

平成農政を振り返る④

減反廃止はフェイクニュース、令和で真の改革を

＝山下一仁・キヤノングローバル戦略研究所研究主幹に聞く＝

平成の農政改革の成果として、政府は主食用米の生産数量目標の設定をやめたことで、「生産調整（減反）を廃止した」とアピールする。これに対し、山下一仁・キヤノングローバル戦略研究所研究主幹はインタビューで、「減反廃止とは転作補助金を廃止することだ」と強調。転作補助金はむしろ増えていることを指摘し、「減反廃止はフェイクニュースだ」と反論する。令和の課題として、本当の減反廃止を行い、主業農家への農地集積や輸出競争力拡大といった改革を実現すべきだと訴えた。（聞き手＝編集長・菅正治）

◇自由化対策から始まった平成農政

—平成農政をどうみているか。

自由化対策から平成が始まったと言っていい。日米農産物交渉が1988（昭和63）年に合意され、牛肉はうまく処理した。輸入数量制限を関税化したのが、これはG A T T（関税貿易一般協定）のウルグアイ・ラウンド交渉の関税化のモデルとなった。関税率は初年度の91（平成3）年度が70%、次年度が60%、3年目が50%で、その後はウルグアイ・ラウンド交渉の結果、38.5%になった。毎年1000億円ほどの牛肉関税収入を国内の畜産対策に使うことにした。しかし、累計で2.5兆円も使いながら体質強化につながらなかった。

次の大きな出来事がウルグアイ・ラウンド交渉だ。86年に始まり、実質的に終わったのが93年12月15日だった。なぜ日にちまで覚えているかというと、私自身がピーター・サザーランドG A T T事務局長が木づちを振り下ろして終結宣言をしたその場にいたからだ。

私はコメの関税化の特例措置や農業協定の最終ドラフト交渉を担当した。関税化すれば、ミニмумアクセス（最低輸入量）は基準年となる1986～88年の消費量に対して初年度3%、6年後に5%になる。しかし、（関税化しない）特例措置を受けるのなら、何らかの代償を払わなければならないのがG A T Tのルールだった。それでミニмумアクセスを初年度に4%、6年目に8%にすると約束した。途中で関税化に移行すると、毎年の伸びが0.8%でなく0.4%になるため、今は7.2%、77万トンとなっている。

◇コメは特例措置から関税化へ

最初から関税化すれば5%のミニмумアクセスで済んだ。その方が有利だったが、関税化に絶対反対というのが農業界の意見だったので、無視できなかった。いったんは特例措置にしたものの、途中でミニмумアクセスの加重に耐えきれなくなって関税化したということだ。

—最初は8%で良いと考えたのに、なぜ途中で切り替えたのか。

そもそも冷静に考えると関税化の特例措置の方が不利益だった。関税化しても、ものすごく高い関税をかけるから、関税を払って輸入するのはほとんどゼロだ。実質的に輸入するのはミニмумアクセスしかないの、これが小さいほうがよい。これに農業界が気が付くまで時間がかかったということだろう。

ウルグアイ・ラウンド合意を受け入れる際に、ミニмумアクセスは国内の需給に影響しないという閣議了解が

行われた。77万トン輸入するが、同量を国が買い上げるので、コメの需給に影響は与えない、減反を強化しなくてよいということだった。

しかし、買い上げた77万トンを処理するために膨大な財政負担が生じるという問題があった。援助用に売却するには、援助要請がなければならず、それまで保管しなければならない。その保管がまずくて後に問題となったのが（保管中に汚染されたコメが不正転売された）事故米だ。

私は交渉をやっていて、国内対策には全く関係しなかったが、この時には6兆100億円の国内対策が問題となった。6兆100億円は、積み上げではなく、政治で決められた。ウルグアイ・ラウンド合意を受け入れたのは非自民の細川政権だったが、自民党農林族は「政権に復帰したら国内対策をしっかりやる」と言っていた。実際に復帰したらその通りのことを行った。これは本来やるべき対策ではなかった。

◇体質強化のチャンス失う

ミニマムアクセス米が入っても、隔離すると言っているわけだから、国内のコメに全く影響はない。しかし、いろいろな公共事業などを行った。体質を強化するのなら良かったが、集落排水とか本来関係のないようなことをやっていった。公共事業でないが、例の温泉ランドも作った。基盤整備や体質強化にもっと使っておくべきだった。あの時、そのチャンスを一つ失った。予算を獲得するときは役人の手柄になるので一生懸命にやるが、お金を有効に使って立派な効果をあげようとするインセンティブは少ない。周りもこれを真剣に検証しようともしない。

環太平洋連携協定（TPP）でもそうだが、国内に影響はないということで合意しておきながら、国内対策を打つのは矛盾している。国内対策を行うのであれば、農水省は細川内閣の時にしっかり検討して大蔵省（現財務省）に予算要求しておくべきだった。それをしなかったということは、農水省として国内対策は必要ないと考えていたのだろう。

◇当初は減反を推進した大蔵省

ウルグアイ・ラウンドの結果、輸入制度を変えなければならなくなり、95年に食糧管理法を廃止し、価格支持効果を持った政府買い入れ制度がなくなった。食管制度の高米価政策で60年代後半にはコメの過剰在庫を抱え、大変な財政負担をして処分した。そこで、減反のために補助金を出して麦や大豆を作らせ、コメの生産を減らして政府買い入れを減らす方が財政的に有利だということで70年に減反政策が始まった。これは過剰米処理を事前に行うことだった。

当時、減反を推進したのは大蔵省で、農業団体は全量政府買い上げを主張し、減反に反対していた。これまで増産と言っておきながら、なぜ減反なのかと国を突き上げていた。しかし、食管制度が廃止されると減反が唯一の米価支持政策となり、大蔵省と農業団体の立場が入れ変わってしまった。大蔵省としては減反補助金なんてもう出したくないが、農業団体にとっては米価維持のため減反維持が至上命令となり、今に至っている。

◇農業団体にアメとムチを用意

—99年に食料・農業・農村基本法が制定された。

三つの柱があった。一つが食料自給率の向上で、もう一つが農地法を改正して株式会社の農地取得に道を開くこと、もう一つが中山間地域への直接支払いだ。私は中山間の直接支払いの制度設計と実施、与党・



山下 一仁（やました かずひと）

キヤノングローバル戦略研究所研究主幹
兼経済産業研究所上席研究員。

東京大学法学部卒業、ミシガン大学行政学修士、同大学応用経済学修士、東京大学農学博士。

1977年農林省（現農林水産省）に入り、交渉調整官、ガット室長、地域振興課長、食糧庁総務課長、国際部参事官、農村振興局整備部長、農村振興局次長などを経て2008年退職。

〔主な著書〕

「TPPが日本農業を強くする」（日本経済新聞出版社）
『亡国農政』の終焉（ベスト新書）など

政府部内の調整、すべてに関わった。当時の農水省幹部が私に言ったのは、「三つのうち二つは農業団体に対するアメ玉だ」ということだ。食料自給率向上目標と中山間地域直接支払いはアメで、株式会社の農業参入はムチ、苦い薬だということだった。苦い薬を一つ飲ませる代わりに、アメを二つ用意したということだ。

農地法は「耕作者＝所有者」という考え方だが、株式会社の場合には耕作者が従業員で所有者が株主となるから、この等号が成立しないといって認めてこなかった。ところが、財界から「株式会社を排除するのはおかしい」と言われ、農水省としても応じざるを得ない気持ちになっていた。ただ、いろいろ制限を加えて農家が法人成りしたような場合に限ることにした。

◇WTO交渉は漂流、FTAが加速

—2001年に世界貿易機関の新多角的貿易交渉（ドーハ・ラウンド）が立ち上がった。

ドーハ・ラウンドの開始と同時に中国がW T Oに加盟した。これによって途上国の力がさらに強くなった。ウルグアイ・ラウンド交渉まではインドとブラジルがよく反対したが、この2カ国だけならまだよかった。

（W T O本部がある）ジュネーブでよく言われていたのが、「W T Oを国連のようにすべきでない」ということだった。国連ではさまざまな意見が出され、何か望ましい一定の方向に進むことが難しくなっていたからだ。しかし、W T Oに中国が参加すると、インドもブラジルも力を得たような形になり、貿易の自由化に後ろ向きの力が加わるようになった。

03年のメキシコ・カンクンの閣僚会議に先立ち、米国と欧州連合（E U）が農業分野で100%の上限関税率を設けることで実質合意した。ウルグアイ・ラウンドまでなら米国とE Uが合意したらそれで終わりだった。しかし、ブラジルがノーと言い始め、インドや中国もそれに乗った。それまでの意思決定のやり方が通用なくなり、ドーハ・ラウンドは漂流した。

これと並行して、2国間で自由貿易協定（F T A）を推進する動きが出てきた。日本も、農産物がないということで最初にシンガポールと02年に結び、次いでメキシコなどとも締結した。03年ごろはW T OとしてもF T Aは最恵国待遇の例外だと否定的な見方が多かった。しかし、ドーハ・ラウンドが停滞して何も決められなくなると、セカンドベストだという考えに変わっていった。

◇民主党農政は「山下案」からバラマキへ

—09年に民主党政権が誕生した。

私が00年に出版した「W T Oと農政改革」（食料・農業政策研究センター）をある民主党の秘書が丹念に読んでくれた。01年の参院選の民主党選挙公約に「コメの減反は選択制とする」「所得政策の対象を専門的農家」とすると書いてあり、03年のマニフェストに「食料の安定生産・安定供給を担う農業経営体を対象に直接支援・直接支払制度を導入する」と書いてある。これが民主党の農業政策の始まりだが、最初は山下案だった。

その後、対象を主業農家に絞るということが除外され、バラマキになってしまった。07年の参院選で民主党が勝利し、戸別所得補償法案を作った。このとき、減反廃止が削除され、減反を維持した上で、つまり米価を下げないで戸別所得補償を行うことになってしまった。

民主党が政権を取る前の（08年9月に就任した）石破茂農水相はいろいろなことをやろうとしたけれども、結局頓挫した。やっぱり減反は必要だということで、自民党が石破農政に乗らなかった。石破氏は減反の選択

制を打ち出したが、後の民主党の政策も生産目標数量を達成すれば戸別所得補償を交付するもので減反の選択制だ。減反をはっきりやめるのなら筋は通ったが、穏健派の研究者の意見を聞いてしまったのか、中途半端なものになってしまった。

◇安倍首相が「減反廃止」を表明

(12年に) 自公政権が復帰した後は、戸別所得補償が廃止され、これとリンクしていた生産目標数量の配分も廃止した。そのかわりエサ用米の減反補助金を大幅に拡充して減反を強化した。しかし、安倍晋三首相が生産目標数量の配分の廃止をとらえて減反廃止だと言い、40年間誰もできなかったことをやったのだと国内外でぶち上げた

このフェイクニュースにだまされた某主要紙はいまだに減反廃止と言っている。さらに減反を廃止したのに米価が下がらないのはおかしいというとんちんかんな記事を書いている。減反廃止とは転作補助金を廃止することだ。私が「減反を廃止すべきだ」と言うと、報道番組のキャスターから「減反は廃止されたはずではないですか」などと言われる。農政の最大論点を隠してしまった安倍官邸を私は絶対に許せない。農水省は所信表明演説などでこの表現を使うことに反対したはずだが、官邸が押さえこんだに違いない。

◇中身乏しい安倍政権の農政改革

—政府の輸出拡大計画をどうみるか。

評価しない。輸出を増やすのは良いのだが、輸出が増えないのは、価格競争力がないからだ。最も輸出できるコメの価格を高くしているのは減反政策だ。農水省は輸入については「日本の農産物は価格競争力がないから高い関税が必要だ」と主張するが、輸出では価格競争力に触れずに「日本産は品質が良いから高くても売れる」と言う。日本の農産物の品質が高く価格で競争する必要がないのなら、輸入で高い関税は必要ない。輸入も輸出も貿易の異なる局面に過ぎない。国内価格が安ければ輸出されるし、高ければ輸入される。農水省は支離滅裂だ。減反を廃止して価格を下げてコメを大量に生産して輸出すべきだ。

—第2次安倍政権の農政をどう評価するか。

大きなことはやっていない。改革だ改革だと言う割には中身がない。農協改革として農協に手をつけたのは良いことだが、県中央会には手を付けなかったし、全国農業協同組合連合会（JA全農）の株式会社化は株式会社への選択の道を開くというだけで、実際には株式会社化しないだろう。准組合員問題は何も進まないだろう。本来、肥料や農薬を共同購入して農家に安く提供するために作ったのが農協だ。それなのに、高い資材を売りつけて販売手数料を稼ぐというあってはいけなことをずっとやってきた。それを国に言われて改革していると言うのは意識レベルがおかしい。

◇減反廃止し水田活用を

—令和の農政では何が求められるのか。

端的に言って減反廃止だ。なぜ農協改革が必要かというのも、農協が減反に反対しているからだ。農協は経済組織であると同時に政治組織でもあるという世界にない異常な組織だ。これが減反の維持に関心を持つのは、米価を高く維持して、兼業農家を多く滞留させ、その兼業収入などを預金として日本第2位のメガバンクに発展したからだ。農水省は、水田の多面的機能のこをもち出し、「水田は素晴らしい」と言いながら、水田を水田として使わない減反政策を続けてきた。米価を高く維持するためだ。そこから早く脱却してもらいたい。70年に減反を始めた時は「緊急避難的なもの」という意識をみんなが持っていたはずだ。まさか50年も続くとは思っていなかっただろう。当時の人達は、そもそもは食糧制度を守るために始めた減反政策が、食糧制度が廃止された後も続くとは想定しなかったに違いない。