

## 改革開放以降の東北三省農業の特徴と課題(2)

—政府の食糧政策とその展望—

高屋 和子

### はじめに

前回の論文(高屋, 2009)において, 中国東北三省(黒龍江省, 吉林省, 遼寧省)の改革開放以降の農業の現状について基本的な統計をもとに概観した。中国東北地域は中国において主要な食糧生産・供給地域であり, その農業生産・経営の状況は中国農業全体にとっても重要な問題である。東北地域では改革開放による国有企業改革で全国的に見ても, 多くの失業者が第一次産業に労働移転した一方で, 農家経営請負制導入以降農家経営が零細化したなかで, 他地域に比べ1人あたりの耕地面積は広く, 機械化も沿海地域や国営農場を中心に比較的進展している。しかし一方で特に黒龍江省において単位あたりの収穫量が低く, また東北地域は土地集約的作物である食糧を主な生産物としていることから, 中南部沿海地域のような労働集約的作物の積極的加工・輸出による発展からは遅れている。

また, 東北で産出される主要穀物の米は, 小麦とともに国内の食の多様化により需要が減少しており, その生産も縮小傾向にある。もう一つの主要農産物である大豆は価格競争力が低く, 輸入大豆との競争にさらされ, 輸入増加により加工企業が沿海部へ移転するなど, 厳しい状況に置かれている。一方, トウモロコシは飼料原料としての需要は高まっており, またバイオ燃料などの原料として今後さらに需要増加が見込まれるなか, 食糧・飼料原料需要を満たすために燃料利用の制限が行われている。トウモロコシに関してはいかに生産を効率化し, 生産量を増加させ, 需要を満たしていくかが問題となろう。

そのため今後の東北地域農業の振興のためには, 米に関しては国内需要の縮小への対応及び, 需給バランスをいかに取っていくのか, そしてそのための品質の向上と生産効率化が重要な課題と考えられる。大豆については, 輸入大豆との競合に対応し, さらなる生産効率化による価格競争力の向上が重要なポイントとなるだろう。またトウモロコシについては食用としてだけでなく, 飼料原料としての需要を満たすとともに, さらにバイオ燃料の原料としての需要に対応するべく, 増産が期待される。このような課題に対し, これまでの政府の食糧政策と今後の計画を分析, 評価し, 今後どのような農業振興・支援が行われるべきかを考察する。

## 1. 東北三省農業が抱える課題

東北三省における農業の特徴と現状、課題については、すでに基本的な統計データをもとに前論文において分析を行ったので、ここではその課題を中心に、東北三省の農業の特徴を改めて明らかにしたい。

### 〈生産構造の変化と食糧生産〉

経済成長による所得増加に伴う食の多様化に対し、また農家経営請負制導入による農家経営の自由化により、農業生産は多様化している。図1は全国と東北三省における農業（ここでは播種業）のシェアと、替わって東北三省において増加している牧畜業のシェアの推移を示している。遼寧省を除き、黒龍江省と吉林省では、農業のシェアは全国値より高かったが、吉林省では90年代に入りそのシェアは低下しほぼ全国並みに、黒龍江省は90年代後半頃より低下し始め、全国より若干高い値となっている。一方、農業に変わって伸びが著しいのが牧畜業で、遼寧省では早くから全国値を上回るか、ほぼ同じ程度のシェアで推移しているが、吉林省では95年以降シェアが高まり全国を上回っており、黒龍江省でも90年代後半より伸びが見られる。また、遼寧省は海に面していることから、漁業も発展している。東北三省での牧畜業は牛肉、牛乳、羊毛生産などが中心であるが、三地域で差があるものの、農業のシェアが低下し、変わって牧畜業の伸びが見られそのシェアが農業に迫るなど、生産構造に変化が見られる。

しかしながら、農業のシェアは遼寧省(36.2%)で全国(48.4%)を下回っているのに対し、吉林省は46.4%とほぼ全国平均同様で、黒龍江省では53.8%と上回っている。しかも播種面積で見ると、食糧(豆類、イモ類を含む。以下同様)が全国で78年の80.3%から68.3%に低下したのに対し、遼寧省81.7%、吉林省87.9%、黒龍江省に至っては90.9%と依然として高い割合を維持している(2008年)。食糧播種面積は東北三省で全国の13.3%(2008年)を占めており、牧畜業を中心に生産構造が変化している一方で、農業においては食糧主産地としての役割を依然として担っているのである。同様に、穀物(米、小麦、トウモロコシ)播種面積では三省で14.9%(うち米12.7%、トウモロコシ28.1%)、豆類では42.5%(主に大豆。うち黒龍江省のみでは35.7%)を占めている。全国の食糧播種面積は1996年に16.9億畝(1畝=6.667a)に達したが、その後2003年には14.9億畝にまで減少し、2007年で15.9億畝と回復したが1996年レベルには達していない。全国的に耕地面積が減少しているなかで、東北三省の食糧生産は重要な役割を担っている。生産量で見ても東北三省で全国食糧生産の16.9%、穀類で16.7%(うち米13.6%、小麦0.9%、トウモロコシ30.7%)、豆類(主に大豆)40.5%を占め(2008年)、さらにそのシェアは2000年以降増加しており(図2)、東北地域から他地域への食糧流出量シェアも後述のように最も多く、この地域における食糧生産はさらに重要性を増している。

### 〈国家による管理と価格の変動、低い収益〉

2008年の食糧価格の高騰、そして中国国内でも耕地面積の減少が進みつつあり、食糧の安定供

図1 農業（播種業）の生産高シェア

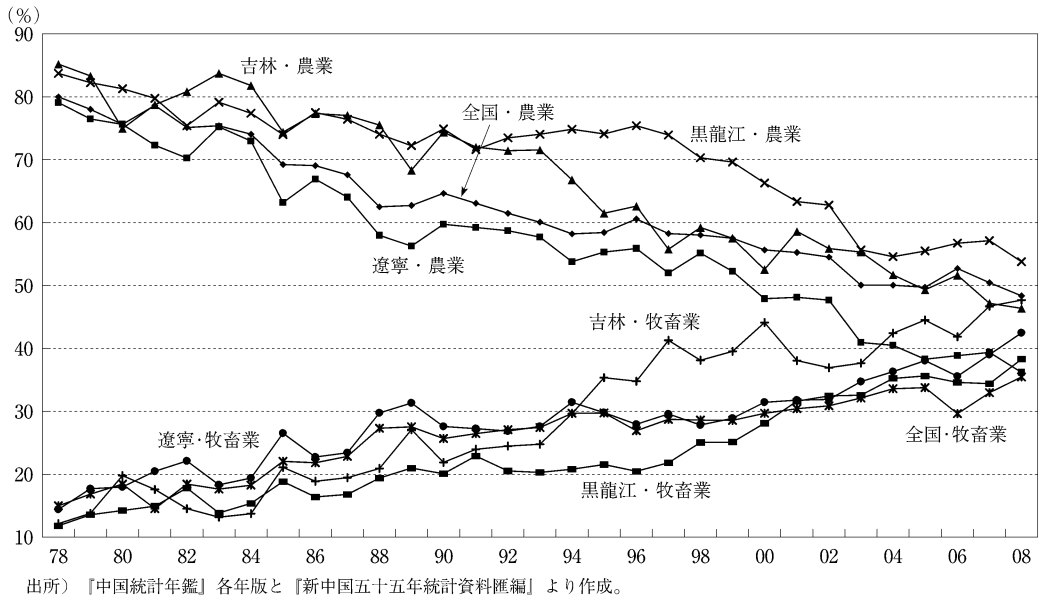
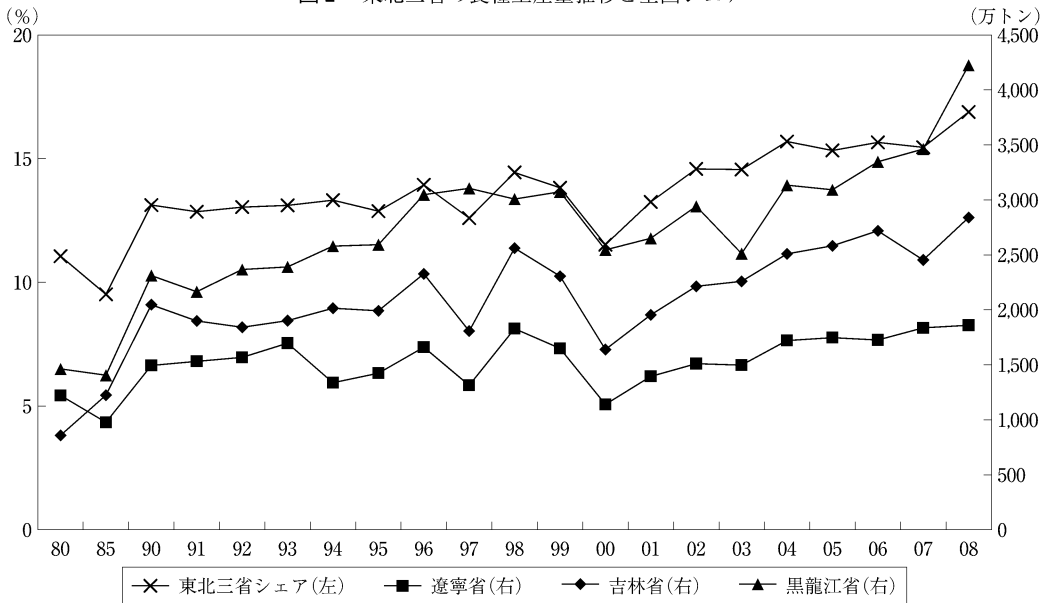


図2 東北三省の食糧生産量推移と全国シェア



給は重要な課題である。しかしその一方で食糧生産農家の所得は伸び悩んでいる。特に米・小麦は需要の低下などの要因により生産量が伸び悩み、安定供給と農家経営とのバランスが難しい状況になっている。また大豆は輸入品との競争にさらされ、現在国内消費の3分の2が輸入である。そのため、国際価格に左右されやすく、例えば2008年に国際価格が高騰したのに影響され、7月に最高価格6371.4元/トンとなった後、国際価格が下がるにつれて国内価格も大きく下落し、同

年12月には4703.6元/トンにまで下がり、5か月で26.2%下落した(農業部市場与経済信息司課題組, 2009)。

2007年12月時点で、小麦、米、トウモロコシ、大豆の国際価格はそれぞれ2516.8元/トン、2462.9元/トン、1231.1元/トン、3516.4元/トンで、国内価格はそれぞれ1583.6元/トン、2986.4元/トン、1545.2元/トン、4492.8元/トンであった。小麦が国際価格より933.2元安いほかは、米、トウモロコシは国際価格を上回っており(それぞれ価格差523.5元、314.1元)、大豆に至っては価格差が976.4元となっている。国際価格が高騰し始めると、中国の食糧は相対的に価格競争力を高めたが、その後国際価格は低下し、2008年12月には小麦、トウモロコシ、大豆の国内価格は国際価格より、トンあたりで208.0元、453.5元、2245.5元上回るようになり、米のみが国際価格を下回る状況になった(農業部市場与経済信息司課題組, 2009)。

そもそも、中国の食糧流通は国内需給安定と価格安定のために、国家によりコントロールされており、国有食糧関連企業による契約買い付け及び備蓄・流通が行われ、米、小麦については最低価格買付け制度などの価格下支え政策も実施されている。また90年代以降、増産が続いたにも関わらず、価格が低迷したため1999年以降は減産に向かい、そのため食糧に関する輸出は野菜など其他農作物ほど伸びていない。食糧生産量は1998年に5億万トンを超え史上最高の生産量を達成したが、その後価格の低下や、政府買付け価格の引き下げにより農家の生産意欲は低下し、生産量は2003年には4億3070万トンにまで落ち込んだ。その後生産量は回復し2007年には再び5億トンを超えているが、この間食糧供給が需要を下回る状況も発生し、食糧の安定供給を脅かしたが、一方で備蓄用穀物が大量に放出され、穀物価格は人為的に低く抑えられた(柯, 2004)。穀物価格は1997年に前年比で-7.9%と低下し、その後も2002年まで前年比で低下し続け、2000年には-9.9%にまで達した。その他油脂も1999年に-5.6%と低下し、2000年には-13.8%とやはり2002年まで低下し続けた。一方で生産資材価格は1999年から2001年を除き、一貫して上昇しており、生産コストは増加したため、農家の経営は厳しいものとなった。

穀物価格が前年比で+2.3%となった2003年の1畝あたり生産高は411.24元で、総コスト(家庭内の労働を費用に換算したものも含む)は377.03元で、純利潤は34.21元、現金収益が211.46元、コスト利潤率は9.07%、利潤率は8.32%であった。50kgあたりで見ると、平均販売価格は56.54元、総コスト51.84元、純利潤4.7元、現金コスト27.47元、現金収益29.07元で、コスト利潤率と利潤率はそれぞれ5%、8.3%とかなり低い。その後穀物価格は2004年に前年比で26.4%と大きく回復し、その後もプラスで推移しているため、2004年には生産量と生産高ともに回復し、収益も改善しているが、一方で生産コストも増加しており、収益は伸び悩んでいる。これを大中都市の野菜の収益状況と比較すると(表1, 2), その収益の低さは明らかである。特に東北三省は遼寧省を除き、農家所得に占める給与所得の割合が低く、その大部分を農業収入に頼っている(高屋, 2009)。そのため食糧価格の変動とそれによる収益低下は他地域の農家に比べ家計への打撃は大きい。

食糧主産地である東北三省では、トウモロコシ輸出の6割を吉林省が、小麦及び小麦粉輸出の6割を黒龍江省が、米と大豆についても黒龍江省が5割強を占めているが、全体の輸出量は2008年で大豆が48.4万トンで、前年比で8.1%増加している以外は、小麦31万トン(89.9%減)、米97.2万トン(28.4%減)、トウモロコシ27.3万トン(94.4%減)と大幅に減少している(農業部市場

表1 1畝あたりの穀物生産コストと収益状況

（単位：kg, 元, %）

	生産量	生産高	総コスト	純利潤	現金コスト	現金収益	コスト利潤率	利潤率
2003	344.20	411.24	377.03	34.21	199.78	211.46	9.07	8.32
2004	404.80	591.95	395.45	196.50	218.01	373.94	49.69	33.20
2005	393.10	547.60	425.02	122.58	228.80	318.80	28.84	22.38
2006	403.90	599.86	444.90	154.96	243.19	356.67	34.83	25.83
2007	410.80	666.24	481.06	185.18	261.66	404.58	38.49	27.79
2008	436.60	748.81	562.42	186.39	314.56	434.25	33.14	24.89

（注）生産高＝実際に販売し得た収入＋（自家消費・在庫・その他農家の手元に残っている農作物×すでに販売した作物の総合平均価格）、総コスト＝生産コスト（家庭内労働を換算したものを含む）＋土地コスト（借地料等）、純利潤＝生産高－総コスト、現金コスト＝現物・サービス費用＋給与支払い＋借地料、現金収益＝生産高－現金コスト、コスト利潤率＝純利潤／総コスト×100、利潤率＝純利潤／生産高×100

（出所）国家発展と改革委員会価格司編（2009）より作成。

表2 1畝あたりの中大都市野菜平均コストと収益状況

（単位：kg, 元, %）

	生産量	生産高	総コスト	純利潤	現金コスト	現金収益	コスト利潤率	利潤率
2003	3,314.40	2,652.05	1,311.16	1,340.89	800.09	1,581.96	102.27	50.56
2004	3,573.40	3,325.93	1,763.02	1,562.91	991.25	2,334.68	88.65	46.99
2005	3,412.20	3,350.56	1,743.86	1,606.70	990.70	2,359.86	92.13	47.95
2006	3,501.90	3,483.84	1,973.90	1,509.94	1,136.62	2,347.22	76.50	43.34
2007	3,567.50	4,329.29	2,102.50	2,226.79	1,227.03	3,102.26	105.91	51.44
2008	3,568.40	4,097.77	2,216.08	1,881.69	1,274.65	2,823.12	84.91	45.92

（注、出所）同上。

与経済信息司課題組，2009）。もちろんこれは2008年に発生した世界的穀物価格高騰が影響している。しかし、米、小麦は先にも述べたように需要が低下しており、今後の発展の方向性としては、輸出が一つの手段であると考えられるが、米、小麦をはじめとする食糧の輸出入は中国糧油食品進出口（輸出入）集団有限公司という国有企業を通して国家的管理が行われているため自由な輸出は行えず、また価格競争力も弱い。近年後で述べるように、国有企業を通しての管理からその他企業の参入を徐々に認め、また輸入関税割当措置や輸出割当許可証管理などを通じた管理へと移行しつつあるが、食糧安全に対する意識が高まるなか、その管理・統制は依然として続いている。国内の食糧市場安定のための政策と、国際価格の動きに食糧価格、輸出量、生産量ともに大きく影響を受け、その食糧を主力農産物とする東北地域特に吉林省、黒龍江省の農業経営も大きく影響を受けている。

#### ＜低い単位収穫量と輸入農作物との競合＞

東北三省、特に黒龍江省、吉林省が主産地となる米、トウモロコシ、大豆は何れも土地集約的な農作物であり耕地面積の少ない（国土の12.7%、2008年）中国においては優位性を発揮しにくい。東北三省、特に黒龍江省と吉林省は全国平均に比べ一人あたり耕地面積はかなり広く、その点、

中国国内においては優位性を持つが、世界的に見て、その耕地面積は決して広くない。最も広い黒龍江省の農家1人あたり耕地面積は11.2畝(0.75ha)で、一部国営農場を除き、大規模経営には程遠い。

また単位収穫量でも吉林省は米、トウモロコシ、大豆などで全国平均を大きく上回るなど、生産性の高さが見られるが、小麦では何れの省も全国平均を下回っており、特に黒龍江省はトウモロコシの播種面積が全国の約30%を占める一大生産地でありながら、全国平均5394kg/haに対し、4977kg/ha(2006年)と下回っており、単位収穫量は低い(高屋, 2009)。中国全体の食糧単位収穫量は、後述のように世界的に見て決して高くはないことを考えると、中国において高い単位収穫量を誇る吉林省においても、その単位収穫量の向上が重要な課題となる。

一方労働生産性では、1農業労働力あたりの主要農産物平均生産量を見てみると東北三省の主要農産物である食糧の労働生産性が高く、吉林省が1位で5,168.9kg、黒龍江省が4,408.3kg、遼寧省でも2,544.5kgと全国平均を上回っている。その他労働生産性の比較的高い作物としては、遼寧省と吉林省の豚牛羊肉(両省では主に牛肉)、そして遼寧省の水産品が挙げられる。一方糖料となる甜菜の播種面積の約4割が東北三省で、そのほとんどを黒龍江省が占めるが、労働生産性はかなり低い(高屋, 2009)。東北三省の食糧の労働生産性が中国国内において比較的高いのは、1人あたり耕地面積が広いこと、トラクタを中心に機械保有率も全国値に比べ高いこと、大規模な国営農場の存在が影響していると考えられる。

中国では、農家経営請負制導入以降、農業経営が零細化してしまい、機械化の進展が遅れているが、東北三省においては、100戸あたりのトラクタ保有台数は全国値を上回っている。全国の大中小型トラクタ保有数は2007年で100戸あたり2.9台、小型トラクタは19.1台であるのに対し、黒龍江省は16.2台と全国で最も多く、吉林省でも7.9台と保有数が多い。小型トラクタも全国では5戸に1台の割合での保有であるのに対し、遼寧省を除き、吉林省と黒龍江省は2~3戸に1台と保有割合が高い(高屋, 2009)。しかしながら、これは中国国内と比較してのことであり、世界的に見て機械化の進展には遅れが見られ、さらなる機械化による効率的生産の促進が必要である。特に収穫後の加工に関する機械化は遅れており、初級加工が主であるため加工業の発展とそれに伴う高付加価値化による収入の増加が課題となっている。

食糧生産の単位収穫量の低さと、機械化の進展の遅れは、WTO加盟による市場開放とそれに伴う輸入農作物との競争激化にさらされている。中国ではWTO加盟前54%であった農産物平均関税率を2006年には15.3%に、2007年には8.9%にまで引き下げている。重要農産物については、2003年より「農産品輸入関税割当管理暫行弁法」に基づき、小麦、トウモロコシ、米、大豆油、菜種油、パームオイル、砂糖、綿花について関税割当管理が実施され、割当関税は1~3%が適用されている。関税割当枠は年々増加しており、穀物(小麦、トウモロコシ、米)では加盟当初の1440万トンから2003年には2,023.2万トン、2004年には2,215.6万トン(小麦963.6万トン、トウモロコシ720万トン、米532万トン)と増加した。その後割当枠は一定に保たれており、2010年の割当も2215.6万トンの予定である。しかし、実績を見てみると小麦61万トン、トウモロコシ7万トン、米125万トン(2006年)で割当枠を満たしていない。これら穀物の自給率は99.8%で、その他主要作物も90%以上(2003年)となっていることを考えれば当然の結果であるが、米、小麦は所得増加に伴う食の多様化により需要が伸び悩んでおり、そのため生産量は減少している。米は

1997年の2億74万トンから2003年には1億6,066万トンにまで減少し、その後回復してはいるものの、2008年で1億9,190万トンとピーク時には及んでいない。また小麦も同様に1997年の1億2,329万トンをピークに減少し、2003年には9,000万トンを割り込んだ。その後回復したがやはり2008年で1億1,246万トンとピーク時には届いていない。この間食糧増産による価格低下や、政府買付け価格の引き下げ、備蓄食糧の放出などが影響していることは既述の通りであるが、国内需要が減少している現状を考えれば、再び減産が起こる可能性は否めず、またその帰結として輸入が増加する可能性も考えられ、構造的調整と生産効率化が必要となろう。

トウモロコシに関しては、飼料用としての需要が伸びており、全体として生産量も増加傾向にある（2008年で1億6,591万トン、穀物生産の35%）が、先ほど述べたように、国際価格を上回っている状況から見て、価格競争力を高める努力が不可欠であろう。東北三省においても牧畜業の発展がみられ飼料用トウモロコシの需要は高まっているが、南方においては飼料用を中心にトウモロコシの不足が見られるようになっており、輸入への依存が懸念されている状況を考慮すると、増産とともに輸入品との競合に備える必要が出てくるだろう。一方、東北地域の主力農産物でもある大豆の輸入は、1980年の56.5万トンから2000年には1,000万トンを超え、2006年には2,827万トンに達しており、すでに輸入大豆に押されている状況である。

## 2. 農業関連法規の整備

現在中国政府は三農問題を重視し、その改善に取り組んでおり、その中で農業関連の法整備も進んでいる。先に述べたように、東北地域が主産地となっている食糧は政府の統制が未だに行われており、政府の政策が大きく生産やその後の販売に影響する。食糧流通制度や食糧関連国有企業に関しては、徐々に多様化、市場化を進めているが、1999年以降の食糧減産、2008年の国際的穀物価格の上昇を受け、国内食糧生産、供給安定への関心が大きく高まっており、それに関する政府の政策が次々打ち出されている。以下ではまず農業関連の法整備の状況について概観し、その後特に食糧についての関連政策、条例などをまとめながらその課題を考察する。

### 〈農業関連法規〉

表3に農業関連法や条例をまとめた。基本とも言うべき「農業法」は2002年に改正されている。旧法（1993年）は、第1章総則、第2章農業生産経営体制、第3章農業生産、第4章農産品流通、第5章農業投入、第6章農業科学技術と農業教育、第7章農業資源と農業環境保護、第8章法律責任、第9章附則の全9章からなっている。新法では、第4章が農産品流通と加工に変更され、第5章に食糧安全が加わり、第5章の農業投入が第6章として農業投入と支持保護に変更、その他農民権益保護、農村経済発展、法執行監督が加わり、全13章となった。改正・追加点としては、まず第一に、旧法が生産力増強と開発、農業現代化、農民収入の向上を挙げているのに対し、農村余剰労働力の非農業分野や都市への移転、農産物供給の安定や加工、品質の向上などが加えられている。具体的には、①地域の優位性を発揮すべく農業生産構造を調整し、農産品の国際競争力を向上させる。②新たに農民專業合作経済組織が取り上げられ、農業生産、加工、流通サービ

表3 農業関連法規と食糧関連条例・決定・通知等

法 律	農業法（1993年）—2002年改正（2003年施行） 漁業法（1986年）—2004年改正 畜牧法（2005年） 土地管理法（1999年）—2004年改正 農村土地請負法（2003年） 農業機械化促進法（2004年） 種子法（2000年）—種子法（1989年）廃止，2004年改正 農産物品質安全法（2006年） 農民專業合作社法（2007年） 郷鎮企業法（1997年） 農業技術普及法（1993年）
条 例	基本農地保護条例（1999年）—基本農地保護条例（1994年）廃止 農薬管理条例（1997年） 農業機械安全監督管理条例（2009年） 退耕還林条例（2003年）
食糧 関連 条例・ 決定・ 通知等	食糧流通体制改革をさらに深化させることに関する決定（1998年） 食糧流通体制改革政策措置をさらに改善することに関する通知（1999年） 食糧流通体制改革政策措置をさらに改善することに関する補充通知（1999年） 一部食糧品種を保護価格買付範囲より外すことに関する問題についての通知（2000年） 食糧生産と流通関連政策措置をさらに改善することに関する通知（2000年） 食糧流通体制改革をさらに深化させる決定（2001年） 食糧買付条例（1998年） 備蓄食糧管理条例（2003年） 食糧流通管理条例（2004年）—食糧買付条例（1998年）廃止 食糧流通体制改革をさらに深化させることに関する意見（2004年）

（注）（ ）は法律，条例に関しては施行年，決定・通達に関しては発表，発布年。  
（出所）農業部「中国農業信息网」（<http://www.agri.gov.cn/zcfg/>）より作成。

スに関わる企業，組織の発展を促進することで，高付加価値化を目指す。③食糧保護価格制度（最低価格保障制度）を導入し食糧生産農家の利益を保護するとともに，食糧総合生産能力の向上，耕地保護，主産地の形成，安全備蓄制度の確立などにより食糧生産の安定，安全に努める。④加盟あるいは締結している国際条約に則った上で，農民収入支持政策を実施し，財政による農業への資金投入を増加させ，その資金使用管理については厳格に行い使用効率を高める。また，財政支援のみならず，農村の金融体系の改善を実施し，農民，農村経済発展のために農民の生産経営活動に優先的に信用貸付サービスを行う。⑤品質向上や付加価値増加のために生産地表示や優良農産品評価や表示制度を確立すること，そして農薬・肥料や飼料，添加物，種子，農業機械などの生産資材の生産やその経営についての登録，許可制度を実行することが挙げられている。農薬や化学肥料に関しては，後述のように劣悪な品質の製品や偽物の生産，使用が問題となっており，生産企業に対する管理・指導の強化は，中国農産物の安全性向上にとって不可欠である。

第二に，農民の權益保護，農村経済全体の発展については，新法では新たに章が設けられ，内容も拡充されている。農民權益に大きく関わる耕地の問題については，当然旧法でも触れられ，所有や耕地請負契約に関する記述が多い。改正法では所有や経営請負に関しては「土地管理法」



「農村土地請負法」を適用するとしており、旧法にある農民や農業生産経営組織に対する違法な費用徴収の禁止に加え、農地取用や請負経営権の流動化過程における農民権益の保護、各種生産・技術・情報・文化・保険等の有償サービスの強要禁止、農産品買付け時の買い叩きや費用徴収の禁止、生産資材の不良による損失の救済、農民や農業生産経営組織の合法的権利の保護などが農民権益保護として挙げられている。農村経済の発展については、第二次、第三次産業の発展、郷鎮企業の発展とその支持、農村の都市化、それらによる余剰労働力の吸収、社会福祉・社会保障制度の改善を行うこととされている。土地所有、請負については新たに新法を設ける、あるいは改正を行いさらに明確化を行うとともに、農業法自体では農産物の品質・安全性の向上、高付加価値化、食糧供給の安定と安全性向上に関する制度の改善、農民権益の保護、農村経済発展、貧困改善など現在中国農業が抱える問題点に配慮した改正がなされている。

その他の法規については縮小する農地の保護について、「基本農地保護条例」が1999年に施行されている。基本農地とはその他用途に転用してはならない農地で、各地域において土地利用総合計画を策定する際、基本農地保護区を策定し、厳格に管理・保護を行うこととなっている。具体的には、食糧生産基地、水利や水土保護の面で優良な耕地や現在改良を実行している中低産田、野菜生産基地、農業科学研究開発や教学試験用耕地などが保護対象となっている。

品質、安全性に関連するものとしては、「種子法」、「農産物品質安全法」、「農薬管理条例」が挙げられる。2000年に改正された「種子法」では、①種子資源の厳格な保護・管理、②品種の選定や開発の奨励と知的所有権保護、使用の許認可制度（遺伝子組み換えについては開発、試験段階から安全評価を実施）、③種子生産、経営者許認可制度、④自由な種子の利用と品質問題などの被害時の救済、⑤生産、加工、包装、検査、貯蔵に関する品質規定、検査に関する規定、⑥輸出入時（主に輸入時）の検疫と対外協力規定などが制定され、研究開発の活性化とともに、その品質と安全性に関する管理の強化を行っている。2006年に施行された「農産物品質安全法」では農産物品質安全基準の策定、汚染などで生産に適さない地域の確定と、当該地域での生産禁止、農業資材の安全検査の実施、品名・産地・生産者・生産時期・品質保持期間・添加物等の表示の義務付け、農産物品質安全監督検査制度の確立と検査機関の資格制度などが明確化され、特に近年中国農産物の安全性への疑問が高まっているなかで、この安全法の厳格な運用が求められる。

農産物の品質や生産効率化に大きく関わる農薬に関しては、すでに1997年に「農薬管理条例」が施行されている。中国農業においても、農薬、化学肥料の使用量が年々増加しており、またそれに伴い、品質の劣悪な製品や、偽物が横行している。農業生産資材が値上がりするなかで、価格の比較的安いそのような農薬は、農業経営の厳しい農家にとってはありがたいものでもあるが、このような農薬の使用は化学肥料使用とともに、食品安全問題や土壌の劣化をも引き起こしている。本条例では、農薬生産、農薬輸入に関して政府関連部門への登録を必要としており、安全試験の後臨時許可を経て、試験販売を行い、安全性が確認されて後、正式登録が修了し、販売が許可される。また農業生産企業は、技術人員規準、生産設備と衛生環境基準、国家の定める労働安全・衛生基準などをクリアし、品質規準やその品質保証が維持できるかどうか、またその生産する農薬がすでに農業登録を終えているかどうかなどの条件を満たし、政府の批准を受けなければならないとしている。偽物や品質の悪い農薬、規準を満たしていない農薬の生産、販売、使用に関しては、登録の取り消し、違法に取得した所得の10倍以上の罰金の科料を課しており、また

農薬を使用することで発生した事故などに対する保障が規定されるなど、管理強化に努めている。肥料に関しても2000年に「肥料登記管理弁法」<sup>1)</sup>が出されており、安全性の検査と登記制度及び罰則を定め、同様にその品質管理を強化している。しかし、先に述べたように劣悪な製品や偽物の使用は、簡単にはとめられず、使用する農家の意識の改善、使用方法・知識の普及などが重要となろう。

その他、「農業機械化促進法」、「農業技術普及法」、「農民專業合作社法」が施行されている。まず2004年に施行された「農業機械化促進法」(農業機械には生産段階で使用する農業機械以外に、初級加工など関連の機械・設備を含む)では、機械開発とその普及に対し政府が積極的に支援を行うこと、品質検査を実施し、不良品や事故による保障規定を設け企業の品質管理・向上を促すこと、安全・技術検査結果を公表し農家や農業生産組織に情報を開示することなどが規定されている。また農業機械を保有する農家、組織が有償で機械による作業を請負うことが、政府の作業品質規準を満たすことを条件に認められている。さらに農業機械化に関する情報や、技術訓練、補修、仲介などのサービスを奨励し、農業機械の普及とともに、その有効な利用が目指されている。農業機械生産者の研究開発と生産については優遇税制を実施し、技術開発に対する財政支援を行う。農家や生産組織については、農業機械購入に対する補助と、農業機械燃料に関する補助が与えられている。

農業技術の普及については、1993年に「農業技術普及法」が施行されている。政府のみならず、様々な企業、事業体、組織が農村において農業技術を普及することを奨励するとしており、また農民自身が訓練を受け、条件を満たせば農民技術人員として認められ、普及活動を行えることとしており、各種組織と農民技術人員のサービス提供、普及活動を支援するとしている。技術普及に関する財政補助を拡大し、普及プロジェクトの実施、普及機関の設置、普及活動に携わる人員の待遇改善などを保障するとしている。しかしながら、技術普及の基本単位は郷鎮レベル政府とされており、地域格差が拡大するなかで、郷鎮レベル政府の財政状況も大きな格差が存在しているため、農業技術普及の実施状況は地域によって大きな格差がある。また政府による農業への財政投入も、多くが人員経費など組織維持のために利用されており、実際のプロジェクトに使用される資金を圧迫している(高屋, 2008)。

農業機械の購入、使用については、ある程度の経営規模が必要となってくる。また農薬の使用、管理に関しても、一定地域である程度の統一化が必要で、個別、小規模に使用しては其の効果は小さくなる。そして、農業技術の普及にもある程度の組織化が必要である。農家経営請負制が導入されて以降、経営の零細化、小規模化が進み、個別農家は直接市場に参入し、その動きに対応せざるを得ない状況となった。そのため、農家組織や協同体制の構築が長い間模索されてきたが、その発展はなかなか進んでいない(高屋, 2008)。沿海部では野菜など経済作物を中心に、外資企業をはじめとする企業による農地集約や契約生産、加工輸出が発展しており、品質や安全性の管理も進められている。このような「企業+農家」、「企業+生産基地」のモデルは、今後の農業発展の一つの形として注目されたが、一方で農家による契約不履行や逆に企業による買い叩き、企業が農地を農家より借りることで、一部農民は加工企業や企業が組織する農場で雇用されるものの、実際に経営する農地を失う農民が出現するなどの問題が発生した。そこで企業と農家を仲介する組織、農民專業合作社(所謂専門農協)の必要性が増してきた。この合作社には生

産・販売・流通の協同化、品質管理、技術指導などの役割が期待され、さらに発展し加工企業、卸売市場を設立するものも出てきた。しかし、この合作社についてはこれまで規定、法律などが整備されておらず、形態も多様で、無規範であったが、2007年によく「農民專業合作社法（以下合作社法）」が施行され、その存在が明確化された。

合作社法第1章第8条において、「国家は財政支援、税制優遇、金融、科学技術、人材支援及び産業政策誘導などの措置を通じて農民專業合作社の発展を促進する」と規定しており、第7章でも政府の支援を強調している。現在政府は「農業産業化」を推進しており、專業合作社を通じた農業の協同化とそれを支える政府の公的支援は不可欠である。「合作社法」第1章第9条では、県レベル以上の地方政府及び関係機関が、專業合作社の建設と発展を指導・支援するよう規定されているが、各種專業合作經濟組織はすでに140万あると言われており、小規模で役割を果たしていないものも少なくない。公的資金の効率的利用の面からも、零細組織を再編・強化するなどの措置が重要であろう。特に食糧生産において、企業やこのような合作社を通じた、土地・生産の集約、品質管理を進めることは、重要な課題である。

土地・生産の集約化、規模化に関連する土地管理や請負經營権については、「土地管理法（以下管理法）」、「農村土地請負法（以下請負法）」がある。農村の土地については農村集体組織の所有で、30年（牧草地については30～50年、森林については30年～70年）の請負經營権が農民に与えられている。耕地に対しては特に保護を行い、食糧、綿花、油料作物主産地、野菜主産地の耕地はそのなかでも特に保護が規定されている。農地の転用に関しても厳しく管理するとされているが、農地収用とそれに対する農民の不満、反発からデモや集団抗議が頻発しており、先に述べたように、耕地は減り続けている。一方、農家間の個別の土地經營権の調整や村外の個人・単位に対しての經營権譲渡に関しては、村民委員会あるいは村民代表の3分の2以上の賛成が必要となっており、実際の場合は經營権の譲渡ではなく、經營権を保持したまま貸し出す場合が多い。改革開放以降農村からの出稼ぎが大量に出現し、請負法でも經營権の譲渡、交換、貸出が認められているが、十分な社会保障を受けられない農民にとって耕地は社会保障的役割を有しており、近年その流動化が進められつつも經營権を完全に手放す例は多くない。また、管理法では2年以上耕作を放棄した場合請負經營権が停止され、耕地が回収されるため、親戚や近隣の農家へ貸し出す形となる。そのため出稼ぎを多く排出している農村では、土地を借り受け、經營規模を拡大している農家も見られるが、一方で農家世帯数は増加している。これは土地制度や戸籍制度の制約により、内陸部から沿海部へ、農村部から都市部への大規模な労働移動が起きているにも関わらず、挙家離村（一家を挙げての離村）が少なく分家が繰り返行われ、より零細な小農が増殖しているためである（嚴，2004）。

#### ＜食糧生産、流通に関する政策＞

次に、食糧に関する生産、流通についての政府の方針を明らかにするために、食糧関連の政策、政府決定等を見てみよう。中国は長い間食糧問題に悩まされてきた。就業者の8割近くもが第一次産業に従事しながら、食糧についていえば需要を満たすことが出来ず、1961年から食糧輸入を本格的に始め、輸入に占める農産物の割合は1980年でも3割を超えていた。その一方で工業化に必要な外貨を獲得するための手段として食糧輸出が行われ、1959年には400万トンを超える輸出

が行われていた(王, 1995)。その後改革開放以降の食糧増産によりほぼ食糧不足の状態は解消されたが、1998年に食糧生産は5億トンを超え最高を記録しつつも、その後生産量が低下したこと、2008年に発生した世界的穀物価格の高騰は、政府の食糧供給安定に対する危機意識をさらに高めている。2007年12月には小麦、米、トウモロコシ、大豆など84の食糧及びその製粉製品の輸出還付税を取り消しており、さらに2008年1月より小麦、トウモロコシ、米、大豆など57の食糧やそれらの製粉製品に対して、5～25%の輸出暫定関税を徴収し始め、小麦粉、トウモロコシ粉、米粉に対しては輸出配分許可証管理を行うなど国内供給安定と価格安定のために、食糧輸出を制限し始めている。では、具体的にどのような食糧生産、流通に関する政策が実施されていったのであろうか。食糧生産最高を記録した1998年頃からの最近の動きを中心に確認したい。

農家経営請負制が導入されたことを受け、1985年から食糧買付制度が開始された。これは国营食糧部門が農家と契約を結び買付を行う制度で、その契約を越えた部分に関しては、自由な販売が認められ、卸売市場が相次いで設立されるなど市場化が進められた。90年代に入ると食糧増産から農民の販売難が発生し、それに対応して政府は保護価格による買取りを開始し、同時に財政難から都市における食糧配給価格の引き上げを実施した。その後農業生産資材の上昇などから食糧価格が上昇したため、食糧需給と価格の安定のために、省長責任制を導入した。作付面積や生産量維持・増加、契約買付・在庫・備蓄計画を通じた市場管理強化、食糧に関しては主産地における省間穀物調整任務と商品化率の向上などが省長の責任とされた。しかし、食糧増産促進のため買付価格は引き上げられてきたため、食糧生産は増加し続け90年代後半以降は市場価格が低下し始め、市場価格が保護価格を下回るようになった(白, 2007)。

1998年5月、国務院は「食糧流通体制改革をさらに深化させることに関する決定」を発表した。食糧の流通に関しては、依然として国有企業がかなりの部分を担っているが、その企業管理の不備、政府と企業の分離の不十分さ、人員増加などによりコストが増加しており、その赤字は国家財政の負担能力を超えていると述べられている。そのため食糧関連企業の経営改善と、政府と企業の分離、食糧生産と流通に関する省長責任制の実施、政府コントロール下での食糧価格の安定、秩序ある流通の促進、食糧財務の適正化などが挙げられている。これにより農民の食糧生産の積極性を引き出し、消費者利益を保護することが目指された。食糧買付けに関しては省級政府が地方食糧企業に委託し、企業が農民と契約すること、その際の買付け価格は市場価格が保護価格を上回る場合には市場価格で、市場価格が保護価格を下回る場合は保護価格で買取ることとされた。また保護価格による農民が抱える余剰食糧買取りを引き続き実施し、農民の食糧生産の積極性を引き出し、供給安定と市場価格の安定を図ることとされた。同年6月には「食糧買付条例」が發布され、上記政策の実行がさらに強化された(2004年「食糧流通管理条例」施行に伴い廃止)。

ついで1998年に食糧生産が5億トンを超え、最高を記録したことを受けて1999年には国務院より「食糧流通体制改革政策措置をさらに改善することに関する通知」が出された。食糧増産の一方で1997年ごろより穀物価格が低下し始めたが、食糧買付け企業は保護価格で農民の抱える余剰食糧を買取ることとしつつも、その買取り範囲、価格は引き下げられた。これは①国内における食糧需給状況が基本的に安定し、豊作の年には供給過剰が発生していたこと、一方で優良品種が不足し、品質の劣る商品の販売が振るわず、在庫が増加していること、②保護価格の買付け範囲が広すぎ、食糧生産構造の調整と効率の向上につながらないこと、③一部食糧企業が在庫を抱え、

それに対する財政補助負担が重すぎるなどが理由として挙げられた。具体的には東北三省及び内蒙古東部を含む地域で生産された一部食糧に関して、1999年に保護価格が引き下げられ、2000年にはそれら地域の食糧が保護価格買付け範囲からはずされることとなり、省級政府により認可を受けたその他食糧加工、飼料生産企業による直接契約購入を認め、食糧流通の多様化を進めるとした（但し転売は禁止され、また範囲も省・直轄市・自治区内に限られた）。

同年10月には上記通知の補充通知が出され、一部地域で保護価格による余剰食糧の買付けが完全に実施されていないこと、また一部地域が低価格で食糧販売を実施し市場秩序を乱していることなどが指摘された。これは1997年ごろから穀物価格が低下していたことが大きく影響している。そのため、優良品種については特に買付けを拒んだりしてはならない、そして食糧生産の構造調整や優良品種重視を口実に、価格を抑えたり買付けを停止あるいは制限してはならないといった通知が出された。しかし、一連の通知の主な焦点は国内供給の安定と国有食糧買付け販売企業の経営改善とその赤字、そしてそれに対する政府負担の減少に置かれており、また優良品種への生産構造改善が重視されたために、農民権益の保護が謳われつつも保護価格の引き下げ、保護価格買付け範囲の縮小が実施され、穀物市場価格が低下する中で農民の生産意欲に大きく影響した。国有食糧企業の買付け状況については2000年からのデータしか入手できなかったが、保護価格買付け範囲の縮小が実施され、食糧流通の多様化が進められた後の2000年で小麦、米、トウモロコシ、大豆が11695.1万トン買付けられており、これは全生産量の3割弱にあたり、その影響は大きい。

その後2000年2月には保護価格買付けの範囲がさらに縮小されることとなり、長江流域及び以南の地域で生産されたトウモロコシは、その範囲から外された。これはこれら地域のトウモロコシ生産量が少なく、ほとんどが自家消費であること、地域的にその他多様な農作物を栽培するのに適した地域でもあり、トウモロコシ以外のその他食糧や経済作物への転換を促進し、それにより東北、華北などトウモロコシ主産地の優勢をさらに発揮させ、中国全体の食糧生産分布を調整するためであるとしている。保護価格買付けから外された食糧に関しては、上記通知と同様に政府より認可を受けた食糧加工、飼料、醸造、医薬関連企業が直接購入できることとし、流通の多様化、自由化を図っている。同年6月には「食糧生産と流通関連政策措置をさらに改善することに関する通知」を発表し、食糧価格が低下するなかで保護価格による農民が抱える余剰食糧の買取りが十分に行われていないこと、食糧生産構造の調整が進まないこと、食糧買付企業の経営状況が悪く、在庫も膨らんでおり、買取りを拒んだり、買ったたき<sup>2)</sup>を行<sup>2)</sup>う企業があること、食糧備蓄庫が不足していること、食糧リスク基金が適切に運用されていないことなどが指摘され、それらの改善が通知された。一部政府の認可を受けた大型企業については地域を越えた食糧調達<sup>2)</sup>が許されるようになり、さらなる流通の多様化、自由化による食糧購入の活性化が目指された。またこの時点では食糧輸出の拡大を促進し、輸出優遇政策を継続して、周辺諸国への食糧輸出を支持するとしている。特に南方米主産地の省級レベル国有食糧企業に米輸出経営権を与えるとされている。

次いで2001年8月に国務院は「食糧流通体制改革をさらに深化させる決定」を発表した。1998年以來の食糧流通体制改革により、食糧流通体制は大きく変化したとし、今後の改革として、まず第一に、食糧消費地における食糧購入販売市場のさらなる市場化改革を通じて、①食糧主産地

と消費地間の比較優位を生かし、両地域の生産構造を調整すること、②主産地と消費地が連携する経営メカニズムを打ち立て、市場価格の合理的回復を促進し、食糧主産地の生産安定を支持すること、③食糧流通を活性化させ、農業・農民収入の増加を促進することが目指された。第二に、国家の食糧備蓄体系を改善し、マクロコントロール力を増強すること、第三に食糧リスク基金の請負方法を改善し省長責任制を実施すること、第四に食糧主産地において保護価格による農民余剰食糧の買取り政策を堅持することとし、併せて保護価格買付の範囲を、東北地区の優良粳米、黄淮海地区の小麦、東北地区と内蒙古東部のトウモロコシとした。第五に食糧市場体系を育成し、食糧市場管理を強化する。第六に国有食糧買付販売企業の改革を加速するといったことが述べられている。

2003年8月には「中央備蓄食糧管理条例」が交付、施行された。本条例は中央からの垂直的管理体制を実施し、食糧備蓄管理強化、農民利益保護、食糧市場の安定維持のために効果的マクロコントロール機能を発揮するとしている。また実際の食糧備蓄の経営・管理は中央食糧備蓄管理総会社が責任を負うとし、国务院により批准された備蓄計画に従い、総会社が買付け、販売を行い、国务院財政部門は備蓄に関する財政補助を保障し、その財務執行状況を監督する。備蓄した食糧は、①供給不足あるいは市場価格が異常に変動した場合、②自然災害やその他突発事故発生時、③その他国务院が必要であると判断した場合に、国务院の批准を経て使用されることが明記されている。また総公司直属企業以外にも一定の基準を満たした企業に関してその備蓄代行が認められることとなっており、備蓄代行企業は国家食糧管理行政部門の審査を受け、資格を取得し、総公司と契約を結ぶこととなり、備蓄に関しても国有のみならず他の企業の活用が進められた。

2004年5月には国务院より「食糧流通管理条例」が公布された。食糧の需給バランス、備蓄食糧管理、品種の構造調整、流通中長期計画について、国家のマクロコントロールのもとで、食糧省長責任制に基づき、国家一省レベル―県レベルの垂直管理を実施することが改めて明記された。食糧価格は市場により決定すると述べ、市場化を促進する方針を明らかにする一方で、国有食糧購入販売企業が食糧流通において主要な役割を果たし、国家食糧政策を実現することが求められた。また食糧買付け企業に対しては銀行貸付けなどを通じて、政策的支援をすることが明記され、買付け能力の強化が目指されている。その他食糧流通、加工及び品質、衛生管理に関する規定が設けられ、各企業は取り扱う食糧数など基本データの報告が義務付けられている。マクロコントロールに関しては、当然ながら備蓄の放出、買付け委託、食糧輸出入など多様な方式を利用し、食糧市場の調節を強化するとしており、価格の安定、需給バランスを保持するとしている。

同年6月には「食糧流通体制改革をさらに深化させることに関する意見」が国务院より出され、①国家のマクロコントロール下において、市場メカニズムを十分に発揮させ食糧資源の適正な配置、食糧購入販売の市場化及び市場主体の多元化を実現すること、②農民に対する直接補助メカニズムを打ち立て、食糧主産地と食糧生産農家の利益を保護し、総合的な食糧生産能力建設を行うこと、③国有食糧購入販売企業の改革を深化させ、経営メカニズムを転換し、国有食糧企業の主導的な役割を發揮させること、④食糧市場管理を強化し、食糧の正常な流通を維持すること、⑤食糧工作の省長責任制を強化し、健全で適正な社会主義市場経済の発展要求に適應し、中国の国情にあった食糧流通体制を構築し、国家の食糧安全を確保すること、が目標とされた。

一連の条例、決定、意見などから、中国政府が食糧市場の自由化、市場化を徐々に進め、食糧

生産農家に直接補助を実施するなど、食糧生産、備蓄、流通及び加工などの活性化を図っていることが分かる。しかし一方で、価格安定、食糧安全の観点から省長責任制に基づく垂直管理を実施し、食糧関連企業に対し支援とともに管理、監督を行い、かつ国家の食糧計画の遂行を求めるなど、国家の食糧マクロコントロール強化が強く意識されている。また一連の農業関連法整備は、農民権益の保護、農産物の品質・安全性の向上、農業生産の効率化などの環境整備が進められているといえるが、一方で食糧に関しては増産による価格の低迷と、それに伴う政府の価格政策、備蓄政策、流通政策が農家生産意欲にマイナスに影響し、減産につながるなど、却って食糧安全を脅かす要因の一つとなっている。

### 3. 食糧生産、流通に関する政府計画

農業関連法・条例の整備や、食糧生産・流通体制改革に関する政府決定、意見が相次いで出されるなか、2008年には「国家食糧安全中長期規画綱要（2008～2020年）」が出され、今後の食糧流通改革、食糧安全に関する中長期目標が示された。以下ではその内容及び関連計画の概要を明らかにしながら、その問題点と今後の課題を考察する。

#### <国家食糧安全中長期規画綱要>

「国家食糧安全中長期規画綱要（2008～2020年）（以下中長期計画）」は、まず前言において、食糧安全を国民経済発展、社会の安定、国家の自立に関わる重大な戦略問題と位置づけ、これまでに経験した増産と価格低下、それに伴う減産、国際的価格の変動、耕地面積の減少、大豆、綿花を中心とする農産物輸入の増加、水資源の不足、気候変化、エネルギー状況などに鑑み、この中長期計画を今後の食糧マクロコントロールの重要な工作根拠とすると述べている。

まず食糧需要については、2010年の国民1人あたり食糧消費量を389kg、食糧総需要は5億2,500万トン、2020年にはそれぞれ395kg、5億7,250万トンと予測している。そのうち食用消費が2010年で2億5,850万トン（総需要の49%）、2020年で2億4,750万トン（同43%）と減少し、一方、飼料用消費需要がそれぞれ1億8,700万トン（36%）、2億3,550万トン（41%）と増加すると予測されている（工業用は大きな変化なし）。

需要量の増加が予測されるなかで、都市化、工業化の進展に伴う農地転用、自然災害などにより耕地面積は減少しており、2007年の全国耕地面積は18.26億畝で、1996年比で1.25億畝、年平均1,100万畝減少している。しかも砂漠化、土壌退化、廃棄物汚染なども深刻で、さらに旱魃、急勾配ややせた土地に作られた耕地、洪水・冠水被害、土壌のアルカリ化など、土壌の質があまりよくない中低産田が約3分の2を占めている。今後耕地面積の大きな拡大は期待できず、食糧播種面積の拡大も難しい状態にある。また水資源の不足も深刻で、特に食糧主産地である東北地域や華北平原のある北方地域の水不足が重大で、地下水位の低下、気候変動による降水量の減少が起こっている。

その他、問題点として生産地と消費地のアンバランスが挙げられている。2007年に13の食糧主産地（河北、河南、黒龍江、吉林、遼寧、湖北、湖南、江蘇、江西、内蒙古、山東、四川、安徽）の生産

表4 2010年、2020年国家食糧安全保障主要指標

	指 標	2007年	2010年	2020年
生産水準	耕地面積(億畝)	18.26	≥18.0	≥18.0
	うち食糧耕地面積	11.2	>11.0	>11.0
	食糧播種面積(億畝)	15.86	15.8	15.8
	穀物播種面積	12.88	12.7	12.6
	食糧生産水準(kg/畝)	316.2	325	350
	食糧総合生産能力(億kg)	5,016	≥5,000	≥5,400
	穀物生産能力	4,563	≥4,500	>4,750
	油料播種面積(億畝)	1.7	1.8	1.8
	牧草地保有量(億畝)	39.3	39.2	39.2
	肉類総生産量(万トン)	6,800	7,140	7,800
	野禽卵生産量(万トン)	2,526	2,590	2,800
	牛乳総生産量(万トン)	3,509	4,410	6,700
需給レベル	国内食糧生産と消費比率(%)	98	≥95	≥95
	穀物	106	100	100
物流レベル	食糧物流「四散化」比率(%)	20	30	55
	食糧流通過程損耗率(%)	8	6	3

(出所)「国家食糧安全中長期規画綱要(2008~2020年)」より作成。

量は総生産量の75%を占めているが、そのうち北方地域(河北、内モンゴル、遼寧、吉林、黒龍江、山東、河南)が、総生産量で1991年の36.2%から2007年には43.5%とシェアを高めており、南方ではそのシェアは低下している。一方で主要食糧消費地(北京、天津、上海、浙江、福建、広東、海南)では、食糧不足が顕在化しており、また西部地域では、自然環境が厳しいことから食糧生産レベルは低く、やはり不足が発生している。さらに、優良品種の比率が依然として低いこと、食糧生産の収益が低いこと、世界的食糧需給の問題などが指摘されている。

以上のような問題に対応するべく、国家食糧安全保障に関する主要指標が策定されている(表4)。第一に、耕地面積を18億畝以上に維持すること、そのうち食糧播種面積を15.8億畝以上、穀物播種面積を12.6億畝以上に、その他、食糧生産を保障することを条件に、菜種、落花生など油料作物播種面積を1.8億畝前後に維持することとしている。第二に、食糧自給率を95%以上に維持し、食糧総生産能力を2010年で5億トン以上、2020年で5億4,000万トン以上に安定させるとしている。第三に食糧備蓄レベルを合理的に保持し、小麦、米の比重を70%以上にする。第四に、「四散化(食糧流通近代化、食糧の主産地から消費地への流通効率化のための包装、輸送、積み降ろし、保存設備の建設と技術の向上、効率化)」食糧物流体系を構築し、流通コストを引き下げ、食糧流通効率を高めるとしている。

以上の指標を達成するための方策として、以下の重点項目が設けられている。

(1) 食糧生産能力の向上: 耕地と水資源保護、及び農地転用管理の厳格化、耕地整理、水資源



利用の効率化、灌漑整備、中低産田改善などを実施する。特に東北黒土地帯の水土流失総合対策と水利建設、東北地区の米生産能力向上が挙げられ、食糧単位あたり生産量の向上が目指されている。なかでも主産地については、その配置と役割の明確化を行い、集中的に対策を行う。また増産潜在力のある地域の開発も進めるとしている。具体的には、以下のプロジェクトが計画されている。

- ① 大型商品食糧生産基地建設；食糧主産地において、インフラ整備を進め、高収穫・安定収穫の大型商品食糧生産基地を建設する。小型農地については水利、優良品種育成などのインフラ整備を進め、生産能力を高める。
- ② 優良食糧産業工程；食糧主産地あるいは主産農場に標準モデルを設け、それを模範として食糧総合生産力を高める。
- ③ 食糧増産科技工程；試験区、モデル区、普及区を設け、優良品種を用い、増産、無公害生産、防災及び生産後の損耗減少などに関して研究を行う。
- ④ 新品種開発専用工程；優良で、収穫率が高く、病害虫に強い品種の開発と普及により品質向上と生産効率化を行い、産業構造調整を促進する。
- ⑤ 種子工程；優良品種、種子の保存・改良・育成・検査に関する環境整備を実施する。
- ⑥ 農業科学技術普及工程；100万戸のモデル農家への科学技術育成を行い、それを契機に2000万戸にまで輻射的に科学技術を普及させ、1万ヶ所の新型農業技術サービス組織を発展させる。
- ⑦ 大型灌漑地区の継続的建設と節水改善工程；2020年までに全国大型灌漑地区の建設と節水改善を完成させ、水資源利用効率の向上と当該地域の生産力向上に努める。
- ⑧ 旱魃地域における農業生産モデル；降水利用、節水施設の建設、節水農業技術の普及を進め、土壤の肥沃化、生産能力向上に努める。
- ⑨ 大型洪水防止排水施設改善工程；中部食糧主産地で洪水防止のための排水施設の改善を行う。
- ⑩ 植物保護工程；有害生物被害を防止するために、管理体系強化と、有害生物排除地区設置、技術支援などを実施する。

以上のように、耕地保護と土壤改善、優良品種の普及、水資源の有効利用、技術の普及などの措置が、食糧主産地で傾斜的に実施されることとなっている。東北地区に関連しては、特に米（粳米）生産の促進と優良品種大豆の増産が目指されている。

- (2) 非食糧食物資源の利用：食糧節約型の牧畜業発展を進める。これは動物性タンパクの摂取量が所得向上とともに増加しており、これに伴う飼料用食糧の需要が高まっていることに対する対策である。そのため北方の草原保護・改良、人口草原の開発によりその供給能力の向上を図ること、南方草原の開発を進め、積極的に山岳・丘陵地帯の多年生人口草原、高収穫牧草を発展させ、供給拡大とともに、牧畜業の生産方式の転換、規模化、集約化を実施し、飼料転換とその効率化を目指している。また油料作物生産の促進も挙げられており、東北地区の大豆、長江流域の「双低（低エルシン酸、低グルコシノレート品種）」アブラナ生産基地の建設を引き続き行い、近年輸入が増大している食用植物油の自給率向上を目指している。そのため、長江流域「双低」アブラナ生産基地建設、糖料基地建設、豚・乳牛標準化規模飼育

小区建設、野禽水産良種工程などが重点項目として挙げられている

- (3) 食糧・食用油の国際協力強化：食糧輸出入体系を改善し、積極的に国際市場を利用して国内需給を調節する。国有貿易企業の役割を中心とし、さらに政府間協力、特に食糧生産国との協力関係を強化する。また農業の海外進出を促進し、食糧輸入を確保する。
- (4) 食糧流通体系の改善：第一に、国有食糧企業の合併・改組を進め、その企業改革を深化させるとともに、食糧流通産業の近代化と発展を促進し、市場競争力を向上させる。また国有食糧買付け・保存・加工などの中心となる企業に支援を与え、市場販売力を向上させ、食糧流通において主要な役割を担わせる。第二に、食糧買付け・販売、加工を行う龍頭企業（農業生産、加工、流通、販売を担う、農業発展の中心となる企業）との契約生産を推進、奨励し、食糧の産業的発展を促進する。第三に、農民專業合作組織や、農民仲買い人を発展させ、農民に対し食糧生産・販売サービスを提供させる。第四に、各種仲介組織の発展により農民に対する市場マーケティング・情報サービス提供、技術訓練を促進し、農民の市場意識を高める。第五に、食糧市場体系の健全化においては、卸売市場の近代化、電子化を進め、先物市場を発展させるなど、食糧関連企業及び農民專業合作社のリスク分散を誘導する。そして、食糧物流システムの建設については、東北地区の食糧流出、黄淮海地区小麦流出・米流出及びトウモロコシ流入、華東地区と華南沿海地区の食糧流入、京津（北京・天津）地区食糧流入など、地域を越えた6大食糧物流網を重点的に建設する。
- (5) 食糧備蓄体系の改善：食糧備蓄における中央と地方の役割分担、つまり中央政府は全国的な食糧需給不均衡、自然災害等突発的な事件に対応すること、及び備蓄取扱量の調節は、中央政府が農民利益保護の観点から保護的買付けを実施する際に行うこと、地方政府は主に地域的な需給不均衡、災害、住民消費に対応することとされた。また全ての食糧買付け、加工、販売企業は食糧（油）最低備蓄義務を負う。その他、中央備蓄地区の配置を調整し、主に西部食糧不足地域や貧困地域でその放出、販売を行い、さらに大中都市への供給を強化する。その際その他食用以外の食糧利用にも配慮するとしつつも、特に食用食糧の確保に重点を置き、備蓄品種構成を調整しつつ、小麦と米の比率は70%を下回ってはならないとしている。
- (6) 食糧加工体系の改善：食糧（油）食品加工業、飼料加工業を発展させる。食糧流通と加工業発展に関しては、①食糧現代物流体系建設、②食糧（油）備蓄施設建設と改善、③農家の科学的食糧備蓄モデル形成と普及、④新型飼料利用開発、⑤食品関連機械設備自主化モデル構築、⑥食糧（油）加工技術改善と産業高度化、⑦食糧（油）市場調節情報サービスシステム構築などが重点項目とされている。

以上のような方針、重点項目を実現するために、先に述べたような法整備を行うとともに、省長責任制を強化し、耕地・食糧播種面積維持、地方備蓄の実施などの責任を各地方政府の政治成績考課に含むこととし、垂直的管理の強化を図っている。また生産資源の厳格な管理、保護を実施するために家庭経営請負制の長期的維持と、農業経営体制メカニズムの刷新を行うとともに、土地請負経営権の流動化を進め、集約的経営と土地収穫率の向上を促進するとしている。特に耕地保護については、農地転用が進むなか、省レベル政府が責任を持って、厳格に管理することを求めている。その他科学技術の発展と普及、生産力向上のために、傾斜的に財政投入を行うなど、国内食糧安全の確保及びそのための食糧増産、流通改善、そして農業経営安定と収入増加のため

の加工業の発展、技術開発・普及、情報サービス提供に重点が置かれている。

#### 〈関連計画〉

その他、関連計画として、「全国食糧生産能力5000万トン新增規画（2009～2020）」、「耕地保護と土地整理復墾開発規画」、「水資源保護と開発利用規画」「農業及び食糧科技発展規画」「食糧節約型牧畜業発展規画」「油料及び食用植物油発展規画」「食糧現代物流発展規画」「食糧備蓄体系建設規画」「食糧加工業発展規画」などが出されている。

そのなかで、今後の食糧生産に大きく関連する「全国食糧生産能力5000万トン新增規画（2009～2020）（以下増産計画）」では、上述の長期計画の予測に基づき、2020年時点で食糧生産に4500万トンの不足が生じると見積もり<sup>3)</sup>、5,000万トンの増産計画を打ち出している。特に、米、小麦、トウモロコシの単位収穫量が、世界上位10位までの国と比較して、それぞれ71%、60%、67%しかなく、増産潜在力がまだ存在すると述べている。その潜在力を引き出す方策として、中低産田の改善、優良品種の開発・普及、耕作方式の改善、技術の普及、農業機械化水準の引き上げ、病虫害対策の強化が挙げられている。現在の13の主産省からさらに680の主産県を選び、傾斜的にインフラ建設等を行い生産力を向上させる、非主産地の自給率を高めるといった方針も挙げられている。

食糧主要主産地である東北地区（内蒙古を含む）については、1,505万トンの食糧増産任務が課された。これは、全国の増産量の約3割にあたり、同じく主産地である黄淮海地区の32.9%とともに重い負担となっている。吉林省西部など農業に適しながら未だ耕作地として整備されていない地域の開発・整備を行い、それら地域についても、225万トンの生産増加が目標とされている。東北地域では、東部では洪水、西部では旱魃が深刻で、土壤凝固、耕地の質の低下が起きているため、増産のためにはかなり抜本的な対策が必要となる。本計画では、重点プロジェクトとして水利建設プロジェクトを実施するとともに、土地整理・開墾・整備により2000万畝を新たに確保するとしている。そのなかで、本計画でも新たな開発・整備地域として吉林省西部が挙げられているように、東北地域への期待は大きい。しかしながら、寒冷な気候のために、多毛作はほとんど行われず、秋収穫が主で、耕地の有効利用という点では不利である。2006年の播種面積／耕地面積は遼寧省で0.902、吉林省で0.894、黒龍江省で0.889と何れも1を割っており、最も高い湖南省の2.043は当然ながら、全国平均1.208よりも低くなっている（高屋，2009）。このような地域での増産には品種改良や種子開発、栽培技術の普及などが重要な課題となろう。計画の中でも重点項目に、東北地域主力農産物である米、トウモロコシに関する研究開発が盛り込まれている。また機械化については、黄淮海地区、西北地区、山西地区とともに、重点地域に指定され、機械化モデル県を設置し、普及を推進するとされている。その他生態環境の保護による災害の防止や、環境保護による土壤汚染の防止・改善、物流整備などのプロジェクトが計画されている。

2007年に国家発展改革委員会より出された「食糧現代物流発展規画」では、2006年から2015年までに11次五カ年規画や国务院の「食糧流通体制改革政策措置をさらに改善することに関する通知」に基づき、近代的食糧物流の全国的発展に向け、「四散化」改革などを中心とする計画が策定された。特に東北地区（内蒙古を含む）は2005年で、5,710万トンの食糧を他地域に供給しており（黄淮海地区と長江中下流域地区でそれぞれ1710万トン）、中国において重要な食糧供給基地となっ

表5 六大食糧流通における流通量予測

	実数(万トン)			シェア(%)		
	03~05年平均	2010年予測	2015年予測	03~05年平均	2010年予測	2015年予測
全 国	15,051	17,000	18,500	100	100	100
東 北 流 出	5,270	4,600	4,900	35.01	27.06	26.49
黄 淮 海 流 出	1,856	2,400	2,800	12.33	14.12	15.14
長江中下流域流出	1,895	2,100	2,500	12.59	12.35	13.51
華 東 沿 海 流 入	4,523	5,300	6,000	30.05	31.18	32.43
華 南 沿 海 流 入	2,862	3,800	4,440	19.02	22.35	24.00
京 津 流 入	1,041	1,370	1,700	6.92	8.06	9.19

(出所)「食糧現代物流発展計画」より作成。

ている(表5)。その輸送は主に鉄道、船で行われており、それぞれ48%と42%を占めている。輸送の中心地は大連で、その大連と営口で約2000万トン、東北港湾食糧積み出し量のおよそ8割を担っており、供給地である東北地区からの送り出し輸送についてはかなり整備が進んでいる。

しかしながら、本計画では中国の食糧流通は物流コストが高く、効率が低く、損耗が大きいなど問題点を指摘し、①食糧倉庫設備が不十分で、食糧包装、積み降ろし、発送に適している倉庫はわずか11%で、特に東北以外の主産地と南部消費地において中継倉庫の不足が深刻である。②輸送方式が遅れており、85%が伝統的な包装と輸送方式を採用しており、保存、輸送などの段階で何度も包装が変更され、その際の食糧や包装資材の損耗が大きい。③包装や積み降ろし段階での自動化レベルが低く、自動鉄道積み降ろし設備は全国で1.2%に不足している。④物流資源が分散し、小規模企業が乱立している。特に東北地区では食糧運び出しを行う企業が多く、個々の取扱量が少ないため、輸送の規模化、効率化の妨げとなっている、などの問題点が指摘されている。

これらを改善するための具体的計画としては、①食糧移送中継庫の建設と改善、特に南方消費地の沿海港湾物流拠点の強化と華東・華南地区港湾の受入・移送能力の強化、②主要物流拠点における食糧庫・食糧(油)加工企業による港湾、卸売市場、輸送施設建設を通じた輸送システムの整備と輸送能力の向上、東北及び黄淮海食糧主産地における食糧集荷能力の向上、③輸送設備、輸送車両・船舶増強、④食糧電子取引・物流公共サービスの確立、情報サービス企業の育成、食糧検査施設の建設、などが挙げられている。またそのために食糧物流関連企業の合併・再編の促進、物流拠点の建設と機械化プロジェクトを実施し、これらに対して政策的支援と、財政的支援を行うこと、人材の育成を行うことが述べられている。

主産地から消費地への物流コストは販売価格の20~30%を占めており、これは先進国の倍に当たる。また東北地区の食糧が南方の消費地へ運ばれるのに20~30日を要しており、これも先進国の同距離輸送の2倍の時間がかかっている。さらに輸送段階で800万トンの損耗が発生しており、東北地区をはじめとする主産地から消費地への輸送、特に消費地や中継地点における受入、保存、発送拠点の育成と、近代化、効率化が重要なポイントとなっている。また中国食糧の価格競争力を高め、輸入食糧との競合に打ち勝つためにも、このような流通近代化によるコスト削減は重要

な課題である。

さらに2009年7月には「食糧加工業発展計画大綱（2009～2020年）」が国务院及び関連部門に提出された。報道によると、近年食糧加工業の主産地への移転と、企業大規模化が進みつつあり、一部の食糧（油）加工大型国営企業や民間企業が出現してきているが、初級加工能力が過剰で産業チェーンの構築が不十分であり、資源利用効率も低いといった問題を抱えている。例えば中国の米加工による付加価値率は1：1.3で、国際先進水準の1：5に比べかなり低い。そのため、計画では食糧加工業の大規模化、効率化を進め、食糧食品の健全化と工業化比重を高め、産業の高度化を目指している。加工基地建设を行い、大規模で、製品構造が合理化された、効率的な優良企業を育成し、食糧（油）加工業の集約化を進め、そのための財政投入を増加させ、技術向上・人材育成などの政策的支援を行い、競争力を高めるとしている。その他、食糧加工業や流通業の発展によって、農民収入の増加や、就業の増加、地方経済の発展を促し、国家の食糧安全にも寄与することが期待されており、安全管理・検査体系を構築し、食品安全を保障するとともに、生産地と消費地との協調発展及び生産・流通・加工の協調発展メカニズムの構築を目指している。

特に注目されるのは、外資企業の食糧加工における影響を考慮し、その参入、買収合併審査制度を導入することで、外資進出の抑制を図ろうとしているとの報道である。特に大豆加工における外資依存が高く、搾油加工では80%が外資に占められている。このような状況は大豆生産にも影響を及ぼしており、さらにその他食糧加工への外資進出が心配されている。審査制度の詳細はまだ明らかではないが、恐らく外資の進出を規制する方向で制定されるものと見られている。

#### ＜食糧政策の問題点と今後の展望＞

ここまで、政府の農業政策及び食糧政策の展開を見てきたが、改革開放以降中国農業は大きな構造転換を経験し、特に野菜などを中心とする輸出・加工輸出が発展する一方で、食糧生産に関しては、耕地面積の狭さや制度、政策的制限から増産を達成しながらもその収益は低く、また加工、流通にも問題点が多い。世界的にも耕地は減少しており、さらに中国をはじめとする新興国の経済発展に伴う食糧需要の増加、2008年に経験した穀物価格の高騰など世界的に食糧安全への危機感が高まっている。そのなかで中国がいかに食糧需給の安定を達成させるのかは世界中が注目する問題でもある。中国自身も産児抑制を行いつつも人口は増加し続け、2033年前後に15億人に達すると予測されており、また所得増加による動物性タンパク摂取や食用油の消費も拡大している。さらに工業用原料としての消費も拡大しており、トウモロコシや大豆を中心に食糧需要は今後も増加すると考えられる。

東北三省は先にも述べたように、中国の食糧主産地であり、またその食糧主産地のなかでも最大の他地域への食糧供給基地となっている。また耕地面積の面でも、土地集約的食糧を生産するにあたり、中国国内では最も優位性を持っており、さらに耕地面積拡大においても期待が寄せられているなど、今後の中国食糧需給の安全を占ううえで重要な地域である。しかし、食糧主産地、食糧供給基地であるがゆえに、その生産構造は食糧生産に偏っており、政府の食糧政策や方針転換に大きく影響を受けてきた。政府は食糧増産を促進するため、買付価格を引き上げ農家の生産意欲を刺激してきたが、90年代以降、食糧増産とともに価格が低下すると、食糧流通の市場化を徐々に推し進め、保護価格の引き下げや、その範囲の縮小、流通多様化を実施し、農家の生産意

欲にマイナスの影響を与えた。卸売市場や先物市場など食糧流通市場の育成や、保存・備蓄・加工などの体制が十分に整備されていないなかで実施された食糧流通の市場化は、リスクの分散が十分に行われず、農家経営を直撃した。農民の出稼ぎや農村の工業化、都市化に伴い農家所得の農業外所得が増加しているが、東北三省では遼寧省を除く、黒龍江省、吉林省で農家の農業外所得の比重が低くその多くを農業経営に依存しているため、この地域の食糧栽培農家への影響は大きい。また農家経営請負制以降零細化されてしまった農業経営に対する、生産支援やリスク分散のための協同化、組織化も十分ではなかった。

このような問題に対し、政府は食糧問題を重要な政策課題と位置付け、先に述べたような主産地の形成と育成、耕地保護・改善、優良品種への転換促進、食糧生産農家への直接補助などによる生産能力の増加と、政府備蓄制度の改革、流通整備、市場の育成、加工業の発展によるコスト削減と高付加価値化、リスクの分散を目指している。しかし、そもそも中国の耕地面積は狭く、農業就業人口も多いことから経営面積が狭いことは、土地集約的作物である食糧の生産発展の大きな壁となっている。多収穫・高品質品種の研究開発やその導入、栽培技術の開発・普及とともに、耕地の集約化、大規模化は重要な課題となろう。また生産地における加工は初級加工が多く、生産地におけるさらなる加工業の発展と高付加価値化も重要である。そのためには加工業の生産地での発展とそれらによる生産の集約化、品質管理レベルの向上、余剰労働力吸収が鍵となる。沿海地域を中心とする食品加工の発展とそれに伴い形成された「企業＋農家」、「企業＋生産基地」モデル、あるいは今後発展の期待される農民專業合作社を加えた「企業＋合作社＋農家」モデルは、これからの食糧生産、流通、販売にとっても重要な発展モデルであり、加工企業や農民專業合作社発展のための支援とその成果が期待される。しかし、農地集約と経営大規模化には加工業発展による余剰労働力の吸収のみならず、さらなる労働力移転が必要であり、それに伴う耕地の流動化促進が必要である。そのためには、耕地流動化のための体制、制度整備とともに、農村の人々の社会保障制度をさらに整備し耕地が担っている社会保障的役割を解消することや、出稼ぎ農民の待遇改善など環境整備が必要である。

そして食糧生産の収益を改善することも重要な課題となっている。現在政府は食糧生産農家に直接補助を実施し生産維持を行っているが、食糧生産そのものの収益性が低いままでは財政負担が増えるばかりで生産能力の維持、増加は難しい。これには経営規模の拡大とともに、栽培技術や品種の研究開発の促進と普及、品質向上やブランド化、生産・加工・保存の機械化や設備導入による効率化、市場情報の収集とマーケティングによる販売能力の向上などが重要である。現在技術普及に関しては様々な計画や政府方針が出されているが、その実施は郷鎮レベル政府が基礎となっており、先に述べたように郷鎮レベル政府の財政基盤は脆弱で、地域格差も大きい。この点に関しての国家的財政支援と政策支援がさらに必要であろう。政府以外にも、企業や合作社の進出・発展及びそれらによる研究開発、普及、品質管理向上とブランド育成、宣伝・販売も期待される。また食糧特に、米、小麦は食の多様化により販売が難しくなっており、生産量も伸び悩んでいる。今後の戦略として市場の開拓と販売戦略が必要であるが、例えば東北地域で生産される粳米は中国国内でも有名で、いくつかのブランドが確立されている。このようなブランド化された商品は、国内はもちろん、海外での市場開拓によりその販売ルートの多様化と、国際市場での競争を通じたさらなる品質向上が期待される。食糧供給安定のため、現在中国政府は食糧輸出

抑制策に乗り出しているが、米に関しては一部輸出を自由化し、高品質品種の生産・加工を刺激するべきであろう。

一方東北三省のその他主要作物であるトウモロコシ、大豆については、先に述べたように飼料用需要と食用油需要が増加し続けており、その需要増加と輸入品との競合にいかに対応するかが重要な課題である。大豆はすでに大量輸入が行われているが、トウモロコシについても飼料需要の増大で輸出は減少しており今後は南方地域を中心に輸入が増加する可能性が大きい。そのなかで、生産の効率化と品質の向上及び加工業の発展促進が重要となろう。大豆加工に関しては輸入の増加と外資進出に伴う沿海地域での加工業の発展により、すでに油脂加工能力が過剰になっており、小規模加工企業の経営は厳しい状態に置かれている。2008年に政府は「大豆加工業の健全発展を促進することに関する指導意見」を出し、国内加工企業の合併、整理及び生産・加工・販売を一体化したチェーン化を目指している。また、トウモロコシについても、2007年に「トウモロコシ高度加工業健全発展に関する指導意見<sup>5)</sup>」を出し、その発展促進を目指している。トウモロコシ加工に関しては、すでに原料産地への加工業の移転が進んでおり、東北三省に内蒙古、山東、河北、河南、安徽などを加えた8カ所での高度加工のシェアは全国の8割以上を占めている。しかし、その加工需要に対し生産が追いついていない。すでに南方消費地の飼料用需要を満たすことが出来ず、輸入に頼っている状態であり、輸入増加による国際市場への影響が心配されるとともに、国内においても供給不足による価格上昇が他の食糧価格にも影響を与えている。そのため指導意見では他の飼料原料の使用拡大と、トウモロコシの飼料用、加工用使用比率を抑制すること、東北と黄淮海トウモロコシ生産地域の生産力増強と他地域への供給を強化することが述べられているが、耕地等の制約から短期的に生産力が大幅に上昇することは難しく、今後の輸入増加は避けられないだろう。大豆同様、輸入増加に備えた、生産効率化、規模化などによる価格競争力の強化、加工企業の競争力強化が急がれる。

さらに、食糧分野への外資進出規制については、中国経済全体で外資の市場支配が問題となるなか、大変難しい問題ではあるが、政府の財政的・政策的支援や国内資本のみでの加工、流通・情報システムの整備には時間がかかる。積極的な外資の利用と、それによる迅速な近代的サプライチェーンシステムの構築と発展、ノウハウの取得がなされなければ、食糧流通の市場化と食糧生産収益の改善は難しいだろう。

## おわりに

東北三省は食糧の重要な生産地であり、また供給基地でもある。そのためその収入は当然ながら食糧生産に依存しているが、一方で食糧生産の収益は低く、この地域の食糧生産農家の所得は食糧供給という重要な役割を担いながら、沿海地域を中心とする経済作物生産農家に比べ低い状態に置かれている。また食糧増産政策と、食糧流通体制の構築や生産支援体制が十分に整わない状況下で実施された販売市場、流通市場の自由化に、食糧生産農家は振り回されてきた。このままでは増産とそれに伴う価格低迷、販売不振、その結果としての減産と価格高騰、そして再び増産へという悪循環に陥ってしまうだろう。食糧安全のために増産を計画し、生産を支援すること、

そして流通制度を整備することは、当然のことではあるが、それに加えて、生産農家の販売の安定やノウハウの取得、保存・加工など価格低下や販売不振などに対するリスク分散技術やその体制の構築が同時に迅速になされなければならない。そのためには積極的な外資利用も重要であろう。国内食糧市場の安定と安全を重視するあまり、外資規制や輸出抑制を行うなど食糧分野を政府が囲い込んでしまえば、悪循環から抜け出せず、結局は食糧生産の衰退を招く可能性がある。国内企業の競争力向上への配慮は必要であるが、それとともに外資を規制するよりも積極的に利用すること、また国際市場での競争を通じた品質の向上と生産・加工・流通・販売技術やノウハウの取得を促進することが重要である。そしてその外資との競争、国際市場での競争を支えるための、構造調整、研究開発とその普及、農地集約のための制度や環境整備などにこそ政府の政策的支援が必要であり、同時に企業や合作社の発展を支え、それらを通じた農家の組織化と農地集約及び技術の普及と品質管理、加工、流通の発展、販売能力の向上を目指すことが重要である。

#### 注

- 1) この弁法に関しては、それぞれの商品ごとに登録を行わなければならない、また既存の商品の成分調整をした場合にも再度登録申請を行わなければならないなど、企業負担が重いことから肥料生産企業から取り消しの要望が出されている。また現在政府は「肥料管理条例」制定を準備しているとの情報もあり、企業側は弁法を取り消しと、新しい条例での生産企業への負担軽減を求めている。
- 2) 主に食糧買付け、備蓄企業に対する補助に使用される資金で、保護価格による食糧買付けや、価格安定のための安値での販売について、その利息や費用、損失に対し補助を実施している。中央と地方財政からの補助及び買付けた食糧の販売、備蓄食糧の放出などによる収益で構成されており、食糧価格の安定や農民権益保護のために1994年に設立された。
- 3) 食糧生産量は、2005年～2007年で平均4億9500万トン、2008年では5億2850万トンであった。本計画では食糧生産能力を約5億トンレベルと設定している。
- 4) 「華夏時報」2009年7月11日 (<http://finance.qq.com/a/20090711/000121.htm>)
- 5) 発酵製品、でんぷん、アルコール、燃料アルコール、医薬、化学工業製品などへの加工。

#### 参考文献

- 王楽平(1995)「中国食糧貿易制度の変容と背景」東京農工大学『人間と社会』No.6
- 柯隆(2004)「中国における食料価格上昇の背景に関する一考察」『Economics Review』No.4
- 巖善平(2004)「変貌する農民国家」(加藤弘之・上原一慶編著『中国経済論』ミネルヴァ書房、第4章)
- 巖善平(2008)「中国における『三農政策』とその転換」(アジア政経学会監修、武田康裕・丸川知雄、巖善平編著『現代アジア研究3 政策』慶應義塾大学出版会、第Ⅱ部第9章)
- 高屋和子(2008)「中国の社会主義新農村建設——行財政改革の観点から——」『現代中国研究』第22号
- 高屋和子(2009)「改革開放以降の東北三省農業の特徴と課題(1)」『立命館経済学』第58巻3号
- 白恩実(2007)「中国農産物流通に関する一考察——WTO加盟前後を比較して——」『修道商学』第47巻2号
- 「華夏時報」2009年7月11日 (<http://finance.qq.com/a/20090711/000121.htm>)
- 国家発展と改革委員会価格司編(2009)『全国農産品コスト収益資料匯編 2009』中国統計出版社
- 農業部市場と経済信息司課題組(2009)『中国農産品市場調査報告 2008』北京出版社
- 農業部「中国農業信息网」(<http://www.agri.gov.cn/zcfg/>)