

農政改革 WTO・FTA を生き抜く農業戦略

我が国の自由貿易協定締結を阻むもの、WTO・ドーハ・ラウンドでの日本の通商交渉全体の足かせとして、農業が槍玉。政府は近く食料・農業・農村審議会を開き、農政の見直しを検討。EUはWTO交渉前に農政改革を実施。私は5年前から、直接支払いの導入を提言してきた。農業経済学会の改革派の人たちから大きな支持を得たものの、政府部内の反応は芳しくなかった。しかし、やる方向となりつつあることは評価。ただし、ぐずぐずしている間にWTO交渉が進展し、採りうる政策が採れなくなろうとしている。

1. なぜ、日本農業の国際競争力は低下したか？

農業基本法の作成者 小倉 武一の指摘

「私の関心はもっぱら、米を入れる入れないの議論より、なぜ日本農業が米の輸入におびえるほど脆弱になってしまったのか、その是正策にある。合衆国の米生産は日本の豆類生産ほどのウエイトしかないのに、その米の7倍も8倍もする日本の米価がなぜできあがってしまったのか。

国際世論の悪評を買い、世界の自由貿易体制のなかで孤立するという犠牲を払い、なお米を輸入した場合の稲作農家の壊滅におびえ、主食の供給が外国の手に渡ってしまうことにおびえる日本の現状に、私は深い憂慮を感じる。米の輸入反対の論拠に「食糧の安全保障論」なるものがあるが、外国の7倍も8倍も高い米を作っておいて、何が安全保障といえようか。」

米は1942年に制定された食糧管理法により規律されていた。食糧管理法は食料需要がひっ迫した戦時中の事態に対処するため、いかに乏しい食料を国民に均等に配分するかという目的で作られたものであった。むしろ、当初は消費者保護を目的とした立法であり、生産者は市場価格（ヤミ値）よりも安い価格で政府へ供出させられていた。1950年代初めまで米価は国際価格よりも安かった。

農業基本法は農業の構造改革による規模拡大、コスト・ダウン、需要に応じた生産（選択的拡大）、これによる農業収益の向上、農工間の所得格差の是正を目的。

農業基本法は経済が著しい成長を遂げる中で、農業部門から他産業へ労働力が移動するとともに、消費面では、所得の向上により農産物需要は畜産物や果樹等へシフトしていくという背景の下で策定された。農業部門からの労働力の

流出により、経営規模は拡大し、我が国農業の零細性という構造問題を解決できるとともに、新たな作物展開の方向を見いだすことができると考えられたのであった。このため、農業基本法は(1)生産対策としては、需要の伸びが期待される農産物にシフトするという農業生産の選択的拡大と農業の生産性向上、農業総生産の増大、(2)生産政策を補完する役割としての価格政策、(3)経営規模拡大、農地の集団化、機械化その他農地保有の合理化、農業経営の近代化による構造改善を掲げたのであった。農業の規模が拡大し、生産性が向上していけば、低価格の下でも、コストの低下、生産量の増加により、十分農業者の所得は確保できるはずであった。

しかし、農工間の所得格差是正のため別の政策が採られた。

「あの時代は所得均衡という思想が非常に強かった。所得格差の解消ということが昭和30年代あるいは40年代にかけての政府の非常に大きな目標であった。

そこで、その所得格差を解消するには、1つは農業構造を改革すればいいわけだ。そっちによらないで、価格支持という方法をとったわけですよ。特に農業基本法の制定以降は所得均衡という思想が非常に強かったから、それによって拍車をかけた。できるだけ米価をうんと上げた。米価政策というのは、戦後、米価を抑えるためにあったのだからね。それはそうでしょう。インフレでどんどん高くなったから。それをできるだけ抑制するという思想でできていた。それを、今度は米価を上げるための手段として講じた。上げるための手段として講じたということはどういうことかということ、需給均衡なんていうことを考えないのですよ。需要と供給なんか考えないで、物価の上昇なり生産費の上昇に応じて当然米価も上げるべきだという主張が、米価審議会でも、国会でも、あるいは農業団体の要請によってもなされた。それが破綻の理由の1つですよ。所得均衡をもっぱら米価その他農産物の価格支持でやろうとした。構造改革を実行するまでには行かなかった。」(小倉武一)

【生産者の所得補償のための米価の引き上げ】

供給過剰の発生と拡大、30年以上に及ぶ生産調整の実施

高い農産物価格は国産農産物への需要の減少を招く(いわゆる食品産業の原料問題)

米に保護が集中。農業資源は米から他の作物に向かわず、食料自給率低下(選択的拡大をしたのは国内生産ではなく輸入)

農地資源の減少による食料自給力の低下

40年で農地改革による売却農地面積を上回る230万ヘクタールの農地が消滅。農地の減少の半分は植林や耕作放棄等による農業内の壊廃。消費の減少

している米の価格を高くすることによって消費 = 供給をさらに減少させる一方、他の産品については米との相対的な収益を不利にすることにより、生産意欲を減退させた。このため、自給率は低下しても米余りの中では農地は余っているという認識が定着し、農地の減少に対し、農政関係者の間でも危機感を持つ者は少なかった。農地、水田が余っているのではない。米が余っているだけ。国際交渉では“食料安全保障”と主張。しかし、それに対応する国内政策は？ 今では国民がイモだけ食べてかろうじて生き長らえる程度の農地しか残っていない。

農業の構造改革の阻害と国際競争力の低下

稲作の国際競争力を強化し、消費者に安価な食料を供給していくためには、どのような対策を講ずればよいか。

品種改良等による単収の向上は土地の生産性を向上させることにより、土地の賦存量が少ないために生じる農業の比較劣位性を弱める。農地集積による規模拡大は大型機械による規模の経済を発揮させる。

しかし、米過剰のもとでは生産調整の強化となる単収の向上は好まれず、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、農地集積による規模拡大は実現せず。今では“米作日本一”は遠い過去の賞。高米価・米過剰は我が国農業の単収の向上・規模拡大による構造改革を遅らせ、国際競争力の低下をもたらした。食管法が廃止された後でも、生産調整というカルテルの継続により米価は維持。1つの問題にはそれを直接解決する政策を採ることが経済政策の基本なのに、農家所得を直接向上させる政策ではなく価格支持という間接的な政策を採ったため、食料自給率や国際競争力の低下等大きな副作用が生じた。農業基本法制定以来平均的な農家規模は36%（北海道を除くと17%）しか拡大せず。同時期に基本法を作ったフランスでは150%も拡大。

農業の衰退傾向の拡大 マイナスの農業 GDP ?

しかし、皮肉なことにこのような政策は農村部の有効需要を創出するものとして、マクロ経済政策、産業政策としては成功。経済界としても反対せず。しかし、今日ではWTO・FTA交渉との関係で、農業の存在が経済界にとってデメリットとなってきた。

2. 世界的に見て特異な農政 国際比較

日本の農業保護は消費者負担が極めて高い。消費税は5%ではない？

PSE（生産者支持推定量、これは関税に支えられた価格支持（内外価格差×生産量）すなわち消費者負担に納税者負担による農家への補助・支払いを加えた

もの)に占める消費者負担の割合; 1986 - 88年 アメリカ 46%、EU85%、日本 90% 2002年 アメリカ 39%、EU57%、日本 90%(改革したEUの比率は大きく低下。変わらないのは日本のみ)

3. 21世紀農政の指導原理 (the guiding principles)

ア. 消費者主権が基本であること

イ. 政策的に価格を維持・操作することはやめ、市場価格が需給情報を最も的確に伝えるとともに、資源の効率的配分を行うものであるという経済の原理・原則に立ち返ること 国際交渉では“農業は工業とは異なる”と主張。しかし、国内では生産調整(価格ではなく数量で需給調整)で“ケインジアン”的農政

ウ. 1つの問題にはそれに直接ターゲット(対象)を絞りそれを直接解決する政策を採ること これまで農家所得の維持のために価格政策という間接的な政策を採ったため、消費・需要の減少、供給の拡大、構造改革の立遅れ等大きな副作用

エ. 消費者型から納税者負担型の農政に転換すること 生産者に対する価格支持でないこと、納税者負担によることがWTOの緑の政策の基本要件。

消費者負担型の政策は唯がどれだけ負担をしているか不透明であるが、納税者負担型の政策は透明性が高く、負担と受益との関係が国民の前に明白になる。価格支持(関税、生産調整によるものを含む)と直接支払いを比較すれば、価格支持は消費者負担による農家への直接支払い、後者は財政負担、納税者負担による直接支払い。消費者から広く薄く負担を求める方が財政当局と折衝するより抵抗がないことが関税という政策手段を採用してきた理由。しかし、消費者負担による価格支持という手法は貧しい消費者も等しく負担し、裕福な土地持ちの二兼農家までも等しく受益するという不平等・不公平なもの。OECDの勧める財政負担、納税者負担による直接支払いという手法は、(1)累進課税制度の下で裕福な者が多く負担する、(2)消費への歪みをなくし経済厚生水準を高める、(3)受益の対象を真に政策支援が必要な農業、専門的農業者に限定することができるというメリット。国境措置を過重な負担から解放すべき。また、我が国農政は消費者負担のみならず、転作奨励金、過剰米処理など財政負担も伴ってきた。農業予算は2.4兆円も存在。

政策手段は3つの“E”の基準、すなわち **effective** (目標をより効果的に達成できること)、**efficient** (効率的であること、最も少ないコストで目標を達成できること、他に別の非効率を生むものではないこと)、**equitable** (公平であること、貧しい者に多くを負担するようなものでないこと) を満たすものでなければならない。価格政策は直接、所得向上に資するものではないという点で非効果的であり、100円のうち25円しか農家所得の向上に資さないとともに、需給の不均衡等の別の非効率を生むという点で非効率的であり、貧しい者に多くの負担を求める点で不公平であり、この3つのEのいずれの基準も満たさない。3つのEを満足する対象を絞った政策を財政により行うべき。

オ．農業の構造改革を推進し、農政の納税者負担を消費者の利益に転化するような政策を採ること 土地利用型農業については、品種改良等の技術進歩により単収の向上を図るとともに、直接支払い等により大規模層の利益を増加させ、これに農地を集積していけば、規模拡大を通じたコスト・ダウンが図られ、農政の財政負担は消費者の利益に転化していく。このような農政の考え方を採らないと、農政自体が国民の支持を失い、存立しえなくなるのではないか。

カ．農業者の利益と農業振興や消費者の利益が対立する場合があることを念頭に置くこと

キ．経済学等に立脚した科学的行政を推進すること

3．農政改革 ゾーニング

農地資源の確保は食料安全保障の基本。食料が不足して困るのは消費者であっても、生産者ではない。農業界が食料安全保障の主張を貫徹するならばその主張の前提となる農地の確保のため、一部農家の利益は無視して農地転用に厳しい規制を設けなければならない。230万ヘクタールの農地を潰廃したのは株式会社ではない。ゾーニングが機能したことがフランス農業の栄光の30年をもたらした。ゾーニングさえ機能すれば株式会社だって怖くない？

農地を農地として利用しないことに対して農業版特別土地保有税の導入という経済的強制。

4. 農政改革 直接支払いの導入

ア. 生産調整の段階的縮小による米価の引き下げ

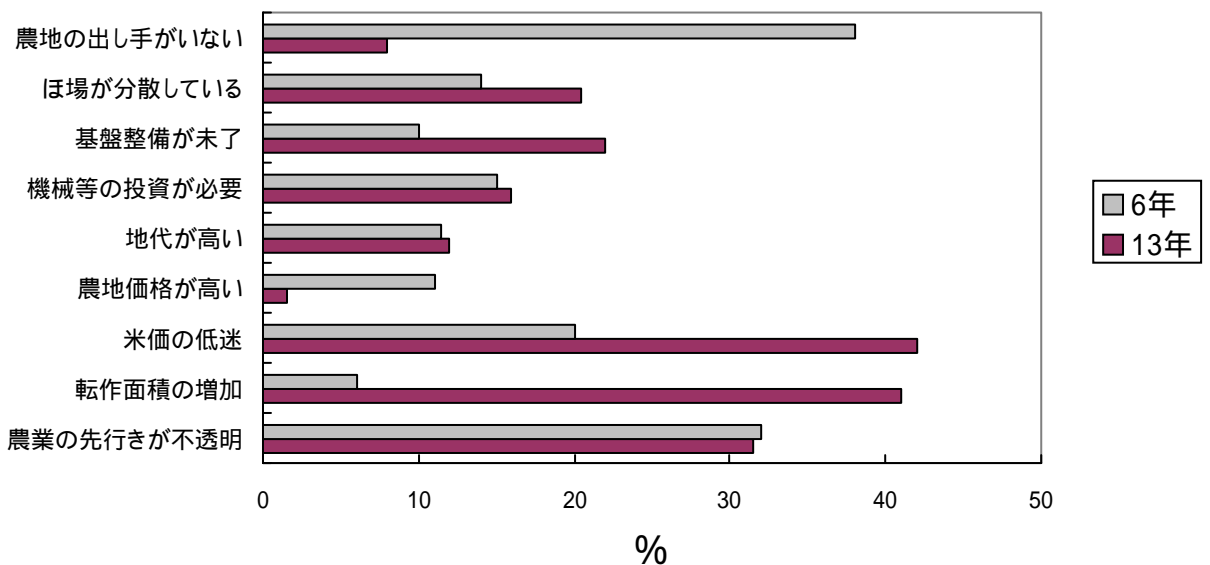
生産調整による価格維持は関税による保護がなければ成立しない。関税が下げられていけば生産調整により価格を維持することはできなくなる。米の生産調整を段階的に縮小・廃止することにより米価を徐々に需給均衡価格まで下げていく。

WTO 上削減しなくてよい補助金に、生産や価格と関連しない緑の直接支払いと農地面積や家畜頭数と関連してもよい青の直接支払い。アメリカ、EUとも価格支持からこうした直接支払いへ転換。生産調整の廃止により影響を受ける一定規模以上の農家に対し、生産・価格に影響しないため所得減を十分補償できるアメリカ型の緑の直接支払いを交付。これに対して、EUの直接支払いと同様、価格引下げ分を面積当たりの直接支払いで補うと、直接支払いの全てがこれを受ける農業者に帰属するのではなく一部は貸し手への地代として吸収されるとともに、帰属した部分も農業者にとって実質地代の引き下げ、コストの引き下げとなる結果、供給曲線が下方にシフトし価格がさらに低下するので、生産調整の段階的廃止による価格引下げ分の生産者への補償は十分ではなくなる。このため、過去の所得を補償するとの観点からアメリカ型の生産に影響を与えない完全にデカップルされた直接支払いを一定の対象者（担い手）に限定して行う。

価格支持と異なり、問題となるターゲットを絞り込んで助成することこそ直接支払いの本質であり、価格低下により影響を受けない農家に助成することは不適切（稲作副業農家の農業所得は10万円に過ぎず）。

イ. 構造改革の手法としての直接支払い

（図）規模拡大が困難である理由（複数回答）



資料：新潟県「農地流動化アンケート結果概要」（13年5月調査）、

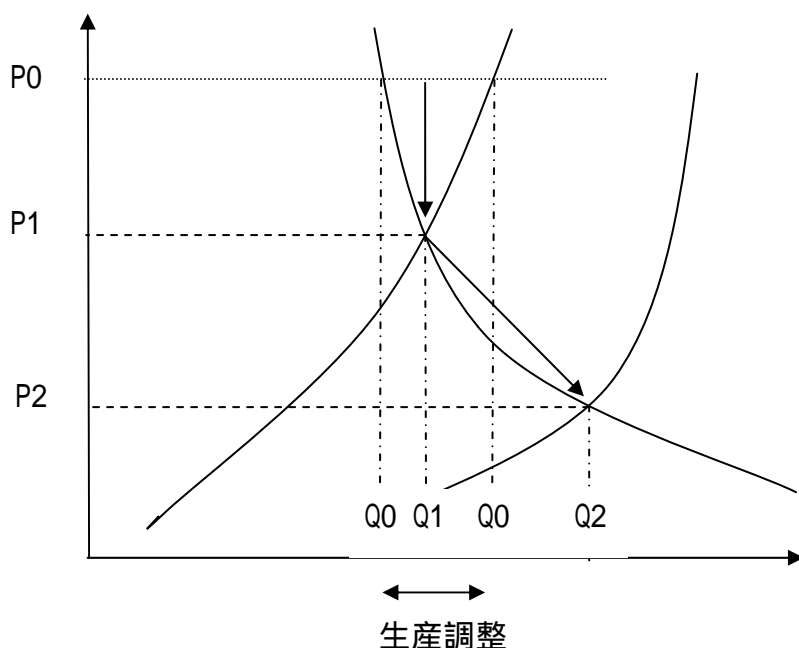
上のグラフは、平成6年と13年の規模拡大が困難である理由を比較。平成6年と13年の大きな違いはこの間米価が21,367円/60kgから16,274円/60kgへと24%も低下したこと。特に注目したいのは農地の出し手がないという理由は大きく減少していること。米価の低下により貸し手は増加。他方、借手側の理由として米価の低迷が大きく増加。稲作収入に大きく依存している大規模層ほど米価の低下は深刻。また、転作面積の増加という理由が急増しているが、転作面積が増えると農地を集積しても稲作の規模拡大につながらず、コスト・ダウンによる収益の増加が見込まれないから。

すなわち、価格が下がると収益が減少するので、零細農家は農地を手放すが、受け手の地代支払い能力も低下するため、農地は耕作放棄されてしまう。一定規模以上の農家に農地面積に応じたEU型の青の直接支払いを交付し地代支払い能力を補強してやれば、農地はこれら農家へ集積しコストは下がる。この直接支払いは、直接支払いによる供給曲線の下方シフトという直接的効果と、直接支払いを通じた農地の流動化による担い手の規模拡大、生産性の向上による供給曲線の下方および右方へのシフトという間接的効果を生じさせる。（農地が流動化し受給資格農家の規模が拡大するので、受給資格農家のコストはさらに削減される（直接支払いの第一の間接的効果）。直接的効果と第一の間接的効果により、受給資格農家の供給曲線は下方へとシフトする。同時に、受給資格農家へ農地が集積するので、これら受給資格農家層全体の供給曲線は右方へシフトする（直接支払いの第二の間接的効果）。農地が集積されていくにつれて米全体の供給曲線もさらに下方へシフトし、価格はさらに低下し、農地はさらに

集積し、需要も拡大していく)

直接的効果については、直接支払いが一部地代として貸し手に帰属することおよび直接支払いを受ける担い手の供給曲線のみに影響が及ぶことから、供給曲線は直接支払いほど下方にはシフトしない。しかし、仮に直接支払いが全て貸し手に帰属するとしても、間接的効果により農業の構造改善、価格の引き下げは進展。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、これを大規模農家が借り入れれば大規模農家は直接支払いを受けられることとなり、零細農家もその一部を地代として受け取ることが可能。しかし、対象が限定されない以上構造改革効果はなくなる。

農業団体が農家選別だと反対する理由はない。零細農家も直接支払いの一部を地代として受け取るからだ。EUの直接支払いの91%は地代の増加になったとOECDは分析。なお、努力してもコストが下がらない条件の悪い地域には中山間地域への直接支払いを拡充。



ウ．消費者負担型農政の転換

消費者負担も含めた国民経済全体の負担はPSEが示す5.5兆円。このうちの90%、5兆円が関税による価格支持、消費者負担の部分。OECDは価格支持の農家所得移転効率性を1/4以下と推定。したがって、国内価格を国際価格まで引き下げた場合にあっても、直接支払いにより従前とおなじ農家所得を維持しようとすれば、1.25兆円ですむ計算。既存の納税者負担0.5兆円を加えても、現在の農業関係予算2.4兆円の範囲内。国民経済全体の負担を大幅に軽減することが可能。農産物関税による価格支持、消費者負担にかかっている5兆円は消費

税の2%に相当。これを活用すれば、国民経済全体の負担を変えずに年金等に必要財源の一部を捻出することが可能？

エ．WTO・FTA 交渉の関税引下げに対処するためにも直接支払いを導入すべき。これこそ EU が採ってきた政策。我が国と EU は多面的機能という主張では一致していても、日本は関税、EU は直接支払いと、交渉上得ようとする政策が異なっていたため、WTO での連携は失敗。EU との連携が必要であれば、政策的にも一致した政策を採るべき。

(参考)

EU は 1992 年、穀物、牛肉の支持価格を引き下げ、その見返りとして面積当たり、家畜頭数当たりの直接支払いを導入した。改革実施前（1992/93 年度）と実施後（1995/96 年度）を比較すると、

- (1) 域内消費量：穀物全体で 14%の増
- (2) 飼料用穀物消費量：穀物全体で 21%、小麦 41%、粗粒穀物 13%の増
- (3) 期末在庫量：約 54%減少

と、穀物需給は大幅に改善し、過剰在庫は解消。現在の穀物支持価格トン当たり 101.31 ユーロは 115 ドルに相当するが、これは 2002 年の小麦のシカゴ相場 118 ドルを下回っている。大麦、牛肉についても同様。これらについて EU は関税も輸出補助金も大幅に削減可能。国際競争力が向上するとともに、EU の交渉ポジションは大幅に強化。PSE が示すように EU の農政は日本よりアメリカに近い。WTO カンクン閣僚会議直前日本を外しアメリカと EU が日本の米のような高関税は認めないなどの農業合意をしたのも理由のないことではない。

既にのべたとおり、直接支払いにより農地を集積していけば、規模拡大によるコスト・ダウンが図られ、価格は下がり、農政の財政負担は消費者の利益に転化していく。これこそ消費者に軸足を置いた農政ではないか。消費者、財政、構造改革が進み活性化する農業、WTO や FTA の障害が少なくなる経済界、誰もがメリットを受ける。

誰が反対するのか？

「基本法農政がウマく行かなかったのには、2 つの理由がある。或るいは 3 つとあってよい。第一は、農業の国際化を殆ど無視したことである。30 年前にガットのウルグァイ・ラウンドの終局がこのようなことになると想像して、農政を行っていたら、今日のような惨憺たることにはならなかつたらう、と思うのは論理が飛躍し過ぎているかもしれないが。基本問題調査会で日経の円城寺次郎氏は貿易の自由化を考慮すべきことを力説されたのを思い起こす。

第二に、農業基本法は、スタート前後から悪運に付き纏われた。そのうち 1

つは社会党の反対であった。構造改善というのは“貧農切り捨て”だと叫ばれて、農林省の労働組合も反対運動を行なった。今日では最早“貧農”という言葉は、言葉としては存在していても、あまり現実的ではないであろうが、基本法成立当時はまだその言葉が生きていたのである。悪運のもう1つは、農協系統が基本法農政に同調しなかったことである。無関心というよりも、例えば営農団地というような独自のスローガンを持ち出して、構造政策の推進に協力するような体制を取らなかった。

当時は地域間、業種間の所得均衡が国政をリードするスローガンであったといつてよいが、その所得均衡は、農政においては構造改善によってではなく、専ら価格政策＝価格支持政策に依存するようになった。それによって米の自給化を達成したともいえるが、米の生産過剰の体制をもたらしたともいえる。そして、生産調整＝作付け制限が長期間続いている。しかも生産制限を続けながら外米を輸入せざるを得ないことになってしまった。」（小倉）

営農団地とは今日の集落営農。

新しい政策は、（米の国内生産の増加、米と他作物の相対収益性の是正による他作物の生産拡大による）食料自給率の向上、構造改革の推進による国民・消費者への安価な食料の安定的供給、（価格低下により安い原料農産物の供給を受けられる）食品産業の発展、消費者を含めた国民全体の利益（余剰）の向上、担い手農家の所得の安定、（規模の大きい農家ほど環境にやさしい農業を推進していることから）環境保全型農業の推進、農業の持続的発展による多面的機能の発揮という効果を発揮。

再び、小倉 武一

「戦前から日本の農業、農政は農村の困窮か、さもなければ食糧不足に苦悩してきた。その最もラジカルな打開策が戦後の農地改革であった。農地改革に関与した一人として現在を見つめれば、農村生活、食生活の改善には今昔の感がある。だが、この経済的繁栄はどこか虚弱である。日本の農村は豊かさの代償として「農業の強さ」を失った。もう保護と助成のぬくもりは当てにならない。輸入反対を唱えるだけでなく、自由化に耐えうる「強い農業」を目指し、本気で自活、再生への道を考える時期である。」（小倉武一 日本経済新聞社『私の履歴書』P11）