

Primaff Review



- 巻頭言 賢者は歴史から学び、愚者は経験からしか学ばない
“Fools learn from experience. I prefer to learn from the experience of others.”
- 研究成果 過去の復興事例等の分析による東日本大震災への示唆～農漁業の再編と集落コミュニティの再生に向けて～
中山間地域における「農業振興型市町村第三セクター」が抱える課題と支援方策
国産大豆の流通・消費動向と利用拡大に向けた課題
障害者福祉施設における農業活動の実態—アンケート分析結果から—
世界食料需給見通しへの為替変動の影響分析

No.45

平成24年1月

農林水産政策研究所

CONTENTS

●巻頭言

賢者は歴史から学び、愚者は経験からしか学ばない

“Fools learn from experience.

I prefer to learn from the experience of others.”

宮城大学食産業学部教授 三石 誠司

1

●研究成果

過去の復興事例等の分析による東日本大震災への示唆

～農漁業の再編と集落コミュニティの再生に向けて～

震災対応プロジェクトチーム

2

中山間地域における「農業振興型市町村第三セクター」が
抱える課題と支援方策

農村再生プロジェクト第三セクター研究チーム 橋詰 登

4

国産大豆の流通・消費動向と利用拡大に向けた課題

食料・環境領域 主任研究官 佐藤 孝一

6

障害者福祉施設における農業活動の実態

—アンケート分析結果から—

農業・農村領域 上席主任研究官 香月 敏孝

8

世界食料需給見通しへの為替変動の影響分析

主任研究官 古橋 元

10

●世界の農業・農政

次期CAP改革法案—直接支払による公共財供給へ—

国際領域 総括上席研究官 増田 敏明

国際領域 主任研究官 勝又健太郎

12

●農林水産政策科学研究委託事業

農業分野における資源・環境保全のための総合的政策の
構築にかかわる研究

学習院女子大学教授 莊林幹太郎

14

●セミナー概要紹介

経済ナショナリズムで考える食料・エネルギーの安全保障

政策研究調整官 株田 文博

16

OECD諸国における緑の農業政策と
クロス・コンプライアンスの役割

交流情報課長 牧野 竹男

18

●最近の論調

食料自給率

国際領域 上席主任研究官 會田 陽久

20

●ブックレビュー

「テロワールの流行と食品」Delfosse, C. (ed) La Mode du
Terroire et les produits alimentaires, La Boutique de l'histoire

国際領域 上席主任研究官 須田 文明

22

●研究活動一覧

23

●農林水産政策研究に関連する学会等の紹介

24

メールマガジン

「農林水産政策研究所ニュース」のご案内

研究成果報告会・講演会の開催案内、刊行物の新刊情報など当研究所の研究活動に関する情報をわかりやすく、タイムリーに発信しています。ぜひ、ご登録下さい。

<http://www.maff.go.jp/primaff/koho/merumaga/index.html>

巻頭言

賢者は歴史から学び、 愚者は経験からしか学ばない

“Fools learn from experience. I prefer to learn
from the experience of others.”

宮城大学食産業学部教授 三石 誠司

高校時代に学び現在でも覚えている言葉に、「愚者は自分の経験から学ぶ。私は他人の経験、つまり歴史から学ぶ方を選ぶ」という名言がある。これは19世紀末、ドイツ帝国の初代鉄血宰相として活躍したビスマルク（Otto von Bismarck, 1815-1898）の言葉である。

ビスマルク本人に対する評価は別として、2012年の始まりに当たり、我々はこの言葉の持つ意味をもう一度深く考えてみるべきだと思う。昨年3月11日の東日本大震災は、それまで穏やかな平和の中にいた我々の日常がいかに自然の脅威に対して脆いものであるかを強烈に印象づけた。大震災からほぼ1年を経過してもなお、わが国は依然として復旧・復興に向けて国をあげて取り組まざるを得ない状況である。四季豊かなこの日本列島に住み続ける限り、地震・津波・原発という3つの脅威との「共存」を、今後未来永劫にわたり考え、実践し続けていかなければならない宿命にあることを国民のほぼすべてが明確に認識したからである。

近年のわが国の大災害だけを振り返ってみても、北海道南西沖地震（1993年）、阪神・淡路大震災（1995年）、三宅島雄山噴火（2000年）、新潟県中越地震（2004年）などがあり、目を海外に向ければ、1990年以降、マグニチュード8以上の主だった地震だけでもボリビア地震（1994年）、チリ北部地震（1995年）、インドネシア東部地震（1996年）、インドネシア・スマトラ沖地震（2004年、2005年）、中国四川大地震（2008年）、チリ中部地震（2010年）などが発生している。災害に対して立場の違いはあっても、これらの脅威が既に避けられないものであるならば、我々はどう対応していくべきであろうか。

例えば、今回の東日本大震災では、地震や津波といった従来型の災害に加え、我々の日常を支えるインフラでもあり、先端科学技術を駆使した原発ですら多大な影響を免れ得ないということが明らかになっている。

さらに、従来、こうした現代型の災害による影響と、その後の復旧・復興過程に関する実証的な調査研究は、地震学のような直接的に関係している分野に集中していたため、今回のような災害の場合、被

災地としては先行事例の教訓を活かすよりは、どうしても「自分の経験から学ぶ」アプローチを採用した点が多かったのではないだろうか。

これは農林水産分野も例外ではない。災害研究、災害からの復旧・復興過程の研究は科学分野全体として見れば多々あるが、農林水産分野の専門家による実績は依然として数が限られている状況である。

しかしながら、大規模な自然災害からの復旧・復興の過程では、多くの類似状況が各所で登場するため、調査研究の成果に基づき戦略的な政策対応が可能な領域であることも事実である。

こうした視点から今後のわが国の農林水産政策研究の全体を見た場合、新たな研究領域として、わが国および世界各国の自然災害とその復旧・復興過程を農林水産業との関係から捉える形で調査・分析し、現実の復旧・復興過程だけでなく、将来的にもそして他国においてもロールモデルとなるような共通事例の抽出と教訓の普遍化を早急に行うことが、今まさに求められているのではないかと思う。

既に、農林水産政策研究所では過去の復興事例等の分析に着手し、一定の成果を挙げていると聞く。その中には、災害からの復興を活用して、地域の担い手確保や新たなコミュニティが形成された事例などもあろう。逆に、災害により高齢化や担い手不足が深刻化した事例もあると思う。それらを一刻も早く一般に共有できる形にまとめ、政策に活かすことこそが、同じ過ちを繰り返す愚を避けることに繋がる。

人間は完全なる賢者には成り得ないかもしれないが、少なくとも先行事例から学び、それを国や地方自治体、そして実際の生活レベルで活用していくことは可能であろう。農林水産政策研究所とその研究刊行物が、現在の我々だけでなく、後の世代にとっても有益な教訓と示唆を提供するものであることを強く望む次第である。



過去の復興事例等の分析による東日本大震災への示唆

～農漁業の再編と集落コミュニティの再生に向けて～

震災対応プロジェクトチーム

1 過去の復興事例から学ぶ

我が国においては、これまで地震や津波、火山の噴火等により幾度にわたって大災害が発生し、農林漁業や集落コミュニティが大きな被害を受けました。しかし、被災地の人々は、そのたびに知恵を出し合いながら敢然と復興に立ち、向かい、農林漁業の再編や農山漁村のコミュニティの再生に取り組んでこられました。その取組は、今回の東日本大震災からの復興においても学ぶべき点は多々あるものと考えられます。

農林水産政策研究所で取組んでいる震災対応プロジェクトでは、このような視点に立ち過去の復興事例や大区画圃場整備事業の実施地区に関する文献の分析等を行い、東日本大震災の被災地における農漁

業の担い手の確保、復興後の集落コミュニティの再生に向けた示唆を抽出しました。

具体的には、雲仙普賢岳の噴火、北海道南西沖地震（奥尻島）、阪神・淡路大震災、三宅島雄山の噴火、新潟県中越地震（旧山古志村等）、昭和三陸津波等を対象にした復興に関する研究成果等の文献を整理分析し、東日本大震災の復興に資する取組と課題を整理しました。

2 研究成果の概要

（1）震災による人口減少、高齢化の進展

三宅島雄山の噴火被害を受け地域外への避難が行われた三宅島や、新潟県中越地震の被害を受け地域外への避難を余儀なくされた旧山古志村等で人口の大きな減少があったこと、三宅島と北海道南西沖地

第1表 過去の被災地における被災前後での人口、高齢化率の変化

災害名・発生年次	人 口	高齢化率
三宅島雄山噴火 2000年 (三宅村)	1995年→2005年 3,828人→2,439人 (▲36%)	1995年→2005年 24% →37%
新潟県中越地震 2004年 (旧山古志村)	2004年→2009年 2,167人→1,406人 (▲35%) (1,579人 (▲27%))	2004年→2009年 37% →42%
北海道南西沖地震 1993年 (奥尻町)	1990年→2000年 4,604人→3,921人 (▲15%)	1990年→2000年 16% →24%
阪神・淡路大震災 1995年 (淡路島3市)	1995年 →2005年 162,738人→151,391人 (▲7%)	1995年→2005年 22% →27%

資料：国勢調査、住民基本台帳、新潟県長岡市山古志支所調べ。

注（1）高齢化率とは、全人口に占める65歳以上人口の割合である。

（2）三宅島の人口、高齢化率は国勢調査による。

（3）旧山古志村の人口、高齢化率は住民基本台帳による。ただし、〈 〉内は長岡市

（4）奥尻町及び淡路島3市のデータは国勢調査による。

第2表 過去の被災地における被災前後での農家数、漁業従事者数の変化

災害名・発生年次	農 家 数	漁業従事者数
三宅島雄山噴火 2000年 (三宅村)	2000年→2010年 124戸 →45戸 (▲64%)	2000年 →2008年 1,125人→528人 (▲53%)
雲仙普賢岳噴火 1990年 (島原市、深江町)	1989年 →1995年 2,410戸→1,130戸 (▲53%)	—
北海道南西沖地震 1993年 (奥尻町)	—	1990年→2000年 418人 →206人 (▲51%)

資料：農林業センサス、国勢調査、三宅島漁業協同組合調べ。

注（1）三宅村は販売農家数、島原市、深江町は総農家数で、いずれも農林業センサスによる。

（2）三宅村の漁業従事者数は漁業協同組合調べによる漁業協同組合会員数、奥尻町は国勢調査による漁業従事者数である。

震で被災した奥尻島では被災からの復興過程で十分な就業の場を確保できなかったことから、それ以前の過疎化・高齢化の進行に加え、若年層が流出し高齢化が大きく進展したことが確認されています。また、そのことが、被災前から困難のあった農業、漁業の担い手不足のさらなる深刻化をもたらしています（第1, 2表参照）。

（2）震災を契機とした農業の再編

他方で、雲仙普賢岳の噴火の被災地では、被災を契機に農家数が半減したものの、土石流で被災した地区を嵩上げし、その周辺地域も含めた基盤整備により大規模な畑作団地を形成し、農地の利用集積も合わせて実施することで、畑作農家の1戸当たり経営面積が0.8haから1.3haへと64%増加し、農業所得も46%増加しています。

また、中越地震で被害の大きかった166集落でも、営農体制の再編・強化に向けた支援が行われ、156集落（94%）で営農体制が整備され、うち29集落（19%）では法人組織が設立されており、共に、地域農業の担い手確保に向けた動きが進展しました。

なお、今回、分析対象とした過去の被災地には大規模な平野地域がなく、被災後に大区画圃場整備を実施した事例が見当たらなかったため、同事業の実施地域に関する文献を収集・分析しました。その結果、大規模な個別経営や組織的な取組がない地域でも、大区画圃場整備事業の実施により、農地の所有と利用の分離、大型機械の導入が行われるのを機に、集落営農組織、機械利用組合等を立ち上げることで、地域の将来の担い手を確保している事例を数多く把握することができました。

（3）集落コミュニティの再生

三宅島雄山の噴火災害や阪神・淡路大震災に関する文献の収集・分析によれば、地域コミュニティ単位での避難が行われなかったケースでは、多くの既存コミュニティが崩壊してしまったと報告されてい

ます。さらに、三宅島では、雄山の噴火が長期化し、都営住宅等への分散入居によって既存コミュニティが崩壊したことによって、地域コミュニティの再生が遅れ、人口減少に拍車をかけ、農業、漁業の担い手不足に結びついてしまったと考えられます。

これに対して、新潟県中越地震で被災した旧山古志村では、阪神・淡路大震災で問題となった被災高齢者の孤独死を教訓に、地域コミュニティ単位（集落単位）の避難生活や仮設住宅における地縁血縁に配慮した世帯配置により、避難先でも地域コミュニティを維持することができたため、帰村後、3～5割の世帯数の減少はあったものの、14集落すべてが既存コミュニティを維持する形で再建しており、そのことが地域全体の復興に向けた原動力となったことが明らかにされています。これらからは、既存のネットワークを保持・活用する形で地域コミュニティの再生を図った方が、より迅速な復興を実現するためには有効であることが示唆されます。

3 今後の研究課題

過去の被災地における調査研究では、農林水産業分野や農山漁村分野の専門家による調査研究の実績は少なく、農林漁業や農山漁村の復興、再生という観点からは必ずしも十分な調査研究が行われてきたとは言えない状況にあります。このため、今後、これらの専門家が過去の被災地における復興過程に関する実証的な調査を行うことが、広い範囲の農山漁村に大きな被害をもたらした東日本大震災の被災地の復興にとっても有効と考えられます。

研究成果の詳細につきましては、農林水産政策研究所のホームページで紹介しています。

<http://www.maff.go.jp/primaff/kenkyu/hukko/2011/bunseki.html>



雲仙普賢岳噴火からの復興により整備された畑作団地（平成23年12月7日撮影）

中山間地域における「農業振興型市町村第三セクター」が抱える課題と支援方策

農村再生プロジェクト第三セクター研究チーム 橋詰 登

1 はじめに

農業従事者の高齢化に伴って農家数の減少と農地の荒廃が続く中山間地域では、1990年代に入り農業・農村の振興を図るために数多くの市町村第三セクター（農業公社等）が設立され、農地保全や農業の担い手育成への大きな期待が寄せられました。しかしその後、平成の市町村合併や自治体財政状況の悪化等によって、これら市町村第三セクターを取り巻く環境は大きく変化しています。

本研究では、中山間地域で農地保全等の公益性の高い事業に取り組んでいる「農業振興型市町村第三セクター」の活動実態、今日的な意義と役割、運営・経営上の課題、事業の展開方向と支援方策等について、全国郵送調査の分析と現地実態調査の両面から、実施事業の種類に基づくタイプ別に検討しました。

2 第三セクターのタイプ分けとタイプ別の特徴

農業・農村の振興を図るために設立された第三セクターは、極めて多種多様であることから、先行研究を踏まえ、実施事業の組み合わせから次の三タイプに分類しました。

- ① Aタイプ：農地保全事業を実施しているが農業関連事業（地元農畜産物の販売、農畜産物の加工・販売等）は実施していないもの。
- ② Bタイプ：農地保全事業と農業関連事業の両方を実施しているもの。
- ③ Cタイプ：農業関連事業を実施しているが農地保全事業は実施していないもの。

各タイプの特徴を、郵送調査の分析結果からみると、以下のとおりです（第1表）。

① Aタイプ

組織形態は有限会社やや多い傾向にあります。財団法人や社団法人もそれぞれ2割程度存在し多様です。農作業受託を中心に活動するものが多く、地域農業の担い手不足を直接代替する役割を果たしていますが、「収益性が低い」ことを3分の2の第三セクターが課題に挙げており、収支状況が「黒字」であるものは4割にとどまっています（3割強が「赤字」）。

また、事業展開の意向をみると、農地保全事業については現状維持指向ですが、農畜産物の加工・販売事業を新規に導入したいとするものが3割強あ

第1表 タイプ別にみた第三セクターの特徴

（単位：事業体、%）

		計	Aタイプ (農地保全 事業のみ)	Bタイプ (農地保全と 関連事業)	Cタイプ (農業関連 事業のみ)
農業振興に取り組む 第三セクター数		250 (100.0)	59 (100.0)	68 (100.0)	123 (100.0)
組織形態	社団法人	10.4	18.6	17.6	2.4
	財団法人	18.0	22.0	33.8	7.3
	有限会社	24.0	37.3	22.1	18.7
	株式会社	47.6	22.0	26.5	71.5
収支状況 (NAの11事 業体を除く)	黒字	53.1	42.1	43.8	63.6
	収支均衡	16.7	26.3	23.4	8.5
	赤字	30.1	31.6	32.8	28.0
農業振興 以外の事業 の実施状況	林業振興事業	34.0	18.6	35.3	40.7
	都市等との交流事業	66.8	35.6	69.1	80.5
	市町村の業務受託	70.7	48.1	87.5	71.7
三セクに 期待されて いる役割 (MA)	行政の補完	30.4	45.6	51.5	11.5
	保全事業推進	14.6	19.3	26.5	5.7
	地域活性化の担い手	43.3	47.4	52.9	36.1
	担い手の育成確保	32.4	56.1	48.5	12.3
	独立採算の事業体	67.2	56.1	72.1	69.7
	雇用機会	65.6	42.1	61.8	78.7
	交流推進	38.9	19.3	44.1	45.1
経営上の 課題 (MA)	課題がある	95.5	98.3	96.9	93.3
	ノウハウ不足	39.5	27.6	40.0	45.0
	資金不足	32.9	34.5	41.5	27.5
	税負担大	14.4	12.1	18.5	13.3
	受注力不足	22.2	25.9	21.5	20.8
	収益性低い	56.4	65.5	60.0	50.0
事業展開 の意向	農用地 の保全 事業	現在、行っている	112 (100.0)	53 (100.0)	59 (100.0)
		拡大	32.1	28.3	35.6
		現状維持	64.3	67.9	61.0
		縮小・廃止	3.6	3.8	3.4
	現在、行っていない	新規導入予定	4.8	—	4.8
		—	—	—	—
	農畜産物 の加工・販 売事業	現在、行っている	191 (100.0)	— (100.0)	65 (100.0)
		拡大	53.4	—	61.5
		現状維持	41.4	—	33.8
		縮小・廃止	5.2	—	4.6
		現在、行っていない	52 (100.0)	52 (100.0)	—
		新規導入予定	30.8	30.8	—

資料：農林業振興・地域間交流事業に取り組む第三セクターの意向等に関する調査（平成22年8月調査、農林水産政策研究所）の組替集計。

り、収益性の向上を図るために農業関連事業への参入を希望するものが少なくありません。

② Bタイプ

財団法人の形態をとるものが約3分の1を占めています。収支状況はAタイプと同様に「黒字」であるものが半数に達していません。このタイプの第三セクターは、その多くが市町村の業務受託を行って

いる点が特徴的です。

また、経営上の課題として「収益性の低さ」を指摘するものが6割と多く、「資金不足」と回答したのも4割程度存在します。このため、第三セクターの利益を上げるために、農畜産物の加工・販売事業の拡大を指向するものが6割強あり、他のタイプに比べ高い割合となっています。

③ Cタイプ

株式会社の形態をとるものが7割、収支状況が「黒字」であるものが6割を超えています。事業活動の特徴としては、都市等との交流事業や市町村の業務受託を併せ行っているものが7～8割と高い割合です。

また、第三セクターに期待されている役割として「雇用機会」を挙げたものが8割程度存在するほか、3分の2強が「独立採算の第三セクター」と回答していることから、良好な経営状態を維持し、就業の場を安定的に確保していくことが、このタイプの第三セクターに期待されていることがわかります。

3 中山間地域の第三セクターが抱える課題と支援方策

実態調査を行った6市町村7つの第三セクター（第2表）の調査結果を踏まえ、中山間地域の農業振興型市町村第三セクターが抱えている課題と支援方策を整理すると、以下のようになります。

第1に、後継者のいない高齢農家等の農作業や農地管理を直接代替しているAおよびBタイプの第三セクター（（有）KH町公社、（財）M町農業公社、（財）W振興センター、（財）KC農業公社）は、少なくとも新たな農業の担い手が誕生するまでの間は、地域になくはならない存在であると言えます。

しかし、農作業受託等による農地保全事業に取り組むこれら第三セクターは、公益性を求められるがゆえに、条件が悪い圃場でも引き受けざるを得ず、零細な圃場が管内全域に分散することが、収益性を低下させる最大の原因となっています。したがって、今後、リタイアする農家が一層増えてくることを考えれば、農地や作業の利用調整機能を強化し、可能な限り面的な集積を図っていくとともに、場合によっては、地域で保全すべき農地の線引き（農地利用のゾーニング）も検討する必要があります。

また、このような努力を積み重ねたとしても、町内全域の農地管理を第三セクターのみで担うことは難しいことから、集落営農の組織化や農地の面的集積による個別経営の営農支援、UIターン者の就農支援等、地域における新たな農業の担い手を創出するための取組に積極的に関与することが求められます。加えて、経営状況を改善するためには、収益部門となり得る地元農畜産物の販売や加工事業、都市住民等との交流事業等の導入や拡充が必要です。

その場合、担い手育成事業は農地保全事業と同様に収益が見込めない事業であること、農業関連事業の新規導入には施設や機械等に莫大な初期投資を必

第2表 実態調査を実施した第三セクターの概要

タイプ	名 称	設立年次	所 在 市町村	市町村の 合併状況	事業実施状況					収 支 状 況
					農地保全	農産物の加工・販売	森林保全	林産物の加工・販売	都市等との交流	
A	(有限会社) KH町公社	1992年	広島県 KH町	2005年に4町が合併	◎	×	△	×	×	◎ 黒字
	(財団法人) M町農業公社	1994年	京都府 K T町	2005年に3町が合併	◎	○	×	×	×	◎ 均衡
B	(財団法人) W振興センター	1988年			◎	○	×	×	○	◎ 黒字
	(財団法人) KC農業公社	1994年(98年に2公社統合)	岡山県 KC町	2004年に2町が合併	◎	◎	○	×	○	◎ 赤字
	(株式会社) G	1994年	福岡県 A市	2006年に1市2町が合併	△	◎	×	○	○	◎ 黒字
C	(株式会社) M	2007年	山形県 N町	未合併	×	◎	×	×	×	◎ 赤字
	(財団法人) D公社	2007年	鳥取県 D町	2005年に3町が合併	×	◎	×	×	○	◎ 均衡

注. タイプのAは「農地保全事業のみ」、Bは「農地保全事業と農業関連事業の両方」、Cは「農業関連事業のみ」を行う第三セクターである。

要とすることから、いずれも国や県からの財政的な支援が求められます。

第2に、地元農畜産物の加工や販売事業を主要業務とするCタイプおよびBタイプの一部の第三セクター（（株）M、（財）D公社、（株）G）は、いずれも商品開発や販路の確保が課題となっていますが、農業の6次産業化推進の実行部隊として、さらには就業機会の少ない中山間地域での貴重な就業の場として大きな役割を果たしています。加えて、これら事業と組み合わせて実施されている都市住民等との交流事業を通じて、地域の活性化にも大きく寄与しています。

しかし、これら第三セクターは、今後施設のメンテナンスや更新が必要となってきますが、第三セクターには余剰金が少なく、これら資金の調達課題となります。市町村の財政状況が厳しく、出資者からさらなる資金を募ることも困難な状況下では、これら第三セクターが利用する施設や機械の更新費用に対する県や国からの積極的な補助や融資を検討していく必要があります。

第3に、各タイプの第三セクターに共通して、「指定管理者制度の導入によって今後の第三セクターの運営が不透明になった」との意見が多数寄せられました。公益的な事業を行えば行うほど、赤字経営になってしまう中山間地域の農業振興型第三セクターにとっては、安定した収入源である市町村等からの業務受託が指定管理者制度の導入によって受けることができなくなることは、公益性の高い事業の縮小・撤退に直結し、第三セクターの存続そのものを危うくしかねないことから、早急な対応が求められています。

国産大豆の流通・消費動向と 利用拡大に向けた課題

食料・環境領域 主任研究官 佐藤 孝一

1. はじめに

消費者の国産大豆志向をうけて、小売業者、大豆の流通加工業者も差別化商品の一環として、国産原料を求める動向をみせています。そこで本研究では、国産大豆の流通・消費をめぐる状況について、流通業者、加工業者へのヒアリングやPOSデータを利用し、国産大豆や外国産大豆との競合・棲み分けの実態について分析するとともに、国内産の需要の維持拡大につながる対応方向について検討しました。

まず、国産大豆の生産から流通、加工、消費までの全体的な状況を明らかにするため流通過程の推計を行いました。家庭で消費される大豆加工品における国産大豆（平成20年産）の使用割合は、豆腐、油揚げ、納豆、味噌、醤油の5品目で平均25%でした。また、同様に17年産で推計したところ、5品目平均で20%でした。家庭消費における国産大豆の使用割合は増加しています。さらに、大豆加工品別にみると、納豆の国産大豆使用割合は11.5%（17年産）から24.0%（20年産）に伸びています。

2. 国産表示の有無別にみた豆腐製品、納豆製品の販売状況

日経MM社のPOSデータによれば、2009年1月に全国の量販店315店舗で販売された豆腐製品のアイテム数は、1,221でした（第1表参照）。そのうち、国産大豆使用の表示があったアイテム数は155で、全体の12.7%を占めていました。同様に、国産表示の有無別に販売量及び販売額の割合をみても、国産表示品は、それぞれ9.3%、12.6%で、ほとんど国産表示がない品で占められています。

また、販売個数1個当たりの重量は、全アイテムの平均が355gで、国産表示がないアイテムの重量は平均とほぼ同じであった一方で、国産大豆使用表示があったアイテムの重量は330gと小ぶりでした。

平均価格は、国産表示品119円、国産表示なし品92円であり、価格差は27円、国産表示品は表示なし品に対し1.3倍でした。国産大豆は、輸入大豆と2～4倍の価格差があるため、国産表示品は、重量を小ぶりにすることで価格を抑えて販売されていると考えられます。

小売り段階で低価格商品が増加していますが、販売量及び販売額に占める100円未満の豆腐が占める割合をみると、国産表示品はそれぞれ、18.4%、17.3%に対し、国産表示がない品は100円以下の品

第1表 量販店における国産表示の有無別にみた豆腐製品販売状況
—2009年1月、量販店全国315店舗—

		全体		
			国産表示あり	国産表示なし
販売量割合（%）		100.0	9.3	90.7
販売金額割合（%）		100.0	12.6	87.4
アイテム数		1,221	155	1,066
同上割合（%）		100.0	12.7	87.3
販売1個当たり	重量(g)	355	330	357
	価格(円)	94	119	92
	100円未満が占める販売量割合（%）	58.4	18.4	62.0
	100円未満が占める販売金額割合（%）	46.4	17.3	50.1
350g当たり	平均価格(円)	93	126	90
	100円未満が占める販売量割合（%）	68.3	12.7	73.4
	100円未満が占める販売金額割合（%）	53.4	9.3	59.4

資料：日経メディアマーケティング社POSデータ。

が62.0%、50.1%と大半を占めています。

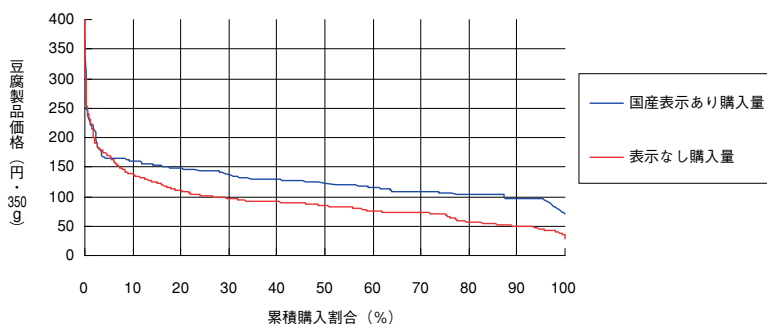
納豆でも豆腐と同様に、国産品の有利性が見られます。国産表示品は表示なし品とくらべ、重量は小さいが価格で販売されています。同じ重量ベースで比較しても、国産表示品は表示なし品の1.3倍の価格で販売されています。

3. 豆腐製品の価格水準

国産大豆の需要拡大に関連して、豆腐製品を事例にして、国産大豆を使用した製品の可能性について検討しました。

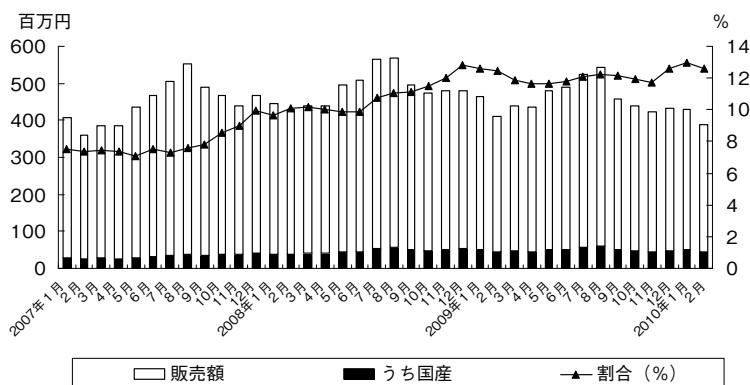
安価な輸入大豆を使用した製品と競合する中で、製造コストの削減をしながら、国産大豆を使用し製品の差別化を行って需要を拡大していこうとするものです。

その場合、国産大豆を使用した製品の価格が、どの程度の価格水準であれば需要拡大に繋がるかが課題となります。そこで、POSデータを利用して、豆腐製品の購入価格帯をみることにしました。第1図はPOSデータを利用して、豆腐製品の価格と購入量の累積購入割合をみたものです。縦軸に豆腐製品の価格を、横軸に、ある価格水準のとき、全体の購入



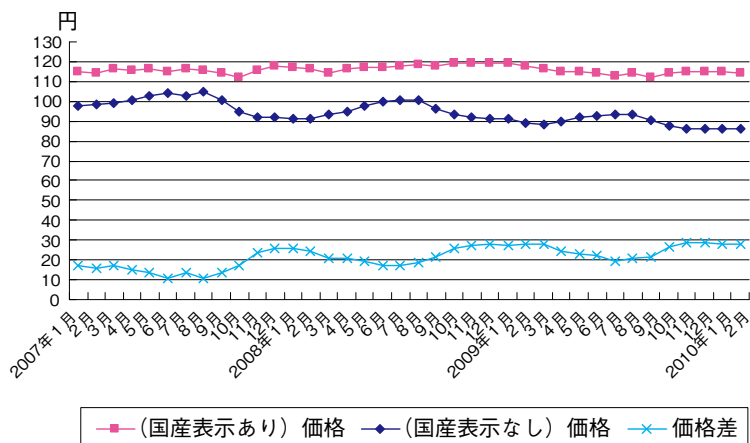
第1図 豆腐製品の累積購入割合

資料：日経メディアマーケティング社POSデータ。



第2図 豆腐製品の販売額と国産表示品のシェア

資料：日経メディアマーケティング社POSデータ。



第3図 豆腐製品の小売価格の推移

資料：日経メディアマーケティング社POSデータ。

量のうちのどのくらい購入されているかを示しています。製品価格の高い方から累積購入量割合をプロットし、つなげたものです。

第1図をみてわかるように、製品価格が安くなるほど購入割合は大きくなりますが、国産大豆使用の表示がある製品では、価格が165円から100円の価格帯でグラフの曲線が横になっており、価格を少し下げただけで大きく需要が伸びます。POSデータによれば、国産表示のある豆腐製品の場合、最も多い小売帯価格が120円前後（350 g換算）ですが、これを

下げることによる販売効果が大きいと見込まれます。

また一方で、国産大豆を使用することで製品の差別化を行って需要を拡大していこうとすることについては、豆腐製品の場合、小売店での販売割合が高いため、国産大豆使用の表示で差別化がしやすく、どの程度差別化商品として高価格で販売できるかにかかっています。この点について、次に検討します。

4. 国産表示のある豆腐製品の販売状況と今後の動向

このように国産大豆を使用した豆腐製品の置かれている状況は、いわゆる通常品の低価格におされている状況ですが、販売額は伸びています。

第2図は過去3年間の豆腐製品の販売額の推移をみたものです。豆腐製品の販売額に占める国産表示のある製品の割合は、2007年は7～8%でしたが、その後12%になり、徐々にですが、国産表示のある製品の販売額が着実に伸びていることがわかります。（納豆製品の場合でも、販売金額ベースで国産表示のある納豆の割合は11%から15%へと増加基調です。）

豆腐製品の販売額の推移をみると、2007年で49.7億円、2008年は52.5億円と伸びていますが、それ以上に国産表示品に関しては、2007年3.9億円、2008年には5.6億円へと全体での伸び率を上回って増加しています。こうした背景には食品の安全性に対する消費者ニーズの高まりもありますが、国産大豆を使用した製品に対する需要が増加していることがわかります。また、第3図の豆腐製品の価格の推移をみると、近年では、国産表示なしの製品との価格差も拡大しています。国産表示がある製品の価格は上昇している一方で、国産表示のない製品の価格は低下しています。こうした動向に関する今後の経過を注視していく必要があります。

5. おわりに

このように消費者の国産志向の強まりが見て取れるなかで、国産大豆は、高タンパクで豆腐製品への加工適性に優れている一方で、大豆生産の作柄変動が大きく、品質のばらつきやロットがまとまりにくいなどの課題があります。小売段階での販売価格を下げ、国産大豆の需要拡大につなげるためには、大豆の安定生産、品質の均質性に向けた取組が一層重要です。

障害者福祉施設における農業活動の実態 —アンケート分析結果から—

農業・農村領域 上席主任研究官 香月 敏孝

1. はじめに

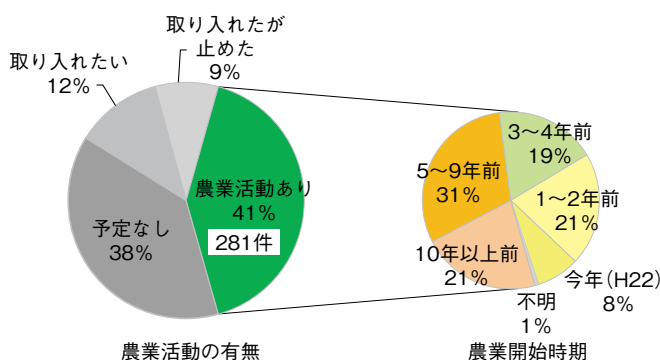
近年、障害者福祉施設において様々な形で農業活動が取り組まれています。実態調査に基づき事例レベルでの取組については多く紹介されていますが、福祉施設における全体的な状況の把握は十分には行われていません。そこで当所では、障害者施設の全国組織である「きょうされん」が実施した「障害者の農業活動に関するアンケート」結果を入手し、かかる農業活動の実態を把握することにしました。

同アンケートは、「きょうされん」全事業所(1,553)を対象に、平成22年11月～翌2月に行われ、回答事業所数は692、うち有効回答数682でした。このアンケートは、農業活動を収益活動と位置づけていない事業所や農業に取り組んでいない事業所をも含めて、広く実態を把握している点が特徴です。

2. 農業の取組状況

第1図に示したように、回答事業所のうち「農業活動を実施している」事業所が41%あり、「取り入れたが止めた」が9%、「今後取り入れたい」が12%、「今後とも予定なし」が38%となっています。農業活動を取り入れている事業所の割合は、比較的高いという実態が示されました。また、農業の開始年次に注目すると、その47%までが、4年前から調査時点(平成22年)までに取り組んでいることから、農業の取組は、比較的新しい動きと捉えることができます。

さらに農業に取り組んでいる事業所の割合について、地域別にみると(第2図)、10年以上前では各地域とも10%程度であったものが、調査時点では東北が60%程度、九州・沖縄が50%強にまで増加しています。これに対して、近畿、関東では30%台にとどまっており、大きな地域差があることがわかります。また、収益部門としての農業活動(収益事業として農業が非重要とした事業所を除いて集計)も、東北、九州・沖縄では30%を超える割合にまで増加しています。

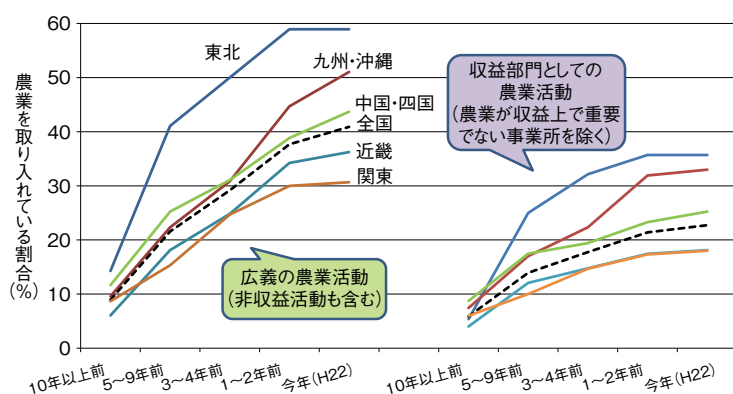


第1図 農業活動の有無と農業開始時期

3. 農業活動の内容と農業を実施する理由

農業活動を行っている事業所について、農業開始年次別および収益上の位置づけ別に、活動の内容と農業を実施する理由を示したのが第1表です。作業内容については、「収穫農産物の販売」、「収穫農産物の加工・調理」、「機械作業」といった作業は、農業開始時期が古いほど、また、収益上の位置づけが大きいほど、実施割合が高くなっています。一方で、農業実施の理由は、開始時期が古いほど「健康・精神に好ましい」が多く、逆に「経済情勢で作業減少」は近年になるほど多くなっています。また、「借りられる農地の増加」は平成22年になって急増していることがわかります。

以上のように、農業開始年次が古い事業所ほど、収益事業としての位置づけが



第2図 主要地域別にみた農業活動実施割合の変化

第1表 農作業の内容と農業実施理由 ―農業実施事業所に対する割合(%)―

		農業実施事業所数	実施している農作業				農業実施の理由			
			植付け、収穫等	機械作業	収穫農産物の販売	収穫農産物の加工・調理	健康・精神に好ましい	経済情勢で作業減少	農家等の支援あり	借りられる農地の増加
全事業所		281	74.7	19.6	51.2	31.7	62.6	19.6	19.2	20.3
農業開始時期	10年以上前	61	72.1	27.9	63.9	37.7	67.2	6.6	26.2	26.2
	5～9年前	86	77.9	22.1	60.5	36.0	67.4	20.9	23.3	26.7
	3～4年前	52	75.0	15.4	44.2	36.5	59.6	23.1	15.4	13.5
	1～2年前	58	79.3	17.2	43.1	19.0	58.6	25.9	12.1	10.3
	今年(H22)	22	54.5	4.5	18.2	22.7	50.0	27.3	9.1	22.7
収益上の位置づけ	最大	39	71.8	30.8	61.5	48.7	61.5	12.8	28.2	46.2
	副次	117	75.2	26.5	59.8	37.6	61.5	28.2	18.8	19.7
	非重要	125	75.2	9.6	40.0	20.8	64.0	13.6	16.8	12.8

第2表 農業を止めた理由、農業を(今後とも)行わない理由

	事業所数	理由の割合（％）—複数回答—							
		土地がない	知識・技術がない	専門スタッフが確保できない	資金がない	本人や家族がやりたいがらない	協力農家がない	考えたことがない	その他
農業を止めた	59	28.8	39.0	49.2	3.4	30.5	15.3	—	47.5
農業予定なし	261	56.7	38.3	36.0	19.9	18.8	12.6	36.0	24.5
「考えたことがない」を除く	167	64.1	46.7	45.5	23.4	24.0	15.0	—	32.3

高くなる傾向があり、近年になって農業を開始した事業所についても開始の理由からみて非農業部門の作業が減少する中で農業への取組が強化されている実態がみてとれます。

なお、「今後農業を行いたい」事業所は81ありますが、その理由として「経済情勢で作業減少」をあげている割合は24%と比較的高くなっています。

4. 農業活動を止めた理由、今後も行わない理由

農業活動を止めた理由および今後も行わない理由について、第2表に示しました。

農業活動を止めた理由は、「(農業の)専門スタッフ確保困難」(49%)、「(農業の)知識・技術がない」(39%)、「本人や家族の意思」(31%)、「土地がない」(29%)をあげる事業所の割合が高くなっています。また、「その他」(48%、内容については記述回答)をあげる事業所が多く、このうち、「職員の負担」が最も多く、これに上の「専門スタッフ確保困難」をあげている事業所とを合わせると66%となります。このため、農業活動を止めた理由の大半は、スタッフの確保・負担となっていることがわかります。

次に、今後とも農業活動の予定がないとしている事業所について、その理由をみると、「土地がない」(57%)、「知識・技術がない」(38%)、「専門スタッフ確保困難」(36%)、「考えたことがない」(36%)の順に割合が多くなっています。

このうち「考えたことがない」とした事業所の

70%までが、三大都市圏(南関東、東海、近畿)に所在しており、農業を行う条件が整っていないことなどを考えて、「考えたことがない」と回答した事業所を除いて集計してみたところ、農業を行わない理由は、「土地がない」64%、「知識・技術がない」(47%)、「専門スタッフ確保困難」(46%)となります。

近年、農村部では農業者の減少と高齢化が進む中で、耕作されない農地が増加しており、また、2009年度の農地法の改正もあって、障害者施設が農地を借り入れることは比較的容易になっていくとみられます。こうして、「土地がない」という問題が解消されていくにつれ、「知識・技術がない」、「専門スタッフが確保できない」といった課題が大きくなっていく状況の下、障害者施設と地域の農業者との連携がこれまで以上に求められていると考えられます。

5. おわりに

以上、障害者施設における農業活動の実態を整理してきましたが、これとは別に特例子会社が障害者就労事業として農業を取り入れている事例も近年増加する傾向があります。このため、農林水産政策研究所でも、ここで紹介したアンケート結果のより詳細な分析とあわせ、こうした農業活動の実態把握に向けて研究に取り組んでいるところです。

〔関連文献〕

農林水産政策研究所(2011)『農業分野における障害者就労と農村活性化―社会福祉法人、NPO法人、農業生産法人の活動事例を中心に―』

世界食料需給見通しへの為替変動の影響分析

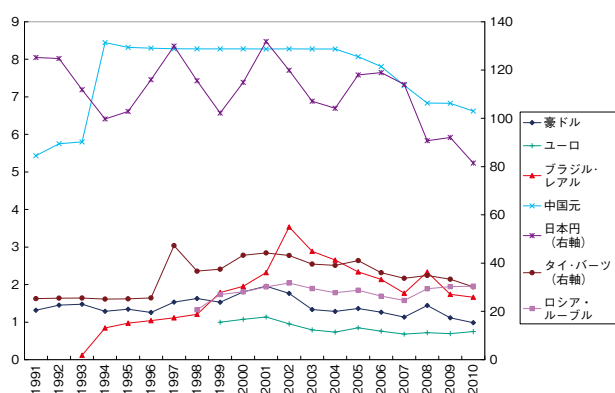
主任研究官 古橋 元

1. はじめに

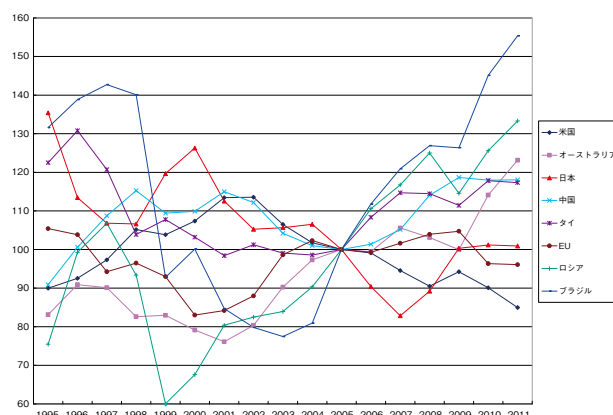
2011年においても天候不良や投機・投資資金の流入、通貨安等の影響を受け、商品市場での価格の上昇を背景に、世界的な食料需給への関心は現在も継続している。農林水産政策研究所では「世界食料需給モデル」を開発し、世界の食料需給見通しに関する定量的な予測分析として、2011年2月、『2020年の世界の食料需給見通し』（以下、「世界の食料需給見通し」）を継続して公表した⁽¹⁾。本稿では、世界の食料需給に影響を与える要因の一つである為替の変動について、2つのシナリオを用いてシミュレーション予測を行い、ベースライン予測として公表された「世界の食料需給見通し」との比較を行う。誌面の都合上、世界食料需給モデルの概要および地域分類は公表資料を参照のこと。

2. 主要国の為替変動

本稿では世界の食料需給に影響を与える要因の一つである為替の変動について、二つのシナリオを用いてシミュレーション予測を行うが、現在までの主要国における対ドルの名目為替レートの変動および実質実効為替レート⁽²⁾による変動をそれぞれ第1



第1図 主要国における対米ドルの名目為替レート
出所：IMF IFSによるSDR（特別引出権）から算出。



第2図 主要国における実質実効為替レート
（2005年=100）

出所：BISによる実効為替レートから算出（BIS 2011）。
注：2005年を100とした月次ベースの同レートを平均して年次にした。2011年は1月から7月までの平均。

図・第2図で示す。実質実効為替レートの動きは、1995年以降、米国の同レートが2000年代前半の113をピークに低下傾向が継続するなど、基軸となるドルでさえ変動し、対ドルの名目為替レートとは振幅が異なっている。

3. 為替変動シナリオ

本稿では、世界の食料需給に影響を与える要因の一つである為替の変動についての二つのシナリオを設定する。主要国における実質実効為替レートの変化は、米国が減価傾向を示す一方、新興国等は増価の傾向を示すが（第2図）、それぞれ減価および増価のレベルはまちまちであり、本稿におけるシナリオでは、為替変動の影響をより評価しやすくするために、以下の設定で為替シナリオを行った。

（1）10%増価シナリオ

基準年（2007-09年平均）からの変動が、米国ドルに対して、中国、EU、ロシア、ブラジル、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、日本、タイ、インドの通貨は10%増価し各国通貨高

(1) <http://www.maff.go.jp/primaff/kenkyu/model/2010/index.html>

(2) 実効為替レートは、自国の対外的な競争力を測り、為替のマクロ経済効果を測る指標として、名目の円ドル・レートといった二国間ベースの名目為替による表記より、適切な指標となっている。

となる。

(2) 10%減価シナリオ

基準年(2007-09年平均)からの変動が、米国ドルに対して、中国、EU、ロシア、ブラジル、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、日本、タイ、インドの通貨が10%減価し各国通貨安となる。

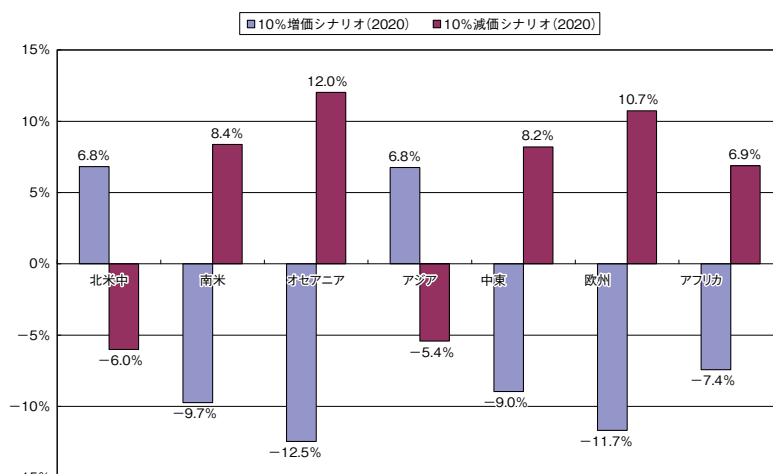
「世界食料需給モデル」における為替レートは外生変数として扱われ、10%増価シナリオおよび10%減価シナリオによる予測は、「世界の食料需給見通し」と同じ内生変数および他の外生変数、パラメータの設定を用いて、為替の変動のみが世界の食料需給に与える影響を評価する。ただし、本シナリオの為替変動は米国ドルを基準とした各国通貨の変動としているが、二国間の名目為替変動ではなく、実質実効為替レートを基準にした変動として需給への影響を検討している。

4. シナリオ予測結果

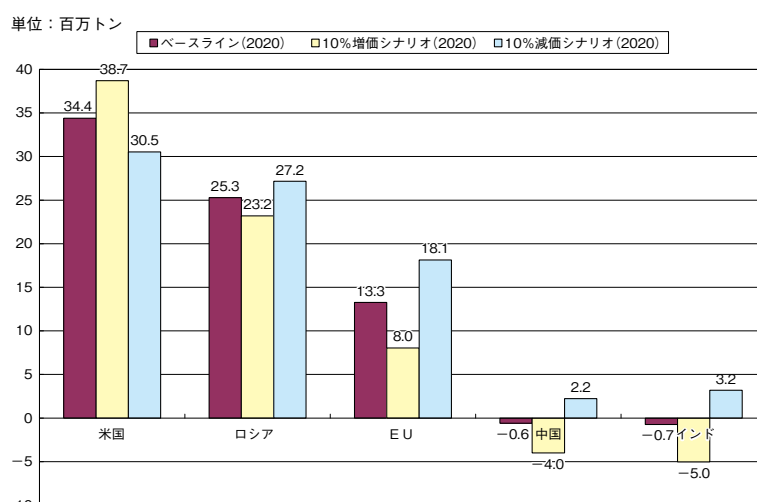
二つの為替シナリオの設定の下で、シミュレーション予測を行い、ベースライン予測として公表された「世界の食料需給見通し」における2020年の予測値と2つの為替シナリオの2020年予測値について、誌面の都合上、小麦のみ、第3図・第4図で比較する。

為替シナリオと「世界の食料需給見通し」におけるベースライン予測の比較の結果、10%増価シナリオは米国ドル安となり、米国ドルに対して増価した通貨の国は通貨高となるため小麦の米国純輸出量は拡大するとともに、ドルベースの当該品目価格が相対的に上昇することにより、米国の生産量は増加する。反対に、ドルに対して増価した通貨高の国の純輸出量は減少し(または純輸入量は増加し)、当該国の通貨ベースの品目価格は通貨高により相対的に低下し、生産量は減少する。もう一つの為替シナリオである10%減価シナリオは、米国ドル高と米国ドルに対して減価した通貨の国の通貨安によって、基本的に10%増価シナリオとは反対の需給変動を示している。

「世界の食料需給見通し」におけるベースライン



第3図 小麦の地域別2020年シナリオ予測結果
(ベースライン予測を100とした変化率)



第4図 小麦の主要国における2020年シナリオ別予測結果
(百万トン)

予測は、農業政策等が変更されず、現在の状況が継続した場合の自然体としてのベースライン試算である一方、為替の変動は不確定要素が多く、為替変動の見通しが極めて困難であるため、本稿のようなシナリオ分析によるシミュレーション予測が有効となる。両為替シナリオの結果の通り、為替変動の食料需給への影響は存在し、本稿における限定的な為替シナリオの前提だけでなく、多様な前提でのシナリオ分析が今後も重要となる。

参考文献

農林水産政策研究所, 「2020年における世界の食料需給見通し」, 2011年2月.

BIS (2011), BIS effective exchange rate indices, <http://www.bis.org/statistics/eer/index.htm>, October 2011.

IMF (2011), International financial Statistics, September 2011.



世界の農業・農政

次期CAP改革法案 — 直接支払による公共財供給へ —

国際領域 総括上席研究官 増田 敏明
国際領域 主任研究官 勝又健太郎

1. 次期CAP改革

EUでは、2011年6月に欧州委員会の2014-2020年の次期中期財政計画案が公にされ、10月にはこの期間におけるCAP改革法案が公表されたところです。現在これらは農相理事会、欧州議会において議論されており、それぞれの修正案、調整採択を経て2014年から実施される予定です。この改革法案は今後のEUの農業政策の方向を示すものです。ここでは、ブリュッセルの欧州委員会等への調査を踏まえこの改革法案とその背景を紹介します。

2. 現行のCAP制度

最初に、現行のCAP制度は、市場措置と直接支払からなる第一の柱と農村振興政策の第二の柱から構成されています。

第一の柱のうち市場措置は、2009年以降、品目ごとに購入限度数量が適用されるなどセーフティ・ネットとしての役割に限定され運用されていますが、2009年には乳製品の大幅な価格低下があり農産物危機時の備えの必要性が再認識されました。他方、直接支払は、1993年に支持価格引下げに伴う所得支持のため導入されたものですが、2005年からクロス・コンプライアンスという既存の環境指令遵守が支払条件として義務付けられてきています。

第二の柱の農村振興政策は、我が国でいう農村振興政策だけではなく、生産対策、経営対策、流通対策などを広く含む補助事業の集合体で、EUと加盟国が財源を共同負担し、EUは基本的な枠組みは示しますが、具体的な事業の内容・仕組みは加盟国又は地域が主体的に定めています。

2000年以降は、第一の柱の直接支払の受給額を削減（モジュレーション）した額を第二の柱に移し替えて、気候変動、環境保護などの新課題に対する事業の経費に充てるなど第二の柱を拡充しています。

3. 次期CAP改革法案の概要

今回示された次期CAP改革法案では、市場措置

については、通常の市場措置は第一の柱にとどまりますが、農産物市場が危機的状況に陥った時のために別枠として「農業危機予備費」が設けられます。

直接支払については、現行のデカップル支持が3割以上削減され、基礎支払となります。その受給者には、気候と環境に有益な次の条件等が義務付けられ、これを満たすと、グリーンング支払が上乗せされます（直接支払総額の3割）。

- (1) 作物の多様化（3種以上の作物を作付け、いずれの作物の作付けも5%以上70%未満。（3ヘクタール以上の耕地が対象。すべてが牧草又は休耕の場合は対象外。））。
- (2) 永年性放牧地（農業経営体における既存の永年性牧草の維持。）
- (3) 生態系重点地域の維持（支払対象面積（(2)を除く。）の少なくとも7%を生態系重点地域（休耕地、棚地、景観地、緩衝の畦、植林地）として維持。）

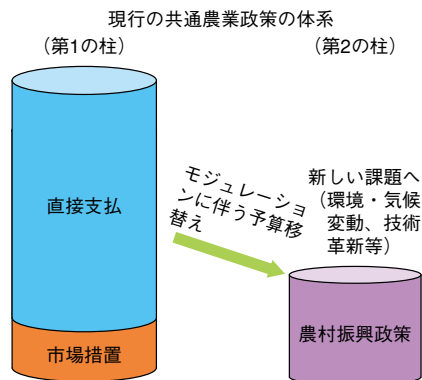
欧州委員会の担当局長は、グリーンング条件が意図的に満たされていない場合には、グリーンング支払を支給しないのみならず、基礎支払も削減する等の罰則を実施法令によって課す方向と述べています。グリーンング支払は、既存の環境指令遵守にとどまるクロス・コンプライアンスを超えるものであり、その罰則を含め論議が集中しています。その導入の背景には、次期中期財政計画において現行並みの農業予算を確保する上で、EUの優先政策に沿いつつ、農業者を自然環境、気候等に積極的に寄与させる公共財供給政策であることを示す必要がありました。なお、クロス・コンプライアンスは、整理簡素化されて維持されています。

また、青年農業者支払（直接支払総額の2%以内。）として、40歳以下の農業者の経営立上げに対して基礎支払受給額の25%相当が5年間上乗せされます。

小規模農家（年受給額100ユーロ未満又は受給農地1ヘクタール未満）に対しては、代替スキームとして、手続きが簡素化され、クロス・コンプライアンスとグリーンング義務からも免除される小農支払（直接支払総額の10%以内）が設けられ500ユーロから1,000ユーロが支払われます。これを選択すると、他の直接支払は受給できなくなります。これは、行政事務の負担軽減を図るためのものです。

これらのほか、国別に選択しうる任意支払として、条件不利地域支払（直接支払総額の5%以内）が導入されます。条件不利地域の定義は、第一の柱、第二の柱を通して自然制約による条件不利に限定され、社会的な条件不利は除外される方向です。また、カップル支払も地域農業の存続等のために、基本的には、現状の範囲内で維持しうることとされています。

支払単価については、全ての加盟国が、過去の時



点の受給実績による支払から地域別の面積平均単価へ移行するようになります。更に、支払が予算を超えることがないように、各支払の単価は、国別、支払別に割り当てられた予算額を対象面積で除した水準に比例的に調整されるようになります。

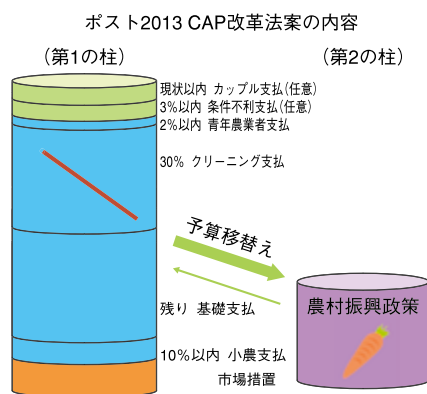
第二の柱である農村振興政策については、EUの優先政策に沿って次の6項目の下に、33の事業として整理・再構成されます。

- (1) 知識移転と技術革新の促進
- (2) 競争力と農家の存続可能性の向上
- (3) フード・チェーン組織と農業のリスク管理の促進
- (4) 農業、林業に依存した生態系の修復、維持、向上
- (5) 資源効率の向上と農業の低炭素・気候を回復しうる経済に対する支援
- (6) 農村地域における社会包摂、貧困削減、経済発展の促進

4. 二つの柱の関係

第一の柱のグリーンング支払（環境・気候対策）などが、従来からある第二の柱の農業・環境対策などどのような関係に立つのかも問題となっています。欧州委員会の担当局長は、これを「棒」と「ニンジン」に例えて説明しています。第一の柱は、直接支払を受給する一切の農業者が対象となり、条件履行が義務付けられますが、第二の柱は、地域が主体的に設定するより高い水準の条件を満たす一部農業者を対象としているということです。

二つの柱の予算の関係は、第一の柱における高額受給削減により捻出される額は、第二の柱に移し替えられ、技術革新を促進する事業に充てられます。また、加盟国の選択として、第一の柱の予算の10%までを第二の柱へ移し替えることが可能となり、逆に、直接支払水準がEU平均水準の90%に未滿の12カ国（バルト三国など）は、第二の柱の予算の5%までを第一の柱に移すことが可能となります。



5. 直接支払における非農業者と高額受給者の扱い

次期改革法案では、非農業者の受給を除外するため、活動農業者（active farmer）として、直接支払受給額が全非農業活動収入の5パーセント以上となる農業者に受給を限定しています（受給額5,000ユーロ未滿の農業者はこの限定の対象外）。この措置は、娯楽・スポーツクラブ、鉄道、自然保護団体、空港、狩猟地、政府機関、学校、キャンプ場等の非農業経営者を直接支払の受給対象から除外すべきと

する欧州会計監査院の勧告を受けたもので、WTO上のデカップル所得支持として生産を条件とせず、この勧告に対応したものです。

また、直接支払額の高額受給に対して、累進削減と上限設定（capping）を規定しています。削減下限は15万ユーロ（現行制度の下限は5,000ユーロ）となり、累進削減の対象受給者は、20%から0.5%未滿へと大幅に減り、削減総額も36億ユーロから1.9億ユーロと大幅に縮減されます。

15万ユーロ超－20万ユーロ未滿	20%削減
20万ユーロ超－25万ユーロ未滿	40%削減
25万ユーロ超－30万ユーロ未滿	70%削減
30万ユーロ超－	100%削減

（削減対象の受給額からは、環境・気候対策の奨励、雇用確保の観点より、「グリーンング支払額」、「前年の給与支払額」が控除される。）

累進削減と上限設定も、少数の大規模受給者が極端な高額受給を受けている実態を受け上限設定等により受給分布を調整すべきという欧州会計監査院の勧告を踏まえたものですが、一部の国に実質的な不利益が集中し英国等の強い反撥を招いています。

このほか、加盟国間の平均受給水準が収斂に向かうよう加盟国間の予算配分が若干調整されます。

6. 直接支払による公共財供給

欧州委員会は、直接支払には、所得支持と公共財供給という二つの機能があると説明しています。すなわち、直接支払は、経済全体の半分以下である農業所得を支持するとともに、環境基準の遵守を通じて景観、生物多様性、水管理、耕地機能の維持や、気候の安定、空気の質の維持、地域の活性化などの公共財の供給を実現させ、国民に等しくその公共財を消費させているということです。

その観点から見れば、改革法案は、既存の環境指令の遵守を再確認するだけのクロス・コンプライアンスを超えた新しいグリーンング基準を基礎支払とグリーンング支払に義務づけることによって一層積極的な環境保全、景観維持等の公共財を社会に供給させるものです。

現行の直接支払は、WTOの削減対象とならない「デカップル所得支持」であり、生産から切り離されている必要があることもあって、過去の受給額が支払基準となっている、非農業者が受給しているなど批判が集中していました。

今回の改革法案は、こうした直接支払の問題点を個別に修正しつつ、グリーンング支払の導入によって直接支払を公共財供給のためのものとして再定義し、直接支払の正当性を強化することに主眼が置かれています。

一方、農相理事会の法案審議においては、グリーンング支払について、その予算配分率が過大である（仏）、食料需要が増加している時における実質休耕7%は愚かである（英）、制度が複雑化する（多数の加盟国）など加盟国の批判が集中しています。

将来的にはグリーンング支払の比重は一層高まっていくと想定されていますが、今回の改革法案の農相理事会、欧州議会の審議の中でグリーンング支払がどのように議論されて決着するかは、次期改革の後も含めたEU共通農業政策の方向を見定める上で極めて重要です。

農業分野における資源・環境保全のための 総合的政策の構築にかかわる研究

学習院女子大学教授 莊林幹太郎

農林水産政策研究所では、新たな視点や長期的視野に立った政策研究を推進するため、大学、シンクタンク等の研究機関の幅広い知見を活用する提案公募型の研究委託事業を行っています。

今回は、その中から、「規制、補助金、市場的手法を組み合わせた農業環境・資源政策のあり方」について研究を行っている課題について、その概要を紹介します。

この研究成果は、市場的手法を農業環境・資源政策に補完的に導入することによる総合的な資源・環境保全政策の確立についての議論に資するものとして期待されます。

1. 研究の背景と目的

OECD諸国の多くが、農業生産に対する支援の手法を価格支持から直接支払いに転換してきていることは良く知られています。しかしながら、その過程で各国が農業環境政策の比重を同時に高めてきていることは、わが国において必ずしも十分に注目されていません。例えば、EUにおいては所得を支持するための直接支払い予算を減じて環境改善行為を行う農家に対する環境支払いの予算を漸増させています。米国においても、土壌保全等のための休耕から営農方法の改善に対する支払いが農業環境政策の主流になりつつあり、その予算額は急増中です。

加えて、農業環境政策は、農業用水などの農業資源に係る政策とも関係しており、特に、水田農業においては農業用水が肥料などを圃場外に運搬するとともに、用排水路が多様な生物の生息環境を構成するなど、環境との関連が強いとされています。

このような観点から、農業環境・資源政策の重要性は一層高まると予想されます。農業環境や資源の多くが準公共財的性格を有することから、伝統的に、農業環境あるいは資源環境保全政策は公的規制や補助金などの形態をとるケースが普通でした。しかしながら、規制および補助金のみを中心とした政策で今後の温暖化や自由貿易の拡大などの「新たな農業分野の挑戦」に対応することは難しいと考えます。例えば、規制によって、すなわち農業者は何の補償も受け取らず資源・環境保全に貢献しつつ、貿易自由化のもとでの国際競争力を維持することには大きな困難が伴いますし、補助金政策についても常に「社会的需要」を過大評価するなどの「政府の失敗」というリスクが付随します。

こうした規制や補助金政策の短所を補完する可能性があるのが、市場的な手法による農業環境・資源

保全です。米国や豪州では、渇水調整に市場的な手法を導入したり、環境支払をオークション方式によって実施するなどの試みも行われています。近年では、温室効果ガスの排出権市場に農業を「オフセットプロジェクト」として位置づけ、農業分野での削減・吸収をクレジットして市場で取引する試みも国際的に検討・実施されています。

しかしながら、市場的な方法と規制・補助金政策の補完性を確保するためには、両者の整合性に配慮した総合的な政策を確立する必要があります。本研究は、これらの問題意識を背景に、わが国における総合的な農業環境・資源政策の確立に向けた分析枠組みを提案し、政策立案者による効率的・効果的な政策立案を支援することを目的としています。

2. 先進国の農業環境・資源政策の横断的比較

まず、研究では、主要先進国・地域（EU、米国、豪州）における農業環境・資源政策を横断的に概観しました。その際、農業環境・資源保全の観点からの農家にとっての「財産権」が、総合的政策の整合性を確保するために最も重要な概念となります。財産権を暗黙のうちに規定するのが「レファランスレベル」です。レファランスレベルは、農家と社会の責任の分界点を表す概念で、レファランスレベルに至るまでの環境改善は農家の責任で行い、それ以上は社会の責任、すなわち、農家に発する費用を補填するために補助金を支払う等の対応を求められることとなります。現行農法からレファランスレベルまでの環境改善には、クロスコンプライアンスなどの規制が適用されることとなり、それ以上については環境支払い等が適用されることが一般的です。

3 カ国・地域の農業環境・資源政策上の特徴は以

第1表 農業環境・資源政策の評価の際のチェックポイント（分析枠組み）

枠組み1	対象となる環境・資源の保全・改善は、農法の変更・維持が最適な方法か。
枠組み2	農業環境資源に係るレファランスレベルが明示的に設定されているか。
枠組み3	営農改善を通じた環境改善に伴う社会的便益の公共財的性格に応じて非政府的な方法による営農改善の手法が検討されたか。 集団的な行為の促進も含めた取引費用軽減についての配慮はなされているか。
枠組み4	政府供給を選択する場合、支払い金額の決定等のための効率的な手法の導入が検討されたか。
枠組み5	農業環境・資源の保全政策の間の、またそれらと農業支持の間の整合性は確保されているか。

下に要約されます。

- EU：主として補助金的手法により農業環境・資源政策を実施。財産権はレファランスレベルにより定義。
- 米国：補助金的手法と市場的手法が混在。補助金的手法については、これまでの休耕措置よりも、耕作農地に対する環境保全・改善に重点を移動。市場的手法についても多様に展開。
- 豪州：市場的手法を農業環境・資源政策に積極的に適用しつつあり、この点では世界の最先端。市場的手法は、27種類の形態を確認。

そして、これらの横断的比較をもとに、農業環境・資源政策を評価する際のチェックポイント「分析枠組み」を作成しました（第1表）。これは、政策立案者との対話を通して、最も効率的・効果的な農業環境・資源政策を確立しようとするもので、政策の効率性を基本的な基準にしつつ、横断的比較で明らかになった政策実務上の課題に対する配慮も取り入れています。

分析枠組みの確立およびそれによる各国政策の評価から、いくつかの課題が明らかになっています⁽¹⁾。一つには、環境支払いの支給の理論的根拠の曖昧さです。レファランスレベルを超える行為に対する支払いは、農家の「財産権」を侵害するための補償という考え方と、農家が提供する環境サービスに対する対価という双方の考え方があります。環境支払いについて最も成熟したEUにおいても、環境支払いを支える政策理論の根拠は曖昧な状態であることを明らかにしました。

もう一つは、集団的行為の促進の重要性と、その点での政策立案の国際的な遅れです。農業環境・資源政策における集団的行為については、10年ほど前から先進諸国の主にアカデミック側からその必要性が唱えられてきましたが、実際の政策立案はほとんど進んでいないことが明らかになりました。わが国の農業構造や、農業環境・資源の水による広域な繋がりを考えると、集団的行為を促進するための政策の必要性は欧米諸国に増して大きいと考えられます。

さらに、分析枠組みでは、政府の失敗を回避するために市場的な手法の検討を第一義的に行うべきと

していますが、市場的な手法の革新が進んでいないことも明らかにしました。伝統的な市場的手法としては、水利権市場があり、また、類似の手法として規制をベースとした排出権市場があります。しかしながら、それら以外の革新が見られない、それが現在の農業環境・資源政策の現状です。

3. 今後の展望

これまでの研究の結果を踏まえ、今年度は、滋賀県において集団的取組を促進するための方策となる集団的オークションによる環境支払い行為についての社会実験を実施しています。これは、農業用水の節水のための行為（田越し灌漑、排水路の堰上げ）を指定したうえで、それを実施する集団あるいは個人が、自ら受給を希望する単価と節水行為を実施する面積を申請し、研究チームが予算の範囲内で対象面積を最大にするという観点から落札者を決定するという方法の擬似的オークションの実験です。

また、いわゆるネーミングライツなどの非政府供給に係る革新的な市場的手法の可能性についても分析を行っています。

わが国の農政の見直し議論の焦点の一つには、関税による消費者負担型か、それとも納税者負担型かの選択があります。そのこと自体は、先進国の農政議論を多年にわたり牽引してきたOECDにより2003年に公開された「OECD農業の多面的機能に係る政策議論レポート」における主要な論点でもありました。とはいうものの、どのような農業環境・資源政策を組み合わせるべきかについては必ずしも活発な議論が行われているとは言い難い状況です。納税者負担型農政に転換する場合、財政負担を新たに伴うことから農業保護の「理由」を突き詰める必要があります。そのとき、多面的機能保全をその理由とするなら、その「水準」をどの程度に設定するのか？その問いに対応すべき政策は農業環境・資源政策なのです。であるからこそ、農業環境・資源政策のあり方をいま議論する必要があります。本研究がその点で何らかの貢献を行うことを研究チームとして望んでいます。

⁽¹⁾ この分析枠組みに関する研究結果については、「世界の農業環境政策—先進諸国の実態と分析枠組みの提案—（農林統計協会）」に詳細を紹介しています。

経済ナショナリズムで考える 食料・エネルギーの安全保障

政策研究調整官 株田 文博

講師／中野剛志 農林水産政策研究所客員研究員、京都大学大学院工学研究科准教授
日時／平成23年10月27日（木） 15時～17時
場所／農林水産政策研究所セミナー室

1. 開催趣旨

農林水産政策研究所では、経済ナショナリズムをテーマとした研究に精通し、国益に根ざした経済外交、戦略物資の安全保障、デフレ経済脱却の視点からの産業政策、再生可能エネルギー促進等に関する幅広い知見をお持ちの中野准教授に、客員研究員として経済ナショナリズムに基づく食料安全保障に関する研究調査を委嘱しております。

本セミナーでは、客員研究員の活動の一環として、歴史、制度、文化、生活様式、行動様式を共有する政治共同体である「ネイション」から生み出される「国力」の維持と強化を追求する政治思想である「経済ナショナリズム」の理論についてご解説頂くとともに、経済ナショナリズムの基礎理論に基づく経済政策の例として、食料・エネルギー問題への応用をご提言頂きましたので、その概要をご報告します。

2. 講演要旨

まず、経済ナショナリズムの定義について、ナショナリズムのNationが、歴史、伝統、国土、文化、言語、経済等を共有する人々・共同体である国民を指すことから、経済領域における国民主義と定義付けられ、民族主義や国家主義とは異なり、国民のための経済、国民による経済と言えます。ドイツ歴史学派の先駆者であり、ドイツの国民統合や関税同盟を提唱したフリードリヒ・リストは、その著書『政治経済学の国民的体系』の中で、自由貿易により十分成長したイギリスのためのアダム・スミス等の経済学を念頭に、「存在するのは、個人ではなく、国民」であって、当時の発展段階のドイツにとっては国民の力を結集してゆく政治経済学が必要と考えました。また国家（State）を中心とする経済学である財政学は、そもそも領土がいかに豊かになれるかという発想で始まっており、経済ナショナリズムとは異なります。

経済ナショナリズムへの誤解として、例えば、重商主義、保護主義、排外主義、反国際主義（現実主義）、国家資本主義等と同一視する見方がありますが、国力を主体とした国民のための経済という視点で、置かれた経済社会状況により政策を判断すると

いう点で、各主義とは異なります。例えば、産業革命後のイギリスでは、自由貿易によって国として得をするからこれを志向したのに対して、当時のドイツが後進工業国としてまずは国民を統合することに注力して保護主義を志向したように、「自由貿易」は普遍的な概念ではないものの、各国の捉え方は経済ナショナリズムで説明できます。

さらに経済自由主義との違いについて、新自由主義経済学が前提とする物理学の原子のような「個人」ではなく、経済ナショナリズムでは「国民」を主体と考え、富の配分の効率性よりも、富を生み出す力として、国民が協力・連帯して行動することから生じる力、すなわち「国力」に関心を寄せている点で異なります。国力の結集については、例えばイタリアは都市国家群が強く国としてまとまらず衰退したのに対して、イギリスはイングランド、スコットランド、ウェールズ等がブリテンとしてまとまって産業革命を興したことにより繁栄しました。

ナショナリズム（国「民主」義）と民主主義の関係については、例えば近代民主主義としてフランス革命のように、民主化とナショナリズムが同時発生して強力な推進力を発揮した例もありますが、ナチズムのドイツ、ルワンダ、ブルンジ等でナショナリズムを伴う民主化のように、ナショナリズムも民主主義も危険性を孕んでいる場合があります。

自分たちの国の運命は、自分たちの手で決めたいという「国民自決権」への強い意志こそ、国力の源泉です。例えば、福祉国家として有名な北欧のスウェーデンは、自らの福祉水準を守るためにグローバリゼーションに反対しており、とてもナショナリズムな国です。こうした国民自決権を侵害する、外国による攻撃・干渉、外国資本による支配、グローバル市場の変動、大規模災害等から守るために、政府の役割として国家安全保障（軍事的安全保障、食料安全保障、エネルギー安全保障）が必要となります。どんな社会を目指すにせよ、国民の理想を実現するためには、イデオロギーや価値観に関わりなく、安全保障＝国民自決権が必要です。

また安全保障は、各国が置かれた条件、すなわち軍事的安全保障では地政学的条件、食料安全保障では国土、自然環境、エネルギー安全保障では国土、

①
②

自然環境、地政学的条件等の制約を受けることから、そのあり方は国によって大きく異なります。

以上の経済ナショナリズムの考え方に基づく国力の政策として、①公共性が高く必需材ゆえに戦略財である、②需要も供給も、国・地域の風土や生活様式によって規定されている、③供給増に長期の投資を要するなど需給のコントロールが難しい、④海外依存度が高い、⑤今後、世界的に稀少化の

可能性があるという、食料と電力の類似性に着目して、エネルギー政策と食料政策を考えることができます。

エネルギー政策については、日本のエネルギー自給率が、原子力を国産とした場合であっても18%と諸外国と比較して極めて低い中で、脱原発を考える際には、経済性や環境特性以上に、安全保障上の機能を代替できるか検討すべきです。脱原発を標榜するドイツでは、電源構成の約5割を占める石炭が国産であり、かつ隣国から原子力の電力を輸入しており、日本との単純な比較はできません。また風力発電や太陽光発電など品質が不安定な電力の導入に関して、欧州の網の目のように構築された送電ネットワークと、日本の地域を越えた供給力融通が限定的な送電ネットワークという国土による制約条件も考慮すべきです。さらに電力を自由化したイギリスやアメリカで電気料金が大幅に上昇する一方で、日本では若干低下しており、国民視点で電力自由化論には懸念があります。

食料政策については、小麦、とうもろこし、大豆の海外依存度が極めて高く、かつ輸入先国もアメリカを中心に少数国に依存していること、これらの国際価格が大きく変動しつつ上昇していること、砂漠化の進展など世界各地で農産物の生産条件が悪化していること、食料についてはいざという時には自国内の供給が優先され輸出規制措置が発動されることから、国民のための政策が重要です。

最後に、内外の危機（グローバル経済の危機、各国が強める攻撃的性格、デフレ、大震災）を克服するための力が、国力であり、経済ナショナリズムに立脚した経済政策が必要であること、さらに国力を発揮するための条件整備や国力を防衛するための防衛線としての「安全保障」こそ政府の役割であることを強く指摘されて、講演を終わりました。

3. 講演を終えて：食料とエネルギーの安全保障

近年、国際的な食料価格やエネルギー価格が高騰して、「食料争奪」、「資源争奪」という著書・記事が増えてきました。また3月に発生した東日本大震災の経験から、交通網・通信網とともに、電気、ガ

ソリン、食料、飲料水は、ひとたび供給の寸断が生じると、国民生活に大きく影響し、事態が長引けば社会的パニックをも引き起こしかねないことを再確認させられました。

安全保障とは、予期せぬ脅威から、国家が主体となって予防・対処する政策を表す概念といえますが、この概念の歴史はそれ程古くありません。それまでの国防（defense）から、第一次大戦後に国際連盟を設立する頃に、とりわけ累次の戦禍を被った欧州において、必要に迫られて集団的安全保障という意味を帯びた、主に外交・国際関係論の術語として誕生・形成されてきました。さらに冷戦の終結とともに、安全保障の対象が、軍事的領域から、経済、人権、環境、災害、国内問題にと多様化してきました。

我が国においても、1973年のアメリカの大豆輸出禁止措置を契機とする食料価格高騰、第4次中東戦争勃発と資源ナショナリズムの台頭によるオイル・ショック、まさに石油と食料価格に端を発した狂乱物価等の経験を踏まえて、1980年に大平正芳内閣総理大臣の政策研究会が、エネルギー安全保障、食料安全保障、大規模地震対策の3分野にわたる「総合安全保障」の提唱により、経済安全保障概念が誕生・形成されてきました。

講演の中でも食料とエネルギーの類似性について紹介がありましたが、現行の法律でも、エネルギー政策基本法に「エネルギー安全保障」、食料・農業・農村基本法に「食料安全保障」という用例があるなど、農地や化石燃料等の資源に恵まれない我が国にとって、食料とエネルギーの安全保障には密接な関係があると思われます。

本セミナーでは、こうした食料とエネルギーの安全保障について、国際化等が叫ばれる中で、真の国民に資する政策推進に繋げる観点から、政治経済学における、ともすれば誤解されがちな経済ナショナリズムという概念について、懇切丁寧にご解説頂くとともに、経済ナショナリズム、国力という切り口で安全保障問題を分析頂きました。今後とも国民のための食料安全保障、国力を結集する食料政策のあり方をさらに検討していく必要があります。



OECD諸国における緑の農業政策と クロス・コンプライアンスの役割

《講演者》ディミトリス・ディアコサバス氏

(経済協力開発機構(OECD)貿易・農業局上席エコノミスト)

日時／平成23年11月22日(火) 午後2時30分～5時
於／農林水産政策研究所セミナー室

交流情報課長
牧野 竹男

OECD諸国の農業環境政策に関する専門家であるOECD事務局のディアコサバス上席エコノミストを農林水産政策研究所に招へいし、セミナーを開催しましたので、その概要を報告いたします。なお、発表スライドについては、農林水産政策研究所のホームページに掲載しておりますので、ご参照願います。

1 OECDの概況

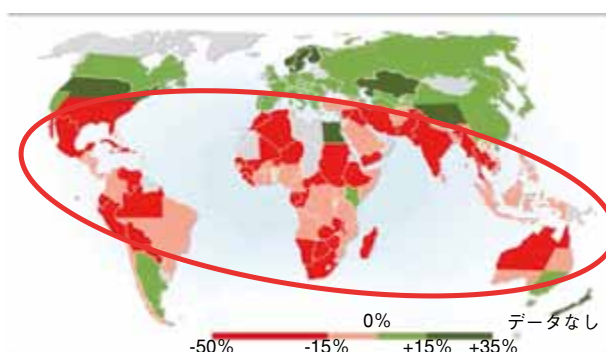
OECD事務局は1961年に発足し、約2,500人のスタッフを擁し、予算額は約3億3千万ユーロで、統計を取ったり、またそれに基づき様々な分析を行うことにより政策作りを行うフォーラムです。性格的には、研究機関でも大学でもありませんが、加盟国政府と研究コミュニティとの橋渡し役を果たしています。現在、加盟国は34カ国です。

2 緑の成長戦略の背景

国際経済が危機に直面する中で、「緑の成長(Green Growth)」に関する政策がメインストリームになりつつあります。これは、OECD諸国の農業政策についても当てはまり、例えば、EUでは、共通農業政策の見直し(2011～14年)の議論の中で、直接支払いのうち、30%を緑の政策に基づくものにするといった提案が行われています。また、国際機関でも、UNEPが緑の経済に向けた報告書を取りまとめましたし、FAOは、農業で経済を緑にするという新しいプロジェクト(GEA)を開始しました。また、OECDは、2009年の閣僚会議で緑の成長に関する特別の組織を作ることを決めました。

「緑の成長」とは、資源の非持続可能性や環境の劣化を回避しつつ、経済成長を達成するというものです。これは、静的なものではなく、ダイナミックな動きの中で、緑に成長するという道筋を示しています。また、環境保全自体が経済の活性化につながる可能性があるため、成長と環境は両立し得るという概念でもあります。持続的発展(Sustainable Development)と混同されることがありますが、緑の成長は、もっと狭い概念で、これを使うことにより、持続的発展が可能となるツールのようなものと考えればよいでしょう。

従来、成長戦略というと、途上国を対象に作成されていましたが、世界経済の危機的状況の下、最近では、先進国であるOECD諸国にも成長戦略が必要とされるようになりました。こうした先進国での成



第1図 地球温暖化による農業生産性の変化
(2080年予測)

長は、次のような理由で必要とされます。第1に雇用政策です。今回の経済危機では、1,500万人の失業者が出ましたが、これを経済危機の前の水準に戻すためには、年間2%雇用を伸ばしていかなければなりません。もう1つの要因は、国の負債が増えている点です。その対策として、経済成長が必要です。ギリシャのような国では、通常の経済成長では十分ではありません。このため、現状を維持し、何の成長戦略も実施しなければ、そのコストは、将来につけを回す結果となります。

世界の人口は、現在70億人ですが、2050年には90億人になると言われています。また、GDPは、PPP(購買力平価)で、2010年に70兆ドルだったものが、2050年には300兆ドルに達すると予想されています。こうした状況下で、食料、エネルギー、資源は、2030年に、それぞれ、現在よりも35%、37%、70%増加しなければなりません。これを何の政策も取らずに賄うためには、生産を35%増加し、土地を9%増加させなければなりません。その一方で、土壌浸食のリスクは30%増加し、水の不足も30%増加すると見込まれます。また、地球温暖化の影響を見込むと、将来的には、多くの途上国で農業生産性が低下し、これに伴い食料生産が減少すると予測されています(第1図)。1974年にFAOで米国のキッシンジャー国務長官が「将来は1人の子供もお腹をすかすことがないように」と宣言しましたが、現在、10億人の人々が食料の危機にさらされています。

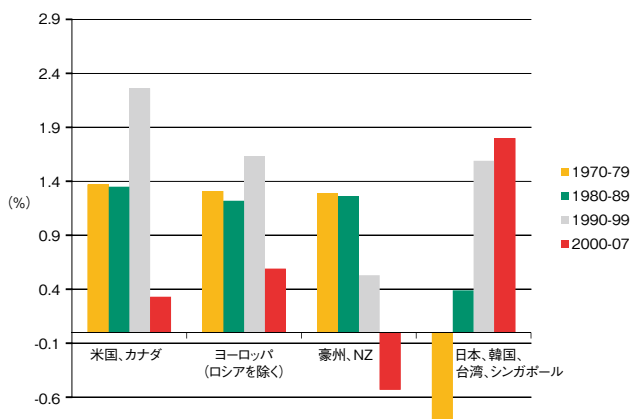
3 緑の成長と農業

このように増えてゆく人口に対処するために必要

な政策は、まず、すべてのフード・チェーンにおいてアウトプットを増やすと同時に、環境の保全を図ることが必要となります。農業は、緑の成長において、大きな貢献度を持っています。OECD加盟国で見た場合、そのGDPに占める割合は2%、エネルギー利用量に占める割合も4~5%に過ぎません。しかし、土地、水の利用に占める割合は、非常に大きいものがあります。また、農業と緑の成長との関係は複雑で、農業が生

態系に及ぼす影響には、正負両面が考えられます。こうした中で、どのような文脈で捉えるかが重要となります。確かに、短期的に見れば、環境の保全を行うことは、食料生産の減少につながり、食料安全保障に悪影響を及ぼすことになります。しかし、長期的に見れば、環境持続可能性は、経済成長や社会厚生にも相乗効果を与えることになるでしょう。

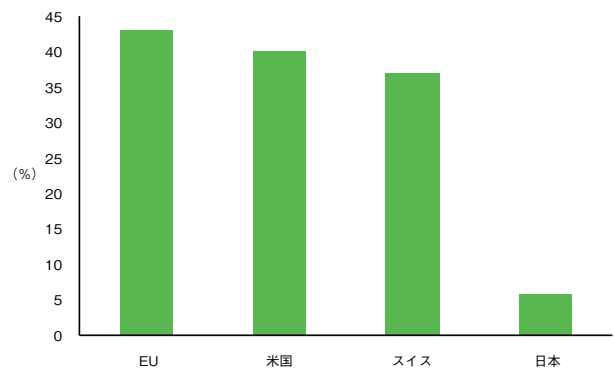
緑の成長を実現するための政策は、2つのグループに大別されます。第1のグループは、緑の成長を押し進めるための政策で、研究開発、イノベーションの創出、研修及び貿易自由化などが含まれます。2番目のグループは、環境的措置で、これには、財政的な支払いや課税などが含まれます。しかし、どのようなアプローチがよいかは、それぞれの国によって、優先付けがなされるべきです。ただ、研究開発に伴い、農業生産性は、過去増大してきましたが、近年、アジア以外の先進地域では、その伸びが鈍化または減少する傾向にある点に留意する必要があります（第2図）。他方、環境的措置について見てみると、OECDが開発した各国の農業保護水準を示したPSE（生産者支持推定量）は、日、EU、米国とも全体的に低下傾向にある一方で、環境等の公共財や農村開発に対する助成は増加しています。



第2図 農業の全要素生産性の年間増加率の変化（期間平均）

4 クロス・コンプライアンスの役割

クロス・コンプライアンス（以下「CC」と略す。）とは、農業生産者が直接支払いを受給するために一定の要件を満たさなければならないという仕組みです。この要件は、環境に限定されませんが、本日は、環境のCCに限定してお話したいと思います。最も早くCCを導入した国は、米国で、1985年に農業生産に伴う土壌浸食の防止に関連して制度が導入されました。続いて、スイスが1999年に導入し、2003年には、EUでCAP改革の一環として導入されています。その後、日本、ノルウェー、韓国などでも導入されています。現時点で、生産者支持に占めるCCの割合は、EU、米国では、それぞれ45%、40%ですが、日本は、6~7%に過ぎません（第3図）。CCにおける法令遵守の度合いは、国によって異なり、例えば、スイスでは最も厳しく、生産者が支払いを受けるためには、すべての農用地が環境規則を遵守していなければなりません。EUは、農用地の1%が法令遵守されていれば、支払いを受給することができます。こうしたことを背景として、EUのCCは評判が芳しくなく、生産者からは、支給方法等が官僚主義的であるとみられていますし、環境NGOからは、CCは環境保全に余り貢献していないのではないかと批判されています。これとは対照的に、スイスのCCは非常に洗練されており、CCの導入により環境パフォーマンスも改善されています。また、生産者の法令遵守に関するモニタリングもしっかりと行われています。



第3図 PSEに占めるクロス・コンプライアンスの割合（2008-10年）

5 結論

農業に緑の成長を適用するための道筋及びそれに伴うトレード・オフと相乗効果（シナジー）の内容は、国によっても様々です。特に、トレード・オフについては、負のコストを伴うため、これを社会的コストとして社会全体で考えていく必要がありますが、これを克服することは、しばしば、大変困難です。このため、様々な国の経験や政策の進捗状況を踏まえ、政府に対して適切なアドバイスを提供することが、OECDのような国際機関や研究者の任務として重要であるといえるでしょう。

食料自給率

国際領域 上席主任研究官 會田 陽久

わが国の食料自給率は、規模の大きい先進諸国の中では異例に低いことで知られています。戦後、低水準に落ちていた食料供給量は生産の増加に伴い回復していきましたが、食料自給率は、ほぼ傾向的に低下しています。わが国で総合食料自給率が初めて公表されたのは、1960年のことでそれは生産額ベースの自給率でした。その後、1987年からは供給熱量ベースの総合自給率も併せて計算されるようになりました。現在、食料自給率について考える場合、この二つの指標と穀物自給率とを取り上げるのが一般となっています。

現在に至る食料自給率の低下は国内生産が一貫して減少しているということではなく、輸入食料の数量が増加したことに主な要因があります。背景には経済成長に伴い食生活が多様化したことがあります。つまり、新たに消費が増えた食品の自給率が低いためです。標準的な農業経済学の教科書でわが国の食料自給率がなぜ低いかを記述している部分を見てみましょう。荏開津『農業経済学』によると、日本の食料自給率を低くしている三つの明確な要因として、①国民1人当たりの農用地面積が小さいこと。②食料消費が成熟段階に達した後、穀物消費が多様化して、米の消費量が減少し小麦の消費量が増加したこと。③畜産物消費の増加に伴い飼料穀物輸入が増加したことが挙げられています。食料自給率は、1960年から2009年までの期間において供給熱量ベースで79%から40%へ、生産額ベースで93%から70%へと変化しています。わが国の農業生産指数を見ると1960年から1980年代後半まで全農水産物をまとめた総合指数で上昇を続けており、その後下降に転じて現在に至っています。国内農業生産が後退するようになったのは平成に入ってからといえます。

わが国の食料自給率が問題視された最初の時期は、1970年代前半の第1次石油危機と共に起こった資源価格高騰、穀物価格高騰の時です。食料危機が叫ばれ食料自給率が低下傾向にある食料供給体制では不測の事態が起こった時に国民に十分な食料を確

保できないのではないかという危惧が浮かび上がりました。また、2006年の秋頃から資源価格の高騰と穀物価格の高騰が起きました。現今のこの状況を柴田明夫氏は資源インフレということばで表現して食料争奪にまで進むと警鐘を鳴らしています。

穀物価格の高騰は、その後一服して食料自給率に関する議論も1970年当時ほどには活発化していませんが、最近では日本農業・農政に関する著作が多く出版されており、様々な議論が展開され、意見が開陳されています。食料自給率についての考え方にも違いが見られます。また、1997年4月に首相の諮問機関として食料・農業・農村基本問題調査会が発足し、その中で議論に三つの柱があり、そのうちのひとつが食料自給率について国として目標を設定することでした。調査会の任務は1961年に制定された農業基本法に代わる新しい基本法を制定するための準備をすることになりました。1999年に施行された食料・農業・農村基本法では、調査会の食料自給率目標を掲げることに意義があるという答申に基づき、5年ごとに策定する食料・農業・農村基本計画において自給率目標を定めることとしています。

このような答申を決める段階で委員の間では、当初目標を設定することに懐疑的な意見が強かったようです。生源寺眞一氏によると懐疑的な意見には三つの危惧があったようです。一つは、自給率目標を重視するあまり農政に合理性を欠くようなことになるのではないかということ。二つ目は、自給率の分母は国民の食料消費そのものであるため、数値目標を設定する以上国民の食生活にまで介入する可能性があること。三つ目は、国民が安心して生活するためには、分母次第で振れる食料自給率ではなく、食料供給力を問題にすべきではないかということでした。1960年以降、上昇していたわが国の農業生産力は、平成に入ってから耕作放棄地の増加、耕地利用率の低下に見られるように下降していることを危惧して農業の活性化を図らねばならないという認識が背景にありました。食料供給力に代わって

食料自給率を目標設定の対象としたのは比較的なじみのある考え方、ことばを選んだと推察されます。

食料自給率を巡る議論には、さらに農産物市場を開放する方向に進むべきと考える人達と、これ以上の開放は国内農業を更に縮小させる結果となるので慎重であるべきだと考える人達とで相違がみられます。

市場開放を唱える論者の例として本間正義氏の立論を見てみましょう。同氏は、政府が食料自給率を政策課題の一つとしているのは食料安全保障の見地からの主張であると判断しています。しかし、自給率は国内要因だけで決まるわけではなく、政策的に制御できる変数でもないので食料安全保障上に関わる政策の指標にはならないと主張しています。食料安全保障は食料危機の種類によって対策が異なり、天候異変や港湾ストによる流通障害などの短期的な危機に対しては、備蓄、貿易相手国の多角化、2国間協定などの手段が有効であり、戦争などにより長期的に供給が途絶える場合も、平時の自給率を高めておくことはあまり有効ではないとしています。有事の際は食料だけでなく、石油などの投入材の供給も十分にできなくなるので、平時での需給体制とは別に、非常時の土地利用や食料の供給体制・流通体制、ふだんの備蓄体制をどうするか考えておくべきだとしています。安全保障体制に必要なのは、自給率ではなく自給力であると結論づけています。

食料自給率の向上が、食料安全保障に結びつかないという考えは、山下一仁氏、八田達夫氏・高田眞氏といった人達も主張しています。山下氏は食料自給率の向上の主張は土地利用型農業に対する農業保護の維持、拡大を要求するものであるとしています。八田氏・高田氏は食料安全保障政策としては備蓄政策を推奨しています。

農産物市場開放に慎重な論者として鈴木宣弘氏の立論を取り上げてみます。同氏によればわが国の食料自給率が低いのは、欧米諸国に比べて国産振興策を採っていない結果だとしています。また、国境措置としての関税の設定が低く、国内保護の水準も削減されているため食料自給率の低下へと結びついていると考えています。規制緩和や貿易自由化という方向については、土地利用型農業である穀物を中心に穀物輸出国とわが国では土地賦存条件があまりにも異なるため、いくら生産の効率化を図っても競争

に耐えられず、壊滅的な打撃を受けて、自給率はゼロに近くなると予想しています。自由貿易協定による輸入食料の確保については、食料の輸出規制条項を削除したとしても、不測の事態において食料は自国に優先的に供給するのが当然であるため安定したものではないとしています。最近の国際穀物需給の逼迫でも、インド、ロシア、アルゼンチン、ベトナム等を初めとして自国の食料確保のために、米、小麦、トウモロコシ、大豆等の輸出規制を多くの国が相次いで導入したことを挙げています。EUも域内統合を進めている一方で各国が、一定の食料自給率の維持に努めていることも見逃せないとしています。

農産物市場開放推進派と慎重派では、国内の食料自給力維持の重要性を認めている点は共通していますが、食料自給率の維持、向上に前者は価値を認めていませんが、後者は重要と認識しています。

〔主な参考文献〕

- 荏開津典生（2008）『農業経済学 第3版』。
- 柴田明夫（2007）『食糧争奪—日本の食が世界から取り残される日—』。
- 生源寺眞一（2011）『日本農業の真実』。
- 食料・農業・農村基本計画編集委員会『食料・農業・農村基本計画—2010年3月閣議決定—』
- 鈴木宣弘（2009）『現代の食料・農業問題—誤解から打開へ—』。
- 八田達夫・高田眞（2011）『日本の農林水産業—成長産業への戦略ビジョン—』。
- 本間正義（1994）『農業問題の政治経済学—国際化への対応と処方—』。
- 山下一仁（2010）『農業ビッグバンの経済学—真の食料安全保障のために—』。

『テロワールの流行と食品』

Claire Delfosse

国際領域 上席主任研究官 須田 文明



Delfosse, C.(ed) La Mode du Terroir et les produits alimentaires, La Boutique de l'histoire, 2011, p.358

本書は、地理学者や社会学者、人類学者、経済学者といった人文社会科学の多様なアプローチからなる専門家によって執筆されています。ここでは、我が国のとりわけ行政実務者の参考になりそうなトピックを中心に紹介することとしましょう。

第1章では、編者でもあるDelfosseらは、両大戦間期以降、どのようにテロワールという語句が地理学者によって理解されてきたかをたどっています。元来、テロワールへの情熱は、多様性に富んだ地方と中央集権的国家との間でのフランスに特有な緊張関係によって醸成されてきたそうです。ところが1990年前後になると、農産物過剰と欧州統合市場、欧州の地理的表示規則制定（1992年）を背景にこの語句が隆盛を見せ、またグローバル化の進展の下で、——WTOでの地理的表示をめぐるパネル裁定というエピソードを挟んで——テロワールによる農産品の高付加価値化というフランスモデルが国際レベルで普及するようになっていきます。それは2010年のフランスの美食的料理のユネスコ無形文化遺産登録で頂点に達したといえます。

今後、テロワールはとりわけ地域マーケティングの観点から国際的に隆盛を見ることになりましょうが、そもそもフランスの当局や専門家はどのようにこれを定義しているのでしょうか。国立農業研究所INRAの研究者と全国原産地呼称機関INAOの担当官の共著になる第4章「テロワールと特異性：地理的表示についての定義」は、次のように定義しています。「テロワールとは、物理的・生物学的環境と、人間的要素全体との間での相互作用システムに基づいた生産の集合的知識が歴史を通じて形成されているような限定的空間である。こうした相互作用システムの中で、社会的、技術的な軌跡が、この地理的空間に固有な財について、そのオリジナリティを示

し、またこれに特異性を付与し、評判を生み出している」とあります。

ところで興味深いのは、当事者たちがどのようにテロワールとその産品を捉えているか、ということではないでしょうか。第3章ではAOCなどの地理的表示産品の登録を管轄するINAOの担当者たちが、AOCの実務の中で、どのようにテロワールを扱っているかについて言及しています。彼らは、2006年まで、AOCの監視と検査を担当していたのですが（現在は第三者機関が実施）、ブドウ・ワインで採用されてきたアプローチをその他の部門に適用させるのにしばしば困難を感じていたそうです。また生産者たちから送付される申請書を職員たちはどのように処理しているのでしょうか。そこでは二つの段階が区別されます。まずそもそも当該の産品がAOCに値するのかどうかを判断する基準として、地方的慣行、伝統、ノウハウ、原産地、先祖伝来、テロワール、特異性、種別性、特性、アイデンティティ、評判、イメージといった観念を頭に思い描いて、担当者たちは判断します。第二の段階は、フィージビリティないしコード化の段階であります。そこで担当者が参照するフレームは、製造条件、区画限定、空間、均質性、農場産、職人的か工業的か、承認、AOC、保護、集合的財産、特異性、品質、特性、アイデンティティ、監視チェック、官能分析、トレーサビリティなどです。

学術的水準もさることながら、地域ブランドや6次産業化の施策の推進にも本書は多くのヒントを提供してくれていますので、評者も、論文などを通じて本書の内容を詳しく紹介したいと思っております。

研究活動一覽

「研究活動一覽」は、当所研究員の研究活動と研究内容や関心分野を、読者の皆様に提供することを目的としています。研究内容の詳細につきましては、直接担当研究員までお問い合わせください。

① 研究論文および雑誌記事等

著者名（共著者を含む）	表 題	発表誌等 （単行本の場合は発行所名も記入）	巻・号	発表年月
澤内大輔	国内クレジット制度による農家の省エネルギー機器への投資促進効果	農林水産政策研究所レビュー	No.44	2011.11
清水純一	ブラジル産トウモロコシの拡大過程	清水達也編『変容する途上国のトウモロコシ需給－市場の統合と分離－』	アジア経済研究所研究双書, No.596	2011.10
吉井邦恒	アメリカ2012年農業法をめぐる最近の状況	農林水産政策研究所レビュー	No.44	2011.11
吉田行郷	小麦の国際価格動向とその影響	農業と経済（昭和堂）	Vol.77	2011.11

② 口頭発表および講演

講演者	講演演題	講演会名（主催者）	講演開催年月日
香月敏孝	障害者施設における農業活動の実態と課題	農業と福祉の連携をめざして（社会福祉法人わかば会）	2011.11.20
澤内大輔	国内クレジット制度による農家の省エネルギー機器への投資促進効果	研究成果報告会	2011.11.1
高橋克也	食品アクセス問題とは何か－その実態と求められる対策－	省内ミニ報告会	2011.10.20
高橋克也	自治体から見た食料品アクセスの実態と対応	中央大学企業研究所公開研究会	2011.11.24
内藤恵久	地理的表示の保護制度について－EUの地理的表示保護と日本における今後の展開－	中央大学における講義	2011.11.15
松田裕子	EU直接支払と農地の特質に関する経済分析 （第10回日本農学進歩賞受賞講演）	財団法人 農学会	2011.11.21
薬師寺哲郎	食をめぐる情勢等について－高齢化社会における食料をめぐる諸問題－	定時総会講話会（全国油脂販売業者連合会）	2011.10.20
薬師寺哲郎	産業連関分析入門	行政技術研修（経済）（農村振興局）	2011.10.21
薬師寺哲郎	食料品店と消費者の距離を中心とした食料品アクセス問題	中央大学企業研究所公開研究会	2011.11.24
吉田行郷	主要水田作地域における 近年の農業構造変化の特徴と地域性について	日本農業研究所研究会報告	2011.10.31

農林水産政策研究に関連する学会等の紹介

(2012年2月～3月開催)

開 催 大 会 等	主 催	開 催 日 時	開 催 場 所
2012年度日本農業経済学会	日本農業経済学会	2012年3月29日 (木) ～30日 (金)	九州大学
日本オペレーションズ・リサーチ学会 第67回シンポジウム, 2012年春季研究 発表会	日本オペレーションズ・リサーチ学 会	2012年3月26日 (月) ～28日 (水)	防衛大学校
日本地理学会 2012年春季学術大会	日本地理学会	2012年3月28日 (水) ～31日 (土)	首都大学東京

平成24(2012)年1月31日 印刷・発行

Primaff Review

農林水産政策研究所レビュー No.45



編集発行 農林水産省農林水産政策研究所
〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-1-1
中央合同庁舎第4号館
TEL 03-6737-9000
FAX 03-6737-9600
URL <http://www.maff.go.jp/primaff>

印刷・製本 株式会社 美巧社

Primaff Review

