

食の自給率向上と安全保障

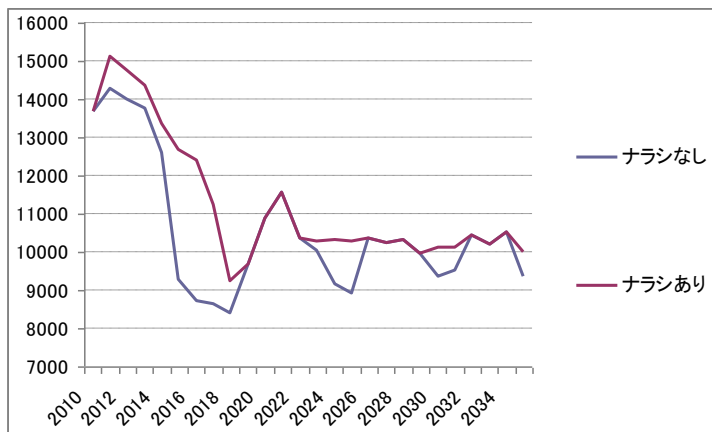
東京大学 教授 鈴木 宣弘

TPP 以前に現場の疲弊が進んでいる

TPP 以前の段階で、このままの政策体系では、日本の食と農を持続的に守るのは困難な情勢になっていることを認識すべきである。それなのに、これに TPP の影響が加わっても何もしなくてよいというのはどういうことか。

我々の試算では、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)。

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。

「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(表 3)、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聞い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。

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、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 4)。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(表 3)、生産しても受け皿が不足する事態が心配される。一方、飼料米を積極的に導入することによって酪農・畜産の生産費削減が可能となるので、飼料米の普及が畜産の生産力を回復させる可能性も指摘されている。

表 3 品目別総生産量指数 (2015 年=100)

	2015 年	2030 年
コメ	100.00	87.71
	100.00	84.22
生乳	100.00	65.99
牛肉	100.00	56.55
豚肉	100.00	40.04
ブロイラー	100.00	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。

表4 品目別総消費量指数 (2015年=100)

	2015年	2030年
コメ	100.00	75.23
牛乳	100.00	65.77
チーズ	100.00	123.51
牛肉	100.00	78.29
豚肉	100.00	125.84
鶏肉	100.00	130.20

資料：JC 総研客員研究員姜蒼さん推計。

TPPを受け入れても農業所得・生産量はまったく影響なし?

さらに、政府は TPP の農業所得・生産量影響はまったくないという試算を 2015 年末に出した。日本の GDP(国内総生産)は前回の全面的関税撤廃の下での 3.2 兆円の増加から、少し減るはずなのに、13.6 兆円の増加に 4 倍強に跳ね上がり、農林水産業の損失は前回の 3 兆円から、かなりの被害が残るはずなのに、1,300～2,100 億円と約 20 分の 1 に圧縮された。「TPP はバラ色で、農林水産業への影響は軽微だから、多少の国内対策で十分に国会決議は守られたと強弁するために数字を操作した」と自ら認めているようなものである。これほどわかりやすい数字操作をせざるを得なかった試算の当事者にはむしろ同情する。

「影響→対策」の順で検討すべきを「対策→影響なし」と本末転倒にし、価格が多少下がっても、国内対策を前提にすれば、生産性も向上し、農林水産業の生産量と所得への影響は全くないと言う。「国内対策をセットで出して再生産可能にしたから国会決議は守られたと主張する」シナリオである。

そもそも、重要品目は「除外」とした国会決議に「再生産が可能になるように」との文言を入れ込んであった。まず、「除外」の意味は全面的関税撤廃からの除外であって 1%でも関税が残っていればいいとの屁理屈を用意していたが、それをさらに補強するため、どんな譲歩をしても、国内対策をセットで出して、再生産が可能になるようにしたから国会決議は守られたのだと説明すればよいというシナリオが当初から考えられていた。それに基づいて、「再生産可能」と言い張るための国内対策は「大筋合意」のはるか以前に TPP の農産物の日米合意ができたのちに準備されていて、あとは「猿芝居」だったのである。

「踏みとどまった感」を演出した「演技」

牛肉関税の 9%に象徴されるように、今回の主な合意内容は、すでに、昨年 4 月のオバマ大統領の訪日時に、一部メディアが「秘密合意」として報道し、一度は合意されたとみられる内容と、ほぼ同じだ。つまり、安倍総理とオバマ大統領は、昨年 4 月に、実は、寿司屋で「にぎっていた」のである。

そのわずか 2 週間前に日豪の合意で、冷凍牛肉関税を 38.5%→19.5%と下げて、国会決議違反との批判に対して、19.5%を TPP の日米交渉のレッドラインとして踏ん張るからと国民に言い訳しておきながら、舌の根も乾かぬうちに 9%にしてしまっていたのであるから、恐れ入る。

その後は、双方が熾烈な交渉を展開し、必死に頑張っている演技をして、いよいよ出すべきタイミングを計っていただけの「演技」だったのだ。フロマンさんと甘利さんの徹夜でフラフラになった演技は見事だ。「これだけ厳しい交渉を続けて、ここで踏みとどまったのだから許してくれ」と言い訳するための「猿芝居」を知らずに将来不安で悩み、廃業も増えた現場の農家の苦しみは、彼らにとってはどうでもいいこと、いかに米国や官邸の指令に従って、国民を騙し、事を成し遂げることで自身の地位を守るのがすべてなのかと疑いたくなる。

品目別の再試算の問題点～対策あるから影響なしの論理破綻

① 関税撤廃される品目

前回も今回も関税撤廃の条件で試算された品目について、対策の拡充もないのに、例えば、鶏肉は前回の 990 億円から 19～36 億円、鶏卵 1,100 億円から 26～53 億円、落花生 120 億円からゼロ、合板・水産物で 3,000 億円から 393～566 億円という説明不能な影響緩和になっている。

② コメ

米価下落も一切ないとしている。TPP による追加輸入分は市場から「隔離」するから大丈夫というが、隔離とは欧米がやっているように援助物資や補助金付輸出として海外に送るなど、国内市場から切り離すことであり、備蓄米を増やして棚上げ期間も 5 年→3 年に縮めるのだから、在庫が増え、それが順次市場に出てくることを織り込んだ価格形成が行われる。飼料米に回すから大丈夫かのような説明もあるが、飼料米に回していた主食米が圧迫され、主食米

の価格が下落する。

また、収入保険を経営安定対策かのように提示しているが、これは過去5年の平均米価が9,000円/60kgなら9,000円を補填基準収入の算定に使うので、所得の下支えとはまったく別物だ。基準年が固定されず、下がった価格を順次基準にしていくのだから「底なし沼」である。米国では強固な「不足払い」(所得の下支え)に収入保険がプラスアルファされているのに、収入保険だけを取り出して米国を見本にしたというのも悪質なごまかしである。

③ 牛肉

牛肉価格の下落は、体質強化策と経営安定対策によって吸収されるというが、政府補填率が8割から9割になるだけで、それが可能とは思えない。かつ、価格低下による補填単価の増加の一方で、補填の財源としていた牛肉関税収入は1,000億円近く消失するのに、財務省は新たな財源を準備しない方針である。限られた農水予算内で手当てすれば、農水省予算のどこかが削られることになる。しかも、経営の収益性分析(付表)で明らかのように、赤字の9割補填(政府の実質補填は 0.9×0.75 で67.5%だが)を行なっても、相当に大規模な経営のみが黒字に転換するだけで、全体の生産量の減少を抑止できる可能性は極めて低い。

④ 豚肉

政府は、現在、コンビネーションで輸入価格を524円、関税を22.5円に抑制して輸入している業者が、50円の関税を払って、安い部位の単品輸入を増やすことはないから影響は4.3%の従価税分がほとんどとの形式論を展開する。しかし、50円なら低価格部位だけを大量に輸入する業者が増加するというのが業界及び歓喜する米国の見方である。赤字の9割補填を行なっても、相当に大規模な経営のみが黒字に転換するだけで、全体の生産量の減少を抑止できる可能性は極めて低いのは豚肉も同じである。

⑤ 酪農

政府試算では、チーズ向けの関税撤廃などの影響で、加工原料乳価が最大7円下がるとしているが、飲用向けにはまったく影響せず、また、北海道の生乳生産もまったく変化しないとしている。まず、加工向けが7円下がれば、北海道からの都府県への飲用移送が増えて、飲用乳価も7円下がらないと市場は均衡しない。また、生クリーム向けの補給金の復活と畜産クラスター事業による補助事業の強化で、7円の乳価下落はどうやって吸収できるのか。説得力のある説明は不可能である。

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、乳製品市況(政府の乳製品買い上げで下支えされている)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全国一律に設定し、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。それでも、飼料高騰などで取引乳価がコストをカバーできない事態に備えて、最低限の「乳代一餌代」を下回ったら政府が補填する仕組みも2014年農業法で確立した。

つまり、日本の加工原料乳補給金に匹敵、いやそれ以上の役割を果たす政府の乳製品買い上げ+用途別乳価の最低価格支払い命令に加えて、最低限の所得(乳価-飼料コスト)を補填する仕組みを米国では組み合わせているのだから、我が国で、「補給金と所得補償は両立しない」という議論は成り立たない。

また、コメと酪農の所得補償については、モラルハザード(意図的な安売り)を招くから無理との指摘がなされてきたが、これはナンセンスである。安くなればコメ農家や酪農家向けの財政負担が増えても消費者の利益は拡大する。消費者利益の増大のほうが財政負担の増加より大きいので、日本社会全体では経済的利益はトータルで増加するというのが経済学の教えるところであり、我々の試算でもそうなる。「消費者負担型から財政負担型政策へ」と言ってきたのは政府である。

また、「畜産クラスター」の拡充も対策と言われるが、現場での評価は「従来型の箱物投資を個人でし易くしただけで、クリアすべき条件設定も多いため施設・機械の総費用が大きくなり、1/2補助を受けても、補助金なしで個人で投資したほうが自己負担は小さい場合もある。増頭計画が前提でもあり、過剰投資と過剰負債を誘発しかねない」と否定的な声も多い。生クリームへの補給金が認められ、畜産クラスターも拡充されるからこれでよいなどと思っていたら、酪農の未来を失いかねない。

なお、米菓をはじめ、コメ、麦、乳製品、砂糖などを含む加工品や調製品も関税撤廃・削減されるが、それは食品産業の空洞化を招き、原料農産物が行き場を失い、地域の雇用も失われる。こうした影響も勘案されていない。

より現実的な影響試算

今回の政府試算では、価格が下落しても、国内対策の強化による差額補填と生産性向上によって、価格の下落分と同じだけコストも下がるので、生産量と所得はまったく変化しないと想定しているが、まず、対策がない場合に、かつ、生産性向上を前提としない(生産コストは現状のまま)の場合に、どれだけの影響が推定されるかを示し、だから、どれだけの対策が必要かの順で検討すべきであろう。前回は、政府の農林水産業関係の試算はそうしていた。

また、影響の推定には、ブランド品は価格低下が半分といったような適当な仮定でなく、過去のデータに基づいて、

輸入価格と国内価格、在庫水準と価格、価格と供給量などの関連性の程度を計測し、その係数を適用することで、一定の合理性を確保して価格下落による生産量・生産額への影響を推定することができる。表1には、そのような丁寧な影響の代替的な推定手順に基づいた鈴木研究室グループによる生産減少額の推定結果が示されている。これは、H25の生産農業所得統計の全国の品目別生産額の上位100品目について、関税がゼロの花弁類などを除いて、生産減少額を推定したものを簡潔にまとめたものである。

個別に項目立てした主要品目のみでも、農林水産業の生産減少額は1兆円を超える。全体では、農林水産業の生産減少額は、農業で12,614億円、林業・水産業も含めると15,594億円程度と推定される。

さらに、産業連関分析も行うと、農林水産業の生産減少(15,594億円)による全産業の生産減少額は、36,237億円と推定される。波及倍率は2.32である。就業者に与える影響として、対象品目の生産に係る農林水産業で63万4千人、全産業で、76万1千人の雇用の減少が見込まれる。国内総生産(GDP)は17,501億円の減少となり、GDPを0.36%押し下げる。生産減少、就業者数の減少を通じた家計消費の減少額は、7,089億円となり、GDPの0.36%の低下のうち、0.15ポイントの寄与となる。

さらに、日本学術会議答申(平成13年)によると、主として水田の持つ洪水防止機能、河川流況安定機能、地下水涵養機能、土壌浸食防止機能、土砂崩壊防止機能、気候緩和機能の貨幣評価額の合計は58,345億円にのぼる。水田面積の3.7%程度が減少することに伴って、こうした多面的機能も3.7%が失われると仮定すれば、全国における喪失額は、2,159億円程度と見込まれる。以上によって今回の政府試算が著しい過小評価に陥っていることが裏付けられる。

必要な追加予算は10年で8兆円

今回生じる価格下落を差額補填することによって相殺する対策を採るとすれば、年間6,600億円の追加的財政負担が必要になる。牛肉関税喪失分などを含めれば、約8,000億円、かりに少なくとも10年続けるとすれば、総額は8兆円になる。このような追加予算が組める見込みはない。つまり、再生産可能なように国内対策をするから国会決議は守られたという主張は破綻している。

品目	政府の再試算		代替試算			備考
	前回の政府試算 減少額	減少額	減少率	減少額	必要追加財源/年	
米	10,100	0	6.7	1,197	572	鈴木研究室
生乳	2,900	198~291	14.2	972	493	鈴木研究室
豚	4,600	169~332	48.8(76.7)	2,827(4,443)	1,796	鈴木研究室or業界
肉用牛	3,600	311~625	31.1(62.8)	1,738(3,509)	816	鈴木研究室or業界
鶏卵	1,100	26~53		1,100	349	政府前回試算
ブロイラー	990	19~36		990	486	政府前回試算
みかん	60	21~42	58.9(28.3)	911(438)	374	鈴木研究室
りんご	40	3~6	27.0(42.5)	371(584)	199	鈴木研究室
ぶどう	0	0	26.9(32.4)	289(348)	156	鈴木研究室
トマト	270	1	7.9	183	68	鈴木研究室
いちご	0	0	6.8	109	91	鈴木研究室
ねぎ	0	0	10.4	148	80	鈴木研究室
小麦	770	62	32.1	90	96	鈴木研究室
上記計	24,430			10,925(14,111)	5,576	
農産物計	26,600	878~1,516		12,614(15,800)	6,648	8,000(牛関減含)
林水産物	2,980	393~566		2,980		政府前回試算
農林水産物計	29,580	1,300~2,100		15,594(18,780)		
全産業				36,237		波及倍率2.32
GDP押下げ率				▲0.36%		
GDP押下げ額				▲17,501億円		
雇用減少				76.1万人		
多面的機能損失				2,159億円		

資料: 必要追加財源は現在の生産量を維持するために必要な追加的財政負担額の年額。牛肉関税喪失分等含めると約8,000億円。代替試算のカッコ内は、牛肉が全国肉牛事業協同組合による試算値で、豚肉が日本養豚協会による試算値。みかん、りんご、ぶどうについては、カッコ外が矢野(2013)による試算値で、カッコ内が鈴木(2012)による試算値。

「地方創生」「農業所得倍増」の誤謬

TPPで国会決議を反故にした農林水産物貿易の大幅な自由化を約束し、農業所得のセーフティネット(「戸別所得補償制度」など)を廃止し、農業関連組織を解体して、どうやって政府が掲げる農業所得の倍増や地方創生ができるのか。

一つの考え方はこうである。いまの農家が全部潰れてもよい。わずかな条件のよい農地だけ大手の流通企業などが参入して農業をやって、その所得が倍になったら、それが所得倍増の達成である。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だろうか。

現に、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い行政も行なう必要はないから、原野に戻したほうがよい、早く引っ越したほうがよい、と繰り返し発言している人物もいる。「地域創生」とは非効率な地域を原野に戻すことなのであろう。そこには、国民に必要な食料を安定的に確保するという安全保障の観点はない。しかも、地域コミュニティが崩壊し、買い手もいなくなってしまうたら、残った人々も結局は長期的には持続できないことにも気づかない。

しかし、バターが足りなくなるような酪農家の窮状(飼料が高騰しても乳価は十分上がりず生産減が止まらない)や2014年秋の米価暴落(数年で大規模農家も経営継続が困難になる)を放置する姿勢を見ると、日米大企業の利益のために、本気で既存の農家を潰し、組織を潰し、地域を潰すつもりなのだ実感せざるを得ない。

「国家安全保障の要(かなめ)は食料」という認識の欠如

我が国では、国家安全保障の要(かなめ)としての食料の位置づけが甘い。必ず出てくるのが、安けりゃ良いじゃないかという議論だ。実は日本国民は結構安さに飛びつく国民である。世論調査すると89%の方が、高くても国産を買いますかという問いにハイと答えているが、実際の食料自給率39%である(ウソつきが多い?)。

それに比べて、米国などでは食料は武器という認識だ。軍事・エネルギーと並ぶ国家存立の三本柱であり、ブッシュ前大統領は戦争を続けて困ったものだったが、食料・農業関係者には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。ただし、カッコ書きの部分は、筆者の余韻である。

さらには、農業が盛んなウィスコンシン大学では、農家の子弟が多い講義で教授は、「食料は武器であって、日本が標的だ。直接食べる食料だけじゃなくて、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食料戦略なのだから、みなさんはそのために頑張るのですよ」という趣旨の発言をしていたという。戦後、一貫して、この米国の国家戦略によって我々の食は米国にじわじわと握られていき、いまTPPで、その最終仕上げの局面を迎えている。

競争力でなく食料戦略が米国の輸出力を支える

米国は、コメの生産コストがタイやベトナムより大幅に高いが、4,000円/60kg程度の低価格で輸出し、農家には生産コストに見合う目標価格との差額を、多い年は、1兆円もの補助金(穀物3品目だけで)を使って差額補填し、増産と輸出振興を推進し、世界をコントロールしようとしている。かたや、日本の輸出補助金はゼロであるから、輸出競争でも勝負にならない。しかも、TPPでも米国の1兆円規模の輸出補助金は使い放題で、関税を撤廃・削減した日本市場に、米国は補助金をいくらでも使って攻めてこられるという構造になっている。

我々は原発でも思い知らされた。目先のコストの安さに目を奪われて、いざという時の準備をしていなかったら、取り返しのつかないコストになる。食料がまさにそうである。普段のコストが少々高くても、オーストラリアや米国から輸入したほうが安いからといって国内生産をやめてしまったら、2008年の食料危機のときのように、お金があれば買えるのではなくて、輸出規制で、お金を出しても売ってくれなくなったら、ハイチやフィリピンでコメが食べられなくなって暴動が起きて死者が出たように、日本国民も飢えてしまう。

だから、そういう時に備えるためには、普段のコストが少々高くてもちゃんと自分の所で頑張っている人たちを支えていくことこそが、実は長期的にはコストが安いということを強く再認識すべきではないか。

TPPで過保護な日本農業を競争にさらして強くし、輸出産業に?

日本農業が過保護だから自給率が下がった、耕作放棄が増えた、高齢化が進んだ、というのは間違い。過保護なら、もっと所得が増えて生産が増えているはずだ。逆に、米国は競争力があるから輸出国になっているのではない。コストは高くても、自給は当たり前、いかに増産して世界をコントロールするか、という徹底した食料戦略で輸出国になっている。つまり、一般に言われている「日本＝過保護で衰退、欧米＝競争で発展」というのは、むしろ逆である。

だから、日本の農業が過保護だからTPPなどのショック療法で競争にさらせば強くなって輸出産業になるというのは、前提条件が間違っているから、そんなことをしたら、最後の砦まで失って、息の根を止められてしまいかねない。実は、日本の農業が世界で最も保護されていない。輸出補助金も米国の1兆円対日本のゼロだ。関税も米国よりは高いが、聖域といわれる高い関税が1割残っているということは、逆に言うと、9割の農産物は、野菜の関税の3%ぐら

い、花の関税 0%に象徴されるように、非常に低い関税で競争している。それが 9 割を占めているのだから、平均関税は 11.7%で EU の半分である。だから、「農業鎖国は許されない」というコメントは間違いである。自給率 39%で、我々の体の原材料の 61%を海外に依存しているのだから、こんな先進国はない。FTA が出てくる原産国規則でいうと、我々の体はもう国産ではない。こんな体に誰がしたのかというぐらいに開放されている。

農業所得に占める補助金の割合も、日本では平均 15.6%だが、EU では農業所得の 95%前後が補助金だ。そんなのは産業かと言われるかもしれないが、国民の命、環境、国境を守っている産業を国民が支えるのは、欧米では当たり前なのである。その当たり前が当たり前になっていないのが日本である。

それから、米国も、カナダも、EU も、コメなどの穀物、乳製品の生産が増えて支持価格を下回ると、支持価格で無制限に買い入れて、国内外の援助物資にしたり、補助金をつけて輸出したりして、最終的な販路を政府が確保して、価格を支える仕組みがある。しかし、日本はこれをやめてしまった。

こういう事実を無視して、日本の農業が過保護であるから競争にさらせばよいという議論をしてしまうと、すでに他の国と比べると相対的に相当に保護されていない水準になっている農業を最後の砦まで外されてしまい、強くなるのではなくて、息の根を止められてしまいかねない。米国による日本の食料支配のために、早くに関税撤廃したトウモロコシ、大豆の自給率が 0%、7%なのを直視すべきだ。同じく早くの全面的な木材自由化で自給率が 2 割を切った山村の苦悩を忘れてはならない。

「食の安全基準は守られる」という説明の誤謬

食品の安全性については、TPP では国際基準(SPS)の順守を規定しているだけだから、日本の安全基準が影響を受けないという政府見解も間違いである。米国は日本が科学的根拠に基づかない国際基準以上の厳しい措置を採用しているのを国際基準(SPS)に合わせると言っている。

例えば、BSE(牛海綿状脳症)に伴う牛肉の輸入基準は米国に TPP 交渉参加を承認してもらった「入場料」として、すでに 20 か月齢から 30 か月齢まで緩めたが、国際基準では BSE 清浄国に対しては月齢制限そのものが必要ないことになっているので、まもなく月齢制限の撤廃が求められることになるだろう。

また、「遺伝子組み換え(GM)でない」という表示が消費者を「誤認」させるとして、「GM が安全でない」という科学的根拠が示せないならやめると求められ、最終的には、ISDS 条項で損害賠償させるぞと脅されて、その前に「自主的に」撤廃に追い込まれることも想定しなくてはならない。

食に安さだけを追求することは命を削り、次世代に負担を強いること～輸入畜産物・穀物などの健康リスク

農産物関税の問題は農家が困るだけの話で、消費者は牛丼や豚丼が安くなるからいいではないか、との声に対しては、次のような情報を共有したい。

牛肉の成長ホルモン

牛肉関税が下がり、オーストラリア産や米国産牛肉が増えると、一部で発ガン性リスクが懸念され、日本では使用が認可されていない成長ホルモン入り牛肉(ある検査では米国産は日本産の 600 倍の含有)の輸入がさらに増える。

EU は成長ホルモンが入っているとして米国産牛肉の輸入を拒否しているが、オーストラリア産を拒否していないので勘違いしている人が多いが、オーストラリアが EU 向けについては、成長ホルモン未使用を証明しているため、輸入が認められているのであり、日本向けのオーストラリア産牛肉は、特別な場合を除き、成長ホルモンが入っている(所管官庁に確認済み)。

EU では、1989 年に米国産牛肉を禁輸してから 2006 年までに、乳がん死亡率が、アイルランド▲44.5%、イングランド&ウェールズ▲34.9%、スペイン▲26.8%、ノルウェー▲24.3%と顕著に減少したとのデータもある。

ラクトパミン

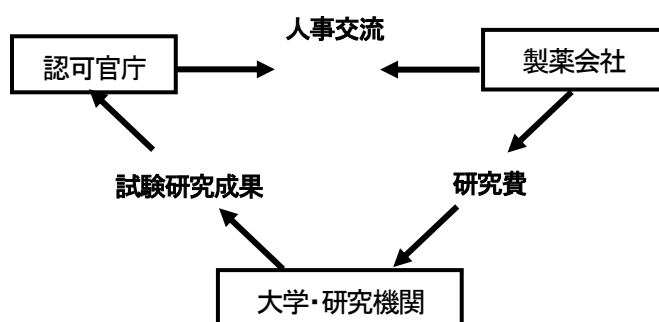
ラクトパミンには成長促進剤としての作用があり、牛や豚の飼料添加物として米国・カナダ・メキシコ・オーストラリアなどでは広く使用されているが、人体に影響がある(吐き気、めまい、無気力、手が震えるなどの中毒症状が現れる。中国・ロシアでも使用を禁止し、輸入肉についても厳しく規制している。日本は国内使用は禁止で、輸入品にも基準値があるが、検査せずに輸入されている。

消費者は、農産物関税が下がることは農業だけの問題なのではなく、国民全体の命・健康のリスクの増大につながる問題なのだとということをもっと認識する必要がある。牛肉・豚肉の自給率はすでに 40%であり、それが 20%、10%となってから、国産の安全なものを食べたいと言っても遅いのである。

乳製品の遺伝子組み換え牛成長ホルモン

TPPに参加すれば、米国の乳製品輸入が増加するが、それにも健康上の不安がある。米国では、10年に及ぶ反対運動を乗り越えて、1994年以來、rbSTという遺伝子組換えの成長ホルモンを乳牛に注射して生産量の増加(乳牛を「全力疾走」させて乳量を20%以上アップし、数年で屠殺)を図っている。日本やヨーロッパやカナダでは認可されていない。このホルモンを販売したM社は、もし日本の酪農家に売っても消費者が拒否反応を示すだろうからと言って、日本での認可申請を見送った。そして、「絶対大丈夫、大丈夫」と認可官庁と製薬会社と試験をしたC大学(図2のように、この関係を筆者は「疑惑のトライアングル」と呼んだ。なぜなら、認可官庁と製薬会社は「回転ドア」人事交流、製薬会社の巨額の研究費で試験結果をC大学が認可官庁に提出するからである)が、同じテープを何度も聞くような同一の説明ぶりですべて「とにかく何も問題はない」と大合唱していたにもかかわらず、1998年に「サイエンス」と「ランセット」に、前立腺ガンの発現率が4倍、乳ガンの発症率が7倍という論文が発表されたため、最近では、スターバックスやウォルマートを始め、rbST使用乳を取り扱わない店がどんどん増えている。ところが、認可もされていない日本では、米国からの輸入によってrbST使用乳は港を素通りして、消費者は知らずにそれを食べているというのが実態である。

図2 疑惑のトライアングルの相互依存関係



出所：鈴木宣弘『寡占的フードシステムへの計量的接近』農業統計協会2002年

遺伝子組み換え(GM)食品の不安～GMであることと除草剤の残留

フランスのカーン大学におけるM社のGMトウモロコシのラットへの給餌実験(2012年)で、これまでは3ヶ月の給餌で異変はないとして安全との判断をしていたが、ラットの一生分にあたる2年間給餌すると痛ましいガンの発生が確認された。ラウンドアップ(強力な除草剤)をかけても枯れないGMトウモロコシの残留毒性も調べられた(日本でもラウンドアップを使っているのではないと言われるが、畦の草取りに使うのであって、それを作物にかけるなど考えられないが、GM作物にはそれがかけられている。それを我々や家畜が食べている。しかも、耐性雑草が増えてきたため、米国では残留基準が緩められ、さらに散布量が増えている)。



さらには、全農の株式会社化には、共販や共同購入を崩し、農産物の安値買い取りと生産資材ビジネスを拡大する意図とともに、米国から迫られている、もう一つの大きな目的がある。米国は日本向けのGM小麦の導入を目指しており、全農グレインがニューオーリンズに保有する世界最大の穀物船積施設でのnon-GMの分別管理が不愉快でしょうがない。そのために、全農を株式会社化して丸ごと買収し、日本の食料流通の最大のパイプを握ってしまうというのが可能性の高いシナリオとみられている。それを理解するには、あけだけ強固と思われた豪州のAWB(農協的な小麦輸出独占組織)が株式会社化したら(米国のCIAも関与)、カナダの肥料会社を買収され、1か月後にカーギルに売り払われた経過を学んでおく必要がある。

「食品添加物」に名を借りた「収穫後農薬」の現実

もう一つ、TPPでうそがばれた。輸入農産物に使用される防腐剤や防カビ剤などのポストハーベスト(収穫後)農薬についても日本の基準が厳しすぎるからもっと緩めるよう米国から求められ、日米2国間並行協議の項目に挙げら

れていた。日本では収穫後「農薬」は認めていないので、米国のために「食品添加物」に分類したのだが、こんどは、そのため食品パッケージに表示されることが米国の輸入食品の販売を不利にするとして、防カビ剤などの食品添加物としての審査をやめるよう要求され、すでに、2013年12月に日本が米国の要求に対応したと米国側文書に記されていたが、日本側は誤報とし、米国も「訂正する」としたが、案の定、付属文書において、並行交渉の結果として、衛生植物検疫(SPS)関連で、「両国政府は、収穫前及び収穫後に使用される防かび剤、食品添加物並びにゼラチン及びコラーゲンに関する取組につき認識の一致をみた。」と記されている。やはり隠していただけであった。



「主婦と生活社」の徳住亜希さん提供

つまり、輸入畜産物・穀物は、成長ホルモン、成長促進剤、GM、除草剤の残留、収穫後農薬などのリスクがあり、まさに、食に安さを追求することは命を削ることになりかねない。国産飼料による国産畜産物が不可欠である。

生産者の取り分は「不当に」低い

日本の農産物は高いのではない。むしろ買ったたかれている。食料関連産業の規模は1980年の48兆円から2005年の74兆円に拡大しているが、農家の取り分は12兆円から9兆円に減少し、シェアは26%から13%に落ち込んでいる。その分、加工・流通・小売、特に小売段階の取り分が増加していることが農林水産省の試算で示されている。このことから、特に最近の小売段階の取引交渉力が相対的に強すぎることで、いわゆる「買ったたき」現象を招き、農家の取り分が圧縮されている可能性が示唆される。

表6 おにぎりの小売価格と生産者手取りの関係

【おにぎり】(ツナマヨ105円の場合・試算)

おにぎり小売価格	105 円
うち、原料価格	54 円
うち、ツナマヨ	10 円
うち、のり	10 円
うち、包装フィルム	10 円
うち、米(精米)(1個75g程度)	24 円
(米(精米)のうち生産者売上分)	16 円

資料: JA全中作成。

また、例えば、コンビニの105円の小売価格のおにぎりに占めるコメ(精米)の生産者売上分は16円に過ぎないとの試算もある。さらに、農業の様々な品目における1時間当たりの農業所得は、稲作農家平均で500円前後しかないことに象徴されるように、他産業における1時間当たり給与水準に比較して総じて低位で、しかも、その格差は近年も拡大しつつある。つまり、労働への対価を十分確保するだけの価格形成ができていない。

表12-4 営農類型別1時間当たりの農業所得の推移

	(単位: 円)				
	2004年	05	06	07	08
水田作販売農家	501	538	499	473	485
水田作主業農家	1,328	1,409	1,336	1,299	1,401
畑作(北海道)	2,539	2,135	2,445	2,361	2,355
露地野菜作	708	638	708	632	643
施設野菜作	885	825	889	847	810
果樹作	694	641	727	722	601
露地花き作	837	762	771	787	598
施設花き作	906	792	785	747	532
酪農	1,509	1,446	1,131	937	766
繁殖牛	797	812	851	768	406
肥育牛	2,988	2,470	2,093	1,630	502
養豚	2,178	2,187	2,114	2,072	1,747
採卵養鶏	386	1,425	1,020	746	779
ブロイラー	1,708	2,161	2,134	2,314	1,409
5～9人の製造業事業所従業員(男性)	1,564	1,577	1,534	1,602	1,569
ホームヘルパー	1,212	1,142	1,158	1,198	1,164
営業用バス運転手	1,455	1,442	1,458	1,368	1,405
アルバイト(飲食店給仕従業員)	866	880	891	912	925

資料：農林水産省 平成21年度 食料・農業・農村白書(平成22年6月11日公表)。データは農林水産省「営農類型別経営統計(個別経営)」、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」
注：1)他産業における給与額は、手当等を含めた現金給与額と年間賞与等を含めた額で、所得税等を控除する前の額
2)他産業におけるアルバイト以外の1時間当たり給与額は、所定内給与額を所定内実労働時間で除したものの
3)アルバイトの給与額
＝1時間当たり所定内給与額×1日当たりの所定内実労働時間数×実労働日数×12+年間賞与等

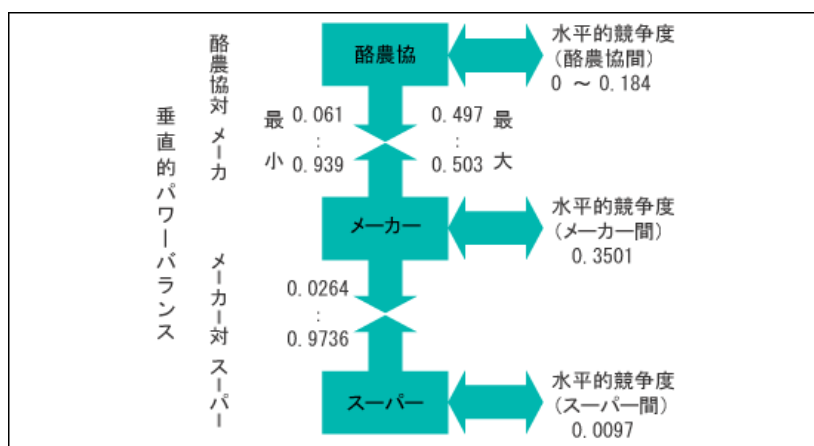
出所：荏開津典生・鈴木宣弘『農業経済学 第4版』(岩波書店、2015年)

取引交渉力の不均衡

我が国では、2007～2008年の飼料・肥料・燃料等の高騰によるコストの急上昇にもかかわらず、乳価が上がらず、酪農経営が苦況に陥った。諸外国では、飼料危機当時にも、乳価上昇による調整が非常に迅速に機能した。

我が国では、大型小売店同士の食料品の安売り競争は激しいが、そのため、小売価格の引き上げが難しく、そのしわ寄せがメーカーや生産者に来てしまう構図がある。我々の試算(図3)では、我が国では、メーカー対スーパーの取引交渉力の優位度は、ほとんど0対1で、スーパーがメーカーに対して圧倒的な優位性を発揮している。一方、酪農協対メーカーの取引交渉力の優位度は、最大限に見積もって、ほぼ0.5対0.5、最小限に見積もると0.1対0.9で、メーカーが酪農協に対して優位である可能性が示されている。

図3 日本における酪農協・メーカー・スーパー間の取引交渉力バランス



注：垂直的には、0に近いほど劣位、1に近いほど優位な取引交渉力をもつこと、水平的には、0に近いほど競争的、1に近いほど独占に近いことを意味する。

対照的なカナダ・スイス～「3方よし」の価格形成

2014年9月現在では、バンクーバー近郊のスーパー店頭的全乳1リットル紙パック乳価は3ドル(約300円)で、日本より大幅に高い。日本と比較して、メーカーのMMBへの支払飲用乳価(1ドル=約100円、日本とほぼ同水準)と小売価格との差は、小売価格が生産者乳価の3倍と大きい。

カナダでは、制度的支えの下での「州唯一の独占集乳・販売ボード(MMB)、寡占的メーカー、寡占的スーパー」という市場構造に基づくパワーバランスによって、生・処・販のそれぞれの段階が十分な利益を得た上で、最終的に

は消費者に高い価格を負担してもらい、消費者も安全・安心な国産牛乳・乳製品(米国の成長ホルモン入り牛乳は不安)の確保のために、それに不満を持っていないのである。つまり、「売り手よし、買い手よし、世間よし」の「3方よし」の価格形成が実現されているのである。ただし、そのためには、TPPで断固たる対応が必要になり、カナダはそれを押し通している。

真に強い農業とは何か。規模拡大してコストダウンすれば強い農業になるだろうか。規模拡大してコストダウンする努力は重要だが、日本の土地条件の制約の下では、それだけでは、オーストラリアや米国に一ひねりで負けてしまう。少々高いけれども、徹底的に物が違うからあなたの物しか食べたくないという人がいてくれることが重要だ。そういうホンモノを提供する生産者とそれを理解する消費者との絆、ネットワークこそが強い農業ではないか。

スイスの卵の話も象徴的である。スイスでは、生産過程において、ナチュラルとか有機とか動物愛護とか、生物多様性とか美しい景観とかにも配慮すれば、できた物もホンモノで安全でおいしい。これらはつながっているため、スイス国民は、これを当たり前として支える。高いのではなくこれが当たり前なのだという感覚だ。実例として、筆者も見てきたが、輸入物の5倍もするような1個80円もする国産の卵のほう売れていた。小学生ぐらいの女の子が買っていて、聞いた人がいた。その子は「これを買うことで生産者の皆さんの生活も支えられ、そのお陰で私達の生活も成り立つのだから当たり前でしょう」といとも簡単に答えたという。

このスイスの卵の例のように、これだけ高く買われていても、スイスでは生産費用も高いので、高くても買おうというときの理由と同様の根拠(環境、動物福祉、生物多様性、景観等)に基づいて、スイスの農家の農業所得の95%が政府からの直接支払いで形成されている。イタリアの稲作地帯では、水田にオタマジャクシが棲めるという生物多様性、ダムとしての洪水防止機能、水を濾過してくれる機能、こういう機能が米の値段に十分反映できていないなら、みんなですっかりとお金を集めて払わないといけないとの感覚が直接支払いの根拠になっている。

根拠をしっかりと積み上げ、予算化し、国民の理解を得ている。スイスでは、環境支払い(豚の食事場所と寝床を区分し、外にも自由に出て行けるように飼う)230万円、生物多様性維持への特別支払い(草刈りをし、木を切り、雑木林化を防ぐことでより多くの生物種を維持する作業)170万円などときめ細かい。個別具体的に、農業の果たす多面的機能の項目ごとに支払われる直接支払額が決められているから、消費者も自分たちの応分の対価の支払いが納得でき、直接支払いもバラマキとは言われないし、農家もしっかりそれを認識し、誇りをもって生産に臨める。

一方の日本での漠然とした「多面的機能論」は、国民からは保護の言い訳だと言われてしまいがちである。欧米のように、消費者が自分たちの生存に不可欠で環境も地域も守る農業の生産物に応分の負担をして、しっかりとした値段で購入し、さらに足りない部分は税金からの多面的機能の具体的項目ごとに直接支払いで対価を支払うというシステムを日本に確立する必要がある。

最終的には国民・消費者の選択～「3だけ主義」から「3方よし」へ

結局、安さを求めて、国内農家の時給が1,000円未満になるような「しわ寄せ」を続け、海外から安いものが入ればいい、という方向を進めることで、国内生産が縮小することは、ごく一部の企業が儲かる農業を実現したとしても、国民全体の命や健康、そして環境のリスクは増大してしまう。自分の生活を守るためには、安全保障も含めた多面的機能の価値も付加した価格が正当な価格であると消費者が考えるかどうかである。そして、価格に反映しきれない部分は、全体で集めた税金から対価を補填する。これは保護ではなく、様々な安全保障を担っていることへの正当な対価である。それが農業政策である。農家にも最大限の努力はしてもらっては当然だが、それを正当な価格形成と追加的な補填(直接支払い)で、全体として、作る人、加工する人、流通する人、消費する人、すべてが持続できる社会システムを構築する必要がある。

「今だけ、金だけ、自分だけ」＝「3だけ主義」で、どこかにしわ寄せをして自らの目先の利益を追求する風潮が強いように思われる。買ったときや安売りをしても、結局誰も幸せになれない。それでは、結局、皆が「泥船」乗って沈んでいくようなものである。「3だけ主義」でなく、「売り手よし、買い手よし、世間よし」の「三方よし」でなくては社会の持続的で均衡ある発展(inclusive growth)は望めない。皆が持続的に幸せになれるような適正な価格形成を関係者が一緒に検討すべきである。安さを求める消費者とマーケットパワーの強い小売部門が食料の産地や加工部門に安さを強いることが結果的に安全・安心を破壊し、生産そのものも縮小させてしまい、国民の食の安全保障を質的にも量的にも崩壊させる。消費者と小売部門も結局自らの首を絞めている。食料に安さだけを追求することは命を削ること、次の世代に負担を強いること、その覚悟があるのか、ぜひ考えてほしい。

TPP交渉決着以前の時点で、TPP不安の蓄積も影響して、農村現場の疲弊は進んでいるが、先述のとおり、日本では、欧米のような直接支払いによる農業所得のセーフティネットの形成について、コメや酪農に象徴されるように、抜本的な対策は必要ないとの姿勢が崩されていない。過去5年の平均で収入変動をならすだけでは、最低限確保されるべき所得が確保できる保証がなく、生産者は将来見通しを持って、投資計画を立てることができない。このままでは、国民への基礎食料の供給がままならない事態が起こりうる。米国のように、保証される所得水準は高くなくても、

最低限の所得の目安が持てるように、どういう水準になったら、どれだけの政策が発動されるという予見可能なシステマティックな政策を取り入れるべき岐路にあると思われる。一方で、どこまでも「米国追従」というなら、どうしていいところをマネしないのか。

消費者も、自身の安全・安心な暮らしを守る観点から、いかに食料価格形成に関与し、自分たちの税金で直接支払いして対価を払う部分のあり方についても、政府に提案していく姿勢を持つべきではないか。農業政策は、農家保護ではなく、国民全体の安全保障費なのだと考える必要がある。

我々が発展してこられたのは、「3だけ主義」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持続できない。持続できるものは、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。

結語

水田の4割も抑制するために予算を投入するのではなく、国内生産基盤をフルに活かして、できたものの販路を拡大する戦略と予算投入、つまり、「生産調整から販売調整へ」の転換が必要である。米粉、飼料米などに主食米と同等以上の所得を補填し、販路拡大とともに備蓄機能も拡充しながら、生産割当がなくても、需給が調整され、全国的な適地適作が誘導される主食用と非主食用への補填体系の確立が必要である。拡充した備蓄米を機動的に活用して10億人に近い世界の栄養不足人口の縮小に日本の米で貢献することも視野に入れて、日本からの食料援助を増やす戦略も重要である。飼料米、米粉米の振興は、小麦、大豆、とうもろこしの輸入依存を軽減し、水田を水田として維持することにより、世界的に輸出規制が発生するような不測の事態には、飼料米を食用に回すことも含めて、コメで国民のカロリーを確保する備えとして、国家安全保障上も極めて重要である。そのために必要な予算は、備蓄運用も含めて、日本と世界の安全保障につながる防衛予算でもあり、海外援助予算でもあるから、狭い農水予算の枠を超えた日本の世界貢献のための国家戦略予算をつけられるように、単に現行の農水予算を一律削減していくような財務省による予算査定システムの抜本的改革が必要である。

教授 鈴木宜弘
東京大学大学院農学生命科学研究科
農学国際専攻国際環境経済学研究室
〒113-8657
文京区弥生1-1-1
03-5841-7533