

CIGS 山下一仁研究主幹講演会

『トランプ政権と日本の通商・農政問題』

【要旨】

日 時 : 2017年5月10日(水) 14:00~16:00

会 場 : 一橋大学 学術総合センター 学術総合センター 2階 一橋講堂

山下 一仁 (キヤノングローバル戦略研究所 研究主幹) : 後に民俗学者になった柳田國男は、1900 年農商務省に入ったが上司と対立して意見が全く採用されず、2 年ほどで内閣法制局へ移った。彼の講演録を集めた『時代と農政』という本の中で、彼は「自分のごとき者の意見でも稀には採用せられたものがあります。また採用はせられぬまでも後日になってそれごらんなさいと言うことのできたものもあります」と言っている。

私は、去年の夏頃より「TPP は米国抜きでやるべきだ」と言ってきたが、本気で取り上げてくれる人はいなかった。安倍総理は「米国抜きの TPP など意味がない」と国会で答弁していた。ところが、つい最近米国抜きの TPP11 が日本政府の方針となった。私が言うことも、ときには採用されることがあるのかなと驚いているところである。

実は、TPP がなくても、日本は自動車も電気製品も輸出できる。今回の TPP 交渉において、米国が日本のためにアクセスを拡大してくれた項目はそれほどない。自動車の 2.5% の関税を撤廃するには、なんと 25 年もかかる。米国が譲歩したのはその程度なので、「米国抜きの TPP は意味がない」という主張もまた意味がない。

メガ FTA や自由貿易協定は、拡大すればするほど多くの国を引きつけるというドミノ効果がある。したがって、TPP が大きくなればなるほど、いずれ中国も TPP に入らざるを得ない。その時に、TPP で作り上げた国有企業に対する比率を中国の国有企業にも課そうという、グランドデザインがオバマ政権下のホワイトハウスにはあった。

TPP11 をやると、例えば牛肉については、欧州、カナダ、ニュージーランドは 9% の関税を払うだけで日本市場にアクセスできる。ところが、TPP に入っていない米国は 38.5% の関税を払う必要がある。牛肉だけでなく小麦や乳製品といった米国の農産物は日本市場から駆逐されることになる。すると米国の農業界から、「雇用が第一」と言いながら雇用を失わせるのかということ、共和党への突き上げが激しくなる。その結果、米国は TPP11 に加入交渉せざるを得ないが、その加入交渉では米国は既に参加している国々に対して一切要求することができない。米国は既加盟国の要求を聴いてからやっと加入できることになる。日本は自動車の関税の即時撤廃を要求すればよい。

TPP11 というのは、米国を TPP に参加・復帰させる唯一の手段といえる。TPP11 にこれを明確に伝えることによって、日本は米国に対し、TPP に参加している 10 カ国との約束(米国を TPP に復帰させる仕組みになる)に基づき日米 FTA に応じることはできないのだと堂々と主張することができる。

次に農業の話に移りたい。世界最大の農産物輸入国はどこかと問えば、だいたい中国や日本といった答えが返ってくるが実は米国である。では、世界最大の農産物輸出国はどこかという、やはり米国なのである。

このことから、農産物の貿易も自動車の貿易と一緒だということが分かる。日本は、トヨタも日産もホンダも自動車を輸出しており、同時にメルセデス・ベンツ、フィアット、アウディ、プジョーといった自動車を輸入している。

つまり、農産物の世界で実現していることは自動車の世界で実現していることと同じで、一方通行ではなく双方向で貿易がなされているということである。ところが、日本の農産物については一方的に輸入するだけで、輸出することはほとんどない。何かがおかしい。何がそうさせているのか。これが私の問いかけである。

TPP 交渉において、米国の 2.5%の自動車関税を撤廃するのに 25 年も要することになった。日本の自動車業界では、大衆車の多くは米国内で現地生産している。例えばトヨタが日本から米国に輸出している車種はレクサスになる。レクサスは元の価格が高いため、2.5%の関税でも大変な額になる。フォードの社長は 2.5%の関税撤廃することは「日本の自動車業界に毎年 10 億ドル、1,000 億円のギフトを与えるようなものだ」と言って反対した。我が国は農産物の例外を認めてもらう代償として、自動車についてアメリカに大きな譲歩をせざるを得なかったというのが TPP 交渉の総括といえる。

農業経済学者から「関税を撤廃すると膨大な財政負担が生じる」という意見をよく聞くが、それはつまり今消費者に膨大な負担を強いているということである。国内生産が消費量の約 14%しかない小麦を考えると、14%しかない高い国産小麦価格を維持するために、残り 86%もの輸入小麦について関税をかけてその価格を国産小麦価格の水準まで高めているわけである。

不思議でならないのは、消費税を 8%から 10%に引き上げる議論において、消費税を上げると、貧しい消費者が食料品を買えなくなり逆進性が問題になるとして、食料品に軽減税率を導入することとなった。しかし、農産物関税でこうした消費者負担を強いる状況はどうなのか。これは逆進性の塊である。消費税は問題にするのに、それを上回る逆進性をもつ農産物関税を維持することが国益なのだと、政治家の人達はおっしゃるのである。小麦などはまだ程度が低いほうで、もっとひどいのは主食であるはずの米である。

農政を国際比較すると、米国は「生産と関連しない直接支払」つまり財政で農家を保護する方向へ移行している。これに対して、日本は相変わらず高い価格で農業を保護する。国際価格よりも高い国内価格を維持するために、関税で国内農業を守らなければいけないということになってしまう。後述するように農業において規模は重要であるが、それが全てではない。最も重要なのは、品質の違いである。品質については、日本の農産物が世界で一番おいしいと言えるであろう。

柳田國男は、農業政策を考える際には消費者のことも考えるべきだという当たり前のこと

を言っているが、残念ながら農業界では、農業の利益しか考慮しないようである。米価を上げて農家を保護するのは一時的な弥縫策に過ぎず、根本的な解決にはならない。農業を根本的に改良するためには、コストを下げなければならない。価格は同じでもコストを下げれば、所得が上がって農家は困らない。価格が下がることで、消費者にとってもメリットになる。これが柳田國男の基本的なアプローチである。

日本の農業経済学者たちは、日本の農業は豪州や米国に比べ規模が小さいため、競争することはできないという。1904年に柳田國男が書いた文章を見ると、驚くべきことに、当時の農業界と今の農業界で言っていることは全く同じである。「旧国（日本）の農業のとうてい土地広き新国（米国）のそれと競争するに堪えずといふことは吾人がひさしく耳にすることなり」。つまり100年以上、日本の農業界が言っていることは変わっていない。

さらに柳田國男は、関税保護の他に何も対策がないと考えるのは誤りだと言っている。関税で保護したとしても、その間に競争に耐え得る農業ができるとは保証できない。柳田は、農地の改良つまり生産性の向上が必要だと指摘した。規模を拡大し世界と競争できるような農業にすべきだというのが、彼の『中農養成策』という論文の内容である。

「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。ただかくのごときのみ」と柳田は説く。要するに、規模を拡大して生産性を上げるべきであるということである。規模の大きい農家こそ、新しい技術を採用でき、より効率的な農業ができるというのが柳田國男の主張である。しかし、その後の農政はこの理想から遠く離れてしまった。

農政の問題を考えると、1960年代に大幅な米価引き上げによって消費が減り過剰米の処理が問題となった。その結果1970年に「減反政策」が開始され、供給を減らして米価を高く維持するのが唯一の米価維持政策となった。

農協は米価引き上げを強硬に支持した。規模拡大による構造改革は、農家戸数が減少して農民票が減り、農協の勢力減退につながる。したがって、そのような構造改革に農協はずっと反対しているわけである。さらに自作農（耕作者＝所有者）を作った農地改革の成果を維持するために農地法を作り、耕作者＝従業員、所有者＝株主となる株式会社は農家として認めないことにした。自作農主義である。

日本の農協の特徴は、あらゆる業務が可能なことである。通常、銀行は他業を兼務できないし、損保は生保をできない。しかし、農協は何でもできる。日本で唯一のオールマイティな法人が農協である。しかも職能組合であるはずなのに、地域の人は誰でも准組合員と

して加入でき、ローンや共済、保険といったサービスを受けられる。さらに、米価を上げて多くの零細農家を兼業農家として滞留させることができたわけである。

兼業収入等が預金されたことでJAバンクの預金総額は94兆円に上り、現在日本で第2位のメガバンクになっている。米価を高くして多くの零細な兼業農家を作り、米農業を衰退させることが農協の繁栄につながった。普通の政策であれば、財政負担をすることで安く財やサービスを国民に提供する。しかし、米の減反政策は4,000億円の税負担をして農家に米生産を縮小させ、米価を高めて6000億円の消費者負担をさせていることである。国民は赤ん坊からお年寄りまで一人年間1万円も負担している。日本において、これほどスキャンダラスな政策が他にあるならば、教えてもらいたい。そして、これをおかしいという人が誰もいないのも、また不思議なことである。

フェイクニュースをやっているのは、トランプ大統領だけではない。実は、日本の官邸も堂々とフェイクニュースをやっている。私が会議を終え帰路へ着いたワシントン空港で、日本を代表する新聞の1面に「減反廃止」と載っているのを見た。しかし、減反廃止とは米価を下げることである。これが本当なら永田町や霞が関にむしろ旗が乱立していたはずだ。これが簡単にできるわけがない。

何が起きたかという、民主党が導入した米所得補償を廃止し、代わりに減反補助金を拡充したのである。実は2008年に第1次安倍内閣が同じことを行ったことがあるが、すぐに撤回したという経緯がある。安倍総理が「40年間やれなかったことを行った」と言ったのは嘘で、8年前に自ら実施し撤回していたのである。つまり、フェイクニュースだったわけである。残念ながら、米国ではフェイクニュースに気づく人たちがいるが、日本では誰もそれをフェイクニュースだと気づかなかったのである。

農家の規模を拡大すれば、コストは下がり所得は上がる。しばらく前に、人口減少によって日本の多くの地方自治体が消滅するというショッキングなレポートが出されたが、よく例に出るのはほとんどが消滅すると言われた秋田県である。秋田県内で唯一残ると推測された自治体は全戸が農家の大潟村である。1戸当たり20ヘクタールの規模があるため、年間所得は1,500万円ある。しかもこれは夏場だけの数字である。

大潟村の子どもたちは、東京の大学に通っても東京では就職しない。皆が高い所得を稼げる大潟村へ帰るので、大潟村の農家は後継者ができ高齢化しない。したがって、他の秋田県内全ての地域で人がいなくなっても大潟村だけは残るということになる。

私の主張は単純である。減反をやめれば米価が下がり、兼業農家が農地を出してくる。主業農家に限って直接支払を行うと、さらに規模が拡大してコストが下がるため、収益が上がって支払う地代が上昇する。1人の人に1,500万円稼いでもらい、農地を出した人たちに

はこの一部を地代として分配すれば、皆がハッピーになるわけである。こういう新しい農村のイメージを描かなければ、これからの農業あるいは農村は成り立たないと思う。

TPP で関税が削減あるいは撤廃され、農産物価格が低下しても、コストが下がれば所得は変わらない。一方、農業資材には大幅な国内外価格差があり、肥料も農薬も米国の倍している。農家は農協から買うよりホームセンターで買ったほうが肥料も農薬も安いことは知っていた。しかし、今回の農政改革の議論の過程で海外と比較して高いものを自分たちが買わされているということには初めて気づいた。そうすると農協も対応せざるを得ない。

農水省は農業競争力強化法を今国会に提出し、同法案は既に衆議院を通過して参議院に送られているところであるが、日本の農産物の「競争力強化」と生産者の「所得の向上」というのは、必ずしも一緒ではない。所得を向上させるためには、価格は下げないほうがいい。しかし、価格を下げないと、競争力は強化できない。不思議なことに、「所得の向上」が農業界では錦の御旗のようにになっている。建前は「競争力強化」で本音は「所得の向上」なのだ。

法案では、競争力強化のために良質かつ低廉な農業資材を供給すること、つまり資材価格を下げ競争力あるいは所得を上げることが謳われている。ところが、競争力を上げるためには、良質かつ低廉な食料農産物の供給が目的にないとおかしいわけである。しかし、そういう文言はこの法案のどこにも見当たらない。これでは羊頭狗肉になってしまうことが懸念される。

国民1人当たり1万円の負担を強いている減反政策というのは、究極の逆進的政策である。しかも国民の血税まで使って、一生懸命主食であるはずのコメの生産を減少させようとしている。そこで重要なのは、農協に独禁法を適用することによって農業資材価格を引き下げ競争力を上げること、高価格政策自体を見直すことである。高い価格で農業を保護するのではなく、米国やEUがやっているような直接支払という方法で農業を保護する政策に転換すればよい。

もう農協に対する救済策は、現在のJA農協を地域共同組合として再編することである。JA農協のドル箱である信用・共済事業は地域共同組合として行えばよい。農業分野については、JAから分離して米国やヨーロッパの協同組合がやっているように、農業だけを担当する協同組合にすればいい。柳田國男が産業組合を推進したように、農協は必要である。しかし協同組合の存在意義を説くことと今のJAという農協が行っていることを弁護することは全く別の問題である。多くの農業経済学者はこれを混同して主張する。新しい環境の下で、新しい農協を作ればいいと私は思っている。

柳田國男は、若冠29歳にして「しこうして請う隗より始めよ」、私の意見を採用せよと述

べた。自分は諸先輩を前に言っても絶対に恥じることはないと言い切ったのである。そこまで自信はないものの、やはり消費者に高い価格を払わせて負担を増やすのは、私は農政とは言えないと思う。一方で、輸出をしようとするれば価格競争力を上げる必要がある。その時に今まで通り価格支持を継続するのか、米国や EU が行っているような直接支払にするのか、いずれの政策を取るのか問われている時だと思う。

<質疑応答>

質問者 1: 山下さんの素晴らしい構想を広めるアイディアの一つとして、テレビ番組などで討論をしたらどうか。最も実効性の高い手段としては、山下さんご自身が農林水産大臣を目指されることだと思うが、いかがか。

山下 一仁 (キャノングローバル戦略研究所 研究主幹): 農林水産大臣でも無理だと思う。農業界の既得権は岩盤よりもはるかに強く、なかなか崩すことができない。戦前の地主制度はGHQの指示があって農地改革でやっと解体できたわけであるが、それと同じように強力な政治的リーダーシップがなければ、この戦後の農協制は崩せないであろう。つまり、総理が本当にやるのだというリーダーシップを示し、農林水産大臣に指示しなければ、この大改革を実現するのは難しい。

質問者 2: 提案として、「農業従事者」と「農地所有者」を分けてしまえばいいのではないか。農家は農地を所有し、その土地をどこかに集約させる。土地を提供した農家には税制上の優遇措置を適用するといったインセンティブを与え、農業には従事しない。一方、産業としての農業は、コスト意識がある大規模農業ができて、輸出もできるような株式会社などに任せる。そして土地所有者には、不労所得として生産額の何%かを還元すれば、彼らの不安を解消できる。そういった議論について、考えを伺いたい。

山下: 私も柳田國男もそういうことを言っているのである。つまり地主と耕作者、兼業農家と主業農家を分ける。本当に農業だけで生きている人とそうでない人を分けるということである。1900年頃から柳田國男は公的機関に介入させて農地をうまく流動化できないかと提案しており、ようやく最近農水省もそういう政策をとり始めている。

しかし、農協は農家を選別する政策などけしからんと言う。どんな農家も規模にかかわらず皆1人1票というのが農協の組織原理であり、農協にとっては農家を選別するのは許されない行為なのである。1969年に東畑精一と小倉武一が農業基本法を作り、農家の規模を拡大してコストを下げ、競争力を上げようとしたが、反対したのは農協勢力であった。残る農家と止める農家を選別することになるからだ。諸外国では「1人1票主義」ではなく、利用度に応じて発言権を多くするという新世代農協という制度が定着している。「1人1票主義」という農協の基本原則をそろそろ見直す必要があると思う。

質問者 3: 安倍政権の下、岩盤規制は徐々になくなってきているように思う。例えば、農業への株式会社の参入や特区制度の活用などが挙げられるが、山下さんはどのように評価しておられるか。

山下: 前進はしていると思う。「40年間誰もやったことがない減反を自分がやったのだ」という安倍総理の主張はフェイクニュースだとしても、これまで誰も手がつけられなかった

農協に手をつけたというのは、相当評価できることである。

質問者 4: 農家数の減少や小選挙区制の導入などによって、農協の政治的影響力は長期的に減退しているという意見もある。今後の見通しを含め、農協の政治的影響力について意見を伺いたい。

山下: 確かに農家戸数の減少によって農協の力自体は落ちていると思う。しかし、農協は「選挙に通す力はないけれども落とす力はある」と昔から言われてきた。衆議院は小選挙区、参議院地方区も一人区になった。このような選挙区では、50:50で互角に競っているときに、農協が組織した票がたとえ2%でも対立候補へ流れれば48:52になってしまう。各政党ともこれに怯えるわけである。農協の力は簡単に排除することができない。

質問者 5: なぜ日本政府は当初反対していた米国抜きの TPP に今回シフトしたのか、山下さんの考えを伺いたい。また、署名から2年間で85%以上の批准を必要とする TPP において、米国が抜ければ85%を満たすことができない。どうすれば、TPP11 でそれを実現できるのか。

山下: まず、米国抜きの TPP に日本政府が反対していたのは、TPP 協定とその関連法案を既に国会に提出していたためである。法律的に TPP11 と TPP12 は全く別の協定であり、今の TPP12 をやめて TPP11 にすべきだと言える状況ではなかった。今回シフトした理由は、米国から二国間の日米 FTA を求められたが、日本政府はさらなる農産物自由化を迫られる可能性がある日米 FTA はやりたくないの、TPP11 を進めて米国農産物を日本市場で豪州等に比べて不利にして米国の交渉ポジションを弱め TPP に戻ればよいと主張できるようにするためだろう。技術的には85%の批准に関する条文を削除し、全く新しい TPP 協定に11カ国が署名し直すことによって、TPP11 は実現可能となる。

質問者 6: トランプ大統領の登場を機会として、日米 FTA の要求をある程度認め、日本の農政改革の実現につなげることはできないものか、意見を伺いたい。

質問者 7: TPP11 の効果として、関税を根拠に米国の農産物を日本市場から駆逐できるというのは、絶対額を考えると疑わしい。米国は、TPP11 各国が提供する価格よりも安い価格で輸出できる可能性もある。また、為替の影響と関税の影響では、どちらが強いのかも気になるところである。

山下: 日米 FTA については、私も一つの望みを持っている。トランプ大統領ならば、日本の米に対する関税を撤廃してくれる可能性があるからである。さら日本の減反補助金を WTO に提訴してくれるかもしれない。外圧か国内の強力な政治的リーダーシップのどちらかがなければ、農政改革は実現できない。

アメリカの農業の競争力については、規模は大きいものの直接支払によって下駄を履かされているところが相当あるため、それほど大きい力はないと思う。現に豪州等の関税が低くなることを非常に懸念している。

以上