

農産物貿易交渉をめぐる経緯と課題

— T P P協定交渉等の留意点 —

農林水産委員会調査室 山下 慶洋

1. はじめに

2013（平成 25）年 3 月 15 日、安倍晋三内閣総理大臣は T P P（環太平洋経済連携協定）交渉¹（以下「T P P協定交渉」という。）への参加を決断し、我が国は、マレーシアにおける交渉会合（7 月 15 日～25 日）の 7 月 23 日から交渉に参加した。インドネシア・バリ島での首脳会合（10 月 8 日）において、T P P協定交渉は大筋合意を目指したものの、難航分野での議論に進展がみられず、大筋合意には至らなかったが²、政府は交渉の年内妥結を目指している。

一方、我が国の農業は、依然として農業所得の減少、担い手不足の深刻化や高齢化といった厳しい状況にあり、政府は、こうした現状を打開すべく政策を打ち出しているが、特に我が国の農業に大きな影響を及ぼすものと考えられる T P P協定交渉が妥結に向けて進展しつつある中、今後の我が国の農業の方向性が大いに注目されている。

このため、本稿では、我が国の農業をめぐる情勢を始め、我が国農業に影響を与えてきた過去の農産物貿易交渉を概観するとともに、W T O農業交渉や F T A・E P Aの取組、T P P協定交渉をも踏まえつつ、今後の我が国の農業の方向性を見据える前提としての主な留意点について述べることにしたい。

2. 我が国の農業をめぐる主な情勢

（1）我が国農業の現状

我が国の農業は、農業生産額の減少や担い手の高齢化等厳しい状況にある。我が国の農業総産出額は 1984（昭和 59）年の 11.7 兆円をピークに大きく減少し、2011（平成 23）年には 8.2 兆円となっている³。また、農業純生産（農業所得に相当）は、1990（平成 2）年度の 6.1 兆円をピークに 2011（平成 23）年度は 3.2 兆円とほぼ半減している⁴。

農業経営の動向（表 1 参照）を見ると、1990（平成 2）年から 2013（平成 25）年にかけて販売農家⁵数は 5 割減少し、そのうち主業農家⁶は 6 割も減少している。基幹的農業従事

¹ アジア太平洋地域における高い水準の自由化を目標とし、F T Aの基本的な構成要素である物品市場アクセスやサービス貿易、非関税分野（投資、競争、知的財産、政府調達等）のルールづくりのほか、環境、労働といった新しい分野を含む計 21 分野の包括的協定として交渉されている。

² 『日本経済新聞』（平 25. 10. 9）

³ 『生産農業所得統計』（農林水産省）

⁴ 『農業・食料関連産業の経済計算（速報）』（農林水産省大臣官房統計部）

⁵ 経営耕地面積 30a 以上又は農産物販売金額が年間 50 万円以上の農家。

⁶ 農業所得が主（農家所得の 50%以上が農業所得）で、1 年間に 60 日以上自営農業に従事している 65 歳未満の世帯員がいる農家。

者⁷では、1990（平成2）年の293万人に対して、2013（平成25）年には174万人と大幅に減少する一方、65歳以上の者が占める割合は26.8%から61.3%へと大幅に拡大した。また、平均年齢も56.7歳から66.2歳とほぼ10歳上昇している。

表1 農業経営の動向

	1990（平成2）年	2013（平成25）年
販売農家	297万戸	145万戸
主業農家	82万戸	33万戸
準主業農家	95万戸	33万戸
副業的農家	120万戸	80万戸
基幹的農業従事者数	293万人	174万人
65歳以上の割合	26.8%	61.3%
平均年齢	56.7歳	66.2歳 ^注

（注）平成24年の数字

（出所）農林水産省「農林業センサス」等

耕地面積は、ピーク時である1961（昭和36）年の609万haから2012（平成24）年の455万haへと25%減少し、耕地利用率（耕地面積に対する作付（栽培）延べ面積の割合）も1956（昭和31）年の138%から2011（平成23）年には91.9%へと減少している。また、1戸当たり経営耕地面積（平成25年）は、全国の販売農家で2.12ha、主業農家で5.38ha、都府県の販売農家では1.52ha、主業農家では3.05ha、北海道の販売農家では23.18ha、主業農家29.08haとなっている。なお、世界の主要国の1戸当たりの農地面積との比較⁸では、日本を1（2.27ha⁹）とすれば、欧州（27か国、14.1ha）は日本の6倍、米国（169.6ha）は同様に75倍、豪州（2,970.4ha）は1,309倍となっており、我が国の農業がコストと規模の点からまともに競争できる環境にはないことがうかがえる¹⁰。

また、食料自給率（カロリーベース）も1965（昭和40）年の73%から徐々に下降し続け、2012（平成24）年度は39%となっており、過去15、16年もの間、40%前後の横ばい状況が続いている。

（2）「攻めの農業」に向けた取組

農業・農村には高い生産技術や世界に評価される日本食、のどかな農村風景、地域ごとの特色ある農産物やバイオマス、土地等の基盤資源等を有するなど、潜在的に大きな可能

⁷ 自営農業に主として従事した世帯員（農業就業人口）のうち、ふだんの主な状態が「主に仕事（農業）」である者。

⁸ 農林水産省資料（「農業構造動態調査」、USDA/NASS資料、EU農業センサス2010（速報値）、Australian Commodity Statistics）

⁹ 2010（平成22）年の販売農家の1戸当たり経営面積。

¹⁰ 山下一仁キャノングローバル研究主幹は、「しかし、規模だけが重要なのではない。世界最大の農産物輸出国米国も、豪州の17分の1に過ぎない。土地の肥沃度が異なると、作物も単位面積あたりの収量（単収）も違う。土地が痩せている豪州では主に草地で牛を放牧しているのに対し、米国はトウモロコシ生産が主体である。競争力という場合、コストと同時に品質も重要である。自動車にベンツのような高級車と低価格の軽自動車があるように、同じ農産物の中でも品質格差は大きい。日本米の国際市場での評価は高い。香港では、同じコシヒカリでも日本産はカリフォルニア産の1.6倍、中国産の2.5倍の価格となっている。軽自動車に比べ、ベンツのような高級車がコストも価格も高いのは当然である。世界で貿易されるコメのほとんどは、アフリカ、南アジアなどの低所得国向けの低品質米である。800万トンある日本産に、品質面で対抗できるのは、世界貿易量3千万トンの1%、30万トンに過ぎないといわれる。」と指摘している（週刊「世界と日本」2013年5月27日号）。

性がある。今後とも、農村に受け継がれた豊かな資源を活用し、農村の潜在力を最大限に引き出していくためには、生産現場自らが需要の動向を敏感につかみ、農業の高付加価値化等を積極的に推進することが重要であり、その具体化として、農林水産省は、「攻めの農業」（①需要のフロンティアの拡大¹¹、②生産から消費までのバリューチェーンの構築¹²、③生産現場（担い手、農地等）の強化）を展開するとしている。

安倍内閣が掲げる経済政策の3本の矢の一つである成長戦略「日本再興戦略」においても、農林水産業を成長産業にするため、農業・農村所得倍増へ挑戦（攻めの農業）するとしている。成果目標としては、①今後10年間で、全農地面積の8割が、能力ある多様な主体が参加する「担い手」によって利用され、担い手のコメの生産コストを資材・流通面での産業界の努力も反映して現状の全国平均比で4割削減すること、②今後10年間で、法人経営体数を2010（平成22）年比約4倍の5万法人とすること、③2020（平成32）年に農林水産物・食品の輸出額を1兆円（現状約4,500億円）とすること、④今後10年間で6次産業化を進め、市場規模を10兆円（現状1兆円）にする中で、農業・農村全体の所得を倍増させる戦略を策定することを掲げている。

（3）農業をめぐる主な留意点

食料自給率が低下した要因として、国土条件の制約等のために国内需要量（特にトウモロコシ等の飼料穀物や大豆等の油糧種子）を満たすだけの国内生産を確保することが困難であることや、生産コストも国際競争力上において不利であったことが挙げられる。国民への農産物の安定供給や農業をめぐる国際化への対応のためには、こうした課題の解決が早急に求められる。

農業構造問題としては、経営規模拡大等による生産性の向上への取組が重要である。また、農業従事者の高齢化・後継者難への対応も課題となっている。しかし一方で、国土条件等から諸外国と同様な規模拡大が困難であることを踏まえれば、生産コスト低減や効率性を追求しつつも、品質の優れた安全・安心な農産品を持続的に生産することを可能とする農業構造の確立が重要となる。

3. 我が国の過去の農産物貿易交渉

1929（昭和4）年の世界大恐慌を契機とした1930年代の主要国によるブロック経済化などの保護主義的な措置の導入が第二次世界大戦を引き起こしたことを踏まえ、戦後、自由貿易を原則としたガット（GATT、関税と貿易に関する一般協定）が成立した。

我が国は1955（昭和30）年にガットに加盟し、多角的貿易体制に組み込まれることとなった。なお、その当時、我が国は国際収支が不安定な状況にあったことから、ガット第12

¹¹ 文字どおりには未開拓の需要が見込める領域であり、具体的には国内だけでなく、海外の食市場にも打って出ることを意味する。

¹² 生産から加工、流通、販売に至るまでの各事業における主体が独立することなく、つながりを持つことで、それぞれの工程において付加価値を生み出していくプロセスを意味する。

条¹³に基づく輸入制限が認められていた。政府は、1960（昭和 35）年に策定した「貿易為替自由化の基本方針」及び「貿易為替自由化計画の大綱」の下で、本格的な貿易の自由化を進めた。その後、我が国は、工業製品を中心とした輸出拡大に伴う急速な貿易収支の改善により、1963（昭和 38）年にはガット第 11 条¹⁴に基づき、国際収支を理由とした輸入制限が禁止されることになった。

農産物の輸入については、輸入制限品目を漸進的に減少させてきたものの、特に我が国の食料供給や地域経済に多大な影響を及ぼす重要品目については輸入自由化の対象外として国内生産者を保護してきた。1970 年代に入り、高度経済成長に伴う食料需要の増大や需要構造の変化に対応するべく、農産物の輸入は大幅に増加した。70 年代後半には、各国からの強い要請により、国際化の進展とあいまって、我が国は農産物の一部の市場アクセスの改善を行ってきた。ほぼ半世紀にわたる累次の農産物交渉を経て、農産物の国境措置は 1999（平成 11）年 4 月の米の関税措置への切換えをもって全て関税化された。現行の関税水準についてもこれらの農産物交渉を踏まえて決められた。

主な農産物貿易交渉の経過（表 2 参照）と概要は以下のとおりである。

（1）ガット・ケネディ・ラウンド（1964～1967 年）

農産物交渉は米国と E E C（欧州経済共同体、現 E U）との対立により展開された。ケネディ・ラウンドの結果、我が国は、農林水産物の総税目数で 270 品目（農林水産物の総税目数の約 50%強）の関税引下げ等を行った。これは、1964（昭和 39）年の農林水産物の総輸入額の 28%に当たる。1967（昭和 42）年の妥結以降、配合飼料やグレープフルーツ、豚肉の輸入数量制限が撤廃されるなど、多くの輸入制限農産物の市場アクセスの改善が進められた。

（2）ガット・東京ラウンド（1973～1979 年）

農産物交渉については、二国間交渉に委ねられ、我が国は米国や E C（欧州共同体、現 E U）等約 30 か国・地域と交渉を行った。1978（昭和 53）年の米国との交渉では、我が国の輸入数量制限品目のうちの牛肉、かんきつの輸入枠拡大が強く要求され、12 回にも及ぶ交渉の結果、1983（昭和 58）年度までの輸入枠の順次拡大について合意した。その他、E C やニュージーランド、豪州、カナダ、A S E A N（東南アジア諸国連合）との間でも交渉を行った結果、我が国は大豆やなたね、バナナ等の税目数で約 200 品目（1976（昭和 51）年の我が国の農林水産物輸入額の 21%に相当）の関税の撤廃・引下げを約束した。

¹³ 第 12 条は国際収支の擁護のための制限であり、第 11 条の数量制限の一般的廃止の規定にかかわらず、「締約国は、自国の対外資金状況及び国際収支を擁護するため、この条の次の諸項の規定に従うことを条件として、輸入を許可する商品の数量又は価額を制限することができる。（以下、略）」と規定されている。

¹⁴ 第 11 条は数量制限の一般的廃止であり、「締約国は、他の締約国の領域の産品の輸入について、又は他の締約国の領域に仕向けられる産品の輸出若しくは輸出のための販売について、割当によると、輸入又は輸出の許可によると、その他の措置によるとを問わず、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限も新設し、又は維持してはならない。（以下、略）」と規定されている。

表2 農産物等の自由化の推移

	輸入数量 制限品目	主な出来事	主な輸入数量制限撤廃品目
昭和30年 (1955)	—	ガット加入	
35 (1960)	—	121品目輸入自由化	ライ麦、コーヒー豆、ココア豆
36 (1961)	—	貿易為替自由化の基本方針決定	大豆、しょうが
37 (1962)	103* 81		羊毛、たまねぎ、鶏卵、鶏肉、にんにく
38 (1963)	76	ガット11条国へ移行	落花生、バナナ、粗糖
41 (1966)	73		ココア粉
42 (1967)	73	ガット・ケネディ・ラウンド決着(昭和39年～)	
45 (1970)	58		豚の脂身、マーガリン、レモン果汁
46 (1971)	28		ぶどう、りんご、グレープフルーツ、植物性油脂、チョコレート、ビスケット類、生きている牛、豚肉、紅茶、なたね
47 (1972)	24		配合飼料、ハム・ベーコン、精製糖
49 (1974)	22		麦芽
53 (1978)	22	日米農産物交渉決着(牛肉・かんきつ)	ハム・ベーコン缶詰
54 (1979)	22	ガット・東京ラウンド決着(昭和48年～)	
59 (1984)	22	日米農産物交渉決着(牛肉・かんきつ)	
60 (1985)	22		豚肉調製品(一部)
61 (1986)	22		グレープフルーツ果汁
63 (1988)	22[39]	日米農産物交渉決着(牛肉・かんきつ、12品目)	ひよこ豆
平成元 (1989)	20[37]		プロセスチーズ、トマトジュース、トマトケチャップ・ソース、豚肉調製品
2 (1990)	17[31]		フルーツピューレ・ペースト、パイナップル缶詰、非かんきつ果汁、牛肉調製品
3 (1991)	14[26]		牛肉、オレンジ
4 (1992)	12[22]		オレンジ果汁
5 (1993)	12[22]	ウルグアイ・ラウンド決着(昭和61年～)	
7 (1995)	5[8]		小麦、大麦、乳製品(バター、脱脂粉乳等)、でん粉、雑豆、落花生、こんにゃく芋、生糸・繭
11 (1999)	5[8]		米
12 (2000)	5[8]	WTO農業交渉開始	

資料：農林水産省作成

注：1)輸入数量制限品目数は、各年末現在の数である(CCCN(関税協力理事会品目表)4桁分類。〔〕内はHS(国際統一商品分類)の4桁分類)

2)昭和37(1962)年4月、輸入管理方式がネガティブリスト方式となった。*は昭和37(1962)年4月の輸入数量制限品目数

3)品目名については、商品の分類に関する国際条約で定められた名称によらず、一般的な名称により表記したものを含む。

4)日米農産物交渉における12品目とは、①プロセスチーズ、②フルーツピューレ・ペースト、③フルーツパルプ・パイナップル缶詰、④非かんきつ果汁、⑤トマト加工品(トマトジュース及びトマトケチャップ・ソース)、⑥ぶどう糖・乳糖等、⑦砂糖を主成分とする調製食料品、⑧粉乳・れん乳等乳製品、⑨でん粉、⑩雑豆、⑪落花生、⑫牛肉及び豚肉調製品

5)現在の輸入数量制限品目は、水産物輸入割当対象品目(HS4桁分類の0301、0302、0303、0304、0305、0307、1212、2106の一部)

(出所)農林水産省「平成22年度 食料・農業・農村白書」

(3) 日米農産物交渉

東京ラウンドにおいて、牛肉、かんきつは1983年度までの輸入枠の順次拡大が合意されていたが、米国は、1984(昭和59)年度以降の輸入数量制限の撤廃を要求した。交渉の結果、1984年4月に1984年度から1987(昭和62)年度までの輸入枠の順次拡大等について合意した。しかし、米国は、再度、1988(昭和63)年度以降についても、輸入数量制限の撤廃を主張し、1988年5月にはガットへの提訴に踏み切った。なお、豪州も牛肉の輸入数量制限についてガットへ提訴した。

その後、数次にわたる日米協議が行われ、1988年に合意に達した。合意内容は、①牛肉の輸入数量制限の撤廃を1991(平成3)年4月とし、国境措置として関税引下げと輸入急増時の関税緊急措置を講じること、②生鮮オレンジ、オレンジ果汁の輸入数量制限の撤廃時期をそれぞれ1991年4月、1992(平成4)年4月として、関税は現行どおりとすること、などであった。なお、豪州とも同様の合意がなされ、米国、豪州は共にガットへの提訴を取り下げるようになった。

一方、1986(昭和61)年10月には、米国が一部乳製品、でん粉等の12品目¹⁵の輸入数量制限措置についてガットに提訴した結果、雑豆、落花生を除く10品目の輸入数量制限がガット違反とされた裁定が下された。我が国は、1988(昭和63)年2月、乳製品及びでん粉に関する解釈には同意できないこと、輸入数量制限の撤廃は極めて困難であること、などの主張を明確にしつつ、この裁定を受け入れた。

この裁定を受け、1988年7月の日米協議の結果、①プロセスチーズ、非かんきつ果汁、トマト加工品等7品目について輸入数量制限を撤廃すること、②他の乳製品のうちアイスクリーム等加工度が高い品目のみ輸入数量を撤廃するが、その他の乳製品は輸入数量制限を維持して輸入枠拡大等の改善措置を講じること、③雑豆のうち、ひら豆及びひよこ豆のみ輸入数量制限を撤廃しつつ、その他は輸入数量制限を維持すること、④落花生は輸入数量制限を維持しつつ、輸入枠を拡大すること、などで合意に至った。

当時、我が国が一方的な譲歩を重ねてきたかに見える背景には、我が国の貿易黒字が増加していた一方で、米国は貿易赤字と財政赤字という「双子の赤字」を抱えていたことが挙げられる¹⁶。

(4) ガット・ウルグァイ・ラウンド(1986~1993年)

当時、先進国を中心に農産物の過剰な生産が行われたことに伴う輸出補助金の多用により、世界的に農産物貿易市場が混乱していた。このため、ウルグァイ・ラウンドにおいては、市場アクセス(関税、輸入制限等)、国内支持、輸出競争(輸出補助金)の3分野における保護水準の引下げについて、交渉が行われた。

輸出補助金を巡って米国とEUが対立して交渉が難航する中、1991(平成3)年12月にすべての非関税措置を関税に転換すること、国内支持のうち一定の政策を除いて削減すること、輸出補助金は財政支出と対象数量の両面から削減することなどを内容とするダンケ

¹⁵ 表2の注4) 参照。

¹⁶ 「特集 日米関係と日本農業」『地上』(2013.10) 21頁

ル・ガット事務局長案が示された後、1992（平成4）年11月に米国とEUとの間で輸出補助金の削減について、ブレア・ハウス合意が成立した。

1993（平成5）年7月の東京サミットでは、交渉を年内に妥結することが表明されていたが、我が国は、全ての非関税措置を関税に転換する包括的関税化に反対する立場を積極的に主張していた。しかし、大多数の国が包括的関税化を支持する中で、一定の要件を満たす農産物については関税化の特例措置を認めること等を内容とするドゥニ市場アクセス交渉グループ議長による調整案が提示された。

その調整案では、①コメについて関税化の特例¹⁷が認められること、②コメ以外の関税化した農産物は相当程度の関税水準が設定され、麦や乳製品等は国家貿易¹⁸制度が維持されること、などとなっていたことから、我が国はこの調整案を受け入れた。

1993年12月には最終合意に至り、我が国を含め参加国は関税水準について農産物全体で平均36%（品目毎に最低15%削減）の引下げを約束し、我が国は1995（平成7）年から着実に実行した。なお、その他の合意内容は表3のとおりとなっている。

表3 ウルグアイ・ラウンド（UR）農業合意の概要

区分	削減対象	削減方式（1995～2000年）	基準年
市場アクセス	関税	・全品目の単純平均36%、品目（タリフライン）ごとに最低15%削減	1986～1988年平均
	非関税障壁（輸入制限等）	・原則として全ての輸入制限措置等を関税化し、関税と同様に関税率を削減、ただし、関税化特例措置（注1）あり ・特別セーフガードを設置	
	ミニマム・アクセス（最低輸入機会）	・1995年に国内消費量3%、2000年に5%の輸入量を確保	
	カレント・アクセス（現行輸入機会）	・基準年の輸入量が最低輸入量を上回っていれば、その水準を維持	
国内支持	価格支持補助金等	・「黄の政策」（注2）は総合AMS（注3）（助成合計量）を20%削減 ・デミニミス（注4）はAMS算定から除外	1986～1988年平均
輸出競争	輸出補助金（注5）	・財政支出額36%削減 ・輸出数量を21%削減 ・新たな輸出補助金認めず	1986～1990年平均

（注1）基礎的食料で、輸入が国内消費量の3%未満、かつ輸出補助金を用いずに生産調整が行われている場合には、一定の代償を支払う条件の下、非関税輸入制限を継続できるとの関税化の特例措置が設けられている。なお、この一定の代償の条件とは、ミニマム・アクセスを国内消費量の4%から8%に拡大することであり、我が国は米の輸入で適用した。

（注2）貿易をゆがめる、あるいは過剰生産を誘発する性格を持つ施策である。

（注3）AMS＝内外価格差×生産量（価格支持作物）＋削減対象財政支出（価格支持等生産刺激的補助金）。

（注4）黄の政策と同様に貿易をゆがめる性格を持つ農業補助金であるが、農業生産額に比べて金額が小さいため、ウルグアイ・ラウンドでは削減の対象外とされた施策である。

（注5）我が国には輸出補助金に該当する施策はない。

（出所）政府資料を基に作成

¹⁷ 食料安全保障や環境保全等の非貿易的関心事項の重要性を考慮し、関税化の特例措置が認められた。その代償として、ミニマム・アクセスを受け入れ、1995（平成7）年に国内消費量の4%（42.6万玄米トン）から始まり、2000（平成12）年には同8%（85.2万玄米トン）を輸入することになった。しかし、その後、ミニマム・アクセスによる米輸入の負担軽減を図るため、我が国は1999（平成11）年より、関税化に移行した。

¹⁸ 国などが輸入業務を排他的かつ独占的に行うもので、輸入量等を管理することが可能となる。

(5) 農産物交渉をめぐる主な留意点

戦後成立したガットは、内外無差別を掲げて貿易・資本取引の自由化により世界経済の発展を目指すものであったが、農業はガット・ウルグアイ・ラウンド以前までは別格の扱いであった。これは、農業が各国の様々な気候風土の影響を受け、各国それぞれの異なった条件に適応しつつ営まれるものであり、工業と同様に扱うことができなかったこと、また、政治的にも非常にセンシティブなものであったことがその理由としてある。

しかし、1980年代の国際農産物市場において深刻な過剰生産の状況が生じ、米国などの農産物輸出大国からの強い農産物自由化要求があったことに対し、EUや我が国は自らの農産物市場を切り開く必要性に迫られ、激しく抵抗を試みたものの、結局は押し切られた経緯がある。

特にウルグアイ・ラウンドにおける「全ての非関税障壁を関税化する」というのは、他の工業製品と同様に内外無差別で自由化するという原則で合意に至ったことにより、農産物輸出大国には有利な状況、逆に農産物輸入大国には将来的な農産物貿易交渉を見据えて不利な状況に追い込まれたとの見方もある¹⁹。

そうした一方で、ウルグアイ・ラウンドの農業合意では農業保護水準の削減が十分ではなく、農業貿易の拡大を意味したものとは言えなかったため、実質的な農業保護削減は、次の新たな交渉（WTO農業交渉）に先送りされたにすぎないとの見方もある²⁰。

4. WTO農業交渉

(1) 主な経緯と概要

現在の農産物貿易体制はガット・ウルグアイ・ラウンド交渉に基づくものである。ウルグアイ・ラウンド交渉では、同ラウンド後の農産物貿易体制を協議するための新たな農業交渉を2000（平成12）年に開始することが合意されていた。また、「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」により、世界貿易機関（WTO）が設立された（1995（平成7）年1月1日発効）。

2001（平成13）年11月の第4回WTO閣僚会議（ドーハ）で「ドーハ開発アジェンダ（DDA、ドーハ・ラウンド）」が立ち上げられた。既に2000年に始まっていた新たな農業交渉は、ドーハ・ラウンドの一部として位置付けられた。ドーハ・ラウンド交渉の対象分野は、農業、NAMA（非農産品市場アクセス）等8分野であり、交渉期限は2005（平成17）年1月1日に設定されていた。

農業交渉では、2003（平成15）年7月の「枠組み合意」や2005（平成17）年12月の「香港閣僚宣言」における欧州の農産物輸出補助金廃止等いくつかの点で進展を見たものの、各国の主張が収れんしないまま現在に至っている。4次にわたり「農業のモダリティに関する議長テキスト」が作成され、このテキストを土台に交渉が行われてきた。

2008（平成20）年7月には、折からの国際的に深刻な景気低迷を背景にWTO交渉の妥

¹⁹ 藤岡幹恭・小泉貞彦『農業と食料がわかる事典』（日本実業出版社 平成16年）265～266頁

²⁰ 本間正義「日本の農業と対外政策」（財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』April-2006）51～56頁

結機運が高まりモダリティ合意に近づいたが、食料輸出大国の米国と途上国の代表格インド及び中国との間で、緊急時の輸入制限措置（途上国向け特別セーフガード）での対立が先鋭化したことにより交渉は決裂した。なお、モダリティ・テキスト（第4次改訂版）は、同年12月の提示以降、改訂されていない。

我が国は、農産物貿易を過度に自由化して推し進めることは、我が国のような農産物輸入大国にとって大きな問題であるとして、食料安全保障の確保や農業の多面的な機能への配慮等を追求するため、農業交渉の開始当初である2000（平成12）年12月に「（各国の）多様な農業の共存」を基本的な目標とする「日本提案」を提出し、農業分野で重要品目²¹の十分な数と柔軟性の確保、そして上限関税²²の導入阻止を主張してきた。今後もこの方針に従って「守るべきところは守り、譲るべきところは譲る」方針で交渉に臨んでいくと思われる。

（2）WTO農業交渉をめぐる主な留意点

ドーハ・ラウンド妥結を困難にしているのは、農産物輸出大国（米国）、農産物純輸入国（G10）、発展途上国（G20）の間で、市場アクセス改善の在り方、農業補助金の扱い、非農産物の市場開放の在り方で意見が対立しており、いわば三すくみの状態にあるためと従来から言われている。これに加え、途上国の間では「開発途上国の開発」のため、先進国こそ大幅に譲歩すべきとの声が高まっている。昨今、国際社会における途上国の影響力は増しており、全会一致による妥結を更に難しくしているとみられる。

現在の農業交渉の土台となっている議長テキストでは、①重要品目の数は4%+2%（代償あり）としており、②重要品目の柔軟性（重要品目に指定できるよう関税割当の新設を求めている）や③上限関税の導入可否に関しては不明なままとなっている。我が国にとっては、①は国内産米の需給に影響があり、また、②は砂糖原料を生産する地域に影響があり、さらに、③については品目によっては高関税を設定して国内農業を守っているなど、国内農業全体に影響を与える懸念がある。

5. FTA・EPAの取組

（1）主な経緯、概要

WTOの多国間貿易交渉が停滞する一方で、二国間や地域内において、国境措置や関税措置の撤廃といったモノの貿易の自由化にとどまらず、投資や人材育成等の分野の自由化をも進めるFTA・EPA²³への取組が増加してきた²⁴。これは、特定の国・地域間交渉であり、多国間交渉であるWTO交渉と比べて利害調整がしやすく、様々な分野で例外措置

²¹ ドーハ・ラウンドにおいて、2004（平成16）年7月に合意された「枠組み合意」では、農産品について、階層方式により高関税ほど大きく関税削減を行うこととなる「一般品目」と、関税削減を緩やかにする代わりに関税割当を拡大する「重要品目」に分けることとされた。

²² 関税率に一律の上限を設定し、全ての関税をその上限以下に引き下げるという考え方を指す。

²³ WTO協定ではRTA（地域貿易協定）という（第24条）。

²⁴ WTO交渉の停滞などを受け、FTA・EPAの数は1990年代以降急激に増加しており、2012年7月現在、221件に達している。

を定めるなど、柔軟な対応が可能であることがその主因としてある。

従来、我が国は、WTO体制を重視し、FTA・EPAを「WTO体制の補完的手段」と位置付けていたが、2002（平成14）年1月のシンガポールとのFTA締結により方針転換した。また、世界的にEPA・FTAが広まる中で、2010（平成22）年11月9日、民主党政権（当時）が「包括的経済連携に関する基本方針」を閣議決定し、「特に政治的・経済的に重要で、我が国に特に大きな利益をもたらすEPAや広域経済連携については、センシティブ品目について配慮を行いつつ、全ての品目を自由化交渉対象とし、交渉を通じて、高いレベルの経済連携を目指す」とし、従来のFTA・EPA政策からより積極的な方針に転じている。

一方、2012（平成24）年12月の衆議院総選挙の結果、安倍内閣が発足したが、民主党政権下の「包括的経済連携に関する基本方針」に代わる新たな経済連携に関する方針は策定されていない。しかし、安倍内閣の新たな成長戦略である「日本再興戦略」（2013（平成25）年6月14日閣議決定）の国際展開戦略において、戦略的な通商関係の構築と経済連携の推進が掲げられた。

具体的には、特にTPP協定交渉に積極的に取り組むことにより、RCEP（東アジア地域包括的経済連携）や日中韓FTAといった広域経済連携と併せて、その先のFTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）のルールづくりを目指すこととされる。また、日EU・EPA等と同時並行で取り組むことにより、世界全体の貿易・投資のルールづくりに貢献していくとされている。

我が国のFTA・EPAとしては、これまでシンガポール、メキシコ、マレーシア、チリ、タイ、インドネシア、ブルネイ、ASEAN、フィリピン、スイス、ベトナム、インド及びペルーの13か国・地域との間で協定が締結され、署名、発効している。WTO交渉が停滞する中、他国との貿易上の競争力を維持するため、また、エネルギーの安定調達を確保するためにも、FTA・EPAの締結を推進することが求められている。

（2）日豪EPA交渉

農産物大国である豪州との日豪EPA交渉は、農業に大きな影響を及ぼすものとみられる。豪州産の農産物の関税が撤廃され、新たに追加的な支援等を行わない場合、4品目（小麦、砂糖、乳製品、牛肉）の直接的な影響は合計で約8,000億円に上るとされた（2006（平成18）年12月の農林水産省の影響試算）。このため、交渉開始前の2006年12月、衆参両院の農林水産委員会では、農業への配慮を求める決議²⁵を行った。

交渉自体は2007（平成19）年の開始以降、これまで計16回の会合が実施されている。2013（平成25）年9月7日の豪州総選挙の結果、労働党から保守連合へ政権交代が行われた。トニー・アボット新首相は日豪EPA交渉の早期妥結を最優先課題に位置付けており²⁶、今後、妥結に向けた動きが加速するものとみられる。なお、豪州の基本方針は関税全廃と

²⁵ 「日豪EPAの交渉開始に関する件」（衆議院農林水産委員会、平成18年12月7日）、「日豪EPAの交渉開始に関する決議」（参議院農林水産委員会、平成18年12月12日）

²⁶ 『日本経済新聞』（平25.9.8）

なっている。

(3) F T A ・ E P A の取組をめぐる主な留意点

W T O 交渉が停滞する中、中国や韓国は経済大国との F T A ・ E P A を次々に締結している。米国もカナダ・メキシコとの N A F T A 等を締結するとともに、環太平洋諸国との T P P 協定交渉を開始している。さらに、E U も諸外国との F T A に積極的である。我が国は T P P 協定交渉に参加しているとはいえ、こうした国に比べ他国との経済連携はまだ出遅れている感が強い。

しかし、我が国が F T A ・ E P A 交渉に取り組むに当たっては、国際競争力が極めて低いとされる我が国農業の現状を踏まえておくことが重要であり、貿易交渉では、単に経済合理性の追求だけでなく、我が国の農業・農村を守り、地域経済の維持発展や農業の多面的機能の発揮に資するよう配慮することが求められる。

6. T P P 協定交渉

(1) 主な経緯と概要

T P P 協定交渉は、2006（平成18）年5月に発効した「環太平洋経済連携協定（P 4、ピーフォー、Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement）」への加盟交渉という形をとっている。P 4 原加盟国は、シンガポール、ニュージーランド、ブルネイ及びチリであり、T P P 協定交渉当事国は、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に加え、2012（平成24）年10月から参加したメキシコ及びカナダ、そして2013（平成25）年7月23日に正式に参加が認められた我が国を含め、計12か国となっている。なお、米国による T P P の拡大方針は、2009（平成21）年11月のバラク・オバマ米国大統領の訪日時における演説で示されていた。

我が国は、2010（平成22）年10月1日の菅直人内閣総理大臣（当時）が、所信表明演説において、「環太平洋パートナーシップ協定交渉等への参加を検討」と表明したことが契機となって政府・与党内で議論が行われ、11月9日、政府は「包括的経済連携に関する基本方針」を閣議決定し、T P P について「その情報収集を進めながら対応していく必要があり、国内の環境整備を早急に進めるとともに、関係国との協議を開始する」とされた。

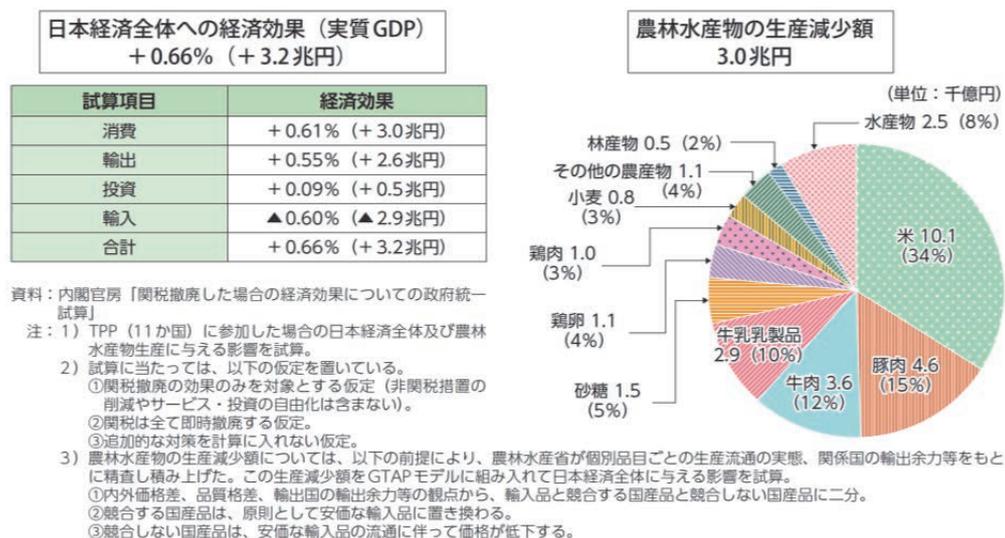
その後、政府内の F T A A P ・ E P A のための閣僚会合、同幹事会、国会において、我が国の T P P 協定交渉参加について議論が行われた結果、2011（平成23）年11月11日、野田佳彦内閣総理大臣（当時）は、T P P 協定交渉参加に向けて関係国との協議に入ることを明らかにし、翌12日～13日にかけて米国・ホノルルで開催の A P E C 首脳会議でその旨表明した。これを受け、2012（平成24）年1月以降、T P P 協定交渉参加に向けた9か国との事前協議が実施された。

2012（平成24）年12月に発足した安倍内閣は、T P P 協定交渉について「『聖域なき関税撤廃』を前提にする限り、交渉参加に反対」という基本的な考え方の下、関係国との協議内容や T P P に参加した場合の様々な影響等を精査・分析し、検討を行ってきた。その上で、2013（平成25）年2月22日の日米首脳会談において、「両国ともに二国間貿易上の

センシティブティが存在すること、TPP協定交渉参加に際し、一方的に全ての関税を撤廃することをあらかじめ約束することを求められるものではないこと」等を確認した日米共同声明が発表された。

その後、特に自由民主党外交・経済連携本部での議論、3月13日の党の決議²⁷などを踏まえ、安倍晋三内閣総理大臣は3月15日にTPP協定交渉への参加を決断した。そして、農林水産分野において「あらゆる努力によって、日本の『農』を守り、『食』を守る」と述べ、林芳正農林水産大臣も、交渉参加に当たっては、国益を守り抜き、農林水産分野の聖域を確保するよう全力を尽くすことを表明した。なお、同日、内閣官房はTPPの政府統一試算²⁸を公表した（図1参照）。また、4月には、コメや牛肉など農産物の重要5品目を関税撤廃の交渉対象から外す「除外」又は「再協議」とすることなどを内容とする衆参両院の農林水産委員会の決議²⁹が行われた。

図1 TPPによる関税撤廃の経済効果（試算）



（出所）農林水産省「平成24年度 食料・農業・農村白書」

TPP協定交渉への参加表明後、4月の日米事前協議などを経て、我が国は、第18回交渉会合（マレーシア、7月15日～25日）の7月23日から交渉に参加した。その後、閣僚

²⁷ 「TPP対策に関する決議」（自由民主党外交・経済連携本部、TPP対策委員会）、特に農林水産分野は「TPP対策委員会第4グループとりまとめ」

²⁸ 「TPP参加交渉からの即時脱退を求める大学教員の会」（同会の呼びかけ人の一人である醍醐聡東京大学名誉教授を始め、全国約900名の大学教員が賛同人として名を連ねている。）によれば、TPPに我が国が参加した場合の影響について政府と同様に農林水産物33品目の関税を撤廃するとして試算した場合、農林水産物の生産減少額は3.5兆円、関連産業への波及効果は約7兆円に及び、農林水産業で146万人、関連産業をあわせて190万人の雇用が失われ、国内総生産（GDP）は約4兆8,000億円落ち込むとしている（『日本農業新聞』（平25.5.23））。また、TPPで農林水産物の関税を撤廃した場合の都道府県別試算では、関連産業を含めれば全国で約11.7兆円の生産額の減少を引き起こすとしている。特に関連産業を含めた打撃が大きい都道府県として、北海道では約1.4兆円、次いで東京都の約1.1兆円、4,000億円超の兵庫県、愛知県、千葉県などが続くとしている（『日本農業新聞』（平25.7.18））。

²⁹ 「環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉参加に関する決議」（参議院農林水産委員会、平成25年4月18日）、「環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉参加に関する件」（衆議院農林水産委員会、平成25年4月19日）

会合（ブルネイ、8月22日～23日）及び第19回交渉会合（ブルネイ、8月24日～30日）、非公式の首席交渉官会合（米国、9月18日～21日）が行われたのに引き続き、インドネシア・バリ島における10月1日からの首席交渉官会合、閣僚会合を経て、首脳会合（10月8日）で大筋合意を目指していた。しかし、交渉が難航している分野で米国と新興国との間の溝が縮まらなかったことなどにより、大筋合意には至らなかった³⁰。特に農業への影響が大きい関税の撤廃・削減を扱う物品市場アクセス分野については二国間協議が続けられているが、依然として難航している³¹。今後、交渉は目標とする年内妥結を目指すものの、米国が予算、財政問題など重要な国内問題に直面していることなどから、その道りは極めて難しいものとみられる。来年11月に予定される米国の中間選挙をにらみながら、妥結への道が模索されていくのではないかと考えられる。

表4 TPP協定交渉の主な経緯（2013年2月以降）

	TPP等をめぐる経緯	日本の対応等
2013年2月	○日米首脳会談でTPP協定交渉は「聖域なき関税撤廃」を前提としないことを確認（22日）	
3月	○第16回交渉会合（シンガポール、4日～13日）	○TPP協定交渉への参加表明及びTPPの政府統一試算公表（15日）
4月	○日米事前協議の合意（12日） ○米国政府から米国議会に対して、我が国をTPP協定交渉に参加させる意図を通知（24日） ○TPP閣僚会合（インドネシア、20日）において、交渉参加国が国内手続を完了し次第、日本が交渉参加することが決定	○TPP政府対策本部発足（5日）
5月	○第17回交渉会合（ペルー、15日～24日）において、日本の参加を次回会合から認めることで合意	
6月		○日本再興戦略を閣議決定（14日） ○TPP協定交渉について業界団体等に対し説明会（17日）
7月	○第18回交渉会合（マレーシア、15日～25日、日本の参加は23日午後以降）	
8月	○TPP閣僚会合（ブルネイ、22日～23日） ○第19回交渉会合（ブルネイ、24日～30日）	
9月	○首席交渉官会合（米国、18日～21日）	
10月	○APEC首脳会議（インドネシア、7日～8日）にあわせて首席交渉官会合（1日～2日）、TPP閣僚会合（3日～4日、6日）及びTPP首脳会合（8日）	

（出所）各種公表資料等より作成

（2）TPP協定交渉をめぐる主な留意点

①TPPを始めとした国際情勢の動き

現在、WTO交渉が停滞している中、TPP協定交渉のほかにも、RCEP（東アジア

³⁰ TPP首脳声明では、年内の妥結に向けて協議を前進させることが確認された（『日本経済新聞』（平25.10.9））。

³¹ 『日本経済新聞』（平25.10.9）

地域包括的経済連携）交渉、T T I P（米E U貿易投資協定）交渉などの動きが活発化している。また、我が国がT P P協定交渉への参加表明を行ったことにより、それまで動きがほとんど見られなかった日中韓F T A交渉や日E U・E P A交渉、日加E P A交渉などが急速に動き出した。なお、T P P協定交渉が進むにつれ、当初、T P Pへの参加に消極的であった中国³²や、米国やE UとのF T Aが既に発効済みの韓国³³もT P P協定交渉への参加を検討し始めている。

T P Pは、将来の世界的な貿易、投資のルールをリードし、また、T P Pを土台にして将来のアジア太平洋地域にF T A A P（アジア太平洋自由貿易圏）構想が実現されていく可能性が高いものと考えられる。このため、将来的なアジア太平洋地域における貿易・投資の枠組みができつつある国際情勢の動きを十分に把握しつつも、地域経済の維持発展や農業の多面的機能の確保も念頭に置き、我が国の将来がどうあるべきかを見据えておくことが重要である。

②T P P協定交渉における重要5品目の取扱い

T P P協定交渉では、関税を扱う物品市場アクセスを始め、21の分野に分かれて協議が行われているが、これまでの交渉で実質的協議が既に終了した分野もあれば、物品市場アクセスや知的財産などの分野は交渉が難航している。

我が国としては「攻めるところは攻め、守るべきところは守る」との姿勢で交渉に臨み、国益を守り抜くことが求められる。特に物品市場アクセスにおいては、T P Pが完全な関税撤廃を原則としている中、農畜産物の重要5品目（コメ、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物で、関税区分の細目上は計586品目となる。なお、全関税品目数は計9,018ある。）を関税撤廃の対象外とできるかどうかについて厳しい交渉になることが予想され、仮に重要5品目の聖域を確保できない場合には、脱退も辞さないものとするとの衆参両院の農林水産委員会の決議がある中、その交渉の行方が注目されている。

一方で、仮に重要5品目を関税撤廃から除外できれば、自由化率³⁴は93.5%となるが、最終的には95.0%程度を求められるとの見通しも示されている³⁵。このため、仮に関税撤廃に応じざるを得ない場合³⁶、平成25年3月に政府が公表した農林水産物の影響試算を踏まえ、重要5品目について想定される主な留意点を整理しておきたい。

ア コメ

政府の農林水産物の影響試算においては、何ら支援策を講じない前提の下、コメは国産の短粒種と遜色がない米国産と豪州産が輸入され、約3割（米国産の輸出余力を210

³² 『毎日新聞』（平25.6.1）

³³ 『日本経済新聞』夕刊（平25.9.9）

³⁴ 一定期間内に関税をゼロにする割合を示すもの。

³⁵ 『朝日新聞』（平25.10.11）

³⁶ 西川公也自由民主党T P P対策委員長は、「（コメなど農産物の重要5品目の中で）関税撤廃できるか検討する」と述べた（『日本経済新聞』（平25.10.7））。これは、各国が日本に関税撤廃率の引上げを強く求めていることを受け、品目ごとに関税撤廃の可否を見極める方針とみられる。

万トン程度、豪州産の輸出余力を60万トン程度³⁷⁾が置き換わるとされる。なお、世界第2位のコメの輸出国であるベトナムでは長粒種の生産がほとんどであるが、短粒種の実産も一部行われており、今後、ベトナムでの日本へのコメ輸出を見据えた動き³⁸⁾に十分注視しておく必要がある。

コメは、全国各地で生産されることもあり、関税撤廃から除外すべきとの主張が強いと考えられるが、TPPが関税撤廃を原則とし、高い自由化率を求められることを考慮すれば、コメにおいても、関税を撤廃した場合の影響等を慎重に検討した上で³⁹⁾、関税を撤廃する品目が生じる可能性も想定される。

イ 甘味資源作物

政府の農林水産物の影響試算では、砂糖は国内産と外国産に品質格差がないことから、安価な外国産に100%取って代わられるとされている。しかし、さとうきびは、台風や干ばつなどに強く、特に沖縄、鹿児島両県の離島における基幹作物となっている。関税が撤廃され、さとうきびを作付けできなくなれば、運送業や製糖業も衰退し、離島の地域経済が崩壊して人口の流出につながる。離島は国境に接していることもあり、人口流出の問題だけにとどまらず、国防上の観点からも問題があると言える。

また、北海道のてんさいは、病害虫の発生や地力の低下が起き、連作が困難であることから、ばれいしょや豆類等の輪作体系の一環として組み込まれている。このため、てんさいを作付けできなくなることによる輪作体系の崩壊など北海道における農業への影響は大きいものと考えられ、それがひいては運送業や製糖業、雇用等の地元経済全体にも影響が及ぶことになる。

なお、仮に関税が撤廃されることになれば、外国産砂糖を輸入する精製糖企業などから徴収している調整金(24年度実績で559億円、一部を国内の生産農家や原料糖製造事業者向けの支援に充当)は全くなくなることになる。

ウ 乳製品

政府の農林水産物の影響試算では、バター、脱脂粉乳、チーズ等の乳製品は、内外価格差が大きく(バター、脱脂粉乳では約3倍)、品質格差もほとんどないため、国産のほぼ全量が外国産に置き換わるとされる。輸入乳製品の急増により行き場を失った北海道の乳製品向け生乳が都府県の飲用向けに供給され、都府県の生乳生産は安価な北海道の生乳に対抗できず、プレミアム牛乳向けを除き消滅するとされる。

このため、これまで飲用乳中心であった都府県の酪農が立ち行かなくなる可能性があり、また、北海道での乳製品工場は閉鎖され、雇用を始めとして地元経済に与える影響は大きいものと考えられる。

³⁷⁾ USDA「Rice Yearbook」、米国加州生産者団体資料等より試算したもの。

³⁸⁾ 『日本農業新聞』(平25.9.12)

³⁹⁾ 政府・与党は、コメや麦など重要5品目のうち、複数の原料を混ぜるなどした調整品や加工品の約220品目の関税をなくすことができるかどうかを検討する方針を固めた(『朝日新聞』(平25.10.11))。

エ 牛肉・豚肉

政府の農林水産物の影響試算では、外国産牛肉の価格は、国産の3分の1程度であるため、肉質が良い4等級及び5等級は残るが、それら以外の3等級以下は一部を除き置き換わるとされる。また、外国産豚肉の価格は、国産の4割程度であり、国産との品質格差も小さいため、銘柄豚肉以外の国産豚肉（国内生産の70%）は外国産豚肉に置き換わるとされる。ただし、牛肉については外国産と国産とで品質格差があり、現在でも、外食では外国産、家では国産を食べる傾向が強いため、すみ分けがなされるのではないかとの指摘⁴⁰もある。

牛肉、豚肉の主産地である鹿児島県、宮崎県、茨城県、北海道等の地元経済には大きな影響を与えることになる。なお、関税が撤廃された場合、輸入牛肉から徴収している牛肉関税（約700億円）は喪失する。

オ 麦

政府の農林水産物の影響試算では、外国産小麦粉及び大麦製品（精麦、麦芽、麦茶）の価格は、国産の2分の1程度以下であるため、現在、小麦及び大麦が輸入され、国内で製粉及び製品化されているが、小麦粉及び製品で輸入されるようになるとされる。小麦は国産100%という差別化可能な小麦粉を除き外国産小麦粉に、大麦も国内志向が強い主食用及び味噌用を除き外国産大麦製品に、それぞれ置き換わり、国産小麦及び大麦の多くが引き取られなくなるとされる。

主産地である北海道、栃木県、佐賀県などの地元経済に少なからぬ影響があると考えられ、特に北海道の小麦はてんさいと同様に輪作体系が崩れることになる。なお、輸入小麦及び大麦から徴収しているマークアップ（外国産麦の売買に必要な政府管理経費及び国内産麦の生産振興対策に充当し、年間約817億円）は喪失する。

以上、重要5品目の主な留意点を取り上げたが、TPP協定交渉では秘密保持契約⁴¹もあって、交渉上の情報を明らかにできないため、重要5品目の扱いについてオープンに議論できないことも十分理解できるが、あらゆる事態を想定した上で慎重に検討しておく必要性はあるものとする。

③ TPP影響緩和のための農業支援策

TPP協定交渉の妥結がどのような結果になるのか現時点では不明であるが、仮に関税撤廃等が合意された場合、TPP協定の農業への影響を可能な限り緩和するため、農業支

⁴⁰ 生源寺眞一名古屋大学大学院教授は、「吉野家で食べるのは米国産牛だが、すき焼きで食べるのは和牛」との例を示し、関税が撤廃されても国内牛肉には「品質格差の強みがあり、輸入品とのすみ分けができる」と述べている（ブルームバーグ・ニュースとのインタビュー、平成25年3月12日）。

⁴¹ 秘密保持契約の内容としては、①交渉内容は参加国の同意がない限り秘密にする、②交渉文書を見ることができるのは政府関係者、政府以外で国内調整に関わる人に限る、③交渉文書へのアクセス権を持つ人はそれ以外の人と情報共有しない、④協定発効後4年間は交渉文書を開示しない、があるとされている（『日本経済新聞』（平25.8.31））。

援策の検討が必要となる⁴²。しかし、政府は、T P Pの有無にかかわらず、農業・農村をめぐる厳しい情勢を踏まえて国内農業の活性化を図っていく必要があるとし⁴³、また、T P P協定交渉が妥結していない中、農業支援策を検討するという発言自体が交渉相手国に対して我が国が農産物の関税撤廃に応じるというメッセージを与えかねないとして⁴⁴、T P P対応の農業支援策について具体的な検討は行っていないとの姿勢を取っている。

しかし、ガット・ウルグアイ・ラウンドの際には交渉妥結後に急いで農業支援策を決めたため、その内容について十分精査が行われなかった。ウルグアイ・ラウンドの国内対策のうち、農業対策費は8年間で6兆100億円（国費2兆6,700億円）の事業規模で、主に土地改良事業など農業農村整備事業向けであったが、一部は温泉施設建設などにも振り向けられたため、農業の大幅な競争力強化にはつながらなかったとの指摘もある⁴⁵。

こうしたことを踏まえ、T P P協定による関税撤廃に対してどのような農業支援をしていくのか、そして、我が国の厳しい財政事情も考慮しつつ、国民が直接的な財政負担をどのくらいなら認めることができるのかなどについて、より活発な国民的議論が必要となる。なお、財政負担額について、コメだけでも毎年1.7兆円、他の作物も含めれば4兆円に上るとの試算もある⁴⁶。

ただし、農業支援策について議論するにも、進行中のT P P協定交渉の情報がなければ議論ができないため、T P P協定交渉の秘密保持契約に違反しない情報公開が求められる。

7. おわりに

我が国の農業が目指すべきモデルとして、農産物輸出で世界第2位であるオランダ農業が参考になるとの主張がある⁴⁷。オランダ農業は、園芸や畜産等の労働・資本集約型農業を実現している一方で、土地利用型の穀物はE U諸国から輸入している。これは、E U共通市場の中央に位置し、面積が小さく人口が少ないというオランダ特有の条件によって成り立つとも言われる⁴⁸。しかし、我が国は、面積、人口共にオランダの約9倍あることを考慮すれば、食料安全保障⁴⁹上の観点からみて、我が国がオランダ農業をそのまま模倣することには無理があるため、土地利用型農業は維持することが必要であり、労働・資本集

⁴² 西川公也自由民主党T P P対策委員長は、コメ、麦、牛・豚肉などの重要5品目について、関税撤廃の可否を検討すると表明したのに合わせて、関税撤廃で農林水産業が打撃を受ける場合に備えた対策の検討も表明した（『産経新聞』（平25.10.7））。

⁴³ 第183回国会参議院農林水産委員会会議録第2号4頁（平25.3.21）

⁴⁴ 第183回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号13頁（平25.4.4）

⁴⁵ 生源寺眞一『日本農業の真実』（ちくま新書 2011年）72～74頁

⁴⁶ 鈴木宣弘「貿易自由化と食・農・環境（その2）」7頁（参議院国際・地球環境・食糧問題に関する調査会（平25.3.7）における配付資料）

⁴⁷ 第2回産業競争力会議（平成25年2月18日）における意見

⁴⁸ 一瀬裕一郎「オランダ農業の競争力と農産物貿易」『農中総研 調査と情報』（2013.5）6頁

⁴⁹ 日本では「食料安全保障」とは食料自給率を上げることを意味し、国内の農業生産が重要となる。一方で、国際的には「食料安全保障」の英訳である「フード・セキュリティ」は飢餓線上を彷徨っている人いかに食料を届けるかという問題として理解されており、生産、流通、衛生、所得などを含む幅広い概念であり、その意味では、食料はむしろ貿易自由化を促進する方が良いということになる（石井勇人『農業超大国アメリカの戦略 T P Pで問われる「食料安保」』（新潮社 平成25年）25～30頁）。このため、日本の「食料安全保障」と国際的な「フード・セキュリティ」は全く正反対の意味となる。

約型農業と土地利用型農業をバランス良く適切に組み合わせることが求められる⁵⁰。

仮にT P P協定に参加することになり、これまで以上に多くの食料を輸入することになったとしても、食料を輸入しようにも輸入できないような最悪のケース（異常気象等により輸出国がコメや麦、トウモロコシ等の主要穀物の輸出規制を敷き、我が国が輸入できなくなる場合）に対して、我が国の食料安全保障が確保されるのかどうかを十分に踏まえておくことも重要である。

気候条件や豊富な水資源など農業に適した我が国がコメなど主要な農産物を増産することは、世界の食料問題の解決に寄与するだけでなく、食料危機に際しても国民に食料を安定的に供給できるというメリットがあるということを考えておくことも重要である。

現在、政府は農地の集積・規模拡大や6次産業化の推進、輸出拡大など「攻めの農業」の政策を進め、また、安倍内閣の成長戦略では、農業に成長産業としての役割が期待されている。そうした中で、仮にT P P協定に参加することになった場合においても、将来的に持続可能な農業を営むことができるよう、今後とも実りある結論を導き出す努力が引き続き求められる。

【参考文献】

- 『農産物貿易レポート』（1999.11）（農林水産省）
清水徹朗ほか「貿易自由化と日本農業の重要品目」『農林金融』（2012.12）
「特集 日米関係と日本農業」『地上』（2013.10）
梶井功『日本農業のゆくえ』（岩波ジュニア新書 平成6年）
大野和興『日本の農業を考える』（岩波ジュニア新書 平成16年）
藤岡幹恭・小泉貞彦『農業と食料がわかる事典』（日本実業出版社 平成16年）
本間正義「日本の農業と対外政策」（財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』April-2006）
本田伸彰「砂糖をめぐる状況」『国立国会図書館 調査と情報第755号』（2012.7.10）
内藤重之「T P P後の沖縄農業について」『農業と経済』（2013.10）
吉村清和「てん菜とお砂糖のはなし」『農中総研 調査と情報』（2013.7）
升田一憲「T P Pと北海道農業」『日本農業の動き 181 農業は誰が担うのか』（農政ジャーナリストの会編 平25.8.6）
岩田伸人「T P P下でも存続できる農業をめざすには」『貿易と関税』（2013.8）
生源寺眞一『日本農業の真実』（ちくま新書 2011年）
鈴木宣弘「貿易自由化と食・農・環境」（参議院国際・地球環境・食糧問題に関する調査会（平25.3.7）における配付資料）
一瀬裕一郎「オランダ農業の競争力と農産物貿易」『農中総研 調査と情報』（2013.5）
石井勇人『農業超大国アメリカの戦略 T P Pで問われる「食料安保」』（新潮社 平成25年）

（やました よしひろ）

⁵⁰ 『全国農業新聞』（平25.8.16）