

台湾の米生産調整の経過と実情

台湾に見る“日本の近未来”への対応

特別理事 蔦谷栄一

〔要 旨〕

- 1 米生産調整は、構造政策、担い手等問題の根幹に位置する最重要課題である。石破農林水産大臣の発言をきっかけに、米生産調整をめぐる議論は白熱化している。
- 2 米生産調整問題は、わが国だけでなく、北東アジアに共通した問題であり、なかでも台湾での米生産調整は50%を超えており、休耕や耕作放棄により荒廃した水田も多い。
- 3 2008年3月には総統選挙が行われたが、07年秋以降の穀物価格上昇と食料需給逼迫もあって、農業政策のあり方が総統選挙の争点の一つとなった。
- 4 1984年に開始された生産調整は、90年代中ごろまでは転作が主であったが、90年代後半から休耕のウェイトが高まり、WTO加盟以降はほとんど休耕によって生産調整が行われてきた。
- 5 当選した馬英九総統は、これまでの保証価格による米の政府買上制度、水田・畑地利用調整後統計画を継続しながらも、「小地主大借地農」政策を打ち出した。これによりこれまでの米中心、かつ休耕に重点を置いた抑制的農業政策から、米に限らず多様な農産物を、借地によって規模拡大し増産に転じていくことにしている。
- 6 小地主大借地農政策の具体的推進方策として、高齢農業者のリタイア促進策、06、07年の連続休耕地の賃貸促進、小地主所有農地の賃貸奨励、大借地農による規模拡大・企業化支援、農地銀行のサービス管理機能強化、に取り組みつつある。
- 7 併行して健康農業、卓越農業、楽活農業の三つを基軸とする高付加価値農業を目指しており、健康農業の柱として有機農業が位置づけられている。
- 8 政権交代を機に、米保証価格買上制度を維持しつつ、政策の大転換をはかったことは大いに評価されてしかるべきである。しかしながら新政策に対する生産者等の反応は区々であるとはいえ、総じて新政策の実効には懐疑的であり、特に農地の流動加速化促進については不安を持つ者が多い。
- 9 わが国での米生産調整のあり方については、台湾と同様、完全自由化や生産調整の強化という両極に解はなく、両者の幅の中で現実的な途を探り出していくしかない。食料の安定供給は国の責任であること、“水田フル活用”に対する助成措置を恒久化していくこと、農地集積にインセンティブが働く仕組みとしていくこと、を基本に、国民の理解を獲得していくことが肝要である。

目次

はじめに

1 台湾の米生産と流通

(1) 米生産面積・生産量推移

(2) 消費量推移

(3) 米流通の仕組み

2 米生産調整と財政負担

(1) 生産調整の推移

(2) 生産調整政策の変遷

(3) 休耕奨励金等給付額と財政負担

3 休耕から増産への農政転換

(1) 転換農政の柱立て

(2) 小地主大借地農政策

(3) 高付加価値農業

4 生産現場の実態と政策への反応

(1) 米生産・経営の実態

(2) 新政策への反応

5 日本の米生産調整政策を考える

(1) 台湾の政策をどう見るか

(2) 日本の米生産調整政策をどうするか

むすび

はじめに

本(2009)年2月に、石破農林水産大臣が、選択性も含めて米生産調整手法の見直しを検討する旨の発言をして以来、米生産調整、減反をめぐる議論が白熱化した。「骨太の方針2009」では先送りされたが、米生産調整の見直しを中心とする米政策の改革が来たるべき衆議院選挙の争点の一つとして位置づけられる可能性もある。

米生産調整は、構造政策、担い手等問題の根幹に位置する最重要課題である。現状での論議は、生産調整を廃止して生産を自由化し、供給過剰にともなう価格下落による生産者の所得減少については補填していくべきであるとする主張から、生産調整は不可欠であり、さらに人口の減少等による米需要量の減少を見越して生産調整の一段の強化をはかるべしとする意見まで、大きな幅の中で展開されている。いずれにして

も現状の米政策は限界にあり、見直しなくして限界を突破していくことは困難であるという認識では共通しているといえる。

ところで食生活の変化にともなって米消費量が減少し米生産調整を余儀なくされるとともに、食料自給率の低下を招いているのはわが国固有の現象にとどまらない。アジアモンスーン地帯の中で経済成長を実現してきた韓国、台湾を含む北東アジアは、共通した問題に直面している。なかでも^(注1,2)台湾は、食料自給率30.6%(カロリーベース、^(注3)07年(以下同じ))、国民一人当たり年間米消費量47.5kgにまで低下しており、この結果50.2%と50%を超える米生産調整が実施されている。

台湾はわが国以上に深刻な状況にあるといえるが、目下、大胆な政策転換をはかりつつあり、限界的状況からの脱皮に懸命に取り組んでいる。本稿では台湾の米生産・需給等実態を踏まえて、台湾における米政策の展開と課題等を紹介することにより、

わが国における米生産調整のあり方について、北東アジアの視点をも踏まえて整理していくことをねらいとする。

(注1) 台湾の国土面積は36.0千km²と九州(39.8km²)よりやや小さい。人口は23,063千人(2009年5月現在。九州の人口は13,231千人(2006年))。

(注2) 台湾農業の発展経過等については拙稿「台湾における有機農業、減農薬・減化学肥料栽培の取組実態」の「<補論>台湾農業の動向とWTO加盟への対応」を参照願いたい。

(注3) 金額ベースでの食料自給率は72.5%(07年)

1 台湾の米生産と流通

まず、この(09年)6月下旬に台中南部の彰化県周辺や台北北部の宜蘭県の水田稲作の現場を歩いてみての印象を記しておく。

彰化県は台湾でも有数の穀倉地帯であり、良質米の産地でもある。幹線道路周辺の水田はモザイク状に野菜等が生産されているとはいえ、おおむね稲作が行われ、手入れもよくなされているが、少し幹線道路を外れば、緑肥作物がちょろちょろ生えただけの水田も多く、耕作放棄されて雑草が繁茂している水田も少なくない。

宜蘭県は、13kmの長さのトンネルが2年前に開通して台北から高速道路を使って1時間前後で往復できるようになったことから、台北の金持ちが幹線道路周辺の農地を購入して立てた別荘が水田地帯に点在している(注4)。ここも休耕水田や転作水田は多いが、山間部に入ると、棚田のほとんどは耕作放棄地化した状態にある。

すでに田園は荒廃しつつあり、よく手入

された“瑞穂の国”というイメージからはかけ離れ、なんとも寂しい風景が展開されていたのである。

ここで台湾の米生産の概要を俯瞰しておきたい。

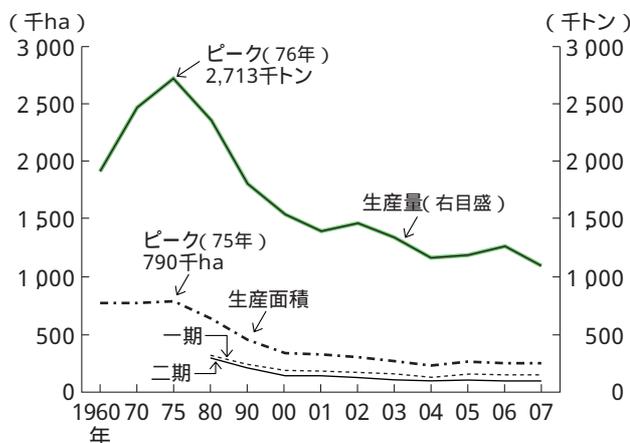
(注4) 台湾では農地は誰でも購入することができる。農地の転用規制は存在するものの、760坪以上の農地であれば、その10%までは許可なくして宅地としての利用が可能となっている。

(1) 米生産面積・生産量推移

台湾は二期作を基本的な作付け体系としている。米生産面積と生産量の推移は第1図のとおりであるが、数値は一期と二期を合計したものである。米生産面積、生産量とも、1975年前後をピークとして減少傾向をたどっており、直近(07年)ではピーク時に対する割合は生産面積で32.9%、生産量で40.5%にまで減少している。期別では、二期作での減少がより大きい。

なお、生産されている米の種類は、ジャポニカ米とインディカ米であるが、ジャポニカ米が全体の87.1%(07年)を占めてい

第1図 米生産面積・生産量推移



資料 行政院農業委員会農糧署

(注)1 一期は一期作、二期は二期作の生産面積。

2 生産量は玄米ベース。

る。ジャポニカ米は主食用で、インディカ米はビーフン等の加工原料として利用される。

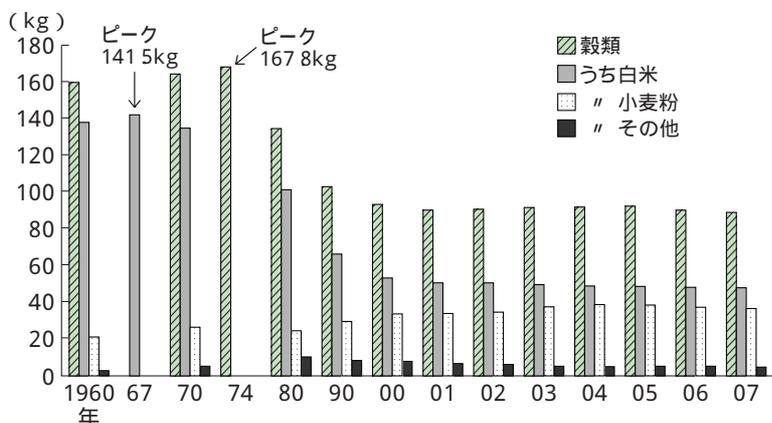
(2) 消費量推移

米を含む穀類の国民一人当たり年間消費量の推移を見たものが第2図で、米(白米)の消費量は1967年の141.5kgがピークであったが、03年には50kgを割り込み、直近(07年)ではピーク時の33.6%に過ぎない(注5)47.5kgにまで落ち込んでいる。

穀類全体での消費量は、74年の167.8kgをピークに減少してきたが、直近では88.3kg、その52.6%と、相対的に減少幅は小さい。これは米の消費量は減少しながらも小麦粉の消費量は05年まで増加傾向をたどってきたことが大きく影響しており、食生活の変化が大きかったことを示している。

(注5) 日本では国民一人当たり年間消費量はピークが62年の118kgで、直近(07年)では61kgと、ピーク時の51.7%となっている。

第2図 米消費量推移(国民一人当たり年間)



資料 行政院農業委員会農糧署

第1表 09年政府米買上数量・買上価格

	買上数量 (kg/ha)			買上価格 (元/kg・籾ベース)		
	一期作	二期作	合計	一期作	二期作	加重平均
計画買上	1 920	1 440	3 360	23		20 24
補導買上	1 200	800	2 000	20		
余剰買上	3 000	2 360	5 360	18 6		
合計	6 120	4 600	10 720			

資料 行政院農業委員会農糧署
(注) 1元=2.89円(09年7月6日現在)

(3) 米流通の仕組み

米流通の形態は、現状、政府米、契約米、一般米の三つに大別される。

政府米は、毎年、生産量の20%が政府によって買い上げられて備蓄される(注6)。保証価格による計画買上げが基本となるが、生産過剰が深刻であることから、計画買上げよりもやや低い価格で買い上げられる補導(輔導)買上げ、そしてさらに低い価格で買い上げられる余剰(余糧)買上げの三つがある。それぞれ生産面積当たりの買上数量とあわせて、買上価格があらかじめ明示される(第1表)。

契約米はグループ化した生産者と米卸会社とが契約を結び、あらかじめ売買価格と数量、米管理等について決められる。実態的には農協(農会)が生産者をグループ化し、営農指導等をつうじて高品質米生産を誘導しているものが多い。

政府米、契約米以外が自家消費を含む一般米となる。高品質のものは契約米、低品質米は政

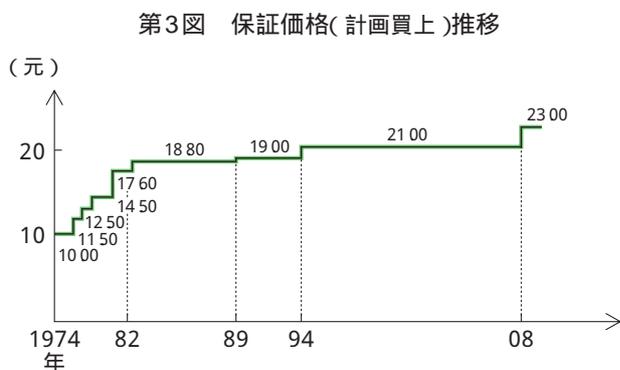
府米として出荷され、そうでないものは一般米となる。

政府が買い上げる保証価格が米価全体の指標となると同時に、価格を下支えする役割を果たしている。政府買上価格は保証価格買上制度に基づき、コストに、コストの20%相当分を上乗せした価格を基本とし、情勢によってはこれに政治加算されて保証価格としての買上価格が決定される。

保証価格買上制度は1974年に開始されているが、その直接的な背景としては、当時、米生産量が減少をたどっていたこと、政府による米のグリップが低下してきたこと、石油危機にともなう食料逼迫と米生産コストの上昇があり、間接的な背景としては、農家と非農家の所得格差の拡大、農家の稲作選択誘導があったことが指摘されている。^(注7)

保証価格買上制度導入の当初は、政府による買上数量に制限がなく、全量を買上対象としたことから、米の生産過剰を招くこととなった。このため77年から買上数量に制限が設けられている。

保証価格の推移は第3図のとおりで、08年の価格引上げは、総統選挙対策としての



資料 行政院農業委員会農糧署「中華民國九十六年台湾糧食統計要覽」

(注) 08年の保証価格引上げは二期のみで、一期は据え置かれた。

政治加算だといわれている。

(注6) ねらいは備蓄というよりは、米生産過剰の解消と価格下落の防止に置かれている。政府自体は倉庫を有しておらず民間に委託管理している。備蓄した米は、軍隊給食や学校給食、援助米、飼料原料として供給される。なお、米輸入は02年にミニマムアクセス米が輸入されたが、03年以降は関税化に切り替えている。

(注7) 楊明憲「稲作政策の変遷と特徴」(メモ)

2 米生産調整と財政負担

保証価格買上制度が1974年に導入されて以降、米生産は過剰傾向をたどり、財政負担も過大になってきたことから、84年に生産調整の実施に踏み切り、現在まで継続・拡大されてきている。

(1) 生産調整の推移

米生産調整の推移は第2表のとおりで、84年に米生産調整を開始して以降、年々生産調整面積を増加させてきたが、90年代はおおむね横ばい傾向を続けてきた。これが02年のWTO加盟を踏まえて、03、04年には生産調整を大幅に拡大している。

また生産調整方法は、緑肥栽培だけによる休耕と転作とに二分されるが、90年代中ごろまでは転作が主であった。これが90年代後半から休耕のウェイトが高まり、特にWTO加盟以降はほとんどが休耕によって生産調整が行われてきた。

なお、休耕面積22万haとは別に、耕作放棄地が約2万ha存在する。

第2表 生産調整面積推移

(単位 ha, %)

	休耕 / 緑肥面積			転作面積			休耕転作面積			水稻栽培面積			A / A + B
	一期作	二期作	合計	一期作	二期作	合計	一期作	二期作	合計 A	一期作	二期作	合計 B	
84年	1,325	4,416	5,741	24,261	35,225	59,486	25,586	39,641	65,227	285,903	301,283	587,186	10.0
85	4,270	11,602	15,872	35,600	45,522	81,122	39,870	57,124	96,994	277,533	286,859	564,392	14.7
90	24,708	57,127	81,835	51,576	48,705	100,281	76,284	105,832	182,116	242,422	212,995	455,417	28.6
95	13,772	47,198	60,970	57,456	57,909	115,365	71,228	105,107	176,335	197,591	165,908	363,499	32.7
00	44,098	85,411	129,509	23,967	28,512	52,479	68,065	113,923	181,988	195,057	144,892	339,949	34.9
05	91,901	123,801	215,702	18,460	24,056	42,516	110,361	147,857	258,218	158,452	110,571	269,023	49.0
06	95,692	126,508	222,200	17,730	24,963	42,693	113,422	151,471	264,893	155,248	107,940	263,188	50.2
07	97,598	125,040	222,639	16,394	22,759	39,153	113,992	147,799	261,792	155,459	104,657	260,116	50.2

資料 行政院農業委員会農糧署

(2) 生産調整政策の変遷

生産調整の取組みについて具体的に見ると、1984年から97年一期までは水田（稲田）転作計画によって、転作に重点を置いた生産調整が推進されてきた。しかしながら転作でトウモロコシ等が生産されたが、生産過剰による価格低下を招くことになった。このため米は保証価格買上制度によって米価の安定をはかるとともに、農家所得の増加をはかっていくことが意図されてきた。

97年二期以降は水田・畑地（水旱田）利用調整計画、そして水田・畑地利用調整後続計画によって、これまでの転作重点の方針を転換し、休耕を主に生産調整が行われることになった。これはWTOへの加盟を念頭に置いて、転作作物の生産過剰にともなう価格下落による財政負担の増加を回避するとともに、米の生産と価格の安定、WTOルールの遵守、農民福祉の強化、水田の生態系維持、農地の持続的利用をねらいとするものであった。

(3) 休耕奨励金等給付額と財政負担

水田・畑地利用調整後続計画にもとづいての休耕や転作等に対する09年の補助金水準は第3表のとおりであり、一期、二期それぞれに支払われる。

転作で飼料用トウモロコシを生産する場合には45,000元 / haであるが、休耕して緑肥を栽培する場合と同額が支払われる。転作の場合には種子代、機械償却費等のコストがかかるのに対して、休耕の場合には緑肥にかかる種子代等はかかるもののコストは低く、また手間もはるかに少なくすむ

第3表 09年休耕奨励金等水準

(単位 元/ha/每期)

		金額
奨励	輪作地区特産品等作物奨励	24,000
奨励	契約 トウモロコシ	45,000
	青刈トウモロコシ・牧草	35,000
直接給付	休耕 緑肥作物	45,000
	生産環境維持	34,000
	特殊休耕地基礎給付	27,000
	景観作物	45,000
	造林	45,000

資料 行政院農業委員会農糧署

第4表 休耕および米買上げにかかる財政支出

(単位 千元, %)

	輪作奨励金		休耕給付		保証価格買上支出		合計
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額
00年	1,184,806	7	5,113,378	31	10,261,773	62	16,559,957
01	1,186,284	8	5,453,825	36	8,558,112	56	15,198,221
02	1,224,287	8	6,885,997	43	8,086,359	50	16,196,643
03	1,082,288	6	8,059,538	44	9,223,542	50	18,365,368
04	939,305	6	10,590,390	63	5,286,902	31	16,816,597
05	961,012	6	9,570,695	62	4,294,128	29	14,825,835
06	961,554	6	9,875,447	65	5,069,505	32	15,906,506
07	880,576	6	9,913,301	62	4,406,073	29	15,199,950

資料 楊明憲「台湾稲米保価收購與休耕給付政策之検討與展望」

ことから、総じて休耕にインセンティブが働く補助金体系になっているといえる。

第4表は休耕および保証価格による米買上げにかかる財政支出の推移とその構成変化を見たものである。財政支出が減少していると同時に、保証価格による米買上げのための支出は急激に縮小しており、休耕にかかる財政支出が急激に増加している。

3 休耕から増産への農政転換

上述のとおり、WTOに加盟して以降は、休耕を主とした米生産調整が農政の柱とされてきたが、ここにきて小地主大借地農政策に踏み出すとともに、これまでの政策を統合して増産へと政策を大きく転換しつつある。

(1) 転換農政の柱立て

従前からの保証価格による米の政府買上制度は維持されるとともに、水田・畑地利用調整後統計画も引き続き展開されてい

る。すなわち保証価格による買上制度によって米生産に対するインセンティブを与えながら、一方で水田・畑地利用調整後統計画により米生産の抑制をはかっている。米生産については二つの相反する政策によりバランスをとりながら、08年に打ち出した「小地主大借地農（小地主大佃農）」^(注8)政策によって、米以外の作物

も含めた構造改善と増産をめざしている。小地主大借地農政策は半年強のモデル地区での試行を経て、09年6月から本格的に取り組みが展開されている。

小地主大借地農政策の導入は、まさにこれまでの米中心、かつ休耕に重点を置いた抑制的農業政策を転じて、米に限らず多様な農産物を、借地によって規模拡大した小地主大借地によって増産していくことを目指している。

(注8) 行政院農業委員会の日本語訳パンフレットでは「小地主大佃農」を「小地主大小作農」と訳しているが、ここでは実態を踏まえて「小作農」ではなく「借地農」とした。

(2) 小地主大借地農政策

a ねらい・背景

台湾農業は日本と同様に、零細小規模の農業経営、高齢化の進展、過大な米生産調整負担等の問題を抱えてきたが、02年のWTO加盟にともない縮小均衡的政策へと舵を転じてきた。その結果が食料自給率31%と米生産調整比率50%に象徴される農業の停滞、農村の活力喪失である。

ところが一昨(07)年からの食料需給逼迫にともなう穀物価格高騰が相対的に台湾農業の競争力を引き上げることになり、あらためて台湾農業のあり方が問われることになった。昨(08)年の総統選挙では農業政策が争点の一つとなり、当選した馬英九総統が掲げたマニフェストを具体化したのが小地主大借地農政策である。これまでの陳水扁政権における休耕中心の政策が、生産しないにもかかわらず補助金を出すのはおかしい、との国民からの強い批判があったことに対応したものである。

b 目指す方向

農業者の高齢化にともない高齢農業者のリタイアを促進する仕組みを導入するとともに、若い担い手に農地を集積し、農業経営構造を改善して、生産コストの削減、競争力の強化をはかろうとするものである。

このため五つの推進対策を掲げている。

若年化：若い専業の担い手を育成・確保して、企業的経営を推進する。

規模化：経営規模を拡大して、経済性を向上させる。

集中化：農地の集積をはかり、生産コストの低減をはかる。

効率化：農業の生産・販売・経営機能を統合して、農産物の競争力を高める。

安全化：トレーサビリティ、吉園圃(わが国の特別栽培農産物に相当)やCAS(優良農産品)への取組みにより安全性の確保をはかる。

c 対象とする担い手

政策の対象とする担い手は、小地主と大借地農に二分される。小地主は農地の所有権を有する自然人で、基本的に18歳以上55歳以下の専門性を有している者とされる。

大借地農は産銷班(生産・出荷を行う生産者グループ)、合作社(農会から独立した生産者グループ)、農会(日本の農協に相当)、農企業に分かれる。(第5表)

小地主は経営面積1ha以上、大借地農は10ha以上が条件とされている。

d 具体的推進方策

五つの推進対策を実践していくため、次のような具体策が講じられている。

高齢農業者のリタイア促進策

高齢農業者が農業従事を辞めた場合でも、農民保険の資格を維持できることとし、毎月6千元の手当てを継続して受給できる。

2006、07年の連続休耕地の賃貸促進
06、07年の間で、2期連続して休耕した農地については、3年(または1年)以上賃貸する場合には、地主が受け取る賃貸料は50千元/ha・1期(または45千元)以上とし、政府はそのうち40千元(または35千元)を負担する。賃借人の負担は10千元/ha・1期以上となる。

小地主所有農地の賃貸奨励

長期に賃貸借する農地にかかる賃借料の一括または分割支払いを可能とするよう、農業政策特別貸付金により土

第5表 担い手の条件

種類	基本条件	産業別の規模条件	
		基本的な参入条件	農地賃借後の総経営面積規模
専業農業従事者	年齢18歳以上55歳以下で、かつ、次に掲げる条件に該当する者 1 農業学校または農業に関する学部の卒業者 2 農業生産に満2年以上従事した経験がある者または「産銷班の設立及び指導弁法」に基づき、産銷班に参加して2年以上になる班員 3 「農場登記規則」に基づいた登記記録のある農場主 4 庭師計画または漂鳥計画の受講生で、かつ、受講時間が40時間以上に達する者 5 最近5年以内に、政府機関、学術機構または農会・漁会が主催した農業教育訓練を、累計40時間以上受講した者	農業経営に従事する者で、農業経営に従事するための農地を有し、同一郷・鎮または隣接郷・鎮に所在し、所有農地と借用農地が合わせて1ha以上に達する者	・果樹:2ha ・稲作:5ha ・雑穀:2ha ・野菜:2ha ・花き:2ha ・特用作物:2ha ・有機農業:2ha ・飼料作物:10ha ・牧草作物:5ha
産銷班	「農業産銷班の設立及び指導弁法」に基づいて設立された産銷班	登記記録のある産銷班で、農業経営に従事するための農地を有し、同一郷・鎮または隣接郷・鎮に所在し、所有農地と借用農地が合わせて10ha以上に達する者	・果樹:20ha・稲作:30ha ・雑穀:20ha・野菜:15ha ・花き:15ha・特用作物:15ha ・有機農業:15ha ・飼料作物:25ha ・牧草作物:20ha
合作社	「合作社法」に基づいて設立された農業合作社	登記記録のある合作社、農会または農企業であり、農業経営に従事するための農地を有し、当該組織の業務区域内の同一郷・鎮または隣接郷・鎮に所在し、所有農地と借用農地が合わせて10ha以上に達する者	・果樹:30ha・稲作:40ha ・雑穀:30ha・野菜:20ha ・花き:15ha・特用作物:25ha ・有機農業:15ha ・飼料作物:35ha ・牧草作物:30ha
農会	「農会法」に基づいて設立された農業従事者団体		
農企業	適法に登記が行われた農企業・会社		

資料 行政院農業委員会

地賃借料融資が行われる。3年以上の賃貸借を原則とし、大借地農は農会または農業金庫から長期無利息資金を借り入れることができ、農会等に対しては政府から市場金利との差額が補填される。

また賃貸借農地を確実に返してもら(注9)うことができるよう、三七五減租条例の適用除外にするとともに、農地の管理監督の徹底をはかる。

大借地農による規模拡大・企業化支援

貸付金利0%の農業政策特別貸付金による土地賃借料融資に加えて、同じく農業政策特別貸付金による年利1.0%の企業化経営融資を利用するこ

とができる。また企業化に必要な生産・製造・貯蔵・販売等に関する共同利用施設に対しては優先して補助が行われる。

農地銀行のサービス管理機能強化

農地情報を一元化して、賃貸借の仲介サービスの強化をはかるとともに、小地主大借地農政策の広報宣伝に努める。

(注9) 1949年に成立した三七五減租条例では、借地期限が切れても、借地人が借地の継続を希望する場合は、借地契約は継続しなければならないとされている。ただし、2000年1月27日以降に借地契約したものについては、修正農業発展条例により三七五減租条例の適用除外とされていることから、2000年1月26日以前の借地契約が本措置の対象となる。

(3) 高付加価値農業

小地主大借地農政策では、農地の賃貸借により経営規模拡大を誘導しようとしているが、そこで生産される農作物は米・稲作にとどまらず、野菜・果樹・花き、飼料作物に加えて有機農業も想定されている。

別途、09年5月に行政院農業委員会から「精緻農業健康卓越方策」^(注10)が出され、高付加価値農業への取組推進が行われている。

精緻農業は、その三つの基軸として、健康農業、卓越農業、楽活農業をあげている。

a 健康農業

吉園圃やCAS、さらにはトレーサビリティへの取組みを強化しながら安全・安心レベルを向上させ、さらには有機農業への取組みにもチャレンジすることによって台湾を「無毒農業島」にしていくことを目指している。

現状(08年)、吉園圃による栽培面積は25千haで、耕地面積の3%を占めているが、2012年を目標に吉園圃による栽培を倍増させ、50千ha、6%にまで引き上げる計画にしている。また有機農業については、現状、栽培面積は2.4千ha、耕地面積比率では0.29%に過ぎないが、^(注11)2012年には耕地面積比率を0.61%にまで引き上げる意欲的な目標が掲げられている。

有機農業については小地主大借地農政策でも、規模拡大した小地主大借地農の生産モデルの中に明示されており、台湾農業の柱の一つとしてしっかり位置づけられている。^(注12)

b 卓越農業

卓越農業は、台湾が置かれた地理的条件と世界でも高いレベルにある農業技術を生かして、高品質で高価格の農産物・水産物の生産をはかろうとするもので、中国への輸出も視野に置かれている。特に、蘭の栽培や、石斑魚や観賞魚の養殖に力を入れようとしている。

c 楽活農業

楽活農業は、農林水産業をつうじてのレジャー振興と、特産品づくりがその取組内容となっている。

森林浴や魚釣り、グリーンツーリズムによって、2012年には都市から農村への来客数を3千万人以上とし、これにともなう観光収入を倍増させるとともに、これらによる就業人口の増加を09~12年までの累計で12千人にまでもっていくことを目指している。

また特産品作りでも、お茶、酒、米、竹製品等により売上げを倍増させるとともに、やはりこれらによる就業人口の増加を09~12年までの累計で4.3千人にしていくことを目標としている。

(注10) 精緻農業といえば、日本語では精密農業(Precision Agriculture)がイメージされるが、台湾では高品質・高価格を内容としていることから、ここでは高付加価値農業とした。

(注11) 行政院農業委員会の資料では、日本の有機栽培面積は8.1千ha、耕地面積比率は0.16%となっている。

(注12) 有機農業は有力な需給調整手段として理解されている。なお、吉園圃等とともに、07年に施行された農産品安全検証管理法の中で規定されている。

4 生産現場の実態と 政策への反応

こうした農業政策の大転換について、生産者をはじめとする関係者はどう受け止めているのか、生産現場の実態とあわせて紹介する。

(1) 米生産・経営の実態

a 彰化県田中鎮

田中鎮の中に、4年前に20～60名からなる班が四つつくられ、ここを専業区として契約米栽培に取り組んでいる。生産された米は正新製米股份有限公司をはじめとする三つの米卸会社に集荷され、ここで脱穀・精米・乾燥・保管が行われて、量販店等へ出荷される。彰化県はもともと良質米の産地であるとともに、田中鎮の契約米によるおみやげセットが好評で、高値販売が可能となっている。生産者への米代金は、収穫時の平均産地価格に150元もしくは200元（いずれも60kg当たり）上乘せした価格が支払われる。

営農指導は田中鎮農会が行うとともに、包装も含めたマーケティングも農会が主に担っており、農会は班と食料卸の仲介機能だけにとどまってははいない。当地域で生産される政府米は、農会が集荷・保管しており、政府から保管料収入が入る。また契約米、政府米等の生産にともなって必要とされる生産資材の供給も行っている。

集まってくれた専業地区内の10名ほどの

生産者の平均年齢は、60歳をけっこう上回っているように見受けられたが、40歳台の生産者もいた。農会の理事をしている農家は、他に事業を持っていることもあって農地はすべて貸し出していたが、残りの生産者は契約米生産の班メンバーとして米生産に取り組んでいる。当専業地区では借地による規模拡大をすすめてきており200haもの契約米生産を行っており、またトレーサビリティにも配慮している。今後、一段の規模拡大をはかり、米を増産していくかどうかは、販売を担っている米卸会社の意向次第だ、^(注13)という。

b 彰化県福興郷

福興郷では二ヶ所でヒアリングを行ったが、一ヶ所目は女性3人を含む7人ほどの生産者で、平均年齢はやはり60歳をけっこう上回っているように見受けられた。中心になって話をしてくれた65歳前後の農家は、所有農地0.4ha全部を休耕して緑肥を植えているが、補助金だけではとても生活はできないことから、台中に稼ぎに出ているという。後継者もないことから、10年後には休耕がもっとも増えるだろうと予測していた。なお、集まった場所の農地は、休耕して緑肥を植えたそうであるが、ほとんど管理できておらず、農会から休耕とは認められず、緑肥を植え直さなければ、この期は補助金がもらえないという。

もう一ヶ所では平均年齢70歳を上回るお年寄り10人ほどが集まってくれた。当地はもち米の品質がいいということで、2人ほ

どがもち米を生産していた。これ以外の人たちは農地を借地に出しており、これらを借り受けている大規模農家は、大農機具を使ってサツマイモを生産しており、サツマイモの一部は加工して出荷している。今、モチ米を生産している農家も後継者はおらず、一方、農地を集積してサツマイモを生産している農家も、規模拡大は限界にきていることから、これから先は借地に出すこともままならなくなって、休耕が増えるしかない、としている。

c 台北県貢寮郷

以前、村長を40年余にわたって勤めた85歳の農家は、当地域は米の収量が彰化県の半分で、品質もよくないことから、米を作るよりは休耕して補助金をもらうほうが良いという。年寄夫婦と娘の3人暮らしであるが、週末になると台北等に住む子供や孫たちが集まってきて、のんびりとすごしていくそうだ。

周辺の水田は、一部が転作により自給用の野菜が生産されている程度で、ほとんどは休耕か耕作放棄されていた。とはいえ当地区は生態環境保全に力を入れており、小川にはたくさんの魚が泳ぎまわり、夜には蛍が群舞するなど、そのままの自然が残っ

てもいる。
(注13) 農会も契約米を扱う米卸になることも可能であるが、田中鎮農会は、乾燥機や保冷設備を持たないことから米卸に参入できずにいる。農会のマーケティングにより契約米の高値販売が実現できているものの、利益の多くは米卸会社に帰属しているという。

(2) 新政策への反応

地域によって新政策の対応は大きく異なるが、総じて新政策の実効性には懐疑的であり、特に農地の流動化促進策については不安を持つ者が多い。

生産者、農会、学者・研究者の新政策に対する反応は次のとおりである。

a 生産者

< 政策全般 >

・政策が大きく転換したことは知っている。政策そのものはいいと思うが、実行は難しい。(福興郷)

< 農地の賃貸借 >

・農地銀行はコンピュータを使って農地の仲介・斡旋をしようとしているが、農地はよく知っている人にしか貸したくない。(共通)

・休耕で45千元/haの補助金がもらえるが、肥料代、種子代を差し引くと20千元しか残らない。緑肥にかかる手間を勘案すれば、休耕するよりも農地を貸し出して15千元もらうほうが有利だ。(田中鎮)

< 規模拡大 >

・担い手対策は評価できる。米の場合、5haが損益分岐点で、7haを上回れば稲作で自立していける。大卒よりも高い収入が可能になる。(田中鎮)

・借地により規模拡大すると、農地のゾーニングがしっかりしていないところ

が多く、水管理のたびにトラブルが発生する。(田中鎮)

- ・小地主が分散して農地を所有しており、これを集積していくことは難しい。(福興郷)

<その他>

- ・米生産で比較優位を持っており、もっと米を生産したい。生産調整には反対である。(田中鎮)
- ・農地を使って米を生産するにしても、自分で耕作するより、代行センターに作業委託をするほうがいい。(田中鎮)
- ・合作社の中には、農家から米を安く買って、市場で高く売るものもあり、合作社が米価格の形成なり安定を乱している。(田中鎮)
- ・これからは量より質を追求しなければならない。安全・安心ニーズへの対応とトレーサビリティが重要である。(田中鎮)
- ・有機農業は、気象条件等からして農薬なしでの栽培は容易ではなく、頑張っても1haが限界。手間がかかる割には有機農産物の価格は安い。(田中鎮)

b 農会

- ・新たな政策には賛成であるが、これを実行していくには問題点も多い。特に、農地については、政府が対策を講じてはいるものの、いったん貸し出しすれば戻ってこなくなるのではないかという生産者の不安が強い。(福興郷農会)

- ・政府は農民のことを考えた政策を講じていない。(田中鎮農会)

c 学者・研究者

- ・構造改革、休耕から転作・増産の流れについて異論を持っている学者・研究者は少ない。(台湾大学・呉栄杰教授)
- ・生産面のみが強調された政策にとどまっており、環境や地域対策等は不十分で、将来ビジョンとはなりえていない。(台湾大学・呉栄杰教授)
- ・米について保証価格制度が残る中で、転作推進は難しい。またリタイアするよりも保証価格制度の下で米生産を継続するほうがメリットは大きい。(仏光大学・李元和教授)
- ・米の保証価格制度はあくまで維持すべきである。市場原理に任せれば価格が不安定化するばかりでなく、米卸会社や商社等による中間搾取がすすむことになる。(仏光大学・李元和教授)
- ・米の保証価格制度をなくせば、市場原理が働くようになり、構造改革もすすむ。(仏光大学・施順意教授)
- ・以前の米生産調整は、米過剰を抱える中で社会的コストを勘案すればやむをえない措置であった。今はWTOに加盟しており、あらたな情勢に対応しての政策見直しが必要。国際的に活躍する会社も必要。(中州技術学院・彭作奎学長(李登輝政権時代の行政院農業委員会委員長(農林水産大臣に相当))
- ・馬總統のマニフェスト作りをリードし

てきた。新政策の課題は多いが、これまでの政策を転換して展望を開いていくことが必要。(逢甲大学・楊明憲教授)

5 日本の米生産調整政策を考える

わが国の米生産調整を中心とした米政策も限界にある。台湾での取組みをも参考にしながら、わが国の米生産調整政策の方向性について考えてみたい。

(1) 台湾の政策をどう見るか

台湾は、モンスーン地帯に属し稲作文化圏であること、島国であり高低差が大きく平地が少ないこと、水利制度・農業研究試験普及制度・農協制度が植民地時代にわが国から導入されていること、さらには加工貿易立国であること等、農業は勿論のこと、一般産業も含めて構造的に多くの類似性、共通性を有している。

農業面の詳細を見れば、平均耕地面積は0.72ha(07年、以下同じ)、兼業農家比率は78.4%で、第二種兼業農家だけの比率は70.5%となっている。また65歳以上の高齢農家の比率は49.5%となっている。このように若干の相異はありながらも、総じてきわめて類似した構造にあるといえる。^(注14)

その台湾において、1984年から開始された米生産調整が、08年には生産調整比率が50%を超え、小地主大借地農政策なる新政策等による農政の転換をはかりつつあるこ

とに対して、大いなる関心が向けられてしかるべきであろう。

米生産量の20%が保証価格で政府に買い上げられ、水田・畑地利用調整後続計画が継続されている一方で、休耕から転作奨励に転換するとともに、小地主大借地農政策によって高齢者のリタイアを促し、若い担い手に農地を集積させることによって構造改革を一気に推進しようとしている。試行期間を終えて本格的な新政策への取組みが開始されたのが本(09)年6月であり、新政策について、現時点で評価することは適当でないが、今後の動向には大いに注目を要する。

小地主大借地農政策と水田・畑地利用調整後続計画は、いわばコインの表裏の関係にあり、これまでの休耕中心の米生産調整から、小地主大借地農政策による構造改革によって米生産調整を継続しながら転作を推進していこうとするものである。水田・畑地利用調整後続計画には、水田を水田として活用するとともに、水田稲作と畜産との連携強化によって飼料自給化をはかろうとする“水田フル活用”的発想は存在しないが、基本的にはわが国の転作強化と水田・畑作経営所得安定対策をセットにした内容に近いともいえる。

WTO加盟後も米保証価格買上制度を維持し農業政策のベースとしてきたこと、政権交代を機に政策の大転換をはかったこと、農地流動化を促進し規模拡大をはかるためにリタイア制度をはじめとする措置を講じてきたこと、これからの農業の柱の一

つとして有機農業を位置づけたこと等については、政策の統合化と政治的決断という意味で、大きく評価されてしかるべきであろう。

しかしながら生産現場では肝心の農地を賃貸借に出すことについての不安は相変わらず根強く、また大規模農家重視にとともに、今後、生産農家の大宗を占める小地主や兼業農家の反発が顕在化してくることも懸念される。あわせて地域政策や環境政策等も含めた総合的視点は希薄であるといわざるをえない。

(注14) 日本の1戸当たり平均経営耕地面積は1.38ha(都府県)、農業就業人口に占める65歳以上の割合は60%(いずれも08年)。

(2) 日本の米生産調整政策をどうするか
台湾も米生産調整をめぐっては、「進むも地獄。戻るも地獄」という苦渋の中で政策を選択してきたもので、“魔法の杖”があるわけではない。台湾から学ぶべきは、WTOルールからしていずれは直接支払いへの切り替えを余儀なくされることもあるが、米保証価格買上制度をとにもかくにも^(注15)維持することによって、根幹としての政府による食料管理という枠組みを守ろうとしていることである。そのうえでギリギリのところまで市場化・自由化を推進し構造改革しようとしている。すなわち小地主大借地農政策や水田・畑利用調整後統計画により規模拡大、世代交代をはかろうとしながらも、市場原理はリスクが大きく、全面的にこれに任せるわけにはいかないことを^(注16)前提にした政策展開を行っている。

わが国では食管制度の抜本見直しにより食糧庁が廃止され、食料・農業・農村基本法によって備蓄だけが国の役割とされながらも、結果的に民間だけによる生産調整は困難であることが明らかにされてきた。今後の米生産調整を含めた米政策は、あらためて食料の安定供給は国の責任であることを再確認していくことが出発点となる。そのうえで水田をはじめとするわが国の特徴を生かした日本農業のビジョンを明示していくことが必要であり、ここでは「地域社会における生活と農業の一体的な関係を基底として成り立つ」地域社会農業を農政のベースとして位置づけ、地産地消の推進等を通じて、人と自然等の関係性回復、循環型農業、地域文化の伝承、景観の維持等への取組みも含まなければならない。そのうえで生産調整の解を探っていくことになるが、自由化のリスクや生産者の不安等を勘案すれば、完全自由化や生産調整の強化という両極に解はなく、両者の幅の中で現実的な途を探り出していくしかない。

その意味では政府が備蓄や生産調整については責任を持って運営にあたると同時に、“水田フル活用”に対する助成措置を恒久化するとともに、品目横断的経営安定対策で支援対象を一定規模以上に絞り込んだことから、兼業農家をはじめとする多くの生産者からの反発を食らったことの反省に立ち、多様な担い手が共生・棲み分けしながら地域社会農業を維持・発展させていくことを基本にして、規模拡大というよりも遊休化する農地を集積していくことにイ

ンセンティブを与えていく支援方を確立していくことが望まれる。この具体策については本誌08年10月号の拙稿「『水田維持直接支払い』による非主食用米生産」で提言したところである。

- (注15) WTOルールで、市場価格支持相当額と黄色の政策に該当する直接支払いの額の助成合算量(AMS)の20%を6年間で削減することになっているが、保証価格の廃止なくとも削減可能との判断で、保証価格を維持しているという。
- (注16) 今回、米保証価格買上制度を維持すべきかどうかについては、農政関係者、学者・研究者等により、大激論が展開されたという。

むすび

韓国でも米過剰基調にあり、2003年から05年にかけて生産調整が行われており、まさに米生産調整は北東アジア共通の最大問題である。わが国は、欧米にとらわれがち

な目を、もっとアジア、近隣諸国に向ける必要がある。アジア諸国に対して、これまでのような日本の経験を一方的に伝える時代はすでに終わっており、相互に学びあい、切磋琢磨する時代へと移行している。今後は米生産調整問題に限らず、北東アジア共同しての食料政策の確立や連携してのWTOへの対応、さらには研究・技術開発の交流等が不可欠であるように考える。

<参考文献>

- ・ 蔦谷栄一(2000)「台湾における有機農業，減農薬・減化学肥料栽培の取組実態」『農林金融』11月号
- ・ 同上(2004)『日本農業のグランドデザイン』農山漁村文化協会
- ・ 同上(2008)「『水田維持直接支払い』による非主食用米生産」『農林金融』10月号
- ・ 同上(2009)「地域社会農業からの基本計画見直し」『農林金融』6月号

(つたや えいいち)

