



世界の農業・農政

オーストラリアの農業・農政 —200年の展開—

国際領域 総括上席研究官 玉井 哲也

1. 入植から200年余りでの発展

オーストラリア農業と言えば、大規模な穀物生産や牛・羊の放牧等を営み、競争力があり効率的、という印象が一般的かと思われます。

しかしながら、今日のような農畜産物生産が始まったのは200年余り前のことに過ぎません。短期間で農業は急速に発展し、関連する政策も変化しました。農業と農政の変遷を概観します。

2. 入植から1900年まで

英国から最初の入植船団が現在のシドニー付近に到着したのは1788年のことです。直ちに、食料自給をめざし、開墾を進めましたが、新たな気候・土壌のもとでの開発は順調に進まず、1820年までは食料が自給できませんでした。

その後も、小麦等の穀物生産は伸び悩みました。労働力が少なく、外部の遠隔市場への輸送費が高く、自給を超えて生産を拡大する条件は揃っていませんでした。そうしたなか、放牧による牧羊が発展します。労働力が少なくて済み、羊毛が高い単価で売れるため、遠隔市場に輸出しても利益が出たのです。産業革命期の英国の繊維産業が原料となる羊毛を大量に輸入したこともあり、1820年代から19世紀後半にかけて羊牧場が内陸部深くにまで拡大しました。

穀物生産は、オーストラリア各地に入植が進むとともに徐々に広がりましたが、1850年代のゴールドラッシュを契機に、一気に拡大しました。海外から金鉱探しの人が押し寄せ、人口が10年間で約3倍に増加し、食料需要が急伸したことにより耕種農業も大きく成長したのです。1880年代からは、内陸部にも鉄道網整備が進んだことにより、小麦生産が内陸に拡大し、また、機械化、大規模経営化も進みました。

肉牛の飼養も入植当初から行われましたが、国内需要を超えて拡大するには、やはり輸送能力が制約要因となり、塩蔵肉が若干輸出される程度でした。その問題が冷凍技術により克服され、1880年代から、冷凍肉の輸出が始まると牛肉の増産が進み、穀物と肉用家畜放牧の複合経営が広まりました。

酪農の発展は最も遅れ、長らく地域産業にとど

まっていたが、冷蔵技術や加工技術の発展が長距離輸送を可能としたことにより、1880年代からバターやチーズが輸出品に加わります。

このようにして、生産、加工、輸送の技術とインフラの進展に伴い、19世紀の最後の四半世紀に今日のような農業が展開する素地が整いました。

3. 20世紀から今日に至る農業の発展

オーストラリアの農林水産業がGDPに占める割合は、1900-01年度に19.4%で、1916-17年度、1917-18年度及び1950-51年度には、それぞれ第一次世界大戦、朝鮮戦争による農産物価格上昇を反映して30%を超えました。20世紀後半にも農業生産の拡大は続きましたが、他の産業の成長の方が速かったため、相対的な地位は低下し、近年のGDPシェアは2～3%です。

主要産物を見ると、小麦は、1901-02年度に比べ作付面積で約6倍、生産量は10倍以上となりました。羊の頭数は、増加基調が続き、1970年代にピークの1億8千万頭に達した後、羊毛需要の衰退に伴い減少に転じました。肉牛頭数は、20世紀を通じて趨勢的に増加した後、最近20年ほどは2,400万頭前後です。冷凍よりも付加価値の高い冷蔵輸出が1934年以後可能となったことも拡大を助長しました。乳牛頭数は、1930年代まで急拡大し、300万頭の水準が30年間続き、その後急減しました。現在は最大時の半分の頭数ですが、1頭当たりの能力が向上した結果、生乳生産量は、最大頭数時を上回っています。

このように農業生産は拡大を続け、オーストラリアは食料の大輸出国になっていきました。

4. 農業政策の変遷：1970年頃までの支援拡大

入植直後から、農業生産を拡大すべく、無償ないし安価で、一定面積の土地の付与を行いましたが、19世紀末までは農業に対する政府の補助は限定的でした。政府が、農業を含む産業支援を拡大するのは、各州を束ねる連邦政府が誕生した20世紀に入ってからです。

第一次世界大戦前は、輸入砂糖に高関税を課し、生産量に応じた補助金（報奨金）を供与して、国内

のサトウキビ生産を保護し、マーガリンの輸入規制を行って、酪農を保護しました。

第一次世界大戦の際には、物資の確保のため、政府が羊毛と余剰バターを買い上げました。また、小麦について、オーストラリア小麦ボード（AWB）が設立され、販売・価格を管理しました。

第一次世界大戦後の戦間期に、支援が本格的に拡大を始めます。輸入関税が引き上げられ、1923年に砂糖輸入が禁止されました。1930年代に大恐慌で農産物価格が下落した際には、負債軽減措置がとられ、1932年に肥料補助金の導入など、様々な補助や支援が行われました。

第二次世界大戦が始まると、資材を確保するため、英国は、オーストラリアの乳製品の余剰と輸出羊毛の全部を購入する契約を結びました。農産物への報奨金は、乳製品が新たに対象とされるなど拡大し、その一部は第二次世界大戦後も継続しました。また、一旦は廃止されていたAWBが、1939年に復活し、国内産の小麦全部について流通を管理する権限を与えられました。

第二次世界大戦終了後も、小麦のAWBが継続するとともに、同様の仕組みが一般化し多くの農産物に広がりました。法定販売ボード（以下「販売ボード」という組織が、法律が指定する農産物について生産者から強制買入する権限を持ち、流通を独占します。国内向けに高価格で売り、輸出価格は下げて国際競争力を高め、生産者が得る平均価格と所得の維持・拡大を図るものです。

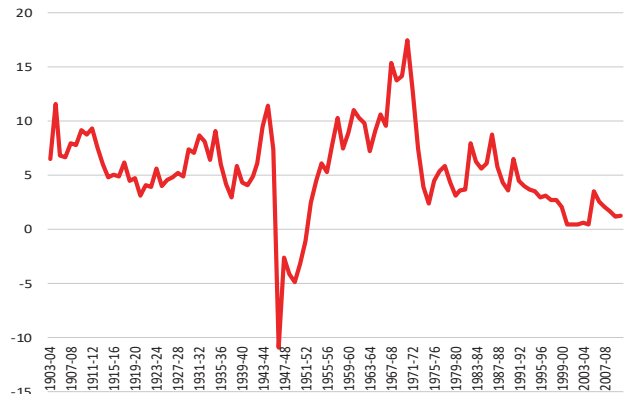
輸入規制、代替品規制、報奨金、肥料補助金など多様な支援策と並んで、この仕組みも戦間期に始まっていましたが、戦後は、販売ボードによる流通管理が支援策の主流になったと言えます。

5. 1970年代以降の支援削減・規制改革

農業に対する保護を示す名目助成率（オーストラリアの農産物への助成が、国際価格の何%に相当するか）は、特殊な状況であった第二次世界大戦時とその直後を別にして、20世紀前半は5～10%程度の水準でしたが、1950年代から急上昇し1970年頃15%を超えて最大となります（第1図）。

1960年代には、このような国内産業への手厚い保護は、不合理な資源配分を助長し、かえって産業発展を妨げるといった認識が広まります。その結果、規制や補助を廃止することが政策目標となり、1970年代初期から、経済全般の改革が始まり、農業支援も大幅に削減されました。

1970年代には、関税率が引き下げられ、報奨金が順次廃止されました。1980年代には、肥料補助金が廃止され、砂糖の輸入が解禁されました。



第1図 農業に対する名目助成率の推移

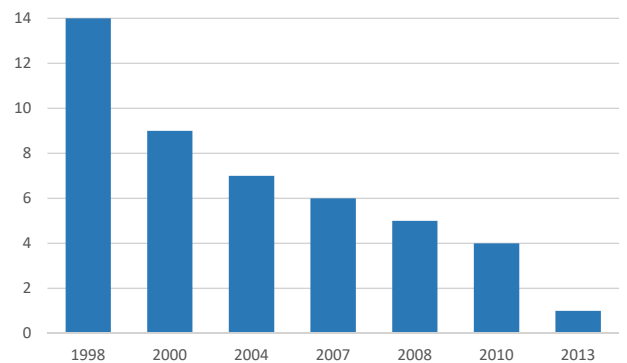
資料：Lloyd, Peter and MaClaren, Donald (2015) "Relative assistance to Australian agricultural and manufacturing since Federation".

流通を市場に任せる方向での改革が進み、1980年代から90年代にかけて、綿花、柑橘、干しぶどう、リンゴ、ナシ、鶏卵などで販売ボードの機能・権限の縮小が進みます。

小麦のAWBは、1980年代に国内市場が自由化され、2000年以後、輸出独占についても、順次権限を失い、2012年、小麦流通は完全に自由化されました。各州政府のもとで置かれていた大麦等の穀物の販売ボードも、独占権を失いました。

第2図は、オーストラリア政府がWTOに通報した国家貿易企業の数の推移です。販売ボードの輸出独占の廃止に対応して減少しています。現在も独占的権限を持つのは米の販売ボードのみです。

このように農業への支援削減、規制緩和が進んだ結果、今日のオーストラリア農業は、価格や流通の規制は少なく、名目助成率は数%という極めて低い保護水準のもとで営まれるものとなっています。



第2図 国家貿易企業の数の推移

資料：オーストラリア政府によるWTOへの通報。

【参考文献】

玉井哲也 (2018) 「第3章 オーストラリア—農業支援政策と縮小の歴史的経緯—」プロジェクト研究 [主要国農業戦略横断・総合] 研究資料 第7号、農林水産政策研究所。