

T P P 協定で日本の米はどうなる

小池 恒 男

1. 米政策はどう変わってきたか

1) MA米の輸入開始・食糧法施行から「T P P 協定に12カ国署名」まで

戦後の米の生産と流通を根本的に転換させることになった1995（平成7）年のミニマムアクセス米（以下、MA米と略）の輸入の開始、食糧法の施行（食糧管理法の廃止）から21年、そして現在、まさにわが国の米生産はT P P 協定によって生殺与奪の極みに立たされているといっても過言ではない状況に追い込まれている。1995年からいわゆる「30年問題」とされる2018年に至る米政策の流れを整理してみているのが、以下の〈資料1-1〉である。

資料1-1 食糧管理法の廃止から「30年問題」へ

— 米政策の流れ 整理表 —

- ・ 1995(平成7)年 MA米の輸入開始・食糧法施行(食管法の廃止), 自主流通米価格形成センタースタートから丸21年
- ・ 1998(同10)年 稲作経営所得安定対策の導入, 政府米の買い入れ価格で米価を支える価格支援政策から, 価格は市場で形成, 米価の下落には経営安定対策, 直接支払いで対応の政策へと転換
- ・ 2002(同14)年 生産調整研究会の発足, 米政策・水田農業政策の全般的・抜本的な見直しに着手。同研究会の最終報告を受けて, 農水省, 「米政策大綱」を決定。(1)2004(平成16)年度からの当面の需給調整のあり方, (2)産地づくり推進交付金, (3)担い手経営安定対策(担い手の明確化をうたい, 認定農業者4ha, 集落型経営体20haという加入要件を明示), (4)新たな過剰米処理対策, の4本柱(2004年より実施)
- ・ 2004(同16)年 計画流通制度の廃止, それにともなって米穀価格形成センターに改称。ただし上場数量はピーク時の2分の1以下に落ち込む。さらに2007(平成19)年には上場数量は6万tを割り込む。そして2011(同23)年3月, ついに解散。2005(同17)年までの主食用米価格は, 全国米穀取引・価格形成センターの入札結果に基づいて算出, 2006(同18)年より全農の相対取引価格の平均値
- ・ 2005(同17)年 経営所得安定対策大綱決定(絞り込んで直接支払いの導入を決定=個別経営体で4ha以上, 集落営農組織で20ha, 集落営農組織の設立→農業生産法人=特定農業法人という構造政策の手段の整備)→2007(平成19)年の3点セットの「新農政」へ

- ・ 2007(同19)年 3点セットの新農政の実施
3点セット(品目横断的経営安定対策, 米政策改革推進対策, 農地・水・環境保全向上対策), とくに, 農業者・農業団体が主体となる需給調整システムへの移行を強調
- ・ 2009(同21)年 第45回衆院選で民主308議席, 自民119議席, 自民惨敗で政権交代(自民党から民主党へ)
- ・ 2010(同22)年 戸別所得補償モデル対策の実施
菅首相, 衆参両院本会議の所信表明演説で環太平洋経済連携協定(T P P)交渉への参加検討を表明
- ・ 2011(同22)年 農業者戸別所得補償制度の本格実施
- ・ 2012(同24)年 衆院選で自民党圧勝, 政権の再交代(民主党から自民党へ)
- ・ 2013(同25)年 農業者戸別所得補償制度, 経営所得安定対策に看板の掛け替え
安倍首相, T P P 交渉参加を正式表明(4月)
参両農林水産委員会, T P P で重要品目の聖域確保を求める決議(4月), T P P 協定交渉参加(7月), マレーシアで開催の第18回交渉会合で11カ国と合流
- ・ 2014(同26)年 『活力創造プラン農政』スタート。内容的には「新たな農業・農村政策- 4つの改革-」, 4つの改革(農地中間管理機構, 経営所得安定対策の見直し, 水田フル活用と米政策の見直し, 日本型直接支払い制度の創設)(4月)
日米首脳・閣僚会議, T P P で「方程式合意」, 国会決議の反故(4月)
- ・ 2015(同27)年 日豪E P A が発効(1月)
「大筋合意」(10月), 「T P P 暫定協定文」(11月5日), 「関連政策大綱」(11月25日)
- ・ 2016(同28)年 「T P P 協定暫定仮訳」を公表(1月)
2月4日, T P P 協定, 12カ国署名
- ・ 2018(同30)年 いわゆる「30年問題」〈11ページ参照〉

新しい食糧法のもと, 1998(平成10)年には稲作経営所得安定対策が導入され, 政府の買入れ価格で米価を支える価格支持政策から, 価格は市場で形成, 米価の下落には経営安定対策, 直接支払いで対応する政策へと転換した。2004(同16)年には, 計画流通制度が廃止され, 自主流通米価格形成センターは米穀価格形成センターへと代わった。2007(同19)年の3点セット農政(品目横断, 米政策改革, 農地・水・環境)では, 「農業者・農業団体が主体の需給調整システムへの移行」の方向が強く打ち出された。

2009(同21)年の政権交代(自民党から民主党へ), 2010(同22)年, 11(同23)年は戸別所得補償制度が実施された。しかし, 2012(同24)年に再び政権交代が起こり(民主党から自民党へ), 2013(平成25)年7月, わが国のT P P 協定交渉への参加が実現された。2014(同26)年には, 『活力創造プラン農政』がスタートし, 農地中間管理機構, 経営所得安定対策の見直し, 水田フル活用と米政策の見直し, 日本型直接支払い制度の創設を内容とする「新たな農業・農村政策- 4つの改革-」が打ち出された。そして, 2015年10月

にT P P協定の「大筋合意」へと進んだ。

2) ここ直近の需給・価格の動向

以上のような政策の下で米の需給、価格がどのような動きをとったか、ここ数年の動きを整理しているのが、以下の〈資料1-2〉である。

資料1-2 米の需給・価格の動き 整理表

- ・2007(平成19)年 産米、超過生産、過剰在庫で相対取引価格が過去最低水準に下落、生産者団体の要請により政府が34万tの緊急買い上げ
- ・2008(同20)年 産米、全農、集荷の積み上げと共販率の引き上げを狙って概算金を引き上げ
- ・2010(同22)年 産米、過剰生産、価格暴落、概算金の引き下げ、30万tの市場隔離に踏み切る
- ・2011(同23)年 2012(同24)年、概算金の引き上げ、相対取引価格の維持
その結果、外食・中食を中心に米需要が落ち込み、過剰をきたした
こうした米価の乱高下に対処すべく、2013(同25)年に「米政策の見直し」が図られた
- ・2013(同25)年 「米政策の見直し」
 - ①2014(同26)年から米の直接支払交付金(定額部分)の減額(15,000円→7,500円)、2018(同30)年廃止
 - ②米価変動補填交付金(変動部分)の2014(同26)年廃止、ナラシ対策で対応(10割補填)
 - ③飼料用米・米粉用米の数量払い制の導入
 - ④行政による生産数量目標の配分の見直し
定着状況をみながら、2018(同30)年を目途に、行政による生産目標数量の配分に頼らずとも、国が策定する需給見通し等をふまえて
生産者や集荷業者・団体が中心になって円滑に需要に応じた生産が行えるよう、行政・生産者団体・現場が一体となって取り組む
- ・2014(同26)年 25年産米35万tの市場隔離、さらに20万tの市場隔離
26年産米の概算金の大幅引き下げ、これに直接支払いの減額が重なって、稲作経営はピンチ
- ・2015(同27)年 行政をあげて生産調整の達成に取り組む。結果、生産調整着手以来初の主食用米の生産調整の超過達成なる〈表1-1参照〉
- ・2018(同30)年 国による生産調整配分の廃止、直接支払い(7,500円/10a)の廃止

〈表1-1〉は、食糧法施行以降の米の需給調整の取り組み状況を示している。〈表1-2〉は、次年産米の価格を左右する6月末の民間在庫の推移を示している。また〈表1-3〉は、全農の相対取引価格の推移を示している。

〈表1-3〉で明らかのように、全農の相対取引価格に移行の平成18年以降の9年間に、同19年産米、22年産米、26年産米の3回にわたって価格暴落が起こっている。とりわけ26年産米の暴落は大きく、〈表1-3〉の注4)の流通経費2,643円/60kgを差し引くと、生産

者手取り価格は1万円を大きく割り込んでしまっている。この価格暴落の最も大きな要因は、同年から実施に移された「米政策の見直し」にあることは言うを待たないところである。この事態に対処すべく、急遽、2度にわたって平成25年産米の市場隔離が実施された。

そして、これに引き続いての平成27年産に向けて行政あげての生産調整完全実施の全国キャラバンが実施された。その結果、〈表1-1〉で明らかなように、生産調整着手以来初の主食用米の生産調整の超過達成となったのである（過剰作付面積の2015（平成27）年の△印をみよ）。そして〈表1-3〉で明らかなように、同27年産米は1万3,000円台の前半で推移しているというのが現状である。

しかし、2013（平成25）年に打ち出された「米政策の見直し」は、2018（同30）年には国による生産調整配分の廃止、直接支払い（7,500円/10a）の廃止を内容としている。これがいわゆる「30年問題」であるが、この「30年問題」を深刻に受け止めざるを得ないのは、それが生産調整を担保してきた直接支払交付金が外されたときに、生産調整を担保するものが皆無となること、加えて、この直接支払いが取り払われたときに、論理上、それにもなってその部分が同時に飼料用米等の水田活用直接支払交付金（5万5,000～10万5,000円/10a）から差し引かれることになる、という最悪のシナリオをもたらしかねないからである。現状においてすら、すでに東日本における農地の過剰集積という危機的状況の広がり、西日本における借地、作業受委託にも収まらずに耕作放棄に直結するという危機的状況の広がり深刻に懸念されているのである。

しかし一方には、2015（平成27）年産米の1万3,000円台の維持・確保に対してすら、規制改革会議や一部全国紙は、「コメ高値、政治が主導」、「安い輸入米が流入増の可能性」の声を上げているのである^{注1)}。

表1-1 全国の米の需給調整の取り組み状況

年	生産目標数量 =①(万t)	実生産量 =②(万t)	目標超過数量 ②-①(万t)	②を面積換算 =③(万ha)	実作付面積 =④(万t)	過剰作付面積*2 ④-③(万ha)	作況指数	④が①を上回る県
2004(平16)*1	857.44	860.00	2.44	163.32	165.84	2.52	98	21
2005(17)	851.04	893.33	42.29	161.49	165.23	3.74	101	22
2006(18)	833.10	839.74	6.64	157.49	164.29	6.81	96	27
2007(19)	828.48	854.22	25.74	156.61	163.69	7.07	99	31
2008(20)	814.97	865.80	50.83	154.21	159.63	5.42	102	20
2009(21)	815.00	831.10	16.10	154.28	159.20	4.91	98	18
2010(22)	813.00	823.90	10.90	153.90	158.00	4.10	98	23
2011(23)	795.00	813.30	18.30	150.40	152.60	2.20	101	26
2012(24)	793.00	821.00	28.00	150.00	152.40	2.40	102	19
2013(25)	791.00	881.00	27.00	149.50	152.20	2.70	102	19
2014(26)	765.00	788.00	23.00	144.60	147.40	2.80	101	21
2015(27)	751.00	744.00	△ 7.00	141.90	140.60	△1.30	100	11

注1) 2004（平成16）年=MA米の受け入れ（4月）、食糧法施行（食管法の廃止、11月）。

2) 主食用米の超過作付け（△は主食用米の生産調整の過剰達成）。

表 1-2 民間流通における 6 月末在庫の推移

(単位：万t)

年次	2004 (平16)	2005 (平17)	2006 (平18)	2007 (平19)	2008 (平20)	2009 (平21)	2010 (平22)	2011 (平23)	2012 (平24)	2013 (平25)	2014 (平26)	2015 (平27)
民間在庫	213	175	182	184	181	212	218	181	180	224	220	230

資料：農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」

注：2015年は速報値。

表 1-3 各年産米の相対取引価格の推移

		相対取引価格 (円)				相対取引価格 (円)		
各年産米	平成18年	15,203		平成26年産米	9月	12,481		
	19	14,164			10	12,215		
	20	15,146			11	12,162		
	21	14,470			12	12,142		
	22	12,711			1	12,078		
	23	15,215			2	12,044		
	24	16,501			3	11,943		
	25	14,341			4	11,921		
平成25年産米	25年	9月	14,871	平成27年産米	5	11,891		
		10	14,752		6	12,068		
		11	14,637		7	11,943		
		12	14,582		8	11,928		
	26年	1	14,534		9	13,178		
		2	14,501		10	13,116		
		3	14,449		11	13,223		
		4	14,663		12	12,350		
		5	14,467		28年	1	13,238	
		6	14,328			2	13,265	
		7	14,040					
		8	13,684					

資料：農林水産省

注1) 2005 (平成17) 年までの主食用米価格は、全国米穀取引・価格形成センターの入札結果に基づいて算出、2006 (同18) 年より全農の相対取引価格の平均値。

2) 相対取引価格は、①全国出荷団体、②年間の玄米仕入れ数量が5,000t以上の道県出荷団体等、③年間の直接販売数量が5,000t以上の出荷業者と卸売業者等の主食用の相対取引契約の1等米の数量及び価格(運賃、包装代、消費税相当額を含めた価格)により加重平均したもの。調査は2007 (同19) 年より実施、玄米60kg当たり・円。

3) 全銘柄平均価格は、産地銘柄ごとの前年産検査数量ウエートで加重平均した価格。

4) 生産者手取り価格は以下の流通経費を差し引いた価格(平成24年現在)。

流通経費=消費税789円+包装代154円+他流通経費1,700円=合計2,643円/60kg

2. TPP協定・国内対策で米はどうなる

1) S B S米への7万8400tの上乗せ^{注2)}

その一定の輸入枠がMA米の77万t、そのうちの10万tがS B S米である（買い手と売り手の連名による売買同時契約。主として主食用米で10万t枠、今回のTPP協定では、このS B S米の10万tに7万8,400tを上乗せすることで合意された（アメリカ7万t、オーストラリア8,400t）。この結果、アメリカは合わせて13万tの輸入枠を確保したことになる。というのも、MAの総枠77万tを据え置いて、うち6万tをアメリカ優遇措置として中粒種・加工用限定のS B Sに切り替えることにしたからである。

売れない米を買って、高いコストをかけて備蓄して、最後は飼料米として放出する。価格差が2～3倍に縮まって、品質格差（とくに食味）もあって輸入米は買われなくなっている。なぜアメリカのために莫大な国税を使わなければならないのかという疑問は当然であり（年々の備蓄米の処理に要する費用は200億円に達している）、その唯々諾々の受け入れはまさに従属関係を象徴しているものといえる。輸入量に見合う政府備蓄米の追加買い入れを行うから、森山農相は、「コメ価格に影響を与えることはない」と強調し、「もう少し国産米のコストを下げれば、MA米は輸入義務ではないから心配はいらない」と見通している。

S B S米の入札は前回（2015年9月）に続いてゼロである。ただし、S B S米が未消化であっても輸入総量の77万tの枠は変わらない。

TPP協定のアメリカ議会での批准が危ぶまれているが、これに対してもコトもあるうに、日本政府は、表向き再交渉には応じないとしつつ、アメリカ側からの追加要求にすでに対応努力している、と伝えられている点にも注目しておかなければならない。

2) 米政策をめぐる2つの大きな流れ

米政策をめぐる2つの大きな流れがある。

第1の流れは、輸入量に見合う政府備蓄米の追加買い入れを行うから「米価格に影響はない」、需給の引き締め、価格の維持・引き上げは貫徹できるという見方である。

自民党農林部会を中心とする需給緩和を断固として阻止するという意向の固さはたしかなもののようにみえる。「生産調整廃止を言った覚えもないし、やる気もない」とする宮腰光寛・自民党農業基本政策検討プロジェクトチーム座長は、行政主体で実現した2015年の生産調整の超過達成に自信を深めている^{注3)}。そのねらうところは当然のことながら、需給を引き締め、価格維持、価格引き上げを実現するということにある。

さらに、これに加えて現在47万tの飼料用米を110万tに拡大、米の民間在庫を2014年の価格暴落時には230万t、現在207万t、目標は180万t。こうすれば、S B S米の7万8,400tの追加があっても国内価格は維持できる、との指摘もある^{注4)}。

第2の流れは、「生産調整完全廃止、米生産費4割削減で9,400円の米価実現」を主導する産業競争力会議、規制改革会議、財務省、官邸、大手マスコミの主張する流れである^{注5)}。

そこで以下の3点を疑問点としてあげておきたい。

その1つは、『TPP関連政策大綱』が、なぜ「国別枠の輸入量の増加が国産の主食用米の需給及び価格に与える影響を遮断するため、消費者により鮮度の高い備蓄米を供給する観点も踏まえ、毎年の政府備蓄米の運営を見直し（原則5年の保管を3年程度に短縮）、国別枠の輸入量に相当する国産米を政府が備蓄米として買い入れる」という、棚上げ備蓄を回転備蓄に切り替えるような紛らわしい文言を書き込んでいるのか、という点である。

2つは、第2の流れに第1の自民党農林部会の主張がどこまで持ちこたえることができるのかという疑問である。同時に、そもそも新しい小泉進次郎部長が従来の自民党農林部会の考えを引き継ぐのか、引き継がないのかという疑問である。最近の農政の流れをみると、最終的には第2の流れが第1の流れを押し切って進むという傾向にある点も見逃せない。

3つは、収入保険は経営安定対策ではないという点を強調しておかなければならない。収入保険は、所得の下支えにはならない。下がった価格を順次基準にしていく限り、それは「底なし沼」である。この点に関しては、アメリカの米に対する手厚い増産と輸出の振興推進のバックボーンになっている、以下に示す米政策についてしっかり学ぶべきである。

①不足払い（PLC）と収入補償（ARC）の選択制

②収入補償（ARC）は基準収入の86%を補償する

③収入補償の基準収入を計算する販売価格について、「販売価格が目標価格（生産コスト）を下回る場合は、販売価格の代わりに目標価格を用いる」。つまり、収入補償に「生産コスト」という「岩盤」が位置づいている。

この制度に乗ってアメリカの米作農家は、4,000円/60kgで販売して（輸出して）、これに加えて、生産コストに見合う目標価格との差額（12,000円/60kg）の支払いを受けている。したがって日本の稲作農家は、経営規模格差からくる不利性どころか、一義的にはこのような政策環境の劣悪性によって苦しめられているのである^{注6)}。都合のよいときだけのイコールフットイングの主張はやめていただきたい。

「コメ高値、政治が主導」、**「安い輸入米が流入増の可能性」**がいわれるが、しかし、市場価格を高値にする必要はない。4,000円/60kgの販売価格でもかまわない。ただ、アメリカと同程度に、「4,000円+12,000円」の16,000円で生産費を補償するのであればフェアな競争にはならない。アメリカ同様の不足払い制度が必要だということである。

3. 課題と展望

1) 米の輸出戦略をどう評価するか

2015年の農林水産物・食品の輸出額が、前年比21.8%増、7,452億円と報道されている。米は途上国への援助米を除くと7,640t、22億円で、56.4%の増加となっている。ただし、単価は292円/kgで、5年前対比で80%にダウン、割高な価格などがネックになっているとのことである。つまり問題は、国内生産・輸出より、海外で「日本米」生産の有利性のほうがまさるといって問題をどうクリアするのが問題である。

2) 良食味、安全・安心、話題性追求のむずかしい時代

政策環境の劣悪性を取り除くという大きな課題につづくもう一つの大きな課題は、ひたすら日本農業の比較優位に立脚するということである。

日本農業の比較劣位ばかりが強調されるが、しかし実際には日本農業は比較劣位よりも圧倒的に多くの比較優位を誇っている。豊富な再生産可能な水、微生物の宝庫、優れた人材資源、1 haで10.5人を養うことのできる世界に誇るべき生産力を有している水田、恵まれた日本の気候風土と人的資源という基礎条件を備えている。

製造業の海外生産比率の高まりにともなう貿易収支の赤字の拡大、それにともなう円安傾向という日本経済の流れの下で生じる食料輸入力の低下。関税が取り払われて安く輸入できると喧伝されているが、それは輸入できるモノがあつての話、「買い負け」ているというのが現実である。

世界における遺伝子組み換え作物の増加には著しいものがある。わが国の遺伝子組み換え食品の1人当たり消費量は世界一である（絶対量では中国）。しかし、わが国はEU諸国とともに、遺伝子組み換え作物の8つの作物すべてについて商業生産をしていない誇るべき国の1つである。遺伝子組み換えを許さないわが国の大豆は世界の宝物である（すでに世界の大豆の75%が遺伝子組み換えである）。

さらにもう一点、混住化社会、地域で多くの消費者とともに住み、くらしているという他国にないわが国農業が有している決定的な強み、「混住化社会の中に存立している日本の農業」をあげておかなければならない。そこから出てくる答えは、徹底的に地域と結びつく、消費者と結びつく（消費者の国産米指向の根強さ）、直売所、市民農園、自然再生エネルギーの掘り起こし等々、あらゆる手を尽くして結びつく。安心・安全、品質、新鮮、環境保全、やさしい気持までを付け加えて結びつく。そういう地域とともにある「いのちはぐくむ農業」、非GMで、食育・地産地消の農業、地域資源を活かす農業、安全性基準もきびしく、品質の管理水準も高い、高品質の農産物を供給する能力を備えている世界に誇れる立派なわが国の農業があることにまず確信をもたなければならない。

地域活性化の一端を担っているという点も重要である。全給与所得者のうち年間所得

200万円を下回る人々が2,000万人を数え、全給与者の40%を超えるという国民経済の実態からすれば、地域農業を振興し、地域に雇用を生み出す取り組みはまさに地域農業の使命として強く意識されなければならない。農地を有効利用、高度利用して、直売所の拡充と地産地消に取り組み、まず所得の確保、就農者の確保・拡大をめざさなければならない。既存の観念にとらわれない革新的な気構えで「地域農業興し」に取り組みなければならない。

そればかりではない。国連の食糧農業機関（FAO）が2002（平成14）年に始めた世界農業遺産制度があるが（FAOが認証する次世代に継承すべき農法や景観、文化、生物の多様性などを有する農業生産のシステムで、現在、世界で13カ国31地域が認定されている）、先進国の中で認定されている地域をもつのは日本だけである。

石川県の能登の里山・里海、「新潟県佐渡のトキと暮らす郷づくり、静岡県掛川地域の茶草場農法、大分県国東半島の宇佐地域のクスギ林とため池群による資源の循環、熊本県阿蘇地域の草原の維持と持続的農業」の5地域が認定されており、世界の31地域のうち5地域を日本が占めている（16%）。食料、農業のみならず、世界に誇れる立派なわが国の農村があることにも確信をもたなければならない。国民的支持を得て生き残る道、その範をアジアに示す役割、それが世界を救うという確信をもたなければならない。

（本センター会長・滋賀県立大学名誉教授）

注1）日本経済新聞，2016年2月6日付。

2）現行の米輸入の枠組みについて簡単に説明しておきたい。MA米（ミニマムアクセス米）は最低輸入機会であり、ウルグアイ・ラウンド農業協定により、高関税による事実上の輸入禁止を撤廃する目的で設定されたもので、低関税で輸入が決められた数量まで一次関税（低関税）で輸入し、その枠を超えたら二次関税（高い関税）の適用を行う制度である。枠全量の輸入が義務付けられているわけではない。ただし、わが国は政府統一見解で「輸入を行うべきもの」とみなして全量輸入してきた。しかし「本来は、輸入は義務ではない」、「義務的輸入は中止」すべきものである。

3）2015年11月28日開催、農業協同組合研究会、宮越光寛「TPP合意と国内対策について」。

4）農業協同組合新聞「インタビュー：TPP対策の全体像 西川公也・自民党農林水産戦略調査会長に聞く」2016年1月30日付。

5）イオンアグリ創造（株）（千葉）の福永康明社長は、自民党の農林水産業骨太方針策定プロジェクトチーム（小泉進次郎委員長）の下部組織に位置付けられる資材・流通・加工チームの会合で、全国21カ所の耕作放棄地で200万円/1haの圃場整備費を投じて米やメロンなどの低コスト生産に取り組んでいる状況を報告して、直播栽培なら、米の生産コストを7,000円/60kgに削減できると説明した。

6）鈴木宜弘「見えてきたTPP協定の実像」、（一社）農業開発研修センター「2015年度（通算第40回）地域農業振興に関する研究会」2016年2月。