

IV

日本の農業はどこに向かうのか

2

日本の農業はどう対応するのか

アメリカのTPP離脱、英国のEU離脱だけでなく、日本が関心を持つべきなのは「一带一路」政策を推し進める中国の動きではないか。「自由貿易」というキーワードで世界の動きを捉えるとき、日本農業の対応すべき方向性とは。

2-1 EPA/FTAに日本の農業はどう対応するのか

大泉一貫 (21世紀政策研究所研究主幹、宮城大学名誉教授)

キーワード
 ●農業の成長産業化 ●攻めの農林水産業 ●総合的なTPP等関連施策大綱 ●農産物輸出対策 ●規制改革・税制改正
 ●コメ海外市場拡大戦略プロジェクト ●日本食品海外プロモーションセンター ●市場指向のEU・米価指向の日本 ●食料・農業・農村審議会

1 はじめに

「錯綜するEPA/FTA動向と世界の農業・食料政策 — 日本の農業はどう対応するか」が本特集の全体テーマで、私に与えられたテーマは、「日本の農業はどう対応するのか」である。わが国の対応を論ずるにあたっては、まずもって経済・貿易交渉に関する認識を述べておいた方が

よいだろう。

経済・貿易交渉は、その性質上関係諸国の国内事情とのすりあわせを必要とすることから、常に混沌としたプロセスとなることは避けられない。合意も当初の思惑とは異なったところに落ち着く可能性がある。

そうした不確実な要素を含みながらも、関係諸国の努力の方向は、関税の廃止、自由貿易の推進、貿易圏の拡大である。私は、この間の日豪から、TPP、さらに日欧E

PAに至るまでの交渉に関しては、しかるべきところによく落ち着かせたものだと感じている。

「錯綜している」と指摘されているのは、アメリカのTPP離脱や、イギリスのEU離脱に象徴されるような動向なのかもしれない。これには、移民等の人口移動が予期しない形で急速に強まり、世界の安定が急速に崩れはじめたことが影響している。

それでもなお注意したいのは、アメリカや英国が大きく反自由主義経済に舵を切ったわけではないという点である。とくにアメリカの場合は、自国に有利な二国間交渉を主張しているにすぎない。今日のEPA/FTA動向を俯瞰していえば、市場原理の浸透と市場の失敗に関する諸事項への配慮が経済交渉に表出しているのであって、国家の役割の再定義が求められているという、経済学にとっては古くから新しい命題が浮上しているということではないだろうか。経済・貿易交渉はこれまでも常にこうしたプロセスをとってきており、おそらくこれからもそうなのである。そうした意味では、「自由主義経済」は常に課題を抱えながら新たな知恵を導入して今日までできたのであって、今後ともその努力は続き、それを潰えさせてはならないのだと思う。ただ、国家の役割の縮小にもとづいて生じるグローバルイズムの課題とは別に、われわれにとつて強く関心を持たな

ければならないのは、「一带一路」等の新たな経済ルールによる経済圏を形成する中国の動きである。

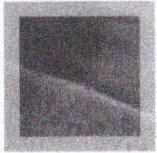
これまでのWTOからEPA/FTA等の経済交渉では、わが国は自由貿易、フェアなルール、法による問題解決、民主主義といった価値観による貿易ルールの構築に努めてきた。他方、中国やロシア、とくに中国は、知財を無視したり、カッオプシムシを理由にわが国の輸出来に燻蒸を迫ったり、透明性や公正性を欠く我流の貿易や経済活動をおこなってきた。

フェアで透明性の高い世界市場ルール形成の論理に對峙して、国家資本による市場争奪の経済ルールが存在している現状は、とくに東・東南アジアと深い関係を持っているわが国にとつて無関心であるわけにはいかない。TPPも当初は、環太平洋地域での前者のルールの浸透を狙っていたのが、2017年1月、アメリカの離脱によって頓挫した感はある。だが、同年12月8日合意に至った日欧EPAには、自由貿易を後退させてはならないという両者の強い意思があるように思われるし、TPP11、あるいはTPP10の動きもそうした流れの一環としてある。

自由貿易、フェアなルール、法による問題解決、民主主義といった価値観による貿易ルールか、あるいは知財の取得も含め、力による何でもありのルールかの戦いがす

IV

日本の農業はどこに向かうのか



IV

日本の農業はどこに向かうのか

にはじまっている。わが国にとってもアジア諸国にとっても「二帯一路」とどのような関係を持つのかは、新たな課題としてある。今後どちらのロジックで東南アジアからアフリカまでの経済、とりわけ農業が律せられるのか、まさに混沌とするのではないかと感じている。気がつくとも中国企業が買収した農場だったという話もこれから多くなるような気がする。「錯綜する」という本誌のテーマがそのようなことも射程に入れているのだろうと思うが、日本の農業がそうした中で対応を迫られていることを忘れてはいけぬ。

2 農業の成長産業化

攻めの農林水産業

EPA/FTAは、わが国の経済成長戦略の一環に位置づけられている。そうした中に「農業の成長産業化」農政がある。「農業の成長産業化」は、第二次安倍政権によって「攻めの農林水産業」と命名され、所得(GDP 産出額、経営の販売額)を10年間で倍増する大目標の下、表1に示した4つの目標と6つのKPIがあげられている。

この農政は、輸出などの農産物市場開拓をめざし、経営者重視の構造改革推進に重点をおいており、それまでの稲

第一は、需要フロンティア拡大をいい、その象徴として農産物輸出を挙げているが、そのためには、まずもって市場に敏感な農業生産の構築が重要になり、市場動向を見ながら生産者が作付け判断できる仕組みが必要となる。それにはまずもって稲作偏重、兼業農家維持政策の象徴でもあった計画経済で作付けがなされるコマの生産調整を見直す必要があった。

第二に、実質的に地域組合と化している農協に、農業生産力向上、農業所得向上をめざす農業者の組合という本来の役割を改めて発揮してもらい、「攻めの農政」の隊列に加わってもらう必要があった。

こうした課題に対応するため、政府は2013年12月に「生産調整を2018年に廃止」し、2014年には農協改革、2016年資材改革等をおこない「農業競争力強化プログラム」を作成するなどの改革をおこなった。

3

「総合的なTPP関連施策大綱」

2015年から3千億円強の補正予算を3年間措置

わが国のEPA/FTA対応は、「総合的なTPP関連施策大綱」に凝縮されている。TPPの大筋合意(201

表1 保護農政から成長産業化を目指す農政へ

1	攻めの農林水産業 (2013年)
i	国内外の需要拡大 (需要フロンティアの拡大) 7年後 (2020年) 輸出4497億円(12年)を①1兆円(20年)に、(6117億(14年)7452億円(15年)、目標前倒し)
ii	農林水産物の付加価値の向上 (フードバリューチェーンの構築) 7年後 (2020年) 六次産業化の販売規模拡大し②1兆を10兆円に。②「略農」の六次産業化500件(途中から)。
iii	生産現場の強化 10年後 (③農地集積、④コストダウン、⑤経営者の増加)8割、4割、1.2万⇒5万、(2023年) これらを整合的に行い、⑥所得(GDP 産出額、経営の販売額)を10年間で倍増する戦略。 多面的機能の維持発揮
iv	TPP交渉参加 (2013年3月15日表明し、同年7月23日から正式に交渉に参加)
3	生産調整廃止 (2013年度議論 12月10日農林水産業・地域の活力創造本部 2014年再興戦略) 生産者が自らの経営判断・販売戦略に基づいて需要に応じた生産ができるようにする。
4	農協改革 (2014年度議論 2015年2月13日本部、同年再興戦略、2015年9月法律改正) 地域の農協が、自由な経済活動を行い、農業所得の向上に全力投球できるようにする。
5	総合的なTPP関連施策大綱 (2015年11月25日) 自民党「農政新時代」
6	「農業競争力強化プログラム」(2016年11月29日本部) 生産資材価格の引き下げ、流通加工業界の構造改革、収入保険制度、生乳の改革等、農業の競争条件の創出にかかわる13項目。(全農改革は全農の自主改善へ)
7	日EUEPA合意「総合的なTPP等関連施策大綱」(2017年11月24日)

注：○で囲われた数字は、成果目標としての6つのKPI。

作偏重、その根源にあった兼業農家維持の保護農政とは一線を画している。だがそれだけにその実現にはいくつかの課題・困難が存在している。

5年11月)を契機に打ち出されたものである。内容はそれまでのFTA/EPA対策が守り一辺倒だったのとは異なり「攻めるべきものは攻め、守るべきものは守る」とし、攻めと守りの二本柱で構成している。

①攻めの農林水産業(体質強化対策)

②経営安定・安定供給のための備え(重要5品目関連)

小泉進次郎農林部会長はこれを「農政新時代」と評しそれまでの農政との差別化を謳った。これは、2017年12月の日欧EPA合意後も引き継がれ、名称に「総合的なTPP等関連施策大綱」と「等」を挿入し、新に国産チーズの競争力強化やバスタ原料となる小麦のマークアップの実質的撤廃など、守りと攻めをいっしょにしたような対策を加えている。

このうち、重要5品目対応などの「守り」の政策に関しては、関税等の廃止や引き下げによって生じる農産物の競争条件の不利を是正し、国内農業を守るとしてきたこれまでの議論の延長上にある。経営安定に万全を期すことになっているが、条約発効後に講じることにしており、17年12月段階で法的手続きは進められているものの、まだ施行はされていない。

他方、「攻めの農林水産業(体質強化対策)」については、次の8項目が挙げられ、すでに2015年から補正予算が



IV

日本の農業はどこに向かうのか

つき実行に移されている。2015年は総額3122億円、翌2016年には3453億円、日欧EPA対策が入った2017年には3170億円が計上されている。以下8項目の内容である。真新しい内容かといえばそうでもなく、いずれも「攻めの農林水産業」のプラットフォーム上にあり、重点施策とされてきたものである。

- ① 次世代を担う経営感覚に優れた担い手の育成
- ② 国際競争力のある産地イノベーションの促進
- ③ 畜産・酪農収益力強化総合プロジェクトの推進
- ④ 高品質なわが国農林水産物の輸出等需要フロンティアの開拓
- ⑤ 合板・製材の国際競争力の強化
- ⑥ 持続可能な収益性の高い操業体制への転換
- ⑦ 消費者との連携強化

⑧ 規制改革・税制改正（攻めの農林水産業への転換を促進する規制や税制の在り方を検証し、実行する）

なかでも目玉は「①農業経営者対策」と「④農産物輸出対策」とされ、とくにEPA/FTAをわが国経済の成長戦略の一環と位置づける現政権にとって、輸出対策は喫緊の課題となっている。

めながら実行するというものである。農水省によれば、神明、木徳神糧、全農など33の輸出事業者、12月13日時点で44事業者が手を挙げているという。ターゲットとする市場として中国や台湾、欧州連合（EU）などがあがっており、輸出業者が積み上げた輸出目標は12・5（同12月で12・7）万トに達し、輸出事業者と結びついて農産物を提供する農業法人や団体は200以上にのぼっているという。

この輸出プロジェクトでは、グローバルフードチェーンが意識されている。海外で売ろうとする輸出事業者が、国内産地と結びつきを強化し、産地・物流・販売事業者・海外消費地の全体がつながる仕組みである。これまでのような、団体等に頼って進めてきた輸出ではなく、実際に経済活動をおこなう事業者が産地や市場を選択し、事業者が責任を持っておこなう手法だけに、ビジネスベースで進められるメリットがある。農産物輸出でのこの新しい仕組みは、今後の輸出展開にとっても大きな意味があると評価してよい。

それだけではない。農水省は、輸出のプロモーション、輸出事業者へのサポートを担うために、「農業産業競争力強化プロジェクト」にもとづいて、フランスの輸出振興団体 Sopexa（以下、ソペкса）を模した「日本食品海外プロモーションセンター」を作った。私はソペксаがボジローヌーボーをわが国に戦略的に定着させたときか

4・農産物輸出への取り組みがポイント

「コメ海外市場拡大戦略プロジェクト構想」

その農産物輸出の環境は厳しいものがある。和食文化や食品の海外展開を促進し2020年までの目標を1年前倒しして2019年までに輸出額1兆円を実現するとした。2015年までに7451億円に拡大し、目標の1兆円は見えたかに思ったが、16年は7502億円と横這いに転じ、輸出する農産物がなかなか見当たらない状況になっている。17年からの3年間で2500億円の上乗せが必要な状況にある。

ここはたとえ小粒でもチャレンジする農政が必要とされている。チャレンジの一つとして、「コメ海外市場拡大戦略プロジェクト構想」（2017年9月）がある。これは、現状で玄米ベース2・4万トのコメ・コメ加工品の輸出を2年間で4倍の10万ト、金額にして「600億円」にするというプロジェクトであり、斉藤健農水大臣の肝いりで動き出したものである。

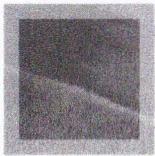
主役は輸出業者になる。輸出業者がターゲットとして挙げる国・地域への輸出を、国内の産地との結びつきを強ら、この仕組みをとりいれるべきと主張してきたが、このセンターの設置も評価に値しよう。

これらの取り組みが功を奏するかはまだ検証できる段階にはない。データが得られる17年1～9月で見ると、牛肉が5割、イチゴが6割、お茶が3割ほど増えている。ただこれもともと輸出額が小さいことから伸び率が高いといった状態にあり、全体としての輸出額はあまり伸びていないとはいえない。わが国はゼロに近いところからの輸出への取り組みが求められており、今後も野心的な輸出スキームが求められることとなる。こうしたことの積み重ねが将来どのような結果になるか期待したいところである。

5・輸出を拡大するため、コメ政策の転換を

わが国のEPA/FTA対応や農産物輸出戦略を構築するうえで参考にすべきは、輸出額を飛躍的に向上させた2000年以降のEUの動きである。図1はこれまでの農産物輸出額上位国の推移を見たものである。

世界で農産物輸出が動きはじめるのが1970年以降であり、とくに注目したいのは、2000年以降の輸出



IV

日本の農業はどこに向かうのか

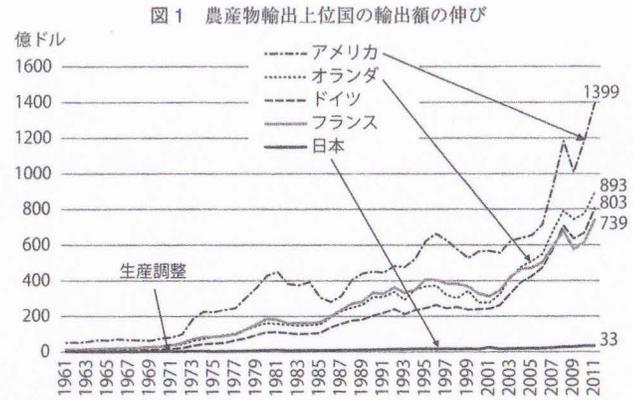
6 おわりに

ところで、付記しておきたいのはわが国のEPA/FTA対策（総合的なTPP等関連施策大綱）の8番目に書かれている「規制改革、税制改正」についてである。

「攻めの農林水産業」は、2012年から13年にかけて、林芳正農水大臣（当時）を中心として農水省自身が作った

を打っている。これは、飼料用米でインセンティブをつけた生産調整策強化策である。その結果米価は上がり、主食用米の減少に拍車をかけている。輸出に制限を加え、輸入米（SBSやMA米）に依存する構造を強めている。「攻めの農林水産業」のもとでも相変わらず市場縮小政策が続いていることになる。2017年からの「コメ海外市場拡大戦略プロジェクト」をはじめとするコメの輸出政策は、こうした逆風の中で進んでいるのである。

ここは高く評価される輸出戦略と整合性を持ったコメ政策に転換すべきであろう。当面、飼料用米が、目標110万トンの半分程度の50万トんで頭打ちになって、米価高や業務用米不足をめぐる今の景色が変わってくる可能性に期待したい。



の伸びに影響を与えた93年GATTウルグアイラウンド（以下、UR）合意以降の動向である。図1では、95年から2001年までEU諸国の輸出額が停滞あるいは減少しているのに気づく。この停滞・減少が何を意味するかである。

これにはURの伸びに影響を与えた93年GATTウルグアイラウンド（以下、UR）合意以降の動向である。図1では、95年から2001年までEU諸国の輸出額が停滞あるいは減少しているのに気づく。この停滞・減少が何を意味するかである。

これにはURの伸びに影響を与えた93年GATTウルグアイラウンド（以下、UR）合意以降の動向である。図1では、95年から2001年までEU諸国の輸出額が停滞あるいは減少しているのに気づく。この停滞・減少が何を意味するかである。

合意により輸出補助金が廃止されたことが反映している。EU農業はそれによって競争力を失い、余剰農産物がEU市場に回り価格が低下する。同時に、やはりUR合意によって農産物の価格支持政策を廃止していることから低下したままとなる。

これがいわば市場原理の導入ということだが、EUは価

格支持制度の代わりに、農家保護政策として直接支払い制度を導入、価格支持から財政支持への補助体系の転換をおこなった。いわゆるマクシャリー改革といわれる共通農産物（CAP）改革である。価格は下がるが農家所得は保障された。

この間、EUの輸出額は減少し、低農産物価格が定着し、EU農業は構造調整に入る。この構造調整期を通じて、EUは市場、とくに国際市場に適應する農業構造を作り上げる。それにはやはり5〜6年の時間がかかった。ただ、この臥薪嘗胆の時期でもフランス政府などは、ソペクサなどを活用して輸出に前向きに取り組んでいた。

他方、日本は、URで関税阻止を主張しその結果、毎年80万ト近いコメ市場を放棄することとなった。生産調整とUR対応といい、いずれも米価を維持するために、市場を縮小し農業生産を縮小させる道を追い求めてきた。

余ったら輸出を考えるか、余ったら生産調整を考えるかの対応の違いといってもよい。ここには市場指向のEUと米価指向の日本という大きな違いがある。

そうした観点から、わが国のコメの輸出を考えてみると、わが国も米価指向から市場志向に転換すべく、2013年12月、生産調整廃止に舵を切ったとはいえ、他方で飼料用米の補助金を値上げし、農業者の手取りを確保する政策

政策パッケージである。策定にあたっては農水省が主導的役割を果たしたといえるが、その後の推進にあたっては本来ならば農水省内で議論がなされ、農業所得の向上をめざした政策を層厚くしていくのが本来のあり様である。そのためにはたとえば、「食料・農業・農村審議会」等での議論をはじめ、各種委員会等での議論がなされるべきである。

しかし、残念ながら、農水省に限らず当該省庁の審議会の構成員はステークホルダーの集まりで、審議のベクトル方向は現状維持か保守的なところにとどまる傾向がある。

農水省に限って言えば、それまでの稲作偏重農政の中で政策を考えてきたきらいが強い。飼料用米の生産強化などもその系譜にあり、そうした中で、生産調整の廃止や農協改革に関した前向きな議論を期待するのはなかなか難しいことである。07年の食糧部会がその良い例であり、今となっては反面教師的な意味合いしかない。15年の基本計画も、攻めの農政とは距離がある。農政が70年前の戦後農政からいまだに変わらないのは、形式論議がはびこるこうした審議会等のあり様も一因となっている。

そうである限り、農政は、農林水産省が実行するにしても、社会の変化に対応した未来指向の農政を考える作業は、当該官庁から独立した、これまでのいきがかりから自由で中立で公正性を担保できる立場にある政府機関が担っ



IV

日本の農業はどこに向かうのか

牛肉自由化対策として開始された子牛農家に対する不足払い、「枝肉価格が下がると、肉牛の肥育農家は子牛の価格を下げる。子牛農家の経営が厳しくなるので、保証価格と市場価格との差を子牛農家に不足払いし

る。極めつけは畜産対策である。6兆100億円のガット・ウルグアイ・ラウンド農業対策と同様、影響もないのに高額のTPP対策が講じられる。極めつけは畜産対策である。

牛肉自由化対策として開始された子牛農家に対する不足払い、「枝肉価格が下がると、肉牛の肥育農家は子牛の価格を下げる。子牛農家の経営が厳しくなるので、保証価格と市場価格との差を子牛農家に不足払いし

る。極めつけは畜産対策である。6兆100億円のガット・ウルグアイ・ラウンド農業対策と同様、影響もないのに高額のTPP対策が講じられる。極めつけは畜産対策である。

牛肉自由化対策として開始された子牛農家に対する不足払い、「枝肉価格が下がると、肉牛の肥育農家は子牛の価格を下げる。子牛農家の経営が厳しくなるので、保証価格と市場価格との差を子牛農家に不足払いし

る。極めつけは畜産対策である。6兆100億円のガット・ウルグアイ・ラウンド農業対策と同様、影響もないのに高額のTPP対策が講じられる。極めつけは畜産対策である。

牛肉自由化対策として開始された子牛農家に対する不足払い、「枝肉価格が下がると、肉牛の肥育農家は子牛の価格を下げる。子牛農家の経営が厳しくなるので、保証価格と市場価格との差を子牛農家に不足払いし

る。極めつけは畜産対策である。6兆100億円のガット・ウルグアイ・ラウンド農業対策と同様、影響もないのに高額のTPP対策が講じられる。極めつけは畜産対策である。

牛肉自由化対策として開始された子牛農家に対する不足払い、「枝肉価格が下がると、肉牛の肥育農家は子牛の価格を下げる。子牛農家の経営が厳しくなるので、保証価格と市場価格との差を子牛農家に不足払いし

る。極めつけは畜産対策である。6兆100億円のガット・ウルグアイ・ラウンド農業対策と同様、影響もないのに高額のTPP対策が講じられる。極めつけは畜産対策である。

牛肉自由化対策として開始された子牛農家に対する不足払い、「枝肉価格が下がると、肉牛の肥育農家は子牛の価格を下げる。子牛農家の経営が厳しくなるので、保証価格と市場価格との差を子牛農家に不足払いし

る。極めつけは畜産対策である。6兆100億円のガット・ウルグアイ・ラウンド農業対策と同様、影響もないのに高額のTPP対策が講じられる。極めつけは畜産対策である。

ていくよりほかなくなってしまう。

「総合的なTPP等関連施策大綱」に「規制改革、税制改正」があるということは、農水省に期待しつつも、現状では規制改革会議や未来投資会議、国家戦略特区のような機関が牽引するよりほかないということではないのか。政治家が農政を決めるにしても、そこに農水省のロジックだけでなく、他の機関のロジックがあることは、国家的立場に立つて判断するうえで重要なことである。「食料・農業・農村審議会」は、第二次安倍政権から5年たった今でも「攻めの農林水産業」に賛成するでも批判するでもな

2-2

日本農業を壊すのは自由貿易ではない

山下 一仁 (キャンピンググローバル戦略研究所研究主幹)

TPP 11 / 高米価 / 減反 / 直接支払い / 東畑精一 / 逆進性 / 食料安全保障 / 多面的機能 / JA / 柳田國男

1 TPPを悪用した農業界

TPP交渉に参加するかどうかを巡って国論は二分さ

く、単に適応できないでいるが、今後どうなっていくのか、審議会のあり様を含めて再検討しなければならない時期にきていると思う。

おおいずみ かずぬき 1949年宮城県生まれ。東京大学大学院修士。農業博士。農業経営の理論研究に従事。農政に関する提言や評論活動を展開。著書に『日本農業は成長産業に変えられる』（洋泉社）、「希望の日本農業論」（NHK出版）、「2025年日本の農業ビジネス」（講談社）ほか多数。

れた。反対論の本質は「アメリカ怖い病」だった。投資企業が進出先の国を訴えることができるというISDS条項によって国家の主権が侵されるなどの根拠もない主張が、通商政策や国際経済法の基本的知識も持たない

よう」という趣旨だった。この対策があれば肉牛の肥育農家への対策は必要ないはずなのに、農畜産業振興機構の助成事業を活用して肥育農家にも補てん金を出す「マルキン」がこっそりおこなわれてきた。今回農林水産省と農林族議員は、このやっつけてはいけない対策を拡充したうえで法制化した。高い子牛価格で子牛農家を受ける不当な高利潤はそのままにして、子牛価格による肥育農家のコスト上昇を理由にマルキンが講じられる。

バター、脱脂粉乳の輸入枠拡大を理由に、自由化とは関係ない生クリーム等向け生乳も加工原料乳不足払いの対象に加える。バター等から生クリーム等への液状乳製品に転換するなら、バター等は対象から外すべきだ。

日EU自由貿易協定でもチーズ対策を講じる。輸入が増えて国産チーズ価格を引き下げざるをえないのであれば、チーズの原料となる生乳の価格を下げなければならぬ。昨年末ホクレンは逆にチーズ向け乳価を4〜5円（1割程度）引き上げた。これは昨年私が指摘したように自由化の影響がないことをホクレンも乳業メーカーも認識しているからだ。TPPでも日EU自由貿易協定でも、焼け太ったのは農林水産省畜産部である。