

TPPと農業再生

キヤノングローバル戦略研究所研究主幹
農学博士 山下 一仁

TPPとは何か？

- ▶ 2006年に発効した、ニュージーランド、チリ、シンガポール、ブルネイを構成国とするP4という経済連携協定(自由貿易協定)を基に、アメリカ、豪州、ペルー、マレーシア、ベトナムが加わって、TPP交渉が行われている。
- ▶ P4協定の特徴。①我が国が結んだ経済連携協定が農産物について多数の例外品目を設定しているのに対し、ほぼ全品目についての関税撤廃を掲げ自由化のレベルが高度な協定。②物品の貿易のみならず、サービス貿易、政府調達、競争政策、投資など様々な分野を包摂した包括的な経済連携協定であるという点。これは日本が結んできた経済連携協定も同じ。
- ▶ TPPはアジア太平洋(APEC)地域の広域経済圏を目指すFTAAP(アジア太平洋自由貿易圏)の実現に向けた取り組みの一つであると位置づけ。

日本にとってのTPPの重要性(1)

- ▶ **日本の成長戦略**としての重要性～TPP参加国はAPEC地域の**先進国**＋**貿易円滑化**や**投資の保護・自由化**をTPPで規定→海外の技術や活力を取り込むことによる技術革新(イノベーション)を通じた経済の活性化
- ▶ **中国の経済活動**(レアアースの輸出禁止、投資への制約、海賊版、国営企業等)に対する国際規律～かつてのアメリカ通商法301条とWTO紛争処理手続きの関係のように、**力にはルールで対抗**
- ▶ 「**例外なき関税撤廃**」に参加することによる**我が国の通商交渉力の向上**

日本にとってのTPPの重要性(2)

- ▶ 途上国だけではなく、日本国内においても食料品の購入に困難を抱える人たちが増加。国内の高い農産物価格は所得の低い消費者家計に負担を強いている。
- ▶ 国内農産物だけでなく、外国産農産物にも関税や課徴金が課されているので、消費者は外国産農産物に対しても内外価格差部分を負担。
- ▶ 国産農産物についての消費者負担を財政負担による直接支払いに置き換えると、外国産農産物に対する負担は財政負担に置き換える必要なく消滅。

日本にとってのTPPの重要性(3)

- ▶ TPPはWTO－（補助金は対象外）、WTO＋（投資、競争、貿易と環境、貿易と労働など）
- ▶ WTOで日本の地位低下。
- ▶ TPPではUSに次ぐ地位。WTO＋のルールについて、日本の利益を反映可能→WTOに持ち込み世界の規律とすべき→そのためには、早急な参加が必要。問題があるなら除去すべき。→日本の利益が反映されていないと判断すれば、参加しなければ良いだけ。参加して問題が生じれば、修正、脱退してもよい。

TPPに参加しないことのデメリット(1)

▶ 1. 貿易転換効果

アメリカのトラック、ベアリングの関税は25%、9%、EUの薄型テレビ、中型自動車の関税は、14%、10%。米韓やEU韓の経済連携協定によって、日本企業は、アメリカ市場やEU市場において韓国企業に比べて不利な競争条件を甘受。

▶ 2. 企業の海外移転による国内産業の空洞化

海外市場の高い関税が維持されたままになると、国内で生産したものを海外市場へ向けて輸出することは円高等の進展の下ではますます困難となるので、企業が海外(または当該国とFTAを締結し、関税なしで輸出できる国)に工場を移転し、進出先の国で生産・販売した方が有利

TPPに参加しないことのデメリット(2)

- ▶ 日本のTPP交渉参加表明にカナダ、メキシコが追随。TPP地域が拡大し、参加するメリットが増加する一方で、逆に参加しなければ、広大な地域のサプライチェーンから排除される。
- ▶ 震災で自動車部品工場の生産が中断。その結果、アメリカ、ミシガン州の自動車工場も生産が困難。最終品から中間財の貿易へ。日本がTPPに参加しなければ、東北の部品企業は世界のサプライチェーンから排除されてしまう。大企業なら海外のTPP参加国に移転できるが、中小企業にとって海外立地は困難。TPPに参加しなければ、被災地の復興も困難。

農業の制約要因

少子高齢化と人口減少

一人当たり米消費量は過去40年で半減。米の生産量は1994年の1200万トンから2011年には840万トンへ30%も減少。これまで高い関税で守ってきた国内の市場は、今後高齢化と人口減少でさらに縮小する。これまでは総人口は増加したが、今後は減少。米総消費量はダブルで影響を受ける。

米以外の農産物についても、高齢化・人口減少時代＝国内市場縮小→

輸出のためには農業こそ、相手国の関税を引き下げられるTPPなどの自由貿易が必要

TPP反対論の問題(1)

- ▶ アメリカ陰謀説—日本が言い出しただけ。日本を含むTPPを米政府は議会に説得できない。(米韓FTAの自動車)
- ▶ 中身がわからないので参加できないと言うが、交渉開始時点で妥結時点の内容が分かるはずがない。参加すれば、協定内容を変更できる。気に入らなければ、参加しなければ良い。参加後問題が生じれば、協定内容を修正できるし、いよいよ困れば、通知するだけで脱退できる。(他方で、TPPに参加すると日本の枠組みが変わると主張)
- ▶ デフレ論—食料品で買い控えは起きない。あなたは来年食料品の値段が下がるまで、食べないで生きていけますか？貿易は双方向→輸出財の価格は上がるので、物価水準が下がるかどうか？

TPP反対論の問題(2-①)

▶ サービス交渉で医療の自由化が求められる。

～アメリカが年次改革要望書として日本に要求していた規制緩和要求を認めさせられるという議論。

しかし、サービス交渉で自由化という場合、各国の国内規制を前提として、国内の事業者と外国の事業者を同一に扱うという内外無差別の原則などを、どこまで認めるか。

例外的には、各国の規制自体に踏み込み、各国の規制の緩和や統一など追加的なルールを作ることが交渉対象。しかし、アメリカの関心は、途上国の金融市場。医療などTPP反対論者が問題視している規制は、TPP参加国の関心事項とはなっていない。日本の医療制度について、混合診療や保険外診療を認めるかどうかという規制自体にまで、交渉が及ぶことは想定できない。(10月14日官房長官明言)

TPP反対論の問題(2-②)

▶ 日本の食品安全規制が引き下げられる

～国民の生命・健康の保護と貿易自由化の推進のバランス→ WTO・SPS協定は、当該SPS措置によって生命・健康へのリスクが軽減されることについて、科学的根拠がないのであれば、その措置は国内産業を保護するためではないかと判断。そのうえで、各国のSPS措置を国際基準と調和(ハーモナイゼーション)することを目指す。しかし、各国が国際基準より高い保護の水準を設けることができ、科学的証拠(リスクアセスメント)に基づき厳しいSPS措置を設定できる。

- アメリカ産牛肉の輸入条件→韓国に対応が参考
- 遺伝子組換え農産物→日本の規制には変更なし

TPP反対論の問題(2-③)

- ▶ 投資協定により、政府は外国企業に訴えられ、規制内容まで変更させられる。

～ISDS条項を問題視。しかし、**国有化に匹敵するような「相当な略奪行為」**がなければ、**間接收用には該当しない**。さらに、そもそもどのような規制を行なうかは、WTOやTPPで踏み込んだ規律が合意されない限り、その国の自由。また、**国内の企業と外国の企業を差別しないで規制を実施していれば、問題とされる可能性は少ない**。

アメリカ自身、NAFTA締結後に20件程度提訴されている教訓から、**ISDS条項を修正**。

日本企業の投資を保護する観点から重要。

柳田國男(1)

- ▶ 柳田國男VS地主階級。小作料物納制→関税による輸入規制→高米価実現
- ▶ 柳田～農民が輸入貨物の廉価なるが為め難儀するを見れば、保護関税論をすすめるまでの勇氣はあれども、保護をすればその間には競争に堪えふるだけの力を養い得るかと言へば、恐らくは之を保障するの確信はなかるべし。

柳田國男(2)

- ▶ 旧国(日本)の農業のとうてい土地広き新国(アメリカ)のそれと競争するに堪えずといふことは吾人がひさしく耳にするところなり。然れども、**之に対しては関税保護の外一の策なきかの如く考ふるは誤りなり**
- ▶ 吾人は所謂**農事の改良**を以て**最急の国是**と為せる現今の世論に対しては、極力雷同不和せんと欲するものなり。僅々三四反の田畑を占有して、半年の飯米に齷齪する**細農**の眼中には、市場もなく貿易もなし、惟其労働の価無からんことを恐るのみ、**何の暇ありてか世界の**大勢**に**覚醒**し、**農事の改良**に**奮起**することを為さん**→**中農(2ha)の必要性**

日本農業に競争力はない、 だから保護が必要という主張(1)

- ▶ 規模が小さいので(農家一戸あたりの農地面積は、日本1.8ヘクタール(1)、アメリカ180.2ヘクタール(100)、オーストラリア3,423ヘクタール(1902)、EU16.9ヘクタール(9)となっている。(カッコ内の数字は日本を1とした場合の比率)、国際競争力がないのは当然だという議論(柳田國男の時代と同じ主張)
- ▶ しかし、①**作物の違い**を無視(アメリカもオーストラリアの20分の1に過ぎない)②**単収**や**品質**の差を無視③**中国の規模は日本の3分の1**

日本農業に競争力はない、 だから保護が必要という主張(2)

- ▶ 品質の劣る海外の農産物の価格と比較して競争力がないと主張～インド車と比較してベンツに競争力がないというのか？
- ▶ 1kg当たり日本産コシヒカリ380円、カリフォルニア産コシヒカリ240円、中国産コシヒカリ150円、中国産一般ジャポニカ米100円(香港の商社からの卸売価格)日本国内でも魚沼産コシヒカリと一般のコシヒカリには1.7倍もの価格差。
- ▶ 低品質の米が100万トン輸入されたとしても、300万トンの高品質米を輸出すればよい。これが品質に差がある場合の“産業内貿易”。

TPPと農業問題(1)

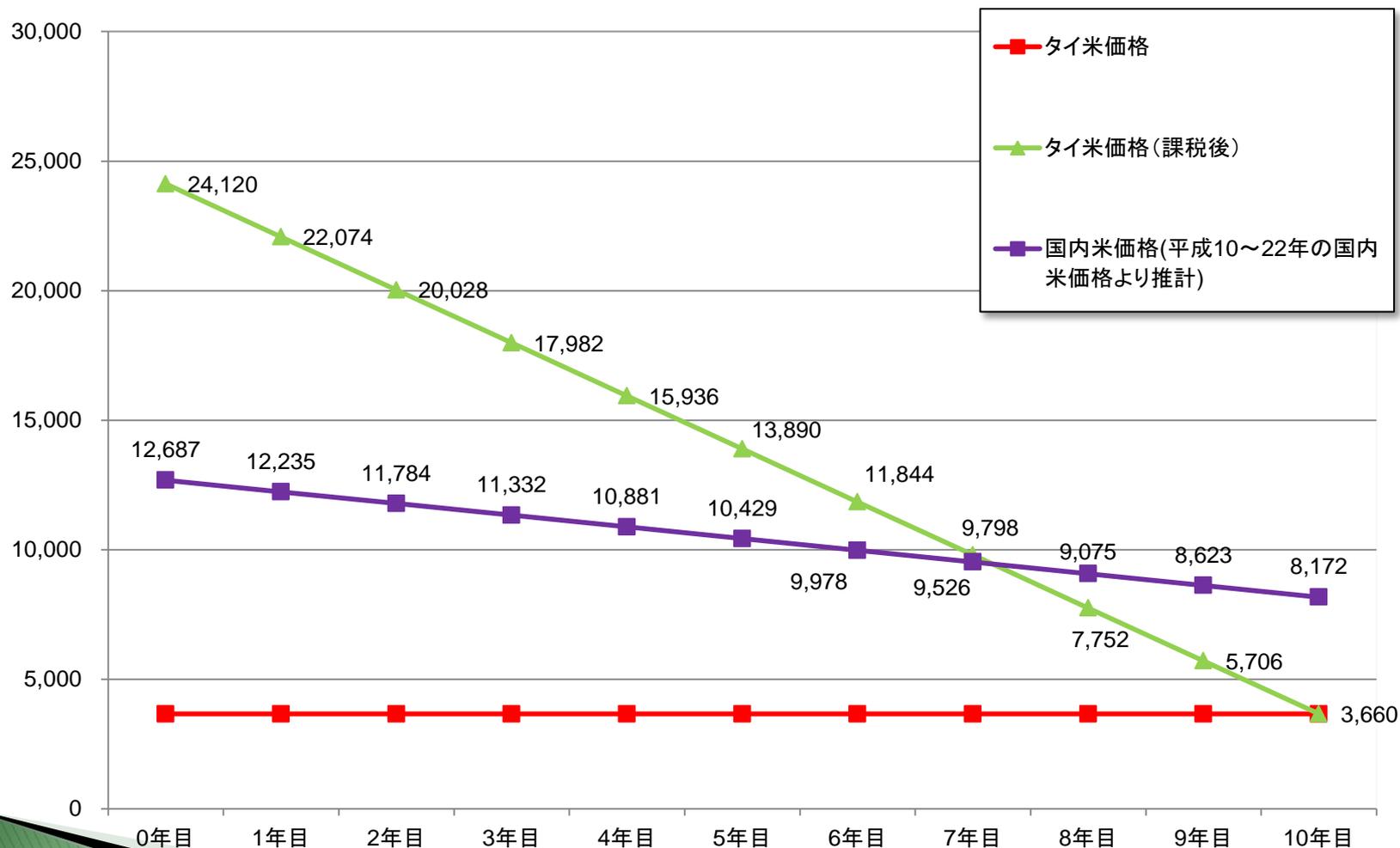
- ▶ 農業界は関税を撤廃して何もしなければ農業は壊滅すると主張。～しかし、米農業より生産額の多い野菜・果樹の関税は数%に過ぎない。また、アメリカやEUも直接支払いという財政援助で国際競争している。日本だけ鎧なしで競争する必要はない。
- ▶ 農水省4兆1千億円の誇大被害—関税撤廃しても2500億円(輸入飼料で生産している豚肉を除く。財政的には関税収入や売買差益の減少分約2000億円が存在)の追加財政支援で十分。米について必要な場合も、内外価格差は縮小している上、対象農家を限定すれば、財政支出は少なくて済む。

TPPと農業問題(2)

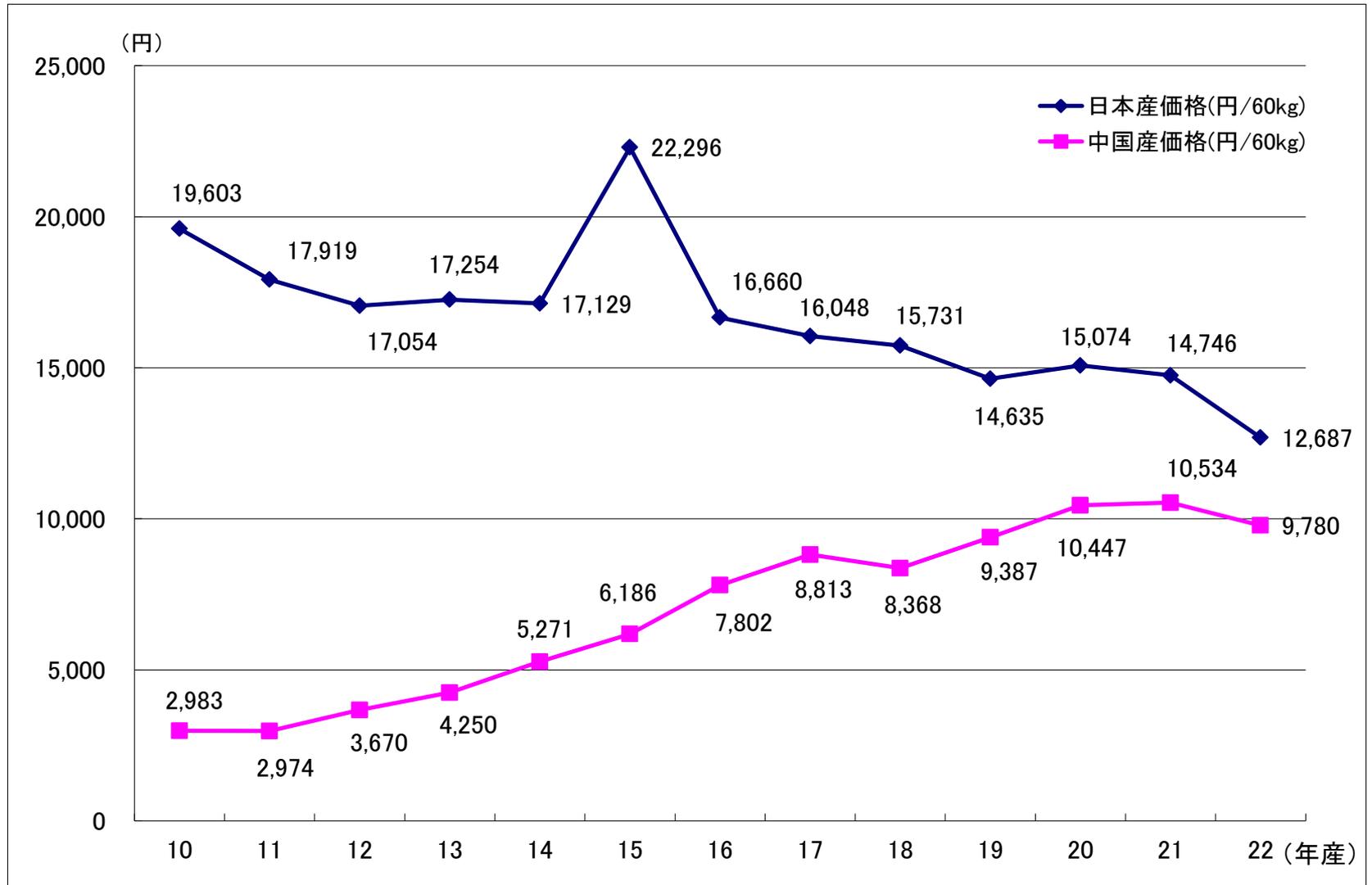
- ▶ 米の関税は60kg当たり20,460円。この関税では、価格ゼロで輸入されたとしても、輸入米は13,000円程度の国産米価格を大きく上回る。
- ▶ 関税を撤廃しても10年間の段階的な引下げ期間が認められる。5年後でも10,230円。タイ米の輸入価格は約3,700円なので、5年後でも日本に輸出できない。→ 国内の構造改革に十分な時間が存在。
- ▶ 減反廃止の効果、品質格差、国内米価の低落傾向や今後の国際価格の上昇見込み(人民元の切上げや中国農村部の所得増加)を考えると、10年後でも影響は出ない。→ 影響が出れば対策を打てばよい。

関税の段階的削減の効果

(円/60kg)



日中米価の接近



(参考) 最近のMA米SBS輸入の動向

2009年度うるち精米短粒種輸入実績(契約数量ベース)

| | 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 |
|-----|---------|---------|-------|----------|------------------------------|
| 中国産 | 167円/kg | 237円/kg | 41.7% | 57,769トン | 241円/kg(玄米) 266円/kg(精米換算) |
| 米国産 | 170円/kg | 233円/kg | 37.6% | 6,582トン | |
| 合計 | 167円/kg | 237円/kg | 41.3% | 64,351トン | |

2010年度うるち精米短粒種輸入実績(契約数量ベース)

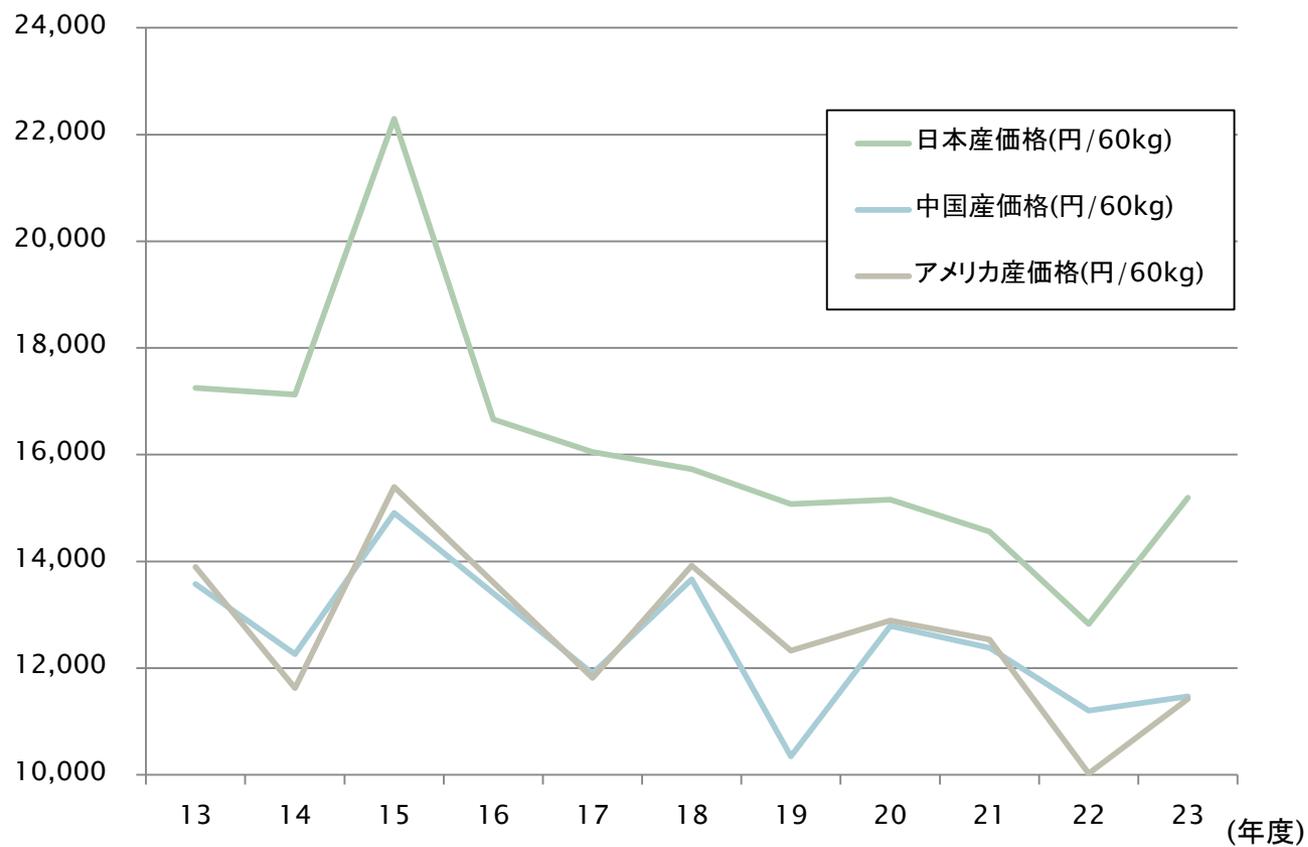
| | 輸入価格 | 売渡価格 | 関税相当率 | 輸入数量 | (参考) 国産相対取引価格 |
|-----|---------|---------|-------|---------|---|
| 中国産 | 163円/kg | 207円/kg | 26.6% | 2,936トン | 213円/kg(玄米) 235円/kg(精米換算) ※11年3月までの各月単純平均 |
| 米国産 | 143円/kg | 190円/kg | 32.9% | 2,830トン | |
| 合計 | 153円/kg | 198円/kg | 29.5% | 5,766トン | |

(注)SBS輸入の枠は近年、毎年10万トン/年。このうち、短粒種精米の輸入が6~7万トン程度。

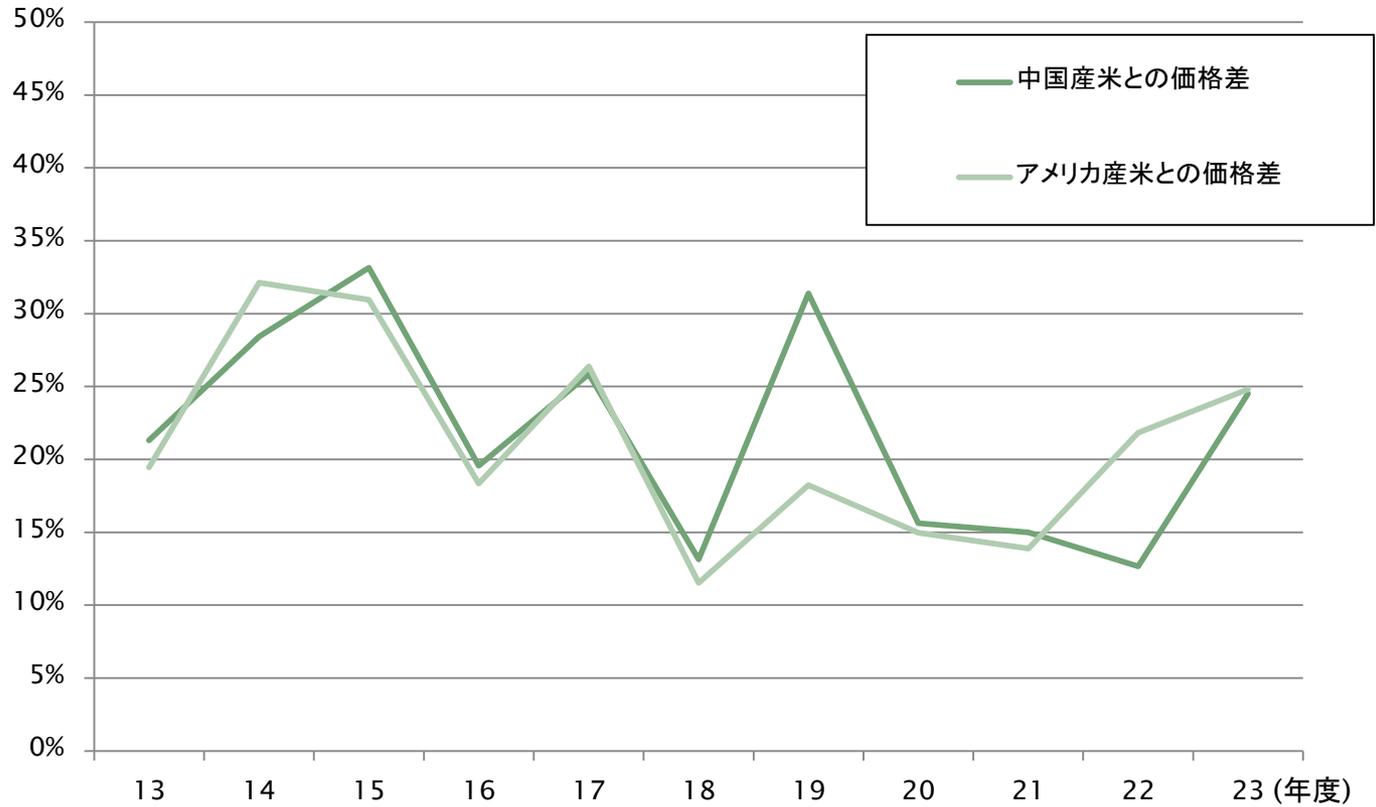
※「SBS輸入」とは、国が輸入を管理する国家貿易制度の枠内にありながら、民間事業者による実質的な直接取引を可能とする「売買同時契約(Simultaneous Buy and Sell)」方式による輸入。民間事業者が合意した価格に基づき、国が海外事業者からの輸入と国内事業者への売り渡しを同時に行うため、市場の需給状況が価格に反映されやすい点が特徴。

出典：農林水産省SBS輸入米見積合わせ結果発表資料等

日本産米、中国産米、アメリカ産米の国内売却価格の推移



日本産米と各国産米売却価格の差の推移



不思議な食料安全保障論

- ▶ 食料危機(穀物価格高騰)が起こるから、食料自給が必要と主張。しかし、2008年の世界穀物価格高騰時に、日本で危機が生じたのか？また、国際価格が上がるのなら、関税は要らないはず。
- ▶ 今の経済力で買えなくなることはない。そうならないように、グローバル化で経済成長することが重要。
- ▶ 日本周辺での軍事的紛争によるシーレーンの破壊。→輸出による需要確保+ゾーニングによって農地資源を確保することが必要。

農業界のビジョン？

- ▶ 高齢化、人口減少時代に、農業界に20年後の日本農業のビジョンがあるのか？
- ▶ 1961年農業基本法は“選択的拡大”⇒「今後は“選択的縮小”が必要」という日本農業経済学会でのある研究者の発言。暗い経済学“dismal science”
- ▶ 農家だけでなく、国民のことを考えているのか？ 1945年人口7千万人、農地550万ha、でも不作で飢餓が発生。現在人口1.3億人、農地459万ha。

国民に支持される農政は？

- ▶ 印刷業者、駄菓子屋さんが廃業しても、シャッター通りとなっても、商工業者には補償しないのに、なぜ農家だけ保護するのか？
- ▶ 食料安全保障や多面的機能→農地として維持されればよい。→農業生産のタイプ(こんにゃくか野菜か、畑作か酪農か)に応じて支払う必要はない。最も安いコストで農地を維持できればよい。内外価格差の大きい農産物は、野菜など他の農産物に転換、輸出すべき。

農業発展の方策

▶ 所得 = 売上額 (価格 × 生産量) - コスト

～所得を上げようとする、

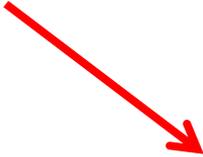
①有機農産物への取り組みなどによって品質を上げる、新しい需要を創出する等によって、**価格を上げる**か、

②新市場を開拓する等によって、**生産量**を上げるか、

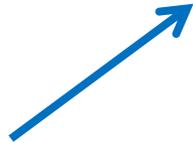
③肥料、農薬、機械等の低価格での購入、農場の規模拡大、単位面積当たりの収量増加等によって、**コストを下げる** ← **経営の差は主にコストに現れる**

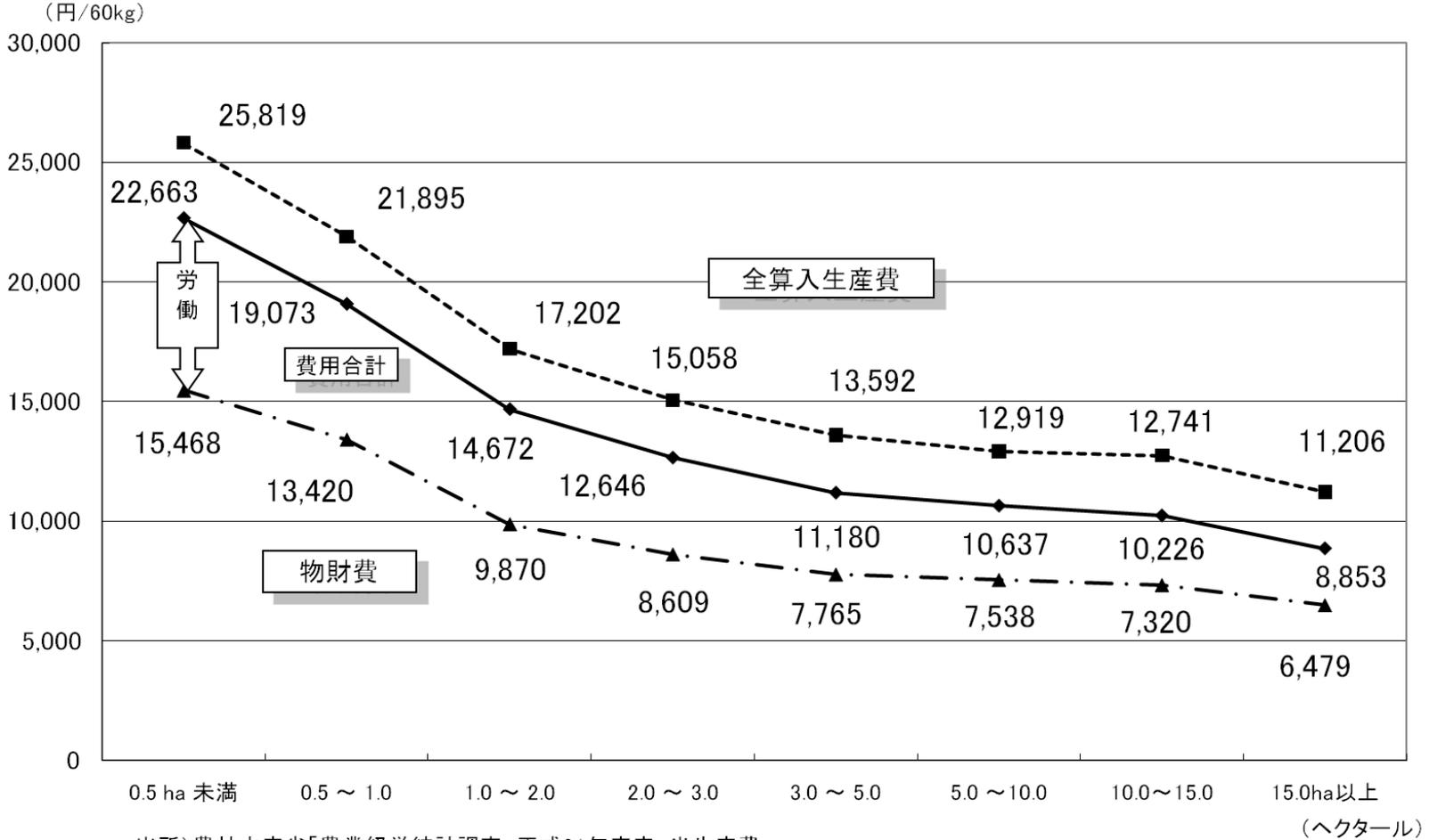
コストダウンの方法

トン当たりのコスト 

コスト/ヘクタール 

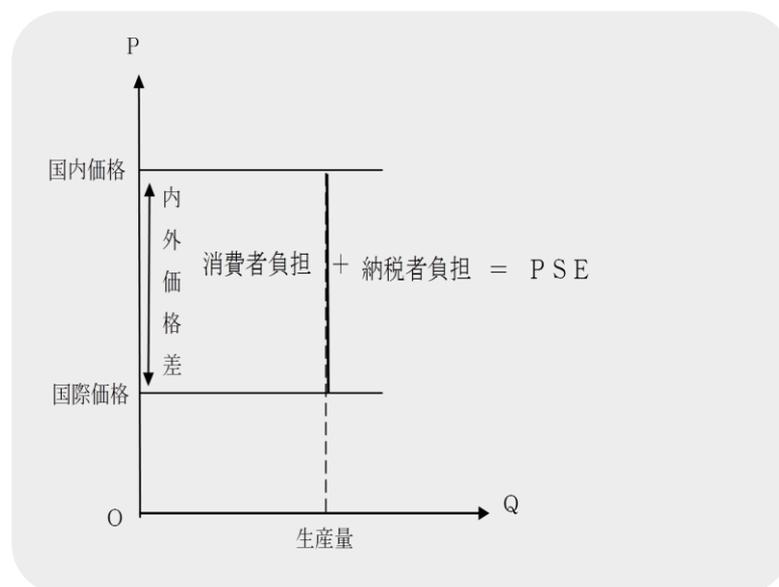
=

収量/ヘクタール 



農業を衰退させた価格政策

- ▶ 財政ではなく価格（消費者負担）で農家保護
→ **消費の減退**
- ▶ 消費者負担 / PSE: 86～88年 → 09年 **アメリカ**
力 **37% → 15%**、**EU 86% → 24%**、**日本 90%**
→ **84%**
- ▶ **不透明 & 逆進的**



農政の国際比較

(表) 日・米・EUの政策比較

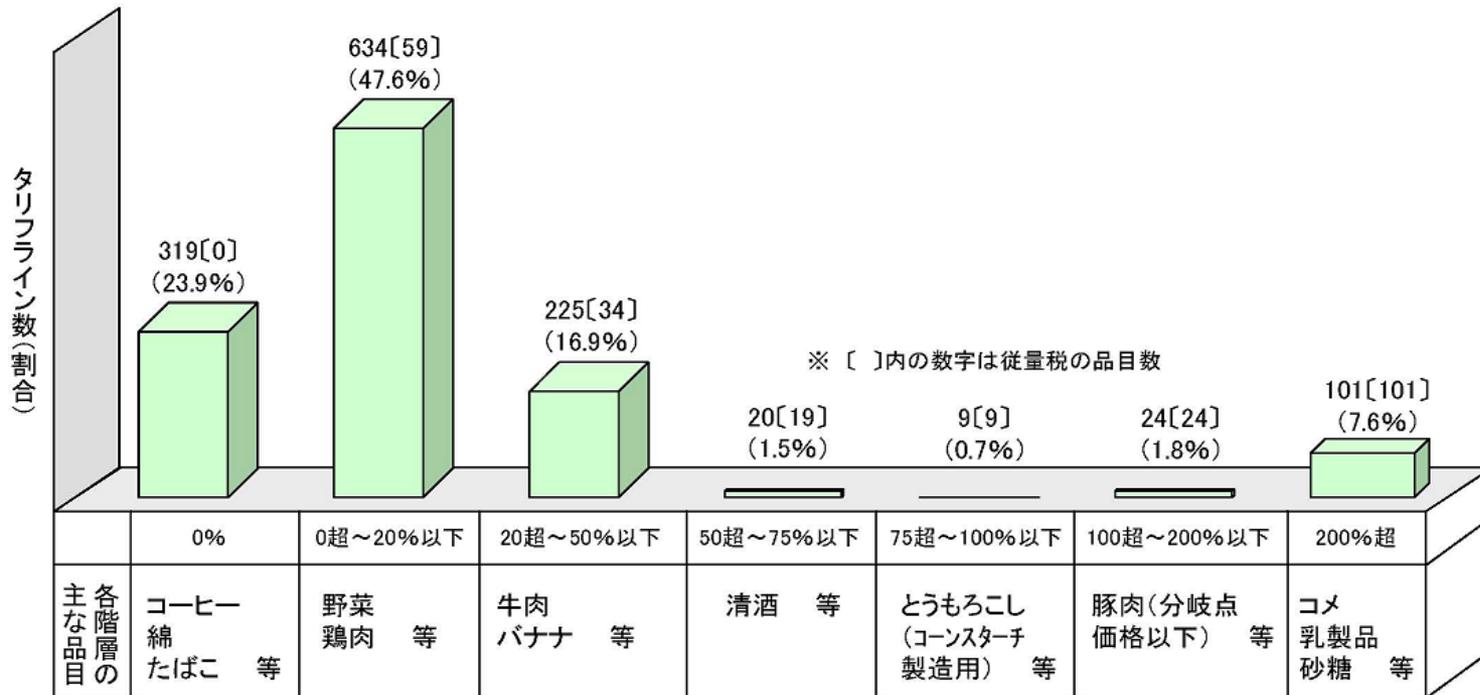
| 項目 \ 国 | 日本 | アメリカ | EU |
|---------------------------|------------------------------------|------|-------------------------------|
| 生産と関連しない直接支払い | △(一部の畑作物) | ○ | ○ |
| 環境直接支払い | △(限定した農地) | ○ | ○ |
| 条件不利地域直接支払い | ○ | × | ○ |
| 減反による価格維持+直接支払い(戸別所得補償政策) | ● | × | × |
| 1000%以上の関税 | こんにゃくいも | なし | なし |
| 500-1000%の関税 | コメ、落花生、 でんぷん | なし | なし |
| 200-500%の関税 | 小麦、大麦、バター、 脱脂粉乳、豚肉、砂糖、 雑豆、生糸 | なし | バター、砂糖 (改革により100%以下に引下げ可能) |

(注) ○は採用、△は部分的に採用、×は不採用、●は日本のみ採用

日本の農産物の関税構造（タリフライン数1,332）

○ 関税率20%以下の品目が全品目の71.5% (953) (うち無税品目は23.9% (319)) である一方、関税率100%超の高関税品目が9.4% (125)、関税率200%超が7.6% (101) を占める。

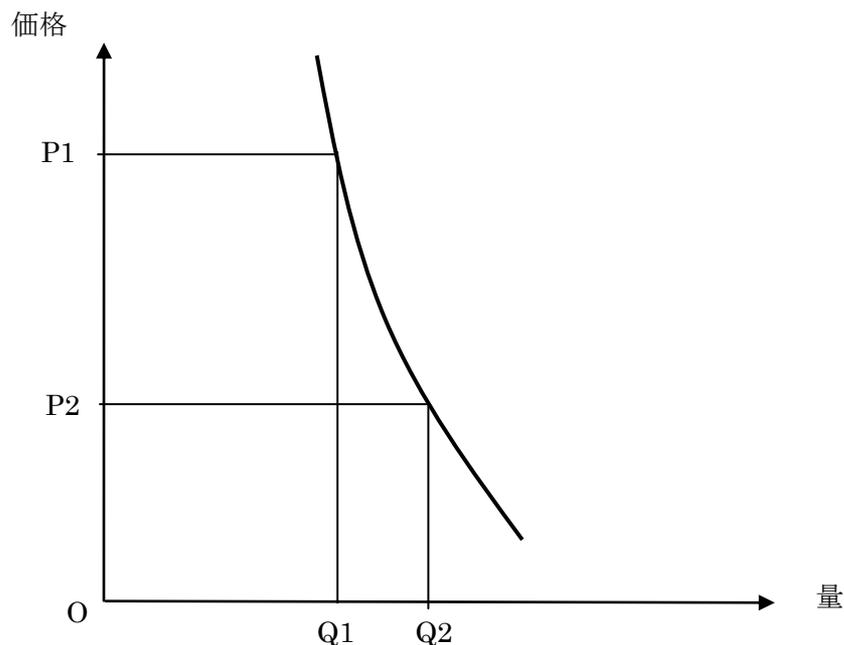
○ 従価税換算値による階層区分ごとのタリフライン数



出典：農林水産省調べ

なぜ米価、減反なのか？

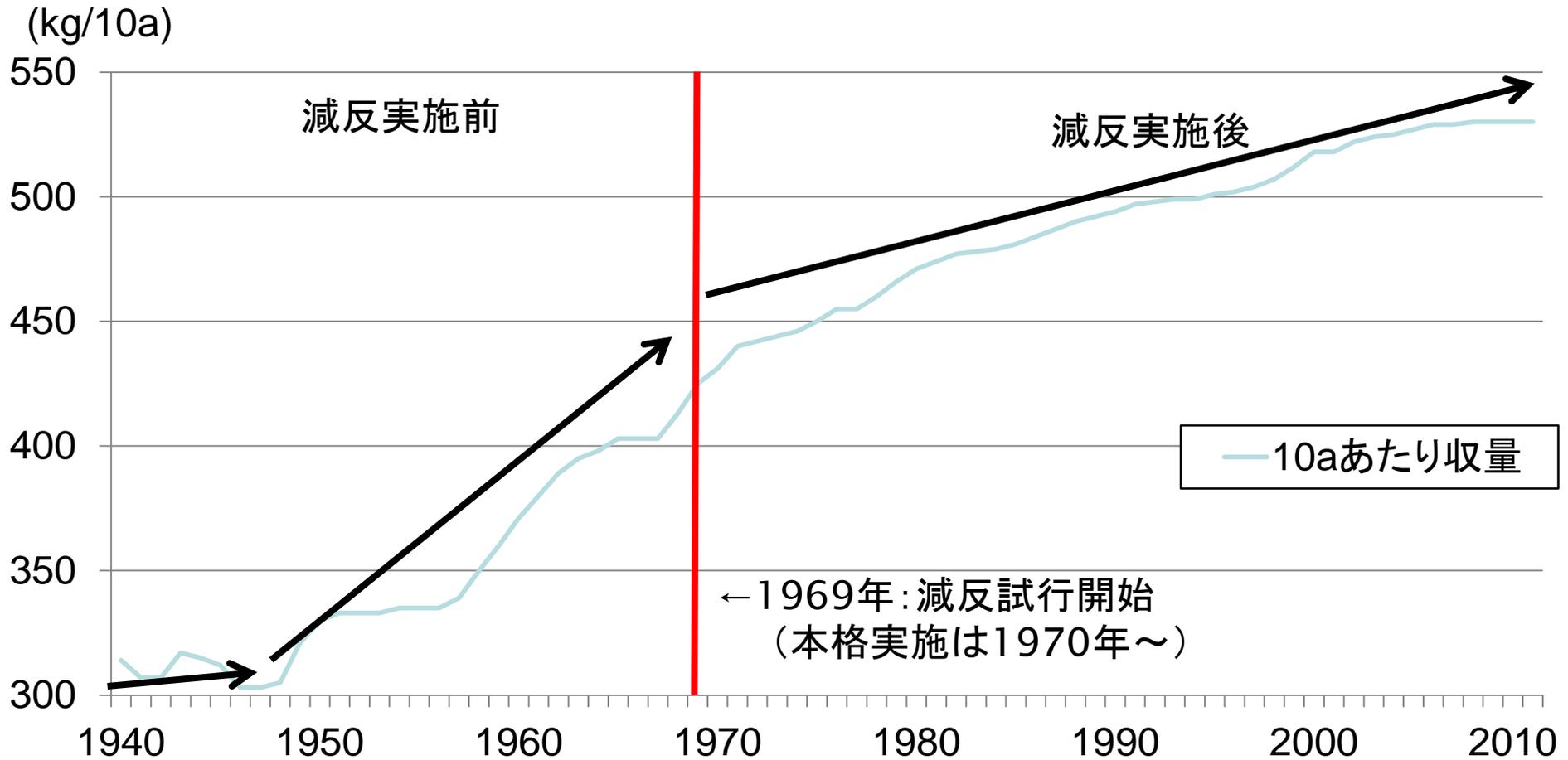
米の需要曲線が非弾力的で価格を下げても需要量は大きくは増加しないため、価格に需要量を乗じた売上高は価格低下により減少する($OP1 \times OQ1 > OP2 \times OQ2$)。農協の米販売手数料が売上高に比例的である以上、生産を縮小して価格を高く維持し、売上高を増加させたほうが、**農協経営にプラス**



高米価・減反政策による歪み

- ▶ **所得＝売上額(価格×生産量)－コスト**。需要、売上額が伸びない米でも、規模拡大等によりコストを減少させれば、所得は向上するはず。(農業基本法)
- ▶ しかし、**米価を上げた**。米は過剰となり、40年も**減反**(現在水田面積の4割100万haを減反) ↔ 水田の機能を評価する多面的機能の低下。食料安全保障に不可欠な農地を100万haも減少。
- ▶ コストの高い農家も高い米を買うより自ら作るほうが安上がりとなるため、**零細兼業農家が滞留し規模は拡大せず**。品種改良等による**単収向上**は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**。

水稻の平年単収の推移



| | 1940年代 | 1950年代 | 1960年代 | 1970年代 | 1980年代 | 1990年代 | 2000年代 |
|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 単収向上率 (1年当たり) | 0.50% | 1.18% | 1.51% | 0.89% | 0.48% | 0.48% | 0.23% |

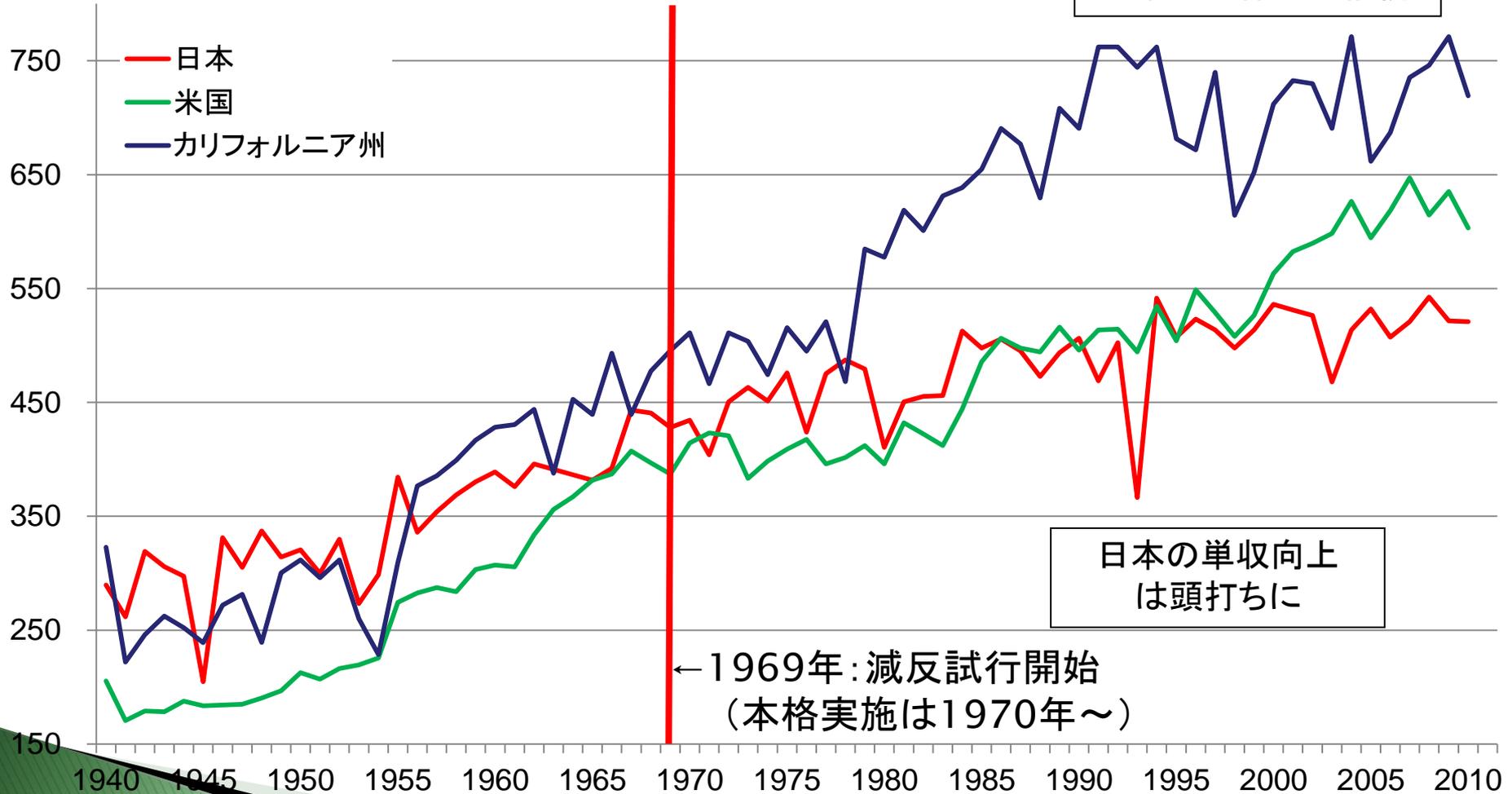
技術革新が停滞

- 減反実施により、単収向上が停滞

玄米kg/10a

コメの単収の推移

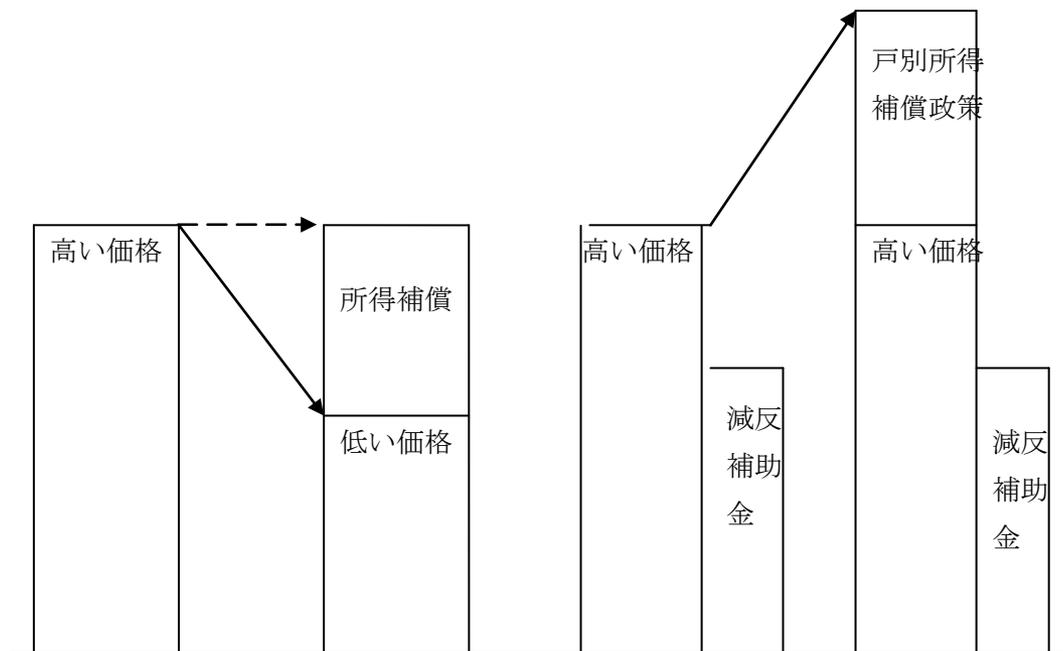
米国は1980年代以降も単収の伸びが継続



民主党の戸別所得補償政策

EU の農政改革

戸別所得補償政策



戸別所得補償政策の問題点

- ▶ 戸別所得補償政策は、価格支持政策を維持・強化したままにして、財政支出を加えるもの。価格支持から直接所得補償に切り替えたEUと根本的に違う。価格を下げないのだから、消費者負担は変わらない。それに納税者負担が加わり、国民の負担はますます高くなる。
- ▶ 零細な兼業農家に米価が下がっても財政からの補填で現在の米価以上の水準を保証してしまえば、彼らは農業を続けてしまい、主業農家に農地は集まらず構造改革効果は望めない。“貸しはがし”という事態。零細な兼業農家を温存した食管制度の時代へ逆戻り。財政負担は生産費の上昇と米価の傾向的な低下(10年間で▲35%)によって増大見込み。いずれ財源上の制約から見直しが必要。
- ▶ しかし、農家の実質価格と農協の市場価格に楔を打ち込んだ。

米と酪農の違い

- ▶ 米は**消費者負担**で農家保護→消費のさらなる減退（500万t相当の米を減産する一方、500万t超の麦を輸入）
- ▶ 酪農は**財政負担**（農家保証価格と市場価格の差を不足払い）によって農家保護→消費は減少しない。これが二つの農業の違いを生んだ。戸数では70%の米農家が22%を産出↔4%の畜産農家が29%を産出。酪農—50年間で農家戸数40万戸→2万戸、生産量200万トン→850万トン。主業農家の産出シェア：米38%、酪農95%
→教訓：**保護するのなら財政負担によるべき。**

EUの成功

- ▶ EUの穀物価格の低下は飼料用の需要という新しい需要も取り込んだ。アメリカからの輸入飼料用穀物を域内穀物で代替したことなどから、穀物消費量は23.5%増加し、膨大に積み上がっていた在庫量は3,330万トンから270万トンまで92%も減少。
- ▶ 価格を引き下げると消費は増加するし、**新たな需要**も取り込むことが可能。

米政策の改革

米の減反廃止 → 米価低下

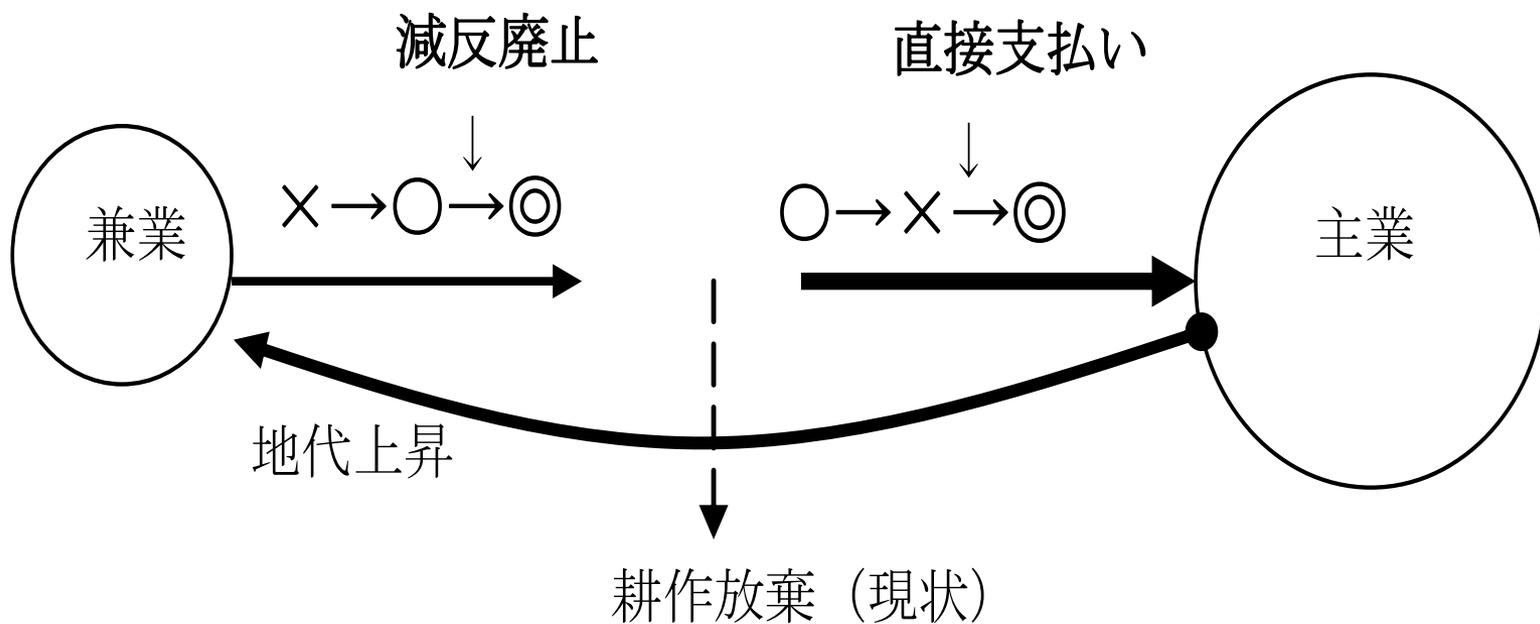
→ 高コストの零細兼業農家は農地を貸出す（作るより買ったほうが安い）

→ **直接支払いを一定規模以上の企業的農家に交付**

→ 企業的農家などの地代支払能力が向上して
規模拡大による効率化、コスト・ダウン

→ **輸出による生産拡大** → 農地はフルに活用、耕作放棄解消。**食料安全保障や多面的機能の基礎である農地・水田の保全・確保が可能。**

食管制度時代→現状→改革案



対象農家の限定は小農切り捨てか？

- ▶ 物品税を製造業者に課しても、税の転嫁により製造業者が100%負担するのではない。補助金（直接支払い）も同様。主業農家に交付しても効果は農地の出し手である零細農家に及ぶ。EUの直接支払いは90%農地の出し手である所有者に帰属した。
- ▶ さらに、主業農家の規模が拡大して収益が上昇すると、支払う地代も上昇。
- ▶ いまや小農は兼業農家で豊か。思うように規模を拡大できない主業農家のほうが貧農。JA全中も20～30ha規模の担い手経営体を作ることコミット。
- ▶ 零細農家が退出した後は主業農家が農地を引き取るので食料供給に全く問題はない。酪農—50年間で農家戸数40万戸→2万戸、生産量200万トン→850万トン

耕作放棄の原因と対策

▶ 農産物収益の減少

→ 減反廃止と**直接支払い** → 規模拡大・コスト低下 → 収益向上

▶ 転用期待で貸し出さない

→ ① 農地保有コストの増加 → 農地を農地として利用しない時には、**宅地並みの固定資産課税**

② 転用期待の消滅 → **ゾーニング**の徹底

米以外の農業

- ▶ 主業農家のシェアが高い米以外の業種について規模拡大を支援するためには、一部主業農家の農業からの退出を促すために、**離農奨励金を主体**に考えることも必要。
- ▶ 牛肉自由化への対応策として、乳用肥育牛のF1（交雑種）化が進展したように、高付加価値化、差別化による生き残りも検討。乳牛への**受精卵移植**によって和牛子牛を生産すれば、肉用業農家だけではなく酪農家の収益も向上。
- ▶ 20年以上も北海道の生乳を都府県にタンカーで輸送。（北海道→都府県：03年生乳53万トン、08年飲用牛乳33万トン）→日本から、**近隣諸国への牛乳の輸出**。
- ▶ 野菜、果物については、既に先進的な農業者が積極的に輸出を展開。北海道も国際的には比較優位のない小麦にこだわる必要があるのか？野菜へ転換して、**輸出**を考えるべきではないか。労働集約的な野菜作拡大により、**雇用**も拡大。

食料安全保障のために

- ▶ 平時には米を輸出してアメリカ等から小麦や牛肉を輸入する。食料危機が生じ、輸入が困難となった際には、輸出していた米を国内に向けて飢えをしのげばよい。平時の自由貿易と危機時の食料安全保障は両立する。人口減少により国内の食用の需要が減少する中で、平時において需要にあわせて生産を行いながら食料安全保障に不可欠な農地資源を維持しようとする、自由貿易のもとで輸出を行わなければ食料安全保障は確保できない。人口減少時代には、自由貿易こそが食料安全保障の基礎になる。
- ▶ 農業を保護するかどうかは問題ではない。価格支持か直接支払いか、いずれの政策を採るかが問題なのである。座して農業の衰亡を待つよりは、直接支払いによる構造改革に賭けるべき。