

2009年7月27日公表

《番外編・研修レポート》

農政改革に必要な着眼点

～ 輸出の販路拡大に向け官民挙げて戦略策定を ～

2009年度研究生¹

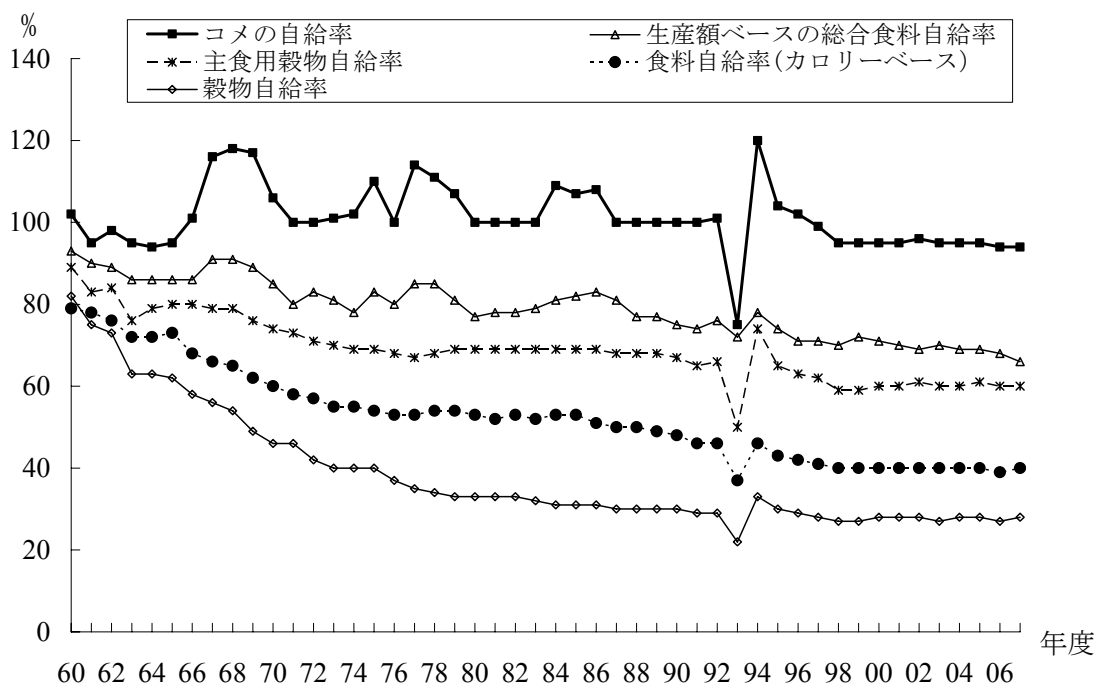
＜講師からの導入報告＞

＜はじめに＞ 今回のテーマも、「待ったなしの地方分権」に続き、研究生の発案による。地方圏から派遣されている研究生によるテーマ選定である点も同様である。農政改革は、地域活性化に繋がり得る潜在性を秘めているほか、「食」という日常生活に近いテーマにも直結する重要なイシューである。民主党が提唱する「戸別所得補償制度」の導入など総選挙でも重要な争点の一つとなっていくことは確実とみられる。講師サイドに予備的知識がないことが、却って読み進めていくことを楽しみにさせてくれるように思う。

▼ポイント▼

- ✓ 食料自給率の維持、農業の担い手確保など農政には課題が山積
- ✓ コメの生産調整の緩和実施後のバラ色シナリオには、疑問
- ✓ 内需掘り起こしが難しい中、輸出向けの販路拡大など明確な戦略の策定を

図1 食料自給率の推移



(資料)農林水産省「食料需給表」

¹ 本稿は、坂野 公紀が担当、執筆した。講師は竹内 淳一郎。

【わが国農業を取り巻く厳しい環境】

わが国農業の置かれている現況は、深刻だ。食料自給率は約4割（カロリーベース、2007年時点）まで低下し（図1）、食料安全保障の観点から、不安が残る。仮に、自給率引き上げを目指すとしても、その担い手の確保がおぼつかない。2008年の基幹的農業従事者を1991年時点と比較すると、約90万人も減少している（図2）。また、65歳以上が占める比率は6割弱に達するなど、農業従事者の高齢化が進んでいる。農業再生を考える上で新たな農業の担い手を確保することは、最低限の前提条件である。

また、わが国の農業を取り巻く市場環境をみても、世界貿易機関（WTO）や二国間でのFTA締結の動きなどが広がっており、自由化の方向は不可逆的とみられる。安価な輸入品の増加は、国内農家の経営を圧迫する一つの要因となっている。

こうした状況下、政府は農業の国際競争力向上に向けて、農政改革を進めている。小規模な農家ほど生産コストは高く、農業所得に含まれる補助金収入や、農業外所得（大半が兼業農家の副収入）に依存している傾向が強いことをふまえて（図3）、集落営農化など担い手農家への農地集積を推進し、規模のメリットによる生産コストの低減を図る構えをみせている。まさに、農業は転換期に差し掛かっていると言えよう。

【コメの生産調整緩和】

政府は農政改革関係閣僚会合の下部組織として、2009年1月に農政改革特命チームを発足させた。農政の問題点を洗い出し、政策提言を行うことを目的としている。その中で、わが国農業生産の柱となっているコメの生産調整（減反）緩和が議論の対象となっている。

そもそもコメの生産調整は、需要量を予測した上で、望ましい生産量に向けた作付面積縮小を通じ、コメの販価安定を図るために導入された。農家に生産量抑制を求めるに当たっては、食料自給率維持のため、休耕ではなく、コメ以外の作物への転作が奨励された。転作により得られる所得は一般的にコメと比べ低かったこ

とから、転作助成制度が用意されてきた。

こうした施策は、一国のコメ供給量の抑制には、効果を発揮してきた制度と言えるかもしれない。もっとも、生産調整に当たっては、味や技術等とは無関係に、農家の規模に応じた生産割当がなされるなど、市場原理に根差した整理淘汰という発想は採用されてこなかった。

現在、俎上に載っているコメの生産調整緩和の背後には、価格変動を通じた市場メカニズム的な考えが採用されているように見受けられる。すなわち、生産量の増加→生産コストの低下→販売価格の低下→需要の拡大を想定することで、①食料自給率の増加、②生産者、消費者それぞれがコスト、価格の下落を通じ恩恵を受ける——ことも視野に入れている²。もちろん、生産調整の緩和だけでは、生産コストの低下には直結しない。政府としては、価格変動を通じた市場メカニズムを利用することで、生産者の主体的な経営判断という要素を取込み、前述した国内農家の規模拡大策と併せ、コストや価格低下を目論んでいる。このような、関係者一様に恩恵がもたらされる“バラ色の青写真”どおりに、上手くいくのであろうか。

【生産調整緩和論への疑問】

ここでは、上記のシナリオに関する懐疑的な見方として、2つの事実を指摘しておきたい。

第一に、わが国のコメの消費量が年々減少している点だ。図4にみるように、2007年における一人当たりの年間消費量は61kgまで低下している。これは、高度成長期のピーク時の約半分の水準まで減少していることを意味する。食の多様化が進み、主食であったコメの需要量が低下していることが、再確認されるデータだ。この先を展望しても、少子高齢化が進むことを考慮すれば、コメの消費量増加を期待すること

² なお、農政改革特命チームでは、生産調整緩和後の第1次シミュレーションを作成した。もっとも、販売価格、供給量・需要量の予測はなされているが、肝心の生産コストや財政負担額がどの程度変化するかは示されておらず、残された課題となっている。

は、なかなか難しい。

第二に、第一のコメの消費量減少とも関係するが、コメの市場価格が悪天候による不作を除けば年々、下落傾向を辿っている点だ(図5)。下落要因としては、①消費量に対し生産が過剰であること、②消費者の低価格米への志向が強いことなど——が考えられる。

上記2点を考慮すると、減反緩和によるコメの生産増が、価格の低下を通じ需要増加をもたらす効果には限界があるように思える。むしろ、供給の増加が市場価格の更なる下落を招き、農家が経営持続できない価格まで市場価格が低下することすら懸念される。その場合、政府の生産者向けの補助金拠出が膨らみ、ひいては国民負担が増大することには、留意を要する。

【新たな市場開拓を通じた出口戦略を】

減反政策の見直しは、やはり出口となるコメの消費量の拡大が明確でない限り、難しいように思われる。内需については、人口減少下で少子高齢化が進むほか、食の多様化なども不可逆的とみられ、その増加は期待し難い。そこで、需要喚起の方策としてクローズアップされるのが、コメの輸出である。食料安全保障の面からみても、万が一国内の供給不足に陥った場合には、輸出分を国内供給に振り替えるという方法が取り得る点でも、望ましい。

この点、政府も輸出促進を意識し各種の施策に着手しているが、世界的な不況や、円高の影響はあるにせよ、輸出の増加テンポは鈍い(図6)。先日、農水省は2013年の農林水産物の輸出目標(1兆円)に、従来対象外としていたアルコール飲料や真珠、タバコなどを追加した。これは事実上、輸出目標の下方修正を意味する。

中国は2001年のWTO加盟後、経済の開放化を進めており、2007年にはコメの完全市場開放も実現した。経済成長も著しく、沿岸部を中心に富裕層は着実に増加している。これらをターゲットに、わが国農作物販売に向けて、官民共同で推進していくことが、わが国農政の目指すべき方向の一つではなかろうか。

今後のコメの生産調整緩和の議論は、農家個

別の自由度を高め、競争力をつけていくためにも、避けて通れない課題である。その実現に向けては、コスト軽減を通じた価格競争力の強化が必要なことは論をまたない。また同時に、食の安全やきめ細かな消費者ニーズへの対応といった、わが国農業が有する非価格面での競争力認知に向けたPRが必要だ。そうした地道な“営業”を通じ、海外での販路拡大などを推進すべきと考える。“出口戦略”を明確にし、全体像を見渡した農政改革が待たれる。

以上

<講師の評価>☆☆☆☆

<講師のコメント>

・論旨の展開、データのハンドリングなどの点で、評価で

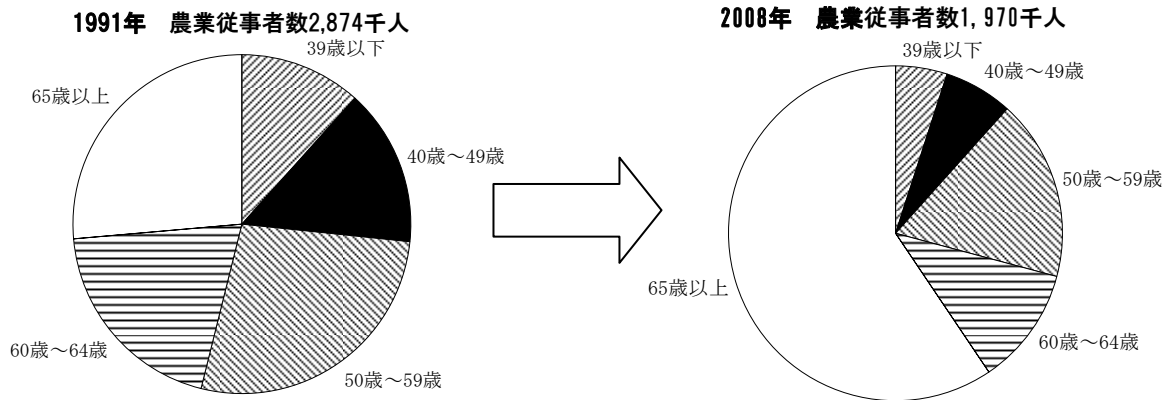
きる。どこまでオリジナリティーがあるか講師自身判断しかねるが、「起承転結」のリズムが良いと感じた。ショートエッセイには欠かせない点である。

・地域経済の活性化策について、自治体は工場誘致に傾斜してきた感がある。ヒトのほか税収増加に向け、成功した場合のリターンが大きい。要は「手っ取り早い」わけだ。識者からは、時として農業が一つの着眼点であると論される。もちろん否定はしないが、雇用創出力などが頭をよぎり、腑に落ちない。ペティ・クラークの法則では、経済の発展に伴い、第一次産業⇒第二次産業⇒第三次産業へとシフトしていくことを説く。「農業は第一次産業に属している」と考えた瞬間、思考が停止してしまっているのが、よくないのかもしれない。

・固定観念を廃し、農業を第三次産業、すなわち、家計にとって不可欠な食のサービス業の担い手と捉え直し、産業政策を考えてみてはどうだろうか。上手く表現できないが、農業に期待してみるという発想で、より多くの識者が、農政改革に関心を持ち、議論に“参戦”することを期待したい。

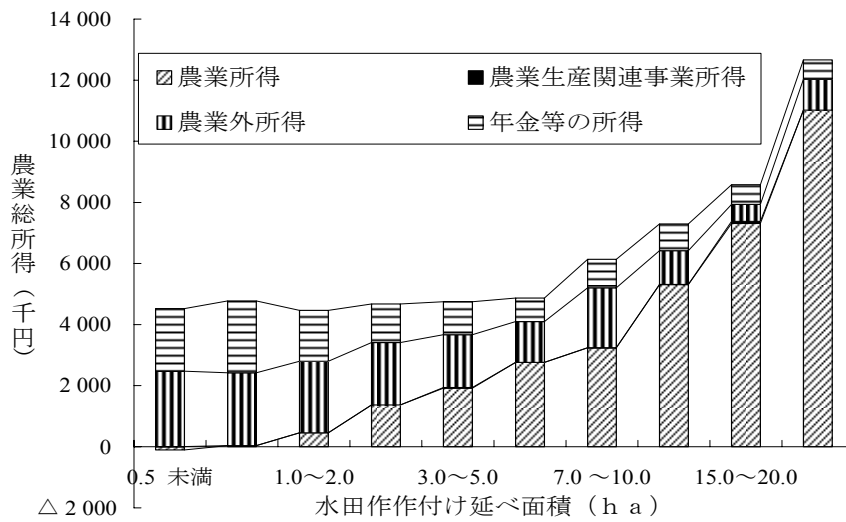


図2 年齢別基幹農業従事者数の変遷



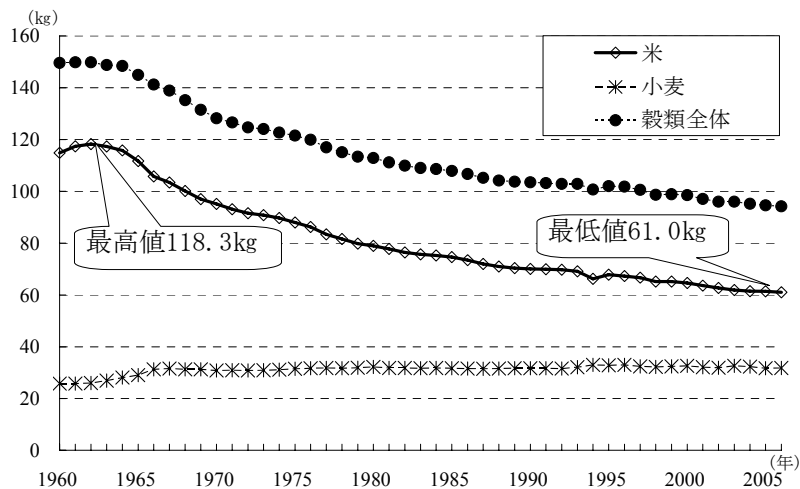
(資料)農林水産省「農業構造動態調査報告書」

図3 個別経営農家の規模別所得内訳(2007年)



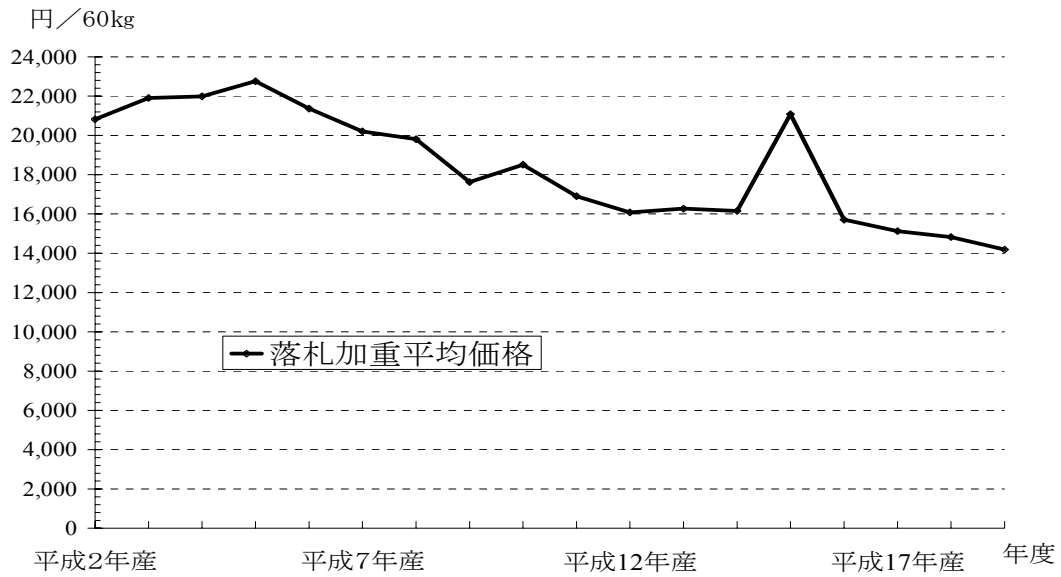
(資料)農林水産省「農業経営統計調査(個別経営)」

図4 一人当たりの年間消費量



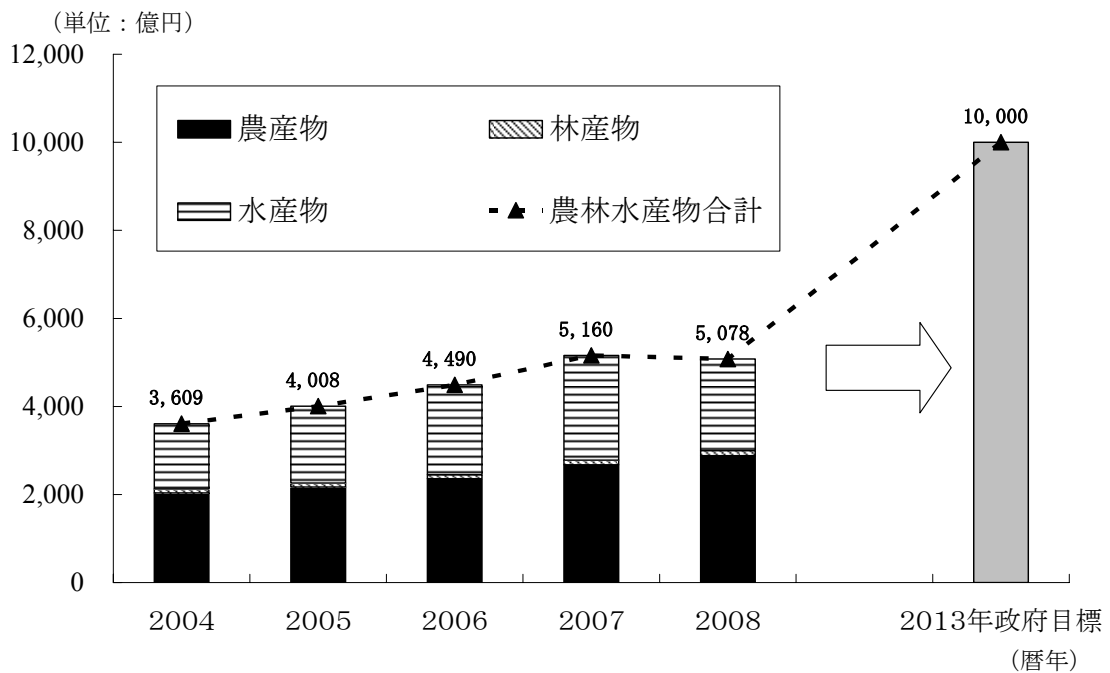
(資料)農林水産省「食料需給表」

図5 コメ価格センターにおける全銘柄平均価格の推移



(資料)財団法人全国米穀取引・価格形成センター「年産別落札加重平均価格の推移」

図6 農林水産物の輸出額の推移



(資料)農林水産省「2008年農林水産物輸出入概況」、「平成21年度農林水産物・食品輸出促進事業の実施計画」