

# TPP協定と将来の我が国の農林水産業

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

本 間 正 義

## ■要 旨■

---

TPP合意による農産物の関税削減・撤廃は十分緩やかであり日本農業に大きな打撃を与えることはない。しかし、今後の日本農業は国境措置にたよらず、グローバル化と統合的な構造に転換しなければならない。そのために20年後30年後を見据えた改革が必要であり、食料基地農業、オランダ型農業、サービス農業といった様々なビジネスモデルを構築することが望ましい。一方、農業政策は生産資源、特に農地を経営経済的視点で見直し、その効率的利用にむけた制度設計が求められる。

---

### 1. はじめに

TPP（環太平洋連携協定）が大筋で合意した。TPPは投資や金融など新たなグローバル化にむけたルール・制度作りを目指す協定であり、合意に至ったことは日本経済全体にとって大きな意義を持つ。一方、国内では農産物の関税削減・撤廃による国内農業への影響が懸念された。特に、重要5品目を例外として対象からはずすことを求めている。

しかし、合意した内容をみれば、コメは新たな市場アクセスの設定はあるものの、関税削減は一切なく、他の品目も関税削減は10年から20年程度かけて緩やかに削減するもので大きな影響はあるまい。また、為替レートが円高であった2年前に、日本はすでに海外農産物が今日の価格の3割安で輸入されていた経験を持っている。

当初のTPPの目標からすれば、日本は重要5品目を含め大幅な譲歩を勝ち取ったとみえるかもしれないが、その分ハンディを負っていると認識すべきである。すなわち他の参加国に比べ自由化率が低く、今後再交渉等を通じて厳しい要求がつけつけられることを想定しておくべきであろう。また、日EUのFTA交渉等でも農産物の関税削減・撤廃は課題となり、TPPで守られたものが永久的に確保されるわけではない。

日本農業が果たすべき改革は、グローバル化した経済と統合的な構造に転換することである。国境措置に依存した国内農業の保護は止めて、国内農業を助成す

る必要がある場合は貿易に影響しない国内対策で行うべきである。本来、ガット・ウルグアイラウンドの決着で国境措置のオール関税化とその削減が決まった時点で舵をきるべきであった。今、TPPを契機にこの点を確認し、新たな日本農業の構築を目指さなくてはならない。

安倍政権は「攻めの農業」の展開を打ち出し、TPPをチャンスとして日本農業の改革を図ろうとしている。それは、短期的な課題ではなく、20年後30年後の日本農業の在るべき姿を描くことである。以下では、TPPの大筋合意の評価と、それに照らして日本の農業の将来像をどう描けばいいのか、またその実現のために政府はどのような政策転換を図るべきかを論じてみたい。

## 2. TPP大筋合意をどうみるか

TPP合意で、農林水産物は2,328品目のうち1,885品目の関税が撤廃され、農林水産物の関税撤廃率は81%となる。ちなみに他の11か国平均の農林水産物の関税撤廃率は98.5%で、他国より開放度が明らかに低い。重要5品目で言えば、586品目中174品目の関税をいずれ撤廃することとしており、撤廃率は29.7%である。

重要5品目以外の関税削減・撤廃では、例えば、オレンジ(生果)の夏期16%、冬期32%の関税がそれぞれ6年目、8年目に撤廃され、ぶどうは夏期17%、冬期7.8%が即時撤廃される。鶏肉は11.9%(骨なし)、8.5%(骨付き)が11年目に撤廃され、天然はちみつの25.5%は8年目に撤廃される。

こうした関税削減ないし撤廃は大きな打撃を国内生産者に与えるとする向きもあるが、そうであろうか。輸入農産物の20~30%程度の価格変動はこれまでも経験してきた。現在1ドル120円の為替レートは2年ほど前には80円であった。現在の価格の3割安の輸入農産物とはすでに戦ってきたことになる。ただし、為替レートの変動や海外市場での価格変化がそのまま国内市場に反映されるわけではない。輸入業者間の競争が不完全であれば、海外価格の変動がそのまま国内市場に反映するとは限らない。

交渉で関心の集まった重要5品目の農産物についての合意内容とその評価を述べてみよう。コメは国家貿易を維持し、関税を変更することなくTPPアクセス枠の設置で決着した。国別枠を設け米国に7万t、豪州に8,400tまでに拡大するが、同量の国内産米を備蓄用に政府が買い上げて市場から隔離するので、価格には影響しない。しかし、一定期間備蓄した後、安価で放出する方針なので、国民が負担する財政支出は増加する。

小麦・大麦も国家貿易を維持し、小麦はWTO（世界貿易機関）の農業協定で約束した574万tの枠に加え、米国、豪州、カナダに計25.3万tの国別枠を新設する。大麦も136.9万tのWTO枠に加え、6.5万tのTPP枠を設ける。政府が輸入に際し徴収する差益（マークアップ）を小麦・大麦ともに45%削減する。この程度の変化が国内生産に大きな影響を及ぼすことはないと思われる。

牛肉・豚肉のうち、牛肉は現行38.5%の関税を16年目に9%まで削減。豚肉は差額関税制度を維持するが、現行482円/kgの従量税を10年目までに50円/kgへ削減。分岐点価格（524円/kg）を上回る現行4.3%の従価税は撤廃。牛肉・豚肉ともに輸入急増に対し、関税を一定水準に戻すセーフガードを設ける。

重要5品目の中では牛肉・豚肉の関税削減幅が大きく見えるかもしれない。しかし、牛肉は15年間かけて関税を削減するのであり、初年度は11%削減されるが、平均すれば年率2%のコストダウンで関税削減に対抗できる。また、日本の牛肉に競争力があることは、1991年に自由化された際にも和牛生産が減少しなかったことで証明済である。

豚肉はモモや肩肉などハム・ソーセージの原料となる安い部位をヒレ、ロースといった高価格部位と併せてセットで輸入されることが多い。それにより平均単価を分岐点価格に近づければ、低率の関税ですむ。このような手法はコンビネーション輸入と呼ばれるが、これを関税当局が容認する限り、従量税を払って安い部位を大量に輸入する業者が出てくるとは考えにくい。

乳製品については、バターと脱脂粉乳は国家貿易制度の下で農畜産業振興機構が一次枠を輸入し、それを超える2次関税は高率のまま維持するが、生乳換算で7万tのTPP枠を設定する。この7万という数字は2014年度に農畜産業振興機構がバター不足でWTO枠に追加して輸入した18.8万tの4割に満たないゆえ、国内農業に影響はない。なお、このTPP枠は民間貿易による輸入とされている。

重要品目の5番目は甘味資源作物の砂糖・でん粉であるが、現行の糖価調整制度を維持し、精製糖の関税・調整金は変えず、高糖度の原料糖についてのみ関税は無税とし調整金を削減する。でん粉はWTO枠内でTPP枠を増やし、少量のTPP国別無税枠を設定する。これらが国内生産に打撃を与える恐れはない。

このように、TPPにおける重要5品目の市場開放は極めて限定的であり、国内農業への影響はさほど大きなものとはなるまい。しかし、日本の農産物の開放度が他のTPP参加国に比べて低いことに留意しておく必要がある。交渉で日本の事情が理解されたというよりは、大筋合意を得るための政治決着にすぎず、日本市場開放への第二、第三ラウンドがあるとみるべきであろう。

今回の交渉でコメについては例外を認めさせた。しかし、この決着は果たして日本の水田農業にとってよかったのであろうか。日本農業の中でも稲作の構造改革が最も遅れている。農地の集積をはじめ様々な取り組みがなされているが、それらを加速しゴールを可視化するためにもTPPを活用する方法があったはずである。米国の乗用車の関税撤廃には25年かけ、トラックには30年かけるという。ならば、なぜ日本のコメの関税を同様に25ないし30年かけて撤廃すると提案できなかったのか。これだけの時間をかければ稲作の構造は十分変革できる。将来の日本の稲作の姿を描き、そこに至る工程表を掲げ、実行可能な改革への道を歩む折角のチャンスを日本は逃した。

### 3. 将来の日本農業のあるべき姿

TPPを契機に日本農業はグローバル化と統合的な構造に転換していかなければならない。それはとりもなおさず比較優位の追求に他ならない。比較優位というと、農業か工業かといった二分法の議論に陥りがちであるが、今日では同じ産業内でも輸入もすれば輸出もするのが普通にみられる現象である。いわゆる産業内貿易であるが、さらには同じ品目でさえ輸入もあれば輸出もある。自動車はもちろんのこと、農産物でも加工品だけでなく、多くの品目で輸入と輸出の双方で取引されている。

要は差別化した商品の開発と市場の開拓である。比較優位は国内の相対価格が海外と異なれば、相対的に安い品目の生産を増やし輸出すればいい。さらに差別化に成功すれば新たな市場を創造することになり、付加価値がつく。したがって、農業成長を図るには、規模拡大等でコストダウンを実現し、より低い相対価格で比較優位を追求するか、差別化ないし新商品の開発で独自の付加価値を付けていくかかの戦略をとることになる。

コストダウンが必要なのは稲作である。日本のコメの品質の良さは海外でも認められているが、内外価格差がまだ大きい。しかし、農地の集積と集約で生産費はまだまだ下げることができる。農地の集積は担い手に農地を集めることであるが、分散錯圃をなくし、農地の集約化を図ることが課題である。今日100haや200haを耕作する農家はめずらしくない。しかし、その農地は分断されていたり、区画が一様でなかったりで、生産効率が悪い。こうした分散錯圃をなくすことが稲作の生産性を上げる条件である。

日本のすべての水田で規模拡大を実現することは困難であり、またその必要もない。しかし、世界のマーケットを見渡したとき、コメは日本にとって最も輸出

可能性の高い農産物である。アジアだけでなく、コメは世界中で食されている。ジャポニカ米だけでなく、将来的には長粒種のコメ生産をも視野に入れて日本の稲作を考えれば、コメ輸出を可能にする大規模経営を中心とする水田地帯を構築することが望ましい。これを食料基地農業と呼んでおこう。

一方で、野菜をはじめとする園芸農産物では、IT等を活用したハイテク農業が急速に発展している。温度管理はもちろんのこと、水分や養分、肥料などの制御に情報通信技術が駆使されており、生産の効率化が図られている。こうしたオランダ型農業は国土の狭い日本では期待も大きい。オランダ型農業の推進のためにはワーヘニンゲンで展開するフードバレーも参考になる。半径 30km の地域に 1,500 社近い企業が、研究開発から生産、加工、ベンチャー、情報発信などの集積を活用して食と農の総合ビジネスを展開している。

日本でもフードバレー構想は各地にあるものの、その実現にはまだ遠い。日本は行政だけでなく、産業自体が縦割りになっており、相互関連のビジネス展開が少ない。フードバレーの実現のためには、農業だけでなく、食品・流通産業が互いに協力補完しあってイノベーションを起こすクラスターを形成する必要がある。地域の資源を有効に活用し、産業集積を実現していくためには、研究開発と企業が融合し有機的な結合体として取り組まなければならない。日本の各地で地域農業に応じて、ミルクバレーやビーフバレー、あるいは和食バレーといった産業集積地を形成することが望まれる。

日本農業がその魅力を発揮する第三の道は、サービス産業としての農業の活用である。農業は生産物だけでなく、生産過程も商品になる産業である。すなわち、農作業が売れる。実際、市民農園など趣味でお金をかけて農業体験をしている都市住民は多い。さらには、より美味しい農産物を作るために講師を招いたり、農業セミナーに参加したりしている。こうしたサービスを組織化して、体験農場や教育農場を開設している農業者もいる。

これは農産物の生産だけでなく、その加工についてもあてはまる。美味しい漬物の作り方、美味しいジャムの作り方等々、農業者が持つノウハウを活用することが売りになる。これは中山間地農業が生き残る一つの方法でもあろう。単独の事業を展開するのではなく、集落間のネットワークを構築し、周遊で農業体験や農業教育・講習を受けられる連携体制をつくれればなおいい。農業の魅力をもっと発信していくこと自体が、新たなビジネスを生む。

#### 4. 政府の取るべき政策課題

TPP大筋合意を受け、政府は「総合的なTPP関連政策大綱」を決めた。また、これに先立ち、自民党はTPP農業対策として「農政新時代」を打ち出した。いずれも短期的措置には言及しているものの、そこから日本農業の長期ビジョンを見出すことはできない。

TPPへの参加は農業も含めグローバル化に日本経済の舵を切ったことを意味する。これまでの延長で農業を語ることはできない。幸い、TPPの下で関税削減・撤廃には時間をかけることができる。その間どのように日本農業を変えていくのか、20年後30年後の日本農業のあるべき姿を描き、そのために必要な政策を打ち出すべきである。

要は、農業者の能力を十分発揮できる環境を整えることであり、かつ農業への参入・退出を自由に行える制度をつくることである。そのためには、農業経営で用いる土地、資本、労働といった生産資源の流動性を高める必要がある。

根本的な見直しをしなければならないのは、農地制度である。現在の農地法の体系は戦後の農地改革の成果を守る視点のみで作られており、農地を経営資源としてとらえていない。すなわち、農地法は今の農地所有者の権利を守ることに主眼が置かれており、経済経営的視点が欠けている。

農地法による制約といえば株式会社の農地取得問題に歪曲される傾向があるが、そうした規制緩和の視点だけでなく、あらゆる点から農地の効率的利用を図る農地制度に転換する必要がある。農地を効率的に利用することに主眼を置けば、その所有者はだれであってもよい。将来的には農地を証券化することが望ましく、そのために必要な制度設計の議論を始めるべきである。

それはとりもなおさず、様々な形で農外から農業への参入を促し、能力の高い担い手が育っていくことにつながる。また、海外からの資本や人材の導入をも可能にする。農業を農家農村のものとしてではなく、国民全体の資源としての農地や地域を活用する産業としてとらえるべきであろう。

先に日本農業のあるべき姿として、食料基地農業、オランダ型農業、サービス農業を提示したが、その実現のためには、自由な発想で柔軟な活動を行う若者を呼び込まなければならない。農業に関心をもつ若者は多い。農業を新たな産業に脱皮させるには、若い世代の声に耳を傾け、大胆な制度改革の方向を打ち出す必要がある。農業にイノベーションをもたらすのは、彼ら若者なのだから。