

TPP、農業・農協「改悪」の連鎖

2014年9月

J C総研所長・東京大学教授 鈴木宣弘

規制緩和、「対等な競争条件」の正体

食料・農業、医療、雇用もすべてそうだが、規制緩和し、イコール・フッティング(対等な競争条件)を実現すれば、みんなにチャンスが増えるかのように見せかけて、国民の命や健康、豊かな国民生活を守るために頑張っている人々や、助け合い支え合うルールや組織を、「既得権益を守っている」と攻撃して、それを壊して自らの利益のために市場を奪おう、あるいは、人々をもっと自由に「収奪」して儲けしようとしている「今だけ、金だけ、自分だけ」の人々の誘導に騙されてはいけない。

某国首相が国際会議で昨年秋に述べた「私がドリルになって規制という岩盤を打ち破る」「いかなる既得権益といえども私のドリルから無傷ではられない」に続き、この6月30日付の英紙フィナンシャル・タイムズに、「私の『第3の矢』は日本経済の悪魔を倒す」と題した論文を寄稿し、「規制の撤廃の他、エネルギーや農業、医療分野を外資に開放することを言明した」と産経新聞が報じた。いよいよ「暴走極まれり」である。

ヘレナ・ノーバーク＝ホッジさんは、『いよいよローカルの時代～ヘレナさんの「幸せの経済学」』(ヘレナ・ノーバーク＝ホッジ、辻信一、大槻書店、2009年)の中で、概略、次のように述べている。「多国籍企業は全ての障害物を取り除いてビジネスを巨大化させていくために、それぞれの国の政府に向かって、ああしろ、こうしろと命令する。選挙の投票によって私達が物事を決めているかのように見えるけれども、実際にはその選ばれた代表たちが大きなお金と利権によって動かされ、コントロールされている。しかも多国籍企業という大帝國は新聞やテレビなどのメディアと科学や学問といった知の大元を握って私達を洗脳している。」やや極端な言い回しではあるが、これはグローバル化や規制改革の「正体」をよく表している。そして、某国首相の浅はかな発言が、誰に踊らされたものかもよくわかる。

少数の者に利益が集中し始めると、その力を利用して、政治、官僚、マスコミ、研究者を操り、さらなる利益集中に都合の良い制度改変を推進していく「レントシーキング」が起こり、市場が歪められて過度の富の集中が生じる。この行為こそが「1%」(富の集中する人々に対するスティグリッツ教授の象徴的な呼

称)による「自由貿易」や「規制緩和」の主張の核心部分である。それが滴り落ちてみんなが潤うといった「トリクルダウン」は起こるわけがない。さらなる富の集中のために「99%」から収奪しようとしている張本人が「トリクルダウン」を主張するのは自己矛盾で、意図的なウソ以外の何物でもない。

人々の命、健康、暮らしを犠牲にしても、環境を痛めつけても、短期的な儲けを優先する、ごく一握りの企業の利益と結びついた一部の政治家、一部の官僚、一部のマスコミ、一部の研究者が、国民の大多数を欺いて、TPP やそれと表裏一体の規制改革、農業・農協「改悪」を推進している。このままでは、我々が伝統的に大切にしてきた助け合い、支え合う安全・安心な地域社会は、さらに崩壊していく。

「日本が伝統的に大切にしてきた助け合い、支え合う安全・安心な地域社会」を守るために頑張ってきた人々や協同組合などの相互扶助組織を追いやり、助け合い支え合う仕組みを壊すことこそが、彼らの利益拡大に不可欠なのである。地域社会を守るために TPP にも反対するから邪魔で仕方ないのである。

TPP の現局面－「ちやぶ台返し」でさらに事態は悪化し、関税の大幅削減が既成事実化

TPP については、政府は否定し続けているが、4月のオバマ大統領の訪日時に、牛肉関税は現行の 38.5%から 9%程度、豚肉の差額関税は最も安い価格帯で 482 円/kg から 50 円と大幅に引き下げ、などの内容が一度は合意された。しかし、「38.5%→19.5%の日豪合意をレッドラインにする」との約束が嘘だったことがあつという間にばれては国内も黙っていないし、ゼロ関税を主張する米国畜産業界も反発するに違いないから、ぎりぎりのタイミングまでは隠すことにした。ところが、なぜか、某省幹部が漏らし、某新聞などが報道してしまったため、とりわけ米国側の「まだ足りない」の怒りが強まって、案の定の「ちやぶ台返し」となった。

これで「決着しなくてよかった」のではなくて、わかったことは、TPP を決着するには牛肉・豚肉・乳製品の関税をさらにゼロに近づけるしかない(冷凍牛肉では 38.5%→19.5%→9%→まだ下げ足りない)という重大な事態に陥っているということである。このまま一層の譲歩しか選択肢のない交渉が続けられたら、現場で頑張っている畜産・酪農家は、真綿でじわじわ首を絞められていくに等しい。

しかし、10月目処に日米合意にこぎつけて他の 10 ヶ国に示すことを表明してしまっている日本は、さらなる譲歩に対する日本国内の反対を何とか抑え込

まなくてはならない。

巧妙・卑劣な「合わせ技」の手口

そこで、現政権の得意とする巧妙・卑劣な「合わせ技」の手口が使われようとしている。

「医師会は TPP 反対をトーンダウンしたから混合診療の解禁はあの程度で収めた。農業組織はまだ抵抗しているから解体だ。されたくないなら反対をやめろ」との指摘が、それを物語っている。

ここで、JA などの農業関係組織が目先の組織防衛に走れば、思うつぼにはまり、墓穴を掘る。農業が崩壊して、地域が崩壊して、組織だけが生き残れるわけがない。「組織が組織のために働いたら組織は潰れる。掘って立つ人々のために働いてこそ組織も存続できる」ことを忘れてはならない。

全農の株式会社化についても、「株式会社にすることが全農のビジネスに損か得か」を議論してはいけない。「農家、農村を守れるか」でなくては、最終的に組織も持たないことを肝に銘じるべきである。

相互扶助組織を壊して農業・農村から収奪

TPP やそれと表裏一体の規制改革、農業・農協改革を推進している「今だけ、金だけ、自分だけ」しか見えない人々は狙っている。農協組織は農産物の「共販」、生産資材の共同購入、JA バンク、JA 共済、医療、葬祭事業まで、地域の信頼を得て、地域生活全体を支える様々な事業を展開しているが、これを崩すことで農村での様々なビジネスチャンスを広げようとしている。

JA バンク、JA 共済の「JA マネー」の強奪は日米金融・保険業界の「喉から手が出るほど」ほしい分野で、これを実質的に切り離されたら、代理店の手数料だけでは、営農指導などの非営利(本来的に赤字になる)部門を持つ個々の JA は存立不能である。

共同販売、共同購入が崩されたら、「対等な競争条件」どころか、さらに農産物を買いたたき、資材販売で価格つり上げをしようとする企業の独壇場にしてしまう。それは農協組織のない途上国の農村で、いまでも現実に起こっている事態であり、農村の貧困が解決されない根本的要因である。戦前の日本も同じだ。そこに逆戻りすることとなる。独占禁止法の適用除外のミルク・マーケティング・ボードが解体された英国の農村が「草刈り場」と化し、EU で最低の乳価に暴落した事実も忘れてはならない。

農業委員会組織を骨抜きにして、農業に自由に参入して、儲からなければ農

地を自由に転売してか儲けるようにしたいLファームやPファームを展開している人々が政府の会議のリード役の立場を利用して露骨な自社の利益追求をしているのも、人材派遣業のP社の会長が「雇用の短期化・解雇自由」の雇用改革を進めているのと同様、情けないほどわかりやすすぎる。

「N省はなぜ農協を庇ってやらないのだろうか。たとえば、Z省なら銀行をあくまで守るだろうに」との声もある。長らくN省は、米国を喜ばせることが私益・省益・国益になってしまったG省と、企業の経営陣を喜ばせることが私益・省益・国益となっているK省と対抗し、貿易自由化の流れから食と農を守ろうとしてきた。官邸を取り巻くパワーバランスが崩れ、「米国と企業のために食と農を犠牲にする」構図が強くなってしまっているのが、いまの危機的事態の根底にあるが、そのN省までが、農業組織改革については、誰の味方かわからないと言われる。

一方では、各省庁の幹部人事を官邸が決めるようになり、N省も、G省やK省のように、米国と企業を喜ばせなくては出世できなくなってしまうと、誰も暴走を止められなくなってしまう。

このままでは農村現場はもたない

いま農村現場で進行している事態を直視すると、TPP や農業・農協「改悪」を推進している場合ではない状況の深刻さがわかる。

JC 総研客員研究員姜薈さんと我々が全農委託研究として実施した品目別の将来需給の推計は重大な検討資料を提供している。最近、離脱や規模縮小による減産を残った経営の規模拡大でカバーできぬ事態が畜産・酪農を中心に全作目で進行している。

「岩盤」(所得の下支え)が導入される前で、資材高騰やTPP不安の影響もない2000~2005年の5年間の経営規模階層間の農家数の移動割合を将来に引き延ばすと、コメ生産は、10ha ないし 15ha を分岐点として、規模拡大は進むものの、離農や規模縮小農家の減産をカバーできるだけの農地集約が行われず、コメの総生産は15年後の2030年には670万トン程度になり、稲作付農家数も5万戸を切り、地域コミュニティが存続できなくなる地域が続出する可能性がある。だからこそ、「ナラシ」(収入変動をならす政策)だけでは不十分との現場の声を受けて「戸別所得補償制度」が導入されたことを忘れてはならない。

しかし、コメ以外の作目の生産推計と比較すると、2030年時点で、野菜、果樹、酪農で3割以上、牛、豚、鶏では4~6割もの大幅な生産減少が見込まれるに比べると、それでも、コメは、最も生産量の減少が小さい「優等生」であ

る(表1)。

表1 品目別総生産量指数 (2015年=100)

	2015年	2020年	2025年	2030年
コメ	100.00	94.63	90.71	87.71
	100.00	94.25	89.05	84.22
小麦	100.00	105.87	109.66	111.55
大豆	100.00	94.88	87.07	78.14
野菜	100.00	89.15	79.02	69.75
果樹	100.00	87.36	76.41	66.89
ばれいしょ	100.00	87.66	76.79	67.22
生乳	100.00	87.02	75.74	65.99
牛肉	100.00	82.12	67.92	56.55
豚肉	100.00	72.41	53.31	40.04
プロイラー	100.00	81.76	67.19	55.60

資料：JC 総研客員研究員姜蒼さん推計。

注：コメの上段は 2005-2010 年データ、下段は 2000-2005 年データに基づく推計。その他は 2000-2005 年データに基づく推計。

一方、2000～2012年について年齢階層別の嗜好変化を、価格と所得の影響を分離して抽出し、将来に引き延ばすと、コメの消費量は一人当たり消費の減少と人口減で、2030年には600万トン程度になる。なんと、生産減少で地域社会の維持が心配されるにもかかわらず、”それでもコメは「余る」”のである(表2)。

表2 品目別総消費量指数 (2015年=100)

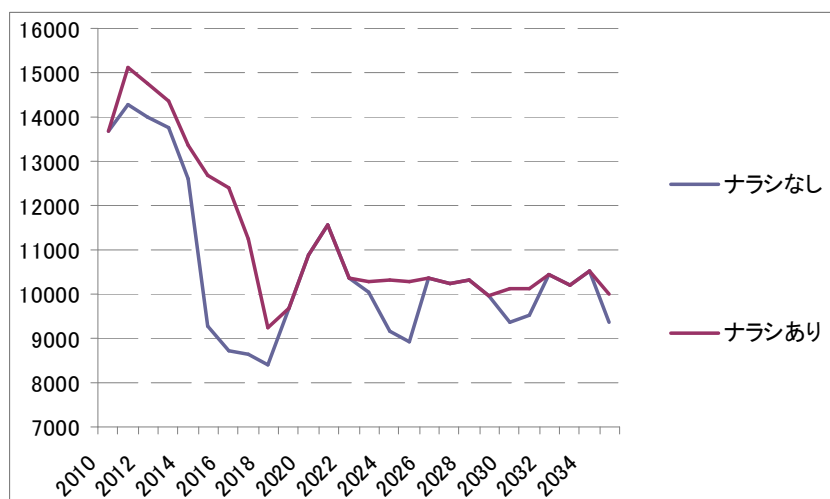
	2015年	2020年	2025年	2030年
コメ	100.00	91.71	83.45	75.23
パン	100.00	104.83	109.48	114.31
麺類	100.00	101.00	101.96	102.92
小麦粉	100.00	101.85	104.05	106.03
小麦換算	100.00	102.81	105.54	108.34
しょうゆ	100.00	91.73	83.81	76.24

みそ	100.00	91.85	83.66	75.40
生鮮野菜	100.00	99.48	98.24	96.29
生鮮果物	100.00	93.78	87.34	80.68
ばれいしょ	100.00	97.75	95.17	92.43
牛乳	100.00	87.45	76.13	65.77
チーズ	100.00	108.28	116.01	123.51
牛肉	100.00	91.70	84.57	78.29
豚肉	100.00	108.64	117.12	125.84
鶏肉	100.00	109.86	119.69	130.20

資料：JC 総研客員研究員姜蒼さん推計。

我々の別の試算では、戸別所得補償制度を段階的に廃止し、ナラシのみを残し、生産調整を緩和していくという「新農政」が着実に実施された場合、2030年頃には、1俵(60kg)で9,900円程度の米価で約600万トンでコメの需給が均衡する。ナラシを受けても米価は10,200円程度で、15ha以上層の生産コストがやっと賄える程度にしかならない(図1)。ナラシや収入保険は収入変動をならすだけなので、14,000円とか、望ましい生産者手取り米価水準の実現を何ら補償するものではないことを改めて認識する必要がある。

図1 所得の「岩盤」を廃止する新政策下における米価の推移の試算(円/60kg)



資料：東大鈴木研究室グループによる暫定試算値。

注：試算の前提条件は以下のとおり。

生産調整は2015年から徐々に緩んでいくと仮定。

固定支払：2013年産は15,000円/10a；2014～2017年産は7,500円/10a；2018年産以降は0円/10a。

変動支払：販売価格が 11,978 円/60kg を下回った場合に、その差額を補填。2014 年以降は廃止。

ナラシ=標準的収入額(5 中 3)を下回った場合に 9 割補填(3ha 以上層のみ)は継続。

主食用米以外の前提条件は下表のとおり。

小麦	大豆	米粉用米	飼料用米
ゲタ+ナ ラシ：生産 者価格が 最低 6360 円/60kg を 確保でき るように 補助。	ゲタ+ナ ラシ：生産 者価格が 最低 11310 円/60kg を 確保でき るように 補助。	直接支 払：2013 年 産は 80000 円/10a； 2014 年産 以降は 105000 円 /10a。	直接支 払：2013 年 産は 80000 円/10a； 2014 年産 以降は 105000 円 /10a。
直接支 払：35000 円/10a	直接支 払：35000 円/10a		

表 3 品目別自給率

	2015 年	2020 年	2025 年	2030 年
コメ	98.94	102.08	107.55	115.35
	99.86	102.61	106.56	111.80
小麦	9.57	9.85	9.94	9.85
大豆	5.83	6.02	6.06	6.00
野菜	71.79	64.34	57.75	52.00
果樹	36.35	33.86	31.80	30.14
ばれいしょ	60.35	54.12	48.69	43.89
生乳	64.22	60.24	56.36	52.62
牛肉	37.64	33.71	30.23	27.19
豚肉	34.46	22.97	15.68	10.96
鶏肉	49.72	37.00	27.91	21.23

資料：JC 総研客員研究員姜蒼さん推計。

注：コメの上段は 2005-2010 年データ、下段は 2000-2005 年データに基づく推計。その他は 2000-2005 年データに基づく推計。

そこで、コメから他作物への転換、あるいは主食用以外のコメ生産の拡大が必要ということになるが、しかし、非主食用米のうち最も力点が置かれている飼料米については、その需要先となる畜産部門の生産が大幅に縮小していくと見込まれるため、生産しても受け皿が不足する事態が心配される。

消費が伸びるのは、パンなどの小麦製品、チーズ、豚肉、鶏肉である。その他は減少し、飲用乳は3割以上、コメ、みそ、しょうゆが2割以上、牛肉、果物が2割程度、野菜は堅調で数%の減少と見込まれる。

総じて、生産、消費の双方がともに縮小基調を辿るが、生産の減少幅のほうが大きいので、「縮小均衡」も無理で、自給率がさらに低下するものが大半であることは事態の深刻さを如実に物語っている(表3)。なかでも、豚、鶏は、最も生産縮小幅が大きい一方で、消費の伸びは最も大きいので、需給ギャップが輸入で埋められるとすれば、豚、鶏の自給率の低下は著しいものとなる。

この結果は生産資材価格高騰やTPP(環太平洋連携協定)不安の影響を含んでいない。これに、TPPでのさらなる譲歩、岩盤をなくす農政改革、農業組織の解体などが進められたら、現場はどうになってしまうのか。地域社会の崩壊を加速するような政策であってはならず、それをくい止めて、明るい未来が展望できる政策の見直しが求められている。

「岩盤」議論の経緯を振り返ろう

いまの自公政権の「新農政」には、農産物の販売価格が低迷して農家の生産コストを下回った場合に、その差額を補填して、農家の所得を下支えする「岩盤」政策として導入された戸別所得補償制度などを廃止して、収入変動をならす「ナラシ」の政策のみに戻し、それを収入保険の形にしていこうという政策の流れがある。農家の所得の「岩盤」＝下支え(セーフティネット)について、民主党政権時に導入されたものをすべて白紙に戻す、つまり、前の自公政権の2007年の政策に戻すものに近い。しかし、この岩盤の議論は「民主党のしたことは元に戻す」という短絡的な発想では済まされない経緯があることを忘れてはならないと思う。このことを踏まえて、もう一度、岩盤の議論をきちんとしてもらいたい。

岩盤(所得の下支え)の議論は現場の農家の切実な声を反映したものであった。現場の声を受けた最近の農政改革の流れを要約すると、まず、2007年に、「戦後農政の大転換」として、

- ① 一定規模(北海道10ha、都府県4ha)以上の経営体への収入変動を緩和する所得安定政策(産業政策)と、

② 規模を問わない農家全体に対する農が生み出す多様な価値を評価した直接支払い(社会政策)

とを、「車の両輪」として位置づけるという政策体系が打ち出されたが、その後、現場では改善を求める声が出てきた。それは、

- ① 規模は小さいけれども多様な経営戦略で努力している経営者をどうするのか、
 - ② 農村への直接支払いは役立っているものの、「車の両輪」といえるだけの大きさにはほど遠い、
 - ③ 過去3年(5年のうちの最高と最低を除く)の平均による計算では、経営所得の補填基準が趨勢的な米価下落とともにどんどん下がってしまい、所得下落に歯止めがかからず経営展望が開けない、
 - ④ 麦・大豆等への過去実績に基づく支払いでは現場の増産・品質向上意欲が減退する、
- というものであった。

これに応えるべく、前回の自公政権においても、

- ① 「担い手」の定義を広げる、
- ② その「担い手」に所得の最低限の「岩盤」が見えるようにする(例えば、「5中3」の3年のうちに14,000円/60kgを下回る年があったら、その年の値は14,000円に置き換えて14,000円を実質的「岩盤」にする)、
- ③ 「車の両輪」となる農の価値への支援は10倍くらいに充実する、その上で、
- ④ コメの生産調整の閉塞感を打破するための弾力化を図り、現場の創意工夫を高める、

ことが議論されたが、この議論は完結する前に政権が交代した。

そして、前回の自公政権が最後に提示した「岩盤」政策案とほぼ同じものが、民主党への政権交代と同時に「戸別所得補償制度」によって具体化した(注)。ただし、平均コスト13,700円と平均販売価格12,000円との差額(固定支払い)と基準価格(過去3年の平均販売価格)と当該年の米価との差額(変動支払い)の組合せであり、米価下落が続くと、両者に「隙間」が生じるので、実は13,700円が「岩盤」とはいえなかったため、のちに基準価格の固定が行われた。

(注) 「岩盤」の提供は、農家のモラル・ハザード(意図的な安売り)を起こすとして問題視されてきたが、必ずしもそうではないと思われた。標準的な経営において、例えば、価格に置き換えて、目標水準14,000円/60kgと現実の当該年の収入12,000円/60kgとの乖離幅2,000円の9割の1,800円を一俵当たり補填することにすれば、努力の結果、当該年の収入が16,000円の経営でも1,800円はもらえるし、

わざと 8,000 円で売ったとしたら、1,800 円をもらっても経営は苦しくなるから、経営努力を促す要素が組み込まれる。実際、「戸別所得補償制度」の導入直後に生じた米価低迷は、制度を見込んだ「買ったたき」と懸念されたが、その後の米価の推移は、そのような事態が解消されたことを示している。

現場の声が「ナラシ」を「岩盤」に進化させた

以上のように、前の自公政権で、農村現場の切実な声を受けて、石破茂農相（当時）が担い手の「岩盤」（所得の下支え）の必要性を提起し、その後の政権交代を挟んで、民主党政権の戸別所得補償制度でそれが実現した。そして、こうした経緯があるのに、自公政権に戻ると、「岩盤」は壊されることになった。所得のセーフティネットの存続を見越して農地を集積し雇用を増やし規模拡大してきていた専門的な水田経営ほど米価下落の影響を受けやすいこともあり、大規模経営を中心に生産現場で不安が広がっている。

前の自公政権で産業政策と地域政策とを「車の両輪」とし、水田フル活用も進める方向性が示されたのはよかった。ただ、米価下落に対するセーフティネットが不十分なことや規模要件を設けたことなどに対し、現場から改善を求める声が挙がった。過去 5 年のうち、中庸 3 年の平均からの減収額の 9 割を補填する収入減少影響緩和対策（ナラシ）だけでは、米価が続けて下がった場合に所得の下支えにならないとの声であった。

戸別所得補償は、そのネーミングはともかくとして、政権交代も挟んで、現場の切実な声が結実した政策の改善だったのである。現場の懸念を払拭（ふっしょく）するため、10 アール当たり 1 万 5,000 円を支払う米の直接支払交付金に加え、米価下落に対応する米価変動補填（ほてん）交付金を導入した。補填額の算出に使う過去実績の年次を固定したことで完全な「岩盤」（所得の下支え）になった。

石破農相が退任直前に発表した農政改革案と戸別所得補償とはほぼ同じであったことからわかるように、政権をまたいで、現場の声が「ナラシ」を戸別所得補償に「進化」させたのである。だから、現場は戸別所得補償の法制化と長期継続を求めている。「貸し剥がし」も起こって構造改革を阻むとの批判もあったが、むしろ、経営の見通しが立つので担い手が投資しやすく、規模が大きくコストの低い経営ほど交付金のメリットが大きいため、規模拡大が進んだとの評価が優勢である（全国の大規模稲作経営組織が今回の改革に強く反発していることが、岩盤政策への肯定的評価を物語っている）。飼料用米など水稻での転作も本格的に支援した。新規需要米を含め、地域に合った水田活用を選んでもらい、生産調整から「卒業」する意図があった。このように、戸別所得補償は、

規模拡大や水田活用を促し、生産基盤の維持・拡大に一定の貢献をしたと評価しうる。

つまり、自公政権も民主党政権も農地集積や水田フル活用、生産調整の見直しを目指すのは一致しており、岩盤(所得の下支え)が入ったのも、両政権が現場の声を受け、政策を改善したためだ。こうした一連の議論の流れがあるのに、現場を無視して「民主党が導入したものは元に戻す」との視点のみで「元の木阿弥」に戻されたら、現場はもたない。

「新農政」で所得は増えるか

「新農政」によって、米価が上がるという見方と下がるという見方がある。飼料用米生産を現状の18万トン(その他MA米などが38万トン)から450万トンまで、7,000億円の財政負担で増やすということが米価上昇の前提だ。飼料用米の増産は重要だが、このような目標がそう簡単にできるわけではない。家畜の生理から検討しても、畜産農家がそれだけ大量の飼料米を吸収できるとは、現状では考えにくい。また、現在の米国からの飼料用とうもろこし輸入が約1,000万トンだから、米国からの圧力も受けながら、それをコメで半分も置き換えられるだろうか。

しかも、補助金単価を10アール8万円から10.5万円に増額したというが、680kg/10aの単収で10.5万円だから、単収が上がりにくい地域では、現状の8万円を確保できる530kgの達成も困難という声が各地で出ており、現状の8万円を下回る支給しか受けられない農家も多く出てきそうで、飼料米はむしろ減産する可能性があるという指摘もある。

そうなれば、主食用の生産枠もなくなる中で、TPPなどの関税撤廃圧力も加わり、米価は趨勢的に下がる可能性を念頭に置かざるを得ない。それに対して、戸別所得補償の10アール1.5万円の固定支払いと変動支払いを廃止しても、その分は「多面的機能支払い」の充実でカバーするという。しかし、「多面的機能支払い」と言っているものは、現行の「農地・水保全管理支払い」を組み換えた集団的な地域資源維持活動への支払いであり、現行に比べて、額的にも、例えば、都府県の田で10アールあたり4,400円が5,400円に1,000円だけ支給単価が上がる程度である。北海道の畑作では、1,200円が1,480円に上がる程度である。そして、そもそも、この支払いは組織の活動への支援金で、個別経営の所得のセーフティネットには直結しないから、従来の固定支払いと変動支払いの代わりにはならない。

こうした中、収入変動緩和策(ナラシ)のみは残し、対象を都府県で4ha以上、

北海道で10ha以上といった規模では切らないが、認定農業者と集落営農組織に絞るといふ。かなり限られた経営への支払いとなる点は、前回の自公政権の時の品目横断型経営安定政策と同じである。そもそも、ナラシだけでは所得は支えられないというのが議論の出発点であった。それは収入保険に移行しても同じである。図1で見たとおり、将来的には、せいぜい1俵(60kg)1万円程度の手取り米価が確保されるにとどまる可能性がある。

米国の収入保険の真実

「米国も収入保険が主流になっており、その米国型の収入保険を手本とするのだ」という言い方もされる。しかし、これには誤解がある。

米国には、目標価格(生産コスト)と市場価格との差額を補填する「不足払い」という「岩盤」政策がしっかりとある。近年は、穀物価格の高騰で、市場価格が目標価格を上回っているから、収入変動をならす政策が主流になっているだけである。

新たな2014年農業法でも、農家は「不足払い」と収入保険のいずれかを選択することになっている。しかも、ここがまた重要だが、収入保険の基準収入を計算する販売価格について、「販売価格が目標価格(生産コスト)を下回る場合は、販売価格の代わりに目標価格を用いる」という形で収入保険が強化されたのである。

つまり、そもそも、収入保険に「岩盤」が入っているのである。これは、民主党政権の前の自公政権で、2007年に導入された「ナラシ」では、継続的な価格下落時に所得を支えられないとの現場の切実な声に対処して、「ナラシ」の改善策として、例えば、「5中3」(基準収入の計算に過去5年の最高と最低を除いた3年を使うルール)の3年のうちに14,000円/60kgの米価を下回る年があったら、その年の値は14,000円に置き換えて14,000円を実質的「岩盤」にするという議論があったが、まさにその考え方と同じである。

米国を手本にするというなら、「岩盤」付き収入保険にしないといけないにもかかわらず、農産物価格がどこまで下がっても下がった状態での平均収入しか支えられないような収入保険が議論されているのが我が国の現状である。

米国の酪農政策改革の真実

米国の酪農政策についても、2014年農業法における抜本的改革によって、収入保険型に移行したとされるが、これは正確な評価だろうか。確かに、2014年農業法で導入された政策には保険の要素が入っているが、収入保険ではなく、

「収入－コスト＝マージン」保険であるとともに、基本的に再生産に最低限必要なマージンは保険料なしで政府が保証するというものだ。

米国では、ミルク・マーケティング・オーダー(FMMO)制度の下、政府が、乳製品の市場価格から逆算した加工原料乳価をメーカーの最低支払い義務乳価として設定し、それに全米2,600の郡(カウンティ)別に定めた「飲用プレミアム」を加算して地域別のメーカーの最低支払い義務の飲用乳価を毎月公定している。この乳製品の市場価格は、政府が加工原料乳支持価格を定め、それに対応する乳製品価格で乳製品を買い入れて乳価を支える加工原料乳支持政策(DPSP)によって下支えされてきた。

さらに、米国では、FMMOで加工原料乳価に連動して平行に決まる最低支払い義務飲用乳価水準が低くなりすぎる場合に対処するため、2002年に飲用乳価への目標価格を別途定め、FMMOによる飲用乳価がそれを下回った場合には、政府が不足払いする制度を導入した。

さらに、2008年農業法において、乳価を基準にして支えるだけでは飼料価格高騰に対処できないことが現実となったため、飼料価格高騰への対処として、目標価格が飼料価格の高騰に連動して上昇するルールを付加した。その場かぎりの緊急措置をその都度議論するのではなく、ルール化された発動基準にしてシステムティックな仕組みにしていこうとする米国の姿勢は合理的である。ただし、この制度には、生産量に「頭切り」(240万ポンド=1,089万トンまでしか対象としない)が行われたため、大規模経営からの反発があった。

こうした経緯を経て、生産コストの上昇時には価格を指標にした制度では所得を支えきれないという問題をよりシステムティックに解決するには、全体の政策体系を「販売収入－生産コスト」を支える体系に組み換えるのが合理的だとの結論に至り、それが実現されたのが、2014年農業法である。

2009年のエサ危機に、100ポンド(45.36kg)当たりの生乳販売収入(乳価)と生乳100ポンドを生産するための飼料コストとの差額＝「マージン」が4ドルを下回り、酪農経営が赤字に陥った。2004年から2013年の間の平均マージンは8.5ドルで、経営が赤字にならずに継続できる最低ラインが4ドル程度であることから、この4ドルのマージンについて、直近2ヶ月の平均が4ドルを下回った場合には、4ドルとの差額を基準生産量の90%について支払う政策を導入した。これが「酪農マージン保護計画」(Margin Protection Program=MPP)である。

生乳100ポンド当たり4ドルというのは、生乳1kg当たり約9円なので、搾乳牛100頭経営で、1頭当たり乳量が8,500kgとすると、乳代－餌代＝約700万円は最低保障されることになる。

この制度に参加するには、1 経営当たり年間 100 ドル(約 1 万円)の登録料の支払いのみが求められる。もし、4 ドルを超えるマージンを保障してもらいたいならば、その経営者は、4.5 ドルから 8 ドルまでの 50 セント刻みの保障レベルに応じて、追加料金(プレミアム)を支払って、保障レベルを選択できる。追加料金は、生乳生産規模が 400 万ポンド(1,814 トン、1 頭当たり乳量 9,000kg で約 200 頭)を超えると高くなる。また、保障する生産量のカバレッジについても、25%から最大 90%までを選択できる。基準生産量は、各経営体の 2011, 2012, 2013 年の 3 ヶ年のうちの最大の年間生産量の六分の一(2 ヶ月にするため 6 で割る)をベースとして、毎年、全米の生産量の伸び率を掛けて調整していく。これは、一種の保険ではあるが、赤字にならないギリギリのマージンはずかかな登録料のみで保障されるという、極めて強力な所得保障政策なのである。

これに伴い、政府が加工原料乳支持価格を定め、それに対応する乳製品価格で乳製品を買い入れて乳価を支える加工原料乳支持政策(DPSP)は廃止されたが、それに代わって、マージンが 4 ドルを下回ったら、政府が乳製品の買入れを開始して、市場隔離し、食料支援・援助プログラムに使用するという仕組みができたので、政府の買入れによる価格支持政策が、政府の買入れによるマージン維持政策に衣替えしたことになる。

一方、先述の FMMO 制度の下、政府がメーカーの最低支払い義務乳価を設定する仕組みは維持されている。輸出補助金(乳製品輸出奨励計画=DEIP)は廃止されたが、そもそも、WTO の約束に基づき、全廃すべき輸出補助金として、縮小してきていたものである。国際乳製品価格高騰の下で必要性も薄れていた。しかし、FMMO は維持されているから、FMMO に基づき国内の飲用乳価を高く維持して、加工原料乳価を低くして輸出しやすくする「隠れた」輸出補助金は温存されている。

以上から、米国の酪農政策は、さらに合理的で強力な所得保障政策体系に「進化」したと評価できる。米国を手本にするというなら、我が国も堂々と酪農所得保障制度を導入すべきときであるが、逆に、民主党政権時に導入が決まらなかったはずの酪農所得保障制度の議論はどこへ行ってしまったのか。

「所得倍増計画」の正体

こうした中で、現政権は 10 年で農業(農村?)所得を倍増するというのだから、驚くしかない。TPP 交渉で際限ない譲歩を続け、所得のセーフティネットを解体する農政改革をやって、地域を守ってきた農業関連組織も解体して、どうや

って農業所得が倍増できるのか。しかし、どうもこういうことらしい。99%の農家が潰れても、1%の残ったLファームやPファームのような企業による農業の所得が倍になったら、それが所得倍増の達成だと。

これぞ「アベノミクス」だ。企業が手を出さないような非効率な中山間地は、そもそも税金を投入して無理に人に住んでもらう必要がないから原野に戻したほうがいいと主張する。しかし、そこには、伝統も、文化も、コミュニティもなくなってしまっている。それが日本の地域の繁栄なのか。また、将来にわたる長期的な視点、周りも考慮する総合的な視点の欠如は、やがては多くの人々が苦しみ、結局、短期的には利益を得たつもりの人々も、自分自身も成り立たなくなる、ということが見えていない。国民に安全な食料を安定的に供給するという国家安全保障の概念も完全に抜け落ちている。

自給率目標は設定できるか

こうした中、基本計画においても、食料自給率目標をどう設定するかが問題になっている。食料自給率を軽視してはいけない。

米国では、食料は武器であり、軍事・エネルギーと並ぶ国家存立の三本柱だというのが当然の認識で、ブッシュ前大統領は農業関係者に必ずお礼を言っていた。「食料自給はナショナル・セキュリティの問題だ。皆さんのおかげでそれが常に保たれている米国はなんとありがたいことか。それにひきかえ、(どこの国のことかわかると思うけれども) 食料自給できない国を想像できるか。それは国際的圧力と危険にさらされている国だ。(そのようにしたのも我々だが、もっともっと徹底しよう。)」と。

それから、農業が盛んなウィスコンシン州の大学では、農家の子弟への授業で、教授は「食料は武器であって、日本が標的だ。直接食べる食料だけでなく、日本の畜産のエサ穀物を米国が全部供給すれば日本を完全にコントロールできる。これがうまくいけば、これを世界に広げていくのが米国の世界戦略だから、みなさんはそのために頑張るんだぞ」と言っていたという。これらを聞けば、日本にとって食料自給率の向上が不可欠なことは実感できる。

ただし、現行の基本計画で 50%目標を定めたが、残念ながら、どういう具体的道筋と予算措置でそれを達成するかは詳細に示せなかったため、結果的に「絵に描いた餅」になった。

こんどは、実現のための道筋を明確に示した上で、実現可能な目標として、しっかりと示すべきであろう。しかし、TPP や「新農政」を前提とするかぎり、自給率は下がることはあっても、上げることは至難の業に見える。明るい未来

が展望できる政策の見直しなくして、自給率目標の設定は困難と言わざるを得ない。

食と農と地域の未来を失うわけにはいかない

しかし、こうした「1%」ムラが、国民の大多数を欺いて、「今だけ、金だけ、自分だけ」で TPP や「新農政」を推進していく力は極めて強力で、一方的な流れを阻止することの困難さを痛感させられる。そこには、自分たちの儲けしか眼中になく、地域社会の持続的発展や、食料自給率を維持して国民に食料を量的に確保するという発想はない。

食料自給の位置づけ問題については、国内生産が縮小しても貿易自由化を推進すべきとする「自由貿易の利益」も再検討が必要である。各国が国内の食料生産を維持することは、短期的には輸入農産物より高コストであっても、輸出規制が数年間も続くような「お金をだしても食料が買えない」不測の事態のコストを考慮すれば、実は、国内生産を維持するほうが長期的なコストは低いのである。

日本の食料自給率がすでに 39%まで低下して、食料の量的確保についての安全保障が崩れていること自体が、同時に食料の質的な「安全性」保障も崩される事態を招いているのである。TPP のような食料自給率のさらなる大幅な低下につながり、食の安全基準のさらなる緩和も求められる協定が、日本の食の量的かつ質的な安全保障の崩壊にとどめをさしかねない。

狭い視野の経済効率だけで、市場競争に任せることは、人の命や健康にかかわる安全性のためのコストが切り詰められてしまうという重大な危険がもたらされる。環境からの大きなしっぺ返しが襲ってくるコストも考慮されていない。環境負荷のコストを無視した経済効率の追求で地球温暖化が進み、異常気象が頻発し、ゲリラ豪雨が増えた。狭い視野の経済効率の追求で、林業や農業が衰退し、山が荒れ、耕作放棄地が増えたため、ゲリラ豪雨に耐えられず、洪水が起きやすくなっている。全国に広がる鳥獣害もこれに起因する。すべて「人災」なのである。

このままでは日本が伝統的に大切にしてきた助け合い、支え合う安全・安心な地域社会が壊されてしまう。それを守ってきたのは我々だ。だから、我々は、こうした不当な攻撃に屈するわけにはいかない。我々が発展してこられたのは、「今だけ、金だけ、自分だけ」と正反対の取組みをしてきたからである。自己の目先の利益だけを考えているものは成功していない。成功しているものは、地域全体の将来とそこに暮らすみんなの発展を考えている。我々には地域の産

業と生活を守る使命がある。このような流れに飲み込まれないように踏ん張って、自分たちの地域の食と暮らしを守り、豊かな日本の地域社会を次の世代に引き継ぐために、今こそ奮闘すべきときである。

繰り返すが、地域が崩壊して組織だけが生き残れるわけがない。「組織が組織のために働いたら組織は潰れる。拠って立つ人々のために働いてこそ組織も存続できる」ことを常に我々は念頭に置かねばならない。厳しい状況だが、目先の組織防衛は墓穴を掘ることを肝に銘じた関係者の踏ん張り、世論の力で、こうした暴走に歯止めをかけるしかない。

<略歴> 東京大学 大学院 農学国際専攻 教授 農学博士 鈴木宣弘 すずき・のぶひろ

1958年三重県生まれ。1982年東京大学農学部卒業。農林水産省、九州大学教授を経て、2006年より現職。専門は農業経済学。日韓、日チリ、日モンゴル、日中韓、日コロンビア FTA 産官学共同研究会委員、食料・農業・農村政策審議会委員(会長代理、企画部会長、畜産部会長、農業共済部会長)を歴任。財務省関税・外国為替等審議会委員、経済産業省産業構造審議会委員。JC 総研所長、農協共済総研客員研究員を兼務。『食の戦争』(文藝春秋、2013年)、『TPPで暮らしはどうなる?』(共著、岩波書店、2013年)等、著書多数。