

# I. プロジェクト研究の目的と成果の概要

長友 謙治

## 1. 研究の目的

当研究所においては、平成 19（2007）年度から、単年度の「行政対応特別研究」の枠組みの下で毎年カントリーレポートを作成・公表してきたが、平成 25（2013）年度からは、枠組みを 3 年度にわたって研究を行う「プロジェクト研究」に変更して、「主要国の農業戦略等に関する研究」が始まった。本プロジェクト研究が目指したのは、対象国の農業・農政の表面的な把握にとどまることなく、その背景にある戦略や固有の事情にまで踏み込んだ分析を行い、我が国農業・農政への含意を得ることだった。

我が国の農政においては、国際的な局面では、WTO ドーハ・ラウンド交渉が行き詰まる中、主要国間で活発化する EPA 交渉などに適切に対応し、国益の増進を図っていくことが重要な課題となっている。一方、国内的には、新たに策定された食料・農業・農村基本計画に基づき、内外の情勢変化に的確に対応しながら、「強い農業」、「美しく活力ある農村」の創出を目指した政策を展開していくことが重要な課題となっている。また、食料の多くを海外に依存する我が国が、輸入国として変化する世界の食料情勢に対応し、国民に対する食料の安定供給を確保していくためには、主要国の食料需給や関連政策の動向を的確に把握するとともに、世界の食料需給について独自の見通しを持つことが重要である。

そこで、「主要国の農業戦略等に関する研究」においては、我が国の農業・農政にとって有意義と考えられる研究成果にできるだけ効率的にアプローチする観点から、研究の対象とする主要国・地域をその特性に応じてグループ分けし、研究内容を重点化した。

具体的には、研究の対象となる主要国・地域を、政策に重点をおいて研究する国・地域とそれ以外の国・地域に分け、前者については、WTO や EPA 等の国際交渉において議論の対象となる価格・所得政策などの農業支持政策や農村地域振興政策、また EPA の国内対策を中心に研究を行うこととした。また後者の国・地域については、さらに、農産物の輸出に注目すべき国、農産物の大消費地域として食料自給の達成状況に注目すべき国、その他重要地域に分け、世界と我が国の食料需給に及ぼす影響の把握に重点を置いて農業・農政を研究することとした。

このほか、上記の主要国・地域の研究成果も踏まえながら、自ら開発した世界食料需給モデルを用いて、独自の世界食料需給見通しを引き続き毎年度策定することとした。

## 2. 研究成果の要点

### (1) 主要国農業戦略研究

対象とする主要国・地域を、①政策に重点をおいて研究する国・地域、②農産物の主要輸出国、③農産物の大消費国、④その他重要地域の 4 類型に分けて研究を行った。それぞれの研究成果の要点は以下のとおり。

#### 1) 政策に重点を置いて研究する国・地域

このグループに含めたのは、米国、EU 及び韓国である。米国及び EU の農業政策については、両国・地域の経営安定対策のあり方が WTO における農業支持を巡る議論で一つのスタンダードとして重要な意味を持つほか、EU の農村地域振興政策については、条件不利地域対策等の参考事例として我が国においても関心が高い。また韓国については、EPA・FTA の積極的な推進と、それと一体をなす農業分野の国内対策のあり方が、同様に EPA 等を推進し、農業構造の類似する我が国でも参考になる。

#### ① 米国

米国については、経営安定対策を中心的なテーマとして取り上げた。1930 年代の発足以来今日に至るまでの制度の変遷を振り返り、背景となる要因や政策的意図とともに整理・分析したほか、最新の 2014 年農業法に基づく政策の概要や実施状況を整理した。

2014 年農業法に基づくセーフティネットプログラム (PLC・ARC) の選択状況は作物により異なっているが、各機関から提示された価格予測等に基づき説明が可能であること、PLC・ARC や新たな保険プログラムの SCO・STAX が従来の農業保険の加入状況や保証水準の選択にほとんど影響を与えていないこと、SCO への加入が低位にとどまっていること等を確認した。また、同法に基づく新たな経営単位収入保険 WFRP の制度設計・運営状況を検討した。

#### ② EU

EU については、共通農業政策 (CAP) を中心的なテーマとして取り上げた。1950 年代の発足以来の歴史を振り返り、1990 年代に価格支持から直接支払いによる所得支持への政策転換を行ったマクシャーリー改革、その後行われた直接支払いのデカップル化に至る経緯を取りまとめた。また、2014 年 CAP 改革において導入された、デカップル支払いの重層化、加盟国間・受給者間の受給額の平準化等の新たな措置について、対照的ないくつかの加盟国 (フランス、英国 (スコットランド)、デンマーク、フィンランド) を取り上げ、具体化された施策の内容を整理した。

### ③ 韓国

韓国においては、EPA・FTA を積極的に推進する一方、これに伴い経済的な損失を被る農業部門に対する支援措置が講じられている。その中の代表的な政策として、FTA に伴う農産物価格低下について農家に補填を行う「被害補填直接支払制度」を取り上げ、補填の発動要件、補填すべき損害の把握方法、補填の実施状況等を詳細に把握した。

## 2) 農産物の輸出国

コメの主要輸出国であるタイ、ベトナム、小麦、食肉等の伝統的輸出国オーストラリア、小麦の新興輸出国ロシア、大豆・トウモロコシの新興輸出国ブラジルを取り上げた。これら諸国は今後も主要農産物の供給国として重要な役割を担うと考えられる。また、潜在的にコメの輸出国となる可能性のあるミャンマーについても取り上げた。

### ① タイ

タイについては、長期的な農業発展の過程を概観し、タイ農業が、農地面積を拡大する外延的発展の段階、労働力の投入を増やす集約化の段階を経て、労働力を減らし機械化を進める省力化の段階に入ったことを示した。一方、この段階に至っても低所得にとどまる農民の所得向上を図るため、コメ政策のあり方が政治的争点となっており、担保融資制度によるコメの高価格での政府買取りが内外のコメ市場に混乱をもたらし、タイが一時的に世界最大のコメ輸出国の地位を失う原因にもなったことを示した。

### ② ベトナム

ベトナムについては、1980年代以来進められてきた市場経済移行政策の下でのコメ政策の変遷とコメの生産・輸出の推移を追った。ベトナムにおいては、コメは重要な輸出商品であり、タイのコメ輸出が担保融資制度を巡る混乱で減少した際にはこれを上回る輸出を行う力を示す一方、コメは国民生活に不可欠の主食であり、生産者の多くは零細農家であることから、社会的な配慮が必要であり、コメ政策は「輸出促進・農家所得の向上」と「食料安全保障」という2つの大きな政策方針の狭間で揺れ動いていることを示した。

### ③ ミャンマー

ミャンマーは、ASEAN ではタイ、ベトナムに次ぎ、世界第7位のコメ生産国である。1960年代には世界一のコメ輸出国だったこともあるが、その後長く停滞が続いてきた。統計が不備であり実態がわかりにくいだが、USDA の推計や最近ミャンマー政府が公表した統計によればコメ輸出の増加が見られる。また、ミャンマーは乾燥豆の主要輸出国となっている。

### ④ オーストラリア

オーストラリアについては、農業生産を概観し、乾燥した厳しい自然環境の下で粗放的

な農業生産が営まれていることを確認した。また、同国が農産物輸出国として発展した背景にある、20世紀初頭の連邦発足以来の経済・農業政策の経緯を紐解き、1970年代以降進められた徹底的な自由主義的政策によって、世界で最低レベルの支持水準の農業政策の下で、競争力の高い経営体を中心とする農業構造が確立されたこと、さらにEPA・FTAの推進によって障壁を削減し、外国市場への進出を続けるアグレッシブな対外政策を確認した。

#### ⑤ ロシア

ロシアについては、穀物輸入国から輸出国に転換した背景を確認し、穀物輸出国としての発展可能性について考察した。まず、ロシアの穀物輸出国への転換を可能にした最大の理由は、ソ連崩壊後の畜産の縮小に伴う飼料穀物需要の激減であり、縮小した国内需要の下で2000年代に小麦を中心として穀物生産が回復・拡大した結果、ロシアは小麦輸出国となったことを確認した。さらに、2000年代後半以降になると畜産の回復が本格化するが、牛部門は停滞が続き、拡大が進む養鶏・養豚は、新しい生産主体の下で、ソ連時代のきわめて飼料効率の低いものとは違う、西側諸国並みの効率の高いものに変化しており、今後畜産が一層回復することによって穀物輸出余力が失われるとは考えにくいことを示した。

#### ⑥ ブラジル

ブラジルについては、主要輸出品目である大豆、トウモロコシと食肉に関して、輸出余力拡大の要因を分析した。まず、大豆とトウモロコシに関して、過去30年間の穀物統計を用いて生産量拡大の要因分析を行った結果、収穫面積の貢献が単収を上回る事を明らかにした。また、この面積の拡大は中西部を中心として新規の農地開発によるものであることを確認した。さらに、大豆とトウモロコシの増産が国内で安価な家畜飼料を提供して食肉増産に貢献し、鶏肉、牛肉、豚肉のいずれも2000年以降に自給率が上昇し、輸出拡大に繋がったことを示した。最後に、生産の中心が内陸部へ移動し、輸出港との距離が拡大する中、輸送インフラの未整備がますます大きな課題になっている点を指摘した。

### 3) 農産物の消費国・地域

巨大な人口を抱える食料の大消費国であると同時に大生産国であり、主要な農産物についてこれまで一応の需給均衡を確保してきた中国、インドや、これに準じる位置づけのインドネシアを取り上げた。中国やインドについては、これまで食料の需給均衡を支えてきた政策に限界も見えてきており、今後とも政策動向を注視していくことが重要である。

#### ① 中国

中国については、世界最大の食糧消費・生産国であるが、経済発展に伴う畜産物消費の増加によって食糧需給構造の変化が進み、主食であるコメ、小麦よりも飼料の確保が大き

な課題となっていることから、この点を中心に分析した。その結果、中国においては、タンパク質飼料の大豆や魚粉では既に多くを輸入に依存する一方、エネルギー飼料のトウモロコシではこれまで生産拡大を通じて自給を達成してきたこと、トウモロコシについては作付面積の拡大余地の縮小や生産コストの上昇によって将来的な自給の維持が不透明となっていること、こうした課題に対応する施策はまだ確立されていないことを示した。

## ② インド

インドは、中国に次ぐ食糧消費・生産大国であり、経済発展もめざましいが、食糧供給政策は社会政策的色彩を色濃く残しており、公的分配システム（PDS：Public Distribution System）による国の関与が農産物需給に強く影響していることから、コメ、小麦、砂糖について PDS の運営実態を確認した。その結果、コメ、小麦については、逆ざや価格の下で政府在庫が膨張し、これらに係る食料補助金が中央政府支出の約 6% を占めるなど財政負担が拡大していること、砂糖については、PDS の下での価格設定が砂糖の生産量変動の要因となっていることを確認した。

## ③ インドネシア

インドネシアにおいては、主要農産物の自給率向上政策が採られているが、その中心となるコメを取り上げ、生産拡大の状況やこれに関連する政策について分析した。その結果、近年におけるコメ生産の増加と自給の達成については、ユドヨノ政権（2005～2014 年）下で講じられたコメ増産政策、具体的には単収の高い新品種の開発・普及、種子や肥料の購入に対する助成、農民に対する信用供与の拡大等が寄与したと考えられることを示した。

## 4) その他重要地域

その他重要地域としては、個別の国を継続してフォローすることは難しいが、世界の農産物貿易や国際交渉において無視できない地位を占める地域として、中南米及びアフリカを取り上げて考察した。

### ① 中南米

中南米については、域内における地域統合の動きを把握するとともに、地域の主要国であるアルゼンチンとメキシコを取り上げた。アルゼンチンについては、大豆、大豆粕及び大豆油の主要輸出国となっており、「ネットワーク型コーディネーションモデル」と呼ばれる企業的な農業がこれを担っていることを示した。メキシコについては、NAFTA 発足前の 1990 年と 2010 年を比較し、飼料穀物の輸入が増加し、畜産物の生産が増加していることなどを示した。

## ② アフリカ

アフリカについては、農産物の輸入地域としての側面が今後もその重要性を増すと考えられる。具体的に取り上げたのは、エジプト（北アフリカ、主食は小麦）、タンザニア（東アフリカ、主食はトウモロコシ）、ナイジェリア（西アフリカ、主食はコメ）であり、これら諸国が主食を輸入に頼っている背景や、その生産拡大に向けた課題等を考察した。

## （２） 世界食料需給見通し

プロジェクト研究「世界の食料需給の中長期的な見通しに関する研究」（平成 20～22 年度）において開発した「世界食料需給モデル」を用い、主要国農業戦略研究によって得られた各国農業・農政の知見も活用して、10 年後の世界の食料需給見通し（趨勢予測）を毎年度実施した。

2015 年度においては、2013 年を基準年とした 2025 年の世界食料需給見通しを行ったところ、今後 10 年間の世界の食料需給は、穀物等の需要が供給を若干上回る状態が継続し、穀物等の価格は横ばいに近く緩やかな伸びで推移するとの結果を得た。また、品目別・地域別に見ると、小麦ではアフリカ・中東の需要増加に対して欧州（ロシア等）や北米の輸出が増加し、コメではアフリカ・中東の需要増加に対してアジアの輸出が増加する見通しであること、また、トウモロコシではアジアやアフリカの需要増加に対して北米（米国等）や中南米（ブラジル等）の輸出が増加し、大豆についてはアジアを中心とする需要の増加に対し中南米（ブラジル、アルゼンチン等）の輸出が増加する見通しであることを示した。