

# 新春鼎談

## 農業・農政の未来を語る

— 中長期的視点に立った確かな日本農業をつくる指針と条件 —

平成 23 年 1 月 11 日（火）

- ・ 討論者 ○東京大学大学院 生源寺 眞一 教授  
○ 同 鈴木 宣弘 教授  
○日本放送協会 合瀬 宏毅 解説主幹（兼モデレーター）

### 次第

1	理事長挨拶	2
2	農業情勢の現状認識	3
1)	「あらためて農業・農政のあり方を考える」（生源寺教授）	3
2)	「TPP と日本の国益」（鈴木教授）	8
3	将来像を描き実現するには	13
1)	農業・農村の時間と農政の時間	18
2)	基本計画の変質	19
3)	「国民的合意」とその実現にむけて	21
4.	配布資料	
1)	「あらためて農業・農政のあり方を考える」（生源寺教授）	（配布資料 1・2）
2)	「TPP と日本の国益」（鈴木教授）	（配布資料 3）
3)	「長期的視点、バランス、連続性、の欠如」（鈴木教授）	（配布資料 4）
4)	「農政改革の流れ」（鈴木教授）	（配布資料 5）

\*本稿は、平成 23 年 1 月 11 日（火）に当研究所で行われた鼎談の講演記録です。

## 1 理事長挨拶（今尾）

○理事長 ただ今より「農業・農政の未来を語る－中長期的視点に立った確かな日本農業をつくる指針と条件－」と題して、生源寺先生、鈴木先生、合瀬先生によるご鼎談をお願いしたいと思います。簡単にご挨拶させていただきます。生源寺教授も鈴木教授も合瀬解説主幹も昔からの知り合いですが、こんな豪華な顔ぶれでギャラリーが非常に少なく恐縮ですが、私どもの研究所でぜひ新春の鼎談をお願いしようということで、向こう5年を見据えた「食料・農業・農村基本計画」を企画部長として取りまとめてこられたお二人、生源寺教授と鈴木教授ですが、我が国の農業政策の最先端で引っ張ってきていただいたとも言えるお二人だと思います。そしてマスコミの立場から長い間、日本農業の現場を見ながら農政のあり方を提言してこられた合瀬解説主幹の3名に、日本農業と農政の今と将来について思うところを、できるだけ制約なく述べていただくということで、大勢のギャラリーを集めずにさせていただきました。

中長期的な視点に立って日本農業をどうつくっていくかという指針なり、中長期的な日本農業のあり方のつくり上げていく条件は何なのかといったようなことをご教示いただければと思います。今さらながらということではありますけれども、このところご案内のとおり、経済連携をめぐるこれまでの取り組み経過を無視した国際交渉が急浮上しようとする今の状況は、中長期的な視点の日本農業の政策論議がなぜ定着しなかったかという反省も含めて、その必要性を改めて高めたと思っております。そしてそのうえで、貿易自由化と日本農業が健全に成長する条件の有無や内容についてご教示いただければ大変ありがたいと思っております。

生源寺先生と鈴木先生は直近の基本計画を担った時期が違いますので、ひょっとすると見解の相違も一部あるやに見受けられますけれども、日本農業の持続可能性の維持という点では必ずしも対立関係ではないと思っております。合瀬さんも企画部会の委員を務め、審議の事情をよくご存じですので、互いに旧知の仲でもあるわけです。そして皆さん、立場と役割は異なれ、日本農業、農政に影響力ある立場におられますので、常に建設的なご提言をされてこられたことに対して敬意を表します。このような集まりですから、それぞれのお考えを披瀝していただくことが、たしかな日本農業をつくる観点から、さらに新しい示唆が与えられる場となることを大変期待しております。

お話の内容は録音され、後日、3人の校正を経て当研究機関の機関誌、もしくはホームページに特集記事として掲載する予定であります。3人の鼎談の進め方ですが、ご経歴にかんがみまして、合瀬NHK解説主幹に司会進行をお願いしたいと思いますので、よろしく願いいたします。鼎談の始まりに当たりまして、御礼を含めご挨拶とさせていただきます。よろしく願いいたします。

## 2 鼎談 「農業と農政の未来を語る」

### 1) はじめに

○合瀬 まさに今後の農業をどうするのかを問われる年になる年の初めにこういう議論をさせていただくことは、私にとっても大変ありがたいことです。私自身、ここ 10 年ほど農業に関する報道を行ってきたわけですが、2008 年を境に農業に対する議論がずいぶん変わったと思います。農業が非効率だとか、日本の農業はだめだという批判だけだったのが、2008 年の食糧危機を境に、日本の農業を立て直さなければいけないという、日本農業に対する改革、前向きな議論に変わってきたと思います。食料安全保障一つとっても、それまでは多様な国、供給先を見つけることが安全保障だとした論調が、いろいろな国が輸出規制をするなかで、やはりある程度、国内で一定の食料を生産する基盤をつくらなければいけないという議論に変わってきました。

経済同友会など経済団体などからも所得補償をするべきだという提言がなされたのも驚きでしたが、その矢先にといいますか、2 年後に TPP 参加への議論が持ち上がってきました。

世界が自由貿易に向かっていくのは避けられない訳ですから、私自身としては、TPP があろうがなかろうが、日本農業を世界の流れに合わせた形に変えていかなければならない。そう思っています。停滞する WTO に油断していた、そういうところもあったのでは無いでしょうか。いずれにしても、日本の農業をどう立て直すかというのは、今年の大きな政治課題だと思います。

### 2) 論点

○合瀬 今日は生源寺先生、鈴木先生、お二方の論客に来ていただきましたので、4 つの論点について掘り下げていきたいと思います。一つは日本農業の現状をどう考えるか、二つ目はどういう時間軸で日本の農業を考えるべきか。三番目に去年の 3 月に新しい基本計画がまとめられたわけですが、その評価をどう考えるか。最後に、政治の役割と、国民の理解をどう進めていくかです。

最初に現状をどう見ていらっしゃるかを 15 分くらいで話していただければと思います。最初に生源寺先生からでよろしいでしょうか。

### 3) 農業情勢の現状認識

#### (1) 「あらためて農業・農政のあり方を考える」(生源寺教授)

○生源寺 お手元に簡単なメモ(配布資料 1、p.26)を用意してまいりました。別の機会の勉強会用に作成したのですが、経済連携問題をめぐる昨秋以降の状況について、私なりの考え方を整理しておりますので、これからピックアップするような形でお話をしたいと思い

ます。

ご案内のように、昨年 10 月 1 日の菅総理の所信表明演説で TPP への参加検討を表明されたわけですが、これによって一挙にいろいろな意味での対立の構図が先鋭化したということだと思います。農業界と経済界が対立するかのような構図が言われておりますし、農水省と経産省もそうですし、与党、民主党の中も割れているという印象が私自身にはあります。閣僚の間にも温度差がある。ですから、対立の構図が非常に複雑になっているということあるかと思えます。同時に唐突に過ぎた点は、賛成、反対の立場を超えて言えるのではないかと思っております。

TPP を優先的にいくのか、あるいはアジア、ASEAN 方面を優先的にいくのか、あるいは WTO を重視していくのかについての判断材料を、正直に申し上げて、今のところ私は持ち合わせていません。非常に大きな問題であるにもかかわらず、事前に緻密な検討なりシミュレーションなりが行われた形跡がないと言わざるを得ないと思えます。この問題には基本的には経産省・農水省・内閣府が関与しているかと思えますが、それぞれが別々の情報なり試算値を調整なしに出してくる。それが対立の構造をあおるという非常に望ましくない状況にあると思えます。

もう一つ、合瀬さんがおっしゃったこととも絡みますけれども、ここ数年を振り返ってみますと、いい方向に変化した部分もあるわけですが、農政をめぐる議論がどうも内向きになりがちで、言い換ええますと「農業村」向けのメッセージの発信にかなりウエイトを置いてきた。率直に申し上げまして、選挙が毎年のように行われたため、与野党ともに内向きになったと申し上げていいかと思えますけれども、特に民主党の場合には、戸別所得補償によって小規模農家でも農業を継続できるということを盛んにメッセージとして発信してきたわけです。

これはこれで農村に受け入れられた面もあったわけですが、しかしここへ来て、11 月 9 日の 4 大臣会合を設置する文章に入っておりますけれども、農業の競争力向上が必要だということになった。ですから、たとえば言いますと、高いところに持ち上げられるだけ持ち上げられた挙句にはしごを外されたという感じが農業界にはあるだろうと思えます。そういう意味では反発・戸惑いが必要以上に増幅されているということがあろうかと思えます。

経済界はかなり複雑な気持ちで今の状況を見ているのかなと思っております。たとえば 2009 年 3 月に経団連が提言を公表しておりますが、このころは農業の問題、あるいは農政改革について比較的好意的なトーンだったと思えます。それがここへ来て、変わったようなところがある。経済界と言っていいかわかりませんが、たとえば 11 月 1 日の日本経済新聞の論説委員長の論説がありましたが、この中で農業界の反発について「パブロフの犬」という表現で揶揄したことを記憶しております。これが経済界の空気をそのまま代

弁しているとは申し上げませんが、いささか余裕を失っているというところがあるように思います。

したがって農政の変化に経済界もある程度、これはどういうことかなといった目で見ているところがある。もちろん経済界自身がリーマンショック以降の不況、それからライバルの韓国が自由貿易に踏み出しているということもあって、ある意味では焦りに似た気持ちがあるのかなとも思います。これは経産省もそうだと思いますが、こういったことが背景にあって対立の構造が深まっているわけです。問題は、客観的で蓋然性の高いデータが提示されて、それによって国民的な判断を求める形にはなっていないところにあるように思います。

今必要なことは、原点を確認することです。食料と農業に関して我々が何をすべきかについて、農政のあり方も含めて原点を確認することが大切です。もう一つ、できることとできないことをきちんと見極める。当たり前といえば当たり前のような話なのですが、そういう姿勢が大事だろうと思います。

原点を確認するというところに関しては、合瀬さんが今おっしゃいましたが、やはり食料はこれなしには生きていけないという意味で、絶対的な必需品であることをもう一度確認する必要があるだろうと思います。2007年から2008年にかけての食料価格の高騰で、最大で12カ国がコメあるいは小麦の輸出禁止措置を取っています。輸出陣営も食料を絶対的な必需品としてとらえたうえで、こういった政策に打って出たわけです。しかも、これを国際社会も容認したということがあります。この事実は輸入陣営である日本のような国にとっても重要で、絶対的な必需品としての食料のミニマムの部分は国内で生産・供給すべきだと思っておりますが、私たちはこのことの重要性を改めて確認する必要があるだろうと思います。

近年の状況は、今申し上げた食料の国内供給力に関してかなり懸念を持たざるを得ないような状況になっています。11月に農林業センサスの結果が速報として公表されましたが、いろいろな切り口で日本の農業、特に水田農業に典型的な土地利用型農業が縮小・後退していることが明らかになっています。たとえば農業就業人口は10年前に比べて33%減っていたと思います。これもよく言われますけれども、今度のセンサスでは農業就業人口の平均年齢は66歳です。この平均年齢には水田農業の高齢化の影響がもろに出ているわけです。販売農家の7割が水田農家ですので、その高齢化が農業全体の高齢化にほぼそのまま反映されているわけです。その意味では、合瀬さんもおっしゃいましたが、TPP、EPA、WTOがあろうがなかろうが、このまま放置するならば、日本の農業、特に水田農業の縮小・後退は避けられない状況になっていると思います。この点を確認するということが、やはり原点として重要だろうと思っております。

ちょっと切り口を変えますけれども、今議論になっている問題を少し図式的に申し上げますと、ある方向の政策を取ったときに、それによって利益を得る人々、あるいは業界がある。



一方で、損失をこうむる人々、あるいは業界がある。二つに限らずたくさんあってもかまわないわけですが、そういう状況があるとして、いわばネットで、プラス・マイナスを全部足し合わせたときに、はたして全体として純利益が上がることになっているかどうか。このことを確認すべき問題であるということが一つです。

もう一つは、ネットで利益があることが前提になりますけれども、そうであるとすれば利益を得たその部分から、ルーザーといいますか、損失をこうむったところに、いわば再配分を行うことによって、双方ともにその政策がなかったときよりも、その政策を取ったときのほうが利益を得るという構図が描けるかどうか。基本的にはこういう比較の問題として提示されるならば、わりと議論はされやすいと思いますけれども、今回の場合は議論そのものが非常に整理されない状況になっているというのが私自身の印象です。

最後の論点ですが、今のお話のうちネットの利益があることが前提ですけれども、かりにあるとして、経済界が TPP でも EPA でも、自由貿易に一步踏み込むことによって利益が得られるでしょう。この利益の再配分の問題として、実は直接支払い、あるいは財政負担型の農政があるわけです。もちろんそこには消費税も含めて課税の問題なり、財源をどうするかという難しい問題がありますが、いずれにせよ財政負担型農政や直接支払いは利益の再配分の問題だと考えることができます。そこで直接支払いで補填すれば済むのではないかと、非常にあっさりおっしゃる方がおられるわけですが、これは「言うは易く行うは難し」の典型的な問題だと思います。

その理由をいくつか申し上げますと、消費者負担型の農政というのは、ある意味で国民に受け入れられやすいのです。なんとなく知らないうちに負担していたという感じがあるかと思えます。逆にこの間の米価の値下がりなどは、消費者に相応の利益が生じていることをもっとアピールすべき面があるわけです。ただ、たしかに消費者としては助かっている。しかし、ではその代わりに消費税をというように簡単にいくわけではない。TPPの関する試算では消費税2%という話もありますけれども、それをお願いしますと言ったときに「はい、よろしいです」となるかどうかです。そういう意味では、財政負担型の農政には非常に難しい面がある。消費者負担型の農政は、経済学者が計算すればどれだけ負担しているかわかりますけれども、それがなければなんとなく高いものを買わされているかなというくらいのところで済むわけですが、財政負担型の農政ということになれば、予算書を見れば一目瞭然ということですので、批判の的にもなりやすい。そういう意味では非常に難しい面があります。

もう一つは、よくコメの問題について議論されていますが、コメの問題はある意味で単純だと思います。農村の現場で生産された玄米と家庭で買う精米の中身は変わらない。ほとんど加工が施されていないわけですが、そういう意味では非常に単純なのです。問題は加工のプ

ロスが入る農産物です。乳製品向けの生乳や麦、あるいは砂糖も入れていいかもしれませんが、複雑な加工を経て消費者のもとに渡るものに関しては、簡単に直接支払いでロスを補填すれば済む問題ではないのです。

というのは、自由化が行われたとしてであります。直接支払いで麦の農家を救うことになったとします。それで麦の農家は元気なのだけれども、海外から小麦粉とか調整品がどつと入ってきて製粉メーカーがまいってしまうことになれば、せっかく救われた麦の農家は売り先がないということにもなりかねないわけです。つまり農業だけではなく、その川下にある食品産業にも影響する問題なのです。経済連携の問題は農業界と経済界の対立の構図で語られることが多いのですが、少なくとも食品に関しては、ある意味で連携して対応する必要な部分があると考えております。

最後に1点だけ付け加えておきます。直接支払い、あるいは財政負担型の農政に関してはEU、当時はECですが、その農政改革の流れに着目して、日本もこういう形でやったらどうかという話があるわけです。これはこれで耳を傾けるべきだとは思いますが、ただ、農業の構造の違いですとか、内外価格差の度合いの違いですとか、単純に比較できない面があるわけです。私はEC、EUの農政改革から学ぶべき点は、むしろ改革に向けた姿勢だろうと思えます。

1992年に思い切った改革が決定されましたが、その後も99年、2003年、それから2008年にも改革の深化が図られてきているわけです。最初の改革の時点では加盟国は12カ国でした。現在は27カ国です。つまりだんだん加盟国が広がって、異質な加盟国で構成される状態になっていて、合意形成という意味では日本の比ではないほど難しいはずなのです。そこをとにかく知恵と意欲で一つの方向を実現してきたところ、そこにこそ私は学ぶべき点があると思えます。

○合瀬 生源寺先生がおっしゃった、全体としてプラスになるかどうかということですが、TPPに参加した場合の計算を関係省庁がそれぞれ行っております。農水省は農業への影響が年間4兆1000億円になると主張し、経産省は逆に参加しないと10.5兆円GDPが減少するとしています。それぞれが自分たちに都合の良い前提をいくつかおいての試算ですが、内閣府はそれを統合した形で全体としては2.4兆円から3.2兆円のプラスとしています。ただ、推進派對慎重派という対立構図の中で出てきた数字ですから、相当意図的だという所はあります。

○生源寺 これはイロハなのですが、「なかりせば」どういう状態が起きるかを想定し、「ありせば」の状態を統一的な方法で比較する。たとえばTPPでもいいですが、「TPPありせば」

「なかりせば」の統一的な比較でなければいけないわけです。それともう一つは、TPP 自体が本当はどうなるかがわからないところがある。たとえば TPP の最初の 4 カ国に現在は 5 カ国が議論に加わっていると思いますけれども、加わった中にはオーストラリアとアメリカのように、すでに 2 国間で協定があるケースがあって、そこでは砂糖・乳製品は例外扱いになっているわけです。こういうダブルスタンダードが拡大 TPP の中でそのまま生きるのかどうか。ですから比較そのものもそう単純ではない。ケース 1・ケース 2・ケース 3 というか、もっとあるかもしれませんけれども、そのくらいの慎重さをもって提示すべきだろうと思います。試算があまり信用されないというのは、むしろそういうところから来ているのかもしれない。

○合瀬 TPP のルール作りも参加 9 ヶ国がやっている最中で、まだきちんと煮詰まっていません。議論を見据えながら日本としてどうするか、政治的駆け引きの中でやっているのが実情でして、実際はよくわからないというのが本当のところですよ。

○生源寺 純論理的に言いますと、途中で撤退する道も選択肢にはあるということを含めて言うならば、選択肢を広げておくというチョイスがいい。論理的にはそう言えるだろうと思います。ただし、政治的にはそんなことを言っても、ほとんど受け入れられないという状況だろうと思います。

## (2) 「TPP と日本の国益」(鈴木教授)

○合瀬 鈴木先生、現在の状況をどうお考えになっているか、今後のことも含めて考えをお願いしたいと思います。

○鈴木 今、生源寺先生と合瀬さんのお話にも関連して、TPP のことから始めて、少し全体の話に触れさせていただきたいと思います。今お話がありましたように、実は TPP が本当に完全に例外なしで関税撤廃をしなければいけないと決まるのか、あるいは国内の規制緩和とか、いろいろなルールのハーモナイゼーションをどの程度まで行うのかについては、はっきりしないところが多い状態であるにもかかわらず、政治的には菅総理はじめ、とにかく平成の開国ですべてやるのだと。あるいは経団連は、シームレスな経済圏をつくるというような形で、すべてをゼロにすることをやるのだということを全面に出して突き進まないといけないという言い方がされているものですから、当然そう進むと思って、いろいろな不安も高まってしまっていることは一つ冷静に見なければいけないと思っています。

ただ、政府の立場としては基本的には、やはり関税、非関税措置をすべてなくすというの



が一応目指されている。それに向けて日本はそれを前提として、国内対策を6月くらいまでの間にすべてやるという言い方をたしかにしています。農業についてもそうだし、人の移動についてもそうだし、規制緩和についてもそうだとのことですから、そういう言い方をされますと、やはりこれは相当に無理があるのではないかと。議論が非常に乱暴で、論理の飛躍がある。1年にも満たないような期間で、これまでも日本が段階的にしかできなかった農業の関税撤廃、もうほとんど農業の場合は9割の品目は非常に関税が低くて、残っているのはコメとか乳製品とか1割しかないわけですけども、それは非常に難しいから、ここまでなんとかそこだけは勘弁してくださいということで残してきたわけですから、それをいきなり半年間の議論でどういう対策を出すのですかと。

看護師さんというのは、ほとんど日本には来ていただくことはできません。これまで実質的にはほとんどシャットアウト状態ですよ。インドネシア等に少し開けましたけれども、試験を難しくして全部帰したということですから、ほとんどできないわけです。足りているの一点張りでやってきたわけです。あるいは金融もそうです。金融については日本はこれ以上できることは一切ないから、金融庁は韓国との自由貿易協定の事前交渉でも、8回のうち一度もテーブルにも着かなかった。このくらいサービス分野は人の移動も含めて、ほとんどできないということで日本はやってきたわけです。それも含めて半年間で国内対策をやって、平成の開国だ、残っているものを全部やるということは、今までの歴史的な経緯からすると、ものすごく大変なことを一気にやると言っていることになりますので、そんな方法が本当にあるのかと考えると、農業だけではなくて、非常に難しいのではないかと。

農業について言えば、所得補償でなんとかできないかという議論がありますけれども、40・41ページ（配布資料3）のところに今の戸別所得補償制度のような形で損失が出た部分を埋めるとすれば、今1表1万3700円くらいが基準価格ですから、1表3000円くらいのコメが入ってくるとして、その差額を現在の生産量を維持するために払えば、単純に計算すると1兆7000億円くらいかかる。

そうすると、今の所得補償の4000億円、5000億円程度でも捻出するのにこれだけ苦労しているわけですから、コメだけで1兆7000億円の財源をどうやって確保するのかと考えただけでも非常に難しいし、乳製品等のほかの農産物も含めれば3兆円を超えるのではないかとされています。さらに1兆円近くに及ぶ関税収入がなくなる。これは新たに捻出しないといけない財源になります。そうすると、おそらく当初は4兆円くらいの予算が毎年かかるのではないかと。これを今政府で6月くらいまでの間に詰めることができるのかということですね。要するに、10年後にコメをゼロ関税にするという前提で、毎年4兆円くらいの予算をどうやってもってくるかという議論をするのでしょうか。

内閣府の政務三役の方も、だいぶ前ですが、お話ししたときは、「当初はたしかに4兆円

くらいかかるかもしれません」と。「しかし、それは10年間の間に構造改革をいかに進めるかということをきちんと議論して、それでどんどん減らしていけるという目標をきちんと示せば国民の理解は得られるのではないか。財源としては環境税とか消費税を2%、3%上げるとかそういうことも含めて、そこについては理解を得る」というような意味合いで言っておられたかと思いますが、本当にそれが詰められるのかどうか。生源寺先生も農業再生会議に入っただけで、そのあたりをどう詰めていただくのか。そういう議論なのかどうか、よくわかりませんが、そんなイメージがある。

それについては非常に難しい議論だなという感じがしていますので、私自身としては、あまり極端な0か100かといった議論ではなくて、たしかにコメの関税で言えば778%が必要ないかもしれないけれども、いきなりゼロで、頑張れば農業の競争力がついて輸出産業になるのだとか、そういうふうな乱暴な議論にしないで、現実的に関税はこのくらいまで下げられますと。たとえば、あくまで議論のための素材と数ある選択肢のひとつとしてのお話ですが、200%とか、そうすれば財政負担はとりあえず4000億円くらいで済みます。そういうところから始められる自由貿易協定を議論するというか、そういうバランスの取れた現実的な選択肢が可能な形で議論できないのかなと思います。

ちょうどアメリカ大使館の方が今日のお昼に見えまして、「実はTPPも完全に例外なしで決まっているわけではない」と。たしかに生源寺先生が言われたように、「アメリカもオーストラリアに対して例外措置を残しているわけだから、これについてはアメリカは維持するということで交渉しているということで、日本もその解釈としては、アメリカもそうやっているのだから日本もできるのではないか」あるいは「これまでの2国間の協定が維持されるのであれば、それを全部生かすような形で2国間の協定を先にやって、それを全部生かしてTPPをやればいい」というのだけれど、TPPはその場合どういう意味合いになるのでしょうか。すべての2国間協定が生かされて、しかもTPPといたら、そのTPPの実態が何なのかよくわかりません。

アメリカが盛んに言うのは、今日も言っていましたのは、「日本が入ったほうが経済圏としては大きくなるので、ほかの国も今までのような厳しい形のTPPではなくて、フレキシビリティを持ったTPPを考えようということになるのではないか。個人的な考えだけれども、そういう可能性を考えると、早めに日本も交渉のテーブルに着いて議論していただいたほうがいいのではないか」と言うのですが、私自身は日本とアメリカの力関係からすれば、アメリカは自分には例外をつくっても、日本にはそれを認めない場合が多いので、その話もちょっとクエスチョンだとは思っています。そのようなはっきりしない点があるのは確かですが、TPP そのものでそういう柔軟な対応が取れるのかどうか。それが無理だとすれば、やはりTPPではない形の選択肢としてどういうものがあり得るのかを、もう少しくつか検討する

必要があるなと思います。

日本にとって TPP 参加がプラスかマイナスかの試算について今もお話がありましたけれども、これをもう一回整理してみますと、51 ページ（配布資料 3）にあるように、農業と関連産業の GDP の損失額が 7.9 兆円という農水省の計算があり、これもやや膨らんでいる数字にはなっていますが、同様に経産省が TPP に入らなかった場合の損失ということで、入った場合のメリットと言い換えてもいいのですが、10.5 兆円と、これもやや広く取っていますので、両方ともいささか水増しのなわけですが、結果的にその差額を取ると、ちょうど内閣府の今ご紹介のあった計算で 2~3 兆円くらいプラスになるという、結果的に言うと、だいたい差し引き合うような計算にはなっているわけです。

ただ、こういう単純な経済計算に入っていない部分、よく農業の持つ多面的機能と言われる水、田がダムとして果たしている機能がなくなったらダムをつくるのにいくらかかるかという計算をすると、その部分だけでも 4 兆円くらいの損失があるのですから、単純な狭い意味での経済計算ではなくて、外部効果と言われる部分を合わせて総合評価すれば、やはり 1 兆円くらいマイナスになるという計算もあり得るわけで、ここらも数字はアバウトになってしまいますけれども、メリット・デメリットの総合評価というのは、こういう金額には表しにくい多面的機能の部分もきちんと入れるべきではないかということもあります。そうすると、計算結果もずいぶん変わってきますので、もっと総合的な視点で考える必要があるのではないかということが、先ほどのお二人の議論に関連してお示しておきたい視点です。

今日もアメリカの方が言っていましたが、「TPP を日本にお勧めする一番のメリットは対中政策だ。中国を孤立させるのに、これが一番いいではないか。アメリカとオーストラリアと日本が組んで、ほかの国は小さいとしても、ASEAN の一部が入っているわけだから、これで組めば中国が 1 国で大きくなっても対抗できる。これが一番ではないか」という言い方をされていましたが、それは逆に言えば、そうするとこれから一番伸びる成長センターである中国とアジアの国々の関係をどうするのか。アメリカに傾斜することによって、アジアが共通の利益をともに分かち合いながら成長していくという戦略はどうなるのか、そのあたりの議論をきちんとやらないと、これも一概に結論が出せない。

そういうことで、農業について大きな財政負担型の所得補償を減らしていくにしても、当初相当なお金を出すということであれば、先ほど来お話もありましたように、それに国民的合意が得られるのかということ、非常に厳しい。その中で、いきなりゼロ関税を前提にしてやりますからということでスタートしてしまったら、「やはりお金がありません」ので、水田農業・地域経済・地域コミュニティが崩壊する危険がありますので、ここはやはり極端なゼロ関税を前提にするのではない現実的な議論をやってみて、それで TPP ではなくて、そのほかの選択肢のほうがいいのではないか。あるいはアジアの経済成長を日本が長期的にも一緒に

享受していくことを考えれば、今 TPP にあわてて乗っかるよりも、輸出産業というか、経済界全体としても別の選択肢があるのではないかということも併せて考える必要があるのではないかと思います。

ただし、冒頭からも話があったように、TPP の問題を抜きにしても農業が非常に厳しい状況になっているということについて、「では皆さんどう考えているのですか、TPP がだめだというなら、農業をもっと元気にするためにどういう対案があるのか答えを出してください、もう少しきちんと皆で議論して詰めてください」という要請も強くなってきているわけですから、これには適切に応えなければいけない状況が出てきていることは、議論するのにいい機会だと思います。

そういう意味で言うと、民主党政権で非常に政治的にもある意味極端な形で、すべての農家を対象にするという要素が強く出されましたが、ここはよくも悪くも、民主党政権もずいぶん違う形に今言ってきているわけです。ここは 2007 年に品目横断ができて、新しい形で産業政策と社会政策をうまく組み合わせて、車の両輪で構造を改善していくというか、全体をいい方向に持っていかうという流れにもう一度、ある意味近づけるような形で、少しメリハリをつけるようなことを今考えないといけなくなっているのではないかという気がしています。そのあたりについては、またいろいろ議論があるかと思いますが、そのあたりで。

### (3) 自由化論議の唐突感

○合瀬 お二人に共通していたのは、話が非常に唐突に出てきたということだと思います。ただ、国際社会は自由化に向かうという話はずっと以前からあって、唐突だったのは単純に政権の姿勢だけではないでしょうか。これまで、自給率 50% に向上させる。農家全員を平等に守ると言っていた民主党政権が突然、TPP だ、大規模化だと変わったわけで、そういう唐突さがあったことは確かだと思います。農家はこの政権は信用ならないと思ったのではないのでしょうか。

なぜ急にここに来て突然、菅政権が方針を転換せざるを得なかったのか。私は財政的な限界が見えてきたことがあると思います。思い返してみると、民主党政権が誕生したとき主張していたのは「格差是正」でした。自民党の経済政策は格差を生み、様々なところにムダを残している。格差を是正し、無駄になってきた資金を成長分野に投入すれば新しい成長が開けるのだと言って、子ども手当とか戸別所得補償とかいろいろなことを約束しました。そのために必要な資金 7 兆 1000 億円はムダを排除すれば出てくるという主張でした。

ところが注目された事業仕分けで、出てきたのはたった 7000 億でした。米びつを振ってみたものの、隠れている財源はほとんどなかった。しかも、リーマンショックを境に企業からの税収もどんどん下がってきた。来年度の予算案を見ても、44 兆円の国債を発行しないと、

1.5%の成長さえおぼつかないという状況になっています。それまで格差是正なり、社会保障充実と言ってきた政権の方向が、やはり成長というものをベースに考えないと格差是正もできないことによりやく気がついたということなのだろうと思います。

しかも、周りを見回すとアメリカや EU、それに日本がライバル視する韓国までもが次々と各国と FTA を結んでいる。日本の自動車工場もタイとか東南アジアなどに移転してしまっ、国内の雇用さえもおぼつかなくなってきた。今年度の学生の就職率は 68%で氷河期以下です。

農業界にしてみても、今一番苦しいのは農産物価格の下落ですよね。賃金が下がって消費者が高い農産物を買えなくなっているのです。経済全体をなんとかしないと、農業だけを守っても仕方がない。たぶんその文脈の中での TPP というか、平成の開国だと思っています。唐突だと言うのは農業界の人たちだけで、生源寺先生がおっしゃったように、EU が WTO 交渉に先駆けて農業改革をしたのと同じように、本来はもっと早く日本も進めてこなければならなかった。WTO がなかなか進まないことに甘んじていた所に FTA なり EPA が出てきたというのが今の局面なのだろうと思います。

では自由化に耐え得る日本農業の姿は何か、ということです。そこをどう考えれば良いのでしょうか。

#### (4) 自由化に耐え得る日本農業の姿

○生源寺 今の問いかけにお答えする前に、唐突うんぬんということについて、ちょっとだけコメントしますと、たしかにオバマ大統領が一昨年来られたときに、演説の中で言及されておりまして、それから昨年 6 月の新成長戦略の中にも記述されていますので、じわりじわりと経済連携の問題があるという認識はあったかと思っています。ただ農業界の方々が自分たちの問題として注目していたかどうか。あれはよその話だという感じがあったかと思っています。同時に、合瀬さんがおっしゃったように、農業界にとっても唐突ではありますけれども、国民全体にとっても、やはり唐突だったということは否めないのかなと私自身は思っています。

また、民主党にはいわばコンセンサスのレベルが非常に低い面があって、所得の再配分を重視する流派と成長重視の流派が同居しているわけです。農業に関しても、相当に意見が違う方が同居していて、ある時期まではどちらかという小規模農家を大切にという方々がヘゲモニーを握っていて、今もある程度そういう要素はあるように思いますけれども、しかしそうでない流派がヘゲモニーに握った途端に政策がガラッと変わる。つまり与党の中のコンセンサスの弱さ・低さがあって、これが何かのきっかけで、小沢さんの問題が絡んでいるという気もいたしますけれども、露呈してくる。民主党にこのような構造がある以上、これからも唐突なことが起きてくる可能性があるという感じがしないでもありません。



自由化に耐え得る農業の姿ということですが、これは基本的には二つかなと思います。もちろん品質のよさとか、あるいは情報の発信といったことで差別化をすることによって力を発揮するということはあるわけですが、土台のところの競争力という観点からいいますと基本的には二つの面があると思います。一つは、日本の条件のもとでベストの状態に、無理のない範囲でできるだけ早く到達する。

たとえば資料の中でコメの費用の曲線を示しております（配布資料2、p.32（上のスライド））。都府県・北海道ともに、10ヘクタールくらいのところでコストダウンの効果はだいたい消失します。従ってグラフの線は横ばいになる。これはいろいろな要素がありますが、都府県の場合には多少、圃場の分散の問題もありますが、基本的には田植えの適期が限られているわけです。たとえば家族、夫婦2人で年がら年中、田植えをやっているわけにもいきません。ある期間を超えてしまうと収量あるいは品質も落ちますから、コストダウンには限界がある。30ヘクタールとか40ヘクタールの家族経営、あるいはそれ以上の面積の法人などもありますが、広い面積の水田作の場合、要するに作業ユニットが複数で稼働しているわけです。そういう意味では稲作で言いますと10ヘクタールくらい、生産調整などを考えますと20ヘクタール弱というか、15ヘクタール強というか、そのくらいのレベルの経営であればもっとも効率的な状態に達している。このあたりの経営が日本の稲作のが標準的な姿になる。

これは日本の条件のもとでのベストの状態という言い方ができるのだらうと思います。もちろん数は減ると思いますが、兼業農家や高齢農家が周辺に小さな単位として残ることはあっていい。しかし基本は10ヘクタール、20ヘクタールの経営が中心にある。1集落に1戸というのはもう贅沢なことだと思いますけれども、せめて数集落に1戸くらいはほしい。法人でもいいですが、それが全体を引っ張っていく。それが全体のコスト水準も規定するような形に行くことが第一です。

しかし、鈴木先生の3000円が妥当であるかどうかは別として、それでもなお海外とのあいだにギャップがあることは間違いのないわけです。そこに関しては、きれいごとを言うようですが、国民の判断に委ねるべきだらうと思います。基本的な食料は国内で生産すべきだと私は思っています。ミニマムの食料を超えたところというのは、ある意味では、自由な貿易でもいいかと思いますが、私自身はミニマムのところまでは国内で生産すべきだと思っておりますけれども、ベストの状態になっても海外と差があることについて、きちんと率直に問いかけるということが大事だと思います。問いかけに答えて、国民がある程度負担するかたちで農業を支える関係、これが自由化のもとでも生き残る農業のもうひとつの要素だらうと思います。

今の状態は、水田農業に限って言いますと、ベストの状態からかなり遠いという言い方が

できると思います。一方で、コスト水準もさることながら、高齢化が極端に進んでいます。先ほど農業就業人口が10年間で3分の2になったと申し上げましたが、実際、農地が出てきているわけです。残念ながらそれを引き受ける側の力がまだ弱い。そこをなんとかする。そのことによってある程度の規模の農業を標準的な姿にする。私は10とか20ヘクタールの農家を大規模農家などと言うべきではないというのが昔からの持論なのです。それでほかの産業の勤め人と同じくらいの所得が得られるという程度です。ただ、そのレベルの農家が主流であるというところまで行くということが、自由化に対して国民の支援を得たうえで対抗できる農業の姿だろうと思います。差別化などによる競争力のアップはもちろんありますけれども、ベースにあるのは低コストで効率的な農業です。

○合瀬 今、現在のレベルでいっても10ヘクタールあれば、所得は523万円。

○生源寺 そうですね。そんなところですね。

○合瀬 これは所得補償をもらっていないもので、10ヘクタールだとこれに150万プラスされますから、だいたい650万。

○生源寺 だいたいそんなところですね。

○合瀬 基本的にはやはり大規模化せざるを得ないのでは無いでしょうか。

○生源寺 あまり大規模とは言いたくないのですが。戦後の自作農の規模が1ヘクタール弱ですよ。その当時に比べて、現在の日本の実質国民所得は1人当たり、だいたい10倍くらいになっているはず。そういう意味でいいますと、1ヘクタール、100メートル×100メートルなので、なにか広いように思われますけれども、これだけの経済成長を経て、なお1ヘクタールというのは結局、所得水準との相対的な関係で言えば、10分の1の規模に縮んだという言い方もできるわけで、その発想を変える必要があると考えています。マスコミの皆さんには10、20ヘクタールクラスを大規模と表現することはよしてほしいというのが私な率直な気持ちです。

○合瀬 先生はとりあえず10ヘクタールまでくれば、ある程度の効率的な農業ができるというご意見ですよ。

○生源寺 そういう言い方ができるかと思います。実はコメの生産費統計の個票を扱ったことがあるのですが、けっこうばらつきが大きい。ですから、工夫次第で比較的小さくてもコストの低いところもありますし、けっこう規模が大きくても相当問題があるような経営もありますので、単純に規模だけで言うことはできませんけれども、しかし平均的な姿とし

てはおっしゃるとおりだと思います。

○合瀬 鈴木先生、どうお考えですか。

○鈴木 ほとんど同じ考えですが、たしかに 10 ヘクタールくらいがある意味現実的な目標で、ほかの先生で、たとえば 100 ヘクタール、1 万戸とか、そういうふうな形で提言されている先生もおられますが、1 万戸も 100 ヘクタールの経営ができるというようなことは、そう簡単にはできない。仮に 100 ヘクタールの経営ができたとしても、田が 500 カ所に分散しているとかということで、オーストラリアでは目の前の 1 区画が 100 ヘクタールなわけですから、日本の条件の中で規模が拡大できたといっても、効率的にやれる範囲は限られているわけです。その意味での生源寺先生が言われたようなベストの部分に到達できていれば、その努力を評価したうえで、あとはそれでも残る格差については、関税と国内的な差額補填を組み合わせることで、コメが日本の中できちんと確保できる形にすることを皆でサポートしましょうという合意が得られれば一番いいのではないかと思います。

そうすると、先ほど言いましたように、たとえば今のコスト水準でもコメの関税が 200% くらいであれば、国内的な差額補填は 4000 億円くらいでなんとか今の生産量も維持できますというような、これは目の子の計算ですけれども、10 ヘクタールが主流になれば引き下げていけるわけです。そういう形で合意が得られやすくなってくる。そういうふうなものが現実的なのではないか。

TPP との関連で言えば、まさに 10 ヘクタールで 500 万はなんとかして頑張っているような方が、いきなりゼロ関税で、あと財源がありませんでしたということになると、まずつぶれてしまうというのが TPP の一番の危険性だと思いますので、やはりそういう意味での極端な議論ではない形でのサポートを残すということで、素手で国際化に耐え得る水田農業というのはほとんど考えられないわけですから、そこはベストを尽くしていただいたうえで、どういうサポートをするか。

その場合には、先ほど受け手側がなかなか十分おられないという話がありましたけれども、農地をだれかにお願いしたいと思っている方がどんどん増えてきているのであれば、それを引き受ける方に集中的にサポートを強化していったら、その地域を担ってくれる人を育てないといけないわけですから、そういう要請はどんどん強まってきているので、戸別所得補償でやってきたようなやり方と、このあたりをどうメリハリをつけて、担い手側・受け手側がきちんと経営が安定するような形にもっていくかというところが問題になってくるのかなと思っています。

○合瀬 先ほど生源寺先生から指摘がありましたが、去年の農業センサスを見ますと、農村は今ものすごい勢いで構造変化が起きています。5ヘクタール以上の農家はどんどん増える一方、農業就業人口はここ5年間を見ただけでも22%減っています。5年間に4分の1がいなくなるような構造変化が起きています。こうした状況を考えると、土地が集まって大規模農家がどんどん増えているのだらうと思いますけれども、それでもなお、国際競争力がつかないのか。ある程度の下支えは必要だと思いますが、日本農業の競争力についてはどういふふうにお考えですか。

○鈴木 やはり土地条件がまったく違うということを見無視して考えると、工場で車をつくるようなイメージで、やがては同じようにできるというふうには考えがちなと思いますが、そこは先ほども申し上げましたように、オーストラリアであれば1区画、目の前に100ヘクタールがあって、それで5800ヘクタールあるとか、そういうのが平均的な規模だということと、日本の地形とを考えてみたら、もうこれは明らかに超えられない差があるというのは事実ですから、そこはやはりわかっていただく必要があるのかなとは思っています。

○合瀬 私のオーストラリアのイメージは、たしかに面積はすごく大きいですがけれども、雨は少ないですね。きわめて生産が不安定です。たしかに一時すごく安い価格で入ってくるかもしれないけれども、全然入ってこないときもある。食料は安定供給が最も重要ですから、不安定なところに食料生産を任せるのはなかなか難しいのではないのでしょうか。ある場所のベストの条件と今の日本とを比較するのは、若干アンフェアかなという気もします。日本の農業はそんなに競争力がないのかという気もするのですが、どうですか。

○鈴木 そのあたりは生源寺先生。

○生源寺 オーストラリアのコメは今は最盛期の1割くらいに縮小してしまっていますので、そういう意味では世界の中のコメの限界地であり、もともと安定性という意味では問題があったと思います。これは渇水の問題もありますけれども、実はオーストラリアは地下水が塩水なのです。灌漑をしますと、その地下水が上がってきて、塩害を起こすという問題もあつた。もともと砂漠を水田にしたところですので、そういう意味での不安定性はあるのだらうと思います。

問題は日本の農業の競争力ということですが、コストの問題ということ言えば、今お示したグラフのコストダウン効果に加えて、もう少し改善することもできると思います。とくに直播のような技術を導入することで作業適期を広げるような方法です。ただし、やはり

100 倍の規模のアメリカとか、2000 倍の規模のオーストラリアと勝負するとなると、やはり難しい。一方、途上国の農業の競争力は基本的には賃金が安いことによって支えられているわけですが、こういった国の競争力は徐々に日本に近づいてくると思います。この 5 年、10 年で接近する度合いはそんなに大きくないかもしれませんが、戦後の日本の農業が競争力を失ったのと同じ事態がアジアの国々では起きてくるはずなので、そこはよく見ておく必要があると思います。

土地利用型農業については生産効率の問題は大事で、これを上げることは必要です。しかし、海外とのギャップは残るだろうと繰り返し申し上げているのですが、さらに二つの点が重要で、一つは加工する、あるいは自分で販売をするとか、狭い意味での農業からビジネスの範囲を広げることです。今は稲作の専門的な経営者であれば、コメや麦・大豆だけの農業をやっている人はむしろ少数派であって、東北で言えば果樹との組み合わせ、北陸あたりでも施設園芸を組み合わせる工夫が行われています。そういう意味で経営の厚みを増すことも、日本的な意味で農業の強さを発揮する意味では重要だと思います。

もう一つ大事なことは、販売や加工と申し上げましたけれども、加工することには、自分で値決めのできる商品に変えるという意味があるわけです。この点もある程度は先進的な農家に共通するところであって、自分で販売するかたちもそうなのですが、価格を自分で決めることができる。そのための協同の取り組みもありますし、もちろん個人でもいいのですが、価格決定権も競争力を支える重要な要素だと思います。本来これは農協がやるべきことというふうに申し上げるべきかもしれませんが、ここにも競争力の源泉があるという印象を私は持っています。

○合瀬 そういう意味からしますと、日本農業は、ムシロ旗を揚げて反対するほど弱くはないのではないか。たしかに水田農業の大半が非常に高いコストでコメを生産しているということは存じていますが、一方で 100 ヘクタールを超える経営もある。改革は進めなければいけないということであれば、いわゆる時間軸、今後 10 年間で関税をゼロにするかは別にして、一定の時間軸の中である程度の目標なり、あるべき姿を描いていかなければいけないと思います。生源寺先生は、どう考えますか。

#### (5) 将来像を実現する時間軸と基本計画

○生源寺 これは難しい点ですが、前政権つまり自民党中心の政府による改革の歩みを考えても、やはり 15 年かかっているわけです。これは共済総研の熊澤顧問がよくご存じかと思いますが、92 年の「新しい食料・農業・農村政策の方向」、これはちょうど EC の CAP 改革とほとんど同じ時期に公表されています。それから農業経営基盤強化促進法が 93 年、食料・



農業・農村基本法が 99 年、それで品目横断的な政策と言われた経営所得安定対策の本格導入が 2007 年ということで、もうちょっとスピードアップできないかなという感じはありますが、それにしてもかなり圧縮できたとして、やはり 10 年くらいはかかるかなという感じはしています。

私なりの前政権下の改革の評価としては、不器用なところもありましたけれども、それなりに積み上げてきたものがあつたわけです。それがここへ来て、いわば逆走というか迷走状態になってしまった。ある意味では何年かロスしているような気持ちもなくはないものですから、このところをもう一回取り戻す必要がある。取り戻すというとまた反対が出てくるかもしれませんが、そんな要素も加味しますと、少なくとも 10 年単位で考えておく必要がある。もう一つ、将来のビジョンから演繹して、今年は何をやらなければいけないかという発想も大事です。10 年後、20 年後にこういう姿ですねと。そのためには今年何をやらなければいけないのかという発想が必要だろうと思います。

TPP をめぐって農業界の反発が非常に強い、あるいは農家に戸惑いが深いことの理由の一つは、やはり 10 年後の姿が見えないことだと思います。こっちのほうへ行くよという意味で、なんとなく方向感覚だけは言われているのだけれども、その結果として、先ほどお話にあつたような 100 ヘクタール 1 万戸ですか。そのような将来ビジョンがないのです。その部分がある程度きっちり描き出して、では、そのために今何をやるかと考えていく。

私は役所がつくる構造展望のように、営農類型ごとに数字を書き込むようなことは、あまり意味があるように思えません。日本の農村の良さと、先ほど来申し上げているような生産の効率の両立を図るような 10 年後の村の形はどんなものだろうか。そこから逆算して今何をやるかという発想がないと、せっかく積み上げていったのだけれども、政権交代があるかわかりませんが、どこかで唐突な転換で逆走状態になりかねないという危惧を実は持っております。

○合瀬 先生がおっしゃったのは、いわゆるバックキャストですよ。中長期的な目標を決めて、そこから逆算してやっていくという方法は本来、民主党が温暖化対策などで主張してきたはずなのに、農業では出来ていない。

今回の基本計画でも、本来はあるべき中期的な農業の姿を明示して、それを実現するための様々な方法、それは例えば戸別所得補償だったかもしれませんが、それを決めなければならなかった。ところが民主党政権は、将来の農業のあるべき姿、農業構造を示してきませんでした。鈴木先生は今回の基本計画づくりの座長をやってこられたわけですが、相当ご苦労をされたと思います。基本計画を作っていく中で、中長期的な農村の姿と、現在の政策との整合性なり、そのあたりをつくっていくうえでの悩みとといいますか、現在どういうふう

っていらっしゃるか、教えていただければと思います。

○鈴木 審議会でも合瀬委員も奮闘していただいて、今言ったようなことをずいぶん追及していただいたわけですがけれども、なかなかどういうところを目指して積み上げていくのかということが、最後まで見えにくかったということが率直なところ……。

○合瀬 政権が示さなかったということですよ。

○鈴木 示せなかったということで、生源寺先生も指摘しておられるように、前書きのところでは非常に大変な大きな宣言が書いてあるわけですがけれども、その宣言の中身が具体的にははっきりしなくて、そこにもっていくために具体的にどういうことをやっていくのかということについて、「検討する」という表現がたくさん並んでいて、そこも具体的でないということで、その部分は財政当局との関連で、あまりはっきりしたことが書けないということもあったわけですがけれども、それ以上にいろいろなことが十分詰められていなかったのがそう書かざるを得ない要素だったというのは否定できないというか、そのとおりだったと思います。

だから目標となるべきものも具体的でないし、それに当然、どうもっていくかということもなかなか具体的ににならない。ですから自給率についてもそうですよね。自給率を50%ということは出ているわけですが、それがどういう姿で実現されるのか。どういう農業の姿、農村の姿、どういう農業構造で実現されるのかは全然はっきりしていないわけで、我々は一生懸命絵に描いた餅にしないように、きちんと裏づけをもって、本当にやれるなら、そういう形できちんと示さなければいけないとずいぶん考えていたわけですがけれども、この点についてもなかなかそこまでいけなかった。

政治的なメッセージとしては、とにかく過去を一回すべて否定するような形で変えるのだというメッセージを強く出そうとしたものですから、その部分だけが強調されてはいるのですが、その流れがはっきりしないということになったという意味では、委員としてもなかなか大変だったと思います。

関連して申し上げますと、これは配布資料5 (p.53) で「農政改革の流れ」がありますけれども、先ほど来もう話に出ていますように、2007年に戦後農政の大転換ということで、品目横断型の経営安定対策が出されて、ここである程度、対象を絞って産業政策をやる。その代わり、農が果たしている役割に対しては全体としての支払いもきちんとやりましょうと。社会政策も車の両輪としてやるという一つの方向性が出たわけですが、これでやっていこうというのが進んでいたのですが、政権交代で、これを規模を区切らないという方向で完全にそ

こを変えたわけです。

結局、今になってみれば、先ほど来話にありますように、この部分で産業政策としての対象を非常にあいまいにしてしまったことがどうだったかが強く問われているわけです。すでに民主党政権そのものが今 TPP の問題もあり、ここの部分ももう完全に逆走・転換したわけです。ある意味、もとに戻さなければいけないような議論になっているわけで、よくも悪くも、そんなふうに非常に短期間で言っていたことがころっと変わってしまったような状況になっていますけれども、方向性としてはやはりこの前の基本計画のような形で、産業政策の対象を非常にあいまいにしてしまうことが不十分というか、今後の担い手をきっちり確保する意味で見直さざるを得ないことは、センサスの結果を見ても出てきているのだと思います。

そこにも書いてありますように、たしかに現場で品目横断に対して改善を求める声が出ていたのも事実で、規模が小さくても一生懸命やっている人をどうするのかということももちろんあったし、農村の直接支払いは、社会政策は車の両輪と言っているけれども、非常にまだ小さすぎる。いわゆる岩盤がないということで、米価がどんどん下がってしまって所得も下がってしまう。このあたりをどうするのだという議論があって、そのうえで石破大臣の 6 大臣会合があったときに、品目横断の体系は維持したうえで、これをどう調整するかという議論をやったわけです。

このときの議論が非常によかったと思うのは、担い手の範囲は規模だけでは切れないから、どういうふうに意欲的な担い手を定義し直すかを検討したわけです。けれども、担い手は担い手だと。そのうえで岩盤が見えるようにするというのは、たとえば 5 年のうち 3 年を取って、基準価格を決めるときに、たとえば 1 万 4000 円を下回る年があったら、その年は 1 万 4000 円に置き換えるようにして、あまり目立たないような形で、実質的な基準価格に岩盤をつくろうと議論をしていたわけです。

これだと岩盤があまり目立たないから、政治的な道具にもならないというような議論もあって、岩盤はつくる、その代わり対象とならない人たちに対しての農の価値への支援は 10 倍くらいに増やさないといけないということで、車の両輪にする。それからコメの生産調整を弾力化して創意工夫を高めるということで、このあたりのことをやっていたので、品目横断で出てきた流れを修正することで、やろうとしていた流れにもう一度戻すような形の議論をする必要性が出ているのかなと考えています。

#### (6) 国民の理解をどう得るか

○合瀬 お二方の意見に共通しているのは、ある程度競争力を高めることは必要である。一方でそれには限度がある。その分をいかに直接補償なりで埋めていくか。それに多面的機能を発揮している農家についての支払いも必要になってくると思います。その場合、重要な

は国民的な理解をどういうふうに得るかということなのだろうと思います。生源寺先生がおっしゃったように、言うは易し行うは難し、実際に関税による保護から税金による保護にしたときに、どう国民の理解を得ていくか。それは課題として残るわけですが、そのあたりにをどういうふうを考えるか。

○生源寺 私どものように一応専門家と目される人間の責任もかなり重いのと思いますが、農業の実態についての情報がきちんと伝わっているかどうか。この点について私は疑問を持っておりまして、先ほど大規模農家という形容は避けたほうがよいと申し上げたことには、実はそういう含みもあるのです。正確に伝えるという仕事はまだこれで十分ということはないと思います。同時に、農業の専門家の発信はどうしても農業村というか、農業の関係者に向けてのメッセージに偏りがちで、経済界あるいは消費者団体といったところに発信する場面は少ないと思います。そこは我々の責任でもあるのですが、農業界はもっと異質な分野との議論を進める必要があると思います。何か特効薬があるということではないのですが。

農業の多面的な機能の議論がありましたけれども、これなどももう少し理論武装したうえで、それで丁寧に提示する必要があるように思います。先ほどの話を聞いていて思ったのですが、多面的機能自体の意味については十分承知しているつもりですけれども、たとえばこういう議論もあるはずで、国境措置によって農産物の価格が高く維持されている状態があるとします。多面的機能も発揮されている。その場合に多面的機能に何らかの支払いを行うということは、実は二重に支払っていることにならないかという議論です。つまり国境措置について守っているのはなぜかと言えば、これは多面的機能があるからで、そうしますと、要するにダブルカウントになっていないか。この種の議論は以前からあります。そういったことに対してどう答えるか。

それから先ほどの話との関係では、ダムの建設費のような金額計算もちょっと危険な面もあります。だったら国産に比べて安い農産物を入れて、もうかった部分でダムの建設をすればいいでしょうという話になりかねないところがあります。むしろ私は農業と切り離すことができないような機能を重視すべきだと考えています。食文化もそうだと思いますし、伝統文化のように農業がなくなったときに代わりを作り出すことができない要素を強調することが、国民の理解を得る上でもよいと思うのです。ですから、農業界側からの発信には乱暴なところもあるわけで、そこも丁寧に議論していく必要があると思います。もちろん初心者向けの話と、中級者向けの話と、上級者向けの話は分けて考える必要があるかもしれませんけれども。

○合瀬 鈴木先生、どうですか。

○鈴木 おっしゃるとおりだと思います。日本では多面的機能のような議論をする場合に、非常に抽象的な、多面的な機能があるからという議論はされるのだけれども、ヨーロッパは非常に個別具体的にこういう機能があって、消費者の皆さん、国民の皆さんがお世話になっていますからということがいろいろきちんと示されたうえで、それが予算にも具体的に組み込まれているような形までもっていつているわけですが、日本はそういう具体的な議論、あるいは農業側からの働きかけが少ないから、一般の皆さんは多面的機能の話をして、それは「保護の言い訳でしょう」というようにしかつながないわけですね。

そこらを変えていかなければいけないというのは、研究者も含めていろいろ反省すべき点もあると思います。それがしっかりしてくれば、そういうことに取り組む形でできたものの価値は、もっと高くても買おうではないかという意味も含めて、ただ財政的に補填するだけではなくて、まずスイスなどでよく言われる、少々高くても、生産過程も含めてものが違うのだから皆さんのものが食べたいという、きずなが自然とできるような流れをつくるために、関係者ももっと、農協もそうだし、生協もそうだし、スイスはそういう関係者の連携も含めて、本物の価値にお金を払うことが自然になるような流れをうまくつくっている。そのあたりについては、まだまだやっていかなければいけないことがあるなど。

それがもしうまくいけば、日本のものは少々高くても、ものが違うというのは、日本の消費者だけではなくて、それこそ中国の消費者の皆さんとかも、もちろんそういう意識が高まってきていますから、そういう形で、コメはできる限り 10 ヘクタールとかまで一生懸命頑張ってもコストを下げても、まだ高い。でもそれだけいいものを作っているのだから、そういうものを買いたいという人が出てきて、それがまた海外にも買っていただけるような、そういう形でコストの差で埋められない部分、農業が生み出している価値を評価して価格も形成できる。さらに財政負担にも合意が得られるというような形にできるだけ早く持っていければと思います。

○合瀬 今回の問題で象徴的だったのは、前原外務大臣が 1.5%のために 98.5%が犠牲になっていいのかという議論をされたときに、多くの人たちがうなずいてしまったことです。でも農業大国と言われるアメリカだって 1.1%なのです。でもその 1.1%のためにアメリカは膨大な金を使って農業を守っている。そこに議論を持って行けませんでした。

私たちが農業を番組で取り上げる場合、気をつけなければならないのは議論を農家向けだけの話にしないことです。これは国民全体の話なのだという議論を土俵に組み立てないと、農家だけの問題と受け取られた途端、視聴者から背を向けられます。

そのためにツールとして食料自給率という概念があるのですが、これは攻撃されるとひと



たまりもない危うさも抱えています。いずれにしても、そこに農業があるという意味を、国民がこれは大切なのだと思えるように、どうもっていけるかだと思います。

食料というのは基本的に安全保障につながる問題ですし、ある程度持つておかないと危険なものなのだ。韓国の農業政策を持ち出されたときに、あれは相当危うい政策ですよと言えるのか。そこだと思います。

先進国では農業を守るためにはお金は必要だということは、ある程度の常識にしないといけないと思います。日本だけが特別であるかのように思われていますけれども、先進国で農業を守るためにはそれなりにお金も必要ですし、各国も努力をしているということをもうちよっと発信しなければいけないのかなという気はしています。反省としてです。

実を言うと、前原さんが 1.5%と言ったときに、痛い所を突かれたと思いました。でも、よく見てみると、去年か一昨年の農業白書にちゃんとそこは書いてあって、あれが読まれていないというか、そののところも反省しなければいけないのかなという気はしました。

○生源寺 蛇足ですが、「食料・農業・農村白書」は情報量がちょっと多すぎると思います。林業の白書を必要があって読んだことがあるのですが、非常にさっぱりしています。林業については素人の私にとっては非常にわかりやすかった。

ついでに申し上げますと、これからの農業で大事なものは情報の発信で、農業者自身も情報を発信する時代になっていると思います。我々農業に関係のある人間も意識する必要がある。先ほど初心者、中級者、上級者と冗談のように言いましたけれども、実は私は真剣で、そういうレベルの違いも意識しながら、丁寧に情報を発信していくことが大事だと思います。

もう一つ、今の 1.5%の問題ですが、別の角度から見ますと、日本の現在の GDP は約 500 兆円で、2005 年の飲食費支出は 74 兆円ですよね。つまり国民所得の 7 分の 1、6 分の 1 の支出が食に向かっているわけです。その行き着く先には農業があり、漁業があり、外国のものも含んでいますけれども、食の素材産業がある。ですからフードチェーンという観点で見ると農業、漁業を起点として形成されている産業はかなりの厚みがあるわけです。特に食品の製造業は地方のウエイトが高いわけですから、地方の雇用機会という意味でも非常に重要であって、その意味では農業はけっして孤立しているわけではなくて、食品産業と地域社会と密接につながっているはずなのです。そのつながりを可視化するということが求められていると思います。

○鈴木 今のようなお話とか、先ほど合瀬さんが言われたような先進国の実態とかを含めて、ぜひもっと NHK で正しい情報を毎日のように流していただく。これが非常に重要なのではないですか。農家の皆さんが集まって意思確認しているだけでは、まったく外に対してわか

っていただけないわけですから。農家の皆さんの JA の活動ももうちょっと考えないと。いつも総決起集会とか、自分たちだけで集まって鉢巻しているというのが報道されると、逆にエゴではないかというイメージでマイナスです。

○合瀬 そうですね。ただ、かなり農業に対する理解は進んできていると思います。私たちが考えている以上に、一般の人たちはやはり農業は大切だと言いますし、ある程度のお金を使うのは仕方ないと思っているのでは無いでしょうか。一方で不公平さや無駄にはかなり敏感ですから、農業予算がきちんと使われているかどうかの PR は必要だと思います。

○生源寺 昨年 11 月 10 日の総決起集会、「日本農業新聞」なども 11 日に一面で取り上げていましたけれども、実は 17 年前の 11 月 10 日にも総決起集会が行われています。これは国技館で行われていまして、やはり 11 月 11 日の「日本農業新聞」の一面には同じような見出しで記事が掲載されています。17 年間を振り返って、いったい何があったのだろうかという感じがあります。過去を振り返って、今後の羅針盤を誤りなきものにしていく必要性を痛感しています

○司会 先生方、ありがとうございました。時間の都合により、この場はこれで閉じさせていただきます。本日は、大変ご示唆あふれるご提案を賜りまして、改めまして御礼申し上げます。ありがとうございました。

以上

2010年12月16日

あらためて農業・農政のあり方を考える  
：経済連携問題に寄せて

生源寺眞一

1. 先鋭化した意見対立の構図

1) 本年10月1日の菅首相の所信表明演説をきっかけに、一挙に先鋭化した農業・農政をめぐる意見の対立。二重・三重の対立の構図。農業界と経済界、農水省と経産省、与党内の推進派と慎重派・反対派。閣僚のあいだにも温度差。

2) 国としての基本方向の選択に関わるテーマであるにもかかわらず、いかにも唐突な印象を残した総理による方針の提示。事前の調整なしに関係省庁によって提供される情報のあいだにも大きなギャップ。

3) ここ数年を振り返って、与野党ともに選挙を強く意識し、農政の議論が内向きになりがちだった点も、農業関係者に強い衝撃を与えた背景のひとつ。経済界の農業に対する厳しい視線にも、この間の農政の流れが影響。

2. 農政の流れ

1) 農政をめぐる主なできごと

1992年 農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向」

1993年 ウルグアイラウンド農業交渉実質合意

1994年 食糧法の制定と食管法の廃止（1995年）

1999年 食料・農業・農村基本法の制定

2000年 第1回の食料・農業・農村基本計画

2002年 農林水産省「米政策改革大綱」

- 2004年 新たな生産調整方式を軸に米政策改革の実施
- 2005年 第2回の食料・農業・農村基本計画
- 2006年 担い手経営安定新法の制定
- 2007年 担い手や集落営農を対象に経営所得安定対策の本格導入  
参院選で戸別所得補償政策を掲げた民主党勝利  
自民党主導による担い手政策・米政策の見直し
- 2009年 石破発言をきっかけに選択的減反をめぐる議論が急浮上  
総選挙で民主党が圧勝  
新政権下で米について戸別所得補償の先行導入を決定
- 2010年 第3回の食料・農業・農村基本計画  
参院選で民主党敗北

2) 米で先行導入された戸別所得補償には三つの側面。①水田農業の規模拡大と担い手の育成という面では前政権下の政策よりも後退。②米の生産調整が選択制に移行したことに伴う参加者へのメリット措置としては合理的な側面。③米価の低下に歯止めがかからない状況に講じられた一定のブレーキとしての側面。しばしばEUの直接支払いに準じた政策とされる戸別所得補償だが、EUと日本の農業・農政の違いにも注意が必要。

3) 2010年3月に閣議決定された第3回の食料・農業・農村基本計画では、戸別所得補償や6次産業化によって小規模農家も農業を継続できることを強調。一方、食料自給率については供給熱量ベースで10年後に50%という高い目標を設定。「我が国の持てる資源をすべて投入した時にはじめて可能となる高い目標」。こうした農政面におけるこれまでの新政権の姿勢と、秋以降に露わになった農業の競争力強化に向けた強い意欲のあいだにはギャップ。

### 3. 原点を確認する

1) 冷静で現実的な議論をとときには大胆に積み重ねいくためには、農業・農村の現実を直視することが肝要。変わる国際環境に対する農業の適応力のレベルを規定するのは、農業そのものの競争力のレベルと、国際環境の影響を緩和しつつ、競争力水準の向上にも資する農政の組み立て。競争力の向上については、到達可能なレベルを見極めることがポイント。10年、20年後の農業・農村のかたちが見えないことが農業界の不安を増幅している点にも留意が必要。

2) 絶対的な必需品としての性格を有する食料については、食料安全保障の観点からも、ミニマムの国内供給力を確保し続けることが重要。2007年から08年にかけての食料価格高騰時に12カ国が米や小麦の輸出禁止措置を講じた点を、輸入陣営として重く受け止めることが大切。国内の食料供給力の基本は、農地と水と確かな技術を備えた人材。しかるに、経済連携の帰趨如何にかかわらず、日本の水田農業の持続可能性には危険信号が点滅【資料1】。

3) 零細で高齢化した農家が多数を占める水田農業には、規模拡大によるコストダウンのポテンシャルが存在【資料3】。ただし、日本の条件のもとでベストの状態に到達したとしても、なお残る海外の農産物とのコスト格差。一方、日本の農業とくに水田農業は、農業用水や農道などの地域資源の維持管理の面でコミュニティに支えられる営み。地域農業をリードする農業者の育成と並んで、多彩なメンバーによる新たな共助・共存の仕組みを定着させることも重要【資料4】。

4) 現代の農産物は川下の食品製造・食品流通・外食の各段階で付加価値を移転・形成されながら最終消費者のもとへ【資料6】。農業のあり方は食品産業のあり方を規定し、食品産業の帰趨が国内農業に対する需要を大きく左右。農業と食品製造業が地方に密に立地する産業であり、比較的安定した産業であることにも注意が必要。

5) 食習慣や農業構造の類似性という観点を踏まえるならば、食料と農業の問題については、日本・モンsoonアジア・さらにその外側の世界という三層の構図のもとで理解することが有益。日本の食料の輸入元は新大陸に大きく依存し、農林水産物の輸出先の7割はアジア【資料7】。

#### 4. 財政負担型農政とは

1) EUでは1992年の農政改革を契機として、価格支持による消費者負担型の農政から直接支払いによる財政負担型農政に移行。この場合の直接支払いとは、農産物価格を通じて農場の所得を確保するのではなく、政府が農場に直接に給付を行うという意味。改革前の政策のもとでは、穀物や牛肉などの目標価格を維持するために政府系機関が市場に買入介入し、積み上がった買入在庫を海外に輸出するパターンが基本。



## 2) E U ( E C ) の農政改革の流れ

- 1992年 農業政策の改革を決定（価格引き下げと直接支払い導入）
- 1993年 ウルグアイラウンド農業交渉実質合意
- 1999年 さらなる改革を決定（改革の深化拡大と環境要件の導入など）
- 2003年 さらなる改革を決定（農場単一支払いと環境要件の強化など）
- 2008年 ヘルスチェック（モジュレーションの強化など）

3) 前政権下の経営所得安定対策や現政権の戸別所得補償は、納税者の負担による直接支払いである点でEUの直接支払制度に類似。ただし、EUがWTO農業協定の規律を意識して、直接支払いを当年の生産量や作付面積から切り離された（デカップルされた）支払いへと移行してきたのに対して、日本の戸別所得補償は生産とリンクした支払いとして設計（経営所得安定対策はWTO協定との整合性に配慮）。また、EUの農業が専業・準専業の農場によって支えられているのに対して、日本農業とくに水田農業は小規模な兼業農家や中山間の高齢農家のシェアが優越。

4) EUの経験から学ぶべきは、直接支払いという政策の手法もさることながら、1993年のウルグアイラウンドの決着に先立つ92年に能動的・戦略的に改革を実行した点。日本では決着後の94年秋に6兆百億円のウルグアイラウンド対策費を決定。EUが92年以降も改革の深化を着実に進めてきた点も重要。さらに、加盟国が増加し、EUとしての合意形成には困難が増したとも考えられる中で、ぶれることなく深化・拡大した改革路線。

## 5. 「行うは難し」の直接支払い

1) 経済連携のタイプに応じて、利害得失に関する客観的で蓋然性の高い見通しを、消費者・納税者・産業界・農業界等について描き出し、国民に提示することが議論を進めるうえでの前提。都市的地域と地方都市・農村を比較する観点も重要。経済界には農業・農村に対する理解を深める姿勢、農業界には日本の産業の実情と国民生活の実態を注視する姿勢が必要。

2) 消費者負担型農政から財政（納税者）負担型への転換は、まさに「言うは易く、行うは難し」。複雑なフードチェーンを經由して消費者に届けられる品目の場合、農産物価格の引き

下げが必ずしも最終製品の価格引き下げにつながらない場合も。もともと、価格を維持することによる消費者負担型の農業保護は比較的受け入れられやすい手法。2%の消費税に相当するとも言われる農業に対する補償の財源支出ははたして国民に受け入れられるか。財政負担が農業のコストダウンにつながるかたちで用いられ、中長期的には国民負担の軽減に結びつくことが肝要。

3) かりに国境措置の組み替えによる農産物価格の低下が直接支払いによって補填されるとすれば、出所は異なるものの、農業生産者は従前通りの所得を確保することを想定することは可能。けれども、農産物の流通ビジネスとりわけ農協のビジネスのボリュームが圧縮されることは確実。農業者の利害と農協の利害が必ずしも重ならないことにも留意が必要。このような構図は昨今の米価をめぐる綱引きの中でも浮き彫りに。

4) ある意味では単純とも言える米をめぐる政策の問題。難しいのは生乳や麦などをめぐる政策。加工されて消費者に届けられる農産物の場合、関税引き下げといった国境措置の組み替えは、当該農産物の生産者だけでなく、関連する食品産業にも複雑に影響。国内の農産物の価格が引き下げられることで食品産業の国産素材志向が高まる可能性がある反面、より安価な加工品や調整品の輸入によって食品産業が深刻な影響を受ける可能性も。

5) 膠着状態にあるものの、WTOのドーハラウンドの動向にも留意が必要。とくに削減の対象となる黄色の政策のルール設定如何では、現在にも増して、財政負担型農政の設計に制約がかかる事態も。他方で、食料輸入陣営として、合理的な根拠を添えて貿易ルールの改善提案を行うことも重要。

#### 参考文献

生源寺眞一『農業と農政の視野』農林統計出版、2010年。

生源寺眞一『農業がわかると、社会のしくみが見えてくる』家の光協会、2010年。

## 世代交代が進まない小規模水田農業

### 水田作農家の規模別概況（2006年）

作付面積	水稲作付 農家戸数	同左割合	経営主の 平均年齢	年金等収入	農外所得等	農業所得	総所得
	(千戸)	(%)	(歳)	(万円)			
0.5ha未満	591	42.2	66.7	239.2	256.5	-9.9	485.8
0.5～1.0	432	30.8	65.7	209.4	292.0	1.5	502.9
1.0～2.0	246	17.5	64.6	153.8	246.4	47.6	447.8
2.0～3.0	67	4.7	62.3	110.2	218.5	120.2	448.9
3.0～5.0	39	2.8	61.4	113.2	180.8	191.0	485.0
5.0～7.0	21	1.5	58.3	68.2	147.5	304.5	520.2
7.0～10.0			58.7	77.9	115.9	375.6	569.4
10.0～15.0	5	0.4	55.7	48.9	151.1	543.3	743.3
15.0～20.0	2	0.1	52.6	45.1	69.7	707.4	822.2
20.0ha以上			53.3	52.8	116.2	1,227.2	1,396.2

資料：農林水産省「農業経営統計調査（個別経営の営農類型別統計）」「農業センサス」  
注）農業にタッチしない世帯員の所得は、一部を除いて表の所得の欄には含まれていない。

1

## 日本農業の活路

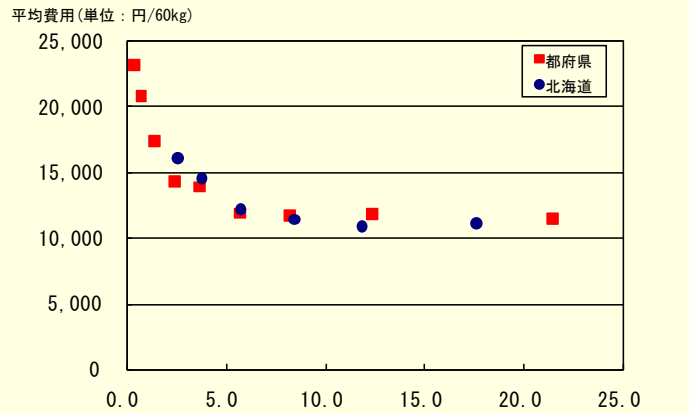
### その1：モンスーンアジアの風土と歴史を踏まえる

- モンスーンアジアの歴史を背景に、日本農業のビジョンとして近未来の農業・農村のかたちを具体的に描き出すことが大切。新大陸型の農業を実現することは不可能であり、望ましいことにもあらず。
- 二層の構造からなる現代日本の農業生産。市場経済との絶えざる交渉のもとに置かれた上層と資源調達をめぐってコミュニティの共同行動に組み込まれた基層。農業水利に代表される日本型コモングの精神は、都会があらためて学ぶべき農村の文化資産。

1

## 稲作の最小効率規模は10ヘクタール前後

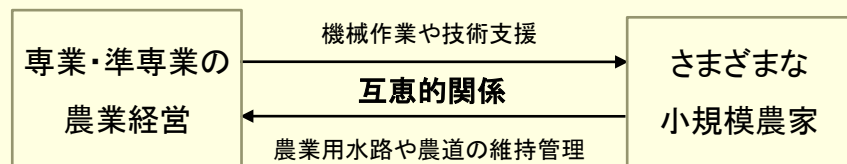
稲作の規模と平均費用(2005年度)



3

## 新たな共助・共存の仕組み

- かつての等質的なメンバーから構成される村社会は過去のものに。異質なメンバー間に共助・共存関係の形成される農村コミュニティへ。



4

## 日本農業の活路

### その2：経営の厚みを増す

- 高所得社会において、一定の農地面積の確保なしに職業としての土地利用型農業は成立せず。同時に経営の厚みを増す取り組みも大切。
- 経営の厚みを増すためには、川下の食品産業（加工・流通・外食）や併行して流れる関連産業（観光・体験・交流）への多角化や、施設園芸・高級果樹生産などの集約型農業と土地利用型農業を組み合わせることも効果的。

5

## 日本農業の活路

### 素材産業に帰属する価値は2割以下

#### 最終消費された飲食費の帰属割合

(単位:%)

	1970年	1980年	1990年	2000年
全体	100.0	100.0	100.0	100.0
農業水産業	35.0	29.4	24.7	19.1
食品製造業	30.6	28.5	29.3	32.4
食品流通業	25.2	25.7	27.5	29.6
外食産業	9.3	16.4	18.5	18.9

資料：『農業白書附属統計表(平成10年度)』と時子山ひろみ・荏開津典生『フードシステムの経済学：第4版』による。  
原データは内閣府ほか「産業連関表」から農林水産省で試算したもの。

6



その3：アジアに生きる日本

- 食文化に共通項の多い東アジアでは、購買力の上昇に伴って、得意とする食品が相互に行き来する食のネットワークの形成に現実味。経済成長とともに日本と他のアジアの国々のあいだでは、農業の競争力が次第に接近。途上国段階のアジアの農業競争力を支えてきたのは安価な賃金。中国の1戸当たり農地面積は日本の3分の1。
- 今後は、一面ではお互いに顧客であり、一面では世界からの食料調達をめぐるライバルでもある関係が深化。世界の食料需給を左右する大きな要因が、アジアの食と農の動向。

7

アジアに向かう日本の農林水産物

近年の農林水産物輸出額の推移

農林水産物の輸出先(2008年)

(単位：億円)

	農産物	林産物	水産物	計
2000年	1,363	79	909	2,351
2001年	1,466	70	978	2,514
2002年	1,646	80	1,033	2,759
2003年	1,588	90	1,111	2,789
2004年	1,658	88	1,207	2,954
2005年	1,772	92	1,448	3,310
2006年	1,946	90	1,703	3,739
2007年	2,220	104	2,013	4,337
2008年	2,437	118	1,757	4,312

資料：財務省「貿易統計」

香港	18%
米国	17%
韓国	11%
台湾	11%
中国	10%
タイ	6%
EU	5%
ベトナム	3%
シンガポール	3%
その他	16%

資料：財務省「貿易統計」

8

## TPP と日本の国益

東京大学教授 鈴木宣弘

コーネル大学客員研究員 木下順子

### はじめに

日本が議長国を務める APEC（アジア太平洋経済協力会議）横浜会合の開催に合わせて、TPP（環太平洋戦略的経済連携協定）への日本の参加問題が大きな争点としてにわかに浮上した。TPP は、太平洋周辺の国々が参加して幅広い分野で関税・非関税措置の全面撤廃を目指す経済連携構想である。2006 年 5 月にチリ、シンガポール、ニュージーランド、ブルネイの 4 ヶ国ですでに発効している協定を母体とし、2010 年 10 月現在までに米国、オーストラリア、ペルー、ベトナム、マレーシアが参加の意思を表明して交渉が進められている。これが合意に至れば、従来から米国が提唱している APEC（アジア太平洋経済協力会議）21 ヶ国での広域自由貿易圏（FTAAP）構築に向けての重要な一里塚になると注目されている。

現時点までの交渉は、関税撤廃の例外措置を一切認めないという厳しいスタンスで進められている。日本が参加意志を表明すべきかどうかについては、与党内でもまだ議論が分かれている段階だが、一般の APEC 横浜会合（2010 年 11 月）において日本政府は、来年 11 月の次回会合までの正式参加を目指し、関税・非関税措置の全廃に向けた国内対策を早急に詰めるという方向性を示唆した。

このまま日本が TPP に参加することになれば、これまでアジアに重点をおいて日本が進めてきた柔軟性ある FTA/EPA（自由貿易協定/経済連携協定、以下「FTA」と略す）の段階的拡張という方向性は一気にくつがえされ、産業構造、雇用、そして国民生活全体に劇的な変化がもたらされることは間違いない。にもかかわらず、1 年程度の短期間で、例外措置が一切認められない完全な自由化を前提とする国内対策を十分に整備することはほとんど不可能であろう。

「ゼロ関税にすれば農業の競争力強化や輸出産業化につながる」という見解は現実離れしている。その前に産業が崩壊してしまう。関税撤廃しても所得補償すれば大丈夫という議論も、コメだけで毎年 1.7 兆円、乳製品等も含めれば 3 兆円を超すであろう財源について、具体的な財源確保の裏付けを提示して、コメ供給は確保できると国民に約束することは「空手形」になると言わざるを得ない。また、例えば、これまで実質的にほぼシャットアウトしてきた看護師さんの受入れについて、海外からの看護師さんの大幅流入を前提とした日本側の体制が半年や一年という短期間に整うわけがない。

もし、農産物の中でわずかに高関税が維持されている 1 割の品目（コメ、乳製品など）が関税撤廃された場合、農水省の試算によれば、食料自給率は「新基本計画」が目標として掲げている 40→50 パーセントという上昇シナリオではなく、14 パーセントに向けて急落する。これは、国民の命の根幹をなし、世界的にも武器と同じ「戦略物資」とされる食料を、ほとんど海外に依存することを意味する。

主食のコメもほとんど自国で生産できない中、2008年のような輸出規制が起これば、ハイチやフィリピンのコメ暴動はまったくの他人事とは言えなくなる。また、主要産業である農業を失った地域社会は崩壊し、国土は荒れ果てる。これは農家保護の問題でなく、国民生活と国家存立の問題である。

また、関税撤廃によって打撃を受けるのは農業だけではない。繊維製品、皮革・皮革製品、履物、銅板など、極めてセンシティブな品目は工業分野にも多く、金融、医療など、労働力移動を含むサービス分野の開放も決して容易には進まないはずである。また、海外展開のある企業は2000社に1社程度であり、他の大多数（多くは中小零細企業）は、輸入品とのさらに激しい競争に直面する可能性が高い。

「農業のせいで国益が失われる」かのような「農業保護vs 国益」という対立の図式によってこの問題を捉えるのは、的を外れた議論である。「これまで農業が障害となってFTAが進まなかったから、一気にTPPを進めるしか道がない」といった議論も間違っている。ごく一部の輸出産業と一面的な消費者利益のために、他にどれだけの国益を失うのかを総合的に検討しなくてはならないのである。準備不足のまま例外を認めない全面開放のTPPに慌てて参加すればどうなるか。長期的な国家戦略に基づいて、国家全体としての得失を総合的に評価し、十分に時間をかけた冷静な国民的な議論が必要である。

## FTAの本質

FTAの本質は「差別性」にある。FTAは、WTO（世界貿易機関）の「無差別原則」（特定の国に自由化すれば他のすべての国にもそれを適用しなければならないというルール）の例外として認められており、関税撤廃などの優遇措置や例外品目は協定ごとに柔軟に設定することができる。FTAは、WTOが目指す無差別で互恵的な世界の貿易自由化への「積み石（building block）」であるから推進すべきという見方もあるが、さしあたり、意図的に競争相手を排除できる特質を活かして自国の利益を確保する目的でFTAが利用され、世界的にみた競争力関係からは起こり得ないような歪曲された貿易の流れを生み出していることは否めない。

典型的な例として、米国は、カナダとメキシコが相手なら米国の乳製品の方が競争力が高いので、NAFTA（北米自由貿易協定）では乳製品をゼロ関税にしてメキシコに対する輸出を伸ばして利益を得ているが、一方の米豪FTAでは乳製品を例外扱いとし、世界一競争力の高いオーストラリアからの乳製品の輸入増加を防いでいる。米豪FTAでは米国がずいぶん譲歩したように言われているが、それは間違いである。

FTAに参加していない輸出国は「仲間はずれ」の不利益を早急に回避しようとするため、世界のFTAは急速に増えている。たとえば、韓米FTAの合意成立（ただし、米国の求めで自動車と牛肉の再交渉中）によって韓国車や韓国製家電製品はゼロ関税で対米輸出できるようになるため、損失を逃れたい日本の自動車や輸出家電部門は日米FTAの推進を政府に強く要請している。

こうして、世界に多数のFTAが 併存、または並行的に交渉が進行中である。わが国を含むFTAだけでも、すでに締結されているシンガポール、メキシコ、マレーシア、チリ、タイ、インドネシア、ブルネイ、フィリピン、ベトナム、インド（大筋合意）、及びASEAN（東南アジア諸国連合）、政府間交渉中の韓国（中断中）、及びオーストラリア、事前協議中のモンゴル、及び日中韓に加えて、構想段階ではあるが、より広域の協定として、ASEANに日韓中を加えたASEANプラス3、さらにオーストラリア・ニュージーランド・インドを加えたASEANプラス6、そしてAPEC21カ国全体でのFTAAPが検討されつつある（図1参照）。

このような様々な自由貿易協定が、併存、または、並行的に交渉されることは、貿易ルール(様々な関税水準・原産地規則等)の錯綜による様々な弊害、交渉費用を含む膨大な行政コストにもつながる。

### 「例外なし」が優れた FTA だというのは間違い

そもそもFTAは「仲間はずれ」をつくることによって世界全体（域外国）の経済厚生を悪化させる性質をもつが、域外国の経済厚生を最小限にとどめるという観点では、実は、高関税の重要品目も含めてゼロ関税とするFTAよりも、高関税品目は除外したFTAの方が優れている可能性がある。

また、高関税品目を抱える当事国としても、重要品目を除外したFTAの方が自国の経済厚生は高まる。これは、日本の輸入増加によって国際価格(日本の輸入価格)が上昇する程度が大きいと、消費者の利益は思ったほど増えないため、国内生産が被る損失と関税収入の喪失額の合計が、消費者の利益よりも大きくなってしまふからである。

たとえば、表1に示したように、日タイFTAの試算では、例外品目がない場合の日本の利益は373百万ドル、域外国の損失の総額は3,022百万ドルであるのに対し、高関税のコメ、砂糖、鶏肉を関税撤廃対象から除外すると、除外しない場合よりも、日本の利益は661百万ドル増加し、域外国の損失は総額で636百万ドル減少している。同様に、日韓FTAの場合も、高関税品目を除外した方が、除外しない場合よりも、日本の利益も域外国の不利益の総額も改善されている。つまり、日本が抱える重要品目を例外化ないし最低限の開放（相手国向けの低関税枠の設定など）にとどめることで合意が成立するならば、その方が日本としての利益は増加し、同時に域外国の損失も緩和することが可能である。

日米、及び日EU間FTAについても、農産物と食品を全て除外するケースとの比較で試算した結果、上記と同様の結論が得られている。表2のとおり、例外なしの日米FTAの場合、日本の利益は824百万ドル、米国の利益は3,625百万ドル、域外国の損失の総額は4,645百万ドルであるのに対して、農産物と食品を全て除外すると、除外しない場合よりも、日本の利益は1,142百万ドル増加し、域外国の損失も総額で3140百万ドル減少している。日EU間FTAの場合も同様である。ただし、米国やEUのように重要品目の貿易額が大きい国とのFTAの場合、日本が重要品目を除外すると、相手国の利益が著しく損ねられることから、合意が得られる可能性はかなり低いのである。

## これまでの FTA で障害になったものは何か

輸出産業の損失回避は確かに重要な国益の一部であるが、その視点のみで交渉相手国を増やしていくことが長期的な日本全体の国益に合致するとはかぎらない。海外展開のある企業は 2000 社に 1 社程度であるから、大多数を占める中小企業にとっては輸入品との競争激化が懸念されるし、輸出産業でも、現地生産が進んでいる昨今では、関税撤廃のメリットはそれほど大きくないとの見方もある。また、国内の輸出企業についても、日本人の雇用が海外労働力に置き換わっていく流れも想定しなくてはならない。

また、開放が困難なのは農業分野だけのように言われることが多いが、実はそうではない。金融、医療など、労働者の移動を含むサービス分野の多くはきわめて開放が困難であるし、繊維、皮革、皮革製品、履物など軽工業品にもセンシティブ品目は少なくない。チリとの FTA では銅板が大きな課題であった。わが国の銅板の実効関税は 1.8 パーセントだが、日本側は、銅関連産業の付加価値率、利潤率は極めて低く、わずかな価格低下でも産業の存続に甚大な影響があるため、関税撤廃は困難だと説明した。このように、過去の FTA 交渉で障害となったのは農業分野だけではないのである。

端的な例は、日マレーシア FTA、及び日タイ FTA の経験である。これらの交渉では農業分野は先行的に合意に至ったが、最後まで難航したのは鉄鋼や自動車であった。日韓 FTA が中断している原因も、表面的には農業のせいだと言われているが、実は最も深刻な障害は部品・素材産業分野である。日本からの輸入が増えて素材・部品産業に被害が出ることを懸念する韓国国内世論の沈静化のために、韓国側が日本に韓国中小企業への技術協力やそのための基金の出資について少しでも表明してほしいと求めているが、日本側は「そこまでして韓国と FTA を結ぶつもりはない」として拒否している。それでいて、報道機関に発表する段階になると「また農業が原因で」と説明される。

また、日韓 FTA の事前協議の場である産官学共同研究会の様子から指摘できる点は、特に金融、教育、法律、運輸、建設、電気通信、医療などに関連するサービス分野の自由化について日本側が全くの無関心で、研究会のテーブルに一度もつかなかった省庁さえあったということである。そもそも韓国の関税率は、農産物も含めて全般的に日本よりも高いので、韓国にとっては関税よりも検疫、規格、原産国表示、不明瞭な商慣行などの非関税障壁や、関税が適用されないため様々な制限が設けられているサービス分野を含む、できるかぎり包括的な規制緩和を実現することを望んでいたが、日本側からは「まったく論外」という印象を与える回答もみられ、韓国側から再三失望感が表明された。例えば、看護師さんも「足りている」の一点張り、金融については、日本の担当の省庁は「何もできることはない」として、事前交渉のテーブルに一度も着かないような状況であった。本交渉の早期開始を望んでいたのは日本であったのに、奇妙なことである。

これらを総合すると、一部の輸出産業が主張する目先の利益を「国益」と呼び、TPP に乗り急ぐのは間違っている。また、「農業のせいで TPP に参加できない」あるいは「農業のせいで国益が失われる」といった、「農業保護 vs 国益」という対立の図式での議論も、的を外れている。「農業保護をとる



か、TPPの利益をとるか」ではなく、「一部の輸出産業の利益のために失う国益の大きさ」を考えなくてはならないのである。

つまり、問題の構図は、

---

(誤) 国益 vs 農業保護

(正) 輸出産業の利益 vs 中小企業の損失(輸入との競争、労働者の流入による雇用喪失)、金融、医療(看護師の受入含む)等のサービス分野の損失、繊維、皮革、履物、銅板、コメ、乳製品等のセンシティブ(重要)品目の損失、食料生産崩壊による国家安全保障リスクの高まり、水田の洪水防止機能や生物多様性の喪失、国土・地域の荒廃等

---

となる。

#### アジアとの FTA は「協力と自由化のバランス」で

これまで日本が近隣のアジア諸国を中心に進めてきた 2 国間での FTA 交渉では、農産物が他分野に先行して合意したケースも多い。これは、一つには日本の農業の市場開放度がすでに高いからである。農産物全体の平均関税率は、世界的にみても低水準の 11.7 パーセントで、野菜については大半が 3 パーセント以下である。これらの低関税品目を FTA に含めるならば（影響は慎重に検討すべきだが）、多くの農産物を含んだ FTA が可能なのである。

ただし、コメ、乳製品、砂糖などの一部の品目は、国家安全保障、地域社会存続などの観点から関税撤廃が困難な最重要（センシティブ）品目として守られている。品目数では日本の農産物全体の 1 割程度である。もちろん日本だけでなく、世界各国が少なからぬセンシティブ品目に対して高関税を堅持している。

日本とアジア諸国との FTA の場合、センシティブ品目の例外扱いについて相手国の理解を得るためのキーワードは、「協力と自由化のバランス」（センシティブ品目の自由化の度合いを低くする代わりに協力事業等を拡充する）である。日タイ FTA では、農業分野での様々な援助協力事業の拡充を打ち出し、さらにタイの零細農民の所得向上に配慮した優先的措置も表明したことが、農産物のスムーズな決着に貢献した。また、フィリピンとの FTA では、小規模農家が生産するモンキーバナナや小さいパイナップルなどについては優先的な関税撤廃や無税枠設定を行うことを約束した。このように、日本側がセンシティブ品目の例外扱いを求める代わりに、FTA の利益から取り残されがちな相手国の零細農民に対する優先的配慮を可能なかぎり行い、アジア農村の貧困解消と所得向上に貢献することに

よってバランスを確保すれば、双方の利益を高める FTA が成立するのである。

### TPP で重要品目の例外化は認められるか

しかし、オーストラリアや米国のように、そもそも協力や援助の対象ではない国が交渉相手国の場合、「協力と自由化のバランス」の手法は通用しない。また、オーストラリアとの農産物貿易額に占めるわが国の重要品目（コメ、乳製品、牛肉、砂糖、小麦など）輸入額の割合は 5 割を超えており、これをすべて例外扱いとする日本側の要請に対して理解を得られるとは考えにくい。また、米国の大きな関心品目はコメであり、「コメを含めてすべての農産物を含めない限り日本との FTA はありえない」と米国の多くの関係者が明言している。つまり、重要品目に手をつけずに TPP を妥結させるというのは不可能に近い。

だが、どの国にも絶対に守りたいセンシティブ品目があるというのも事実である。カナダは乳製品の例外化を主張したため TPP 交渉への参加自体を認められていないが、実は、率先して TPP を主導しているように見える米国も、少なくとも乳製品と砂糖については絶対に譲れないはずである。つまり、「例外なし」原則の下では、日本やカナダだけでなく、米国でさえ、本当は交渉参加を認められないはずである。にもかかわらず、米国は例外措置の必要性を事前には申し出ずに参加表明しておいて、交渉開始後、米豪 FTA では実質例外化されている砂糖と主要乳製品を米豪間のみ例外として認めるように主張する作戦をとった。

日本も早めに参加してルールづくりに参加した方が得策だとの見方があるが、日本が参加表明すれば、米国は自らのことは棚に上げて、日本には例外措置を認めないという不条理な要求を出してくる可能性は払拭できない。

TPP は、日本にとって最も厳しい条件の日豪 FTA と日米 FTA とを一気に締結するようなものである。特に米豪との農産物貿易額は重要品目を含めて非常に高く、全世界に対してゼロ関税にすることとほぼ同じ影響を受けると言ってよい。全世界に対してすべての国境措置を撤廃すれば、日本の食料自給率は 14 パーセントまで低下するという試算が農水省から出されている。

### 戸別所得補償のための財政支出額試算

例外措置が全く認められない TPP に日本が参加した場合、補償措置を何も行わなければ国内農業生産額は 4.1 兆円減少し、農業関連産業の損失も含めた GDP（国内総生産）ベースの損失額は 7.9 兆円にのぼると農水省は試算している。

これに対して、「コメについては所得補償があるから影響は小さい」という楽観的な議論もある。だが、コメ関税の完全撤廃後も現在の国内生産量（約 900 万トン）を維持できるように、仮に 1 俵（60 キロ）当たり 14,000 円のコメ生産費（全国平均）と輸入米価格約 3,000 円との差額を補てんする場合に生じる財政負担は、

<コメ関税ゼロの場合>  $(14,000 \text{ 円} - 3,000 \text{ 円}) / 60 \text{ キロ} \times 900 \text{ 万トン} = 1.65 \text{ 兆円}$

となる。概算でも約 1.7 兆円にもものぼる補てんを毎年コメだけに支払うのはおよそ現実的ではないし、コメ以外の農産物に対する補てんも含めると、必要額は少なくともこの 2 倍近くになる可能性もある。さらには、1 兆円近くに及ぶ関税収入の喪失分も別途手当てしなくてはならないことも忘れてはならない。

これを国民が許容し、財源も確保できるというなら、環境税の導入、消費税の税率の引上げなどによる試算から具体的な財源確保の裏付けを明確にし、国民に約束する必要がある。それが空手形になれば国民に大きなリスクをもたらし、世界から冷笑される戦略なき国家となりかねない。TPP は、「とりあえず参加を表明しておいて、例外品目が認められなければ所得補償すればよい」というような安易な対応が許される問題ではなく、わが国の長期的な国家戦略が問われていることを認識すべきである。

一方、もし TPP が関税撤廃の例外を認める形で妥結される可能性があるならば、このことを踏まえた現実的な議論の余地が生まれる。たとえば、コメの例外扱いが認められて関税率が 250 パーセントとされた場合、必要な補てん額は、

<コメ関税 250%の場合>  $(14,000 \text{ 円} - 10,500 \text{ 円}) / 60 \text{ キロ} \times 900 \text{ 万トン} = 5,250 \text{ 億円}$

となる。

ただし、以上の試算額は現状水準の国内生産量の維持を前提とした金額であり、もし、関税水準を引き下げ一方で、新基本計画の目標である食料自給率 50 パーセントも達成しようとする場合には、試算はもっと複雑化するが、膨大な財政負担が発生することは間違いない。関税撤廃が可能かどうか、あるいは引き下げ可能な関税水準については、それにとまなう財政負担額とセットで検討する必要がある。

なお、農業支援は関税など国境措置によって行うよりも、国内的な直接支払いで行う方が経済厚生上の損失が少ないという議論もある。しかし、それが常に言えるのは、輸入が増えても国際価格が上昇しないという非現実的な「小国の仮定」が成立する場合にかぎられるということは案外忘れられている。

### 外部効果も含めた TPP の影響評価を

国内農業が失われることによる国民への影響度は、農業生産額の変化を見るだけでなく、失われる正の外部効果（多面的機能）も考慮した総合評価によって示す必要がある。たとえば日本の稲作の場合、代表的な多面的機能としては、主食を自給して国民に安定供給を保障することによる国家安全保障の維持に加えて、水田における生物多様性保全機能、洪水防止機能、地下水涵養機能、土壌崩壊防止機能、水質浄化機能、窒素循環機能、農村景観・保健休養の場の提供などがある。また、国内コメ生産が減少して輸入米が増えれば、バーチャル・ウォーター（日本のコメ輸入による海外の水不足深

刻化を示す指標)、カーボン・フットプリント(原料調達・生産・流通・消費・再利用までの全行程でのCO<sub>2</sub>排出量を示す指標)などの環境指標が悪化する。

このような正の外部効果が失われることの影響は、GDPには直接的に表れてこないが、長期的な影響を展望して自由貿易の利益と対比されるべきである。また、様々な方法で外部効果の大きさを金銭換算する試みも行われており、農水省の試算によれば、TPPによる関税撤廃で失われる田畑の正の外部効果は3.7兆円に相当する。

農業及び関連産業のGDPの損失額は7.9兆円という農水省の試算と、TPPに参加しなかった場合の輸出産業のGDP損失額は10.5兆円という経済産業省の試算があり、それらを総合したイメージで、外部効果を考慮しない場合のTPP参加の経済効果はGDPベースで2.4~3.2兆円(TPP参加による利益と損失を相殺したGDP増加額)という内閣府の試算がある。しかし、内閣府の評価額から外部効果の喪失分(3.7兆円)を差し引いた総合評価では、損失のほうが大きくなることに留意すべきである。

農業の持つ多面的機能は、農業でなくても発揮できるという見解もあるが、例えば、水田の洪水防止機能が崩壊したら、それをダム等で再構築するには数兆円の財源が必要になるということを考えなくてはならない。

最近の経済学では、自由貿易などの影響評価は、市場取引の金額に表れる狭義の経済的影響だけではなく、外部効果も含めた総合評価を行うべきという考え方が重視されるようになってきている。にもかかわらず、WTOやFTAの貿易ルールは、いまだに外部効果を考慮しないオールド・ファッションな評価にもとづいて正当性が主張されていることは問題である。2010年10月に名古屋で開催された生物多様性条約第10回締約国会議(COP10)では生物多様性に関する経済評価が行われたが、現段階ではその成果を国際的な貿易ルールに反映するという連動がない。

### 食料は国民の命を守る戦略物資

TPPは、日本にとって最も厳しい条件の日豪FTAと日米FTAとを一気に締結するようなものであり、全世界に対する国境措置撤廃とほぼ同じ影響を受けるとみなせば、日本の食料自給率は14パーセントへと急落する可能性がある。現状の40パーセントという日本の食料自給率は、先進国の中ではすでに最低レベルであるが、これが14パーセントにまで低下することを許すなら、外国から安全な食料を安く大量に買い続けることが可能だという保証が不可欠である。

しかし、2007年から2008年にかけて起こった世界食料危機は、日本が現在の経済力を維持し続けることができたとしても、食料輸入の安定的保証を取り付けることがいかに難しいかを明らかにした。諸外国と広く協定関係を結べば、輸出規制の禁止も含めて優先的な食料供給を確保できるとの見解もあるが、仮に輸出禁止などの条項を加えることができたとしても、いざというときに自国民の食料をさておいて海外に供給してくれる国があるとは思えない。不測時においてはどの国も、まず自国民の

食料確保や自国の市場安定を図るといふ、国家として最低限の責務を果たさなければならないからである。

食料は人々の命に直結する最も基本的な必需財であり、国民に安全な食料を安定的に確保することは国家としての責務である。また、食料確保は、軍事、エネルギーと並ぶ国家存立の重要な三本柱の一つであり、食料は「戦略物資」だというのが世界の常識である。しかし、諸外国に比較して、日本ではこのような認識が薄いように思われる。農業政策は単なる農家のための政策ではなく、国民一人一人が自らの食料をどう確保するか、そのための政策だという認識が必要である。現状の安定した国際市場を前提にして突き進むのが、日本のあるべき姿なのかどうか問われている。これは、農業関係者が決めることでも、経済界が決めることでもなく、消費者を含む国民全体で決定すべき、国家のあり方に対する重大な選択である。

### 食料危機は米国が創り出した「人災」

今後の世界の食料需給について考える場合、先般の世界食料危機が干ばつなどの不可避な自然現象だけで起こったのではなく、むしろ米国が創り出した「人災」の側面が大きいことに留意が必要である。平常時の穀物価格は、ほとんど需給バランスのみに反応して変動すると考えてよいが、我々の分析によれば、食料危機時に高騰していたトウモロコシ価格のうち、干ばつの影響を含めた需給要因で説明できる部分はわずか半分程度であった。つまり、残りの半分は大量の投機マネー流入や輸出規制などの影響による、平常時の値動きからは予測がつかない異常な価格上昇であったと考えられる。

米国は、いわば、「安く売ってあげるから非効率的な農業はやめたほうがよい」といって世界の農産物貿易自由化を押し進めてきたため、基礎食料の生産国が減り、米国をはじめ少数の輸出国に国際市場が独占されつつある。少数の売りに依存する市場構造では、小さな需給変動に反応して価格が急上昇しやすく、逆に低価格化が起りにくくなる。また、高値期待から投機マネーが入りやすく、不安心理から輸出規制という食料の囲い込みも起きやすくなり、価格高騰がますます増幅される。たとえばコメは、先般の食料危機時にも世界全体の在庫水準は前年より改善していたにもかかわらず、他の穀物が高騰している中でコメに需要が流れるという不安心理が増幅され、コメ輸出規制へと連鎖した。

バイオ燃料振興策によって需給逼迫の一因を創り出したのも米国である。米国は、農家への差額補填（生産コストと販売価格との差）で安い食料輸出を実現しているため、財政負担が苦しくなると、バイオ燃料の推進を理由にして市場価格をつり上げたことが指摘されている。米国の都合に振り回された典型例がメキシコである。メキシコでは、NAFTAで主食のトウモロコシ生産農家が潰れ、米国から安く買えばいいと思っていたら、こんどは価格暴騰で輸入も困難な事態に追い込まれてしまった。

### 日本も米国の食料戦略の「標的」

ウイスコンシン大学のある教授は「食料は軍事的武器と同じ武器であり、直接食べる食料だけな



く、畜産物のエサが重要である。まず、日本に対して、日本で畜産が行われているように見えても、エサをすべて米国から供給すれば、完全にコントロールできる。これを世界に広げていくのが米国の食料戦略だ。そのために農家の子弟には頑張ってもらいたい」と授業で教えていたと言われる。原文では、「君たちは米国の威信を担っている。米国の農産物は政治上の武器だ。だから安くて品質のよいものをたくさんつくりなさい。それが世界をコントロールする道具になる。たとえば東の海の上に浮かんだ小さな国はよく動く。でも、勝手に動かされては不都合だから、その行き先をフィード（feed）で引っ張れ」と紹介されている（大江正章『農業という仕事』岩波ジュニア新書、2001年）。そのおかげで日本の畜産が発展できた面もあるので一概に否定はできないが、これが米国の戦略である。食料は戦略物資であり、世界戦略、国家戦略として、食料政策が位置づけられていることを日本も学ぶ必要がある。

ブッシュ前大統領の日本を皮肉るかのような演説も象徴的である。「食料自給は国家安全保障の問題であり、それが常に保証されている米国は有り難い」(It's a national security interest to be self-sufficient in food. It's a luxury that you've always taken for granted here in this country.)、「食料自給できない国を想像できるか、それは国際的圧力と危険にさらされている国だ」(Can you imagine a country that was unable to grow enough food to feed the people? It would be a nation that would be subject to international pressure. It would be a nation at risk.)といった具合である。我々は米国の食料戦略をもっとよく知る必要がある。

### 農産物輸出国の手厚い農業保護

世界の食料輸出国がなぜ輸出国になりえているのかをよく見極める必要がある。たとえば、米国のコメ生産費はタイやベトナムよりもかなり高く、実際の競争力からすれば米国はコメの輸入国になるはずなのに、米国はコメ生産の半分以上を輸出している。なぜこのようなことが可能なのか。

それは、米国では、コメの再生産が可能な生産費を保証する目標価格と、輸出可能な価格水準との差が3段階の手段で全額政府から補填される制度があるからである。いくら安く売っても増産していけるだけの所得補填があるし、いくら増産しても安く輸出できる「はけ口」が確保されているので在庫が累積し続けることもない。まさに「攻撃的な保護」で、この仕組みはコメだけでなく、小麦、トウモロコシ、大豆、綿花などにも使われ、これが米国の食料戦略を支えている。

しかも、この米国の穀物などへの不足払い制度は、輸出向けについては明らかに実質的な輸出補助金と考えられるが、WTOの規則上は、「お咎めなし」なのである。世界の農産物輸出は「隠れた」輸出補助金に満ち満ちており、2013年までにすべての輸出補助金を廃止することがWTOで決定されたが、全廃される予定の輸出補助金は、実は「氷山の一角」である。

WTOルールは輸出国側に有利に作られている。輸入国に対して関税削減を強要しながら、輸出国側は多額の輸出補助金で安価に輸出を行っているのである。しかも、米国を始めとする多くの輸出国は、自国の利益に反するWTOルールは守るべきものとは考えていないようで、日本などは思いつかない

ような「反則」をして正当化する。

TPP等のFTAでは、関税はゼロなのに、輸出補助金は実質野放しとなるため、輸出国と輸入国との不公平の度合いは、WTO以上に高まることに留意しなくてはならない。

一方、日本はWTOルールを金科玉条のように守り、課された農業保護削減義務を世界で最もまじめに実行してきた「優等生」である。政府の価格支持政策をほとんど廃止したのは日本だけであり、農産物関税も平均で11.7パーセントと低く、農業所得に占める財政負担の割合も15.6パーセントで、欧州諸国が軒並み90パーセントを超えているのに対してはるかに低い。それにもかかわらず、いまだに日本は最も過保護な農業保護国、しかも、価格支持政策に依存した遅れた農業保護国だと内外で批判され、国内世論の支持が得られないため、農業関連予算も減額され続けているのが現状である。

つまり、米国をはじめとする欧米先進諸国の食料自給率・輸出力の高さは、手厚い政府支援の証である。逆に、わが国の食料自給率が低いのは、過保護だからではなく、農業保護水準が低いからである。

#### まず ASEAN プラス 3 からアジア圏拡大へ

TPP参加問題は、以上のような実現可能性の問題に加えて、拡大する欧州圏、米州圏に対して、日本を含めたアジア諸国がどう対処していくのかという戦略の問題でもある。TPPをFTAAP実現への一里塚と位置づけて重視する見方もあるが、そうではなくて、むしろアジア圏形成に対する米国の攪乱戦略の一つとして考える必要があるだろう。すでに、TPPに対して、韓国、中国は距離を置き、ASEAN諸国も対応が分かれている。米国は、自身はNAFTA（北米自由貿易協定）などで米州圏の足場をすでに固めてから、急成長するアジアに進出し、アジアの国々だけで連携関係を強化しようとする動きに対しては強く反対するという身勝手な行動を続けている。APEC21カ国でのFTAAPという米国提案は、その実現を米国が真剣に考えているわけではなく、参加国を広げるほど具体的議論が進まないの、東アジア共同体の具体的議論を遅らせるのが目的だと認識した方が自然かもしれない。

しかも、米国はすでに、既存のFTAでの合意はTPPでも活かすという自国に都合のいい新ルールを提案しているようである。したがって、日本も重要品目の例外化を確保するために、まず早急に日豪FTAや日米FTAなどを例外を確保する形で締結し、既成事実をつくれれば何とかかなるとの見解もあるが、本当にそうであろうか。また、既存の合意を活かした上でのTPPというものに、一体どういう実体があるのだろうか。日本が浮き足立ち、交渉を拙速に進めようとしては、アジアは欧米の「草刈り場」になりかねない。日本とアジアの将来を見据えた冷静な判断が求められる。

欧州圏や米州圏の拡大・深化に対する政治経済的カウンタベイリング・パワー（拮抗力）として、また、日本が国際社会におけるプレゼンスを今後とも高めていくためにも、まず近隣諸国との共存共栄関係を築くことが重要である（図2参照）。つまり、日本の経済連携戦略は、基本的にはアジア圏の強化を優先課題として進めるべきである。もちろんこれは、米国やEU、カナダ、オーストラリアなど

との経済連携や友好関係を軽視してよいという意味ではない。対等な立場で、本当の意味での友好関係を築くためにも、その前提としてのアジアのまとまりがまず重要なのである。

具体的には、EUの歴史的展開に学び、アジア圏形成に向けた第一段階における参加国の範囲は、ASEANに日韓中を加えたASEANプラス3を軸にすることが自然であろう。韓米FTAが合意されたからといって日本も米国とのFTA交渉に飛び込むのではなく、長期的・持続的な繁栄の観点から戦略を立て直す必要がある。

特に最近の日本企業は、ある産業分野の製品製造を丸ごとどこかに移すというのではなく、完成品になるまでの製造工程をいくつもの生産ブロックに分解し、高度技術者の必要な部分、安価な単純労働にまかせた方が効率的な部分、というように、各工程を最も適した環境のアジア各国に割り振って分散的に生産している（慶応大学の木村福成教授がフラグメンテーションとして紹介している。図3参照）。この場合、アジアに広く分散立地した工程を結びつけるサービス・リンク・コスト（輸送費、通信費、他の様々な取引費用、制度的制約など）を節減することが重要であり、そのためには個別の二国間のFTAでは不十分で、東アジア全体が共通市場化することが極めて有効である。これは、アジアの先頭を走ってきた先進国である日本が、自らの国益だけでなく、アジア諸国の長期的・持続的繁栄への方向性を提示することにもつながる。

こうしてみると、無理に全面開放のTPPに乗る意味はどこにあるのか。日本が乗り遅れるという問題ではなく、輸出産業が乗り遅れるという問題だが、輸出産業にとっても、なぜTPPでなくてはならないのか。今後伸びるのはアジアである。輸出産業の長期的、持続的な発展にとっても、日本とアジアと、ひいては世界全体の均衡ある発展のためにも、まず、アジア諸国がお互いに配慮し合った柔軟なFTA締結によってアジア圏を構築する形で、成長のエネルギーを共有する足場を固めることが重要ではなかろうか。アメリカはこれを阻止し、アメリカがアジアの成長から利益を得たいからTPPを持ち出したわけで、TPPに乗るのはアメリカの思惑に乗ることで日本の長期的利益には合わない。

TPPに代替する選択肢としての東アジアにおける広域経済連携の推進が具体化できずにいることがTPPへの傾斜を強める一因にもなっている。東アジアの広域連携強化を入り口論から具体論に展開する時期に来ている。EU統合の原動力がCAP(共通農業政策)であったように、賃金格差に基づく大きな生産費格差という異質性を克服して、東アジア各国の農業が共存できるようなFTA利益の再分配政策としての「東アジアCAP」を仕組めるかどうかが、東アジアがまとまるための大きな鍵を握っている。その具体像として、日韓中3国のコメに限定した試算ではあるが、我々は、3国のGDP比に応じた共通の補填財源を形成し、日本は生産調整を解除して補填基準米価を1俵12,000円程度に設定し、日本の負担額が4,000億円に収まるには、日本のコメ関税をギリギリ186%程度まで引き下げられることを示した。このとき、コメ自給率は大幅に低下することなく、環境負荷も大きく増大することなく、韓国・中国の負担額も大きくはなく、中国は輸出増による利益を得られる。かりに、関税をゼロに設定すると、日本と韓国への必要補填額はそれぞれ1.3兆円、6,600億円、日韓中の負担額はそれぞれ1.4

兆円、4,200 億円、1,600 億円となり、各国、とりわけ日本の負担額が大きすぎて現実的ではない。このように、関税水準と必要となる直接支払額の大きさはセットである。このようなシステムティックなモデル試算により、設定を変更しつつ、様々なケースを議論していくことは、東アジア共通農業政策の具体像を詰め、東アジアにおける広域経済連携の議論を具体化する足がかりになると期待される。

### 本当に「強い農業」と食の未来に向けて

農業の体質強化の必要性を議論せずに農業サイドが TPP への反対表明を行うことを問題視する声もある。確かに、TPP のようなゼロ関税を前提とした議論は論外としても、就業人口の減少と高齢化の加速で、日本の食料生産基盤は弱体化してきていることは重く受け止め、日本農業が国民への基礎食料供給と国土・地域保全という社会的使命を今後とも果たせるように、本当の意味での「強い農業」を目指さなければならない。ただし、それは単純に規模拡大してコストダウンすることで果たせることではない。その努力も必要だが、それだけでオーストラリアなどの新大陸型農業国と同じ土俵で戦っても、とうてい競争にならない。

「少々高くてもモノが違うから、あなたのものしか食べたくない」という消費者を、地元の地域や日本はもちろん、日本の食料品を高く評価してくれるアジアや世界につくることである。何が「本物」かについては、環境にも、動物にも、生き物にも優しい生産過程で作られたものが、人に優しい「本物」になる、という理解が重要である。スイスの農業は、ナチュラル、オーガニック、アニマル・ウェルフェア（動物福祉）、バイオダイバーシティ（生物多様性）、景観などへの取組みをより徹底すれば、価格は割高でも消費者は納得して買ってくれる、その点で、他の国々の取組みの常に上を行くという自信を持っている。

日本のコメ政策についても、水田の 4 割も抑制するために農業予算を投入するのではなく、生産力をフルに活かし、「いいものを少しでも安く」売ることによって販路を拡大していくという戦略に重心をかける必要がある。さらに、輸出や食料援助も見据えて日本のコメで世界に貢献していくという戦略も重要である。そのために必要な予算は、日本と世界の安全保障につながる防衛予算でもあり、海外援助予算でもあり、狭い農水予算の枠を超えた国家戦略予算をつけられるような予算査定システムの抜本的改革が必要である。米国の食料戦略を支える仕組みは、この考え方に基づいている。

また、国家予算の制約の中で効果を最大化するためには、一番必要な人にお金が届くことが重要であるから、地域の中心的な「担い手」に対する重点的な支援強化が必要であろう。今後農業をリタイアされる方も増える一方、農業に関心を持ち、就農意欲のある若者や他産業からの参入も増加傾向にあるが、経営安定には時間がかかり、参入企業も赤字経営の方が多いのが実態である。様々な新規参入者に対して 10 年間くらいの長期的な損失補てんを行うなど、より集中的な経営安定対策を仕組むことも必要である。また、集落営農などで、地域の協力の下で中心的に働いてくれるオペレーターを確保して取り組んでいる場合、他産業並みの給与水準が実現できないためにオペレーターの定着に苦労

しているケースが多いため、状況に応じてオペレーターの給与に対して財政支援を行うことも効果的ではないかと思われる。その一方、農業が存在することによって生み出される多面的価値に対する農家全体への支払いは社会政策として強化する必要がある、担い手などを重点的に支援する産業政策とのメリハリを強める必要がある。

そして、いま忘れてならないことは、冷静に国民的な議論をすれば、拙速な対応は回避されるはずであり、ここで、農家や関係者の皆さんがやる気をなくすようなことがあってはならないということである。落ち着いて、事態の正常化に努めることが重要である。

表1 日タイ、日韓FTAにおける農業分野の重要品目除外効果 (百万ドル)

	日タイFTA			日韓FTA		
	例外なし (a)	除外 (b)	b-a	例外なし (c)	除外 (d)	d-c
日本	373	1,034	661	750	1,260	510
タイ	2,493	1,213	-1,280	-113	-105	8
韓国	-232	-189	43	2,021	1,578	-443
中国	-334	-231	103	-306	-278	28
香港	-96	-51	45	-12	-7	5
台湾	-216	-194	22	-112	-106	6
インドネシア	-99	-75	24	-76	-69	7
マレーシア	-175	-140	35	-77	-76	1
フィリピン	-51	-47	4	-30	-29	1
シンガポール	-234	-196	38	-52	-53	-1
ベトナム	-10	-17	-7	-18	-16	2
オセアニア	-49	-70	-21	-130	-119	11
南アジア	-50	-37	13	-18	-15	3
カナダ	-9	13	22	-13	-6	7
アメリカ	-643	-528	115	-588	-575	13
メキシコ	0	11	11	11	15	4
中南米	-27	-58	-31	-127	-115	12
ヨーロッパ	-681	-446	235	-287	-270	17
その他	-116	-131	-15	-338	-323	15
域外国合計	-3022	-2386	636	-2286	-2147	139

資料: 鈴木宣弘『FTAと食料—評価の論理と分析枠組』筑波書房、2005年7月

注: センシティブ品目は、日タイではコメ、砂糖、鶏肉、日韓ではコメ、生乳、乳製品、豚肉としている。デンプンはデータ制約のため含まれていない。

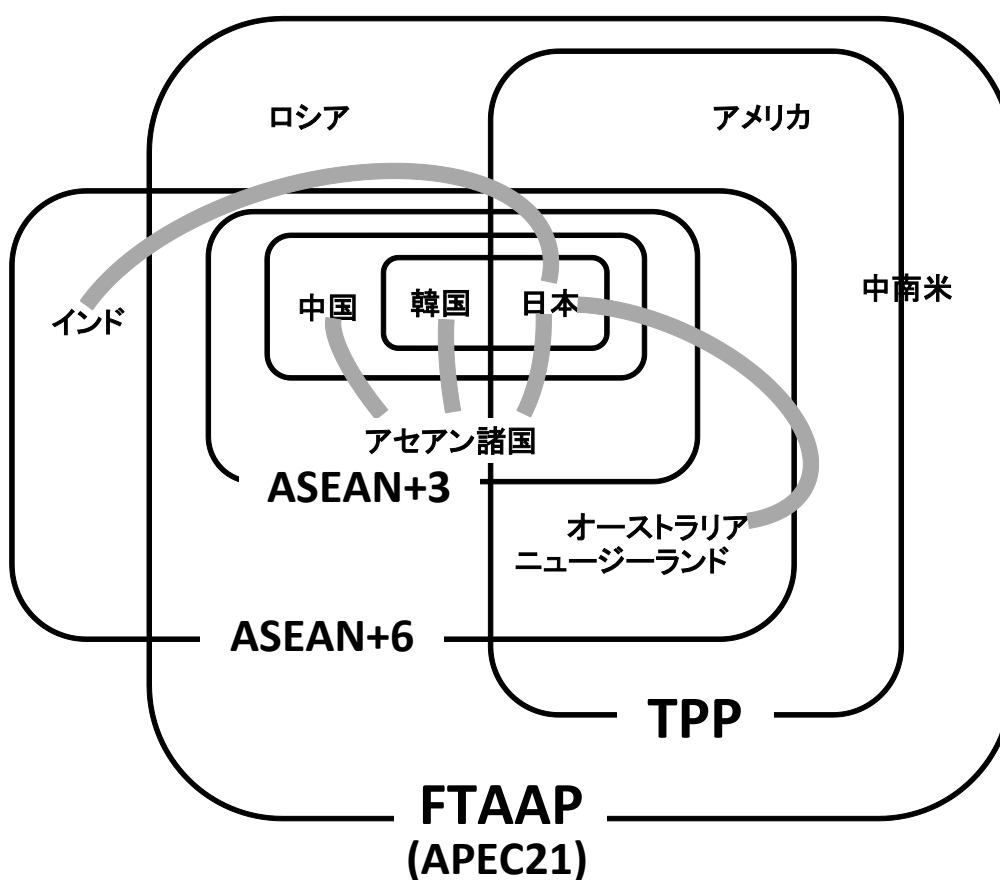


表2 日米、日EU・FTAにおける農業・食品分野除外効果 (百万ドル)

	日米FTAの場合			日EU・FTAの場合				
	例外なし (a)	除外 (b)	b-a	例外なし (c)	除外 (d)	d-c		
当事国	日本	824	1966	1142	日本	1126	2132	1006
	米国	3625	-811	-4436	EU	636	-657	-1293
その他世界 (うち途上国)	-4645 (-2022)	-1505 (-724)	3140 (2746)	-2316 (-998)	-1623 (-712)	693 (1710)		
世界計	-196	-350	-154	-554	-148	406		

出所：筆者らの研究グループによる試算。

図1 APEC21カ国・地域の中で錯綜する経済連携関係



注：すべての協定関係を図示しているわけではない。また、交渉中の協定や構想段階の協定も含む。

図2 欧州・米州経済圏の拡大とアジア地域経済連携の必要性

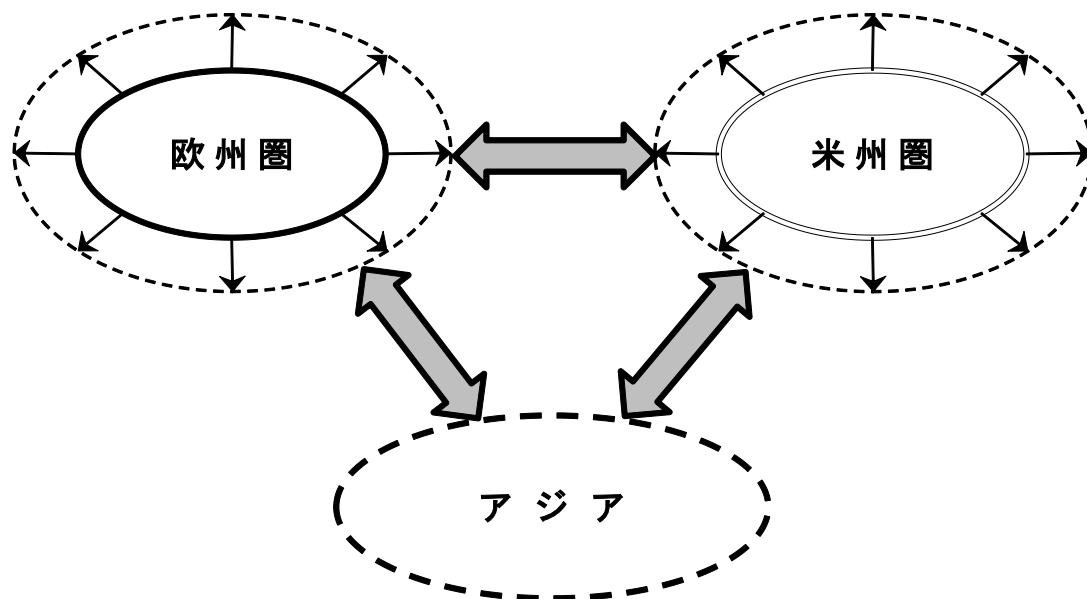
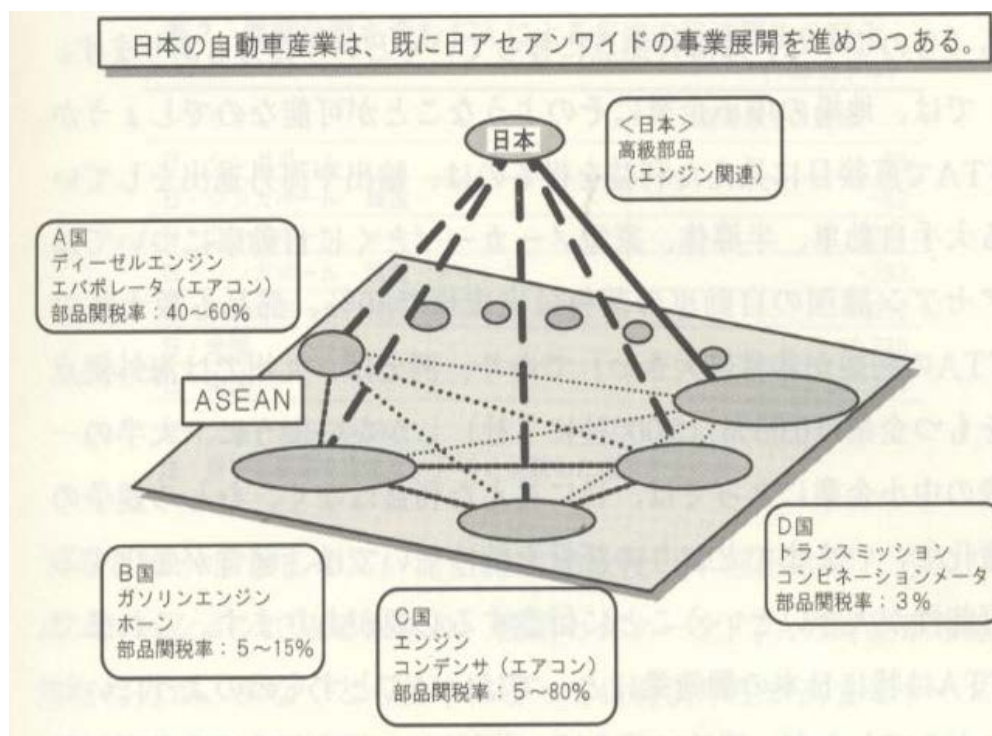


図3 自動車産業のアジア・ワイドのフラグメンテーション



資料:経済産業省

## TPP の影響に関する各種試算の比較

---

農業及び関連産業のGDP損失額	7.9兆円 (農水省)
TPPに参加しなかった場合の輸出産業のGDP損失額	10.5兆円 (経済産業省)
TPP参加のGDPベースの経済効果 (利益と損失を総合したGDP増加額)	2.4～3.2兆円 (内閣府)
外部効果の喪失分	3.7兆円 (農水省)
総合評価	△0.5～1.3兆円

---

## 略歴

東京大学 大学院 農学国際専攻 教授 農学博士 鈴木宣弘 すずきのぶひろ

1958年三重県生まれ。1982年東京大学農学部卒業。農林水産省、九州大学教授を経て、2006年より現職。専門は、農業経済学、国際貿易論。日中韓EPA、日モンゴルEPA産官学共同研究会委員、関税・外国為替等審議会委員。主著に、『食料を読む』(共著、日経文庫、2010年)、『食の未来に向けて』(筑波書房、2010年)、『新しい農業政策の方向性—現場が創る農政—』(共著、全国農業会議所、2010年)、『現代の食料・農業問題—誤解から打開へ』(創森社、2008年)等。

コーネル大学 客員研究員 農学博士 木下順子 きのしたじゅんこ

福岡県生まれ。1995年九州大学農学部修士課程修了後、農林水産省入省、農林水産政策研究所を経て、2009年より現職。専門は、農業・食料をめぐる産業組織論、計量経済分析。著書に、『Empirical Study on Oligopolistic Dairy Markets in Japan』(筑波書房、2009年)、『食料を読む』(共著、日経文庫、2010年)、『新しい農業政策の方向性—現場が創る農政—』(共著、全国農業会議所、2010年)等。

長期的視点、バランス、連続性、の欠如

鈴木宣弘(『万象点描』近刊)

「物事にはいくつもの側面がある。自分に都合のよい側面のみに基づいて主張を展開すれば、信用されないように思われる。しかし、多くの場合は、各自の利害に基づいた偏った見方が「正論」として、まことしやかに主張される。肩書きをみれば、もう話は聞かなくても、その人の書いたものなど読まなくてもわかるくらい単純明快な場合が多い。

それぞれの立場の人々が、自分たちの目先の利益だけで極論をぶつけ合ってもかみあわないし、全体としての長期的な利益は損なわれるかもしれないが、なかなか、その点には気がつかない。皆、自分たちの目先の利益のみに目を奪われ、支え合う気持ちを失い、やがては、全体が沈んでいって初めて気づくかもしれない。しかし、そのときではもう遅いであろう。我々が直面している日本の現実には、悲しいが、そのような危うさを感じる。

食料をめぐる問題にも、生産者、生産者組織、メーカー、小売店、消費者、経済界、政治、行政、研究者等々、様々な立場があるが、各々の近視眼的な利害を超えて、将来の社会全体の長期的繁栄を、総合的に考えた議論が行われているとは、とても思えない。

また、ある現象を評価するときも、ある方向への流れが強まると、皆が一斉にもっともっとそうなると言い始め、急に流れが反転すれば、また同じ人達がいとも簡単に逆のことを言い出す。知見の蓄積に基づく冷静でバランスのとれた総合的視点が必要である。」

以上は3年前の拙著『現代の食料・農業問題』の序文の一節である。残念ながら現状はさらに悪化している。以前の経済界のリーダーには、産業界の利益を代表しつつも、日本社会全体の長期的発展を考慮した構想があったが、最近では、社会全体はおろか、自らの企業、それも労働者は使い捨てかのように、露骨な経営陣の目先の利益が「国益」として語られる。TPP問題も然りである。

大手メディアがそのスポンサーである輸出企業や大手小売業などの立場を尊重せざるを得ないのもわかるが、様々な観点から物事を総合的に評価する姿勢を失って世論形成が誘導されたら非常に危険である。

大手小売・卸などによる所得補償を前提にした「買ったたき」が今回の米価下落の発端と指摘する声もある。目先の利益を得ても、農家が疲弊しコメ生産が崩壊すれば、関連業界も崩壊するし、消費者も身近でコメも手に入らなくなり、結局みんなが立ちゆかなくなる。生産者、関連業界、消費者がともに持続できるような「適正」な価格形成がなぜできないのか。農協にも生協にも「踏みとどまれる力」が必要だ。

節操のない見解の転換も多い。少し遡れば、いま TPP のような FTA(自由貿易協定)を推進する経済学者のほとんどが、15年前には FTA は世界貿易を歪める悪玉で、日米 FTA などはその最たるものと主張していた。自らの保身から見解を転換する人もいる。TPP についても反対していた人がトーンダウンしてくる。それでも、我々は冷静な議論を社会に呼びかけ続け、事態を正常化しなくてはならない。

付録 農政改革の流れ

鈴木宣弘

<2007年の「戦後農政の大転換」>

- ① 一定規模以上の経営体への収入変動を緩和する所得安定政策（産業政策）
- ② 規模を問わない農家全体に対する農が生み出す多様な価値を評価した直接支払い（社会政策）  
→「車の両輪」

<現場で改善を求める声>

- ① 規模は小さいけれども多様な経営戦略で努力している経営者をどうするのか
- ② 農村への直接支払いは役立っているものの「車の両輪」といえるだけの大きさには遠い
- ③ 経営所得の補填基準が趨勢的な米価下落とともにどんどん下がってしまい、所得下落に歯止めがかからず経営展望が開けない
- ④ 麦・大豆等への過去実績に基づく支払いでは現場の増産・品質向上意欲が減退する

<自公政権における改革—石破大臣の6大臣会合>

- ① 「担い手」の定義を広げる
- ② その「担い手」に所得の最低限の「岩盤」が見えるようにする  
→5中3の3年のうちに14,000円を下回る年があったら、その年の値は14,000円に置き換える等
- ③ 「車の両輪」となる農の価値への支援は10倍くらいに充実する
- ④ コメの生産調整の閉塞感を打破するための弾力化を図り、現場の創意工夫を高める  
(当初は2~3年で「廃止」を見込み、移行措置として「選択制」を導入しようとした。割当を守った人のみに補填するというAll or nothingでなく、「各自の割当量内は補填対象、超えた分は自己責任」という案も一部にあったが採用されず)

→この議論は完結する前に政権が交代

民主党政権によって、「担い手の定義を広げる」を、販売農家全体という最大限に広げる形で「岩盤」(注)を提供する「戸別所得補償制度」が登場。経済的メリットに応じた経営判断を促進するようコメ政策を弾力化し、一方、農の価値への直接支払いは、戸別所得補償制度とは別の大きな柱としても充実する、というもの。

(注)ただし、平均コスト13,700円と平均販売価格12,000円との差額(固定支払い)と過去3年の平均販売価格と当該年の米価との差額(変動支払い)の組合せであり、米価下落が続くと、両者に「隙間」が生じるので、実は13,700円が「岩盤」とはいえない。その点では、「石破改革」の②よりも後退している。