

農産物の高関税政策が消費者に及ぼす影響
—低所得者・高齢者の負担感が大きく、負担割合も拡大傾向—

調査部 上席主任研究員 忝村 秀樹

目 次

1. はじめに
2. 消費者負担の推計方法
3. 所得階層別の負担構造
4. 年齢階層別の負担構造
5. 今後の負担構造の変化
6. 政策提言

要 約

1. わが国の農業支援は、規模で見ればEU並みの水準ながら、その手段が高関税による価格維持政策に偏っていることが特徴である。現在交渉中のTPPでも、農産物の関税が大きな障害となっている。さらに、高価格維持による農業支援策は、購買力の低下を通じて、消費者に負担を強いるという問題点もある。
2. 実際、消費者負担を推計すると、高関税農産物は基礎的支出であるため、相対的に低所得者の負担感が大きい。さらに、時系列でも、高所得者の負担割合が低下し、低所得者の負担割合が高まる方向にある。
3. また、年齢別にみると、相対的に高齢者の負担感が大きい。時系列でも、少子高齢化を反映して、若年者の負担割合が低下し、高齢者の負担割合が上昇している。
4. 今後を展望すると、景気回復が持続すれば、低所得者の負担集中には歯止めがかかる可能性がある。もっとも、少子高齢化の進行により、高齢者への負担集中は一段と強まる公算が大きい。とりわけ、後期高齢者への負担が増嵩すると見込まれる。
5. このように、収入面で不利なセクターに負担が集中しやすいことを踏まえても、農産物の高関税政策を見直すことが必要である。EUのように、生産性向上インセンティブを伴った農家への直接支払いにシフトすべきであろう。わが国では、小規模農家が多いという現状を踏まえれば、耕地面積に連動する直接支払い制度などが効果的である。国内価格の低下により、消費者負担の歪みが解消されるだけでなく、農産物の輸出拡大も期待できるようになる。

1. はじめに

現在、包括的な経済統合を目指すTPP（環太平洋戦略的経済連携協定）交渉が進められている。わが国の輸出低迷は、貿易自由化交渉で先行する韓国などに遅れをとっていることが原因との指摘もある。TPP締結により自由貿易圏が拡大すれば、輸出の促進をはじめとして、経済の活性化が図られる公算が大きい。

しかし、TPP交渉において、わが国のコメ、麦、牛肉・豚肉、乳製品、砂糖の「重要5分野」の輸入関税をどう扱うかが大きな焦点になっており、成否はまだ不透明である。「聖域なき関税撤廃」というTPPの理念に対し、わが国は5分野を例外扱いとして認めることを要求しており、他国との交渉が難航する主因となっている。

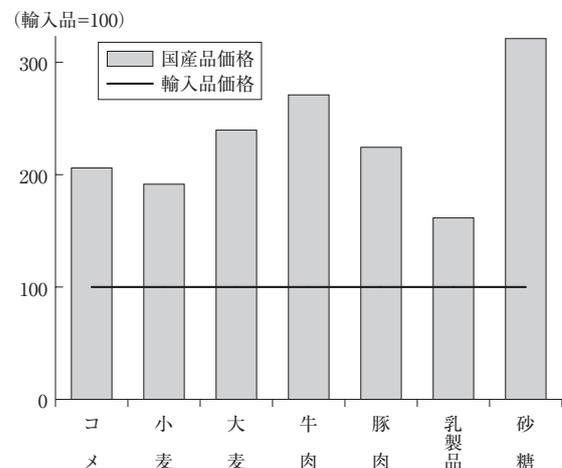
実際に、この5品目には大きな内外価格差がある。2013年3月に公表された政府統一試算によれば、コメや小麦の国産品価格は輸入品価格の約2倍であり、牛肉や砂糖では約3倍の価格差がある（図表1）。こうした状況下、農産物の輸入関税を撤廃した場合、安価な輸入品の流入により、国内の農業生産が3兆円減少すると試算されている。このように、農業従事者を取り巻く環境の激変を避けつつ、国内の農業生産を一定水準維持するためには、何らかのかたちで農業保護が必要な状況に置かれているのも事実である。

もっとも、わが国の農業保護の規模をみると、諸外国に比べて極端に大きいというわけではない。OECDが推計している農業支援額の推計値をみると、わが国はGDP比で1%程度であり、これはほぼEU並みの水準である（図表2）。言い換えれば、EUもわが国と同規模の農業保護を実施しているのである。それにもかかわらず、貿易自由化交渉において、常にわが国の農業保護問題が議論の的となるのは、EUとわが国の間で農業支援の内容に大きな違いがあるためと考えられる。

農業支援の手段は、大きく分けて、①農家の採算を保障するような高価格を維持する、②農家に対して直接的に財政支援を行う、の2種類がある。

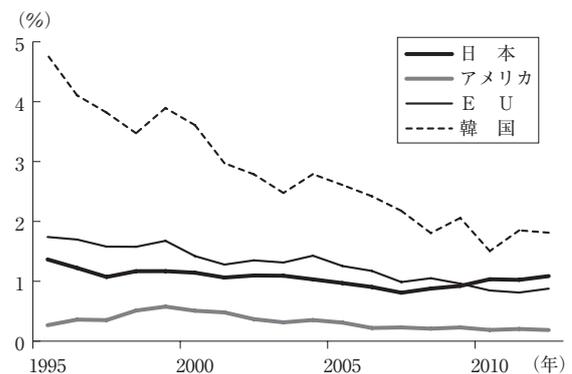
わが国の農業支援は、輸入品に高関税を設定した高価格維持政策の比重が大きいことが特徴である。OECDの推計値によれば、わが国の農業支援額はGDP比で1.1%の規模であるが、このうち8割を価格維持政策が占めている（図表3）。これとは対照的に、EUの価格維持政策は全体の2割を占めるにすぎ

（図表1）内外価格差



（資料）政府統一試算、2013年3月15日公表

（図表2）農業支援額/GDP



（資料）OECD、各国統計を基に日本総合研究所作成

ない。つまり、EUでは、関税によって農業を保護するのではなく、財政による直接支払いを通じて農業を保護しているのである。

高価格維持政策に頼ったわが国の農業保護政策には、以下のような問題点がある。

第1に、輸入関税が聖域化されるため、自由貿易交渉の大きな障害になることである。そもそも関税を自主的に下げるという選択肢がないため、5品目の関税特例措置を獲得するための条件闘争で交渉を長引かせるほか、結果的にミニマムアクセス（最低輸入義務）など他の不利な条件を設定されることになってしまう。

第2に、供給側の農家に、生産性向上インセンティブが生まれにくいことである。内外価格差を関税で埋め合わせてしまうと、国内の生産価格をベースとした市場価格が形成される。つまり、どんなに高コストで生産しても、一定の採算が確保されるため、生産性の低い農家も市場から退出せずに生産を続けることになる。この結果、硬直的な農地制度ともあいまって、高コストで非効率的な零細農家が多数存続するという状況が生まれている。

第3に、需要側の消費者の負担が拡大することである。高価格が維持されるということは、その分、消費者の購買力が削がれることを意味する。これが、実質個人消費を押し下げる方向に働く。

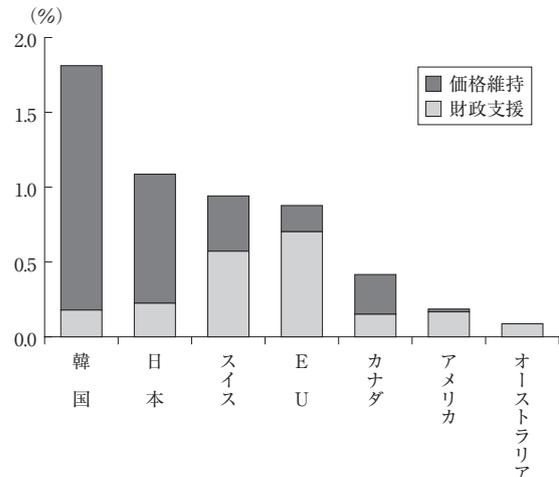
OECDの推計値を基に試算すると、わが国の消費者負担は個人消費の1.4%の規模に達しており、これはEUやアメリカを大きく上回っている（図表4）。金額にして、約4兆円の購買力が失われている計算である。こうしたマクロ的なマイナス影響だけでなく、後述するように、消費者の負担構造にも大きな歪みをもたらしている。

以上の問題意識を踏まえ、本稿では、これまで関税政策との関連で指摘されることの少なかった消費者負担問題に焦点を当てた。以下では、高関税で保護されているコメ、小麦、肉、乳製品、砂糖の5品目を対象に、消費者負担の構造・特徴を分析していく。

2. 消費者負担の推計方法

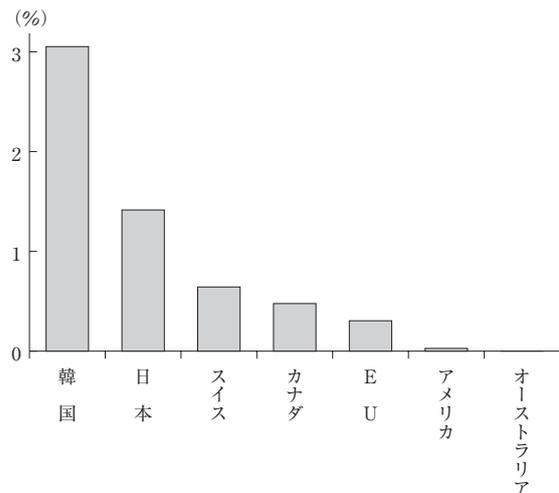
個々の消費者が、農産物の高関税政策によってどれだけ負担を強いられているかを直接推計すること

（図表3）農業支援額の内訳（GDP比、2012年）



（資料）OECD、各国統計を基に日本総合研究所作成

（図表4）個人消費に対する消費者負担の比率（2012年）



（資料）OECD、各国統計を基に日本総合研究所作成

は難しい。そこで本稿では、高関税5品目の消費額を推計することによって、その負担構造を分析することにした。5品目の消費額が多いほど、高関税政策の負担額が大きくなると考えられるからである。

具体的なデータとしては、約6万世帯を対象に調査されている総務省『全国消費実態調査』の支出額を使用した。これは、約9,000世帯をサンプルに集計される『家計調査』よりも、詳細で安定的なデータが得られる。ただし、『実態調査』は5年に1度しか調査されず、最新の調査年は2009年である。

推計する消費額は、二つの部分から構成される。一つは、『実態調査』で表象されている5品目の直接的な支出額である。消費者が自宅での食事のために購入する精米や生鮮肉などがこれに該当する。

二つ目は、2次加工品に含まれる間接的な支出額である。例えば、小麦や砂糖などは、直接的な支出額よりも、パンや菓子類などに含まれる間接的な支出額の方が大きい。高関税5品目は、様々な食料品の原材料として使用されており、これらをすべて勘案する必要がある。この分に関しては、まず、産業連関表で個々の食料品における高関税5品目の投入比率を計算した。そして、この投入比率を、『実態調査』における支出額に掛け合わせることによって、5品目の原材料支出額を推計した。

この、直接的な支出額、間接的な支出額の合計が、5品目の消費額となる。

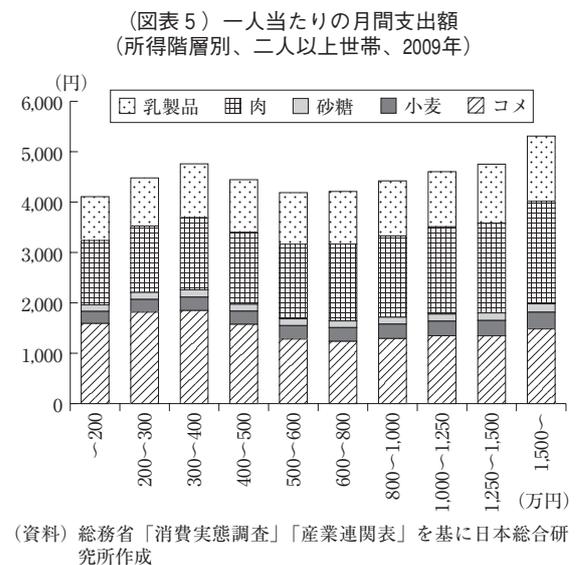
さらに、内訳分類として、『実態調査』で入手することができる、世帯主の所得階層別、世帯主の年齢別に細分化して、消費額を推計した。なお、所得階層別では、データの制約から二人以上の世帯のみを集計対象とした。年齢別では、二人以上の世帯に加え、単身世帯も合わせて、総世帯の消費額を推計した。

以下では、この推計値から得られた分析の結果を整理していく。

3. 所得階層別の負担構造

まず、所得階層別にみると、高関税5品目の大半は基礎的支出であるため、所得階層間で支出額に大きな違いはみられない。年収1,500万円超の世帯の一人当たり月間支出額が5,310円なのに対して、年収200万円未満の支出額は4,108円であり、両者に年収ほどの格差はなかった(図表5)。確かに、奢侈性のある牛肉や乳製品は、所得が増えるのに連動して支出額も増える傾向がみられる。しかし、その増加ペースは、所得の伸び率よりも緩やかである。また、小麦や砂糖はそもそも支出金額がそれほど大きくないため、所得階層間の乖離幅はほとんど目立たない。コメはむしろ低所得者の方が支出額が大きくなっており、下級財であることが示唆される。このように、所得水準が上がっても、5品目の支出額はそれほど増えないことが読み取れる。

したがって、所得比でみた負担度合いは、低所得者の方が高所得者よりも大きくなっている。5品目の支出額は、年収1,500万円以上の世帯では収入の1.1%にすぎないのに対し、年収200万円未



満の世帯では収入の8.9%に達する。当然、総支出額に占める消費者負担額も低所得者の方が大きく、高関税政策が低所得者の家計に大きなマイナス影響を与えていることが分かる。

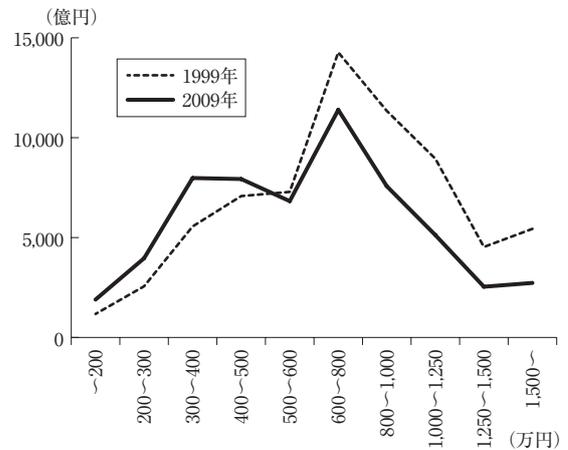
次に、所得階層別の世帯数を勘案して、マクロ全体の負担分布の時系列的な変化を調べてみた。これによると、過去10年間で、高所得者グループの負担割合が低下し、低所得者グループの負担割合が高まったことが分かる（図表6）。こうした変化が起きた背景として、以下の2点が指摘できる。

第1に、長期の景気低迷により、高所得世帯数が減少し、低所得世帯数が増加したことである。1999年から2009年までの変化をみると、年収600万円を境に、世帯数の変化は対照的な姿を描いている（図表7）。例えば、年収1,000万円超の世帯に属する人口は1,000万人減少し、代わりに、年収500万円未満の世帯に属する人口が1,000万人増加した。この期間、賃金が大幅に下落したため、全体的に所得水準が下方にシフトしたことが窺える。

第2に、支出削減幅の違いである。厳しい所得環境の下で、1999年から2009年にかけて、高関税5品目の支出額はすべての所得階層で減少した。しかし、もともと支出削減余地が大きかった高所得者の方が減少幅が大きく、削減余裕に乏しかった低所得者の支出減少は限定的であった。高関税5品目は基礎的支出であるため、所得環境が悪化するなかでも、低所得世帯は一定水準の支出を続けざるを得なかったのである。結果的に、高所得世帯の方が、より積極的に「節約」したといえる。

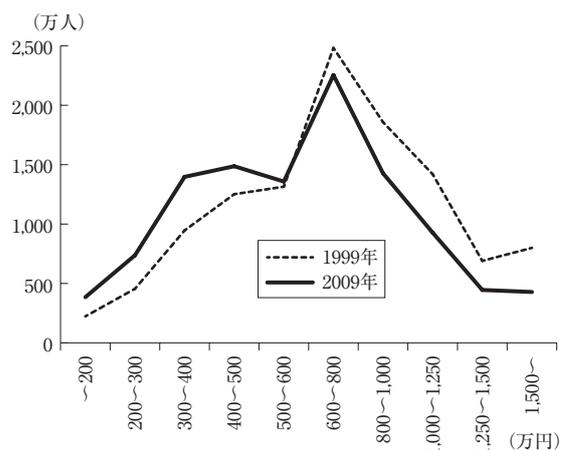
これらを受けて、マクロ的にみた高関税5品目の消費シェアは、1999年から2009年にかけて、年収500万円超のグループでは低下した一方、年収500万円未満のグループでは24%から38%に上昇することとなった（図表8）。このように、高関

（図表6）高関税5品目の年間消費額
（所得階層別、二人以上世帯）



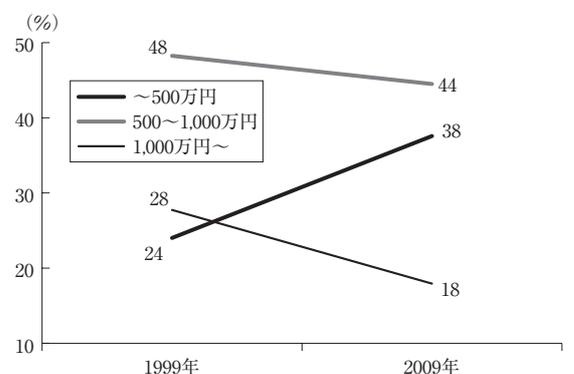
（資料）総務省「消費実態調査」「産業連関表」を基に日本総合研究所作成

（図表7）所得階層別の人口（二人以上世帯）



（資料）総務省「消費実態調査」を基に日本総合研究所作成

（図表8）高関税5品目の消費シェア（所得階層別）



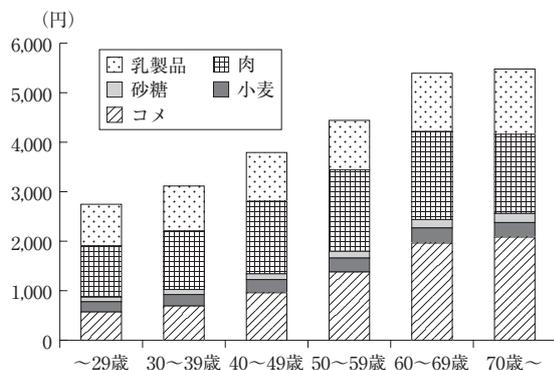
（資料）総務省「消費実態調査」「産業連関表」を基に日本総合研究所作成

税政策による消費者負担は、2000年代入り以降、低所得者に集中する傾向が強まった。

4. 年齢階層別の負担構造

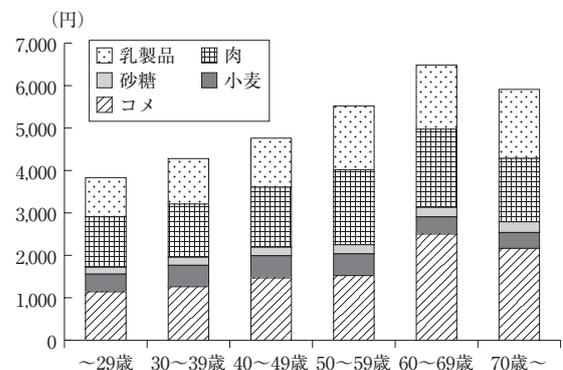
次に、年齢別にみると、高関税5品目の支出額は、高齢になるほど増加する傾向がはっきりと表れている。一人当たりの月間支出額は、二人以上の世帯では、60歳代で5,394円なのに対し、29歳以下では2,746万円と半分にすぎない（図表9）。単身世帯でも同様に、60歳代では5,912円であるのに対し、29歳以下では3,832円と大きな乖離がある（図表10）。こうした乖離は、とりわけコメで顕著にみられる。例えば、高齢者のコメ支出額は、20歳代の4倍近い水準である。それ以外の4品目でも、おおむね高齢になるほど支出額が増える傾向がみられる。

（図表9）一人当たりの月間支出額
（世帯主の年齢別、二人以上世帯、2009年）



（資料）総務省「消費実態調査」「産業連関表」を基に日本総合研究所作成

（図表10）一人当たりの月間支出額
（単身世帯、2009年）



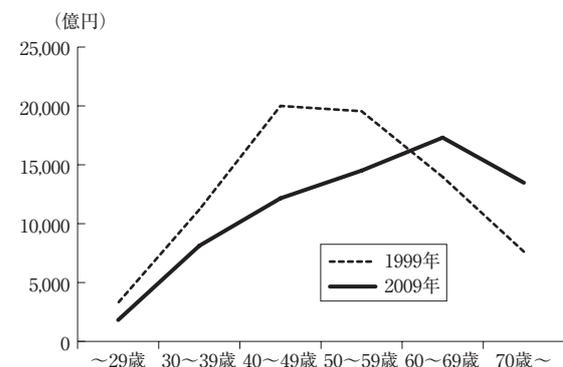
（資料）総務省「消費実態調査」「産業連関表」を基に日本総合研究所作成

こうした乖離が生じる背景には、食生活習慣の違いがあると考えられる。すなわち、若年者は外食が多く、食生活が多様化しているため、5品目以外の摂取量が多いのに対し、高齢になるほど自宅での食事機会が増えるため、5品目の摂取量が多くなるのである。

さらに、年齢階層別の世帯数を勘案して、マクロ全体の負担分布の時系列的な変化を調べてみると、若年者の消費額が減少し、高齢者の消費額が増加する傾向がみられる（図表11）。この背景として、以下の2点が指摘できる。

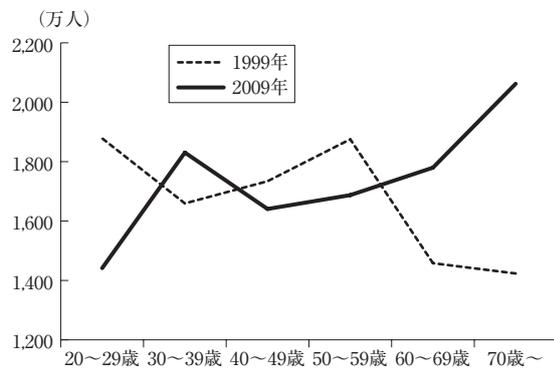
第1に、若年者人口の減少と、高齢者人口の増加である（図表12）。1999年から2009年にかけて、20歳代の人口が437万人減少する一方、60歳以上の人口は960万人増加した。少子化に連動して外食需要が減少し、高齢化に伴って自宅での食事需要が増加

（図表11）高関税5品目の年間消費額
（世帯主の年齢別、総世帯）



（資料）総務省「消費実態調査」「産業連関表」を基に日本総合研究所作成

(図表12) 年齢別の人口



(資料) 総務省「推計人口」

する流れが強まっているといえよう。

第2に、高齢者の支出減少幅が、若年者よりも小さいことである。外食産業は、様々なコスト削減などを通じて、低価格品の提供に力を入れてきた。このため、外食機会が多い若年層は低価格品の選択肢も多く、支出を大きく削減することができた。これに対し、自宅での食事機会が多い高齢者は、低価格化の恩恵をそれほど受けることができず、食材費を大幅に削減できなかったと考えられる。

これらの結果、マクロ的にみた高関税5品目の消費シェアは、1999年から2009年にかけて、60歳以上の世帯で29%から46%に急上昇した。高関税政策による消費者負担は、高齢者により集中する構造が強まっている。

5. 今後の負担構造の変化

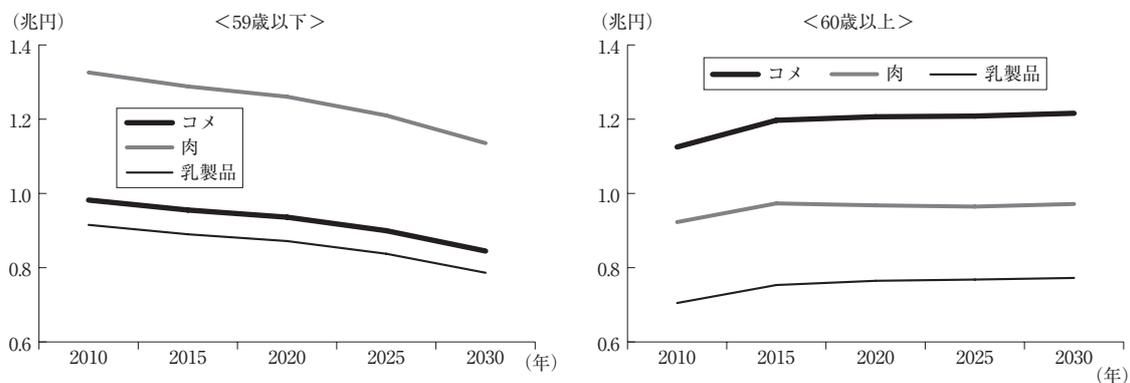
以上のように、高関税5品目の消費者負担は、クロスセクションで比較すると、低所得者・高齢者など、収入面で不利なセクターで相対的に大きくなっている。また、時系列でみると、低所得者・高齢者の負担割合が徐々に高まる方向にある。

では、今後を展望すると、どのような展開が予想されるだろうか。

アベノミクスが順調に進展し、景気回復が持続すれば、これまで続いた低所得世帯数の増加には歯止めがかかる可能性がある。この場合、低所得者への負担集中がさらに強まる事態は避けられよう。しかし、少子高齢化は確実に進行するため、高齢者世帯への負担集中は一段と高まる公算が大きい。

この点を、簡単な試算によって明らかにしてみたい。5品目を対象に、2009年の年齢別の消費額をベンチマークとして、これに世帯数の将来推計値を掛け合わせることで、今後の人口動態の変化に伴う消費構造の変化を試算してみた。

(図表13) 年間消費額の将来推計 (世帯主の年齢別)



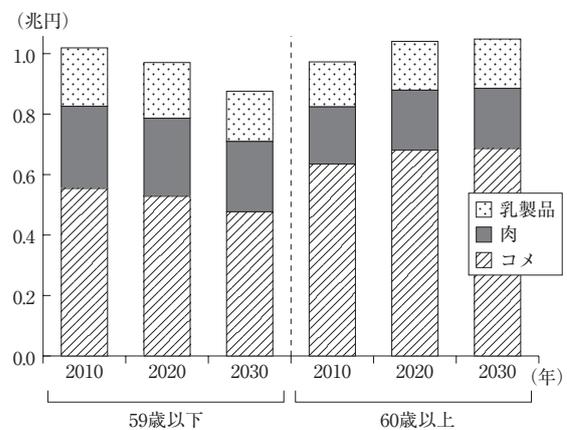
(資料) 総務省、国立社会保障・人口問題研究所などを基に日本総合研究所作成
(注) 2009年の消費額をベンチマークに、世帯推計を掛けて算出。

これによると、まず、マクロ全体では、人口減少に連動して食料需要が減少に転じるため、5品目の消費総額も足元でピーク越えとなる。これにより、高関税政策による消費者負担も徐々に薄れていくことになる。

しかし、年齢別の内訳をみると大きな違いが生じてくる。少子高齢化を映じて、59歳以下の消費額は減少するのに対し、60歳以上の高齢者世帯ではさらに増加を続けるのである（図表13）。代表例としてコメの消費額をみると、2010年から2030年にかけて、59歳以下の世帯では14%減少するのに対し、60歳以上の世帯では8%の増加が予想される。2030年には、コメの6割は60歳以上の高齢者世帯によって消費される計算である。当然、高価格維持政策による消費者負担は、一段と高齢者世帯に偏ることになる（図表14）。

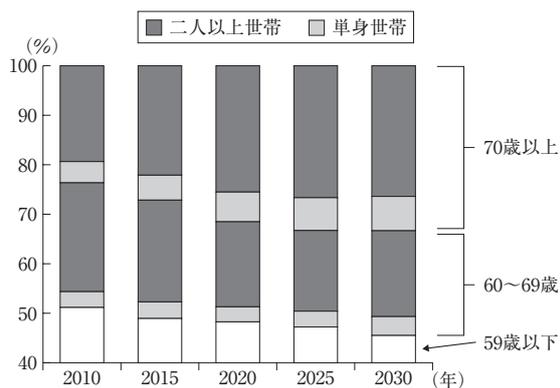
さらに詳細にみると、高齢者世帯のなかでも、現在60歳代の団塊世代の加齢に伴い、60歳代の負担割合は低下する一方、70歳以上の負担割合がさらに上昇すると見込まれる。70歳以上の負担割合は、二人以上世帯で2010年の19%から2030年には26%に、単身世帯でも4%から7%に上昇する（図表15）。このように、高齢者のなかでも、支出総額に占める5品目の比率が高く（図表16）、かつ所得稼得能力が低い後期高齢者への負担集中が強まることが予想される。

（図表14）消費者負担の将来推計



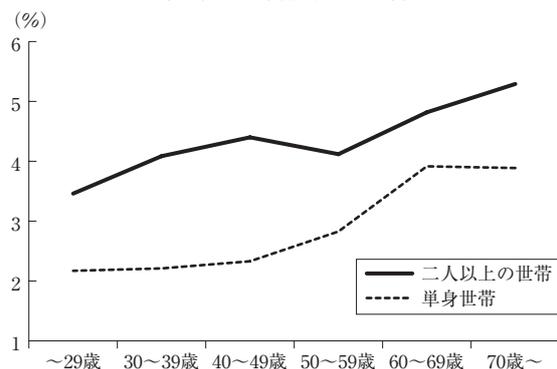
（資料）OECD、総務省などを基に日本総合研究所作成

（図表15）消費者負担の年齢別シェア



（資料）OECD、総務省などを基に日本総合研究所作成

（図表16）消費支出に占める高関税5品目のシェア（世帯主の年齢別、2009年）



（資料）総務省「消費実態調査」を基に日本総合研究所作成

6. 政策提言

これまでの分析に基づけば、農産物の高関税政策は、消費者サイドからみても、低所得者や高齢者に負担が偏在するという問題点があることが分かる。とりわけ、高齢者への負担集中は、少子高齢化に連

動して今後も加速していく。高齢者は、今後、年金・医療制度の立て直しなどで、収入・支出バランスが厳しくなることが予想されるだけに、高関税政策による負担を軽減していくことが求められよう。

さらに、こうした平均消費性向の高い世帯で負担が高まる結果（図表17）、マクロの個人消費に与えるマイナス影響も無視できなくなる可能性がある。人口減少で国内消費市場に縮小圧力が強まっていくため、個人消費の1%超に相当する購買力低下は、何らかの方法で解消すべきであろう。

こうした消費者負担問題の対応策としては、相対的に大きな負担を強いられている低所得者や高齢者に、給付金を支給するというのも一案として考えられる。例えば、2014年4月の消費増税の際にも、低所得者に対して暫定的・臨時的な給付金が支給され、購買力の低下に対する救済措置が講じられた。もっとも、これと同様の制度を導入した場合、新たな給付コストが発生するほか、公平性の確保が難しいという問題点を解決する必要がある、いたずらに制度を複雑化させることになりかねない。

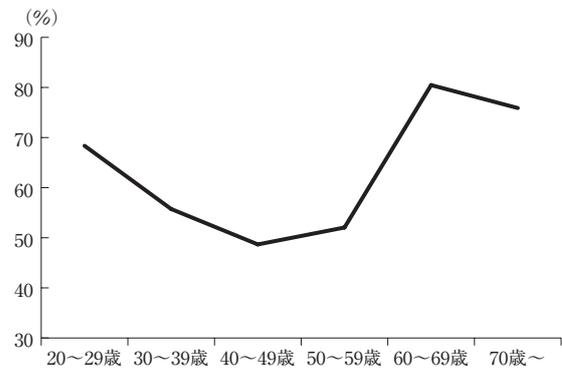
それよりも、現在の制度的な枠組みを前提に解決策を模索するのではなく、枠組み自体を変革していく発想が必要である。すなわち、わが国でも、EUの取り組みを参考にして農業政策を抜本的に見直し、農産物の高価格維持政策から、農家への直接支払いにシフトすべきであろう。

EUでは、1992年から始まった一連の農政改革により、域内での農産物価格を徐々に引き下げるという改革を断行し、消費者負担を趨勢的に減少させた（図表18）。その代わりに、農家の所得減少分を、財政による直接支払いで補填を行った。結果的に、財政支援額は増加したものの、GDPの成長スピード程度に抑制されたため、GDP比でみた財政支援規模は一定水準に維持されることになった。

一方、EU域内の農産物価格が国際価格まで低下した結果、EU諸国の農産物は輸出競争力を獲得することになった。この結果、1990年代以降の農産物輸出は、わが国とEUで対照的な推移をたどった。すなわち、過去15年間、高価格維持政策をとったわが国の農産物の輸出数量は全く増えずに横ばい状態だったのに対し、高価格維持政策を放棄したEU諸国の輸出数量は着実に増加したのである（図表19）。

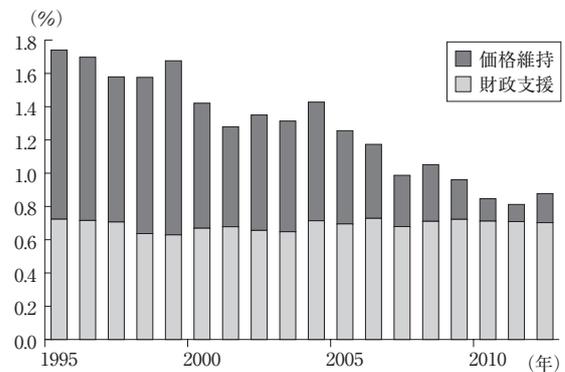
わが国でも、5品目の高関税を聖域化するのではなく、生産性向上インセンティブを伴った直接支払い制度の導入により、農業部門の再活性化を図るべきである。経済学的にみても、高価格維持政策は直

（図表17）単身世帯の消費性向（年収比、2009年）



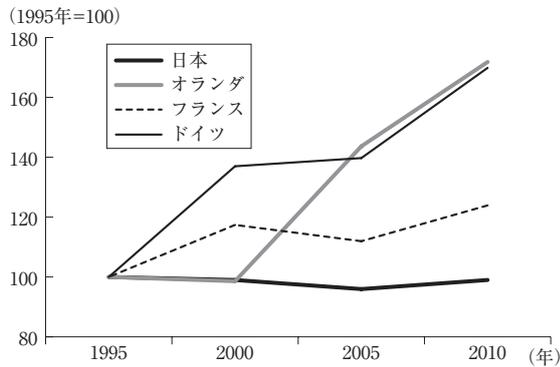
（資料）総務省「消費実態調査」を基に日本総合研究所作成

（図表18）EUの農業支援の内訳（GDP比）



（資料）OECDを基に日本総合研究所作成

(図表19) 農産物の輸出数量



(資料) FAOSTAT

接支払い政策よりも社会厚生が低下することが示される。また、実際のEUの経験を踏まえても、高価格維持政策から直接支払い政策にシフトするメリットは明らかである。

なお、生産性向上インセンティブには様々な仕組みが考えられる。EUでは、生産量に連動しないデカップリング型の直接支払い制度を導入し、より高収益が見込める農産品への転換を促すようなインセンティブが導入された。わが国では、零細農家が多いという現状を踏まえれば、農地集約を促すような、耕地面積に連動する直接支払い制度

などが効果的と考えられる。

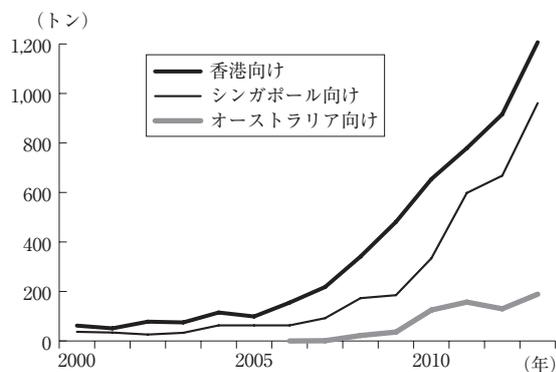
5品目の高関税政策を抜本的に見直すことにより、国内の農産物価格は大幅に低下することが期待できる。この結果、冒頭で指摘したような、高関税政策に起因する三つの問題点を解決することが可能になる。

第1に、農産物の購買力が向上するため、マクロの個人消費を押し上げるほか、消費者負担の歪みが解消されることになる。

第2に、貿易自由化交渉の最大の障害がなくなるため、TPPのような貿易自由化交渉でも、他国の要求をかわすという守りの姿勢から、輸出拡大に弾みをつけるという攻めの姿勢に転換することが可能になる。

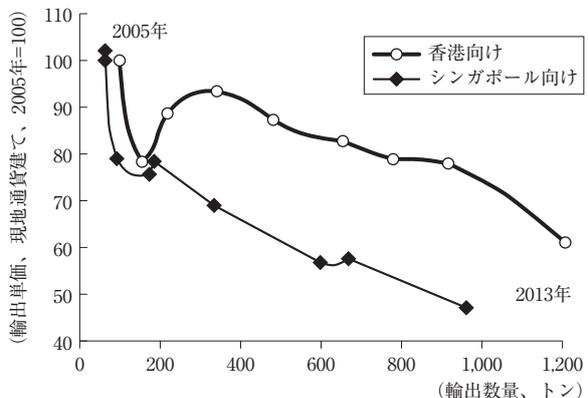
第3に、価格低下により、農産物の輸出拡大が期待できる。わが国は、近隣に膨大な人口を抱える国が多数位置しており、農産物輸出には非常に有利な地理的条件を備えている。実際、東アジア諸国の所得水準の向上に伴い、わが国の高品質のコメに対する需要は着実に拡大している(図表20)。今後も、アジア新興国の成長持続により、高品質の農産物・食料品に対する需要は増え続けると予想され、この需要を確実に獲得していくことが求められる。アジア諸国の賃金コストが上昇するなか、生産性向上イ

(図表20) コメの輸出数量



(資料) 財務省「貿易統計」

(図表21) コメの輸出数量と輸出単価



(資料) 財務省「貿易統計」

ンセンティブが機能して、国内の農産物価格がさらに低下することになれば、わが国の農産物に対する需要は大きく拡大することが期待できる（図表21）。EUのように、農産物の輸出増加が軌道に乗れば、わが国の食糧自給率が自ずと上昇していくという副次的効果も期待されよう。

(2014. 7. 31)

参考文献

- ・ OECD [2013]. “Introduction to the OECD producer support estimate and related indicators of agricultural support”
- ・ 猿山純夫、服部哲也、松岡秀明、落合勝昭 [2013]. 『農業保護はどの程度家計負担を増やしているか—個票データを用いた主要 6 品目の影響推計—』 JCER DISCUSSION PAPER NO.140
- ・ 政府統一試算 [2013]. 『農林水産物への影響試算の計算方法について』
- ・ 石井圭一 [2011]. 『EUの直接所得補償制度の評価と課題：フランスを中心に』 レファレンス 2011.10