

TUMSAT-OACIS Repository - Tokyo University of Marine Science and Technology (東京海洋大学)

中国における食料流通制度の展開と改革方向

著者	王 連臣 , 隋 東晨 , 小野 征一郎
雑誌名	東京水産大学論集
巻	34
ページ	33-47
発行年	1999-03-29
URL	http://id.nii.ac.jp/1342/00000158/

中国における食糧流通制度の展開と改革方向

王 連 臣*^{1,2}・隋 東 農*²・小 野 征一郎*¹

DEVELOPMENT OF THE FOOD DISTRIBUTION SYSTEM AND ITS REFORMING PROSPECTS IN CHINA

Lian - chen Wang*^{1,2}, Dong - chen Sui*² and Sei - ichiro Ono*¹

(Received August 27, 1998)

The food distribution system of China has dual structures: the old one which is highly - centralized and managed by the state under "unification buying and unification selling" system; and the new one is free market system after "open door" policy. The new system has played important role in increasing food production, improving the whole agricultural industry and raising the living standard. However, it still involves several problems in relation to the institution and policy, and on this point it is becoming hindrance to the efficiency of the system. Therefore, it is urgently expected to revise the present food distribution system. In this study, several remedy measures was proposed which are introducing of price - guarantee policy, perfecting of the food - saving fund system and readjusting of the food stock system. These remedy measures will show apparently effective not only in stabilizing the balance of demand and supply in the market, but also in forming the wholesale market system.

1. はじめに

本稿の目的は、中国における食糧流通制度の展開過程をレビューすることを通じて、今日の中国食糧流通制度の特質と問題点を析出し、今後効率的な食糧流通制度を構築するための課題と方向性について考察することである¹⁾。

周知のように、1978年にはじまった「改革開放」政策を契機に、中国の経済体制は大きく変化し、各経済部門を厳しく統制してきた中央集権的な経済運営手法も次第に改められて、市場経済原理が導入されるようになった。このような「改革開放」政策の流れを受けて、それまでに経済のもっとも重要な一部門として位置づけられてきた食糧流通部門においても、農業制度改革や漁業制度改革などの食糧生産部門の制度改革と歩調を合わせるように、大改革が行われてきた。

*¹ Department of Fisheries Resource Management, Tokyo University of Fisheries, 4-5-7, Konan, Minato-ku, Tokyo 108-8477 Japan.(東京水産大学資源管理学科)

*² Institute of Economy for Isolated District, Harbin Normal University, 50, He xing Road, Harbin, 150080, People's Republic of China.(哈爾濱師範大学辺疆経済研究所)

これまでの中国の食糧流通制度変化を跡づけてみると、もっともドラスティックな変化は、1950年代以来維持してきた統一買付・統一販売という「統購統銷」制度が80年代半ばに入って全面撤廃されたことであり、それに代わる市場原理を中心とした流通制度の形成である。いわば、計画生産・計画流通・計画販売というような中央集権的な一元流通システムから、市場競争メカニズムを運営原理とする多元的な市場流通システムへの変化である。こうした流通制度の改革は農業や漁業などの食糧産業の成長や国民生活水準の向上に大きく寄与してきたことはいまでもない事実である（表1を参照）。

ところが、こうした食糧流通制度をめぐる改革は同時にまた多くの問題を惹起している。例えば、情報の偏在が著しく市場がきわめて不十分なために引き起こされる投機的な価格形成や、市場の需給変動に対応し切れない生産者や消費者の存在、さらには食糧安全保障に関わるマクロ的な食糧経済政策の喪失、等々である。そして何よりも問題なのは、中国の食糧流通制度をめぐる改革が明確なゴールがあつて始められたものではなかったことである。その時々々の流通制度が抱える問題を解決するための場当たりの改革がしばしば見られ、中国の実状に合ったあるべき効率的な食糧流通制度という改革の最終ゴールは未だに見えていないのが現状なのである。

それゆえ、本稿ではこれまでに展開してきた食糧流通制度改革の歴史を振り返ることによって、今日の中国食糧流通制度の抱える問題の所在を明らかにし、効率的な食糧流通制度の構築に向けての方向性について国民経済的に検討しようとしている。以下、第2節では計画経済下における中央集権的な「統購統銷」流通体制を取り上げ、第3節では「改革開放」後の食糧流通制度改革に焦点を当てる。以上の分析をふまえて、第4節では今日の食糧流通制度の課題を析出し、最後に第5節では若干の取り纏めを兼ねて、食糧流通制度に関する今後の改革方向について考察する。

2. 計画経済体制下の食糧流通体制

中華人民共和国が成立する1949年からの数年間において、戦争による破壊や政権交代に伴う混乱などにより、食糧生産が不振を極め、市場の需給状況はかなり逼迫して、食糧価格は上昇しつづけていた。そのために、国民の生活はかなり困窮し、それが社会の不安定要素となり、経済回復の足を引っ張ることとなっていた。そうしたことに対処するために、新政府は市場に食糧供給を安定させるために、国家が保有していた備蓄糧を市場に大量放出するようになった。これが新中国に入ってからのはじめての食糧流通対策であったが、流通機能の大半は従来の私企業によって担われていた。

新中国に入ってからの本格的な流通対策は1953年に入ってからのことである。1949年から53年にかけては戦乱からの復興と国民経済の回復、ならびに国家秩序の安定維持がもっとも重要な政策的課題だとされていたが、53年以降は経済建設が基本目標とされるようになった。食糧流通体制もこの目標に沿う形で再編整備されることが要請されるようになったが、なによりも、経済復興に伴う食糧需要急増への対応やインフレ、さらには市場の不安定といったような問題への対応が強く求められるようになったのである。

そこで、中央政府は食糧需給の安定化をはかるために、1953年10月に「食糧の計画買付けと計画供給を実行する決定」を通達し、さらに同11月には「食糧の計画買付けと計画供給を実行する命令」を發布した。こうして中国全域（チベットを除く）において食糧の買付け及び販売権を民間商人から国に移管し、いわゆる「統購統銷」（統一買付・統一販売）という中国版の食糧管理体制の原型を作り出した。それに伴って、食糧の買付価格及び販売価格も基本的には政府により決定されるようになった。

「統一買付け・統一販売」制度の基本的内容は、以下の通りである。(1) 余剰食糧を持つ農民からの計画買付、つまり「統購政策」を実施する。すなわち、余剰の食糧を持つ農家は国家より定められた買付価格と買付数量、そして指定買付時期と指定場所などに従って、国家に余剰食糧を売ることが義務づけられて、従来行われてきた民間私企業への販売は禁止された。(2) 都市住民及び食糧不足の農民に対する食糧計画供給、つまり「統銷政策」を実行する。すなわち、国营食糧企業は国家より決定される供給対象・数量・食糧種類・時間・価格・地点に従って、食糧を計画的に供給する。(3) 食糧市場は国家により厳格に統制され、従来存在していた私企業の自由な流通販売業務は禁止される。(4) 中央政府の統一管理下で、中央と地方が責任を分担する食糧管理政策を実行する。

この政策が実施された当初においては、農家からの買付数量は、政府の計画買付予定数量と民衆の意思及び各農家の自己申告拋出量等により総合的に決定されていた。しかし、それにはいくつかの問題があった。例えば、農家の食糧の余剰と不足を確定する場合の具体的な方法が確立されていなかったため、盲目的な買付けと販売がしばしばみられるようになった。そのため、食糧をめぐる需給バランスが崩れ、農民の生産意欲を削ぐ場面もみられるようになった。

こうした問題に対応するために、国務院は1955年8月に「農村における食糧統一買付・統一販売に関する臨時措置」及び「都市の食糧定量供給に関する臨時措置」を公布した。前者においては、以下のことが定められている。まずは、土地の豊度・自然条件・経営条件などによって決定した、単位付作面積の平年作を買い付け量の根拠とし、かつ平年作の場合、3年間はこの変更しないこと（「定産」）である。次に、国家は余剰食糧の農家に対して定量買付を実行すること（「定購」）である。余剰食糧の農家と食糧不足農家との確定は以下の式により計算した。すなわち、平年作－種子－飼料－農民の自家食用食糧－国家に上納する食糧（現物農業税）を算出し、農家の余剰量の80～90%を買付数量として、平年作の場合にはそれを3年間に変更しない。最後に、自家用の食糧が不足する農家に対して統一供給を実行すること（「定銷」）である。

後者の通達の基本内容は都市住民の職業・職種・職場の差異、年齢、及び地域によってそれぞれ定量標準を決め、都市住民へ食糧手帳を発行した。また食糧を原料として使用する工業にも、計画に従って供給しなければならない。これにより社会主義計画経済に適應する食糧供給制度が確立された。²⁾

国民経済の発展と中国の食糧状況の変化に伴って、1958年以後、中国政府は食糧の「統購統銷」政策をより完全にするために、再び食糧管理体制を調整する措置を打ち出した。すなわち購入・販売の差額管理、調達請負制による管理体制を実行しようとしたが、

自然災害及び、農業を軽視した政策の影響を受けて、表2のように食糧生産量が1959年から大幅に下降し、実現には至らなかった。

しかし、1962年に党中央は食糧の中央統一管理を実行する決定を更に打ち出した。すなわち食糧に対して統一徴収買上げ・統一販売・統一調達・分級管理の計画管理制度を実行したのである。1972年になると中央政府は食糧に対して新たな「四統一」、即ち統一徴収・統一販売・統一調達・統一在庫という管理政策を打ち出した。こうした一連の政策によって、「統購統銷」食糧管理体制はより精緻化され、より中央集権的なシステムとして形成されたが、上述した基本的な特徴は維持されていた。

このシステムは1982年の体制改革までに中国の食糧流通システムとして機能していたが、改革を必要とする問題を抽出してみると以下の二つが挙げられる。一つは食糧価格の長期的低迷をもたらしたことで、いま一つは国营食糧企業による独占的な流通システムの形成に伴う活力低下である。

政府は1953～1978年までの25年間、食糧、食用植物油、綿花、野菜、葉タバコのような主要農産物だけでなく、畜産物などを含めほとんどすべての農産物の生産、流通、消費に対して高度に計画的な管理を行っていた。この期間の農産物価格は中央政府により統一的に決定された。長期間にわたる低価格政策を実施することによって、重工業の発展を推進した。食糧主産地の黒龍江省を例にあげると、1966年から食糧買付価格の伸びはほとんどなかった(表3を参照)。こうした「中国型」原蓄構造は、工業化が相当に発展した後も解消されなかった。食糧を中心とする農産物の低価格政策は、中国の農村経済に大きな影響を与えた。価格決定法則を無視し、長期間にわたる農工間の不等価交換が続いたことによるもっともマイナスな影響は、農民の生産意欲を著しく低下させただけでなく、一部農村地域では単純な再生産をも困難にしたことであった。

中央政府は、農民の不満を緩和するために、農産物の買付価格を引き上げ、工業製品の価格を下げることによって、「剪刀差」(シェーレ)の縮小を図ったが、根本から解決しなかっただけでなく、ある年代には拡大する傾向すらあった。このような現象は1979年からの買い付け価格調整により大幅に縮小している³⁾。

次に国营食糧企業の流通独占についてみてみよう。1949年から56年にかけて中国の国民経済は国营経済、合作社集団経済、自営資本主義経済、個人経済より成る所有制構造であった。1953年から開始した「一化三改」(社会主義工業化を実現し、農業、手工業、資本主義工商業に対する社会主義の改造を行う)の運動が大規模に展開された。食糧企業は「公私合営」(国营商業と自営資本主義商業を合併した企業)をまず最初に行い、かつ56年の末に社会主義改造を完成してからは、食糧流通分野では国营商業が独占した。つまり食糧・綿花等主要農産物に対しては、流通から消費に至るまで厳格な国家統制制度が採用されたのである。農民が何を生産し、いくら生産するか、国に売りわたす数量、「生産隊」と農民自家用数量等もすべて国家の指令性計画⁴⁾によって行われた。このような食糧流通体系では企業の相互競争が完全に排除され、市場メカニズムの役割が消滅した。その結果、農家の農業生産意欲は低下し、農産物の正常流通が阻害され、経済の発展と国民の生活水準の向上に不利な影響を及ぼした。1962年に中央政府は農村経済を活性化させるために、

新たに食糧流通ルートを開拓した。つまり、生産者（農家）が国家の統一買付と農業税現物納付の責任を果たした後の残りの食糧を、自由市場＝「集市貿易」で販売することを許可したのである。しかし、その後の文化大革命中には農村の「集市貿易」は禁止され、それが再開される1979年までに農民による農産物の自家売りはほとんどできなかった。そのために、農民の生産意欲は極端に低下して、物不足の時代が続き、経済そのものが疲弊しきっていた。

3. 改革・開放後の食糧流通体制の改革

1) 食糧流通体制の改革

このような疲弊を打破するために、中央政府は1978年から改革・開放政策への転換をまずは農村から始めるようになった。それは、農民の生産意欲を高めることが最も重要な課題だったからである。その改革は主に次の二つの側面から開始された。第1は家族を基本単位とする請負制度を中心とする「生産請負制」の導入である。第2は、表4が示すように、食糧をはじめとする主要農産物の買付価格の大幅な引き上げである。

こうした政策の実施によって、中国は価格改革の第一歩を踏み出した。それと同時に食糧の価格制度も改革されるようになった。つまり、従来の単一公定価格（国家統制価格）制が改められ、公定価格の他に、超過買付分のプレミアム価格という二重価格制度が登場したのである。こうした食糧価格の改革は食糧生産と販売を急速に活性化させ、その後の経済発展を支える基盤となった。とはいえ、大幅な価格調整は様々な問題をもたらすことにもなった。それは中国の経済構造全体にかかわるもので、更なる改革が必要となった。

そこで、1985年1月1日に政府は「農村経済を更に活性化する10カ条の政策について」を公布し、その中でより大胆な食糧価格・流通改革政策を打ち出している。そのうち、最も重要な点は次の通りである。(1)1985年から初めて国家は特定の品目を除いて、農家から農産物の強制統一買付を行わず、状況に応じて契約生産と契約販売、もしくは市場からの買付を行うこととした。たとえば、食糧や綿花については統一買付をやめ、契約買付に切り替えた。また、田植え前に政府が農家との間で協議し買付（定購）契約を結ぶことにした。(2)国家は買い上げ予定の食糧分に関しては「倒三七比例計価格」なる方針を打ち出した。すなわち、30%は公定価格（もとの統一買付価格）によって買い付けし、残りの70%は超過プレミアム価格により買い付ける。(3)契約買付（定購）分以外の食糧は自由な市場流通に委ねる。そして、市場の食糧価格がもとの統一買付価格より低ければ、国家は統一買付価格による買付を履行し、農家の利益を保護する。こうして中国の食糧流通体制は新たな段階に入った。つまり統一買付・統一販売のみの流通体制から、公定価格による計画買付・統一販売と、市場価格による買付・販売の共存という「双軌制」（二重流通体制）へ転換し、従来の統一買付制度は廃止された。

しかし、新政策の実施に伴い、1985年以降から様々な問題が発生した。具体的にいえば、以下の諸点が挙げられる。(1)一部食糧の販売自由化が認められたものの、市場・流通条件が整備されなかったために、需給の会合はスムーズに行かず、食糧販売が難しく、

食糧価格の平均水準は下降し始めていた。(2)食糧の低価格が強いられる一方、化学肥料、農薬、農業機械など農業生産資材の価格は断えず引き上げられたので、農家経営は苦しくなった。(3)そうしたことに起因して、農業に対する投資が減少し続けていた。1985年における食糧総生産高は前年の総生産量(40,731万トン)より大幅に減少しただけでなく、4年間(85年が37,911万トン、86年が39,151万トン、87年が40,298万トン、88年が39,408万トン)の連続的な停滞局面も鮮明に出ていた⁵⁾。それは市場の供給不足と市場価格の上昇をもたらした。食糧市場価格が政府の契約買付価格より高い状況のもとで、国家と農家との間の契約生産・契約販売制度は大きく揺らぎはじめた。

このように、1985年から開始された食糧流通管理体制の改革は統一買付・統一販売による流通体制の中での統一買付の側面のみに対して改革を行っており、「統銷」体制の面までには改革は行なえなかった。そこで、市場経済に対応する食糧流通体制を一段と健全化させるために、政府は1992年から食糧の統一販売体制の改革を始めた。当時の状況からみると、その改革は非常に必要であっただけでなく、達成できる可能性も高かった。具体的に言えば、次の二つの点があると思われる。

まず1979年から92年にかけて、国家の食糧統一買付価格が統一販売価格を大幅に上回るという「購銷倒掛」現象は、国家の財政負担を大きく増大させた。陳吉元・韓俊著『人口大国の農業増長』の分析と統計によれば、1985年から1992年にかけての国家統一販売食糧数量(国営食糧企業による販売量)は、同時期における国家の公定価格による計画購入量(「定購」総量)を上回り、超過数量は11,330万トンに達した。その差額は、協議価格で購入した食糧を公定価格の食糧に転化することにより補充しなければならない。しかし、この食糧の購入価格が高く、統一販売の価格がそれより低い状態では、生じる差額と流通費用のいずれも中央と地方政府の財政から補助しなければならなかった。1986年から1991年までの間では政府の食糧・綿花・食用油に対する価格補助の総額は1,363億元に達し、同期間における農業財政歳出の約80%を占め⁶⁾、これらの巨額の食糧価格補助は政府の重い負担になっていた。いま一つは、1990年以後食糧市場の需給バランスが取れて、国民の食糧に対する直接消費が減少し、自由市場で食糧を買う消費者数が増加した⁷⁾。最低保証価格が導入され、中央と地域食糧市場・食糧貯蓄制度が確立され、さらに国民の経済力が価格の変動に適應できる程強くなったといったような諸条件が十分に整えられた。実はこの期間における一部の省や地区では契約計画購入数量の減少(「減購」)、公定価格による食糧販売数量の抑制(「圧銷」)、契約計画購入価格・統一販売価格の値上げ(「提価」)、統一買付・販売の統制価格の取り消し(「放開」)などの食糧流通体制の改革が徐々に実施された。このように、政府は1992年から食糧流通体制に対して全般的に改革を行う政策を打ち出した。

この一連の食糧流通体制改革の目的は主に、1979年以來の食糧計画購入価格が食糧統一販売価格より高いという「購銷倒掛」及び二重流通体制などの問題の解決にあたった。「購銷倒掛」問題を解決するために、中央政府は1991年5月1日に食糧・食用油の統一販売価格を引き上げる方策を打ち出した。その結果、標準的な小麦粉・コメ・トウモロコシ1キロ当たりの統一販売価格は0.2元上げられた。しかし、計画購入価格が統一販売価格

より高い「購銷倒掛」現象が依然として残っている。そのため、中央政府は92年4月1日から更に食糧の統一販売価格を引き上げた。1991 - 92年の価格改革の目標は購入価格と販売価格の同一化（「購銷同価」）を実現することによって、中央政府と地方政府の財政負担を軽減させ、かつ今後の食糧流通体制の改革を加速するための、必要な条件を整備することであった。

1993年2月に中央政府は「食糧流通体制改革を加速する通知」を發布した。その中には、食糧流通の体制改革を進め、国家マクロ管理のもとで価格の自由化、流通業務の自由化を通じて、食糧流通企業を活性化させると同時に、国家の財政負担を軽減させ、食糧の商品化を更に推進するなどの政策を打ち出した。それは食糧の流通体制が国家のマクロ管理のもとで、市場での自由購入・自由販売という流通体制へ移行するための重要な一歩であった。1993年には吉林、黒龍江、河北など一部を除く全国の省（市、区）が食糧の購入・販売価格の自由化を実行した。つまり食糧の価格が市場原理により自由に決定されるだけでなく、食糧の供給と消費も市場原理により調節する。この政策の円滑な実施を保証するために、同年末に政府はまた計画購入の数量を留保するが、その価格は市場に委ねるという「保量放価」政策を打ち出した。

しかし、このような大胆な改革は、食糧市場の混乱を引き起こすケースもしばしばみられるようになった。1993年に全国食糧生産総量は4億5600万トンに達した。このような食糧の大幅な増産にもかかわらず、後述するようなささまざまな制度不備や情報の不完全といったような要因で、同年12月からは市場の食糧価格は逆に大幅に上昇したのである⁸⁾。これに対して、政府は食糧市場を安定させるために、同年末に国有食糧商業の低価販売、規制価格などの措置を実施することによって市場の食糧販売価格上昇の抑制を試みた。しかし、表5が示すように、1994年の食糧価格は引き続き上昇したので、政府は食糧価格の自由化政策を放棄し、食糧流通・価格の二重管理体制を復活せざるを得なかった。そして、購入から卸売りにかけての各分野はいずれも国有食糧企業により統一経営されて、主要流通チャンネルとしての役割をもたせた。そして、政府が十分な食糧備蓄を確保するために、計画購入（定量購入）価格を大幅に引き上げた。1996年版『中国統計年鑑』によれば、94年の食糧購入価格は前年より46.6%も上昇した。政府は価格引き上げ政策を通じて、市場価格を安定させるのに必要な食糧数量を確保したのである。ここで注意しなければならないのは、食糧の定量購入価格政策は回復したが、その範囲外の食糧はやはり自由市場価格によって購入している点である。

中央政府は1995年2月に開催された農村工作会議で、各省の食糧生産、流通に関して地方行政政府が責任をもつ「省長責任制」を導入した。そのうち、最も重要な点は次の通りである。すなわち、(1)安定した食糧作付面積を保証する。(2)単位面積当たりの食糧生産量を高め、食糧総生産量を増加させる。(3)農家の自給用食糧を除いた商品食糧の70 - 80%の購入に関して責任を負う。(4)地方貯蓄食糧制度の設立と管理を行う。(5)食糧の危険基金制度の設立と管理を実施する。(6)地方の食糧輸入の任務を達成する責任を負う。(7)地元の食糧市場を調整し、食糧の供給と価格の安定を確保する。(8)地域相互間の食糧調達の責任を負う。

そして、中央政府は主に全国食糧市場のマクロ調達、総量バランスの責任を負うこととする。具体的には、まず国家の貯蓄食糧管理を強化し、それによって大きな自然災害による食糧不足問題の解決と全国的市場における食糧価格の変動を抑制する。また食糧の輸出入を管理し、各地域相互間の食糧の剰余と不足を調整する⁹⁾。なお食糧の定量購入価格と市場価格との格差を縮小するために、1996年の定量購入価格は前年より42%高く引き上げられた¹⁰⁾。

2) 中国の食糧流通体制改革の成果

これまで述べてきた中国の食糧流通体制改革のもっとも大きな成果ないし特徴点として以下の2つを挙げられる。

第1は、食糧の流通機構と流通チャネルが多様化してきたことである。つまり、改革によって、30年間にわたって国営食糧企業部門に独占されていた食糧流通は83年から廃止されて、かわって国営¹¹⁾、集団及び個人などの食糧商人も参入する多様な流通システムが急速に発展した。これに応じて様々な流通組織、取引方式が出現している。特に食糧市場は多様な形で形成されるようになってきている。

まずは食糧産地における産地市場（初級市場）の形成である。中国における産地市場の基本的特徴は購入者間の競争が不十分であることであり、国家が定量買付任務を達成しないうちは他の購入者が食糧産地に入ることができず、販売区の食糧流通業者は農家から直接購入することは出来ない。このように、これまでは購入者が少ないために、十分な競争が行われてはいない。しかし、自由競争は中国の食糧市場の安定に必要な食糧を確保するために極めて重要であることはいままでもない。

次に消費地の小売市場の形成である。これには、国営小売業者、民営の食糧流通業者、定期市の個人販売商人などの経済主体がかかわっている。そのうち、国営小売業者は小売商業の中心であり、都市住民の食糧供給の任務を担っているが、市場経済の発展に伴って民営の食糧流通業者と定期市の個人小売商人は、食糧小売市場に占める比率が上昇しつづけている。食糧の小売業者は企業数が多いので十分な競争が行われているといえる。

さらに卸売市場の形成である。市場経済の発展に伴って、地域相互間の食糧調達は次第に卸売市場に取って代わられている。今日、中国の全域で既に中央卸売市場を中心として、地域卸売市場を周辺に配置し、多数の食糧初級市場を基礎とする卸売市場システムが形成されている。1990年10月には中央政府により許可された旧商業部（日本の通産省）と河南省が共同で設立した鄭州食糧卸売市場が営業を開始し、「セリ・入札」取引を行う中国最初の食糧卸売市場となった。その後、上海では二つの中央食糧卸売市場、武漢、九江、長春、長沙、ハルビンなど12地域の省レベルにおいて卸売市場や多数の小規模な卸売市場が設立されるようになった。

第2は、国家によるマクロ食糧管理システムの確立である。食糧流通体制改革の最大の成果は従来の中央集権管理体制を廃止しただけでなく、経済政策を中心とする国家のマクロ管理体系も相当に進展したことを挙げられる。

まずは国家食糧備蓄制度が設立されたことである。中国経済の市場化と食糧の統一買付・

販売制度の改革に伴って、1990年の下半期で食糧備蓄制度が新設された。

その役割は食糧販売が停滞しかつ農家の生産意欲が減退している時には、政府により適当な価格で農家の剰余食糧を買い付け、市場食糧価格の暴落を抑制する。一方、市場における食糧不足により価格が大幅に上昇し、マクロ経済の運営を阻害する場合には、政府の備蓄食糧を放出して、食糧価格の安定を確保する。

この制度が実施されて以来、中国の食糧市場の安定に果たした役割は大きい。例えば、1990年には市場供給と需要の状況は食糧の販売が困難（「売糧難」）であったが、同年から実施された食糧備蓄制度が農家と市場の剰余食糧を買上げて、食糧販売難の問題を緩和した。なお1992年から経済開発が過熱して、大量の耕地が各種の経済開発区に転用され、多数の労働者が農村から流出し、資金の大部分が工業・不動産の開発へ投入された。その結果、農業投資の減少、粗放農業経営、優秀耕地の耕作放棄などにより、南方では一部地域の稲作減産が起きた。こうして93年10月から95年にかけての食糧販売価格が大幅に上昇した。そこで、中央政府は大量の備蓄食糧を市場へ投入し、市場食糧価格の上昇を抑制した。また、『中国統計年鑑』（97年）版によれば、95-96年の中国における食糧生産は連続豊作であり、それぞれ4億6662万トン（前年より215.2億キロ増産）、5億454万トンに達した。しかし、この豊作によって、更に市場価格の暴落と食糧販売難という問題が発生した。中央政府は食糧備蓄制度により農家の剰余食糧を買い付けて、一部地域の販売難問題を緩和することに成功した。

次に食糧の買付保護価格（最低支持価格）政策が実施された。買付保護価格制度は市場経済のもとで、食糧生産・市場安定を保証する重要な政策措置である。すなわち、食糧の市場販売価格が最低支持価格より低ければ、定められた最低支持価格にもとづいて農家の剰余食糧を無制限に買い付け、農家の利益を保護する。

三つ目は食糧備蓄基金（風険基金）の設立である。食糧備蓄制度の実施を保証するために、中央政府は1994年に「食糧備蓄基金実施の意思」を印刷配布した。それによれば中央、省、自治区、市などはすべて94年から十分な食糧備蓄基金を設立しなければならず、基金の使用方向、基金の源泉及び役割なども明確に規定されている。

そして四つ目は適度な国際食糧市場の利用である。これは国内市場を安定させる重要な措置である。近年、中国の国内食糧市場価格は既に国際市場価格に近づいている。政府は適度な輸出入を通じて、国内市場需給のバランスを調節し極めて重要な役割を發揮している。

4. 現行食糧流通体制の問題点

前述の通り、長年にわたる食糧流通体制の改革は大きな成果を挙げた。特に国家の食糧備蓄制度、備蓄基金の設立、及び食糧買付の最低保証価格政策、「米袋子」¹²⁾ 省長責任制などの実施は食糧生産の促進、食糧流通の活性化、食糧供給の安定などの面において積極的な役割を果たしている。しかし、現行の食糧流通体制は依然として様々な問題を抱えている。その主要なる問題点をピックアップすると以下の三つが挙げられる。

第1の問題は、国家のマクロ的な食糧安全保障システムの問題である。食糧備蓄制度や食糧最低保証価格政策や食糧の備蓄基金制度から成る国家マクロ保障システムは、経済的・制度的な背景によってその役割がまだ十分に発揮されてはいない。

まず国家の食糧備蓄制度の実施上の問題点についてである。90年に制定したこの制度は最低保証価格を通じて、農家の余剰食糧を無制限に買い上げることとなっているが、大多数地域では食糧販売難の問題は依然として存在している¹³⁾。なお食糧不足時には国家備蓄食糧を放出したが、これのみでは市場価格を十分に安定させることはできなかった。

国家の食糧備蓄体系の機能に影響する重要な要因の一つは、国家食糧備蓄と国営食糧企業の経営とが厳格に分離されていないことである。従来では、国営食糧企業が市場に流通する食糧総量の70-80%を掌握すれば、食糧市場の安定が実現できると考えられていた。だが、現実には国有食糧企業が把握する食糧は政府の把握する食糧ではなく、更に中央政府が把握する食糧でもないということである。国有食糧企業は経営者として利益を追求するために、政府の意志によって食糧市場を調節することは非常に難しいのである。

いま一つは食糧備蓄倉庫の地域分布の不合理である。現在中国の食糧備蓄倉庫は主に食糧生産主産地に分布している。このような分布は食糧備蓄制度の効果に大きな影響を及ぼしている。食糧の販売が難しければ、主産地は備蓄施設が不足するため、買付量を拡大できなくなり、買付の実行が制限される。他方、市場の食糧価格が大幅に上昇すれば、食糧の販売地域は食糧備蓄が不足し、すぐに主産地から移入できないので食糧備蓄制度の調節効果が大幅に低下することになるのである。

次に食糧備蓄基金（風険基金）の基金不足問題である¹⁴⁾。現在食糧備蓄・買付の最低保証価格制度を支える食糧備蓄基金原資は非常に不足している。そのため、国家が十分な食糧を備蓄できないので、食糧販売の困難さと市場価格変動の問題はしばしば発生している。食糧備蓄基金の原資不足をもたらす要因として、一つは基金運用基準の不健全さと、それに起因する乱用などが指摘されている。もう一つは基金の原資源は明示されているが、その相当な部分は徴収できていない状況にある。なお食糧備蓄基金を使用するには、国営食糧流通企業の過去の債務を償却することが前提となっているが、多くの場合それができてはいないのである。したがって、当面の食糧備蓄基金制度は、食糧市場価格に対する調節の作用はあまり果されてはいないと言える。

第2の問題は国営食糧企業をめぐる管理上の問題である。先述のように、近年食糧市場価格の暴落と暴騰がしばしば見られている。これは食糧流通体制の中での深刻な矛盾と問題が未だに解決されていないことの現われでもある。特に食糧流通企業の経営管理機能の欠如と、過大な人員と流通経費などからくる非効率性ならびに、低い市場競争力などの影響を受けて、食糧企業の経営状況はきわめて厳しい状況に置かれている。国営食糧企業は銀行支援と財政補助の制度的保護（「大鍋飯」¹⁵⁾）を受けて、企業の欠損と累積債務が増加し続けている（96年の欠損額が95年より77.6%増加し、97年には96年よりさらに59.7%増加した）¹⁶⁾。

もちろん、国営食糧企業の欠損が厳しいのは、企業体制以外にも他の面からの要因もある。食糧取引を例にとると、農家は質の劣った品種を大量に国家に売渡すことで義務づけ

られている供出量を達成する。質の良いものは市場で販売したり、自家消費に回したりする。都市とりわけ沿海部に位置する都市住民は、収入の増加に伴って質の良い食糧を市場で購入し消費する傾向をますます強まっている現状のなかで、政府の買い付けた質の劣る食糧は倉庫にあふれ、それを取り扱う国営食糧企業は赤字を被ることになり、それが国家の財政負担を一層重くするという悪循環をもたらしている。

国営食糧企業をめぐる管理のもう一つ問題点は、一部の国営食糧企業が政府の方針とは逆の方向に企業運営していることである。1998年6月8日の『人民日報』に掲載された「現行食糧流通体制は一体どうしたのか」という論文より分析すれば、以下のことが指摘されている。すなわち、93年から現在にかけての市場不安定の重要な原因は、一部の国有企業が食糧市場価格が非常に不安定なときに、食糧流通の主要チャネルである役割・責任を自ら放棄し、利潤追求のあまり、国の政策とは逆方向の運営により食糧市場の不安定を一段と招いているという。例えば、1995年から97年にかけての連続3年の豊作によって、食糧が売りづらい問題が再び出現した。国営食糧企業は積極的に買い付けを行い、市場の需要を増加して食糧価格の暴落を抑制するべきであったのに、一部の国営食糧企業は保証価格による農家の余剰食糧買い付けを行わなかっただけでなく、逆に低価格で食糧を販売したのである。それと歩調を合わせるように、多くの私営食糧流通業者は低価格で農村から食糧を買い付けている。その結果97年以来、食糧価格は大暴落している。小麦と稲穀作の価格を例にとると、1997年6月の市場価格は前年と比べて約30%下降して¹⁷⁾、それが農家の生産意欲を著しく減退させた。

第3の問題点は食糧流通をめぐる地域間の軋轢の増大である。地域間の食糧流通は、省相互間あるいは省と市との間の食糧購入・販売を意味している。ところが、食糧流通が省長責任制のもとでは、以下のような非効率性がしばしば発生している。一つは各省政府が食糧不足で需給が逼迫している時に、一般に食糧の境外流出を阻止する政策を取って、市場を封鎖する傾向に走りがちで、それが更に全国規模での食糧需給の逼迫を引き起こしていることである。これはまず地元住民の食糧需要を保証し、次に食糧の市場価格の継続的上昇を期待して買い溜めして、最高の利益を獲得しようとするためである。中央政府は省と省との間の調整を図っているが、これらの矛盾を解決することはできていない。したがって、省長責任制は本省の食糧生産量の増加と市場供給の安定に対しては重要な役割を果たしているが、一方では市場封鎖の現象も発生するという流通の非効率性がしばしばみられるようになってきている。

5. 中国における効率的な食糧流通システムの構築方向

以上の分析からもわかるように、これまでの中国の食糧流通体制は社会主義市場経済発展の要求を十分に満してはいない。それゆえ、中央政府は1998年4月27日から29日までの3日にわたって北京において「全国食糧流通体制改革工作会議」を開催して、食糧流通体制改革の重要性を確認し、改革の具体的措置と重点課題に関して議論が行われた¹⁸⁾。それでは、市場経済の要求に適合した効率的な食糧流通システムはどのように確立し、その

目指すべき方向性はどこにあるのか。これまでの分析を踏まえて、以下この問いに答えてみたい。

第1は、国家の食糧マクロ管理システムを体系化することである。国家の食糧マクロ管理体系は食糧市場需給のバランスを安定させる重要な条件である。前に述べたように、中国政府は食糧生産者の保護及び食糧市場の安定のために、1990年と1994年に、食糧の最低保証価格制度と食糧市場需給・食糧価格が調節できる食糧備蓄制度、中央と地方(省)の食糧市場備蓄基金制度を設立した。これらの制度は実施以来、政府の予想した効果よりは小さいが、やはり積極的な役割を果たしている。今後、政府は食糧市場の需給調節の能力を増強するために、備蓄制度や保証価格制度や備蓄基金制度などの管理体系を更に完全にすることが必要である。その中でも独立した国家食糧備蓄システムを設立することがもっとも重要な課題となろう。それに向けての具体的な対策としては、(1)国家食糧備蓄局の独立と、(2)備蓄食糧源の確保と備蓄施設分布の合理化、(3)食糧備蓄基金制度の改善などが挙げられる。

長年にわたる食糧市場の不安定と中国の現状を考えると、国家食糧備蓄局の独立は不可欠である。なお各省(市、自治区)における国家食糧備蓄総局に直接所属する食糧備蓄支局を設立することも重要である。早急に中央と地方との食糧備蓄体系を形成すること、同時に総局と支局の管理範囲を明確にし、両者が食糧市場に介入する警戒点をあらかじめ確定しておくことなどが必要となる。省レベルの警戒点を突破しても、国家レベルの警戒点はまだ越えない状況のもとでは、省レベルの食糧備蓄支局により調節すべきである。ここで強調したいのは全国と各地方の食糧市場の変化を的確に判断するために、食糧備蓄局のなかで食糧の情報センターを設立する必要性である。

他方、備蓄食糧源の確保と備蓄施設分布の合理化をはかることは、十分な食糧備蓄を実現するための前提条件である。備蓄食糧の供給源としては国内市場の他に、国際市場からの購入も考えられる。今後、食糧を十分に確保するために、国家保証価格により農家の余剰食糧を無制限に購入しなければならない。こうして農民の利益と食糧生産の積極性を保護するだけでなく、国営食糧備蓄企業も十分な食糧が確保でき、合理的な価格形成を実現し(「順価銷售」¹⁹⁾)、食糧市場を一段と安定させることができる。なお十分な食糧の供給を確保していくためには、国際市場から適度に輸入する必要もあるが、輸入食糧の数量・種類・時期などは国家食糧備蓄局が統一して決定するべきであろう。

食糧主産地の省及び自治区の食糧備蓄支局は、地元の農家から購入する食糧により備蓄を補足すると同時に、食糧の販売地域の省でも食糧備蓄施設の整備を強化する必要がある。食糧備蓄制度の効果を迅速に発揮するために、国家も各省も食糧備蓄施設を交通の便利な地方に設立するべきであろう。

食糧備蓄基金制度は備蓄制度を円滑に実施するための必要な財源を確保する。そのため、基金の源泉を明確にし、その金額を絶えず増やす努力が求められ、その管理強化によって基金の乱用を防止することが大切である。

第2は、効率的な食糧市場流通体系の確立と健全な価格形成機能の確保である。

中国の食糧市場体系の現状とその抱えている問題点に鑑みて、その健全化をはかるため

には以下の6点の施策が求められる。(1)中央、省、県などの食糧取引市場体系を育成すること。国土面積の広さ、人口の多さに応じて、卸売市場、小売市場から構成し、全国に分布している規模の適切な市場ネットワークを形成させるのである。(2)食糧市場情報を迅速に把握するために、異なる部門に属する情報ネットワークを合併して、食糧情報の閉鎖性を打破し、情報の共有を実現する。(3)食糧市場を安定させるために、食糧市場取引法を整備する必要がある。政府は食糧買付管理の強化、食糧市場秩序の維持、食糧供給の保障、農家と他の食糧生産者の利益の保護のために、98年6月6日に「食糧買付条例」²⁰⁾を発布した²¹⁾。この条例の実施により食糧の買付取引市場は安定的・規範的な局面を迎えると期待されている。(4)食糧市場の統一管理と市場相互間の交流を促進するために、食糧市場協会を創立する。(5)国営食糧企業は食糧を買い付ける主チャネルの役割を發揮し、農村で食糧を直接的に買い付ける。(6)食糧販売市場を更に開放し、食糧の小売市場の多元的流通ルートを設定すべきである。

これまで、食糧価格の不安定を引起している要因は様々あるが、最たる要因は買付も販売も価格の決定法則を無視するケースが多いことを指摘しておく。価格体系全体が歪められてきた現象もしばしば発生している。今後、食糧の買付・販売は主に市場需給関係で市場価格が決定されることになるので、とりわけ国営食糧企業は市場価格に従って食糧経営をしなければならず、決して損をして食糧を投げ売りするようなことは許されない。食糧市場が不安定な条件のもとでは、農家の利益を保護するために、政府は制定された食糧買付保証価格により農家の余剰食糧を無制限に買い付けることになるが、消費者の利益を保護するために、政府も販売価格の上限を制定して、国家のマクロ的な調節役割を果たさなくてはならない。

最後に第3は国営食糧企業の改革である。既に述べた通り、現在の国営食糧企業は様々な問題を抱えており、全面的な組織改革が求められる。その改革を通じてこそ、国営食糧企業は市場競争力を高めることができ、主要食糧流通チャネルとしての役割を發揮することが可能となる。それによって食糧流通体制の健全化を達成できるのである。具体的には、以下のような改革措置を実施すべきであろう。

一つは政府と国営食糧企業との間に所有と経営の分離を行い、かつ両者間の役割と責任を明確化することである。もう一つは食糧「順価銷售」の原則を堅持することである。国営食糧企業が実質的な経営法人となるためには、他の企業と同じように市場原理に依拠すべきである。具体的に言えば、買付と備蓄の企業（食糧倉庫、食糧所、及び食糧倉庫に付属する加工場など）は買付価格を基礎として、合理的な費用と最低の利潤を加算した価格により販売できるようにする必要がある。それは国営食糧企業が厳しい経営状況から脱出するための重要な措置であるだけでなく、市場価格を安定させるためにも欠かせない方策の一つである。そして、三つ目は企業内部管理の強化である。新たな欠損の発生を防止するために、「順価銷售」原則を堅持することは当然であるが、組織改革と企業内部の管理体制を強化することも極めて重要となっている。また多角経営を進め、事業分野の拡大を通じて、企業の余剰人員を吸収し、効率的な企業体制を構築することが求められる。これは「減員増益」の目的を達成するための一つの方法でもある。

これまでみてきたように、「改革・開放」政策の実施以来、中国の食糧流通体制の改革は相当に進展してきており、食糧生産量の増加と国民生活の向上に対して重要な役割を果たしている。しかし、世界人口の22%を占める中国の食糧流通体制を抜本的に改革し、効率的な流通体制を構築することは、決して容易なことではないが、ゴールに向けて努力することが何よりもまずは必要であろう。

注)

- 1) 中国の食糧統計では「食糧」は水稻、小麦、大麦、トウモロコシ、粟、高粱などの穀類を中心とし、馬鈴薯、甘藷、山芋などの芋類や、大豆、小豆、豌豆、菜豆（ささげ）、緑豆などの豆類も含む概念であるが、そのなかには水産物と畜産物は含まれてはいない。本稿もこの概念に従う。
- 2) 食糧経済編集部編『食糧経済』110 - 113頁、中国財政経済出版社、1991年9月。
- 3) 嚴善平「中国におけるインフレの原因分析」中国研究所『中国研究月報』、1990年2月。
- 4) 旧経済管理体制のもとで、経済活動に対して計画管理を行うための二つの具体的な形式の一つであり、行政的強制力と拘束力を持ち、国民経済の発展や国民生活にかかわる重要な製品の生産・流通及び経済活動を対象とする。
- 5) 中国国家统计局編『中国統計年鑑』中国統計出版社、1995年版、371頁。
- 6) 陳吉元・韓俊ら著『人口大国の農業発展』上海遠東出版社、1996年12月。
- 7) 自由市場における販売価格が国有食糧企業の価格より高くても、食糧の品質が良いだけでなく、サービスも良いので、自由市場で購入する人が徐々に増加している。
- 8) 馬洪・孫尚清編『経済白書1994 - 95 中国経済形勢と展望』中国發展出版社、1995年4月。
- 9) 陳吉元・韓俊ら著『人口大国の農業発展』上海遠東出版社、1996年12月。
- 10) 『人民日報』1998年7月27日。
- 11) 国家がその財産権を有し、1992年以前は国营企業と呼ばれたが、93年3月の第8期全国人民代表第1回会議の憲法改正で国有企業と改称された。
- 12) 米袋子という言葉はもともと、布で作った米などを入れる袋を指すが、ここでは「膨らんでいる袋が沢山ある」、即ち食べ物が十分にあることの象徴であり、中国政府が国民の食べ物を十分に保証しているという意味である。
- 13) 国家の従来の政策は食糧市場の安定と農家生産意欲の保護のために、食糧備蓄制度により農家の余剰食糧を無制限に買い上げようとするものであったが、実際には買い付け資金が不足し、国有食糧企業が政府の方針と反する運営を行い、また市場機能が不完全であるなどの要因が存在しているので、食糧販売の困難さを解消することは当面の中国政府の中心課題となっている。
- 14) 中央政府は食糧備蓄制度と保証価格制度の実施を保証するために、1994年に食糧備蓄基金制度を設立した。この制度は食糧備蓄制度の実行に必要な財政源を確保するものである。すなわち市場価格が保証価格より低い時、政府は農家の利益を保護するために保証価格で無制限に買い上げる。食糧凶作及び食糧市場価格が上がりすぎた際には、政府が消費者の利益を保護するため、上限価格により買い付けた食糧を売り出す。この両者の差額と費用は食糧備蓄基金により補助する。
- 15) 旧経済体制の特徴をたとえていう言葉。国または国有（国营）企業・政府機関の財産を大釜のなかのご飯にたとえ、労働の量と質及び貢献度の如何を問わず、どの企業・機関、どの個人でも同等にそこから食事をとることができるという意味である。
- 16) 『人民日報』1998年7月14日。

中国における食糧流通制度の展開と改革方向

- 17) 『人民日報』1998年6月8日。
- 18) 『人民日報』1998年5月6日。
- 19) 買付と貯蔵を行う食糧倉庫・食糧所などの国有食糧企業は、食糧を販売するときに、買付価格を基礎として、合理的な費用と最低の利潤を加算した価格により販売を行わなければならないという意味である。
- 20) この「食糧買付条例」は23条より構成され、その概略は以下の通りである。
 - 第1条：本条例の制定目的。
 - 第2条：本条例に合致する買付範囲。
 - 第3－4条：食糧を買い付けする際に、国家及び地方公共団体が遵守すべき食糧買付政策及び価格政策について。
 - 第5－6条：食糧を買い付けできる国家及び地方公共団体と、それらが備えるべき条件について。
 - 第7－9条：食糧買付のために準備した資金の管理、運用について。
 - 第10条：食糧を買い付けする際の、各種食糧の品種、買付価格、品質標準の公表義務について。
 - 第11－12条：食糧の買付に伴う代金決済について。
 - 第13－23条：食糧買付に際しての禁止事項の具体例と、本条例に違反した場合の各企業及び担当職員に対する処罰及び追徴金について。
- 21) 『人民日報』1998年6月12日。