

農業政策のゆくえ

～環太平洋連携協定交渉関係国との協議開始～

農林水産委員会調査室 にいづま けんいち
新妻 健一

1. はじめに

環太平洋連携協定（T P P、Trans-Pacific Partnership）とは、2006年5月に発効した「環太平洋戦略的経済連携協定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement、以下「P 4」という。）」を拡張させようとするものである。このP 4原加盟国は、シンガポール、ニュージーランド、ブルネイ、チリで、これらP 4原加盟国に米国、豪州、ペルー、ベトナム及びマレーシアを加えた9か国が「T P P交渉国」である。

T P P交渉は、2010年3月の第1回交渉から9回の交渉を経て、2011年11月12日、大筋合意に達した¹。

日本は、菅内閣総理大臣（当時）が、平成22年10月1日の所信表明演説で、「環太平洋パートナーシップ協定交渉等への参加を検討し、アジア太平洋自由貿易圏の構築を目指します。東アジア共同体構想の実現を見据え、国を開き、具体的な交渉を一步でも進めたい」と表明し、いわゆるT P P問題を提起した。そしてA P E C横浜会議の直前の同年11月9日に「包括的経済連携に関する基本方針」が閣議決定されたが、A P E C横浜会議の場でT P P参加について具体的な言及はなかった。その後、23年1月、菅総理は施政方針演説で「T P Pについて6月を目途に、交渉参加について結論を出す」としていた。

平成23年3月11日14時46分、東日本大震災が発生、そして東京電力福島第一原子力発電所事故が発生、国は全力を挙げてこれに対応、T P P交渉参加可否の検討は止まった。

平成23年9月、野田佳彦内閣総理大臣を首班とする新政権が誕生し、また同年11月12日からのA P E Cホノルル会議を控え、T P P議論が改めて主要な論点となり、与野党問わず積極派・慎重派との間で国論を二分する大議論となった²。

平成23年11月11日、野田総理は記者会見で「交渉参加に向けて関係国と協議に入る」と表明、また翌12日の日米首脳会談で「日本政府として、T P P交渉参加に向け、関係国との協議に入ることにした。一年前の横浜A P E Cでの日米首脳会談以降、東日本大震災があり、慎重論も強かったが、日本を再生し、豊かで安定したアジア太平洋の未来を切り拓くため、自分自身が判断した。」と表明した³。

本稿では、T P P交渉参加問題を契機に、今後の農業政策の在り方について、筆者の思う留意点をいくつか取り上げる。ただ、現時点でT P Pに関する十分な情報が公表されていないことから、本稿では、あえてT P P交渉で取り上げられる可能性があると言われている関税撤廃の例外品目や規制緩和といった論点は扱わなかった。

2. 農業の現状

(1) 概況

日本の農業の国内総生産は、平成2年度の7兆9,377億円から平成21年度は4兆2,781億円へとほぼ半減した⁴。この間、販売農家数は4割以上減少し、基幹的農業従事者に占める65歳以上の者の割合は6割以上と、後継者難と高齢化が深刻である。農地（耕地面積）は、昭和36年の609万ha（ピーク時）から平成21年の461万haへと2割以上も減少した。一戸当たりの平均経営耕地面積はわずか1.41ha（都府県）で、これは豪州のおよそ1,800分の1でしかない。また、例えば農家（水田作経営・全国）の平均農業所得は39万3千円で「物財費すら割るような状況の中で米の生産を続けている」⁵ 厳しい状況にある⁵。

こうした中、平成23年3月11日に東日本大震災が発生、多くの人命が失われるとともに、日本の食料基地である東北地方の農村部は、地震・津波被害、放射能汚染による甚大な被害が重なり、日本の農業は真の危機に直面している。

(2) 農林水産物貿易の概況

日本の農林水産物輸出額は4,454億円（2009年）で農林水産輸入額は6兆6,661億円（2009年）とアンバランスな状況（輸入は輸出の15倍）が続いている。2005年から農林水産物輸出1兆円に向けた施策を実施している、その進捗状況は芳しくなかった。そうしたところに、原発災害を契機とする日本産食品・農産品への各国の輸入規制が今も続いており⁶、農林水産物輸出増への道筋は不透明な情勢にある。

主な日本の農林水産物貿易の相手国を見ると次のとおり、輸入は米国（1位）、豪州（3位）といったT P P交渉参加国の占める率が多く（合わせて29.1%）、輸出はアジアが過半を占めている（米国を除く上位4か国合わせて全体の56%）。

農業再生のためには、国内農業の生産効率化に取り組むとともに、6次産業化等を通じ、輸出で稼ぐことも重要な柱である。日本の農林水産物の海外市場を開拓する観点で見ると、中国や韓国といったアジア諸国との貿易活性化が非常に重要とみられる。

(図表1) 農林水産物の主要国・地域別貿易実績 (2009年)

順位	輸入国・地域名	輸入額 (百万円)	構成比(%)
1	米国	1,475,346	22.1
2	中国	848,605	12.7
3	豪州	464,311	7.0
4	カナダ	412,686	6.2
5	タイ	389,912	5.8

順位	輸出国・地域名	輸出額（百万円）	構成比(%)
1	香港	99,104	22.2
2	米国	73,065	16.4
3	台湾	58,526	13.1
4	中国	46,526	10.4
5	韓国	45,848	10.3

（出典）ポケット農林水産統計 2010 より作成

3. 農業政策の基本的な方針

（1）食料・農業・農村基本計画

食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号）第 15 条は、食料、農業及び農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため「食料・農業・農村基本計画」を定めることとし、平成 22 年 3 月 30 日には 3 期目の基本計画が閣議決定された。ここには「食の安全と消費者の信頼の確保等」、「戸別所得補償制度の創設と生産・経営関係施策の再整理等」、「農業・農村の 6 次産業化等」を基本とし、10 年後の食料自給率を現在から 10 ポイント高い 50% とすること等が定められている。そして国際交渉に関し「E P A（経済連携協定）、F T A（自由貿易協定）について、食の安全・安定供給、食料自給率の向上、国内農業・農村の振興等を損なうことは行わないことを基本に取り組む。」と定めている。

（2）政策推進指針

平成 23 年 5 月 17 日、政府は東日本大震災後の政策指針である「政策推進指針～日本の再生に向けて～」を閣議決定した⁷。

Ⅱ. 新たな成長へ向けた国家戦略の再設計・再強化

● 国と国の絆の強化に向けた戦略

- ・「F T A A P ・ E P A のための閣僚会合」において、「包括的経済連携に関する基本方針」に基づく高いレベルの経済連携推進や経済安全保障の確立等、国と国との絆の強化に関する基本的考え方を、震災や原子力災害によって大きな被害を受けている農業者・漁業者の心情、国際交渉の進捗、産業空洞化の懸念等に配慮しつつ、検討する。
 - ・環太平洋パートナーシップ（T P P）協定交渉参加の判断時期については総合的に検討する。
- （注）下線は筆者による。

（3）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

政府の食と農林漁業の再生推進本部は、平成 23 年 10 月 25 日に次の 4 項目を「目指すべき姿」とする「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（以下「基本方針等」という。）」を決定した。

- （1）グローバル化が進展する中で、様々な地域や多様な産業が共存する。
人と人の絆を大切に、お互いの価値を認め合い、持続的に繁栄する社会を構築する。
- （2）農林漁業も活力に満ち、若者が魅力を感じ、従事したくなるような産業となる。農林漁業に従事する人だけでなく、農山漁村に暮らす人も生き活きと生活を営み、安心して生業にいそむ。
都市の消費者も、食料供給に不安を持たずに食生活を営む。
- （3）必要な政策メニューを、責任を持って提示し、現場の方々の主体的判断を尊重する。
- （4）国内需要が縮小する中、新たな需要の創出、内外の新規市場の開拓を通じて国内の生産基盤を維持し、高いレベルの経済連携と両立しうる持続可能な農林漁業を実現する。

この方針は、農林漁業再生のため、次の7項目の戦略を掲げている。

- | |
|---|
| 戦略1 競争力・体質強化
～ 持続可能な力強い農業の実現 ～ |
| 戦略2 競争力・体質強化
～ 6次産業化・成長産業化、流通効率化 ～ |
| 戦略3 エネルギー生産への農山漁村の資源の活用を促進する |
| 戦略4 森林・林業再生
木材自給率50%を目指し、森林・林業再生プランを推進する |
| 戦略5 水産業再生
近代的・資源管理型で魅力的な水産業を構築する |
| 戦略6 震災に強い農林水産インフラを構築する |
| 戦略7 原子力災害対策に正面から取り組む |

この基本方針等について、鹿野農林水産大臣は、平成23年10月25日の記者会見で、「これは、TPPに参加する、しない、それに関わらず、進めて行くと、推進すると、いうことでございます。」と述べた。

4. 韓国の「農業・農村総合対策」

(1) 韓国の対策を取り上げる意義

日本の貿易自由化の必要性の一つの要因として、貿易・投資環境が「他国」に劣後することを避ける必要性が挙げられている。例えば、平成22年11月9日に閣議決定した「包括的経済連携に関する基本方針」では「我が国の貿易・投資環境が他国に劣後してしまうと、将来の雇用機会が喪失してしまうおそれがある。」とした。この「他国」について、内閣官房国家戦略室の「平成の開国と私たちの暮らし」（「開国フォーラムに関する資料」平成23年2月24日）を見ると、「韓国」を指していることは明らかである。これによると、日韓の高関税品目の比較、EPA/FTA締結後の日韓自動車輸出の比較、日韓でのEPA/FTAの取組状況の比較等を取り上げ、日本が韓国に劣後しないために、経済連携交渉を進めていく必要があるとしている。

(2) 韓国の「先対策・後開放」

韓国は既に「先対策・後開放」といわれる対策を講じ、米国やEUといった経済大国とのEPA/FTAを締結した。（韓EU・FTAは平成23年7月1日に発効、韓米FTAは未発効）。ただ、韓国では農業関係者等から強い反対の声があることが知られている。実際、韓国農業も、後継者難や高齢化、零細な農業経営構造、あるいはコメ消費の減退や食料自給率の低迷など、日本と同様の状況にあり、また食料純輸入国として、WTO交渉ではG10⁸として日本と共同戦線を張っている。なお農林水産物貿易の状況を見ると、輸入は198.15億ドルで輸出は45.72億ドルと、輸入は輸出の4.3倍程度と日本の状況（15倍）とは異なる。

この「先対策・後開放」は、これまで2003年11月のチリとのFTAを契機に策定した「農業・農村総合対策（119兆ウォン）」、2007年6月に韓米FTAを契機とした補完対策（20.4兆ウォン）、2010年11月に韓EU・FTAを契機とした対策（2兆ウォン）となっている（図表2）。具体的には、短期的な輸入被害への直接補てん支払、

廃業支援、登録した一定規模以上の農家への所得安定支援、高齢農家に対する経営移譲直接支援等といった支援策とともに、農村資源の産業化や地域別に特性化した農村産業の振興等を講じようとするものである⁹。なお親環境農産物への支援¹⁰も引き続き講じられている。

(図表 2) 韓国の F T A 関連農業政策 (概要)

・ 韓国は、諸外国との F T A に対応した国内農業の維持のため、「農業・農村総合対策」等を策定し、国内農業の競争力強化等に向けた対策を実施。

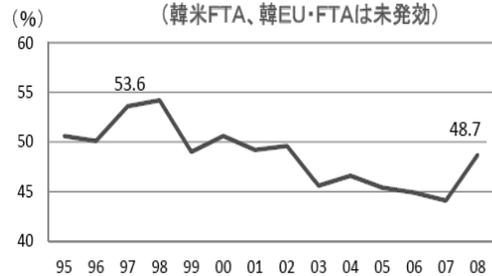
<p>1. 農業・農村総合対策 農産物市場開放が進む中、国内農業を維持するために、2003年11月『農業・農村総合対策』(中長期投融资計画)を策定。 (事業規模119兆ウォン(約8.3兆円)(2004~13))</p>
<p>2. 韓米 F T A 発効に向けた韓国国内補完対策 2007年に妥結した韓米 F T A の発効に向け、①被害品目の競争力強化、②専業農家の所得安定及び経営規模拡大支援、③食品産業の育成 ④農村活性化の推進等を中心とした投融资を策定。(事業規模20.4兆ウォン(約1.4兆円)(2008~17)) (注)事業規模のうち、10.1兆ウォンは上記①の内数。20.4兆ウォンの内訳は、競争力強化19.2兆ウォン、短期的被害補填1.2兆ウォン ※ 1及び2の総額は10年間で129.3兆ウォン(約9兆510億円)</p>
<p>3. 韓 EU ・ F T A 発効に向けた競争力強化対策 2010年に署名した韓 EU ・ F T A の発効に向け、畜産業の競争力強化に関する国内対策を策定。 ①施設近代化持続推進、②防疫管理を通じた疾病根絶事業強化、③流通構造改善と加工産業活性化のための財政支援強化 (事業規模2兆ウォン(約1,400億円)(2011~20)) ※以上、為替レートは全て1ウォン=0.07円(2010年10月のレート)を使用 出典:韓国企画財政部発表</p>

(参考) 日本と韓国における農業産出額、耕地面積と GDP

	韓国	日本	日本/韓国
農業産出額 (2009年)	2.90兆円※1 (41兆3643億ウォン)	8.05兆円	2.8倍
耕地面積 (2008年)	1,759千ha	4,628千ha	2.6倍
GDPに占める農林水産業の比率(2008年)※2	2.8%	1.5%	-

出典:日本は農林水産省「生産農業所得統計」、「ポケット農林水産統計」、韓国は農林水産食品部「農林水産食品統計年報」。日本、韓国の GDP は国連統計より。
※1. 為替レートは1ウォン=0.07円(2009年の平均レート)を使用。
※2. 2008年の GDP は、韓国9,291億USD、日本49,107億USD。

(参考) 韓国の食料自給率は低下
(韓米 F T A、韓 EU ・ F T A は未発効)



出典:韓国農村経済研究所「韓国食料需給表」(カリー・ヘ・ス)

(出典)「平成の開国と私たちの暮らし 参考資料」開国フォーラム資料(平成23年2月)

5. 論点

(1) 開国の意義

T P P 交渉入りをめぐり、菅総理(当時)は、平成23年の年頭所感で「明治の開国」、「戦後の開国」に続く「平成の開国」元年とし、そのため農業について「貿易自由化と農林漁業の存続が相反する目標であるかのような先入観を排し、新しい農林漁業の可能性を追求」としていた。ただ、例えば日本の農産品の関税は他国と比べてそんな色のないレベルにある。そこで、改めて、開国の意義、あるいは政府の目指す「平成の開国」後の日本は、現状と違うどのような国を目指すのか、T P P 交渉への不安

や懸念を示す農業者を始め国民に対し、例えば「国益」の意味内容等について、更なる具体的な説明が必要だろう。なお「開国フォーラム～平成の開国と私たちの暮らし～」が中止されたが、こうした取り組みは「国民の理解を深める」ため重要とみられ、再開等の検討が必要だろう。

(図表3) 平均関税率の国際比較

		日本	米国	EU	豪州	中国	韓国	タイ
鉱工業品等 (非農産品)	単純平均	2.5%	3.3%	4.0%	3.8%	8.7%	6.6%	8.0%
	貿易加重平均	1.2%	1.9%	2.4%	5.6%	4.0%	3.3%	3.9%
農産品	単純平均	21.0%	4.7%	13.5%	1.3%	15.6%	48.6%	22.6%
	貿易加重平均	12.5%	4.1%	9.8%	2.9%	10.3%	119.8%	12.5%

出典: WTO "World Tariff Profiles 2010"

(注1) 単純平均関税率は実行税率の単純平均値。貿易加重平均関税率は実行税率を貿易量で加重した平均値。

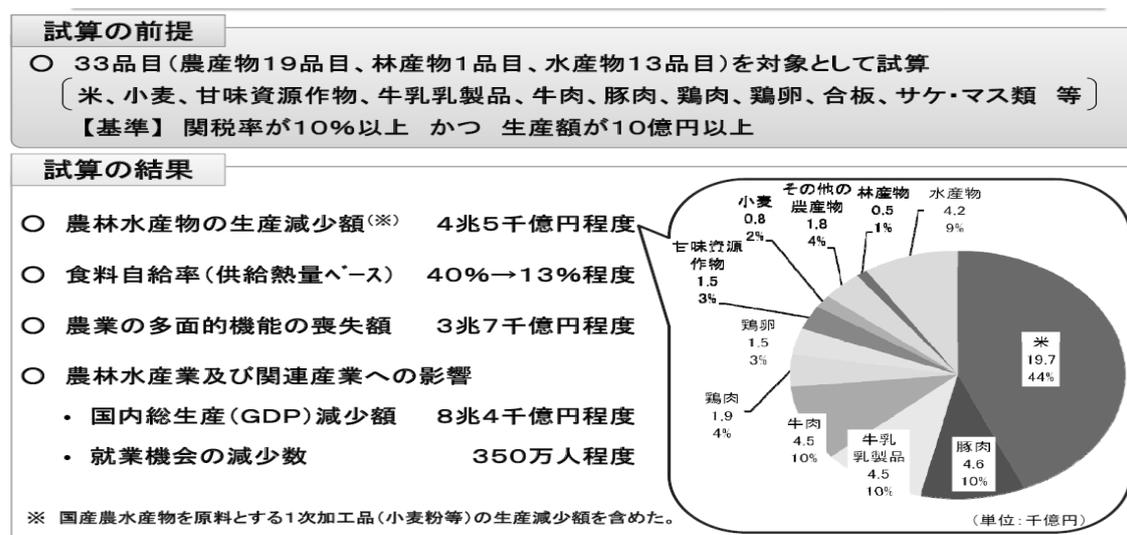
(注2) 農産品には林水産品を含まない。鉱工業品等(非農産品)は農産品以外すべての品目。

(出典)「平成の開国と私たちの暮らし 参考資料」開国フォーラム資料(平成23年2月)

(2) TPPによる農林水産物等への影響試算の在り方

農林水産省が平成22年11月27日に公表した「影響試算」(図表4)は、「全世界に対し農産物関税をゼロ」という極端な場合を想定したうえで、農林水産物の生産減少額が4.5兆円程度と多大な影響を受ける可能性を示している。ただ「全世界」ではなく、「TPP交渉に参加9か国に対する関税撤廃の影響」といった試算を示すべきだろう。例えば豪州(TPP交渉国)とのEPA交渉入りに際し、農林水産省が示した「豪州産農産物の関税が撤廃された場合の影響(試算)」(平成18年12月12日)¹¹のように、影響の懸念される品目を取り上げて試算する等、更なる精緻化が必要だろう。

(図表4) 国境措置撤廃による農林水産物生産等への影響試算について



(出典) 平成22年11月27日農林水産省

(3) 食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画の位置付け

平成 23 年 10 月 25 日、政府の「食と農林漁業の再生実現会議」は基本方針等（前掲 3（3））を策定、そこでは「持続可能な力強い農業の実現」を始め 7 つの戦略を定めた。そして、「土地利用型農業については、今後 5 年間に高齢化等で大量の農業者が急速にリタイアすることが見込まれる中、徹底的な話し合いを通じた合意形成により実質的な規模拡大を図り、平地で 20～30ha、中山間地域で 10～20ha の規模の経営体が大宗を占める構造を目指す。」とした。そこで、担い手への支援集中からの転換を図り、全ての販売農家へ一律で補償する等の「戸別所得補償制度」を掲げた 3 期目の「食料・農業・農村基本計画」との関係について確認する必要がある¹²。

なお、今後、農業支援策を策定するに当たって、その事業規模が議論となることが想定される。そして、例えば「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策費」6 兆 100 億円（6 年間）¹³や韓国の「農業・農村総合対策」約 9 兆円（10 年間）を踏まえた規模を求める声も想定される。ただ事業規模云々よりも、農業再生の必要性及びそのための実効性あるツールであることを、納税者である国民に対し丁寧に説明し、その理解を得て進める必要があることは言うまでもない¹⁴。

(4) 農業政策の在り方

東日本大震災からの復旧復興は何よりも優先的な課題である。ただ、これまで見たように、日本の農業が危機に直面しており、適切な施策を、スピード感を持って対策を進めないことには、農業生産力の低下だけでなく、農村地域での離農や耕作放棄の拡大で、正に国のカタチが変わり果てることも懸念される。

そこで、「集中改革期間」を設けるなどして、効率的で安定的な農業経営体制の確立と農業・農村の多面的機能をいかせる農業支援の実現へと、抜本的な施策を迅速に講じる必要がある。例えば、現在の国境措置を前提に、農家が無駄さえ排せば収益を得られる農業経営への移行を支援（農家への直接支払のほか、借り手と出し手への経営規模拡大支援、経営研修の実施等）することや、魅力ある後継者育成策、さらに六次産業化推進の観点から農業・農村の多面的機能と調和する農業参入の促進が重要だろう¹⁵。そして国際的な規律を踏まえた支援策とすることも重要だろう¹⁶。

なお、農業の経営規模拡大といっても、単なる規模拡大では日本の 1,800 倍にも及ぶ豪州の経営規模と比べるべくもなく、また日本の農村景観や営みといった「農業・農村の多面的機能」の発揮や「多様な農業の共存」に配慮することも必要で、言わば日本の国土、風土、そして農業にあった適切な経営規模への誘導に取り組むことで、美しい農村を守る道筋を確実にする必要がある。

(5) 抜本的な農産物輸出策

さらに、国内の人口減少、世界人口の増加を見据え、日本からの農産物輸出を抜本的に増加させる取組が欠かせない。例えば農業・農村と食品産業等が一体となった六次産業化への取組等に対し、輸出手続きや市場開拓に係る広報面で強力な支援を行う

等、新たな展開が期待される。なお、原発事故を契機とした諸外国による日本産食品の「輸入規制」の全廃に向け、政府の強力な働きかけが不可欠であろう。

(6) 多様な農業の共存

TPPであれFTAであれ、貿易交渉に当たって日本は、WTO農業交渉開始以来訴えている「多様な農業の共存」との基本理念¹⁷を訴え続けることが大切である。そのためにも、農産物分野のセンシティブ品目について、一定の例外を主張し続ける必要がある。また、自由貿易の推進に当たって、食料純輸入国の立場を踏まえた食料安全保障の確保のためのルール確立が重要とみられ、そうした観点から「食品等の輸出規制」の規律の在り方に係る検討が必要だろう¹⁸。

今後、交渉に参加した場合、センシティブ品目に係る関税撤廃議論等、日本にとって厳しい議論も想定される。日本の重要品目を守れない、あるいは食料安全保障の確保の観点からのデメリットが顕著な場合等には、そのままでは交渉を妥結させない「粘り強さ」が求められる¹⁹。

¹ 米商務省 (USTR) 「Trans-Pacific Partnership Leaders Statement」参照。

² 慎重論には TPP 交渉そのものだけでなく、TPP の情報が少なすぎ参加表明は拙速との声もある。

³ 外務省ホームページ参照。なおメキシコ及びカナダについて米商務省 (USTR) 「Statement By U.S. Trade Representative Ron Kirk On Announcements From Mexico And Canada Regarding The Trans-Pacific Partnership」参照。

⁴ 平成 21 年度農業・食料関連産業の経済計算(速報) (農林水産省平成 23 年 10 月 25 日)

⁵ 参議院農林水産委員会会議録平成 19 年 11 月 6 日第 5 号 (法案提出者平野達男君答弁)。

⁶ 平成23年11月11日現在で44か国・地域が何らかの輸入規制・強化を継続 (農林水産省国際部資料)。

⁷ 「政策推進指針」に関連し平成 23 年 8 月 15 日「政策推進の全体像」が閣議決定された。

⁸ G10 は WTO 農業交渉における食料純輸入国グループであって日本、韓国、スイス等 9 か国。

⁹ 農林水産政策研究所成果報告会 (2011 年 10 月 4 日樋口倫生農林水産政策研究所主任研究官)。なお、韓国の廃業支援につき韓チリ FTA 実績値 (2004 年～08 年) は 2,377 億ウォン。

¹⁰ 韓国では 1999 年より親環境農業直接支払を開始。なお 2001 年「親環境農業育成法」を制定した。

¹¹ 農林水産省は日豪 EPA による関税撤廃で日本産の小麦、砂糖、乳製品及び牛肉が豪州産に置き換わり、農業生産額が約 8,000 億円減少すると試算。

¹² 第 179 回国会参議院農林水産委員会会議録平成 23 年 10 月 27 日第 2 号 8 頁。

¹³ UR 合意実施期間 6 年間の総事業費ベース。

¹⁴ ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策の中間評価 (農林水産省平成 12 年 7 月)

¹⁵ 政府「食と農林漁業の再生実現会議」の「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 (平成 23 年 10 月 25 日)」及び自由民主党が国会に提出している「農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案 (第 174 回国会衆法第 35 号)」、「農業の担い手の育成及び確保の促進に関する法律案 (第 177 回国会衆法第 10 号)」を踏まえた。

¹⁶ なお農業支援策と国際規律との関係について「経営所得安定対策等大綱 (平成 17 年 10 月)」は「WTO における国際規律の強化にも対応し得るよう、現在、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図る対策に転換する。」としていた。

¹⁷ WTO 農業交渉日本提案 (2000 年 12 月)。

¹⁸ WTO 農業交渉において「輸出規制に関する新提案」をスイスと共同提案している。

¹⁹ なお WTO ドーハラウンド交渉は 2001 年 11 月に開始され 2011 年 11 月現在妥結していない。これは先進国と途上国の対立の顕在化にあると見られており、例えば、合意への期待の高まった 2008 年 7 月の閣僚交渉の決裂は、「WTO 農業交渉の主な論点」(農林水産省平成 23 年 10 月)によると、途上国の特別扱い (S&D)、特に途上国向け特別セーフガード (SSG) に係る米国とインド・中国の対立と見られる。