

グローバル化と 人口減少時代の農政改革

やました かずひと
山下 一仁

東京財団 上席研究員
独立行政法人経済産業研究所 上席研究員



本稿は、2008年11月12日に開催された第7回「資源高騰時代における食料安全保障」（仮称）特別研究会の講演要旨を事務局でとりまとめ、講師のご校閲をいただいたものです。

1. 従来の保護で衰退の一途をたどる日本の農業

一高関税率でも歯止めがかからない農業の衰退、その原因は国内の農業政策にあり

今後の日本の農業ないし農政を方向付ける2つのキーワードとして、グローバル化と人口減少がある。

日本はこれまでコメに関して778%の高関税率を維持するなど、主に関税を通じて国内の農業を外から守る政策を取ってきた。にもかかわらず、国内農業は衰退の一途をたどっている。問題は海外ではなく国内の政策、保護のあり方にある。

日本ではGDPに占める農業の割合が1960年の9%から1%にまで低下した。これは先進国全般に共通する傾向だが、問題は中身にある。日本では農業従事者の高齢化が顕著である。農業

従事者に占める65歳以上の割合は過去50年間で1割から6割に上昇し、さらに70歳以上が半数近くを占めるようになっている。同時期に、農外所得が太宗を占める第2種兼業農家の割合は32%から63%に増加した。最近では専業農家が再び増え始めているが、かつての兼業農家が、兼業であるサラリーマンを定年退職したため専業農家になったとみられる。65歳未満の男子がいる専業農家は9.5%程度にすぎない。

さらに食料安全保障のうえで問題となるのが耕作面積の減少である。農地面積はピーク時（61年）の609万ヘクタールに、その後の農地造成でできた110万ヘクタールを加えた合計720万ヘクタールから、463万ヘクタール（2008年）に、260万ヘクタールも減少した。減少分のうち約半分は耕作放棄、残りは宅地等への転用である。耕作放棄地は現在39万ヘクタールで東京都面積の1.8倍に上る。大変な食料難に陥った戦後の耕作面積が人口7,000万に対し、500万ヘクタールだったことにかんがみると、今の人口で耕作面積が500万ヘクタールを切っているのは極めて深刻といえる。

2. グローバル化と人口減少

一このままでは、さらなる減反、生産縮小の可能性も

グローバル化がもたらす影響も大きい。現在、日本はWTO・FTA交渉を進めているが、いずれの場合でも関税引き下げが求められる。その中で日本農業を維持するには、国内農産物の価格を引き下げるしかない。

日本のコメや乳製品などの農産物の高い価格は、高い関税によって維持されている。例えば関税率778%のコメに関して、日本は関税引き下げの例外扱い（重要品目）を主張しているが、そうするとWTOの原則として、消費量の何%かに相当する低税率の関税割当量、ミニマムアクセスが課せられる。多角的貿易交渉ウルグアイ・ラウンドでコメの関税化の例外を主張したために消費量の8%に相当するミニマムアクセスが課された。今回の交渉で再び関税引き下げの例外を主張すると、さらに消費量の5%が上乗せされ、合計13%のミニマムアクセスが課されることになり、食料自給率のさらなる低下を招く。

もう一つの問題として、日本の農業は少子高齢化に直面している。1人当たりコメ消費量は過去40年間で半減しているが、今後の高齢化でさらに減少するとみられる。これからは人口も減少するため、仮に1人当たり消費量が今後40年間でさらに半減するようなことがあれば、2050年にはコメ消費量は350万トンにまで落ち込む（ピーク時は1,350万トン）。そうすると、全国260万ヘクタールの水田のうち、減反面積を現在の110万ヘクタールから210万ヘクタール以上に拡大する必要が出てくる。稲作は50万ヘ

クタール（ミニマムアクセスを加えると30万ヘクタール強）で足りる状態となり、国内農業は大幅に縮小する。

3. 農業保護の構造

一価格支援 対 財政支援、EUの政策転換と日本との違い

農業保護指標であるOECDのPSE（Producer Support Estimate：生産者支持推定量）を見ると、日本は消費者の負担が圧倒的に大きいことが分かる。ここでいう消費者負担とは、高い国内価格と国際価格の差を消費者が負担しているものであるが、これに国が農家に支払う直接補助金等の財政負担を足したのがPSEとなる。日本の農業予算（農林水産省配分＋地方交付税）は年間3兆円程度であるが、そのうち農家に直接支払われるのは0.5兆円にすぎず、他は建設事業者などに支払われている。これが日本の農業政策の特色であり、保護政策の実に90%（年間4兆円程度に相当）を消費者が高価格で負担している。

EUもかつては日本と同様に価格による農業保護政策を採っていた。それによって生じた過剰生産分は輸出補助金を付けて国際市場にダンピングした。しかし、ウルグアイ・ラウンドで米国がEUの輸出補助金を標的にしたため、EUは域内農産物価格を引き下げて過剰生産を抑制すると同時に輸出補助金を減らす方向に切り替えた。価格引き下げによって困窮する農家には、その差額が直接支払いという補助金で補てんされることとなった。それは財政による支援であり、かつての輸出補助金が直接支払いに回された形となる。これによって、EUでは域内生産穀物の価格が下がり、米国から輸入していた飼

料穀物も域内穀物で代替するようになったため穀物在庫が一気に縮小した。これは今後の日本の農政を考えるうえでも一つのポイントとなる。価格を下げると新しい需要が生まれるということだ。

もう一つのポイントとして、EU諸国と日本との食料自給率の違いも政策のあり方が関係している。例えばコメにしても、日本は高価格を維持したうえで減少する需要に生産を合わせるという減反政策を採っているが、EUは生産したいだけ生産させ、域内需要を超える過剰分を輸出する政策によって100%以上の自給率を実現してきた。減反か輸出補助金かという違いが自給率の違いを生んだのだ。しかも、EU農業は直接支払いで競争力が付いたので、ここ10～15年間で穀物には輸出補助金をほとんど出していない。

EU、米国とも、かつては価格によって国内農業を保護していたが、現在は財政による保護に切り替えている。日本は今なお価格で農業を保護する構造となっていて、膨大な関税を必要としている。かつては日本およびEU対米国だった農業貿易交渉が、今では米国およびEU対日本という構造になっている。これが日本が国際交渉で孤立する理由だ。

4. 消費者負担型の農政

一高コスト構造を延命させた日本の価格支援政策

なぜ、日本では消費者負担型の農政が推進されたのか。

農業基本法が制定された61年当時の課題は農業所得の向上であった。所得とは売上額（価格×生産量）からコストを引いたものだ。当時、稲作が農業生産額の半分近くを占めていたが、

すでに日本のコメ消費量、つまりコメの売上額はこれ以上伸びないと予測されていた。そのため、農業基本法は、需要の増える畜産等へ農業を転換して売上額を増やすと同時に、基幹作物としての稲作については売上額は増加しないのでコストを削減することによって所得を向上させることを狙った。農家の規模拡大等の構造改革を進めてコストダウンを実現すれば、稲作についても所得は確保できるはずだった。当時は高度成長期だったので、農村から都市への人口移動によって1農家当たりの生産規模が拡大すると予想された。

ところが、実際の農政は価格を引き上げる方策を採った。この結果、2つの問題が生じるようになった。まずは食料自給率の低下である。「食の洋風化」とはコメの消費が落ちてパンの消費が増えるということだ。自給率を維持するためには、米価を下げて麦価を上げるべきだったのに、逆の政策が採られた。消費者米価は生産者米価の引き上げにともない高くなる一方で、製粉会社に売り渡す麦の価格は60年代以降、今日までほとんど上昇していない。コメを食べなくさせる政策を採ったのだ。2つ目の問題は、国際競争力の低下だ。高米価政策で、町で高いコメを買うよりはコストの高い零細農家でも自前で生産する方が安上がりとなったため、零細農家が滞留し、規模拡大によるコスト縮小が実現せず、高コストの生産構造が維持される結果となった。さらに、減反政策の悪影響として、品種改良を通じた単収増によるコスト縮小が不可能となってしまった。単収が増えると減反面積が拡大し、減反奨励金に必要な財政負担が増えるからだ。

5. 何をすべきか

一減反政策を廃止し、財政支援による国産米価格引き下げを

耕作放棄面積が拡大し続けている。農林水産省関係者は高齢化を耕作放棄の原因に挙げているが、高齢化も耕作放棄も結果であって原因ではない。原因は米価などの農産物価格の低下による農業収益の減少にある。過去10年で米価が2万円から1万5,000円にまで低下した結果、零細農家は農地を貸そうとしているのに、収入減に悩む専業農家は地代負担能力が低下し、農地を引き取れなくなっているため、耕作放棄が起きているというのが正しい理解である。

減反を廃止して米価を引き下げれば、農地はさらに零細農家から貸し出されるようになる。専業農家には直接支払いという補助金を与えると、専業農家の地代負担能力が上がるので、兼業農家から専業農家に農地が流れるようになる。こうすればコストが下がるので、農業全体の所得、パイが拡大する。これはいわゆる「零細農家の切り捨て」ではない。生産コストが下がれば、所得が増加し、地代負担能力が上がるので、零細農家の受け取る地代は上昇する。

最近では、ミニマムアクセスで輸入している中国産米のSBS（Simultaneous Buy and Sell System：同時売買入札制度）価格は1俵当たり1万円まで上昇し、国産米の価格と接近している。しかも、昨今の輸出制限によって、中国産米はほとんど入らなくなっている。タイ米など他の輸入米も軒並み値上がりしている。仮に日本が供給制限カルテルともいえる減反を廃止すると、国内産米価格は1俵当たり9,500円にまで

下がると計算している。さらに努力して価格を引き下げれば、人口も所得も増加する海外へ輸出も可能となる。そうなれば、少子化、人口減少という国内の制約要素も払い除けることができ、食料自給率も向上する。

追加的な財政負担もいらない。仮に米価引き下げで生じた差額の8割を主要農家（全体の4割）に補てんするとすると、1,600～1,700億円の財政負担となる（700万トンの流通量を基に計算）。これは減反奨励金として負担している補助金と同じ額である。

また、農業規模の拡大は環境に優しい農業を後押しする。兼業小規模農家は週末しか農業ができないので、雑草が生えると農薬をまくだけの処理とせざるを得ない。専業農家や主業農家はより丁寧な作業ができ、有機農業、減農薬・減化学肥料といった環境に優しい農業に取り組むことができる。

6. 補足

一政局と農業政策の争点、早急な対応が望まれる 日本の農業と食料自給

自民党と民主党との間に農業政策の違いはなくなってしまった。かつて民主党は減反廃止を掲げていたが、今は減反維持に立場を変更している。自民党は昔から減反維持である。また、直接支払いに関しても、自民党は対象農家の限定に前向きだったのが、2007年の参院選敗北を受けてバラマキへと要件を緩和する動きに出た。選挙の争点となるような違いはない。このままでは、日本の食料自給率はさらに低下し、農業は衰退することになる。早急な対策が望まれる。