

食糧供給と食糧安全保障戦略の新動向

森 路未央

New trends in grain supply and grain security strategies in China

Romio MORI

はしがき

中国は世界最大の三大穀物生産国であり、消費国でもある。2022 年を境に人口減少時代に転換したものの、肉類と食用油の需要の高まりは今後も続くと思われており、それら原料の需要は安定供給を要されている。近年の食糧¹生産量は 7 億トンに迫り順調だが、輸入が急増している。大豆は年間約 1 億トン、トウモロコシは 3 年連続で 2,000 万トン超、小麦や雑穀の輸入増加が続いている。注目すべきは需給ひっ迫を乗り越えたトウモロコシの輸入量が未だ高い水準にあり、小麦や雑穀の輸入増に広がっていることだ。本稿では第 1 に、その要因について考察する。

2022 年始動の習近平政権第 3 期は“強国”を創るために、「国家安全保障」を最優先課題に設定し、国防、経済、エネルギー、生態環境などに加え、食糧安全保障も加わった。習近平国家主席は政府目標として、耕地面積 18 億ムー²（1.2 億 ha）のレッドラインと食糧生産量 6 億 5,000 万トン以上の死守を掲げている。輸入に関しては 2013 年に「適度に輸入する」と輸入容認に転じた。本稿では第 2 に、中国の農業構造問題と党・政府の農業政策を概観し、食糧安全保障戦略の新動向を具体的強化策の整理に基づいて考察する。

第 1 節 三農問題の課題 ～中央一号文件から～

本節では、習近平政権第三期が直面する三農問題（農業、農村、農民を巡る諸問題）に関して、その年の最重要課題「中央一号文件」³から整理する。中央一号文件

は 2004 年以降、21 年連続で三農問題がテーマとなっている。

1. 中央一号文件 ～過去 21 年の内容～

2004 年以降の中央一号文件のテーマを第 1 表に示した。2004 年は胡錦濤—温家宝政権第一期の 2 年目にあたる。胡政権は前任の江沢民政権が開始した「社会主義新農村建設」を 2008 年まで継承した。2008 年以降は所得格差の是正に向けた農民収入の増加、そのための農業インフラ整備など農業部門の個別具体的テーマを設定した。政権最終年の 2012 年に初めて「農業科学技術の革新」をテーマに掲げ次期政権が頻繁に用いる「農業現代化」に深くかかわるキーワードを用いた。

2013 年始動の習近平—李克強政権は、1 年目に「現代農業」、2016 年まで「農業現代化」を毎年テーマに採用した。2018 年には「農村振興」を初出、2021～2024 年まで 4 年連続でテーマにしている。また、2024 年には初めて「千万工程」「千村示范、万村整治」工程を採用した。「千万工程」は、習総書記が浙江省書記時代に計画、展開、推進した重大な決断とされている。農村における生産、生活、生態環境の改善を中心に推進した「モデルとされる千の村、整理整頓された万の村」という新農村建設の事業である。

2. 2024 年「中央一号文件」の概要

2024 年 2 月発表の 2024 年中央一号文件「“千万工程”の経験を学び、農村の全面的振興を強力かつ効果的に推進することに関する意見」は、「2 つの確保」つまり、食糧安全保障の確保、貧困への逆戻りを防ぐ確保を重要課題とした。

¹ 中国における食糧「糧食」とは、コメ、小麦、トウモロコシ、大麦など雑穀類、大豆など豆類、イモ類が含まれる。

² ムー（亩）は中国独自の面積単位。1ha＝約 15 ムーで換算する。

³ 中央一号文件とは中国共産党中央と国務院が作成・発表するその年の最優先課題である。

第1表 中央一号文件のテーマ一覧

胡錦濤・温家宝政権	2004年	農民収入増加を促進することに関する若干の政策的意見
	2005年	農村工作をさらに強化し、農業の総合的生産力を高めることに関する若干の政策的意見
	2006年	社会主義新農村建設を推進することに関する若干の意見
	2007年	現代農業を積極的に発展させ、社会主義新農村建設を着実に推進することに関する若干の意見
	2008年	農業インフラ整備の強化による農業発展と農民所得増加に関する若干の意見
	2009年	農業の安定的発展の促進および農民の持続的収入増加に関する若干の意見
	2010年	都市と農村の発展を統一的に計画し農業・農村の発展の基盤をさらに強化することに関する若干の意見
	2011年	水利改革の発展を加速することに関する決定
	2012年	農業科学技術の革新を加速し、農産物供給の保障力を持続的に強化することに関する若干の意見
習近平・李克強政権	2013年	現代農業の発展を加速し、農村発展の活力をさらに強くすることに関する若干の意見
	2014年	農村改革の全面的深化が農業現代化の推進を加速することに関する若干の意見
	2015年	改革と革新を強化し、農業の現代化建設を加速することに関する若干の意見
	2016年	農業の現代化を加速し、全面的な小康という目標を実現する新理念の実施に関する若干の意見
	2017年	農業供給側構造改革を深く推進し農業・農村の発展の新たなモメンタムの育成を加速することに関する若干の意見
	2018年	農村振興戦略の実施に関する意見
	2019年	農業と農村の優先的発展を堅持し、三農業務をうまく行うことに関する若干の意見
	2020年	三農分野の重点業務を着実に遂行し全面的小康社会の実現を予定通り実現することに関する意見
	2021年	農業農村の現代化を加速し農村振興を全面的に推進することに関する意見
	2022年	2022年の「農村振興」重点業務を総合的に推進することに関する意見
習・李強政権	2023年	2023年の「農村振興」重点業務を総合的に推進することに関する意見
	2024年	「千万工程」の経験を学び、農村の全面的振興を強力かつ効果的に推進することに関する意見

(資料) 各年の中央一号文件の原文から作成。

農村の全面的振興の推進、農民所得の増加に向けて、農村の産業発展レベルの上昇、農村の基本建設レベルの上昇、農村のガバナンスレベルの上昇という「3つの上昇」を重点とし、科学技術と改革の両輪駆動の強化、農民収入の増加の強化という「2つの強化」により、総合的な農村振興を推進することが示された。

食糧安全保障の確保については、食糧や重要農産物の生産状況の把握、耕地面積の維持と質の確保、永久基本農地の確保、占用と補償を均衡させる土地管理制度の整備、肥沃な耕地（チェルノーゼム）保護制度の徹底、農業インフラ整備の強化、科学技術を用いた農業支援の強化、現代農業経営システムの構築、食糧と重要農産物の需供と価格コントロール能力の強化、食品ロス対策の継続などが具体策に掲げられた。また、食糧の増産は単収の向上を重点とし、食糧生産量6億5,000万トン以上の絶対的確保を再確認した。大豆は生産拡大を強化し、高油分・高収量品種の開発を支援する方針を示した。

2024年中央一号文件の特徴について、農業農村部農村経済研究センターの金文成主任は3点に整理している(金2024)。第一に、同文件は新時代における三農業務の総合的活性化の推進を提案したもので、三農業務は農村の全面的振興という新段階に移行した。第二に、農村の全面的振興を推進するための実践モデルとして、初めて「千万工程」を掲げ、その意義を確認した。第三に、新時代における農村発展、農村建設、農村ガバナンスおよび農村・農業の現代化の規律を探索し、的を絞った政

策や制度の実施を示したと指摘した。

また2024年においても“農業強国”の建設に向けた改革を続けると強調した。生産力強化に向けた種子の振興、農業インフラ整備の現代化、農業の機械化とスマート化を強く推進するとし、技術に依据した方針を示した。そして、農村の基本経営制度、農村の土地の集団所有、家族経営を基礎とした農業の位置づけを確認し、土地請負関係の安定化の堅持を示した。従来からの農業政策を継続、強化する方針と読みとれよう。

3. 三農の構造問題

現代中国の農業問題は食糧不足局面を脱し、農工間所得格差が顕著になった1990年代から続く小規模零細分散経営による農業の低生産性が挙げられる。小規模零細分散経営は人民公社体制から、1980年代前半の農業生産責任制の導入により、村民委員会が所管する村単位で農民に農地使用権の均等分配を行った結果、農家1戸当たり耕地面積が0.47haと狭小となり、かつ圃場の枚数が平均4.1カ所と分散化した(山田2022)。これに起因する農業の低生産性については、経済発展による農業部門の相対的縮小、農業とりわけ食糧の生産費上昇などによる穀物の国際競争力の低下が挙げられる。政府は、1990年代後半に農業産業化政策によるインテグレーション推進、2004年以降に開始した生産者直接補助、現在もコメと小麦に対して実施する品目別保護価格買い

付け政策などで対応している。このように農民や企業に食糧生産のインセンティブを政策的に供与しているが、低生産性からの脱却には至っていない。政府は、大規模経営、企業的農業経営を推進している。農業センサス（2016年版）によると、農業経営を行う農村世帯が2億743万世帯のうち、大規模経営農家は398万世帯と約2%に過ぎない（菅沼2024）。また、後継者・担い手の不足、農業従事者の高齢化や基幹労働力の外出に伴う農業の粗放的経営、農地の荒れ地化、環境汚染、気候変動対応など中国農業を巡る課題は多様である。

つぎに、農村を巡る最大の問題は、地域間格差である。これは都市-農村間、農村-農村間で多様な格差が生じており、“農村振興”（「郷村振興」）をキーワードに、農村の基礎インフラや教育環境の整備などを実施している。2024年には前述の「千万工程」を初出のフレーズとし、農村開発を改めて積極的に実施している。

さいごに、農民問題に関して、所得格差の拡大があげられる。都市住民と農民間の所得格差のほかにも、都市と農村の教育格差、情報化対応、戸籍制度など諸問題が存在する。

第2節 食糧生産と輸入の増加

本節では、食糧生産や貿易に関連するデータを整理し、増減の要因などを概観する。

1. 21年連続の増産

中国の食糧生産量（第2表）は、2024年に7億650万トンに達し、21年連続の増産かつ過去最高を更新し史上初の7億トン超を記録した。

2024年の増産要因は、①小麦と早稲の最低買い付け価格の引き上げに伴う作付けインセンティブの拡大、②各地での土地総合整備の推進による多毛作の拡大、③洪水、水不足、台風などの災害が各地で生じたが、全体として気象に恵まれたこと、④「高標準農田」（以下、高規格農地）建設の推進、⑤食糧1ムーあたり単収が前年比1.3%増の394.7kg増である。省別にみると、31省のうち26省で増産し、そのうち7省の増産量が全国の増産量合計の80%以上を占める895万トンだった。

品目別にみると、トウモロコシは2021年以降の増産が顕著である。24年は2億9,492万トンに達し、3億トンに迫っている。大豆は22年から3年連続で2,000万トンに達したものの、1億トン規模の輸入が続いている。大豆は1996年の輸入自由化以降、作付地が競合するトウモロコシへの転作奨励により輸入依存品目になった。このように中国の食糧生産は増産傾向にあるが、個々の品目をみると状況は異なる。

第2表 中国の食糧生産量の推移

（単位：万トン）

	食糧作物	米	小麦	トウモロコシ	豆類	イモ類	その他
2005	48,402	18,059	9,745	13,937	2,157	3,468	1,036
2010	55,911	19,722	11,609	19,075	1,871	2,842	792
2015	66,060	21,214	13,255	26,499	1,512	2,729	851
2016	66,043	21,109	13,318	26,361	1,650	2,726	879
2017	66,160	21,267	13,424	25,907	1,841	2,798	923
2018	65,789	21,212	13,144	25,717	1,920	2,865	931
2019	66,384	20,961	13,359	26,077	2,131	2,882	974
2020	66,949	21,186	13,425	26,066	2,287	2,987	998
2021	68,285	21,284	13,434	27,260	1,965	3,034	1,308
2022	68,655	20,849	13,772	27,720	2,351	2,978	985
2023	69,541	20,661	13,659	28,884	2,384	3,014	939
2024	70,650	20,754	14,010	29,492	2,363	3,059	974

（資料）国家統計局『中国統計年鑑』各年版、農業・農村部公表資料から作成。

2. 作付面積の拡大

第3表には食糧作付面積の推移を示した。2005～15年までの10年間で1,504万ha増加した。その理由について品目別にみると、コメは16万ha、小麦は79万haの増加であったが、トウモロコシは1,838haと大幅に増加した。一方、大豆は108万ha減少した。これは飼料とバイオエタノール向け需要の急増、大豆との比較でトウモロコシ収益が高いことや大豆からの転作奨励策が挙げられる。

第3表 中国の食糧作付面積の推移

（単位：千ha）

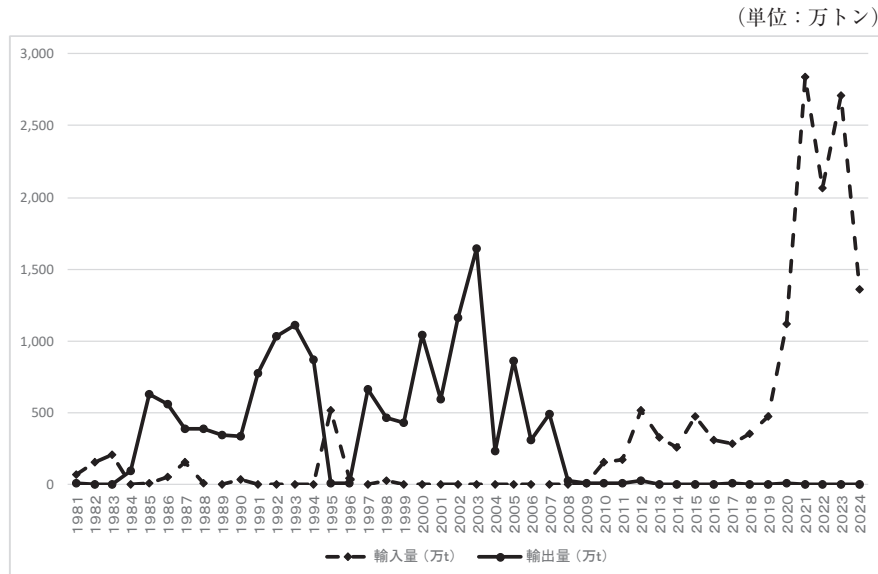
	食糧作物	米	小麦	トウモロコシ	豆類	イモ類	その他
2005	104,278	28,847	22,793	26,358	12,901	9,503	3,876
2010	111,695	30,097	24,459	34,977	11,053	8,021	3,088
2015	118,963	30,784	24,596	44,968	8,433	7,305	2,877
2016	119,230	30,746	24,666	44,178	9,287	7,241	3,112
2017	117,989	30,747	24,478	42,399	10,051	7,173	3,141
2018	117,038	30,189	24,266	42,130	10,186	7,180	3,087
2019	116,064	29,694	23,728	41,280	11,075	7,142	3,145
2020	116,768	30,076	23,380	41,264	11,593	7,210	3,250
2021	117,632	29,921	22,911	43,324	10,121	7,333	4,025
2022	118,332	29,466	23,533	43,070	11,878	7,200	3,213
2023	118,969	28,949	23,627	44,219	11,994	7,067	3,200
2024	119,319	29,007	23,587	44,741	11,822	7,039	3,123

（資料）国家統計局『中国統計年鑑』各年版、農業・農村部公表資料から作成。

食糧作付面積は、16年の1億1,923万haをピークに19年の1億1,606万haまで減少が続いた。なかでもトウモロコシはこの3年間で290万ha減少した。この要因はトウモロコシに対する、保護価格買付制度の廃止をきっかけに、生産インセンティブが欠如したからである。

他方、価格支持政策が維持されたコメと小麦は100万ha以下ではあったが、減少した。この間の減少は、政

第1図 トウモロコシ輸出入の推移



(資料) 国家統計局『中国統計年鑑』各年版、農業・農村部公表資料から作成。

策的インセンティブの欠如に加えて、耕地の非農用地への転用、転作による。現行の「土地管理法」第31条は、「農外用途に転用した事業者は面積と質ともに同等の耕地を開発するか、開墾費用を政府に納付する義務を負っている」と規定している。この間の減少は、同規定を順守できていないか、開墾費用を政府に納付するのみで、耕地を開発できず未回収のまま消失したと考えられている⁴。2020年以降は再度増加に転じた。19年を減少の底に、24年には1億1,932万haに増加した。

農産物全体の作付面積に対する食糧作付面積の割合は、1980年が80.1%だったが、03年には65.2%、16年には71.4%、23年には69.3%に低下した。食糧作付面積のシェア低下は食糧作付けの比較劣位など構造問題が背景にある。農民に対する食糧作付けインセンティブを、政府が価格支持以外に供与できるか、または大規模化を一層促進する政策などが必要であろう。

3. 2020年代のトウモロコシの輸入急増と要因

ここでは、トウモロコシの貿易量の推移を確認し、その要因を整理する。トウモロコシを取り上げる理由は、近年、輸入が急増したこと、今後も需要が高まると予測されているからである。

1) トウモロコシの貿易量

第1図にはトウモロコシの輸出入量の推移を示した。トウモロコシは1984年以降、輸出が輸入を大幅に上回

り、93年には輸出が1,100万トンに増加した。しかし、95年に輸出が急減し、輸入が急増した。このことで、国外では中国が食糧輸入大国に転換するという懸念が広がった⁵。しかし、97年以降、輸出が回復し、2003年は約1,700万トンに増加した。

転機は08年以降で、輸出がほぼゼロとなり、輸入量が徐々に増加した。その輸入量をみると、2009年はわずか8.4万トンだったが、2010～19年は100～500万トン規模で推移した⁶。しかし、20年下半期以降、輸入が急増した。20年は1,130万トン、21年は2,835万トン、22年は2,062万トン、23年は2,714万トンと3年連続で2,000万トンを超え、世界最大のトウモロコシ輸入国となった。24年は1,364万トンと前年比半減となったが、高い水準での輸入が続いている。

その他の品目（第4表）について、大豆の輸入量は1億トンレベルで推移している。輸入大豆の用途は主に大豆油と大豆粕、国産大豆は豆腐などの食用に利用される。大豆は近年、生産拡大策を強化し、年間生産量が

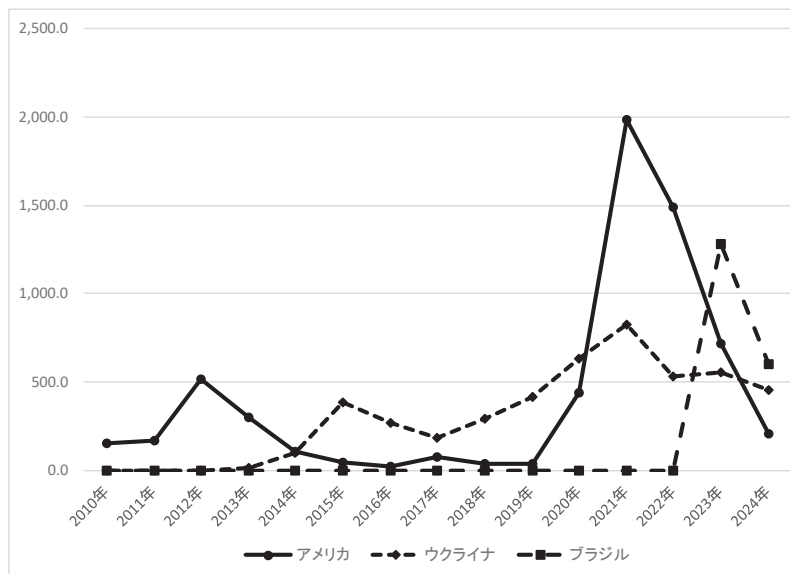
⁵ 人口増加と経済成長の同時進行により、食糧需要の構造的拡大、農業の相対的縮小がもたらされ、食糧輸入を増加させることで、世界の食糧需給バランスが崩れるのではないかという悲観論が展開された。例えば、レスター・R・ブラウン（著）今村奈良臣（訳）（1995）『だれが中国を養うのか？—迫りくる食糧危機の時代』ダイヤモンド社。

⁶ 中国は三大穀物に対して輸入関税割当を実施。数量と税率は毎年国家発展改革委員会が発表している。トウモロコシの割当内数量は年間720万トン。税率は割当内が1.0%、割当外が65.0%である。5年連続で割当数量を超えた。

⁴ 菅沼（2024）は国土資源省の調査データを用い、10年間（2009～2019年）の耕地面積の減少が750万haに達したことと、その要因を分析している。

第2図 トウモロコシ輸入の国別推移

(単位：万トン)



(注1) 2024年は1-9月の数値。

(注2) HSコード「1005」。

(資料) GTA から作成。

第4表 品目別食糧輸入量の推移

(単位：万トン)

	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年
食糧	10,850	11,144	14,546	16,454	14,687	16,116	15,753
コメ	308	250	291	492	616	263	166
小麦	288	349	838	977	996	1,210	1,118
トウモロコシ	352	479	1,129	2,836	2,062	2,712	1,364
大豆	8,803	8,851	10,033	9,652	9,108	9,861	10,503
大麦	682	593	808	1,248	576	1,133	1,424
コウリヤン	365	83	481	942	1,014	521	866

(資料) 国家統計局『中国統計年鑑』各年版、農業・農村部公表資料から作成。

2,000万トンに達したが、大幅な輸入依存品目に変わりない。また近年、小麦や雑穀（大麦、コウリヤン）の輸入量が増加している。これらは飼料用トウモロコシの代替原料である。後述するが、政策的バックアップを受けて輸入が増加している。

2) トウモロコシの輸入相手国

中国のトウモロコシ輸入相手国は米国、ウクライナ、ブラジルであり、これら3カ国で95%以上を占めている。輸入相手国別の輸入量（第2図）をみると、2010～13年は米国産が9割を占め、2015～19年はウクライナ産が8割強を占めた。20年はウクライナ産が630万トン、米国産が下半期に急増し通年で434万トンであった。21年になると、米国産が1,983万トンに急増、ウクライナ産が823万トンに増加したが、米国産の割合が7割に高まった。22年も米国産とウクライナ産のシェアは約7：3であった。しかし、23年になると、中国は初めてブラジル産を輸入した。ブラジル産の輸入は1,281万トン、

シェアは47.2%となった。他方、米国産は714万トンで前年比半減、ウクライナ産は553万トンで前年比微増であった。24年は過去3年間の輸入増と国内生産増に伴う国内在庫の増加により、1,364万トンに減少した。

3) 輸入急増の要因

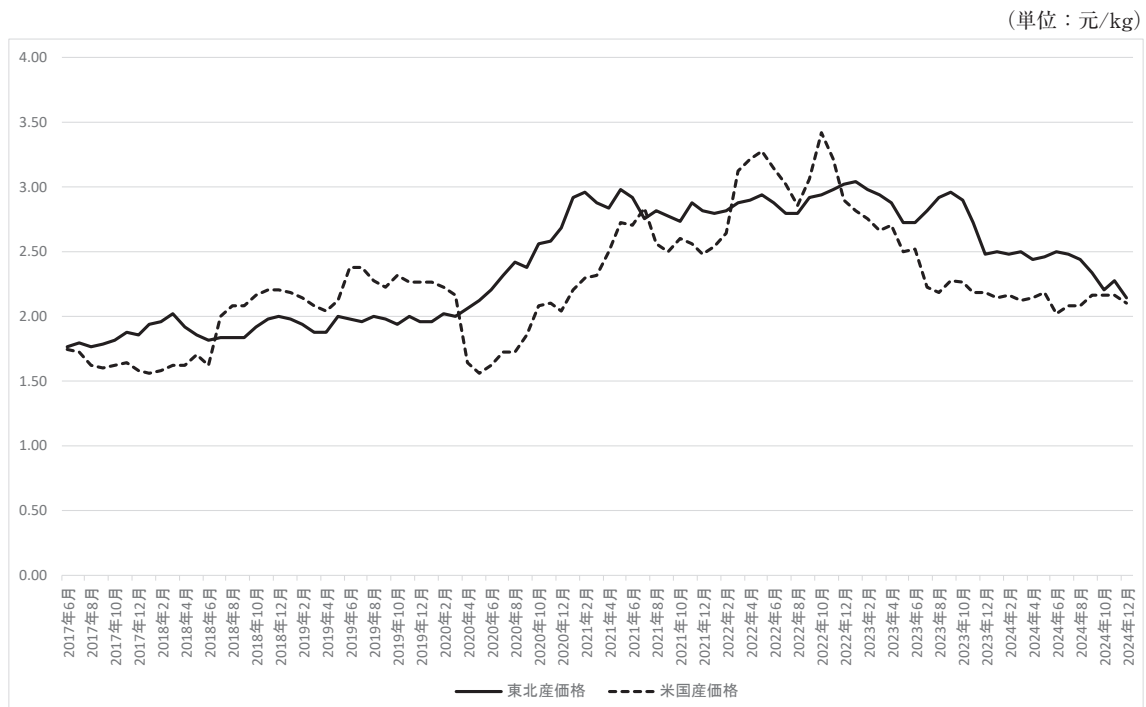
中国は1980年代前半の農業生産責任制の実施により、集団（村）から農民に農地使用权を平等分配した。この結果、農家は小規模零細分散経営下で、高い生産コスト、低い労働生産性が生じ、米国など食糧生産大国との価格差が生じた。

第3図はトウモロコシの内外価格差について、東北産と米国産のトウモロコシを広東省広州市黄埔港の着岸価格ベース（月次）で比較したものである。広東省はトウモロコシ生産量こそ全国の約5%を占めるに過ぎないが、飼料生産量は全国の約30%を占めるトウモロコシ移入地域である。

2018年夏季から20年の春ごろまで、東北産は1kgあたり2.0元前後で安定的に推移し、同時期に米国産は0.1～0.3元高だった。しかし、20年3月を境に価格が逆転し、東北産は米国産比0.5元高となり、21年2月には2.96元まで上昇した。その後、東北産と米国産の価格は逆転が続くが、東北産は23年8月まで2.0元台後半で推移し、以降も2.5元台と高止まりした。

一方、米国産は上昇と下落が中国産よりも激しい。中国が米国産トウモロコシの輸入を拡大した20年下半期以降をみると、米国産が東北産よりも高額になった時期は22年である。この時期以外は東北産が米国産よりも価格が高かった。20年以降の中国産価格の高騰と米国

第3図 トウモロコシの内外価格差の推移



(注1) 「東北産価格」「米国産価格」とともに広東省における価格。

(注2) 広東省東北産トウモロコシ価格は東北産2等黄色トウモロコシの広東省広州市黄埔港の到着価格。

(注3) 広東省米国産トウモロコシ価格は、アメリカ・メキシコ湾2号イエロー・コーン（子実タンパク質含有率12%）の広東省広州市黄埔港の課税後着岸価格。

(資料) 農業農村部『農産品供需形势分析月報』（www.moa.gov.cn）から作成。

産よりも高額となり、こうした内外価格差の存在がトウモロコシ輸入の要因の一つになっている。

中国のトウモロコシ供給は飼料向け需要の拡大を背景に、2000年代から不足が懸念されていた。この対応として、政府は2008年以降、臨時備蓄政策と保護価格買い上げ制度を実施し、増産を維持してきた。しかし、在庫過剰に陥り、価格が下落したことで、政府は16年に同制度を廃止し、トウモロコシから大豆への転作を奨励してきた⁷。同制度の廃止をきっかけに、トウモロコシの買い上げ価格が低下し、生産者はトウモロコシ生産のインセンティブを失った。また、大豆への転作により、トウモロコシの作付面積が減少し、生産量は18年まで減少した。この減少期に在庫を消化せざるを得ない状況となり、備蓄量は大きく減少した。

中国では2018年にアフリカ豚熱（ASF）が流行した。養豚経営のリスクヘッジ、豚の殺処分によって、豚飼養頭数が減少し、飼料向けトウモロコシ需要は減少した。

ASFは20年に回復し、飼料消費が再度拡大した（第5表）。しかし、トウモロコシの備蓄量の減少下において、飼料用トウモロコシの国内供給が不足したため、20年後半以降、米国からの大規模な輸入に踏み切ったと考えられる。

2020年から続く米国産トウモロコシ輸入急増の要因を整理すると、①ASFの克服により豚肉飼料用トウモロコシ需要が高まったこと、②しかし、保護価格買い上げ制度廃止の影響でトウモロコシ供給力が低下していたこと、③このタイミングで、米国からの輸入圧力が高まったことが挙げられる。③については、この時期に米国は、トウモロコシが豊作を迎えていたこと、米中貿易摩擦の追加関税措置の応酬とその後の第一段階合意のタイミングもあり、中国にトウモロコシ輸入を迫ったと考えられる。

4) 豚肉供給の回復

2018年のASFの発生によって、19年の豚肉生産量は前年比1,000万トン強に急減した（第4図）。豚肉の国内供給はひっ迫し、国内の豚肉価格は19年秋以降、高騰が続いた。この動向を受け、19年下半期には、冷凍豚肉の輸入量が増加した。19年の同品の輸入量は前年比倍増の211万トンに増加した。そこで、政府は20年1月1日から、冷凍豚肉の輸入関税を12%から8%に引き下げ同品の輸入を促進した。これにより、20年

⁷ 中国政府は食糧安全保障戦略のなかで、1年分の在庫を保持するとしている。USDAによると、世界の期末在庫量（2020/21年）に占める中国の割合は、コメが62%（中国1億1,300万トン／世界1億8,228万トン）、小麦が51%（中国1億4,175万トン／世界2億7,626万トン）、トウモロコシが68%（中国2億913万トン／世界3億709万トン）であった。

第5表 中国のトウモロコシ需給の推移

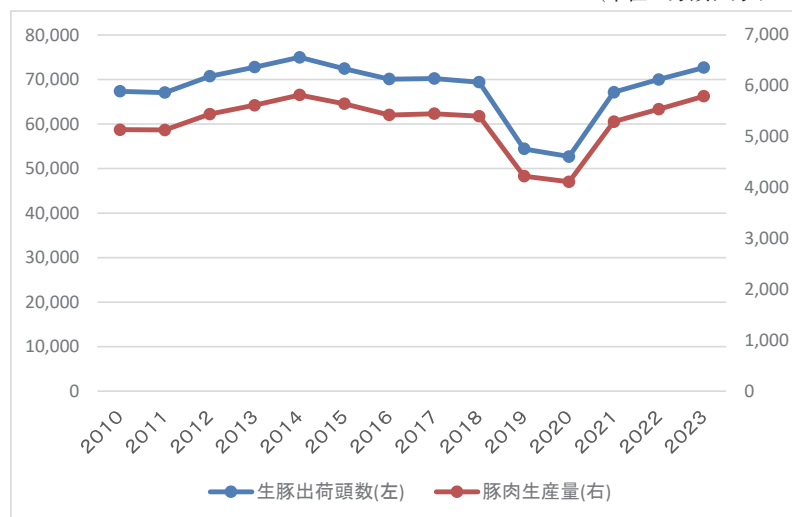
(単位：万 ha、万トン)

	2017/2018 年	2018/2019 年	2019/2020 年	2020/2021 年	2021/2022 年
作付面積	4,005	3,997	3,878	3,790	4,081
生産量	24,315	25,086	25,085	25,056	27,318
輸入量	346	448	600	2,800	3,000
年間供給量	24,661	25,534	25,685	27,856	30,318
飼料消費	17,800	16,800	17,600	18,100	18,400
工業消費	7,450	8,100	8,200	7,800	7,600
種・食用消費	1,200	1,220	1,230	1,230	1,236
損耗その他	300	350	350	350	350
国内使用量	26,750	26,470	27,380	27,480	27,586
輸出量	2	2	2	2	2
年間需要量	26,752	26,472	27,382	27,482	27,588
年間余剰量	-2,091	-938	-1,697	374	2,730

(出所)『中国糧食市場発展報告』p.61。

第4図 生豚出荷頭数と豚肉生産量の推移

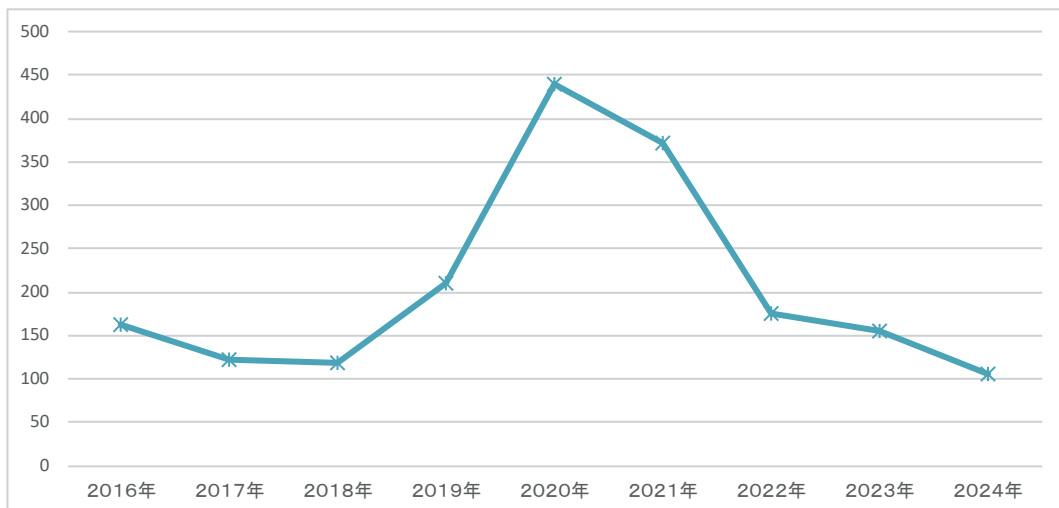
(単位：万頭、万トン)



(資料) 国家統計局『中国統計年鑑』各年版から作成。

第5図 豚肉輸入の推移

(単位：万トン)



(注) HS コードは「0203」。

(資料) GTA から作成。

第6表 飼料の用途別生産量の推移

(単位：万トン)

	飼料総生産量							
		豚肉用	ブロイラー用	産卵鶏用	水産用	乳肉牛用	ペット用	その他
2014年	19,732	8,620	5,031	2,901	1,907	877	397	
2015年	20,010	8,344	5,515	3,020	1,893	884	354	
2016年	20,918	8,725	6,012	3,005	1,930	880	366	
2017年	22,161	9,810	6,015	2,931	2,080	923	403	
2018年	22,788	9,720	6,509	2,984	2,211	1,004	360	
2019年	22,886	7,663	8,465	3,117	2,203	1,109	87	242
2020年	25,278	8,923	9,176	3,352	2,124	1,319	96	288
2021年	29,345	13,077	8,910	3,231	2,293	1,480	113	241
2022年	30,223	13,598	8,925	3,211	2,526	1,617	124	223

(資料) 中国飼料工業協会『中国飼料工業年鑑』各年版から作成。

の輸入量は439万トンに増加した(第5図)。ASFを克服した20年以降においても、国内の豚肉供給がすぐに回復せず、21年の輸入量は371万トンであった。22年になると、豚肉供給が回復し、輸入量は176万トンと、関税率引き下げ前の水準に回復した。

5) 飼料生産の推移

豚肉供給の回復に伴い、飼料生産も回復した。第6表には用途別飼料の生産量の推移を示した。生産量は2015年に2億トンから22年には3億トンを突破した。用途別にみると、豚肉用のシェアが最も高いが、変動している。15年までの豚肉用のシェアは4割程度で推移していたが、19年にASFの影響で減産しシェアは33.5%まで低下した。20年以降は回復し22年は44.9%まで高まった。

第3節 食糧安全保障戦略の経緯と近年の強化策

近年、中国政府の公報、メディア報道などを通じて食糧安全保障に関する情報に触れる機会が増えている。中国共産党中央および国務院は食糧安全保障をどのように位置づけてきたのか。その経緯について政府公表資料などから整理する。

1. 「国家安全保障」重要分野に指定

党・政府は世界最大の人口を擁する中国において食糧自給は世界の需給バランスを保つ意味でも重要な課題であると位置づけている。以下、張(2021)、関(2024)などを参考に、各政権の食糧安全保障戦略を概説する。

胡錦涛政権期においては、2008年8月に国務院が「国家食糧安全中長期規画綱要(2008-2020年)」を発表し、食糧自給率は95%以上を保障すると強調した。そのために、食糧生産能力の建設、食糧市場メカニズムの構築、

食糧のマクロコントロールの強化など重要な措置を明記した。この時期は、農地の非農業用地への転用など開発や環境への負荷、肉類消費や飼料用穀物の需要拡大が課題となった。

2012年に発足した習近平政権は発足当初から国家安全保障を積極的に強化してきた。2013年11月開催の中国共産党第18期中央委員会第三回全体会議の決定により設立された国家安全委員会は、2014年4月15日に第1回委員会を開催した。

2013年12月9日、習総書記は中央財經指導小組第四次会議において国家食糧安全問題に関する研究を主宰し、重要講話として“穀物の基本自給の確保、口にする食糧の絶対安全”を発表し、新たな食糧安全観を確立した。2013年12月開催の中央經濟工作會議においては翌年の經濟業務の第一条を国家食糧安全保障の実施とした。“国内に立脚し、生産能力を確保し、適度に輸入し、科学技術を柱にする”という新しい情勢下における国家食糧安全戦略の実施を強調した。

そして、2013年12月23日開催の中央農村工作會議において習総書記は、「食糧問題は經濟で見ることができず、政治から見るべきである」、「食糧安全保障は經濟發展の実現、社会の安定、国家安全の重要な基礎である」、「穀物を保障し、口にする食糧を保障し、食糧生産を放っておくことは絶対にできない」、「耕地のレッドラインは厳格に死守しなければならない」、「中央と地方政府は国家食糧安全の責任を維持する責任を自覚し、農業補助政策や食糧価格形成メカニズムを構築し、農民の食糧生産の積極性をしっかり保護し、国際農産物市場と国外の農業資源を積極的に利用し、食糧を節約する」などと説明した。この後、党中央は「耕地により食糧をためる、技術により食糧をためる」戦略の実施を確定し、農業のサプライサイド構造改革と体制メカニズムのイノベーションを持続的に推進する方針を発表した。また、2020年12月開催の中央農村工作會議においては食糧安

第7表 食糧安全保障法の構成

第一章	総則	基本原則、自ら主導権を握る、食糧安全責任制、党政同責、財政金融措置等
第二章	耕地保護	耕地総量の保全、転用耕地に対する補償徹底、耕地利用優先順位の徹底、高規格農田
第三章	食糧生産	種子業振興、生産資材安定供給、水利インフラ、農業機械技術、食糧生産面積の保全と収益保障
第四章	食糧備蓄	中央・地方政府の備蓄と社会責任備蓄システム、請負企業の業務管理と量・質保障等の徹底
第五章	食糧流通	食糧市場管理強化、流通インフラの整備、業者の台帳整備
第六章	食糧加工	食糧加工業の発展奨励、供給と品質の安全保障
第七章	食糧緊急対応	突発事態による市場需給と価格の異常な変動等に対応した食糧の買入・売渡、緊急時の輸送や供給体制
第八章	食糧節約	生産、備蓄、流通、加工、消費の各段階における食料の節約徹底、損失減耗の防止、浪費の是正
第九章	監督管理	政府の監督検査、モニタリング・警報システム、標準体系、投資安全審査、信用記録整備等
第十章	法律責任	違反に対する各種処分、犯罪を構成する場合の対応等
第十一章	附則	食糧の定義、植物油と油糧作物に対する本法の参照適用

(出所) 同法の原文および百崎（2024）の整理から作成。

全の主導権を握り、地方の党と政府は食糧安全を担う政治責任をもち、党と政府は同じ責任があるとした。

習総書記は、2021年11月11日の中国共産党第19期六中全会において採択された「党の百年奮闘の重要な成果と歴史的経験に関する中共中央の決議」まで国家安全保障の重要分野を政治、軍事、国土、経済、海外利益、宇宙、深海など16分野に拡大してきた。さらに、2022年4月に出版された『総体国家安全観学習綱要』において、金融、食糧、人工知能、データが追加され、国家安全保障にかかる重点分野は20項目となっている。

なお2018年以降、中央政府が検討してきた食糧安全保障法「糧食安全保障法」が2023年12月29日開催の全国人民代表大会常務委員会で成立し、2024年6月1日に施行した。同法は、14章、74条文で構成されている（第7表）。

2. 直近の食糧安全保障の具体的強化策

1) 新たな増産目標

国務院は、2024年3月12日開催の常務会議において、「食糧生産能力を新たなラウンドとして500万トン引きあげる行動方案（2024-2030年）」（中国中央人民政府2024a）を採択した。

同方案は、2024～2030年までの6年間の新たな食糧増産目標として、生産量は500万トン、作付面積は17.5億ムー、1ムーあたり単収は420kgとした。

品目別にみると、コメと小麦は主に人が直接食する品目であり、すでに自給率が高いため量を維持しつつも、品質のレベルアップを行う。一方、飼料用途の割合が高いトウモロコシは、耕地を拡大し、技術集約により単収を引き上げる。

地域戦略としては、全国720地域の食糧生産力向上重点県において、節水型農業、高規格農地建設、種子業振興、単収向上、グリーン生産、農業機械化の推進、農業災害の防止、アルカリ性土壌の利用、加工・備蓄・物流

能力の強化などを実施する。

中国社会科学院農村発展研究所の胡冰川主任研究員によると、中国の食糧増産の潜在力は高いという。中国の2023年の1ムーあたりトウモロコシの単収は435.5kgで、米国よりも低い。東北平原のトウモロコシの単収は全国平均よりも高いが、雲南・貴州・四川地域の西部丘陵地帯は低い。今後、高規格農地の建設、灌漑施設の改良、品種改良などの対策をとれば、単収は向上すると述べている。

2) 耕地の質的向上

政府は食糧生産力を高めるために、2019年11月に高規格農地の建設に着手している。高規格農地とは、食糧生産の大規模化に向け集積された土地を対象に、肥沃度を高め、災害に強くし、環境にやさしく、電気などのインフラを整備し、安定的に高い生産量を達成できる農地を指す。

21年は食糧主産省の13省を重点対象に、中央財政の一般公共予算から農田建設補助金として780億元を拠出し、1億551万ムーを建設した。21年9月6日発表の「高標準農田建設計画（2021-2031年）」によると、22年には10億ムーを建設し、5億トンの食糧生産能力を安定的に保障する。25年までに10億7,500万ムー、5億5,000万トン、30年までに12億ムー、6億トンに拡大すると計画している。30年の面積規模は、仮に食糧1ムーあたり単収を500kgで計算すると、6億トン以上の食糧生産能力に相当する。これは、現在の食糧生産目標（6億5,000万トン以上）の約9割を高規格農地で生産することになる。

また、東北地域と内モンゴル自治区に広がる肥沃度が高い「黒土地」（チェルノーゼム）の保護を推進する施策として、農業農村部は23年に「国家黒土地保護工程实施方案（2021-2025年）」（東北地域の黒土地の保護と利用プロジェクトを実施する業務を強化する2023年の通知）を発表した。23年は東北地域の典型的なチェル

ノーゼム地域の83県のなかからプロジェクト県を選び、国家保護プロジェクト1億ムーの範囲内において、チェルノーゼム保護と利用を推進する具体策が示された。チェルノーゼム面積400万ムー（うち、内モンゴル自治区50万ムー、遼寧省50万ムー、吉林省110万ムー、黒龍江省190万ムー）に対して、プロジェクト県が土地集積（2万ムー以上）を推進し、有機肥料の施肥などの措置を実施することで、チェルノーゼムの上に肥沃な耕作層を育て、プロジェクト地域のチェルノーゼム耕地の質を高める具体策が示された。

3) 農業保険による経営安定化

習近平総書記は2013年、財政が農民の農業保険加入を支持することを強調した。この指示に基づき政府は、食糧作付け農民の収益を保障するメカニズムの一環として「価格—補助—保険」の三位一体の政策を構築してきた。

農業保険にかかる政策は、財政部が2007年に保険料補助政策として、物的コストに対する基本保険の試験的实施を開始した。12年には基本保険を全国展開し、18年には①完全コスト保険、②作付け収入保険の試験的实施を開始した。これら2つの保険は23年に全国の食糧生産大県を対象に、24年に全国を対象に展開した。保険料補助は年平均22%の増加を続け、累計3,000億元を補助してきた。中央財政は24年、562億元の予算を計上、そのうち200億元は三大穀物の保険に支出している。

2024年1月1日施行の農業保険は、三大穀物作付け農家（小規模農家、適度規模経営農家など）、農業生産組織（農業生産合作社など）を対象に、農業保険の加入により経営安定化を保障する。保険は、①完全コスト保険、②作付け収入保険の2商品である。被保険者が①か②のいずれかに加入する。①は自然災害や病害虫による被害、想定外の事故、野生動物による作物被害に対して、化学肥料や種子などの資材コスト、土地コスト、人件費など農業生産の全コストを保険でカバーする。②は農産物価格と生産量の増減による収入減を補てんする。保障のレベルは、①が各品目の生産額の80%を超えてはならない。生産コスト、単収、価格は、国家發展改革委員会「全国農産品成本収益資料汇编」のデータに準じて保障する。保険料負担の補助は、省レベル財政が25%以上、中央財政が中西部地域と東北地域には45%以上、東部地域には35%以上を負担するという基準を設定している。

4) 飼料原料供給の安定化と多角化

中国は飼料需要の高まりを受け、2020年に小麦や雑穀の配合飼料向け使用を増やし、トウモロコシ利用の負担を軽減する政策を開始した⁸。また、低タンパクな多

元的配合飼料を増産するために、雑穀の供給拡大を推進し、配合飼料の栄養価を高める質的向上にも取り組んでいる。

この背景について、19年発表の「大豆振興計画实施方案」で示された大豆原料飼料を例にすると、大豆を飼料原料に依存するのが困難な理由は、大豆輸入が年間約1億トン規模で続いているからだ。飼料用大豆粕が1t減ると肉の生産量が1t減る、輸入大豆がなくなると3,000万tの肉の生産ができないとの推算がある。政府はこうした事態に危機感を抱き、飼料原料を多様化している。農業農村部畜牧獣医局によると、タンパク質飼料の技術開発により、大豆粕を原料とする飼料の2,300万トン以上（大豆3,000万トン相当、耕地面積2億3,000万ムー相当）の減少が可能という。ふすまなど雑穀粕、微生物タンパク、昆虫タンパクなどの利用を促進すると、さらに700万トンの減少が可能となる。そのため、政府はタンパク質飼料の技術開発と増産を推進している。

牧草の利用も推進している。高品質牧草の供給により、さらに大豆粕100万トン相当の供給減が可能である。トウモロコシのサイレージ、アルファルファなど高品質牧草を供給して飼養効率を高めれば飼料使用量を減少できるとしている。

こうした新たな政策の推進により雑穀輸入が増加している。例えば大麦の場合、国内生産量は減少（09年221万トン、21年96万トン）、輸入が増加している。大麦の輸入量（第4表）をみると、2020年までは500～800万トンで推移していたが、21年以降（2022年を除き）は1,000万トン超が続いている。21年と22年は主要輸入国である豪州が中国からアンチダンピング課税を受けたことで、豪州からの輸入がゼロとなった。中対豪のアンチダンピング課税は23年に解除され、下半期から豪州からの輸入が回復、24年は525万トンで輸入量の36.9%を占め、中国にとって豪州産大麦のシェアが最も高くなった。なお、中国では輸入大麦が飼料原料用、国産大麦が酒原料用として利用されている。

今後も中国は大麦輸入の拡大と安定化を進める方針だ。2024年12月7日付報道⁹によると、カザフスタンの国有食糧企業と江蘇省のSOHO控股集团との間で20

⁸ 飼料用原料の多様化に関連する政策は、2020年9月に國務院弁公庁が「畜産業の高品質な發展を促進することに関する意見」、2021年4月に農業農村部畜産獣医局が「飼料に占めるトウモロコシと大豆粕を減らし代替することに関する方案」などを発表した。実務的には中国飼料工業協会が配合飼料の製造に関する新しい団体基準に更新したことがあげられる。

⁹ 新疆糧食行業協會（2024）を参照。

万吨規模の飼料用大麦の供給契約が締結された。

このように、雑穀の輸入増の背景は、中国の飼料原料需要の高まりがあげられる。その対応として、飼料原料のトウモロコシ利用の軽減と原料の多様化により、1品目への輸入集中を回避させることで、リスクが低く安定した輸入を確保したいと考えられる。

第4節 展望 ～さらなる増産は可能か～

習近平政権は2022年、「国家安全保障」の強化項目に食糧安全保障を加えた。農業構造問題直面下において政府のコントロール強化で食糧安全保障を確保しなければならない考えが伺える。

食糧安全保障のキーとなる供給部門は、国内生産の増加による自給率の向上、輸入による供給力の強化、安定した備蓄が伝統的な議論である。例えば、輸入促進に政策の重心が偏ると、国内生産が衰退の一途をたどり、国内生産の回復は困難になる。逆に、国内生産に偏りすぎると、不作など不測時に輸入できない。こうした観点から、政府は2020年に打ち出した「双循環」戦略を食糧安全保障分野にも採用し、「国内生産力の強化＋輸入の多角化」を実施している。

食糧の内外価格差の存在はいったん輸入促進に舵を切ると歯止めが効かない。2020年のトウモロコシ供給不足から回復した現在も、トウモロコシの輸入量は1,000万吨を超え、高めで推移している。また、小麦や雑穀の輸入量も増加している。これまでの緊急性を含む輸入急増とはいえそうにない。政府は生産量と作付面積の確保など国内生産力を強化しているものの、数的不足というよりも、構造的な内外価格差による輸入増加が続いていると考えられる。また本稿ではほとんど触れなかったが、食糧大国からの輸入に限らず、カザフスタン産大麦の輸入契約のように、中国は政府・企業・研究機関等が一体となって相手国との協力を進め、国境を超える農業サプライチェーンの構築を絶えず進めている。

2024年12月12日に閉会した中央経済工作会议は2025年における重要任務9項目を発表した。6項目に「新型都市化と農村の全面的振興を統一的に推進することが都市と農村の融合的発展を促進する」と掲げられ、①耕地面積のレッドライン（18億ムー≒1億2,000万ha）を厳守し、耕地の占有と補償のバランスのとれた管理を行う、②食糧と重要農産物の安定生産と供給の確保をしつかりとつかみ、農業の総合的効率と競争力を高める、③食糧作付け農民と食糧主産区の積極性を保護し、食糧価格形成メカニズムを健全なものとするなどが明記された。

参考文献

<日本語文献>

関志雄（2024）,「習近平政権の最優先課題となった国家安全保障の強化」『中国経済新論：実事求是』2024年3月13日掲載。

<https://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/ssqs/240313ssqs.html>

菅沼圭輔（2023）,「中国におけるトウモロコシの需給変動とその影響」林瑞穂他編著『穀物・油糧種子バリューチェーンの構造と日本の食料安全保障』筑波書房。

菅沼圭輔（2024）,「中国の食糧需給動向と「食糧安全保障法」の意義 ―日本農政が学ぶもの―」谷口信和編『基本法見直しは日本農業再生の救世主たりうるか』筑波書房。

阮蔚（2014）,「中国の食糧安全保障戦略の転換」『農林金融』2014年2月号。農林中金総合研究所。

田島俊雄・池上彰英編著（2017）,『WTO体制下の中国農業・農村問題』東京大学出版会。

百崎賢之（2024）,「中国食糧安全法成立 ―習路線を徹底し国家安全を確保―」『Primaff Review』No.118 農林水産政策研究所。

山田七絵（2022）,「農業・農村問題の現状と課題」丸川知雄他編著『高所得時代の中国経済を読み解く』東京大学出版会。

<中国語文献>

中国共産党中央・国務院（2024）,2024年中央一号文件「“千村示范、万村整治”工程**经验有力有效推进乡村全面振兴的意见**」全文。

李经谋主编（2022）,『中国粮食市场发展报告2022』中国财经经济出版社。

趙予新（2022）,『中国糧食進口問題研究』社会科学文献出版社。

金文成（2024）,「“三农”工作怎么干？2024年中央一号文件解读」『瞭望』。

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1790297617420819461&wfr=spider&for=pc>

張曉強（2021）,「坚持新粮食安全观 走好中国特色粮食安全之路」新疆粮食2021年9月15日版。

https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA3OTc1NTEyOA==&mid=2649712514&idx=3&sn=cd72cd769dc7c9d2605ade13f77a5062&chksm=87b56595b0c2ec83e997d9e782349b2c663e132b9936a632ffc87eaf91eede9c20186b0a4ed8&scene=27

21世紀経済報道（2022）「我国粮食**产量再创新高、将实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动**」2022年12月20日版。

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=17527812006598226>

67&wfr=spider&for=pc

新疆糧食行業協會（2024）「哈粮签署 20 万吨饲料大麦对华出口合同」2024 年 12 月 6 日。

<https://www.boyar.cn/article/1216507.html>

中国中央人民政府（2023），「中华人民共和国粮食安全保障法」

https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6923387.htm

中国中央人民政府（2024a），「实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动—国家发展改革委负责同志就《行动方案》答记者问」2024 年 4 月 9 日版。

https://www.gov.cn/zhengce/202404/content_6944059.htm

中国中央人民政府（2024b），「关于在全国全面实施三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险政策的通知」

https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202405/content_6952698.htm

財政部新聞弁公室（2024）「在全国全面实施三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险政策有关情况政策例行吹风会文字实录」中国財政部。

https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202406/t20240611_3936837.htm