

# オーストラリア農業と農業政策に関する研究

新 海 宏 美

## はじめに

2017年1月23日、トランプ米大統領がTPP（環太平洋経済連携協定）から離脱するための大統領令に署名した。2016年2月に12か国が署名し発効を待つばかりだったTPPであったが、空中分解した形となった。2017年4月に入り、日本主導のもとTPP11での発効を目指すべく交渉が始まっているが、各国の思惑は様々である。日本と同様にTPP11を積極的に推進しているのは、オーストラリアとニュージーランドだ。両国とも一貫して貿易自由化推進の姿勢を保っている農産物輸出国だ。TPP11が発効に至れば各国の貿易関係は進むと見られるが、日本とASEAN及びオーストラリアとのFTAは既に発効しており、TPP11の発効如何に関わらず今後の農産物貿易において日本におけるオーストラリアの重要性は増すだろう。

一方で、オーストラリアにおいては資源ブーム以降、中国の重要性が高まっている。かつてオーストラリア最大の貿易相手国は日本であったが、2007年に中国と逆転して以降、輸出入ともに中国が1位となっており、日本は2位（輸出相手国として2位、輸入相手国として1位）である。オーストラリアから中国への輸出品目として金額・量ともに大きいのは天然ガスを始めとした資源であるが、食料もまた増大している品目である。オーストラリア農業の行く末はアジアの食料需給の鍵を握っている。

オーストラリアでは2015年に農業競争力白書が発表された。白書が発表されてからまだ2年経過していないことを考えると、年に1回の生産が主流である農業において生産サイクルは2回に満たないことから、その間に実施された政策で白書を評価するのは時期尚早でもある。しかしながら、TPPを含む地域連携協定の進行および中国を筆頭にしたアジア諸国の食料消費動向から鑑みて、オーストラリアの農産物の重要性が増していることは疑う余地がなく、現時点で白書と政策の関連性を整理し、オーストラリアの農業政策の方向性を捉えることは有用であろう。

本稿では、オーストラリアの農業の現状を概観し、その問題を確認したうえで、競争力白書の遂行について、これまでの実施状況と2017年5月に発表された予算を検証することで、政策の方向性を確かめることを目的とする。

## 1. オーストラリア農業の概況と輸出

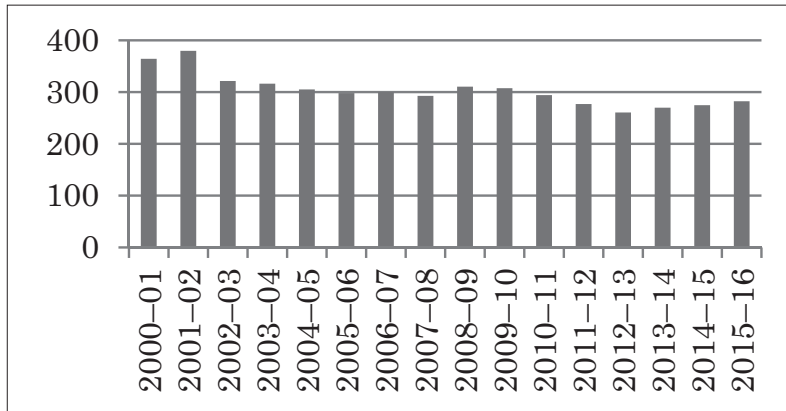
### (1) オーストラリアの農業の概況<sup>1)</sup>

オーストラリアの総面積はおよそ769万km<sup>2</sup>で、日本の20倍以上である。ABARES<sup>2)</sup>によれば、耕

1) オーストラリアの農業についての数値は全て Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences（以下 ABARES と示す）発表のものによる

2) ABARES (<http://www.agriculture.gov.au/abares/data>).

図1 : 農業就業者数の推移 (単位:千人)



資料: *Agricultural commodities Statistics*, ABARES より著作作成

地は 384 万 km<sup>2</sup> (2014/15) だが多くは放牧地として利用されており, 耕地面積の割合は灌漑地も含めて 29.1 万 km<sup>2</sup>, 総面積に占める耕地面積の割合は約 3.8% である. 耕地面積を日本と比較すると 10 倍ほどとなる. 耕地のうち灌漑農業の割合は約 1.9% で, 野菜や果実そしてコメなどの生産が行われているに過ぎない. とはいえ, 水利用に占める農業用水の割合は高く 2/3 ほどになる.

オーストラリアが干ばつに見舞われると, 国際市場の穀物価格が高騰する. 2005/06 年および 2006/07 年の干ばつの影響はまだ記憶から薄れていない. オーストラリアの国土の多くが乾燥地帯もしくは半乾燥地帯であり, 降水量も少ない. 日本の年平均降水量が 1,700mm 以上なのに対してオーストラリアでは 500mm ほどであり, 日本のおよそ 30% である. さらに, 降水量は場所や年によって差異が生じるため, 水の供給状態はとても不安定だ. オーストラリアの主要生産物である小麦や大麦などの穀物は灌漑を利用して生産されていないため, 干ばつ時に大きな影響を受け, その影響は世界市場へ波及し穀物価格変動の要因となるのだ. 干ばつとそれに伴う農業被害は, オーストラリアの農業における重大な問題の一つである.

また, 就業者数の推移を見ると (図 1 参照), 2005 年までは 30 万人を割り込むことはなかったものの, それ以降は 26 ~ 28 万人ほどで推移しており, 減少傾向であることがわかる.

オーストラリアでは経営規模の拡大が進んでおり, 農業就業者の減少が見られる. 農業就業者の減少の背景には, 規模拡大による合理化だけでなく後継者の不足の問題があると指摘されている<sup>3)</sup>. 2017 年 5 月に発表された ABARES の調査によれば<sup>4)</sup>, 季節労働者などは 35 歳以下が多くを占めているが, 経営者でもある常勤の農業労働者になると 55 歳以上が最も多くなっている. 農業就業者の高齢化と後継者不足もまた, オーストラリアの抱える問題の一つである.

<sup>3)</sup> 山口 (2014) p.18, 野本 (2016) p.7, および, ブルース・ミラー駐日オーストラリア大使の明治大学での公開講演 (2013 年 1 月 21 日) においても指摘されている.

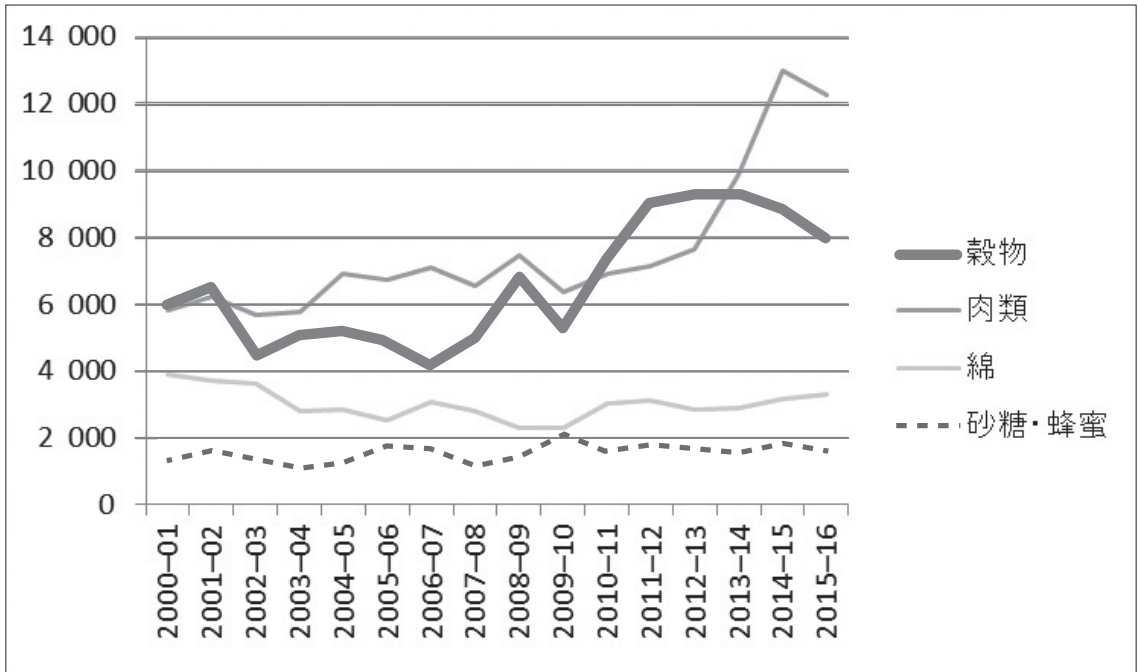
<sup>4)</sup> Valle, Millist and Galeano (2017) pp.14-16.

（2）オーストラリアの農産物輸出

オーストラリアの農業生産額は約510億ドル（2013/14年）でGDPのおよそ2%だが、オーストラリアの輸出額の15%を占めている。オーストラリアの人口は2017年5月現在およそ2,445万人であり、国内需要が大きくないため農産物の輸出が盛んになってきた経緯がある。農業は輸出産業なのだ。図2に示すように、主要輸出農産物は穀物と肉類である。どちらも輸出量が増加しているが、穀物は豊凶変動や国際市場を反映して若干不規則な動きを見せている。一方で肉類は、近年急激に増加している。オーストラリアは、韓国（2014年4月署名、2014年12月発効）、日本（2014年7月署名、2015年1月発効）、中国（2015年6月署名、2015年12月発効）と続けてFTAを発効しており、それらの国々への輸出が増加しているのだ。FTAの効果について、オーストラリア国内では賛否両論あり、農産物輸出の拡大および両国関係について効果的という意見<sup>5)</sup>もあれば、投資分野などでもっと効果的な交渉にできなかったのではないかという指摘<sup>6)</sup>もある。オーストラリアよりも相手国の利益のほうが大きいのではないかという議論はあるが、農産物の輸出が拡大していることは間違いない。

日本のGDPは530兆円（2015年）であり、うち農業生産額は4兆7,000億円（林業、水産業を除く）だったため、農業生産額がGDPに占める割合は0.9%、林業と水産業を含めた場合には約1%となる。日本の農水産物輸出金額は2016年で7,502億円（うち農産物は4,593億円）となり4年連続で増加しているものの、日本の輸出総額は70兆円（2016年）を超えているので、輸出額に占める農産物の割合は

図2 : 主な農産物の輸出の推移（オーストラリア）（単位：百万円）



資料：Agricultural commodities statistics, ABARESより著者作成

<sup>5)</sup> Rowley (2015) p.70, Constable (2014) p.83.

<sup>6)</sup> Zeller and cole (2014) p.255.

0.01%ほどである。政府を中心に農産物の輸出を進めてはいるが、まだまだ輸出産業とは言えない。さらには9兆5,200万円(2015年)の輸入をしており、輸入超過であることは周知の事実である。

干ばつと輸出は、オーストラリアの農業において重要なキーワードであり、将来的な課題として農業経営の高齢化と後継者不足が見られる。

## 2. オーストラリアの農業政策の変遷

日本とオーストラリアの保護水準をOECDのPSE(生産者支持推定量)で比較すると、2015年のデータでは1.3%なのに対し、日本は43.1%である。オーストラリアのPSE水準は、OECD加盟国の中ではニュージーランドに次いで2番目に低く、内外価格差はほとんどないとOECDは評価している<sup>7)</sup>。PSEの算定においては、安達(2013)が指摘するように<sup>8)</sup>、国産プレミアムが加味されていないことで日本などの算定値が高くなっていると考えられるが、その点を考慮したとしても、オーストラリアの保護水準が極めて低いことは疑う余地がない。徹底してWTOの黄の政策に当たる補助の削減をしたことがわかる。

現在のオーストラリアの農業政策はWTOの緑の政策に則ったものが中心で、価格支持や直接支払いなど農業者の所得に直接的に働きかけるようなものは原則として見られない。しかしながら、オーストラリアの歴史を見ると、大きな転換をして現在に至ることがわかる。オーストラリアの農業政策における保護主義脱却の動きは1980年代から始まり、1990年に本格化、2000年代初頭に自由化を遂げた。それらの経緯については、加賀爪(2016)、玉井(2016)及びJETRO(2009)が詳しく、本稿ではポイントを述べるにとどめたい。

オーストラリア連邦成立当初は、農業分野において際立った保護政策が取られていたわけではなかったが、「業界からの要請があると、その都度応じる形で政府が介入<sup>9)</sup>」してきた結果、品目ごとにそれぞれの対応が取られるようになっていった。特徴的なものとして、牛乳・乳製品、砂糖、小麦・大麦などが挙げられる。それらの品目については、生産、流通、価格などにおいて州政府や連邦政府が強く介入していた。しかし、牛乳・乳製品は2000年までに、砂糖は2006年までに、小麦・大麦等は2012年のAWB(オーストラリア小麦ボード)の解体をもってして自由化した。AWBの解体については、世界的な小麦需給への影響も見られており改めて検証したい。

政府の一貫した方針のもとに政策が立案、実施されるようになったのは1970年代以降である。それを示すのが1972年の地方再建制度(RSS:Region System Support)および1977年の地方助成制度(RAS:Regional Assessment Service)の実施である。これは、1985年、1988年、1992年に修正、改定されながら、1997年まで継続された。この制度は、農家を分類し、規模拡大が可能な農家には助成・優遇措置を積極的に施し、農業経営の維持が不可能な農家には転職を奨励し一時金を支給するものであった。しかし、この制度を利用して離農した農家の割合は低く、制度は農場の規模拡大といった生産性の向上へ寄与する結果となった。

1997年になって、「発展するオーストラリア」(AAA:Agriculture - Advancing Australia)と名づけられた総額5億ドルの包括的農業政策パッケージが発表された。従来からの農業・農村政策を見直し・

<sup>7)</sup> OECD (www.oecd.org/Tad/).

<sup>8)</sup> 安達(2013) pp.23-24.

<sup>9)</sup> 玉井(2016) p.97

再編した内容で、RASを引き継ぐ政策と位置づけられる。内容は、①経営が困難になっている農業者への支援、②農業経営改善計画、③農業経営のコンサルタント、などである。離農者への一時金制度や干ばつだけでなく異常な環境下で財政的に困難に陥った農業者への借入金に対する利子補給を行うものなどが特徴的である。

その後、新労働党政権によって実施されたのが「オーストラリア農業の未来」(AFF: Australia's Farming Future) という総合的な農業政策パッケージで、予算額 1.3 億ドルの 4 年 (2009 ~ 2012) にわたるプログラムであった。AAA の一部は AFF に取り込まれている。AFF は「気候変動への対応は、オーストラリア農業が生き残るために乗り越えなければならない最優先課題であるとの認識<sup>10)</sup>」のもとで出された政策である。柱となるのは、2005/6 年、2006/7 年と 2 年続いた干ばつ被害への対応だ。AFF の予算の 1/3 を占めたのは、気候変動調査プログラムであり、気候変動へ対応できる新たな生産手法の開発などを目標としている。ほかにも、気候変動へ対応するために生産者が行う支援を実施する気候変動への対応準備支援や、気候変動の影響で経営難に陥っている農業者への支援をする気候変動調整プログラムなども組み込まれていた。

農業政策について、「農業部門を保護或いは助成するというよりも、国際市場の変動から国内市場を遮断して、その部門を安定化させることを目的<sup>11)</sup>」としていたという評価もある。農業政策の変遷を見ると、品目ごとに要請に応じて取られてきたものが、1970 年代以降、政府の総合的な政策として実施されるようになってきたことがわかる。さらに、当初は国内対策として立案されてきたものが、1980 年代以降、WTO の取り決めに従う形で、保護から脱却し競争力強化へと移り変わってきている。農業が輸出産業として位置づけられていることが、WTO と国内政策のリンクを重視するようになったことにつながっている。オーストラリアの問題の一つでもある干ばつへの対応は、近年の重要課題となっているが、それも保護するのではなく気候変動に対応できる農業者育成が柱となっている。

### 3. 農業競争力白書と政策実施

#### (1) 農業競争力白書

オーストラリアは、2015 年 7 月に農業競争力白書を公表している。前述したように、オーストラリアの農業政策は保護的ではなく極めて限定的になってきており、白書の内容も短期・中期的なものとなっていない。農業「競争力」白書という白書のタイトル、そして「強い農業経営が強い経済をもたらす」というスローガンが掲げられていることから分かるように、農業分野に「競争力」をつけるための 40 億ドルの投資計画である。「農業の将来像の具体的なイメージは欠けている感がある<sup>12)</sup>」という指摘もあるように、白書からはっきりした農業経営の未来が見いだせるわけではないが、オーストラリアの政策の方向性や重点についてはおおよそ理解できる内容になっている。概要について表 1 にまとめた。

白書で示された 5 つの優先的な分野は、①より公正な農業経営、② 21 世紀のインフラ整備、③干ばつやリスク管理へのアプローチ強化、④スマート農業、⑤プレミアムマーケットへのアクセス、である。

<sup>10)</sup> JETRO (2009) p.27

<sup>11)</sup> 加賀爪 (2016) p.61

<sup>12)</sup> 玉井 (2016) p.111



### ① より公正な農業経営

農業者がより多くの利益を得られるように政府が援助することを目指している。農業者が利益を得るためには取引が公正であることが重要だという考えが見られる。

競争力強化のために具体的に予算立てをしているのは、ACCC（オーストラリア競争消費者委員会）の農業部門への取り組みを増やすために1,140万ドル、革新的な経営モデル及び共同集荷や出荷の知識や方法を提供する2年間のパイロットプログラムのために1,380万ドルなどがある。さらに、より良い規制のために、農業と家畜の農業などの承認の合理化のために2,040万ドルなど、規制を見直し削減することで、効率的な農業経営へとつながることを意図している。

### ② 21世紀のインフラ整備

インフラ整備とは主に水インフラの整備である。5億ドルの予算が示されている。元来、予算規模が大きくなりやすい設備ではあるが、その予算規模からも重要性がわかる。

さらには輸送網についても予算を示している。オーストラリアの鉄道網が脆弱なのは従来から指摘されており、輸出の円滑化のために道路輸送に依存している体制の改善を目指すことは重要であろう。

### ③ 干ばつやリスク管理へのアプローチ強化

干ばつはオーストラリア農業の最大の問題である。主要農産物であり、最大の輸出品目でもある小麦の生産は灌漑農業で営まれているわけではないので、干ばつの影響を受けやすい。そのような状況下で政府が目指すのは、干ばつ時の補填だけではなく、むしろ干ばつのリスクを掴み、そのリスクへ対応できるような農業者を育成することである。したがって、季節的な天気予報の精度を上げることや保険について予算が割かれている。もちろん干ばつ時の経済的・精神的対応もあげられてはいるが、リスク管理のできる経営力のある農業者の育成が目的である。

### ④ スマート農業

スマート農業が目指すのは、農業部門に先端技術を導入・実施することである。技術の研究開発のための予算を提示している。また、この項目には、病害虫・害獣・雑草など自然界の管理強化への対応も含まれている。高度な技術の使用で生産性を向上させようとするものだ。

### ⑤ プレミアムマーケットへのアクセス

オーストラリア農業は輸出産業なので、韓国、日本、中国とのFTA および TPP, RCEP の交渉を背景に、更なる輸出の促進についても示されている。オーストラリア農産物のプレミアム化を進めるとともに、新たな市場へのアクセスを強化する内容になっている。

以上、5つの優先的な分野について概観すると、まずオーストラリアが干ばつへの対応を第一に考えていること、規制や体制を見直すことで農業経営を効率化していこうとしていること、輸出産業としての更なる発展を見込んでいることなどがわかる。水資源のインフラ整備というビッグプロジェクトはあるが、総じて、規制などを整理することで経営の効率化を促そうという姿勢が見られる。農業競争力白書について、玉井（2017）は「生産の制約要因としてもっばら不適切な規制をあげている一方、それに比べて、気候変動や土壌劣化（塩類化、酸性化等）がもたらすマイナスの影響など、自然の要因についての言及がかなり少ない<sup>13)</sup>」という印象を受けたという。確かに、干ばつ対応に重点がおかれ、水資源のインフラ整備も含め対応していくことは示されているが、土壌劣化などについては言及が見られない。1990年代以降、オーストラリアの土壌劣化問題は選挙の争点になるなど、社会的に問題視さ

<sup>13)</sup> 玉井（2016）p.116

表 1：オーストラリアの農業競争力白書の概要

	項目	予算規模	内容
より公正な農業経営	農産物の公正競争	1,140 万ドル	ACCC（オーストラリア競争消費者委員会）の農業部門の参加を増大—新たな農業委員設置を含む
		1,380 万ドル	農業経営者に共同集荷・共販と革新的なビジネスモデルに関する知識と材料の提供
	より良い規制	2,040 万ドル	農業と畜産の農薬の承認について一層の合理化
			オーストラリアの農業、漁業、養殖業における規制を削減するための生産性委員会による調査
	農業経営のための税制		農業経営者に所得税平準化を選択することを許可
			FMDs（農場経営預金制度）の預金上限額を 80 万ドルに引き上げ
		(5,600 万ドル)	FMD の口座で農場経営ローンを相殺できるようにする 新しいフェンスのための直接税の控除（5,600 万ドル）
21 世紀のインフラ整備	革新的なインフラ整備計画	5 億ドル	国家的な水のインフラ整備
		100 万ドル	CSIRO（連邦科学産業研究機構）の TRANSIT（輸送網戦略投資手法）へ農業に収益をもたらす輸送インフラ投資のさらなるサポート
干ばつやリスク管理へのアプローチ強化	干ばつ対策	330 万ドル	季節ごとの予報の改善
		860 万ドル	新たな水利施設のための直接税の控除と牧草貯蔵庫のための 3 年以上の原価償却
		2,990 万ドル	農場保険への助言とリスク評価の認可
	干ばつ時のサポート		干ばつ特別ローンを年間 2 億 5,000 万ドルに引き上げ（11 年間）
		2,280 万ドル	農場家計手当（the Farm Household Allowance）の支払いが 3 年目である受給者への管理と追加支援の増大
		180 万ドル	干ばつによる影響を受けた地域における地方金融相談（Rural Financial Counselling Service）の追加支援
		2,000 万ドル	干ばつによる影響を受けた地域におけるコミュニティへの追加的なメンタル・ヘルスとコミュニティ支援
			干ばつの際には FMD を早期に利用
			干ばつの影響を受けたコミュニティの農業者は税金について助言を得られる
3,500 万ドル	干ばつコミュニティプログラム（the Drought Communities Programme）のために		
2,580 万ドル	干ばつの影響を受けた地域において害獣および雑草管理を支援		
スマート農業			地方の研究開発および普及ファンドを目的とした新たな農業者の優先順位を定める
	1 億ドル		2021-22 年までに利益をもたらす地域研究開発（the Rural R&D for Profit programme）に追加支援
			研究開発公社（RDC）の運営改善
	140 万ドル		新たな農産物への適合性をはかる
	120 万ドル		小規模農業産業における研究開発および普及のサポートをするために、農業地方産業調査開発機構（the Rural Industries Research and Development Corporation）へ追加資金を投入

		5,000 万ドル	緊急の病害虫駆除と国家的な対応力を拡大
		5,000 万ドル	定着してしまった害獣と雑草の管理
プレミアム マーケットへ のアクセス		3,080 万ドル	貿易のための技術的な障壁の撤去—5つの新たな農業カウンセラーを含む
		2 億ドル	バイオセキュリティの改善と重大なバイオリスクの改善—北部オーストラリアを含む
		1,240 万ドル	オーストラリアのトレーサビリティシステムの近代化と海外市場への安全なアクセスを確立のために

資料：Australian competitive white paper, 玉井（2017）を基に著者がまとめた。

れてきたことを考えると、その軽視に違和感はあるが、2005/06年および2006/07年の歴史的干ばつ、そして近年の世界貿易の情勢から輸出産業としての農業の重要性を鑑みると、土壌劣化はこれまでの枠組みで対応するというのが現在の政府の選択肢のようだ。加賀爪（2016）が指摘するように、「過去のいかなる農業政策よりも、干ばつや洪水などの気象変動の影響のほうがはるかに大きかった<sup>14)</sup>」ゆえに、農業競争力白書の柱も主に干ばつへの対応と水資源の確保になっている。そして、干ばつ時や年々の害獣や雑草などに対する支援は盛り込んでいるものの、それ以外の支持的政策は見られない。技術開発や環境対応など、緑の政策に対応するものしか見られないのだ。そのことが、具体性に欠けた印象を受ける一つの要因でもある。環境政策や研究開発のための計画から、具体的な農業や農業経営者像を思い描くのは難しい。つまり、白書において、課題への対応は明確になされているが、そこから将来的なイメージはつかみにくいのである。

## (2) 競争力白書発表以降の実施状況<sup>15)</sup>

白書が発表されてから数々の計画が実施されている。まず、白書発表と同時に（2015年7月5日）に示すことで強調している取り組みについて、それぞれの項目別に見ると、①ACCCの協力強化、②水資源インフラへの5億ドル、③10年にわたる農業者への特別ローン（総額で25億ドル）と干ばつ支援強化に29.7億ドル、④害獣・雑草対策へ1億ドル、⑤貿易障壁対策に308万ドルとバイオセキュリティ対策として2億ドルである。金額は示されていないが、原産地表示や農業者の経営環境の改善にも言及している。

それ以降の施策の実施については、以下に項目ごとに発表内容をまとめていく。

### ① より公正な農業経営

農業者に対する金融支援として、2016年4月に新たなビジネスモデルのためのプログラムのために予算が示されていた1,380万ドルの支援の実施を発表した。また、FMDの預金上限額の引き上げの延長案を通過させたうえで、2016年11月に利子率のカットと新たなローンについて発表している。

### ② 21世紀のインフラ整備計画

2016年11月には水資源インフラ整備プロジェクトについて、融資が開始されたことを発表している。

<sup>14)</sup> 加賀爪（2016）p.67

<sup>15)</sup> オーストラリア政府農業競争力白書（<http://agwhitepaper.agriculture.gov.au/news>）



### ③ 干ばつやリスク管理へのアプローチ

干ばつ支援は場所を拡大して適用している。収穫時期を前にした2015年9～10月に示されたのは、特別ローンの開始だ。クィーンズランド、南オーストラリア、バロン、南部、ヴィクトリアと地域ごとに支援開始が発表された。続いて11月にはバルクーやバルー地区に、2016年3月には北部の牧羊業者および農業者に、2016年4月には西オーストラリアにというように、地区ごとに支援が次々と出された。さらに、農業保険の干ばつへの適用もおこなった（2016年3月）。

### ④ スマート農業

野ウサギを始めとした害獣駆除や雑草への対応は継続的かつ緊急であることを求められるため、白書発表後、何度となく施策が実施されている。2015年11月には、南オーストラリア州の害獣・雑草駆除へ100万ドル、ニューサウスウェールズ州へ300万ドル、ヴィクトリア州へは50万ドル、西オーストラリア州へも50万ドルを提示している。その後も2016年3月（野犬）、2016年4月（雑草）、2016年9月（野ウサギ）と継続的な対応が見られる。

### ⑤ プレミアムマーケットへのアクセス

プレミアムマーケットへの取り組み開始のために、2016年3月に310万ドルの資金が示された。さらに2017年2月15日に、輸出機会の拡大のための支援として210万ドルのプロジェクトの承認を発表した。

以上が、競争力白書発表から2017年5月に連邦予算が発表されるまでの実施状況である。優先的とした5つの分野について、それぞれ計画が進められている。長期的な視野で成果を見なければならぬ水資源インフラ整備および季節予報の改善、スマート農業のための技術開発については現時点での評価は難しい。発表当初に融資が示されただけで、そのあとのフォローが見えにくくなっている。一方で、毎年の生産過程と収穫に応じる形となる、干ばつと関連した支援や害獣や雑草駆除への支出は継続的に行われており成果も見えやすい。ただし、実施されてきた計画を見ると、例えば、それが将来的にスマート農業につながるのかは見えてこず、やはり具体的なイメージはつかめない。また、近年のオーストラリアでは大干ばつが起きていないとはいえ、従来干ばつは10年ごとに起こると言われただけに、そろそろ季節予報などを含めた干ばつ時の被害を抑えるための施策に関する成果が求められる頃でもある。

## （3）競争力白書と2017/18年度予算

オーストラリア連邦政府は2017年5月9日、2017/18年度（17年7月～18年6月）の予算案を発表した。ターンブル政権下での予算案発表は、2015年9月の政権発足以来2回目となる。歳出面では、インフラ整備を加速するとともに初等・中等教育予算の増額、住宅購入者への支援拡大などを盛り込む一方、歳入面では、大手銀行への課税強化やメディケア（国民健康保険）税率の引き上げなどの増税策を打ち出した。

歳出は4,335億ドル（前年度比6.9%増）、歳入は4,597億ドル（同4.4%増）を見込んでいる。財政収支は294億ドルの赤字となる見通しだが、赤字額は前年度の376億ドルから縮小し、4年後の2020/21年度には74億ドルの黒字化を目指している。モリソン財務相は連邦議会での予算案演説で、「公平、安全、機会という基本方針に基づいた、信頼できる、実現可能なプランだ」と述べた。さらにモリソン財務相は、①経済成長とより給与の高い雇用の創出、②基本的な生活水準の保証、③生活コスト負担の軽減、④持続可能な財政運営、の4点を強調した。

ジョイス農業水資源相によれば<sup>16)</sup>、農業部門の2017/18年度予算は農業競争力白書を基にしている。これは、40億ドルを予算計上していた2016/17年予算<sup>17)</sup>に引き続いてである。前年度予算の内容は、①利益プログラムの地方調査研究(Rural R & D)を2億ドル延長することで農業者の革新を助ける。②農業者が輸出貿易協定によって提供される貿易機会を活用できるよう支援する。③地域社会へのさらなる支援を提供することによって干ばつへの対応をする。さらに、国家水インフラ融資枠には20億ドルを提供するとした。これは5.1億ドルの国家水インフラ開発基金を補充するものである。前年度の予算では、TPPの進展や中国や日本とのFTAを背景に、特に輸出による利益を強調していたが、2017/18年度予算では競争力白書の遂行を再度強調する形となった。農業、漁業、林業分野で41億ドルを超える予算が建てられており、継続的な成長と収益性を支えるとしている。

2017/18年度予算において、農業競争力白書で示された40億ドルの予算に基づく施策として下記の①から⑧までが挙げられている。

- ① 2015/16年度から10年間で、国家水インフラ開発基金が、地方の地域における経済成長を促進するための安全で手ごろな水インフラの特定と開発を支援するために5億ドル
- ② これらの投資に加えて、2016/17年の予算を通じて設立された20億ドルの国家水インフラ融資
- ③ 2015/16年度から4年間に2億ドルでバイオセキュリティの監視と分析を改善し、重大なリスクをより効果的に狙う
- ④ 農業者の生産性と収益性を向上させる研究のための収益プログラムのための地方研究と開発を通じて1億8,050万ドル
- ⑤ 2019/20年までに緊急の害獣と病気の根絶資金として5,000万ドル増大
- ⑥ 農村金融カウンセリングサービスへの年間1,450万ドルの投資に追加で2016/17年から4年間で710万ドル
- ⑦ ACCCを強化するために1,140万ドルを拠出
- ⑧ 改善された原産国表示のトレーサビリティシステムは2018年7月1日までに義務化

予算に示された①と②については、競争書白書の第2項目である「21世紀のインフラ整備」と関連する施策である。また、③および⑧は第5項目の「プレミアムマーケットへのアクセス」に含まれる。④および⑤は第4項目である「スマート農業の実現のために収益性」をあげることにつながり、⑥と⑦は第1項目に掲げられた「より公正な農業経営」のための施策である。これら①から⑧を見ると、競争力白書が発表された当日に施策実施が発表された事項と共通していることがわかる。害獣や雑草の対策への支援やトレーサビリティシステムについての計画は白書発表当日に示されていないが、水資源インフラやACCC強化、バイオセキュリティ対策などは当日に発表されたものである。したがって、これらの施策は政府の方針と強く関連していると捉えられる。同時にそれらは即効的なものではなく、まだ具体的な成果が出ていないものでもある。白書の発表から2年近くになって、改めて政府の方針を強調している。

さらに白書では、労働力の確保の対策として、季節労働者のプログラム強化やワーキング・ホリデーなどによるビザの規制緩和について言及しているが、具体的な内容や予算は示されていない。玉井(2016)

16) オーストラリア農業と水資源局

(<http://minister.agriculture.gov.au/joyce/Pages/Media-Releases/growing-australia-agriculture-fisheries-and-forestry.aspx>)

17) オーストラリア2016/17年度予算 (<http://budget.gov.au/2016-17>)

によれば<sup>18)</sup>、2015年6月に公表された「北部開発白書」では、労働力確保が特に難しい北部地域について、オーストラリア人、原住民の雇用を促進し「それでも人手不足ならDAMA（指定地域での移民特例）の設定やワーキングホリデー・ビザ制度の拡大などにより外国人を雇用しやすいように障壁を低くすることでこの問題に対応していく」と具体的な措置が示されていた。

そのような状況下、2017年1月に新たな「バックパッカー税」が施行された。「バックパッカー税」とは、ワーキングホリデー・ビザなどで働く人々や季節労働者のための特別な税制である。年収37,000ドル以下ならば所得税率が15%になるというもので、ワーキングホリデー・ビザでの年収を考えると多くの人に15%が適用になると考えられる。37,000ドルを超えると32.5%、37%と税率が上がっていく仕組みだ。政府の後押しもあり、オーストラリア農業において、ワーキングホリデー・ビザや季節労働プログラム・ビザによる労働力への依存が増している。ABARESの調査<sup>19)</sup>でも、常勤やパートタイムでは家族単位での農業従事者が多いが、特に野菜農場の季節労働となるとワーキングホリデー・ビザによる労働力が半分以上を占めている。ワーキングホリデー・ビザ取得者による農業労働は、時期的に労働力が必要となる野菜や果物の収穫作業が非常に多い。オーストラリア農業の労働力不足の背景で、オーストラリア全体における外国人労働者への規制緩和が今後いっそう注目される。

#### 4. おわりに

オーストラリアの農業政策を、白書と政策実施状況、今年度予算から検証すると、干ばつへの対応とそれに関連して水資源のインフラ整備への予算額が極めて大きく、干ばつ対策を重視している姿勢は一貫していることがわかる。国際市場への大きな影響を与える小麦を始めとした主要農産物における最大の問題が干ばつであることが背景にある。

競争力白書の強いメッセージは「強い農業と強い経済」であり、輸出産業としての農業において持続的に経営可能な競争力のある農業者が育成されることで、オーストラリア経済も強化されるという方向性も貫かれている。その競争力は政府の補助金が背景にあるものではなく、そのための政策は環境および研究開発につながるものである。政策は徹底して緑の政策に分類されるものとなっている。それゆえ白書および政策から、将来の農業の具体的なイメージをつかむことができない。農業者の保護というよりも育成をするという姿勢も白書、施策、予算を通じて一貫しているが、育成される農業者像は見えにくい。

1980年代以降、保護から脱却する政策が進められるなかで、輸出産業としてのオーストラリア農業の競争力は落ちていない。むしろ、その存在はアジアの食料庫とまで言われるほどになっている。緊急を要する干ばつや害獣、雑草などへの補助を除くと、直接的な支持がないなかで、競争力を維持できるのはなぜなのか。もちろん規模の経済性は働いているが、競争力を維持しているにも関わらず、労働力不足、後継者不足となっている。規模や労働費用と関連するであろう労働力の問題は原因の一つであるのか。政策を概観し、方向性を確かめたところで、まだ多くの検証すべき課題が見られる。農業および農業者を理解するためには調査が必要だ。まずは、主要農産物の一つである小麦において、規制が緩和された影響を検証することを次の課題としたい。

<sup>18)</sup> 玉井 (2016) p.119

<sup>19)</sup> ABARES (2017) pp.14-16

## 謝辞

シドニー滞在中、The University of Sydney の Phil Mcmanus 教授、および Elizabeth Duncan さんには今後の研究の礎石となるような有益な助言をいただきました。ここに厚くお礼申し上げます。

## &lt;参考文献&gt;

## (1) 和文文献

安達英彦 (2013) 「農業保護政策の国際比較——日本農業過保護論の誤解を解く」 JC 総研レポート / 2013 年 冬 / VOL.28.

加賀爪優 (2016) 「オーストラリアの気候変動と食料農業政策」 『歴史と地理』 693 号, 2016 年 4 月, 山川出版社.

JETRO (2009) 日本貿易振興機構 農林水産部 「平成 20 年度 コンサルタント調査 オーストラリアにおける農産物の生産・貿易政策の現状」 2009 年 3 月.

玉井哲也 (2016) 『平成 27 年度 カントリーレポート』 プロジェクト研究 「主要国農業戦略」 研究資料 第 12 号, 2016 年 3 月.

玉井哲也 (2017) 「オーストラリアの農業競争力白書と北部開発白書」 『Prima Review』 No.75, 2017 年 1 月.

野本明彦 (2016) 「オーストラリアのアグリビジネスと投資状況について」 『情報センサー』 vol.113, Aug-Sep, 2016.

山口博之 (2014) 「オーストラリア農業の将来性と課題」 『primaff Review』 No.62, 2014.11.

## (2) 海外文献

Mark Rowley (2015), "early results of the Free Trade Agreement with Japan", *WINE & VITICULTURE JOURNAL*, May/June 2015.

Deanna Constable (2014), "Australia-Japan trade agreement Signifies new phase in bilateral Relations, *ISJ*, June 2014.

Bruno Zeller and Bill Cole (2014), "Australian Trade Agreements - A divergence between Trade Policy and Business Outcomes - Can They Deliver Trade-Related Growth for Australia?", *Global Journal of Comparative Law* 3, 2014.

Haydn Valle, Niki Millist and David Galeano, (2017) "Labour force survey", *ABRES*, May 2017.

## (3) デジタル文献・資料 (最終閲覧日: 2017 年 5 月 10 日)

ABARE (オーストラリア農業資源経済局) (<http://www.agriculture.gov.au>).

ABARES (オーストラリア農業資源経済科学局) *Agricultural Commodities Statistics* (<http://www.agriculture.gov.au/abares/data>).

Australian budget (オーストラリア 2016/17 年度予算) (<http://budget.gov.au/>).

Australian Government (オーストラリア政府) *Agricultural Competitiveness White Paper* (農業競争力白書) (<http://agwhitepaper.agriculture.gov.au/news>).

Australian Government of Agriculture and Water Recourse (オーストラリア 農業と水資源局) (<http://minister.agriculture.gov.au/joyce/Pages/Media-Releases/growing-australia-agriculture-fisheries-and-forestry.aspx>).

Australian Government of Human Service (オーストラリア ヒューマンサービス局) (<https://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/farm-household-allowance>).

OECD (経済開発協力機構) *OECD Producer and Consumer Support Estimates database* (<http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm>).