

# 中国の食糧安全保障政策

河原 昌一郎

## 目 次

1. はじめに
2. 中国食糧生産の基本的動向
  - 1) 二つの食糧白書
  - 2) 中国の食糧政策の推移
  - 3) 中国食糧増減の要因と内訳
  - 4) 中国食糧の輸出入の状況
3. 中国の食糧安全保障と習近平の考え方
  - 1) 「食料安全保障」の世界的な概念
  - 2) 中国の食糧安全保障の概念
  - 3) 食糧安全保障に関する習近平の考え方
4. 食糧安全保障法制定の経緯
  - 1) 食糧流通管理条例
  - 2) 食糧法案
  - 3) 食糧安全保障法草案の審議
5. 食糧安全保障法の内容と特色
  - 1) 食糧安全保障法の構成と目的－需給調整から安全保障へ－
  - 2) 食糧安全保障責任制－省長責任制から党政共同責任制へ－
  - 3) 耕地保護
  - 4) 食糧生産－農家の積極性への依存から政策による確保へ－
  - 5) 食糧備蓄－食糧備蓄請負企業の経営健全化－
  - 6) 食糧緊急対応－定期的訓練の実施－
  - 7) 食糧節約－良好な食糧消費習慣の形成－
6. 食糧需給予測と食糧安全保障政策
  - 1) 中国食糧の需給予測
  - 2) 中国食糧三種の食糧需給予測
  - 3) 政治的色彩の強い中国食糧安全保障政策
7. おわりに

## 1. はじめに

2023年12月29日、中国で食糧安全保障法が成立した。2024年6月1日から施行されている。中国で食糧安全保障の重要性が特に主張されるようになったのはこの10年ぐらいのことであり、習近平政権になってからのことである。習近平は数多くの場で、直接、食糧安全保障の緊要性を訴えている。

食糧安全保障法の制定は、もとより、こうした習近平の考えに即したものであり、その内容には習近平の思想が反映しているとしてよいだろう。

それでは、中国の食糧需給は現実にはどうなっているのだろうか。習近平は、食糧安全保障で具体的に何を考えているのだろうか。

本稿では、これらの疑問に答えるために、まず、中国の食糧需給の推移と政策の動向を整理し、中国の食糧需給で現実にはどのような問題が生じているかを明らかにしておくこととしたい。

それとともに、中国における食糧安全保障の概念を整理し、併せて、これまでの過去の発言から習近平の食糧安全保障に関する考え方の特色を検討する。

その上で、この度制定された食糧安全保障法の具体的な内容とその特色を2004年に制定された食糧流通管理条例や2012年に用意された食糧法案とも比較しながら分析することとしたい。

さらに、食糧に関する需給予測も踏まえながら、結局、食糧安全保障法の狙いは何なのかを明らかにすることとしたい。

## 2. 中国食糧生産の基本的動向

### 1) 二つの食糧白書

過去において、中国政府は、いわゆる食糧白書と称される文書を2回発出している。いずれも中国の食糧需給に内外から不安が示された時期に発出されており、その前後の中国の食糧政策の基本的方向性を示すものとなっている。

第一回の食糧白書は1996年10月に国務院新聞弁公室から出された「中国の食糧問題」と題する文書である。この文書の発出の原因となったと考えられるの

が1994年に公表されたアメリカのワールドウォッチ研究所の「誰が中国を養うのか」と題する論文である。この論文では、経済成長と人口増加により食糧需要は確実に増大するが、その一方で工業化に伴う耕地改廃等により食糧生産は減少するので、2030年において中国は2～3億トンの食糧の供給不足に陥ると予測する。経済成長に伴い食糧需要が増大して食糧を大量輸入するようになった国として日本、台湾が例として挙げられ、中国も同じ経路をたどるだろうとするのである。

折しも1994年は中国の食糧生産が低迷し、1995年に2000万トンの食糧輸入を余儀なくされたことから、これから大きな経済成長を迎えようとしている中国の食糧事情に対してかつてないほど世界の関心が高まっていた。そして、その論調の多くは、中国が食糧で世界の脅威になるのではないかという悲観的なものであった。中国政府は、こうした論調を打破し、中国の食糧に対する世界の信頼を回復するためにも、中国の今後の食糧に対する考え方を世界に向けて表明する必要があることとなったのである。

第一回食糧白書では、こうした事態を踏まえて、中国政府が、今後、国内資源に立脚して食糧の基本的自給を実現することを基本的方針として国内食糧の増産に努めれば、需要量の増加に見合うだけの増産が可能であり、通常の下では、食糧の自給率は95%を下回ることはなく、純輸入量は国内消費量の5%を超えることはないとしている。

このように、第一回食糧白書の基本的視点は、中国は、経済成長に伴う食料消費構成の高度化と人口増加によって生じる食糧の需要増大に対応し得るだけの食糧増産を達成できるのかというものであり、これに対して同白書では中国農業は自然資源、生産条件等の観点から十分な潜在力を有しており、必要なだけの増産は可能とするのである。

第二回の食糧白書は、2019年10月に、同じく国務院新聞弁公室から発出されたが、題名は「中国の食糧安全保障」とされている。

中国の食糧生産は、2000年代には大きく増加し、2010年代初めまでは食糧需要量の増加に見合うだけの生産量増加が維持されてきたため、食糧需給には基本的に不安はなかった。ところが、2010年代前半食糧生産量の増加に限界感が感じられるようになる。これまで食糧増産の要因となってきた作付け耕地面積

の拡大、増産技術の適用、政府支援の増加等がいずれも限界に達し、従来のような増産は難しいと見られるようになったのである。

一方で、食糧消費は、肉類消費等拡大によって、今後とも一定程度の拡大が予想されている。すなわち、2010年代半ば以降、食糧消費は継続的に拡大するが、食糧生産は生産が横ばいとなり、伸び悩むため、将来的に食糧需給の逼迫という事態に直面することもあり得るということが認識されることとなったのである。

食糧需給の逼迫もあり得る中では、重要視されるのは食糧の安定供給、そして食糧の安全保障であろう。第二回食糧白書の題名に食糧安全保障という用語が使われているのはこのためだと考えられる。

第二回食糧白書では、こうした事情を背景として、あらためて今後の食糧政策の基本的指針として「穀物の基本自給と食用食糧の絶対安全保障を確保する」という食糧安全保障観を示している。また、自己を主体とし、国内に立脚し、生産能力を確保し、適度に輸入し、科学技術で支えるという国家食糧安全保障戦略を確認し、中国の特色のある食糧安全保障の道を進むものとしている。

以上述べて来たとおおり、これら二つの食糧白書はいずれも中国の食糧事情が大きく変化し、中国食糧政策が転換点に差し掛かったときに発出されている。それでは、中国の食糧政策はこれまでどのように推移してきたのだろうか。次にそのことを見ておきたい。

## 2) 中国の食糧政策の推移

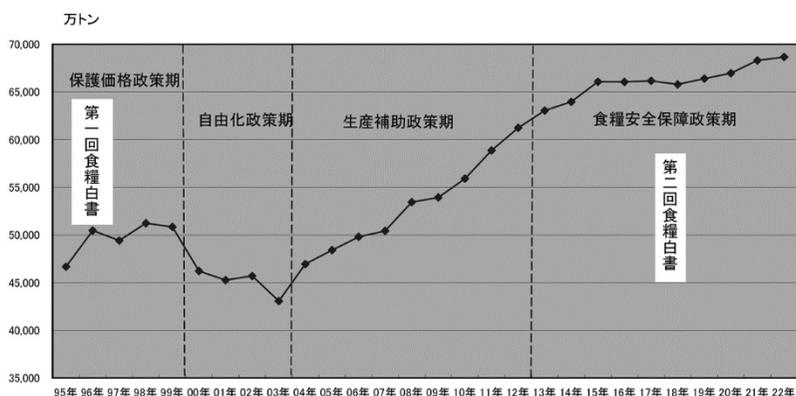


図1 中国食糧生産量の推移と食糧政策時期区分

資料：中国統計年鑑

図1は、第一回食糧白書が発出された年の前後から2020年代初めまでの中国の食糧生産量の推移と食糧政策の時期区分を示したものである<sup>1)</sup>。

1990年代半ばから1999年までは第一回食糧白書における考え方が直接反映した時期であり、保護価格政策期として区分される。この時期の食糧流通は、政府が契約買付価格で農家から買い付ける食糧と市場を流通する食糧との二つがあり、二軌道制と言われる仕組みをとっていた。そして、中国政府は、中国の食糧不足への懸念を払拭するため、契約買付価格を比較的高く設定するとともに、余剰食糧も全て市場価格よりも高く設定された保護価格で買い付けることとし、農家の食糧生産意欲を刺激した。このため、この時期は食糧生産量が過剰となって在庫が累積し、倉庫費等の国庫負担が増大した。

2000年から2003年までは中国の食糧流通の自由化が大きく進んだ時期であり、自由化政策期として区分される。中国は2001年にも予定されているWTO加盟を円滑に実現するためにも農業・食糧分野での大幅な自由化が求められていた。また、保護価格政策期に積み上げられた過剰在庫を処理し、財政負担を軽減させる必要に迫られていた。こうした事情を背景に、この時期に中国は抜本的な食糧自由化を断行したのである。

自由化のために主として二つの政策が実施された。一つは保護価格制度を段階的に廃止したことである。保護価格制度の対象品種および対象地区を徐々に縮小し、最終的に廃止した。これによって財政負担が大きく軽減された。

二つ目は食糧の価格・流通を自由化したことである。政府が農家から一定の価格で買い付ける契約買付制度はなくなり、すべての食糧は市場において市場価格で取引されることとなった。また、食糧の売買を扱える業者は、従来、国有食糧企業に原則として限定され、それ以外の企業が食糧の売買を扱うには大きな制約があったが、爾後、県政府以上の地方政府の許可を得ればどの企業でも食糧の売買を扱うことができることとなった。こうして、この時期において、中国の食糧流通は価格、流通の両面で実質的な自由化が実現したのであり、この枠組みはこれ以後も基本的に変わるところはない。

一方で、保護価格制度が廃止され、過剰在庫が市場に流入したこと等によって市場価格は大きく下落した。このため、この時期は、農家の食糧生産意欲が冷え込み、保護価格政策期から一転して食糧生産量は落ち込むのである。

2004年から2012年までは胡錦濤・温家宝政権の下で農家所得向上、農業生産高増大等に向けた一連の保護主義的な農業農村政策が講じられた時期であり、生産補助政策期として区分される<sup>2)</sup>。

2003年に食糧生産量が4億5千万トンを超えたことに中国政府は少なからぬ衝撃を受けた。このため、2004年からは、食糧需要に見合った食糧増産を達成することを政策の基軸として、従来になかった新たな施策が実施された。その主要なものが補助金交付と最低買付価格制度である。

中国農業への補助金交付について、中国で農業は、歴史上、常に搾取の対象であり、今回、農業に補助金が支出されるのは史上初めてのことであって画期的なことだと喧伝された。補助金は、基本的に、食糧生産農家に作付面積に応じて交付され、交付金額は毎年増額された<sup>3)</sup>。補助金交付の目的には、食糧生産意欲の拡大のほか、農家の所得増加に資することも含まれていた。

最低買付価格制度はコメと小麦を対象として設けられたものであり、市場価格が下落した時にはあらかじめ決めてあった最低買付価格で買い上げるというものである。市場価格下落時に、主食（コメ、小麦）生産農家の所得を保証し、生産意欲の維持を図ることが目的とされている。この最低買付価格は、毎年大きく引き上げられた。

この時期は、農業関係支出<sup>4)</sup>が毎年大幅に増額され、農業用水路整備等のインフラ支出のほか、食糧作付面積の拡大等、食糧増産に向けた一連の対策が講じられた。また、主産地育成には優先的に資金が投入され、新技術や優良品種の導入等が図られた。

こうした対策の効果もあって、生産補助政策期にはかつてない大幅な食糧増産が実現した。同時期の初めに4億5千万トン程度であった中国の食糧生産量は同時期の終わりには優に6億トンを超えるようになった。この時期に、中国は、第一回食糧白書で目標としていた食糧需要の増加に見合うだけの食糧増産を達成したのである。

ところが、この生産補助政策は多額の財政負担を伴うものであり、この政策を継続させるには限界がある。2010年代になると中国の経済成長は減速を始め、財政収入の伸びは以前ほどではなくなり、農業補助に多額の予算を割くことが困難となってきたのである。また、最低買付価格を引き上げてきたため、中国

の食糧価格は諸外国と比較して高くなり、中国の食糧生産の国際競争力が喪失した。さらに、農村から都市への人口流出が続いたため、農村労働力が不足するようになり、耕作放棄地が目立つようになった。このように、2010年代前半には、従来の施策を延長するだけでは食糧増産が不可能なことが明らかとなったのである。

需要は引き続き増加を続ける一方で、生産はほとんど伸びが見込めないという事情に直面し、中国政府は、2013年から現在まで、食糧の安定供給のために輸入政策を組み入れ、食糧安全保障を重視した食糧政策を実施するようになった。このため、この時期は食糧安全保障政策期として区分することができる。

食糧安全保障政策期の特色は、食糧作付面積の確保等が優先される中で、単に食糧増産を目指すのではなく、土地の流動化、農業保護制度の見直し等によって、効率的に農業生産を行うことが目標の一つとされていることである。そして、そのために新型経営主体の育成を図ることとされている。

食糧安全保障政策期においては、財政の制約のある中で、生産補助政策期においてとられていたような手厚い農業保護政策は採用されることはないだろう。限られた財政の中で、国際競争力のある効率的な経営主体の普及が望まれているのである。

食糧安全保障政策とは、種々の側面があるものの、その必須の要素として食糧需給が逼迫して不足する事態が想定されて構築される政策ということとなろうが、逼迫の程度についてどこまで踏み込むかは現実的に難しいこともあろう。いずれにしても、将来の食糧需給について、中国政府が少なくとも楽観視はしていないことは明らかである。

### 3) 中国食糧増減の要因と内訳

これまでの中国における食糧生産の基本的な推移と政策の変化は以上のとおりであり、中国の食糧は生産補助政策期にめざましい増産を達成した。それでは、中国の食糧のうち、具体的にどの品目が増加したのだろうか。全ての品目が同じように増加したのだろうか。食糧のうち、主要三種品目と言われるものはコメ、小麦、トウモロコシであるが、それぞれの需給は具体的にどのように変動したのだろうか。

そのことを見たのが図2である。

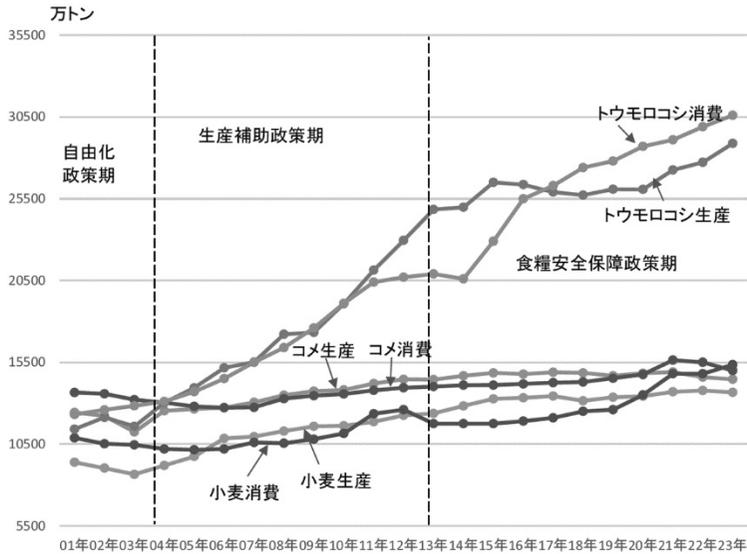


図2 中国の食糧品目別生産量、消費量の推移

資料：USDA Foreign Agricultural Service.

注. コメは精米ベース。

同図から明らかなとおり、生産補助政策期に生産量を大きく伸ばしたのはトウモロコシである。この時期にトウモロコシの消費量が急速に拡大したが、生産量はそれを上回る勢いで増加した。ただし、トウモロコシ生産量は、食糧安全保障政策期になると伸びがにぶくなり、横ばいに近い状態となる。一方で、消費量は生産補助政策期の勢いが衰えていない。

コメと小麦は生産量、消費量ともにわずかながら増加していると思われるものの、トウモロコシと比較するとはるかに動きは少なく、基本的に横ばいである。

トウモロコシの需要拡大の主要因は言うまでもなく畜産物消費の拡大に伴う飼料需要の増加である。消費者の所得の増加と食料消費の高度化<sup>5)</sup>とともに、畜産物の消費が増え、これに伴って飼料需要が増大した。

図3は中国の肉類生産量の推移を示したものである。

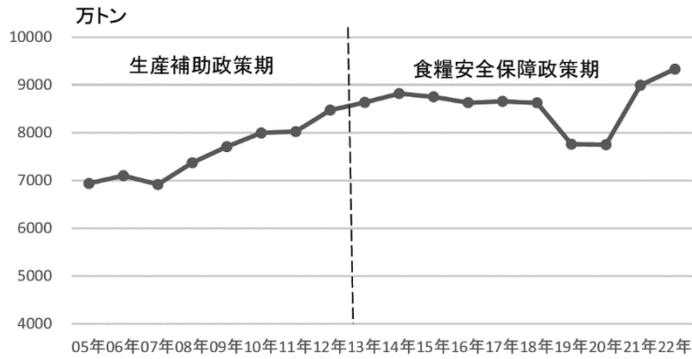


図3 中国の肉類生産量の推移

資料：中国統計年鑑

食糧安全保障政策期になると伸びが鈍化し、2019年、2020年ごろは生産量が落ち込んでいるが、これはアフリカ豚コレラが蔓延した影響によるものである。最近生産量も回復し、依然として肉類生産量は増加の傾向にあるものと見られる。今後ともトウモロコシの消費拡大が見込まれているのはこのためである。

他方、コメと小麦は、ほとんど飼料に用いられることがなく、その用途は基本的に食用である。食用としてのコメと小麦の消費量は、人口増加に比例して増加するが、食料消費の高度化によって一人当たりの消費量は減少するため、全体として大きく増加することはない。コメと小麦の消費量がほぼ横ばいとなっているのはこのためである。

ところで、前述のとおり、トウモロコシは生産補助政策期に生産量を大きく伸ばしたが、中国政府はそれをどのようにして可能としたのだろうか。まず図4で作付面積と単収の動向を見ておこう。

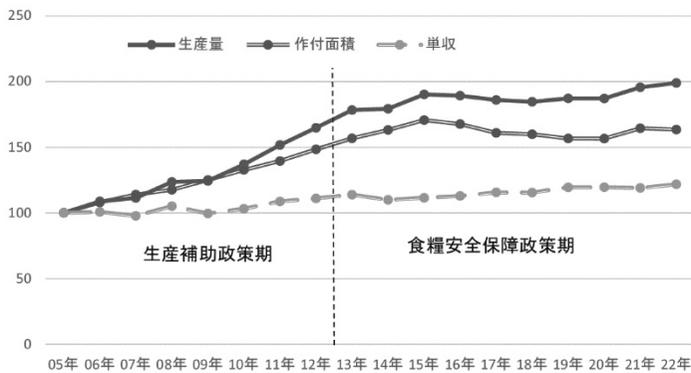


図4 トウモロコシの生産量、作付面積、単収の推移

資料：中国統計年鑑

注. 2005年を100とした指数値

同図ではトウモロコシの生産量、作付面積、単収の推移について2005年を100とした指数値で示している。

同図で明らかなおとおり、生産補助政策期のトウモロコシ生産量の伸びを支えたのは作付面積の増加である。同図から、生産量と作付面積の指数の動きがほぼ一致していることが確認できよう。単収はほとんど伸びていない。

それでは、この作付面積の増加を中国政府はどのように実現したのだろうか。すでに農地として利用し得る土地はほとんど全て農地として利用されている現在、開墾等で新たに耕地面積を増加させることは決して容易ではないはずである。

そこで、中国政府が現実にとった方法は、従来豆類を作付していた農地にトウモロコシを作付けるという方法であった。図5は黒龍江省の2010年前後の品目別播種面積の推移を示したものであるが、豆類に代わってトウモロコシが作付けられるようになってきている様子がよくわかれる。

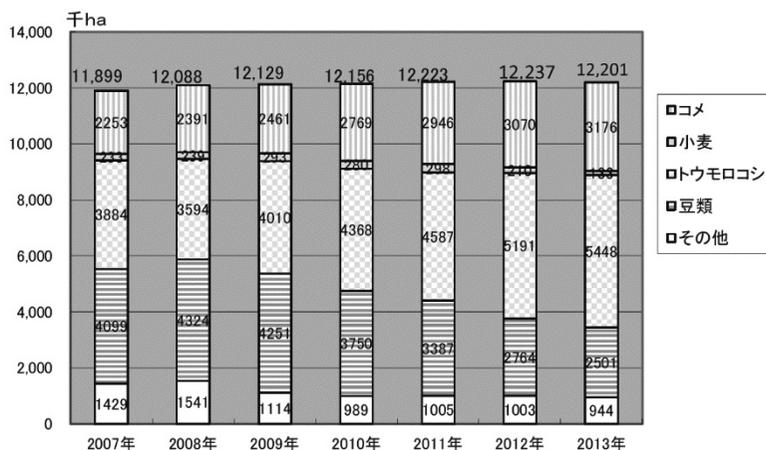


図5 黒龍江省の品目別播種面積の推移

資料：中国統計年鑑

中国は、黒龍江省だけでなく、東北三省と内蒙古自治区を中心に、可能なところで豆類に替えてトウモロコシの作付けを進めたのである。そして、このことがトウモロコシの生産量の大幅な増大を可能としたのである。

ただし、こうした方法ではもちろん限界がある。転換可能な豆類の作付け地がなくなればトウモロコシの作付け地を増やすことはできない。食糧安全保障政策期において、作付面積の指標が横ばいになっているのはこのことを示すも

のである。すなわち、これ以後はかつてのようにトウモロコシの生産量を増加させることは困難なのであり、このため、トウモロコシの需要が拡大すれば一定程度の供給不足は避けることができず、輸入に依存せざるを得ない状況となっているということである。

#### 4) 中国食糧の輸出入の状況

さて、それでは中国の食糧輸入の状況はどうなっているのだろうか。図6は中国食糧三種（コメ、小麦、トウモロコシ）の近年の輸入量の推移を示したものである。

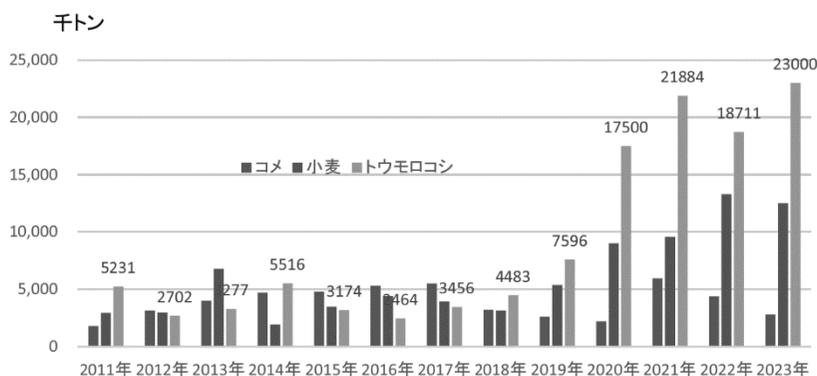


図6 中国食糧三種の輸入量の推移

資料：Foreign Agricultural Service, Official USDA Estimates

注：トウモロコシには数値を入れた。

従来は、生産補助政策の効果もあって、中国の食糧は需給がほぼ均衡しており、輸入量は少なかったが、最近になって変化が見られる。

最も大きな変化が見られるようになったのはトウモロコシであり、消費量が生産量を上回るようになった2018～19年ごろから輸入量が急増したことがわかる。2千万トンを超えるような、これまでになかった大量のトウモロコシが中国に輸入されるようになっている<sup>6)</sup>。

小麦については、一部が飼料用に消費されることもあり、近年は消費量が生産量を上回る状況となっているので、輸入量が増加しており、2022年からは1千万トンを超える輸入が行われている<sup>7)</sup>。

コメは生産量も消費量もほぼ横ばいで大きな変化がないため、輸入量も従来

と変わらず、わずかなものにとどまっている。

このように、食糧安全保障政策期においては、中国食糧は一定量の輸入が見られるようになっており、トウモロコシと小麦の輸入量は既に日本を凌駕している。

ところで、中国の食糧生産量は世界の20%以上を占め紛れもなく中国は世界最大の食糧生産国であるが、輸出入では世界でどのような地位を占めているのだろうか。

図7は中国の食糧三種の輸出の合計額または輸入の合計額が、それぞれ世界の食糧三種の輸出の合計額または輸入の合計額に占める比率の推移を示したものである。

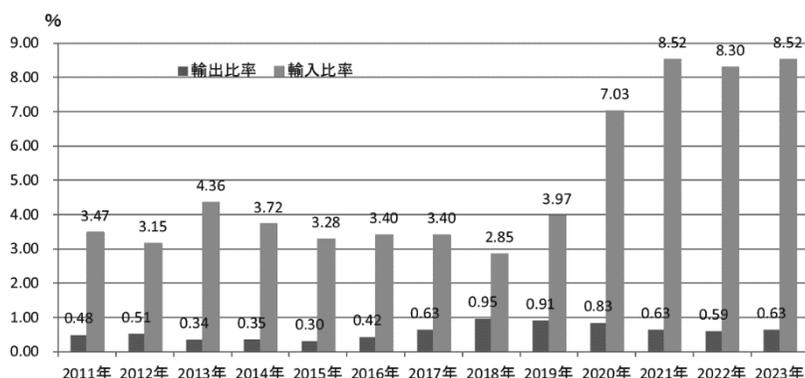


図7 中国食糧三種の輸出入の世界に占める比率

資料：Foreign Agricultural Service, Official USDA Estimates

注. 輸出比率 (%) および輸入比率 (%) は中国の食糧三種 (コメ、小麦、トウモロコシ) の輸出货量および輸入量の世界の食糧三種の輸出货量および輸入量に占めるそれぞれの比率。

同図で明らかなおとおり、中国食糧の生産量が世界に占める比率を考えると、輸出入の世界に占める比率は極めて小さい。輸出货量の世界に占める比率は1%を超えることがない。輸入量についても2019年までは3~4%で推移していた。2020年以降は輸入が増加して7~8%台となり、注目を集めるところとなっているが、それでも世界で20%以上の生産をしていることを考慮すれば、比較的小さな比率で抑えられているということができよう。

これは、中国がこれまで国内で食糧需給を均衡させることを農業政策の基本的目標とし、食糧の輸出入は必要最小限に抑えることとされてきたためである。

前述のとおり、近年は食糧輸入が従来と比較すると増加しているが、それでも現在では世界の食糧貿易に大きな衝撃を与えるようなものとはなっていない。

ただし、これまで見てきたとおり、中国の食糧生産量は大きな増加は見込めず、消費量は徐々に増加する中で、自然災害等で需給が逼迫し、突然中国が大きな食糧輸入に奔るという事態も想定されないわけではない。

食糧安全保障政策期の政策は、食糧安全保障法の施行を含め、そうした時代的背景の中で、需給のひっ迫に対する一定の危機意識をもって策定されたものとしてよいであろう。

### 3. 中国の食糧安全保障と習近平の考え方

本章では、中国の食糧安全保障の概念の特色を把握するため、食料安全保障の概念が世界ではどのようなものとして理解されているのかということをもまず明らかにし、その上で中国の食糧安全保障の概念について考える。その後、習近平の発言を通じて、習近平の食糧安全保障に関する考え方を整理しておくこととしたい。

#### 1) 「食料安全保障」の世界的な概念

「食料安全保障」(food security)の概念については、これまで世界食料会議(1974年)等の場でその都度取り上げられてきたが、現在、国際的に最も受け入れられているのは1996年の世界食料サミットで採択され、FAOでも紹介している次の概念である。

「食料安全保障は、全ての人々がいつでも、行動的で健康な生活のために、日々の食事のニーズと食の嗜好を満たす十分な量の安全で栄養のある食料に対して物理的かつ経済的なアクセスができるときに存在する。」

この概念はただ食料安全保障が達成されている状況を示したものに過ぎないが、FAOの説明では、この概念には次の4つの側面がある。

①十分な食料供給(food availability):食料安全保障には、まず十分な量の食料の供給が必要である。

②食料の適正な取得 (food access) : 法的、経済的、社会的に適正な方法で食料が取得できること。

③食料としての利用 (utilization) : 適正な食事、きれいな水、衛生、健康管理を通じて食料としての利用ができること。

④供給の安定性 (stability) : 自然的、経済的危機等があっても必要な食料の供給が行われ、家庭または個人が適正に食料を取得できること。

以上の食料安全保障に関するFAOの説明で明らかなおおりに、食料安全保障は供給面の問題だけで捉えられているわけではない。たとえば、上記4つの側面のうち、主として供給面の問題が取り扱われることとなるのは①の側面であり、②の側面と③の側面は主として需要側（消費者）の問題である。なお、④の側面は危機発生時を想定したものであり、供給の確保が重要な側面となる。

上記4つの側面について、さらに敷衍して検討しておこう。

①の側面はまさに量的側面に着目したものであり、食料の自給率を高めるという観点から、農業の生産性向上等を図るための農家への施策が主なものとなるろう。

②の側面は消費者が食料を現実的に適正に取得するためには社会的諸条件、制度による障害の除去が必要というものである。食料の取得は合法的なものであり、また社会的に正当なものでなければならない。消費者はその食料を購入するだけの経済力を有していなければならない。その一方で食料価格が消費者による購入が可能な合理的なものでなければならない。そして、消費者が物理的に食料を手にすることができなければならない。交通手段等がなく、食料を物理的に手にすることができなければ、消費者は食料を取得できない。こうした消費者をめぐる法的、社会的、経済的諸条件の整備が必要とするのが②の側面である。

③の側面は、健康上、衛生上の理由で食料が食料として利用できないことがあってはならないというものである。この側面では、食料の腐敗等、食料に問題がある場合も考えられるが、ここで主として問題とされているのは消費者の劣悪な衛生環境、住環境、生活環境等によってもたらされる障害である。消費者をめぐる劣悪な衛生状況等によっては、食料を適正に健康的に摂取すること

ができず、食料を食料として利用できない現実があることが問題とされているのである。道路整備、住宅の改善、上下水道の整備等とともに、住民の健康、衛生意識の改善を図ることがこの側面での政府の施策となろう。

④の側面は、主として自然災害、経済問題、戦争発生等の緊急時の食料確保の問題である。こうした緊急時においては、食料の安定的供給のための供給サイドの施策とともに、必要に応じて食料購入切符の配布等、消費者に食料が確実に渡るよう消費者サイドへの施策を同時に講じていくことが必要とされる。

このように、FAOで考えられている食料安全保障の内容は、食料安全をめぐる現実の状況を踏まえ、供給面、消費面を含めた総合的なものとなっている。すなわち、FAOの考える食料安全保障の実現のためには、もとより単に食料の安定的供給というにとどまらず、消費者の経済的購買力、生活環境等に関する現実を考慮に入れ、生産者、流通加工業者、消費者等の食品安全の関係者の全てを包含した取組が必要とされるということとなろう。

## 2) 中国の食糧安全保障の概念

中国では計画経済時代から食糧生産量の統計値が公表されてきた。中国の食糧は一般的に「食料」ではなく「食糧」であり、穀物、豆類、イモ類がそれに含まれる。その生産量は穀物では脱粒後の原糧（もみ殻をつけた状態）で計算し、豆類では豆莢の除去後の乾燥豆で計算し、イモ類（サトイモとキャッサバは含まない。）ではジャガイモとサツマイモの生鮮重量の5分の1（1964年より前は4分の1）で計算する<sup>8)</sup>。

ただし、中国で食糧という用語は必ずしも上述の意味だけで用いられてきたわけではない。中国で食糧に関してこれまでに実施された法令としては「食糧買付条例〔糧食收購条例〕（1998年）」、「食糧流通管理条例〔糧食流通管理条例〕（2004年）」および「食糧安全保障法〔糧食安全保障法〕（2023年）」があるが、それぞれの食糧に関する定義は次のとおりとなっている。

### ○食糧買付条例第2条

「本条例は、小麦、トウモロコシ、コメおよび国務院、省、自治区、直轄市人民政府が定めたその他の食糧品種の買付活動に適用する。」

## ○食糧流通管理条例第2条第2項

「前項で食糧とは、小麦、コメ、トウモロコシ、雑糧およびその食糧加工品を言う。」

## ○食糧安全保障法第73条

「本法で食糧とは小麦、コメ、トウモロコシ、大豆、雑糧およびその食糧加工品を言う。雑糧にはアワ、コウリヤン、大麦、そば、えん麦、裸麦、緑豆、ジャガイモ、サツマイモを含む。」

食糧買付条例では、買付の対象を原則として小麦、トウモロコシ、コメとしており、豆類およびイモ類は含めていない。ただし、もとよりこれは買付制度の対象としての食糧を条例で指定したものであって、食糧としての重要性を示すものではあっても、一般的な食糧の定義ということではない。

食糧流通管理条例では、食糧として、小麦、コメ、トウモロコシのほか雑糧および食糧加工品が加えられた。ただし、雑糧の定義はなされていない。ここで、注意を要するのは、大豆が食糧の概念に含まれていないことである。同条例第55条で、大豆、油料および食用植物油については、食糧と異なる別の扱いがなされることとされている。これは、食糧流通管理条例は食糧の買付等の業務を行う食糧企業に対する規定が中心であり、大豆は輸出入が自由化されており、かつ油料作物として流通形態が異なっていることを理由としたものであろう。

この度の食糧安全保障法での定義は、同法の立法の趣旨からして、あらためて中国が自国の食糧安全保障のために必要と考えている品目を示したものであるとして良いであろう。その定義によれば、コメ、小麦、トウモロコシのほかに大豆、雑糧およびその食糧加工品が含まれる。大豆は食糧として明記された。また雑糧に定義がなされ、その中にジャガイモ、サツマイモが明記されている。したがって同法で食糧と考えるものは穀類、豆類、イモ類であり、統計上の食糧の範囲と実質的に一致している。

以上のとおり、中国では、統計上の定義は不変的であったが、その一方で、その時々行政目的に応じて食糧の定義が変化してきた。そして、食糧安全保障法の定義でもって、現在では食糧安全保障に関する食糧と、統計上の食糧の

定義が一致させられることとなったのである。

中国の食糧安全保障は、その概念について明確に規定されたものはないので常識的にとらえておくほかはないが、一般的に考えれば、上述の定義で示される食糧が全ての国民の生存に必要な量だけの供給がなされることが保障されることであり、食糧安全保障のための具体的な実践としてはこの度の食糧安全保障法の諸規定を着実に実施していくということとなろう。

ところで、現在の中国の食糧安全保障のありように直接的な影響を与えているのが習近平主席の食糧問題に対するイメージや考え方であるとされる。

習近平は大躍進時の飢餓等を経験したことから、食糧問題に特別の思いと深い関心を有しているとされ、習近平政権発足当初から食糧安全保障の重要性を強調してきた。言うまでもなく中国の食糧安全保障についての現在の考え方は、この問題に関する習近平の意向が反映されているので、現在の中国の食糧安全保障の概念をよりの確に理解するためには習近平の食糧安全保障に関する考え方を把握しておくことが適当であろう。このため、次に、習近平の過去の食糧問題に関する発言をチェックすることを通じて、習近平の食糧安全保障に関する考え方を検討、整理しておくこととしたい。

### 3) 食糧安全保障に関する習近平の考え方

習近平は、前述のとおり、政権発足当初から食糧の安全保障問題について度々発言してきた。習近平の発言には重複しているものも多いが、ここでは、そうした発言の中から、習近平の考え方の特徴が比較的良好に表れているものとして次の7つの発言を取り上げることとした。7つの発言は以下に掲げるとおりである。なお、発言は時系列で並べているが、その発言内容はそのときが初出というものではない。

#### ○発言1

「手に食糧があれば心中は穏やかである。我が国は13億の人口を有する。もし食糧に問題が発生すれば、誰も我々を助けることはできない。飯碗(めしわん)をしっかりと自分の手に持っていてこそ社会の大局の安定を保持できるのだ。したがって、我々は決して連年豊作だからといって農業を少しでも軽視し揺る

がせにすることはできない。」(2012年12月15日中央経済工作会議での講話)

#### ○発言 2

「国内の資源環境、食糧需給の構造、国際市場の貿易条件を総合的に考慮し、我を主体として国内に立脚し、生産能力を確保して適度に輸入するという考え方で科学技術に支えられた国家食糧安全戦略を必ず実施しなければならない。自分の力で食用食糧を確保し、国内資源に重点を置き、穀物の基本的自給、食用食糧の絶対安全を成し遂げ、飯碗を自分の手にしっかりと持っていなければならない。」(2013年12月10日習近平『論三農工作』中央文献出版社2022年版54頁「国家食糧安全戦略の実施、飯碗をしっかりと自分の手に持つ」)

#### ○発言 3

「人は遠くを慮らなければ必ず近くに憂いがある。現在、我々はこの種の問題が今後再出現することはないと保証することはできない。我が国の食糧は問題を乗り越えたのだろうか。現在これについて結論を下す法はない。我々は無邪気であってはいけない。我が国は歴史上何回も大飢饉が発生しており、餓死者は野に満ち、甚だしきは人が相食み、この世の地獄となった。こうした歴史的悲劇が再び演じられてはいけない。国家の食糧安全を保障することは永続的課題であり、この弦はいつであっても緩めることはできない。我を主とし、国内に立脚し、生産能力を確保し、適度に輸入し、科学技術が支援する国家食糧安全戦略を堅持しなければならない。農業農村事業を行うには、まず食糧生産をしっかりとやらねばならない。」(2013年12月23日習近平『論三農工作』中央文献出版社2022年版71-72頁「中央農村工作会議での講話」)

#### ○発言 4

「我々の飯碗には主に中国産食糧が盛られなければならない。国内に立脚して我が国人民のメシの問題を解決することは我々の基本的国情の決定するところであり、我々の一貫した大政策方針である。一つの国家は食糧の基本的自給に基づいてこそ、食糧安全の主導権を握ることができるのであり、さらに経済社会の発展という大局をコントロールできるのである。他人に頼ってメシの問題を解決するのはあてにならない。もし、食用食糧を輸入に頼るならば、我々は他人に鼻面を引き回されることとなろう。

世界で真に強大な国家や弱いところのない国家を見ると、すべて自前でメシ

の問題を解決する能力を持っている。米国は世界で一番の食糧輸出国で農業の最強国であり、ロシア、カナダおよび欧州の大国は食糧強国である。これらの国家が強力なのは食糧生産能力の強力なものと強く結びついている。したがって、食糧問題は経済上からのみ見ることはできず、政治上から見るべきであり、国家の食糧安全を保障することは経済発展、社会安定、国家安全を実現する重要な基礎なのである。」(2013年12月23日習近平『論三農工作』中央文献出版社2022年版74頁「中央農村工作会議での講話」)

○発言 5

「私は何回も強調してきたが、農村改革をどのように行おうとも、農村土地の集団所有制を変えてはならないし、耕地を減らしてはならないし、食糧生産能力を弱めてはならないし、農民の利益を損ねてはならない。これらの最低ラインは堅守されなければならないし、決してこれらを転覆させるような過ちを起こしてはならない。」(2017年12月28日習近平『論三農工作』中央文献出版社2022年版263-264頁「党の“三農工作の指導“の強化と改善」)

○発言 6

「私は特に農産物の供給安全問題を強調したい。最新の国土調査結果を見ると、耕地面積はまだ減少しているし、ある地方では基本農田に食糧を植えず果樹を植えており、またはその他の高付加価値作物を植えている。私は繰り返し話したが、中国人の飯椀はいつであっても自分の手でしっかりと持っていなければならないし、我々の飯椀には主に中国産食糧が盛られていなければならない。農業総合生産能力の向上はより重要な位置を占めなければならないし、高標準農田建設を引き続き推進し、耕作農業の振興行動をしっかりと実施し、農業機械装備の水準を向上させ、耕作農業の農民の合理的収益を保障し、食用食糧絶対安全、穀物基本的自給を確保し、油料、大豆の生産能力と自給率を上げなければならない。」(2021年12月8日『談習近平治国理政』第四卷、外文出版社2022年版213頁「我が国発展の重大理論と実践問題を正確に認識する」)

○発言 7

「食糧の節約対策を強化しなければならない。宴会での食卓から、大学食堂と各職場での食堂から、飲食業から、幼稚園と託児所から、さらに各級、各種の学校から、各家庭から始め、食糧の節約を社会の一大潮流としなければならない

い。同時に、買付備蓄、販売、加工の過程での浪費を重視して解決する必要がある。この方面での問題も深刻である。」（2023年12月23日習近平『論三農工作』中央文献出版社2022年版82頁「中央農村工作会議での講話」）

上述の習近平の発言から、習近平の食糧安全保障に対する考え方について、次のものを抽出することができよう。

ア 食糧安全保障は中国の古代から現在まで続く永続的課題であること。

中国は歴史的に幾度もの大飢饉を経ており、その時は地獄とも言うべき惨状を呈してきた。そうした歴史的悲劇を繰り返してはならず、そのためにも食糧安全保障は重要であり、国家は永続的課題としてこの問題に取り組みねばならない。（発言3）

イ 食糧安全保障は経済的問題にとどまらず政治的問題であること。

社会の大局の安定を維持できるのは食糧を自給しているからこそである。

（発言1）

食糧問題は経済上からのみ見ることはできず、政治上から見るべきである。国家の食糧安全を保障することは経済発展、社会安定、国家安全を実現する重要な基礎である。（発言4）

ウ 食糧は国内自給が絶対であること。

食用食糧を自分の力で確保し、国内資源に重点を置き、穀物の基本的自給、食用食糧の絶対安全を成し遂げなければならない。（発言1、発言2、発言3、発言4）

エ 食糧自給のためには一定面積の耕地の確保が必須であること。

農村改革をどのように行おうとも農村土地の集団所有制を変えてはならない。耕地を減らしてはならないし、食糧生産能力を弱めてはならない。（発言5）

国土調査結果を見ると耕地面積が減少している。ある地方では基本農田に食糧を植えず、果樹その他の高付加価値作物を植えている。（発言6）

オ 食糧の節約が重要であり、そのためには食糧消費に関する社会意識の変革が必要であること。

宴会での食卓、飲食業、家庭を始め、食糧の節約を社会の一大潮流としなければならない。(発言7)

食糧の流通・加工過程における損失を減らさなければならない。(発言7)

カ 国際的強国であるためには食糧自給が求められること。

真に強国であるためには食糧強国でなければならない。米国は世界で一番の食糧輸出国である。(発言4)

習近平の食糧安全保障に対する考えは、概ね以上のとおりであるが、過去に大飢饉を経験したことが少なからぬ影響を与えており、とにかく飢えないこと(飯碗をしっかりと手に持つ)が最優先に考えられている。その飯碗には国内で生産された食糧が盛られなければならないが、そのためには中国の食文化を変え、食糧消費節約型の文化に転換する必要があるものとして、中国の食文化のあり方まで問題としている。

習近平の考えでは、中国が強国となるためには、食糧生産能力を高め、食糧安全保障を確保しておくことが必要なのであり、食糧安全保障は、経済発展、社会安定、国家発展、国家富強化の基礎である。

また、食糧生産を維持するためには食糧生産耕地の確保が何より重要であり、耕地を減少させてはならない。加えて、食糧生産が可能な耕地に果樹等の高付加価値作物を植えることも適当ではない。

2023年末に成立した食糧安全保障法は、言うまでもなく、こうした習近平の考え方の強い影響の下で立案され、成立したものである。

## 4. 食糧安全保障法制定の経緯

### 1) 食糧流通管理条例

中国では、計画経済時代の1950年代から飢饉等に備えて国家による食糧備蓄<sup>9)</sup>が行われてきたが、もとより、当時の考え方はあくまで食糧の不足の事態にあらかじめ備えるため備蓄をするというものであり、生産、流通、価格等の各面から食糧供給の保障を図るといった食糧安全保障の概念はなかった。

中国で食糧安全保障に関する規定が初めて法律または国务院令<sup>10)</sup>で現れるのは2004年5月26日に公布、施行された食糧流通管理条例においてである。同条例では、その第1条の目的規程で、「国家の食糧安全保障を保障すること」を同条例の目的の一つとして明記している。

2004年は、前述のとおり、胡錦濤・温家宝政権がそれまでの食糧自由化政策を転換し、中国では有史以来の農業保護政策となる生産補助政策へと舵を切った年である。

この当時の中国農業は、自由化政策の行き過ぎで食糧価格が低迷し、農家の食糧生産意欲が減退するという状況が顕著であり、農民所得を増加させ、食糧の安定的供給を図るため、食糧の流通制度の改革は喫緊の課題であった。

また、食糧の自由化政策で、都市住民への食糧配給制度または低価格供給制度も廃止されていたため、市場価格を安定化させ、都市住民が合理的な価格で安定的に食糧を購入することができるようにすることも必要であった。

食糧流通管理条例は、こうした状況に対応するとともに、保護価格制度の運用<sup>11)</sup>等で悪化していた国有食糧企業の経営の安定化等を図るために制定されたものである。

このように、同条例では食糧の合理的で安定的供給を図るために食糧の買付、流通、販売、備蓄の各面を総合的に規定している。

しかしながら、同条例は食糧生産に関する施策は対象外であり、規定されていない。

当時において、中国は今後の経済の高成長とともに、食糧需要の大幅な増加が見込まれていた。食糧生産の増加は中国にとっての至上命題であり、そのためどのような対策を講じるかが最大の焦点であった。同条例では、そうして増産が達成されて市場に送り込まれた食糧の適正な流通を確保することが求められたのである。現在の食糧安全保障のように、食糧生産量の伸びが頭打ちとなり、食糧の需給ギャップが持続的に存在、拡大していく中で、不測の事態等にいかに対応するかといった問題意識とは異なる。

少なくとも食糧流通管理条例は食糧安全保障の全分野を対象とした法令ではないことから、同条例の「国家の食糧安全保障を保障する」という表現は、食糧の流通過程を通じて都市住民への安定的な食糧供給を保障し、それによって食

糧安全保障に寄与するというところに重点が置かれていたと理解されるべきものである。

なお、同条例では、食糧安全の用語が出てくるのはこの第1条だけであり、他所では使われていない。こうしたことも、同条例は食糧安全保障を主題として正面から取り上げようとしたものではなく、食糧流通制度の整備、合理化が本来の目的であり、食糧安全保障はその効果の一側面として位置づけられているものと考えられるのである。

## 2) 食糧法案

胡錦濤・温家宝政権期は、前述のとおり、基本的に生産補助政策期（2004年～2012年）として位置づけられるが、この期間は、食糧需要の増加を上回るような大幅な食糧増産を成し遂げた時期であり、食糧安全保障というような問題は、ほとんど意識されなかったとしてよいであろう。ところが、この生産補助政策期も末期となると、食糧価格の国際競争力の低下、財政負担の限界、食糧生産量の伸び悩み等の問題が顕在化し、今後直面することが避けられない食糧の需給ギャップという事態について考えざるを得なくなった。こうした中で国家発展改革委と国家糧食局が合同で作成したものが「食糧法（意見徴収原稿）」であり、2012年2月21日に國務院法制弁公室から公布され、社会各界から意見徴収が行われた<sup>12)</sup>。

2014年には、社会各界から提出された意見を踏まえて、あらためて「食糧法（審査原稿）」（以下「食糧法案」という。）が作成され、同じく國務院法制弁公室から公布された。この食糧法案は10章84条からなり、食糧安全保障だけでなく、食糧の生産、流通を含め、食糧行政を全般的に規定したものである。食糧安全保障は重要なテーマとして位置付けられてはいるが、食糧安全保障だけに焦点を絞ったものではない。

結局、食糧法案は第11期全人代常務委員会の立法計画の中に入れられたものの、審査はなされず廃案となった。

### 3) 食糧安全保障法草案の審議

食糧安全保障に関する法規定の整備の必要性は、食糧法案の提起後も新聞紙上等で絶えず指摘されており、しばらく時間はかかったものの、関係部門での検討は進められていた。そして、食糧法案の提起からおよそ10年後の2023年6月に第14期全人代常務委員会第3回会議で改めて「食糧安全保障法草案」の第1回審議が行われたのである。

同審議を経て同年6月28日に同法案は同年7月27日までを期間としてパブリックコメントの募集が行われた。このパブリックコメントの募集では957人が1932件の意見を提出した<sup>13)</sup>。同時に、全人代常務委員会に設置されている憲法・法律委員会、農業農村委員会、法制工作委員会は共同で座談会を開催し、関係部門の代表、専門家等からの意見聴取を行うなど、法案の内容についての検討を進めた。こうした経緯の後、憲法・法律委員会で草案についての所要の修正が行われ、同委員会から「食糧安全保障法第二次案」が2023年10月20日に全人代常務委員会第6回会議に提出され、第2回審議が行われた。

この後、第二次草案は、第一次草案と同様、同年10月25日から11月23日までを期間としてパブリックコメントの募集が行われ、319人が504件の意見を提出した。また、憲法・法律委員会を中心に関係者からの意見聴取を通じて法案についての検討が行われたことも第一次草案のときと同様である。

2023年12月25日に、上述の検討を経た「食糧安全保障法第三次案」があらためて憲法・法律委員会によって全人代常務委員会第7回会議に提出され、第3回審議に付された。この第3回審議では、常務委員会の委員の意見に応じて、食糧の品質向上を図るための規定、食糧生産者の積極性を喚起し、収入増加を図る規定、食糧生産者に対する社会化サービス水準の上昇等の規定が盛り込まれた<sup>14)</sup>。

こうした経緯を経て、2023年12月29日、全人代常務委員会第7回会議で同法案は議決、成立した。なお施行日は2024年6月1日とされている。

## 5. 食糧安全保障法の内容と特色

### 1) 食糧安全保障法の構成と目的―需給調整から安全保障へ―

表1は食糧安全保障法の構成と目的の特色を見るために、食糧流通管理条例(2004年制定)と食糧法案(2012年作成)とともに、その章立て構成と目的規定を並列したものである。

表1 構成と目的

	食糧流通管理条例	食糧法案	食糧安全保障法
制定・作成年月日	2004年5月26日制定	2012年2月12日公開	2023年12月29日制定
構成	第一章 総則 第二章 食糧経営 第三章 マクロコントロール 第四章 監督検査 第五章 法律責任 第六章 附則	第一章 総則 第二章 食糧総合生産能力の建設 第三章 食糧生産の積極性の保護 第四章 食糧の流通及び経営 第五章 食糧の消費及び節約 第六章 食糧の品質の安全 第七章 食糧のマクロコントロールと備蓄管理 第八章 監督検査 第九章 法律責任	第一章 総則 第二章 耕地保護 第三章 食糧生産 第四章 食糧備蓄 第五章 食糧流通 第六章 食糧加工 第七章 食糧緊急対応 第八章 食糧節約 第九章 監督管理 第十章 法律責任 第十一章 附則
目的規定	第一条 食糧生産者の積極性を保護し、食糧生産を促進し、経営者と消費者の合法的権利を守り、国家の食糧安全を保障し、食糧の流通秩序を守るために、関係法律に基づき、本条例を制定する。	第一条 食糧の生産及び流通を促進し、食糧のコントロール能力を増強し、食糧生産者、経営者及び消費者の合法権益を保護し、国家の食糧安全を保障するため本法を制定する。	第一条 食糧の有効供給を保障し、国家の食糧安全を確保し、食糧安全のリスクの予防及び制御能力を高め、経済社会の安定を守り、国家の安全を守るために本法を制定する。

資料・各条例、法律の規定から筆者作成

注. 章番号、条番号は各条例、法律におけるもの。

構成を見てまず気が付くのは食糧流通管理条例と食糧法案には食糧のマクロコントロールのための章が設けられているのに対して、食糧安全保障法にはそれが無いことである。マクロコントロールのための規定は、食糧の需給バランスが大きく変化することを想定し、その衝撃をできるだけ緩和するために設けられている。すなわち、食糧流通管理条例と食糧法案では、食糧が過剰供給になることもあれば不足になることもあるが、それへの対応はマクロコントロールで行うことが想定されているのである。ここでは、食糧需給は過剰と不足が繰り返されるのであり、食糧不足の状態になることだけが前提とされているわけではない。

ところが、食糧安全保障法では食糧の不足と過剰が繰り返されることはほとんど前提とされておらず、もっぱら食糧が不足し、需給が逼迫したときの対応が主となっている。すなわち、従来は食糧の需給のマクロコントロールを通じ

て農業経営の安定を図るということが重要な政策目標であったが、食糧安全保障法ではそうした政策目標は後景に退き、食糧不足時の量的対応に主眼が置かれるようになってきているのである。

このことは第1条の目的規定を見ても明らかだろう。食糧流通管理条例と食糧法案では食糧生産者や経営者の合法的権利を保護して食糧の流通秩序を維持することが目的とされているが、食糧安全保障法の目的規定ではそうしたことは明記されず、もっぱら食糧安全を確保して国家の安全を守ることが目的とされている<sup>15)</sup>。

## 2) 食糧安全保障責任制—省長責任制から党政共同責任制へ—

食糧安全保障責任制は、中国の独特の制度の一つとして良いであろう。

同制度が「コメ袋〔米袋子〕」省長責任制または食糧安全保障省長責任制として導入され政府工作報告に初めて記載されたのは1995年のことである。「コメ袋」省長責任制は、すなわち、当該省の食糧の供給は省長が責任をもって保証するというものであり、そのために食糧播種面積の確保、単収の上昇、貯蓄の増加、価格安定等の措置をとることが考えられていた。この当時（1995年）は、前年に食糧不足、食糧の大量輸入という事態が発生し、食糧価格が高騰していたが、この制度の導入によってこうした事態が緩和され、社会の安定に大きく寄与したという<sup>16)</sup>。

ところで、ここで注意を要するのは、中国の地方政府である省には行政の首長である省長とは別に省党委員会が設けられており、当該党委員会書記が政治的問題を含め省内全般について指導を行う立場にあることである。すなわち、省長責任制は、行政の首長として行政的立場からの責任を負うということである。したがって1995年当時は、食糧安全保障問題が、党の関与する面が大きい治安等の政治的問題でなく、主として行政的、経済的問題としてとらえられていたことを示唆するものである。

表2は、食糧流通管理条例、食糧法案、食糧安全保障法のそれぞれで食糧安全保障責任制について規定した条項の内容を列挙したものである。食糧安全保障省長責任制は、食糧安全保障法で、党政共同責任制へと移行するまで維持されていた。

表2 食糧安全保障責任制

	食糧流通管理条例	食糧法案	食糧安全保障法
「食糧安全保障責任制」	・省、自治区、直轄市は食糧安全保障を党と行政の共同責任で行い、食糧安全保障省長責任制を改善する(第7条)。	食糧安全は国家のマクロコントロール下で省クラス人民政府行政首長責任制を実施する。省クラス人民政府は管轄区域の食糧生産、流通、備蓄及び市場コントロールに責任を負い、食糧の市場供給を保証し、食糧の市場秩序を維持し、食糧の品質安全を保障する(第5条)。	・国家は食糧安全保障責任制を構築し、食糧安全は党政共同責任とする。県クラス以上の地方人民政府は食糧安全保障を党と行政との共同責任で実施し、当該行政区域の食糧安全保障の具体的責任を引き受けなければならない(第3条)。

資料、注：表1に同じ。

ただし、食糧流通管理条例（2004年）では、省長責任制は放棄されていないものの、食糧安全保障は党と行政との共同責任で行うこととされ、省長責任制の修正が行われている。

ところが、食糧法案（2012年）では省長責任制の内容として市場での需給調整が重視され、まさに食糧安全は経済問題としての扱いとなっている。

食糧安全保障省長責任制については、従来からその形骸化が指摘され、耕地の減少、地下水の過剰汲み上げ、農業資源の汚染等は深刻化するばかりであり、食糧安全保障についても悪影響が危惧されるようになっていた。そこで、こうした事態に対処するため、2014年12月31日付けで国务院「健全な食糧安全保障省長責任制の建設に関する若干の意見〔关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见〕」が公布された。

同意見では、食糧安全保障に関する省長の権限や責任がさらに具体的かつ明確に規定されているが、その大きな特色は、これまでの主として生産量の確保を目的とすることから、生産能力の維持、強化に重点が置かれていることだろう。同意見の二は、題名が「食糧の生産能力の強化、向上」とされ、その内容として、耕地のレッドラインの堅守、高標準農地の建設、食糧生産科学技術の向上、新型食糧生産経営体の創設、食糧の持続的生産能力の増強が列挙されている。

また、食糧消費文化を見直し、食糧消費の節約、食糧浪費の根絶のための宣伝教育を徹底させることが一項目として設けられていることも同意見の特色である。

食糧生産能力の強化等に関する同意見のこれらの規定はまさに不測時におけ

る食糧供給の在り方を意識したものであり、食糧をめぐる情勢についての認識がより厳しいものになったことを伺わせるものである。ただし、省長責任制という責任の所在は変わっていない。

こうした経緯を踏まえ、食糧安全保障法の党政共同責任制は、食糧安全保障は経済的問題だけに終わらず、政治問題であるという認識から、省党委員会の書記が食糧安全保障についての政治責任を負うものとしたものであろう。

このことについて、習総書記は早くも2020年末の中央農村工作会議の場で、「食糧安全保障は党政共同責任を実施しなければならず、「コメ袋」について省長は責任を負い、書記も責任を負う」と発言している<sup>17)</sup>。さらに、2022年末の中央農村工作会議では、「食糧安全保障党政共同責任の要請は明確であり、重要なことは実績の評価を厳格に行うことである」と述べている。

習近平のこうした発言の背景は、食糧問題は国家の安定に直結する重要問題だという認識であろう。食糧が足りていれば国家は安定しているが、食糧に不安が生じれば国家が動揺する。ところが、中国の食糧をめぐる情勢はますます厳しいものとなっている。習近平にとって、食糧問題を単に経済的な問題としてとらえることは適当でない。政治的に高度な観点から論じなければならないのである。

### 3) 耕地保護

耕地保護の重要性の強調は食糧安全保障法の重要な特色の一つである。習近平の理解では基本的に中国は耕地が足りておらず、中国の飯碗に中国産食糧を盛るためにはこれ以上の耕地の減少があってはならないし、耕地には果樹等の高付加価値作物ではなく、食糧が作付されていなければならないのである<sup>18)</sup>。

表3は耕地保護に関する各法規等の規定を整理したものである。

食糧流通管理条例は流通に関する法整備を中心とした条例でもあり、耕地保護に関する規定は置かれていない。

食糧法案では、その第12条に耕地保護に関する規定が設けられているが、各級人民政府による耕地保護補償制度の建設等の項目が列挙されるにとどまり、具体的な内容は今後の検討に委ねたものとなっている。

食糧安全保障法では第10条から第17条までを第2章として耕地保護に関す

る規定に充て、耕地保護について具体的な規定が設けられることとなった。これらの規定には、耕地の質、土壌改良、休耕制度の実施、塩地の改良利用等の規定も含まれるが、表3では影響も大きく注目度も高い占用耕地補償制度について整理した。

占用耕地補償制度とは、都市開発等でやむなく耕地を占用する場合、占用した面積分だけ別に耕地を用意し、補充するというものであるが、食糧安全保障法では補充責任の所在を明確にして着実に実施するものとしている。また、補充耕地の数量、質等について、省人民政府が検査を行うこととされている。

耕地には食糧が植えられるのが原則との考えから、作付け利用の在り方が調整され、耕地の用途の監督が強化される。

こうした対応は、経済的観点からは、高付加価値作物等の栽培で利益を得る機会を奪うものであり、農家に損失をもたらすものであるが、農家の利益よりも食糧の生産が優先されるのである。もとより、農家には意見は求められず、何らの損失補償も行われない。こうした対応は、農家の政府に対する不満を鬱積させる結果となり、逆に食糧生産意欲を削ぐこととなる恐れもあろう。

表3 耕地保護

	食糧流通管理条例	食糧法案	食糧安全保障法
耕地保護	(規定なし)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国家は最も厳格な耕地保護制度と水資源管理制度を実施し、耕地の健全化と水資源保護目標の責任制を建設する。(第12条)</li> <li>・各級人民政府は耕地保護補償制度を建設し、現有耕地面積を安定化させる。(第12条)</li> </ul>	第2章 <ul style="list-style-type: none"> <li>・国家は永久基本農地保護レッドラインを定める。国家は耕地保護補償制度を建設する。(第10条)</li> <li>・国家は占用耕地補償制度を実施し、耕地補充責任を着実に実施する。(第11条)</li> <li>・省人民政府は補充耕地の数量、質等の検査を行う。(第12条)</li> <li>・耕地は主に食糧、綿等に用い、作付利用の構造を調整する。県級以上人民政府は耕地の用途への監督を強化する。もし村民委員会等が違反を発見した場合は郷または県人民政府に報告する。</li> </ul>

資料、注：表1に同じ。

#### 4) 食糧生産—農家の積極性への依存から各種政策による確保へ—

食糧生産に関する規定は表4に掲げるとおりであり、食糧流通管理条例には規定がなく、食糧法案と食糧安全保障法ではそれぞれ一章（ともに第3章）が充てられている。

表 4 食糧生産

	食糧流通管理条例	食糧法案	食糧安全保障法
食糧生産	(規定なし)	<p>第3章 食糧生産の積極性の保護</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農家の食糧生産と地方政府の食糧把握の積極性の保護。(第17条)</li> <li>・食糧生産補助、価格支持制度等の健全化。(第18条)</li> <li>・新型経営主体の育成。(第21条)</li> <li>・食糧主産地利益補償システムの健全化。(第24条)</li> </ul>	<p>第3章 食糧生産</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国家農業ジーンバンクの建設(第18条)</li> <li>・食糧生産の用水需要を保証。(第21条)</li> <li>・農業機械化産業の発展推進。(第22条)</li> <li>・農業の技術普及システムの建設。(第23条)</li> <li>・食糧生産の防災、減災、救災能力の建設(第24条)。</li> <li>・食糧生産者収益保証システムの健全化。(第26条)</li> <li>・新型経営主体の育成。(第27条)</li> <li>・食糧主産地利益補償システムの健全化。(第28条)</li> </ul>

資料、注：表 1 に同じ。

表中に記入したとおり、食糧法案の第 3 章の章名は「食糧生産の積極性の保護」であるが、食糧安全保障法では「食糧生産」となっている。これは、食糧生産に対する考え方が、食糧増産を農家等への積極性に依存するというものから、政府の各種対策により食糧生産を確保するという考え方に変化したことを反映したものと考えられる。食糧法案では、食糧生産の積極性に関する規定が 1 条設けられているが、食糧安全保障法にはそうした規定はない。

食糧法案に比較して、食糧安全保障法では、食糧生産の確保に関する内容が大きく拡充されている。国家農業ジーンバンクの建設(第18条)、食糧生産の用水需要の保証(第21条)、農業技術普及システムの建設(第23条)等がその例である。

なお、食糧法案には食糧生産補助、価格支持制度に関する規定(第18条)があり、食糧安全保障法ではそれに関する規定はなくなっているが、一方で同法には食糧生産者収益保証システムの健全化に関する規定(第26条)が設けられているので、補助金等もこの中で考えることにされているのであろう。

#### 5) 食糧備蓄－食糧備蓄請負企業の経営健全化－

食糧備蓄は、表 5 のとおり、食糧流通管理条例、食糧法案、食糧安全保障法のいずれにも規定がある。そして、食糧備蓄の役割は、食糧の需給調整、自然災害等の突発事件等への対応であることは共通しており、変化はない。ただし、食糧流通管理条例、食糧法案では平時の食糧需給の調整、市場の安定化に重点が置かれ、強調されているが、食糧安全保障法では、緊急時の対応に視線が向けられているためか、食糧需給調整を特に強調するような規定ぶりとはなっ

いない。

表 5 食糧備蓄

	食糧流通管理条例	食糧法案	食糧安全保障法
食糧備蓄	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国家は備蓄食糧の売買、買付委託、食糧輸出入等の経済手段や価格介入等によって、マクロコントロールを強化し、食糧需給の均衡と価格安定を図る。(第25条)</li> <li>・国家は中央および地方分級食糧備蓄制度を実施する。食糧備蓄は需給調整、食糧市場の安定に用い、重大自然災害またはその他の突発事件等に対応する。(第26条)</li> </ul>	<p>第7章 食糧調整と備蓄管理</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・食糧需給に顕著な変化があったとき、備蓄食糧の売買、輸出入の措置、加工用食糧の規模の調整等によって食糧市場の安定を維持する。(第54条)</li> <li>・国家は中央・地方政府食糧備蓄制度を実施する。中央備蓄食糧は主に全国食糧需給調整、重大自然災害その他の突発事件の対応に用いる。地方備蓄食糧は主に当該地域の食糧の需給調整、地域性自然災害への対応等に用いる。(第56条)</li> <li>・食糧備蓄請負企業には資格認定制度を実施する。(第57条)</li> </ul>	<p>第4章 食糧備蓄</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国家は政府食糧備蓄体系を構築する。政府食糧備蓄は中央政府備蓄と地方政府備蓄に分けられる。政府食糧備蓄は食糧の需給調整、食糧市場の安定、突発事件の対応等に用いる。(第29条)</li> <li>・食糧備蓄請負企業は備蓄業務と商業性経営業務とを分離しなければならない。中央政府食糧備蓄および省級政府食糧備蓄を行う企業は商業性経営業務を中止しなければならない。政府食糧備蓄の買付、販売等の全過程は記録されなければならない(第30条)</li> </ul>

資料、注：表1に同じ。

また、食糧法案と食糧安全保障法の規定で特に顕著な違いが見られるのは、食糧備蓄請負企業に関する規定である。食糧法案には、食糧備蓄請負企業には資格認定制度を実施する旨規定されているのみであるが、食糧安全保障法では食糧備蓄請負企業は備蓄業務と商業性経営業務を分離しなければならず、しかも、中央政府食糧備蓄および省級政府食糧備蓄を行う企業は商業性経営業務を行うことはできない。

ここで、商業性経営業務とは主に一般的な営利目的の食糧の買付、販売のことであるが、これを備蓄業務と併せて行くと、価格高騰が見込まれるときの売り惜しみ等に備蓄食糧までが利用される恐れがあり、適正な業務運営が期待できない。これと併せ、食糧企業の経営の健全化は従来から課題とされてきたところである。

食糧業務の兼業の禁止は、備蓄食糧の適正な管理と、食糧企業の経営の健全化とを目的としたものであるとすることができよう。食糧備蓄業務の適正な運営には、中国ではまず食糧企業の経営の健全化が求められるのである。

## 6) 食糧緊急対応—定期的訓練の実施—

表6のとおり、食糧の緊急時の対応については、食糧流通管理条例の制定時からの問題意識と大きくは変わっていない。食糧緊急対応状態になったときのために、国家は食糧緊急対応体制を建設する。そして、中央では全国の食糧緊急対応準備案を準備し、地方ではそれぞれの行政区域の食糧緊急対応準備案を

用意するという整理になっている。

表6 食糧緊急対応

	食糧流通管理条例	食糧法案	食糧安全保障法
食糧緊急対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食糧市場の需給が自然災害等の突発事件で異常に変動するとき、国家は食糧緊急対応システムを実施する。(第31条)</li> <li>・国家は突発事件の食糧緊急対応体制を建設する。中央は全国の食糧緊急対応準備案を制定し、地方は当該行政区域の食糧緊急対応準備案を制定する。(第32条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国家は統一指導、分級責任、属地管理を主とする食糧緊急対応管理体制を建設する。県級以上の地方政府は食糧備蓄施設、物流運輸等のネットワークを建設し、食糧緊急対応準備案を実施する。(第60条)</li> <li>・食糧緊急対応状態とは、重大な自然災害またはその他の原因で比較的大きな地域で買占め、投売り等が起こり価格急騰等、食糧市場が急激に変動する状況をいう。(第82条)</li> </ul>	<p>第7章 食糧緊急対応</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国家は統一指導、分級責任、属地管理を主とする食糧緊急対応管理体制を建設する。県級以上の人民政府は食糧緊急対応システムを強化し、必要ときは緊急輸送システムを建設して緊急対応能力を備え、定期的に訓練および研修を実施する。(第47条)</li> <li>・中央は全国の食糧緊急対応準備案を制定し、地方政府は当該行政区域の食糧緊急準備案を制定する。(第48条)</li> <li>・国家は食糧市場異常波動報告制度を建設する。(第49条)</li> </ul>

資料、注：表1に同じ。

食糧安全保障法で、従来にはなかった記述として注目されるのは、必要に応じて食糧の「緊急輸送システム」を建設して緊急時の現実的な対応能力を備え、それを実際に運用できるようにするために定期的に訓練および研修を実施することとされていることであろう。こうした定期的に訓練を実施するという取組は危機管理という観点からは当然のことであろうが、食糧法案までのように抽象的に市場での価格を管理すればそれで足りるというような姿勢ではなく、現実具体的な取組に視線が向くようになっていることは評価されるべきものである。

なお、食糧緊急対応状態については、食糧法案のみに定義が置かれている。そこでの定義によれば、「食糧緊急対応状態とは、重大な自然災害またはその他の原因で比較的大きな地域で買占め、投売り等が起こり、価格急騰等、食糧市場が急激に変動する状況をいう。」とされる。このように、食糧緊急対応状態であるかどうかの判断は主として市場の価格動向等を見てなされるのであり、したがって、それへの対応も主として市場動向に着目しつつ行われることとなる。食糧安全保障法ではそうした市場動向に応じた対処という姿勢だけでなく、前述のとおり、現実の食糧の過不足を見ながらの食糧輸送という直接的な対応も視野に入れられているのである。

## 7) 食糧節約—良好な食糧消費習慣の形成—

食糧節約については、表7のとおり、食糧流通管理条例には規定がなかったが、食糧法案と食糧安全保障法ではそれぞれ一章が設けられている。

表7 食糧節約

	食糧流通管理条例	食糧法案	食糧安全保障法
食糧節約	(規定なし)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国家は食糧消費ガイダンスを制定し、食糧消費知識等の普及を図る。(第37条)</li> <li>・国家は食糧の節約を唱道し、浪費に反対する。(第38条)</li> <li>・国家は食糧の貯蔵、運輸、加工の標準および技術規範を制定、改善し、食糧経営者による食糧の損失、損耗が低下するよう指導する。(第40条)</li> <li>・食堂およびレストランの経営者は食糧の節約、健康的な消費の宣伝を強化し、消費者の食事に反映させる。(第43条)</li> </ul>	<p>第8章 食糧節約</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国家は節約を励行し、浪費に反対する。県級以上の人民政府は奨励と懲戒を組み合わせた仕組みを作り、食糧節約対策の指導と監督管理を強化する。(第52条)</li> <li>・県級以上の人民政府は、それぞれの部署が職責に照らして、生産、貯蔵、流通、加工、消費の環節での食糧節約対策を実施する。(第52条)</li> <li>・食糧生産者は播種、圃場間管理、収穫等の環節での食糧の損失および浪費を減少させるようにしなければならない。耕地にある食糧作物の青苗を故意に廃棄することを禁止する。(第53条)</li> <li>・国家は食糧経営者が先進的で高効率の食糧貯蔵、運輸、加工施設を運用して食糧の損失損耗を減らすことを奨励する。(第54条)</li> <li>・食糧食品生産経営者は消費者の合理的消費をリードし、食糧浪費を防止、減少させねばならない。公民個人と家庭は科学的健康的で、そのものを使い切り、浪費を杜絶する良好な習慣を形成しなければならない。(第56条)</li> <li>・各団体、組織は、経営する食堂の管理を強化し、定期的に節約を検査し、浪費行為を糾さねばならない。(第57条)</li> </ul>

資料、注：表1に同じ。

食糧節約については、基本的に2つのアプローチが考えられている。1つは食糧の生産、貯蔵、流通、加工、消費といった一連の流れの各過程での損失を減少させることであり、技術的な側面である。もう1つは食糧の浪費的な消費習慣を変える社会・文化的な側面である。

技術的な側面では、食糧法案および食糧安全保障法のいずれにおいても先進的で高効率の食糧貯蔵、運輸、加工施設を用いることによって食糧の損失損耗を減らすことが規定されている(食糧法案第40条、食糧安全保障法第54条)。食糧経営者だけでなく、食糧生産者も播種、収穫等の過程で食糧の損失を減少させるようにしなければならない(食糧安全保障法第53条)。

社会・文化的な側面は習近平政権になってから特に強調されるようになった。国家は節約を励行し、浪費に反対することとされ(食糧安全保障法第52条)、各個人と家庭においては食糧の浪費を杜絶する良好な習慣を形成しなければならない(同法第56条)。中国の旧来の食糧消費文化は食糧浪費的であったため、その習慣を変えようというものである。すでにレストラン等においてはその試み

がなされており、効果も出ているという。いずれにしても国民の文化までも変えようというのは共産党政権ならでのことであろう。

## 6. 食糧需給予測と食糧安全保障政策

### 1) 中国食糧の需給予測

中国農業農村部では、近年、中国農業展望報告を毎年とりまとめ、今後10年の農産物需給の予測を行っている。図8はその報告の中から、中国食糧の生産量、消費量、輸入量をグラフにしたものである。ここで食糧の範囲と計算は前述した中国統計上のルールに従っている。

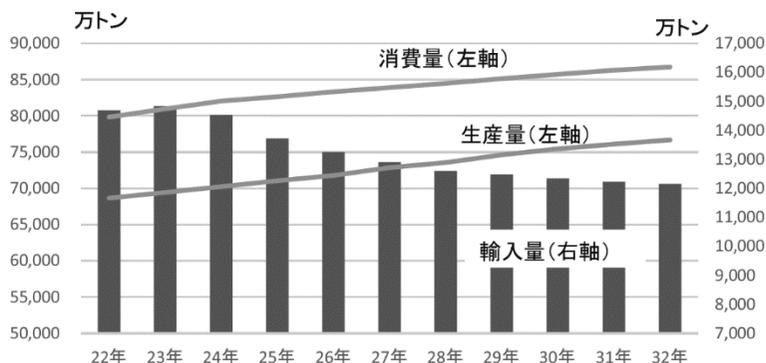


図8 中国食糧の需給予測

資料：中国農業展望報告（2023～2032）

注：中国食糧の統計上の定義により計算

同図のとおり、予測では2022年から2032年までの間で、消費量は約8億トンから約8億7千万トンへと7千万トン増加し、生産量も6億9千万トンから7億7千万トンへと8千万トン増加する。生産量と消費量との間におおよそ1億トンの差があるが、これは主として大豆（圧搾用）の輸入によるものである。2022年の大豆の消費量は9182万トン、2032年は9621万トンであるが、そのほとんどは輸入によって賄われている。そして、その輸入量は今後とも大きくは減少させられないということであろう。穀物の輸入はそれほど多くは見込まれていない。

食糧の食用消費量は、人口の推移と食生活の高度化の程度によって定まってくるが、まず人口の推移（2000年～2050年）については図9のとおりである。

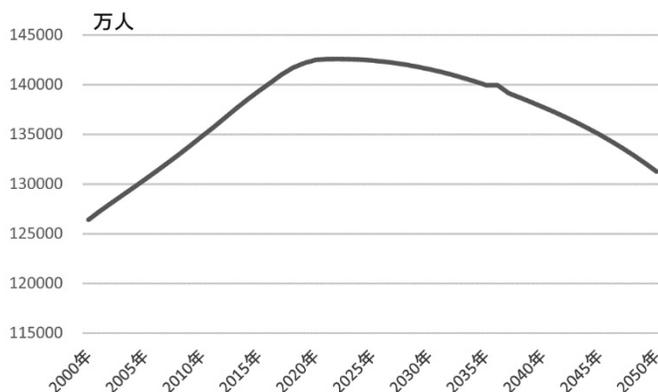


図9 中国の人口推移（2000～2050）

資料：国際連合人口部

人口は2021年に最大の14億2589万人を記録し、その後は徐々に減少することが予想されており、2032年には14億1千万人程度となる。これに伴って、食用消費量（主としてコメと小麦）も今後は横ばいもしくはわずかに減少することが予想されることから、コメと小麦については工業用消費等の食用以外の需要が大きく増加しない限りは、現在の生産量が維持できれば今後とも消費量を国内でまかなうことが可能ではないかと考えられる。

問題は食糧消費の高度化で肉類消費の増加に伴う飼料需要（主としてトウモロコシ）の増加である。中国では、今後とも肉類消費の増加が見込まれており、それによって一定程度の飼料需要の増加は避けられない。

これらの今後の動向に関し、次にコメ、小麦、トウモロコシ、すなわち食糧三種の需給予測を見ておきたい。

## 2) 中国食糧三種の食糧需給予測

図10～12は、『中国農業展望報告（2023－2032）』におけるコメ、小麦、トウモロコシの需給予測をグラフ化したものである。

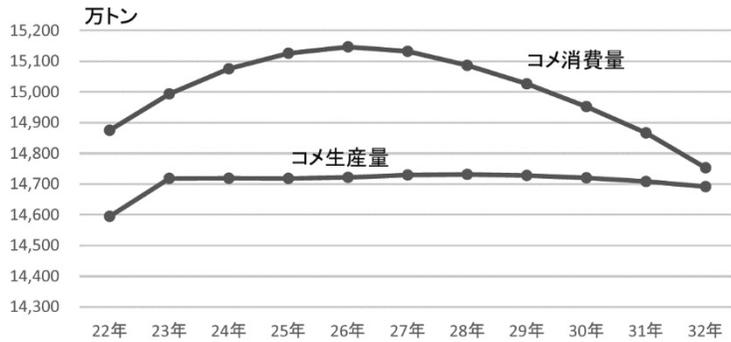


図 10 コメの需給予測

資料：中国農業展望報告（2023－2032）

注．コメ生産・消費量は稲もみ生産・消費量の7割で換算した。

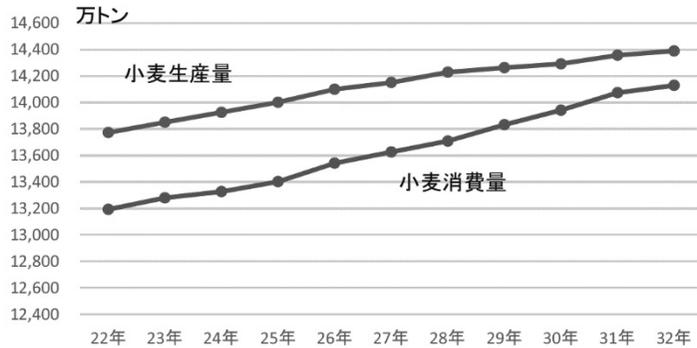


図 11 小麦の需給予測

資料：中国農業展望報告（2023－2032）

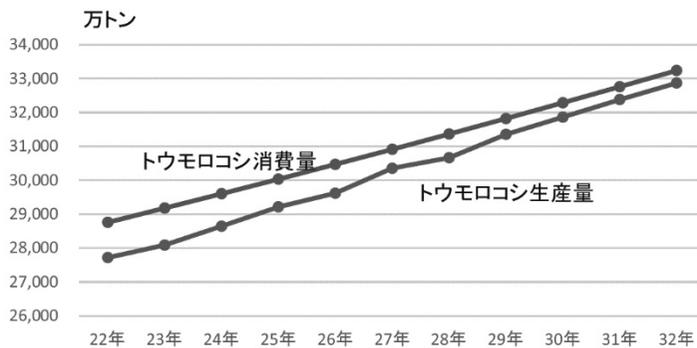


図 12 トウモロコシの需給予測

資料：中国農業展望報告（2023－2032）

生産、消費量の推移の状況は品目によって異なるが、いずれにしても10年後にはほぼ均衡することが予測されている。

コメの需給については、生産量は1億4700万トン程度で全くの横ばいの予測となっているが、食用の消費が減少することから消費量は全体として減少傾向にあるため、今後とも需給の均衡に大きな問題は生じないものと考えられる。

小麦については、生産量、消費量ともに6～700万トンぐらゐの増加（消費量は主として工業消費の増加）が見込まれている。ただし、増加といっても増加幅は1千万トンには満たず、小麦についても不測の事態が生じない限り、需給均衡に問題はないものと考えられる。

問題はトウモロコシの需給である。予測では生産量、消費量ともにおおよそ4500～5000万トン増加するものと見込まれている。トウモロコシの消費内訳を見れば表8のとおりである。

表8 トウモロコシの消費内訳

単位：万トン

	2022年(A)	2032年(B)	差(B-A)
食用消費	980	1153	173
飼料用消費	18500	21470	2970
工業消費	8100	9503	1403
種用消費	199	205	6
その他消費・損耗	980	904	-76
計(消費量)	28759	33235	4476

資料：中国農業展望報告（2022-2032）

トウモロコシは主として家畜の飼料として用いられるが、その飼料用消費（全体の60数パーセントを占める）の増加が大きく、10年間で約3千万トンの増加とされている。次いで、コーンスターチ等の生産に用いられる工業消費が大きく、約1400万トンの増加である。この両者を合わせると約4400万トンとなる。

この両者が増加するのは、主として都市部の消費者を中心に食料消費の高度化、多様化が経済の成長とともに進展するためである。充実した食生活を求める消費者は、徐々に穀物の消費量を減らして肉類の消費を増加させる。コーンスターチ等を利用した食品の多様化もそうした消費者の行動の一環である。

こうした消費者の食生活の変化は、経済的環境の変化に伴う必然的なものであり、かつ、不可逆的なものである。したがって、トウモロコシの需要量は、この予測どおり、今後とも一定程度増加すると見込むことが適当であろう。

そして、このときに問題となるのがトウモロコシの生産量である。トウモロコシの生産量は、この予測では、約5千万トン増加するものとしているが、それだけの増産が現実に可能なのだろうか。

確かに、トウモロコシ生産量は生産補助政策期の約10年で約1億5千万トンもの増産を達成したがそれ以降は基本的に横ばいであり、思うように増産は達成されていない。作付面積の拡大、単収の増加ともに、ほぼ限界にまで来ていると考えられるためである。

前述したとおり、作付面積の拡大は大豆畑を転換するという方法を多用したが、現在では大豆生産の回復、振興も政策目標の一つとされていることから、今後はそうした方法をとることが難しくなっている。そうした中でトウモロコシ作付面積を拡大していくのは現実的に難しい。単収の増加についても、かつてのような増産技術の開発を継続させていくことは技術的に難しくなっているように見られる。

こうしたことから思料すると、今後10年でトウモロコシの生産量を5千万トン増加させるという予測は、実現しない可能性が強いというべきだろう。

### 3) 政治的色彩の強い中国食糧安全保障政策

以上のとおり、現実的にはトウモロコシが生産不足に陥る可能性が強いものの、中国農業農村部が発表する食糧需給予測によれば、食糧需給は将来にわたり均衡するものとされ、食糧不足に陥ることは予測されていない。また、これに反する研究結果が出されているわけでもない。実際、中国の人口は、今後は減少していくことが予想され、結果として、食用食糧の消費は全体として減っていくはずである。トウモロコシの飼料需要の増加も、食糧消費の高度化に伴うものであることから、いざという時は食用消費に戻すこともできないわけではないだろう。すなわち、中国の食糧需給は、現状では、将来において重大な供給不足に陥って逼迫するというようなことは予想されていないのである。それでは、なぜ、中国は、食糧安全保障政策をかくも強化しようとするのだろうか。

これについて、最も大きな理由としては、習近平の中国では食糧問題が経済的にではなく、政治的にとらえられているということが挙げられよう。すなわ

ち、習近平の発言によれば、「飯椀（めしわん）をしっかりと自分の手に持っていてこそ社会の大局の安定を保持できる」という考え方である。食糧不足もしくは飢饉の発生は、人心に動揺を来たし、社会の安定を脅かす重大な要因であり、共産党統治の正統性にも疑問を抱かせることとなろう。大躍進時の飢餓は悲惨なものであり、習近平はそのことを身をもって経験している。そうした事態は何としてでも避けなければならない。

したがって、習近平が想定している食糧安全保障問題は主として自然災害、戦争といった緊急事態なのであり、市場で起こり得る食糧需給の一般的な変動といったものではない。食糧安全保障法に、市場のマクロコントロールに関する規定が設けられていないのもこのためであろう。

食糧安全保障責任制について、同法で省長責任制から党政共同責任制へと移行せしめたのは食糧問題が政治的問題であるという認識を直接に示したものである。食糧問題への対処は省長の行政的責任の範囲で終わるものではなく、共産党が直接に関与して政治的責任を負うべきものなのである。食糧の供給を安定的に保障し、国民に不安を抱かせないことが共産党の責任である。

また、食糧消費の社会・文化的な側面にまで切り込み、食糧の浪費的な消費習慣を変えようとするのは、まさに食糧問題を政治的問題としてとらえているがためであると言えよう。これまでの食習慣を変えるためには、もとより経済的誘導では不十分であり、十分な啓蒙活動、PRとともに、強制的措置も必要であろう。その過程で食糧消費の節約が重要だという意識がくまなく国民に植え付けられていくこととなろうが、そうしたことが容易に可能なのも中国が共産党による一党独裁の政治体制の下にあるがゆえである。民主国家では文化にまで踏み込むのは難しい。中国の食糧問題はまさに政治的な課題なのである。

## 7. おわりに

現在の中国は、習近平による個人独裁体制が進行し、国家の基本的政策には全て習近平の思想や考えが多かれ少なかれ反映するようになっている。もとより食糧安全保障法も例外ではなく、その内容には習近平の考えが色濃く反映しているものと見られる。

習近平の基本的考え方は、食糧の不足は体制を不安定化させるものであり、いかなる時でも誰一人飢えないようにしなければならない。そのためには耕地の保護等を行って国内自給を基本的に維持し、一方で食糧の浪費は慎まなければならないというものである。そして、食糧の安全保障に関する責任は最終的に共産党が責任をもつとするのである。

こうした習近平の考えは、単に国民を飢えさせないという観点からは有効なものであろう。ところが、ここで欠けていると見られるのは経済的視点である。

例えば、食糧の作付面積を確保せんがために優良農地には食糧しか作付けられないように規定しているが、こうした措置は付加価値の高い農作物の栽培を不可能にし、農地の経済的に有効な利用を妨げるものである。

また、食糧消費の節約は、消費者の自由な消費行動を妨げ、食糧消費の多様化や新たな食料品目の拡大、発展の障害となろう。

このように、食糧安全保障法には農業の健全な経済的発展を阻害する要因を含んでおり、この結果として農民の所得があまり伸びていかない要因となることが懸念される。

現在の中国の食糧をめぐる情勢を見る限り、中国政府自身が予測しており、近い将来において直ちに重大な食糧不足に陥ることが懸念されているわけではない。こうした中で食糧安全保障法を実施することは、中国の農業発展にとって不利なことが多いのではないかと。

食糧安全保障法の制定は習近平の意思を反映したものであろうが、同時に、農家所得の向上のためにも、農家の自主性を尊重し、農業な健全な発展が保証されるようにしなければならないだろう。

## 注

- 1) 中国の統計で食糧とは穀類、豆類、馬鈴薯（生鮮重量の5分の1を食糧生産量として算入）の合計値を言う（中国統計年鑑）が、穀類が約9割を占める。
- 2) 生産補助政策期の期間を、補助金額等の推移から、従来、筆者は2013年までとしていたが、2013年から習近平政権に移行すること、2013年の一号文件で食糧輸入の活用と言

及していること等から、本稿では2013年は食糧安全保障政策期に入れ、2012年までを生産補助政策期とした。

- 3) 補助金には「食糧直接補助」、「農業資材総合補助」、「農作物優良品種補助」および「農機具購入補助」の4種があり、「農民4種補助」と総称された。
- 4) 農業関係支出は「三農（農業、農村、農民）支出」としてまとめられ、公表された。
- 5) 食料消費の構成において穀物消費の割合が減少し、畜産物消費の割合が増加すること。
- 6) 日本の毎年のトウモロコシ輸入量は1500万トン程度である。
- 7) 日本の毎年の小麦輸入量は500万トン程度である。
- 8) 各年の中国統計年鑑。なお、都市近郊で野菜として扱われているイモ類は、生鮮物として扱い、食糧に含めない。
- 9) 現実には、食糧の買付、売渡、備蓄等の業務は、国有食糧企業に委託して行われ、その費用は国庫が負担した。
- 10) 国务院総理名で発出されるもので、日本の政令に相当する。
- 11) 市場価格よりも高い保護価格での無制限買上は、大量の在庫を発生させる等、国有食糧企業の経営悪化の要因となった。
- 12) 経済参政 [http://www.jjckb.cn/opinion/2012-03/13/content\\_363530.htm](http://www.jjckb.cn/opinion/2012-03/13/content_363530.htm)
- 13) 中国人大網 法律草案征求意见 <http://www.npc.gov.cn/flcaw/>
- 14) 人民日報（2023年12月27日 6頁）。
- 15) マクロコントロールの強化は、他のところ（第4条）で規定されているが、食糧安全を主たる目的とするものである。
- 16) 「新「コメ袋」省長責任制はどこが新しいか？」〔新“米袋子”省長責任制新在哪里？〕  
中国農村網  
[http://journal.crnews.net/ncgztxcs/2015n/deseq/911493\\_20151124013452.html](http://journal.crnews.net/ncgztxcs/2015n/deseq/911493_20151124013452.html)
- 17) 「食糧安全保障になぜ党政共同責任を実施するのか」〔為什麼粮食安全要实行党政同責？〕農民日報2023年7月8日。  
[https://m.thepaper.cn/baijiahao\\_23778126](https://m.thepaper.cn/baijiahao_23778126)
- 18) 2021年12月8日『談習近平治國理政』第四卷、外文出版社2022年版213頁「我が国発展の重大理論と実践問題を正確に認識する」

## 参考文献

- 1 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ー迫りくる食糧危機の時代ー』ダイヤモンド社
- 2 中共中央党史和文献研究院編（2023）『習近平關於国家糧食安全論述摘編』中央文献出版社