

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1187 (2022. 3.29)

農林水産物・食品の輸出促進

—経緯と課題—

はじめに

I 輸出額 1 兆円に至る経緯

- 1 1 兆円目標の決定と変遷
- 2 輸出促進施策の概要
- 3 輸出の状況

II 輸出額 5 兆円目標に向けて

- 1 5 兆円目標の決定
- 2 取組の強化
- 3 5 兆円目標の達成に向けた課題

おわりに

キーワード：農林水産物・食品輸出、農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律、GFP、JFOODO、農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略

- 国内の飲食料市場規模が縮小傾向にある中、農林水産業者の所得向上、農林水産業及び食品産業の持続的発展のため、政府は、農林水産物・食品の輸出の拡大を推進してきた。
- 2019 年までに農林水産物・食品輸出額 1 兆円を目指すとした政府目標の達成には至らなかったものの、2021 年に初めて輸出額 1 兆円を突破し、2030 年までに輸出額 5 兆円という新たな目標に向けた取組強化が進められている。
- 加工食品が農林水産物・食品輸出をけん引する状況については、農業振興への寄与等を疑問視する意見も見られる。また、輸出額 5 兆円目標の達成に向けては、輸出先国の輸入規制の撤廃・緩和等への対応が課題となる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

農林環境課 さいとう まいこ 齊藤 真生子

第 1 1 8 7 号

はじめに

飲食料市場規模は、国内では人口減少や高齢化の進展により縮小傾向であるのに対し¹、世界では、人口増加や食生活の変化を背景として、2015年の890兆円から2030年の1360兆円と約1.5倍に拡大するものと推計されている²。我が国の農林水産業者の所得向上を図り、農林水産業及び食品産業が持続的に発展していくためには、農林水産物及び食品の輸出³の大幅な拡大を図り、世界の食市場を獲得していくことが不可欠であるとして⁴、政府は輸出の拡大を推進してきた。2019年までに輸出額1兆円という政府目標の達成には至らなかったものの、2021年の輸出額は1兆2385億円と初めて1兆円を突破し、2030年までに輸出額5兆円という次の目標に向けて、施策の強化が進められている。

本稿では、第2次安倍政権発足から輸出額1兆円に至るまでの政府の輸出促進施策と輸出状況を概観した上で、輸出額5兆円の目標に向けた施策の概要と課題を整理する⁵。

I 輸出額1兆円に至る経緯

1 1兆円目標の決定と変遷

輸出額を1兆円とする政府目標が最初に掲げられたのは、第1次安倍政権時の2006年9月、安倍晋三内閣総理大臣（当時）が第165回国会の所信表明演説において「日本産品の輸出を、平成25（2013）年までに1兆円規模とする」（括弧内は筆者補記）と表明したことに遡る⁶。1兆円という目標額は民主党政権下（2009～2012年）でも維持されたが、目標年は2020年に後ろ倒しされた⁷。

第2次安倍政権が2013年6月に策定した成長戦略「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成25年6月14日閣議決定）、同年12月に「農林水産業・地域の活力創造本部」（本部長：内閣総理大臣）が決定した「農林水産業・地域の活力創造プラン」において、2020年までに農林水産物や食品の輸出額を1兆円とする目標が改めて掲げられた（2012年当時の輸出額：約

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和4（2022）年3月18日である。

¹ 食料支出総額は2015年を100とすると2040年には98に減少すると推計されている。農林水産政策研究所「我が国の食料消費の将来推計（2019年版）」2019.8, p.3. <https://www.maff.go.jp/primaff/seika/attach/pdf/190830_1.pdf>

² 日本を除くGDP上位20か国に、EU加盟国5か国、環太平洋諸国10か国・地域を加えた34か国・地域を対象とした推計。農林水産政策研究所「世界の飲食料市場規模の推計」2019.3, pp.2-3. <https://www.maff.go.jp/primaff/seika/attach/pdf/190329_01.pdf>

³ 以下、「輸出」は、特に断りのない限り、農林水産物及び食品の輸出である。

⁴ 「食料・農業・農村基本計画—我が国の食と活力ある農業・農村を次の世代につなぐために—」（令和2年3月31日閣議決定）p.4. 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-13.pdf>

⁵ 輸出促進に関しては、民間での取組（輸出促進を行う業界団体の活動等）や都道府県の施策も行われているが、本稿では、政府の輸出促進策に限定して記述する。

⁶ 第165回国会衆議院会議録第3号 平成18年9月29日 p.2. 輸出目標は、政府の食料・農業・農村政策推進本部が2007年4月に決定した農業政策に関する戦略に盛り込まれた。「21世紀新農政2007」（平成19年4月4日食料・農業・農村政策推進本部決定）p.2. 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/shin_nousei/2007/pdf/2007.pdf>

⁷ 農林水産省「食料・農業・農村基本計画」（平成22年3月30日閣議決定）p.25. <https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/kihon_keikaku_22.pdf>

4500 億円)⁸。その後、2016 年 8 月に策定された政府の経済対策、同年 11 月に改訂された「農林水産業・地域の活力創造プラン」において、目標年を 1 年前倒しし「2019 年までに…（中略）…1 兆円」とすることが明記された⁹。

2 輸出促進施策の概要

第 2 次安倍政権以降、1 兆円目標の達成に向け、官民一体となった取組が進められてきた。政府においては、「農林水産業・地域の活力創造本部」が決定する「農林水産業・地域の活力創造プラン」¹⁰で輸出促進政策の方針を定めるとともに、農林水産省を中心に、外務省（在外公館等を通じた食文化発信、輸出先国における輸入規制措置の撤廃）、国税庁（酒類輸出）、厚生労働省（食品衛生に係る証明書発行、施設認定等）、経済産業省（日本貿易振興機構（JETRO）等を通じた中堅・中小企業の輸出支援等）、国土交通省（輸出物流の効率化）、復興庁（東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「原発事故」）による風評被害対策）等の関連省庁が連携して施策を実施してきた。輸出促進施策は多岐にわたるが、2014～2021 年度に実施された主な施策は、①輸出に取り組む事業者への支援、②海外市場開拓に係るサポート、③政府主体で行う輸出環境整備に大別される（表 1）。

表 1 政府の主な輸出促進施策

輸出に取り組む事業者への支援	海外市場開拓に係るサポート	政府主体で行う輸出環境整備
- 輸出先が求める衛生基準等に対応するための施設整備・機器導入への支援（食品製造、食肉処理、水産加工等） - 輸出物流拠点の整備・機能強化（卸売市場、空港・漁港施設等） - 農林水産物・食品輸出プロジェクト（GFP）及びグローバル産地形成の推進 - 日本政策金融公庫による長期低利融資等の支援	- 日本食品海外プロモーションセンター（JFOODO）による日本産食品のブランディング、PR - 海外市場での販売促進支援等、日本貿易振興機構（JETRO）を通じた輸出事業者への総合的ビジネスサポート - 品目別輸出団体の創設・活動支援 - 国別・品目別の輸出戦略策定 - トップセールス、料理人育成等の食文化発信による海外需要創出	- 各種輸入規制（原発事故に伴う放射性物質規制、動植物検疫、食品衛生基準等）に関する情報収集、輸出先国との協議 - 輸入規制に対応するための手続（各種証明書発行、施設認定等）の円滑化 - 輸入規制対応に係る政府の体制整備（「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律」（令和元年法律第 57 号）の制定、農林水産物・食品輸出本部の創設） - 規格・認証、知的財産の戦略的活用

* 下線部分は本文中で概要を紹介する取組を示している。

（出典）「政府の取組」農林水産省輸出・国際局ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/e_action/index.html> 等各種政府資料を基に筆者作成。

⁸ 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）p.14. 内閣府ウェブサイト <https://www.cao.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/saikou_jpn.pdf>; 農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」（平成 25 年 12 月 10 日決定）p.4. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun.pdf>>

⁹ 「未来への投資を実現する経済対策」（平成 28 年 8 月 2 日閣議決定）pp.9-10. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai/keizaitaisaku/2016/20160802_taisaku.pdf>; 農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」（平成 28 年 11 月 29 日改訂）p.6. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/161129plan_honbun_kaitei.pdf> なお、安倍内閣総理大臣（当時）は、経済対策等の策定に先立つ 2016 年 6 月 9 日、山形市での参議院選挙に向けた街頭演説において、1 兆円目標の 1 年前倒しでの達成を目指すとの考えを表明していた。「輸出や就農応援」『日本農業新聞』2016.6.10.

¹⁰ 2013 年 12 月に初めて決定されて以降、ほぼ年 1～2 回のペースで改訂されている。「農林水産業・地域の活力創造本部」首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/index.html>>

これら主要施策のうち、近年（2017年度以降）新たに講じられた支援策や、組織の創設、法整備の取組（表の下線部分）の概要を紹介する。

（1）農林水産物・食品輸出プロジェクト（GFP）及びグローバル産地形成の推進

輸出拡大のためには、輸出にチャレンジする生産者を増やしていく必要がある。しかし、生産現場で輸出に関わる様々な情報（各種手続、海外ニーズ等）が不足している、輸出先国のニーズや規制等に対応した産地が少ない、生産から海外での販売に至るまでの多様な事業者の連携が取れていない、といった課題が指摘されていた。これらの課題に対し、農林水産省は2018年に農林水産物・食品輸出プロジェクト（GFP¹¹）を立ち上げ、コミュニティサイトを介して輸出に取り組む事業者（農林漁業者・食品製造業者等、輸出商社、物流企业等）の連携を図るとともに¹²、農林漁業者・食品製造業者等に対する輸出診断¹³等の支援を行ってきた¹⁴。

また、2019年度以降、有機農産物などの海外市場のニーズ、需要に応じたロットの確保、輸出先国の求める農薬規制・衛生管理などに対応した生産・加工体制の構築等の取組を行う産地等に対し、産地形成に必要な計画策定等への支援を実施している（GFP グローバル産地づくり推進事業）¹⁵。同事業の採択産地に対しては、関連する助成事業等における優先採択（審査に当たったポイントの加算等）も講じられる¹⁶。

（2）日本食品海外プロモーションセンター（JFOODO）の創設

2016年11月に改訂された「農林水産業・地域の活力創造プラン」において、戦略的輸出体制整備に係る具体的施策として、農林水産物・食品のブランディング、プロモーション、輸出サポート体制のための新組織創設が盛り込まれた¹⁷。これを踏まえ、2017年4月、JETRO内に日本食品海外プロモーションセンター（JFOODO）が創設された。

JFOODOは、戦略的なプロモーションを通して「日本産」の価値を向上させるとともに、ブランド力を高めて輸出拡大に貢献していくことを目的としており¹⁸、消費者向けプロモーション

¹¹ GFPは、Global Farmers / Fishermen / Foresters / Food Manufacturers Projectの略称。2018年5月に自由民主党農産物輸出促進対策委員会（小泉進次郎委員長（当時））が取りまとめた提言を基に立ち上げられた。一律的な支援ではなく、輸出に意欲を持つ生産者を対象に情報提供や重点的支援を行う意図があったとされる。「輸出拡大へ会員組織 政策支援を重点投入 自民提言」『日本農業新聞』2018.5.31；「迫真 もがく農産物輸出（4）バラムキを越えて」『日本経済新聞』2018.7.5。

¹² 2022年2月末時点のGFP登録者数は5,961名（内訳：農林水産物食品事業者3,350名、流通事業者・物流事業者2,611名）。農林水産省「農林水産物・食品輸出プロジェクト（GFP）の取組」<<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/gfp/attach/pdf/gfptop-46.pdf>>

¹³ 農林水産省がJETRO、輸出の専門家とともに、生産現場等に直接出向いて輸出の可能性を無料で診断するサービス。同上

¹⁴ 農林水産省「GFP（農林水産物・食品輸出プロジェクト）の取組について」2020.12, pp.13-27。政府広報オンライン<https://www.gov-online.go.jp/tokusyuu/COVID-19/img/policy/pdf/food-exportation_saga_01.pdf>

¹⁵ 「GFP グローバル産地づくり推進事業」農林水産省ウェブサイト<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/gfp/gfp_global_saitaku.html> なお、同事業の実施に係る農林漁業者・食品製造業者等は、GFPへの登録が求められる。「GFP グローバル産地づくり推進事業実施要領（農林水産省食料産業局長通知）」（令和2年3月31日元食産第4759号）<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/jigyoku/pdf/r2/youryo_09.pdf> 等。

¹⁶ 農林水産省食料産業局輸出促進課「平成31年度予算概算決定の概要（輸出促進関連）」pp.3-4。<<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/attach/pdf/zigyoku-gaiyou-14.pdf>>

¹⁷ 農林水産業・地域の活力創造本部 前掲注(9), p.29。

¹⁸ 「JFOODOの目指すこと」JFOODOウェブサイト<<https://www.jetro.go.jp/jfoodo/about/>>

を、選択と集中で企画・実行する役割を担う組織である¹⁹。フランス食品振興会（SOPEXA）²⁰をモデルとし、将来は民営化することを視野に入れており、商社出身者等の食品や海外市場に精通した人材で体制構築されている点が特徴的である²¹。

（3）輸入規制対応に係る政府の体制整備

輸出の取組が拡大する中で、輸出先国の食品安全等の規制への対応が最大の課題として認識されるようになった。課題解決のためには、食品安全等に係る輸入規制撤廃のための協議や、衛生管理基準等の輸入規制に対応した施設認定、輸出証明書の発行等の輸出環境整備の取組を、政府一体となって進める必要がある。しかし、産業振興の観点からの農林水産物・食品輸出に関する事務全般は農林水産省、施設認定等の輸出先国の衛生管理基準等に関する事務は厚生労働省といったように、省庁縦割りに起因する対応の遅れ²²や手続に係る民間の作業負担が指摘されていた²³。

2019年4月、政府は、「農林水産物・食品の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」（議長：菅義偉内閣官房長官（当時）。以下「関係閣僚会議」）を設置し、同年6月、法整備を含む輸入規制への対応強化策（「農林水産物・食品の更なる輸出拡大に向けた課題と対応の方向について」²⁴）を決定した。関係閣僚会議の決定を踏まえ、2019年11月には、「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律」（令和元年法律第57号。以下「輸出促進法」）が制定された。輸出促進法は2020年4月1日から施行され、輸出促進のための司令塔組織「農林水産物・食品輸出本部」（本部長：農林水産大臣）の設置²⁵、輸出を円滑化するための措置（民間組織を活用した施設認定、輸出証明書発行手続の改善等）、輸出に取り組む事業者への支援措置（施設整備等を支援する資金制度の利便性向上）²⁶等が講じられた²⁷。

¹⁹ JFOODO のプロモーションは戦略的に選定した品目で限定した市場を対象としている点が特徴である。例えば2021年度には、和牛、水産物、日本茶、米粉、日本酒、日本ワインについて、ターゲットとなる国・地域でプロモーションを展開している。日本食品海外プロモーションセンター（JFOODO）「日本産農林水産物・食品の輸出促進に向けた海外プロモーションの取り組み」『明日の食品産業』519号、2021.9、p.21。

²⁰ 1961年にフランス政府により設立され、2008年に完全民営化された。近年ではフランス産に限らず、世界各国の農産物・食品の販売促進、ブランディング等の事業を世界各地で展開している。「農業競争力強化プログラム（6）日本版 SOPEXA を創設」『週刊農林』2309号、2017.3.5、pp.8-9。

²¹ 「農林水産物輸出インフラ整備プログラム」（農林水産省・地域の活力創造本部「農林水産物・地域の活力創造プラン」（平成28年11月29日改訂）別紙5）2016.11、p.7。首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/161129plan_besshi5.pdf>

²² 主なものとして、農林水産省補助金で建設した兵庫県の食肉施設の対米・対EU向けの認定に、施設竣工から2年3か月かかった例が挙げられている。農林水産省・厚生労働省「農林水産物・食品の更なる輸出拡大に向けた課題と対応の方向について」（農林水産物・食品の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（第3回）資料1）2019.6.4、p.1。同上 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/yunyuukoku_kisei_kaigi/dai3/siryou1.pdf>

²³ 農林水産省「農林水産物・食品の更なる輸出拡大に向けた課題について」（農林水産物・食品の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（第1回）資料1）2019.4.25、pp.2-3。同上 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/yunyuukoku_kisei_kaigi/dai1/siryou1.pdf>；中川裕貴「法令解説 農林水産物・食品輸出促進法の制定—農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律（令和元年法律第57号）令元11.27公布 令2.4.1施行—」『時の法令』2100号、2020.6.30、pp.7-8等。

²⁴ 農林水産省・厚生労働省 前掲注(22)、p.3。

²⁵ 本部長は、総務大臣、外務大臣、財務大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、国土交通大臣及び復興大臣。

²⁶ 日本政策金融公庫が取り扱う設備投資等を対象とする複数の資金制度について、従来は、制度ごとに計画の提出・農林水産大臣等の認定を受ける必要があった。輸出促進法の制定により、輸出事業者は、食品等の流通合理化、製造過程の管理の高度化に関する内容を含めた輸出事業計画を作成し、農林水産大臣の認定を受けることで、上記の資金制度の認定をまとめて受けることが可能になった。中川 前掲注(23)、pp.15-16。

²⁷ 伊藤優志「農林水産物・食品の輸出拡大に向けた政府の取組について」『明日の食品産業』508号、2020.7・8、pp.10-11。

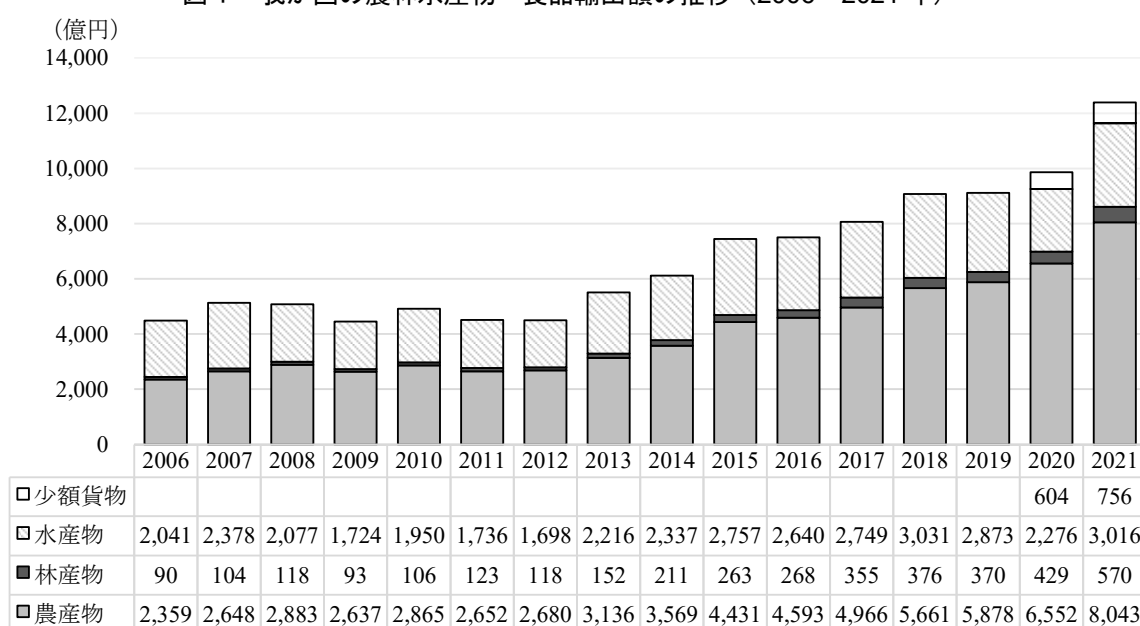
3 輸出の状況

(1) 輸出額の推移

2006～2012 年の輸出額は、円高基調への転換（2007 年後半以降）、リーマンショック（2008 年）、東日本大震災及び原発事故（2011 年）の影響を受け、5000 億円前後で伸び悩んでいた²⁸。2013 年以降は、毎年、過去最高の輸出額を更新し続けてきたものの、2016 年、2017 年に伸びが鈍化したのに加え、政治・経済情勢の影響による香港及び韓国向けの輸出額の減少、さば等の漁獲量減少等の影響を受けたことで、2019 年の輸出額は 9121 億円にとどまり、政府目標 1 兆円の達成には至らなかった²⁹（図 1）。

2020 年は、新型コロナウイルスの感染拡大の影響で、上半期に牛肉やホタテ、日本酒など外食向け食材の輸出が低迷したものの、下半期には巣ごもり需要に対応した販売方法の改善³⁰が功を奏し、前年同月比プラス成長となった（2020 年の輸出額：9860 億円）³¹。2021 年には、家庭での消費の広がりや外食需要の回復により、輸出額は 1 兆 2385 億円と、初めて 1 兆円を突破した³²。

図 1 我が国の農林水産物・食品輸出額の推移（2006～2021 年）



* 2006～2020 年は確報、2021 年は速報値。2020 年以降の輸出額は、木製家具及び少額貨物を含む。きのこ類は 2019 年までは農産物、2020 年以降は林産物として計上。

（出典）農林水産省「農林水産物輸出入概況」各年版；農林水産省輸出・国際局「2021 年 1-12 月農林水産物・食品の輸出額」p.4. <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/e_info/attach/pdf/zisseki-3.pdf> を基に筆者作成。

²⁸ 野木宏祐「農林水産物・食品輸出の現状と課題」『国際文化研修』vol.78, 2013.冬, p.14. <<https://www.jiam.jp/journal/pdf/v78/tokushuu03.pdf>>

²⁹ 農林水産省「食料・農業・農村白書 令和元年度」2020.6, p.95. <https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/r1/attach/pdf/zenbun-2.pdf>

³⁰ 牛肉では家庭向けにスライスした商品の投入、日本酒ではインターネット販売の強化など。

³¹ 「「巣ごもり」追い風、卵・コメ好調—食品輸出が 8 年連続で過去最高—」『Agrio』341 号, 2021.2.16, pp.2-3.

³² 農林水産省輸出・国際局「2021 年 1-12 月農林水産物・食品の輸出額」p.1. <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/e_info/attach/pdf/zisseki-3.pdf>

なお、農林水産省作成の農林水産物・食品の輸出実績については、2020 年以降、対象品目の追加、分類変更が行われている点に留意が必要である。具体的には、少額貨物の輸出額（推計値）³³及び木製家具の輸出額が追加され、きのこ類の分類が農産物から林産物に変更された。

主要輸出先国別に見ると、2016 年まで 4 位だった中国の伸びが顕著で、コロナ禍においても前年比 35.2%の伸び率を記録した 2021 年には、香港を抜いて初めて首位に立った（表 2）。

表 2 2021 年の輸出先別農林水産物・食品輸出額（速報値）と主な品目

順位	輸出先	輸出額 (億円)	構成比 (%)	主な輸出品目（参考：2020 年） ^(注)		
				1 位	2 位	3 位
1	中国	2,224	19.1	アルコール飲料	ホタテ貝	丸太
2	香港	2,190	18.8	なまこ（調製）	アルコール飲料	たばこ
3	米国	1,683	14.5	アルコール飲料	ぶり	緑茶
4	台湾	1,245	10.7	りんご	ソース混合調味料	アルコール飲料
5	ベトナム	585	5.0	粉乳	さば	かつお・まぐろ類
6	韓国	527	4.5	ソース混合調味料	ホタテ貝	たい
7	タイ	441	3.8	かつお・まぐろ類	豚の皮	いわし
8	シンガポール	409	3.5	アルコール飲料	牛肉	小麦粉
9	豪州	230	2.0	清涼飲料水	アルコール飲料	ソース混合調味料
10	フィリピン	209	1.8	合板	さば	製材
—	EU	629	5.4	アルコール飲料	ソース混合調味料	緑茶

（注）2021 年の輸出先別の主な輸出食品のデータが未公表（2022 年 3 月時点）のため、参考情報として 2020 年の主な輸出品目を記載した。

（出典）農林水産省輸出・国際局「2021 年 1-12 月農林水産物・食品の輸出額」p.7. <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/e_info/attach/pdf/zisseki-3.pdf>; 農林水産省食料産業局海外市場開拓・食文化課「2020 年農林水産物・食品の輸出実績（国・地域別）」2021.4, p.3. <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/e_info/attach/pdf/zisseki-283.pdf>を基に筆者作成。

（2）加工食品輸出をめぐる議論

輸出全体に占める品目別の比率については、従来、加工食品³⁴が約 30%、水産物（水産調製品含む。）³⁵が約 40%という構造が続いていた。しかし、不漁やコロナ禍の影響で水産物輸出が低迷した一方、加工食品が伸長したことなどから（図 2）、2018 年以降、両者の割合は逆転し、2021 年度では、加工食品が約 40%、水産物が約 26%という状況にある³⁶。

³³ 農林水産省は、宅配業界等の要望を受け、2018 年 1-6 月（上半期）から貿易統計に計上されない少額貨物（1 品目当たり 20 万円以下の貨物）について、農林水産物・食品輸出額の推計・公表を開始した（半年毎）。アジア向けの越境 EC を通じた輸出品が多くを占めると見られる。当初は、算定根拠が異なるため、輸出目標に対する実績には合算しないとしていたが、2020 年に閣議決定された 5 兆円目標（後述）は少額貨物及び木製家具を含むことから、2020 年以降は少額貨物等を含む輸出額が実績として公表されることとなった。「プレスリリース「平成 30 年 1-6 月（上半期）の農林水産物・食品の輸出実績」について」2018.8.10. 農林水産省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11158139/www.maff.go.jp/j/press/shokusan/kaigai/180810.html>>;「越境 EC でたれ・スープ流通？少額輸出 初の推計」『産経新聞』2018.8.11; 農林水産省食料産業局「2020 年の農林水産物・食品の輸出実績の概要【確々報】」<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/e_info/attach/pdf/zisseki-274.pdf> 等。

³⁴ アルコール飲料、調味料、清涼飲料水、菓子等。加工食品は農産物の中の品目群として分類されている。

³⁵ 水産物（調製品除く。）は生鮮魚介類、真珠等。水産調製品は水産缶詰、練り製品等。

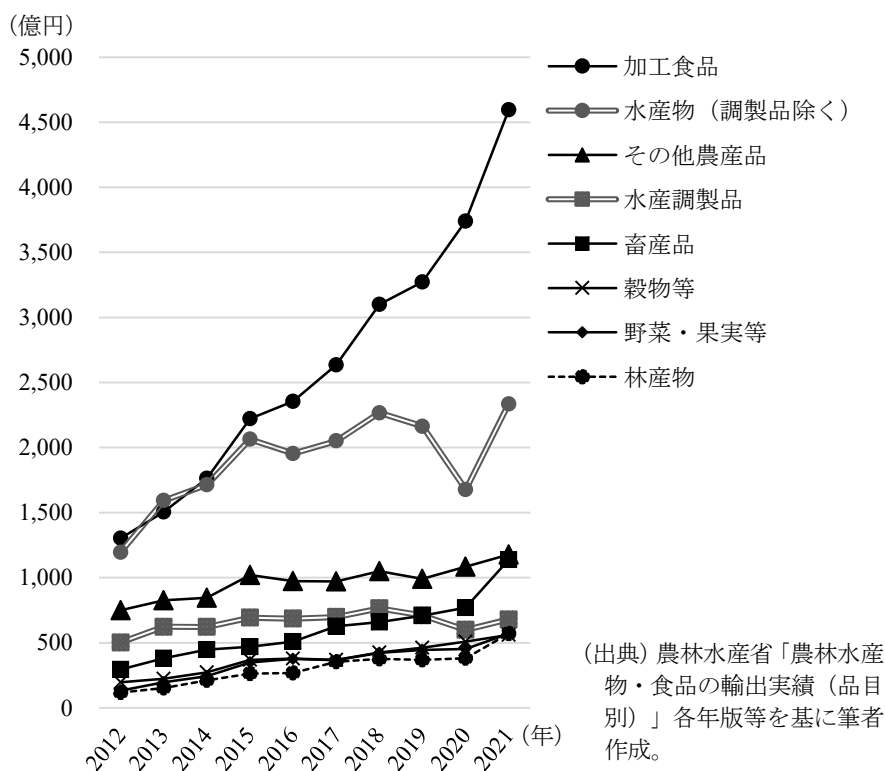
³⁶ 農林水産省輸出・国際局 前掲注(32), pp.4-5.

輸出拡大をけん引する加工食品であるが、輸出額が多い具体的品目は、ウイスキー、日本酒、ソース混合調味料、清涼飲料水、米菓を除く菓子³⁷であり、日本酒を除いて国産原料使用率が低い品目³⁸であることや、地場産業との関連が少ない大手食品製造企業の商品が多く含まれると推測されることから、輸出拡大による農業振興や農業者の所得向上への寄与を疑問視する意見がある³⁹。

また、加工食品輸出額の集計方法とその内容に関する指摘も見られる。農林水産省は、貿易統計に基づき、農産物の一部として加工食品の輸出額を集計している。関税分類上の品目内訳を日本農業新聞が分析した結果、2018年の農産物輸出（5661億円）における品目別の輸出額1位は「その他の調製食品のその他」（798億円）、2位は「パン、ケーキなどのその他」（300億円）、4位は「ソース用の調製品などのその他」（194億円）、7位は「水その他」と、詳細不明な品目が輸出額の上位を占めていることが明らかになった。これら「その他」は、該当する関税番号がない場合に、最後に関税番号が割り振られる受け皿であり、具体的な内容は政府・事業者団体等でも把握していないとされる。輸出額上位に「その他」として詳細不明な品目が多く含まれていることについては、国産原料使用率も不明であり、国内農業への効果等を検証することができないといった批判がある⁴⁰。

他方、加工食品は、生鮮食品に比べて保存・流通等に関する制約が小さく、事業者が輸出先を決定する際の自由度も比較的高い、といったメリットを有している⁴¹。また、ワイン、チーズ、

図2 品目別農林水産物・食品輸出額の推移（2012～2021年）



³⁷ 同上, p.5.

³⁸ 加工食品の国産原料（国産食用農林水産物）使用率は66.3%（2015年）であり、1990年の81.7%から減少が続いている。農林水産省「表7 食品製造業に投入される食材の金額の推移」『平成27年（2015年）農林漁業及び関連産業を中心とした産業連関表（飲食費のフローを含む。）』e-stat 政府統計の総合窓口 <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000032016919&fileKind=0>>

³⁹ 清水徹朗「農産物・食品輸出の実像—過大評価すべきでない輸出増—」『農中総研 調査と情報』84号, 2021.5, pp.16-17. <<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri2105re8.pdf>>

⁴⁰ 「見えぬ農産物輸出の実態 関税番号で金額上位を検証「寄せ集め」798億円」『日本農業新聞』2019.4.8; 作山巧「輸出偏重農政の功罪—5兆円目標の妥当性を評価する—」『日本農業年報』66号, 2021.5, pp.108-109等。

⁴¹ 福田晋編著『加工食品輸出の戦略的課題—輸出の意義、現段階、取引条件、および輸出戦略の解明—』（日本農業

パスタといった大型の輸出商品を抱える欧州諸国と比べ、様々な品目を含む加工食品の輸出は日本の食文化を反映しているとして、全国各地の地域食を輸出食品のレベルに引き上げるため、中小事業者に対する支援策の重要性を指摘する意見もある⁴²。

II 輸出額 5 兆円目標に向けて

1 5 兆円目標の決定

前述のように、2019 年の輸出額は 9121 億円と政府目標 1 兆円の実現には至らなかった。しかし、7 年連続過去最高額を更新し、全体的なトレンドとして輸出拡大が進んでいるとして、2020 年 3 月、政府は 2030 年までに輸出額を 5 兆円とする新たな長期目標を閣議決定した⁴³。同年 7 月には、2025 年までに輸出額を 2 兆円とする中間目標が閣議決定された⁴⁴。主な品目の輸出の実績額と目標額は表 3 のとおりである。

表 3 主な品目の輸出実績と 5 兆円達成に向けた目標額

品目	2019 年実績	2025 年目標	2030 年目標
牛肉	297 億円	1600 億円	3600 億円
牛乳・乳製品	184 億円	304 億円	720 億円
米	46 億円	97 億円	261 億円
いちご	21 億円	86 億円	253 億円
緑茶	146 億円	312 億円	750 億円
林産物	371 億円	718 億円	1660 億円
水産物	2873 億円	5568 億円	1 兆 2303 億円
加工食品	3271 億円	7127 億円	1 兆 9962 億円

(出典) 農林水産省「今後の更なる輸出拡大に向けた取組方向」(農林水産物・食品の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(第 7 回)資料 2) 2020.6.23, p.7. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/yunyuukoku_kisei_kaigi/dai7/siryoku2.pdf> を基に筆者作成。

政府は、5 兆円目標の根拠について、①世界の農産物市場が拡大する中で、日本の輸出割合は他国と比較しても低いため(例: 米国 12%、フランス 28%、日本 2%)、輸出増のポテンシャルは高い、②国内の農林水産業・食品製造業の生産額(2030 年試算: 51.7~55.8 兆円)の 10%を海外市場へ販売することで、5 兆円目標を達成し、国内の農林水産業の活性化を図る、との説明を行っている⁴⁵。しかし、ハードルの高さを懸念する声⁴⁶や、1 兆円目標が未達となった要因分析を行わないまま新目標が設定されたことについて、証拠に基づく政策立案に矛盾する

市場学会研究叢書 20) 筑波書房, 2019, pp.40-41.

⁴² 下渡敏治「Ⅲ 国産加工食品の海外市場開拓の課題と新たな輸出戦略」一般社団法人食品需給研究センター『加工食品の輸出需要動向』2021.3, pp.58-59. <<http://www.fmr.or.jp/export/data/24%E3%80%80%E2%85%A2%E5%9B%BD%E7%94%A3%E5%8A%A0%E5%B7%A5%E9%A3%9F%E5%93%81%E3%81%AE%E6%B5%B7%E5%A4%96%E5%B8%82%E5%A0%B4%E9%96%8B%E6%8B%93%E3%81%AE%E8%AA%B2%E9%A1%8C%E3%81%A8%E6%96%B0%E3%81%9F%E3%81%AA%E8%BC%B8%E5%87%BA%E6%88%A6%E7%95%A5.pdf>>

⁴³ 2020 年 3 月 6 日の関係閣僚会議において 5 兆円目標が決定された後、同月 31 日、同目標を含む新たな「食料・農業・農村基本計画」が閣議決定された。「第 6 回農林水産物・食品の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議事要旨」2020.3.6, p.2. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/yunyuukoku_kisei_kaigi/dai6/gijiyousi.pdf>; 「食料・農業・農村基本計画—我が国の食と活力ある農業・農村を次の世代につなぐために—」前掲注(4), p.32. 2030 年までに 5 兆円を目指すという方向性は、2014 年 6 月から政府の成長戦略等で示されていた。「日本再興戦略改訂 2014—未来への挑戦—」(平成 26 年 6 月 24 日閣議決定) p.112. 内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/honbunJP.pdf>> 等。

⁴⁴ 「成長戦略フォローアップ」(2020 年 7 月 17 日閣議決定) p.55. 同上 <<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/fu2020.pdf>>

⁴⁵ 農林水産省「「農林水産物・食品輸出立国」の確立に向けて—輸出 5 兆円を達成するために乗り越えるべき課題—」(農林水産物・食品の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(第 8 回)資料 1) 2020.10.1, p.4. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/yunyuukoku_kisei_kaigi/dai8/siryoku1.pdf>

⁴⁶ 「農水産品の輸出「2030 年に 5 兆円」 国が目標、高コストで「達成困難」の指摘」『朝日新聞』2020.3.7; 「輸出 5 兆円目標、達成に壁高く = 与党からも疑問の声—農業基本計画—」『Agrio』303 号, 2020.4.28, pp.2-5.

との指摘⁴⁷もある。

2 取組の強化

(1) 実行戦略の策定

5兆円目標の決定を受け、政府の関係閣僚会議は、2020年11月に「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」（以下「実行戦略」）⁴⁸を策定した。「実行戦略」では、これまでの我が国の輸出事業は、生産者が国内市場向けに生産した製品の余剰品を、輸出できる国だけに輸出するビジネスモデルが主流であったのに対し、輸出拡大を加速するためには、海外市場で求められるスペック（量・価格・品質・規格）の製品を専門的・継続的に生産・販売する体制整備が不可欠であるとして、「プロダクトアウト」から「マーケットイン」への転換⁴⁹が掲げられた⁵⁰。その後、2021年5月に、輸出事業者等からの課題・要望を含めた検討を踏まえた「実行戦略フォローアップ」⁵¹の取りまとめ、2021年12月に「実行戦略」の改訂⁵²が行われた。

マーケットインへの転換に向け、実行戦略に基づく具体的施策の柱として、政府は、輸出拡大の余地の大きい重点品目（2021年12月時点で28品目）を選定した上で、重点品目ごとのターゲット国・地域、2025年までの輸出目標を設定し、達成に向けた課題を取りまとめた⁵³。また、重点品目について、主として輸出向けの生産を行う輸出産地・事業者をリスト化し（2021年12月時点で224産地・1,063事業者）⁵⁴、施設整備等への重点的支援を通じた輸出産地育成に向けた取組を進めている。

(2) 法制度の見直し

2021年12月の「実行戦略」改訂を踏まえ、政府は、オールジャパンでの輸出促進に取り組む品目団体⁵⁵の組織化や、長期運転資金も含めた輸出事業者への支援を可能とする新たな制度資金の創設、輸出手続（輸出証明書発行、植物検疫に係る輸出検査）の円滑化、JAS規格への

⁴⁷ 作山巧「農林水産物・食品の輸出促進—前面に出た五兆円目標を検証する—」『農村と都市をむすぶ』823号、2020.6・7、pp.67-68。

⁴⁸ 農林水産物・食品の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「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略—マーケットイン輸出への転換のために—」2020.11.30。農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/progress/attach/pdf/index-11.pdf>>

⁴⁹ 一般的には、商品の企画開発や生産において、作り手の論理や計画を優先させる方法を「プロダクトアウト」、消費者のニーズを重視する方法を「マーケットイン」という。政府の実行戦略では、海外市場で求められるスペック（量・価格・品質・規格）の製品を専門的・継続的に生産・販売することを「マーケットイン」と呼んでいる。「プロダクトアウト」「マーケットイン」『デジタル大辞泉』ジャパンナレッジLib; 同上、p.2。

⁵⁰ 農林水産物・食品の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 前掲注(48)、pp.1-2。

⁵¹ 農林水産物・食品の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「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略フォローアップ」2021.5.28。農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/progress/attach/pdf/index-5.pdf>>

⁵² 農林水産物・食品の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「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略—マーケットイン輸出への転換のために—」2021.12.21。同上 <<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/progress/attach/pdf/index-15.pdf>>

⁵³ 重点品目は、2021年12月の「実行戦略」改訂時点で28品目が選定されている。具体的品目は、牛肉、豚肉、鶏肉、鶏卵、牛乳・乳製品、りんご、ぶどう、もも、かんきつ、柿・柿加工品、いちご、かんしょ等、切り花、茶、コメ・バックご飯・米粉及び米粉製品、製材、合板、ぶり、たい、ホタテ貝、真珠、清涼飲料水、菓子、ソース混合調味料、味噌・醤油、清酒、ウイスキー、本格焼酎・泡盛。同上、pp.3-4、別表1。

⁵⁴ 「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略に基づく輸出重点品目の輸出産地リスト」2021.12.21。農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/e_action/attach/pdf/yusyutsu-list-9.pdf>

⁵⁵ 品目ごとに生産から販売まで輸出に関する業界の関係者を広く含み、オールジャパンで輸出拡大に取り組む全国団体。

有機酒類の追加等を行うために必要な法改正を目指している。2022 年の通常国会（第 208 回国会）には、輸出関連として「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律等の一部を改正する法律案」（第 208 回国会閣法第 53 号）及び「植物防疫法の一部を改正する法律案」（第 208 回国会閣法第 33 号）が提出された（表 4）。

表 4 第 208 回国会に提出された輸出関連の法律案の概要

【農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律等の一部を改正する法律案】

①輸出促進法の改正

- ・輸出促進団体（品目団体）を国が認定し、支援する制度の創設
- ・国の認定を受けた輸出事業者への支援拡充（施設整備・長期運転資金等を対象とする輸出向け制度資金の創設等、農地転用手続のワンストップ化）
- ・国の登録を受けた民間検査機関が輸出証明書の発行を行える仕組みの創設

②日本農林規格等に関する法律の改正

- ・JAS 規格の制定対象に有機酒類を追加
- ・登録認証機関の有する事業者の認証に係る情報が他の登録認証機関に提供される仕組みを導入

③独立行政法人農林水産消費安全技術センター法の改正

- ・センターの業務に国が認定した品目団体への協力業務を追加

【植物防疫法の一部を改正する法律案】

- ・農林水産大臣の登録を受けた者が、植物防疫官に代わり輸出検査の一部を実施できる仕組みを創設

（出典）「農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律等の一部を改正する法律案の概要」農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/law/bill/208/attach/pdf/index-25.pdf>> 等を基に筆者作成。

3 5 兆円目標の達成に向けた課題

（1）輸入規制の撤廃・緩和

輸出先国における輸入規制には、原発事故に伴う放射性物質規制、動植物検疫規制、残留農薬規制、その他の規制（加工食品の添加物、包装容器、食品表示等に係る規制）がある。これらのうち、国際的・科学的な見地から合理的な水準を超える規制を講じている輸出先国・地域と協議を行い、規制の撤廃・緩和を実現することは、輸出促進において政府が担う最も重要な取組である。

放射性物質規制については、原発事故に伴い、55 の国・地域で日本産食品の輸入停止等の措置が講じられていた。政府間での撤廃・緩和に向けた働きかけの結果、41 の国で規制が撤廃されたものの、香港、中国、台湾、韓国といった主要輸出先国での一部都県等を対象とする輸入停止措置を含め、14 の国・地域で規制が継続している（2021 年 9 月時点）⁵⁶。

特に、最大の輸出先国である中国は、5 兆円目標の達成に向けて大幅な輸出拡大が期待されているが⁵⁷、動植物検疫等の規制で生鮮食品の多く（牛肉、青果物等）が輸出できないため、現

⁵⁶ 農林水産省「農林水産物・食品の輸出促進について」2022.3, pp.23-26. <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/e_action/attach/pdf/index-26.pdf>

⁵⁷ 実行戦略では、28 の重要品目のうち、牛肉、牛乳・乳製品、ぶどう、切り花、茶、コメ・パックご飯・米粉及び米粉製品、製材、合板、ぶり、たい、ホタテ貝、清涼飲料水、菓子、ソース混合調味料、味噌・醤油、清酒、ウイスキー、本格焼酎・泡盛において、中国をターゲット国に指定している。また、輸入規制の撤廃・緩和を前提に意欲的な輸出目標が設定されている例（牛肉、茶等）も散見される。農林水産物・食品の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 前掲注(52), 別表 1.

状（2020年）では輸出額の約46%を加工食品が占めている⁵⁸。

（2）産地間競争からの脱却・他国産との競合対策

近年の輸出促進策により、新たな産地・事業者の輸出事業への参入が可能になった一方で、輸出先の限られた市場における、日本国内の産地間の競争が発生しているとの指摘がある⁵⁹。また、他国も同様に輸出を行っている品目では、輸出先で日本産に比べ低価格な他国産商品が競争相手となる⁶⁰。例えば、いちご等の日本産果実の主要輸出先である香港では、近年、オール韓国でパッケージ等を工夫し割安な韓国産、更に低価格な中国産との競合が発生しているとされる⁶¹。産地ごとではなく、オールジャパンでの販売促進や供給体制整備の必要性は従前から指摘されてきた課題でもあり⁶²、今後の法制度見直しによる品目団体への支援強化等、取組の実効性が注目される。

（3）生産基盤の強化

上述のように、政府は、国内市場向け製品の余剰分を輸出に回すのではなく、海外市場に対応した産品を専門的・継続的に生産する産地の育成を進めている。一方、農水産物について、不作や産地の人手不足による影響で、国内市場向けを含めて供給が追いつかず、国内市場価格の上昇や加工原料の不足等が生じている例も見られる（さつまいも、りんご、ホタテ貝等）⁶³。農業者の高齢化により、海外需要に対応するだけの農産物が確保できない事態が発生する可能性があるとして、輸出戦略と国内農業の生産基盤強化の一体的な推進を求める意見もある⁶⁴。

おわりに

輸出額1兆円目標が最初に決定された2006年（第1次安倍政権）以降、政権交代や目標年の改定、第2次安倍政権以降の政府一体での輸出促進策の推進等を経て、2019年までとする政府目標の達成には至らなかったものの、2021年に輸出額1兆円を突破した。この間、政府は、輸出に取り組む事業者への支援策、海外市場開拓に係るサポートの充実、輸入規制に関する輸出先国との協議等の輸出環境整備に関わる取組を進めてきた。加工食品が農林水産物・食品輸出をけん引する状況については、農業振興への寄与等を疑問視する意見もある。

⁵⁸ 農林水産省食料産業局海外市場開拓・食文化課「2020年農林水産物・食品の輸出実績（国・地域別）」2021.4, p.6. <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/e_info/attach/pdf/zisseki-283.pdf>; 「中国向け輸出に勢い」『日本農業新聞』2021.9.16.

⁵⁹ 石塚哉史「農林水産物・食品輸出が直面する課題とその展望」『農中総研 調査と情報』80号, 2020.9, p.33. <<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri2009ki1.pdf>>

⁶⁰ 山本亮輔「農林水産物・食品の海外輸出の実際」『施設と園芸』190号, 2020.夏, p.33.

⁶¹ 「輸出最前線を追う 競合する日本産：香港編① 勝負の鍵 銘柄より味」『日本農業新聞』2019.11.3.

⁶² 例えば、2013年8月に農林水産省が民間事業者からの意見を反映して策定した国別・品目別の輸出戦略においても、青果物及び水産物について、ジャパン・ブランド確立のためのマーケティング強化や、周年供給確保等の必要性が指摘されている。農林水産省「農林水産物・食品の国別・品目別輸出戦略」2013.8, pp.4, 9. 国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8380045/www.maff.go.jp/j/press/shokusan/kaigai/pdf/130829_1-02.pdf>

⁶³ 「サツマイモ 輸出も育つ」『日本経済新聞』2020.11.10; 「リンゴ卸値、最高に」『日本経済新聞』2021.12.24; 「2021年 ホタテ輸出、過去最多」『日刊水産経済新聞』2022.2.3.

⁶⁴ 下渡敏治「政府の農産物輸出戦略の成果と課題」『農業と経済』84(5), 2018.5, pp.15-17; 「農政 COMPASS 「マーケットイン」の戦略で輸出は伸びるか？ 輸出増を焦るあまり、国内生産の課題把握を怠ってはならない」『地上』75(7), 2021.7, pp.62-63.

政府は、2020 年度以降、輸出促進法に基づき輸入規制対応等を担う政府体制を整備するとともに、実行戦略を策定・改訂し、2030 年までに輸出額 5 兆円（中間目標：2025 年までに 2 兆円）という新たな目標を達成するため、マーケットインへの転換により輸出を推進する方向性を示している。5 兆円という意欲的な目標の実現に向けて、輸出先国における輸入規制の早期撤廃・緩和を始め、産地間競争からの脱却や、生産基盤の強化といった課題への対応が求められる。