

## TPP による日本のコメ需給変化の可能性と食料安全保障

キャノングローバル戦略研究所 主幹 山下一仁

### 1. 我が国にとっての TPP の戦略的重要性

#### (1) 震災復興と TPP

日本の TPP 交渉参加表明にカナダ、メキシコが追随した。APEC の場で徐々に日本が存在感を示した。TPP 地域が拡大し、参加するメリットが増加する一方で、逆に参加しなければ、広大な地域のサプライ・チェーンから排除されてしまう。さらに参加を表明する国が続くと思われる。

震災で自動車部品工場の生産が中断した。その結果、アメリカ、ミシガン州の自動車工場も生産が困難となった。東北の部品企業は広い地域のサプライ・チェーンに組み込まれている。以前は、貿易の多くは、自動車やテレビなどの最終製品だった。しかし、今では中間財といわれる素材や部品が広範囲に貿易され、それらを集めて最終製品を組み立てる形が多くなった。日本の中小企業が得意なのは、この部品などの生産である。もし、日本が TPP に参加しなければ、東北の部品企業は世界のサプライ・チェーンから排除されてしまう。TPP 参加国は関税がかからない他の TPP 参加国から部品を輸入しようとするからである。大企業なら海外の TPP 参加国に移転できるが、中小企業にとって海外立地は困難である。TPP に参加しなければ、被災地の復興も困難となる。

#### (2) 国際経済ルールによる大国の行動への規律

東アジア地域において中国が台頭し、GDP の規模で日本を上回った。また、軍事的にも中国は海洋権益の確保を目指し、周辺国との軋轢を生じている。

こうした中で、中国が、レアアースなどの天然資源の輸出禁止や投資活動への制約など、大きな国力を背景に我が国のみならず世界の経済活動を脅かすような措置を採ることが懸念される。かつてアメリカの 301 条のような一方的な措置を WTO・紛争処理手続きによって無効化したように、中国の行為に対しても、多くの国が合意するルールによって規律できるような枠組みが必要である。

このためには、アメリカ、豪州、NZ、シンガポールというアジア太平洋地域の先進国とともに我が国が TPP 交渉に参加することによって、この地域の貿易・投資に関する先進的なルール作りを主導的に行い、中国を含めたその他の国にこれを広げていくことが効果的である。TPP 参加国が拡大し、アジア太平洋地域のかなりの国と地域をカバーするようになると、中国企業もこのルールに従ったほうが自身の利益にかなうと判断するようになるだろう。つまり、最初は高いレベルのルールに対応できる国々の間で TPP をまとめ、最後は中国も入った TPP、すなわち FTAAP とすることが、アジア太平洋地域全体の経済的な発展のためにも、政治的安定のためにも望ましい。これは中国のみならず、自国の特定の業界利益が通商政策に影響を及ぼしやすいアメリカの行動を抑制するためにも必要である。

### (3) TPP を通じた世界ルールへの我が国利益の反映

TPP 交渉では、物品についての関税の撤廃、サービス貿易の自由化の拡大など、WTO で各国が約束している以上に市場開放を進めようとしている。さらに、投資、競争、貿易と環境・労働など WTO がこれまで規律することに成功してこなかった分野についても、新たなルール、規律を導入しようとしている。

ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉では、日本はコアグループである 4 極（アメリカ、EU、日本、カナダ）のメンバーだったが、今では、かろうじてアメリカ、EU、中国、インド、ブラジルの次くらいの位置づけを保っているにすぎない。WTO では日本の地位は低下しているため、我が国の主張が反映されない可能性が高い。しかし、TPP 交渉においては、我が国はその経済規模からアメリカに次ぐ発言力を持ちうる。

TPP は開放的・拡大的な経済連携協定であり、TPP 交渉で合意されるルールは APEC 諸国など広大な地域の貿易・投資のルールとなることが想定される。また、TPP にはこれまで WTO 交渉をリードしてきたアメリカのほか、WTO において経済力を上回る発言力を発揮してきた豪州、ニュージーランド、シンガポールのような国が参加している。TPP は量的にも質的にも重要な協定になろうとしているのである。したがって、WTO ではいまだに規律されていない分野のルール化や既存の WTO ルールの深化を図るような、いわゆる WTO+ のルールが TPP で作られれば、WTO でこれらのルールが検討される際に、必ず参照されることとなる。

TPP 交渉に参加することによって、日本の利益を TPP ルールに反映させ、その成果を世界貿易機関、WTO に持ち込むことができれば、日本の利益を世界の規律・ルールに反映することができる。そのためには、早急な参加が必要である。交渉の妥結直前に参加しても、メリットは少ない。TPP は日本経済を破壊するという TPP 反対論の主張には根拠が乏しいが、仮にそうだとするならば、アジア太平洋地域のルール、さらには世界貿易・投資のルールとなることが予想される TPP の交渉に積極的に参加し、日本経済にとって問題となる規律を排除することに努めるべきである。

### (4) 我が国の交渉力の向上

WTO 交渉だけではなく、これまで我が国が結んできた二国間の経済連携協定交渉でも、我が国は、農産物の関税撤廃について多数の例外品目を確保することを交渉の最重要課題としてきた。農産物交渉で守りの姿勢に終始したために、他の分野で本来日本が勝ち取れるはずの譲歩を相手国から引き出すことが困難となった。経済連携協定を結んでいるにも関わらず、工業製品に対して高い関税が残っている場合がある（例えば、ベトナムの二輪車の関税は 90%、乗用車の関税は 83% である）。農業について関税・価格による保護からアメリカ・EU のような財政による保護に移行するという政策転換を行い、我が国が TPP で全ての品目について関税を撤廃するという質の高い協定を結ぶことができることを示せば、通商問題について、対外交渉力を向上させることが可能となる。

TPP でも米を例外とすればよいと主張する論者がいる。しかし、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉で、生産者数が多く政治力が強い米だけを関税化の例外として救おうという交渉ポジションを採ったことが、その代償としてのミニマム・アクセスの加重（関税化すれば消費量の5%で済むはずだったミニマム・アクセスを8%に拡大）により米産業の衰退を招く一因となってしまった。1999年にはミニマム・アクセスの加重に堪えかねて、関税化に移行せざるをえなくなった。（関税化が遅れたペナルティとして、7.2%となっている。）我が国が交渉ポジションを変えなければ、TPP交渉においても、代償を払わざるをえなくなるだろう。これは米の例外を求めるのであれば、まず米について、それで十分でなければ、日本が十分に市場を開放していないと思われるサービスの分野（医療もその一つ）にも及ぶ可能性がある。

#### （5）我が国の成長戦略としての重要性

生産年齢人口の減少と高齢化によって、我が国経済の生産性に対して深刻な影響が生じることが懸念されている。企業が貿易・投資により国際化すれば、国外の技術や活力を取り込み、経済成長に必要なイノベーションを活性化させることができる。企業の生産性は、輸出を行うことによって2%、対外直接投資を行うことで2%、海外で研究開発を行うことで3%、それぞれ上昇するという実証分析がある。また、外国企業による対日研究開発投資は、その産業の生産性を4%向上させるという実証分析もある。

このような観点からは、アジア諸国との経済連携協定交渉も重要ではあるが、アメリカ、豪州、NZ、シンガポールというアジア太平洋地域の先進国が参加している TPP に我が国が加わることは、海外先進国の技術を吸収して国内のイノベーションを活性化するために、より効果的である。

海外との生産や技術のネットワークを拡充するためには、関税の撤廃だけでは十分ではない。TPPなどの経済連携協定によって、貿易規則の透明性の向上、貿易手続の簡素化・国際標準への調和、国境を越えた技術者やビジネスマンの円滑な移動などの貿易の円滑化や、投資の保護や投資に関する不必要な規制の禁止などを推進すべきである。例えば、貿易の円滑化について、電子証明、貿易関係機関の窓口一本化、域内で作られた製品について原則ゼロ関税で流通させるなどの要素が TPP に盛り込まれることとなれば、大きな効果が期待できる。

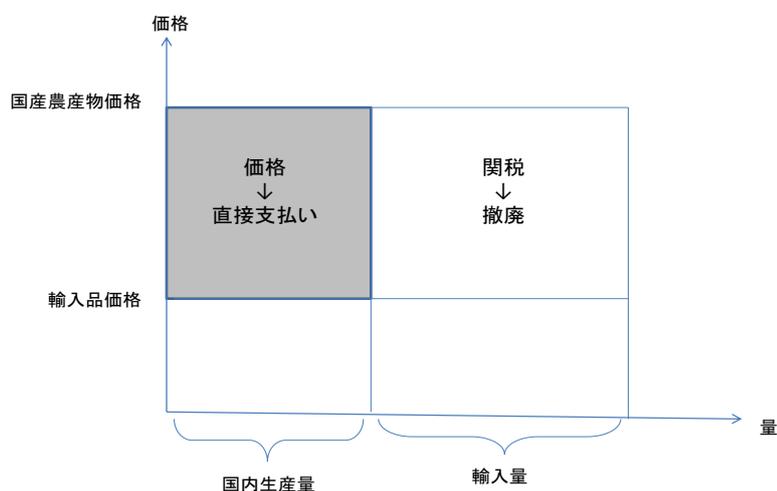
#### （6）東日本大震災等による生活困窮者への配慮

08年の金融危機に端を発した世界的な不況や東日本大震災で、多くの人の所得が減少している。国内の高い農産物価格は所得の低い消費者家計に負担を強いている。

貿易の自由化という場合、輸出産業にとっては生産の利益が、あるいは影響を受ける輸入品と競合する産業にとっては不利益が、それぞれ強調される。TPP 反対論に共通するのは、農業、医療など保護や規制で守られてきた産業が影響を受けるという既得権益擁護の姿勢である。しかし、貿易の自由化によって消費者が大きな利益を得ることを忘れてはならない。

国際価格よりも高い農産物価格で消費者に負担させている 4 兆円の農業保護 (OECD 算定) は、消費税の 1.6% に相当する。つまり、国民は知らないうちに 5% に 1.6% を加えた 6.6% の消費税の負担をしていることになる。これは不透明で逆進的な負担である。

この 4.0 兆円は国産農産物に対してのみ消費者が負担している部分である。外国産農産物にも関税や課徴金が課されて、国産農産物と均衡する価格になっているので、消費者は外国産農産物に対しても内外価格差部分を負担している。実際の消費者負担は 4.0 兆円よりも大きい。小麦を例にとると、国産の供給量は消費量の 14% であるから、消費者は 86% の外国産小麦についても国産小麦と同様の負担をしている。小麦、牛肉、砂糖だけで、消費者は 2000 億円の関税を負担している。国産農産物についての消費者負担を財政負担による直接支払いに置き換えると、外国産農産物に対する負担は財政負担に置き換える必要なく消滅する。



TPP が実現して食料品価格が低下すれば、消費者は価格低下と消費量の増加の 2 つの利益を得ることができる。これはリーマンショックや東日本大震災で職を失ったり、所得が減少した人たちには、朗報となろう。

なお、TPP で食料品の価格が下がれば、買い控えが起きて需要が減少し、デフレが悪化するという議論がある。しかし、テレビのような耐久消費財と異なり、毎日食べなければ生きていけない食料品については、買い控えは起きない。

## 2. 農業再生と TPP

### (1) 食料安全保障とは何か？

マスコミなどで食料危機が唱えられるが、我々日本人のどれだけの人が食料危機が起きていると実感しているのだろうか。

2008 年に小麦、とうもろこし、大豆などの国際価格が 2006 年秋に比べ 3 倍以上高騰し、

フィリピンなどで大変な食料危機が発生した。この時、2010 年を 100 とした日本国内の食料品の消費者物価指数は 98 から 102 へとわずか 4 ポイント上昇しただけだった。この時もメディアは食料危機が起きると盛んに報道したが、そのような実感を持った人はいなかったはずだ。確かに、小麦の値段が上がったので、パンやスパゲッティの価格もやや上昇し消費が減少したが、米の価格が相対的に安くなったので、米の消費が増加した。消費者物価指数はその後低下し、国際価格が上がっている現在でも 2011 年 7 月の数値は 99 となっている。とても食料危機を実感できる数字ではない。

なぜ、穀物の国際価格が上がっても食料品価格は上昇しないのだろうか。

一つは、政府が小麦を輸入して製粉メーカーに販売していることに原因がある。国産の小麦生産コストは極めて高い。このため、政府は外国産麦を安く輸入して国内の製粉メーカーに高く販売することで得られた差益で、国内の小麦生産者に製粉メーカーへの販売価格とコストの差を補てんしている。つまり、パンやスパゲッティの原料となる小麦の価格はもともと国際価格よりも高くなっているのだ。国際価格が上がるとどうなるか。もちろん差益を獲得するために外国産麦の製粉メーカーへの販売価格も上げられるが、この価格と国産小麦生産コストの差の補てん額も縮小するので、それほど製粉メーカーへの販売価格を上げる必要はない。具体的な数字で示そう。2005 年と 2008 年を比較すると、外国産麦の輸入価格はトン当たり 27,955 円から 62,598 円へ 2.2 倍に上昇しているが、製粉メーカーへの販売価格は 48,097 円が 72,893 円へ 1.5 倍に増えただけである。

もう一つは、穀物などの農産物価格の食料品価格に占める割合が低いことである。国内の飲食料の最終消費額は 2005 年で 73.6 兆円。このうち農水産物は国内生産 9.4 兆円、輸入 1.2 兆円、合計 10.6 兆円にすぎない。輸入トウモロコシは牛や豚などの畜産物の飼料、大豆は食用油、醤油などの原料、小麦はパンやスパゲッティなどの原料であり、輸入農水産物の一部である。したがって、この価格が 3 倍になっても、最終食料品価格には大きな影響を与えない。

農林水産省は世界の農産物価格が 20~30% 上昇するとして食料危機を煽るが、この程度の価格上昇で、経済大国日本が食料を買えなくなることはない。逆にいうと、食料を買えないという危機を生じさせないためにも、TPP に参加して経済力を維持すべきなのだ。

東日本大震災は、食料の重要性を改めてわれわれに教えてくれた。物流が途絶している被災地では、食料品自体が手に入らない状態となった。被災地から遠く離れた東京でも、一部の消費者は食料を買い占めた。他の物資と異なり、食料は、人間の生命・身体の維持に不可欠なものなので、わずかの不足でも、人々はパニックになる。平成の米騒動の際は、75 年前の大正の米騒動の時より食生活に占める米の比重は大幅に低下しており、また、パン等他の食料品は潤沢にあったにもかかわらず、米が足りないというだけで、社会問題化した。

日本で生じる食料危機とは、お金があっても、物流が途絶して食料が手に入らないという事態である。今回これは震災で生じたし、最も重大なケースは、世界全体では食料生産能力が十分あったとしても、日本周辺で軍事的な紛争が生じてシーレーンが破壊され、海外から

食料を積んだ船が日本に寄港しようとしても近づけないという事態である。これに対処するためには、一定量の備蓄と国内の食料生産能力を確保しておかなければならない。

世界全体では食料生産能力が十分あるはずだから、食料危機を論じる必要がないという主張も誤りである。世界で食料が潤沢にあっても、輸送の途絶で入手できない場合があるのである。

日本人にとって「水と安全はタダだ」という言葉がある。今回の震災や原子力発電所の事故に対しては、その道の「専門家」と言われる人たちから「想定外」という言葉が頻繁に発せられた。しかし、日本が戦争に巻き込まれることが可能性としては少なく、想定外だからといって、防衛力を持つ必要がないという人は少ないだろう。発生の可能性としては低くても、生じたときには国民の生命そのものに危害が及ぶほど被害が重大なものであれば、それを「想定外」としてはならないのである。食料も同じである。日本のような食料輸入国で軍事的な危機が生じているときには、食料の輸入も行えないので、必ず食料危機も発生する。

## (2) 誰のための食料安全保障か？

ところで、食料安全保障とは、誰のための主張なのだろうか。1918年、米価高騰のなか米移送に反対して暴動を起こしたのは、魚津の主婦であって農家ではなかった。終戦後の食糧難の際、食料の買出しのため着物がひとつずつ剥がれるようになる「タケノコ生活」を送ったのは、都市生活者であって農家ではなかった。近くは1993年の平成の米騒動の際、スーパーや小売店に殺到したのは主婦であって農家ではなかった。

それなのに、農家団体である農協の強い要求により、2000年に今後10年で40%の食料自給率を45%に引き上げる計画が、(民主党政権になってからはこれを50%へと引き上げる計画が、)閣議決定されている。消費者団体よりも農協のほうが、食料自給率の向上、食料安全保障の主張に熱心である。農協の主張の裏には、農業保護の維持・拡大がある。

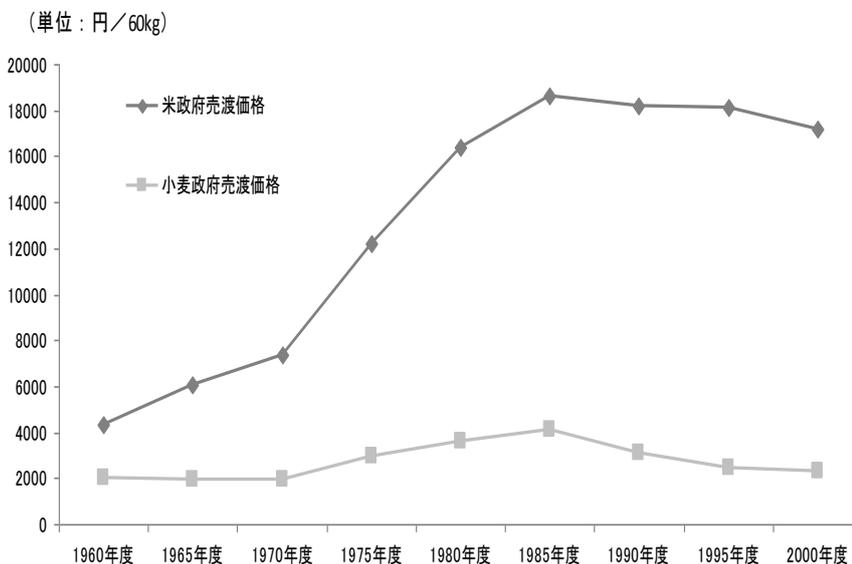
食料自給率向上目標はもう15年近く掲げられているが、一向に上がる気配さえ見えない。目標値に近づく気配すらないばかりか、逆に2010年度には40%から39%に低下し、遠ざかっているのである。普通の行政だったら、数値目標をかかげながらくも長期にわたり達成できなければ、責任問題が生じるはずである。しかし、農林水産省は目標未達成の責任を取ろうとしないばかりか、これを恥じる様子さえない。なぜだろうか？農林水産省にとって、食料自給率が上がれば、農業保護の根拠が弱くなって困るのである。農林水産省の本音は食料自給率が低いままの方がよいのだ。食料自給率向上は農業予算獲得のための方々にすぎないからだ。

それどころか、農林水産省やJA農協は、食料自給率向上を唱えながら、自給率を下げてもよいという政策を採っている。

自給率低下は食生活の洋風化のためであるというのが農林水産省の公式見解であるが、国内で供給できる米の需要が減少し、外国から輸入する麦(パン、スパゲッティ)の需要が増加することを見通していたのであれば、米価を下げて需要を拡大し、麦価を上げて消費を抑

制すべきだった。しかし、下の図が示すように、国産米冷遇、外国産麦優遇という正反対の政策が採用された。

### 米麦の政府売渡し価格（消費者価格）の推移



また、農業界の利益を反映して、政府は、WTO ドーハ・ラウンド交渉では、高関税の大幅な削減を回避する代償として、低い関税率で輸入される関税割当て数量（ミニマム・アクセス）をさらに拡大してもかまわないという対処方針を採っている。これは食料自給率を確実に低下させる。WTO 交渉での対処方針は、食料自給率向上の閣議決定に反している。農協が食料自給率を犠牲にしてまでも守りたいのは、高い関税に守られた国内の高い農産物価格である。農業を保護するためには、消費者に負担や犠牲を強いてもかまわないとする立場に他ならない。

我が国にとって食料安全保障とは、海外から食料が来なくなったときに、どれだけ自国の農業資源を活用して国民に必要な食料を供給できるかという問題である。このとき必要な農業資源、特に農地が確保されていなければ飢餓が生じる。

戦後、人口わずか 7000 万人で農地が 500 万ヘクタール以上あっても飢餓が生じた。農地は 1961 年に 609 万ヘクタールに拡大し、その後も公共事業等により 105 万ヘクタールの農地造成を行っている。714 万ヘクタールあるはずなのに、現実には 459 万ヘクタールの農地しかない。現在の水田総面積とほぼ同じ 250 万ヘクタールもの農地が、耕作放棄や宅地などへの転用によって消滅したのである。小作人に転用させて莫大な利益を得させるためではなく、農地を農地として利用させるために農地改革は実施されたはずなのに、小作人に開放した 194 万ヘクタールをはるかに上回る農地が潰されてしまった。

農家は潤ったが、農業は衰退し、食料安全保障に赤信号が灯っている。現在ある農地では、肥料や農薬も十分にあり、天候不順もないという条件に恵まれた場合に、イモと米だけ植え

てやっと日本人が生命を維持できるだけである。不作になれば、餓死者が出る。

農業界は農業保護を維持したり増やそうとするときだけ、食料安全保障の主張を利用してきた。だから、農業界は、高い農産物価格やそのために必要な関税という農業保護を確保しようとする、それと矛盾する食料自給率向上という主張は振り捨ててしまし、食料安全保障の基礎となる農地を転用・潰廃してきたのである。しかし、不思議なことに、こうした農業界の欺瞞を我が国の消費者団体が指摘することはまれである。

### (3) 農業の振興を妨げてきた農政

これまで、輸入数量制限や米の 778%という関税に代表される異常に高い関税で国内農産物市場を外国産農産物から守ってきた。にもかかわらず、農業が衰退するという事は、その原因が海外ではなく国内にあるということの意味している。しかも、それは農業を振興するはずの農政そのものだった。

所得は、価格に生産量をかけた売上額からコストを引いたものであるから、所得を上げようとするれば、価格または生産量を上げるかコストを下げればよい。農産物のコストは、1ha 当たりの肥料、農薬、機械などのコストを 1ha 当たりどれだけ収穫できるかという単位面積当たりの収量（単収）で割ったものである。コストを下げる方法としては、規模拡大による 1ha 当たりのコスト削減と単収向上の 2 つがある。

我が国農政は、コストを下げるのではなく食管制度の下で米価を上げて農家所得を向上させた。総農地面積が一定で一戸当たりの規模が拡大すると、農家戸数は減少する。組合員の圧倒的多数が米農家で、農家戸数を維持したい農協は、農業の構造改革に反対した。少数の主業農家ではなく多数の兼業農家を維持する方が、農協にとって農外所得や農地転用利益の農協口座への預け入れなどを通じた農協経営の安定や政治力維持につながるからである。食管制度の時代、農協は生産者米価引き上げのため一大政治運動を展開した。

農協の思惑通り、1960 年代以降の生産者米価引き上げによって、本来ならば退出するはずのコストの高い零細農家も、小売業者から高い米を買うよりもまだ自分で作った方が安いので、農業を継続してしまった。零細農家が農地を出してこない、専業農家に農地は集積せず、規模拡大は進まなかった。主業農家の販売シェアは、野菜や酪農では 8 割、9 割を超えているのに、米だけが 4 割にも満たない。農業で生計を立てている農家らしい農家が、コストを引き下げて収益をあげようとする途を農政が阻んでしまったのである。

米価引き上げによって、消費は減り生産は増えたので、米は過剰になり 40 年も減反している。食管制度が 1995 年に廃止されて以降、米価は生産量を制限する減反政策によって維持されている。減反は生産者が共同して行うカルテルである。しかし、およそカルテルというものは、カルテル参加者に高い価格を実現させておいて、その価格で制限なく生産するカルテル破りのアウトサイダー生産者が必ず得をする。拘束力のあるカルテルが成立するためには、アウトサイダーが出ないよう、アメかムチが必要となる。現在、年間約 2000 億円、累計総額 7 兆円の補助金が、他産業なら独禁法違反となるカルテルに、農家を参加させるためのアメと

して、税金から支払われてきた。国民は高い米価という消費者負担と減反補助金という納税者負担の二重の負担をしている。

今では、減反面積は今では 100 万ヘクタールと水田全体の 4 割に達している。500 万トン相当の米を減産する一方、500 万トン超の麦を輸入するという食料自給率向上とは反対の政策が採り続けられている。減反政策が導入されるまで増加してきた水田は減反開始後一転して減少し、100 万ヘクタールの水田が消滅した。戦前農林省の減反政策案に反対したのは食料自給を唱える陸軍省だった。真の食料自給は減反と相容れない。農業界が唱える多面的機能の主張も、そのほとんどは水田の機能なのに、減反によって水田を水田でなくしてしまう政策が採り続けられている。

#### (4) 日本の農業保護の特徴

こうして高い価格で農業を保護するという農政が出来上がった。高い価格を維持するためには高い関税が必要となる。貿易自由化に対して農業界が常に反対するのは、この我が国の特異な農業保護のやり方に原因がある。

OECD（経済協力開発機構）が開発した PSE（生産者支持推定量）という農業保護の指標は、財政負担による「納税者負担」の部分と、国内価格と国際価格との差（内外価格差）に生産量かけた「消費者負担」の部分 — 消費者が高い国内価格を農家に払うことで農家を保護している額 — から成る。各国の PSE の内訳をみると、消費者負担の部分の割合は、1986～88 年の、アメリカ 37%、EU86%、日本 90%に比べ、2009 年ではアメリカ 15%、EU24%、日本 84%（約 4.0 兆円）となっている。アメリカや EU が価格支持から財政による直接支払いに移行しているにもかかわらず、日本の農業保護のほとんどは依然価格支持で、消費者が負担している。国際価格よりも高い国内価格を農家に保証するため、多くの品目で 200%を超える高関税を設定している。これに対し、米国や EU は直接支払いという補助金で農家を保護しているために高い関税は必要ない。

なお、日本の平均関税率は 12%であり、韓国 62%や EU よりも低く、農産物については既に解放された国であるという主張が行われている。しかし、この平均関税率の計算には、米等の高関税品目は含まれていない。100%以上の関税のタリフライン（品目）は 125 品目で、全農産物のタリフライン 1332 の 9.4%を占めている。

#### (5) 価格支持か直接支払いか（消費者負担か財政負担か）

価格支持は消費者負担、直接支払いは財政負担による農家保護である。消費者負担型の政策の場合、消費者は、関税がゼロであれば国際価格で購入できたのに、関税があるために高い価格で国産農産物を購入せざるを得ない。しかし、消費者は、この内外価格差に相当する負担を行っていることを認識しながら、農産物を購入しているわけではない。いうなれば、こっそり消費者のポケットから負担させているのである。

これに対し、財政負担型の政策は、負担と受益との関係が国民の前に明らかになる。農業

(表) 日・米・EUの政策比較

国 項目	日本	アメリカ	EU
生産と関連しない直接支払い	×	○	○
環境直接支払い	△ (限定した農地)	○	○
条件不利地域直接支払い	○	×	○
減反による価格維持+直接支払い (戸別所得補償政策)	●	×	×
1000%以上の関税	こんにゃくいも	なし	なし
500-1000%の関税	コメ、落花生、 でんぷん	なし	なし
200-500%の関税	小麦、大麦、 バター、 脱脂粉乳、豚肉、 砂糖、雑豆、生糸	なし	バター、砂糖 (改革により 100%以下に引下 げ可能)

(注) ○は採用、△は部分的に採用、×は不採用、●は日本のみ採用

が農産物の生産以外に果たす水資源の涵養や洪水防止の機能を多面的機能という。農業界が主張する多面的機能や食料安全保障に国民の支持があるのであれば、国民は財政によって必要な負担を行うことに賛成するはずである。

また、消費者負担による価格支持は、貧しい消費者も等しく負担する逆進的なものであるのに対し、財政負担による直接支払いという手法は、累進課税制度の下では裕福な者が多く負担する公平なものである。

経済政策の基本は問題の根源にターゲットを絞ることである。価格支持はすべての農家に広く薄く効果が及ぶのに対し、直接支払いは、受益の対象を政策支援が必要な農業者に限定することができる。農家の所得支持が問題ならば、勤労者世帯よりも高い所得を確保している兼業農家まで、所得補償する必要はない。また、規模を拡大してより効率的な農業を実現したいと考えるのであれば、規模拡大の意欲がない農家にまで、対策を講じる必要はない。対象を限定することによって、農業保護を従来の消費者負担額より少ない額で財政負担に置き換えることが可能となるばかりか、これによってコスト・ダウンを図ることができれば、必要な財政負担をさらに圧縮することが可能となる。

(6) TPP で農業は壊滅するのか？

TPP (環太平洋パートナーシップ協定) に参加すると農業は壊滅すると叫ばれている。

1993 年に妥結したウルグアイ・ラウンドでは、一定量以上輸入しないという数量制限を、関税に置き換えるという関税化が大問題だった。関税では輸入を止められないと言われた農家は、関税化すると農業は壊滅すると叫んだ。

しかし、関税化したのが何の影響もなかった。約 2000% のコンニャクイモをはじめ、200% を超える高い関税を設定したからだ。来日したガット事務局長が、内外価格差を関税に置き換えるだけでいいので、1000% 以上の関税でもよいと言っていたのだが、農家には伝わらなかった。唯一例外扱いをした米は、関税化すれば消費量の 5% ですんだミニマム・アクセス (低関税の輸入枠) を 8% に拡大された。この負担に耐えかねて、1999 年米も関税化した。しかし、関税化が遅れたペナルティとして、ミニマム・アクセスは 5% ではなく、7.2% とされた。

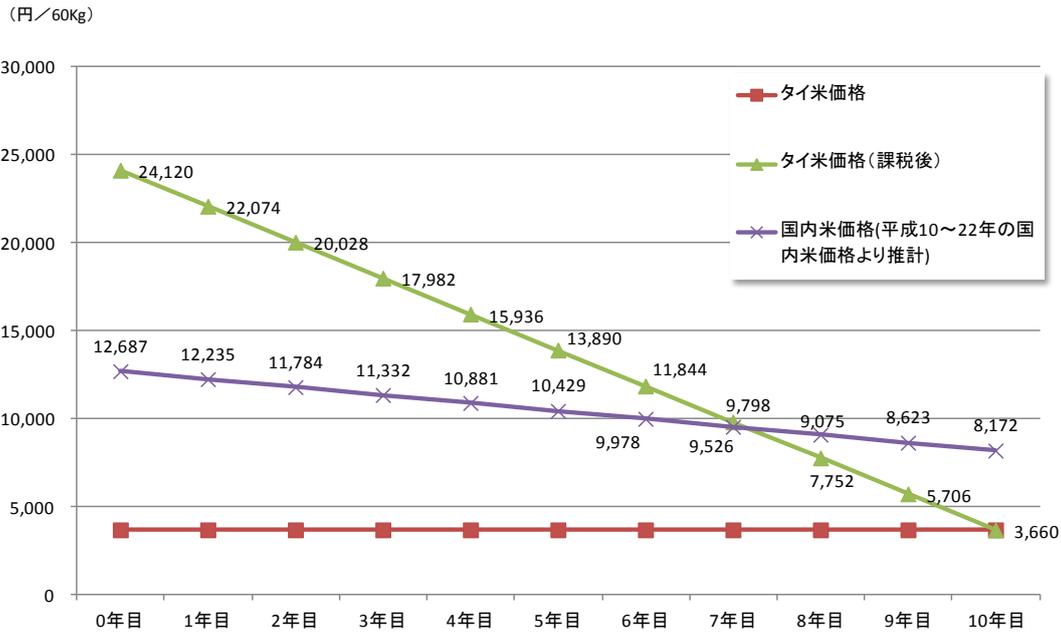
今回はどうか？ TPP 反対集会に参加したネギ農家が、ネギの関税が 3% だと知らなかったことが報道された。花の関税はゼロである。農業産出額の半分以上の品目は、関税はわずかなので、なくなっても影響ない。

高い関税も 10 年かけてなくしていけばよいのに、TPP 参加と同時にゼロになると伝わっている。米の関税は 60 キログラム (1 俵) 当たり 20,460 円 (778% という数字はこれをタイ米と比較して従課税に換算した架空の数字) である。現在の米価を前提としても、中国産米やカリフォルニア米との 3,000 円程度の内外価格差が影響を受けるのは、9 年後に過ぎない。

国内ではあられ・せんべい等の加工用に輸入されているタイ米 3,660 円 (2008 年輸入価格) と比較しても、毎年同額が削減されれば 5 年後でも 10,230 円であるので、関税賦課後の輸入米の価格は 13,890 円となる。これは現在の日本米の価格 13,000 円を上回る。仮に、タイ米が日本米と同品質であったとしても、この 10 年間の日本米の価格低下のトレンドを考慮すると、次の図が示すように、TPP 参加の影響が生じるのは、参加後 8 年目以降である。それまでの間に、減反廃止、規模拡大、品種改良等による単収向上で、競争力を十分に強化しておくことができるし、仮に輸入によって国内価格が低下したとしても、低下分を直接支払いする政策をとれば、関税撤廃によっても影響は生じない。または、セーフガード措置を講じればよい。

1993 年の EU の穀物価格引き下げは飼料用の需要という新しい需要を取り込んだ。米国からの輸入飼料用穀物を域内穀物で代替したことなどから、穀物消費量は 23.5% 増加し、膨大に積み上がっていた在庫量は 3,330 万トンから 270 万トンまで 92% も減少した。価格を下げると、別の需要を取り込むことができるようになる。日本にとってそれは「輸出」である。

米だけではない。和牛肉は、コウベ・ビーフという名前がつくなど世界で味の良さを評価されている。人工授精による F1 (乳牛と和牛の交雑種) 生産から、酪農家が飼育する乳牛を利用して受精卵移植による和牛生産を増加させれば、輸出による市場拡大が可能となる。これは肉用牛農家だけでなく酪農家にもメリットが及ぶ。牛乳についても、20 年以上も前から



北海道の生乳は都府県にタンカーで輸送されている。過去最大だった2003年で生乳53万トンである(2010年は39万トン)。これ以外に、北海道でパッキングした飲用乳が都府県に移出されている。こちらは、過去最大だった2008年で33万トンである(2010年は28万トン)。日本から、韓国、台湾、中国などの近隣諸国への牛乳の輸出ができないわけがない。

野菜、果物については、既に先進的な農業者が積極的に輸出を展開している。北海道の小麦等の畑作物は、日本の国内ではコストが低い、国際的にはコストが高い。北海道の小麦の生産コスト(トン当たり12万円)は輸入小麦の価格(4~5万円)を大幅に上回っている。北海道の畑作を野菜作に転換させ、本格的に輸出の途を探るべきである。現在の作物に応じた直接支払いを改め、農地の上に何を作付しても単一の額の直接支払いを交付するという仕組みに転換することによって、このような作物転換を推進することができる。食料安全保障のためには、農地資源を維持することが重要で、何を植えるかは重要ではない。花の生産は食料自給率には貢献しないが、農地の維持を通じて食料安全保障には貢献する。多額のコストを払って、北海道の畑作を維持する必要はない。また、これによって過大な財政負担の軽減を図ることが可能となる。構造改革や直接支払いによって、高品質の我が国農畜産物に価格競争力がつけば、鬼に金棒である。

(7) 100年前と変わらない議論

現在の農協と同じく、100年前も、地主階級は高関税による農業保護を主張した。地主には収穫物の半分の米が小作料として集まった。寄生化していた地主勢力は、農業の生産性を向上させて農業所得を増加させるという方法ではなく、米の供給を制限することにより米価を引き上げ、彼らに集まった米を売却し利益を増やそうとした。具体的には朝鮮、台湾とい

う植民地からの米の輸入を制限しようとしたのである。国防強化を口実として食料の自給が必要であると主張された。食料自給率向上、食料安全保障、高関税の確保、いずれも現在の農協、農業界の主張と同じである。地主階級が高関税導入のために政治活動を行った“農会”組織が、現在の農協の母体の1つとなったことからすれば、これはある意味で当然のことである。

これに対し、柳田國男は次のように反論して、農業の構造改革を提言した。「旧国の農業のとうてい土地広き新国のそれと競争するに堪えずといふことは吾人がひさしく耳にするところなり。然れども、之に対しては関税保護の外一の策なきかの如く考ふるは誤りなり。吾人は所謂農事の改良を以て最急の国是と為せる現今の世論に対しては、極力雷同不和せんと欲するものなり。今の農政家の説はあまりに折衷的なり、農民が輸入貨物の廉価なるが為め難儀するを見れば、保護関税論をするまでの勇氣はあれども、保護をすればその間には競争に堪えふるだけの力を養い得るかと言へば、恐らくは之を保障するの確信はなかるべし」。柳田は、農業所得の向上は農業の効率化・生産性向上によるべきであって、消費者の家計を考えるのであれば、外国米を入れても米価が下がるほうがよいと主張したのである。柳田から1961年農業基本法を作った農政本流の人たちには、農産物価格を上げ消費者の負担を増大させることで、農業を保護してはならないという信念があった。

柳田の論文の中で、旧国とは日本、新国とはアメリカ、農事の改良とは農業の効率化や構造改革のことである。現在でも、農業界によって、日本農業は米国や豪州に比べて規模が小さいので、コストが高くなり競争できないという主張がなされている。農家一戸当たりの農地面積は、日本を1とすると、EU9、米国100、豪州1902である。

規模が大きい方がコストは低下することは事実である。しかし、規模だけが重要ではない。この主張が正しいのであれば、世界最大の農産物輸出国アメリカもオーストラリアの19分の1なので、競争できないはずである。これは、各国が作っている作物の違いを無視している。アメリカは小麦、大豆やとうもろこし、オーストラリアは牧草による畜産が主体である。米作主体の日本農業と比較するのは妥当ではない。米についての脅威は主として中国から来るものだが、その中国の農家規模は日本の3分の1に過ぎない。また、同じ作物でも面積当たりの収量（単収）や品質に大きな格差がある。フランスの小麦の単収はアメリカの3倍なので、フランスの100ヘクタールの農家の方がアメリカの200ヘクタールの農家より効率的となる。

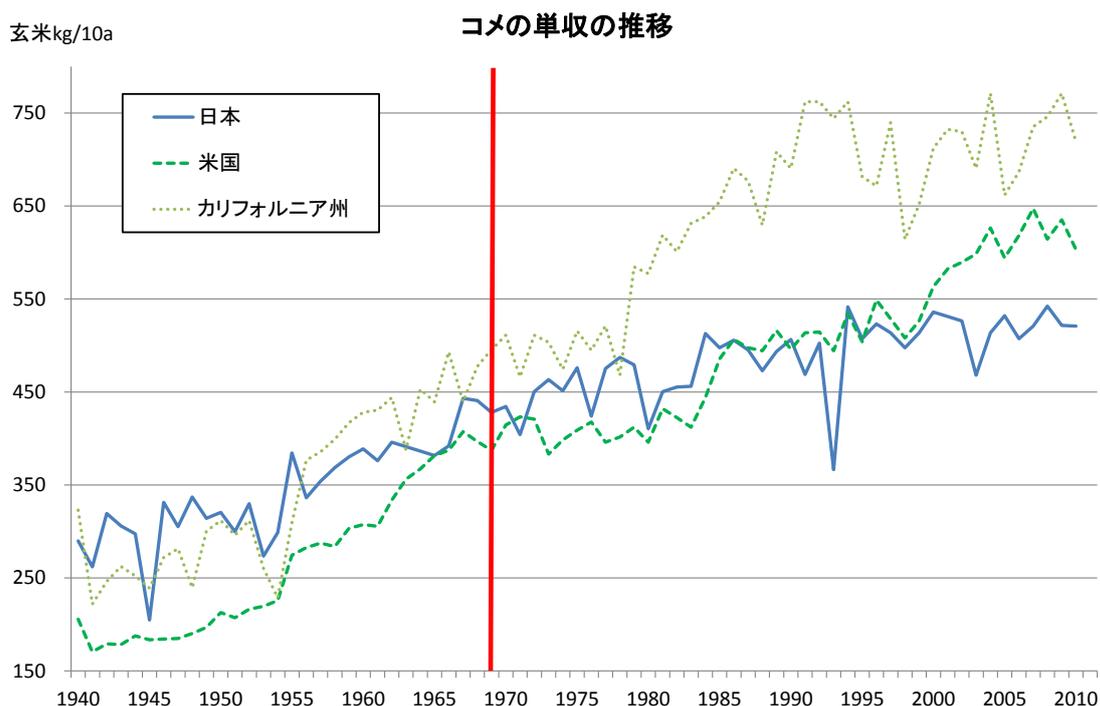
米にはジャポニカ米、インディカ米の区別があるほか、同じジャポニカ米でも、品質に大きな差がある。国内でも、同じコシヒカリという品種でも、新潟県魚沼産と一般の産地のコシヒカリでは、1.7~1.8倍の価格差がある。国際市場でも、日本米は最も高い評価を受けている。現在、香港では、商社からの卸売価格（kg当たり）は、同じコシヒカリでも日本産380円、カリフォルニア産240円、中国産150円、中国産一般ジャポニカ米100円となっている。品質の劣る海外の米と日本米の価格を比較することは、ベンツのような高級車と軽自動車を比べるようなものである。ベンツのような高級車は軽自動車のコストでは生産できない。高

品質の製品に、それなりのコストがかかるのは当然である。

#### (8) 望ましい政策

TPP で農業が壊滅的な打撃を受けると主張されるが、農産物価格が低下しても、アメリカや EU のように農業生産者に対して直接支払いという補助金を交付して生産量を維持すれば、生産者も不利益を受けない。また、こうすれば、水資源の涵養、洪水の防止など農業が農産物生産以外に果たしている多面的機能も維持できる。

米については、減反の廃止により米価を下げれば兼業農家は農地を出してくる。主業農家に限って直接支払いを交付すれば、その地代負担能力が上がって、農地は主業農家に集積し、規模が拡大する。総消費量が一定の下で単収が増えれば、米生産に必要な水田面積は縮小し、減反面積が拡大し、減反補助金が増えてしまうので、単収向上のための品種改良は、行われなくなった。日本の米単収がカリフォルニア並みになれば、大規模農家の米生産費 6,000 円は 4,300 円とタイ米の価格に近い水準まで低下する。規模拡大と単位面積当たりの収穫量の増加によってコストをさらに低下できれば、米産業を輸出産業に転換できる。



中山間地域のような条件不利地域についてはどうするのか？ 傾斜地が多く条件が不利と思われてきた中山間地域農業にも可能性がある。農業は季節によって農作業の多いときと少ないとき（農繁期と農閑期）の差が大きいため、労働力の通年平均化が困難だという問題がある。米作でいえば、田植えと稲刈りの時期に労働は集中する。農繁期に合わせて雇用すれば、他の時期には労働力を遊ばせてしまい、コスト負担が大きくなる。しかし、中山間地域

の標高差等を利用すれば田植えと稲刈りにそれぞれ2~3カ月かけられる。日本の稲作の平均的な規模は1ha程度であるが、中国地方や新潟県の典型的な中山間地域において、夫婦2人で10~30haの耕作を実現している例がある。また、日本は南北に長い。砂糖の原料であるサトウキビとビートを同じ国で生産できる国は少ない。この特性を活かし、日本各地に点在する複数の農場間で機械と労働力を移動させることで、作業の平準化を実現している企業の経営もある。

このように、中山間地域農業には可能性があるが、一気に全地域で大規模農業を実現することは容易ではないだろう。中山間地域については2000年度筆者が農林水産省地域振興課長時代に導入した中山間地域等直接支払いで対応すればよい。これは傾斜農地と平坦な農地のコスト差を算出し、その8割を単価とした。しかし、筆者が10年以上前に単価を設定してから、一度も米生産費調査による単価の再計算は行われていない。再計算をすれば単価は増額となるはずである。もちろん、中山間地域等直接支払いは条件不利性の補正のためのものなので、他の政策目的のための別の直接支払いも受けることは可能である。EUの農家は、条件を満足していれば、価格を引き下げた代償としての単一支払いという直接支払い、環境直接支払い、条件不利地域直接支払いの3つの直接支払いを受領している。

また、兼業農家がいなくなれば地域は崩壊すると主張される。主業農家のコストが下がり収益が増えれば、地代が上昇し農地の出し手の兼業農家も利益を受ける。ビルの大家への家賃がビルの補修や修繕の対価であるのと同様、農地に払われる地代は地主が農地や水路等の維持管理を行うことへの対価である。かれらは農業のインフラ整備を担当しているのであって、農業から縁を切った存在ではない。地主には地主の役割があるのである。実際には、中山間地域において高額の地代・配当を地権者に支払っていることが中核的農業者への労賃比率の低下を招き、中山間地域農業の存続を危うくさせている。健全な店子（農家）がいるから家賃によってビルの大家（地主）も補修や修繕ができるのである。店子が疲弊すればビルの維持管理すらできなくなる。

農協が主張する「集落営農」も、リーダーや担い手がいなければ、一時的な補助金の受け皿にはなりえても、農業経営としては機能・永続しない。集落営農といってもコアとなる担い手が成長しなければ、先行きに赤信号が点滅するだけである。

よく農協は6割の生産シェアを持つ兼業農家がいなくなれば食料供給に不安が生じると主張するが、零細農家が退出した後の農地は主業農家が引き取ってより効率的に活用するので、食料供給にいささかも問題は生じない。40年間で酪農家の戸数は40万から2万に減少したが、牛乳生産量は200万tから800万tへ拡大している。米農家と異なり、この間、農協が酪農家戸数の減少を問題視したことはなかった。米でも北海道では農家が退出したあとは主業農家が引き受けてきた。広大な北海道で農外所得を得ようとする離村するしかない。こうして北海道では離村した農家の跡地を残った農家が引き取って順調に規模拡大が進んだ。パートタイマーが退出した後をフルタイマーが引き受ければ、食料供給力はより強化される。零細兼業農家の維持が必要だというのは、農協組織の維持のためだろう。

### (9) 農業こそ TPP が必要

現在の価格でも、台湾、香港などへ輸出している生産者がいる。世界に冠たる品質の米が、生産性向上と直接支払いで価格競争力を持つようになると、鬼に金棒である。

米の生産は 1994 年の 1200 万トンから 2011 年には 840 万トンへ 30%も減少した。これまで高い関税で守ってきた国内の市場は、今後高齢化と人口減少でさらに縮小する。日本農業を維持、振興しようとする、輸出により海外市場を開拓せざるを得ない。

しかし、国内農業がいくらコスト削減に努力しても、輸出しようとする国の関税が高ければ輸出できない。人口減少時代で国内の農産物市場が縮小する中で、農業界こそ貿易相手国の関税を撤廃し輸出をより容易にする TPP などの貿易自由化交渉に積極的に対応しなければ、日本農業は衰退するしか道がない。

アメリカや EU は直接支払いという鎧を着て競争している。日本の米だけが徒手空拳で競争する必要はない。減反廃止と主業農家に対する直接支払い、これが正しい政策である。政府からの直接支払いという補助金でコストを下げていけば、国内生産を維持して多面的機能を確保したうえで、関税撤廃による安い農産物価格のメリットを消費者は受けることができる。

守るべきは農業であって、関税という手段ではない。国内で正しい政策をとれば、例外の要求という苦しい交渉をする必要はなくなる。守りの要素をなくせば、投資や海賊品のとりしまりなどの攻めるべきところを攻めることができる。これが日本のリーダーが語るべきこの国の国益ではないだろうか。