

CIGS 山下一仁講演会

「TPP 交渉と農業改革の行方」

2014 年 10 月 29 日 (水) 14:00~16:00

於：一橋大学一橋講堂

講演要旨

ー 1. TPP 交渉と日本ー

<メガ FTA の時代>

今世界はメガ FTA の時代に突入している。日米豪など太平洋諸国 12 ヶ国による TPP、米 EU 間の TTIP、日 EU FTA、ASEAN+6 による RCEP などの交渉が行われている。

かつて 2 国間の FTA は貿易ルールの複雑化などの理由により批判された。例えば、日本が小麦に対して 100%の関税を課しており、それを競争力あるアメリカから輸入していたとする。このとき日本がフランスと FTA を結びフランスからの小麦の関税を 0 にすると、日本はアメリカからではなくフランスから小麦を輸入するようになる。これを国際経済学では貿易転換効果といい、生産効率のいい国からの輸入が生産効率の悪い国からの輸入に転換される場合には経済厚生が下がる（つまり、国としては安く買っていたのに高く買うようになってしまう）ので、二国間の FTA は望ましくないとされた。

しかし、上述したメガ FTA の状況を、日本を中心においてみると（スライド 1）、米加豪 EU は世界で最も安く農作物を供給している国であり、日本がどのメガ FTA 相手国から農産物を輸入したとしても、すべて世界で最も効率の高い国から輸入することになる。つまりメガ FTA 時代の日本の農産物輸入では、貿易転換効果は生じないのである。

<TPP の重要性>

貿易摩擦の時代には、アメリカには通商法 301 条があり、例えば日本の貿易慣行によってアメリカ産業が損害を受けており、交渉によってこれを解決することができない場合には、関税引上げなどの制裁措置を一方的に取ることができた。これに対して、日本の経産省や外務省がガットウルグアイラウンド交渉で、どの国も WTO 紛争処理手続によることなく一方的に制裁措置を講じることはできないとするルールを作った。このため、301 条は現在でも存在するが、WTO 加盟国に対しては発動できないという状況が作られたのである。このことは、力に対して力で対抗するのではなく、ルールで対抗できることを示している。TPP の狙いはここにある。

① TPP と WTO

WTO でカバーしているが TPP ではカバーしていないのが国内補助金である。二国間の FTA で農業補助金を抜おうとしても、問題となっている農業補助金が国内向け生産や FTA 相手国以外への輸出のためのものなのか、あるいは FTA 相手国向け輸出のための補助金な

のかは分らない。よって、国内補助金は二国間で解決することができないから、WTO の専管事項になっている。

WTO でも TPP でも扱っているのは、関税の削減・撤廃、サービス貿易の自由化、SPS（動植物検疫措置）、表示の問題、知的財産権の問題、政府調達などである。TPP ではこれらを WTO よりさらに深化、発展させようとしている。

WTO では扱わないが TPP でカバーするものに、貿易と労働、貿易と環境、競争、投資などがあるが、特に重要なのは国有企業に対する規律である。これには 2 つの意味がある。1 つは国有企業に対して政府から補助金が出されていたり、制度上国有企業が有利に扱われていて、外国企業が公平な条件の下で競争できないという問題に対する対応である。

もう 1 つの問題は、国有企業による「事実上の関税」である（スライド 2）。中国は WTO 加盟時に 532 万トンのコメの関税割当枠を設定したので、この枠内において日本は 1% の関税でコメを輸出できる。ところが、日本でキロ 300 円で売られているコメが中国の高級スーパーではキロ 1,300 円で売られている。これは、輸入から流通まですべてを独占する国有企業が高いマージンを設定して独占的に価格形成を行っているからである。

中国は TPP 交渉には参加していないが、アメリカは常に中国を念頭におきながら交渉している。アメリカはベトナムを仮想中国と見立てて国有企業規律についての交渉をしている。将来的に TPP が拡大して中国が参加しなければならなくなった場合に、TPP における国有企業に対する規律を中国に課するというのがアメリカの遠大な国家戦略の一つなのである。

② FTA の本質とは

TPP も FTA の一つである。FTA の本質は差別・排除である。FTA に入っている国の間では関税を撤廃して自由にモノが行き来するが、入っていない国はそのメリットを享受できない。日本が TPP 交渉参加を表明すると、カナダ、メキシコがこれに追随した。TPP 地域が拡大すると、参加のメリットが大きくなる一方、参加しなければ広大な自由貿易地域から排除されるのである。

現在、韓国も TPP 交渉参加を検討している。中国も TPP 交渉に相当な関心をもっている。中国の政治経済改革にとって、腐敗防止・汚職追放などと並んで重要なのが国有企業改革である。非効率な国有企業は将来中国の経済成長の足かせになる可能性がある。中国としても、TPP という外圧を借りて国有企業に対する改革を進めようと考えている可能性がある。

③ 食の安全について

TPP に参加すると食品の安全基準を下げることを余儀なくされるという批判がされているが、そのようなことはない。なぜなら、TPP は WTO 協定に基礎をおり、WTO の SPS 協定では、基本原則として、貿易を円滑化するために世界統一基準を作るべきだと唱っているが、各国が科学的な分析・評価に基づいて独自の衛生基準を定めるのは各国の主権的な権利であると明記している。アメリカもこのシステムを変えようとはしていない。

今 TPP で議論されているのは、この科学的な分析・評価を透明性のあるものにするにはどうすればよいかなどである。

<TPP 交渉の行方>

衆参両院それぞれの農林水産委員会で、コメ・麦・牛肉豚肉・乳製品・砂糖など 5 品目は関税撤廃の例外とし、それができない場合は TPP 交渉から脱退も辞さないと決議している。新聞報道等によると、日米間では、コメ・麦・砂糖は関税を維持し、コメ・麦については輸入枠を拡大し、牛肉豚肉・乳製品については関税を大幅に引下げて、輸入が急増した場合にある一定レベルまで関税を上げるセーフガード措置を設定するための協議が行われていると伝えられている。

① コメ・麦

コメについて関税を下げるのが日本では政治的に難しいと、アメリカも理解している。そうであるならば、コメの輸入枠を拡大する方がアメリカにとっても有利であると考えているのだろう。

麦については国内消費量の約 86%は外国から輸入している。これは関税割当制度で関税ゼロの枠を設定して農水省が一元的に輸入しており、アメリカはその 60%を確保している。もし関税が撤廃されたら関税割当枠が存在しなくなり、各国が自由競争の下で輸出することになる。アメリカは、カナダ、豪州、EU と競争することになり、常に一定量を日本に輸出できるという保証はなくなるから、アメリカとしては関税維持がその利害に叶うのである。

② 牛肉豚肉

牛肉の関税は、かつて 70%だったのを輸入自由化によって現行の 38.5%まで引下げてきた。その結果、日本の牛肉の生産はどうなったのかというと、むしろ和牛の生産は拡大している。為替レートを考えると現在は 2012 年と比べて 50%も円安になっている。つまり 38.5%の関税がなくなっても競争力は十分あると言えるのである。

次に豚肉であるが、これは極めて複雑な差額関税制度になっているが、実態としては高級部位とハム・ソーセージ用の低級部位を組合せて 4.3%程度の関税で輸入されている。アメリカはこれをキロ当たり 20 円という従量税に単純化してしまおうと提案しているようである。

－ 2. 日本の農業問題－

<日本農業の衰退>

日本の農業は衰退している。高い農産物価格で国内のマーケットを守り国内農業を守っているのに、農家は高齢化し、耕作放棄が進み、農地は失われ、生産額は減少している。日本農業を衰退させている原因は、アメリカや諸外国にあるのではなく、日本国内にある

のだ。

日本の農業は規模が小さく競争力がないから関税が必要だといわれる。農家一戸当たりの耕作面積は、日本を1とすると、アメリカ75、オーストラリアは1,309である。確かに規模は重要である。しかし、もし規模だけが重要であるとすれば、オーストラリアの18分の1しかないアメリカがなぜ世界最大の農産物輸出国になり得るのか。実はオーストラリアは4億ha程度の巨大な農地を抱えているのだが、そのうち小麦が作られるのが2,000万haくらいしかない。残りは草しか生えない土地であるが、そこでオーストラリアは牛を放牧して牛肉を作ってそれをアメリカに輸出している。アメリカはトウモロコシ、大豆を生産し、これを餌にした高級な牛肉を日本に輸出している。アメリカはブラジル・オーストラリアに次ぐ世界第三位の牛肉輸出国であり約100万トンの牛肉を輸出しているが、同時にアメリカは世界最大の牛肉輸入国でもあり、輸出量に等しい約100万トンを輸入している。コメに関してもアメリカは350万トン輸出しながら、同時に高級なジャスミン米などを80万トン程度タイなどから輸入している。輸入するものと輸出するものの品質が違うのである。日本がトヨタや日産やホンダの車を輸出してベンツやフィアットやプジョーを輸入しているのと同じように、農産物も品質の違いによって貿易が行われている。日本の米の品質は世界的に評価されている。気候・風土によって同じ品種でも品質は異なる。日本でも同じコシヒカリを作っても魚沼産のコシヒカリと一般のコシヒカリとでは1.5～2倍の価格差がある。つまり規模も重要だが、品質もさらに重要だということである。

日本の農業界が主張する「規模が小さいので競争ができない」というのに対して、1900年に農林省（当時）の柳田國男は、次のような農業改革論を展開している。

「日本の農業がアメリカに対抗できないという話をよく耳にするが、これに対して関税以外に何も対抗措置がないかのように考えるのは間違いである。生産性の向上が必要なのだ。そのためには、小さな農家の目には世界の市場や世界の貿易は見えないだろうから、ある程度大きな農家を作って生産性の向上に努めさせるべきなのだ。」

<日本農業のポテンシャル>

① 中国という市場

日本の農業を巡る環境を需要サイドからみると、中国という極めて有望な市場がある、しかも沿海部に所得の高い層がいる。中国の内政上の重要課題の一つに、一人あたりの所得水準が都市部と農村部で3倍も格差があるという問題がある。中国がこの課題を解決するには、内陸の農村部の所得を上げる必要があり、そうすると農村の労働コストが上がり、それは農産物の価格上昇に跳ね返る。そこで日本の農産物の価格競争力が相対的に上がって、輸出のチャンスが生まれる。

② 労働の平準化

自然を相手にする農業には確かに工業と違う面がある。農作業には季節性があり、田植えの時期と稲刈りの時期に作業のピークがある。農作業のピークをいかにしてならずかというのが優良な経営の常に考えているところである。

日本は南北に長いから、ドールという会社は7つの農場でアスパラガスを作り、九州で農作業が終わると次に中国地方、最後は北海道と人と機材を移動させることによって作業ピークをならしている。中山間地域は条件が不利だと言われるが、標高差があるので、平地では1週間～10日くらいしかできない田植えを、標高差による温度差を利用して3ヶ月かけて行うことができる。そうすると3月から11月くらいまでずっと農作業ができる。広島の中山間地域ではこのようにして夫婦2人で20haを耕している地域もある。鳥取県でも、標高差800mの地域を活用して200haで大根を作って1年中ローソンにおでん種を供給している業者がいる。

農業界では、農業は工業と違うので保護が必要だとよく言われるが、今の農業は70年前の農業ではない。農業の投入物はすべて工業製品である。最新鋭の技術を導入し、労働の周年平準化を行い、工業に近い経営を行っている経営が成功しており、農業も工業も違はないのである。

<日本農政の問題点>

① 高価格政策

今まで高関税で国内市場を守ってきたが、その国内のマーケットは高齢化と人口減少でどんどん縮小している。それに合わせて農業をやれば、農業も縮小せざるを得ない。農業を発展させるには輸出しかないのだ。輸出するためには相手国に関税がない方がよいに決まっている。日本農業がサバイバルするためにも農家は積極的にFTAに関わっていかなければならない。

あるときに有効だった政策も、状況の変化に応じて変えていかないと、むしろその政策目的を害してしまうことがある。その典型的な例が農政である。高い関税で農業を保護し、減反で供給量を削減して米価を高く維持するという政策を取っている。その結果、コメ農業は水田面積も狭くなり、衰退している。

② 農協制度

農協は、戦前の大恐慌後の昭和恐慌に対応するために農林省（当時）が作った組織がその前身である。つまり官製の協同組合であった。これを戦時下に統制団体にして、戦後の配給制度の下でコメの供出機関として農協に衣替えした。基本的に統制団体なので上から下への指揮命令系統ができています。つまりトップダウンの組織なのだ。農水省もその施策を浸透させるために、農協の全国・県・市町村という三段階の組織をうまく活用した。

③ 農地制度

現在の農地制度は、戦後の農地解放で小作人に農地の所有権を与えた成果を維持しようとしている。基本は耕作者＝所有者という自作農主義である。耕作者＝所有者という公式を株式会社に当てはめると、耕作者は従業員で所有者は株主だから、株式会社による農地所有は認められないということになってしまう。

④ 各国の農業保護

各国の農政を比較すると、アメリカや EU は財政からの直接支払いで保護するという政策に転換している。しかし日本だけは価格で農業を保護するため高い関税が必要になる。国内価格が国際価格より高いので、そのギャップを埋めるために高い関税が必要になる（スライド 3）。

⑤ 高関税は逆進性の塊

小麦を例にとると、国内消費量の 14%を占める国内生産について高い価格を維持するため、86%の輸入麦についてもマークアップ（擬似関税）を農水省が徴収している。直接支払いに移行すれば、価格は下がるから、外麦についてマークアップを取る必要がなくなる。つまり消費者負担は全部なくなってしまう（スライド 4）。消費税増税について逆進性が問題になっており、そのために食料品に軽減税率を適用すべきだと政治家は主張している。しかし高い農産物関税は逆進性の塊なのである。それを守れと言っている政治家は自己矛盾に陥っているのではないだろうか。

⑥ コメ農政の構図

さらにひどいのはコメである。減反してコメの供給量を減らすために約 4,000 億円の財政負担をしている。補助金を与えて消費者価格を上げているのだ。従って、国民は納税者として負担すると同時に、消費者としても高い負担をしているのである。約 1.8 兆円のコメ産業について 1 兆円も国民負担を行っている（スライド 5）。

その結果、農業はよくなったのだろうか？米価が高いので兼業農家が滞留して専業農家に農地が集まらない。その結果、規模が拡大しないのでコストが下がらず、主業農家の収益も上がらない。また、単位面積当たりの収量が上がると生産量が上がってコストが下がるが、減反の補助金を出しているため、単収が上がるとコメの作付面積が少なくなり、減反面積を増やさざるを得なくなる。その結果、減反補助金が増えてしまう。従って、単収が上がるような品種改良はタブーになっている。減反をやる前までは、日本の単収はカリフォルニアの単収とほとんど変わらなかった。今では 4 割も差がついている。

こういうことをやっている農政に問題があるのである。

－ 3. 農業改革の処方箋 －

<減反の廃止>

規模を拡大するとトン当たりのコストは下がる。収量が上がると全体のコストも下がる。これによって所得が拡大するのである。規模が小さいところでは、赤字の農家も散見されるが、20ha 以上の規模の農家では 1,000 万円以上の所得を上げている（スライド 6）。

減反をやめて米価が下がると、兼業農家が農地を出してくる。約 4,000 億円の減反補助金を原資にしてこれを主業農家に限って直接支払いをすれば、主業農家が農地を借りられるようになるので、規模が拡大する。規模が拡大すれば収益が上がって兼業農家に払う地

代支払能力も上がる。1軒の主業農家に20~30ha集まれば約1,400万円稼いでくれる。それを地代で分け合った方が集落全体としてメリットがある。

日中間のコメの価格差は今では3割ぐらいしかない。コメの関税率は77.8%もあるが、30%くらいで十分なのである。減反をやめて増産すれば価格が下がる。そうすれば中国産よりも安くなるから、輸出ができるようになる。関税など要らないのである。

昨年、マスコミが減反の廃止という誤報をした。実態は、減反廃止ではなく、民主党の戸別所得補償をやめ、その原資を既存の減反補助金に継ぎ足しただけなのだ。米粉やエサ用の米作に対する補助金を増額してしまった。今年米価が下がって、来年もこの水準が続くと、農家にとって主食用のコメを作って得る所得よりもエサ用・米粉用のコメを作って政府からもらう補助金をもらうほうがはるかに有利となる。そうするとエサ用・米粉用のコメの生産が拡大し、財政負担は大幅に増える。加えて、米粉やエサ用米は、アメリカからの小麦・エサ用トウモロコシを代替するから、アメリカの輸出が減ることになる。そうするとアメリカのUSTRはこの減反補助金をWTOに訴えるだろう。WTOが対抗措置を取ることができる補助金として認定すれば、今のWTOの制度では、農産物で被害を受けた場合でも工業製品に対して対抗措置をとることが認められている（クロスリタリエーション）から、アメリカは日本の自動車輸出に高関税をかけて報復することができるのである。そうすると日本のコメ産業が重要なのか、それとも自動車産業が重要なのかという議論になる。コメは今の高価格という形でしか保護できないわけではない。なぜ直接支払いで保護しないのかという議論が巻き起こってくる。そうなれば国内の農業を巡る政治情勢も変わってくるのではないだろうか。

<農地制度改革>

現在の農地制度の原則は耕作者=所有者なので、農家以外の方が農業に参入するために、親兄弟などから出資を募って株式会社を作って農地を取得するということができない仕組みになっている。つまり、基本的に農業の後継者は農家の子弟に限られているのが農地法の仕組みなのである。農業への新規参入が重要だとして、政府は新規就農者に年間150万円の補助金を出している。しかし、それ以前にすべきことがあるのではないか。今の農業政策自体が農業への新規参入を阻んでいるのである。

<農協改革>

① あらゆる事業ができる農協

農協は極めて特殊な法人である。農協は、銀行・生保・損保・葬祭事業など、あらゆる事業ができる。さらに、農協は農家の職能団体であるにも拘らず、その地域の人であればだれでも組合員になれる、農協から住宅ローンや教育ローンなどを借りることができる（=准組合員制度）。このような制度は農協だけに認められている。

また高米価を維持したために、コストの高い兼業農家が多数滞留した。兼業農家では、農業所得よりもサラリーマン所得の方が多い。また、高齢化しているので、年金生活をして米を作っている人も多い。コメ農家は農家全体の7割も占めているため、農業全体から

すると農外所得や年金収入が大半を占めるということになる。その農外所得あるいは年金収入を農協の信用事業・共済事業に預けている。これによって農協は日本で第二位のメガバンクに成長した。農協に約 90 兆円の預金額があるが、そのうち農業に融資しているのは 1~2%程度しかない。約 3 割が准組合員への融資、残りの 7 割はウォールストリートで運用している。

農協は協同組合であるという理由で独占禁止法の適用除外を受けているため、農家に高い資材価格を課している。それがひいては高い農産物価格、食料品価格、高い関税に繋がっているといえる。

② 兼業農家・准組合員

酪農・養鶏などは所得のほとんどが農業所得である。コメについて言えば、農業所得はわずかで、兼業所得・年金収入がほとんどである（スライド 7）。いかにコメ農業が歪んでいるかということを表している数字ではないだろうか。

農家戸数と販売額でいうと、7 割の稲作農家が 2 割の生産しかしていない（スライド 8）。いかに非効率な農業がコメ作に集中しているか。この事実が日本の農業の一番の問題であると考えられる。

農協組織をみてもみると、農家戸数は減っているのだが正組合数はほとんど減っていない。他方、准組合員はどんどん増え、今では正組合員数を上回っている。

農協は一人一票主義である。一人一票というのは、戦後農地解放をやって各農家が 1ha 程度の農地を耕作し、均一で平等だというときはうまく機能した。ところが兼業農家も出てくる、高齢農家も出てくる、大きい農家もあれば小さい農家もある。そのときに一人一票制を維持しているところに大きな問題があると考えられる。

日本全体の農地面積が一定で、構造改革により農家の規模拡大しようとするときは、農家戸数を減らさざるを得ない。それは農協の組合員数を減らすということだから、農協は常に構造改革に反対する。

③ 規制改革会議の提案

上述のような農協をどのように改革すべきか？

第一に、農協の政治力を排除すべきだ。規制改革会議は、そのために全中という組織を農協法の規定から除外することを提案している。それによって、全中は農協から賦課金を徴収することが困難になる。第二に、農協の独占性を解消すべきである。農協を協同組合ではなく株式会社に移行することで、農協に独禁法が適用される。これら規制改革会議の提案は、与党自民党が検討した結果、改革を判断する主体が農協になってしまった。全中に関しては、農協系統組織での検討を踏まえて結論を得ることになり、株式会社化についても、独禁法の適用除外がなくなることの問題の有無等を農協組織が精査し、前向きに検討するように促すという結論に至っている。

農協は規制改革会議の提案を、「組織の理念や組合員の意思、経営・事業の実態とは懸け離れた内容」と非難したが、協同組合の原則は「利用者が所有し、管理し、利益を受ける」

というものである。しかし、多数を占める准組合員は利用者なのに組合を管理できないし、発言権がない。高い農業資材価格の押付けや米価が下落しても減らない販売手数料などは、組合員の利益に反している。多数の株式会社子会社を持ち、組合員以外の利用促進のためにサザエさんのスポンサーとなっているのが協同組合といえるのだろうか。

④ 農協改革の今後

規制改革会議の提案は、自民党と農協によって骨抜きにされたが、安倍総理が「中央会は再出発し農協法に基づく現行の中央会制度は存続しない。改革が単なる看板の掛け替えに終わることは決してない」という発言をしている。この言葉から判断すると、やはり全中の規定は農協法から排除されるのではないだろうか。また、全農の株式会社化は進まないにしても、大きな改革がなされるのではないかと推測する。

農協の一番大きな問題はやはり一人一票制だろう。アメリカのサンキスト、世界最大の乳製品企業のニュージーランドのフォンテラなど、今世界で活動している農業企業の多くは協同組合である。しかしそれらは一人一票制ではなく、大きな農家が大きな出資を行い大きな発言権を持っている。つまり、世界の農協は、組合員としての利用度に応じて出資し、それに応じた発言権を持つというように変わってきているのである。大規模な農家もあれば零細な農家もあるというような混在化が進んでいる時代には、一人一票制は適合していない。本来かなり以前に、農政はこの問題に取り組みべきだった。規制改革会議はここまで切り込めなかったために、農協の理事の半分以上はプロの農家から選抜するなどという妥協的な提言になってしまった。しかし、そもそも一人一票制を解消すれば、自ずと理事は主業農家（プロ）から選出されるはずなのである。

最終的には、今の農協を共済も保険も銀行も行う地域の協同組合として残して、本来の農業の協同組合は今の JA という組織から独立させて、農家が自主的に作る組織として作り直した方が良く考える。

<食糧安全保障のために>

高齢化・人口減少時代に国内市場だけを見ているのでは、日本農業には衰退の道しか残されていない。積極的に輸出を行うしか生き残る道がない。日本農業を将来においても維持・振興するためには自由貿易を積極的に振興していかなければならない。そのときに、相変わらず減反政策をやって高い関税を維持して農業を保護しようとするのか、あるいは米 EU がやっているような直接支払いを行って積極的に海外に打って出るのか。EU もアメリカと比べると農家規模は 10 分の 1 程度で、オーストラリアと比べると 200 分の 1 程度である。それでも高い生産性と直接支払いによって小麦の大輸出国になっている。これは日本のコメについても可能だと考える。人口減少時代には、自由貿易こそが食糧安全保障の基礎なのである。決して日本の農業に競争力がないわけではない。農業を保護するかどうかではなく、価格支持か直接支払いか、いずれの政策をとるべきかという問題なのである。今の日本の農業を束縛している農政という鎖から日本の農業を解き放つ時が来ているのだ。