

ちいさく一歩踏み出した

― 解体的な改革案突きつけられた農協 ―

五月に政府規制改革会議がまとめた農協改革案によって、農協がTPPに反対するのは難しくなるであろう。改革案が実現するためには長い時間がかかるかも知れないが、農業振興のため是非とも必要な構造改革である。

山下 一仁

▶ キヤノングローバル戦略研究所
研究主幹

これまで日本が行った通商交渉では、常に農業が障害となった。

ガットウルグエイラウンド交渉では、全ての非関税障壁を関税に置き換えるという 包括的関税化に対し、コメだけでなく麦、乳製品、豚肉、でんぷんなど輸入数量制限や最低輸入価格制度の下にある品目は全て例外を要求した。最終的にはコメだけ低関税の輸入枠を拡大するという代償を払って、関税の特例措置を講ずることとした。

WTO（世界貿易機関）に移行した後のドーハラウンド交渉においても、関税の大幅削減の例外品目

をいかに多く確保するかに、多大な労力が費やされた。そのためには低関税の輸入割当枠を拡大するという代償を払わなければならなかったが、その結果政府が掲げる食料自給率向上が実現できなくなることも厭わなかった。

本来関税の撤廃が要求される自由貿易協定締結交渉でも、農産物関税の維持が譲れない一線となってしまう結果、相手国の工業製品に対する関税を削減・撤廃することとは、困難となった。ベトナムとの自由貿易協定でも、八〇%近い自動車の関税は手つかずに維持されている。

TPP交渉参加後、自民党や国会の農林水産委員会は、コメ、麦、

牛肉・豚肉、乳製品、砂糖などを関税撤廃の例外とし、これが確保できない場合は、TPP交渉から脱退も辞さないと決議した。しかし、これらの農産物の生産額は四兆円程度で、自動車産業の一三分の一に過ぎないのに、それが日本のTPP交渉を左右している。農産物については関税の現状維持や限定的な削減にとどまる結果、アメリカの自動車関税は長期間維持されることとなり、韓国との間で競争条件に大きな差がついている状態を改善することはできなくなっ

ている。

関税で守っているのは、国内の高い農産物≡食料品価格である。例えば、消費量の一四%に過ぎない国産小麦の高い価格を守るために、八六%の外国産麦についても関税を課して、消費者に高いパンやうどんを買わせている。消費税増税には、貧しい人が高い食料品を買うことになる逆進性が問題だとして、多くの政治家は反対した。その一方で、関税で食料品価格を吊り上げている逆進的な農政を維持することは、政治家にとって国益なのである。アメリカやEUは、財政から直

接支払いを農家に交付することで、消費者には低い価格で農産物を供給しながら、農業を保護する政策に切り替えている。関税がなくなれば、農家は影響を受けない。

しかし、農業界のTPP反対論者は、関税による消費者負担を財政負担に置き換えるなら、巨額な負担が必要となると主張する。こうした主張は、現在、消費者に多額の負担を強いていると白状していることに他ならない。しかも、先ほどの小麦の例のように、消費者は輸入している外国産農産物にも高い価格を払っているので、消費者負担はこれよりもさらに大きい。

もし、国内農産物価格と国際価格との差を直接支払いで補てんすれば、消費者にとっては、国内産だけでなく外国産農産物の消費者負担までなくなるという大きなメリットが生じる。

コメについては、四〇〇〇億円もの税金を使って農家に減反に参加させることにより、供給を減少させ、主食であるコメの値段を上げて、六〇〇億円を超える消費者負担を強いている。一兆八〇〇

〇億円のコメ生産に対して、国民は、納税者として消費者として二重の負担をしており、その合計は一兆円を超える。減反を廃止してその補助金の一部を減反廃止による価格低下で影響を受ける農家への補償に切り替えれば、少ない財政負担で済むだけでなく、これまで国民に負担させてきた膨大な消費者負担は消えてなくなる。

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。これに合わせて生産すると、日本農業は安楽死するしかない。日本農業を維持、振興しようとするなら、輸出により海外市場を開拓せざるを得ない。その際、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。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。その際の正しい政策は、減反廃止による価格引下げと主業農家に対する直接支払いである。国益として守るべきは農業であって、関税という手段ではな

い。しかし、わが国では、そのような農政改革は困難である。

日本農業の発展を阻害するもの

日本が価格支持から直接支払いに移行できないのは、アメリカやEUになくて、日本にあるものがあるからである。高い農産物価格を必要とするJA農協である。

農協は戦後政治の上で最大の圧力団体である。農地改革で多数の小作人に農地の所有権を与えたため、農村は保守化した。この農村を組織したのが、農協だった。農協が動員する票は自民党を支え、自民党は農林水産省の予算や組織の維持や増加に力を貸し、農協は米価や農協施設への補助金などでメリットをよける。農政トライアングルが成立した。水田は票田となり、農村を基盤とする自民党の長期安定政権が実現した。

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。政府がコメを

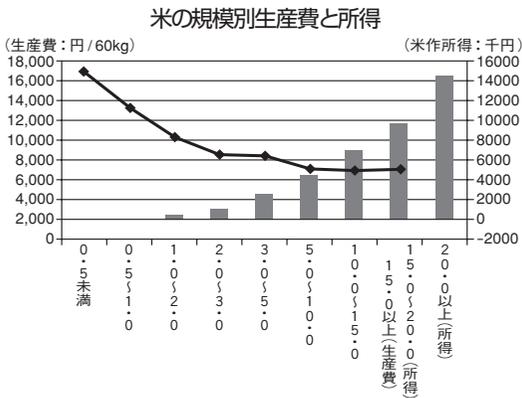
買い入れた食糧制度の時代、農協は米価引上げの一大運動を展開した。一九九五年食糧制度がなくなつて以降も、減反政策によって高い米価を維持している。さらに豊作で米価が低下すると、農協は政治力を発揮して政府に市場でコメを買い入れさせ、米価を引き上げさせる。政治力こそ農協の最大の経営資産である。

規模の大きい農家のコメ生産費（二五ヘクタール以上の規模で実際にかかるコストは一俵あたり七〇二三円）は零細な農家（〇・五ヘクタール未満の規模で二万六八四五円）の半分以下である（二〇一二年）。また、一俵（六〇kg）あたりの農産物のコストは、一ヘクタールあたりの肥料、農薬、機械などのコストを一ヘクタールあたり何俵とれるかという単収で割つたものだから、単収が倍になれば、コストは半分になる。つまり、米価を上げなくても、規模拡大と単収向上を行えば、コストは下り、所得は上がる。

都府県の平均的な農家である一ヘクタール未満の農家が農業から得ている所得は、ほぼゼロである。ゼロの農業所得に二〇戸をかけよ

うが四〇戸をかけようが、ゼロはゼロである。二〇ヘクタールの農地がある集落なら、一人の農業者に全ての農地を任せて耕作してもらうと、一四五〇万円の所得を稼いでくれる。これを農業のインフラである農地や水路の維持管理を行う対価として、農地を提供した集落の構成員に地代を配分した方が集落全体のためになる。農村振興のためにも、農業の構造改革が必要なのだ。

しかし、農地面積が一定で一戸あたりの規模を拡大することは、農家戸数を減少させるといふことである。組合員の圧倒的多数であるコ



メ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。農協が実現した高い米価のおかげで、零細で高コストの兼業農家が滞留し、農地を手放そうとはしなくなつた。この結果、農業だけで生計を維持しようとする主業農家に農地は集まらず、主業農家が規模を拡大してコストダウン、収益向上を図るという道は困難となつた。主たる収入が農業である主業農家の販売シェアは、野菜では八〇%、酪農では九三%にも達するのに、高米価政策のせいで、コメだけ三八%と異常に低い。

しかも、減反政策は単収向上を阻害した。総消費量が一定の下で単収が増えれば、コメ生産に必要な水田面積は縮小し、減反面積が拡大するので、減反補助金が増えてしまふ。このため、財政当局は、単収向上を農林水産省に厳に禁じた。一九七〇年の減反開始後、政府の研究機関にとって単収向上のための品種改良はタブーとなつた。今では、日本のコメ単収はカリフォルニア米より、四割も低い。

高い米価はコメの消費を減少させた。高米価政策によって生産と

消費の両面で打撃を加えられたコメ農業の産出額は一〇年間で半減した。農業産出額全体も、一九八四年の一一兆七〇〇億円をピークに減少傾向が続き、二〇一二年には八・五兆円とピーク時の約三分の二の水準まで低下した。しかし、農業が衰退する一方で、農業の協同組合である農協は発展した。アメリカやEUの農協は、特定の農産物の販売、資材の購入などそれぞれの事業を専門に行う農協であり、日本の農協のように、銀行、生命保険、損害保険、農産物や農業資材の販売、生活物資・サービスの供給など、ありとあらゆる事業を総合的に行う農協はない。日本の法人の中でも、このような権能を与えられているのは、農協だけである。銀行は他事業の兼業を禁止されているし、生命保険会社は損害保険業務を行えない。

しかも、JAバンクの貯金残高は二〇一二年には八九・七兆円まで拡大し、わが国第二を争うメガバンクとなつている。農協保険事業の総資産は五〇・七兆円で、生命保険最大の日本生命の五四・九兆円と肩を並べる。農産物

や生活物資の売上額は中堅の総合商社に肩を並べる。農協はありとあらゆる事業を行う巨大企業体である。

コメの兼業農家の農業所得は少なくても、その農外所得(兼業収入)は他の農家と比較にならないほど大きい。しかも、コメ農家は農家戸数の七割を占める。したがって、農家全体では、コメの兼業農家の所得が支配的な数値となつてしまふ。兼業農家は農業から足を洗いたい人たちなので、農地を宅地に転売してくれと言われると、喜んで売る。農業所得の四倍に達する兼業所得も年間数兆円に及ぶ農地の転用利益も、銀行業務を兼務できる農協の口座に預金される。米価の引き上げは、信用事業も兼務できる農協経営に極めて良好に働き、農協はメガバンクとなつた。米価を高くして兼業農家を維持し、コメ農業を衰退させたことが、農協発展の基礎となつたのである。

高米価で全ての歯車がうまく回転したシステムだった。この長年続いた甘い成功体験から農協は脱却できない。JAの政治団体である全中を軸とした農政トライアングル

ルが、依然としてコメを中心に動くのは、このためである。

関税がなくなれば、国内価格を高くしている減反政策は維持できない。これで価格が下がっても、財政から直接支払いを行えば、農家は影響を受けない。しかし、関税がなくなると米価が下がり、兼業農家がいなくなり、主業農家主体の農業が実現することは、農協にとって組織基盤を揺るがす一大事だ。農協がTPPに対して大反対

■ やました・かずひと

1955年岡山市笠岡市生まれ。77年東京大学卒業後、農林省入省。82年ミシガン大学経済学・行政学修士、東京大学農学博士。農林水産省ガット室長、農林振興局次長などを歴任。08年農林水産省退職。著書に『農業解体』宝島社、『TPPおぼけ騒動と黒幕』オークラ出版、『環境と貿易』日本評論社、『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞社、『農協の陰謀』宝島社新書、『農協の大罪』宝島社新書、『食の安全と貿易』日本評論社、など。



運動を展開しているのは、このためだ。問題の本質は、TPPと農業ではなく、TPPと農協である。農協が強い政治力を維持する以上、わが国が減反廃止などの抜本的な農政改革を実行することは、不可能である。

規制改革会議の農協改革案

戦後政治における最大の圧力団体である農協には、これまで手をつけられなかった。検討していることが伝えられるだけで、農協から大変な政治的圧力が加えられてきた。しかし、五月二十二日政府規制改革会議がまとめた農協改革案は、農協にとってはとんでもないことを提案した。

第一に、農協の政治活動の中心だった全中（全国農業協同組合中央会）に関する規定を農協法から削除してしまう。農協法では全中は系統農協などから賦課金を徴収することができることとされている。これで全中は毎年約八〇億円を集めている。農協法の後ろ盾がなくなれば、全中は強制的に賦課

金を徴収することはできなくなる。もちろん、任意のカネを農協などから集めて政治活動をすることは可能だが、十分なカネは集められなくなるだろう。農協の政治活動にとっては打撃である。

第二に、全農の株式会社化である。これは、協同組合ではなくするということである。日本の農業には、農協によって作られた高コスト体質がある。養豚農家によると、国内の飼料価格はアメリカの二倍である。これは飼料だけではなく、肥料・農薬、農業機械についても同じである。全農を中心とした農協は、肥料で八割、農薬、農業機械で六割、飼料で五割のシェアをもつ巨大な企業体である。このように大きな企業体であるのに、協同組合という理由で、全農には独占禁止法が適用されてこなかったし、一般の法人が二五・五%なのに一九%という安い法人税、組合員への配当の非課税、固定資産税の免除、多額の補助金など、様々な優遇措置が認められてきた。本来、農協は農家が安く資材を購入するために作った組織だったのだが、独占禁止法が適用されない

ことで、高い高資材価格を農家に押し付け、最終的には高い食料品価格を消費者に押し付けてきた。様々な優遇措置がなくなることによって、全農が、一般の企業と同じ条件で競争するようになれば、資材価格や食料品価格が低下することが期待できる。規制改革会議が提案している全農の株式会社化は、協同組合であることの特権の除去を狙ったものである。

今年四月に出した小著『農協解体』で以上の点を主張した。特に、全農の株式会社化は、この本の中で私が初めて提案したものである。しかし農協の反対運動によって、自民党がとりまとめた文書では、以上の点は農協系統組織の検討を踏まえるとか、条件を付けられて先送りされるなど、大きく後退した。真の改革が実現するためには、長い時間がかかるだろう。しかし、政府の機関が六十年ぶりに農協改革についての文書を作成したことは、農業発展への貴重な一歩となったことは間違いない。少なくとも、解体的な農協改革案を突きつけられた農協が、TPPに反対するのは、難しくなるだろう。