

2012年10月1日山下一仁 講演会 質疑応答内容

質問者 A :

2点質問があります。まず最初の質問は、WTOの下で緑・赤・黄というような補助金の区分制度があったと思うのですが、現在もこの3つのカテゴリーに分類された補助金制度は存続しているのかどうか、お伺いできればと思います。

2点目は、日本の農業の強さを増せというご意見には賛成ですが、そのことについて平地を中心にお話をされているような印象を受けました。日本は中山間地も抱えており、その中山間地の多面的機能を活かすためには、より手厚い直接支払いによる保護が必要ではないかと感じています。直接支払いの在り方について、もう少し詳しく教えていただけますか。

山下 :

1つ目のご質問に関しては、少し専門的になりますが、詳しくお答えしたいと思います。

ガットウルグアイラウンドの結果成立したWTOの補助金協定（『補助金および相殺措置に関する協定』）は補助金を3つに分類しました。交通信号にたとえた、緑（Green）・黄（Amber）・赤（Red）の分類です。緑の補助金は「どうぞ進みなさい」、支払うことについて問題がないもの、黄色の補助金は「ちょっと待った」、条件によっては対抗措置を受ける可能性があるもの、赤の補助金は支払うことが禁止されるもの、つまり「止まれ」です。

この赤の補助金には、輸出補助金が該当します。しかしながら、農業の世界ではEUが多額の輸出補助金を出していたため、これをガットウルグアイラウンドの農業交渉で禁止することができず、削減する、つまり一定の上限の範囲内で認めるということで合意しました。ただし、過去に出しているものを削減するということですから、日本のように輸出補助金を出していない国については、一切交付できず、赤の補助金として禁止されます。

この結果、補助金協定の特例措置を定めたことになるWTO農業協定では、赤がなくなり、基本的には緑と黄の2つの分類になりました。さらに、農業協定第13条によって、農業協定実施後9年間は、農業協定の緑の基準を満たす補助金や約束した上限金額の範囲内で交付される黄の補助金等農業協定の規律を守っている補助金については、基本的にはWTO上チャレンジされない、訴えられないという経過措置規定になっていました。これは、「平和条項」といわれました。

現在は、農業協定第13条による経過措置は失効していますので、農業協定上は緑と黄の分類や農業補助金の規律はあるのですが、法的には、意味がなくなっています。つまり農業協定上の緑と黄の分類にかかわらず、また農業協定の規律を守っているかどうかにかか

ならず、補助金協定という一般原則が適用され、相手国に被害を与えていれば、相手国は対抗措置をとる権利を求めて WTO に訴えることが可能となっています。このとき、価格に影響を与えるような補助金かどうかというところにポイントがあります。ブラジルがアメリカを訴えてアメリカが負けた「綿花補助金事件」(2005～08年)のWTO紛争処理上級委員会の報告によれば、市場価格と農家への補償価格の差を補填する不足払的な補助金は、価格にリンクし生産・貿易歪曲的なものなので、対抗措置を受ける可能性があるとは判断されています。従って、価格に影響を与えないような補助金(=生産に影響を与えないような補助金)、つまり緑の補助金の多くは、今でもWTOの補助金協定からある程度免責されると考えてよいと思われま

す。ドーハ・ラウンド交渉では、新しい農業補助金の規律を作ろうとしたのですが、同交渉自体がとん挫しています。この交渉が成功すれば、「平和条項」も再度規定され、補助金協定の特例措置としての農業協定の効力が復活することになる予定でした。しかし、現時点では、農業補助金についても補助金協定の一般原則が適用されるということです。

2番目のご質問ですが、時間がなくて講演の中では触れられなかったのですが、私が担当課長として2000年(平成12年)から導入した農水省の政策に中山間地域への直接支払い制度があります。これはEUが1975年から導入している条件不利地域への直接支払いを日本向けにアレンジして導入したものです。

この考え方は、平田の地域に比べて、棚田などの傾斜農地は条件が不利なためコストがかかりますが、このコスト差の8割を不利な条件の補正として農家に交付するというものです。

この中山間地域への直接支払いの制度はとても評判がよかったのですが、問題は、単価設定をした当時から12年経っているにも拘らず、一度も単価の見直しをしていないことです。条件の不利性は明らかに変わっているので、米の生産費調査をもとにして新しく単価を設定し直すべきです。

だからTPPに参加する場合でも、中山間地域を保護しようとするときは、不利な条件を加味して直接支払いを増額するというような政策をとるべきです。

EUは1975年から条件不利地域への直接支払いを始めて、1993年からは本格的な直接支払いの補助金を導入しています。日本は既に20年も遅れています。関税による価格維持を直接支払いに変えるのが日本の課題だと思っています。

質問者 B:

米については講演されたお話が現実的であると思うのですが、戦略作物と言われる穀物、特に自給率が10%を切っている麦をどうするかという問題があると思います。これまで裏作・転作などを進めてきた麦について、これからどのように戦略的展開するのかということに関してご意見をお聞かせください。

山下:

政治家の一部には、麦の生産を拡大して食料自給率を向上させようという人がいらっし

やいます。

しかし、私はこの政策は取るべきではないと思っています。実は、麦については、国は1960年以降、安楽死政策を取ってきました。米の価格を上げて米農家を保護してきましたが、その一方で米農家の兼業化が進みました。田植えと収穫の時期に作業が集中します。兼業農家は、以前は6月下旬の梅雨の時にこなっていた田植えをサラリーマンとして休みがとれるゴールデンウィーク頃に行なうようになりました。裏作としての麦を初夏に収穫してから梅雨に田植えをするということをしなくなったのです。麦の収穫時期に米の田植えが重なったので、麦生産はあきらめられました。きれいな「麦秋」はなくなり、麦は作られなくなったのです。麦について農家の関心もなくなったので、国も安楽死政策をとってきたのです。

米については生産費・所得補償方式を導入し、大企業の賃金が上がると、それをそのまま米作にかける時間あたり労働費として米価に算入しましたので、大企業の賃金が上がるのに比例して米価が上がっていきました。麦については、パリティ方式といって物価上昇分しか上げませんでした。それが安楽死政策です。

ところが、1973年に食糧危機が起こったために、麦の価格を一気に上げました。これは別途交付している生産奨励金を麦価の中に組み入れて急激に上げたのです。それ以後、麦は増産になりましたが、それだけ価格面で優遇したにもかかわらず、国産の麦は品質がよくないので製粉メーカーが引き取らず、それで生産量も増えていません。

たしかに麦の自給率は低くて14%程度しかありません。しかし、86%の外麦の品質がよいので、国産の麦の生産をいくら上げようとしても、製粉メーカーが引き取ってくれないという状況なのです。

今、香川県の讃岐うどんの原料はオーストラリア産のASWという品種です。昔の日本麦による讃岐うどんはもっと黄色かったと言われています。しかし、今の讃岐うどんのコシの強さと色の白さは、もう国産小麦では出すことができないのです。

日本の小麦は基本的にはうどんにしか向いていません。パンにもパスタにも向きません。うどんにしか向かない小麦だったのに、いつの間にか外麦に品質面で追い越されて、国産の需要を取られてしまったのです。これを無理やり生産振興すれば、外麦を輸入する一方で国産麦の過剰が生じるという問題が起こります。今はそれがかろうじて表面化しないようなレベルに留まっているということなのです。従って、麦を生産振興しようとする、表面的な自給率は上がるかもしれませんが、大変な財政負担を負うこととなります。

問題なのは、北海道の麦作です。北海道の十勝の畑作について言えるのは、なぜあそこで麦や芋や砂糖を作っているのかということです。それは、麦・芋・砂糖などについて高い価格支持政策をとってきたからです。高い価格を設定して、それを作った方が有利だから、わざわざ国際競争力のないものを十勝で作っているのです。私はそんなところに力を入れるよりも、あそこでは野菜を作った方がよいと思います。面積当たりいくらという直接支払いを設定・交付して、そのうえで何を植えても自由、麦でも野菜でも芋でもいいという政策に転換すべきだと思います。既に、他の地域では、本格的に野菜の輸出をやっている農家があります。何を作ったらよいかということは自ずから明らかになると思います。

今作っている産品にこだわるのではなく、競争力のあるものを作って輸出するということを、日本でもっとも可能性を秘めている北海道農業はもっと真剣に考えるべきだと思います。

酪農にも同じことが言えます。自由化によって確かに乳製品がオーストラリアやニュージーランドから入ってくるかもしれませんが、商品に競争力があって、かつ直接支払いによる保護をやれば対抗できると思います。北海道の生乳生産は 400 万トン近くあり、そのうち 100 万トン近くは生乳またはパックされた牛乳の形で都府県に輸送され、生乳は例えば千葉でパックされて関東地域に供給されています。もし海外から乳製品の輸入が増えたとしても、牛乳をタンカーで運んで中国に輸出するというようなことを考えれば、北海道の生乳生産はもっと上がると思います。

実は牛乳も米と同じように生産制限をやっています。それは、北海道の牛乳が都府県に流れると都府県の飲用の牛乳の価格が下がるので、全体で生産制限をかけているのです。

そんなことをするよりも、北海道の生乳をどんどん生産して、それを中国に持っていけばよいのです。中国の牛乳の消費量は爆発的に増えています。実はインドでも（肉の消費は宗教的な理由があって増えていませんが）乳製品の消費は大変に増えています。多分いまインドが世界最大の飲用牛乳の消費国ではないでしょうか。そのようなアジアの市場もある訳ですから、そこにどんどん生乳を供給するというようなことを考えるべきです。

今までの閉じこもりの農業から一步外へ出て、海外のマーケットを獲得するような農業に転換していかないと、米だけではなく酪農も畑作もダメになってしまうと思います。

以 上