

本格的な農政改革の完成を望む

経済産業研究所上席研究員

山下 一仁

要 旨

EUは価格を引き下げて直接支払いを導入し、国際競争力を強化している。構造改革には価格引下げと対象農家を限定した直接支払いが必要である。攻めの農業のためには構造改革を行い“強い農業”を実現すべきである。

今回の改革は対象農家を限定したという点で本格的な農政改革への重要な第一歩ではあるが、構造改革による農業再生という点で未完の改革であり、これに続く改革が必要である。

本稿は衆議院調査局農林水産調査室「『新たな経営所得安定対策等』についての学識経験者等の見解」(平成18年1月)所収論文である。

はじめに

筆者は農林水産省に30年近く勤務したが、中山間地域等直接支払いを導入したくらいしか見るべき業績を挙げることができず、現在経済産業研究所という周辺から農政を観察しているものである。農林水産省にグレシャムの法則が妥当するとは思わないが、ある研究によれば、日本の「優良企業のトップの多くはそのキャリアの中に「傍流の時代」があった。会社の主流を歩み順調に出世してきた人よりは、周辺部署や子会社で苦労した人物のほうが、改革を成功させている場合が多い。彼らは一度、外から会社を客観的に眺められる機会を得られたからこそ、会社の裸の事実を冷静に認識し、改革しなければならない不合理な点を見出せた」(新原浩朗)らしい。戦後農政を主導した和田博雄農相、小倉武一農林次官も、投獄、左遷という周辺の経験をしている。周辺にいる筆者の意見が今後の農政の展開を図る上で何らかのご参考となれば幸いである。

1. 農政改革の必要性

これまで関税に裏付けられた高い農産物価格で農業を保護してきたものの、日本農業の衰退に歯止めがかからない。1960年から今日までGDPに占める農業の割合は9%から1%に減少する一方、65歳以上の高齢農業者の比率は1割から6割へ上昇した。専業農家は34.3%から19.5%へ減少し、第2種兼業農家は32.1%から67.1%

へと大きく増加した。53 年まで国際価格より低かった米は 800%の関税で保護されるなど国際競争力は著しく低下した。食料自給率も 79%から 40%に低下した。

また、WTO や FTA 交渉で要請される関税引下げに対抗できるためには、国産農産物価格を下げなければならない。

2 . 日本農業保護の構造

農業保護の指標として OECD が開発した PSE (生産者支持推定量) は、高い国内農産物価格による消費者の負担 (内外価格差 × 生産量) に、納税者が負担する農家への補助・支払いを加えたものである。2004 年の PSE は、アメリカ 465 億ドル、EU 1,334 億ドル、日本 487 億ドルとなっている。アメリカとほぼ同レベル、EU の半分以下であり、保護の全体水準は高くない。

それなのに、WTO 交渉等において農業では常に後向きに対応しかしない最も農業保護主義的な国という内外の批判があるのは、保護の仕方が間違っているためである。

消費者負担と納税者負担からなる PSE の内訳をみると、消費者負担の部分の割合は、1986 ~ 88 年から 2004 年にかけてアメリカ 46% 35%、EU 85% 54%と低下しているのに、日本は 90% 91%である。アメリカや EU は消費者負担から納税者負担へと農政の改革を進めている。特に、EU は 1992 年以降穀物等の域内支持価格を引き下げ、財政による農家への直接支払いで補っている。いまや EU はアメリカ産小麦に関税ゼロでも輸出補助金なしでも対抗できる。日本のみが改革から取り残され、今ではアメリカ・EU 対日本という構図になっている。関税・価格依存型の農業保護を行なっている日本は WTO 交渉等で関税引き下げに抵抗せざるを得ない。

農業保護が特定の産品に偏ると経済的により大きな非効率を生む。OECD の数値では OECD 平均 75、EU 59、アメリカ 29 に対し、日本は 118 と突出している。これは、日本の保護が他の国に比べて、特定の品目、とりわけ米に偏っていることを示している。

(表) 各国の政策比較

項目 \ 国	日本	アメリカ	EU
生産と関連しない 直接支払い	×		
環境直接支払い	×		
農地面積当たり 直接支払い	×		
条件不利地域 直接支払い		×	
生産調整による 価格維持		×	×
1000%超の関税	2品目 (雑豆、こんにゃく芋)	なし	なし
500 - 1000%の関税	2品目 (コメ、落花生)	なし	なし
300 - 500%の関税	2品目 (バター、砂糖)	なし	なし
200 - 300%の関税	5品目 (小麦、でん粉、生糸 など)	なし	2品目 (一部乳製品、砂糖) ただし、改革により 100%に引き下げ可能

3. 消費者負担型農政による食料自給率と国際競争力の低下

1961年の旧農業基本法は、規模拡大・生産性向上によるコストダウンによって農業構造を改革し、農業収益を向上させ、農工間の所得格差を是正することを目的としたが、実際には農家所得向上のため米価が重点的に引き上げられた。過剰となった米に30年以上も生産調整を実施する一方で、農業資源は収益の高い米から他の作物に向かわず、食料自給率は低下した。

農産物一単位のコストは面積当たりのコストを単収で割ったものだから、品種改良等の技術進歩による単収の向上は農産物のコストを低下させる。しかし、生産調整の強化につながるので単収の向上は抑制された。また、高米価のもとでは

コストの高い農家も米を買うより作るほうが安上がりとなるため、零細農家が滞留し農地は集積せず、規模は拡大しなかった。こうして構造改革は進まず国際競争力は低下した。食糧管理法が廃止された後でも、生産調整という米価維持のカルテルは継続されている。

4．望ましい農政改革

零細副業農家の米販売額 109 万円のうち農業所得はわずか 12 万円（2002 年）にすぎない。これは米価 16,000 円 / 60kg が 1,800 円低下しただけで消える。生産調整を廃止し、米価を需給均衡価格 9,500 円程度まで下げれば、副業農家は耕作を中止し、農地は貸し出される。一方、一定規模以上の主業農家に耕作面積に応じた直接支払いを交付し、地代支払能力を補強すれば、農地は主業農家に集まり、コストは下がる。価格引下げと対象農家を限定した直接支払いが構造改革による農業の効率化に必要なのである。

農業団体が農家選別だと反対する理由はない。零細農家が自ら耕作すれば直接支払いは受けられないが、農地を主業農家が借り入れれば零細農家も直接支払いの一部を地代の上昇として受け取ることが可能となる。

また、この直接支払いは農地への需要を高め、耕作放棄地を農業・食料生産に有効に活用する効果も発揮する。耕作放棄地を単に維持管理するための規制や課税よりも優れている。

5．今回の農政改革の評価^{注1}

これまで JA 農協は自らの経営・組織の効率化のためには合併で規模拡大してきたにもかかわらず、企業的な主業農家を育成し農業の規模拡大を図るという構造改革には農業基本法以来選別政策として反対してきた。農協法の組合員一人一票制のもとでは数のうえで圧倒的な兼業農家の声が JA 運営に反映されやすいし、少数の主業農家ではなく多数の兼業農家を維持する方が政治力維持につながるからだろう。今回農政がこの壁を大きく突破し、政策対象農家を限定したことは高く評価すべきである。

しかし、今回の改革は WTO 上黄色の直接支払い（不足払い）の一部を緑の直接支払いに変更したのみで、EU のように関税や価格の引下げに対応するための直接支払いは実施されない。対象農家の限定という一つの要素は導入したが、価格引

^{注1} 食料自給率低下の懸念などの論点については、山下 [2005 e, f, g] を参照

下げを伴う直接支払いというもう一つの要素はいまだ実現していない。このため、直接支払いが導入されない米^{注2}はもとより、価格が下がらないので麦等畑作物についても構造改革効果は限定的となる。また、WTO 交渉への対応も困難である。その意味で未完の改革である。

戦前米価を維持しようとした農林省の減反政策案に反対したのは食料自給を唱える陸軍省だった。真の食料自給は生産調整、米価維持と相容れない。人口大減少時代を迎え、減る一方の米需要に対応して米価を維持するため、農業団体の責任ある人達はどこまで生産調整の強化を農家に求めていくのだろうか。人口7,000万の時に今の米価水準を維持しようとする、約200万haの生産調整を行い、稲作面積を現在の半分の70万ha程度まで縮減しなければならないだろう。食料安全保障論の裏が透けて見えそうである。

米価を下げれば、米粉等輸入調製品、飼料用米、生分解性プラスチックやエタノール原料用等の新規需要も取り込むことが可能となり、米の消費は増加する。また、麦等との相対収益性が是正され、麦等の生産は拡大する。水田はフルに活用され、食料自給率は向上する。

価格引き下げに誰が抵抗するのだろうか。今回の交渉は凌げてみずれ関税が下げられるだろうと予測している主業農家は、規模を拡大してコストダウンしなければ所得は確保できないと思っているだろう。また、これらの農家に対しては価格低下に直接支払いで所得補償をすればよい。勤労者世帯の所得646万円を大幅に上回る零細兼業農家の所得792万円のうち稲作所得は12万円に過ぎない。米作りをやめて農地を貸して小作料をもらった方が得である。これに対し、JAが米価をはじめとする農産物価格の引き下げに抵抗してきたのは、高い販売手数料収入も維持できなくなるし、農家に化学肥料、農薬等の資材を高く多く売れなくなるからだろう。本来、協同組合による資材の共同購入は、市場での交渉力を高めて組合員に資材を安く売るためのものだが、組合員に高く売るほうがJA組織にとっては利益になる。これは農協制度の設計が間違っているのである。資材の販売については農協が安く売れば売ほど手数料を高くする制度とすべきである。そうすれば、資材メーカーとの価格交渉も真剣なものとなる。

また、農政においても総合性の欠如から矛盾が生じた。農地の基盤整備は私的な投資だが、コストダウンを通じた農産物価格の低下により効果が消費者に帰属することが農業基盤整備事業を公共事業で行う根拠だった。その一方で農産物価

^{注2} 米についても担い手だけの収入変動緩和対策がある。しかし、これが構造改革効果を持つためには、米価の低下、変動が必要である。

格を下げないという生産調整に助成してきたのである。農政改革は、直接支払いだけでなく、農地の管理、農業団体のあり方も含めた、総合的、包括的なものである必要がある。

6．真の農政改革の実現を望む

WTO 交渉では、アメリカ、EU、ブラジル等ほとんどの主要国が 100%程度の上
限関税率の設定に合意している。認められている例外も関税の削減率について
のもので、上限関税率の例外ではない。EU が抵抗しているのは、日本と異なり現
在の関税率が最高 200%と低いため、アメリカが求めるような 50%を超える関税
の削減率では 100%の上限関税率より関税がさらに低下してしまう（60%の削減率
でも関税は 80%になる）からである。いずれにしても仮に例外扱いが認められた
としても、関税割当数量の拡大という代償を払わなければならないことは、ウル
グアイ・ラウンドの米の特例措置の場合と同様であるし、これまたほとんどの主
要国が認めている。

農業を保護することとどのような手段で保護するかは別の問題である。関税や
価格はあくまで手段にすぎない。関税引下げに対応するためには、EU のように直
接支払いを導入し国内価格を引き下げればよい^{注3}。しかし、内外価格差のある中
で関税割当の拡大は国内生産の縮小をもたらす。食料自給率の向上を唱えるので
あれば、関税引下げと関税割当拡大のいずれかを求められる場合は、迷わず関税
引下げを選び直接支払いを導入すべきだ。それは米の関税化への移行で学習した
はずではなかったか。EU と WTO 交渉で連携したいのであれば政策についても連携
する必要がある。EU にできることがなぜ日本にできないのだろうか。価格支持を
引き下げている EU は農業を犠牲にしているのだろうか。関税の引下げは交渉の負
けを意味しない。それによって必要となる価格引下げと主業農家に対する直接支
払いは農業の構造改革と再生をもたらす。

PSE によれば、日本の農業保護は消費者負担が 5 兆円、納税者負担が 0.5 兆円
である。OECD によれば、直接支払いは全額農家所得となるのに対し、価格支持の
うち農薬・肥料等へ支払ったあと農家の所得となるのは 4 分の 1 以下である。国
内価格を国際価格まで引き下げても、5 兆円の 4 分の 1 に相当する 1.25 兆円の直
接支払いで現在と同じ農家所得を維持できる^{注4}。5 兆円は消費税の 2%に相当す

^{注3} 去る 11 月にも EU は、40 年間手をつけられなかった砂糖の価格を 36%引き下げ、引下げ額の 64%を直
接支払いに転換した。

^{注4} これは筆者の主張する農地面積あたりの直接支払い制度についての試算でもほぼ同額である。山下一仁
[2004 c] 308～310 頁参照

る。現在消費者は高い農産物価格という税金を払っている。これをなくす代わりに消費税を 2% 上げて国民全体の負担は変わらない。農林水産予算の見直しももちろん必要だが、足らざる場合は消費税を 2% 上げて農政はその 4 分の 1 以下のものを返してもらい、残りは財政再建に役立ててもらえばよい。農林水産省も必要なものは堂々と主張すべきだ。

攻めの農業といわれているが、攻めるためには“強い農業”でなければならない。構造改革を行い強い農業を目指すことが、輸出するためにも国内市場を確保するためにも必要なのである。日本が直接支払い型農政に転換すれば、関税引下げにも対応でき、攻めの交渉も可能となる。アメリカ、EU、ブラジルにも弱点がある注⁵。

また、2002 年の日本のモダリティ提案の際削除した多面的機能のための直接支払いについての日本提案をもう一度復活させ、緑の政策の見直しを行なうべきではないか。これこそ OECD も支持する世界に通じる主張だった。また、真に食料安全保障を主張するのであれば、輸出国による輸出数量制限や輸出税は廃止または規制すべきである。

おわりに

戦後の大農政改革として農地改革がある。これによって小作人の解放という戦前の農政官僚の夢は実現したのである。しかし、余りにも完全な改革であったために、その後の農政はその成果を維持することしか考えなかった。このため、零細農業構造というもう一つの問題は解決できなかった。今回の改革は未完であるが故に将来に期待するところが大きい。

筆者が 5 年前小著『WTO と農政改革』で価格を下げ対象者を絞った直接支払いによる構造改革を主張した際、農業基本法の産みの親である小倉武一が創設した食料・農業政策研究センターに参集された我が国農業経済学会を代表する諸先生方から熱い支持と励ましを受けた。しかし、他の農業関係者からの反応はなく、

注⁵ アメリカの最大の弱点は、CCP (カウンター・シクリカル・ペイメント、事実上の不足払い) である。CCP のうち輸出に向けられる部分は経済的には輸出補助金と同じである。これを青の政策として認めてよいのか。また、アメリカは青の政策の上限を農業生産額の 2.5% 以下と提案したことは CCP の削減となるとしているが、農業生産額を算定する基準年が問題である。アメリカが主張する 1996~98 年のアメリカの農業生産額は 2002 億ドルであるが、現行 AMS 算定上の基準年である 1986~88 年では 1,429 億ドルにすぎない。EU の弱点は、関税割当数量の低さである。日本の関税割当数量は最も低い米でも消費量の 8%、麦については 9 割近い。EU は、国内消費量の 5% ではなく、それから過去の輸入量を差し引いた量でしか約束していない。牛肉は消費量の 2%、チーズは 3% である。また、ブラジルには鉍工業製品の高関税を攻めればよい。

東畑精一が柳田國男の農政論を評したように、荒野の孤鶴の叫びにすぎなかった。しかし、今回の改革でその一部は実現された。対象者を絞った直接支払いという考え方は与党にも受け入れられた。柳田國男、石黒忠篤、和田博雄、東畑四郎、小倉武一らかつて農政を主導した先人達は改革本流だった。筆者が2年前に経済産業研究所に出されたときとは異なり、農林水産省の採用案内に『改革精神と燃える熱い意欲』が謳われている。いずれ改革が完成する時が近いと期待したい(平成17年12月1日記)

【参考文献】

- 荏開津典生・生源寺真一 [1995] 『こころ豊かなれ日本農業新論』家の光協会
- 大泉一貫 [2001] 『ニッポンのコメ』朝日選書
- 大内力 [1997] 「農業基本法30年 - 農政の軌跡」
- 小倉武一 [1997] 『砂漠にバラを探せ』食料・農業政策研究センター所収
- 小倉武一 [1987] 『日本農業は生き残れるか』農山漁村文化協会
- 小倉武一 [1995] 『ある門外漢の新農政試論』食料・農業政策研究センター
- 川野重任 [2000] 『回想の農業・経済』家の光協会
- 小島清 [1994] 『応用国際経済学』第2版 文真堂
- 近藤巧 [1998] 『基本法農政下の日本稲作 その計量経済学的研究』北海道大学図書刊行会
- 佐伯尚美 [1989] 『農業経済学講義』東京大学出版会
- 生源寺真一 [1998] 『アンチ急進派の農政改革論』農林統計協会
- 暉峻衆三編 [2003] 『日本の農業150年』有斐閣
- 増田萬孝 [1998] 『現代農業政策論』農林統計協会
- 八木宏典 [2004] 『現代日本の農業ビジネス』農林統計協会
- 山下一仁 [2000] 『WTOと農政改革』食料・農業政策研究センター
- 山下一仁 [2003] 『農業、直接支払いで競争力』日本経済新聞・経済教室2003年12月22日号
- 山下一仁 [2004 a] 『WTO・FTAを生き抜く農政改革』経済産業ジャーナル2004年1月号
- 山下一仁 [2004 b] 『日米EU比較 - 日本だけが国際基準から取り残された』エコノミスト2004年3月23日号
- 山下一仁 [2004 c] 『国民と消費者重視の農政改革』東洋経済新報社
- 山下一仁 [2004 d] 『直接支払いで農業改革』日本経済新聞・経済教室2004年8月26日
- 山下一仁 [2004 e] 『農地消滅 - 救世主は米価引下げと直接支払い』エコノミスト2004年9月21日号
- 山下一仁 [2004 f] 『真の農業構造改革の実現を』経済産業ジャーナル2004年10月号
- 山下一仁 [2005 a] 『貿易交渉と日本の農政』法律時報2005年6月号

- 山下一仁 [2005 b] 『WTO 農業協定の問題点と DDA 交渉の現状・展望』日本国際経済法学会年報第 14 号
- 山下一仁 [2005 c] 『農協の解体的改革を』日本経済新聞・経済教室 2005 年 6 月 7 日
- 山下一仁 [2005 d] 『「農協の解体的改革を」に対する農協からの反論について』RIETI
- 山下一仁 [2005 e] 『農政改革のミステリー』週刊農林 10 月 5 日号
- 山下一仁 [2005 f] 『ある門外漢の農政改革試案』週刊農林 10 月 15 日号
- 山下一仁 [2005 g] 『本格的な農政改革で攻めの交渉を！』週刊農林 11 月 15 日号
- OECD [2001] “Multifunctionality : Towards an Analytical Framework ”
- OECD [2002 a] “ The incidence and Efficiency of Farm Support ”
- OECD [2002 b] “ Agricultural Policies in OECD Countries : A Positive Reform Agenda ”
- OECD [2003 a] “ Multifunctionality : the Policy Implications ”
- OECD [2003 b] “ the OECD Agricultural Outlook ”
- K.Yamashita [2004] “ What should the WTO negotiations aim at? ” Fair Trade Center Symposium ‘ The way forward to successful Doha Development Agenda ’ Tokyo
- K.Yamashita [2004] "Implementation of Income Objectives in Farm Policies: A Japanese Experience"
Proceedings of OECD/PACIOLI Workshop on Information Needs for the Analysis of
Farm Household Income Issues,Paris,France.