

ロシア、ブラジル・アルゼンチン、オーストラリア —コロナ禍と農業—

日時：令和3年11月30日（火）14：00～16：00

政策研究調査官 藤田 義紀

今日、世界の農産物市場において新興国の重要性が高まっています。ロシアは小麦、ブラジル・アルゼンチンは大豆やトウモロコシの主要輸出国として、世界市場に大きなシェアを占めるようになっていきます。本報告会では、これら農産物輸出新興国に、伝統的な農産物輸出国であるオーストラリアも加えて、新型コロナウイルス感染症の流行が農業分野でどのような影響を及ぼし、これら諸国がどのように対応したか、当研究所国際領域の研究者が報告しましたので、その概要を紹介します。

1. ロシア：農産物輸出促進と食料安全保障との間で揺れ動く



最初に、長友総括上席研究官がロシアについて報告しました。

ロシアは世界有数の穀物生産国で、特に小麦の主要輸出国となっています。近年のルーブル安の下で収益性も高く、生産・輸出が拡大しています。

ロシアの貿易構造をみると、全体として石油・天然ガスの輸出で大幅な黒字となっていますが、農水産物に限ると赤字基調となっています。これは低単価の穀物等を輸出する一方で、高価な食肉や加工食品などを輸入しているためです。したがって、これまでのロシアの農産物貿易政策は、食料安全保障を重視し、輸出制限など貿易にブレーキをかけることに力点が置かれていました。

しかし、2014年のウクライナ危機以降、欧米の経済制裁への対抗措置としてロシアが発動した食品輸

入禁止やルーブル安の継続を背景として、農水産物の輸入が減少する一方、穀物を中心に輸出が増えており、収支は均衡に近づいています。

こうした状況を踏まえ、2018年にはプーチン大統領が「2024年までに農水産物の輸出額を二倍以上に増やす」との目標を打ち出し、それ以後、ロシアの農産物貿易政策は、輸出促進に向けてアクセルを踏む方向へと変化してきました。しかし、2020年以降のコロナ禍で風向きが変わりました。

2021年11月末の時点で、ロシアは新型コロナウイルス感染症の第4波を迎え、累計感染者数、死者数とも世界5位と非常に厳しい状況です。経済への影響を見ると、2020年のGDP成長率は-3%で、ロックダウンを行ったために家計消費や投資が鈍り、国民の生活水準は低下しました。こうした中でも、2020年の農業の成長率は、穀物の豊作などのため+0.5%となりましたが、国民生活が厳しい中で、食品価格の高騰が問題になりました。砂糖、ヒマワリ油、小麦粉など重要品目の価格をみると、2020年以降右肩上がりです。上昇しています。

ロシア政府はこの原因がルーブル安と、国際的な穀物価格の上昇を背景にした輸出の過熱にあるとして、2020年12月に対策を決定し、ヒマワリなどの油糧種子や小麦などの穀物を対象として輸出規制が導入されることになりました。

穀物の輸出規制は2021年2月中旬から開始されました。小麦、大麦、トウモロコシ及びライ麦を対象として、6月末までの輸出に合計1,750万トンの枠を設け、枠内は低率、枠外は高率の関税を適用する関税割当方式で、途中で輸出制限を強化するため枠内関税の引き上げも行われました。

2021年6月には恒久的な措置として穀物の可変輸出関税が導入されました。可変輸出関税は、穀物の輸出価格が基準価格を上回って上昇するほど高い関税を課す仕組みです。年度前半（7～12月）は可変輸出関税だけを適用し、年度後半（翌年1～6月）にはこれに加えて輸出数量枠を設けることができます。穀物需給にゆとりがある年度前半は輸出規制を緩め、需給がタイトになってくる年度後半に規制を厳しくする仕組みと考えられます。

国民に対する食料の安定供給は、ロシアの為政者にとって昔から重要な課題であり、それは穀物の輸出大国になった今も変わらないようです。ロシアが穀物をはじめとする農産物の輸出促進と食料安全保障のどちらに重点を置いて政策を講じていくのか、今後も注視していく必要があります。

2. ブラジル・アルゼンチン：農業生産への影響軽微も国内供給に対する懸念



続いて、林主任研究官がブラジル・アルゼンチンについて報告しました。

ブラジル・アルゼンチンは大豆、トウモロコシの世界有数の供給国となっています。

両国では新型コロナ感染拡大抑制策としてロックダウンや行動規制が導入されましたが、徐々に緩和され経済は復調の兆しを見せています。一方で食料を中心にインフレ懸念が高まり、ブラジルは政策金利を引き上げてインフレ抑制に努めています。

ブラジルのアグリビジネスに対するコロナ禍の影響を整理すると、生産面では、ロックダウンはあったものの農業生産者や物流従事者はエッセンシャルワーカーとされ対象外であったため活動は維持されており、機械化が進んでいることもあり例年並みか例年以上の実績を示しています。他方、影響が大きかったものとして、まずコメ価格の高騰が挙げられます。現金給付で主食のコメを購入する消費者が増えて国内コメ価格の高騰が発生しました。次に、港湾物流の過負荷が挙げられます。中国経済の立ち直りに伴う大豆の中国向け輸出の急増や、インド・タイの生産量低下によるブラジル産砂糖の需要増により、輸出オペレーションがサントス港へ集中し、停滞しました。さらに、エタノール需要の低下です。国内ガソリン需要の低下に伴い、混合義務があるエタノール燃料需要も低下しました。最後に、中国向け牛肉輸出です。ブラジルで処理された牛肉にCOVID-19が付着していたことから、中国が一部のブラジル業者からの輸入を停止しました。

アルゼンチンでも、農業生産面では大きな影響はなかったものの、食料価格の高騰や中国による食肉輸入停止がありました。

両国の食料価格高騰への対応について、ブラジルはトウモロコシ、アルゼンチンは牛肉を例にとってみてみます。ブラジルにおけるトウモロコシ生産は順調に拡大してきましたが、2020～2021年の収穫状況は天候不順により見通しを大きく下回り、国内供給への懸念が生じました。国際相場は、2020年1月の米中合意による需要増や、米国での天候不順による供給懸念から、投機マネーが流入して高騰し、国内価格も高騰しました。そこで、近隣の生産国であるパラグアイやアルゼンチンからのトウモロコシ輸入を増加させることとし、2021年末までの輸入関税の引下げ、トウモロコシ輸入業務に関わる企業への税金減免措置が実施されています。

また、アルゼンチンでは、牛肉生産量の伸びが輸出量ほどではなかったことから、国内価格の高騰が誘発されました。2020年後半から2021年前半まで高騰が続いたため牛肉の輸出を停止し、緊急大統領令により2021年末までの輸出制限を導入しました。

さらに、コロナ禍のほかにも、ブラジル・アルゼンチンが直面する課題を指摘すると、まず両国ともにラニーニャ現象による雨量不足が挙げられます。作付け以外にも、アルゼンチンの河川輸送やブラジルの水力発電への影響が懸念されています。ブラジル特有の課題としては、アマゾン地域における農地利用のための違法森林伐採や環境保全への取組も挙げられます。

今後の留意点として、ブラジルは環境問題、アルゼンチンは財政問題や輸出税に対する取組がポイントと考えられます。このほかに、アルゼンチンは11月の中間選挙での与党の敗北、ブラジルにおいては2022年に予定される大統領選挙を受けての政策変更も注視すべきファクターとなっています。



3. オーストラリア：園芸農業における外国人労働力の確保に注力



玉井上席主任研究官がオーストラリアについて報告しました。

オーストラリアではコロナの新規感染者数が2020年3月、7～8月に急増しました。政府は2020年3月にオーストラリア人と永住資格者を除き入国を禁止し、州境でも移動制限措置をとりました。

コロナ禍による農業分野への影響としては、オーストラリア政府の農業資源経済局によると、食料品の需要減少による価格低下が幅広く見られ、特に外出規制やレストランの営業規制のため、高級食材の販売に影響があるものの、農業生産や国内流通にも大きな影響はなかったとしています。その上で、深刻な個別リスクとして挙げたのは、海外向けの航空便輸送と園芸農業の労働力不足です。

海外向けの貨物輸送については、高級農産品の空輸のうち8割が旅客便の貨物スペースを利用していたこともあり、輸送能力が不足する事態に陥りました。このため国際貨物輸送支援方式を導入し、高級牛肉などの高付加価値農水産物を航空便で輸出する場合、運送費用の一部を補助することとしました。2020年4月から実施され、2022年半ばまで継続することとされています。

また、園芸農業においては、労働集約的で収穫時期とその他の時期とで作業量の差が大きいことから、従来から収穫時期に季節労働者を多く雇い入れています。この季節労働者の多くは外国人労働者ですが、コロナ禍で入国は原則禁止となったことから、労働者不足が発生しました。

国外から来る季節労働者の形態として最も多いのはワーキングホリデー（WH）、それに次ぐのが季節労働者プログラム（SWP）で、この2類型で95%を占めています。WHは、休暇目的で入国する青少年に対し、滞在期間中の資金を補うための付随的な労働を12か月間認めるものですが、入国禁止に伴い大

幅に減少しています。

もう一つの類型であるSWPは農業と宿泊・観光業の労働者として太平洋島嶼国等10か国から最長9か月受け入れるものです。こちらについてはまず滞在期間の延長や、もともとあったビザの更新制度の条件緩和の措置をとりました。さらに2021年9月から例外として入国を再開し、入国禁止前と遜色ない水準を確保しています。

このほかにも、国内にいる者を農業労働力として動員することも試みられており、農業労働のために転居する場合の引越費用を援助する措置がとられています。

こうした措置や、労働時間や雇用期間の延長、他の作業を先送りしてその人員を収穫作業に充てること等により、収穫量の最盛期は何とか乗り切り、野菜や果実の生産量と価格は安定していますが、WHが再開しない限りは労働力不足の状況はすぐには解消しないと考えられます。

4. コメント・質疑応答



最後に、これら報告に対して、モデレーターの古橋上席研究官からのコメントや参加者からの質問を交えたやり取りが行われました。主なものを以下に紹介します

Q：ロシアについて、気候温暖化による耕作可能地域の変化がみられるでしょうか。

A：現在のロシアの穀物栽培地域は、ロシアの中では南部の比較的降水量が多く温暖な地域ですが、米国などと比べると降水量は少なく気温が低い環境です。ロシアが2019年に策定した「穀物部門発展戦略」では、温暖化の影響は二面的で、温暖化によって可耕地が北に広がる可能性がある一方、現在の作付地域が乾燥化して条件が悪くなるおそれもあるので、環境の変化に適応し、品種改良を含め適地適作をどう実現するかが課題としています。

Q：ロシアの穀物輸出関税について、輸出業者からの不満は出ていませんか。その使途はどうなっていますか。

A：輸出関税は輸出業者から徴収しますが、それは農業生産者に転嫁されるであろうと想定されています。徴収した関税は耕種農業の補助に回すように仕組みられていて、生産者の不満は抑えるような仕組みになっており、輸出関税と国内助成がセットになった仕組み全体を「穀物ダンパー」と呼んでいます。輸出業者の不満についてはよくわかりませんが、今は小麦価格も高いので、現状の関税額ではそれなりに輸出が続いています。いずれにしても年度後半に向けて制度の見直しが見込まれるので輸出業者も注目していると思います。

注：その後ロシア政府は2021年12月31日付けで穀物輸出関税制度の見直しを決定しています。詳細については、農林水産省ホームページに掲載されている食料安全保障月報第7号（2022年1月号）の特別編「ロシアの農産物貿易とコロナ感染拡大の影響」を御参照下さい。食料安全保障月報のバックナンバーはこちらで御覧いただけます。

https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/jki/j_rep/monthly/r3index.html

Q：ブラジル・アルゼンチンについて、将来的な耕作可能地として、ブラジルのセラード、アルゼンチンのパンパの状況を教えてください。

A：セラード地域については、農務省によると、牧草地の転用等により5千万haくらいの耕地の拡大余地があるとの指摘がなされています。パンパについては既に作付面積がかなり広がっていることから、単収引上げが肝要になってくると考えています。

Q：ブラジル・アルゼンチンについて、遺伝子組み換え作物の導入状況と、中国向け輸出と他国向け輸出の品質等の違いがあれば教えてください。

A：ブラジル・アルゼンチン大豆やトウモロコシの約9割は遺伝子組み換え作物になっているとの研究報告があります。

また、中国向け輸出と品質について、中国は取引開始時に品質等についてあまり主張しないという特徴があります。他方で日本の需要者に聞いてみると、ブラジル産大豆には赤みがあった色素があること、家畜の食いつきに違いがあることを指摘される等、品質の点でかなりこだわっています。ブラジルの生産者は、

品質に対する要求が煩わしくなく、量を引取ってくれる中国への販売を好む傾向があることから、今後、日本がブラジル産大豆を購入するに際して品質へのこだわりが障壁になる可能性があります。

Q：オーストラリアでは干ばつ頻度が高くなってきていると思いますが、果樹農家が、継続して水が必要な果樹栽培をあきらめて、ほかの作物にシフトする動きはありませんか。

A：オーストラリアの農業用水には等級があり、果樹等に使用するのは保障度が高いハイセキュリティの用水で、干ばつのときにも優先的に水が確保されます。これに対してコメ等は保障度の低いローセキュリティの用水を使っており、干ばつを受けて作付けをやめてしまうのはこちらということになります。

Q：オーストラリアの穀物部門や物流では労働力不足はありませんでしたか。

A：穀物部門でも労働力は不足していました。昨シーズン、今シーズンと豊作だったこともあり、特に収穫時の大型機械を操作する熟練の外国人労働力の不足が心配されましたが、ある程度外国人を例外的に入れるほか、大学での募集、航空会社のパイロットの活用、今年からは退役軍人の動員を図るプログラムも導入して対応しています。

物流については、労働力不足よりも州境の移動制限が問題になりましたが、食料品や農作業についてはエッセンシャル業務・ワーカーとして例外扱いがなされています。

本報告会の資料は、当研究所ホームページで御覧いただけます。

<https://www.maff.go.jp/primaff/koho/seminar/2021/index.html>

