

日本の新通商戦略と農業問題：TPP への視点

馬田 啓一 Keichi Umada

杏林大学教授

(財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

要約

- ・農業問題が、日本の通商戦略 (WTO・FTA 交渉) の大きな足かせとなっている。TPP 参加に伴い、これをどう突破するかが喫緊の課題だ。
- ・膠着状態に陥った WTO ドーハ・ラウンド。農業交渉では、自由化の例外となる重要品目を代償付きで 6%とする議長案について、8%確保に固執する日本は受け入れを拒否。この問題が最終的にどう扱われるかは予断を許さない。
- ・これまでに日本が締結した FTA は、農産物の多くを自由化の対象から除外している。今後、例外扱いを認めない国・地域との FTA 交渉は難航必至。農産物の自由化に向けて、思い切った農政の転換が必要である。
- ・TPP 参加と農業再生の両立を図らねばならない。農業保護の手段を、関税 (価格支持) から直接支払い (所得補償) に替えるべきだ。減反政策を廃止し、バラマキ型の戸別所得補償制度も見直す必要がある。
- ・日本農業は高齢化と後継者難に直面、耕作放棄地が急増するなど危機的状況にある。TPP 参加を抜本的な農業改革の好機とすべきだ。
- ・農業再生のための政策パッケージは、①農業担い手の確保、②農地集積による大規模化で競争力強化、③ 6 次産業化や輸出促進などによる農業の成長産業化の 3 つである。

はじめに

日本の通商戦略が新たな展開を見せようとしている。2011年11月のホノルル APEC 首脳会議で、日本が TPP（環太平洋連携協定）交渉に参加する方針を正式に表明したことの意義は大きい。

これから TPP での本格的な交渉が始まる。日本は何を守り、何を譲るのか。焦点の農業分野の自由化をめぐる厳しい攻防が予想される。TPP 参加と農業をどのように両立させるべきかが、喫緊の課題だ。

農産物の関税がすべて即時撤廃ということにはならないだろうが、交渉を機に農業の競争力強化や成長産業化など構造改革を急ぐべきだ。農業保護も関税から所得補償に段階的に切り替えていかなければならない。

本稿では、ドーハ・ラウンドや FTA 交渉の新たな展開が期待される中で、これまで日本の通商戦略の大きな足かせとなってきた農業問題を取り上げ、今後の通商戦略における農業分野の取り扱いについてどうあるべきかを論じる。

1. WTO 農業交渉と日本劣勢の構図

(1) 難航を極めるドーハ・ラウンド

WTO の農業交渉はビルトイン・アジェンダによって 2000 年に開始されたが、2001 年 11 月のドーハ・ラウンド（多角的貿易交渉）の立ち上げにより、これに組み込まれた。ドーハ・ラウンドは、153 カ国・地域による農業、非農産品市場アクセス（NAMA）、サービス、貿易円滑化、ルール、知的財産権、開発、環境、紛争解決の 9 つの分野に及ぶ交渉である。

交渉は先進国と途上国の利害がぶつかり、これまで何度も決裂している。2003 年 9 月のカンクン閣僚会議は、農業問題とシンガポール・イシュー（貿易円滑化、投資、競争、政府調達の新分野）の扱いをめぐる激しく対立、決裂した。その後、2006 年 7 月に開催された米国、EU、ブラジル、インド、オーストラリア（以下、豪州）、日本の 6 か国・地域による非公式閣僚会合（ジュネーブ）では、農業と NAMA を最優先とし、モダリティ（関税や補助金の削減方

法) 合意を目指したが決裂し、ラミー-WTO 事務局長は交渉を一旦凍結した。

原因は、いわゆる「三すくみ」(the triangle of issues) の対立だ。日本とEU が農産品関税引き下げ、米国が農業補助金の削減、途上国が鉱工業品の関税引き下げに強く抵抗し、3つの争点ごとに各国の攻守関係が異なるという、複雑な対立の構図が出来ていた。

ドーハ・ラウンドが最大のヤマ場を迎えたのは、2008年7月の7カ国・地域(中国も加わる)による非公式閣僚会合(ジュネーブ)である。モダリティ合意に向けた意見の収斂があり、一度は大筋合意に近づいた。米国発の金融危機がもたらした食糧価格の高騰を背景に、米国が譲歩の姿勢を見せたからだ。

しかし、会合の最終局面で、農産品の途上国向け特別セーフガード・メカニズム(SSM)をめぐる、発動条件の緩和を求めるインド・中国とそれに反対する米国との対立が表面化し、交渉は決裂した¹⁾。米国が強く反対した理由は2つある。第1に、SSMが譲許税率を大幅に上回る

ような関税引き上げを認めるような内容であり、それは農産物自由化の後退を意味したからである。第2に、発動に必要なトリガーレベル(直近3年平均の輸入増加率)について、インドと中国が要求した115%という数値では発動要件が緩すぎたからである。

決裂につながった大きな対立点はもう一つある。NAMAの分野別関税撤廃(セクトラル)だ。米国が、スイス・フォーミュラ方式による関税削減では途上国の市場開放が不十分だとして²⁾、自動車など14分野を特定した関税交渉に主要途上国が参加するよう強く求め、途上国がこれに猛反発したからである。

(2) 見えない交渉の着地点

その後、WTOは2009年11月、4年ぶりに公式閣僚会議をジュネーブで開いたが、ほとんど成果がないまま閉幕した。SSMやセクトラルの問題をめぐるのは、依然としてアメリカと新興国の間に深い溝がある。一度は解消しかけた三すくみの対立も再燃するなど、対立の構図は基本的に2008年7月の交渉決裂時のままで、

膠着状態に陥っている。

2011 年中の交渉妥結を目指し、7 月に閣僚会合を開いて大筋合意するというラミー事務局長のシナリオも実現しなかった。2012 年は米仏の大統領選挙、中国の指導部交代が予定されており、重要な政策決定は極めて困難となる。決着が 2013 年にずれ込む公算が濃厚になる一方で、ドーハ・ラウンドは白紙撤回の恐れも出てきた。このため、9 つの分野のうち貿易円滑化などすでに合意ができている事項だけの「部分合意」も選択肢の一つとして浮上している³⁾。ドーハ・ラウンドの先行きは全く不透明だ。

(3) 瀬戸際に追い込まれた日本

ところで、日本は、WTO 農業交渉において①上限関税導入の阻止、②重要品目の十分な数の確保、の 2 つを主張し続けている。2008 年 7 月の会合では、ファルコナー農業交渉議長により第 3 次改訂版のテキストが提示されたが、各国間の意見の収斂は見られず、このため、ラミー事務局長によって新たな調停案が示された。

調停案では、上限関税の設定について触れられていなかったものの、関税削減の例外措置を適用できる重要品目はタリフライン(関税品目数)の原則 4%、代償付きで 6%まで可とされており、8% (当初は 10%) の確保を目標としていた日本にとっては受け入れがたい内容であった。しかし、EU が調停案を受け入れる意向を表明し、米国も農業補助金の削減案が受け入れ可能であったため、日本は下手をすると孤立しかねない厳しい瀬戸際に追い込まれた。

しかし、決着に向けて大詰めを迎えた会合は、土壇場になって SSM をめぐる議論が紛糾し、そのため日本が最も重視してきた上限関税や重要品目について議論の収斂をみないまま、閣僚会合は決裂した。日本の主張とは別次元の対立により会合が決裂したことから、日本が重視する 2 つの問題が最終的にどのように扱われるかは予断を許さない。

(4) 議長案をめぐる攻防

2008 年 12 月、ファルコナー議長により同年 7 月のテキストの改訂版が提示された⁴⁾。現在、この議長テ

キストをめぐる最終的な攻防が続いているが、日本は議長案には同意できないとしている。最大の争点とされるSSMについては、ウルグアイ・ラウンドの譲許税率を超えることが許される条件として、2段階の発動水準と追加関税の組み合わせの案が提示されたが、未だ米国とインド・中国との溝は埋まっていない。

日本の関心が高い市場アクセスについて見てみよう。まず、一般品目については、4階層方式に従い、(a) 現行譲許税率が0%超で20%以下の場合には50%削減、(b) 現行譲許税率が20%超で50%以下の場合には57%削減、(c) 現行譲許税率が50%超で75%以下の場合には64%削減、(d) 現行譲許税率が75%超の場合には70%削減というように、現行関税率の高いものほど大幅削減する。

日本の農産物の中で最高階層に属する超高関税品目は、コメ778%、小麦252%、乳製品482%、砂糖325%、こんにゃく芋1,706%などである。これらが一般品目として扱われる場合は、70%の大幅削減を求められることになる。このため、日本はできるだけ十分な数の品目が重要品目とし

て扱われるように交渉に臨んできた。

重要品目の数と取扱いについては、ラミー調停案と同じで、数の基本がタリフラインの4%、代償付きで2%追加とされている。日本の農産物のタリフラインは1,332品目であり、現行関税率が最高階層に属する日本のタリフラインは134品目、全体の10%にあたる。議長案が採用されれば、重要品目の数は80品目程度にとどまる。しかし、タリフラインはコメだけでも精米、玄米、もみ、碎米、米粉、米調製品など17もあり、小麦20、乳製品47、砂糖56であるから、議長案ではこれらの品目をすべてはカバーすることはできない。

重要品目が適用された場合の関税割当⁵⁾の拡大幅については、関税削減率が一般品目対比で3分の1である場合、関税割当を国内消費量の4%拡大し、2分の1である場合は3.5%、3分の2である場合は3%拡大し、新たな市場アクセスの機会を設けなければならない。

なお、日本が反対していた上限関税については言及がないので、設定される可能性はなくなったようだが、その代わりに、100%を超える高関税

品目が残る場合には一定の代償措置（重要品目の関税割当の拡大幅を0.5%追加、該当ラインの関税削減を2年短縮実施、または該当ラインの関税削減を10%ポイント追加のいずれか）が必要とされている。

表1 農業交渉議長テキスト（2008年12月）の内容

交渉分野		交渉の論点
市場アクセス	一般品目	<ul style="list-style-type: none"> ・4階層方式で現行関税率の高いものほど大幅削減 (a) 現行譲許税率が0%超で20%以下の場合には50%削減 (b) 現行譲許税率が20%超で50%以下の場合には57%削減 (c) 現行譲許税率が50%超で75%以下の場合には64%削減 (d) 現行譲許税率が75%超の場合には70%削減
	上限関税	<ul style="list-style-type: none"> ・設定しない ・100%超の高関税品目が残る場合には、代償措置（重要品目の関税割当の拡大幅を0.5%追加、該当ラインの関税削減を2年短縮実施、または該当ラインの関税削減を10%ポイント追加のいずれか）が必要
	重要品目	<ul style="list-style-type: none"> ・基本的に全関税品目の4%、代償付きで2%追加 ・重要品目が適用された場合の関税割当の拡大幅については、関税削減率が一般品目対比で3分の1である場合は関税割当を国内消費量の4%拡大し、2分の1である場合は3.5%、3分の2である場合は3%拡大
	SSM（特別セーフガード・メカニズム）	<ul style="list-style-type: none"> ・2段階のトリガーレベル（120%と140%）と追加関税の組合せを提示 ・輸入量が直近3年平均の120~140%となれば、譲許税率の1/3あるいは8%を限度として発動可能。140%以上となれば、譲許税率の1/2あるいは12%を限度として発動可能
国内支持	貿易歪曲的補助金	<ul style="list-style-type: none"> ・1995~2000年平均から、EU80%、日本75%、米国70%、その他先進国55%削減。途上国は先進国の2/3削減 ・米国は145億ドルが上限

（資料）外務省、経済産業省資料から作成

重要な点は、今後の農業交渉において上限関税と重要品目について仮に日本の主張通りになったとしても、必ず代償措置という形で重いつけが回ってくることを覚悟しておかなければならない。

(5) 日本の主導性は不発のままか

WTO交渉では、日本が「蚊帳の外」に置かれるような状況がこれまでも何度か見られる。2003年のカンクン閣僚会議直前、米国とEUが日本の頭越しで農産物の関税率に上限値を導入することなどで合意した。コメなど農産物の大幅な関税引き下げには応じられないと上限関税の設定に強く反対していた日本は、事前の根回しから外されてしまった⁶⁾。

また、2007年2月の交渉再開後には、米国、EU、ブラジル、インドの4カ国が実質的にドーハ・ラウンドを動かし、「日本抜き」で合意が模索された。日本政府に衝撃が走ったの言うまでもない。

新興国の台頭によりWTO交渉における力学が変化していることもその背景にある。しかし、農業防衛に固執するあまり、逃げ腰の交渉姿勢

を取り続けている日本にも問題がある。日本は農業交渉で何も妥協しない、足手まといと他国から見られてしまうと、国際的に孤立していく恐れがある。域内の農業改革を行ったEUは、WTO交渉で強力な交渉力と発言力を確保している。自由化に備えた農業再生の道筋さえ明確に描いておけば、WTO交渉において日本の主導性を発揮することもできる。

農業保護の手段について世界の主流は、もはや関税ではない。所得補償（直接支払い）に移っている。関税に固執する日本の農政は欧米に比べて周回遅れだ。日本は議長テキストに歩み寄り、自由化の例外とされる重要品目をもっと絞り込むべきだ。後述するTPP参加との両にらみで、関税から所得補償による農業保護に大きく舵を切れば、絞り込みはできるはずである。上限関税の導入も問題ではなくなる。

農業再生に向けて農政の思い切った転換が必要だ。今後、WTOドーハ・ラウンドがどのような決着をするにしても、農業分野の自由化が世界全体として進んでいくことを前提に、日本としての対応を戦略的に考

えていくべきである⁷⁾。

2. 日本の FTA 締結と農産物の扱い

(1) 農産物は例外扱い

難航する WTO 交渉への失望と嫌気から、各国は一段と FTA に通商戦略の比重を移している⁸⁾。日本も例外ではない。日本の FTA は経済連携協定 (EPA) とも呼ばれる。幅広い

ビジネス環境の改善を目指して、関税撤廃だけでなくサービスや投資、競争政策、政府調達、知的財産権、人の移動などを含む包括的な内容となっているからだ。

日本は 2002 年のシンガポールとの FTA 発効を皮切りに、東アジア諸国を中心に交渉を重ね、これまでに 13 の国・地域と FTA を締結している。件数ではさほど遜色はないが、

表 2 日本の FTA 締結交渉状況

		交渉開始	発効・署名	自由化率 (%)	
				日本	相手国
発効済	シンガポール	2001年1月	2002年11月	94.7	100.0
	メキシコ	2002年11月	2005年4月	86.8	98.4
	マレーシア	2004年1月	2006年7月	91.1	99.3
	フィリピン	2004年2月	2008年12月	91.6	96.6
	チリ	2006年2月	2007年9月	90.5	99.8
	タイ	2004年2月	2007年11月	91.6	97.4
	ブルネイ	2006年6月	2008年7月	99.9	99.9
	インドネシア	2005年7月	2008年7月	93.2	89.7
	ASEAN 全体	2007年1月	2008年12月	93.2	91.0
	スイス	2007年5月	2009年9月	99.3	99.7
	ベトナム	2007年1月	2009年10月	94.9	87.7
	インド	2007年1月	2011年8月	97.0	90.0
	署名済	ペルー	2009年5月	2011年5月	99.0
交渉中	湾岸協力会議 (GCC) 豪州	2007年1月			
		2007年4月			
交渉中断	韓国	2003年12月			

(注) 自由化率は貿易額ベース。

(資料) 経済産業省、ジェトロ

米国、EU、中国などの主要貿易国・地域との FTA は未だ締結されておらず、日本の FTA 率（貿易に占める FTA 締結国の割合）は 17.4%にとどまる。因みに日本のライバルである韓国の FTA 率は 35.6%、日本は大差をつけられている⁹⁾。FTA 競争での遅れは、日本の産業競争力にとって大きなマイナスである。

ところで、FTA を締結する際には、WTO 協定（GATT 第 24 条）との整合性から、「実質上のすべての貿易」において障壁を撤廃しなければならない。しかし、日本の自由化率（関税撤廃率）は、貿易額ベースでは、メキシコとの FTA を除き 90%を超えてはいるものの、品目数ベースでは大半が 90%未満にとどまっております、いずれも、多くの FTA で相手国の自由化率よりも低い。

これは農産物の自由化率が著しく低いためである。これまで締結した FTA はいずれも、鉱工業品はほぼ全品目で関税を撤廃しているが、コメ、小麦、砂糖、乳製品などのセンシティブな品目については自由化の対象から除外している。

(2) FTA 交渉の重い足かせ

日本の FTA 交渉では、農産物の自由化について多数の除外品目を確保することを交渉の最重要課題としてきた。このため、農業分野がブレーキとなり交渉が膠着するという構図になっている。シンガポールとの FTA では、農業問題が存在しなかったため交渉は容易であったが、その後の各国との FTA 交渉では、いずれも農産物の扱いをめぐる難航した¹⁰⁾。

例えば、マレーシアやタイとの交渉でも、日本がコメを例外扱いにし他の農産物の関税引き下げも小幅にとどめるなど、農業分野の市場開放を限定的にした結果、両国に対して鉱工業品、サービス分野での市場開放を迫りにくくし、日本の要求した自動車の自由化でも段階的な関税引き下げしか引き出せなかった¹¹⁾。このように、交渉の相手国が農産物の自由化を求めても日本が慎重な姿勢を崩さないため、日本の自由化要求も拒否され、内容の濃い協定を締結しにくい状況となっている。

FTA の場合は、交渉相手が了承すれば自由化の例外を設けることが事実上可能である。しかし、自由化の

例外を禁じた GATT 第 24 条を軽視し、適当に折り合いをつけて自由化の例外扱いを互いに認め合うような中身の薄い FTA を追求し続けるならば、それは“bad practice (悪い慣行)”の誹りを受けることになろう¹²⁾。

FTA 締結交渉において日本は農産物の例外扱いに固執するあまり、日本の交渉力を弱めてしまっている。WTO では最恵国待遇の原則により、例えば米国が交渉で獲得した権利は日本にも等しく適用され、「ただ乗り」が可能である。しかし、FTA では、米国が日本と FTA を結んでいる国と FTA 交渉を行い、日本よりもどんなに有利な条件を得たとしても、日本には無関係である。それだけに二国間 FTA では日本の交渉力が問われる。

日本が農産物自由化の難題を棚上げしたままで FTA の合意をしたところで、日本企業にもたらされる「FTA の果実」はわずかなものでしかない。日本企業は経団連などを通じて、途上国におけるビジネス環境の改善を政府に強く働きかけているが、その中の一つに投資ルールの整備（投資の自由化、投資保護、紛争

処理）がある。途上国の反対により WTO ドーハ・ラウンドでは投資ルールの策定が先送りされた（2004 年 7 月、一般理事会の枠組み合意）ことで、日本政府は、二国間 FTA での先行した取り組みを進める方針を打ち出した。しかし、日本が農業分野について大胆な対応を示さないかぎり、FTA 交渉では投資ルールの突っ込んだ議論には踏み込めないのが実情である。

農業分野の自由化に後ろ向きであることが、日本のこれまでの FTA 交渉の足かせになっている。今後、日本が FTA 締結交渉の場で主導性と交渉力を発揮するためには、自由化に向けて農政の抜本的な見直しが必要である。

(3) 日豪 FTA 交渉が意味するもの

2010 年から始まった日豪 FTA 交渉について、国内の利害関係の構図はこれまでと変わらない。経済団体が積極的推進派であるのに対して、農業団体は、農産物の関税を撤廃した場合は甚大な影響を及ぼすとして、農産物を自由化の例外扱いするよう求めている。

国会では、衆参両議院の農林水産委員会がそれぞれ日豪 FTA の交渉開始に関する決議を行っており、「重要品目が、除外又は再協議の対象となるよう、政府一体となって全力を挙げて交渉すること」、「万一、我が国の重要品目の柔軟な取扱いについて十分な配慮が得られないときは、政府は交渉の継続について中断も含め厳しい判断を持って臨むこと」となっている¹³⁾。

これまで日本が FTA を締結した相手国のほとんどはいずれも途上国に分類され、経済協力を条件に、コメなどセンシティブ品目の関税撤廃に関しては、除外または再協議といった例外措置を確保してきた。

しかし、先進国であり農産物輸出国である豪州との FTA は、農産物の例外措置については、これまでのような手法が通用しない。豪州がこれまで結んだ FTA の相手国は、米国、タイ、ニュージーランド、シンガポールであるが、それらの自由化率を品目ベースで見ると極めて高い。また、農産物の例外措置については、米国の砂糖と乳製品のみである。

日豪 FTA 交渉では、予想通り農産

物の扱いをめぐり激しい対立が見られる。双方の主張の隔たりは相当に大きい。日本側に農産物の自由化に真正面から取り組む覚悟がなければ、日豪 FTA 交渉の合意は難しいだろう。

このように、今後、農産物の例外扱いを認めない国・地域との FTA 交渉は難航が予想される。このため、2010 年 11 月に閣議決定した「包括的経済連携に関する基本方針」では、主要貿易国・地域との高いレベルの経済連携を目指す方針を打ち出した。

競争力強化などの抜本的な国内改革をまず先行的に進め、センシティブな品目に配慮しながらも、最初から例外扱いせず、すべての品目を自由化交渉の対象にしている。国内農業への影響が懸念されるなか、高いレベルの経済連携と農業をいかに両立させるかが大きなカギとなっている。

3. TPP 参加と農業の両立

(1) TPP 参加の重要性

菅首相（当時）が 2010 年 10 月に所信表明演説で TPP（環太平洋連携

協定)への参加を検討すると表明して以来、その是非をめぐる激しい論争が巻き起こった。

TPPはアジア太平洋地域の新たな広域連携である。2006年にシンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイの4カ国で発効されたP4(Pacific 4)と呼ばれるFTAが母体だ。これに米国、豪州、ペルー、ベトナム、マレーシアを加えた9カ国で24の作業部会に分かれ交渉が進められている。将来、アジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)への移行が想定されているTPPには、APEC加盟国の多くが関心を示しており、TPPへの参加は今後さらに増える可能性が高い¹⁴⁾。

アジア太平洋地域における新たな通商秩序とルールがTPP交渉によって作られようとしているときに、国益上、日本がこれに全く関与しないで済まされるはずがない。もちろん、TPP参加にはメリットとデメリットがある。日本がTPPに参加すれば、アジア太平洋地域の成長を取り込むことができる。TPP参加国が日本に対する貿易障壁を撤廃するので、国内の輸出産業には大きなビジネスチ

ャンスとなる。グローバルなサプライチェーン(供給網)の構築に向けて、域内における規格や基準が統一されるなど非関税障壁分野でのメリットは計り知れない。一方、輸入品と競合する国産品を生産している産業は一段と厳しい競争に直面する。とくに農業への影響が懸念されている。

日本がこれまで締結したFTAに比べ、TPPは関税の撤廃で例外分野が原則として認められないなど、極めて高いレベルの自由化を参加国に求めている。日本が参加するためには、国内の農業改革や非関税障壁などの規制改革を進める必要がある。

このため、政府は当初、2011年6月までにこれらの改革の基本方針を決め、TPPに参加するかどうかの判断を下すとしていたが、3月11日の東日本大震災の影響で、政府内の検討が事実上足踏み状態に陥り、先送りとなった。

TPP交渉は日本の国内事情とは関係なく進行しており、日本の参加が遅れば遅れるほど、TPPのルール作りに、日本の関与する余地が少なくなる。しかし、いくつかのセンシ

ティブな問題をめぐり TPP 交渉が難航し、11 月のホノルル APEC 首脳会議までに「最終合意を目指す」としていたオバマ政権のシナリオが狂い、「大まかな輪郭を固める」という形となった。厄介な問題の交渉は越年する。APEC 首脳会議で TPP 参加表明をした日本には、まだチャンスが残されている。

(2) TPP 参加による農業への影響

日本が TPP に参加すれば本当に農業は壊滅してしまうのか¹⁵⁾。農水省の試算(19 品目を対象)によると、TPP に参加した場合、毎年の農業生産額が 4 兆 1,000 億円減少し、食糧

自給率(カロリーベース)が現在の 40%から 14%に低下するとしている。だが、これは直ちに関税撤廃を行い、何も対策を講じないという前提の数字であって現実的な想定にはなっていない。

政府が何の対策もとらずに農業の自由化をすることはない。たとえ関税が撤廃されても直接支払い(補助金)という形で財政支援が行われ、農業は基本的に保護される。また、関税撤廃については 10 年間の段階的引き下げが認められれば、その間に農産物の競争力強化のための構造改革に向けた取り組みも実施されるので、影響はそれほど大きくない。

表 3 コメの内外価格差

	輸入価格	売渡価格	関税相当率	輸入数量	(参考) 国産相対取引価格
2009 年度					
中国産	167 円/kg	237 円/kg	41.7%	57,769 トン	241 円/kg (玄米)
米国産	170 円/kg	233 円/kg	37.6%	6,582 トン	266 円/kg (精米換算)
2010 年度					
中国産	163 円/kg	207 円/kg	26.6%	2,936 トン	213 円/kg (玄米)
米国産	143 円/kg	190 円/kg	32.9%	2,830 トン	235 円/kg (精米換算)

(注) うるち精米短粒種の契約数量ベース。各月単純平均

(資料) 農林水産省 SBS 輸入米見積合わせ結果発表資料等

(出所) 山下一仁「TPP の論点-TPP 研究会報告書最終版」(2011 年 10 月)

コメの内外価格差を見てみよう。日本産のうるち精米（短粒種）と同種の中国産米および米国産米の2009年度と2010年度の輸入価格、売渡価格、関税相当率は、それぞれ表3のとおりである。内外価格差を埋めるための実質的な関税率は、30～40%程度である。日本はコメの輸入に77%という法外な譲許関税率を設けているが、過剰保護と言われてもしかたない。

国際市場で日本産米は品質で最も高い評価を受けている。低価格だが品質の劣る外国産米を恐れる必要はない。ブランド・イメージの高い日本産米は、品質の差にもとづく非価格競争力で十分勝負できる。

関税率が段階的に引き下げられたとしても、品質格差に加えて、生産を制限する減反の廃止や構造改革による国内米価の低下傾向などを考えると、10年後にそれほど深刻な影響は出ない¹⁶⁾。

なお、万が一、特定国からの輸入急増によって特定の国内農産物に影響が生じる恐れがある場合には、農産物セーフガード（緊急輸入制限措置）を発動することも可能なように

TPPで交渉すればよい。

(3) TPP不参加でも農業はジリ貧

これまで日本はコメをはじめ乳製品や砂糖、小麦などを高い関税により保護してきたが、もはや農産物を関税で守っても、日本農業は「じり貧」の状態だ。

日本の農業は、農業従事者の高齢化と後継者不足に直面している。農業就業人口は過去10年間で3割以上減少した。2010年の農業就業人口に占める65歳以上の割合は6割に達し、平均年齢は66歳となった。10年後も農業を続けられるのか。高齢化によって耕作放棄地が年々増加しつつある。放棄地は40万ヘクタール（埼玉県の広さに匹敵）、国内耕地面積の約1割に達する¹⁷⁾。

国内農業はその生産基盤が崩壊寸前の危機的状況にある。農業の再生・強化に向けた取り組みは待ったなしだ。TPP参加を抜本的な農業改革の好機と捉えるべきである。

(4) 関税から所得補償への切り替え

日本は、農業再生のために必要な

改革を迅速かつ強力に推進することにより、TPP参加と農業との両立を図っていくべきである。

問題は、農業を保護するの否かではない。価格支持か所得補償（直接支払い）か、関税か補助金か、いずれの保護手段をとるべきなのかが問題なのである。これまでは輸入農産物に高関税を課すという価格支持政策によって国内農業を保護してきた。今後、関税を段階的に撤廃していくためには、安い輸入農産物に合わせて国内農産物の価格を引き下げなければならない。この価格引き下げによって生じる農家の損失を補助金によって補填するのが、所得補償である。関税から補助金への切り替えは、消費者負担型から財政負担型への転換とも言われるが、農産物の自由化と農業保護を両立させるための有効な手段である。

なお、所得補償には巨額の財政負担が必要だと言われる。しかし、補償額が最大のコメを例にあげれば、国内産米の価格低下と外国産米の価格上昇により、内外価格差は大幅に縮小している。減反を廃止すれば国内価格はさらに下がる。また、現行

の戸別所得補償制度のようなすべての農家を対象とするバラマキ型の政策を改め、一定の要件を満たす農家に限定した選択・集中型の直接支払いが行われれば、財政負担はかなり圧縮できるはずだ。

(5) 誤った農政の見直し

農業再生に向けて、誤った農政の見直しが必要である¹⁸⁾。

第1に、減反政策を廃止すべきである。現在、水田面積の約4割にあたる100万ヘクタールを減反している。40年間にもわたって減反を続けてきた理由は、生産を抑制して米価を高い水準に維持するためである。

米の需要曲線は非弾力的であるため、価格を上げてても需要量はあまり減少せず、売上高が増加する。減反で利益を得ているのは生産性の低い零細・兼業農家だけではない。農協に入る米の販売手数料は売上高に比例しているため、減反により生産を抑制し価格を引き上げた方が、農協にとっても利益であった。

しかし、減反政策は大きな歪みをもたらしている。品種改良、生産性向上等による単収（単位面積当たり

の収穫)の増加は平均コストを低下させるが、減反面積の拡大につながるため抑制された。減反政策が農家の生産意欲に水を差した面は否めない。減反政策を段階的に廃止すれば、価格の低下により国産米の価格競争力は大きく向上する。

第2に、現行の戸別所得補償制度の見直しが不可欠である。現行の戸別所得補償制度は、価格支持政策を維持・強化したまま、直接支払いを実施している。減反を条件とする直接支払いは、所得補償制度の本来の主旨とは逆行している。明らかに間違った政策だ。

また、バラマキ型の所得補償制度であるため、零細な兼業農家が戸別所得補償を当てに農業を続ける結果、主業農家に農地は集まらず、構造改革は進まない¹⁹⁾。日本農業を再生・強化していくことが最も重要なのであり、そのため、単に補填するのみでなく、日本の農業の競争力を高めていくメカニズムを組み込んだ直接支払いが求められる。戸別所得補償制度については、メリハリをつけた選択と集中が必要で、対象農家を一定規模以上の主業農家に限定す

べきである。これにより、零細・兼業農家が離農し主業農家に農地が集積して、規模が拡大すれば、農業の生産性が向上する²⁰⁾。

4. 日本農業の再生に向けて

(1) 農業再生の政策パッケージ

日本の農業は長期衰退傾向にあり、農業従事者の高齢化と後継者不足に直面し、その将来の持続可能性が危うくなっている。農業再生に向けた構造改革に直ちに取り組みねばならない状況にある。農業の生産基盤を強化し、TPPと両立しうる持続可能な農業を実現するために必要な政策パッケージは次の3つである²¹⁾。

第1に、新規就農を増やし、経営力のある多様な農業の担い手を確保することが不可欠である。意欲のある若年層の就農を促進させるため、給付金制度(45歳以下、一人当たり150万円)の導入や新規就農者への農地斡旋などの支援を拡充することが必要であるが、最も有効な手段は、企業の農業参入を促進させることである。

戦後の農地改革により制定された

農地法が企業の農業参入を阻んでいる。当初は法人形態での農地取得は一切認めなかったが、段階的に規制緩和が行われ、1962年に農家が法人化する場合に限り、株式会社という形態以外の農業生産法人を認め、2000年に株式会社の形態も認めた。さらに、2009年の農地法改正で、株式会社でも農地を借りて農業を営めるようになった。

しかし、現在の農地法では農業生産法人以外の株式会社の農地取得は認められていない。所有権なしでは土地改良のための投資意欲も欠ける。農地に多額の投資をしても、農地を返してくれと言われてしまえばすべてが無駄になってしまうからだ。したがって、農地法を大幅に改正し、資金力を持つ株式会社に農地取得を認めて投資を促し、生産性の向上を図るべきである。

株式会社が農地を取得すると、宅地や工業用地に転用してしまうのではないかとの懸念もあるが、これは本末転倒だ。転用を厳しく制限すれば済む話である。一定期間（例えば30年間）は転用を認めず、耕作放棄に思い罰則を科して、農地として利

用することを保証させればよい。

第2に、農地を集積し、農地の大規模化と生産性の向上を通じて、農業の競争力・体質の強化を図る必要がある。現在、日本の農家一戸あたりの平均農地面積は約2ヘクタール、国内農家の半数以上が1ヘクタール未満にとどまる。農地の規模拡大はコスト低下を通じて農業所得の増大につながるため、農地の集積を推進することが重要である。

このため、政府の「食と農林漁業の再生実現会議」が2011年10月にまとめた農業再生の基本方針と5年間の行動計画では、「平地で20～30ヘクタール、中山間地域で10～20ヘクタールの規模を目指す」としている²²⁾。政府が現在の10倍以上という意欲的な目標を示した点は評価できるが、問題はその目標をどう実現するかだ。

農地の売買や賃貸をしやすくするために、政府による様々な支援や優遇措置が必要である。農水省は、農地の規模を拡大して競争力を高めるため、離農を奨励するための交付金の創設を打ち出した²³⁾。農地の拡大を目指す農業法人などに農地を譲つ

た農家に対する「農地集積協力金」は、採算性の低い農家に離農を促し、意欲のある農家の大規模化を促進する狙いがある。

農地を仲介する制度の導入も不可欠であり、農水省では、農地集積のコーディネーターとして農村に設立する法人組織等を通じて、高齢化が進み、後継者もない農家の持つ農地を借り上げて集積し、意欲のある農家に貸し出す制度の導入を検討している。耕作放棄地の増加に歯止めをかけるためにも、こうした農地の流動化を高める仕組みづくりは急務である。

第3は、いわゆる6次産業化により農業の成長産業化を図る必要がある²⁴⁾。2011年3月1日、通称「6次産業化法」²⁵⁾が、農林水産省により施行された。農産物の生産だけでなく、食品加工や流通・販売部門にも農業生産者が主体的、総合的に関わるという6次産業化は、農業生産者の所得拡大や地域経済の活性化といった効果が期待される。農林水産省は2011年9月、加工業や流通業へ参入を目指す農業法人などを金融支援する1,000億円規模の官民ファンド

を創設する方針を決めた。6次産業化を強化しようという狙いだ。

さらに、日本の農業を輸出産業に育てることが重要である。人口の減少により今後は国内市場だけに頼るわけにいかない。急速に拡大するアジア市場へ日本の農産物の輸出拡大を図るため、輸出意欲のある農家に対するサポート体制を拡充するなど、輸出促進策を強化すべきだ。関税から所得補償への政策転換は、農業の輸出産業化を可能とし、これまでの農業と工業の利害対立の克服にもつながる。

日本の農業が規模を拡大し生産性を向上させても、海外の農産物との価格競争にはおのずと限界がある。したがって、価格が割高でも、消費者のニーズに合わせて「美味しさ」や「食の安全」などで品質の差別化を図り、日本の農産物の非価格競争力を強化させることが重要である。農業を儲かるビジネスへと発展させるために、農産物の高付加価値化を目指し、東アジアの富裕層をターゲットにした高級農産物の輸出拡大も狙っていく。TPP参加を契機に、「守り」の農業でなく、「攻め」の農業に

転換すべきだ。

(2) 大震災と農業再生

東北地方の農業は、大震災で大きな被害を被った。被害を受けた農地の機能を回復するためには、がれきの撤去、水路の補修、海水につかった農地の除塩などにかかなりの時間と費用がかかりそうだ。

農業の競争力強化の必要性は、震災後も不変である。東日本大震災の被災地の農業復興においても、農業再生のための政策パッケージが重要な役割を果たすことになる。

大震災は、非効率だった農業を再生させる機会にしなければならない。被害を受けた農地の多くは畔もなくなって、元の形状を復元することが難しく、また、被災した高齢者が営農を再開することも現状ではなかなか困難だ。このため、被災地では農地の形状や利用形態を抜本的に見直す必要が生じている。復興特区の制度を利用した大規模区画の整備によって、農地の小規模化や分散錯圃を解消し、農地集積による効率化を図るべきである。

また、特区内での優遇措置として、

離農プログラムなどの政策を先行的に導入することが求められる。農地集積のメリットを生かすため、特区内における企業の新規参入や農業産業化に向けた先駆的な取り組みへの政策的な支援を充実させることも重要である。

被災地の農業再生に向けて、政策パッケージの導入により農業の構造問題に他地域よりも先行して対応するとともに、政府としては今後、被災地におけるこうした取り組みを全国的なレベルへと拡大し、日本農業の再生・強化を図ることが求められる。

注

- 1) この SSM は、輸入急増による被害の立証を必要とする一般セーフガードと違い、途上国で農産物輸入の増加が一定水準に達すれば自動的に発動可能となる。
- 2) 途上国により自主的な関税引き下げが行われ、現行の関税率が譲許税率（WTO 協定で認められる税率）に比べてかなり低くなっている。削減の対象は譲許税率であるため、相当の関税削減が行われなければ、実際の税率は大して削減されない。

- なお、スイス・フォーミュラとは、 $X = (A \times T) / (A + T)$ と表される方式である。X は削減後の関税率、T は現行関税率、A は係数である。この式では、現行の関税率が高水準であるほど削減幅が大きくなる。
- 3) 白紙撤回を回避する狙いから、米国などが部分合意を主張し始めている。しかし、WTO 交渉は全分野で一括合意するのが大原則であるため、部分合意は交渉方式を大きく変えることになる。このため、他分野の合意が得られるまでは、部分合意の事項を発効しないとの案が浮上している。
 - 4) 農林水産省「農業のモダリティに関する再改訂議長テキスト(2008年12月)」を参照。
(http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kousyo/wto/w_01_modality/index.html)
 - 5) 関税割当とは、一定数量以内の輸入品に限り無税または低税率の関税を適用し、一定数量を超える輸入品については高い関税を適用する制度。
 - 6) カンクン会議で提示された米 EU 案は、農業補助金の大幅削減を求める途上国の反対で否決された。
 - 7) 馬田啓一「WTO ドーハ・ラウンドと日本の課題」青木健・馬田啓一編著『グローバルバリエーションと日本経済』文眞堂、2010年3月。
 - 8) 馬田啓一「通商戦略の潮流と日本の選択」国際貿易投資研究所『フラッシュ』141、2011年6月
(<http://www.iti.or.jp/flash141.htm>)。
 - 9) 韓国はすでにアメリカ、EU と FTA を締結している。
 - 10) 農産物の扱いをめぐる FTA 交渉の難航については、本間正義「WTO・FTA の展開と日本の農政改革」馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編著『日本通商政策論—自由貿易体制と日本の通商課題』文眞堂、2011年3月、が詳しい。
 - 11) 日本が農産物を自由化の例外としたことの見返りとして、例えば、マレーシアでは日本製品に輸入関税が課せられた(テレビ 13.6%、自動車 22.7%)。
 - 12) 馬田啓一「東アジアの地域主義と日本の FTA 戦略」馬田啓一・木村福成編著『検証・東アジアの地域主義と日本』文眞堂、2008年5月。
 - 13) 衆参両議院農林水産委員会資料、2006年。
 - 14) 馬田啓一「米国の TPP 戦略と日本の対応」国際貿易投資研究所『季刊国際貿易と投資』第 85 号、2011年9月
(<http://iti.or.jp/kikan85/85umada.pdf>)。
 - 15) 石田信義『TPP を考える—「開国」は

- 日本農業と地域社会を壊滅させるー』
家の光協会、2011年2月。
- 16) 山下一仁「TPPの論点ーTPP研究会報告書最終版」キャノングローバル戦略研究所、2011年10月
(http://www.canon-igs.org/research_papers/pdf/111025_yamashita_paper.pdf)。
- 17) 農林水産省「農林業センサス 2010」
2011年3月
(http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/about/pdf/kakutei_zentai.pdf)。
- 18) 東京財団政策提言「日本の農政改革ー現場視点の農政転換ー」東京財団政策研究、2010年9月
(<http://www.tkfd.or.jp/admin/files/2010-09.pdf>)。
- 19) さらに、他の農家に貸している農地の返却を求める「貸しはがし」という事態も発生している。
- 20) 農水省は、戸別所得補償で農地拡大を図る農家に対して交付金を上積みする「規模加算」の拡充を図る方針である。
- 21) 日本経済団体連合会「力強い農業の実現に向けた提言」2011年2月
(<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2011/010/honbun.html>)。
- 山下一仁・「強い農業」を作るための政策研究会「強い農業」を作るための政策提言」キャノングローバル戦略研究所、2011年5月
(http://www.canon-igs.org/research_papers/pdf/110525_yamashita.pdf)。
- 22) 政府は、「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」(2011年10月)で7つの戦略を示し、競争力・体質強化、地域振興を5年間で集中展開し、食と農林漁業の再生を早急に図る必要性を明記している。
- 23) 『読売新聞』2011年9月13日付、『日本経済新聞』2011年10月3日付。
- 24) 6次産業化とは、第1次、第2次、第3次産業が連携、融合するという意味で、3者を足し合わせたせて6次とする造語である。なお、2011年2月、経済産業省では「農業産業化支援についてー基本的な考え方と方向性ー」を取りまとめている。
- 25) 正確には「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」という。