



21世紀の農政改革 WTO・FTAを生き抜く農業戦略

経済産業研究所上席研究員
山下一仁



農政改革の必要性和改革方向

対WTO・FTA交渉

- WTO・FTA交渉からの要請

- WTO:

- 一定率以上の関税は認めない上限関税率、関税の大幅引き下げ

- FTA:

- 実質上全ての貿易について関税をゼロに



国内価格の引き下げが必要？

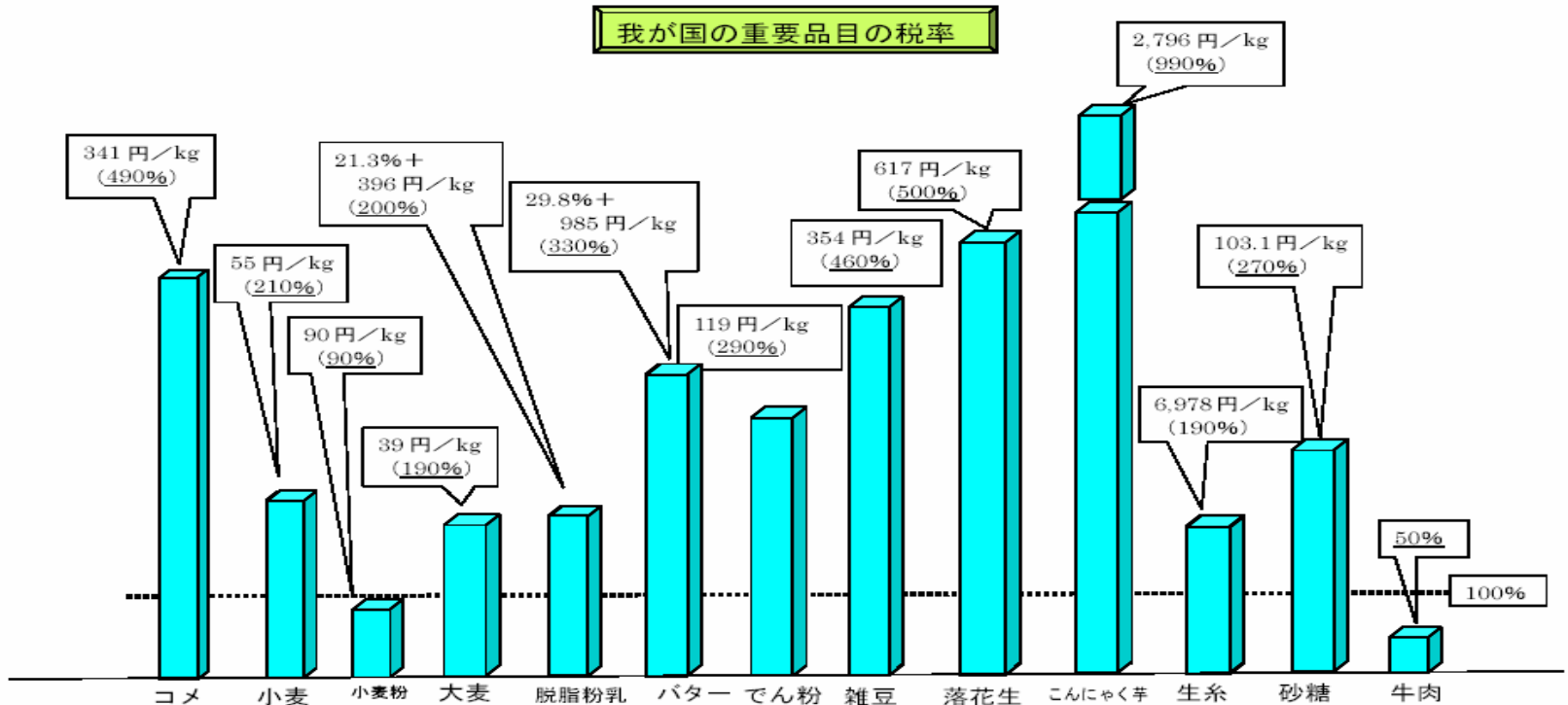
例外品目の設定による回避？

各国の関税比較表

(2000年協定税率)

| | 農産物平均関税率 | (参考) 全品目平均関税率 |
|---------|----------|---------------|
| 日本 | 12% | 5% |
| 米国 | 6% | 4% |
| EU | 20% | 7% |
| カナダ | 5% | 5% |
| オーストラリア | 3% | 10% |
| スイス | 51% | 9% |
| ノルウェー | 124% | 26% |
| 韓国 | 62% | 18% |
| タイ | 35% | 29% |
| インド | 124% | 67% |
| アルゼンチン | 33% | 31% |

日本の重要品目の税率



コメのミニマムアクセスについては別途、輸入差益 (マークアップ): 上限 292 円/kg (420%程度)

注: 1 税率は2000年協定税率 (UR関税化品目については2次税率)

2 棒グラフの高さ及び () の数値は協定税率の対平均輸入価格比率であり、1996~98年 (砂糖は97,98年) の平均輸入価格を元に試算 (ただし、牛肉は従価税であるため、実際の税率)。

農林水産省「WTO農業交渉をめぐる情勢」

アメリカ・EUと日本の農政比較①

● アメリカ

- 1960年代から農家に対する保証価格と市場価格との差を財政により補填(直接支払い等)
- 農家所得を維持しつつ、消費者への安価な供給及び国際競争力を確保

● EU

- 1992年農政改革: 穀物の域内支持価格を引き下げ、財政による直接支払いで補填

EU穀物支持価格101.31ユーロ(\$120-\$130) < 小麦シカゴ相場\$139

アメリカ・EUと日本の農政比較②

● PSE(生産者支持推定量)

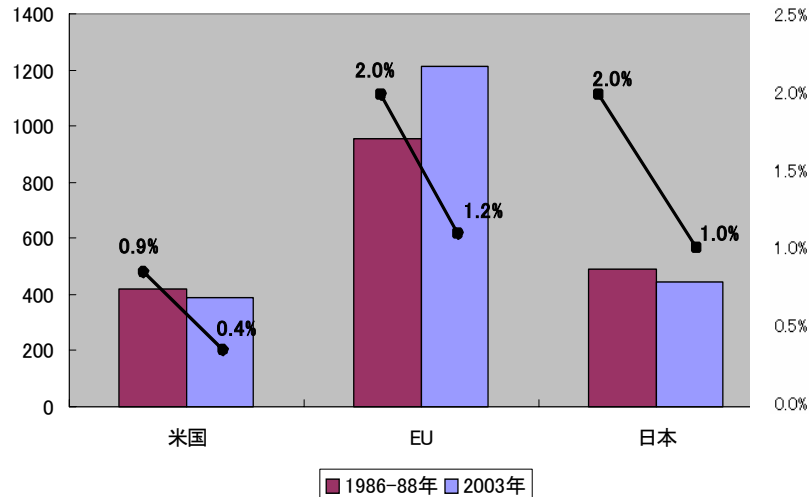
関税による消費者負担(内外価格差×生産量)

+納税者負担による農家への補助・支払い

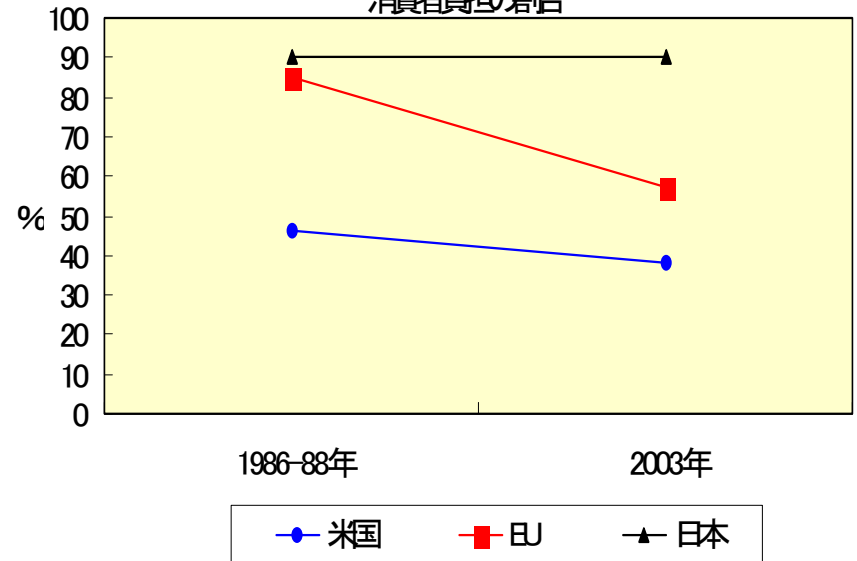
(生産と切り離された直接支払い、生産量に応じた支払い(不足払い)、生産要素(土地、肥料、農業等)に対する支払い等)

● 各国のPSEと内訳

PSE総額とGDP比率



消費者負担の割合



各国の農業政策比較(要約)

| 項目 \ 国 | 日本 | アメリカ | EU |
|---------------|----------------------------------|------|-----------------------------|
| 生産と関連しない直接支払い | × | ○ | ○ |
| 農地面積当たり直接支払い | × | ○ | ○ |
| 環境直接支払い | × | ○ | ○ |
| 条件不利地域直接支払い | ○ | × | ○ |
| 生産調整による価格維持 | ○ | × | × |
| 500%以上の関税 | 2品目 (落花生、こんにゃく <u>いも</u>) | なし | なし |
| 300~500%の関税 | 3品目 (米、雑豆、バター) | なし | なし |
| 200~300%の関税 | 3品目 (小麦、脱脂粉乳、で ん粉) | なし | 2品目 (バター:改革中 砂糖:改革予定) |

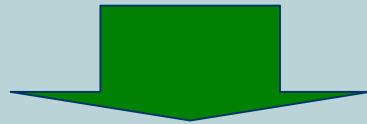
(注)アメリカ、EUとも、生産と関連しない直接支払い、農地面積当たり直接支払いは穀物主体に行われている。

日本農業の現状 ①

- 農業の衰退傾向に歯止めがかからず、不足時の国民・消費者への食料の安定供給から憂慮すべき事態

－ 1961年 農業基本法：

農業の規模拡大・生産性向上によるコスト・ダウンや需要の伸びが期待される農産物にシフトするという農業生産の選択的拡大によって農業構造を改革し、農工間の所得格差を是正することを目的として制定

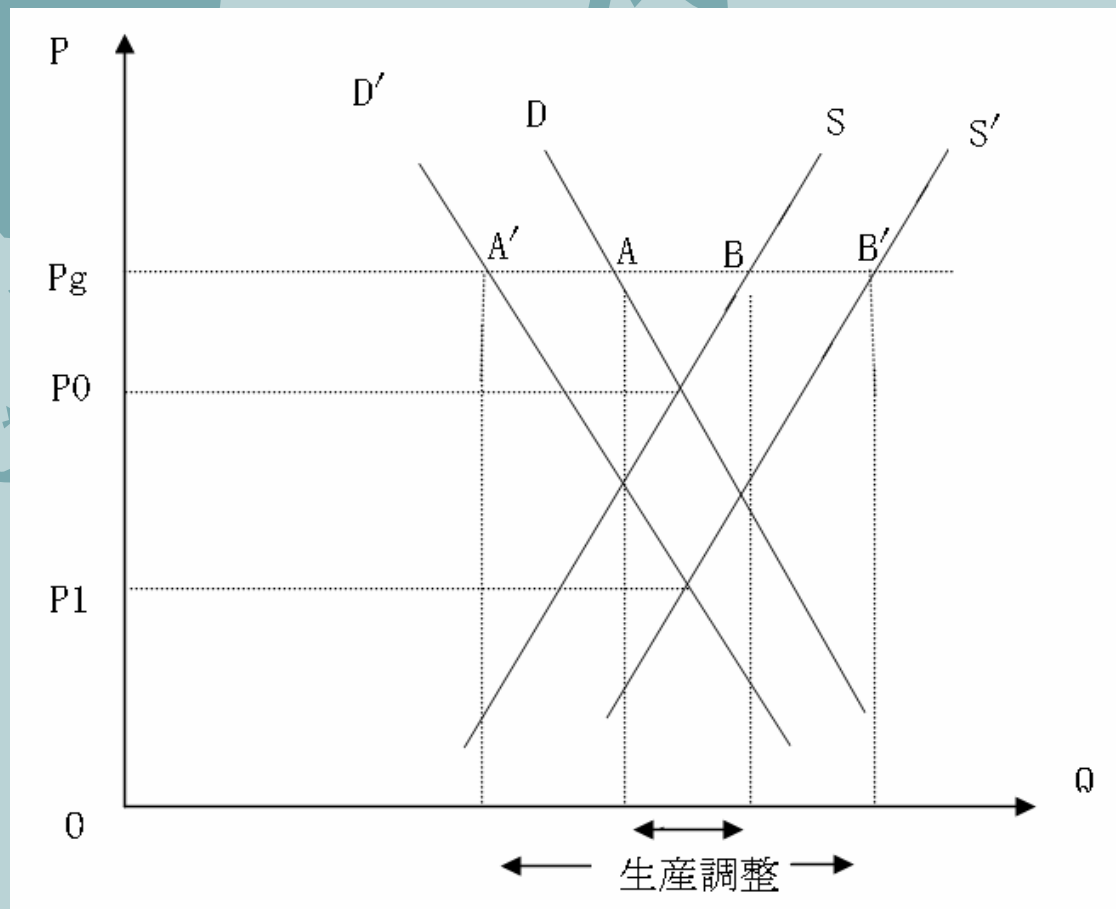


- － しかし、農工間の所得格差を是正するため構造政策よりも需要の減少する米の価格を上げる道を選択

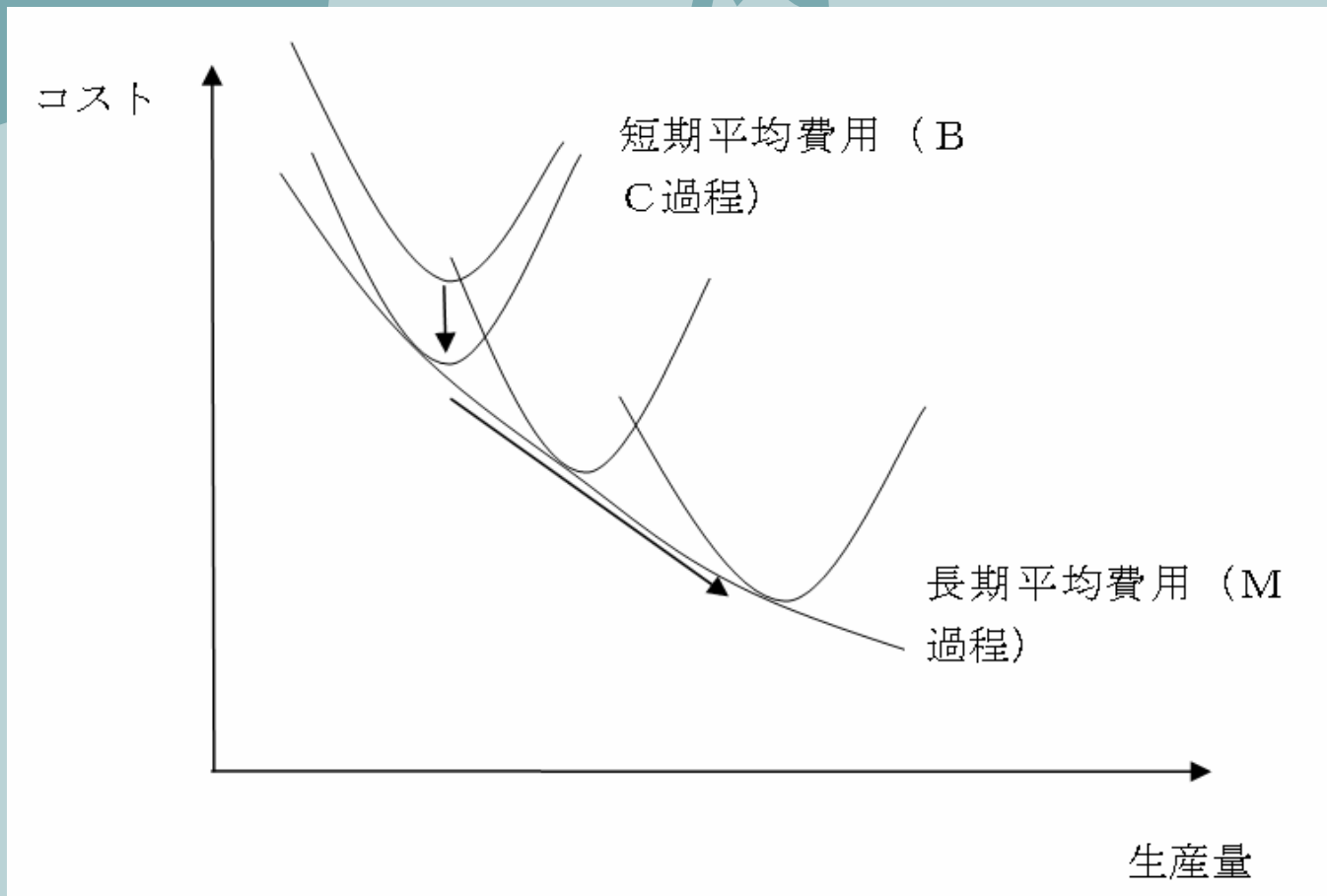
日本農業の現状②

- 構造改革を実施する前に高米価政策を実施したため、構造改革が遅れ、生産性向上によるコストダウンが実現せず
 1. 品種改良等による単収の向上というメリット
(農産物一単位コスト=面積当たりのコスト÷単収)
しかし、米過剰のもとでは生産調整の強化につながる単収の向上は抑制された。
 2. 農地の集積＝規模の経済を発揮というメリット
規模拡大→剰余、地代負担能力の増加→規模拡大
(規模拡大が規模拡大を呼ぶメカニズム)
しかし、高米価のもとではコストの高い農家も米を買うより作るほうが安上がりとなるため、零細農家が滞留し農地は集積しなかった。

米価引き上げと生産調整



BC過程とM過程



日本農業の現状③

農家一戸当たりの平均経営耕地面積

(単位: ha、倍)

| | 1960年 | 2000年 | 2000年/1960年 |
|-----|-------|-------|-------------|
| 全国 | 0.88 | 1.20 | 1.36 |
| 北海道 | 3.54 | 14.25 | 4.03 |
| 都府県 | 0.77 | 0.90 | 1.17 |

| | 2000年 | |
|-------|-------|------------------|
| | 農家数 | 1戸当たりの 経営耕地面積 |
| 主業農家 | 500 | 3.91ha |
| 準主業農家 | 599 | 1.23ha |
| 副業的農家 | 1,237 | 0.84ha |

日本農業の現状④

農家1戸当たり平均総所得及び農家総所得

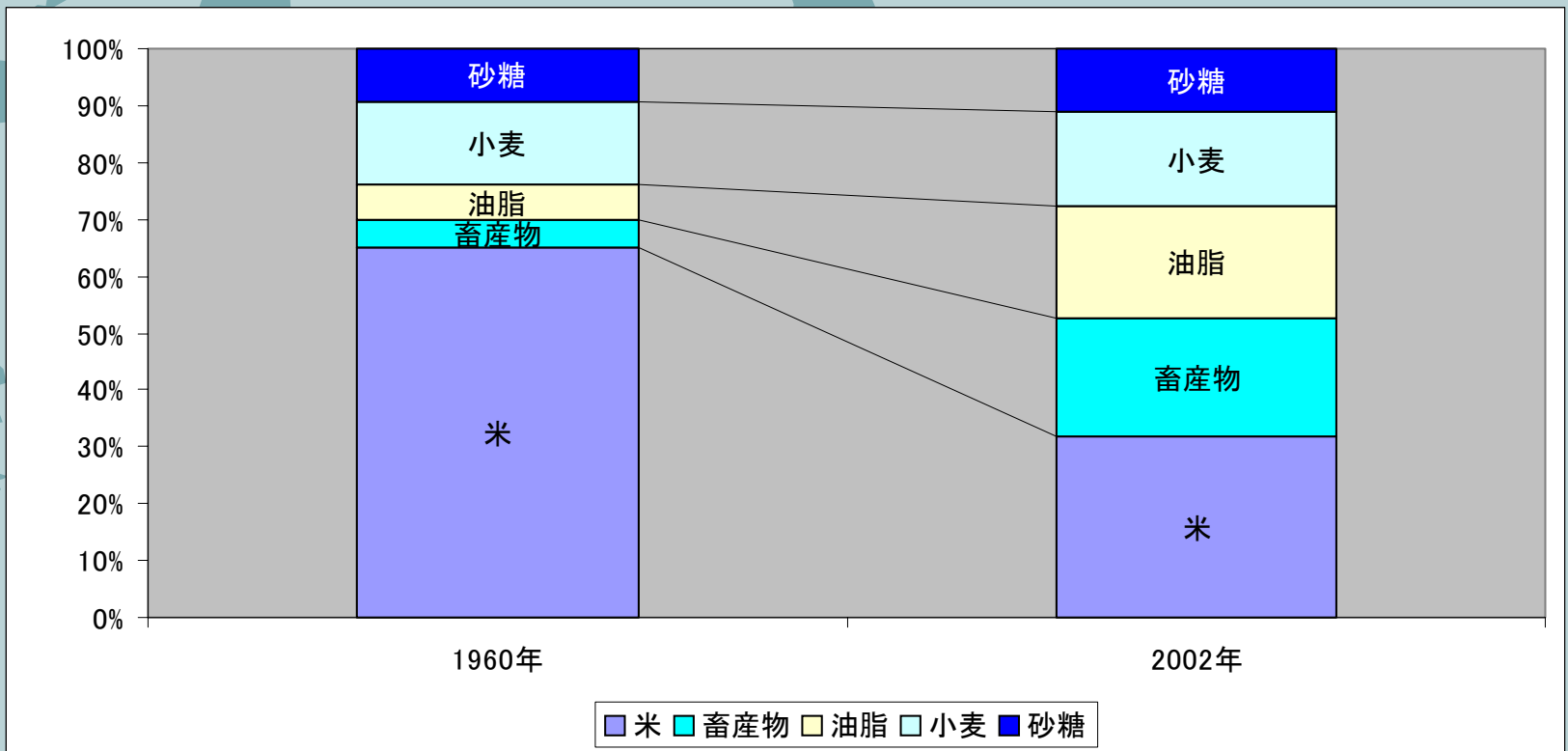
単位:万円

| | 主業農家 | 副業的農家 | 水田作 (主業農家) | 水田作 (副業的農家) |
|-----------|------|-------|---------------|----------------|
| 農業所得 | 470 | 25 | 312 | 12 |
| 農外所得 | 84 | 517 | 99 | 544 |
| 年金・非贈等の収入 | 203 | 239 | 253 | 236 |
| 農家総所得 | 757 | 782 | 664 | 792 |

農林水産省「農業経営動向統計」(平成14年)

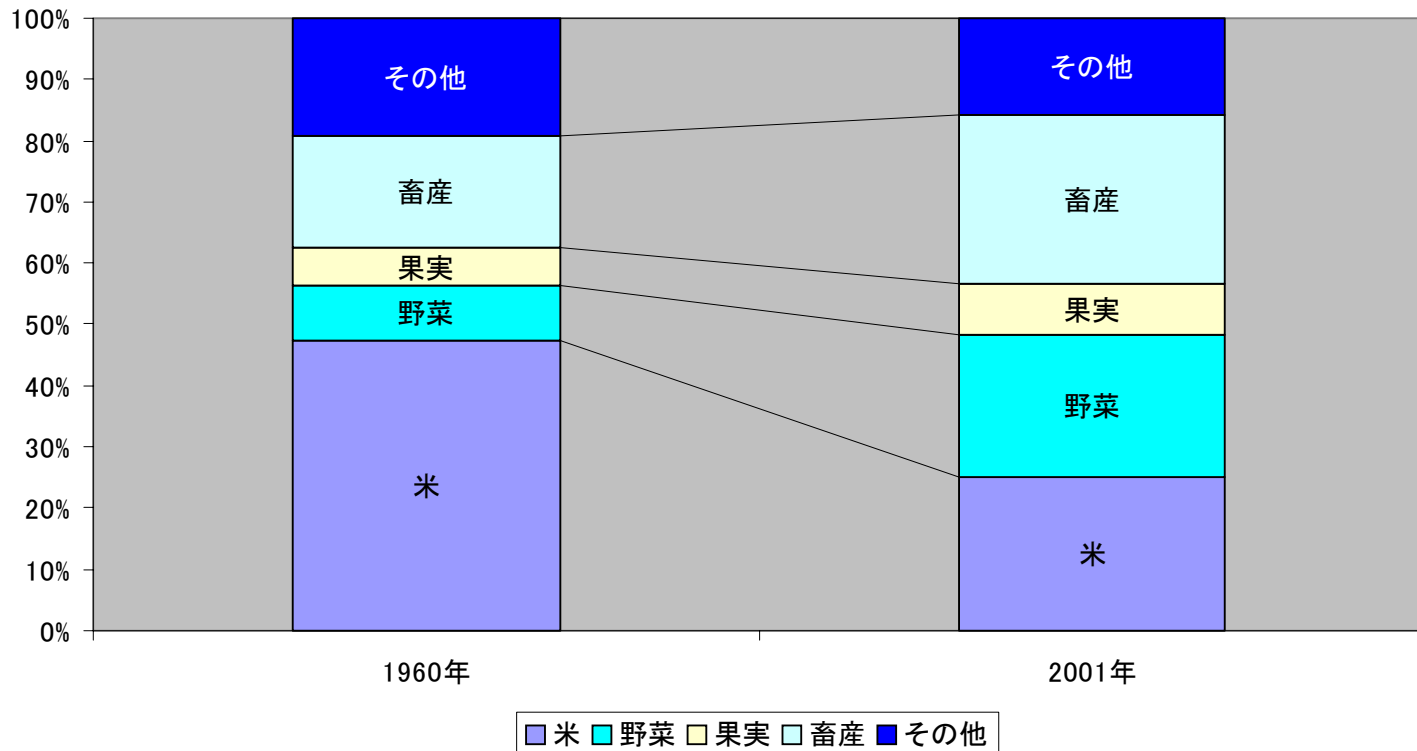
日本農業の現状⑤

- 日本国民一人一日当たり供給熱量



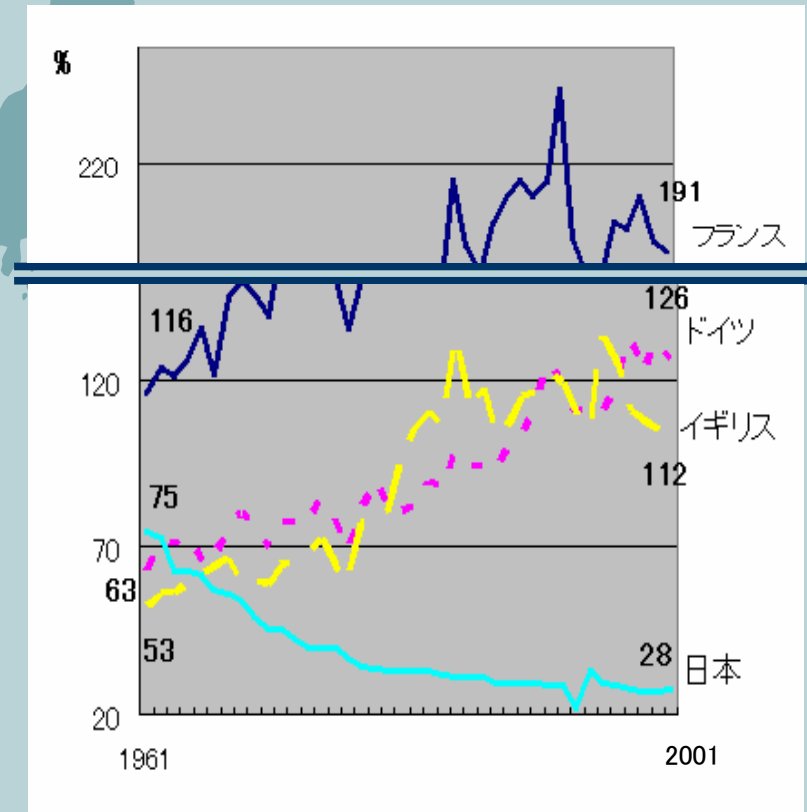
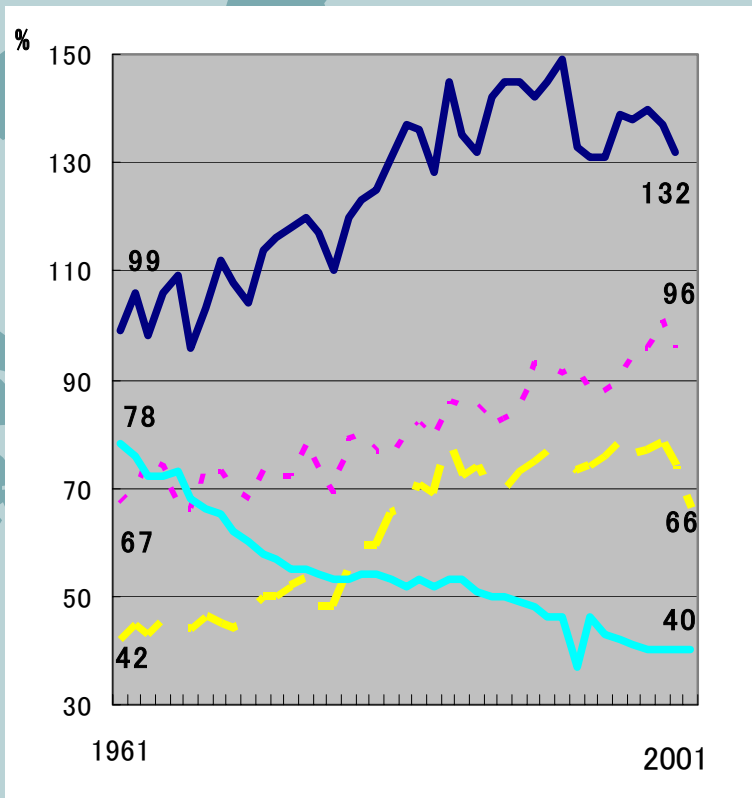
日本農業の現状⑥

農業総産出額



日本農業の現状⑦

- 供給熱量総合食料自給率
- 穀物自給率

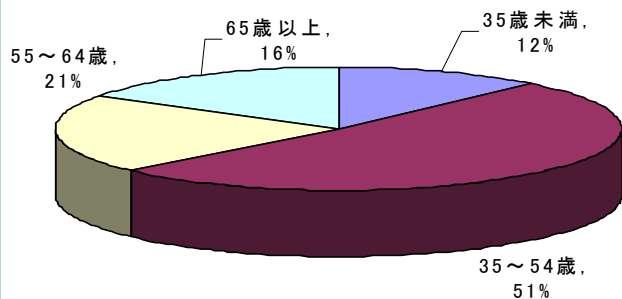


農業の構造改革による効率化

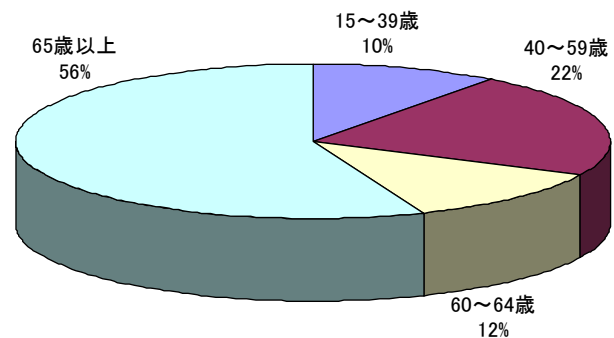
- 1960年からフランス政府は構造改革を実施
 - ー 明確な土地利用(ゾーニング)の下での強力な農地集積政策
 - ー 農政の対象を主業農家(農業が所得・労働時間の半分以上)に限定。

| | 農家戸数 | 平均農家規模 |
|-------|-------|--------|
| 1960年 | 177万戸 | 17ha |
| 1997年 | 68万戸 | 42ha |

フランス



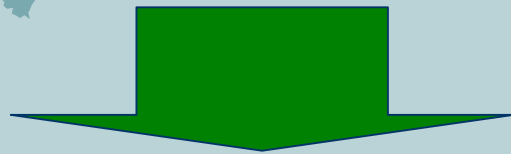
日本



- これより遅れて欧州共同体は1968年から高い支持価格制度を持つ共通農業政策を実施

農政改革の基本方向

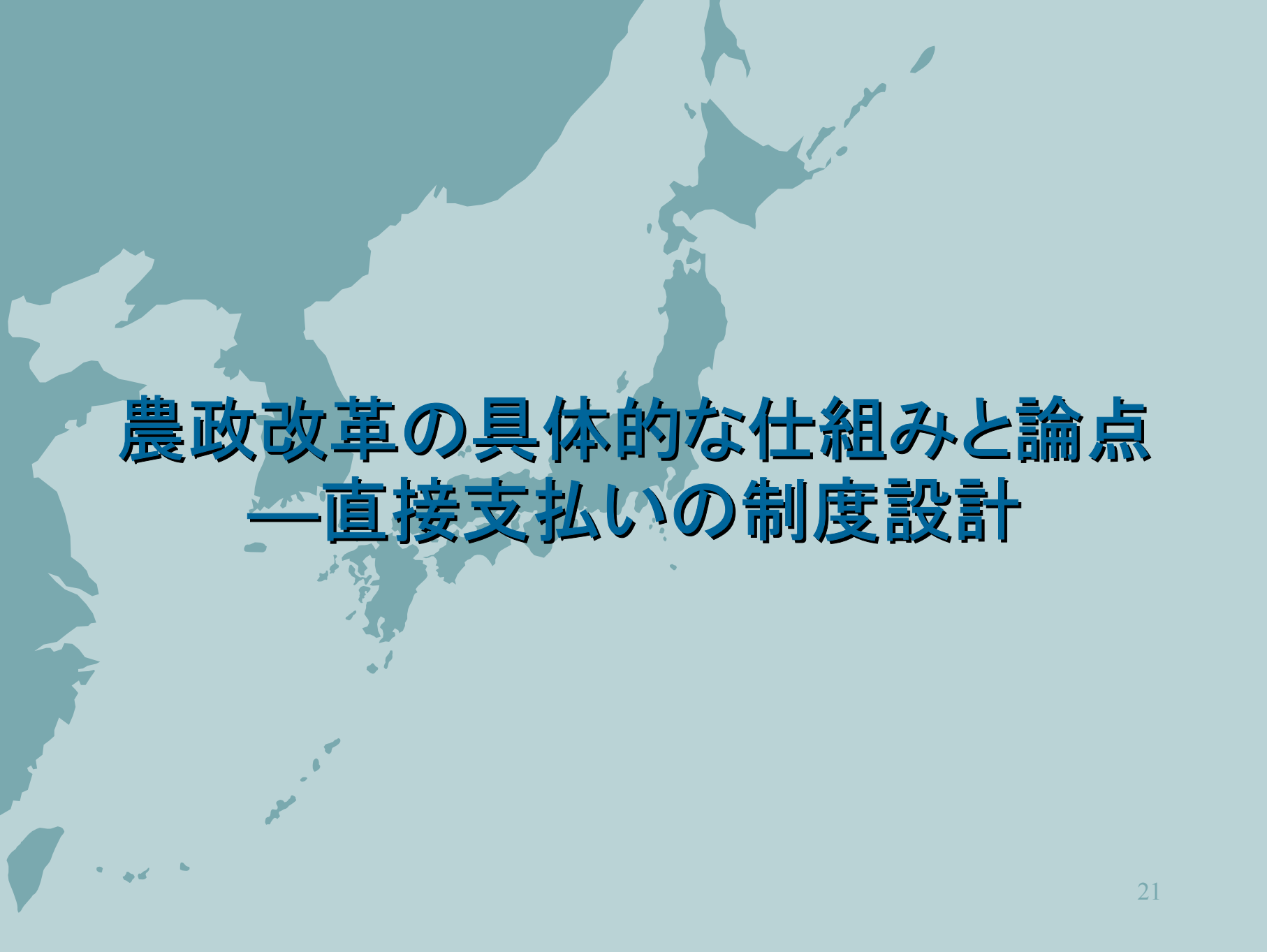
- 消費者負担型の価格支持から納税者負担型の直接支払いへ
- 構造改革を促進する日本型直接支払いの導入
 - － 対象農家を限定しない直接支払いでは農業の効率化及び国民負担軽減にはつながらない。



- － 技術進歩による単収向上を図る一方、企業的農家に限定した直接支払いにより農地を流動化させ、規模拡大を図ることが必要。

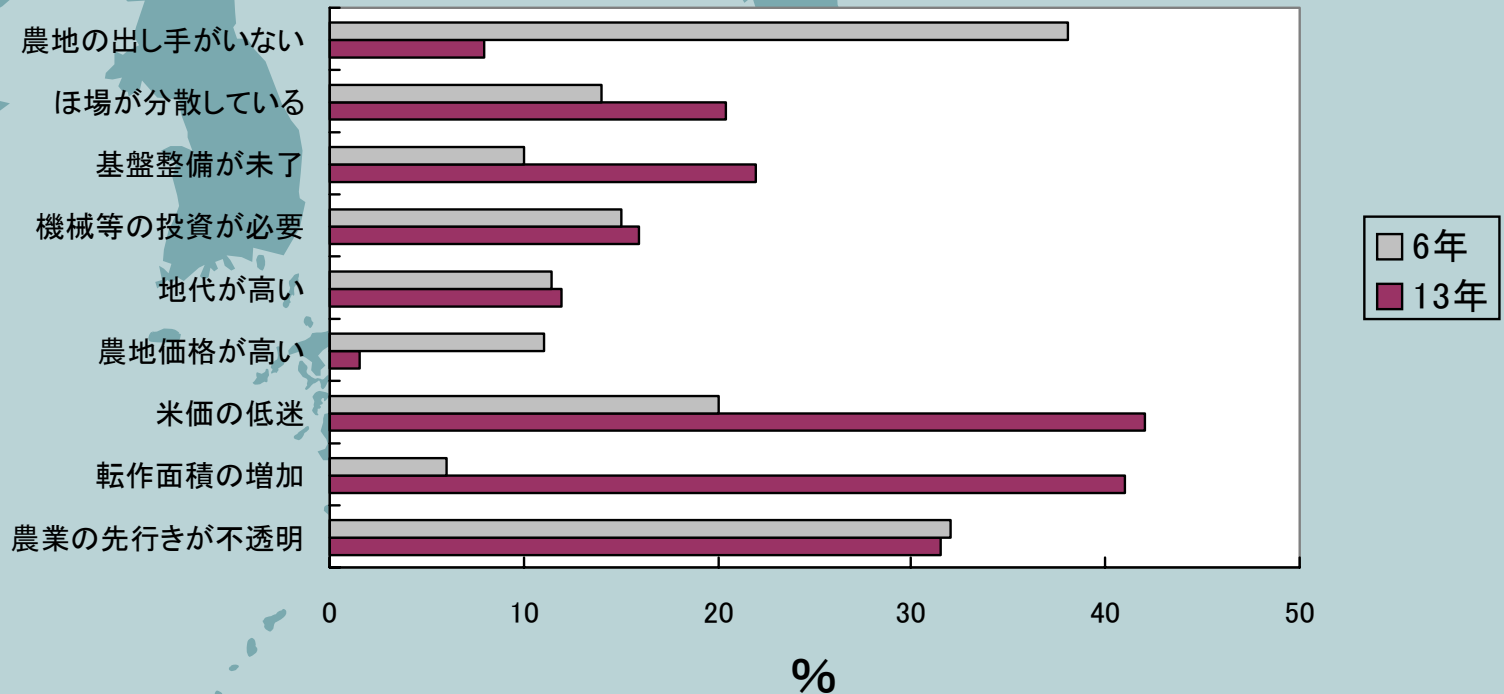
ターゲット(対象)を絞った 直接支払い導入の問題点

1. 全ての農家に効果が及ぶ価格支持と異なり、直接支払いの最大のメリットは問題となる対象に直接ターゲットを絞って政策を実施できること。しかし、対象者限定するという政策上の最大のメリットこそ政治的には最大のデメリット。(中山間地域直接支払いの導入(2000年)に際しては、政治的な抵抗はあったが、対象地域・農地を限定。)
2. 種々の利益が絡まる予算を抜本的に見直すことは大変なリーダーシップが必要。

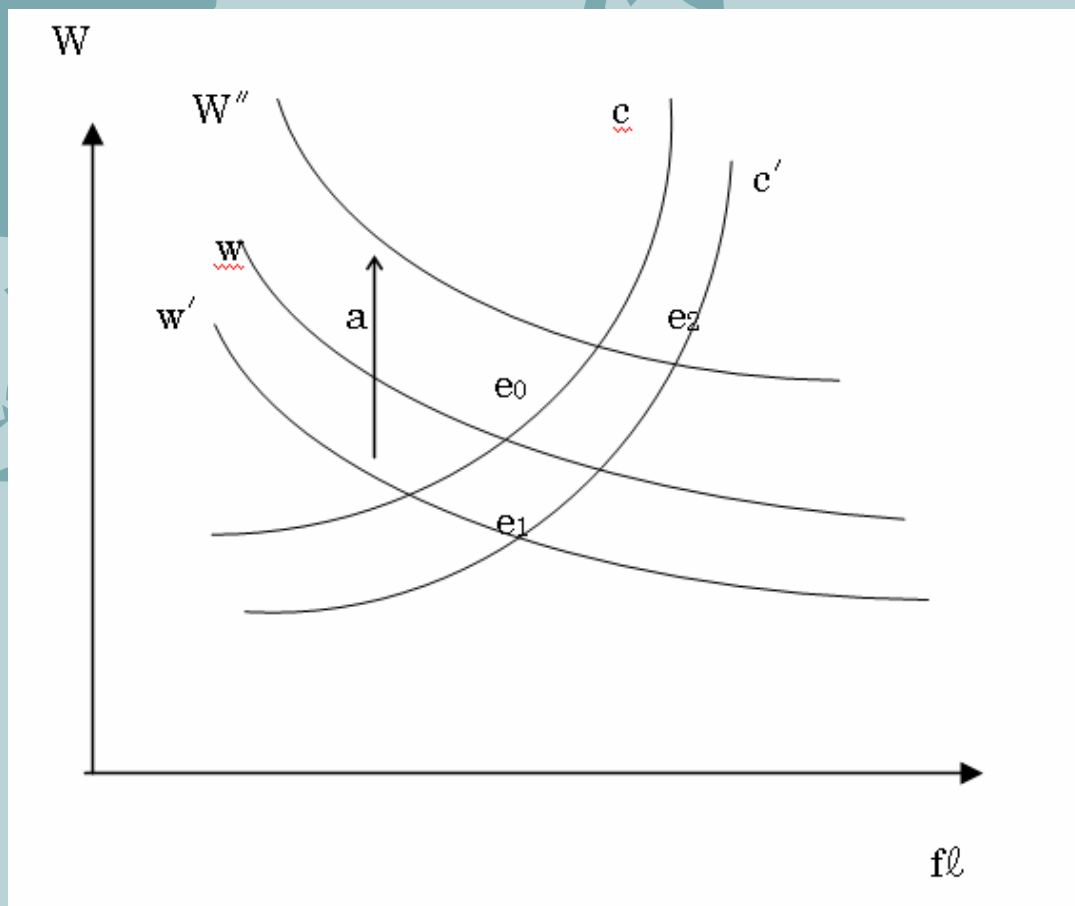


農政改革の具体的な仕組みと論点 —直接支払いの制度設計

規模拡大が困難である理由(複数回答)

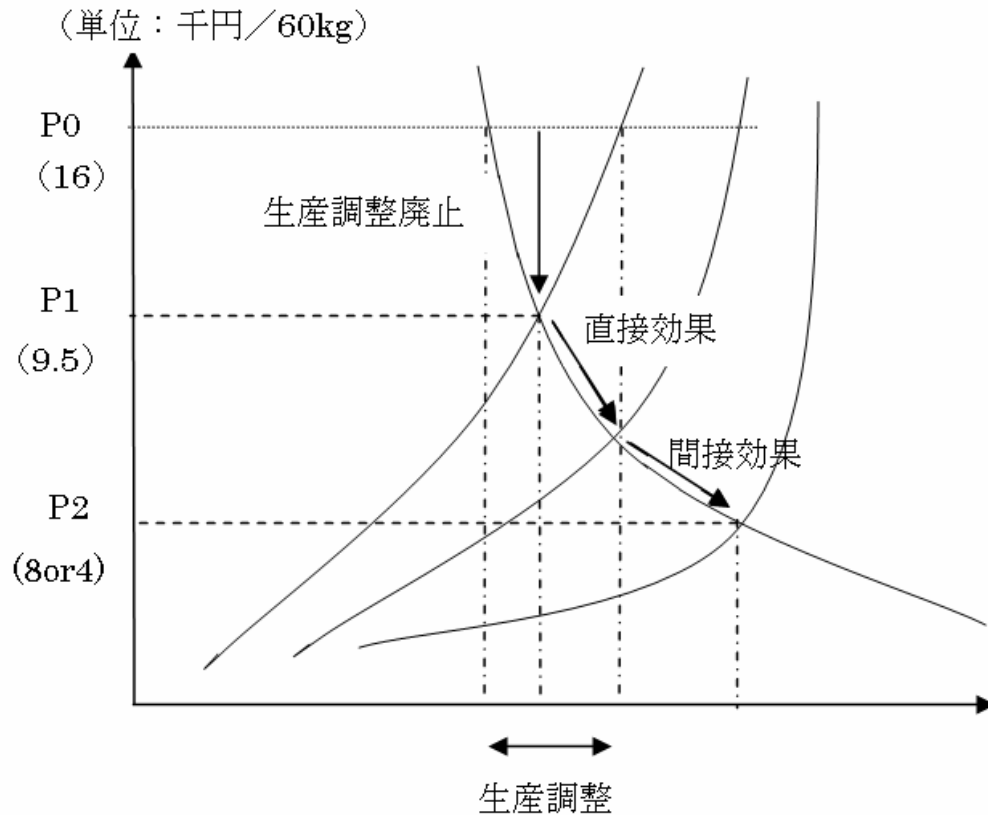


直接支払いの効果(地代と耕地利用)



デカップルされた直接支払いと 構造改革促進型の耕作農地に対する直接支払い

生産調整廃止と直接支払いの効果



制度設計の留意点

- 対象者：
 - 当初5年間、都道府県3ha、北海道10ha以上
- 暫定的対象者：
 - 現在は小規模だが規模拡大の意欲、客観的条件が備わっている者
 - 新規就農者
- 直接支払いの返還及び免責：
 - 上記の規模を維持できなかった者
 - 暫定的な対象者のうち一定期間内に上記の規模に達しなかった者
- 集落営農：
 - 一集落一農場、農地転用を伴わないなどレベルの高いもののみ対象とする
- 営農の安定を考慮し、5年間は単価、制度を固定。
5年ごとに見直しを行う

農政改革の効果

- 国の農業予算：2.4兆円（+補助金の地方負担で3兆円）
直接支払いを農業予算内で処理すると
 - 消費者負担4.7兆円の農業保護部分が削減
 - 農業保護水準（PSE）は2兆円以下（アメリカの半額）に
 - 世界で最も農業保護的な国であるという国際的な批判の返上
- 食糧自給率の向上
- 食品産業の原料問題解決
- 環境にやさしい農業の推進（農薬・化学肥料の減少）

農政改革思想の系譜

● 柳田國男

- 「日本は農国なり」とは「農業の繁栄する国という意味ならしめよ。困窮する過小農の充満する国といふ意味ならしむるなかれ。」

● 石黒忠篤

- 国の本なるが故に農業を貴しとするのである。国の本たらざる農業は一顧の価値もない。

● 和田博雄

- 日本の農業問題は単に農地改革だけでは解決せず、今後は経営の合理化が直ちにプログラムにのぼると考えます。

● 東畑精一

- 日本の農民層が単なる業主から成り立っているという事実こそ日本の農業問題の核心である。それ故に農業政策は営農企業家を育成し、企業家精神を鼓舞することを目標としなくてはならない。

● 小倉武一

- 戦前から日本の農業、農政は農村の困窮か、さもなければ食糧不足に苦悩してきた。その最もラジカルな打開策が戦後の農地改革であった。農地改革に関与した一人として現在を見つめれば、農村生活、食生活の改善には今昔の感がある。だが、この経済的繁栄はどこか虚弱である。日本の農村は豊かさの代償として「農業の強さ」を失った。もう保護と助成のぬくもりは当てにならない。輸入反対を唱えるだけでなく、自由化に耐えうる「強い農業」を目指し、本気で自活、再生への道を考える時期である。