

輸出額目標 5兆円に向けて走り出した 新政権の農林水産政策とその課題

研究員 植田展大

1 輸出力強化を鮮明にした概算要求

2021年度の農林水産関係予算概算要求は、総額2兆7,734億円となり、20年度当初予算との比較で20.0%増加した。コロナ禍を背景に生産基盤の強化やスマート農業の推進、輸出力強化等に注力する姿勢が示され、大幅な増額要求となった。

なかでも輸出力強化は、「5兆円目標の実現に向けた農林水産物・食品の輸出力強化と高付加価値化」と銘打たれているように、20年3月の食料・農業・農村基本計画(以下「基本計画」)で示された5兆円の目標が盛り込まれ、9月に発足した菅政権のもとでも継続して輸出を重視していく姿勢を標榜したものと言えるだろう。

輸出関連の概算要求では、生産から輸出までを一貫して支援する新たなグローバル産地づくりの強化に前年度当初予算比31億円増の36億円、輸出先となる国の規制緩和・撤廃に向けた取組みの強化や、輸出手続きの円滑化に同15億円増の32億円、輸出向けのHACCP施設の整備に同64億円増の79億円、輸出拡大に向けた戦略的なマーケティング活動の強化に同28億円増の56億円、食産業による海外展開や、多様なビジネスモデルの創出に7億円増の14億円が割り当てられている。

コロナ禍への緊急的な対応で予算全体が膨張するなかでも、中期的な目標達成に向けた輸出関連の要求が増額していることから、更に輸出に力を入れる新政権の意気込みを読み取ることができる。

2 輸出力強化に向けた予算要求の背景

輸出力強化は、安倍政権の農業政策のなかで特に重点が置かれてきた分野であり、同時に成果をあげてきた分野でもある。19年の輸出額1兆円目標は未達となったものの、農林水産物・食品輸出額は9,121億円と第2次安倍政権スタート時の13年から65.7%増加した。

19年4月には「農林水産物・食品輸出拡大のための輸入国規制への対応等に関する関係閣僚会議」が設置され、これを受けて19年11月には更なる輸出促進を図るため「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律」(以下「農林水産物・食品輸出促進法」)が可決成立した。

農林水産物・食品輸出促進法を受けて、農林水産大臣を本部長に農林水産物・食品輸出の司令塔組織が設置され、関係省庁の横断的な連携により輸出拡大に取り組む体制を整備し、国外市場の開拓と同時に加工・流通施設の整備等を行うことで、生産から輸出までを一貫して政府主導で行う体制づくりが強化されることになった。

また、19年12月に決定された「農業生産基盤強化プログラム」でも、農業の持続的な発展には輸出拡大が必要であり、その実現に向けて中山間地域や中小・家族経営を含めて、生産体制の構築に向けた取組みを強化していく姿勢が示された。

20年3月に閣議決定した基本計画には、17年の「農林水産業・地域の活力創造プラン」の改訂で盛り込まれた30年までに5兆円の輸出を目指すとした方針が新たに加わり、「経済財政運営と改革の基本方針2020」(骨太方針2020)には、25年までに2兆円を目指す目標が

追加された。

このような一連の動きが、概算要求の輸出額目標5兆円の背景にある。

3 輸出額目標達成に向けた取組みと課題

国内需要の大幅な伸びを見込めないことから、輸出への期待は高まるが、輸出額目標5兆円の達成が農林水産業の発展や生産者の所得向上につながるのかという点には注意を払う必要がある。

5兆円の内訳は、加工食品2.0兆円、農産物1.4兆円、水産物1.2兆円、林産物0.2兆円であり、それぞれ19年比で6.1倍、5.4倍、4.2倍、5.4倍に相当する（農林水産省「農林水産物・食品の輸出」）。

これらの目標達成の方法を政府は次のように説明する。例えば、農産物のうち牛肉は、奨励金の公布によって肉用牛の増頭を促し、増頭分を輸出にまわす。そのために食肉処理施設を再編整備し、一体的な体制づくりを進める。牛肉の場合は、30年までに18年比で14.6倍に相当する輸出額3,600億円の達成を目指す（農林水産省「畜産物の輸出について」）。また、りんご・ぶどう・いちごは、水田の園地への転換や省力樹形の導入により生産を拡大し、増産分を輸出にまわす。水産分野では、資源管理の徹底による増産とともに養殖についても強化する。戦略的養殖品目のブリは生産量を18年比の1.7倍に相当する24万トンに増産するとともに、18年比の10倍に相当する1,600億円の輸出を目指す（農林水産省「養殖業成長産業化総合戦略」）。

このような短期間の増産は、これまでの供給体制を崩す危険性もある。例えば、牛肉輸出の場合、輸出されるのは和牛のヒレやサーロイン等のロイン系の単価の高い部位を中心である。ロイン系の部位以外の輸出は進んでいないが、国内で消費しきれない高価格帯のロイン系の需要を、海外需要で満たしているとみることもできるという（吉田・小泉（2020））。

和牛を中心とした肉用牛の増産を進めるには、ロイン系以外の部位の販路を国内外に開拓する必要があるため、無理な増産が売り先のない部位の供給過剰を生み出す可能性をはらんでいる。

農林水産物輸出品の多くはニッチな高級品市場を狙っており、輸出先国の景気や為替の変動などのリスクがある。国内の需要の伸びが見込めないなかで、農林水産物の主たる販路を海外に求めて増産を進めると、海外の景気や外交関係の影響によるリスクを増幅させてしまう可能性がある。

今般のコロナ禍では、国の補正予算に先行して、地方自治体で独自に助成金等を設け、農産物の地域内消費を促進する事例が多くみられた。輸出向けの生産を増やしていくと、コロナ禍のような事態が生じた際に、地方自治体独自の追加需要の創出だけでは対応しきれない事態も考えられる。

20年の新たな基本計画には、輸出拡大のために生産基盤を強化していくという記述だけではなく、農業者（生産者等）の所得向上のために輸出を拡大していくという2つの記述が混在している。いずれも輸出拡大を今後の日本農業の切り札として重視したものであるが、輸出拡大そのものを利用するのか、農業者の所得向上のための手段とするのかという点で、輸出の位置づけは大きく異なるだろう。

ポストコロナも見据えた輸出政策は、輸出額の達成そのもの目標にすることよりも、突発的に生じる様々なリスクを回避しながら、生産現場への負担を最小化し、生産者の所得向上につなげていくことに重きをおく必要があるのでないだろうか。

＜参考文献＞

- ・吉田詞温・小泉聖一（2020）「牛肉の消費動向と将来展望—輸出、インバウンド需要を含め—」『農村と都市をむすぶ』10月号

（うえだ のぶひろ）