

日本における農政改革の評価
(目次、要旨、第3章の仮訳)

目次

要旨

- 第1章 農業における課題と政策目的
農業の変貌
農業生産の推移と農村経済における役割
食料消費の推移
農業労働力と農家構造
土地利用
農産物貿易
- 第2章 日本における農業政策
農業支持の概観
食料安全保障政策及び貿易政策
米政策
畑作物政策
土地政策
畜産政策
果樹・野菜政策
農村政策及び農業環境政策
- 第3章 日本農業と農政改革の将来の方向性
農業政策の評価
将来の農政改革に向けた提言
結論
- Annex 1 日本版 PEM (政策評価モデル) のモジュール
参考文献

表

- Table 1.1. 農家規模, 1965-2005
Table 1.2. 労働者一人当たりの純生産の比較
Table 1.3. 労働生産性の成長率の比較
Table 1.4. 非農家、農家間での家計収入の比較
Table 1.5. 土地利用の変化 1960-2005
Table 1.6. 食料生産における自給率の変化, 1960-2005
Table 1.7. 主要な農産物の輸入及び輸出, 2004-06
Table 1.8. 主要な農産物貿易相手国, 2004-06
Table 2.1. 農業政策の PSE 分類例
Table 2.2. 名目支持係数 (NAC) と名目保護係数(NPC) , 日本と OECD 平均
Table 2.3. 1986-88 と 2005-07 の間での生産者支持推定額の変化の要因
Table 2.4. 直接支払いの増額と組み合わせた生産調整の改革
Table 2.5. 市場価格支持 (MPS) の変化の要因
Table 2.6. 食料安全保障マニュアルに記載されている緊急的対応
Table 2.7. 食料消費の推移 2006-2012
Table 2.8. 消費者需要の推移による影響の推計

- Table 2.9. 農業において適用された最恵国関税保護水準 2006 年度
- Table 2.10. 関税割当の対象となる農産物
- Table 2.11. 生産調整による米の生産量及び価格に対する影響の推計
- Table 2.12. 畜産農家における平均飼養頭数, 1960-2005
- Table 2.13. 加工原料乳に対する支払い
- Table 2.14. 飲用乳の自然価格プレミアムの存在
- Table A.1. 要素費用の割合

図

- Figure 1.1. 農業が経済に占めるシェア, 1960-2005
- Figure 1.2. 農業生産額, 1960 vs. 2005
- Figure 1.3. 北海道及びそれ以外の地域における農業生産構造 2005 年
- Figure 1.4. 異なる規模の農家により耕作された農地の割合 2005 年
- Figure 1.5. 農家分類ごとの農業生産
- Figure 1.6. 家計支出における食料消費の割合
- Figure 1.7. 一人当たり食料供給量の変化, 1960-2005
- Figure 1.8. 一日当たりカロリー摂取量の変化, 1960-2000
- Figure 1.9. 年齢グループ別の肥満率の推移
- Figure 1.10. 将来人口の予測
- Figure 1.11. 農業労働力の規模と年齢構造 1960-2005
- Figure 1.12. 農家分類ごとの農家数
- Figure 1.13. 農家収入の内訳, 2005
- Figure 1.14. 土地利用
- Figure 1.15. 要因別の農地の年間かい廃面積 1970-2006
- Figure 1.16. 耕作放棄面積の推移, 1975-2005
- Figure 1.17. 農産物輸入の総額と総量 1960-2005
- Figure 2.1. 名目生産者保護推定額 (Nominal PSE) 及びパーセント PSE, 1986-2007
- Figure 2.2. OECD 諸国におけるパーセント PSE, 1986-88 及び 2004-06
- Figure 2.3. PSE 水準及び支持分類ごとの構造 1986-2007
- Figure 2.4. PSE の内訳, 日本及び OECD 平均, 2004-07
- Figure 2.5. 品目ごとの生産者単一品目移転額 SCT, 1986-88 及び 2005-07
- Figure 2.6. パーセント消費者支持推定額 CSE, 日本及び OECD 平均, 1986-88 及び 2005-07
- Figure 2.7. 一般サービス支持推定額 (GSSE) の変化
- Figure 2.8. 国別の総農業支持額
- Figure 2.9. 食料自給率目標
- Figure 2.10. 品目別の自給率目標
- Figure 2.11. 農産物に対して適用された最恵国関税率, 1998-2006
- Figure 2.12. 一人当たり米消費量, 1960-2006
- Figure 2.13. 米の生産量、消費量及び備蓄量
- Figure 2.14. 水田面積と水田作付面積
- Figure 2.15. 米価及び市場価格支持額
- Figure 2.16. 米のパーセント SCT
- Figure 2.17. 農家規模別の米生産費 (北海道を除く。)
- Figure 2.18. 稲作農家の分類別の収入構造

Figure 2.19. 農家の規模ごとの稲作収入
Figure 2.20. 稲作農家による労働投入量, 1960-2005
Figure 2.21. 兼業農家の非農業雇用
Figure 2.22. 稲作に従事する農業者の年齢
Figure 2.23. 水田及び畑地の 10 アール当たり年間維持費用
Figure 2.24. 単一品目移転額, 1986-88 及び 2005-07
Figure 2.25. 分類ごとの農業生産法人数
Figure 2.26. 農地の賃貸借面積, 1965-2005
Figure 2.27. 担い手農家による耕作面積 (2005 年)
Figure 2.28. 農業収入と利潤 (北海道を除く。)
Figure 2.29. 都市計画地域外における水田価格
Figure 2.30. 細分化された農地の例
Figure 2.31. 農地が細分化される理由として挙げられた点
Figure 2.32. 農地保有及び耕作放棄地における非農家の割合
Figure 2.33. 畜産物に対する単一品目移転額
Figure 2.34. 国内における牛肉生産と輸入, 1990-2006
Figure 2.35. 肉用子牛に対する不足払い制度
Figure 2.36. 牛乳の消費量と価格, 1986-2006
Figure 2.37. 牛乳生産の地域構成
Figure 2.38. 分類別の牛乳生産, 1975-2006
Figure 2.39. 生産者名目保護係数
Figure 2.40. 輸入野菜及び国産野菜の小売価格の比較
Figure 2.41. エコファーマーの認定件数
Figure 2.42. 化学肥料及び農薬利用量の推定量
Figure 2.43. 稲作農家における環境保全慣行の採用
Figure 2.44. 稲作農家における肥料及び農薬の購入額
Figure A.1. 生産調整下における農地市場
Figure A.2. 稲作における土地市場の厚生の変化

ボックス

Box 1.1. 日本における農村コミュニティー
Box 1.2. 日本の農業統計における農家の定義
Box 2.1. 新食料・農業・農村基本法
Box 2.2. 政策評価モデル
Box 2.3. 食品表示政策の変化
Box 2.4. 担い手農家とは何か?
Box 2.5. 日本における農業協同組合
Box 2.6. 農業構造及び農業経営の展望
Box 2.7. 農地の保有規制と農地法
Box 2.8. 市民農園による農地利用
Box 2.9. 水田の多面的機能

要旨

21 世紀の日本においても、農業はその役割を果たすものの、多くの困難に直面している。主食であり日本農業の中心となっている稲作にとって、状況は特に厳しいものとなっている。小規模で、しかも細分化された農地が、非農業セクターより高齢で、しかも高齢化の進み具合が全体よりも早い農業労働力によって耕作されている。これまでの農業に対する支持と保護の結果、農業は国内の他のセクターや他国との競争力がなく、競争の条件も整っていないと多くの人が感じるような産業になっている。

その一方で、活況を呈している農業部門もある。牛肉に代表される畜産物生産は力強く成長しており、野菜、果実の生産者は、市場における比較優位を用いて成功していることを示す証拠がある。これらの農産物は、稲作農家が直面しているような農地の小規模性の問題の影響を受けることが少ない企業的農家により生産されている。これらの農産物の輸出は、ここ数年で 60% の伸びを示し、さらに今後も増えると期待される。それにもかかわらず、OECD の平均からみて、多くの農作物が、引き続き高いレベルの支持と保護を受けている。

近年、日本の政策立案者は、いくつかの重要な補助金を大規模農家向けとすること、また農家の規模拡大をより容易にするための農地規制の改革により、農業セクターの競争性を高めることに注力してきた。これらの政策努力は、日本の農業を競争力のあるものとする過程としては良い出発点であるが、これを成功させるためには、農業セクターの効率性と競争力にとって逆効果をもたらす市場の歪曲性の問題に対処した更なる改革が必要である。農業における競争を妨げる障害は、まずは国内の農家間で、そして最終的には他のセクターや国際市場との間でも、低められる必要がある。

市場価格支持（MPS）の水準は 1986 年から 39% 以上も下落しているとは言え、最も市場歪曲的で農家の所得向上に対して最も効果が小さいと考えられているこの種類の支持が、生産者支持相当額（PSE）で測った全ての支持のうち 90% 以上を占めている。これまでに行われた米の流通自由化のための段階的な改革は、市場機能を重視した米政策への転換に向けた基礎であり、この次の段階では、米の国内供給を制限する影響を持つ政策の縮小が必要である。最終的には、関税のような価格を基礎とした支持から、土地に基づく直接支払いへの移行により、より少ないコストで農家の所得を向上させることが可能である。このような農業支持構造の転換により、稲作に利用される水田の利用率を高め、より粗放的な生産を促すことにより、農業の環境上の機能を高める効果が期待できる。

農地価格は、土地資源の配分に当たっての重要なシグナルであるが、最も効率的な生産者への農地の流動化を妨げる転用期待その他の阻害要因により、現時点ではこの農地の価格シグナルが十分に機能していない。農地保全の目的は、社会的景観の一部であること、水資源のかん養、食料安全保障の提供といった水田が果たす多くの社会的な役割に基づくものであるが、これは同時に、農地の賃貸借取引の魅力を低める効果を持ち、農地の未利用という結果を招いてきた。農地を保全するという目的は、非農業的土地利用と農産物市場の規模を考慮に入れた方法で達成されるべきである。特に、農地の社会的な役割の維持を目的とする政策を、その政策により最も大きな便益をもたらすような農地の区域に重点化して実施することは、より広く農業セクター全体に便益をもたらす政策よりもうまく機能するだろう。

農村地域政策にも、ターゲットを絞ったアプローチが求められている。農村地域における農業セクターの重要性は、農業が地域経済の中でもはや重要な担い手ではないとみなされるところにまで低下してきている。農業セクターにのみ対応した政策により、農村地域経済がより良いものとなるとは考えられず、また地域開発において農業に依存することは、構造改革により農業の競争力を高めようとする目的との対立を引き起こす恐れがある。

日本は全食料供給の非常に多くの割合を輸入に頼っており、そのため食料安全保障が重要な政策目的となっている。食料安全保障を高めるための主要な方策は、国内生産の効率性を高めること及び安定的な貿易を確保するための貿易協定の2つである。自給率に数量的な目標を設定することは、政策の進捗状況を評価するために有効だが、これが必要な改革の障害となつてはならない。消費者にとってより競争的な価格付けを国内農産物に行うこと、またフードチェーンの中で余剰廃棄物の量を減らしていくことも、自給率向上につながる。

日本の農業は、より開放された市場においても生き残り、さらに成功するだろうという多くの兆候がある。国内外の市場に対して高品質で特別な産品を生産する能力こそ、追求され得る比較優位の鍵である。この競争優位性を追求するためには、農業セクターには未だ実現されていない多くの変革すべき部分があるが、将来的に農業がどのような形にとるかを決断することは難しい。農家に対してより開かれ、競争的な環境で経営を行う機会をより多く提供することによりこの変革を可能とすることが、日本農業の長期的な成長と競争性を確保するために必要不可欠であることは明らかである。

第3章 日本農業と農政改革の方向性

農政改革の評価

このセクションでは、1998年のOECD農業大臣会合において合意された、透明性、ターゲットティング、目的適合性、柔軟性、平等性という政策実施基準に基づいて日本の農政改革を評価している。これらの評価基準は、農業セクターが、市場歪曲的な補助金に頼ることなく、経済全体に貢献し、自然資源を保全し、投入財を効果的に利用する経済的に健全なセクターになるべきものとして設計されている。本章は農政改革のプロセスを継続するにあたってのいくつかの具体的な政策提言により結論付けている。

第2章において示されたこれまでに行われた農政改革の方向性は、OECDが求める透明性、ターゲットティング、テーライニング、柔軟性、平等性といった政策評価基準に概ね合致しているものである。価格政策からより農家収入の支持にターゲットされた政策への転換は、より市場志向の農業政策を構築する上での重要な第一歩である。もっとも特筆すべき改革は米、小麦、大豆、てんさい。いもでんぷん、サトウキビ、加工原料乳の行政価格の廃止である。しかしながら、これらの改革による恩恵が生産者や消費者によって真に感じられるようになるためには、更なる改革が必要である。

市場価格支持額は1986-88年から2005-07年の間に39%減少したものの、農業支持の主要な構造にはほとんど変化が見られていない。最も市場歪曲的な支払い（市場価格支持、農産物の生産に関連した支払い、可変的な投入財に関連してその投入に関する制限なしで行われる支払い）は、この間、生産者支持推定額（PSE）の95%から93%にわずかに低下しただけである。PSEに占める単一品目への移転額の割合にも、ほとんど変化がなく、この間に93%から1%ポイント低下したに過ぎない。単一品目への支払いは農家に対し特定の品目の生産を促すため、より市場歪曲的な支持になりうる。2007年に導入された担い手への直接支払いは、単一品目への支持の見直しに向けた一つの明確な段階であったが、このような支払いが農業支持全体に占める割合は低いままであり、農業の支持構造が米中心であることに変化はない。

米の流通制度の改革や生産調整政策の実施段階における柔軟性を高めるといったような米政策改革により、歴史的に政府が全ての段階においてその市場をコントロールしてきた米部門における市場志向性を実質的に高める方向性は明確になってきている。現在、米価は国内の需給に反応し、市場はより効率的に機能するようになってきている。しかしながら、生産調整が政策的に米価を維持する効果を持っていることに見られるように、政府は米価のコントロールを完全に手放すことを躊躇してきた。

農業支持をより効率的な生産者に集中する試みは、政策ターゲットティングの革新的な例である。平均経営規模の拡大や企業的農家の比率を高めることを通じて農業の競争力を高めることは、単に全ての農家に支持を与えることと比較して、農家所得を確保する観点からより建設的で持続可能な政策である。2004年の担い手稲作農家に対する直接支払いの導入や、2007年の担い手に対する直接支払いの導入はその重要な過程であった。これらの試みが農業の競争力と効率性を高めることに成功するとすれば、市場歪曲的な支持への圧力を長期的に低下させることにつながるかもしれない。

中山間地域直接支払い制度の導入は、より厳しい農業所得を問題に直面しているであろう地域や個人により直接的にターゲットされているという意味で、評価できる動きである。伝統的な景観や環境価値を保全する意味で政策的関心の高い地域もある。しかしながら、このような支払いは農業を越えた包括的な農村政策を代替するものではないことに留意する必要がある。

農業への新規参入の可能性を広げたり、農地の取得規制を緩和する改革は、これまで新規就農者の確保に苦勞し、労働力の高齢化という問題を抱えてきた農業を活性化するものとして評価できる。農外企業やその他の新規参入者は農業に新しい資本をもたらし、農業に対してより企業的な姿勢を取るであろう。特定の品目の生産を制限したり、市場におけるリスクを歪曲するような政策は、新規参入者が農業経営から得られる利益を最大化することを妨げ、新規参入者に対する農業の魅力を下下させることになる。

過去10年間に於いて環境保全型農業を推進する政策は加速化されてきた。エコファーマーの認定制度の導入や1999年における家畜排せつ物の管理基準の確立は評価できる政策である。2005年の農業生産における環境保護基準の策定は環境的に便益に高い農法やより明確に定義された政策目標、政策評価の枠組みの提供といったことにターゲットされたクロスコンプライアンス政策への転換の契機であった。

貿易政策においては2000年以来、日本は積極的にFTAを追求し、シンガポール、メキシコ、フィリピン、タイ、マレーシア、ブルネイ、チリといった国との協定を締結してきた。これらのFTAはいくつかのセンシティブな農産品に対して関税の撤廃、削減や特恵的な関税割当枠の設定を行っている。これらの動きはさらなる市場開放に向かうものとして評価できるが、あくまで多国間での貿易自由化を補完するものとして考慮されるべきものである。

将来の農政改革に向けた提言

1. 農業の競争力を高めようとする政策努力は、農業が競争から守られている限り、その成功は限定的であろう。大規模農家に対する農業支持の集中は、農業の効率性を高める上で潜在的に効率的なアプローチであり、農業支持のコストの削減につながるかもしれない。しかしながら、競争力のある農業構造を構築するとの政策目標を実現するためには、これらの政策はより国内市場の自由化や国際市場への市場開放をより進めることにより補完されなければならない。
 - 米の生産調整政策は、生産コストを高め、市場シグナルを遮断することにより、稲作農業の競争力を低めている。生産調整は、転作面積をスムーズに減少させることを意図しつつ、転作補助金を段階的に削減することにより縮小されるべきである。生産量の割当ての設定や配分に対する政府の介入を少なくすることは、効率的な稲作農家や米生産により適した地域が生産する米の割合を高めることになるだろう。
 - 生産調整政策の縮小に伴い、特に今後の農業生産の基盤となるであろう大規模主業農家に対する移行支援措置の必要性が生じるかもしれない。OECD加盟国におけるこれまでの改革は、注意深く準備され、適切に設計された調整政策を伴った改革はより受け入れ可能で強固であることを示している。このような調整措置は時限的でその実施が事前に周知されたものであるべきである。また、政府はそれぞれの農家の調整能力を考慮に入れ、効率的な農地市場を整備すること等、求められる調整に対するあらゆる障害を取り除くべきである。生産調整政策による農業支持の所得移

転効率が低いとの試算の結果は、移行的な調整政策がより現実的なものであることを示している。

- いくつかの市場、特に飲用乳及び加工原料乳や野菜部門において生産割当てが存在している。生産割当ては生産者間での競争を阻害し、非効率な農家を市場に温存させ、農業の競争力を低めるものである。生産量やその時期に関する決定は最終的には個々の生産者に委ねられるべきであり、生産量を管理する政策は最終的な廃止を視野に見直されるべきである。農家収入が減少した際に支払いを行う現行の政策は、より市場の歪曲性が低いとともに、農家の所得を確保する上で、生産割当てよりも効果的であろう。
 - 2007年に導入された担い手に対する直接支払いのうちの過去の経営面積に基づく支払いのような生産からデカップルされた支払いは、市場志向性や競争力の継続的な改善につながるだけでなく、農業支持を農家所得へ移転させる上でより効果的である。米、小麦、大麦、大豆、てんさい、いもでんぷん、牛肉、牛乳、野菜などで導入されている収入が減少した際に行われる支払いは短期的にはその役割を果たすものの、最終的には担い手に対する直接支払いのうちの過去の経営面積に基づく支払いに、その対象品目を拡大しつつ、結果的に統合されるべきである。
2. 水田に起因する農業の多面的機能の確保という政策目的により、水田を保全することを目的とした政策が講じられているが、同時に国内市場を調整するために米の生産が制限されている。この政策目的間での根本的な矛盾を解決することは、いかなる長期的な政策のフレームワークを構築する上でも欠かすことができない点である。農産物価格を引き上げるような農業支持は、より集約的な生産を促し、水質の悪化その他の環境への悪影響につながる。土地を基本とした支払いに転換することは、より粗放的な生産を促し、農業の多面的機能による便益を高めつつ、コストがかかり環境にも悪影響をもたらす化学投入財を減少させることができる。
- PEMモデルを利用した試算結果は、転作面積の削減は、より粗放的な生産を促すため、米価と米の生産量の変化は管理できないほど大きいものではないであろうということを示している。転作面積の減少により価格支持額全体を減らすことにより、望ましい水田面積と望ましい米の生産量との乖離を縮めることが可能かもしれない。
 - 価格支持を土地に基づく支払いに転換することは、直接支払いの高い所得移転効率性により、生産者、消費者共に利益を得ることになる。これに加え、このような政策により、農家は投入財を土地で代替しようとするため、より粗放的な土地利用を促す。このような政策は、より高い割合の農業支持が農家に転嫁されることになるだけでなく、米の消費減退にもかかわらず水田利用率の向上にも貢献するだろう。
3. 農地市場はより活発になり、農地取引に対する障害は低められなければならない。農地の価格は資源配分のための重要なシグナルであり、農地市場を正しく機能させることはより効率的で成功に満ちた農業を確立するために必要不可欠であろう。現時点では、農地の所有者にとって将来における転用の可能性が定かではなく、農地の売買や賃貸を妨げる規制や税制上の措置が存在している。農地政策は、一般的に、農地の総量を確保し、農家に対する農地のコストを下げることを目的としているが、これらの目的が達成して

いるかどうかには成功、失敗の両面がある。特に、将来における農地の転用の可能性を完全に排除しない転用規制を行っていることは、農地市場に対する政策リスクを生み、転用期待を生むだけでなく、投資を遅らせたり、農地の賃借を阻害するといった影響を持ちうる。現行の農地規制は特定の農地における農業生産が経済的に見合わないといった状況に対処することができるようにはなっていない。言い換えれば、転用を規制することが結果的に農地の低利用につながっている。

- 農地の転用規制は、国内の米市場の規模を考慮しつつ、農業の生産性や多面的機能の観点から特に重要な地域により特化するべきである。そのような転用規制の特化は、地域住民の合意や、例えば直接支払いや一般サービスへの支持などの農業支持をその特化された農地の区域に集中させることにより、より成功するであろう。転用圧力の減少もこのような農地政策改革を容易にするであろう。一般的に、過度に広範で厳格な転用規制は、土地利用の一貫性を阻害するような例外的なプロセスを経た農地転用を生む。より特化したゾーニング政策により、農地政策はより効果的になり、制御可能性で透明性が高まることから、生産性の高い農地を保全という政策目的をより良く達成することができるだろう。
- 農地税制は農地取引に対する予期されない障害を特定し、それを取り除いているかどうかにより評価されるべきである。重要な政策目的である平均経営規模の拡大は、必然的に農家数の減少という結果を生む。家族内での相続を促す相続税制はこのような状況の中では非生産的であろう。相続人等が20年耕作すること条件に猶予される農地の相続税及び贈与税の特例の仕組みは、家族以外の者への農地の継承を促す観点から見直されるべきである。
- 農地税制は農地市場における投機と耕作放棄の誘引を減らす観点から見直されるべきである。耕作放棄地を保有することに伴う低いコストは、土地の所有者が単純に農地の転用機会を待つことで、農地市場における投機の要因となっている。農地に対する税制特例は耕作放棄地の持つ社会的な機会費用を考慮に入れて見直されるべきである。このことは、例えば耕作放棄地や特化されたゾーンの外にある農地に対してより高い資産税を課すなど、異なる土地利用間での土地の税率をより調和させることにより達成できるであろう。
- 農地を探したり、賃貸借の条件を交渉するためのコストを低下させる観点から、農地の賃貸借取引に対する行政による調整機能を強化するべきである。これにより農地市場における高い取引費用の問題に対処できるであろう。農地の細分化の問題は、不透明で混乱した土地所有の状況により複雑化している。潜在的に貸し出すことができる農地の所有者を特定し、賃貸借の合意を得ることは農地市場を通じた農家の統合、さらには規模拡大に貢献するだろう。
- 標準小作料の設定や農地所有者への小作料の減額勧告といった小作料に対する政府の介入は見直されるべきである。小作料は農家の間での効率的な農地の配分を達成するために重要な市場シグナルである。現状では、地域の農業委員会がその地域の標準小作料を公表しているが、これは小作料の柔軟な調整を阻害しうるものである。このような農地の賃貸借に対する制限は、土地所有者の農地の貸し出しを阻害し、耕作放棄のリスクを生んでいる。

4. 食料安全保障は日本にとって重要な政策目的である。食料安全保障政策には、世界の食料市場におけるもっとも重要なリスクは、数量よりも価格にあるという事実が反映されるべきである。食料市場がグローバル化していることからみて、日本のような先進国にとって、食料の絶対的な不足といった事態は、主要なリスクとはならないだろう。世界の米市場では価格の高騰が見られ、このような価格の高騰は疑いなくいくつかの発展途上国にとって苦難を引き起こしたが、米の国際価格は、それでも日本の消費者が支払っている米の国内価格を大きく下回っている。人口の自然減も長期的にみて食料自給率の向上にプラスの効果を持つであろう。食料安全保障をより確かなものにするためには、より市場志向の農業を目指すという政策目的との軋轢を生まざり取りうるいくつかの方策がある。
- 食料安全保障は、競争力があり効率的な農業を確立することにより、最もよく達成できるだろう。食料自給率の数値目標は政策の達成度を測る上で有用であるが、必要な改革の障害となってはならない。
 - フードチェーンにおける廃棄を減らしたり、食品廃棄物を再利用する政策は、食料安全保障に貢献し、食料自給率を建設的な方法で向上させる可能性がある。食品廃棄物の飼料としての効果的な利用は飼料自給率の向上にもつながるだろう。
 - 国産食品の推進は食料自給率を向上させる上で建設的なアプローチである。しかしながら、日本型食生活の推進は、伝統的な日本の食品、特に米の価格がより低い方がより成功するであろう。国内で生産された伝統的な食品の消費者価格を高める現行の政策は、消費者の選択に与える影響を考慮に入れば、非生産的であると言えるかもしれない。
 - 品目非特定の市場歪曲でない農業政策は長期的にみて農業生産量やその種類を向上させるであろう。市場の歪曲性を減らすことは、より効率的な農地利用を生み、米以外の農産物の生産を促すことを通じて、食料安全保障の向上が期待できる。
 - 食料輸出国との経済連携協定の締結は、多国間での貿易自由化とともに、食料輸入を安定化、多元化させる方法として最も期待される方策の一つである。安定的な食料供給は、不安定なスポット市場を通じた食料の調達必要性を回避したり、食料輸出国との安定的で長期的な関係を通じることで、より確保される。食料輸入の相手先を多元化することにより天候による生産リスクを低減することができる。また、輸出国との長期的な契約により不安定なスポット市場での調達を回避することにより、価格リスクを低減させることが可能である。
5. 農村政策と農業政策とは区別されるべきである。農村経済における農業の重要性は、もはや農業が農村経済での主要な牽引車とみなすことができないうるまで低下してきている。今日、農村経済の未来は、住民を引き付け、産業発展を支えるより良い健康、教育その他のコミュニティーサービスといった都市の成長を牽引している要素と同じ要素に依存している。農村振興のために農業セクターに焦点を当てることは、より非効果的で、農業セクターに特定的な問題へ集中されるべき農業政策を混乱させるだろう。
- 特に多面的機能の面で重要であるが資源基盤に乏しい条件不利地域は、このような地域で農業生産を維持することが構造改革を通じた競争力の向上といった政策目的

と対立するため、政策立案者にとって頭の痛い問題である。このような対立の解消には、農産物の生産に影響することのない方法で、特定化された多面的機能に政策をターゲットさせるべきである。

- 多面的機能からみて重要な農業地域により重点を置いたアプローチはより成功するであろう。例えば、地域の自然公園として重要な農地を保全し、それ以外の地域で開発を認めるなど、高く評価される多面的機能の特徴やこれを典型化する地域を特定する優先順位付けの試みにより、それ以外の地域では市場によって要求される変革により自由に適合することができるようになるだろう。
 - 都市と農村の所得格差の問題に対処するためには農業政策よりも一般的な税制や社会保障制度がより効果的であろう。支援を必要としている農村住民の全てをサポートすることの方がより平等な政策であろう。
6. 市場価格支持や生産に関連した支払いが農業支持額の9割を超えていることから明らかであるように、多くの農産物が相当の貿易保護を受けている。貿易を拡大することは日本の消費者に便益を与えるとともに、生産者にとっても今後益々重要になるであろう。高い国境保護は国内の生産者を競争から遮断し、輸出市場における競争力、さらには農業の潜在的な成長性を低めるものである。人口減は食生活の変化と相まって、今後、国内の市場規模を減少させ続けるであろう。したがって、日本の高品質の農産物にとって、成長への機会は、今後益々、海外の新しい市場によってもたらされるだろう。現在の米価で国内市場を均衡させるために既に30%以上の水田が転作されている。また、貿易保護により農産物価格を高めることは農家所得を向上させる手段としては効果的ではない。
- 農業の効率性と競争力の向上に必要な貿易保護の削減は、国内及び海外において、日本の農産物を宣伝し、農業が新しい貿易の機会を活用できるようなマーケティングの努力が伴われるべきである。
 - 既に高品質である日本の農産物をより高める研究開発は、日本の農業が、現在拡大しつつある、極めて安全で高品質である農産物の国内外の市場への売り込みを助けるだろう。
 - 農産物市場を開放する努力は継続されなければならない。日本は、多国的貿易交渉であるドーハラウンドの成功に妥結に向けて努力しつつ、追加的な貿易協定の締結を追及しなければならない。国家貿易企業はより競争を促進するために改革されるほか、関税システムも見直し、突出して高い関税率を減らし、貿易を一般的に増やすべきである。
7. 持続可能な農業は良い環境パフォーマンスに依存している。現在の農業生産には、農業生産による環境汚染のリスクを不可避的に高める化学薬品や肥料の利用が不可欠となっている。汚染者費用負担の原理を十分に尊重しながらも、農家が、その経営における環境的な側面を改善するための努力が支援されるべきである。
- より市場歪曲的な農業支持の改革はより望ましい投入財の利用を通じて環境パフォーマンスを高める。

- 農家の規模拡大は、大規模な企業的農家ほど、よりバランスのある化学製品や肥料の利用を行う傾向にあることから、環境面での便益を生む。
- クロスコンプライアンスの条件は農業支持政策に対する有益な補助となる。クロスコンプライアンスの利用は、それが望ましい農家の行動につながることで保障されるために、見直され、また評価されなければならない。
- 農場でのサービスはより良い農業経営や化学的な投入財の利用を助ける。特に土壌検査と化学製品の利用に対する経済的な境界点の利用は推奨され、支持されるべきである。

結論

日本農業は伝統的な体系から近代的な農業セクターへと変化する長いプロセスを経てきた。政策立案者にとっての挑戦は、農業が日本国民により望まれる様々な役割を継続的に果たすことを確保しつつ、この段階的変革を完結させることである。より競争力のある生産体系、より高い効率性への変革は共に必要かつ不可避であり、近年の農政改革は効率性の改善、特に規模の拡大を推奨しこれを支持するものであった。

日本の農村コミュニティは、特徴的には共同で水田の灌漑設備を支えることなど、多くの小規模の農家が共同施設を管理し農業生産において協力することによって形成される近い人間関係と相互の信頼関係によって成立してきた。しかしながら、農業の構造調整により少数の革新的生産者に土地が集中することになり、農村社会における人間関係にも変化が起きるだろう。構造調整の成功は、農村コミュニティにおいて農家と農村人口のほとんどを構成する土地持ち非農家の間でどのような協力的な関係を築いていく力があるかどうかにも依存している。

日本における農業に対する支持額は OECD が加盟国の農業支持額の計測を始めて以来、OECD 全体の平均と比べて高くものとなっており、農業支持が農業セクターや農家の意思決定に占める役割を低下させる十分な余地がある。農業支持レベルを下げ、その内容を改善するような動きは、農業の競争構造の改善を達成する上での主要な方策であると見なされるべきである。

この最初の段階としては、国内市場において農家が他の農家と競争する機会を確保することである。特定の農産物の供給を制限したり、他の農産物に比べて特定の農産物の生産を優遇する政策は、国内の農家が消費者の嗜好に対応し、市場の需要に対応した生産の調整を妨げている。そしてこの次の段階では競争力を妨げ、海外の新しい市場への売り込む機会を減少させ、経済全体が貿易の増加や貿易関係の改善により便益を享受することを妨げる貿易障壁を減らすことである。

日本の農業がより開放された市場で維持、発展することができるという強い兆候が見られる。和牛や青果物の生産者は、国内市場に近く、日本の消費者の特別な嗜好をより理解していることを通じて国内の需要に対応できるという彼らの優位性を既に大いに活用している。他の農産物の生産者、特に稲作農家もこれらと同じいくつかの優位性を共有しており、グローバル化した市場においても十分に競争しうるだろう。高い教育を受けた労働者、指導的立場にある科学技術、高度なインフラ設備といった日本が持つ優位性を十分に利用することで、競争力のある日本農業の確立という潜在的可能性を追求すべきである。

とはいえ、農業支持や国境措置が削減されれば、農業が現状の体制で維持されるとは言えない。日本の農家は飼料のような低コストで大量に取引される農産物を生産する海外の生産者と競争す

ることは常に困難であり続けるだろう。競争力のある農業は、国内市場における需要に対応するだけでなく、海外市場において競争できる高品質で付加価値のある農産物の生産を通じて達成されるだろう。グローバリゼーションは両方向に動いており、海外の消費者は日本食の独特な良さに気づき、世界的な食生活の多様化に伴い、今後、日本の農産物の海外での消費は増え続けるであろう。寿司は食文化の輸出の成功例であり、このような成功例が繰り返される可能性がある。

日本農業には、生産能力の点、また斬新で付加価値の高い農産物を生産できる可能性があるという点から大きな潜在力がある。日本農業は、近年、限定的な成長、農業収入の停滞に見舞われてきたが、近年の農政改革や本稿で提言された政策改革により、このような状況を好転させることができる。日本農業は将来どのような形をとるのかを断言するのは難しいが、農家に、国内的にも、国際的にもより開放され、競争的な市場環境においてより多くの経営の機会を与えることが日本農業の長期的な成長と競争力向上を確保するためには必要不可欠である。