

食糧安全保障政策を強化 する中国——トウモロコシを中心に

寶劍 久俊

世界有数の農業大国である中国は、穀物生産においても世界で重要な位置を占めている。二〇〇七年の中国の小麦と玉米の生産量はともに世界第一位で、トウモロコシでもアメリカに次ぐ世界第二位の生産規模を誇る。

しかし、アメリカなどの穀物大国と異なり、中国は穀物生産量に対する輸出の割合は非常に低く、基本的に穀物の自給国である。穀物のなかで中国の輸出量が比較的多いトウモロコシでは、二〇〇〇年代前半に毎年一〇〇〇万トン以上の輸出を行っていた。しかしその輸出量は国内需給を達成したうえで政府が決定しているため、年によって輸出入量の変動が大きい(図1)。

また、中国は主要穀物については国内自給を維持する一方で、野菜・果物など高い競争力を持つ労働集約的な農作物では、世界有数の輸出国であり、大豆について中国はアメリカや南米から大量の輸入を行っている。この事実が示すように、農産物の品目や競争力、そして政府の政策

介入によって中国の農産物貿易の展開は大きく異なる。

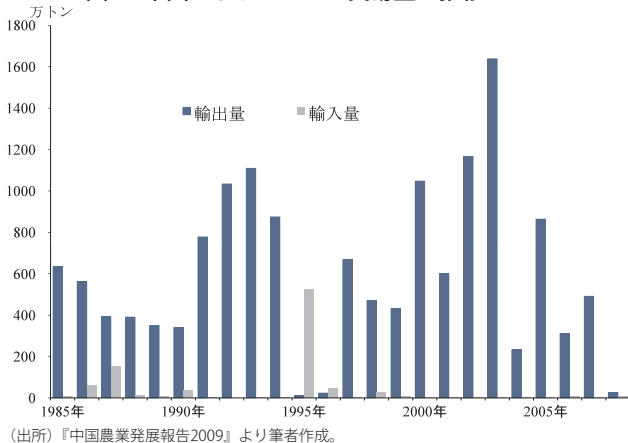
そこで本稿では、中国の代表的な穀物であるトウモロコシに焦点を当て、二〇〇八年の穀物価格高騰前後のトウモロコシをめぐる中国の動向と、その輸出政策の実態について考察していく。

●穀物価格高騰と中国の穀物輸出規制

一九九〇年代後半、中国では食糧(穀物のほかに、豆類とイモ類を含む)生産量が五億トンを突破する一方、人々の生活水準が向上したことで、穀物消費が伸びなやみ、穀物は生産過剰状態に陥った。さらに一九九〇年代末には、中国政府が主要穀物を市場価格よりも高い価格で買い入れたことで、多くの穀物在庫を抱え込んでしまった。そのため中国政府はトウモロコシについて、補助金付きの海外輸出とコーンスターチやエタノールなどの工業用原料としての利用を積極的に進めてきた(写真)。

その結果、トウモロコシ在庫量

図1 中国のトウモロコシ貿易量の推移



(出所)『中国農業発展報告2009』より筆者作成。

の急速な減少を引き起こし、一九九〇年代末には一〇〇%を超えていた在庫率は二〇〇六年には二五%前後まで低下し、トウモロコシの需給逼迫の傾向もみられてきた。さらに、アメリカでトウモロコシを利用したバイオエタノール生産が大幅に増大したことで、トウモロコシの国際価格が高騰してきた。そのため、中国政府はトウモロコシを始めとする主要穀物の輸出規制を強化する措置を立て続けに打ち出した。

写真 トウモロコシを原料としたアルコール製造工場(山西省定襄県)



(出所) 筆者撮影。

具体的な政策としては、①二〇〇七年一月二二日から麦類、玉米、

トウモロコシ、大豆などの穀物とその製粉に対する輸出戻し税を廃止する、②二〇〇八年の年初から一年間限定で麦類二〇%、麦粉二五%、玉米・トウモロコシ・大豆五%、米粉・トウモロコシ粉・大豆粉一〇%などの輸出関税を導入する、③二〇〇八年から小麦粉、米粉、トウモロコシ粉などの粉製品を輸出割当許可管理対象に追加する、といった措置が実施された(参考文献①、④)。

この輸出規制によって、二〇〇八年の中国の食糧輸出入量はわずか一八六万トンにとどまり、二〇〇七年の九八六万トンから大幅に減少した。とりわけ、小麦とトウモロコシの輸出入量が大きく、小麦は二〇〇七年の三〇七万トンから二〇〇八年には一三万トン、トウモロコシも四九二

全国卸売市場の平均価格を表示した。大豆に関しては年間三〇〇〇万トン以上を輸入しているため、国際相場の高騰を反映して二〇〇七年末から中国国内の卸売市場価格も大きく高騰したが、小麦とトウモロコシについては比較的安定した国内価格を維持し続けた。また、コメの価格をみると二〇〇八年五月頃に若干の上昇がみられるものの、その後の価

格変動は安定している。
●食糧安全保障とバイオエタノール
 穀物に対する輸出規制の背後には、中国政府による食糧安全保障への強い姿勢が存在する。それはバイオエタノール生産をめぐる政策転換にも如実に表れている。
 中国では一九九〇年代末の政府食糧買付によって発生した余剰トウモロコシの処理と、急速なモーターゼーションによるガソリン需要増に対応するため、

政府は二〇〇〇年ごろからトウモロコシを利用したバイオエタノールの工場設立と販売を支援してきた。黒龍江省のハルビン市と肇東市では、二〇〇二年九月からガソリンにバイオエタノールを一〇％添加したガソリン(E10)の販売を開始し、吉林省では二〇〇三年一月から全国に先駆け、省内でのE10ガソリンの販売を義務づけた。さらに二〇〇四年一月からは黒龍江省、吉林省、遼寧省、河南省、安徽省の五省全域で、二〇〇六年からは湖北省、河北省、山東省、江蘇省の四省の一部地域でもE10の使用を定めた(参考文献③)。
 しかしトウモロコシの在庫量の急激な減少と国際的な穀物価格の高騰を受け、中国政府はバイオエタノール

政策の大きな転換を打ち出した。すなわち、二〇〇六年二月に国家発展改革委員会は「トウモロコシ加工生産管理の緊急通知」を発表し、穀物と競合するバイオエタノール生産を抑制する方針を示したのである。そして新規エタノールプラント建設の凍結、操業中の四社のバイオエタノール生産企業に対する設備拡大の政府許可要請の義務化が決定され、さらにキャッサバなどのイモ類を原料とするバイオエタノール工場建設のみを認可することとなった。そして二〇〇七年九月には、国家発展改革委員会が「トウモロコシ加工産業の健全発展の促進に対する意見」を発表し、非穀物系原料によるバイオエタノール生産の方針を一層強化した。
 二〇〇六年当時、中国のトウモロコシ総消費量のうち、バイオエタノール原料として利用されるトウモロコシはわずか二七二万トン(全体の二%)であった。それにも関わらず、トウモロコシによるバイオエタノール生産を抑制し、飼料用トウモロコシの確保を優先したことからも、食糧安全保障政策を強化する中国政府の姿勢がうかがえる。
 さらに穀物価格の高騰がピークを越えた二〇〇八年七月、國務院常務会議は「国家食糧安全保障中長期計画綱領」を承認し、食糧安全保障を

一層強化することを鮮明にした。この綱領では、①食糧自給率を九五%以上に安定させること、②二〇一〇年の食糧生産能力を五億トン以上とし、二〇二〇年までにそれを五億四〇〇〇万トン以上とするという二つの目標が掲げられた。そしてこれらの目標を実現するため、耕地面積は一億二〇〇〇万ヘクタール、基本農地面積は一億四〇〇〇万ヘクタールを下回らないよう耕地保護を強化すること、農業基盤整備の強化と食糧備蓄体系の改善を図ることなどが定められた。
 したがって、中国の食糧安全保障政策は、国内での自給用食糧生産の維持とそのため農地を確保する一方、輸出については国際価格が高騰する際には厳しい輸出規制をかけるが、国際市場が安定している場合には国内余剰食糧を海外に販売するという基本原則に則っていると考えられる。

●トウモロコシ貿易の制度と実態
 中国では一九九六年から主要な穀物と油糧作物について輸入関税割当制度を導入したが、WTO加盟後の二〇〇二年には大豆や大麦、菜種や落花生油などに対する輸入関税割当を撤廃した。その後、中国の大豆輸入量は急増し、二〇〇三年には二〇七四万トン、二〇〇八年には三七四

万トンから二七万トンへと輸出量が激減したことから、事実上の輸出禁止措置が採られたといえる。このような厳しい輸出政策のおかげで、二〇〇八年の国際穀物市場価格の変動にも関わらず、大豆を除く中国の主要穀物の国内卸売市場価格を安定させることに成功したのである。

図2では、中国における主要穀物

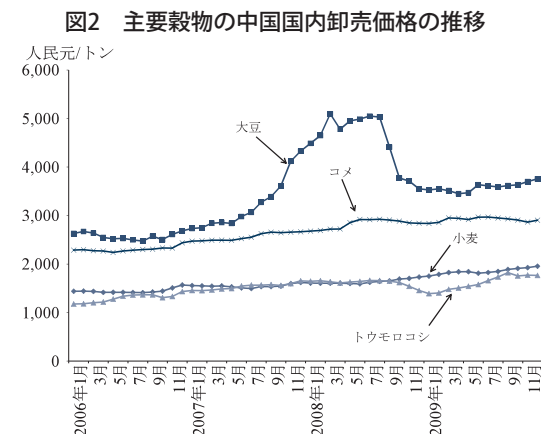


図2 主要穀物の中国国内卸売価格の推移
 (出所) 鄭州糧食卸売市場ホームページ (http://www.czgm.com/) より筆者作成。
 (注) 小麦は三等白小麦、大豆は三等油脂大豆、トウモロコシは二等黄トウモロコシ、玉米は標準一等二期インディカ米の全国卸売市場の平均価格。

三万トンに達し、世界の大豆輸入量の五〇%以上を中国が輸入するまでに至った。

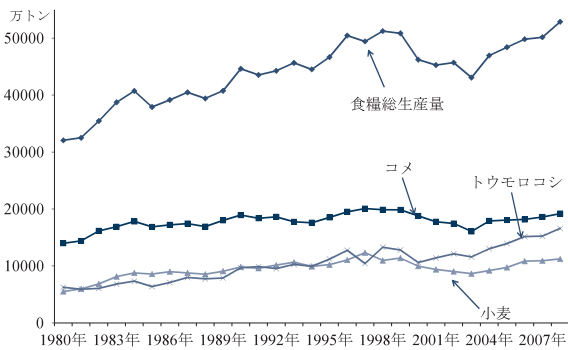
それに対してトウモロコシ、小麦、コメについては輸入関税割当が維持された。トウモロコシの輸入税率一%の関税割当数量は、二〇〇二年は五八五万トン、二〇〇三年は六五三万トン、二〇〇四〇八年は七二〇万トンに設定されていた。WTO加入当初、中国のトウモロコシ価格は国際価格を上回っていたため、中国がトウモロコシ輸入国に転じていくことが予想されていた。しかしながら、二〇〇二年以降の中国のトウモロコシ輸入量は一〇万トンを超えたことはなく、輸入割当枠を大きく下回り続けている。

ところで、中国のトウモロコシ輸出制度は、国家发展改革委員会が中国国内の需給関係や穀物価格、CPIなどを総合的に判断したうえでトウモロコシの輸出総枠を決め、各省に輸出货量を配分するという形になっている。また、トウモロコシの輸出権を保有し、輸出業務を担当しているのは中糧集団（COFCO）と吉糧集団の二社のみである（二〇〇九年現在）。中糧集団は中国最大の国有アグリビジネス企業で、食糧の国内流通と貿易業務、製油業を始め幅広い事業を手がけるコングロマリットであり、吉糧集団も吉林省人

民政府が出資して設立された国有企業で、穀物の買付・販売を始め、穀物の物流業や先物取引など様々な事業活動を行っている。

さらにトウモロコシの国内価格が国際価格を上回る中国では、輸出企業を支援することを目的に輸出に關する付加価値税の免除や還付を行ったり、輸送のための鉄道建設基金の減免を実施している（参考文献②）。鳥インフルエンザの発生によって飼料用トウモロコシの需要が弱含みをみせた二〇〇五年には、中国政府はトンあたり一四〇元の保管輸送費の補助と、トンあたり一四三元の付加価値税の還付を行い、省政府も独自の輸出補助金（トンあたり六〇〇七〇元程度）を支給することで、トウ

図3 中国の食糧生産量の推移



(出所)『新中国五十年農業統計資料』、『中国農業発展報告』(各年版)より筆者作成。

モロコシを買い付けける国有食糧企業と輸出企業を政策的に支援した。このように中国のトウモロコシ輸出は、政府による厳しい管理と強い政策介入のもとで行われている。

●中国の食糧生産の動向

ところで、輸出規制によって国内の穀物市場を安定化させるには、穀物需要に見合った国内の穀物生産を維持することが不可欠である。中国の食糧生産の趨勢を示すため、図3では一九八〇年以降の食糧生産量の変動を示した。食糧全体の生産量は若干の変動はあるものの一九九〇年代半ばまで順調に増加し続け、一九九六年には生産量が五億トンを突破し、一九九八年には五億二二三〇万トンとなった。

しかし主食に対する需要の低下と食糧の過剰生産によって、余剰食糧の発生と逆ざや補填のための財政負担問題が深刻化したことから、一九九九年から本格的な食糧流通自由化と、野菜や果物などのより収益性の高い作物への転換を促進してきた。その結果、二〇〇三年の食糧生産量は四億三〇七〇万トンまで落ち込み、二〇〇四年の主要穀物の販売価格も、対前年比二〇〇四〇%の大幅な上昇となった。

そこで中国政府は再び食糧生産を支援する姿勢を鮮明に打ち出し、二

〇〇四年には食糧主産地での食糧買付の完全自由化を実施するとともに、生産農家への直接保護の実施や最低買付価格を設定するなど、食糧増産政策を強化した。その後、食糧生産は再び増加傾向を示し、二〇〇四年から六年間連続の増産を実現して、二〇〇九年には生産量が五億三〇八二万トンとなった。

とりわけ二〇〇〇年代の食糧増産はトウモロコシの増産による影響が大きい。小麦やコメと異なり、トウモロコシの作付面積は一九九〇年代に入っても増加傾向がみられ、二〇〇八年の作付面積は一九九〇年のそれよりも約四割増加している。作付面積の拡大とハイブリッド品種の普及によって、トウモロコシの生産量の増加は著しく、二〇〇五年には一九九八年の生産量（一億三二九五万トン）を上回り、その後も最高記録を順調に更新し続け、二〇〇八年にはその生産量が一億六五九一万トンとなった。

●食糧生産への新たな補助政策

食糧流通制度の完全自由化以降、食糧生産に対する補助制度にも大きな変更が行われた。第一に、市場価格よりも若干有利であった保護価格による買付け制度を廃止し、最低買付価格制度を導入したことである。最低買付価格制度とは、市場価格が

政府によって事前に公表した最低買付価格を下回る場合、後者の価格で買い上げが行われるもので、食糧価格の大幅な下落を抑える効果をもっている。

最低買付価格は二〇〇四年にはコメについて開始され、二〇〇六年から小麦もその対象に追加された。コメの最低買付価格による買付が実際には発動したのは二〇〇五年で、その後も頻繁に買付が行われた。国際的な穀物価格の高騰が収まった二〇〇八年秋以降、コメ価格の低迷が顕著となったため、政府は国家臨時ストックの形で一四三万トンのコメの買い取りを行った。小麦についても、市場価格が低迷した二〇〇七年には二八九万トン、二〇〇八年には四一七万トンの最低買付価格による買い取りを実施した。

さらに、最低買付価格は二〇〇八年から大幅に引き上げられた。コメの最低買付価格の上昇率は二〇〇八年が対前年比九・三〜一〇%、二〇〇九年が同一六・九%、小麦についても二〇〇八年は同六・九%、二〇〇九年は同一三%引き上げられ、政府が価格支持政策を強化していることがわかる。

他方、トウモロコシは旺盛な需要の伸びを反映して二〇〇九年まで最低買付価格の買い付け対象とはなっていない。しかし、トウモロコシの

増産にともない、二〇〇七年頃から販売価格の下落傾向がみられたことから、政府は中央備蓄として市場価格よりも有利な価格でのトウモロコシ買付を実施し、その購入量は二〇〇七年には四六〇万トン、二〇〇八年には三五七万トンに達した。そして最低買付価格と同様、二〇〇九年の中央備蓄の買付価格は二〇〇七年よりも約一七%程度引き上げられている。

第二の補助制度は、二〇〇四年から実施された食糧生産農家への直接補助である。以前は一部の食糧について、市場価格より高い保護価格で購入し、その逆ざやを負担する国有食糧企業に対して「糧食リスク基金」から補助金を支出していた。食糧流通の完全自由化後、この補助金支出を取りやめ、食糧生産農家に対して現金を直接支出することで、農家の食糧生産に対する意欲を高めることを目指した。農家への直接補助金として、二〇〇四年には一・一六億元、二〇〇九年には一・五一億元を支給した。

直接補助金以外にも、農家が優良品種を導入するための補助金や農業機械購入に対する補助金、農業生産資材価格の高騰に対応するため実施された農業生産資材への総合直接補助金といった補助金も支出されている。直接補助を含めたこれらの「四

つの補助金」の総支給額は、二〇〇八年は一〇二九億元、二〇〇九年は一・二七五億元となった。

●食糧安全保障政策の大きな課題

世界的な穀物価格の高騰を受け、中国政府は食糧流通完全自由化後も食糧安全保障の観点から、穀物輸出を厳しく管理すると同時に、トウモロコシを始めとする主要穀物に対する価格支持政策と、食糧生産農家と加工企業への補助政策を強化してきた。その結果、大豆を除く主要穀物の国際価格高騰が、中国国内の穀物価格に波及することを抑えることに成功した。

中国政府によるこのような食糧安全保障政策は、一国としての穀物価格の安定を維持するうえでは大きな意義があるものの、輸出規制は世界的な穀物価格の不安定性を増幅させ、国際価格の高騰を煽ってしまった側面もある。また、トウモロコシと小麦の国内価格が国際価格を大きく上回っている状況で、穀物の最低買付価格の引き上げを行うことは、食糧赤字の拡大による将来的な財政負担となる危険性も高い。

リーマンショック後、急速な景気回復を実現し、高い経済成長を維持する中国は財政収入の増加も著しいことから、食糧赤字を穴埋めすることとはそれほど困難なことではない。

また、収益性の低い食糧生産農家に対する補助政策は、都市住民との間の深刻な経済格差を縮小させるプラスの効果もある。

しかしながら、国際的な穀物需給に反する過剰な保護政策は、中国の農業生産の非効率性を温存させ、農業の構造調整を阻む要因にもなりかねない。そして世界第三位のGDPを誇る経済大国の中国は、一国としての食糧安全保障のみならず、世界の食糧安全保障に対しても大きな責務を果たすべき段階にきている。(ほうけん ひさとし/アジア経済研究所開発戦略研究グループ)

《参考文献》

- ①池上彰英「食料増産・輸出規制に乗り出した中国」『農業と経済』二〇〇八年二月号。
- ②郭慶海「中国のトウモロコシ市場に関する分析」『農業経済研究』第八一卷第二号、二〇〇九年。
- ③銭小平「中国におけるエタノール生産」坂内久・大江徹男編『燃料か食料か——バイオエタノールの真実』日本経済評論社、二〇〇八年。
- ④森路未央「中国の食糧確保戦略——トウモロコシの需給逼迫等を背景として」二〇〇八年 (<http://www.maif.go.jp/primaff/koho/seika/project/pdf/cyugoku-8.pdf>)。