



2010年3月8日(月) 開催

テーマ:「農業再興のための一考察・伝統的輸出農産物の事例」

報告者: 浅沼範永(主任研究員)

概要

いま国会では平成22年度予算案が議論され、また、農水省では今年度以降の農政の基本を定める「新・食料・農業・農村基本計画」が議論されている。新政権が掲げた農政新政策の目玉である「戸別所得補償制度」の本質はこれをみればわかってくるのか。日本農業が抱える自給率の低さ、担い手不足などの様々な問題の核心といえる生産性・競争力に関しては、逆に障害となりうるのではないか。過去の輸出農産物の事例を参考にこの問題を検証する。

1. 注目される(新)食料・農業・農村基本計画

H17年に策定された基本計画のスタンスは「攻めの農政」であり、WTOやFTAなどのグローバルイゼーションの流れに抗して、積極的に日本の農産物・加工食品を対外的にPRし輸出することを目指すものであった。日本農業の問題として食料自給率の低さが強調される中で、国際競争力の弱さが本質的な問題であると認識されたうえでのことである。22年までの目標がいくつか設定されたが、農林水産物・食品の輸出額を6,000億円に倍増させるという目標は17年の30%増程度の4,000億円強に留まった。しかも、内実は水産物(瓶詰等調製品を含む)が半分程度、菓子などの加工食品が2割程度で、農産物は今一つという実情である。また、体質強化に向けた農業経営の規模拡大も思うように進んでいない。この状況で、22年度予算案で民主党政権の公約であった戸別所得補償制度が公共事業を大きく振り替える形で予算化されようとしている。戸別所得補償制度による直接支払い方式は、農業経営の安定に寄与する点では価格支持方式と同様であるが、価格支持よりも市場機能を阻害しない点で望ましいとされる。しかし、どちらにしても農業の競争力が育まれることはなく、また、農業を成長産業に導くことはできない。そういう意味で、政府は果たして、どのような農業を展望しているのか、新制度と合わせてどう農業を再生させる計画なのか、果たして品目に関係なく全販売農家を対象とするのか等々、近く発表されるであろう新計画が注目される。

2. 本音は縮小均衡か

22年度予算案の「米戸別所得補償モデル事業」(3,370.9億円)は、実は水田利活用自給力向上事業(2,167.3億円)とセットで計上されている。直接支払い方式は、10年以上前からEUや米国で輸出補助金や価格支持の代替として導入されたが、試行錯誤が繰り返されている。新事業は「モデル事業」であり、修正されていく前提と思われるが、対象が米の「生産数量目標」に即した生産を行う販売農家に限定されていること、セットの水田利活用自給力向上事業で水田における大豆、麦、飼料作物などへの転作を支援していること、などをみると、「自給力向上」といいながら減反政策が続いているとわかる。実際に、県レベルで作成されたパ

ンフレットでは、少子高齢化に伴う米需要の減少を前提に、現行の 6 割の田圃で稲作を行い、残り 4 割で自給率改善のための作物を作ることを説明している。すなわち、この「米戸別所得補償」は生産性向上に資するものではなく、縮小均衡の生産調整のためと推測される。

3. 米戸別所得補償では米価は下がらず、需要は増えない。

農業所得（農業純生産）は平成 2 年から 18 年の間に半減している。中間投入コストが減少したにも関わらず、「売上げ」（価格×数量）に相当する農業生産額がさらに減少した。農水省は、「米価が生産コストの縮減を上回って価格が低下したことが主要因であるが、経営規模が拡大されていれば、販売量の増加や生産コストを引き下げることができ、所得水準は維持できた」と説明している。米価の内外価格差は、18 年の米の国際価格の高騰や円高基調があつて、従前の 6~7 倍から 4~5 倍程度に縮小していると思われるが、小麦価格は米価の半分程度である。米価が下がっても米は売れず余剰となる。しかし、本当は国民が望むほど十分に値段が下がっていないのではないかという疑念もある。今回の米戸別所得補償モデル事業では、生産調整が前提であり、生産性を向上させ、生産量と流通量が増え、国民がこぞって米を食べるような需要増は喚起できない。これでは稲作農家は今後益々縮小していくのではないであろうか。

4. 伝統的な輸出農産品の事例が暗示すること

(1) 明治初期から戦前まで、日本の近代化、殖産興業を支えたのは養蚕・蚕糸業であつた。昭和初期のピーク時には、繭、生糸、絹織物などの関連製品の輸出額は、総額の半分程度まで占めていた。農家も全国 600 万戸のうち約 4 割が農産に携わっていた基幹産業であつた。それが現在では、全国に残った 1,000 戸の農家が僅かに生産を続けているが、生産費は 90%相当の繭代補てんがなければ賄うことができず、国内需要の 99%は輸入に頼っている。繭代補てんは 22 年度に終了し、養蚕農家の就農者の平均が約 70 歳（農業全体では 65 歳程度）と超高齢ということもあり、日本の養蚕の歴史はまさに終焉しようとしている。その理由は、政府による長年にわたる保護により、競争力を育むことができなかつたということではないであろうか。勿論、太平洋戦争を挟んで、絹の代替品であるレーヨンやナイロンが出現し広まったことも大きな要因ではあるが、昭和 27 年から始まる価格支持策などの保護政策、きものなどの伝統産業に固執し、新規の需要開拓の努力が足らなかつたことも否めない。

(2) 生糸に比べれば、あとは微々たる輸出なるが、ミカンも戦前の代表的な輸出農産物であつた。明治期に米国北西部のシアトル、カナダのバンクーバーなどに輸出が始まり、クリスマス・オレンジとして最盛期には 3 万トン弱まで輸出されたが、85 年のプラザ合意以後の円高基調で価格競争力を失い、中国、韓国産の増加と対照的に今では 3,000 トン程度まで縮小した。ミカンは国内市場と貿易との関係を見る上で、大変興味深い産物である。国内には和歌山、愛媛、静岡、熊本などの代表的な産地があり、もともと国内市場における産地間競争があり、需給調整や転作が行われ、多品種の通年栽培、果汁や缶詰などの加工品生産などによる経

営安定が図られてきた。そこに生産調整の一環としての輸出があったが、円高による為替変動が国内価格の低下に働らいてしまった。また、既に核家族化で需要が低迷し、他品種の選択肢が増えてきた時期に平成3年にはオレンジ輸入の自由化が実施された。問題は同時にオレンジ果汁の自由化も解禁となったことで、国内需給の調整弁であった果汁も輸入オレンジ果汁により大きな打撃を受けた。ミカンも、需給の調整機能である輸出と加工品が打撃を受けたことになる。また、輸出が全国的な生産者団体一つを通して行われてきたこと、カナダ、米国以外への販路拡大の努力が十分に行われなかったことも、輸出低迷の原因とみられる。

(3)緑茶も代表的な輸出農産品の一つである。ミカン同様に北米市場中心に輸出され、円高で低迷したがここ20年は緩やかな増加傾向にある。北米では、安価で質の悪い中国茶が市場を退化させたが、嗜好品であるが故に多少高くても味が良ければ売れる傾向がある。国内市場でも、同じ嗜好品であるコーヒーや紅茶の増加に対して、茶の国内需要が極端に落ちることはなかった。また、茶業は輸出志向が強いうえ問屋が契約栽培、自社農園をもつなど企業の参入が早くからあった、ペットボトルや缶入り飲料などの新規需要の開拓に成功した、などが極端な衰退を回避できた要因として挙げられる。茶は単収(10aあたり)が30万円前後で高く、農業の優等生であり、国内での価格支持もない。国内の栽培面積は減少傾向にあるが、九州では栽培面積が増加傾向にあり、平野部での大規模化も進んでいる。大規模化と機械化による生産性の向上により、輸出も積極的となっている。

5. 農産物輸出の発想の転換

前述の事例から、輸出が需給調整の最善の機能とは言い切れないが、競争力をつけ「儲かる農業」となるためには、コスト削減、商品開発力、経営力を養うための有効な目標となる。政府が農業を守ろうとすればするほど、将来の結末が不安となる。そこで、国内需要を満たした上で無理のない有益な輸出を行うための発想の転換、潜在的な輸出競争力を強化するための視点をあげる。

(1)島国日本の地理的要件から遠く離れた海外の市場に農産物あるいは加工食品を輸出するのは、輸送コストを考えただけでも不利となる。そのため高級食品をブランド化して売る込む戦略が一般的である。しかし、成功率は決して高くない。牛肉の大輸出国である豪州や米国に、そこにはない和牛の霜降り肉を差別化して売り込む逆転の発想が額は少なくとも成功している例はある。緑茶の事例から、乾燥など粗加工した干し柿、干し芋、乾燥野菜、シイタケなど伝統的な保存食も、柔軟な発想で中東やアフリカに輸出できる可能性はある。また、周辺中国やロシアへの輸出努力は十分とは言えず、積極的に売り込む姿勢が必要である。

(2)国内農産物の総生産量に占める、JAS法に基づく有機農産物の格付数量の割合は、0.18%(H19)に過ぎない。EUでは、既に耕地面積の3.5%が有機認証済み(03)、ドイツでは

5%以上(07)というデータもあり、日本の数十倍の規模で進んでいると推測される。EUでは環境の視点から有機栽培の導入を支援している。米国内の有機農産物に対する需要は年率9~16%と急激に伸びており、2010年までに食料市場の3%に成長すると予測されている。世界全体の有機農産物の販売額は250億ドル(03)、うちEUが約130億ドルで半分以上、続いて米国が約100億ドル、日本人は食の安全に敏感と言われているが、有機農産物は遅れている。今後発展すると見込まれる有機農産物の需要拡大への対応だけでなく、国内市場を守り、輸出競争力の潜在性から海外市場を確保する視点でも、積極的な取り組みが必要である。

(3)「生産数量目標」は戸別所得補償制度の総額の縛りとしての意味はあるが、生産者の生産目標を超えた自由な生産を阻害する。生産意欲を削ぎ、規模拡大の効率的経営の障害となるだけでなく、加工原料のコスト削減にも繋がらず、農水省が提言してきた農業の6次産業化にも貢献しない。仮に米価の維持が大命題であるならば、先物市場の開設という意見もある。これは米価の変動リスクを緩和する、「生産数量目標」=「国内主食需要」を超えた分を加工用、輸出用による取引に委ねる、あるいは備蓄による市場介入など、工夫の余地はある。これはまた、ジャポニカ米の取引市場、価格決定権を日本が確保する意味合いもある。

6. 競争力強化には農地の集約が必須

これまで農業と輸出の関係を中心に考察してきたが、農業の競争力の根本的な改善のためには、経営規模の拡大によるコスト削減は避けて通れない。本件についてごく簡単に私見を加える。

農地の集約を進めるため、ゾーニングの概念を導入し、住宅地の中の農地、農地の中の住宅のような虫食い状態の改善を長期的に行う必要がある。我が国では都市計画法の中で、住宅、商業、工業など市街地の用途の混在を防ぐ目的で、第一種低層住居専用地域など12種類に分類しているが、用途制限は主に建築基準法令の規定による。一方、農地法、農業振興地域整備法などにより「農用地区域」が設定されるが、十分に規制・管理されているとは言い難い。最近、地方自治体で環境保全の視点から、保全すべき森林と林業利用の森林を区分けする、森林のゾーニングが行われるようになってきた。土地の値上げ期待の小さい森林とは多少条件が異なるが、ゾーニングの概念を導入して長期的な農業用地としての利用制限を示すことで、農業用地では農地価格の高騰は行われず低減していき、後継者のいない(あるいは値上がり期待の)農家から担い手農家への移転が容易となるのではないか。一方、市街地指定されたところの農家でも、農業の継続についての選択が進む。相続税猶予などの特例の廃止も行う必要があるが、個人の資産の問題でもあり、長い時間をかけるしかない。また、これらの前提として、定期的かつ厳密な調査による農業基本台帳の作成と法定台帳化も求められる。

以上