

農業

日本の食料・農業部門の長期的かつ健全な発展に向けて

- ▶ 日本の農政改革プランには、米の生産数量目標配分の段階的廃止と、より対象を限定した所得補償制度への移行が含まれる。これは正しい方向に向けた改革の第一歩であるが、日本の生産者支持の約90%は依然として品目特定の支持で占められている。
- ▶ 主食用米から競争力の低い品目への転作に対する財政的インセンティブが減れば、農家は市場シグナルに応じてより自由に生産品目を決定できるようになるだろう。
- ▶ 主業農家の成長と繁栄のためには、農地の規模拡大を阻み、耕作放棄地を生み出す一因となっている土地制度や税制の改革が必要である。
- ▶ 公的な研究開発支援や普及事業、農業教育の改革なども含め、日本の農業イノベーションシステムは主業農家のニーズに合わせた進化が求められている。

何が問題点か？

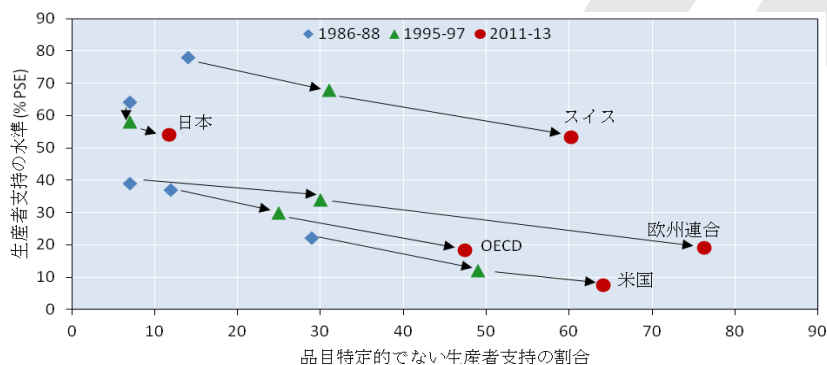
何十年にもわたって生産者の経営に対して制約的な政策が続いてきた中、農家は高度に行政主導型の農業政策の枠組みへの適応を強いられ、市場及び競争から隔離されてきた。日本はOECD加盟国中、生産者への支持と保護が最も高い水準である国の1つであるにもかかわらず、農業生産額と食料自給率は低下し続けている。日本の生産者支持の約90%は品目特定の支持であり、農家は市場シグナルへの対応が制約され、農業の構造調整が阻まれている。OECD主要国の多くは今ではこのような品目特定の支持から脱却し、支持水準も削減している（図表を参照）。

農業問題に取り組むため、政府は2013年12月に包括的な農政改革案を発表した。その中心となる目標は、食料・農業部門の長期的な成長と競争力を強化する一方で、自然環境や農村景観の保全など農業の多面的機能の発揮を確保することである。改革案には、主食用米の生産数量目標の行政配分の段階的廃止と、より対象を限定した所得補償制度への移行が含まれる。農家がより自由に生産品目を決定できるようにすることは、正しい方向に向けた改革の第一歩といえよう。

日本の農政改革の次の段階は、麦や飼料米などの転作作物への支払いを段階的に減らすことである。それ

▶▶ 日本は生産者支持の削減と支持内容の改革の両面で他国に遅れ

主なOECD加盟国における生産者支持の水準と内訳（1986-2013年）



出所：OECD（2014）、PSE/CSEデータベース。

によって主食米の生産が増え、米価が下がって海外価格との格差が縮小するだろう。稲作を主な経済活動として農家にとっては米価が下がれば大きな打撃となるだろうが、移行的措置として主業農家の調整を支援するための時限的かつ通減的な支払いを行うことも考えられる。ただし、それらの支払いは品目を特定しない形で行うべきであり、その後段階的に廃止するか、あるいは、収入減少リスクに主業農家が対処できるようにするためのリスク管理政策のパッケージへと発展するべきであろう。

また、主業農家の成長と繁栄のためには、農地の規模拡大を阻み、耕作放棄地を生み出す一因となっている土地制度や税制措置の改革が必要である。これにはある程度、生産調整制度と、土地の所有、移転、利用、課税に関して複雑に絡み合っている制度が影響している。日本の農業構造の大半が零細な稲作農家で占められており、その構造変化は非常に遅い。土地利用に関する規制を透明化し、農地転用の可能性がより予測可能な制度的枠組みを確立すべきである。これによって零細農家は、農地を保有し続けるか、もっと効率的な生産者に委ねるのかに関して、合理的な意志決定を行うことができるようになる。また、耕作放棄地に対する課税を強化して、生産的な利用を促進すべきであろう。

最後に、日本にとって最も重要な次の改革の段階の1つは、研究開発に対する公的支援や普及事業、農業教育の改革を行って、農業イノベーションシステムを主業農家のニーズにより応えられる需要主導型のシステムに変えることであろう。日本の農業イノベーションシステムの特徴は公的部門の研究者が開発した新技術を普及指導員が農家に普及させるという伝統的なトップダウン型のアプローチである。しかし、今日、農業におけるイノベーションは、ますますネットワークを基礎とする環境で生み出されるようになっており、より包括的に対話型、参加型のアプローチが食料・農業部門が直面する喫緊の課題に対応するための優れたイノベーションを可能としている。他国の普及事業は、需要主導型でもっと多面的、分権的な、行政及び民間の双方が入り混じって助言サービスを提供するという、より競争的なシステムに変貌しつつある。

なぜ日本にとってこれが重要なのか？

日本の農業部門には成長の潜在性がある。洗練された健康的な高品質の食品を生み出せる国として日本の評判は高まっており、それを反映した高価値の商品を生産することも可能であろう。日本の食料・農業部門の長期的な発展を確保するためには、市場の需要への対応能力を強化する必要がある。

農家自身が市場の需要に対応してより自由に生産品目を決定できるようにするという改革の方向性により、農家の収益機会が増加し、政府も特定の政策目的の達成に政策を適合化できる。貿易障壁を減らすことは、内外価格差の縮小をもたらし、農家は日本食の評

判を有効活用することで海外のプレミアム市場を開拓する新たな機会に恵まれることになるだけでなく、経済全体が貿易の増加から恩恵を受けることになるであろう。これにより、2020年までに農林水産物・食品の輸出を倍増するという日本の野心的な目標も達成可能となるだろう。

政策立案者がすべきこと

- ▶ 農政改革を更に進め、転作補助金の削減や市場の段階的開放を通して農家をもっと自由に生産決定を行えるようにする。
- ▶ 移行的措置としての所得補償支払いやリスク管理のツールを提供することにより、主業農家への政策支援を強化する。
- ▶ 規模拡大を妨げ、主業農家にとっての障害となり、耕作放棄地の増加につながるような土地政策を改革する。
- ▶ 農業イノベーションシステムを見直し、食料・農業部門の長期的な成長のため、もっと包括的に対話型、かつ参加型アプローチを取り入れた枠組みの構築に向けて努力する。



参考文献

OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Japan*, OECD Publishing, 刊行予定

OECD (2010), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan*, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/japan/42791674.pdf>

OECD (2013), *Agricultural Innovation System: A Framework for Analyzing the Role of the Government*, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/CA/APM/WP%282012%2919/FINAL&docLanguage=En>