

## 第2章

# 中国国内の農産物市場の動向と農業・貿易政策

菅沼圭輔

中国への食品・農産物輸出を考える際に、中国の農産物市場の現状と、農業政策および農産物貿易政策・制度を理解しておく必要がある。具体的な分析に先立って、その理由を示しておこう。

中国の農業政策と農産物貿易政策を理解する上で、まず次の3つのことを知っておく必要がある。

第一は国内消費の高度化という点である。1980年代以降、中国経済は農業生産を含め急速な経済成長を遂げた。その結果、90年代になると穀物などの主要食糧の量的な不足問題は解決され、また所得が上昇したことにより農産物消費構造も都市を中心に量から質へと転換した。消費の変化は、品質を巡る産地間競争の激化をもたらした。

第二はWTO加盟である。他方で、対外開放政策を進めてきた中国は2001年にWTOに加盟することで農産物の価格形成、流通面さらに貿易面での農業保護からの脱却、自由化と産地の競争力を高めることが求められるようになった。

第三は国内外で残留農薬問題が社会問題化し、流通過程および生産地での安全性問題への対応が求められている点である。2001年に日本向けに輸出された冷凍ほうれん草より基準値以上の残留農薬が検出されたことも大きなインパクトとなった。

こうした国内外市場における安全性を含めた競争力の強化が迫られている状況に対して、90年代後半から中国政府も対応策を打ち出し、法制度の整備に乗り出している。現場の生産者や流通業者が追いついているかは別として、とりわけ青果物の残留農薬を巡る安全性問題に関する法整備の整備が近年急速に進められている。

他方で、今日の中国では農産物は量的に不足する状況にはない。近年の農産物輸出額は100億ドルを超えているが輸入額は40億ドル程度である<sup>1</sup>。だから中国政府は食糧安全保障という観点から輸入を促進する立場にはない。むしろ、輸出の促進に積極的であり、2002年にわが国が中国産の野菜、うなぎ、家禽肉の輸入を禁止し、EUも動物性食品について同

---

<sup>1</sup>食品および食用動物の公式貿易統計による(『中国統計年鑑』2001年版、中国統計出版社、2001年)。

様の措置を講じたことを、「差別的検疫措置」であると認識している<sup>2</sup>。

そのため、安全性の問題についても、国内制度の整備に伴って、輸入農産物に対するチェックの強化だけでなく輸出国の産地にも中国国内同様のチェック体制を整備するような制度整備や運用が求められようになる可能性は否定できない。

こうした問題意識に基づいて、本章では中国の現状について分析を行う。

以下では、まず中国国内の農産物市場の動向と農業・農村政策の特徴について整理する。その上で、上記の3つの事態に対応した農業政策と農産物貿易政策・制度の内容について整理する。なお、本章では青果物を対象として議論していくこととする（米を中心とする穀物については第5章牧野・羅論文を参照）。

## 第1節 中国国内の農産物市場の変化と農業・農村政策

### 1. 農産物市場環境の変化と「農業の産業化」政策の提起

ここでは、まず2004年1月に出された中国共産党中央委員会「農民の所得増加を促進することに関する若干の政策的意見」という通達に基づいて考察する。共産党主導の政治体制をとる中国において、共産党中央委員会の通達は政府の農業政策に等しいと捉えることができるし、この通達は現行の農業政策の基本を理解する格好の資料である。

この通達は、まず現在の農業・農村経済の最も緊急の課題は、農民の所得増加が減速し、都市・農村間の所得格差縮小が難しくなっていることを指摘している。

この背景にあるのは、本章の冒頭でも述べた90年代に起きた国内市場の変化である。表1でその状況を概観しよう。

表1 90年代の消費市場の変化と農産物価格の低迷

	都市エンゲル係数	都市1人当り 穀物購入量(kg)	農産物価格指 数	農林畜水産業生産 額増加率	作付面積の指 数： 食糧作物	野菜
1990	54.2	130.7	-2.6	7.6	100.0	100.0
1991	53.8	127.9	-2.0	3.7	99.0	103.3
1992	52.9	111.5	3.4	6.4	97.4	110.9
1993	50.1	97.8	13.4	7.8	97.4	127.5
1994	49.9	101.7	39.9	8.6	95.7	140.8
1995	49.9	97.0	19.9	10.9	97.0	150.1
1996	48.6	94.7	4.2	9.4	99.2	165.5
1997	46.4	88.6	-4.5	6.7	99.5	178.1
1998	44.5	86.7	-8.0	6.0	100.3	194.0
1999	41.9	84.9	-12.2	4.7	99.7	210.6
2000	39.2	82.3	-3.6	3.6	95.6	240.4

資料：『中国統計年鑑』各年版(中国統計出版社)による。

注1：農産物価格指数は前年を100とする増減率である。

注2：作付面積の指数における食糧作物とは、穀物、大豆、イモ類を含む中国固有の概念であり、主要食料の意味。

注3：作付面積の指数は前年を100とする指数。

<sup>2</sup> 中華人民共和國商務部國際貿易經濟合作研究院(2003)175ページ。

まず、第一の変化は都市消費の変化である。農民自身は食品の多くを自給自足しているから（穀物の場合は6割程度が自給自足部分である）、販売先は主として都市である。表1には都市住民のエンゲル係数（家計費に占める食費支出の割合）と都市住民一人当たりの年間穀物購入量（外食を除く）を示したが、90年代に二つとも数値が減少していることが分かる。このことは、都市住民が食費以外の部分、例えば家電製品などの耐久消費財や住宅などに収入の多くを使うようになったこと、米や小麦のような主食の消費が減り、青果物や肉などの副食品の消費が増えることを意味する。筆者の見聞によると、80年代以降は肉・魚介類、野菜・果実の消費が増えてきたが、90年代半ば以降は、さらに質を重視するようになった。質と重視することには味、鮮度、外観、形状といった要因をはじめ、有名産地、輸入品といった上級品・ブランド意識に基づくもの、さらに近年では残留農薬の面での安全、有機栽培といった要因を重視することも含まれる。

第二は農産物価格が低迷したことである。1993年から95年の間は穀物の減産、全国的なインフレおよび政府価格の引き上げにより農産物価格は上昇したが、96年以降は穀物を中心とする農産物が連年豊作であったことと、政府の価格支持政策の後退が進んだこと、さらに産地の上記のような消費需要の変化への対応が遅れたことが合わさって農産物価格が低下した<sup>3</sup>。その結果、農業生産額の成長も減速し、農民の所得増加の伸び悩みという結果をもたらした。

この時期から「三農問題」という概念がしばしば指摘されるようになった。

「三農問題」とは農業問題、農村問題、農民問題の総称である。このうち農業問題とは農産物の構造的過剰問題が発生し、農業の付加価値、生産性が低く、価格が低迷しているという問題である。農村問題とは農村に低い所得水準に甘んじている過剰就業人口が滞留し、都市との格差が深刻化しているという問題である。最後の農民問題とは農民の所得増大が難しくなっていることと同時に、重い税負担が生活を苦しめているという問題である。

上記の2004年の通達はこの「三農問題」を解決する方針として次のことが示されている。

その内容の第一は穀物の価格低迷に対応して穀物主産地においてインフラ投資の推進と市場価値の高い優良品種の普及を進めること、さらに穀物を利用する飼料加工と畜産業の振興を進めることである。第二は農業構造を調整することである。つまり、構造的過剰問題を解決するため、国内外市場において需要があり収益性の高い品種や作物への転換を図る必要があるので、新品種の普及を進めるだけでなく農産物加工・食品製造を振興して付加価値を高めて販売するシステムを構築すること（「農業の産業化」と呼ばれる）、さらに安全性の高い農産物・食品の供給体制を作ることが示されている。第三は、農民の所得を増やすために第二次産業や第三次産業での就業機会を増やすことである。そのために農村

---

<sup>3</sup> 菅沼圭輔(2003)による。

工業を振興させること、農民の都市での就業を推進することを提起している。ここには、農村部に地方都市を整備し、そこに企業を立地させて農村人口を吸収すること(「小城镇建設」と呼ばれる)、出稼ぎを推進するため就業先の労働条件の改善や出稼ぎ先での子弟の就学条件を改善することなどの施策が含まれている。

本章で主題とするのは農業構造の調整という点であるが、表1で示したようにすでに90年代においても「食糧作物」の作付面積は減少し、野菜の作付面積が急速に増えていることから、この動きは現実のものになりつつある。そして、現状では新たに食品の安全性という目的も追加された「農業の産業化」の推進が農政の主要課題となっているのである。だが、ここで指摘しておきたいのは、「農業の産業化」が根本において消費者の満足の増大ということよりも農民の所得を増大させることを重視する考え方から提起されているということである。

## 2. 青果部門における構造調整と「産業化」の課題

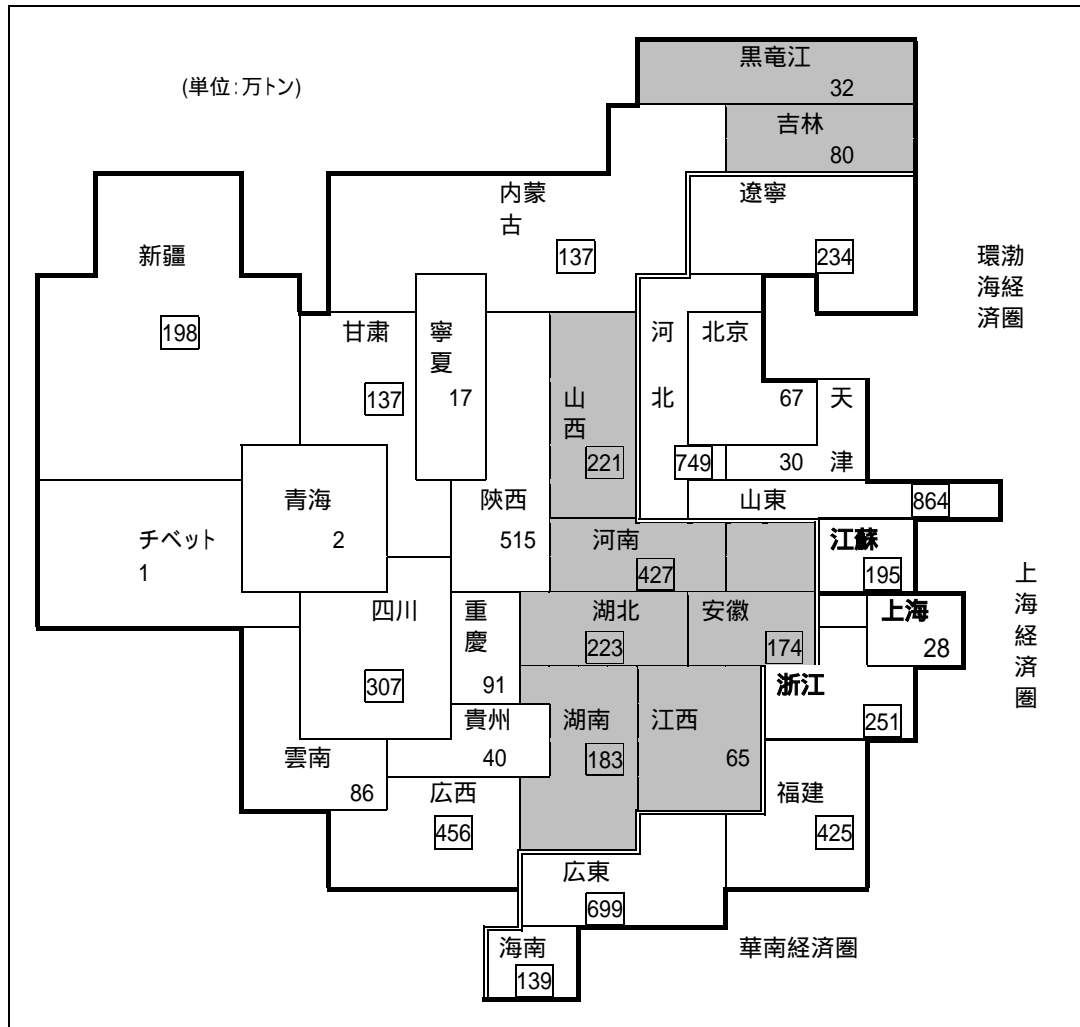
次に農業構造の調整と品質の向上と付加価値の増大を目指した「農業の産業化」の課題について、果物を例にとって考察してみよう。以下では主に曹慶波(2002)を参照し、必要に応じて筆者の調査研究成果を取り入れながら考察する。

中国の果物の年間生産量は2002年時点で7,500万トンで世界第1位であるという。図1で見ると、中国の果物の年間生産量は2002年時点で7,500万トンで世界第1位であるという。図1で見ると、中国の果物の年間生産量は2002年時点で7,500万トンで世界第1位であるという。図1で見ると、中国の果物の年間生産量は2002年時点で7,500万トンで世界第1位であるという。

表2で果物生産量の地域分布を見ると、最も多いのが中部地域であり、次いで環渤海経済圏と西部地域の順になっている。リンゴ、柑橘類、梨、ブドウ、バナナなどの主要品目ごとに見ると、リンゴは環渤海経済圏と中部地域、西部地域に広く分布しているが、具体的には遼寧省、山東省、河北省、陝西省などの北方地域が主たる産地になっている。柑橘類は西部地域と華南経済圏、そして中部地域に分布しているが、具体的には四川省、湖南省、広西省、福建省などが主たる産地である。梨は河北省、山東省、湖北省、安徽省が、ブドウは北方が、バナナは福建省、広東省、海南省が中心となる産地となっている。

次にFAO(国連食糧農業機構)の統計より1980年以降の中国の果物の需給状況を見てみよう。表3によると国内生産量は1983年に1,000万トンを超え、その後90年代半ばまでにかけて急増した。これは、都市を中心に副食品の需要が増大した結果であるといえよう。しかし、曹慶波(2002)によると中国の果実生産および関連産業においては、果物の品質や加工品の種類・品質は先進国に追いついていないことが指摘されている。また、80年代以降に果樹園が拡大され、その時に植えられた果樹が結実期に入ったため90年代には生産量が増えたが、1997年以降は価格が低迷しリンゴを中心に果樹園面積の増加速度が減速し、98年には減少に転じたことも指摘されている。

図1 果物生産量(2002年)



資料:『中国統計年鑑2003』中国統計出版社、2003年。  
注:灰色の部分は中部地域を示す。

表2 主要果物の産地分布

(単位:万トン)

	果物生産量 (万トン)	リンゴ	柑橘	梨	ブドウ	バナナ
全国	7,594	2,252	1,199	1,004	503	556
環渤海	1,944	818	0	405	211	0
(北京市)	67	14	0	13	5	0
上海	474	62	185	68	31	0
(上海市)	28	0	16	1	3	0
華南	1,263	0	318	17	5	434
(広東省)	699	0	123	4	0	272
中部地域	2,049	826	295	311	123	0
西部地域	1,866	545	401	203	134	122

資料:『中国統計年鑑2003』中国統計出版社、2003年。  
注:地域区分については第1章参照。

曹慶波(2002)によると、価格低迷や果樹園の拡大停滞の背景となる要因は次の4点に整理されている。

果樹はリンゴ、柑橘、ナシに偏りすぎておりそれだけで生産量の60%を占めている。

各品目で品種が偏っているため、出荷時期が集中しすぎている。例えば、リンゴは晩生が多すぎ早生が少ないし、柑橘類は皮の薄い輸送に耐えない品種が70%と多く、中生(11-12月)が多く、早生(10月以前)と晩生(12月以降)が少ない。梨は中生が多く、早生と晩生が少ない。

品質改善が遅れている。接木、袋がけ、摘果技術が普及してきているが、先進国に比べてまだ遅れているという。優良品種は生産量の40%を占めるまでに普及しているが、栽培技術の面で高級果実として出荷されるのは5%にとどまっているという。高級品は高価格で売れ行きが良いという。45%は中級品であり大衆向けであり、生産が増えているが、価格変動が多く、リスクが高い。そして15%の低級品は売れずに産地滞貨となっているのである。

収穫後の調製、貯蔵、輸送施設の整備が遅れている。生産量の1%のみ(75万トン)が等級選別、洗浄、ワックスがけ、包装が行われているに過ぎず、産地予冷、冷蔵運送ネットワークの整備や冷蔵庫の整備が極めて後れており、産地での貯蔵能力は生産量の15%(1,120万トン)に過ぎず、残りは収穫後に直ちに出荷されるため、値崩れを起こしている。産地で腐敗することも多い。

貿易動向を表3で見ると80年代前半には輸出が超過しており純輸出量はプラスであったが、1985年以降はマイナスに転じている。また、食品加工に仕向けられた数量が増え、国内供給量に占める割合(表中の加工率)は増えてはいるものの、2002年時点でも7.2%に過ぎない。

曹慶波(2002)によると、柑橘類では、国際的には35%が加工され、加工向けの80%が果汁になっているが、中国では加工向け柑橘類は5%で、その80%が缶詰(シロップ漬け)であること、オレンジ類が柑橘類生産量の20%しか占めていないことも果汁加工が少ない原因となっていることが指摘している。また、リンゴでは加工に適した国光、紅玉の面積が減少傾向にあり、ブドウのうちワイン用品種は20%に満たないという。

言い換えれば、中国産の果物および産地は、すでに生鮮果実の生産を数量的に拡大すれば事足りる段階を終え、現在では、品質を向上すること、加工品を増やして付加価値を高め販売を拡大することが課題になっているのである。

表3 果物の需給動向

(単位:万トン、%)

	需給バランス									純輸出	加工率
	生産量	輸入	在庫変動	輸出	国内供給量	損耗	食品加工	食用	他の用途		
1980	841.6	62.9	0.7	75.8	829.5	66.6	28.0	733.9	1.0	12.9	3.4
1981	945.9	63.7	1.4	66.3	944.7	75.8	32.0	835.9	1.0	2.6	3.4
1982	928.9	61.6	0.0	67.0	923.5	71.9	36.4	814.1	1.1	5.4	3.9
1983	1,108.3	66.9	5.0	71.9	1,108.3	86.0	40.4	980.8	1.1	5.0	3.6
1984	1,156.5	59.9	0.0	64.3	1,152.2	86.1	46.0	1,019.1	1.0	4.4	4.0
1985	1,350.2	66.5	0.0	65.2	1,351.5	101.2	58.3	1,190.9	1.1	-1.3	4.3
1986	1,525.9	76.1	0.0	69.0	1,533.1	111.1	62.0	1,358.8	1.2	-7.2	4.0
1987	1,872.5	86.8	0.0	76.8	1,882.4	137.4	67.0	1,676.8	1.4	-9.9	3.6
1988	1,894.1	90.7	0.0	101.8	1,883.0	139.5	72.6	1,690.4	1.5	11.1	3.9
1989	2,065.9	96.5	0.0	89.9	2,072.6	141.1	70.2	1,877.9	1.5	-6.7	3.4
1990	2,095.2	100.8	-0.7	83.8	2,111.5	140.5	70.1	1,918.8	1.5	-17.0	3.3
1991	2,408.8	100.2	0.3	81.1	2,428.2	157.5	85.4	2,183.8	1.5	-19.1	3.5
1992	2,654.3	123.4	0.2	90.8	2,687.0	187.4	120.6	2,377.4	1.7	-32.5	4.5
1993	3,250.2	139.5	0.2	101.2	3,288.7	231.4	144.4	2,911.2	1.7	-38.3	4.4
1994	3,727.0	156.0	0.0	119.5	3,763.4	270.6	178.9	3,312.1	1.8	-36.5	4.8
1995	4,442.3	172.0	-0.1	131.7	4,482.5	323.9	239.9	3,916.8	1.9	-40.3	5.4
1996	4,877.8	227.9	0.0	150.8	4,954.9	365.8	257.1	4,329.9	2.0	-77.1	5.2
1997	5,332.6	253.8	0.0	170.7	5,415.6	392.2	296.0	4,725.2	2.3	-83.1	5.5
1998	5,668.7	234.2	0.0	175.5	5,727.3	429.9	433.5	4,861.7	2.2	-58.6	7.6
1999	6,482.6	236.2	-0.1	189.2	6,529.4	480.9	464.3	5,582.2	2.0	-47.0	7.1
2000	6,449.1	270.8	-0.2	213.6	6,506.1	491.8	503.6	5,508.6	2.1	-57.2	7.7
2001	6,894.1	273.9	-0.3	233.5	6,934.3	509.4	488.9	5,933.9	2.2	-40.4	7.1
2002	7,200.6	300.3	0.5	297.0	7,204.5	523.1	521.3	6,156.7	2.4	-3.3	7.2

資料:FAOstat。

注1:本表の数値には果汁など加工品も原料果物の重量に換算して計上されているが、果実酒は含まれず、ナッツなどの堅果類を含まない。

注2:国内供給量 = 生産量 + 輸入量 + 在庫変動 輸入量であり、国内供給量 = 損耗 + 食品加工 + 食用 + 他の用途という量的関係がある。

そして、以上の多方面にわたる要因が近年の価格低迷や果樹園面積の縮小の原因となっており、今後は多様な品目を生産すること、出荷時期とそれに対応した品種の調整、流通設備の改善、加工品の増加といったいわば果樹産業全体の構造調整や付加価値の増大に取り組んでいかなければならないのである。

このことを踏まえて、最近の国内のリンゴ産地における「産業化」に向けた地方の対応状況を黄土高原の主産地である陝西省を例に考察しておこう。

リンゴの主たる産地は遼寧、河北、山東、陝西等であるが、これらの産地は80年代後半から産地間競争を展開してきた<sup>4</sup>。そのうち陝西省は黄土高原に位置し、寒冷・乾燥で昼夜の

<sup>4</sup> 以下の内容は菅沼圭輔(2004)による。

気温差が大きいためリンゴ栽培に最も適した地域であると評価されている。陝西省においてリンゴ生産が本格化した80年代後半当時は、山東省、遼寧省、河北省、河南省に次ぐ国内第5位の産地であった。

1980年代末から貧困解消対策の一環として国際的支援の下で省政府がリンゴ生産に力を入れ始め、在来の国光から紅富士へ他省よりも急速に転換し、優良産地として発展をはじめた。同時に、上海、北京などの大都市市場で展示・発注会を開催し販路拡大を支援したこと。その結果、その結果、沿海部の都市だけでなく、南方の中西部地域の四川省成都市、重慶市、湖北省武漢市、江西省南昌市という主要都市にも販路を拡大でき対全国生産シェアは2割弱までに増え全国第2位の産地となった。ただ、上級品市場に参入するまでの評価を得てはいないようである。

産地においては果樹園の用地整備、技術普及および産地市場、紅富士の出荷時期を分散させるための予冷施設の整備について陝西省および地元の県政府の財政的支援が行われている。

果樹生産と出荷は個々の農民の判断で行われているのが現状であり、わが国のような協同組合は存在しない。また産地市場も卸売市場という名称がつけられているが、セリは行われておらず、他地域から買付けに入る商人と生産者あるいは産地ブローカーが出会い相対で取引を行う場所に過ぎない。

現状では産地ブローカーがリンゴ農家から収穫する権利を買い取り、雇用労働力を使って収穫し、販売する方式が80%を占めているという。産地ブローカーは産地市場に持ち込んで販売する以外に、消費地の商人から注文を受けて収穫権を買い取り、出荷している場合も多い。果樹加工会社もあるが規格外品の買取に限定されており主たる販売ルートにはなっていない。

こうした産地ブローカーと消費地の商人とのネットワークが形成されているものの、それが消費地の需要の変化を産地に伝達させて、産地の転換を促進するような役割は果たしていなかった。市場の変化は全国の他の産地同様、出荷価格の下落というシグナルしか提供しなかったため、果樹園面積は陝西省においても減少し、産地における品質改善に向けた動きは弱かった。

そこで、陝西省政府は2000年に果実産業の構造調整と「産業化」に関する施策を決定した。

早生品種および加工用品種を増やすこと、政府主導で苗木産地を育成すること、新品種導入、品種育成・生産、栽培、実形や着色技術、袋がけ栽培などの生産技術から加工、貯蔵、包装、輸送などの技術開発と普及体制を確立すること、生産技術の体系化・標準化の基準の策定と省統一ブランドの確立、省政府の指定した大規模な加工企業に対して原料産地の確保、設備革新、買付資金融資などの面で支援すること、生産者と消費地の「果商」向けに産地集散市場を整備すると同時に、省外の大都市に販売センターを設置すること、



などの対策を打ち出した。

これらは先に整理した果樹産業の抱える問題点に対応したものとなっており、これまでの生産規模を拡大のみに力を入れてきた状況を改めて、政府主導で新しい消費需要にマッチした構造再編を進めようというのが主旨となっている。特に省としての統一ブランドや加工企業の育成を打ち出している点は従来無かったものである。

### 3.小括

以上のことから分かるのは、中国が中央・地方を挙げて、市場需要に適合した産地形成を進めることが課題となっており、そうした「農業の産業化」の取り組みに着手されつつあるということである。それは、一面では消費者のニーズに応えるという長年軽視されてきた意識を農政と農業生産の現場に取り入れるという新しい動きを示しているが、根本には大量の農村人口の経済問題を解決するという発展途上国としての国益が存在していることを忘れてはならない。こうした基本的立場は、次節で紹介する食品の安全性や農産物貿易にも根強く反映されている。

## 第2節 農産物輸出、食品安全に関する政策および制度整備の動向

すでに述べてきたように、農業・農村問題を解決する上で「農業の産業化」、つまり収益性や付加価値の増大を図るために品質の向上や加工業の振興が求められている。その一環として農産物とその加工品の輸出を促進することや安全性問題へ対応できる体制を確立することも提起されている。

本節では、これらの点における制度整備の進行状況という面を考察する。以下では、まず2003年に施行された「中華人民共和国農業法(修正)」の内容を整理し、その上で、国内産地に対して適用されている食品の安全性および農産物貿易に関する諸制度を考察する。

### 1.農産物貿易関連法規の特徴

2001年に中国がWTOに加盟したことによって、農業政策および貿易面では、世界的に非関税障壁の廃止と関税引き下げが進んできた国際環境の中で加盟国に対して最恵国待遇を得ることができるため輸出が有利になる、国内の農業政策体系を市場経済を基本としたものへ転換させていく義務が生じる、という変化が生じた。だが、実際には後者の面での課題は大きい。これまで農産物貿易は国有貿易企業が独占して行うという非関税障壁が存在していたが、それが禁止されるので海外農産物の流入が激化する可能性がある。特に穀物や綿花をはじめとするいわゆる土地利用型農業についてはコスト・品質面で競争力がないといわれている。ただ、青果物のような労働集約的作物については低賃金コストの面で

競争力があるといわれている。

WTO加盟後のこの変化に対応した中国農政の体系を示したのが「中華人民共和國農業法」(以下「農業法」とする)である。同法は1993年に制定されたが、2002年に大幅に修正され2003年3月1日より施行された。「農業法」は全13章、99条からなっており、その構成は以下のとおりである(カッコ内は筆者による)。

- 第1章 総則 (農業の国家的位置付け、基本理念)
- 第2章 農業生産経営体制 (農地制度、農業組織)
- 第3章 農業生産 (農業構造調整と技術普及など)
- 第4章 農産物流通と加工 (市場流通システムの整備と貿易)
- 第5章 食糧安全保障 (農業資源保全と備蓄・市場安定化策)
- 第6章 農業投資と支持・保護 (財政投資、税制・金融政策を通じた支持体系)
- 第7章 農業科学技術と農業教育 (研究開発、技術普及と専門家育成)
- 第8章 農業資源と農業環境の保全
- 第9章 農民の権益の保護 (対政府および経済的取引における法的権利の保護)
- 第10章 農村経済の発展 (第二次・第三次産業の振興と貧困解消)
- 第11章 行政監査
- 第12章 法律的責任
- 第13章 付則

実は「農業法」に示されている個々の施策や制度は、1990年代にすでに存在していたものばかりで、特に目新しいものはない。しかし、上記の構成にも反映されているように、WTOの原則およびガット・ウルグアイラウンド農業合意の「緑の政策」に従い、透明度の高い農業政策体系と行政システムを整備するという態度を内外に表明することが同法の改正・施行の目的であったといえる。

次に「農業法」における農産物の安全性および農産物貿易に関する内容を整理しよう。

まず、農業構造調整と「農業の産業化」については、「国家は農民と農業生産組織が現地の実情と市場需要と結びついて、農業構造の調整と合理化を促進し、耕種農業、林業、畜産業、漁業を調和的に発展させ、良質、多収量、高収益の農業を発展させ、国際競争力を高めるよう誘導し支持する」(第16条、下線は筆者による。以下同じ)と述べられている。そして、「国家は様々な形態の農業産業化経営を発展させるための措置を講じて、農民と農業生産組織が生産、加工、販売の一貫経営を発展させることを奨励し支持する」(第13条)とも述べられている。これらの条文は、前節で果物を例に考察した状況に対応しているが、単に国内市場だけでなく、海外市場もターゲットとした「農業の産業化」が推進されていることを示している。

食品の安全性については、90年代から不良品、偽造品の横行や今世紀に入ってから社会

問題化した残留農薬の問題への対応を想定した方針が示されている。この点に関しては「国家は農産物の品質を高めるための措置を講じ、健全な農産物の品質基準体系や品質検査監督体系を確立し、技術基準や取扱規則、品質衛生・安全基準に照らして、農産物の生産・流通を組織し、よって農産物の品質・安全を保障する」(第22条)ことをはじめ、病虫害に対する検疫制度(第24条)、農薬や農業生産資材のうち人畜に有害なものの生産・流通についての登録・許可制度の整備、農薬など農業生産資材の安全使用制度の整備、国家禁止薬剤の使用禁止(以上、第25条)といった規定が盛り込まれている。さらに有機農産物に関わるものとしては、「国家は法律に基づいて健全な優良農産物の認証・表示制度を確立する」(第23条)が規定されている。

農産物貿易については、「国家は農産物の貿易を発展させることを奨励する。国家は国際市場の研究や情報提供、マーケティングサービスを強化する措置を講じ、農産物の輸出を促進する。農産物の生産・流通の秩序と公平な貿易を擁護するために、農産物輸入早期警戒制度を確立し、ある農産物の農産物が国内の農産物生産に深刻な影響を与えるか影響を与える可能性がある時に、国家は必要な措置を講じることができる」(第30条)ことが述べられている。つまり、輸出を促進することだけではなく、輸入についても国内生産を保護する観点から緊急輸入制限措置を発動する可能性も示唆しているのである。

次に「農業法」に定められた以外の農産物貿易の制度について見てみよう。

農産物輸入に関連しては、上記の他に検疫制度がある。基本的法規としては「中華人民共和国出入境動植物検疫法」および同「実施条例」があるが、その下に「入境植物産品リスク分析管理規定」(2003年2月施行)や「入境果実検疫管理弁法」(2000年1月施行)がある。「リスク分析管理規定」は、国外から持ち込まれた植物、植物由来の製品および伝染性のある生物が中国国内の農林業生産や生態系に与える影響を防止するため、国家質量検査検疫総局が主管して、ある国から初めて持ち込まれたり、持込禁止されたものを禁止解除する場合などに、その検査・分析を行うことを定めている。例えば、わが国から前例の無い農産物を初めて輸出する際には、中国側の申請受理・リスク分析・リスク管理措置の一連の手続きの完了を待たなければならないことになるのである。また、「入境果実検疫管理弁法」は生鮮果実およびナス科野菜(トマト、なす、ピーマン)を対象にミバエなど病害虫の検疫について定めたものである。

農産物の輸出促進支援策について公式の文書は不明であるが、民間商社のホームページである「中国国際水果網」に掲載された「中国産農産物の輸出を促進する施策」という文章では、輸出支援促進の政策提言がなされている。そこでは、国際市場における農産物市況に関する調査・情報収集、海外の農産物貿易に関する法規の調査・情報収集、輸出事前警報システムの整備(輸出量を随時集計し輸出先国が輸入制限や反ダンピング措置を講じるのを未然に防ぐ)、輸出保障メカニズムの構築(輸出先国で不公平な扱いを受けた

場合の政府支援、提訴費用支援制度の確立)、 技術普及の推進と国際的基準を考慮した品質安全基準の策定、 農産物輸出に対する税制優遇措置等々を行うことが提言されている<sup>5</sup>。これは政府の公式の文書ではないが一つの考え方を示している。

## 2.国内市場向けの食品の安全性に関する諸制度

わが国が中国産の農産物(長ネギ、しいたけ、イグサ)に対して緊急輸入制限措置(セーフガード)を発動した2001年秋に、中国国内で「毒菜」(有毒野菜)問題が社会的問題として注目を集めた。これは、農民が防除効果を高めるために即効性の猛毒の農薬を違法に使用していること、そうした農薬を使用した農民や残留農薬のある青果物を購入した市民に被害が発生しているという問題である。それを機に、都市住民を中心に食品の安全性に対する関心が急速に高まった。筆者の見聞によると、購入した青果物を料理する前に長時間流水につけたり洗剤で洗うなど素人なりの対応をしているケースもあれば、有機栽培の食品を購入するようしているといったケースが北京、上海などの大都市で起きていたという。

筆者の調査によると、こうした有毒野菜問題が発生する原因は次の4点にあると思われる。

第一は速効性 = 高毒性の違法農薬のヤミ製造が後を絶たないということである。言い換えれば、需要があるから供給があるのである。第二は、こうした違法農薬の販売ルートが存在しているということである。農薬販売業は政府許可制であるが、免許貸与で個人商人の農薬売買が行われ、政府がチェックできていないのである。第三は農民が農薬残留を軽視する理由があるということである。農民の野菜栽培面積は小さく(全国1戸当り10a程度)、所得増大のためには収穫量を増やす必要があり、そのためにも積極的に農薬を利用するからである。また、産地の商人達は見栄え、形状を見て枯れた部分や虫食い部分を除いたものを買取るため、見栄えを良くするため収穫ぎりぎりまで農薬を使ってしまうからである。第四は違法農薬の流通や農産物の残留農薬をチェックする体制が存在しなかったということである。

こうした食品の安全性問題に対処するため諸制度が近年あいついで整備されてきている。表4には主な制度の概要を整理してある。このうち有機食品は、有機の国際基準を適用したものであるが、緑色食品は中国固有の「有機」および残留農薬をチェックする制度である。いずれも地方の認証機関に対して生産する圃場を登録し、土壌・水質・大気検査を受け、栽培過程においても検査機関の不定期サンプル検査を受け入れて初めて認証が与えられることになる。認証は毎年1回行われ、加工品も加工・製造過程の検査を受けてその認証を受けることになっている。

2003年5月時点で緑色食品認証を受けている登録商品数は2,494件あり、メーカー数は1,2

---

<sup>5</sup> 「促進中国農産品出口的政策措施」2004年6月(<http://www.intfruit.com/>)

04件ある<sup>6</sup>。また『商標法』に基づく登録をしている商標は1,299件ある。この三つの件数が一致しないのは、企業によっては複数の緑色食品を生産しており（全国平均で1社当たり2.07件）、また認証を受けた食品のうち必ずしもすべてが商標登録をしているわけではないからである。全国平均で商標登録製品は1社当たり平均では1.08件、緑色食品認証商品全体に占める割合は32.4%である。

表4 食品の安全性に関する諸制度

名称	認証機関 (主管官庁)	制度名・根拠規定等	内容
有機食品	国家環境保護総局	有機食品認証制度	有機食品の国際基準に合致
緑色食品	緑色食品中心(農業部)	緑色食品認証制度 産地環境技術要求基準、 農薬使用準則、肥料使用準則よりなる。	緑色AA級:有機栽培 緑色A級:産地環境検査を前提に残留農薬をコントロールしたもの。
無公害食品	農業部	無公害農産品行動計画	残留農薬をコントロールしたもの。
放心菜 (安心野菜)	地方政府		上記諸制度よりも基準は緩やかである。
市場准入 制度	農業部	無公害農産品計画	消費卸売市場での残留農薬検査/検査情報開示。

資料:農畜産業振興機構(2004)による。

表5は「緑色食品表示管理弁法」で定められた53品目のうち、品目別認証商品数上位8位について集計したものである。全国で最も認証商品数の多いのは野菜(全緑色食品商品数の14.8%)、ついで食糧加工品(同14.6%)、乳製品(同10.9%)となっている。野菜には生鮮・冷凍野菜が含まれ、食糧加工品には精製された穀物(精米や小麦粉等)や大豆初期加工品が含まれる。しかし、地域別に見ると品目間の件数割合はかなり異なっている。

表5 主要品目分類別の緑色食品認証状況

(単位:件)

	認証商品 件数	04 野菜	07 果物	18食糧 加工品	30～34 乳製品	35～38 缶詰等 食品	39酒	40～45 酒茶以外 の飲料	42茶	左記以外
全国	2,494	370	176	363	272	164	207	168	146	617

資料:緑色食品発展中心HP(<http://www.greenfood.org.cn/ml/1.htm>)掲載の登録商品リストから筆者作成。

注1:地域区分は第2表に同じ。

注2:品目に付した番号は「緑色食品表示管理弁法」(1993年)に規定された分類番号。詳細は本文参照。

なお、元のデータには各企業の製品名と分類が食い違っているものがあり、実態をより正しく示すために修正したので本表中の集計数は本来の品目別認証数とは若干異なる。

注3:食糧加工品の「食糧」とは穀物、イモ類、大豆を含む中国固有の概念で、主要食糧の意味を持つ。

<sup>6</sup> 菅沼圭輔, 守友裕一, 佐野孝治(2003)による。

以上の有機食品と緑色食品のAA級は、わが国で言えば有機あるいは特別栽培に相当するものであるが、現在、中国が全国的に普及しようとしているのは次に述べる「無公害野菜」である。言い換えれば、有機食品や緑色食品が差別化商品、高級品として認識されているのに対して、「無公害野菜」は消費者の健康を守るための最低限の社会規範として採用されるべきものと認識されている。

「無公害野菜」は、品目ごと、地域ごとに使用できる農薬の種類と使用方法、使用時期についてマニュアルが作られ、基準の遵守を生産者に求めるというものである。「無公害野菜」を採用する産地が少ない段階においては、より緩やかな基準を地方政府が策定している場合もある（「放心菜」）。

緑色食品や有機食品が他の慣行栽培品と区別されて生産・流通するのに対して、「無公害野菜」はそれを採用しない産地の野菜と区別されずに農民 産地ブローカー 消費地への転送商人 小売業者という多段階流通ルートを通じて取引されているのが実情である。

そこで、近年では全国の主要都市（北京、天津、上海のような直轄市や省政府所在地など）では、「市場准入制度」が導入され、消費地の流通段階で「無公害野菜」とそうでない野菜を区別し、「無公害野菜」のみを都市消費者に販売させるようにしている。筆者が上海市や湖北省武漢市で行った調査によると、都市の卸売市場において、産地から商人が運んできた野菜からサンプルを検査し、合格したもののみを、市場で取引させるという方法がとられている。

以上のような有機食品、緑色食品、「無公害野菜」および「放心菜」が産地あるいは消費者レベルでどれぐらいのシェアを占めているかは不明である。しかし、次の2点は銘記しておかなければならない。第一は、消費者および政府は食品の安全性を確保するために産地、流通過程において具体的な制度を制定・施行しているということである。第二は政府もこれらの制度を短時間で全国に普及できるとは考えておらず、重点を定めて徐々に面へ広げていこうとしているという点である。

### 3.輸出農産物の安全に関する制度

2002年に山東省産の冷凍ほうれん草から基準値以上の残留農薬が検出されて、輸入が一時的に停止されたことは、わが国においては折しもBSE問題が発生していたこともあり輸入野菜の安全性に対する不安が高まった。

このことは中国の産地にも大きな衝撃を与えた。食品の安全性を巡り日中間で事務レベル協議が進められる中で、輸出促進の立場をとる中国側から示されたのは、わが国の残留農薬規制の基準が「不合理」であるという見解である<sup>7</sup>。簡単に言えば、中国は同じ農薬成

---

<sup>7</sup> 中華人民共和國商務部國際貿易經濟合作研究院(2003)282ページ。

分であれば野菜音種類が違ってても残留基準は同じであるべきであるとしているのに、日本では平均的国民が受容できる農薬成分の許容量を設定した上で、個々の食品については国民の一日当り食品摂取量を踏まえて、消費量の多い食品(野菜)では基準を厳しく、消費量の少ない食品(野菜)では相対的に基準を緩く決めているからである。

現在でも中国政府は日本の基準が不当なものであるという態度を崩していないものの、農産物輸出を促進するという立場から、日本を含む輸出先国の基準に適合した農産物の生産・加工・出荷を行うように産地および輸出企業に対する指導を強化している。

筆者の調査によると政府レベルの対応は次の2点に要約される。

第一は、「輸出入野菜検査検疫管理弁法」と「輸出野菜栽培基地登録管理細則」等をもって栽培過程から出荷までの農薬使用に関する当局によるチェックシステムを整備していることである。主管官庁は国家質量監督検査検疫総局であるが、輸出向け野菜を栽培・加工・出荷を行なう企業は、まず20ha以上の団地化された栽培地を用意し、それを当局に届出・登録することが義務付けられている。そして、当局(多くは産地地元の商品検査局)により栽培段階、収穫期、出荷・調製および加工段階において不定期・抜き打ちのサンプル検査を受けて合格することが義務付けられている。そして、輸出検疫の段階では合格証と登録番号の記載のない商品は輸出が許可されないという体制をとっている。

第二はこうした輸出企業を業界団体に組織し一本化して行政指導を行っているという点である。野菜の場合には「土畜農商会」という団体が主体となっており、冷凍ほうれん草については、業界団体に加盟する企業に限定し、関係企業に保証金を拠出させることを前提に日本向け輸出を再開している。

輸出向け生産を行う産地は限られているため、政府と企業が一体となって国内向け生産とは隔離された閉じたシステムが作られているのである。

他方で輸出企業レベルでは、日本側の輸入商社などの要請を受けて安全性に向けた独自のシステムを構築している。筆者の調査によれば、ある輸出企業は日本側商社の要請を受けて農薬散布作業を含めた作業履歴をネット上で公開し、日本の消費者も商品に付けられたコードナンバーを入力すれば画像付きで栽培履歴を検索できるとレーサビリティ・システムを構築・運用している。また、別の輸出企業は農薬散布を含む作業日誌や農薬の管理記録をデータベース化することを行っている。

こうした政府の指導および日本側企業の要請を履行するために、輸出企業は、個別農民に委託生産する方式を改めて、大面積の借地農場を設立している。90年代半ばまでは、輸出先国の注文に応じて品種を農民に普及し、産地で原料野菜を買い取り、それを調製・包装し輸出する方式が一般的であった。しかし、それでは農薬散布は農民の判断に任されており、違法農薬が使われる可能性がある。そこで、農民から耕地利用権を借り集めて農場を作り、農民を農場労働者として雇い入れる体制に変更したのである。

もちろん、こうしたシステムを作るためには借地地代の負担を含めて輸出企業に新たなコスト負担が生じる。そのため、すべての企業が対応できるわけではなく、日本向け輸出を停止・減少させたり、残留農薬問題の発生しにくい根菜類の生産に重点を移そうとする企業も存在する。

次に果物に関する制度を紹介する。果物の場合は、野菜のように残留農薬問題が発生してから事後的にシステムを整備するのではなく、政府主導で率先して国内市場向けも輸出向けも一体となった体制を整備しようとしていることに特徴がある。

2003年4月に農業省は「リンゴ品質安全推進計画(2003～2007年)」を策定した。この計画では2007年までに次の二つのことを実現することが目標とされている。

第一は良質果実の割合を現在の30%から50%以上に引き上げ、安全性については全てを無公害食品の基準に合致させることである。この背景には、全国に著名な産地はあるものの、品質が一定せず、競争力が弱く、ブランドとして定着しないことから、産地認定や各種認証を通じて、ブランドとしての確立を支援しようとする政策的意図がある。無公害化の詳細として2007年末までに無公害食品、緑色食品あるいは有機食品の産地認定を55ヶ所に、品目数を200とすることが示されている。

第二は標準化生産モデル地区55ヶ所、81.6万ヘクタールを整備することを目指していることである。

モデル地区は山東省17ヶ所、山東省・青島市3ヶ所、遼寧省3ヶ所、遼寧省・大連市3ヶ所、河北省2ヶ所、陝西省16ヶ所、山西省6ヶ所、甘粛省2ヶ所、河南省3ヶ所と、北方地区のリンゴ産地であり、そこでは緑色食品、有機食品あるいは無公害食品のいずれかの基準で生産を組織し、同時に栽培記録の作成、農薬等生産資材の管理、トレーサビリティシステムの構築を進めるとしている。

この計画は、まさに前節で述べたような果樹産業の構造改革に関する国内向けの対策をまとめたものである。この計画は、計画の「推進施策」と「関連施策」の二つからなるが、「推進施策」は 基準の策定と一体的な改善、 標準化生産モデル地区の整備、 検査体制の整備と改善、 品質安全監督制度、 産地認定と製品認証の実施、 農民の組織化の程度を高める、ことを内容としており、「関連施策」は 関連する政策の策定と改善、 技術投資の増加、 財政補助の実施、 流通体制の改革と改善、を内容としている。

だが計画は国内市場向けに限った対策ではない。というのは、「推進施策」の「基準の策定と一体的な改善」という部分では、次のような記述がある。「品質基準体系は、技術的障壁として、ますます国際貿易の手法となりつつある。基準を制定することは製品の品質向上を促進して、国際競争力を強化することができるし、さらに貿易において技術的障壁を構築して国内市場を保護することもできる」と。そこで、この計画がこうした問題意識で制定されたことを念頭に主な部分を紹介しよう。



「基準の策定と一体的な改善」では品質規格だけでなくリンゴの農薬残留基準を定めることについても言及されており、そこでは3点目として先進国や主な国際組織より過度に厳格な国内の基準については調整し、一つの合理的な基準を定めるとされている。

すでに触れたように標準化生産モデル地区は全国で55ヶ所設けられるとされているが、2007年までの計画期間以降、それを他の産地に拡大していこうというのがこの計画の意図であるが、これらの産地においてリンゴの品質や安全性をチェックする体制については、次の表6ように定められている。

表6 品質・安全管理およびリンゴ生産体制

段階	組織名称 (所在地)	業務・機能
全国	農業省果実・苗木品質監督・検査・試験・観測・実験センター(遼寧省と河南省)	全国の品質・安全悉皆調査 検査技術の研究開発 品質・安全基準の策定・改正 国際交流
広域 (黄土高原産地)	品質検査センター	農業省の品質・安全悉皆調査への協力 輸出製品の検査
優良産地7省	省総合品質検査センター	品質・安全のサンプル調査による基準実施状況の監督 産地市場への出荷許可に関わる品質・安全検査 品質・安全認証業務に関わる検査 県検査ステーションの指導
環渤海・黄土高原の55重点県	県品質検査ステーション	産地の農業生態環境・農業生産資材・産地果樹園・産地取引市場の品質・安全に関わる日常的検査 品質基準・安全基準の宣伝・普及
産地業界団体	リンゴ業連合会あるいは生産協会 (生産者と流通・加工企業が会員となる)	・生産・購買・販売、・加工業務の一貫システムの構築 ・組織化を通じて生産者の技能を向上する

資料：農業省「リンゴ品質安全推進計画(2003～2007年)」による。

注：優良産地7省とは、遼寧省、山東省、河北省、陝西省、山西省、甘粛省、河南省を指す。

品質および安全の管理体制は全国段階、黄土高原の広域段階、省段階、県段階の4段階から構成されることになる。表によると全国・広域段階は全般的な品質・安全の悉皆調査を担当すること、研究・開発、輸出向け検査を行う点に特徴があり、省・県段階は通常の生産過程と流通過程の検査を行う点に特徴がある。なお、無公害・绿色食品・有機食品などの認定は省段階で行うことになっている。

また、生産者と出荷流通・加工業者は共に業界団体に組織されることになる。同計画には生産・流通面での組織化ということが主旨であるが、上記の政府による品質・安全管理の受け皿となることが想定されていると考えられる。

輸出向け野菜の残留農薬問題への対応で見たように、リンゴについてもモデル地区で計画に沿った体制が構築されたとしても、生産者、企業がそれに従い、制度が着実に運営されるようになるかどうかは別の問題である。しかし、この計画が一面で技術的障壁を設けて国内市場を保護することを目的としている以上、こうした制度を整備しつつある事実は、中

国に農産物を輸出しようとする場合に知っておくべきであろう。

### 第3節 まとめ

本章では、第一節で、90年代以降、中国農業を取り巻く内外の市場環境が大きく変化したこと、国家の戦略的課題として農民の所得増大が急務となっていることを指摘し、それを実現する一つの方途として農業の構造調整、「農業の産業化」政策が提起されてきていることを明らかにした。同時に、果物を事例として、生産技術および加工・流通面での立ち後れが問題となっているが、各産地で一定の取り組みに着手されていることも紹介した。

つづく第二節では、まず「農業法」により現行の農業政策の特徴について整理したが、農業構造の調整あるいは「農業の産業化」には農産物輸出の促進ということも含まれていること、他方で品質や安全性という面での体制の整備も掲げられていることが分かった。その上で、青果物を中心に国内市場および輸出向け野菜の残留農薬問題に関する体制整備を産地、企業そして流通過程を巻き込んで進めている実態を筆者の調査経験に基づいて明らかにした。そして、最後にリンゴについて国内市場と国際市場の両方をにらんで品質・安全性を高めるための政策がすでに策定されていることも示した。

本章で紹介した様々な事例を見る場合に、「農業の産業化」や品質の向上や安全性に対する対策が個々バラバラに進んでいると見るべきではなく、農民所得の増大を実現するという国家的戦略の下で事態が動いていることをまずもって認識する必要がある。言い換えれば、食品の安全性問題を含めて農産物貿易に関する施策が単にWTO加盟を契機として国際的ルールにキャッチアップするという受動的発想から打ち出されているのではなく、輸入品から国内の農民を守り、輸出を増やして農民の利益を増大させるという方向で制度が整備されつつあるという動きを見るべきである。

すでに述べたように中国は近年発生した農産物の安全性問題を巡るわが国の態度に対して、一方では「不合理である」という不満を表明しているが、他方でそれを客観的事実と認めて着実に対策を講じているのである。本章の第二節では野菜、果実のトレーサビリティ・システムについて触れたが、今後、わが国から中国への輸出を促進する中で、制度運用面でのトラブルや安全性のチェックシステム面での対応に直面することになるであろうが、その際に、中国国内のこうした基本的姿勢を認識しておく必要があるのである。

#### 参考文献

菅沼圭輔「1990年代の中国における食糧統制制度の転換とその意義 - 農家経済調査統計と食糧管理統計の検討 - 」2003年10月、『商学論集』第72巻 第2号、29～54頁

菅沼圭輔 「中国の「比較優位」戦略と農村開発の課題」福島大学国際経済研究会編『21世紀世界経済の展望』2004年3月、  
八朔社、262～289頁

菅沼圭輔、守友裕一、佐野孝治 「中国の“農業産業化”と食品加工メーカーの動向 - 湖北省の事例調査結果 - 」商学論集  
第72巻 第2号、57～72頁、2003年10月

曹慶波 「近年のわが国果実生産と市場動向の分析」農業部情報センターホームページ(<http://mxnfcg.nease.net/12/7.htm>)

独立行政法人 農畜産業振興機構 『中国における主要野菜の生産・流通等の動向』2004年3月

中華人民共和国商務部国際貿易経済合作研究院 『中国对外经济贸易白皮书(2003)』中信出版社、2003年