

農産物自由化と農業政策

— TPP交渉大筋合意を受けて —

農林水産委員会調査室 笹口 裕二

1. はじめに

平成 27 (2015) 年 10 月 5 日、環太平洋パートナーシップ協定 (以下「TPP」という。)交渉が大筋合意された。世界の成長センターであるアジア太平洋地域に、自由で公正なルールを共有する巨大な経済圏が創造されることになる。我が国においては、日本経済への好影響を期待する声がある一方で、農産物の輸入拡大による影響を懸念する農業者の声がある。本稿では、これまでの我が国の農産物の輸入自由化の経緯と基本農政の流れを振り返るとともに、今回の TPP 交渉大筋合意を踏まえた今後の農業政策の方向性について論じることとしたい。

2. 我が国における農産物の輸入自由化

(1) 戦後の食料不足と農産物輸入

戦後の深刻な食料不足に対し、緊急開拓事業¹や化学肥料増産等の食料増産対策が講じられ、農村民主化策として行われた農地改革が農業生産の安定化に寄与したが、それだけで危機的な食料不足を克服することはできず、米国からの食料援助と輸入によって必要な食料が確保された。食料輸入は米国からの援助資金(ガリオア資金²等)を用いて行われたが、貿易為替管理方針はGHQ³に統制されており、食料輸入には免税措置が講じられた。これが、自由化品目は低関税、農業保護品目は価格政策と輸入制限という戦後における農産物貿易体制の構築に影響を与えることになる。1950年代に入り、食料不足は緩和に向かうが、米国側の余剰農産物処理という意図、日本側の見返り資金⁴の産業投資活用という意図により、米国からの資金援助と米国からの農産物輸入が継続された。国際社会復帰とその後のGATT⁵加盟に向けて関税率の整備が進められるが、GHQは一貫して主要食糧の免税を主張し続けた⁶。

¹ 戦後の食料不足を背景に、緊急開拓事業実施要領(昭和 20 年 11 月 9 日閣議決定)により、食料増産、復員軍人の就業等のため大規模開拓事業を行うこととされた。

² 第二次世界大戦後の米国による占領地域救済政府基金

³ 連合軍最高司令官総司令部

⁴ 資金援助で購入した食料の売却益を見返り資金として積み立てることが求められ、その用途は米国から限定された。

⁵ 関税と貿易に関する一般協定

⁶ 新海宏美「戦後農産物輸入体制と農業基本法下での自由化メカニズム」『経済集志』第 70 巻第 4 号(平 13. 1) 264 頁

(2) 輸入自由化の進展

ア G A T T加盟

保護貿易政策などによるブロック経済が第二次世界大戦を引き起こすことにつながったとの反省から、1947年に貿易に関する国際的な枠組みとしてG A T T体制が誕生する。当初は、鉱工業品の関税引下げに焦点が当てられ、1964年からのケネディ・ラウンドでは、交渉分野が農業、補助金、アンチダンピングに広がり、1986年からのウルグアイ・ラウンドでは、さらにサービスと貿易ルール分野まで交渉分野が広がった。農業分野については、鉱工業品とは逆に、米国主導の下、貿易自由化の一般原則に対する特例扱いの導入⁷からスタートし、その後の交渉は、特例を是正する過程となった⁸。我が国は、繊維産業を中心に産業界から国際貿易への復帰が強く求められる中、昭和30(1955)年にG A T Tに加盟した。以来、我が国の農産物の輸入自由化は、各ラウンド交渉や日米農産物交渉の動きと絡みながら、ウルグアイ・ラウンドを含めて四回大きく進展した。

イ G A T T11条国への移行

最初の輸入自由化の大きな動きは、我が国がG A T T11条国⁹に移行して貿易自由化の義務を負うこととなった昭和39(1964)年の前後の時期である。政府は貿易自由化を進めるため、昭和35(1960)年に「貿易為替自由化計画大綱」を策定し、まず121品目が自由化され、昭和37(1962)年から昭和39(1964)年にかけて輸入制限品目は約4分の1に減少した。農産物については、大豆、鶏肉、バナナ、粗糖、レモン等が自由化されるが、農林水産物が輸入制限品目全体の6割を占めていた。農産物は、戦後、低関税に設定されていたが、輸入制限の縮小による自由化の進行に合わせて関税率の見直しが必要となり、二種類の農産物の関税が引き上げられた。大豆のように自由化される農産物について自由化対策として引き上げられた。もう一つは、乳製品のように選択的に生産を拡大しようとする農産物について、国内生産の競争力を強化するため、中期的な措置として関税率が引き上げられた。大豆は、内外の品質差による差別化と交付金によって生産が維持されることが期待されたが、生産量は半減した。バナナは国内での生産がないとされたが、その自由化はりんごの生産量に影響を与えたとされる。砂糖は、関税の大幅引上げ¹⁰と価格調整制度の創設によって、国内生産の保護が図られた¹¹。

ウ 高度経済成長下の自由化

ケネディ・ラウンド(1964~1967年)では、主要農産物が関税引下げの対象から除外され、農産物の関税率の引下げは平均で22%にとどまった¹²。二回目の大きな動きがあ

⁷ 例えばG A T T協定第25条第5項(ウェーバー条項)の規定により米国に貿易自由化の義務を免除した。

⁸ 遠藤保雄「国際農業交渉の史的考察—日本の通商戦略、開発援助戦略に示唆するもの」『経済産業ジャーナル』第38巻第4号(平17.4)54頁

⁹ 国際収支を理由に輸入制限を行うことができるG A T T協定第12条の適用国から、輸入制限を原則禁止する第11条適用国へと移行し、貿易自由化の義務を負うこととなった。

¹⁰ 昭和26(1951)年の10%から34(1959)年の1kg当たり41.5円の従量税(従価税102%に相当)へと引き上げられた。

¹¹ 前掲注6 273頁~276頁

¹² T. E. ジョスリンほか、塩飽二郎訳『ガット農業交渉50年史』(農山漁村文化協会 平成10年)92頁、樋口修「G A T T/W T O体制の概要とW T Oドーハ・ラウンド農業交渉」『レファレンス』(平成18年11月号)136頁

ったのは、ラウンド終了後であり、我が国の高度経済成長と米国の国際収支の悪化¹³を背景に、米国から農産物自由化の要求を受け、我が国は昭和 45（1970）年から昭和 47（1972）年にかけて、多くの輸入制限農産物の自由化を行った。昭和 44（1969）年に 73 品目あった農林水産物の輸入制限品目は、昭和 49（1974）年には 22 品目となり、約 3 分の 1 に減少した。この時に自由化した主な農産物は、豚肉、ハム、りんご、精製糖、配合飼料であり、現在まで続く豚肉の差額関税制度はこの時に創設された。また、牛肉の輸入枠を拡大し、大豆の関税率を引き下げた¹⁴。

エ 日米農産物交渉

次の東京ラウンド（1973～1979 年）でもラウンド全体としては農産物の自由化に進展が見られず¹⁵、二国間交渉で関税率の引下げや米国向けの牛肉・かんきつの輸入枠拡大等が合意された¹⁶。三回目の大きな自由化の動きは、1980 年代後半の日米農産物交渉である。米国は、1986 年、我が国の輸入数量制限農産物 12 品目が G A T T 違反であるとして提訴し、そのうち 10 品目が違反と裁定された。昭和 63（1988）年、この裁定を受けて日米交渉が行われ、プロセスチーズ、果汁、トマト加工品等 7 品目の輸入数量制限撤廃、アイスクリーム等の乳製品の一部、雑豆の一部について輸入数量制限撤廃が合意された。米国は牛肉についても G A T T に提訴し、これを受けて日米交渉が行われた結果、同年、牛肉、オレンジの輸入数量制限を平成 3（1991）年に撤廃すること等が合意された¹⁷。これらの交渉は、日米間の貿易不均衡と国内における内外価格差問題を背景とするものであった¹⁸。

オ ウルグアイ・ラウンド交渉

1986 年に開始されたウルグアイ・ラウンド交渉では、農産物の輸出補助政策をめぐる対立を背景に、これまでの輸入自由化の議論に加え、農業保護のための国内支持や輸出補助金の在り方が議論となり、国境措置だけでなく、国内農業政策までが交渉の対象となった。交渉の結果、1993 年 12 月に、国境措置、国内支持、輸出競争の各分野の保護水準の引下げが合意された。我が国は、国境措置について、麦、乳製品等の非関税措置を関税化し関税率を削減していくこととされた¹⁹ほか、最大の焦点であった米の輸入については、関税化を拒否し、代償としてミニマム・アクセスの数量上乘せを受け入れることとなった²⁰。また、国内支持分野で生産を増加させる効果のある政策措置を 20% 削

¹³ 1972 年にはドルの金兌換が停止された（ニクソンショック）。

¹⁴ 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』第 65 巻第 12 号（平 24. 12）24 頁

¹⁵ 新海宏美「1970 年代における国際的な農業保護傾向下の日本の農産物輸入自由化」『経済集志』第 74 巻第 4 号（平 17. 1）224 頁

¹⁶ 小田紘一郎「第 3 章第 2 節Ⅷ. 対米交渉 5. 日米農産物妥結事項」『東京ラウンド交渉の展開－農産物貿易交渉を中心として－』（輸入食糧協議会 昭和 55 年）61 頁・62 頁

¹⁷ 山下慶洋「農産物貿易交渉をめぐる経緯と課題－T P P 協定交渉の留意点－」『立法と調査』No346（平 25. 11）40 頁

¹⁸ 中村靖彦「先進工業国・日本と農産物自由化」『都市問題』（2011 年 5 月号）43 頁

¹⁹ 米国から豚肉の差額関税制度の撤廃を強く要求されていたが、関税水準の引下げにより制度は維持された。

²⁰ 平成 11（1999）年に米も関税化され（351 円 17 銭/kg、翌年以降 341 円/kg）、ミニマム・アクセスの上乗せ数量は軽減された。

減することとされた²¹。

カ ドーハ・ラウンド交渉

ウルグアイ・ラウンド交渉の結果、GATT体制を強化するため、1995年、貿易ルールを運営する国際機関としてWTOが発足し、2001年からドーハ・ラウンドが始まり、農業も交渉分野とされたが、2008年に交渉が決裂して以降、進展は見られない。米国等の農業輸出大国、日本等の農産物純輸入国、開発途上国の間で、市場アクセス改善（関税削減等）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、三すくみの状態にあることが交渉の進まない背景とされている。

キ EPA/FTA

WTOの多国間貿易交渉が停滞する中、二国間や地域内で貿易や投資の拡大を目指すFTAやEPAを締結する動きが見られる。我が国は従来、WTO体制を重視し、EPA/FTAを「WTO体制の補完的手段」と位置付けていたが、平成14（2002）年の日・シンガポールEPAを皮切りに締結を進め、平成22（2010）年11月、「包括的経済連携に関する基本方針」を閣議決定し、より積極的にEPA/FTAを推進する方針に転じている²²。平成27（2015）年12月現在、15の協定が発効又は署名済みである。同年1月に発効した日豪EPAでは、我が国の重要品目の一つである牛肉の関税の引下げを行った。

3. 自由化と基本農政

（1）農業基本法

これまでの農産物の輸入自由化の経緯を見てきたが、それに対応する我が国農業の基本的政策はどのようなものであったのだろうか。

戦後、GHQの民主化政策の一環として、農地改革、農業団体再編が行われ、食料増産対策等が講じられて、昭和20年代後半には農業生産は戦前水準にまで回復した。しかしながら、傾斜生産方式等の経済政策や朝鮮戦争特需を経て経済が成長し始めると、農業部門から他産業部門へ労働力が移動し、また、農産物の需給構造が変化していった。昭和36

（1961）年、高度経済成長の過程で顕在化した農業と他産業との間の生産性や所得の格差縮小を目標として、農業基本法（昭和36年法律第127号、以下「旧基本法」という。）が制定された。旧基本法下における生産政策は、農産物の選択的拡大と農業の生産性の向上を図ることであった。選択的拡大とは、経済発展に伴う食生活の変化に対応して、米、肉、乳製品、野菜、果実等の作物を選択的に拡大するものである。自由化への対応としては、対象外の作物を低関税で自由化し、その他の作物については価格政策による保証と輸入制限を行うというシステムであった²³。価格政策は、選択的拡大を支える役割のほか、価格水準の安定、農業所得水準の維持等の機能が期待されていたが、さらに米価政策においては、農業と他産業との所得均衡に加え、地域経済社会の安定機能までも担う運用がなされ

²¹ 『ウルグアイラウンドと農業政策～過去の経験から学ぶ』（東京財団 平成26年）10頁・11頁

²² 前掲注17 44頁

²³ 前掲注6 266頁

た²⁴。

国際化に対する基本的な方針としては、中期的には生産性向上によって自由化に移行するシナリオが想定されており、国際競争力を持った自立経営農家の育成を図るとともに、長期的に成長が期待されるものについて必要に応じて保護するというものであった。貿易上の農業保護は、国内の農産物に対する価格政策、生産政策の在り方と密接に関連付けて行うことが必要であるとされた²⁵。経済発展に応じた農産物の輸入自由化に対する国際的な要請に対し、我が国は、土地利用面での制約等の国内農業生産の事情、食料安全保障や環境保護といった非貿易的関心事項への配慮の必要性等を主張し、価格政策上の手当て、適切な関税水準の設定、関税割当、差額関税の導入等、国内生産への影響を緩和するための措置を講じつつ、段階的に農産物の輸入自由化を行ってきた²⁶。

旧基本法下の政策体系では国際化は徐々に進むとの想定が前提であったが、実際の農産物の輸入はその予想を超えて増加した。我が国の工業製品の輸出の急増は、農業を含めた貿易の自由化のテンポを速め、円高の進行、国内の生産コストの上昇とあいまって、国産農産物の競争力を低下させた。また、国民所得が増大し、食生活が多様化して畜産物や油脂類の摂取が増え、農産物の輸入を増加させた。農産物の輸入増加は、食料自給率を一貫して低下させ、我が国の農業に大きな影響を与えた²⁷。

(2) 食料・農業・農村基本法

我が国の高度経済成長により、稲作等の土地利用型農業と他産業との生産性格差が拡大し、農業者の兼業化を進展させた。地価上昇は農地の資産価値を高め、農地の流動化を抑制した。このような環境変化は、農業の自立経営を実現するための経営規模拡大を困難とし、旧基本法が目指す他産業との間の生産性と生活水準の格差の是正を困難なものとした。また、経済のグローバル化、国際貿易体制の整備は、農業政策を単に国内問題として扱うのではなく、国際規律との調和が求められることとなった。こうした状況変化を受けて、平成 11 (1999) 年、旧基本法に代えて食料・農業・農村基本法 (平成 11 年法律第 106 号、以下「新基本法」という。) が制定された。新基本法は、食料の安定供給の確保、農業の有する多面的な機能の発揮、農業の持続的な発展、その基盤としての農村の振興を理念として掲げ、食料・農業・農村基本計画 (以下「基本計画」という。) を定めて施策を総合的かつ計画的に推進することとしている。

価格政策について、旧基本法では「価格の安定を図るため必要な施策を講ずる」(旧基本法第 11 条) とされていたが、これは、旧基本法が所得格差縮小のため価格政策を重視したこと、また、国境措置と価格政策により国内農業を保護している間に生産性の向上により競争力が強化されることを期待していたことによる。これに対して新基本法では市場の価格形成機能が重視され「価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、

²⁴ 農林水産省「農業基本法に関する研究会報告」(平成 8 年)

²⁵ 前掲注 6 269 頁

²⁶ 前掲注 24

²⁷ 前掲注 24

必要な施策を講ずる」(新基本法第30条)とされた。国境措置と価格政策による農業保護が輸出国から厳しく追及され、国際規律への適合が必要とされていた²⁸。

我が国は、平成12(2000)年にWTO農業交渉に向けて提案を行ったが、その中で新基本法の理念、施策を国際的に位置付けることを主張した²⁹。具体的には、新基本法が理念として位置付けた農業の多面的機能、食料安全保障を世界的な農政上の課題として認識して交渉を行っていくべきとした。

平成17(2005)年に改定された基本計画では、グローバル化の進展に対する考え方が示された。WTO農業交渉では、国境措置だけでなく、国内支持を含む国際規律の強化に向けた交渉が行われており、これに対して、多様な農業の共存という考え方の下、輸入国と輸出国の権利義務のバランスの取れた貿易ルールを確立するという我が国の主張を反映させるとされた。国内農業についても、国際規律の強化や貿易の自由化に対応できるよう、構造改革を通じた競争力の強化を図るとともに、国境措置に過度に依存しない政策体系を構築するとされた。具体的な施策として、国際規律の強化にも対応し得るよう、品目横断的な経営対策を導入することが同計画に盛り込まれた。諸外国との生産条件の格差を是正する直接支払い(ゲタ)と、販売収入の変動を緩和する対策(ナラシ)を内容とするものであった³⁰。これは、農業交渉の進展に対応した国内政策の構築であり、WTO協定における「緑の政策」(保護削減の対象外)を主とする体系への転換を意味すると考えられる³¹。

4. 農業交渉と各国の戦略

(1) 農業交渉の構造

農業は、気候風土の影響を受け、地理的条件に制約されて、生産性、競争力に違いが生じ、価格需給変動が大きく、市場メカニズムにも限界があるとされるため、工業と同様に扱うことが困難とされる。農業交渉は、国内の農業構造と深く関連し、政治経済的な調整を伴うため³²、各国は農業交渉に戦略的に対応していくこととなる。

WTO農業交渉は2008年の決裂以来、各国の主張が収れんしない状態であるが、農業交渉をめぐる各国の立場を輸出入と先進国・途上国という二つの軸で整理すると図表1のとおりである。米国、EUの主要国のほか、日本、スイス等の食料純輸入国(G10)、オーストラリア、カナダ等の食料輸出国(ケアンズ・グループ)、ブラジル、インド、中国等の有力途上国(G20)、インドネシア等の途上国の特別扱いに関心が高いグループ(G33)などに区分される。

²⁸ 岸康彦「新基本法農政の10年」『農業研究』第22号(2009年)89頁～91頁

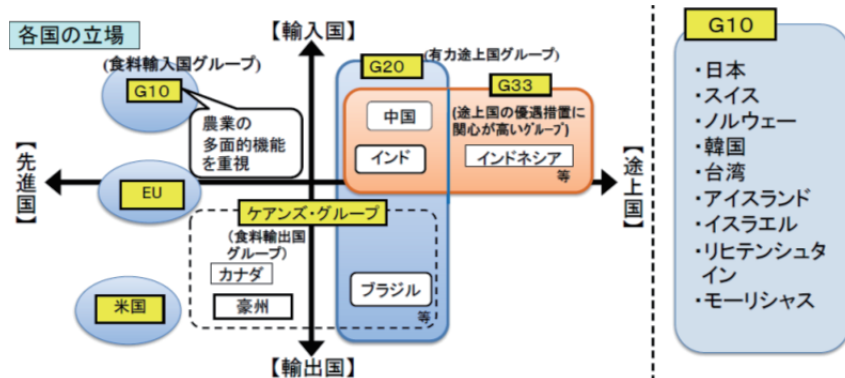
²⁹ 「新基本農政の推進について」(農林水産大臣談話平成11年7月21日)、服部信司「WTO次期農業交渉への日・米・欧の態度と基本争点」大内力編『新基本法—その方向と課題』農林統計協会(平成12年)132頁

³⁰ この背景には、それまで農業交渉で対立していた米国、EUが妥協し、共同提案をまとめる動きがあったとされる。服部信司「コメを含む本格的な経営安定対策確立の課題—ウルグアイ・ラウンド合意後10年を総括し、「品目横断的政策への移行」を検討する—」梶井功編『新基本計画の総点検—食料・農業・農村政策の行方—』農林統計協会(平成17年)198頁

³¹ 前掲注30 200頁

³² 前掲注8 54頁・57頁

図表 1 農業交渉をめぐる主要国・グループ



(出所) 農林水産省資料

(2) 米国

戦後の農業交渉は、GATT・WTO体制下の多国間交渉と日米農産物交渉等の個別交渉の二本立てで行われてきたが、農産物輸出大国である米国は常にその主役であった。ケネディ・ラウンドで自由化の義務免除特権を認めるウェーバー条項の適用を受けると、小麦やトウモロコシ等の競争力の強い農産物の自由化追求と、砂糖、酪農等の競争力の弱い農産物を輸入数量制限により保護するという二元的な貿易政策を採った。1970年代に景気後退、国際収支の悪化が生じると、これまでのECにカナダ・日本を加えて輸出先を多元化した³³。財政赤字削減の要請を受けて1996年農業法により直接支払いを不足払いから固定支払いに改めることにより、ウルグアイ・ラウンドでウェーバー条項に基づく輸入数量制限を撤廃したことと合わせて、農業交渉上の弱みがなくなり、ECの共通農業政策改革を迫及する態勢が整えられた。この後、農産物価格の下落を受けて、2002年農業法により新しい不足払いを加えるが、2010年代の農産物価格の高騰を受けて2014年農業法では固定支払いも新しい不足払いも廃止され、収入補償と価格損失補償の選択制が措置された。貿易交渉については、米国企業の世界進出を促進するため、FTA締結を進めている。カナダ、メキシコと締結したNAFTAでは2008年に全品目を免税とした。NAFTAは3国間の貿易を3倍以上に拡大したとされるが、米国の貿易赤字を拡大し、雇用喪失を招いたとの批判もある³⁴。アジアにおける経済連携への関与の観点から2010年にTPP交渉に参加した。WTO農業交渉では、自身の国内農業保護削減も含めて、先進国・途上国間での農業政策調整を図り、今後成長が期待される新興国、途上国の自由化を追求しようとしている³⁵。

³³ 前掲注8 55頁

³⁴ 土屋貴裕ほか「米国のFTA戦略 輸出倍増に向けた米国の取組み」大和総研ホームページ(平25.3)
http://www.dir.co.jp/research/report/overseas/usa/20130318_006943.pdf(平27.12.18最終アクセス)

³⁵ 前掲注8 56頁、服部信司「米国の農産物貿易政策とWTO農業交渉、FTA、TPP交渉」早稲田大学日米研究機構ホームページ(2012.3)
http://www.kikou.waseda.ac.jp/wojuss/achievements/report/pdf/report_1/a2-3.pdf(平27.12.18最終アクセス)

(3) 欧州

ECは、共通農業政策の価格支持政策と輸入に対する可変課徴金により農業生産を拡大し、過剰となった農産物を輸出補助金により輸出したため、米国等と激しく対立した。ウルグアイ・ラウンドに合わせて、価格支持政策から直接支払いに転換し、輸出補助金を削減するなど国際規律との調和を図った³⁶。EUは、共通農業政策の改革を継続し、2013年の改革では、WTO交渉の停滞等を受けて、対外的要因よりも財政削減圧力を反映した検討が行われ、環境問題への重点化等が図られた³⁷。貿易交渉については、EU拡大過程においてFTAを活用してきた。WTOを全面的に支持しつつも、交渉の停滞を受けて新興国を中心にFTA締結を加速するとの方針に転換した。2013年以降は、日本のTPP交渉への参加を見て経済連携強化の動きから取り残されることを懸念し、成長戦略として米国、日本等の先進国ともFTA交渉を開始している³⁸。

(4) オーストラリア

旧宗主国である英国がECに加盟した後、オーストラリアは輸出先を米国、アジア、中東等に求め、保護主義的な政策から貿易自由化政策へと転換した。GATT体制の下、多国間貿易交渉を優先していたが、WTO交渉の停滞を受けてFTAを推進することとなった。オーストラリアは輸出補助金を交付しない農産物輸出国とケアンズ・グループを形成し、徹底した関税撤廃を追求してきたが、実益が確保される場合には現実的な譲歩も行っている。2005年に発効した米豪FTAでは、乳製品については追加関税枠の設定にとどまり、牛肉は長期間の関税撤廃期間とセーフガードが措置された。しかしながら、発効後の輸出が必ずしも無税枠に制約されていない状況からすると、自由化に近い実益があったと考えられる³⁹。ただし、砂糖については全くアクセス改善が行われなかった⁴⁰。農業交渉で難航していた日豪EPAは、2014年に大筋合意に至るが、主要なアクセス改善は牛肉とチーズであり、他の重要品目は除外された⁴¹。それでもなお、牛肉輸出では、TPPが発効するまでの間は競合する米国よりも優位な立場となることができた。TPP交渉には、2008年に参加し、米国との関係では砂糖や乳製品のアクセス改善を追求した。

(5) 途上国グループ

途上国は農業が主要産業であるにもかかわらず、農産物の輸入国となっている。農業の発展や食料の安定供給の観点から、先進国に輸出補助削減や輸出アクセスの改善を求めている。また、特別待遇を求めて米国の戦略と対立している⁴²。

³⁶ 清水徹朗「EUの農業政策と貿易政策」『農林金融』第60巻第6号(2000.6) 6頁・7頁

³⁷ 平澤明彦「EU共通農業政策(CAP)の2013年改革」『農林金融』第67巻第9号(2014.9) 36頁・49頁

³⁸ 伊藤白「EUのFTA政策」『調査と情報』第793号(2013.6.21) 4頁・7頁

³⁹ 近年牛肉生産が減少した米国向けの輸出が急増し、2015年には無税枠を意識した動きがあるとされる。

⁴⁰ 玉井哲也「オーストラリアの貿易戦略とその動向について」早稲田大学日米研究機構ホームページ(2012.3)
<http://www.kikou.waseda.ac.jp/wojuss/achievements/report/pdf/report_1/a4-1.pdf>(平 27. 12. 18 最終アクセス)

⁴¹ 清水徹朗「日豪EPA大筋合意とTPP交渉の行方」『農中総研 調査と情報』第43号(2014.7) 4頁

⁴² 前掲注8 56頁

5. TPP交渉の大筋合意

(1) 農業分野の概要

平成 25 (2013) 年 7 月に我が国が参加した TPP 交渉は、平成 27 (2015) 年 10 月 5 日、米国アトランタにおける TPP 閣僚会合において、大筋合意された。農林水産物については、2,328 品目のうち 1,885 品目 (81%) の関税が撤廃され、過去に一度も撤廃されたことのない 834 品目のうち 395 品目は TPP で初めて撤廃されることとなった。農業分野の米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物の重要 5 品目⁴³については、①米については、米国、豪州に SBS⁴⁴方式の国別枠を設定、②小麦・大麦については、国別枠や TPP 枠を新設しマークアップ⁴⁵を削減、③甘味資源作物については、加糖調製品に TPP 枠を設定、④牛肉については、現行 38.5%の関税を 16 年かけて段階的に 9%に削減、豚肉については、現行 4.3%の従価税と 482 円/kg の従量税を 10 年かけてそれぞれ 0%と 50 円/kg に引下げ、⑤乳製品については、脱脂粉乳・バターに TPP 枠を設定という結果となった (図表 2)。

図表 2 TPP大筋合意の概要 (農業分野重要 5 品目)

<p><米及び米粉等></p> <ul style="list-style-type: none">・現行の国家貿易制度を維持するとともに、枠外税率 (米の場合 341 円/kg) を維持した上で、米国、豪州に SBS 方式の国別枠を設定。(国別枠は、米と米粉等の国貿易品目を対象として一体的に運用。) <p><小麦></p> <ul style="list-style-type: none">・現行の国家貿易を維持するとともに、枠外税率 (55 円/kg) を維持。・既存の WTO 枠に加え、米国、豪州、カナダに国別枠を新設 (国家貿易・SBS 方式)。新設枠の数量は、7 年目まで拡大。・既存の WTO 枠内の輸入差益 (マークアップ) を 9 年目までに 45% 削減し、新設する国別枠内のマークアップも同じ水準に設定。新設する国別枠内に限り、主要 5 銘柄以外の小麦を輸入する場合にはマークアップを 9 年目までに 50% 削減した水準に設定。 <p><砂糖></p> <p>①粗糖・精製糖</p> <ul style="list-style-type: none">・基本的枠組みは維持しつつ、要望のあった高糖度原料糖について無税+調整金削減。・新商品開発用の試験輸入に限定して、既存の枠組みを活用した無税・無調整金での輸入 (粗糖・精製糖で 500 トン) を認める <p>②加糖調整品</p> <ul style="list-style-type: none">・品目毎に関税割当を設定し、輸入量をきめ細かく管理。・砂糖含有率が高く砂糖との競合がより大きい品目については、枠の数量を抑えるとともに、枠内税率を一定程度維持。 <p><牛肉></p> <ul style="list-style-type: none">・最終税率を 9% とし、関税撤廃を回避 (米国等の近年の FTA では類例を見ない「関税撤廃の例外」を獲得)。・16 年目までという長期の関税削減期間を確保。・関税削減期間中は、輸入急増に対するセーフガードを確保。 <p><豚肉></p> <ul style="list-style-type: none">・10 年目までという長期の関税削減期間を確保。(従量税は近年の平均課税額 23 円/kg の約 2 倍 (50 円/kg) に引下げ、従価税 (4.3%) は撤廃)。・差額関税制度を維持するとともに、分岐点価格 (524 円/kg) を維持。・関税削減期間中は、輸入急増に対するセーフガードを確保。 <p><乳製品></p> <p>①脱脂粉乳・バター</p> <ul style="list-style-type: none">・脱脂粉乳、バターについて関税削減・撤廃は行わず、TPP 枠を設定。・枠数量は、最近の追加輸入枠の範囲内。 <p>②チーズ</p> <ul style="list-style-type: none">・日本人の嗜好に合うモッツアレラ、カマンベール、プロセスチーズ等の関税を維持。・主に原材料として使われるチェダー、ゴーダ等の熟成チーズやクリームチーズ等は関税撤廃するものの、長い経過期間 (16 年目までの関税撤廃期間) を確保。・国産チェダー、ゴーダ等の主な仕向け先であるプロセスチーズ原料用チーズについて、現行の抱合わせ制度を維持することで、国産チーズに対する急激な需要減少を回避。

(出所) 農林水産省資料より筆者作成

⁴³ 平成 25 (2013) 年 4 月の TPP 交渉参加に関する衆参農林水産委員会決議において、重要 5 品目については、「除外又は再協議の対象とすること。十年を超える期間をかけた段階的な関税撤廃も含め認めないこと。」とされた。

⁴⁴ 輸入業者と国内実需者がペアで入札する方式

⁴⁵ 国家貿易における売買差額であり、輸入品の管理経費等に充てられる。

(2) 影響分析

農林水産省は、TPP交渉の大筋合意を受けて、その品目毎の影響分析について公表している。その概要は以下のとおりであるが、影響は総じて限定的とし、牛肉や豚肉などは、長期的に価格下落の懸念があるとしている（図表3）。

図表3 品目毎の農林水産物への影響について（重要5品目）

影響	品目例	対応方向等
国家貿易以外の輸入の増大は見込み難しい	米	国別枠により輸入米の数量が拡大することで、国内の米の流通量が増加することになれば、国産米全体の価格水準が下落することも懸念されることから、備蓄運営による外国産米の主食用米生産に対する影響の食い止めの検討や、更なる競争力の強化が必要。
内麦優先の国家貿易運用により輸入の増大は見込み難しい	小麦	マークアップの削減に伴い、輸入麦の価格の下落が国産小麦の販売価格に影響を及ぼすことも懸念されることから、国内産品の安定供給が図られるための環境整備の検討や、更なる競争力の強化が必要。
	大麦	マークアップの削減に伴い、輸入麦の価格の下落が国産大麦の販売価格に影響を及ぼすことも懸念されることから、国内産品の安定供給が図られるための環境整備の検討や、更なる競争力の強化が必要。
てん菜、さとうきびの生産に特段の影響は見込み難しいが、加糖調整品の流入の懸念	砂糖	安価な加糖調整品の流入により、糖価調整制度の安定運営に支障が生ずることも懸念されることから、国内産品の安定供給が図られるための環境整備の検討や、更なる競争力の強化が必要。
当面、輸入の急増は見込み難しいが、長期的には、関税引下げの影響の懸念	牛肉	長期的には、米国・豪州等からの輸入牛肉と競合する乳用種を中心に国内産牛肉全体の価格の下落も懸念される。このため、国内の肉用牛生産について、規模拡大等による生産コストの削減や品質向上など国産の優位性の確保等の体質強化対策に加え、経営の継続・発展のための環境整備を検討することが必要。
	豚肉	長期的には、従量税の引下げに伴って、低価格部位の一部がコンビネーションによらず輸入される可能性が否定できず、国内産豚肉の価格の下落も懸念される。このため、国内の養豚について、規模拡大等による生産コストの削減や品質向上など国産の優位性の確保等の体質強化対策に加え、経営の継続・発展のための環境整備を検討することが必要。
	乳製品	長期的には、競合する国内産の脱脂粉乳・チーズの価格下落等が生じることにより、加工原料乳の乳価の下落も懸念される。このため、国内の酪農について、規模拡大等による生産コストの削減や品質向上など国産の優位性の確保等の体質強化対策に加え、経営の継続・発展のための環境整備を検討することが必要。

（出所）農林水産省資料より筆者作成

6. これまでの自由化と国内対策

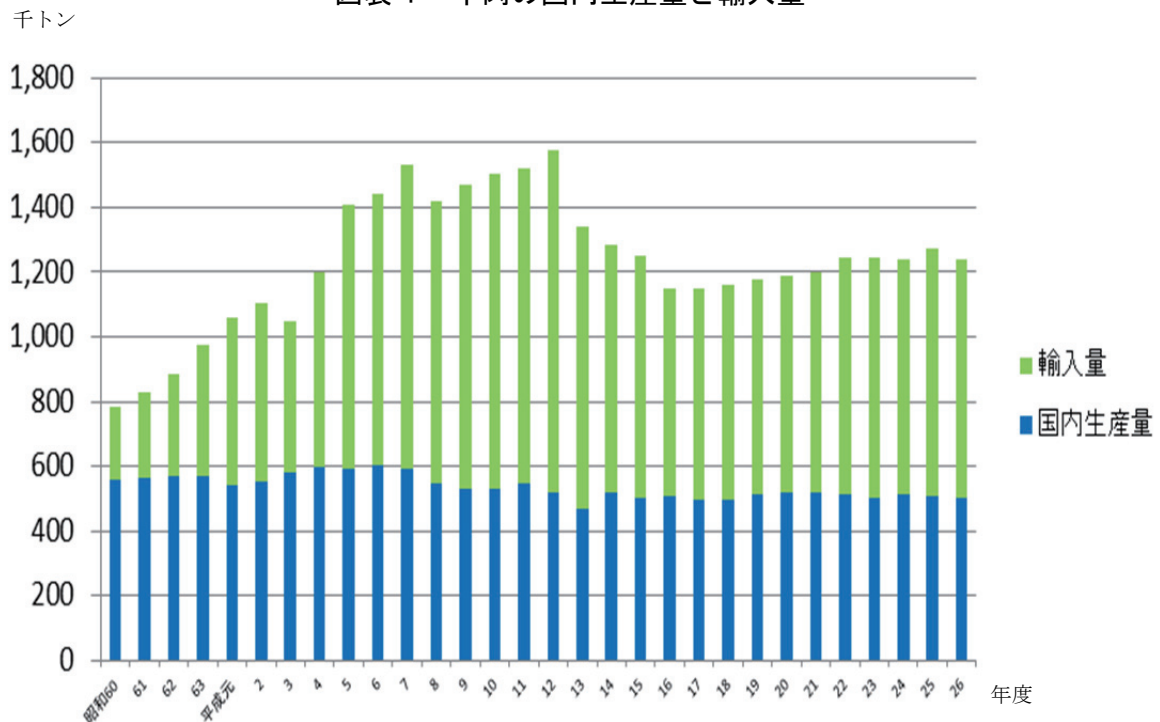
(1) 牛肉

これまでの輸入自由化への対応はどのようなものであったのだろうか。平成3（1991）年から牛肉の輸入が自由化されたが、その影響で肉用子牛価格の低下が見込まれたため、自由化に先立って昭和63（1988）年に肉用子牛生産安定等特別措置法（昭和63年法律第98号）が制定され、子牛価格が下落した場合には、生産者に補給金が交付される制度が措置された。また、自由化決定後に、牛肉価格の下落や飼料価格の急騰で肥育農業者の収益が悪化した場合に補填金が支払われる、現在は「新マルキン」と称される肉用牛肥育経営安定対策が措置された。こうした対策が畜産経営者に安心して経営できる環境を提供し、経営者の意欲を支えた側面が指摘されている⁴⁶。自由化により、輸入牛肉が急増し、平成12（2000）年には自由化前の約2倍にまで増加した。国内生産量は、ピークの60万トンから

⁴⁶ 榎原弘志「自由化20年、牛飼いの胸をよぎる不安 成功モデルにほころび、政策不備も」日経ビジネスオンライン（2011.3）〈<http://business.nikkeibp.co.jp/article/topics/20110225/218600/?rt=ocnt>〉（平成27.12.18最終アクセス）

は減少しているが、国内対策やバブル景気による需要増もあったため、生産量は一定水準を維持し、おおむね 50 万トンで推移してきた。ウルグアイ・ラウンド合意を受けて関税率が引き下げられた（50%から 38.5%へ）が、生産量は維持された⁴⁷（図表 4）。

図表 4 牛肉の国内生産量と輸入量



（出所）農林水産省「食料需給表」より筆者作成

（2）かんきつ

生鮮オレンジは平成 3（1991）年から輸入が自由化された。国内生果の生産量の抑制と高品質化等の構造改革を推進するため、かんきつの廃園・優良品目への更新等による生産調整、果汁工場の設備廃棄や高度化、需要拡大のための消費者啓発等の対策が講じられた。かんきつ生果の需要は、自由化前の昭和 50 年代から減少傾向にあったため、自由化のみの生産量への影響は明らかでないが、近年は 90 万トン前後⁴⁸で横ばいとなっている。果汁については、輸入量が急増し、消費量が大幅に増加する中で、国産果汁の生産量は大幅に減少した。価格については、生果は、国内需要の変化に見合った生産体制への移行が一定程度行われたため、大きな影響は回避されたと考えられる。ただし、国産果汁の生産量が大幅に減少したため、生果の加工仕向けによる需給調整機能が低下し、生果の価格形成に影

⁴⁷ 平田郁人「肉用牛の生産基盤の動向と強化に向けた取組」『農林金融』第 68 巻第 11 号（2015. 11）35 頁 36 頁

⁴⁸ 自由化直前（平成 2（1990）年）の生産量は 165 万トンに対し、平成 25（2013）年の生産量は 90 万トンと 45%減少している。ただし、昭和 50（1975）年の生産量は 367 万トンであり、平成 2 年までに 56%減少していた。

響を与えたと考えられる⁴⁹。

(3) ウルグアイ・ラウンド対策

ウルグアイ・ラウンド合意により米についてのミニマム・アクセスの受入れ、輸入制限品目の関税化等が行われることを受け、政府は平成6（1994）年10月、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱を決定し、①農業構造・農業経営、②農業生産、③農山村地域に関する目標を掲げ総事業費6兆円のウルグアイ・ラウンド関連対策を実施することとされた。「6兆円という金額が先行した」、「農業の体質強化と直接関係のない事業が多数実施された」とのマスコミ批判⁵⁰を受けて、農林水産省は、平成12（2000）年に中間評価を行っている。しかしながら、評価基準となる定量的な目標が対策の開始の時点でほとんど定められておらず、評価に当たって事後的に設定されている。農業構造・農業経営については、事業工期の短縮や担い手の稲作労働時間の短縮に効果が上がったが、担い手への農地集約の目標は半分も達成されなかったとしている。農業生産については、水稻の乾燥調製コストの削減や家畜ふん尿のたい肥化処理期間の短縮の効果が上がったとしている。農山村地域については、污水处理施設整備による生活環境改善の効果が上がったとしている。対策の開始以降、マクロ的動向として、認定農業者数及び新規就農者数の増加、平均経営規模の拡大傾向、単位面積当たりの労働時間の縮小などが見られるが、こうしたマクロ的動向と個別施策の関係を分析する手法が確立されていないことや、事業メニューが一般施策と同じものが多いことから、ウルグアイ・ラウンド関連対策のみの効果を取り出すことは困難としている⁵¹。本来であれば、ウルグアイ・ラウンド合意による影響緩和という目標に対して事業効果があったかどうかの分析が最も求められた点ではなかったか。

7. TPP関連対策

TPP交渉の大筋合意を受けて、政府のTPP対策総合本部は平成27（2015）年11月25日に「総合的なTPP関連政策大綱」（以下「政策大綱」という。）を決定した。政策大綱は、TPPの効果を経済再生や地方創生に結び付けるために必要な施策と、国民の不安を払拭する政策の目標を明らかにするものとされる。農林水産分野の施策展開としては、いわゆる攻めとして「攻めの農林水産業への転換」と、いわゆる守りとして「経営安定・安定供給のための備え」の二本柱となっている。

「攻めの農林水産業への転換」については、農林水産物・食品の輸出額1兆円の前倒し達成を目標として掲げ、経営感覚の優れた担い手の育成、産地イノベーションの促進、畜産・酪農の収益力強化、輸出等需要フロンティアの開拓等の施策となっている。「経営安定・安定供給のための備え」としては、米は政府備蓄米の運用による輸入増の影響遮断、牛肉・豚肉は経営安定対策の充実と法制化、乳製品は生クリーム等の加工原料乳生産者補給金制度の対象化、砂糖は加糖調整品の調整金徴収等の施策となっている（図表5）。これらは、

⁴⁹ 農林水産省「過去に行われた輸入自由化等の影響評価」（平成19年）

⁵⁰ 財政制度審議会財政制度分科会資料「UR対策に対して行われた指摘」（平27.11.4）

⁵¹ 農林水産省「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策の中間評価」（平成12年）

農林水産業・地域の活力創造プラン⁵²（以下「活力創造プラン」という。）で示される強い農林水産業を実現するための取組や既存の経営安定対策を充実するものではあるが、既存施策の方向性を大きく変えるものではない。

食の安全・安心に関し、原料原産地表示の拡大検討等のリスクコミュニケーション推進を図ることとされている。また、これまで国内対策の財源とされてきた麦のマークアップや牛肉の関税が削減されることを踏まえ、農林水産分野の対策の財源について毎年の予算編成過程において政府で責任を持って確保することとされている。農林水産業の成長産業化を一層進めるために必要な戦略については、平成 28 年秋を目処に政策の具体的内容を詰めることとされている。バラマキと批判を受けたウルグアイ・ラウンド関連対策の反省もあり、定量的な成果目標を設定し進捗管理を行うとともに、不断の点検・見直しを行うこととされている。

図表 5 総合的な T P P 関連政策大綱概要（農林水産業関係部分）

<p>1. 攻めの農林水産業への転換(体質強化対策)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○次世代を担う経営感覚に優れた担い手の育成 ○国際競争力のある産地イノベーションの促進 ○畜産・酪農収益力強化総合プロジェクトの推進 ○高品質な我が国農林水産物の輸出等需要フロンティアの開拓 ○合板・製材の国際競争力の強化 ○持続可能な収益性の高い操業体制への転換 ○消費者との連携強化、規制改革・税制改革 <p>2. 経営安定・安定供給のための備え(重要5品目関連)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○米(政府備蓄米の運営見直し) ○麦(経営所得安定対策の着実な実施) ○牛肉・豚肉、乳製品(畜産・酪農の経営安定充実) ○甘味資源作物(加糖調整品を調整金の対象)
--

(出所) 農林水産省資料より筆者作成

8. 今後の農業政策

安倍内閣は発足直後の平成 25 年 1 月に円高・デフレを脱却し、強い経済を取り戻すため日本経済再生本部を立ち上げ、成長戦略を検討するため、その下に産業競争力会議を置いた。産業競争力会議の初回会合の議論を受け、安倍総理は日本経済再生本部において、当面の政策対応を指示し、その中で、「経済連携の推進」とともに、「攻めの農業政策の推進」を指示している。T P P 交渉参加表明（平成 25 年 3 月 15 日）を行う前に開催された産業競争力会議の T P P 交渉参加についての議論では、「T P P に参加するか否かの問題以前に農業の改革が不可欠」、「T P P 参加を期して守りの農業から攻めの農業への転換を決意す

⁵² 平成 25 年 12 月農林水産業・地域の活力創造本部決定（平成 26 年 6 月改定）

べし」との意見が民間議員から出されている。これらの動きを受けて、同年5月、農林水産業の多面的機能を発揮させるための地域政策と合わせ、攻めの農業政策を検討するため、農林水産業・地域の活力創造本部が内閣に設置された。同本部がまとめた活力創造プランに基づき、農地中間管理機構の創設、農協・農業委員会改革等が進められるとともに、同プランを踏まえ、27年3月に基本計画が改定されている。TPPと攻めの農業は当初から成長戦略の枠組みにそれぞれ位置付けられて推進されてきたのである。

一連の農政改革が行われてきたが、組織体制や仕組みが整備された段階であり、関係者の取組により効果が生じるのはこれからである。農地中間管理機構が期待された効果を当初の段階では発揮できていないなど、攻めの農林水産業を実現するための課題が残されている。また、大筋合意には食の安全に関わる制度変更が必要となる事項は含まれていないとされるが、食品の選択肢が広がる一方、国産農産物の品質や安全性に対する国民の評価は高く、国内農業が果たすべき役割は大きい。さらに、活力創造プランが強い農林水産業と併せてもう一つの柱として掲げた農林水産業の多面的機能を維持していくことも極めて重要である。政府は、政策大綱で、施策の不断の見直しを行うとともに、農林水産業の成長産業化のための具体的な政策を平成28年秋を目途に検討するとしており、生産者、消費者、地域など関係者の声を聞き、国内農業者が厳しい条件の中でも意欲を持って取り組めば安定して経営を継続でき、日本の食と地域を支える重要な役割を担っていけるような施策を、政府がまとめていくことが求められる。

成長産業化の中で、特に期待されるのは、TPPを我が国の農業にとって発展のための新たな機会の出現ととらえ、積極的に活用していくことである。人口減少社会である我が国にとっては、海外市場への進出は需要フロンティアの拡大を意味する。平成26(2014)年のTPP交渉参加国への農林水産物・食品の輸出額は1,696億円であり、世界全体に対する輸出額6,117億円の約3割を占める。牛肉、水産物、米等の輸出拡大における重要品目は全て関税撤廃されることとなっており、政府は平成25年に策定した農林水産物・食品の国別・品目別輸出戦略に従って、一層の輸出拡大を図っていくことが期待される。TPPは、大筋合意に至った段階であるが、既に韓国やインドネシアが参加意向を表明しているなど、その範囲拡大が想定されること、アジア諸国の経済成長により高品質な農林水産物・食品の需要増が見込まれることなどから、我が国の農産物・食品が競争力を発揮できる市場が飛躍的に拡大することを想定すべきであり、官民一体となった戦略的な取組が求められる。また、TPPや今後の経済連携によって生み出される巨大な経済圏は、単に農産物・食品の輸出市場としてとらえたのでは不十分であり、サービス貿易、投資、人の移動等が自由化され、事業に関するルールが共通化されて国境を越えた自由な事業活動が行える広大な領域と考えるべきである。その中では国際的な事業構造が急速に再編される可能性があり、農林水産・食品分野についても、生産から製造・加工、流通、消費に至る各段階で最適に組み合わせて最大の付加価値を生み出すグローバル・フードバリューチェーンの構築が見込まれる。

9. おわりに

戦後、我が国は国際社会に復帰してGATTに加盟し、安定した国際貿易体制の下で経済発展を遂げてきた。自由貿易のメリットを大いに享受してきた我が国が、農産物貿易だけを除外して国際社会で生きていくことはできないだろう。TPP交渉の大筋合意により、我が国の関税撤廃率は全体で95%となり、大いに自由化が進展した。一方で、GATT・WTO体制においても、農業分野は、工業分野と同列に自由化が進められたわけではなく、例外的な扱いから始まり、段階を追って自由化が進められてきた。今回の大筋合意でも、農林水産物の関税撤廃率は、他の11ヶ国平均が98.5%であるのに対し、我が国は81%にとどまっている。農産物輸出大国である米国であっても、砂糖のように国内保護の姿勢を変えようとしなかった品目もある。今回の合意内容について、立場により受け止めは大変厳しいものから事業拡大の機会まで様々あると思われるが、いずれ自由化という大きな流れによる環境変化には対応していくことが求められる。これまでを振り返ると、旧基本法農政では、時間的余裕を設けながら競争力強化を狙ったものの、実際の自由化は、想定を超える速さで進展した。新基本法農政では、農業の多面的機能や食料安全保障を世界共通の認識にすべきと主張しているが、利害対立の中でWTO農業交渉が停滞し、それ以前の状況である。国際貿易規律や産業構造に変化があったとしても、日本の食と地域を守るという究極の目標が揺らぐことはなく、そこに向けて農業政策は展開されなければならない。その際、国際動向を的確に把握し、国際的態度と国内農業政策を連動させ、国際貿易ルールに柔軟に対応しつつ、我が国の最大利益を追求していく戦略が必要とされる。

【参考文献】

- 松井一彦「WTOドーハ・ラウンドの意義と課題」『立法と調査』No. 266 (2007. 4)
- 筑紫勝麿『ウルグアイ・ラウンドGATTからWTOへ』(日本関税協会 平成16年)
- 「WTOドーハ・ラウンド交渉～自由貿易体制の共通インフラ強化～(外務省)」
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol5/>>(平27.12.18最終アクセス)
- 勝又健太郎「米国の農業政策の変遷とその背景」『農林水産研究所レビュー』No. 52(2013. 3)
- 手塚眞「米国農業政策と直接支払いの廃止」『東京経大会誌(経済学)』No. 285 (2015. 2)
- 遠藤保雄『戦後国際農業交渉の史的考察－関税交渉から農政改革交渉への展開と社会経済的意義－』(お茶の水書房 平成16年)

(ささぐち ゆうじ)