

山下一仁 研究主幹 講演会

TPP 交渉の行方と農業

農業立国に舵を切れ

【要旨】

日時：2015年5月11日（月）14:00～16:00

会場：一橋大学 一橋講堂 学術総合センター2階（東京都千代田区一ツ橋 2-1-2）

日本は今、アメリカ・カナダ・オーストラリアといった国との TPP のみならず、EU との経済連携協定、中国やインドを含む RCEP（東アジア地域包括的経済連携）を締結しようとしている。このように世界の主要なエコノミーとつながる上で極めてよい位置にある日本が、このメガ FTA に参加しない手はない。

その中で注目すべきは、国有企業への規律の重要性であろう。米国は今、中国と同じように社会主義国家で多くの国有企業を持つベトナムを仮想の中国と見立て、TPP における国有企業への新たな規律を作ろうとしている。これは、日本が農業立国としてアジア市場に参入する上で極めて重大なイシューである。例えば東京で 300 円/kg で売られている日本の米が、北京や上海のスーパーでは 1,300～1,400 円/kg で売られている。実は、日本から中国へ米を輸出する場合、日本のミニマムアクセスと同様に関税はほとんどかからない。それにもかかわらず大きな価格差が生ずるのは、中国国内に入った後、国有企業が事実上の関税に等しいマージンをとるためである。つまり、いくら関税を撤廃しても、国有企業への規律を強化しない限り、日本の米が自由に中国へ参入するのは不可能といえる。しかし、国有企業と外国企業の競争条件を同一にすることについては報道されているが、国有企業が持つ貿易の歪曲性という問題については、交渉されているかどうか、明らかではない。

アメリカの TPA 法案と TPP の妥結に関して、先週、私は関係者と意見交換をするためにワシントンを訪れたが、困難ながらも楽観視する意見が大勢であったと感じている。我が国では、国会の農林水産委員会は、コメ、麦、牛肉・豚肉、乳製品、砂糖の農産物 5 品目を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。それに関して報道では、コメ、麦、砂糖は関税維持、コメ、麦は輸入枠の拡大、牛肉・豚肉、乳製品は関税引き下げ＋セーフガードという方向で、日米の交渉が進んでいるという。

牛肉に関しては、現行 38.5%の関税を 9%に引き下げるという報道がなされているが、影響は限定的と私は考えている。その根拠として、1991 年に輸入数量制限を止めて自由化し、関税は 70%から 38.5%に削減されたが、和牛の生産量は 2012 年度 171 千トン（2003 年度は 137 千トン）に拡大している。さらに 50%近い円安の進展は、38.5%の関税以上の保護効果を与えている。さらに、肉質をよくする工夫も進み、和牛や交雑種は輸入牛肉とは競合しない。したがって、関税を撤廃したとしても、ほとんど影響はない。輸入牛肉と競合する乳用種について若干の直接支払いを行えば十分である。

豚肉については、制度は複雑だが、実際に払っている関税は 4.3%であり影響は小さい。さらに日本の飼料効率が悪く、豚肉 1kg の生産に対し 5kg（デンマークは 2kg）のトウモロコシが必要である。生産性の向上によって飼料コストを削減できれば、牛肉・豚肉ともに

より安価な供給が可能となるはずである。

米については、関税を維持する代わりに関税ゼロの輸入枠を設定することを TPP 交渉参加前から予想していたが、やはりその通りになった。ウルグアイ・ラウンド交渉では、米関税化の特例措置を導入し、ミニマムアクセス米が関税化の場合の 5%から 8%に増加。これが過重だと気付いたので 99 年には関税化に移行し、7.2%に食い止めている。しかし閣議決定に基づき、輸入しても国内の主食用のコメ需給に影響を与えないよう援助用や飼料用に処分しているため、2,700 億円の血税が無駄に使われている。

アメリカは現在、新たに 21.5 万トン（うち主食用 17.5 万トン）の関税割当枠の設定を要求している。これまで米の内外価格差が大きかったため、ミニマムアクセスのうち主食用の輸入枠 10 万トンについては、基本的に消化率は 100%であった。ところが、2014 年度の主食用ミニマムアクセス米の消化率は 12%、最終回の 3 月には 0.2%まで下落した。コメの内外価格差は消滅し、むしろ逆転したからである。いくら 17.5 万トンの枠を新たに設定しても、空枠に終わるだろう。

高い関税によって保護されてきたにもかかわらず、日本の農業は衰退してきた。65 歳以上高齢農業者の比率が 6 割（1960 年は 1 割）を占め、農地面積は 455 万ヘクタール（1961 年 609 万ヘクタール）に縮小している。つまり日本の農業衰退の原因は、アメリカやオーストラリアにあるのではなく日本国内に存在する。問題を解決するには、外国と交渉する必要はない。国内の改革を進めさえすればよい。

数年前の共同通信の世論調査（共同通信社）によると、今では農林水産業者のうち TPP 反対は 45%に留まり、賛成が 17%も存在している。先日、米どころの秋田県を講演で訪れたところ、農家の人が立ち上がって「世界を回っているが、日本の米は十分勝負できる。農協はコメの関税が必要だと言うが、我々は米の関税を撤廃してもらいたい」と言い放った。そのとき会場からは拍手も起こった。アメリカや EU と同様に、政府の直接支払いで補てんされれば農家は困らないことを、彼らはよくわかっているのだ。

これまで高い関税で守っていた国内市場は、高齢化と人口減少で縮小していく。そうなれば輸出しかない。日本の農業が生き残るためには、TPP といった自由貿易協定に積極的に参加する必要がある。輸出をしようというマインドで見れば、カリフォルニアにも市場は開けている。中国のポテンシャルはさらに大きい。日本の農業、特に米農家の未来にはバラ色の世界が広がっているのに、見ようとしないだけである。

かれこれ 15 年は言い続けているが、減反を廃止して米価を下げれば、コストの割高な兼業農家は農地を貸し出す。主業農家に限って直接支払いをすることで、地代負担能力が向上した主業農家へと農地が流れていくのである。すると規模は拡大し、コストが下がるの

で収益が上がり、地主に払う地代も上昇するという極めていい構図が出来上がる。減反廃止で4,000億円の財源が浮く。直接支払いの財源としては十分すぎる額である。世界に冠たる品質を誇る日本の米が価格競争力を持つようになれば、世界市場に打って出ることも可能であろう。

日本の農協は、極めて特殊な法人である。我が国のあらゆる協同組合・法人の中で、JA農協のみが銀行、生保、損保の兼業が可能である。また地域の誰でもが加入できる准組合員も、農協のみに認められた組合員制度だ。こうした特殊な制度と高米価政策によって大量の兼業農家を滞留させたことにより、“まちのみんな”のJAバンクは預金量第二位のメガバンクとなり、農協は発展した。

規制改革会議の提案には、表には出ないものの農協の政治力を排除したいという気持ちがあったものと思われる。そのため農協法から全中という政治組織の規定を削除しようとした。そうすることによって全中は、農協から賦課金を集めることができなくなる。また、全農を株式会社化することで独占禁止法が適用され、これまで農家に独占的に押しつけてきた高資材価格が生む高い食料品価格の解消が可能となる。

ところが、規制改革会議が2014年5月に提案した後、自民党と政府の間で折衝がされ、改革の判断をする主体が農協になってしまった。しかし6月24日、安倍総理は「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」と発言。それを受け、全中の規定は農協から削除され、全中は一般社団法人化されることになった。

さらに強制監査は廃止され、全中の監査法人は独立。地域の農協は一般の監査法人と同様に選択することが可能となった。ただし都道府県の中央会は存続し、引き続き地方の農協から賦課金を徴収することができる。その賦課金は全中に預けられることが予想されるため、全中の政治力がどこまで排除されたかは疑問である。

規制改革会議がやり残したこととして、「一人一票制の見直し」が挙げられる。兼業農家であっても、100ヘクタールを持つ主業農家も同じ発言権の一人一票制では、当然ながら零細な兼業農家の意見が通りやすい。また、米販売額10万円でも正組合員になれるという「農協正組合員資格」の見直しも必要である。

現在のJAは地域で役割を果たしているため、信用・共済事業を行う地域協同組合として再編し、農業は自主的に設立される専門農協が担当すべきである。究極の農協改革は、その姿を実現することだと思っている。

「食料安全保障」という言葉は、これまで国内の高い関税を守るための口実として使わ

れてきた。しかし、人口減少により国内需要が減少する中で、自由貿易のもとで輸出を行わなければ日本の農業はもう維持できない。そのとき、相変わらず高い関税で農業を守ろうとするのか、あるいは米国のように直接支払いによって農業を守るのか。そのいずれの政策を選択するかが日本の農業に迫られている。座して農業の衰亡を待つよりは、直接支払いによる構造改革に賭けるべきと考える。

Q&A セッション

質問 1：マスコミの TPP の報道を聞いていると、関税が撤廃されると安い農産物が国内に入ってきて大変だという報道が多いが、それは嘘なのだろうか。

回答 1：嘘だと思う。国内価格が下がったとしても、直接支払いをすれば農家は全く困らない。現にアメリカも EU もそうやって農業を保護しており、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉をはじめ、これまで日本の政府が自由化政策をとって何らかの対策を講じなかったことはない。

質問 2：関税が撤廃されると、食料自給率は向上するのか。

回答 2：食料自給率は上がる。輸出をするということは、国内で消費する以上に生産するということである。アメリカやフランスの自給率が 100%以上なのは、そのためだ。米を 70 万トン輸入したとしても、350 万トン輸出すれば、米の自給率は 100%を越える。「日本の農業は弱い。米を含めて農産物の価格は高い」という従来の固定観念でみるべきではない。

質問 3：食料の安全性について、どのようにお考えか。

回答 3：TPP は、動植物の検疫や食品の安全性を規律する WTO の SPS 協定の枠組みを変更しようとするものではない。WTO・SPS 協定で認められているように、各国は、国際基準より高い水準を設定することもできる。自国の検疫措置も維持でき、SPS 協定上の主権的権利が脅かされることはない。TPP に参加すると食の安全性が低下するという議論は間違いである。

質問 4：農業従事者として農業をどう伝えていくか、担い手を心配している。これまで全農がやってきた担い手の育成、土壌診断や無農薬農法の伝承などは採算性が低いため、株式会社化にはそぐわないと思う。今後のアドバイスをいただきたい。

回答 4：今の大多数の農協は、自由度を与えたとしても活性化は望めない。零細の兼業農家主体の農協事業は赤字とならざるをえない。活発な専業農家を中心になって、農業を真剣に行う新しい農協を作るべきだと思う。所得が上がれば担い手は地域に定着し、集落全体

の収益向上にもつながる。

質問 5 : 山下さんの構想を実現するためには、どのような課題があるか。

回答 5 : マスコミを含め、色々な人が私の意見に共鳴している。その中で、一番重要なのは政治だと思う。小選挙区制になって農業票は小さくなったものの、組織票に対する議員の恐怖は大きい。安倍内閣の農業改革は、これまで 70 年間にわたってできなかった農協制度に爪痕を残したという意味で大きな業績といえる。この穴をより大きくして、どのようにして壁を崩していくかが今後の課題であろう。

質問 6 : 農協を改革するためには農林中金も対象にする必要があると思うが、ご意見をうかがいたい。

回答 6 : 農林中金も、農業から撤退してもらい、「地域協同組合化」の延長線上で、農業とは関係のない組織にすべきだと考えている。