

『農業と経済』2018年4月に掲載

日本農業を壊すのは自由貿易ではない

山下 一仁

1. TPP を悪用した農業界

TPP 交渉に参加するかどうかを巡って国論は二分された。反対論の本質は“アメリカ怖い病”だった。投資企業が進出先の国を訴えることができるという ISDS 条項によって国家の主権が侵されるなどの根拠もない主張が、通商政策や国際経済法の基本的知識も持たない経済評論家といわれる人たちによって唱えられ、アメリカに恐怖感を持つ人たちにアピールした。関税撤廃による価格低下を恐れた農業界はこれを利用し、千百万人以上の TPP 反対署名を集めた。

3 年も不毛な議論を続け 2013 年にようやく TPP 交渉に参加したが、国会の農林水産委員会は、米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、砂糖の農産物 5 項目に関税撤廃の例外とし、できない場合は脱退も辞さないと決議し、政府を拘束した。一部を除きこれら品目の関税は削減もされなかった。削減される 38.5% の牛肉関税も 16 年かけて 9% にするだけである。しかも 38.5% の関税を撤廃してもおつりがくるほどの円安が進行している。円安等による輸入牛肉の価格上昇を受けて、国産の牛肉価格も、2008 年から 2012 年にかけての倍近い価格に上昇している。関税がなくても何の心配もない。

6 兆百億円のガット・ウルグアイ・ラウンド農業対策と同様、影響もないのに高額な TPP 対策が講じられる。極めつけは畜産対策である。

牛肉自由化対策として開始された子牛農家に対する不足払いは、「枝肉価格が下がると、肉牛の肥育農家は子牛の価格を下げる。子牛農家の経営が厳しくなるので、保証価格と市場価格との差を子牛農家に不足払いしよう」という趣旨だった。この対策があれば肉牛の肥育農家への対策は必要ないはずなのに、農畜産業振興機構の助成事業を活用して肥育農家にも補てん金を出すマルキンがこっそり行われてきた。今回農林水産省と農林族議員は、このやっつけはいけな対策を拡充したうえで法制化した。高い子牛価格で子牛農家が受ける不当な高利潤はそのままにして、子牛価格による肥育農家のコスト上昇を理由にマルキンが講じられる。

バター、脱脂粉乳の輸入枠拡大を理由に、自由化とは関係ない生クリーム等向け生乳も加工原料乳不足払いの対象に加える。バター等から生クリーム等へ

の液状乳製品に転換するなら、バター等は対象から外すべきだ。

日 EU 自由貿易協定でもチーズ対策を講じる。輸入が増えて国産チーズ価格を引き下げざるを得ないのであれば、チーズの原料となる生乳の価格を下げなければならないのに、昨年末ホクレンは逆にチーズ向け乳価を 4~5 円（一割程度）引き上げた。これは昨年私が指摘したように自由化の影響がないことをホクレンも乳業メーカーも認識しているからだ。TPP でも日 EU 自由貿易協定でも、焼け太ったのは農林水産省畜産部である。

2. TPP11 への展開

全ての関税撤廃というレベルの高い協定にはならなかったが、TPP には意義がある。

第一に、他国の市場へのアクセス増加である。農産品も工業製品も相手国の関税が引き下がるメリットを受ける。公共事業などの政府調達へもアクセスが拡大する。

第二は、ルールの設定または拡充である。偽造品の防止、投資に際しての技術移転要求の禁止、動植物検疫・食品安全措置についての協議、国有企業と海外企業との競争条件の均等化、域内すべての付加価値を合算することで一定上の付加価値率を実現している物品を関税の優遇措置の対象とできる累積原産地規則など、WTO 以上の規律が導入された。

第三に、自由貿易協定の本質は入らないとデメリットを受ける “差別” である。カナダとメキシコの首脳は、野田総理（当時）の TPP 事前交渉参加の発言に反応して、その場で TPP 参加を即決した。とりわけ TPP のようなメガ FTA には参加希望国が多くなる。TPP により日本市場で乳製品等が不利益を受けるという懸念が EU に生じ、日 EU 自由貿易協定交渉も加速した。

他方、民主党のオバマ政権が主導した TPP にアメリカ連邦議会の多数派である共和党の幹部が不満を表明し、TPP 協定の議会承認は困難となった。これが決定的となった 2016 年夏から、私はアメリカ抜きの TPP（11 か国が参加するので “TPP11” と言う）を主張した。TPP11 を先行させれば、アメリカは 38.5% の牛肉関税を払わなければならないのに、オーストラリア等は 9% の関税だけでよい。小麦、豚肉、ワイン、乳製品等でも、アメリカの農産物は日本市場から駆逐される。日本がワイン、豚肉、チーズ、パスタなどを輸出する EU とも自由貿易協定を結べば、なおのことである。これが “差別” ということだ。TPP11 は差別されるアメリカに TPP への復帰を促す最良の手段となる。

しかし、私の主張にいくつかの TPP 参加国は関心を表明したのに、日本政府はアメリカが参加しない TPP は意味がないとか、アメリカ市場へのアクセスを条件に他の分野での譲歩に応じた国は再交渉を求めるとか反論した。

多くの研究者も経済界の主流も政府に同調した。2016年に私以外に TPP11 を主張した論者はいなかった。

しかし、TPP でアクセスが拡大したのは、今でも関税の低いアメリカではなくアジアの市場である。高い関税で保護されてきた工業品市場だけでなく、公共事業も開放される。通関開始後 6 時間以内に急ぎの貨物が受け取り可能となるので、アジア・太平洋地域の物流ネットワークが構築される。二国間協定よりスパゲッティ・ボール効果も少ない。TPP のルールは、将来的に多くのメガ FTA や WTO 交渉での参考となる。アメリカなしでも TPP には意義がある。

ところが、2017 年トランプ政権が日米 FTA 交渉を求めようになると、政府は農産物で TPP 以上の約束を求められるのではないかと心配し始めた。私の主張通りアメリカ農産物を日本市場で不利に扱うことによって、アメリカが強く出られないようにしようという思惑が出てきた。

ベトナムはアメリカ市場での繊維製品のアクセス拡大の見返りに国有企業分野で譲歩したので、TPP11 に消極的だと言われた。しかし、私の主張のように TPP11 によってアメリカが TPP に復帰すれば、ベトナムの懸念はなくなる。

(さらに、NAFTA でアメリカの米産業が独占的に輸出できたメキシコの米市場に、ベトナムは TPP11 で関税なしで輸出できるようになる。) ベトナムは 2017 年 6 月積極姿勢に転換した。結局、アメリカの要求で譲歩した項目をアメリカが復帰するまで凍結することで、TPP11 が決着した。

2017 年 3 月 29 日メイ・イギリス首相が EU 離脱を通告したその日、在日イギリス大使公邸に招かれていた私は、同大使にイギリスの TPP11 への参加を提案した。今年に入りイギリスが TPP への参加を検討しているとフィナンシャル・タイムズ誌が報じた。TPP が拡大すれば、アメリカだけではなく中国も無視できなくなる。自由貿易協定の本質は差別だからだ。

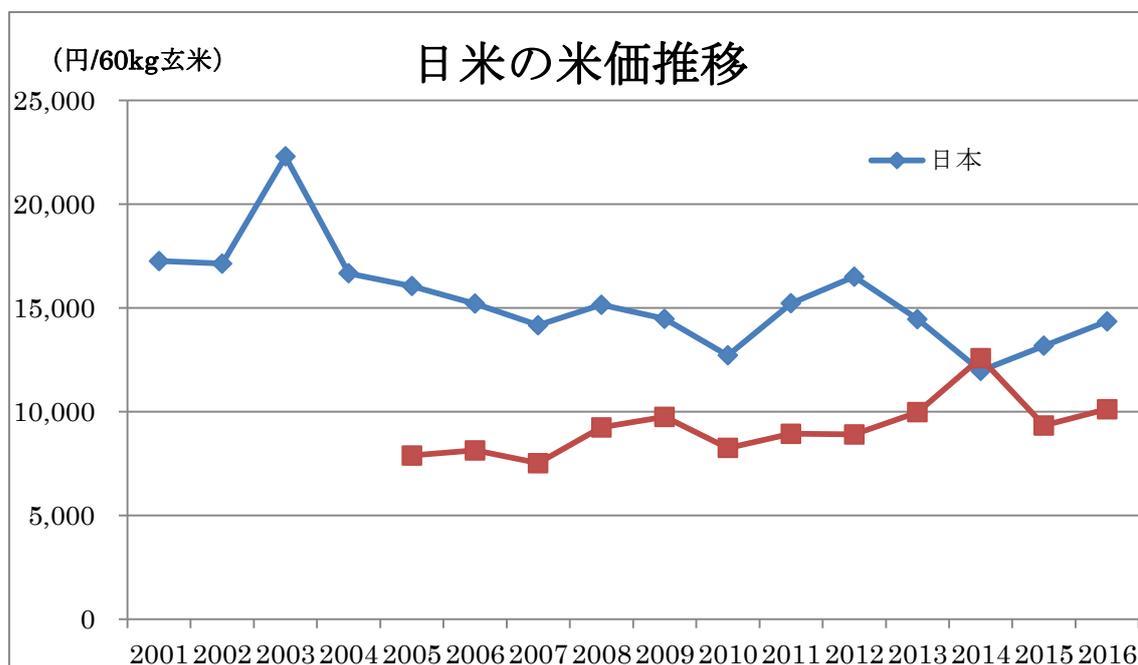
TPP では、日本の農産物関税が残り、国有企業分野でも例外が設けられた。また、経済が変化すれば TPP 協定は時代遅れとなる。ガットも類似の貿易自由化交渉で関税の削減、ルールの改善を行ってきた。TPP11 の締結は、将来のより広域で高いレベルの TPP・自由貿易圏に向けての一里塚に過ぎない。

3. 自由貿易は農業にとって害毒なのか？

農業界は 1 世紀以上も、関税がなくなると、農家規模が小さく価格競争力がない日本農業は壊滅すると主張してきた。しかし、それなら、世界最大の農産物輸出国アメリカの農家規模もオーストラリアの 18 分の 1 なので、競争できないことになる。規模に加え土地の肥沃度や気候・風土も競争に影響する。オーストラリア農地の 9 割は草しか生えない放牧地である。小麦が作られる農地でも単収はイギリスやフランスの 4 分の 1 に過ぎない。

同じコシヒカリでも気候風土によって品質に差が生じる。日本の米は国際的にも高く評価されているのに、国内の米価を維持するために、農業界は米生産を減らしてきた。高い米価と生産の減少は、輸出振興と相容れない。

2014 年度国産米価はカリフォルニア米を下回った。100%だった主食用輸入枠の消化率は 12%に低下した。しかし、主食用の米代金を上回る補助金でエサ米を増やす減反強化策によって、翌年以降米価は上昇した。これは財政負担を増大させるだけでなく、アメリカからのトウモロコシ輸入を減少させる。アメリカが WTO へ提訴すれば日本車に報復関税を課すことができる。



なぜ関税が必要で、直接支払いでは農業を保護できないのか？直接支払いだと膨大な財政負担が必要だという主張は、負担の仕方が違うだけで、膨大な消費者負担を国民に強いていると白状していることに他ならない。

OECD など世界の経済学者が推奨するのは、関税なしの自由貿易を採り、農業は直接支払いで保護するという政策である。日本の農業経済学も“ガラケー”（ガラパゴス経済学）なのだろうか。関税が撤廃されれば、減反などによる高い価格は維持できなくなるのに、日本は TPP というまたとない農政改革の機会を逸した。

そもそも保護されていることは、農業が経済の他の部門に依存していることに他ならない。しかし、自由貿易反対は保護してくれている産業を危うくする。TPP 交渉では農産物関税撤廃の例外を要求した代わりに、アメリカが自動車にかけている関税は 25 年後にようやく撤廃されることになった。米韓自由貿易協

定によって既に韓国車には関税はかけられていないのに、日本車は長期間不利な条件でアメリカに輸出せざるをえなくなった。

“農業は国民生活を構成してある単なる一産業に過ぎない、農民たることは国民たることの一側面であると云ふ日常茶飯の真理が忘却され、部分を補へて全体となす誤謬が支配する“という 80 年前の東畑精一の批判は今でも通用する。

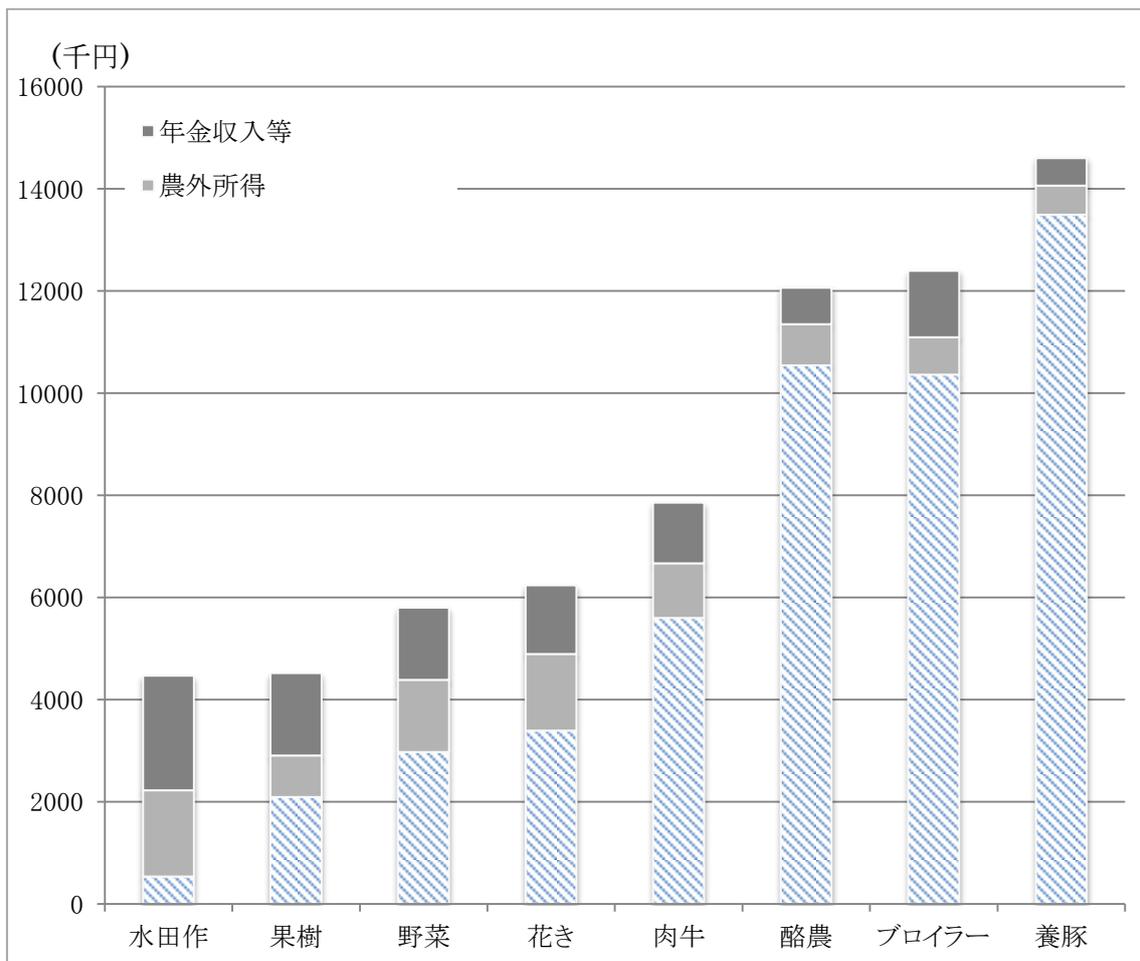
4. ウソと矛盾の農業保護論

日本の特徴は高い価格により消費者に農業保護を負担させていることだ。

消費税引上げでは貧しい消費者への逆進性が問題だとした政治家も、国民に国際価格よりも高い食料・農産物価格を押し付けている関税の維持は国益だという。米は主食なのに、納税者の負担で減反補助金を農家に交付して米生産を減少させ、米価を引き上げて消費者の負担を増加させるという異常な政策を半世紀も続けている。

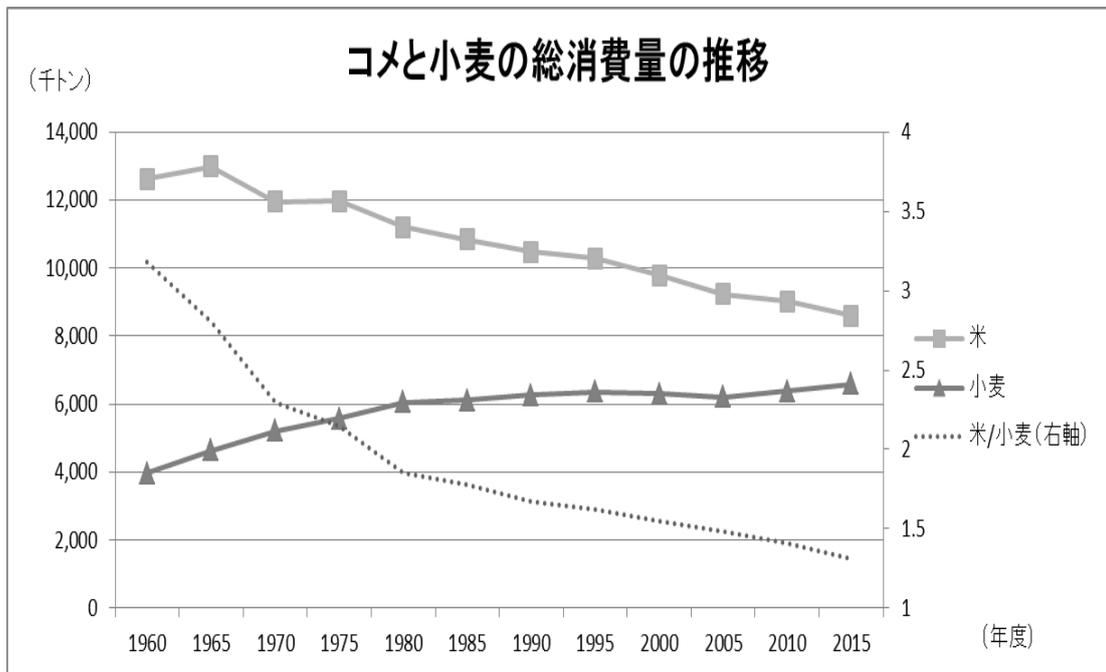
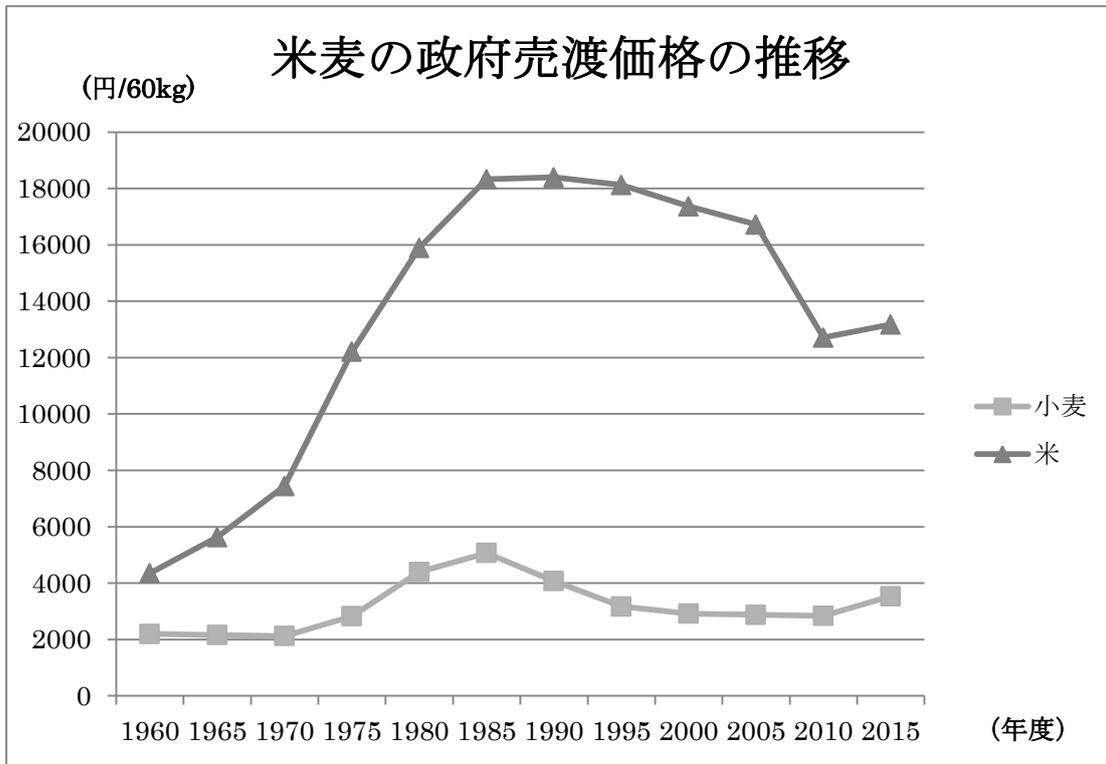
食料安全保障や多面的機能は農政の目的としてよい。しかし、減反開始後食料安全保障に必要な水田資源 100 万ヘクタールを消失した。水資源の涵養、洪水防止、景観などの多面的機能のほとんどは、米をすることによる水田の機能なのに、4 割の水田で米を作らせない減反を実施している。主張と政策が逆なのが農政だ。一部の草地畜産を別にして、輸入穀物の加工業である日本の畜産は、輸入が途絶える食料危機の際には壊滅するし、大量の窒素分を国土にまき散らし環境を悪化させている。食料安全保障や多面的機能から畜産を保護する理由はない。

どの政党も農業所得向上のために高い農産物価格が必要だと言う。しかし、農家所得は 1965 年以降サラリーマン所得を上回っている。それどころか、2 百万以下の所得しかない国民が 1 千万もいるのに、今回保護が加重された畜産の所得は、今でも肉牛農家 8 百万円、酪農家 1 千 2 百万円、養豚農家 1 千 5 百万円である。



高米価を維持するため、農業界は必死になって主食である米の生産を縮小させた。この 25 年間で米の生産量は 1,200 万トンから 735 万トンに減少した。最近ではエサ米への仕向け増で、消費量の 3 割を占めるようになった外食・中食用の米は不足し、これら業界は悲鳴を上げている。

国産で供給する米の価格を大幅に引き上げる一方、9割が外国産の小麦の価格は据え置いた。60 年前は小麦の 3 倍以上の消費量があった米は、外国産優遇の価格政策によって小麦の消費量に近い水準まで減少した。食料自給率を低下させたのは、農業界である。TPP 合意で麦のマークアップが削減されると、さらに外麦有利となる。



米価などの農産物価格が下がると農業で生計を立てている主業農家が影響を受けるといふ、農業界の定番の主張がある。では主業農家に限って直接支払いをすればよいではないかと言うと、零細な兼業農家も農業や農村の維持に必要だと主張する。主業農家重視は単なる方便に過ぎない。

しかし、都府県の1ヘクタール以下の農家の米作所得はゼロである。これが20戸あっても全体の所得はゼロである。20ヘクタール以上の農家に集落の農地を集中すれば、1,400万円以上の所得が得られる。この一部は農地の出し手である地主に地代として配分され、地主はその対価として、農地、水路、農道等のインフラ整備のサービスを農業者に提供する。このような集落像を描かない限り農業・農村の未来はないのに、農業界の人々はみんな仲良く泥船で沈みましようという発想しか、農家にさせない。

米価を上げたため零細な農業にだけ零細な農家が滞留して、主業農家は規模を拡大できなかつた。単収が上がると米生産に必要な水田面積が減少し、減反面積が増加して補助金総額も増えるため、単収増加の品種改良はタブーとなった。米の単収は、60年前日本の半分だった中国に追いつかれ、同程度だったカリフォルニアは日本より4割も多くなっている。規模拡大も単収増加もコストを削減し、収益を増加させるのに、農業界はこれを許さなかつた。

高米価で滞留した零細な兼業農家は兼業所得等をJAバンクに預けた。合併で拡大した他のメガバンクと異なり、合併もしないJAバンクが預金量百兆円の日本第二位のメガバンクに成長した。高米価で米農業を衰退させてJA農協は繁栄した。高米価を維持するために作られたのが、以上のウソと矛盾である。

5. 自由貿易が農業を救う

人口減少で国内需要が減少していく中では、「良いものを安く」供給して国際市場を開拓するしかない。

輸出価格を引き下げると、輸出等の市場拡大に取り組む産地に10アール当たり2万円が払われる。しかし、これは減反で価格を上げて補助金で下げるマッチポンプ政策だし、WTOで禁じられている輸出補助金である。

価格競争力を上げるためには、減反を廃止するだけでよい。米価は60キログラム当たり1万4000円から7000円に低下する。影響を受ける主業農家には直接支払いをすればよい。これは今の減反補助金総額の半分で済むし、零細農家の退出は主業農家の規模を拡大する。

日本からの輸出価格が1万2000円だとすると、商社が減反を廃止したときの国内価格7000円で買い付け輸出に回せば、国内の供給量が減少して価格は1万2000円まで上昇する。輸出は価格下支え効果を持つ。1万2000円の米価では翌年の米生産は1130万トン程度に拡大する。さらに減反の廃止で、収量の高い

米の品種が作付されるようになると、米生産は 1500 万トン以上に拡大する。輸出は量で 750 万トン、金額では 1.5 兆円程度になる。価格上昇に規模拡大と単収増加によるコスト削減が加わり、所得が増加するので、直接支払いも減少できる。農地の出し手の地代収入も増える。現状よりも財政負担が減少する上、消費者余剰も生産者余剰も増加する。これが経世済民の学ではないだろうか？

輸出は危機時の食料安全保障の確保につながる。食料危機によって輸入が途絶えたときには、輸出していた米を食べて飢えをしのぐとともに、米輸出によって維持した農地資源を最大限活用しながら、国民生活に必要な食料を確保するのである。平時の米輸出は、危機時のための米備蓄と農業資源の確保の役割を果たす。しかも、倉庫料や金利などの負担を必要としない備蓄である。

柳田國男は言う。“農をもって安全にしてかつ快活なる一職業となすことは、目下の急務にしてさらに帝国の基礎を強固にするの道なり。『日本は農国なり』という語をして農業の繁栄する国という意味ならしめよ。困窮する過小農の充満する国といふ意味ならしむるなかれ。”

農業界の諸兄に請ふ。“日本農業を滅ぼすなかれ。”

(参考文献)

東畑精一 [1940] 『米』中央公論社

山下一仁 [2013] 『日本の農業を破壊したものは誰か～農業立国に舵を切れ』講談社

山下一仁 [2016] 『TPP が日本農業を強くする』日本経済新聞社

山下一仁 [2017] “チーズの値段は下がらないー日 EU 自由貿易協定合意の経済分析ー” キャノングローバル戦略研究所

山下一仁 [2018] 『いま蘇る柳田國男の農政改革』新潮選書

柳田國男 [1904] 『中農養成策』柳田國男全集第 29 巻ちくま文庫所収