

農林水産業の現状と見通し

基礎研究部副部長 清水徹朗
専任研究員 鴻巣 正
専任研究員 秋山孝臣

〔要 旨〕

1 農業

戦後の高度経済成長により日本農業は大きく変貌し、農業機械化が進み畜産・酪農や野菜・果樹部門が発展したが、稲作は零細なままであり、1970年代以降米の生産調整に至った。その後円高が進行して、貿易自由化のなかで国際化に対応した農政改革が進められたが、民主党政権成立後に戸別所得補償政策が導入されることになった。

日本の食料自給率は40%であり、特に土地利用型の品目の自給率が低い。日本の農家は零細であるが、小規模農家が減少するなかで大規模経営体が増加しており、農地流動化が進んでいる。農業就業人口が大きく減少し、65歳以上の割合が6割を超えている。

昨年末に「食と農林漁業の再生推進会議」が設けられたが、日本の稲作が国際競争力を持つようになるのは困難である。戸別所得補償は農家から一定の評価を得ているが、制度の安定的運営が課題である。WTO交渉が停滞するなかでFTA交渉が進められているが、日本の食料生産を維持するためにはTPP参加は望ましくない。

2 水産業

水産政策は大きな転機にあり、漁業共済制度を活用した漁業所得補償の創設が焦点である。漁業生産量はピーク時の半分以上に減少しており、特に遠洋漁業と沖合漁業の減少が著しい。水産物輸入額は漁業生産額に匹敵する水準になっており、食用水産物自給率は62%に低下している。漁業経営は厳しい状況にあり、漁村において中核的役割を果たしてきた沿岸漁業者の減少と高齢化が深刻である。

漁村振興による生活基盤の充実、持続的漁業の確立による水産資源の回復、二次、三次産業との連携による産業基盤の強化等が今後の課題であり、さらに海洋政策との関係も重要である。

3 林業

日本の森林は伐採利用期にさしかかっているが、林業の収益性の悪化により森林の荒廃が進んでいる。住宅着工戸数の減少により木材需要が低迷しているが、木材輸入量が減少するなかで、国産材生産は横ばいであるため、木材自給率は27.8%に上昇している。しかし、材価低迷により林業所得が減少し、林業労働力の高齢化が進んでいる。

森林・林業再生プランでは、森林組合による提案型集約化施業を提案し、木材自給率を50%に引き上げるとしているが、木材価格は持続的生産可能な水準を下回っている。本年は国連森林年であり、森林の持続可能な経営・保全が課題である。

目次

はじめに

1 農業

- (1) 農業・農業政策の展開過程
- (2) 日本農業の現段階
- (3) 当面する課題と展望

2 水産業

- (1) 水産業政策
- (2) 漁業生産
- (3) 水産物需給
- (4) 漁業経営

(5) 今後の課題

3 林業

- (1) 森林・林業政策
- (2) 木材生産
- (3) 木材需要・輸入
- (4) 木材価格
- (5) 林業労働力
- (6) 林業経営
- (7) 今後の課題

はじめに

農林水産業は、国民生活に不可欠な食料や住宅資材等を供給し、地域経済を支えている非常に重要な産業であるが、貿易自由化や円高の進行によって農林水産物の輸入が増大し国内生産が縮小している。農林水産業の経営は厳しい状況が続いており、農林水産業従事者の高齢化が進行している。

09年9月に民主党政権が成立し、その後、戸別所得補償を導入するなど新しい政策を実施してきているが、その一方で、TPP（環太平洋パートナーシップ協定）への参加を巡って大きな国内論議を引き起こすに至っている。こうしたなかで、政府は昨年11月に「食と農林漁業の再生推進本部」を立ち上げ、今年6月をめどに、高いレベルの経済連携と食料自給率向上や国内農業・農村の振興を両立させ、持続可能な力強い農業を育てるための対策に関する基本

方針を示すとしている。

本稿は、こうした大きな転機を迎えている日本の農林水産業について、その現状を分析するとともに、当面する政策課題に関して整理したものである。

1 農業

(1) 農業・農業政策の展開過程

日本農業の現状を考察するための前提として、まず最初に、今日に至る戦後の日本農業と農業政策の展開過程をごく簡単に整理しておきたい。

a 高度経済成長と農業基本法の制定

戦後の日本農業の出発点は終戦直後に行われた農地改革であるが、日本経済は、農地改革が一段落してまもなくの1955年から73年まで年率平均10%以上の経済成長を遂げ、この過程で日本の農業・農村は大きく変貌した。高度経済成長に伴う他産業の発

展によって農外の就業機会が広がり農家の兼業化が進むとともに、都市化の進展によって多くの農地が住宅地・工業用地に転用された。

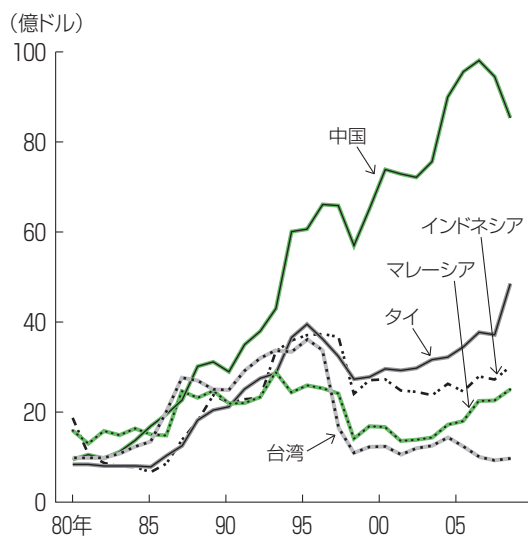
高度経済成長の初期の61年に、農業近代化と農業構造改善を目指した農業基本法が成立し、その後、農業機械化によって農作業の省力化が進んだ。また、食生活の変化に対応して畜産・酪農、果樹・野菜部門が発展し、一部に大規模な農業経営も生まれた。しかし、米については、食糧制度のもと米価が引き上げられたこともあり、生産量が増大する一方で消費量が減少したため、70年代より米の生産調整を実施するに至り、この生産調整は今日まで続いている。

b 円高の進展と内外価格差の拡大

1973年の石油ショックを契機に高度経済成長は終焉したが、日本の貿易黒字を背景に円の対ドル為替レートは71年に切り上げられ、さらに73年には変動相場制に移行した。しかし、その後も貿易黒字が拡大したため、85年のプラザ合意以降急速な円高が進行し、この円高は日本経済、日本農業に大きな変化をもたらした。

円高の進行によって国内農産物価格の割高感が強まり、内外価格差が大きな問題として浮上したが、こうしたなかで、対日貿易赤字に悩む米国は日本に対して牛肉、オレンジの輸入自由化を求め、88年にこの二つの農産物の輸入自由化が決定した。さらに、86年にはウルグアイラウンド交渉が始まり、米の輸入自由化を巡って大きな国内

第1図 アジア諸国からの農林水産物輸入



資料 JETRO「アグロトレードハンドブック」より作成

論争となったが、93年末のウルグアイラウンド合意によって日本はMA米の輸入を受け入れた。

一方、プラザ合意以降の円高によって日本企業の海外進出が加速してASEAN諸国から農産物・食品輸入が増大し、90年代以降は改革開放路線に転換した中国からの農産物・食品輸入が急増している（第1図）。

c 日本経済の国際化に対応した農政改革

こうした日本経済の国際化に対応して農業政策の改革が求められ、ウルグアイラウンドが進行していた92年に「新政策（新しい食料・農業・農村政策の方向）」が策定され、新たな環境変化に対応した農政の大転換の方向が示された。

そして、ウルグアイラウンド終了後の95年に、戦後の米政策の中心であった食糧管理法が廃止され、さらに98年には農政改革大綱が出され、その後、米、麦、酪農、砂

糖，でんぷんなどの制度改革が行われた。

99年には農業基本法が廃止されて食料・農業・農村基本法が制定されたが，2003年には米政策改革によって稲作の生産構造を改革する方針が打ち出され，全国各地で水田農業ビジョンが策定された。

d 民主党政権の成立と戸別所得補償政策の導入

しかし，小泉構造改革路線のなかで進められた選別的な米政策改革は農家から不満が強くあり，すべての農家に対する戸別所得補償政策の導入をマニフェストに掲げた民主党は，07年の参議院選挙，09年の衆議院選挙で勝利し，民主党政権成立後の10年度に米戸別所得補償モデル事業が導入された。

11年度からは戸別所得補償政策を畑作物にも拡大する方針であるが，その一方で民主党はFTA・EPA推進を掲げており，日本でのAPEC開催を前にして打ち出したTPP加入方針を巡って大きな論議を巻き起こす事態に至っている。

(2) 日本農業の現段階

a 農業生産

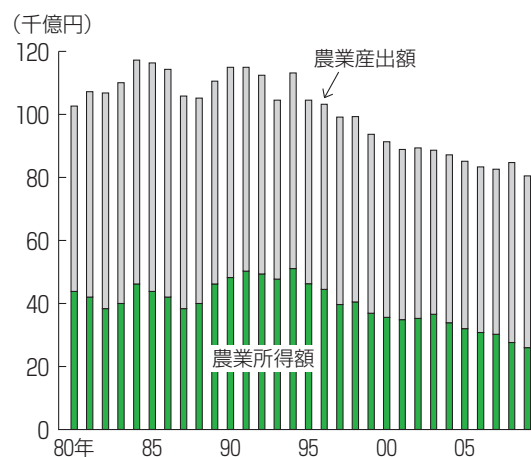
09年度の食料自給率（カロリーベース）は40%であり，日本は食料の6割を輸入に依存している。日本の穀物生産量は935万トン（米847万トン，小麦67万トン，その他20万トン）であるが，日本は穀物を2,651万トン輸入しており（とうもろこし1,621万トン，小麦535万トン，その他495万トン），穀物自

給率は26%と非常に低い水準になっている。

食料自給率を品目別にみると，比較的高い品目は，米（95%），野菜（83%），いも類（78%），牛乳（71%）であり，中程度の品目は，肉類（57%），果実（41%），自給率が低い品目は，小麦（11%），大豆（6%），トウモロコシ（0%）である。日本は農地が狭く，土地を必要とする品目の自給率は低い。

09年度の農業産出額は8兆491億円であり，部門別にみると，畜産2兆5,096億円，野菜2兆331億円，米1兆7,950億円，果実6,751億円，花き3,330億円，その他7,033億円である。農業産出額はピーク時（84年度，11兆7,171億円）に比べて約3割減少しており，農業所得はピーク時に比べてほぼ半減している（第2図）。

第2図 農業産出額の推移



資料 農林水産省「農業産出額統計」

b 農地

2010年の農地面積は459万haであり，60年に比べ148万ha（△24%）減少している。農家1戸当たりの農地面積は1.8ha（北海道

22.6ha、都府県1.4ha)^(注1)であり、日本農業の零細構造は現在も変わっていない。

農地のうち田の面積は250万haであるが、水稻の作付面積は163万haであり、田のうち87万haは米以外の作物が作付けされているか休耕している。また、耕作放棄面積が37万haある。

10年における農地の借入面積は106万haであり、00年(67万ha)の1.6倍に増加し、借入面積は経営耕地面積(363万ha)の29%を占めるに至っており、農地の賃貸借は着実に進んでいる。

(注1) この農家1戸当たり農地面積は耕地面積を農家戸数(販売農家+自給的農家)で割って算出したものであるが、厳密には農家以外の農業事業体や土地持ち非農家の耕地面積を差し引く必要がある。

c 農家

2010年の農家戸数は253万戸であり、60年に比べると6割減少しており、過去5年間で11.2%減少した(第1表)。農業就業人口の年齢構成を考えると、農家戸数は今後さらに減少する見込みである。

農家のうち販売農家が163万戸、自給的農家が90万戸であり、この5年間で、販売農家は16.9%減少したが、自給的農家は1.4%増加した。販売農家のうち主業農家は36万戸で2割を占めるに過ぎず、準主業農家が39万戸、副業的農家が88万戸である。特に、稲作は、作業の省力化が進んでおり、また稲作のみで家計をまかなうのは困難であるため、稲作農家に占める主業農家の割

第1表 農家戸数等の推移

(単位 万戸, 万人, 万ha, ha/戸, %)

	2000年	05	10	05/00	10/05
農家戸数	312	285	253	△8.7	△11.2
農業就業人口	389	335	261	△13.8	△22.3
うち65歳以上	52.9	58.2	61.6	5.3ポイント	3.4ポイント
耕地面積	483	469	459	△2.9	△2.1
1戸当たり面積	1.55	1.65	1.82	6.4	10.3
土地持ち非農家戸数	110	120	137	9.5	14.4

資料 農業センサス, 耕地及び作付面積統計

(注) 1 農家戸数は販売農家+自給的農家

2 農業就業人口は販売農家のみ。

第2表 経営耕地面積規模別の農業経営体数

(単位 千戸, 千ha, %)

	経営体数			経営面積	構成比	
	05年	10	10/05	10	10	
都府県	0.5ha未満	471	373	△20.7	131	5.1
	0.5~1.0	674	555	△17.7	390	15.2
	1.0~2.0	500	414	△17.1	570	22.2
	2.0~3.0	160	135	△15.5	323	12.6
	3.0~5.0	95	87	△8.1	326	12.7
	5.0~10.0	41	46	10.8	304	11.9
	10.0~20.0	11	14	35.7	191	7.4
	20.0~30.0	2	4	89.9	94	3.7
	30.0ha以上	1	4	285.7	235	9.2
計	1,955	1,632	△16.5	2,565	100.0	
北海道	5ha未満	16.3	12.6	△22.6	24	2.2
	5~10	9.5	6.6	△30.3	48	4.5
	10~20	11.0	9.4	△14.8	136	12.7
	20~30	6.2	5.9	△5.2	143	13.4
	30~50	6.4	6.4	0.1	244	22.9
	50~100	4.4	4.7	5.7	311	29.1
	100ha以上	0.7	0.9	28.7	162	15.2
計	54.6	46.5	△14.8	1,068	100.0	

資料 農業センサス

(注) 対象は販売農家+法人経営

合は小さい。

農業経営体を経営耕地面積の規模別にみると、小規模層が大きく減少するなかで、都府県では5ha以上、北海道では30ha以上の経営体数が増加しており、都府県において5ha以上の経営体が占める面積割合は32.2%になっている(05年は21.4%)(第2表)。

農家戸数が減少するなかで「土地持ち非^(注2)農家」が増加しており、10年において土地持ち非農家は137万戸あり(5年前に比べて

14.4%増加)、これらの世帯が農地の大きな貸し手になっている。

(注2)「土地持ち非農家」とは、耕地及び耕作放棄地を合わせて5a以上所有しているが、農家の定義(経営耕地面積が10a以上または農産物販売額が15万円以上)には入らない世帯であり、多くは「元農家」である。

d 農業就業人口

2010年における農業就業人口(主として農業に従事)は261万人であり、販売農家1戸当たりの農業就業人口は1.6人である。農業就業人口は過去5年間で22.3%減少しており、減少率は加速している。戦後の日本農業を中心的に支えてきた「昭和一けた世代」のリタイアに伴って農業就業人口が減少することは予想されていたことであったが、それが現実のものになっている。現在、農業就業人口のうち65歳以上が61.6%、60~64歳が12.2%を占めており、その一方で、40歳未満は6.8%に過ぎず、農業就業人口は

今後も減少する見込みである(第3図)。

2010年センサスにおける農業従事者(兼業で農業に従事する者を含む)の統計はまだ公表されていないが、農業従事者数は農業就業人口より6割程度多く、その平均年齢は農業就業人口より若い。

なお、近年の新規就農者の動向をみると、08年の新規学卒就農者(自営農業)は1,940人、40歳未満のUターンは6,380人であり、「定年帰農」ともいえる50歳以上の就農者は37,610人である。また、法人経営に就職する雇用就農者が8,400人おり、そのうち新規学卒就農者は1,300人である。

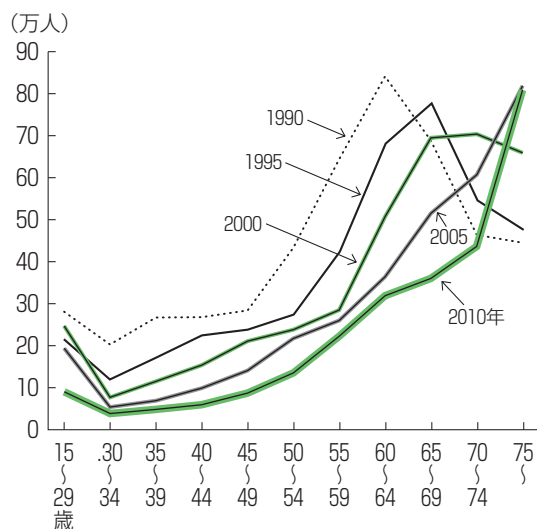
e 法人経営

2010年において農業経営を営む法人経営体(農業サービス事業体や1戸1法人を含む)は22,393であり、このうち農事組合法人は4,620、会社12,725、その他(農協等)5,048である。法人経営体はこの5年間で3,117(16.2%)増加しているが、なかでも集落営農の法人化等により農事組合法人が大きく増加している(05年2,621組合→10年4,620組合)。

集落営農は、10年において13,577(5年間で34.9%増加)あり、このうち2,038が法人化している。集落営農に参加している農家数は54万戸(1集落営農当たり40戸)、農地集積面積は50万ha(同37ha)であり、集落営農は農地面積の1割程度を担っている。

構造改革特区や農地法改正により企業の農業参入が増加しており、09年において農地リース方式により農業に参入している法人は414(うち株式会社は234社)で05年に

第3図 農業就業人口の年齢構成



資料 農業センサス
(注) 農業従事日数のほうが他の仕事日数より多い世帯員(販売農家)。

比べて4倍になっているが、その経営面積は合わせても1,280haであり、日本農業に占める割合は小さい。

(3) 当面する課題と展望

a 農業構造の展望と日本農業の将来像

日本農業の零細性を克服し生産性を向上させることは農業基本法以来の政策課題であり、これまでの政策によって畜産・酪農部門では規模拡大が進み、農業機械化によって農業の労働生産性は大きく向上した。

しかし、稲作等の土地利用型農業の経営規模は零細なままであり、TPPを巡る論議のなかで農業構造改革が大きな問題となり、政府は昨年11月に「食と農林漁業の再生推進本部」を立ちあげ、今年6月までに力強い農業を育てるための基本方針を示すとしている。

既に指摘したように、農家戸数は今後も減少が見込まれ、稲作農家戸数（現在160万戸程度）はいずれ100万戸を割ると考えられるが、たとえ稲作農家が60万戸になったとしても1戸当たりの平均稲作付面積は2ha程度に過ぎず、日本の稲作は100haを越す米国の稲作や低賃金のASEAN、中国の稲作と対等に競争することはできない。

野菜については、一部に規模拡大をしている農家もあるが、近年、ファーマーズマーケットの発達により逆に小規模な野菜農家が増加している。畜産・酪農はこれまで急速に経営規模を拡大してきたが、口蹄疫問題で現れたように一部の地域に過度に生産が集中することは問題を深刻化するリス

クを含んでおり、自給飼料基盤を拡充し耕種農業との連携を強めるような政策体系を採用すべきであろう。

農家戸数が減少するなかで、これまで農業経営の法人化や株式会社の農業参入が政策的に進められてきたが、企業が参入している農業分野は日本農業のごく一部に限られており、また参入後撤退している企業もあり、企業の農業参入に過度な期待を寄せるべきではない。日本の農業・農村の実態からすれば、兼業農家など多様な担い手を含んだ組織的な農地集約化のほう望ましい方向であり、地域の資源循環を重視した日本農業のあり方を模索すべきであろう。

b 戸別所得補償政策の評価と今後のあり方

EUは、ウルグアイラウンド交渉末期の92年にCAP改革（マクシャリー改革）を行い、それまでの介入買い入れによる価格支持政策を大きく転換して直接支払いを導入した。また米国も、ウルグアイラウンド終了後の96年に直接支払いを導入して不足払い制度を廃止した。こうしたEU、米国の農政改革から、世界の農政の流れは「価格支持」から「直接支払い」に移行しているとされ、日本でも農産物価格支持政策を縮小・廃止し、中山間地域に対する直接支払いを導入したが、農業者に対する本格的な直接支払いは導入してこなかった。しかし、民主党政権の成立により、2010年度より米戸別所得補償モデル事業が実施され、11年度からはこれを畑作物まで広げる予定である。

米戸別所得補償モデル対策の加入者は農家132万戸，法人6千，集落営農7千に達し，この政策は稲作農家から一定の評価を得ている。また，水田利活用自給力向上事業によって米粉，飼料米，飼料稲の生産量が増大している。

このように日本は農業者に対する直接支払いに一步踏み出したが，先行しているEUでは，直接支払いを生産とのリンクを切り離れた単一支払いに移行し（デカップリング），さらには直接支払い自体の見直しに着手しつつあり，米国は96年に廃止した不足払いを02年に名前を変えて復活しており，現在の世界の農政の状況は90年代とは大きく変化していることを理解する必要がある。

EUと米国は，直接支払いを導入したが価格支持制度そのものは廃止していないし，生産調整は廃止したもののバイオ燃料によって穀物・油糧種子の需給調整を行っている。価格支持制度や需給調整を伴わない直接支払いでは，価格下落によって財政負担が増大する可能性があり，十分な財源が確保されないと制度の安定的運用が困難になる。また，日本の戸別所得補償政策がWTO協定におけるAMSのなかでどう位置づけられるのかも今後の焦点となるであろう。

c WTO・FTA交渉への対応

WTO農業交渉が開始されたのは2000年1月（ドーハラウンドは01年11月に開始）であり，交渉開始から既に10年が経過してい

る。当初，交渉終結の目標を05年としており，一時は妥結も間近いという局面もあったが，先進国と途上国の対立が解けず，10年たった現在も決着のメドがたたない状況にある。

農業交渉が進んでいない最大の要因は，交渉に最も影響力のある米国が自国の農業を保護している一方で，他の国に市場開放を要求しているためである。EUはWTO交渉を見越して着々と改革を進めてきたが，米国はウルグアイラウンド合意に反するような農業政策を採用しており，こうした米国の動きに対して，WTOにおいて発言力を強めているブラジル，インド，中国が反発し，それに綿花等の農産物価格の低迷で悩むアフリカ諸国や中南米諸国が同調している。近年ではWTO交渉そのものが大きな話題にならなくなっているが，交渉自体は進行しており，WTO交渉の動向を注視していく必要がある。

WTO交渉が停滞するなかでFTA交渉が進んでおり，日本もシンガポールをはじめ既に11の国・地域とFTA（EPA）を締結した。EUは，周辺諸国やメキシコ，南ア等とFTAを締結するとともに，メルコスール，インド，カナダ等とFTA交渉を行っており，米国は，NAFTA以外に，豪州，チリ，ペルー等とFTAを締結し，現在はTPP協定の交渉を行っている^(注3)。また，韓国は，韓国経済の生き残り・強化を目指して米国，EUとFTAを締結する路線を選択した（現在は未発効）。

こうしたFTAをめぐる状況のなかで，日

本はFTA交渉に遅れをとっているとして、菅首相は米国が進めようとしているTPP交渉への参加を表明した。しかし、TPP交渉に参加している国は、農業がほとんどない国（シンガポール、ブルネイ）や農産物輸出国（チリ、ニュージーランド、米国、豪州、ベトナム）であり、この枠組みに農産物輸入国である日本が加わることは難しく、日本で食料生産を維持するためにはTPP参加は望ましいことではない。

韓国には小麦、砂糖、でんぷん原料の生産がほとんどなく、韓国は米さえ守ればよいとして米国、EUとFTAに合意したが、日本は韓国とは異なり多様な農業を抱えており、日本が韓国と同じ内容でFTAを締結することはできない。

また、日本の農産物は品質が優れており、FTAによって農産物輸出を拡大できるとの主張が一部にあるが、日本の農産物輸出額は農産物輸入額の6%に過ぎず、しかも日本の農産物輸出の大部分が加工食品であり、その原料の多くは輸入農産物であるため、農産物輸出が日本農業の活路となることは多くを期待できない。

FTA、WTOは、国境措置を小さくすることにより経済を活性化することを目的にしているが、それを最も望んでいるのはグローバルな事業展開を行っている多国籍企業である。関税制度はそれぞれの政策目的を有しており、関税撤廃の影響を検討することなくバスに乗り遅れるなというムードのみでFTAを締結するのは危険である。

かつてのように米国とEUでWTOを仕切

っていた時代は去り、WTO交渉において中国、インド等の途上国が発言力を強めており、また今後ロシアがWTOに加盟する見込みである。日本としては、こうした世界経済秩序の構造変化を見据え、米国との関係を見直し、アジア諸国、ロシアとの関係を再構築し、日本にとってどういう社会・経済のあり方が望ましいのかという長期的視点にたって貿易政策を構想すべきであろう。

(注3) ただし、他の国のFTA交渉がすべて順調に進んでいるわけではなく、例えば米国は韓国とのFTAに合意したものの議会の批准はなされておらず、タイとのFTA交渉は中断したままになっている。

2 水産業

(1) 水産業政策

a 新たな水産基本計画の策定

水産基本法は2001年に制定され、「水産物の安定供給の確保」と「水産業の健全な発展」を政策理念においている。基本法の理念を実現するため水産基本計画が5年毎に見直されており、個別施策についての中期的指針となっている。

現在の水産基本計画は07年3月に閣議決定されたが、政権交代に伴い個別施策の多くが見直しの対象となった。

11年度には、民主党政権下で初めての水産基本計画の策定が進められる。水産政策の枠組みや施策の重点がかなり変わるとみられ、大きな転換期にある。

b 漁業所得補償の導入

民主党は農林水産政策大綱（08年）で、漁業所得補償制度の創設による漁業経営の安定化を提起し、09年のマニフェストにおいて、漁業に対する所得補償制度の導入を明記した。11年度の農林水産予算では、公共事業を圧縮し、漁業所得補償の実施に向け抜本的な政策転換をめざしている。

漁業所得補償を「資源と漁場を維持・回復していく制度」と位置付け、計画的な資源管理に取り組む漁業者の収入安定をはかる仕組みの構築をめざしており、その手段としては漁業共済、積立ぶらすを活用した制度設計を基本においている。

c 包括的経済連携に関する基本方針

政府は10年11月に包括的経済連携に関する基本方針を閣議決定した。このなかで、特にTPP問題は、漁業者に強い不安を与えている。農林水産省は、TPPに日本が参加し国境措置を撤廃した場合、水産物13品目で4,200億円の生産が減少すると試算している。

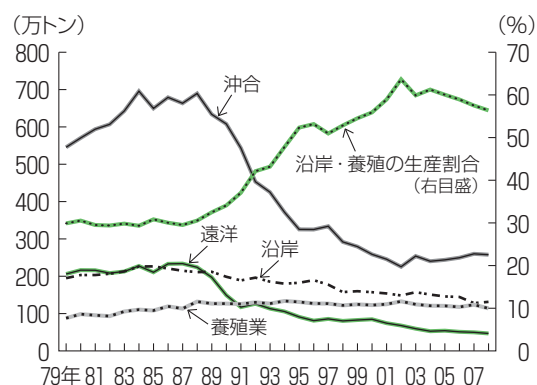
政府は「食と農林漁業の再生推進本部」を設置し、本年6月を目途に基本方針を決定し、抜本的な国内対策を検討するとしている。しかし、漁業への打撃は漁村地域全体の衰退を招くことになり、地域の実態を踏まえた慎重な検討が必要である。TPPの動向は今後も最大の焦点の一つといえる。

(2) 漁業生産

日本の漁業生産は、戦後、遠洋・沖合漁

業の拡張期を経て、ピーク時には生産量で1,282万トン（84年）、生産額で2兆9,800億円（82年）にまで達した。しかし、200カイリ経済水域への移行や水産資源の減少等によって、主に遠洋漁業（ピーク時対比80%減）と沖合漁業（同63%減）の生産が減少し、漁業生産量は559万トン（08年）にまで落ち込み、低迷が続いている。こうしたなかで沿岸漁業と海面養殖業の相対的なウエイトが高くなっている（第4図）。

第4図 海面漁業・養殖業の生産量の推移



資料 農林水産省「漁業・養殖業生産統計年報」より作成

a 漁船漁業の動向

漁船漁業は総生産量の8割を占めているが、漁業生産は伸びておらず厳しい環境におかれている。漁業許可を取得できる漁船は年々減少し、資源状況に適応した生産構造への転換が進められている。

遠洋漁業は、公海漁業規制が年々強化されるなか、外国漁船との競合もあって減船を余儀なくされた。資源管理は一層強化される方向にある。

沖合漁業は、マイワシやマサバなど多獲性魚類の資源変動も大きく、資源の制約が

厳しさを増している。漁船の老朽化も進んでいるが、経営状況が厳しく代船建造がむずかしい状況にある。

沿岸漁業は、漁業者の減少が続いており、漁業を維持していくためには漁家の経営を安定させる対策が強く求められる。

b 内水面漁業の動向

内水面漁業・養殖業は、生活排水等による漁場環境の悪化や外来魚等による生態系の破壊で、漁業生産基盤そのものが脅かされている。特に水質悪化による疾病や漁業被害の増加など環境問題が深刻化している。河川や湖は地域において重要な役割を果たしており、環境浄化への取組みや資源増殖への取組みがこれまで以上に求められている。

c 養殖・栽培漁業の動向

海面養殖業は、生産量115万トン、生産額4,200億円（08年）で、生産量で2割、生産額で3割のウェイトを占める。経営的には、ホタテやカキ養殖、ノリ養殖などが比較的安定しているものの、タイやブリ類など魚類養殖の経営環境が厳しくなっており、養殖業経営の安定策が重要になっている。さらに漁場環境の保全が一層重視されており、持続的養殖生産確保法に基づき、漁協単位で漁場改善計画を進めており、こうした取組みの強化が求められる。

(3) 水産物需給

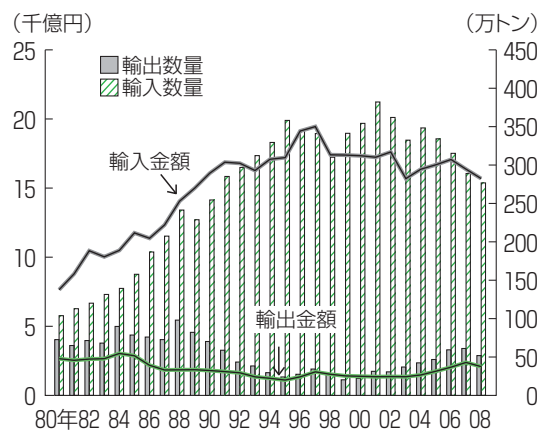
世界の人口は2010年に69億人に達し、

2045年には90億人を突破すると推計されている。さらに、途上国の所得の向上等により水産物需要がますます高まり、供給が不足し乱獲が進むことが懸念される。日本の周辺海域は世界の3大漁場の一つであるが、水産資源は低位という魚種が多い。

a 水産物貿易の動向

水産物の輸入量は、300万トン前後で推移しており、冷凍での輸入が多い。水産物輸入額は1兆6千億円に達しており、漁業総生産額に匹敵する（第5図）。特にアジア地域からの輸入のウェイトが高くなっている（第6図）。途上国における輸出を目的とした漁業は、水産資源を急速に悪化させており、日本の水産物輸入国としての役割が重要性を増している。

第5図 水産物輸出入の推移

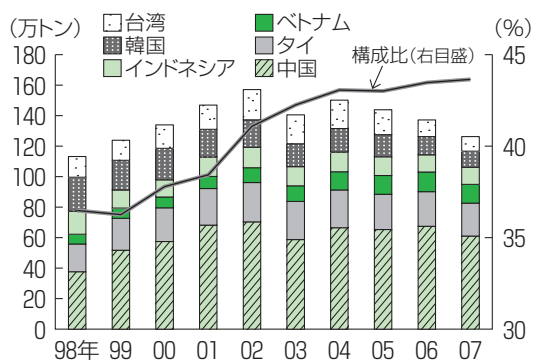


資料 農林水産省統計情報「ポケット農林水産統計」より作成

b 水産物自給率

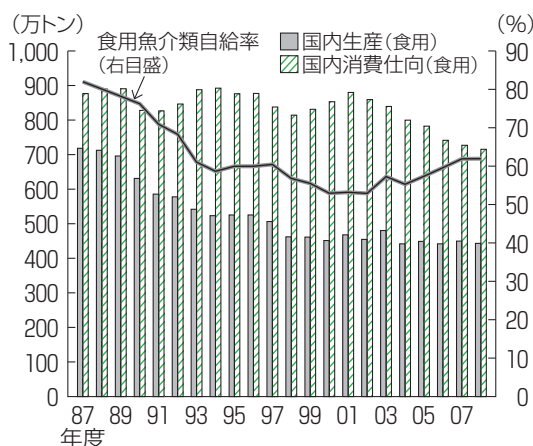
水産資源の制約や漁業経営の悪化などを背景に国内生産が減少するなか、輸入圧力も依然強く、水産物自給率は食用魚介類で62%、魚介類全体で53%にとどまってい

第6図 水産物輸入におけるアジア6か国の構成比の推移



資料 水産社「水産年鑑」

第7図 食用魚介類自給率の推移



資料 農林水産省「水産物流通統計年報」水産物需給表

る。こうしたなか、食用水産物自給率の向上^(注4) (第7図) が重要であるが、飼料に仕向けられる漁獲物が依然として多い。これは小型魚の漁獲とも関係している。資源管理を一層促進し、食用に向ける比率をさらに高める必要がある。

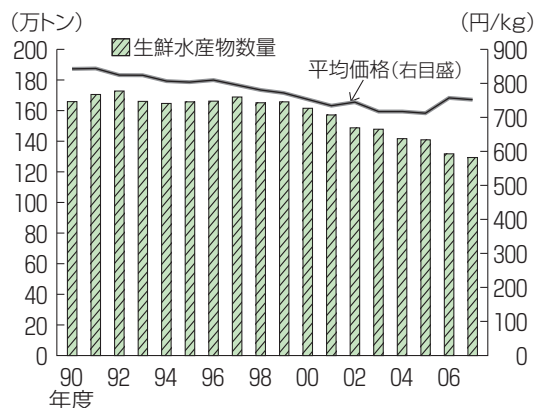
(注4) なお近年、食用水産物自給率が上昇しているのは、輸入量の減少と漁獲した小型魚の輸出が主因である。

(4) 漁業経営

a 魚価の低迷

魚価は、長期低落傾向にあったが近年若

第8図 中央卸売市場における生鮮水産物の取扱数量・平均価格の推移



資料 農林水産省総合食料局「卸売市場データ集」

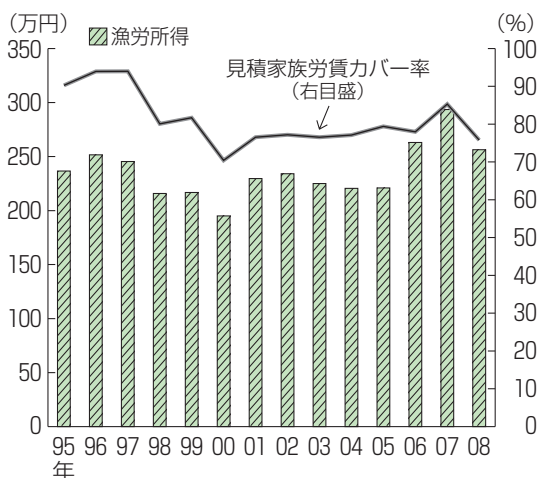
干持ち直している (第8図)。しかし、魚は商品として鮮度が重要であり、生産者である漁業者の取り分が少ないという傾向がある。特に、量販店主導の流通構造の定着により、漁業者手取りが一層低く抑えられるという状況にある。

漁業者手取りは末端小売価格の20~30%という調査結果もあり、流通コストの高さが漁業者の経営を圧迫する一因となっている。こうした問題を解決するため、水産物供給の平準化策や鮮度保持技術の積極的開発が望まれる。

b 経営体収支の状況

主として漁船漁業を営む個人経営体の漁労所得は、09年平均で225万円である。沿岸の家族経営では、漁家の家族労働が漁業の継続を実質的に支えている。しかし、漁労所得で見積家族労賃をカバーする割合は80%を下回る状況になっており (第9図)、漁業経営は相当厳しい状況におかれている。また、会社経営体では、恒常的に赤字

第9図 漁労所得と見積家族労賃カバー率の推移



資料 農林水産省「漁家経済調査」「漁業経営調査」

体質となっている経営体も多い。

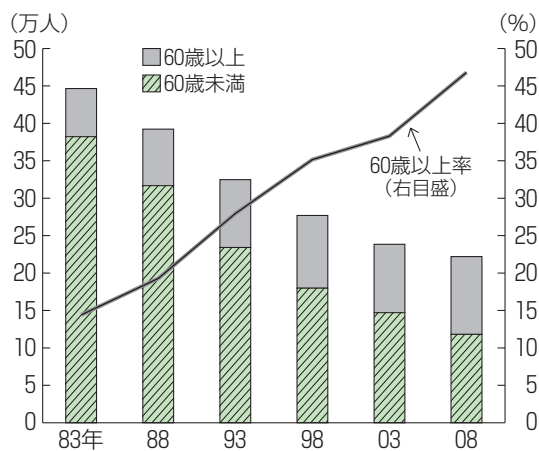
経営体収支は、魚価の低迷と漁業経費の負荷という構造のなかで厳しい経営を余儀なくされている。こうした状況から漁業経営体数はピーク時対比54%減の11万5千経営体（08年）にまで減少している。

c 就業者の動向

漁業就業者数は1953年の79万人をピークに漸減し、08年には22万人にまで減少した。また、漁業就業者の高齢化が進んでおり、60歳以上の割合は47%に達している（第10図）。一方で30歳未満の漁業就業者は年々少なくなっており、漁業の担い手確保が重要な課題になっている。

特に、漁村において中核的役割を果たしている沿岸漁業者の減少と高齢化が深刻であり、漁村地域の活性化をどうはかっていくかが問われている。

第10図 漁業就業者数の推移と高齢化率



資料 農林水産省「漁業センサス」

(5) 今後の課題

a 漁村振興の課題

漁業集落は6,298（08年）、漁港は2,914（10年）存在し、ほぼ全国の海岸線を網羅している。漁業集落の約4分の3は、過疎地域、半島地域、離島地域といった条件不利地域にある。スーパーなどの生活拠点や病院もないなど、ライフラインが脅かされる状況にあり、漁村が相当存在する。

また、漁村は住民の生活基盤や産業基盤も脆弱であり、社会基盤の整備も遅れている。地方分権化を一層進めるなど、住民が安心して暮らせるよう漁村の振興策について抜本的な対策が求められる。

b 水産資源回復の課題

周辺海域における水産資源の状況は、海洋環境の悪化や過剰漁獲の圧力もあって、全般的に低位水準にあり、漁業生産にも大きな影響をあたえている。資源回復のため漁獲圧力を削減する手法として、97年にTAC（漁獲可能量規制）、01年にTAE（漁

獲努力量規制)が導入されている。

水産資源の回復に向けて、全国的な取り組みとして、減船や休漁等を含む漁獲努力量の削減、栽培漁業等による水産資源の培養、藻場や干潟の造成等による漁場環境の保全等がおこなわれている。04年から資源回復計画の策定が開始され、10年末現在66の資源回復計画が策定され取り組まれている。

漁業の基盤である水産資源の状況が悪化しており、持続的漁業の確立に向けて資源の適切な管理が不可欠である。特に所得補償と資源管理をどう結びつけていくかがポイントとなる。

c 六次産業化の課題

水産加工業は9割近くが沿海の市町村に立地し、漁業と密接に連携して地域の雇用にも貢献してきた。しかし、水産加工業の空洞化をはじめとして地域の産業の衰退が進行している。

水産物の付加価値向上や新たな地域政策が重要な課題となるなか、特に、漁業や漁村の資源と二次、三次産業との連携を通じて地域における産業基盤をどう強化していくかが問われている。また、再資源化可能な水産廃棄物は100万トンに及ぶとみられ、貴重な水産物をいかに有効利用するかという視点で産業連携に取り組む必要性も高い。

d 海洋政策との関係

07年に海洋基本法が施行され、海洋政策の重要性に対する認識が高まっており、諸外国も海洋政策重視の方向にある。内閣官

房に総合海洋政策本部も発足しており、海洋立国として海洋政策の戦略的展開が本格化するとみられる。

94年に国連海洋法条約が発効し、日本は96年に条約に批准した。しかし、領土問題も絡んで、周辺諸国との漁業をめぐる調整は外交問題に発展している。さらに、国際的な水産資源管理や海洋保護区の設定、海洋開発や補償ルールなど様々な分野で国際規範の形成が進むとみられる。

海洋政策は、水産分野への影響が大きく、今後の展開について注視していく必要がある。

3 林業

(1) 森林・林業政策

a 日本の森林・林業の概況

日本の森林は、40年生から50年生程度が中心林齢となる高林齢化が進んでおり、伐採・利用期にさしかかっている。一方、材価は1980年をピークに下がり続け、林業の収益性は極度に低下し、林家の林業離れが進み、伐採・搬出は進まず、間伐等の遅れから森林の荒廃が拡大している。

また、国際的な木材需給においては、経済発展著しい中国の木材輸入が急増しているほか、インド、インドネシア、マレーシア、サウジアラビア、トルコ、アラブ首長国連邦などの新興林産物輸入国の輸入が増大し、世界の木材輸入における日本の地位は低下している。

b 森林・林業再生プラン

こうしたなか、10年間で木材自給率（09年27.8%）を50%に引き上げるとする画期的な内容を含む林業政策である「森林・林業再生プラン」の最終とりまとめが昨年暮に農林水産大臣に報告された。本プランは、07年6月発表の民主党の森林・林業政策の事実上のマニフェストであった「森と里の再生プラン」をもとに、政府の政策として具体化を図ったものである。内容としては、「森林の有する多面的機能の持続的発揮」「林業・木材産業の地域資源創造型産業への再生」「木材利用・エネルギー利用拡大による森林・林業の低炭素社会への貢献」の3つの基本理念の下、木材などの森林資源を最大限に活用し、雇用・環境にも貢献するよう、日本の社会構造を「コンクリート社会から木の社会へ転換する」としている。

また、今後、10年間を目途に、路網の整備、森林施業の集約化、必要な人材の育成を軸として、効率的かつ安定的な林業経営の基盤づくりを進めるとともに、木材の安定供給と利用に必要な体制を構築し、森林経営主体（森林組合等）を明確にすることにより森林経営計画を策定し、提案型集約化施業を実施することにより、低コスト林業に徹するとしている。

しかしながら、日本の急峻な地形、立ち遅れた路網整備、零細な所有形態という特殊性のなかでグローバル価格での木材生産はかなり困難な課題ともいえる。また、09年には新築住宅着工数が約45年ぶりに80万

戸割れするという状況のなかで、木材需要も伸び悩んでいる。このような状況下、中長期的な林業政策の方向性と具体性が問われている。

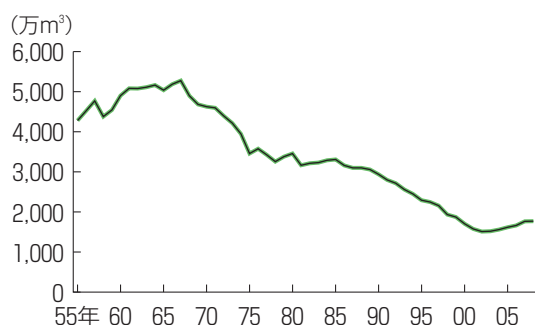
c TPP問題

昨年末、政府はTPPについて関係国との協議開始を閣議決定したが、農林水産省の影響調査によると、関税撤廃により林業では合板などが輸入品に押され、生産額が490億円減少するとしている。64年に我が国の林産物貿易の自由化がおこなわれて以来、関税率は順次引き下げられ、現在、丸太は0%、製材は0~4.8%、合板は6~10%であり、平均実行関税率（08年）は既に2.0%となっている。このように関税率は既にかなり低いものの、合板をはじめ他の品目でも少なからず影響を受ける見込みであり、TPP加入は10年間で自給率を50%に上昇させるとした森林・林業再生プランに矛盾している。

(2) 木材生産

木材生産は67年の5,274万 m^3 をピークに長期減少傾向が続いていたが、02年の1,509万 m^3 を底に増加傾向に転じ、07年1,765万 m^3 、08年1,771万 m^3 と増大した。しかし、09年は新設住宅着工数の不振により1,759万 m^3 と7年振りに減少した。これを木材自給率で見ると、02年の18.2%を底に07年22.6%、08年24.0%、09年27.8%と上昇している。09年は木材需要の減少により輸入量が急減したため、生産量が減少したにもかかわらず、

第11図 国産材生産量の推移



資料 林野庁「木材需給表」
 (注) 薪炭材, しいたけ原木を除く。

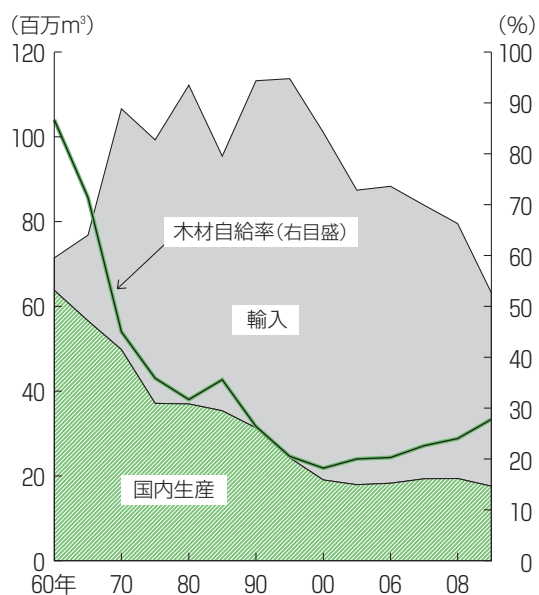
自給率は逆に上昇する結果となっている。
 近年の木材生産量の増大は住宅用材の国産材化によるものであるが、立木価格はスギでみると60年以前の価格というあまりにも低い水準にあり、国産材生産量が増えているといっても国産材供給が完全に拡大局面に入ったとは断定できない(第11図)。

(3) 木材需要・輸入

木材輸入量は、需要動向によって大きく変動しつつ、95年までは確実に増大してきたが、バブル崩壊後は住宅着工が96年の164万戸をピークに09年には79万戸にまで落ち込み、木材需要は大幅に減少した。そのため、に95年(住宅着工数147万戸)の輸入量は8,900万m³であったが、その後は09年の4,600万m³まで傾向的に大きく減少している(第12図)。

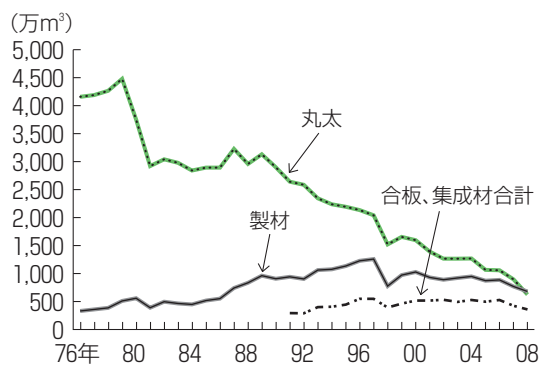
日本の木材輸入形態は、輸出国における丸太輸出規制や高付加価値製品の輸出振興等の政策を背景として、丸太から製品にシフトしている。その結果、08年には、丸太輸入量が(623万m³)が製品輸入量(678万m³)をついに下回った。また集成材や合板の輸

第12図 木材需給動向および木材自給率の推移



資料 林野庁「木材需給報告」「木材需給表」

第13図 木材輸入の動向(丸太・製材品)



資料 財務省「貿易統計」

入量も増大している(第13図)。
 丸太輸入は、南洋材産地国の資源減少、アメリカ等自然環境保護にともなう伐採規制、製品輸出への転換、丸太輸入国としての中国の台頭、ロシア丸太の高関税化等から、この10年大きく減少している。
 08年において、製材の輸入先はカナダから最大で264万m³であり、次いで欧州から201万m³を輸入している。合板はマレーシアから190万m³、インドネシアから84万

m³輸入しており，集成材の輸入先は欧州31万m³，中国12万m³である。

(4) 木材価格

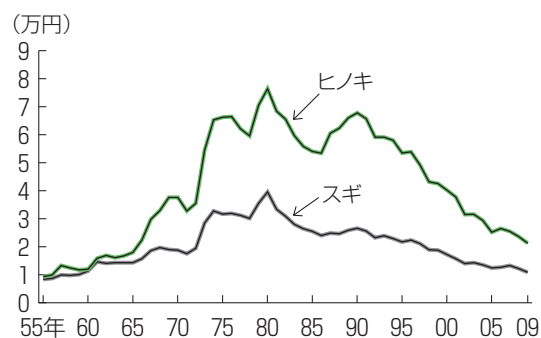
木材価格は輸入外材価格の影響が極めて大きいことから，国内の住宅着工等の需要のいかにかわかわらず，1980年をピークに下げ続け，スギの丸太価格は09年に立方メートル当たり10,900円となり，60年以前の価格まで低下した（第14図）。

この価格は需給における価格であり，当然ながら森林の持続的再生産可能な価格ではなく，林業の収益性は極度に低下している。

現在の木材価格では，森林所有者の高齢化もあって林業経営は衰退せざるを得ない。しかし，木材の需要が，国産材，外材といった区別ではなく，強度等の性能と価格の相対的バランスによる以上，安価な国産材の大ロットでの供給が求められている。

再生産不能な価格での出材は日本の林業にとって好ましいものではなく，低価格での材の販売を可能とする低コストでの伐木・造材および跡地造林の技術体系が必要である。

第14図 丸太価格の推移



資料 農林水産省「木材価格」

(5) 林業労働力

林業生産活動の停滞等に伴い，長期的に林業就業者は減少傾向にあり，05年には4万7千人まで減少している。また，就業者のうち65歳以上の割合は26%であり（全産業平均は9%），林業労働者は高齢化が進行している。しかし，近年，自然回帰的な価値観の見直し等により若者の林業への就業が増加し，若干ではあるが林業就業者の高齢化と減少に歯止めがかかりつつある。

例えば，林野庁では03年度から若者等を中心とした新規林業就業者の確保・育成をめざして，「緑の雇用事業」を実施しており，当事業による新規就業者の平均年齢は，開始当初は43.4歳であったが，徐々に低下して08年度には35.2歳となっている。また，年代別にみても，06年度以降，20歳代の新規就業者が最も多くなっている。その結果，35歳未満の若年者層の割合をみると，全産業が減少傾向にあるのに対し，林業では90年以降増加傾向で推移し，05年には13%になっている（第3表、第15・16図）。

また，08年度において林業への新規就業

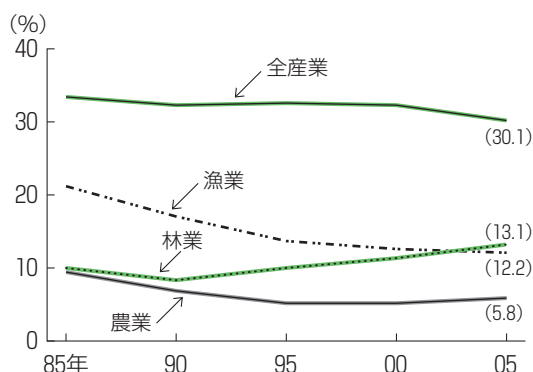
第3表 林業就業者数と高齢化の推移

(単位 万人，%)

	林業 就業者数	65歳以上 の比率	50歳以上 の比率
1960年	44	4.4	23.7
65	26	4.4	24.9
70	21	5.9	21.0
75	18	6.5	36.3
80	17	6.7	47.0
85	14	8.0	59.5
90	11	10.5	67.9
95	9	18.9	69.0
2000	7	24.7	67.4
05	5	26.2	54.5

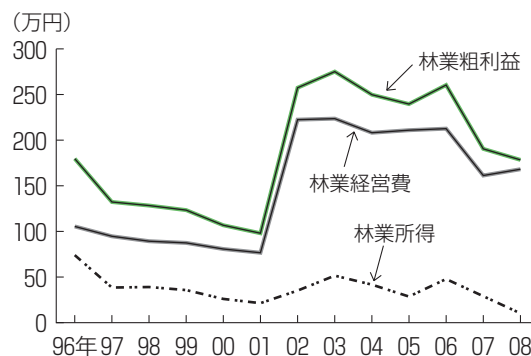
資料 総務庁「国勢調査」

第15図 農林水産業における若年者率の推移



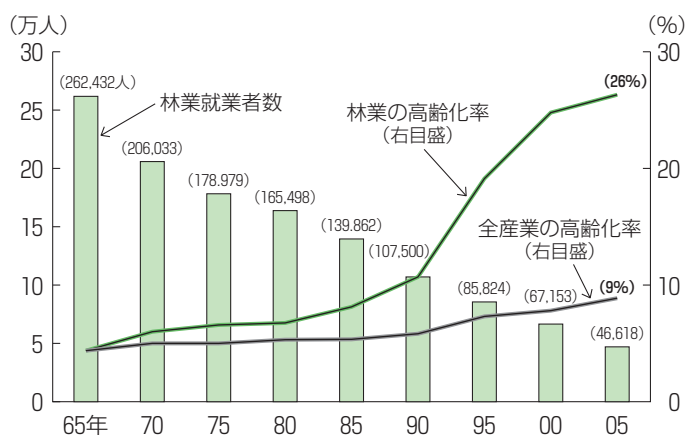
出典 林野庁「森林・林業白書」より作成
資料 総務省「国勢調査」
(注) 若年者率とは、就業者総数に占める35歳未満の割合。

第17図 林家の林業経営の動向



資料 農林水産省統計情報部「林家経済調査報告」
(注) 02年より対象を変更したため統計は連続していない。

第16図 林業就業者数及び高齢化率の推移



出典、資料とも第15図に同じ

林業経営を実施している（施業を行っている）林家」と厳密にしたためであり1林家当たりの平均保有山林面積が47.6ha（01年）から88.4ha（06年）に増大している。

なお、定義を変更したのは、施業を実施しない「施業放棄林家」が増大したためである。

このように、「産業・生業」としての林業は存続の危機に瀕しており、環境保全も困難になっている。

者は3,353人で、前年度に比較して10%増加しており、07年度に続き2年連続の増加となっている。

(6) 林業経営

林業所得は減少が続いており、08年の林業所得は林家1戸当たり10万3千円（所有森林面積20ha以上層）に過ぎない。

なお、第17図において02年から林業所得が増大しているのは、統計対象の林家の定義を「単なる山林保有林家」から「現実に

(7) 今後の課題

「森林・林業再生プラン」は、まとまった広域の森林を統括するフォレスターのもとで、森林組合等が森林所有者から経営を委託された経営主体としてプランナーを擁し、まとまった団地での提案型集約化施業を実施する、という全体像を示しており、これにより森林・林業がシステマティックかつ効率的に営むことができるとしている。

しかし、そこには決定的に欠けている論点がある。それは山元手取り価格にかかる

政策である。国産材の生産量を増大させ自給率を上げて行くにしても、川上に持続的生産可能な利益が残っていくことが必要であり、そうでなければ林業経営の継続は不可能である。

川上が木材を低コストで無理なく供給でき、なおかつ適正な利益を確保できる構造を実現しなければならない。そのためには、補助金等の政策、木材流通システム、林業作業システム、林業技術のすべての政策を結集してこの難題を克服していく必要

があろう。

今年、国連が定めた国際森林年であり、日本においても様々な取組みが計画されている。国際森林年は、世界中の森林の持続可能な経営・保全の重要性に対する認識を高めることを目的としており、日本としてもその趣旨にふさわしい具体的行動が期待されている。

<1> (しみず てつろう)

<2> (こうのす ただし)

<3> (あきやま たかおみ)

