

### 3. TPP「大筋合意」と農業・農協

石原健二

#### はじめに

2015年の農業白書（『食糧・農業・農村の動向』）は冒頭、「TPP交渉の合意及び関連政策」を掲げている。TPP参加の9カ国がその輪郭を発表したのが2011年。当時の民主党政権は参加の意向を示していたが、自民党はこのとき反対を表明し、直後の衆・参同時選挙で勝利を収めている。しかし、2013年2月、日米首脳会談で発表された共同声明で「日本は農産品、米国は工業製品」という「両国とも二国間貿易上のセンシビリティが存在することから、TPP交渉参加に際し、一方的に全ての関税を撤廃することをあらかじめ約束することを求めるものではない」等を確認したとし、これ以後安倍政権はTPP交渉に参加することとなった。

TPPへの参加は国内各方面から、国会でも与野党を含め反対が多く、2013年4月18日に参議院、19日には衆議院の農林水産委員会で「米麦、牛肉、豚

肉、乳製品、甘味資源作物などの農林水産物の重要品目について、引き続き再生産可能となるよう除外または再協議の対象とすること」との決議をおこなっている（いわゆる重要5品目にかかわる決議）。日本が参加しての協議はすぐ始められたが、その内容は一切明らかにされず、2015年10月5日アトランタでのTPP閣僚会議で大筋合意とされた。

政府は直後の10月9日、安倍首相を本部長とし、全閣僚を構成員とする「TPP総合対策本部」を設置し、ついで11月25日早々に「総合的なTPP関連政策大綱」を公表している。農林水産分野については重要5品目にかかわる合意内容と政策大綱が示されたが、2016年年明け後の国会で審議が行われたが、合意内容と資料等の開示に問題が指摘され、9月以後国会審議が再開され、11月に可決・成立している。まず、大筋合意の内容を見てみよう。

#### (1) TPPの大筋合意

##### ① 米

まず米は、国家貿易制度のもとで枠外税率kg当たり341円を維持、ただし、現在WTO枠として年間77万tのMA米（関税実績のない米などの品目に対し国内消費量の一定割合の輸入をするというもの）、うち主食用米としてSBS米方式（国家貿易の枠内で輸入業者と国内実需者による直接取引）による10万tの輸入に加え、アメリカ、オーストラリアに対し、国別枠を設定。アメリカは当初3年間5万t、13年目以降7万t。オーストラリアは当初3年0.6万t、13年目0.84tを加える。なお、この対策としては増加する国別枠と同量の国内産米を国が買い取り回転備蓄による価格調整を行う。MA米等については加工用米として利用するほか、米粉調製品などの輸入に当たっては今

後関税を引き下げることとしている〈表1〉。

一般的には、米については関税が守られて何事もなかったように報告されているが、加工用の米の輸入の増加は限りなく国内産加工用、との競合になっており、米価格を引き下げることとなり、後に述べるように容易なことではない。

##### ② 麦

麦も国家貿易制度による輸入農産物であり、小麦は国が買い入れるときは無税。国は買入価格に上乗せして（マークアップ）上限kg当たり28.6円で国内の製粉業者等に売却している。民間業者が輸入する場合は二次税率kg55円、である。小麦の輸入量はWTO枠として年間574万t、加えて合意後は米と同様TPP発効時、アメリカ11.4万t、

表1 TPP農産物関税交渉の結果概要

米	<ul style="list-style-type: none"> <li>・米国、オーストラリア、国別枠、米国＝5万t（3年維持）→7万t（13年目） オーストラリア＝0.6万t（3年維持）→0.84万t（13年目）</li> <li>・一定の輸入がある場合米粉調製品は関税5～25%削減</li> </ul>
小麦	<ul style="list-style-type: none"> <li>・米国、オーストラリア、カナダに国別枠（SBS方式）を新設</li> <li>・マークアップを45%削減</li> </ul>
牛肉	<ul style="list-style-type: none"> <li>・SG付きで関税を大幅削減＝38.5%→9%（16年目）</li> </ul>
豚肉	<ul style="list-style-type: none"> <li>・SG付きで関税を大幅削減</li> <li>従価税（4.3%）→撤廃（10年目）</li> <li>従量税1kg当り482円→同50円（10年目）</li> </ul>
乳製品	<ul style="list-style-type: none"> <li>・TPP枠を設定＝生乳換算で6万t（当初）→7万t（6年目）</li> </ul>
甘味資源	<ul style="list-style-type: none"> <li>・加糖調製品に品目ごとのTPP枠を設定</li> </ul>

カナダ4.0万t、オーストラリア3.8万tに拡大、7年目にはそれぞれ15万t、5.3万t、5.0万tと拡がることとなる。しかも国内向けのマークアップを9年後までに45%削減するという。1950年代から小麦はこの輸入差益を元に生産者価格の補填を行っているが、マークアップが引き下げになれば現行の補填の水準を保つことはできなくなるし、国内産小麦価格は引き下げとなる。となれば相応の財政負担が必要となる。

大麦も同様の措置がされている。二次税率はkg39円。輸入量は食糧用23万5千t、飼料用106万9千tに上り、主としてオーストラリアからの輸入である。ビール大麦は国内産ではビール会社と生産者との契約栽培となっているが、国産の不足を補うため関税割り当てによる無税の麦芽の輸入をしている。年間50万tほどである。ビール大麦の枠外輸入の二次税率はkg当り21.3円である。

### ③ 牛肉

TPPでは米麦に比べ牛肉など畜産物が問題とされた。牛肉は16年間かけて現在の38.5%の関税を9%とし、関税削減期間中輸入急増に対するセーフガードを確保するというもの。関税を撤廃しないことが政府の努力とされている。

牛肉の国内生産量は2013年度35万4千t、主な国内生産地は北海道2%、鹿児島13%、宮崎10%だが、飼養戸数は14年で5.8万戸。2001年から半分に減っている。飼養頭数は1戸当り26頭から45頭と倍になっている。しかも、輸入量は国内生産量を超える53万6千t、うちオーストラリア52%、アメリカ38%、ニュージーランド5%となってい

る。

重要なことは小麦と同じように38.5%の関税収益（年間1,000億円）を原資として肉用牛対策が行われていることである。関税がなくなったら肉用牛対策はどうなるのか。第2に16年間にわたって9%とするというものの、セーフガード発動の税率も決めているが、2015年に決まった日豪EPAにおいては輸入実績に比較し、発動基準数量が高く、発動することは少ないと思われる。また、輸出振興が安倍政権の看板だが、嗜好の違いもあり容易に輸出は伸びない。

### ④ 豚肉

豚肉は1971年の輸入自由化の際、差額関税を入れている。現在の実態は輸入価格がkg当り64.53円より低い価格の場合は、従量税kg482円で、基準輸入価格がkg当り546.53円、輸入価格がkg当り524円以下の場合、546.53円と輸入価格との差額が関税として課される。kg当り524円より高い場合は輸入価格に4.3%の関税となっている。合意内容ではこれを10年間で従量税をkg当り482円から50円に引き下げ、従価税は撤廃。差額関税を維持するというもの。ただ11年目までは豚肉輸入が一定以上に達した場合はセーフガードを牛肉同様確保することとなった。しかし、従価税にかかわる発動時の数量は1～2年目112%、3～4年目116%、7～11年目は119%と高く、従量税の場合も5年目まで年間5万tと高い水準である。また、輸入数量が急増した場合はkg当り681円まで引き上げる措置を残している。

豚肉は現在でもこのような保護措置があるにも

かわらず、輸入数量は増加し、そのため飼養戸数は2001年の半分となってきている。2014年の平均で国産はkg当り847円、輸入価格は556円だからである。加えてハム・ベーコンなどは現行10～20%の差額関税となっているが、それが50%引き下げられ、11年目には撤廃される。ソーセージも6年目で撤廃となる。牛豚肉では調製品を含めると7割が撤廃となっている。

政府は国内で作られている豚肉の調製品は原料が輸入肉のため、国産に影響は少ないという。現在国内の養豚が淘汰される中で「養豚経営安定対策事業」がつけられているが、粗収益が生産コストを下回った場合、国と生産者が1対1の割合で資金を拠出し積立金を作り差額の8割を補填するというもの。農家の負担を入れると実質4割の補填に過ぎないのが、その内容である。

#### ⑤ 牛乳・乳製品

バター等乳製品は、WTO以前、輸入数量制限をしていたが、1995年以後はすべて関税化している。関税化した乳製品については国家貿易枠および民間貿易の関税割り当て枠を設定、枠内輸入は一次関税を、枠外輸入は高水準の二次税率を適用している。ただし、プロセスチーズ原料用として国産チーズ1に対して2.5倍の割合で無税での輸入が可能となっており、チーズの国産化は第二義的な位置づけである。

一次税率、二次税率によってもたらされる輸入収益は2013年度で23億円になっているが、これは酪農家への経営安定対策に充当されている。

食生活が変化し脱脂粉乳・バターなどの需要が増える中で、国家貿易枠を存置し、枠外税率を確保している。しかし、ここでもTPP枠を設定し、生乳換算で当初6万t、6年目以降7万tと無税の枠を増やしている。また、最近需要が伸びているチーズ製造の際作られる副産物のホエイについては、21年目にまで関税撤廃期間を延ばしている。ただし、カマンベールチーズ、プロセスチーズ等の関税は維持されている。

生乳価格と乳製品への原料価格との格差は乳製品の輸入が増加する中で格差が開き、加工原料乳生産者への不足払制度などが用意されている。し

かし、乳製品は輸入が中心となってきており、乳用牛の飼養戸数は北海道でも2005年の8,830戸から2015年6,680戸に、都府県でも18,800戸から11,000戸に減っている。

#### ⑥ 鶏卵・鶏肉

鶏卵・鶏肉は農業の近代化の優等生と呼ばれてきた。規模拡大と生産性の向上、しかも価格が安定しているからである。この関税は鶏卵8.3%、鶏肉11.9%あり、調製品等については殻つき卵に21.3%の関税が課されている。大筋合意では鶏卵・鶏肉については今後11年目に関税撤廃。鶏肉調製品については6年目に関税撤廃としている。

鶏卵は生産量が2013年度で年間252万t、輸入量12万tだが、採卵鶏の飼養動向を見れば、2003年4,340戸から2014年2,560戸と減り、飼養羽数も一戸当り3万1,600羽から5万2,200羽と大規模化し、家族経営の域を超えてきている。粉卵・液卵による輸入が増えている中、関税撤廃となったときどのようなか予測もつかない。

#### ⑦ 甘味資源・でん粉、その他作物

甘味資源にかかわる北海道のてん菜、沖縄のさとうきびは現行の糖価安定制度を維持、粗糖kg71.8円、精製糖103.1円の関税が課せられている。また、でんぷんについても糖価調整制度による調整金は徴収され、枠外税率もkg119円が維持される。

いわゆる重要5品目にかかわる大筋合意の内容は以上のようなものだが、重要5品目はいわば国家貿易制度下にあり、ここで生じた輸入差益を国内の農業生産対策、農家への経営対策に充てているものが多い。安上がり農政の政策構造である。大筋合意はしかし、重要5品目でも現行の制度を守れてはいない。関税区分で細かく見れば、586品目中3割の174品目は撤廃されることになる。しかも、重要5品目以外の農産物についてはより厳しいもので、その影響は計り知れない<表2>。

まず、畑作物ではトマト加工品のトマトケチャップ21.3%を11年目、トマトジュース29.8%を6年目で撤廃。タマネギの6年目の撤廃が懸念される。

果樹については畑作以上の影響が懸念される。オ

表2 果物・野菜の交渉結果の概要

品目	関税	TPP発効後
ブドウ	7.8%~17%	即時撤廃
キウイ	6.4%	即時撤廃
スイカ	6%	即時撤廃
メロン	6%	即時撤廃
イチゴ	6%	即時撤廃
トマト	3%	即時撤廃
ニンジン	3%	即時撤廃
グレープフルーツ	10%	6年目に撤廃
サクランボ	8.5%	6年目に撤廃
オレンジ	16~32%	6~8年目に撤廃
オレンジジュース	21.3~29.8%かkg当り23円の高い方	6~11年目に撤廃
リンゴ	17%	11年目に撤廃
リンゴジュース	19.1%~34%かkg当り23円の高い方	8~11年目に撤廃
バナナ	20~25%	11年目に撤廃
パイナップル	17%	11年目に撤廃

レンジについては温州みかんと競合を考慮し、現行の関税も12月~5月は32%とされているが、これを初年度20%削減、3年据え置き後、段階的に8年間で撤廃とする、としている。オレンジの自由化以後、柑橘農家の輸入柑橘類への対応は品種の改良を含め容易ならざる努力で生産を保ってきている。それに加えて果汁の21%を超える関税の6年目、11年目の撤廃はより打撃が大きいと思われる。同様に

りんごについても現在17%の関税が初年度その25%削減、11年目に撤廃となる。りんごは季節性があるとはいうものの、アメリカを始め中国での日本種の栽培面積が急増しているなかで、りんご果汁の8年目、11年目の撤廃とともに地域特産物への影響は計り知れないものがある。このほか、こんにゃく、茶などの地域特産物に及ぶ関税撤廃は地域の農業を大きく変えてしまうであろう。

## (2) 大筋合意後の政府の試算

大筋合意後の2015年10月24日、農林水産省は影響試算を公表した。TPPの影響試算は2011年、経済産業省、内閣府とともに農林水産省も出している。このときは全ての関税の即時撤廃を仮定して行われ、農林水産物の生産減少額は4兆5千億円程度、食料自給率は40%から13%に下がり、農業の多面的機能の喪失額は3兆7千億円程度とされた。2013年にも試算は出されており、その際は農産物計で2兆6,600億円、林水産物で3,000億円、合計3兆円となっていた。今回の試算では生産額の減少は1,300億円から2,100億円。食料自給率はカロリーベースで39%と現在とほとんど変わらない。品目ごとの影響は大筋合意を反映したのものとして、TPP対策実施を前提にして示したという。TPPによる関税収入減少額は、初年度660億円、最終年度1,650億円とされ、主要農産物の減少率はゼロ、減少額はそれぞれ

れ<表3>のようになっている。

### ① 米、小麦・大麦

主要農産物の筆頭である米は、国家貿易制度の下で二次税率も維持できたとして問題視していない。だが、米の現状を見ると問題が多い。

2016年の米の生産量は750万t、MA米が生産量の8%とされた時の米の生産量は1,000万tだった。にもかかわらず77万tは変わらず輸入されている。本来ならばまずこのMA米の削減を求めべきである。米の消費は年々下がってきており、たとえ加工用・援助用といえども輸入増は国内産米価に大きな影響となっている。

現在、生産者米価は年々下がり続け、他方、消費者米価はほとんど下がっていない。2015年産の生産者米価は平均60kg当り1万2,000円、消費者

表3 TPP交渉参加前と大筋合意後の政府試算の変化

品目	生産量減少率	生産減少額	
		(2013年3月の政府統一試算)	(今回の影響分析)
米	32%→0%	1兆100億円 3割が置き換わる。他は価格下落	→ 0億円 国別枠の輸入量相当の国産米を政府が買い入れ
小麦	99%→0%	770億円 国産を売りにした小麦粉用を除き置き換わる	→ 62億円 新たな国別枠輸入は、既存枠の一部が置き換わる。国内対策を実施
大麦	79%→0%	230億円 ビール、焼酎、麦茶用などが置き換わる	→ 4億円 TPP枠輸入は既存枠の一部が置き換わる。国内対策を実施
砂糖	100%→0%	1,500億円 品質格差がなく、全て置き換わる	→ 52億円 糖価調整制度の維持で、タイ産粗糖の一部がTPP参加国に代わるだけ。国内対策を実施
でんぷん原料作物	100%→0%	220億円 品質格差がなく、全て置き換わる	→ 12億円 糖価調整制度を維持。TPP参加国の関税割り当ては現行関税割り当ての範囲内。国内対策を実施
牛肉	68%→0%	3,600億円 3等級以下は一部を除き置き換わる	→ 311億~625億円 長期の関税削減期間、差額関税制度、セーフガードを措置。和牛・交雑種は差別化。国内対策を実施
豚肉	70%→0%	4,600億円 銘柄豚を除き置き換わる	→ 169億~332億円 長期の関税削減期間、差額関税制度、セーフガードを措置。国内対策を実施
牛乳・乳製品	45%→0%	2,900億円 乳製品は生クリームなどを除き置き換わる。飲用乳は都府県の大部分が北海道産に置き換わる	→ 198億~291億円 バター・脱脂粉乳は枠外税率を維持。ホエーはセーフガードなどを措置。国内対策を実施
かんきつ類	8%→0%	60億円 ストレート果汁は残り、濃縮果汁と缶詰は一部を除き置き換わる	→ 21億~42億円 国産は差別化されている。国内対策も実施
リンゴ	8%→0%	40億円 ストレート果汁は残り、濃縮果汁は一部を除き置き換わる	→ 3億~6億円 国産は差別化されている。国内対策も実施
鶏肉	20%→0%	990億円 業務・加工用の半分が置き換わる	→ 19億~36億円 TPP参加国からの輸入実績は少なく、用途も限定。国内対策を実施
鶏卵	17%→0%	1,100億円 業務・加工用のうち弁当等用と加工用の半分が置き換わる	→ 26億~53億円 TPP参加国からの輸入実績は少なく、用途も限定。国内対策を実施
農産物計		2兆6,600億円	→ 878億~1,516億円
林水産物計		3,000億円	→ 393億~566億円
合計		3兆円	→ 1,300億~2,100億円

米価は5kg2,000円なので、60kg2万4,000円となる。大正の米騒動時と同様、ほぼ倍の価格差となっている。これは1996年に食管法が廃止され食糧法となり、価格補償が廃止され、政府の役割が米の輸出入管理と在庫による価格調整となったこと。加えて2006年の規制緩和に伴う流通の自由化により、消費者が従来のお米屋さんからの購入からスーパー・コンビニでの購入が圧倒的となったことによる。これはスーパーなどの親会社である総合商社が、同時に米卸を傘下にし、米の流通を支配し、米の価格形成のイニシアティブを握るこ

とになったからである。しかし、生産者米価は従来の食管からの慣習もあり、田植え後の仮渡金を全農が相対価格を提示し支払い、集荷している。食管制度下の流通システムそのままに、農協・経済連・全農・卸を通じて行われているが、実際はこの指標価格が買い叩かれているのが現状である。それがこのような結果となっている。

2011年、民主党政権下で行われた戸別所得補償10a当り1万5,000円は当時の2haの米農家の生産費60kgあたり1万3,400円を実現させるものであったが、現在の生産者米価1万2,000円では、

15ha以上の農家でしか再生産を維持できない価格となっている。いま、米農家は集落営農組織などで生産を維持しているものの、多くは労賃さえ実現できない価格で生産しているのが実態である。このままでは国内生産を維持するのは難しくなる。しかも主食用としてのSBS米の価格は国内産価格に近づいている。さらにMA米から加工用に回っている米が多いことから国内産の加工用価格が下がっており、これが消費者米価の価格低落を必然化させている。国による価格支持ないし直接支払い制度の導入を図るべき状況といえよう。

米の生産調整は2018年度で終了とすることが決まっているが、転作奨励金の消滅とともに転作作物の生産の維持、米の生産の方向を明らかにする必要がある。とりわけ飼料用米については今後の方向付けを早急に明らかにする必要がある。

小麦・大麦については米同様、国家貿易の下で維持されることから、生産も農家所得も確保され、国内生産は確保されるという。その影響は小麦で62億円という。しかし、国が買い入れする際のマークアップの引き下げによって国産麦価格が下落し、国内生産を維持するには経営安定対策はもちろんそのための財源を別途確保しなければならないのは必然だろう。

## ② 牛肉、豚肉、牛乳・乳製品

牛肉の関税は、38.5%から9%に下がる。輸入価格はkg当り150円下がることになる。輸入牛肉と競合する国産乳用種は現在のkg当り883円から150円、17%ほど落ちる。一方、和牛や交雑種はその半分ほどの8%しか下がらない。生産コストの削減や高付加価値等の体質強化で、関税削減分の半分の75円でとどまると見ている。

関税削減期間が長期にわたること、セーフガードが措置され、和牛・交雑種が差別化されているので311億円から625億円の減で落ち着くと見ている。生産と経営にかかわる対策は関税益から充当されているが、今後800億円近い関税益の減少をどのように対処しようとするのか。

豚肉についても差額関税制度が維持されたので、分岐点価格kg当り524円での輸入が9割、重量税による輸入が1割と見積もっている。国産価格は

輸入価格の9割程度なので、関税削減相当部分は下落するが、銘柄豚肉は普通豚肉の半分程度の下落に止まる。したがって今後はコスト削減、品質向上などの対策と充実した経営安定対策によって農家所得を確保できるという。生産減額は169億円～322億円で止まると見ている。

牛乳・乳製品は内外価格差が大きく、品質格差はほとんどない。国家貿易品目として扱われており、プロセスチーズ向け原料抱き合わせ無税もあり、国産生乳価格は輸入価格、または関税削減相当分下落する。ホエイが関税撤廃されればこの面からも加工原料乳への生乳価格は下落する。同様に生クリーム等液状乳製品向け生乳価格も下落する。その結果、198億円～291億円の生産額の減少となる。加工原料乳生産者補給金制度を含めて充実した経営安定対策により農家所得を確保するというが、生乳の生産基盤の充実を早急に示さなくてはならないだろう。

## ③ かんきつ類、りんご、甘味資源・でん粉

かんきつ、りんごは国産のみかん、りんごが、輸入オレンジ、りんごと比較し、収穫時期の違い、品質差、価格差があるため果汁を含め外国産と差別化が認められているということで、楽観視している。試算では外国産オレンジはその果汁とともに、国産の5割ほどの価格であり、21億円～42億円の減少額と見ている。りんごの輸入価格も国内産の7割程度とし、りんごの果汁は関税削減相当分を3億円～6億円としている。いずれも今後体質強化対策を講じることにより国内生産量も農家所得をも維持できる。国内産価格が30%～40%下落しても再生産できるという。どのような対策をするのだろうか。

甘味資源・でん粉も国家貿易制度が守られたことから、TPP参加国への割り当ても現行の範囲内であり、タイ産の粗糖の一部がTPP参加国に変わるのみ。ただし加糖調製品の輸入増が見込まれ、精製糖は6%程度の価格の低下が予測される。国産糖価格は下落し、生産額も52億円減少する。これを体質改善策や経営所得安定対策で、生産も所得も維持できると試算している。

### (3) TPP 関連政策大綱に基づく施策

大筋合意とともに2015年10月9日、TPP総合対策本部は「総合的な政策対応に関する基本方針」を決めている。ここではこのたびの協定が「閣僚レベルの交渉を成功裏に終え」大筋合意に到り、「チャンスに満ち溢れた日本」を取り戻し、日本の未来を切り開く歴史的な第一歩としている。そして今後の政策で①TPPの活用促進による新たな市場開拓②TPPを契機としたイノベーションの促進、産業活性化を図り、TPPの影響に関する国民の不安の払拭をはかるとした。農林水産物については競争力の強化を通じて確実に再生産が可能となるよう「美しく活力ある農山漁村の構築に向けた万全の体質強化対策を講じ」、とくに農林水産分野では「農林水産業・地域の活力創造本部」で「農林水産分野にかかわる基本方針」を示している。

その内容は体質強化策として、担い手育成・確保、農地の集積・集約化、農業施設・整備の向上、6次産業化など、従来からの政策の繰り返しである。重要5品目のかかわりでは①米については、備蓄運営による外国産米の主食用米生産に対する影響のくい止め②麦・甘味資源作物は、国内産品の安定供給が図られるような環境整備③牛肉・豚肉、乳製品は経営の継続・発展のための環境整備を柱に上げている。

#### ① 2015年度補正予算

しかし、実際に出された2015年度補正予算は「TPP関連政策大綱」に基づき、総額4,008億円となる額だが、うちTPP関連は3,122億円。目玉は「畜産・酪農収益力強化整備等特別対策事業」の610億円。第2は畜産クラスターを後押しする草地整備の推進事業164億円である。クラスター計画とは地域ぐるみで収益性を向上させる産官民一体となった計画をいうが、これを策定した地域に、機械のリースや施設整備、家畜導入の際の支援をするというもの。これまでの官民に加え企業の参加を可能にしているのである。

担い手対策、国際競争力対策、産地イノベーションの事業促進では「産地パワーアップ事業」505億円、を示している。公共事業では農地の大区画化・汎用化の推進として370億円、水田の畑地化、畑・樹園地の高機能化等の推進406億円、などである。水産を含め公共事業は1,448億円となっている。なお、農産物の輸出促進のための施設整備等では43億円、輸出促進緊急対策に33億円をつけている。

「地域の活力創造プラン」は新規就農、人材育成などで青年就農者・経営承継者への給付金の23

表4 2015年度補正予算のTPP関連等事業

1. 「TPP関連政策大綱」に基づく施策		
① 担い手の育成		
	担い手確保・経営強化支援事業	53億円
	担い手経営発展支援金融対策	100億円
	農地の大区画化・汎用化の推進（公共）	370億円
② 国際競争力のある産地イノベーションの促進		
	産地パワーアップ事業	505億円
	水田の畑地化、畑地・樹園地の高機能化等の推進	406億円
	革新的技術開発	100億円
③ 畜産・酪農収益力強化総合プロジェクト		
	畜産・酪農収益力強化整備事業等特別対策事業	610億円
	畜産クラスターを後押しする草地整備の推進（公共）	164億円
④ 農畜産物の輸出等の需要フロンティア		
	輸出促進緊急対策	33億円
	農畜産物輸出価格大施設整備事業	43億円
2. 地域の活力創造プラン		
① 新規就業・経営継承総合支援事業		23億円
② 生産振興対策		
	水田活用の直接支払い交付金	160億円
	甘味資源作物の安定生産支援	15億円

億円に過ぎず、生産振興費の内容も2015年産の飼料米、麦、大麦の生産増に伴う交付金支払い増分に過ぎない。

補正予算によるTPPへの対応といいながらその内容は輸出促進策を含めた施設・設備の整備と農地基盤整備の公共事業であり、従来の農政の方向と変わりはない。

## ② 2016年度農林水産予算

つづいて出された2016年度農林水産予算は、総額2兆3,091億円で2015年度予算とほぼ同額、伸び率ゼロであった。TPP対策は補正予算で措置されたこととされ、公共事業を対前年比2.6%伸ばしているのに、非公共事業はマイナスである。公共事業は相変わらず圃場の大区画化、耐震化、老朽化した施設の更新に当てられ6,761億円である。

一般事業費は総額1兆6,330億円。その中心は個別農家等への経営安定対策であり、うち畜産・酪農経営安定対策1,701億円、水田畑作関係では水田活用の直接支払い交付金3,078億円、畑作の直接支払い交付金1,948億円、米収入減少影響緩和対策で979億円、米の直接支払い交付金723億円となっている。これに日本型直接支払いといわれる多面的機能支払交付金512億円、中山間地域直接支払交付金290億円、環境保全型農業直接支払交付金651億円などを入れると、所得の再配分に当たるもので9,000億円を超えている。その大部分は重要5品目にかかわるものとなっている。

重要5品目は、米のように食糧制度からの継続事業として行われている事業と輸入を制限するため関税障壁を設け、その収益で国内対策を講じている安上がりの農政の下にある作物でもある。麦、畜産、酪農、乳製品、甘味資源、でん粉などほぼ同様である。これをもって行われる経営安定対策

## (4) より進む企業による農業への参入

TPPへの対策は補正予算で組まれているが、他方でTPPを前提とした農業施策への規制緩和措置が着実に進行している。

そのひとつは加工原料乳不足払いの廃止で、2016

も、また、価格の補填対策も、米畑作物の収入減少影響緩和対策と同様に減少額の9割補填であり、しかも国と個別農家等との拠出を1対3としていることから実質67.5%の補填でしかない。TPP対策で採られようとしている牛肉などへのマルキン制度も同様である。アメリカにおける価格支持政策、ヨーロッパの直接支払い制度に見るような経営安定対策・所得政策とは似て非なるものである。日本農業の自然死を狙ったの対策としか言いようがない。2016年度予算では所得の再配分にかかわる予算は継続されているものの前年度を超えるものとはなっていない。

## ③ 2016年度補正予算

2016年度補正予算は9月の国会開催を前に、8月24日閣議決定している。TPP本格審議に対し出されたもので、農林水産関係では5,739億円。うち公共事業は2,863億円、非公共事業で2,876億円である。2015年度の補正に比べてより大きくなっている。その内容はTPP関連が昨年の補正予算に似て、産地パワーアップ事業570億円、畜産クラスター事業685億円、農業用機械施設・設備の整備に53億円、スーパーL資金の無利子貸付資金46億円など。公共事業では農業農村整備関連事業に1,700億円、農地大区画化事業に370億円、水田畑地化などに496億円、畜産クラスターの草地整備事業94億円となっている。

昨年の補正との違いは農産物輸出対策として国内外での輸出拠点づくりとして施設の整備を行うこと。その民間事業者に203億円。同じくその側面支援に56億円。農林業分野におけるイノベーション支援に117億円。担い手の育成に53億円などとなっており、輸出関連で民間への補助金を増やしている<表5>。

年3月規制改革会議がこの制度の廃止を提言している。

ヨーロッパなどのようにチーズ・バターを個別の酪農家が生乳とともに製造している場合はともかく、

表5 2016年度補正予算の主な事業

国内外での輸出拠点の整備	203億円
輸出拡大のためのサポート体制の充実	56億円
中山間地域所得向上支援対策	300億円
農林水産分野におけるイノベーションの推進	117億円
農地の更なる大区画・汎用化の推進	370億円
産地パワーアップ事業	570億円
水田の畑地化、畑地・樹園地の高機能化等の推進	496億円
畜産・酪農収益力強化整備等特別対策事業	685億円
水田活用の直接支払い交付金	144億円

生乳を乳業会社を通じ飲用乳、原料乳として出荷している日本の現状では、チーズ・バターなど原料乳価格は下げられる。したがって、農産物自由化の下で国産のチーズ・バターの生産は困難となる。そこで集荷団体である農協等が一括集荷し販売を委託され、それぞれの用途に応じ価格交渉を行い、原料乳と生乳との価格差を国が補填する。これによって国産のチーズ・バターの生産を振興させる制度が加工原料乳の不足払いである。1960年代に出来ている。すでに述べたように乳業会社のこの制度への参加を促すため、国内産原料乳1に対し2.5倍まで、プロセスチーズ用原材料の無税による輸入を認めている。

規制改革会議の今回の提案は、TPP対策の一環としてクリームなど液状の乳製品を不足払いの対象としたことを機に、指定団体に加入していない3%ほどの大規模酪農家の要望に応じ、制度の廃止、指定団体以外のアウトサイダーへの価格補填を要求したものである。制度の経緯も実情も知ることなく、単なる規制緩和、農協機能と共販組織の消滅を狙った提言なのである。政府・与党内でも異論がでており、結論は2017年に持ち越されている。

つぎは国家戦略特区での企業による農地取得である。企業の農業への参入は2009年の農地法改正ではば実現されている。にもかかわらず、農業生産法人へ出資制限の緩和要求などが企業から絶え間なく行われている。2016年4月から企業による出資制限は4分の1から2分の1以下となったが、特区内の農業生産法人への出資制限は2分の1以上に引き上げ、農業以外の売上が2分の1未満という制限も2分の1以上に見直しを行っている。そのうえ特区内の農地取得を兵庫県養父市において容認したのである。特区ではいまや企業は思い通りの農業が出来るのである。

農業生産法人への企業の参入は近年急激に増加しているが、農地の取得についてのメリットは見えず、企業も多くはリース方式で十分といっている。もともと資本主義下の農業は借地農を基本としており、農家は資本を投下し、平均利潤を超える利潤を実現し、その超過利潤を地代として支払う構造となっている。現在の日本の地代は農地法改正以後極めて低い水準にあり、地代の96倍にもなる農地をわざわざ取得する理由が理解できない。農地取得へのこだわりは転用を意図していると思えない。

第3の問題は企業の農業への参入で、大手金融機関等が共同して「農地所有適格法人」（旧制度の「農業生産法人」）を設立することができる、としたことである。

先に述べたように農業生産法人への要件緩和は企業の農業への参入を容易にし、農地取得への途をひらき、農業経営をも可能にした。しかし、これまで銀行など金融機関の出資による構成員の参加は不可能であった。それを、2016年4月の改正により「農地所有適格法人」への出資を認めたのである。そして早速、2016年6月15日、株式会社こまち協会は八郎瀧の入植者涌井社長が設立者となり、三井住友銀行、秋田銀行、三井住友ファイナンス・リース(株)が加わって、1,000ha規模の農場を持つ法人を設立している。ただし、銀行についての出資は上限5%とされている。一般企業による農地取得は国家戦略特区諮問会議の竹中平蔵氏が「岩盤中の岩盤、ザ岩盤」と言っていたもので、財界が金城湯池と認めていた企業による農地取得を認めたことになる。TPPのラチェット条項があり、規制緩和によって外国企業も農地取得可能ともなれば、すでに山林に見られるように外国資本による農地所有の危険性も出てくる。ちなみにアメリカは外国人による農地取得は

認めていない。

## (5) TPP協議から始まる農協つぶし

### ① 政権が求めた農協改革

財界等による農業・農協改革への動きはWTO以後激しさを増していた。2009年の農地法改正の際は執念にも似た異常さを感じるものであった。より拍車がかかったのが2013年4月のTPP協議参加後、農家・農業団体の反対運動が強まる中で重要5品目への国会での枠組みが行われてからである。

2013年12月、安倍首相が本部長である政府の活力創造本部による「農林水産業・地域の活力創造プラン」で「農業の成長産業化に向けた役割を發揮するよう、自己改革を促すとともに、少数の担い手と多数の兼業組合員、正准組合員の逆転という事象を踏まえ、農業組織のあり方の見直しに向けて検討する。」としたのである。「農協改革」の始まりである。この段階では産業競争力会議が米の生産調整や農地の中間管理機構問題を担当し、農協・農業委員会法等の制度改革は規制改革会議・農業ワーキンググループ（「規制改革会議WG」）が検討することとなったが、このWGが2014年5月14日「農業改革に関する意見」を出した。それは①中央会制度の廃止②全農の株式会社化・単位農協の専門化（信用・共済事業の連合会への移管、代理店化）③理事会の見直し（理事の過半は認定農業者・民間企業経営の経験者）④准組合員の利用制限（正組合員の事業利用の2分の1を超えてはならない）というもので、現在の農協経営を否定・解体するものであった。

これを受けて与党と政府間で調整が行われたが、6月に「農協・農業委員会等に関する改革の推進について」が取りまとめられた。農協改革の目的は「農業者、特に担い手から見て農協が農業者の所得向上に向けた経済活動を積極的に行えること」、また、高齢化、過疎化が進む農村社会において、必要なサービスを提供出来るようにすることが必要とされた。また農業者が自主的に設立する協同組織という原点を踏まえ、これを徹底する

ことを加えていた。

しかし、財界等の農協改革の狙いは農協事業と組織そのものの改変、運営にかかわる改変を求めるもので、協同組合組織のあり方の変更を強要するもので、農協つぶしである。

まず、農協の事業では販売事業で農協の「委託販売を「買取り」とすることを求めている。農協の販売事業は終戦直後の混乱期に買取りによる倒産が相次ぎ、ために委託販売を原則としてきている。10年ほど前、全酪連が生乳の買取りを行って見る間に経営破たんを生じたことは記憶に新しい出来事である。規制改革会議は買取りによって農協経営の破綻を期待しているのであろう。また、生産資材などの購買事業では独禁法除外の規定廃止をいっている。農協は購買事業では業者と競合しているものの、農業者はそれを選択して購入している。独占とはなっていない。また信用・共済事業では農協の農林中金への事業譲渡と、代理店化を促している。これはJAバンク法以来出されているもので、農協の信用事業・共済事業の分離を求めるもので、すでに漁協、生協の信用・共済事業が分離され経営を悪化させている。その農協への適用である。農協にとってこのことは不採算部門である営農・生活活動の先細りを結果することは明らかである。なお、この信用事業・共済事業の分離と一般法人化への移行については、その後この時期、農協の信用・共済資金をめぐって、在米商工会議所の働きかけがあったことが明らかにされている。いずれも経営の弱体化と農村市場への内外企業の進出が狙いとなっている。

次いで問題にされたのは農協の理事会の構成で、認定農業者、農産物販売などのプロの採用を求めている。また、都市部等で見られる准組合員が正組合員を上回る農協があることから、准組合員への制限を打ち出したのである。この准組合員問題は農協内で大きな問題となり農協法改正問題は、

准組合員制度の当面の維持に走り、他の法改正事項について全て妥協を迫られることとなったのである。

農協改革は単位農協のみではなく、県段階・全国段階など連合会組織への改革も迫っており、全農・経済連は株式会社への転換を可能とすること。その事業については「大口需要者との安定的取引関係を構築すること」を求め、さらに農協による食品産業への出資を求めている。与党取りまとめのあとの法改正の検討では旧法8条の「目的」をあらためること、理事の規定の変更、厚生連の社会医療法人への組織変更を可能とすることなどが決まっている。

## ② 首相の一言から急変 — 農協法改正の内容

2014年6月24日「農林水産業・地域の活力創造本部」において安倍首相が「農協法に基づく中央会制度は存続し得ないことになる。」と突然発言。全中廃止を明らかにした。これを機に農協を中心としたTPP反対運動は実質消滅し、農協と農業委員会を含めた農業団体組織の廃止に向かって一挙に進むこととなった。そして農協改革の与党内の検討の中心に全中と都道府県中央会が置かれることとなった。

年明けの2015年2月9日、政府与党と全中との協議により、①全中を2019年までに一般社団法人とする。②全中がJA監査機構の下で行っている監査制度を全中から分離し、公認会計士法に基づく監査法人を新設し、資金量200億円以上の農協は新たな監査法人か一般監査法人を選択し、公認会計士の監査を受ける。③都道府県中央会は連合会化を意図する。④農協法の目的に「農業所得の増大その他の農業者の利益増進を図らなければならない。」を入れ、「的確な事業活動により利益をあげ、その利益を事業の成長発展を図るための投資や組合員への利用高配当に充てる。」とし、改正法案の提出となった。

農協法改正法案は2015年4月国会に提出され、8月28日成立した。その内容は次のようなものとなった。

第1に法の目的は、前文の「組合はその行う事

業によってその組合員及び会員のために最大の奉仕をすること」を残し、2項で「その事業を行うに当っては、農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならない。」3項では「農産物の販売その他の事業において、事業の的確な遂行により高い収益性を実現し、事業から生じた収益をもって、経営の健全性を確保しつつ事業の成長発展を図るための投資又は事業利用量分配当に充てるようつとめなければならない。」(法7条)となった。

第2に理事の定数についてはその過半数は「1 認定農業者 2 農産物の販売その他の当該農業協同組合が行う事業又は法人の経営に関し実践的な能力を有する者」(法30条1項の12)とし、「理事の年齢および性別に著しい偏りを生じないよう配慮しなければならない。」(法30条1項の13)とした。認定農業者による経営への参画と企業関係者の参加を可能にしている。同様の趣旨で経営委員会については定数を5名とし、経営設置組合の理事には「農産物販売その他の組合が行う事業又は法人の経営に関し実践的な能力を有する者でなければならない」(法30条2項の7)と、ダメを押ししている。

第3は4章の組織変更で、ここでは第1節で信用・共済事業を行う組合又は農事組合法人は株式会社になることが出来るとともに、経済事業にかかわる全農・経済連の株式化を可能にしている(法73条2項)。第2節では非出資組合の一般社団法人への組織変更、第3節では消費生活協同組合への組織変更、第4節で医療法人への組織変更を加えている。消費生活協同組合への変更は現行の信用・共済事業を行う農協についてはできないが、都市農協等がこの事業の事業譲渡をし、経済事業への特化が図られるようになれば可能となる。医療法人への変更は厚生連事業の変更であり、公的医療機関としての性格、法人税非課税措置も受けている医療機関であり、大きな問題を含んである。第4は全中・都道府県中央会で、旧法にあった「中央会」の章は全文削除となっている。今後の名称については附則で「中央会」を残すことが可能とし、監査でも現行に近い機能を持たせようとしている。

### ③ 問題だらけの改正法

改正農協法は2009年の農地法改正に似ている。財界の提言に基づき企業の農村市場へのより一層の進出。農協経営への企業の参画を含めた農協事業への介入である。他の協同組合の存続にもかかわる法改正である。

特に象徴的なのは法の目的を変えたことである。法の目的に「農業所得の増大に最大限の配慮」とか、事業遂行に当たって「高い収益性の実現」をいい、その収益で事業発展のための投資を行い事業分量配当に充てるよう努めるなど、協同組合原則から全く離れている。1995年の原則改定で国際協同組合学会が剰余金の蓄積を認めたものの、株式会社と変わらない利益の追求を目的とすることは協同組合とはいえない。ましてや政府与党の検討の段階から「農業所得の増大に最大限の努力をせよ」とはいかなるものであろうか。農業所得の多寡は、農業政策の下で農業者の生産性向上等の努力等によってもたらせるものであり、安定的な価格政策と健全な流通・所得政策の下で実現されるものである。農業所得の増大を目的とするのは国の場合はともかく、農政の責めを農協に丸投げしているに等しい。しかも担い手への還元としてより多くの事業利用量配当に努めよとは、担い手育成を農協の経営目的とし、責務としようとしている。まさに「他人の種で相撲を取る」の類である。1960年代初め、農業基本法成立時、農協全国連の全中、全販連、農林中金の会長は農林事務次官経験者であったが、基本法にある「自立農業経営者」に賛意を示さなかった。それは「協同組

合の趣旨に反する」との意であったという。農業政策の対象を認定農業者と法人に絞るのは1993年からだが、今回の法改正では理事の定数、経営委員会についても農協に同様の選別を求めている。農協は協同組合として異質のものとなったのである。

農協・連合会の株式会社化、生活協同組合への組織変更を可能にした改正は、厚生連の社会医療法人への変更とともに、協同組織からの離脱を求めている。

今回の改正で中央会の章がなくなり、全中是一般社団法人に、都道府県中央会は会員の要請を踏まえた経営相談・監査、会員の意思の代表、会員相互間の調整が業務となり、県中央会は2019年3月31日までに連合会に移行となる。また、監査士制度の大幅な変更となったが、この問題などは2007年の金融自由化に伴う農協法改正の際、与党において「監査の質も確保されている」とされていたものである。今後は公認会計士による監査が行われることとなるが、経営指導を含めた農協監査とは異なるものとなろう。しかも小規模農協にとってはかなりの負担になることは必至で新たな経営問題となる。また、問題となった准組合問題は事業規制については見送られたが、今後5年間の利用状況などを見て検討することとなっている。

その後2016年8月24日、農水省は農協法改正に伴う総合指針を変更。農協の農業政策上の位置づけを廃止し、職能組合化を示し、準組合員制度の廃止、信用・共済事業の中金・全共連への事業譲渡を前提とした指針を明らかにしている。

### (6) センサスに見る農業の後退と今後

2016年7月28日、農林水産政策研究所は2015年農林業センサスを公表した。これによれば、2015年の農業経営体の数は5年前の10年センサスに比べ18%も減って137万7,000となった。だが、法人経営などの組織経営体は6.4%増加し、特に法人経営体は33.4%増の2万2,000となり、組織経営体の中の法人割合も69.1%となっている。営農形態からみれば家族経営体が圧倒的に多く、134万2,000の経営体で

ある。一経営体当たりの経営面積は拡大してきており、とくに北海道では100ha以上層が3割増えている。都府県も5ha以上が増加していて、10ha以上層が5年間で2割増えているという。しかし、5ha以下の農家の動向は明らかにされていない。他方、販売金額での増加は3,000万円以上で2.6%、1,000万円～3,000万円が6.5%と前回との比較では0.6%しか増えていない。重要なのは後継者がいる販売農家

は48.7%と前回の10.7%の減で、北陸・関東では後継者のいない農家が半分を超えている。西日本では同居後継者がいる割合は3割以下となった。

販売農家を主業農家と副業別に見ると、主業農家は29万3,000戸で6万7,000戸（18.6%）減、準主業農家は25万7,000戸で13万2,000戸（34%）の減少。副業的農家は77万7,000戸で10万5,000戸（11.9%）減少である。販売農家のうちで主業農家22.1%、準主業農家が19.3%、副業的農家は58.6%となっている。経営体の減少の激しさに比べ組織経営体の増加が見られるが、集落数は13万8,000とほとんど代わりはない。集落単位での農地・隣地の地域資源の維持管理は言うに及ばず、農業生産家庭における共同作業、相互補完機能は維持され、農業生産がかりうじて保たれているようである<表6>。

日本の農業はヨーロッパやアメリカ、植民地経営の下にあった国の農業と異なり、主食である米の生産が中心であり、水の管理が重要な位置を占めている。農地改革以前も地主制度の中にあっても、主体は自作農であり、農地改革後も小規模な自作農である。1960年代の農業基本法以来、自立経営農家の育成は行われているものの、個別農家の規模拡大は容易に進んでいない。認定農業者というものの集落との連携なしに存在しえない。農業生産法人への転換も集落営農の組織を基盤としているのである。作目も米麦を中心とした多品目少量生産の農業であり、専作による規模拡大はかなり難しい。専作し易い畜産、果樹、酪農等は海外の大規模な経営に到底立ち向かうことはできない。

1960年代、EUでは生産主義を唱え、規模拡大と生産性向上を目指したが、フランス、ドイツをはじめ環境保全、農業地域の雇用・活力の維持のための政策に変えてきている。このままTPPの下で安倍農政が進められれば、「農業をより一層苦境に追い込み農村社会と環境に破壊的影響を及ぼすことになる。」（北林寿信 『農業成長産業化という妄想』

「世界」2016年9月号 p201)

TPPにかかわる国会審議は2016年9月の臨時国会で行われ、審議も不十分なまま12月9日可決成立している。アメリカでは11月の大統領選の結果、共和党トランプ氏が選出された。彼はTPP反対を掲げている。アメリカでは新自由主義の下で、これまで進められてきた貿易と関税の自由化の結果、雇用を始め内需の低迷が続き、市民の反対を無視できなくなっているのである。トランプ氏の場合はもちろんより一層の譲歩を日本に迫るための反対でもある。したがって安易な国会審議でこれを承認することは与野党とも決して許されるものではなかったはずだ。

TPPでいう重要5品目は、いずれも国家貿易制度の下で保護なしには生産の維持が困難な作目である。TPPの合意内容は、これら農産物の関税障壁を削除・撤廃するものであり、基本的に多品目少量生産の営農体系を壊すこととなる。TPP交渉とともにはじまった政府・財界等による農協つぶしは、このような生産組織基盤を必要としない農業とするとの表現であり、同時に農業への企業の参入の最終段階ともいえる行動であろう。

日本の政府・財界等の農業への認識は、アメリカを始め、ヨーロッパで1930年代以後取っている食糧自給政策、農業者への価格補償・所得の再配分政策、協同組合への関心が全くないことである。その狙いはTPP合意による結果というより、当面の農村市場の農協からの奪取である。協同組合への介入は生協・漁協においてすでに影響が出ているが、残念なことに協同組合間の一致した見解も出されず、反対も聞かれない。TPP国会審議中の11月末、安倍首相のもとに設置されている規制改革推進会議は、全農の販売・購買事業の転換、農協の共同販売事業の廃止、当座貸越による販売の廃止を提言している。あまりの露骨さに与党内の反発を招いたが、農協事業否定の動きはより強まっている。

表6 集落機能のある農業集落数 (2015年農林業センサス)

区分	計	集落機能がある	集落機能がない
平成22年	1,392	1,337	55
27	1,383	1,343	39
構成割合 (%)			
平成22年	100.0	96.0	4.0
27	100.0	97.2	2.8