

2009年の農業情勢の展望

〔要 旨〕

- 1 2008年における世界的な穀物需給逼迫の過程では、以下のような注目すべき動きが生じている。農業資源の「有限性」に対する意識が高まり、ほとんど全ての穀物が同時的にかつ急速に上昇したこと、多くの食料輸出国で輸出規制を行う動きが生じたこと、多くの貧困国において食料供給に対する深刻な懸念が生じ、国際社会がそれに対する有効な対策を講じ得なかったこと等であり、これらは全て現在のWTO体制の枠組み自体に深刻な疑問を投げかけるものである。
- 2 穀物需給の今後の中・長期的な見通しに関しては、構造的な逼迫基調を主張する論者と、比較的楽観的な論者に分かれ、その結論を下すことは必ずしも容易ではないが、需給の不安定性は明らかに高まっており、政策的な対応はリスクを前提としたものとすべきであろう。
- 3 2008年においては各国において中期的な農業政策の見直しが実施された。
 - (1)米国においては今後2013年までの農業政策の基本を定める2008年農業法が制定された。WTO交渉上も多くの非難をあげていた国内農業保護の枠組みを基本的に維持するなど、保護的な色彩が極めて強いものとなっており、対外政策と国内政策の矛盾が際立っている。
 - (2)EUにおいては、2013年以降の共通農業政策（CAP）の中間見直しが実施され、直接支払い総額の抑制テンポの加速化、生乳の生産調整の廃止といった施策が合意された。これらは、EUの今後のWTO交渉上のポジションを強化するものであるが、直接支払いの減少テンポ拡大は、CAPの今後の方向性として注目されるものである。
 - (3)中国においては改革開放後30年間における農業政策を評価し、今後の方向性を決定する党中央の文書が決議された。農業・農村問題を「最重要課題中の最重要課題」と位置づけ、国家による保護、市場メカニズムの導入、協同組織の強化等、総合的な対策をうたっているが、その円滑な遂行には多くの制約もあり、今後も難しい政策運営が要求されよう。
- 4 2009年においてはわが国においても「食料・農業・農村基本計画」の見直しが予定されており、世界的な食料需給の枠組み、各国の農業政策の方向性等も踏まえ、国民的な議論が必要となる。今後の農業政策の方向性に関する一つの有力な主張として、自由化と直接支払いの組み合わせによるEU型の「市場開放論」があるが、わが国においてそれが有効に機能するものであるかについては極めて大きな疑問が残る。
- 5 今後のわが国の農業政策について、一刀両断的に全てを解決するといった方策はありえず、現状の政策をいかに実効あるものとして継続的に推進していくかが問われている。日本全体において社会的な不安が急速に高まるなか、農業・農村の有する社会的なセーフティネットとしての機能も、国民的な議論のなかで再確認されていくことが望まれる。

目次

はじめに

1 激変した世界の穀物市場

(1) 穀物市場急騰とその背景

(2) 国際穀物市場の展望

2 各国の農業政策の展開

(1) アメリカ新農業法の成立

(2) EU共通農業政策の見直し

(3) 中国農業政策の見直し

3 わが国農業と農業政策

(1) 「市場開放論」の検討

(2) 望ましい改革の方向

はじめに

2008年は、世界的に食糧・農業を巡る環境変化が極めて大きな年であったといえよう。

国際穀物市場は「激動」ともいえる激しい動きを示した。穀物相場の急騰に伴い、多くの穀物輸出国においては輸出規制を強化する動きが生じ、食料を海外に依存する多くの開発途上国では食料を求める暴動が頻発するまでに至った。

主要国の農業政策においてもいくつかの重要な動きがみられた。米国においては、今後5年間の農業政策の枠組みを決定する新農業法の制定が行われ、EUにおいても03年以降の共通農業政策(CAP)の中間見直しにあたる「ヘルスチェック」が実施された。中国においては、共産党第17期中央委員会第3回総会において改革・開放後30年間の農業政策を総括し、今後の方向を決定するうえで重要な意味を持つ「党中央の決定」が採択された。

また、7年間に及ぶ交渉の結果、妥結間

近といわれていたWTO交渉は、7月ジュネーブの閣僚会議において、先進国とインド、中国等の発展途上国の対立が先鋭化し、決裂となった。

わが国に目を転ずると、国内農家にとっては極めて厳しい状況が続いた。資材価格が高騰するなかで、農産物価格への転化が進まず、交易条件の悪化が農家経営を圧迫した。特に、国際穀物価格の急騰は飼料価格の高騰をもたらし、畜産農家の経営を急速に悪化させた。一方、「中国製冷凍餃子問題」「事故米問題」といった食の安全性に関する問題が多数発生し、国際穀物価格の高騰と合わせ、食料自給に関する国民的な関心も急速に高まった。

09年には、わが国においても今後の農業政策の基本となる「食料・農業・農村基本計画」の見直しが予定されている。本稿では、08年における国際的な農業を取り巻く情勢の変化を概観し、それらを踏まえ、今後のわが国農業政策のあり方を考えてみることにしたい。

1 激変した世界の穀物市場

(1) 穀物市場急騰とその背景

06年央から上昇傾向を続けていた穀物相場は、08年に入ると上昇傾向を加速した。シカゴ穀物取引所の相場は、小麦191.4ドル/t(08/2/27)、トウモロコシ297.1ドル/t(08/6/27)、大豆609.2ドル/t(08/7/3)と、いずれも過去最高水準を記録している。その後は、金融恐慌の実体経済への波及が深刻化するなかで急落に転じたが、今回の急騰前の06年秋ころの水準に比べれば、依然20~40%程度高い水準で推移している(第1図)。

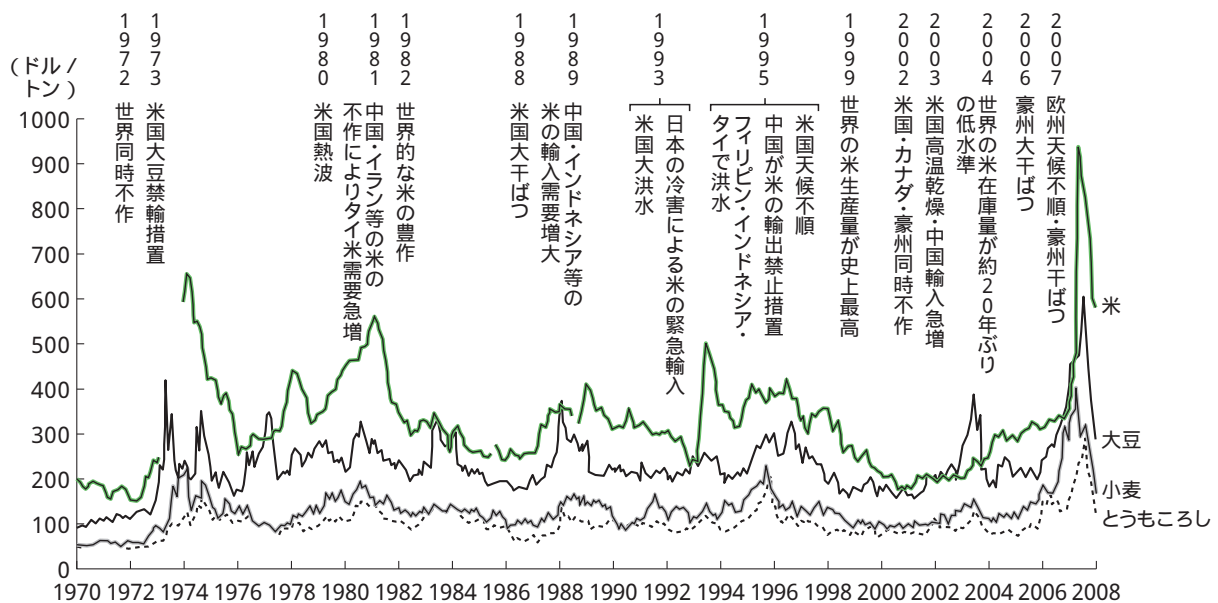
今回の穀物相場急騰に関しては、既に多くの論者がその背景を指摘しているところであるが、それらの論点を整理すると、第

1表のようなものとなろう。上昇要因としては、需要側の要因、供給側の要因に大きく分かれ、さらにそれらは、短期的要因と中・長期的要因に分類される。そもそも、世界の穀物市場は総需要量に対して貿易量の比率が極めて低く、需給変動が貿易量の変動を大きく増幅させるという構造的な特質を有しており、そうした構造の上にこれらの要因が複合的に作用することにより、スパイラル的な上昇が生じたものといえよう。

今後の世界的な穀物市場を展望するためにはこれらの要因の評価が必要となるが、その前に、今回の世界的な穀物需給逼迫の過程で生じ、今後わが国にとっても重要な影響を及ぼすと思われるいくつかの注目すべき動きに触れておきたい。

第一に、今回の穀物相場の急騰が多くの

第1図 主要農産物の国際価格の動向



出典 農林水産省ホームページ

(注) 小麦、とうもろこし、大豆は、各月ともシカゴ商品取引所の第1金曜日の期近価格である。

米は、タイ国貿易取引委員会公表による各月第1水曜日のタイうるち精米100%2等のFOB価格である。

第1表 穀物価格上昇の要因

	短期的要因	中・長期的要因
需要要因	・投機資金の流入 ・ドル安 ・在庫水準の低さ	・中国インド等における趨勢的な需要の増加 ・バイオエネルギー推進による需要の増加
供給要因	・オーストラリアの早魃による小麦の不作 ・欧州の天候不順	・土地・水・肥料等、農業資源の有限性に対する懸念

資料 筆者作成

穀物において同時的に発生しているということである。こうした同時性は過去においても世界的な天候不順といった状況下である程度みられたものであるが、今回の場合はそれが際立っている。その背景には、土地資源、水資源、肥料、燃料といった農業生産に必須の資源の「有限性」への認識が強まり、ある作物において生じた特殊要因（例えばエタノールのためのトウモロコシ需要の急増）が、有限な資源の競合関係を通じて他の作物に波及すること、言い換えれば、農産物自体が無限に生産可能なものではなく、有限な資源であるということへの認識が高まりつつあることを反映したものと見えよう。

第二に、今回の穀物相場急騰の過程において極めて多くの国において何らかの手段により輸出を規制する動きが生じたことである。第2表にみられるとおり、世界の主要な穀物生産国17カ国のうち、今回の穀物需給逼迫の過程で何らかの輸出規制を行った国は10カ国にのぼっている。現在の国際的な貿易制度の枠組みにおいて輸出制限に関する有効な規制がない以上、こうした動きが生ずることはある意味当然のことであ

り（仮に規制があったとしても、国家がぎりぎりの選択を迫られた場合、それが有効に機能することは考えにくい）、これは「自由貿易の推進こそが食糧の安定的調達を保障する」といった議論の脆弱性を如実に示すものであったといえよう。例えば、アルゼンチンとブラジルは、MERCOSULという関税同盟に加盟し、極めて密接な経済関係にある。ブラジルは国内小麦の保護を削減し、比較優位のあるアルゼンチンからの小麦に大きく依存する体制をとっていたが、今回のアルゼンチンによる輸出規制により大きな混乱に陥った。^(注1)

第三に、今回の穀物価格高騰の過程で、多くの開発途上国が深刻な食糧危機に陥り、食糧を求める暴動が多発する事態が生じたことである。08年12月9日時点のFAO推計によれば、08年の世界の飢餓人口は9億6300万人と、前年の9億2300万人から4000万人増加したものとされている。96年世界食糧サミットにおいて、当時約8

第2表 各国の穀物生産量と輸出規制

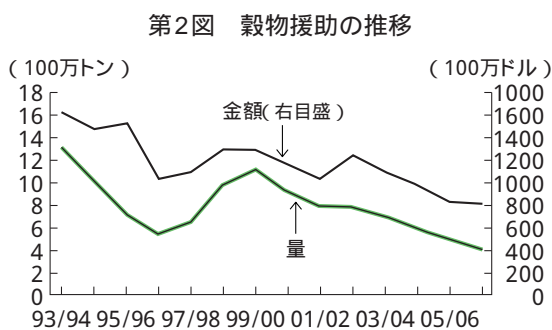
(単位 万トン)

国名	穀物生産量(2006年)
アメリカ	41,108
中国	39,688
インド	20,512
ロシア	8,026
ブラジル	6,514
フランス	5,868
インドネシア	5,043
カナダ	4,877
ドイツ	4,229
アルゼンチン	4,160
パキスタン	3,279
メキシコ	3,225
バングラディシュ	3,018
トルコ	2,998
ナイジェリア	2,929
ベトナム	2,804
ウクライナ	2,800

資料 穀物生産量はFAOSTAT、輸出規制は農水省調べ
(注) 色網掛けは07年、08年に輸出規制を実施した国

億人と推計されていた飢餓・栄養不足人口を、2015年までに半減するとの宣言が採択されたにもかかわらず、現実には10億人に迫る水準にまで増加しているのである。近年の食糧援助額の推移をみると、金額ベースではほぼ一貫して減少傾向にあり、穀物需給に深刻な懸念の生じた06/07年度においてもなお減少が続いている（第2図）。

上記の諸点は、いずれも、現在のWTO体制の枠組み自体に深刻な疑問を投げかけるものである。そもそもEU、アメリカにおける余剰農産物の輸出競争を調整する場としての性格を強く有していたWTO体制は、現在のように農産物の有限性が強く意識され、大きな問題となっているような状況下においては多くの矛盾を露呈する。今回の食料危機において生じたいくつかの動きは、自由貿易体制の推進が食料の安定的確保を可能とするといった議論の脆弱性、それが、わが国のみならず、自由貿易体制に組み込まれ、自国の基礎食料自給の基盤を失った多くの開発途上国に深刻な影響を及ぼすものであることを明らかにした。WTO交渉の帰結自体、現段階では極めて



資料 FAO(WFP2008データによる)

(注)1 穀物量は単純合計であり、小麦換算したものではない。

2 金額は穀物量に世界価格を乗じて算定。

流動的であるが、わが国は、当面の戦術的交渉もさることながら、その枠組み自体に対する見直しを同時に求めていく努力が必要となるのではなかろうか。

(注1) 藤野信之「アルゼンチンの穀物需給と貿易動向」『農林金融2008年9月号』参照

(2) 国際穀物市場の展望

09年の穀物市場を展望すると、短期的な需給要因に関しては、現段階では比較的安定した動きが想定される。06年以降の穀物価格の高騰を受け、全体に農家の作付け意欲が高まったことに加え、天候要因に関しても、アルゼンチンにおいて雨量不足から現在収穫中の冬小麦の収穫量が減少しており、今後のトウモロコシについてもやや懸念が生じている以外、特に大きな懸念は生じていない。世界的な同時不況が進行するなかで、投機的な資金の流入も見込みにくい。ただし、依然在庫水準が低位にとどまっていることから、大幅な緩和も見込みにくく、国内の畜産農家にとっては依然厳しい状況が続こう。また、エンゲル係数の極めて高い多くの貧困国にあっては、相当低下した現在の穀物相場の水準にあっても、その影響が極めて深刻である状況は変わらないものといえよう。

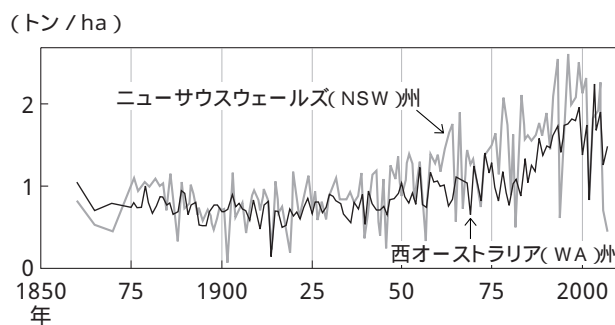
国際的な穀物市場の中・長期的な展望に関しては、現状、いくつかの異なる見方が存在する。中・長期的な逼迫基調を主張する論者は、主に低開発国の経済発展およびバイオエネルギー拡大に伴う需要の増加と、土地・水等農業資源の限界による供給制約を根拠としている。一方、比較的楽観

的な立場に立つ論者は、^(注2)ブラジルや旧ソ連邦等における増産余力と、生産性の向上、次世代（セルロース系）バイオエネルギーの開発等を主な根拠としている。「OECD-FAO農業アウトルック2008 - 2017」においては、中期的見通しに関し、平均価格は過去10年より高い水準にとどまるとしつつも「農産物の供給を牽引する構造的要因（一般的には生産性の向上）の方がいずれは需要増をもたらす要因（すなわち、食用、飼料用、バイオ燃料原料用を中心とした工業用需要の増加）を上回るようになり、「価格は実質ベースで再び下げに転ずるだろう」とされており、後者の比較的楽観的な見方に属する。

現段階において、これらの議論のいずれが正しいかについて結論を出すことは極めて難しい問題であろう。しかし、重要な点は、「中・長期的に見て、世界的な食糧需給に関しては十分考慮に値する懸念材料が存在する」という事であり、現実の政策決定においてはそのリスクに十分配慮すべきである^(注3)ということであろう。

さらに、各国における短期的な収量の変動についても、それが必ずしも一時的、偶発的なものではなく、変動幅が構造的に拡大しているとみるべきではないと思われる。第3図は、オーストラリアにおける単収の長期推移をみたものであるが、長期的な上昇トレンド（生産性の向上）とともに、近年その変動幅が著しく拡大する動きがみ^(注4)られる。こうした収量変動の著しい拡大は、他の地域においてもみられ、価格形成面で

第3図 オーストラリア2大産地における小麦単収の推移（1861～2007年）



資料 豪州統計局および豪州農業資源経済局のデータより平澤明彦作成

の不安定性増大（投機的資金による相場変動の加速化）と相まって、今後も穀物需給の不安定性をもたらす可能性があるろう。

（注2）ブラジル農業の現状と生産余力に関しては、阮蔚「世界最大の農産物輸出国に向かうブラジル」『農林金融2008年9月号』参照

（注3）CO₂排出と温暖化の因果関係についても依然多くの議論が存在するが、因果関係に相当程度の蓋然性があり、仮に対策をとらない場合の極めて深刻な影響（の可能性）を考慮すると、具体的な政策としてはCO₂削減を選択せざるを得ないことと同様である。なお、あまりに「構造的需給逼迫」を強調することは、今後の循環的緩和期に、その反動による世論、政策の振れといったことも生じやすく好ましくないものと思われる。

（注4）オーストラリア農業の現状に関しては、平澤明彦「不安定性要素の増すオーストラリアからの小麦調達」『農林金融2008年9月号』参照

2 各国の農業政策の展開

08年においては、アメリカ、EU、中国といった世界の農業情勢、国際交渉に極めて大きな影響力を有する国・地域において、農業政策の中期的な方針の見直しが行われた。これらは、わが国の今後の農業政策の見直し、国際交渉のあり方を考える際にも少なからぬ影響を与えるものであり、

その内容を概観しておきたい。

(1) アメリカ新農業法の成立

アメリカの農業法は、概ね5～7年程度の期間における農業政策の基本的枠組みを規定するもので、今回08年6月18日に成立した「2008年農業法」は、今後2013年9月までの農業政策の基本となるものである。^(注5)

今回成立した農業法は、農産物価格が高水準にある状況下で農業予算の削減をはかり、財政赤字の縮小とWTO交渉上の有利なポジションを確保したいとする政府側と、農業保護の維持を強く主張する議会側の鋭い対立を経て成立したものである。結果的には議会側の主張がほぼ全面的に反映され、農業保護色の強いものとなった。

2008年農業法は、国際的にも多くの批判の対象となっていた価格支持融資、直接固定支払い、価格変動対応型支払いという2002年農業法の枠組みを基本的に維持し、さらに高価格下での所得の維持が一定程度可能となる新たな所得保証制度（ACREプログラム）の選択を可能とするなど、より手厚いものとなっている。ブラジルからの提訴によりWTO違反との裁定がくだされた綿花についてすら、目標価格、ローンレートの若干の引下げを行ったのみで、基本的な保護の枠組みは堅持されている。

世界最大の農産物輸出国であり、WTO体制の推進を強く主張するアメリカにおいて、こうしたWTO交渉への影響を全く無視したかのような選択が行われることについては、やや奇異な感すら覚える。しかし、

このことは、アメリカの農業者自身はWTO交渉の行方についてそれ程切実な要求を抱いていないこと、少なくとも、アメリカ議会の農村を基盤とする議員は、WTO交渉成立による輸出市場の拡大を主張し、保護の削減を訴えることが農民票に結びつくとは判断していなかったことを物語っている。特に、エネルギー法によるエタノールの使用促進により、輸出を上回る規模の新たな国内市場が創設された状況下において、アメリカ農業者のWTO交渉成立に対するインセンティブが低下していることは想像に難くない。^(注6)

WTOにより農産物貿易の自由化を推進しようとするアメリカにおける真のドライビングフォースは、農業者ではなく、世界的な穀物流通を自由化し、支配することにより莫大な利益をあげる国際農業資本と考えるべきであろう。今回の穀物市場混乱の過程で、国際農業資本のシェアはますます拡大し、その影響力はさらに強まっている。^(注7) その活動領域は米州大陸のみならず、世界的な拡大をみせており、近年はオーストラリア、ロシアといった地域においてもその活動が活発化している。

アメリカの政策は、国内の農業者、国際農業資本という、強い政治力を有する両者の圧力により、国内農業保護と対外的なWTO推進を同時に追究するという、極めて矛盾に満ちたものとなっている。

(注5) 詳細は平澤明彦「米国2008年農業法」『農林金融2008年9月号』参照

(注6) 今回の農業法は正式には「2008年食料・保全・エネルギー法」とされ、農業政策とパイオ

エネルギー政策が一体化したものとして成立している。

(注7) 相場変動の過程におけるメジャー支配力の増大に関しては、阮蔚「米国産トウモロコシの日本向け輸出の物流と価格構成」『農林金融2007年2月号』参照

(2) EU共通農業政策の見直し

EUの農相理事会は、08年11月20日、EU共通農業政策(CAP)の中間見直し(ヘルスチェック)に合意した。これは、03年CAP改革以降の政策を総合的に評価し、見直しを行うもので、09年以降の中期財政計画に反映されるものである。今回の見直しは、2013年に予定されている本格的なCAP改革の方向性を示すものとしても重要な意味を持つ。今回のヘルスチェックで合意された主要な点は以下のようなものである。

生乳の生産調整(クォータ)制度廃止(2015年3月31日までに段階的に枠拡大)

(注8)
モジュレーションにかかる直接支払い総額の削減率を5%拡大(現状2013年までに5%削減とされていたものを、10%削減にまで拡大)

デカップリング化の徹底(一部諸国に認められていた生産にリンクした直接支払いのデカップル化)

現状1ha以上の耕地に10%組み込むとされている休耕(セットアサイド)制度を廃止し、環境保護の観点から実施することに変更

CAP見直しは、各加盟国における農業に対する立場の調整を要し、多くの交渉を重ねてきたものであったが、全体としての

狙いは大きく以下の2点であったといえよう。第一は、市場の自由化を進め、WTO交渉上のポジションを有利なものとすることであり、第二は直接支払い総額を抑制(特に高所得者への補助を削減)し、環境とのリンクを強めること等により、補助に対する納税者の合意を得やすくすることである。

第一の点については、～とともに自由化を指向するものであり、前記のように国内保護を極めて強固に保持したアメリカと対比し、EUの交渉ポジションの改善が注目される。第二の点は、今後のEUの農業政策の方向性を示唆するものとして重要な意味を持つものであり、上記のモジュレーション削減率の拡大(およびその結果としての高額補助者への補助削減率拡大)に現れている。欧州委員会では当初この削減率拡大を2013年までに8%としていた(合計13%の削減)が、議論の末、5%で合意に至ったものである。こうした措置が必要となる背景には、欧州のように農村の維持に対する国民的理解が相当進んだ社会においてすら、「直接支払い」という制度に対して納税者の理解を得ることが極めて難しいという事情があることを示しており、今後のEUの政策の方向が注目される。

(注8) モジュレーションとは、直接支払いを段階的に削減し、削減分を地域開発基金に充当するというもの。高額補助者ほど削減率が大きい構造となっている。

(3) 中国農業政策の見直し

中国においては、改革・開放30周年にあたり、中国共産党第17期中央委員会第3回

総会において、これまでの農業政策を総括し、今後の方向を決定するうえで重要な意味を持つ「農村の改革・発展に関する重要問題についての党中央の決定」が採択された。

「決定」においては、過去30年間における改革・開放政策の成果を高く評価しつつも、残された課題として、農村と都市との著しい所得格差、社会的インフラ、制度等の格差、耕地の減少、水資源の制約等による食料自給体制への懸念、といった点があげられ、農業・農村問題は「最重要課題中の最重要課題」として位置づけられている。8億人ともいわれる農民の生活の安定化が中国にとって極めて重要な課題であり、また国際的な穀物需給への懸念が生ずるなかで、中国にとっても食料自給の問題がさらに重要性を増しつつあることが伺われる。

改革の手段は大きく以下の3つであるといえよう。第一は財政支出による農村地区への公共投資拡大、農業保護拡大である。第二は市場メカニズムの活用であり、ここには農民の財産権（土地請負権）を明確化^(注9)し、その流動化を促進するといった施策が含まれる。第三は農民の自主的な組織の強化・拡大であり、協同組合組織の育成等があげられている。すなわち、国家、市場、協同組織の全てを動員しての対策であるといえよう。^(注10)

しかし、中国におけるこうした改革には多くの制約も存在する。第一に、市場メカニズムの導入と「社会主義経済体制の堅持」

という課題をどう両立させるかという問題である。特に今回の土地請負権の流動化促進は注目を集めているが、「集団有」という依然あいまいな権利関係の残存する農地利用権の近代化がどこまで可能であるかには疑問も残る。また、市場メカニズムの導入は、いわば弱者の淘汰を進める過程でもあり、その過程で淘汰されていく農民のセーフティネットの確保、安定した労働力の移動といったことが極めて重要な課題となる。第二に、国家による保護の拡大に関しては、WTOの枠組みも大きな制約となる可能性がある。対外的な自由貿易の推進と国内農業保護の関係は、今後中国にとっても大きな課題となろう。今後、元の大幅な切り上げ等により国内農産物の競争力が弱まった場合には、そうした問題がさらに深刻化することも懸念される。中国の農業政策は、こうした多くの制約条件のなか、複数の政策目的を追求するという、極めて難しい舵取りを迫られているものといえよう。

(注9) これは市場メカニズムの導入とともに土地収用時における農民保護の確立という重要な意味も持つ。

(注10) 農村金融改革においても同様であり、詳細は『農林金融2008年4月号』（中国における農村金融改革）参照

3 わが国農業と農業政策

(1) 「市場開放論」の検討

国際的な食料危機、食の安全性への懸念、WTO交渉の難航等の情勢を受け、わが国の農業政策のあり方に関しても多くの議論

が展開されるようになっており、本年は「食料・農業・農村基本計画」の見直しも予定されている。政局も流動化しており、今後、農業政策のあり方に対する議論がさらに高まっていくことも想定される。以下では上述した世界的な食料需給の動向、各国の農業政策の展開等も踏まえ、今後のわが国農業政策のあり方について考えてみることにする。

わが国農業政策のあり方として、近年、一部論者、経済界等から強く主張されるようになってきている議論として「市場開放論」ともいえる主張がある。農業政策に対する提言の一つの典型ともいえるものであり、ここではまず、そうした議論の妥当性を検討することから始めてみたい。市場開放論の主張は概ね以下のようなものである。^(注11)

農産物にかかる国境措置の廃止（もしくは大幅削減）、米の減反政策の廃止により、農産物の価格形成を自由市場に委ねること

それにより低下が見込まれる農家の所得を補填するために、対象を限定した直接支払いを導入すること（直接支払いと構造政策のリンク）

上記対策の結果として、①WTO交渉上の制約が排除されること、②農産物価格の低下により消費者福祉が向上すること（消費者負担型から納税者負担型への政策転換）③米価の低下により米の消費量の増加が見込まれること、④それらの結果、大規模農家への農地の集約化が進み、耕作放棄地の減少、農業の構造改善、自給率向

上等が進むこと（小規模農家は収益性の高い大規模農家への農地の賃貸により、減少する所得のカバーが可能なこと）等が主張されている。一見極めて明快で合理性のある主張のようにみられるが、前提と結論の関係にはかなりの疑問が残る。

まず、①の結論であるが、この点に関しては、前記のとおり、そもそもWTO体制の推進自体に大きな問題があると思われるものの、その推進を前提とした目先の政策効果であることは疑問の余地がない（むしろ財界の主張は、まさにこのWTO交渉上の有利なポジション確保が最大の狙いであろう）。

②の「消費者福祉の向上」という点に関しては、上記議論を推進する論者のいわばキャッチフレーズ的な位置づけ（「消費者重視型農政への転換」等）にもなっており、重要な意味を持つが、その妥当性には疑問が残る。消費者負担、納税者負担のいずれによるかは、仮に両者の総額が等しいとすれば、負担者間の分担の問題、すなわち負担の逆進性（低所得層における負担比率の高さ）に帰着する問題であろう。^(注12) 消費者負担が逆進的であるとする点に限っていえば妥当な結論ともいえるが、逆進性は例えば生活必需品の消費税率軽減といった政策によってもカバーすることが可能であり、部分的な政策を取り上げるのではなく、税制、社会・福祉政策全体のなかで議論すべき問題であろう。

さらに、より問題となるのは、現状、消費者の最大のニーズがどこにあるのか、と

いう点である。08年11月に発表された内閣府の世論調査によると(第3表),「外国産より高くても食料は生産コストを引き下げながらできるだけ国内で生産する方がよい」51.5%,「外国産より高くても少なくとも米などの基本食料については生産コストを引き下げながら国内で生産する方がよい」42.4%,両者を合わせると実に94%の消費者が「外国産より高くても」国内生産を重視している。しかも,こうした傾向は,世界的な食料危機,食の安全性への懸念が急速に高まった08年に一時的に生じたものではなく(大幅な上昇はみられるが),過去においても圧倒的多数を占め,かつ趨勢的な上昇傾向がみられるのである。

こうした調査結果を勘案すると,消費者は,安全性,安定性といった要素を重視しており,輸入の拡大により国内農業基盤を

第3表 食料の生産・供給のあり方に対する意識

調査時点	外国産より高くても,食料は生産コストを引き下げながらできるだけ国内で生産した方がよい	外国産より高くても,少なくとも米などの基本食料については生産コストを引き下げながら,国内で生産した方がよい	両者の計	外国産のほうが安い食料については輸入するほうがよい
08年11月	51.5	42.4	(93.9)	3.1
06年11月	42.3	44.5	(86.8)	7.8
00年 7月	43.6	40.6	(84.2)	10.5
96年 9月	45.9	37.5	(83.4)	10.8
93年11月	32.7	44.7	(77.4)	17.4
90年10月	32.7	40.5	(73.2)	17.0
87年 9月	31.9	39.3	(71.2)	19.9

資料 内閣府データより筆者作成

(注)1 93年調査までは,一番左の回答項目に「できるだけ」という語は入っていない。

2 「その他」という回答があり,内訳の合計は100に一致しない。

破壊してまでも価格の引下げを強く望んでいるわけではないということは明らかであろう。したがって,最大の問題は上記結論の㉔および㉕の,国内の生産基盤維持,農業構造改革の進展の妥当性ということとなる。

まず,㉔の価格引下げによる米消費量の増大という点に関してであるが(これは必ずしも㉕を導くための必須の条件ではなからうが,重要な前提となっている),米に限らず,一般に需要の価格弾力性の計測に関する議論には大きな制約があり,その信頼性には問題がある。こうした社会的な現象は,他の条件を全て一定として純粋にその効果だけを取り出して計測することは不可能であり,多くの仮定を伴わざるを得ない。米に関しては,昨年,小麦等,他の食品価格の急騰により,代替的に需要が増加する動きもみられたが,これは,米を除く他の食品価格急騰のなかでの一時的,防衛的な反応とも考えられ,中長期的に持続するものかどうかは疑問である。仮に,関税引下げにより全ての食品の価格が低下した場合においてもなお,価格低下による米への需要拡大が生ずるかどうかは極めて不透明である。さらに,中長期的にみた場合,米は,価格の低下と需要の減少が同時に持続的に生じており,これは価格の低下による短期的な需要拡大効果を趨勢的な需要の減少(需要曲線のシフト)が打ち消していることを意味する。一時的な価格の低下がそうした動きに歯止めをかけられるかどうかについても疑問が残る。少なくとも,価格弾力

性の議論は、こうした重要な政策決定の前提とするほどの十分な蓋然性を持つものとは言いがたい。

そうした場合、④の構造改革の進展についてはさらに大きな疑問が残る。上記議論において、農地の集積化が推進される根拠は、農地の供給側、需要側双方に求められ、供給側については、米価の低下により、小規模兼業農家の経営継続が困難になり、農地の売却、もしくは賃貸へのニーズが高まる。一方、需要側である大規模農家においては、米価の低下による米需要増加と、補填される直接所得保障により経営意欲が高まり、農地の取得、賃借へのニーズが高まるとされている。

まず、供給側についてであるが、ここでは米価の下支え等が小規模農家の経営継続を可能とし、農地供給の大きな制約となっていることが前提とされている。しかし、そもそも現状においても、流動化の制約はむしろ需要サイドにあり、供給側は農業の継続がますます困難になりつつも、需要が乏しいことから、かろうじて自ら維持している、といった状況が実態に近いのではな^(注13)かるつか。

当総研では、過去数年間、継続して全国各地の稲作農家を訪問し、稲作経営に対する考え方をヒアリングしている。もとより、限られた事例の調査であり、その統計的有意性には問題があるが、小規模で自力経営を続けている農家の大半が、自力での継続が困難になりつつあり、委託、集落営農化等を行いたい、積極的に経営を拡大した

いとする農家なり、集落営農のリーダー的存在がいないことによりそれができないとしている（特に中山間地域においてはそうした回答が圧倒的である）。

現状においては、需要サイドの吸引力不足がより大きな問題と考えられるが、価格自由化後の大規模経営体に果たしてそうしたインセンティブが働くであろうか。上記主張によれば、直接所得保障は、価格下落による収入減を補うもの、とされており、自由化時点では所得の増加によるインセンティブの増大は期待できない。米価の低下による消費の増加（それに伴う価格の上昇）が生じて、始めて規模拡大のインセンティブが強まるわけであるが、上記のとおり、その蓋然性には大きな疑問が残る。

さらに、より大きな問題となるのは、その大規模農家の経営の安定性という問題である。所得保障はWTOの制約上、生産とリンクしない固定的な^(注14)ものであることが必要となるが、一方で米価が自由化され、その価格が国際的な市場価格、為替相場の影響を直接的に受けることとなった場合、経営全体の不安定性はさらに高まる。また、直接所得保障にかかる財政負担も、「構造改革論議」が周期的に高まる状況下、その長期的安定性には懸念が残り（上記のとおり、EUにおいてはすでにその削減の方向が明示されている）、そうした条件下で大規模化のインセンティブが強く働くことは極めて想定しにくいものといえよう。

自由化による市場メカニズムを通じ全てを一挙に解決するといった、いわば一刀両

断的な議論は、極めて明快ではあるものの、それを現実の政策、特に農業のようにその基盤がいったん破壊されてしまうと修復が不能となってしまうような領域へ適応する際には、十分慎重であるべきであろう。

(注11)ここではそうした議論の代表的論者として、主に山下一仁氏の「本格的な農政改革の完成を望む」(衆議院調査局農林水産調査室「新たな経営所得安定対策等についての学識経験者等の見解」所収論文)によった。

(注12)法人税からの負担分もあり得るが、法人利益も配当、株価上昇等の形で最終的に個人に帰属すると考えれば、概ね負担方法のみの違いと考えられよう。

(注13)条件が良く、基盤整備の進んだ農地において、転用を期待した資産保有的動機により流動化が阻害されているケースは大きな問題であり、この点に関しては、転用規制の強化により転用期待をもち得ない状態にすべきとの主張には全く同感である。そうしたケースにおいては米価引下げによる農地供給拡大効果はむしろ小さいものと思われる。

(注14)農業の多面的機能等、環境にリンクしたものととなるが、その場合は構造改革とのリンク(大規模農家のみへの支払い)との整合性も問題となる可能性がある。

(2) 望ましい改革の方向

現在すでに経営所得安定対策を始め、多くの改革の方向性は打ち出されているものの、必ずしもそれらが現実に顕著な成果をあげるまでには至っていない。今後の政策は、いかにそれらを実効性のあるものとし、現実の成果に結びつけていくか、その努力がまさに問われているものといえよう。そうした観点から今後重要と思われる政策の方向をいくつか示すと、以下のようなものとなる。

まず第一に、農地の集積・規模拡大に関しては、先に述べたとおり、大規模経営者の将来に対する信頼感を回復し、一定の価

格下支え策を堅持する等により経営者が長期的ビジョンを持てるようにしていくことが必要であろう。また、単に農業の規模拡大のみならず、加工・流通・観光といった、外延的・多角的な経営の拡大をはかっていくことも、全体の経営の安定化につながるものであり、そうした方向での支援も引き続き重要である。さらに、農業を核とした地域全体の振興をはかっていくこと、地域の農商工連携といった考え方も、農業、さらに地域全体の持続的発展に極めて重要であり、政策的にもそうした地域の自発的取り組みを支援する施策が望まれる。^(注15) JA系統には、地域における連携の主体として、また触媒としてそうした活動を支援していく役割が期待されよう。また、中山間地等、集積が難しい農地の維持・管理等にも、今後はJA自体のより積極的な関与が望まれてくるものと思われる。

第二に米の需給調整に関しては、水田というわが国の有する極めて貴重な資源を維持・活用していくという観点から、飼料米、飼料稲、米粉といった、新たな米の需要拡大をはかっていくことが極めて重要である。^(注16) それはまた、飼料の海外依存による畜産農家の経営不安定化を改善することにもつながり、政策的にもそうした方向へのさらなる誘導が望まれる。

第三に、WTO交渉に関しては、わが国としては目前の条件交渉に注力せざるを得ないことは当然ながら、やや長期的にみてその枠組み自体の妥当性に関する問題提起に努めることが必要と思われる。前記のと

おり、中国の農業政策は、国内農業の保護という重要な課題を有している。東アジアにおける零細な農業構造もわが国と同様であり、今後は、連携した提案の可能性も否定できないのではなかろうか。それは、将来的には東アジア圏共通の農業政策といったものに発展し得る可能性を秘めたものであり、長期的ビジョンとして検討すべきものと思われる。

市場主義、グローバリズムの浸透は、今回の世界的な食料危機、貧困国の飢餓、その後の恐慌、社会不安の著しい増大の、その全てに極めて大きな責任を負っている。最近における雇用の不安定化、社会不安の増大は、まさに危機的状況にある。こうしたときにこそ、農村の有する社会全体のセーフティネットとしての役割も見直される

べきであろう。^(注17)09年はそうした状況を受け、わが国の農業政策のあり方を見直すべき、極めて重要な年となろう。それは、決して選挙対策のためのばらまきであってはならない。わが国社会のあり方自体をも見直し、そのなかで農業・農村が持つ多様な役割について十分国民的な議論を深め、理解を得たうえで、長期的視野にたった政策決定が行われることが望まれる。

(注15) 地域連携への取り組みに関しては『農林金融2008年12月号』(地域資源の活用と連携)参照

(注16) 非主食用米の振興に関しては、篤谷栄一「水田維持直接支払いによる非主食用米生産」『農林金融2008年10月号』参照

(注17) 都市部において職を失い、路頭に迷っている若者を、農業労働力として吸収するといった施策も重要ではないかと思われる。

(取締役基礎研究部長 原 弘平・

はらこうへい)

