

## < 基調講演 >

### 「 真の国益とは何か ～水面下で進むTPP～」

東京大学大学院 農学生命科学研究科  
国際環境経済学研究室 教授 鈴木宣弘

#### < 講師プロフィール >

##### ■ 略歴

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。食料・農業・農村政策審議会委員(会長代理、企画部会長、畜産部会長、農業共済部会長)。

##### ■ 専門分野

農業経済学、国際貿易論

##### ■ 著書

『現代の食料・農業問題—誤解から打開へ』(創森社)

『日豪EPAと日本の食料』(筑波書房)

『食べ方で地球が変わる—フードマイレージと食・農・環境』(共編著、創森社)

『農のミッション—WTOを超えて』(全国農業会議所)

『FTAと日本の食料・農業』(筑波書房)

ほか多数

# 真の国益とは何か～水面下で進むTPP～

東京大学 鈴木宣弘

はじめに

すべての関税・非関税措置の撤廃を目指す TPP（環太平洋パートナーシップ協定）は、2006年に発足した比較的小さな4カ国の P4 協定に、米国などが参加し、いまは、米国主導で交渉が進められている。現在のところ、APEC（アジア太平洋経済協力会議）加盟国のうちの9カ国が交渉に参加している。日本の菅総理(当時)が議長を務めた2010年11月の APEC 横浜会議での日本の TPP 参加表明の是非を巡り、問題が表面化した。

政府の当初の予定では、全関税の撤廃に備えた農業構造改革や規制緩和などの国内対策を半年ほどで策定し、2011年6月を目途に最終的な参加の是非を判断するという計画だった。このようなタイトなスケジュールにはそもそも無理があったが、2011年3月11日に発生した東日本大震災を受けて、さすがに延期されることになった。日本に参加を呼びかけてきた米国通商代表部（USTR）からも、「目下の日本に対して TPP 参加は厳しい要求であろう（we think right now it would just be a bit cynical to ask Japan.）」といった配慮が示された。地域が大震災の打撃に苦しむ中、さらに追い打ちをかけるような TPP 推進は白紙に戻すのが常識的な判断だと思われた。

ところが、日本政府の中では逆に、今こそ「開国」して経済を立て直すべきだという見解がむしろ勢いを増しつつあることが、漏れ聞こえてきた。横浜会議から1年後の2011年11月にオバマ大統領を議長として大統領の故郷ハワイで開催される APEC 首脳会議までに参加表明できればということで、水面下での動きが続いた。

ただし、現在9カ国で進んでいる TPP 交渉は、いまだ難航していて妥結のめどが立っていない。今年中に発足するとしても、せいぜい大枠合意的な発足になると見込まれている。いずれにせよ、日本も APEC 会議までに滑り込み参加しようと目論まれた。6月までの決断は先送りされたけれど、情報開示も、国民的議論もしないまま、11月になって突然滑り込むというような、要するに国民に対する「不意打ち」が起こりかねないと思われた。そして案の定、10月になって、その事態は表面化した。

TPP は FTA(自由貿易協定)の一種(注)であるが、自由化の徹底度において従来の FTA とはレベルがまったく異なり、国内の産業構造、雇用、そして国民生活の枠組み全体に、従来の FTA とは比べものにならない多大な影響が生じることは間違いない。また、近隣アジア諸国や中国との関係、日米関係のあり方など、今後の外交戦略的な観点からも、TPP への対処はきわめて慎重を要する国家的課題である。正確な情報を共有し、じっくりと時間をかけた国民的議論なしに、軽々に参加表明することは、日本の将来に禍根を残すことになりかねない。

震災復興のために TPP が必要だという拙速な議論の高まりを踏まえて、本来の震災復旧・復興はどうあるべきか、そして、日本の農業・食料システムの再生のために何をすべきかについて、対案を検討したい。

(注) FTA とは、二国間や多国間で、物品関税やサービス貿易の障壁などを削減・撤廃する自由貿易協定、または自由貿易地域を意味する。一方、EPA（経済連携協定）は FTA の拡大版で、物品・サービス貿易の自由化だけでなく、投資や人の移動の自由化など幅広い分野での規制撤廃や制度調和なども含む包括的協定である。ただし、実質的に FTA と EPA の区別は難しくなっており、厳密な言葉の使い分けも意味をなさないことが増えているため、本稿では FTA/EPA を一括して FTA と呼ぶことにする。なお、TPP 協定は FTA の一種であり、固有名称であるから、「二国間で例外措置を認めるのが FTA で、多国間で例外措置を認めないのが TPP」という整理はミスリーディングである。

## 1. 震災復興と TPP

### 1) 机上の復興プランと遅れる震災復旧

大震災から何ヶ月も経っても、各地の現場では言葉を失うような大変な状況が続いた。あまりにもたくさんのものを失ったけれども、現場の皆さんは、何とか自分の土地で、生活と経営を立て直そうと必死で努力されている。そのための現場のプランもあって、何とか自分たちの力で再建しようと、

歯を食いしばっておられる。

それに対して、いろいろなところからのボランティア的支援は届いているけれども、国の予算はなかなか届かない。使い勝手も悪い。義援金はどこに配られているのか。原発の補償もまだわずか。今後、どこまでしっかり補償するのかもはっきりしない。それに基づいて、現場が「よし、これならやっていけるぞ」と希望を持てる光が、いまだに出てこない。それなのに、現場から遠く離れたところで、何十年先かわからないような夢のような復興プランを議論している。そういう違和感を、現場に行って、非常に強く持った。このままでは、何とかしようという現場の気力も失われてしまいそうな状況が続いた。こうした中、相馬の酪農家が亡くなられたことは痛恨の極みであった。

## 2) 平時の手順で非常時に対処しては間に合わない

日本の組織は、法律を、時間をかけていろいろ解釈して何ができるかを考えるのは得意である。平時にはそれでいいが、非常時には、それでは間に合わない。まず、現場に必要なことを実現するのを第一に、迅速に柔軟な運用を決めなくては、本来、現場を救うためにあるはずの法律や制度が、逆に現場を苦しめてしまう。

それを打開するには、柔軟な運用の判断は現場に任せて、その責任は自分が取るという覚悟あるリーダーがいなくてはならない。逆に、現場にも任せず、責任もとらないようでは現場はもたない。

## 3) 深刻な情報操作

国民への情報提供の仕方にも非常に問題がある。政府内で「情報は全部出すものではなく、操作するのが当たり前」といった不遜な意識があるために、国民の命に直結する情報さえも出し遅れて深刻な事態を招いた。炉心熔融の話にしろ、飯館村の件にしろ、外国からは早い時期に指摘されていたのに、日本側はそれをなかなか認めず、かなり遅くなってからようやく認めた。そうこうしているうちに、神奈川や静岡のお茶や岩手の牧草、さらには宮城や栃木や岩手の稲ワラから許容基準値を上回る線量が検出された。このことは、水素爆発後から相当広範囲にわたって放射線被曝が起きていたということである。

日本に住んでいた外国人の多くが大急ぎで本国へ帰っていくのを見て、何をあんなに焦っているのだろうと半ば笑っていた日本人もいたが、今思い返せば、笑われていたのはこちらの方であった。つまり、われわれは冷静かつ合理的に対応しているつもりだったけれども、実は、本当に深刻な事態であることを知らされていなかっただけだった、というのが悲しい現実である。

さらにその後、セシウム汚染牛問題が拡大して、農業への打撃は終息するどころか、コメを含めてさらに拡大する可能性が懸念されている。「農家が稲ワラの危険性を予見しなかったのが問題だ」という声も出ているが、それは酷な話であり、最も反省すべきは政府の情報隠蔽である。この反省なくして、生産者に責任転嫁するような指摘は間違っている。

政府がそのような情報の出し方をしているから、国民は政府の情報を信用しなくなってしまった。まだ何か隠しているのだろうという疑いが強まっているので、農産物に対する風評被害は一向に収まらない。それでも、福島などの農家の皆さんは、何とか自分たちで活路を見いだそうと、東京で直売会を開くなどして、線量計で測りながら安心して買ってもらおうと頑張っている。消費者の皆さんもそれに応えてくれて、朝の11時ごろに売り切れてしまう。ところが、卸売市場では値が付かない。加工メーカーも、安全だと言われているものでも買ってくれない。

また、消費者の安全・安心を確保するためには、きめ細かな線量測定情報が必要で、観測地点の数と観測頻度を早急に増やすことが重要であるが、まだまだ体制が追いついていない。

今回の震災で、生産者と消費者とが支え合う共存共栄に根ざした社会を構築する重要性が見直されたと言われている。生産者の皆さんも頑張っているし、消費者の皆さんもそれに応えようとしている。しかし、中間の段階で値が付かない状況があるのはなぜか。卸や加工、小売の皆さんが、まさかこういうときに買ったたきなどをしているとは思わないが、そういう点で本当に支え合う流れができていいのか、疑問を抱かざるを得ない状況ではないかと思う。

TPPについても情報操作が心配される。TPPによって日本経済や地域社会が受ける深刻な影響については表に出されず、農業だけの問題にすり替えられ、農業を何とかしさえすればTPPに参加できる

といった議論に矮小化されてしまっている。農業への打撃が深刻なのは間違いないが、実は農業だけの問題ではないということも忘れてはならない。こういった重要な情報を国民に知らせないままである結果、もし国が間違った方向に行ったときには誰が責任をとるのか、誤った情報だと知っていて広めた報道機関や研究者などの責任も重く追求する社会でなければ、同じことが繰り返されかねない。

### 3) 「想定外」では許されぬ、コストをかけても備えねばならぬこと

単純な規模拡大によるコスト削減を含めて、目先の効率性追求には限界があることが露呈した。規模は大きくなくても、自前で、あるいは近隣で原材料を調達できるような自給力ある経営、不測時にも対応力が高いサステイナブル（持続可能）な経営、そして、関係者が相互に支え合うことで成立する社会システムが見直されるべきである。

原発や大津波の被害は「想定外だった」という言葉が繰り返されているが、本当は「想定外」ではなかった。千年前の貞観地震までさかのぼらなくても、100年前の明治三陸地震を考えれば想定できることだったのである。ただ、千年に1度の大きな災害を念頭に防災設備を整えようとするとは非常にコストがかかるから、十分な備えをしていなかったのである。

下水道工事などの場合は、たとえば20年に1度の洪水に備えた設備にするのはコストがあまりにも高くなるため、20年に1度くらいは床上浸水になっても仕方がないということで、かかるコストと防災効果とのバランスを検討して設備が作られる場合がある。しかし、床上浸水ならまだ許されるかもしれないが、一度で何万人もの人が亡くなったり、多くの人々が放射線の被害を受けて、その終息の目処も立たなくなるような事態は、どんなにコストがかかっても防げるように備えておく必要がある。それこそが長期的な意味での効率性である。1キロワット時(kwh)当たりの発電コストが5円程度で最も安いと言われていた原発が、ひとたび事故を起こせば、いくら払っても払いきれない、取り返しのつかない高いコストをわれわれ国民にもたらしている。どんなに費用がかかっても、準備しなければいけないことがある。目先の効率を追求するのではなく、長期的視点をもって備えてこそ、日本の持続的発展につながり、本当の意味での効率性の追求なのである。このことを原発事故を通じて痛切に思い知らされた。

「東日本大震災を想定できなかったことへの反省」でなくて、「想定される事態に準備しなかったことへの反省」をすることが必要で、「想定外」で責任を逃れたり、うやむやにすることは許されない。その反省をしっかりと行うことがすべての出発点である。国、企業、研究者、報道機関を含め、関係者の責任は刑事責任を含めて問われるべきであろう。こういうことに関わった人は逃れられない、責任をとる社会にしなければ再発防止はできない。

### 4) 「逃げる」でよいのか

その点で、今後の津波対策にも疑問点がある。費用が大きすぎるから「百年に一度」に備える防波堤は必要ないとして、防波堤はそこそこにして、宅地を高台に移して農地は低地のままにして逃げよう、というのでは、農作業者を危険にさらし、もし農地が海水浸しになっても、また何度でもやり直せばいいということなのか。これまでの発想を根本的に転換すべき大災害を経験しても、従来の論理を変えようとならないのは、これだけの経験に直面しても、誤りを認めないということであろうか。

かつて、岩手県北部の普代村の村長（故人）が、明治三陸津波と同程度の津波にも耐えられる堤防を周囲の反対を抑えてでも完成されたことにより、多くの村人の命が救われた。この実例を忘れてはならない。

これほどの大災害を経験しても、従来の延長線上のプランしか出てこないのはなぜか。従来のシステムを作った専門家と同じ人たちが、また今後のプランを作成していることに注目する必要がある。もし、従来の自分たちの考え方は間違っていなかったと言いたい、否定したくない、あれほど悲惨な被害を防げなかったことを反省せずに、この期に及んで自らを正当化しようとしているのだとすれば、信じがたいことだが、専門家は専門家でも、カウンター専門家(北大の山口二郎教授がよく使われる用語)を活用しなければ非常に危険だということである。同時に、国民が「常識」の目でチェックする姿勢を持たなければ、知らぬ間にとんでもないところに導かれてしまいかねない。

## 5) 震災復興と TPP をめぐる心ない極論

食料の位置づけも考え直す機会になるべきである。食料が入ってこないような状況はそれほど頻繁にあるものではないから、コストが高い日本で作るのはやめて、TPP などに参加して輸入依存を高めても大丈夫だという論理ではなく、そのコストをかけても国内で食料を確保しておくことこそが、食料危機に備えた本当の効率的システムだということを再認識すべき事態を経験したのである。

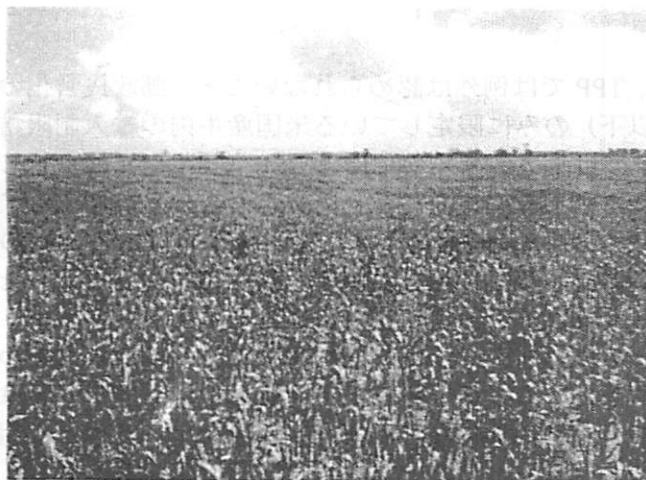
ところが、政府や経済界では、逆に、こういうときこそ開国をして経済を活性化しようという議論が強まっている。日本の農産物は放射能汚染が不安だから、TPP に参加して輸入を増やさなくてはならないといった見解さえある。米国を頼ることで成立するのが日本だから、米国依存に徹するのが国の方向性であり、だから TPP 参加も当然だという主張もある。しかし、今問われているのは、日本が独立国として自国を自国で守れる国なのかということである。震災後の世界各国からの温かい支援、特に米軍の多大な支援は本当に有り難かったが、これだけ米国にお世話になったのだから、米国が求める TPP への参加を断れないのかという、それはまた別問題である。TPP に参加するかどうかは、独立国家としての日本のあり方に関する重大な選択でもある。

しかも、経済界が、農村・漁村の復旧・復興について言っている提案も、まさにナオミ・クラインの「災害資本主義」(明治大学の小田切徳美教授や農協共済総研の渡辺靖仁主任研究員が引用されている)と言えるような、ここぞとばかり、規制緩和とか、自由化とかを進めて、ガラガラポンでやってしまおうというものである。津波でグチャグチャになったのだから、「ちょうどいい機会だ」と。多くのものを失った悲しみを乗り越えて生活と経営と地域コミュニティを再興しようと、歯を食いしばっている人達に、「皆さんはもうけっこうです。企業が入ってきて、1社で大規模にやれば強くなるのだから、とにかく規制緩和して特区を作って、自由にしてくれ」と。そして、それを全国モデルにすれば、TPP とか、貿易自由化を徹底しても大丈夫だと。そういう議論が、復興プランの中心的なものようになってきている。

まずもって、自分たちのコミュニティを何とか再生できないかと、がんばっている人たちに対して、「もうあなた方はいりません」というのは、人としての心が疑われる。しかも、それが全国モデルになるというのは何か。こんな大災害が起きて初めて大規模区画ができるというのなら、逆に言えば、日本の農地というのは、そう簡単には、大規模区画にできないということを意味しているのだから、全国モデルになるということにはありえない。全国モデルになるというならば、日本全国に大災害が起きなければいけないとでも言うのか。

しかも、日本で大規模区画といっても、せいぜい 2ha 程度の 1 区画である。それに対して、TPP でゼロ関税で戦わなければならないオーストラリアは、1 区画 100ha ある。農家一戸の適正規模は 1 万ヘクタールというから、そもそも、まともに競争できる相手ではない。土地条件の差は農業には決定的で、工場で車を造るのとはまったく違う。このような当たり前の現場感覚が欠如している。論理の飛躍が甚だしい。自分たちに都合のいいように、勝手に震災復興と結びつけて極論を展開している。

[写真] 西オーストラリアの小麦農家—この 1 区画で 100ha



## 2. TPP の内容

### 1) 「開国」の意味

TPP が今までの FTA と決定的に違うのは、関税撤廃などにおいて重要品目の例外扱いなどが原則的に認められない点である。また、非関税措置といわれる制度やルールの廃止や緩和、共通化も目指す。つまり、協定国の間に国境がない(シームレス)かのように、人やモノや企業活動が行き来できる経済圏を作ろうというのが TPP の目標である。しかも、たとえば米国企業が日本で活動するのに障害となるルールがあれば、米国企業が日本政府を訴えて賠償請求とルールを廃止させることができる条項も盛り込まれる可能性がある。いわゆる「毒素条項」と呼ばれ、NAFTA (北米自由貿易協定) でもカナダが実際に経験した(鈴木・木下、2011、p.106)。経済政策や産業政策の自主的運営がかなりの程度制約される可能性も覚悟する必要がある。

ある面では、TPP は、EU (欧州連合) のような統合を、米豪と日本など、まったく異質な国が、数ヶ月で達成しようとしているようなものである。EU が形成されるのに費やされた 60 年という長い年月を考えれば、それと類似のレベルの経済統合を数ヶ月のうちに一気に達成しようという TPP の凄まじさがわかる。

### 2) 日本は「鎖国」なのか

「平成の開国」や「第三の開国」といった言葉で盛んに宣伝されたが、そもそも日本はまだ「鎖国中」なのか。実は日本は世界で最も開国された国である。製造業の関税も世界で最も低い。農業については鎖国だと言う人もいるが、実は農業についても、日本は世界で最も開国した国なのである。それを端的に示す証左は、カロリーベースで 40% という、先進国で最も低い食料自給率である。

言い換えれば、国民の体の原材料の半分以上の 60% も、すでに海外に依存しているのである。原産国表示ルールでいえば、日本人の体はもはや国産ではない。逆に言えば、そこまで開放されてしまっている日本において、さらに TPP で開国するということは、食料安全保障や日本社会の独自性を保つために今まで守ってきた「最後の砦」をすべて取り払って明け渡すということである。これは相当覚悟が要ることである。

### 2) 「開国フォーラム」は何だったのか

2011 年 2 月から 3 月にかけて、全国各地で「開国フォーラム」が政府により開催された。それでどう議論ができるのかと思っていたら、たとえば、「TPP をやれば看護師をこれから日本で相当受け入れることになるだろうが、どの程度まで考えているのか」といった個別事項についての質問が出ると、「情報がない」「交渉してみないとわからない」といった言い回しに終始していた。

フォーラムで国民的議論を喚起して、日本としてどこまでやるかを議論した上で、参加の是非を決めるのだと言いながら、具体的なことについてはそういう答えで、日本として具体的にどういう方向性で交渉をするつもりなのかはまったく示されなかったのである。しかも、「開国フォーラム」の開催は、大震災で中断したまま、再開されていない。

### 3) 様々な安全基準の緩和

2011 年 1 月に開催された日米の情報交換会議で、TPP では例外は認められないこと、郵政民営化の実施はもちろん、日本が現在、若齢牛 (20 ヶ月齢以下) のみに限定している米国産牛肉の輸入制限措置についても話題にされたという。以前からアメリカは、アメリカの牛肉は BSE (狂牛病) 検査をしっかりとやっていて安全だから輸入規制はやめるよう主張している。だが、アメリカ人の監督によるアメリカ食料市場に関するドキュメンタリー映画『フード・インク』を見てもわかるように、狂牛病の検査は十分に行われていない可能性が高い。だからこそ、日本は独自のルールを設定して国民の命を守っているのである。だが、TPP に参加すれば、それは駄目だという圧力が高まる。

遺伝子組み換え食品も同様である。オーストラリアやニュージーランドもすでにアメリカから言われているように、アメリカが安全だと科学的に証明している遺伝子組み換え食品に対する表示義務は「違法」であり、廃止が求められる。医薬品や農薬、食品添加物などの安全基準も、アメリカが採用

している緩い基準への調和が求められる可能性がある。食品添加物でいうと、日本では 800 種類くらいしか認められていないが、アメリカは 3000 種類認めている(小倉、2011)し、農薬の残留基準についても、ものによってはアメリカでは日本の何十倍も緩い基準が採用されている(表 2)。こうして日本の多くの安全基準が緩和される可能性がある。

表2 残留農薬の基準値比較

残留農薬基準値の比較 (コメの場合)	基準値(ppm)		米国は日本の・・
	日本	米国	
殺虫剤(クロルピリホス)	0.1	8	80倍
殺菌剤(キャブタン)	0.1	6	60倍

出典:関岡英之『国家の存亡』(PHP新書)をもとに全中が作成。

#### 4) P4 協定に着目～政府調達、サービス貿易の内国民待遇の徹底

現在 9 カ国が参加して交渉中の TPP は、すでに 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 ヶ国で締結された P4 協定がベースになる。日本では、TPP がどのような協定になる可能性があるのかについて、政府は「情報がない」と言って国民に何も説明していないが、この P4 協定に近いものになるのだから、少なくとも P4 協定についてなぜもう少し国民に説明しないのかということが問われる。

P4 協定は 160 ページにも及ぶ英文の法律である。P4 協定は、物品貿易の関税については、ほぼ全品目を対象として即時または段階的に撤廃することを規定している。また、注目されるのは、政府調達やサービス貿易における「内国民待遇」が明記されていることである(鈴木・木下、2011、p.91)。内国民待遇とは、自国民・企業と同一の条件が相手国の国民・企業にも保障されるように、規制緩和を徹底するということである。たとえば政府調達では、国レベルだけではなく市町村レベルの金額の小さな公共事業の入札の公示も英文で作り、TPP 加盟国から応募できるようにしなければならない(表 1 を参照、京都大学藤井聡教授らも指摘している)。サービス貿易については、金融、保険、法律、医療、建築などの各分野で、看護師、弁護士、医者等の受け入れも含まれることになるだろう。金融については P4 協定では除外されていたが、米国が参加して以降、交渉分野として加えられている。つまり、今までアジアを中心に日本が進めてきた FTA 交渉の中で、ここだけは譲れないと言って守ってきた部分を、数ヶ月のうちにすべて覆すという極端なことが本当にできるのかということになる。

表1 TPP参加による政府調達の入札公開基準額の変化

分野	TPP参加前 (出典:外務省)	参加後 (出典:P4協定)
物品	約2,500万円～	約630万円～
技術的サービス	約1.9億円～	
建設	約19億円～	約6.3億円～
対象	国・都道府県	国・都道府県・市町村

出典:廣宮孝信『TPPが日本を壊す』(扶桑社新書)をもとに全中が作成。

#### 5) 農林水産業の例外なき関税撤廃の影響

日本の食料・農産物市場は、すでにかなり開放度が高い。農産物の高関税品目は、コメや乳製品など、品目数で 1 割程度の基幹的食料に限られているし、他の 9 割の品目の関税はすでにかなり低くなっている。野菜や果物は 3%程度の関税しかないの、今でも外国との激しい競争にさらされているのである。

ここでさらに、コメや乳製品などの重要品目の関税も撤廃してしまえば、日本の田園風景を作っている田畑の多くが、ぺんぺん草しか生えないような状況になるだろう。田畑が荒廃は、地域経済の荒

廃に直結する。日本の地域経済は、一次産業をベースとして加工や流通が発達し、商店街ができて、地域コミュニティが成り立っているところが非常に多い。九州農政局の資料によれば、鹿児島県の製造業の60%が食品関係であったし、北海道もちろん、農業や食品関連産業で成り立っている。北海道、九州に限らず、全国の各地がそうなのだという事は、地域の現場は実感している。

2008年には世界的な食料危機が勃発して、ハイチやエルサルバドルやフィリピンでコメをめぐる暴動が頻発した。これは、世界全体で見ればコメの在庫量は十分にあったのだが、不安心理で輸出国が売り惜しみや輸出規制を行ったためである。主食のコメも作れないような日本になってしまった場合、そういうことが人ごとではなくなるのではないか。

ゼロ関税にして世界と競争して強い農業にすればいい、というのも空論である。先述のとおり、日本の農業が戦わなければならないオーストラリアの農地は、1区画が100haで、全部で5800ha経営していても、それでも地域の平均より少し大きいだけで、適正規模は1万haなのである。土地条件の格差は、土地利用型農業の場合は絶対的で、努力すればどうにか勝てるという話ではない。車を工場で作るのと一緒にはしてはならない。牛肉・オレンジなどの自由化も、牛肉や果物の大幅な自給率低下につながったことを思い起こす必要がある。

また、林業の例になるが、昭和30年ごろ、木材がゼロ関税になって以来、外材に押されて木材自給率は95%から18%にまで低下した。日本の山林は二束三文になってしまい、気がついたら外国人の方が高く買ってくれるからと、日本の領土が外国の方に売られている状況にもなっている。こういう点でも、ヨーロッパでは一次産業、特に農業は国境を守る国防機能として重視されているのだが、日本ではそのような意識が非常に薄い。

しかし、よく考えてみてほしい。砂糖がTPPでゼロ関税になり、離島でサトウキビが作れなくなったら、人々は島に住めなくなる。地域社会の崩壊によって、尖閣諸島のような不安定な領土がそこら中に出てくるかもしれないのである。そうなれば日本の国防はどうなるのか、そういう問題まで考えておく必要がある。南西諸島における自衛隊や海上保安庁の必要費用が大幅に増加するという試算もある(表3参照)。

表3 南西諸島における安全保障関係費用増加額想定(億円)

	人件費	装備費	計
自衛隊	845	9,000	9,845
海上保安庁	30	300	330
計	875	9,300	10,175

出典:東海大学、山田吉彦教授調べ。全中パンフレットより。

#### 6) 情報操作か、情報操作以前の問題か

日本がTPPに参加した場合のマイナスの影響としては、国内農業への打撃のみがクローズアップされることが多いが、多大な影響を受けるのは農業だけではない。TPPは日本経済全体に関わる大きな問題なのであり、「農業のせいでも国益が失われる」というような一面的な議論ではすまないことを認識する必要がある。

たとえば、日本がこれまで絶対に関税撤廃はできないとして守られてきたセンシティブ分野は、繊維製品、皮革、皮革製品、履物など軽工業分野にも少なくない。また、金融、医療など、労働者の移動を含むサービス分野も、多くが自由化することは不可能なはずである。農業だけが自由化の足かせのように言われることが多いが、それはまったくの誤解なのである。TPPに参加するのなら、農業以外のセンシティブ分野もすべてゼロ関税や自由化の対象となる。だが、そんなことが実際に可能なのか、非常に疑問に思われる。

そこで、2011年5月に、所管官庁の中堅幹部にこの件をお聞きしたところ、「繊維や革や履物をゼロ関税にすることはまだ議論されたこともないし、上からも指示は来っていない。そもそもこれらの分野で関税撤廃などできるわけがないので、個人的にはTPPは拙速だと思う。」といった答えであった。また、「外国人看護師の受け入れは、まだほとんど実績がありませんが、どういう対応をされるのですか」と聞いたところ、「これまで以上の対応は考えたこともないし、指示も来っていない。」とのことで



あった。

もしこれらの答えが本当なら、具体策を詰めるべき省庁内に、懸案と目される事項の検討指示さえ来ていないという驚くべき現状なのである。国の中枢は、TPP という国家的重要課題に対して、具体的検討をまったくやらずに、とにかく参加してしまおうとしているのか。筆者はそれまで、政府は国民になかなか情報を出さないようにしているのではないか、あるいは農業問題に矮小化して国民の目を TPP 問題の本質からそらせようとしているのではないか、といった心配をしていたが、実は、それ以前の問題で、政府は日本が TPP に参加すれば何が起きるのかを本当に考えていないのかもしれないのである。

### 3. TPP をめぐる論点

#### 1) FTA の本質

そもそも、FTA の本質は何か。「貿易自由化」という言葉には注意が必要である。近代の経済理論や、特に米国主導の市場至上主義は、「自由貿易」の理論上の合理性・正当性を主張しているし、「自由」という言葉自体が、何か普遍的に正当なものを連想させる言葉でもある。しかし、「自由化」という名を借りて、実際には何が行われようとしているのかをしっかりと把握する必要がある。

FTA は、WTO (世界貿易機関) の「最恵国待遇」(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。[まず、我々は歴史を振り返る必要がある。WTO の前身である GATT (関税と貿易に関する一般協定) は、1929 年の米国大恐慌を発端に始まった世界のブロック化と関税引上げの報復合戦、そして最終的にそれが第二次世界大戦を招いた反省から、戦後の 1947 年に、どの国にも無差別に、相互・互恵的に関税その他の貿易障壁を低減し、多角的に世界貿易を拡大することを基本的精神として設立されたが、歴史は皮肉なもので、その WTO の行き詰まり感の中で、FTA 締結交渉が活発化し、世界は再び急速にブロック化に向かい始めたのである。したがって、FTA の増加による世界のブロック化(差別待遇の横行)は、歴史を振り返ると不安な要素を抱えている。]

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(「貿易転換効果」)を生み出していることは否めない。それは「つまずき石 (stumbling block)」である。

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 では主要乳製品を実質的に例外扱いとし、米国よりも競争力のある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。

日本は長らく GATT と WTO に基づく多国間での互恵的な貿易交渉を支持して、FTA 拡大の動きを批判してきた。しかし、近年世界的に FTA が増えている中で、日本も大きく方針転換し、今では近隣アジア諸国を中心とする FTA 拡大戦略を積極的に進めるようになった。

こうした中で、かつては WTO の重要性を主張してきたはずの経済学者の多くが、2000 年代に入るとにわかに FTA の重要性を主張し始め、ついには TPP しか日本には選択肢がないかのような主張も増えている。今まで日米 FTA など無理だと言っていたのに、その同じ人が、今では日米 FTA と同等かそれ以上に条件が厳しい TPP に賛成するといったことも起きている。

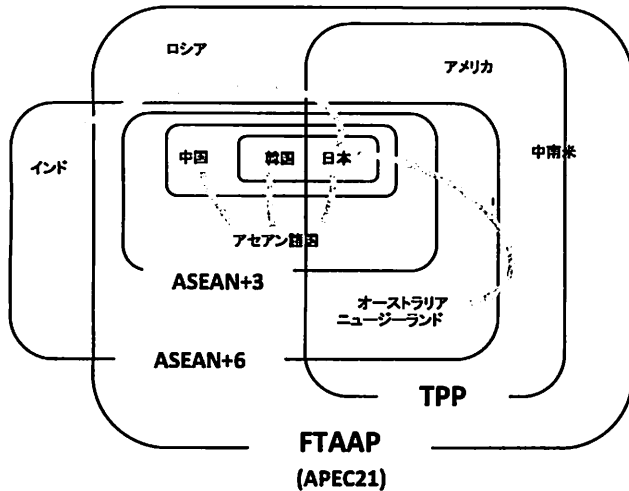
FTA というのは、いわば「悪い仲間づくり」である。特定の仲間だけに関税撤廃などの優遇措置を付与し、その他の国々には関税を残すという差別待遇をする。つまり、「自由貿易」と言うが、特定の国を優遇する「市場の囲い込み」(金子勝、2011)がその本質である。こういう動きが盛んになると、問題なのは、「悪い仲間」だとわかっている、仲間はずれになると焦りが生じて、仲間に入らざるを得なくなる。今世界中で FTA が急増しているのは、結局そういうことの連鎖が起きている。

冷静に見れば、米国の自動車の関税はすでに 2.5% でしかなく、現地生産も進んでいるのだから、韓国に先を越されると言っても日本の損失はわずかであろう。しかし、先を越されたという焦りが前面に出て、「国益が失われる」といった極端な表現になり、これに政府が乗っかり、マスコミが乗っか

って、TPPに参加しなければ日本が沈没するような議論になっている。

すでに、我が国も次々と飛びつくことで、多くのFTAが錯綜し、原産国表示などの貿易ルールの錯綜による様々な弊害をもたらしている(「スパゲティ・ボール」)。交渉費用を含む行政コストの膨張にもつながる。隣国が締結したからこちらも乗り遅れるな、といったやみくもな拡大ではなく、本来の国益や長期的戦略に基づいて対処することが求められる。

図1 日本を取り巻く経済連携関係の錯綜



## 2) 「例外なし」が優れたFTAだというのは間違い

「TPPのような例外なしのFTAが最も優れた自由貿易協定だ」という議論をよく聞くが、これは実は間違っている。FTAはそもそも「悪い仲間づくり」であるから、仲間はずれになった国は迷惑を受けて、その損失が莫大になる可能性もある。

TPPとほぼ同義の日米FTAの場合で試算すると、すべての関税をゼロにした場合、「その他世界」が受ける損失は46億4500万ドルにも及ぶ。しかし、コメなどの高関税品目を例外扱いとすれば、「その他世界」が受ける損失は15億500万ドルにまで緩和される。[これは、高関税品目であるほど、特定国だけにゼロ関税にすればその国の有利性が大幅に高まり、輸出シェアを拡大しやすく、域外の競合国のシェアが奪われやすくなるためである。]

当事国の日本にとっても、すべての関税をゼロにした場合は8億2400万ドルの利益しか得られないが、農産物を例外扱いにすると、利益が増えて19億6600万ドルとなる。[これは、一つは貿易転換効果によるものであり、さらには、輸入増加によって国際価格(輸入価格)が上昇する程度が大きいと、輸入国の消費者の利益は思ったほど増えず、国内生産がこうむる損失と関税収入喪失額の合計の方が上回ってしまうためである。理論的な経済分析でよく用いられる、輸入が増えても国際価格が上昇しないという「小国の仮定」は非現実的である。実際には、農産物は世界の取引量に比べて国際貿易量が少ない「薄い」市場であることから、日本のように需要が大きい国が輸入を増加させると、国際価格の上昇が起りやすいのである。]

表1 日米、日EU・FTAにおける農業・食品分野の例外化効果 (百万ドル)

	日米FTAの場合			日EU・FTAの場合		
	例外なし(a)	例外化(b)	b-a	例外なし(c)	例外化(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	-4645	-1505	3140	-2316	-1623	693
(うち途上国)	(-2022)	(-724)	(1298)	(-998)	(-712)	(286)
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。

つまり、一般に言われるような、徹底的にゼロ関税にするのが一番いいFTAだというのは間違いで、むしろ高関税品目を例外扱いにした方が日本の国益に合うし、他の国への被害も緩和できる可能性が

ある。こういう計算結果は、TPP を推進する立場にとっては不都合なので水面下に置かれがちである。

### 3) これまでの FTA で農業が障害だったというのは間違い

それから、「今まで農業分野が障害となって貿易自由化が進まなかったのだから TPP で強行的に自由化するしかない」といった議論も間違っている。筆者は今まで様々な国との FTA の事前交渉に学者の立場で参加してきたので、その実態をよく把握している。

たとえば、日韓 FTA の交渉が農業分野のせいで中断しているというのは誤解である。一番の障害は製造業における素材・部品産業である。というのは、韓国側が、日本からの輸出増大で被害を受けると政治問題になるので、「日本側から技術協力を行うことを表明して欲しい。それを協定の中で少しでも触れてくれれば国内的な説明が付く」と言って頭を下げたが、日本の担当省と関連団体は、「そこまでして韓国と FTA を締結するつもりは当初からない」といって拒否したのである。これには筆者も驚いたが、韓国も、「FTA を一番やりたいと言っていたのは日本側じゃなかったのですか」と憤った。FTA を一番推進したいと言っている人たちが交渉を止めているのが実態である。にもかかわらず、報道発表になると、「また農業のせいで中断した」と説明される。

もっと徹底しているのは金融関係である。韓国との事前交渉は 8 回あったが、日本の担当省庁は、金融関係で譲れることは一つもないので交渉のテーブルに着く意味がないと言って、一度も出てこなかった。サービス分野の多くが、このぐらい徹底して自由化を拒否している。常識的には、TPP で簡単に明け渡せるとは到底思えない。

タイやマレーシアでも同じで、先に決まったのは農産物であった。日本は品目数で 9 割の農産物関税が 3%程度という低さだから、かなりの撤廃を受け入れて、困難なコメなどについては、相手国の農業支援を打ち出して「自由化と協力のバランス」をとることで、例外扱いすることに納得してもらっている。最後まで難航したのは、日本側が相手国に徹底した関税撤廃を求めた自動車や鉄鋼だった。

チリとの FTA では銅板が大きな課題だった。日本の銅板の実効関税は 1.8%と低いと、国内の銅関連産業の付加価値率、利潤率は極めて低いからわずかな価格低下でも産業の存続に甚大な影響があるとして、所管官庁は関税撤廃は困難だとして守り通している。

そういう点では、サービス分野をはじめ、相手国に対して非常に厳しく拒否することが多い日本の関係省庁の交渉姿勢には、再考の余地があると思う。最も「障害」であるかのように言われる農業関係が、むしろ誠意ある対応をしている。

### 4) 「農業保護 VS 国益」ではない

「1.5%の一次産業の GDP を守るために 98.5%を犠牲にするのか」といった議論はおかしい。1.5%という考え方がまず問題である。生産が GDP に占める比率は 1.5%だとしても、農林水産業がそこで展開されていることによって、いろいろな産業が成り立ち、商店街が成り立ち、自然も守られ、コミュニティが成り立っているというのが地域社会の現実である。また、「TPP に参加すれば 98.5%が利益を得る」というのも間違いである。輸出が伸びたとしても、輸出のシェアは GDP の 10 数%である。それが大事だということは認めるが、韓国のように輸出入合わせた貿易依存度が 90%近い国とは全然違う。それに、もし輸出産業が伸びても、単純労働は除いても、労働力が自由化されれば、そこで働いているのは日本人ではないかもしれない。

---

(誤) 国益 vs 農業保護

(正) 輸出産業(の経営陣)の利益 vs 製造業における雇用喪失、金融、保険、法律、医療、建築など、労働者(看護師、介護士、医師、弁護士等)受け入れを含む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増大、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

---

だから、TPP 問題の図式は、「TPP の利益をとるか、農業保護をとるか」の二者択一ではない。一部

の輸出産業（の経営陣）の利益のために、他に何をどれだけ失うことになるのかを総合的に評価し、国家戦略に基づいた長期的な「真の国益」にかなう決断を見いださなければならない。

農業分野は TPP の議論が浮上した早い段階で反対表明をしたが、医療関係もかなり早い段階で問題提起を行った。医療と農業は、直接的に人々の命に関わるという点で公益性が高いわけで、共通性がある。

筆者は米国に二年ほど滞在していたので、医療問題は切実に感じている。コーネル大学にいたが、コーネル大学の教授陣との食事会のときに二言目に出てくるのは、「日本がうらやましい。日本の公的医療制度は、適正な医療が安く受けられる。米国もそうなりたい」ということだった。ところが、TPP に参加すれば、逆に日本が米国のようになる。日本も米国のように、高額の治療費を払える人しか良い医療が受けられなくなるような世界になる。地域医療も今以上に崩壊していくことは明らかである。混合診療が全面解禁されれば、歯では公的保険適用外のインプラント治療ばかりが進められ、低所得層は歯の治療も受けられない、という事例(九州大学磯田宏准教授)はわかりやすい。

TPP の議論を契機に、また市場至上主義的な主張が強まっている。確かに、既得権益を守るだけのルールは緩和すべきだが、だからルールは何もない方がいいというのは極論である。経済政策学者が政策はいらぬと言うのは、ほとんど自己否定していることになる。All or Nothing（ゼロか100か）ではなく、その中間の最適なバランスを見つけるべきである。

## 5) 例外は認められるか

最近の TPP 推進議論でよく聞くのは、「とにかく入ってみて交渉すれば、例外も結構認められる。不調なら交渉途中で離脱すればよい」といった根拠のない「とにかく入ってしまえ論」である。しかし、「すべて何でもやります」という前提を宣言しないと、TPP 交渉には入れない。カナダは、「乳製品の関税撤廃は無理だが、交渉に入りたい」と言って門前払いになっている。

ただ、米国を含めた世界各国が、国内農業や食料市場を日本以上に大事に保護している。たとえば乳製品は、日本のコメに匹敵する、欧米諸国の最重要品目である。米国では、酪農は電気やガスと同じような公益事業とも言われ、絶対に海外に依存してはいけないとされている。でも、米国は戦略的だから、乳製品でさえ開放するようなふりをして TPP 交渉を始めておいて、今になって、日豪 FTA で実質例外になっている砂糖と乳製品を、TPP でも日豪間で例外にしてくれと言っている。オーストラリアよりも低コストのニュージーランド生乳については、独占的販売組織(フォンティラ)を不当として、関税撤廃の対象としないよう主張している。つまり、「自分より強い国からの輸入はシャットアウトして、自分より弱い国との間でゼロ関税にして輸出を増やす」という、米国には一番都合がいいことをやろうとしている。

こうした米国のやり方にならって、「日本も早めに交渉に参加して例外を認めてもらえばいい」と言っている人がいるが、もしそれができるなら今までも苦勞していなない。米国は、これまで自身のことを棚に上げて日本に要求し、それに対して日本はノーと言えた試しはない。特に TPP は、すべて何でもやると宣言してホールドアップ状態で参加しなくてはならないのだから、そう言っただけで日本が入った途端にもう交渉の余地はないに等しい。この交渉力格差を考慮しておかなければならない。米国は、輸出倍増・雇用倍増を目的に TPP に臨んでいるから、日本から徹底的に利益を得ようとする。そのためには、たとえばコメを例外にすることを米国が認める可能性は小さい。交渉の途中離脱も、理論的に可能であっても、実質的には、国際信義上も、力関係からも、不可能に近い。

また、「例外が認められる」と主張する人の例外の意味が、「コメなら関税撤廃に10年の猶予があるから、その間に準備すればよい」という場合が多い。これは例外ではない。現場を知る人なら、日本の稲作が最大限の努力をしても、生産コストを10年でカリフォルニアのような1俵3,000円に近づけることが不可能なことは自明である。現場を知らない空論は意味がない。

なお、日豪 FTA はすでに政府間交渉をしており、多くの分野で例外措置を日本側も主張しているが、その日本が TPP では、同じオーストラリアに対して例外なしの自由化を認める、というまったく整合しない内容の交渉を同時並行的に進めることが可能なのか、この矛盾に直面する。かりに、米国の主張にならって、既存の FTA 合意における例外は TPP に持ち込めるから、日豪 FTA などを既存の2国間合意を急げばよい、という見解もあるが、それでは TPP というのは一体どういう実体があるのかと

いうことになる。

## 6) TPP の影響評価に関する各種試算の比較

各省が TPP 参加の損得について試算を出しているが、各々の都合が反映されている。農水省が出した、関連産業を含めた GDP 損失額 7.9 兆円というのは少々水増しだが、経産省が出した、TPP に参加しなかった場合の輸出産業の GDP 損失額 10.5 兆円というのはかなり水増しである。しかし、両方を差し引きすると、なぜか「2~3 兆円のプラス」という内閣府が出した試算とだいたい整合的である。

ところが、内閣府の試算も、TPP 参加によって競争が促進されて産業の生産コストが半分になるといった仮定が置かれているため、利益が大きくなっている。筆者らは、内閣府と同じ GTAP モデルを使って、生産コスト削減を仮定しないで計算し直してみたが、その場合は日本の利益はほとんど増えない(GDP 増加率は 0.06%にしかならず、0.48~0.65%という内閣府試算値よりもかなり低かった)。つまり、仮定の置き方次第で、計算結果は相当に変化する。GTAP モデルとは、貿易政策評価における最も標準的で信頼性が高いモデルだとされているが、数字の読み方には注意が必要である。

もう一つ、GTAP モデルでは、国産品と輸入品との「差別化」が進んでいる状態を仮定しているため、輸入が増えても国内生産があまり減らず、国内生産への打撃が過小評価される構造になっていることにも注意が必要である。[GTAP モデルによる試算で決定的な影響力をもつのが、国産品と輸入品との代替の程度を表す係数(アーミントン係数)の設定である。GTAP モデルは国産品と輸入品が完全代替するケースを仮定できないモデルであり、既定値では差別化の程度がかなり高く(アーミントン係数が小さく)設定されている。また、アーミントン係数の既定値には、品目別に、輸入と国産の間の代替の弾力性推計値が用いられるが、世界の平均値がすべての国に適用されており、国によって係数が違う可能性はまだ考慮されていない。]

我々(当時修士課程の山本成信君ほか)の分析では、[アーミントン係数の既定値をそのまま使った場合、]日本の農産物生産量の減少は、コメ 7 割弱、小麦 5 割弱、砂糖・牛肉 2 割弱、乳製品 3%となり、農水省試算で表 2 のとおり想定されている、コメ 90%、小麦 99%、砂糖 100%、牛肉 75%、酪農 56%などとは大きな格差があった。たとえば、平均で 1kg80 円は超えている乳価の日本酪農が、1kg19 円のオセアニアの乳価と競争して生産が 2.95%しか減少しないという試算は受け入れがたい。[そこで、アーミントン係数を既定値から少しずつ増加させ、輸入と国産の代替性を徐々に強めて試算してみたが、コメ以外の品目については、農水省試算との差は容易に縮まらないことがわかった(図 2 ではアーミントン係数を 1.25 上乘せした試算値との比較を示している。)]つまり、GTAP モデルの結果に基づいて、農業への打撃は少ないというのは極めて危険である。

しかし、そのような過小評価傾向のモデルであっても、コメについては、7 割近い生産が失われると試算されていることは逆に注目される。「ゼロ関税でもコメ生産は減らない」という主張に対して、強力な反証の一つになる。

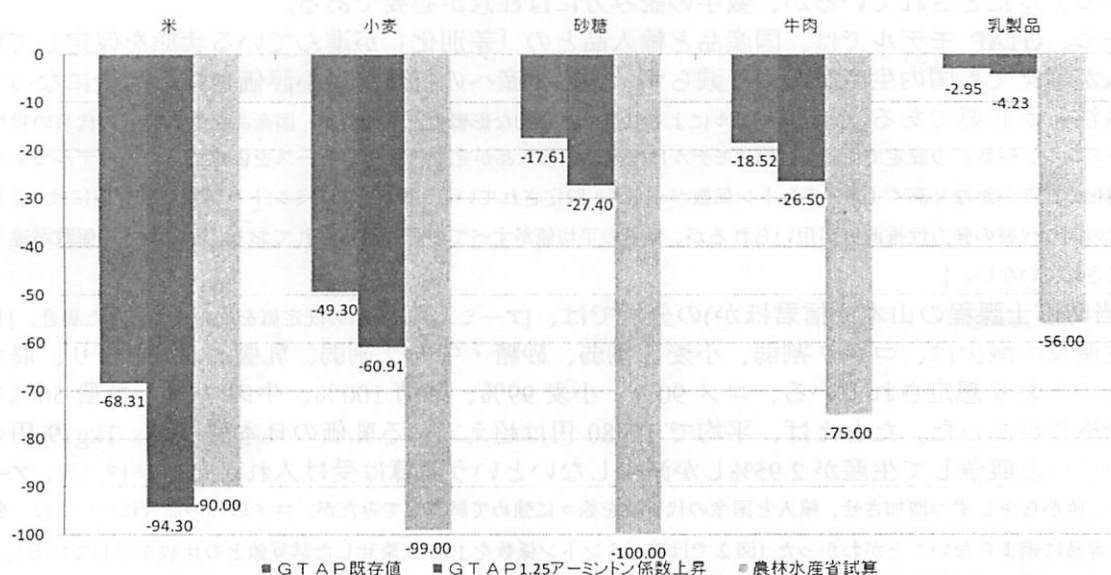
ここで仮に、TPP 参加で 2~3 兆円の経済利益を得られるという内閣府試算が正しいとしても、これは狭い意味での銭金についての試算であることも忘れてはならない。「外部効果」(市場取引の金額には表れてこないが、間接的に経済的影響をもたらす効果)の喪失分を考慮すればどうなるか。たとえば、貿易自由化によって喪失する外部効果の代表は、農地がもつ「多面的機能」、すなわち、国内農地が荒廃することによって失われる、国土保全機能、災害防止機能、生物多様性保全機能などである。たとえば、田が荒廃すれば洪水が起きやすくなるので、もし田の代わりにダムを造れば莫大な費用がかかる。農水省は、貿易自由化による農業の多面的機能の喪失額は約 4 兆円に相当すると試算している。この損失を差し引けば、内閣府試算の 2~3 兆円の利益はかき消されてしまう。

2010 年 10 月に名古屋で開催された COP10 (生物多様性条約第 10 回締結国会議)では、生物多様性や生態系の価値を経済評価する取組みが行われた。たとえば、種の絶滅のスピードが今のまま続けば、今後世界が被る損失は、最大で年間 4.5 兆ドル(約 370 兆円)に相当するという。こうした試算を通じて、生物多様性の保全を政策決定や企業活動に反映させようということだが、この手法を国際的な貿易ルールに取り入れようという連動は、残念ながらまだ出てきていない。経済学でも、自由貿易などの影響評価は外部効果も含めた総合評価で行うのが常識になっているのに、貿易政策の議論になると、経済学も意図的に 60 年前に引き戻されてしまう。

表2 TPPの影響の評価額試算例(兆円)

GDPベース		
農水省	TPP参加による農業と関連産業への影響(損失)	-7.9
経産省	TPP不参加による輸出産業への影響(損失)	-10.5
内閣府	TPP参加の利益と損失を相殺した経済効果(純利益)	2.4~3.2
外部効果		
農水省	農業の多面的機能喪失分の金額換算(損失)	-3.7
総合評価	内閣府試算から多面的機能喪失分を引いた総合評価	-1.3~-0.5

図2 TPP参加による日本の主要農産物の生産量変化(%)  
—GTAPモデルによる試算の過少性の検証—



資料：東京大学修士課程山本成信君による試算。

### 7) 「所得補償すれば関税撤廃しても大丈夫」ではない

「所得補償すれば関税撤廃しても大丈夫」という議論があるが、これも間違っている。現状のコメに対する戸別所得補償制度は、1 俵 (60kg) 当たり平均生産コスト (13,700 円) を常に補償するものではなく、過去 3 年平均価格と当該年価格との差額を補てんする変動支払いと、1,700 円の固定支払いによる補てんの仕組みであるから、米価下落が続けば補てんされない「隙間」の部分が出てくる。したがって、TPP でコメ関税を 10 年間で撤廃することになれば、さらなる米価下落によって「隙間」の部分が増え、拡大していく。

もし、平均生産コストを全額補償する「岩盤」をコメ農家に手当すると想定すればどうなるか。たとえば、コメ関税の完全撤廃後も現在の国内生産量 (約 900 万トン) を維持することを目標として、1 俵当たり 14,000 円のコメ生産コストと輸入米価格 3,000 円との差額を補てんする場合の財政負担額を試算してみると、

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

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だろう。牛乳・乳製品や畜産物などコメ以外の農産物に対する補てんも含めると、財政負担は少なくともこの 2 倍近くになる可能性がある。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を勘案すれば、毎年 4 兆円という、ほとんど不可能に近い多額の財源確保が必要となる。

これほど膨大な財政負担を国民が許容するならば、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、国民に約束しなければならない。もし空手形になれば国民に大きなリスクをもたらす、世界から冷笑される戦略なき国家となりかねない。「とりあえず TPP に参加表明し、例外品目が認められなければ所得補償すればよい」といった安易な対応は許されないのである。

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、それを踏まえた現実的な議論の余地も生まれる。たとえば、コメの例外扱いが認められて関税率が 250%とされた場合は、補てんのための財政負担額は、

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

ただし、以上の試算で用いた輸入米価格 3,000 円という仮定が低すぎるのではないかとの指摘もあるだろう。たとえば、平成 22 年の中国産 SBS (売買同時入札方式) 米の入札価格は玄米換算で 8,550 円に達しているの、輸入米価格を 9,000 円程度と見込めば、

＜高い輸入米+関税ゼロの場合＞  $(14,000 \text{ 円} - 9,000 \text{ 円}) \div 60 \text{ キロ} \times 900 \text{ 万トン} = 7,500 \text{ 億円}$   
となる。さらに、関税撤廃を 10 年で行う猶予がある場合、その間の構造改革によって補てん基準の生産コストを 10,000 円まで引き下げられると見込めば、

＜構造改革を見込んだ場合＞  $(10,000 \text{ 円} - 9,000 \text{ 円}) \div 60 \text{ キロ} \times 900 \text{ 万トン} = 1,500 \text{ 億円}$   
と、許容範囲の財政負担におさまることも考えられる。こうした試算が、ゼロ関税でも対応可能だという根拠として出されてくるであろう。

しかし、福岡県稲作協議会の黒竜江省調査 (2010 年 7 月 30 日～8 月 4 日) によると、現地のコメ輸出会社が受け取っている日本向け輸出価格は 1 キロ当たり 3.6～3.8 元 (約 54～57 円)、1 俵当たりで約 3,200～3,400 円程度であり、SBS で 9,000 円程度となっている現在の価格は、輸入枠があるため中国側がレント (差益) をとる形で形成された高値と判断できる。したがって、輸入枠が撤廃されればレントを維持できなくなることを考えると、輸入価格を現状の 9,000 円のままと見込むのは危険である。また、農水省資料によれば、各国の米価は、米国 2,880 円、中国 2,100 円、オーストラリア 2,640 円 (2008 年の玄米換算 1 俵当たり生産者受取価格) となっている。TPP については、中国産ではなく、米国産との比較が必要だが、米国産でも輸入米は 3,000 円程度を目安にした方がよいと思われる。

それから、先述のとおり、「ゼロ関税になるまでに 10 年間の猶予があれば、それまでに規模拡大して生産コストを下げれば、補てんの負担は大幅に縮小される」という議論もあるが、机上の試算を勝手にされても困る。規模拡大やコストダウンの努力はもちろん必要だが、日本のこの土地条件で、10 年間で米の生産コストを半分にできるかということ、非常に難しい。

すると、次に出てくるのは、「補てん財源が足りなければ、補てんの対象を大規模農家などに絞ればよい」という主張である。これでは、日本全国に広がる中山間地の農村はどうなるのか。慎重な配慮が求められる。

また、以上の試算では、国内生産量を現状水準で維持することを前提としているが、もし「新基本計画」が掲げている食料自給率 50%への引き上げ目標も同時に達成するならば、さらに膨大な財政負担が必要になる。関税撤廃が可能かどうか、あるいはどこまで引き下げることが可能かについては、必要な財政負担額とセットで検討する必要がある。そうした検討もなく、所得補償するからゼロ関税でも大丈夫と言うのも、コメ関税は一切手をつけられないと言うのも極論であり、現実的な解は、その中間のどこかに、適切な関税水準と差額補てんを組み合わせることによって見いだすことができると思われる。

[なお、農業支援は関税などの国境措置で行うよりも、国内的な直接支払いで行う方が、経済厚生 (経済的満足度) 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ことは案外忘れられている。]

## 7) 消費者の立場で考える

一方、消費者の立場から見ると、「3,000 円のカリフォルニア米で牛丼が 100 円安くなるのなら TPP に参加した方がいい」という意見も当然ある。こうした消費者の目線で見直してみることが重要である。言い換えると、農業サイドの貿易自由化への反対表明は、農家利益、あるいは農業団体の

利益に基づいたエゴと見られがちなことを忘れてはならない。

今こそ、生産者と消費者を含めた国民全体にとっての食料の位置づけというものを再確認することが必要だと痛感する。食料は人々の命に直結する必需財である。「食料の確保は、軍事、エネルギーと並ぶ国家存立の三本柱」で、食料は戦略物資だというのが世界では当たり前だから、食料政策、農業政策のことを話せば、「国民一人ひとりが自分の食料をどうやって確保していくのか、そのために生産農家の方々とどうやって向き合っていくのか」という議論になるのが通常である。ところが、日本では、「農業保護が多すぎるのではないか」といった問題にいきなりすり替えられてしまう。これは、意図的にそういう誘導をしようとしている人がいるということもある。しかし、日本では、食料は国家存立の要だということが当たり前ではないというのは事実である。国民に、食料の位置づけ、食料生産の位置づけについて、もう一度きちんと考えてもらう必要がある。

## 8) 食料危機の教訓

まず、2008年の世界食料危機は、干ばつによる不作の影響よりも、むしろ人災だったということを忘れてはならない。特に米国の食料戦略の影響であったということを把握しておく必要がある。

米国が自由貿易を推進し、関税を下げさせてきたことによって、穀物を輸入に頼る国が増えてきた。一方、米国には、トウモロコシなどの穀物農家の手取りを確保しつつ世界に安く輸出するための手厚い差額補てん制度があるが、その財政負担が苦しくなってきたので、何か穀物価格高騰につなげられるキッカケはないかと材料を探していた。そうした中、国際的なテロ事件や原油高騰を受けて、原油の中東依存軽減とエネルギー自給率向上が必要だということを大義名分としてバイオ燃料推進政策を開始し、見事に穀物価格のつり上げにつなげた。

トウモロコシの価格の高騰で、日本の畜産も非常に大変だったが、メキシコなどは主食がトウモロコシだから、暴動なども起こる非常事態となった。メキシコでは、NAFTA（北米自由貿易協定）によってトウモロコシ関税を撤廃したので国内生産が激減してしまったが、米国から買えばいいと思っていたところ、価格暴騰で買えなくなってしまった。

また、ハイチでは、IMF(国際通貨基金)の融資条件として、1995年に、米国からコメ関税の3%までの引き下げを約束させられ、コメ生産が大幅に減少し、コメ輸入に頼る構造になっていたところに、2008年のコメ輸出規制で、死者まで出るようになった。TPPに日本が参加すれば、これは他人事ではなくなる。米国の勝手な都合で世界の人々の命が振り回されたと言っても過言ではないかもしれない。

## 9) 日本が標的？

米国の食料戦略の一番の標的は、日本だとも言われてきた。ウィスコンシン大学のある教授は、農家の子弟への講義の中で、「食料は武器だ。日本が標的である。直接食べる食料だけでなく、畜産物のエサが重要だ。日本で畜産が行われているように見えても、エサ穀物をすべて米国から供給すれば、日本を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戦略だ。そのために皆さんには頑張ってもらいたい」といった趣旨の話をしたという。実はそのとき教授は日本からの留学生がいたのを忘れてしゃべっていたとのことで、「東の海の上に浮かんだ小さな国はよく動く。でも勝手に動かれては不都合だから、その行き先をエサで引っ張れ」と言ったと紹介されている（大江正章『農業という仕事』岩波ジュニア新書、2001）。これが米国の食料戦略であり、日本の位置づけである。

ブッシュ前大統領も、農業関係者への演説では日本を皮肉るような話をよくしていた。「食料自給はナショナルセキュリティの問題だ。皆さんのおかげでそれが常に保たれている米国はなんとありがたいことか。それにひきかえ、(どこの国のことかわかるとは思うけれども)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。(そのようにしたのも我々だが、もっともっと徹底しよう。)」という感じである。

## 10) 徹底した食料戦略が高い自給率の源

さらに重要なことは、米国は競争力があるから輸出国になっているのではなく、手厚い農業保護のおかげで輸出国になっているという事実である。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、競争力からすれば米国はコメ輸入国になるはずだが、今では米国の国内生産量の半分



以上が輸出され、タイ、ベトナム、インドに次ぐ世界第4位のコメ輸出国となっている。米国のコメの販売価格は1俵4千円ぐらいで安い、コメ農家が十分に再生産できるような所得補てんの基準価格が決まっています、それとの差額が政府から補てんされているからである。つまり、安く売っても増産していただけるだけの所得補てんがあるし、増産しても安く輸出できる「はけ口」が確保されていて、在庫が累積し続けることもない。まさに「攻撃的な保護」(荏開津、1987)である。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、米国の食料戦略を支えている。

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なので、WTOから削減を命令されるところかと思われる。しかしながら、実質的にはWTOからも「お咎めなし」である。輸出補助金に相当する部分の金額を試算してみると、コメ、小麦、トウモロコシの3品目だけでも、米国は多い年で約4千億円も支出している。さらに、災害・途上国などに向けられる食料援助は「全額補助の究極の輸出補助」と見なすこともできるが、これに1千2百億円が支出されており、輸出信用については4千億円が支出されている。輸出信用とは、焦げ付くのが明らかな相手国に米国政府が保証人になって食料を売るしくみで、結局は焦げ付いて米国政府が輸出代金を負担することになる。この輸出補助金、食料援助、輸出信用を合計すれば、米国の輸出補助金相当額は1兆円近くにもぼる。

TPPのような極端な自由貿易協定になると、輸入側はすべてゼロ関税が求められるのに、売る側がもっと安く売るための輸出補助金は実質的には野放しになる。こういう協定は売る側と買う側で徹底的に不公平になる点も忘れてはならない。

さらに言えば、日本のおいしいコメを中国の皆さんは食べたいと言っているのに、もっと売りたいと思っても、日本のコメはそもそも高い上に輸出補助金なしで売らなければいけない。米国は、そもそも安いものをさらに安く売るために1兆円も使っているのに、日本は輸出補助金を使えないというのはずいぶん不公平な話である。米国は、自分は輸出補助金を使っているのに、日本が使おうとするとすぐにストップをかけてくる。事故米でずいぶん問題になったコメのミニマムアクセスも、あれは、どこにも最低輸入義務だとは書いてないのに、日本が国家貿易だということを理由にして、毎年全量を輸入している。本来は、ミニマムアクセスとは需要がなければ輸入しなくてもいい枠なのに、無理に輸入している。なぜ最低輸入義務でもないのに入れているのかという本当の理由は、米国から釘を刺されているからである。

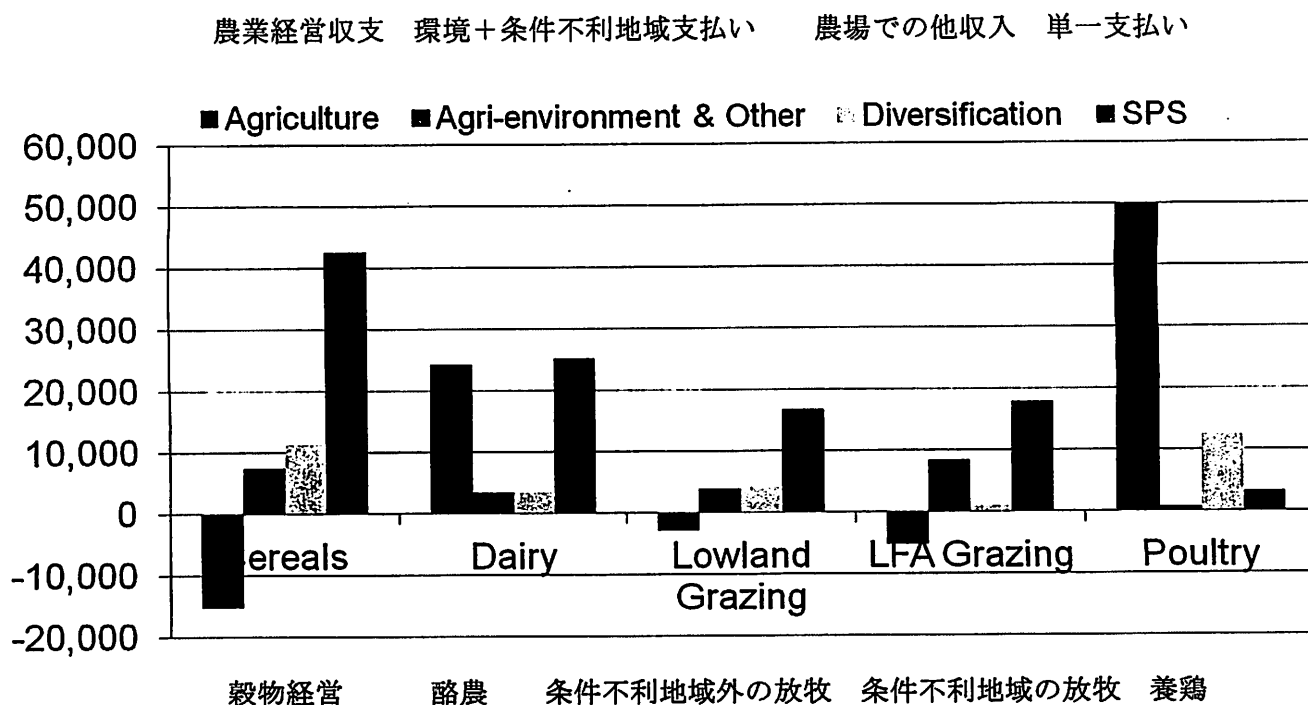
これまでも米国からの要請で日本のいろいろな政策が決められてきた。TPPというのは何なのかというと、そうした従属関係を完結するものという見方もできる。米国には従来から大変お世話になっているのだから、従属関係の完結こそが日本が国際社会で生きていく道なのだという人もいる。

## 11) 日本農業過保護論の誤り

日本の農業が過保護だから弱いというのは誤った理解である。日本人は、ルールを金科玉条のように守るといふその気質から、WTOルールを世界で一番真面目に受け止めて保護削減に懸命に取り組んできた。その結果、一般に言われているような過保護な農業は、日本にはもう当てはまらなくなって、逆に諸外国の農業の方がよほど過保護になっている。もう一度確認しておく、農業所得に占める財政負担の割合は、日本の場合は平均で15.6%しかない。一方の米国の稲作経営は、巨大な経営規模で、輸出もしていながら、その所得の60%が財政負担である。それから、フランス、イギリス、スイスなど多くのヨーロッパの国々では農業所得の90%以上が財政負担で支払われている。こうした手厚い農業保護の背景には、食料生産や農業は国民の命を守り、国土を守り、国境を防衛してくれる、まさに公益事業だという国家の覚悟があるように思われる。

農業経営収支は赤字で、それを補助金がかバーして所得を生み出すという構造は、驚くべきことに、EUで最も大規模なイギリスの穀物経営(平均規模は200ha近い)でも同様である。経営収支は△1.5万ポンド(1ポンドは現在120円強)だが、単一支払い4.2万ポンド、環境支払いなど8千ポンドを加えることで黒字になっている。いわば所得の100%が補助金である。もちろん、条件不利地域農業でも同様で、平均的には、経営収支は、△5千ポンドの赤字だが、補助金が単一支払い1.8万ポンド、環境支払いと条件不利地域支払いで8千ポンド加わることで黒字に維持されている。

図3 英国農家の一戸当たり経営収支と補助金の役割(2009/2010)



注) 単一支払い(SPS)とは、今年何を生産しても、生産しなくても、過去のある時点での面積・所得を基準にした面積当たりの固定支払い。SPSに移行してからは、ha当たりの単価が穀物経営の200ポンドに対して、条件不利地域の放牧では、場所によっては30~40ポンドと低いため、経営が苦しくなっているという。しかも、場所にもよるが、農家からは、「土地所有者にお金が行き、コモンズ(共有地)の放牧者に支払われず、飼わなくてもお金が出るから、後継者は育たないし、地域コミュニティも維持できない。環境支払いなどの要件も複雑すぎる。農業振興には、今年の生産物に対する基準価格との差額補填(不足払い)がベストだ。」との声もある。過放牧による「コモンズの悲劇」(1968年のハーディンの論文)は、逆に、「過少」放牧によるコモンズの荒廃という逆の悲劇に直面しつつあるとの見方もある。  
資料: Paul Cottingham 氏 (NFU in the South West) 提供。

また、WTOに登録されている農業保護の総額は、日本は6千4百億円で、米国は1兆8千億円、EUは4兆円で、やはり総額で見ても、日本の方がずっと少ない。しかも米国は過少申告をしていて、本当は3兆円以上ある。

## 12) 日本はすでに実質的な価格支持政策を手放している

それともう一点、「日本の農産物は高い。その大きな内外価格差こそ、価格支持による保護の証拠だ」という誤った主張が、TPP推進のためにもよく使われる。こういうことが言われるのは、内外価格差によって農業保護度を測るPSE(生産者支持推定量)という誤った指標が国際的に使われているためである。我々のような研究者も、こういう誤った指標をきちんと訂正できていなかったことは申し訳ない。

ある水準まで価格が下がると政府が無制限な買い取りを行い、補助金を付けて援助や輸出に回して国内価格を高く維持する仕組みは、米国、カナダ、EUなど、世界の多くの国々で維持され、こうした価格支持政策をうまく活用している。一方の日本は、世界に先駆けて、コメや酪農の価格支持政策を廃止した。コメの政府価格はまだ存在するが、数量が備蓄用に限定されているので米価の下支え機能はほとんどない。つまり、実質的にコメにも価格支持政策はない。

しかし、PSEの計算では、日本には5兆円もの農業保護があり、その95%が価格支持だということになっていて、今の日本の実態とはまったく合っていない。なぜこういう間違いが起きているのかというと、PSEという指標が内外価格差をすべて農業保護とする指標だからである。内外価格差の原因

をどう考えるかが重要なポイントである。ややもすると日本の農産物は輸入品よりも高いと思いがちだが、実は必ずしもそうではなくて、品質が良かったり、サービスや安全性が優れているなどのために高い値段が付けられている部分もある。日本の生産者が消費者のみなさんにいい物を食べていただきたいとがんばった努力の結果の「国産プレミアム」が含まれている。たとえば、見かけはまったく同じで、国産のネギが中国産よりも少々高く売られていたとしても、国産の方を買う人は結構多い。それが「国産プレミアム」である。

しかし、PSE は品質の差をほとんど考慮していない。輸入牛肉を運んでくる輸送費と、港でかかる関税を足してもまだ内外価格差があれば、これは非関税障壁であり、価格支持が原因だという計算になっている。本当なら、日本の霜降り牛肉と、オーストラリアで草で育った肉とが値段が同じだったらおかしい。日本の霜降り牛肉の方が高く売られているのは、日本人なら誰もが納得するはずだが、PSE ではこれが非関税障壁や価格支持としてカウントされてしまう。こういう数値に基づくと、世界的にも価格支持制度を最もなくした日本が、「世界で一番価格支持に依存した遅れた農業保護国なので、ショック療法で TPP が必要だ」というような奇妙な議論になってしまう。

### 13) 食料自給率は上げられるか

先述のように、米国は競争力があるから輸出国なのではない。競争力はなくても、徹底した戦略と多額の補助金で国内農業を振興し、食料自給率が 100%なのは当たり前で、いかにそれ以上作って輸出を増やし、世界の胃袋を握るかというのが米国のやり方である。

逆に言えば、日本の農業が過保護だから自給率が下がったというのは間違いである。本当に過保護で、現場で効果が実感できる支援が届いているのなら、農業はもうかって元気になるはずで、食料自給率はもっと上がってもよいはずである。

それでは、実際に日本の食料自給率を上げることは可能なのか。2010年3月に新しい食料・農業・農村基本計画ができあがり、そこには「10年後に食料自給率を50%まで引き上げる」という目標が書かれているが、実際に引き上げるのは至難の業である。

この目標を達成するため、当面、コメや畑作の所得補償に4~5千億円の予算をつけたいが、農水予算は毎年10%ずつ切るという財務省の予算査定システムがあるので、結局、予算が2兆円ぐらいしかないところで5千億円の予算を捻出するために、どこか大事な予算も削らなければならない。このままでは、現場で機械購入や施設の増設、暗渠排水ができないなどの問題が起きて、現場のコストはむしろ増えることにもなりかねない。政治のリーダーシップの下、国家戦略ということで、財務省主導ではなく、省庁の枠を超えた大規模な予算組み換えをしなければ、戦略的な食料・農業政策を再構築することはできない。

食料自給率の低下の懸念は、何年も前から議論になりつつあった。すでに、オーストラリアとの FTA は政府間交渉に入っていたし、日米 FTA の話も出てきていた。だから、食料は海外から買えば何とかなると信じて突き進むのが日本のあるべき姿かどうか、国民全体で早く議論しなければ間に合わなくなると筆者らも警鐘を鳴らしていたが、そうこうしているうちに、日米、日豪を一緒にしてゼロ関税を徹底するような TPP の話が出てきて、いよいよ「正念場」となってしまった。食料自給率50%という、ただでさえ実現困難な目標を掲げた基本計画を策定した半年後に、自給率が13%に低下するかもしれない TPP への参加が検討され始めたのだから、政権としての政策の一貫性も問われる。

## 4. 対案の提示

### 1) TPP への対案—アジアの経済連携の具体化

これまで見てきたとおり、輸出産業のごくわずかな利益のために、国の「最後の砦」を明け渡してまで TPP に参加する利益がどこにあるのか、疑問に思われる。しかも米国は、日本の主要産業にとって今後成長を期待できる市場だとは言えない、TPP の他の参加国の市場規模は小さい。これから最も伸びるのは、中国を含めたアジア諸国である。もし中国との関係が難しくても、日本と中国は、ともに懐深く協力し合って、アジア全体のいっそうの成長につながるような経済圏の足場を固めることが重要である。それこそが、真に対等な立場で日米の友好関係を築くことにもつながる。中国と台湾の間でも実質的に FTA の枠組みができたので、これがアジア経済連携の足がかりになってくれることも

期待される。

しかし、米国が懸念するのは、まさにそれである。米国は、自らは NAFTA など米州圏を固めておきながら、アジアが米国抜きでまとまることは許さないと主張してきた。その極めつけが TPP である。中国も韓国もインドネシアもタイもノーといっている TPP に、もし日本が入れば、アジアは分断される。世界の成長センターであるアジアから米国が十二分に利益を得るためには、アジアは分断されているほうが好都合である。だから、米国は、「これは対中国包囲網だ。日本は中国が怖いので、入った方がいい」と筆者にも説明している(注)。

TPP がアジア太平洋地域の貿易ルールになるから、参加しないと孤立するというのは間違いである。TPP を警戒するアジア諸国と TPP に入るアジア諸国で、アジアは分断されるのだから、TPP はアジア太平洋全体のルールにはならない。ならないし、してはいけない。かりにも、TPP が拡大し、米国の利益の押しつけによってアジアのルールが決まるようなことは、アジアの利益にはならない。小規模分散錯綜圏の農業を含め、様々な分野で共通性のあるアジアが、その利益を将来に向けて確保できるルールはアジアが作るべきである。

アジアのまとまりの重要性は試算でも示されている。GTAP モデルの国内の権威である川崎研一氏の試算によると、FTA ごとに日本の GDP 増加率を比較すると、**TPP で 0.54%、日中 FTA で 0.66%、日中韓 FTA で 0.74%、日中韓+ASEAN の FTA で 1.04%**となっている。つまり、日本が参加して 10 カ国で TPP を締結しても、日中 2 国間での自由化の利益にも及ばない。アジアにおける FTA が日本経済の発展にいかほど有効であるかということである。

とは言え、TPP ではなくアジアの方が重要だとしても、そもそも、まず東アジアとの経済連携構想が長らく具体化できずにいることが、TPP への傾斜を強める一因になっている。東アジアの広域連携強化を入り口論から具体論へと展開していくには、EU 統合の原動力が CAP(共通農業政策)であったように、アジア諸国間の賃金格差に基づく大きな生産費格差を克服して、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」を構築することが必要である。これを仕組めるかどうか大きな成功の鍵を握っていると言える。

そこで筆者らは、日韓中の 3 国間のコメ市場に限定した試算ではあるが、東アジア CAP の具体的な姿を描いてみることにした。設定としては、3 国の GDP 比に応じた共通の補てん財源を形成し、日本はコメ生産調整を解除して補てん基準米価を 1 俵当たり 1 万 2 千円程度に設定して、日本の負担額を 4 千億円程度に収めるようなシステムである。すると、日本がコメ関税をゼロにした場合、日本と韓国への必要補てん額はそれぞれ 1.3 兆円、6 千 6 百億円、日韓中の負担額はそれぞれ 1 兆 4 千億円、4 千 2 百億円、1 千 6 百億円となり、とりわけ日本の負担額が大きすぎて現実的ではないことが判明した。それでは、日本の負担額を 4 千億円程度に収めつつ、コメ関税はどの程度まで引き下げられるかということ、ギリギリ 186%程度まで可能と試算された。このとき、日本の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・中国の負担額もそれほど小さくなく、中国は輸出増による利益を得られるからである。

1kg 当たり 341 円、率にして 778%の関税を死守するか、全廃するか、といったゼロか 100 かの議論でなく、実現可能な水準が具体的に議論できる。このようなシステムティックなモデル試算により、可能な関税引き下げ水準と、そのために必要な直接支払額の大きさをセットで検討する必要がある。こうした数字をもって東アジア CAP の具体像を示すことにより、東アジア広域経済連携の議論を具体化していくことが望まれる。

実は、日中韓 FTA の産官学共同研究会(事前交渉)は、2011 年 12 月に報告書作成作業を完了し、2012 年から政府間交渉に入る準備を進めている。いよいよ日中韓 FTA が具体的に動き出す。TPP のような極端なゼロ関税ではなく、適切な関税と適切な国内対策の組合せによって、全加盟国が総合的に利益を得られるような妥協点を見いだす必要がある。日本と EU との FTA も、交渉の範囲を確定する予備交渉が開始されることになった。日本やアジアにとって、米国やオーストラリアといった新大陸に比べて相対的に共通性の高い EU との FTA は真剣に検討する必要がある。EU は、適切な関税と適切な国内対策の組合せによって「強い農業」を追求する政策を実践しているので、TPP とは違い、農業についての着地点を見いだすことは可能であろう。

このように、柔軟性を望めない TPP ではなく、アジアや EU との柔軟性ある互恵的な FTA を促進す

る方向性が、日本にとって現実的と思われる。ただしその場合は、米国との関係悪化を回避しつつ進めなくてはならないという非常に難しいバランスも要求される。そもそも、日本は、米国と中国という2つの大国の間で微妙なバランスを保ちつつ発展していく必要がある。米国との関係が非常に重要であることは間違いないが、TPPに傾斜しすぎるわけにはいかないのである。現実的には、TPPの動向は注視しつつ、日中韓 FTA や日 EU・FTA の準備を進めるという選択肢が考えられる。

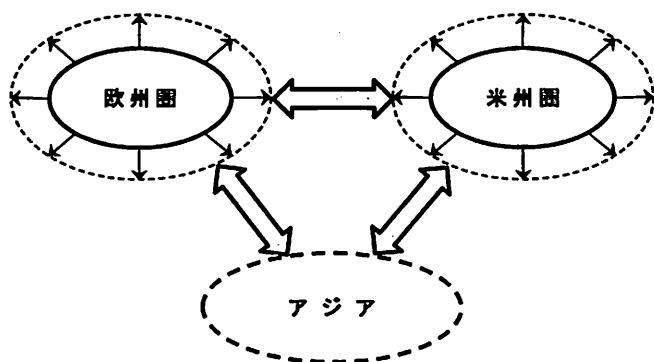
(注) 各国の知人との意見交換を紹介する。オーストラリアの知人は「日本が何をやっているのか、わからない」と笑った。日豪 FTA では「これだけ例外扱いにしないと無理だ」と言い続けている日本が、TPP になると「すべて明け渡す」と言うのは奇妙である。「やれるなら有り難いが、無理だろうから、TPP は参加の段階で門前払いですね。」との見解であった。それから、EU の方曰く、「WTO では多様な農業の共存をと主張し、今までの FTA は柔軟な形での妥結を目指していたのに、今度は TPP ですべて明け渡しますと言っている。一体どういう論理構成なのか説明してくれ。」「そんなに真剣に悩まないでほしい。つまり、何も考えていないからこういうことになるんだ。」と答えたら、妙に納得してくれた。

表1 農家1戸当たり耕地面積(ha)

国	耕地面積
ベトナム	0.3
中国	0.5
台湾	1.2
インド	1.4
日本	1.8
タイ	3.7
EU	19
ドイツ	36
フランス	42
イギリス	68
米国	197
カナダ	250
豪州	3385

資料: 農林水産省ホームページ等。

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



## 2) 強い農林水産業のための対案

農林水産業関係者を中心に TPP 反対の運動が進みつつあるのに対して、「日本の農林水産業は TPP を拒否するだけでやっていけるのか。TPP がなくても、日本の農林水産業は、高齢化、就業人口の減少、耕作放棄などで疲弊しつつある。どういう取組みをすれば農林水産業は元気になるのか。TPP がだめだというなら対案を出してほしい」という指摘がある。

筆者が現場をまわっていて一番心配しているのは、「これから息子が継いでくれて規模拡大しようと

していたのだが、もうやめた」と肩を落とす農家が増えていることである。TPPは農林水産業の将来展望を暗くしている。まず、こういう後向きの思考に歯止めをかけねばならない。そうではなくて、TPPの議論を契機に、農林漁家がもっと元気になるための取組み、現場で本当に効果が実感できる政策とは何かということ、いろいろな方が関心をもってきてくれる今、地域全体で前向きに議論をする機会にしくはならない。

筆者らは、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、国内生産基盤をフルに活かして、「いいものを少しでも安く」売ることによって販路を拡大する戦略へと重心をかえていく必要性をかねてより指摘している。そのためには、米粉、飼料米などに主食米と同等以上の所得を補てんし、販路拡大とともに備蓄機能も活用しながら、将来的には主食の割り当ても必要なくなるように、全国的な適地適作へと誘導すべきである。

さらに、将来的には日本のコメで世界に貢献することも視野に入れて、日本からの輸出や食料援助を増やす戦略も重要である。備蓄運用も含めて、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るから、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に、予算査定システムの抜本的改革が求められる。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。

地域の中心的な「担い手」への重点的な支援強化も必要である。今後農業をリタイアされる方がいる一方で、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。だが、新規参入される方の経営安定までには時間がかかり、長らく赤字を抱える方が多いのが実態なので、フランスのように、新規参入者に対して十年間くらいの長期的な支援プログラムを準備するなど、集中的な経営安定対策を仕組むことが必要である。

また、集落営農などで、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ので、状況に応じてオペレーター給与が確保できるシステムづくりと集中的な財政支援を行うことも効果的であろう。20~30ha規模の集落営農型の経営で、十分な所得を得られる専従者と、農地の出し手であり軽作業を分担する担い手でもある多数の構成員とが、しっかり役割分担しつつ成功しているような持続可能な経営モデルを確立することが関係者に求められている。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機能の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。これは、担い手などを重点的に支援する産業政策としっかり区別して、メリハリを強める必要がある。

被災地の復旧・復興ということを考えるときにも基本になるのは、「コミュニティの再生」である。「大規模化して、企業がやれば、強い農業になる」という議論は単純すぎて、そこに人々が住んでいて、暮らしがあり、生業があり、コミュニティがあるという視点が欠落している。そもそも、個別経営も集落営農型のシステムも、自己の目先の利益だけを考えているものは成功していない。成功している方は、地域全体の将来とそこに暮らすみんなの発展を考えて経営している。だからこそ、信頼が生まれて農地が集まり、地域の人々が役割分担して、水管理や畦の草刈りなども可能になる。そうして、経営も地域全体も共に元気に維持される。20~30ha規模の経営というのは、そういう地域での支え合いで成り立つのであり、ガラガラポンして1社の企業経営がやればよいという考え方とは決定的に違う。それではうまく行かないし、地域コミュニティは成立しない。これを混同してはいけない。

こうした政策と、TPPのような極端な関税撤廃とは相容れない。TPPはこれまでの農家の努力を水の泡にする。自由化は、もっと柔軟な形で、適切な関税引き下げ水準と国内差額補てんとの組合せとを模索しながら行う必要がある。つまり、「農業対策を準備すればTPPに参加できる」というのは間違いである。「TPPでは対策の準備のしようがない」のであり、TPPでは「強い農業」は成立できない。

### 3) 自分たちの食は自分たちが守る

日本において「強い農業」と言えるのは、一体どのような農業なのか。単純に規模拡大してコストダウンすることではない。それでは、同じ土俵でオーストラリアと競争することになり、とうてい勝負にならない。基本的に日本の農業はオーストラリアなどよりも小規模なのだから、少々高いのは当たり前で、高いけれどもモノが違う、品質が良いということが、本当に強い農業の源になる。このことを、生産側と消費側の双方が納得するという「つながり」が重要である。

それは、スイスではすでに実践されている。そのキーワードは、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）、そして景観である。生産コストだけではなく、こういった様々な要素を生産過程において考慮して、丁寧な農業をすれば、できたものは人の健康にも優しく本当においしい。このことが国民全体で理解されているから、生産コストが周辺の国々よりも3割も4割も高くても、決して負けてはいない。

たとえば、スイスで小学生ぐらいの女の子が1個80円もする国産の卵を買っていたので、なぜ輸入品よりはるかに高い卵を買うのか聞いた人がいた。その子は「これを買うことで、農家のみなさんの生活が支えられる。そのおかげで私たちの生活が成り立つのだから当たり前でしょ」と、いとも簡単に答えたという(元NHKの倉石久壽氏)。ロンドンでもそうであったが、欧州では、そもそも、「放し飼い」の鶏卵が当たり前で、日本は相当に水を開けられている感がある。日本の消費者は価値観が貧困だから駄目だといってしまえば、身も蓋もないが、スイスがここまでになるには、本物の価値を伝えるための関係者の方々の並々ならない努力があった。日本も努力はしているが、一番違うのは、スイスではミグロ(Migros)という生協が食品流通の7割を握っているので、ミグロが「本物にはこの値段が必要なんだ」と言えば、それが通る。日本の場合は、農協にも生協にも、1組織でそれだけの大きな価格形成力はない。しかし、個々の組織の力は小さくなくても、ネットワークを強めていくことで、かなりのことができるようになる。

スイスでは、ミグロと農協等が連携して、基準を設定・認証して、環境、景観、動物愛護、生物多様性に配慮して生産された「物語」と、できた農産物の価値を製品に語らせて販売拡大を進めた結果、それがスイス全体に普及した。そこで、それを政府が公的な基準値に採用することになり、一方、ミグロは、それでは差別化ができなくなるため、さらに進んだ取組や基準を開発して独自の認証を行うというサイクルで、農産物価値のアップグレードと消費者の国産農産物への信頼強化に好循環が生まれている。こうした農家、農協、生協、消費者等との連携強化は、我が国でも期待したい。

日本でも、農業が地域コミュニティの基盤を形成していることを実感し、食料が身近で手に入る価値を共有し、地域住民と農家が支え合うことで自分たちの食の未来を切り開こうという自発的な地域プロジェクトが芽生えつつある。「身近に農があることは、どんな保険にも勝る安心」(結城登美雄氏)、地域の農地が荒れ、美しい農村景観が失われれば、観光産業も成り立たなくなるし、商店街も寂れ、地域全体が衰退していく。これを食い止めるため、地域の旅館等が中心になり、農家の手取りが、コメ一俵18,000円確保できるように購入し、おにぎりをつくったり、加工したり、工夫して販路を開拓している地域もある。

こうした動きが広がることこそが海外に負けずに国産農産物が売れ、条件の不利な日本で農業が産業として成立するための基礎条件であり、こうした流れを地域に創り出すトータル・コーディネーターとしての大きな役割も関係者に求められている。この流れが全国的なうねりとなることによって、何物にも負けない真の「強い農業」が形成される。

また、スイスの卵の例のように、あれだけ高く買われていても、スイスでは生産費用も高いので、高くても買おうというときの理由と同様の根拠(環境、動物福祉、生物多様性、景観等)に基づいて、スイスの農家の農業所得の95%が政府からの直接支払いで形成されている。イタリアの稲作地帯では、水田にオタマジャクシが棲めるという生物多様性、ダムとしての洪水防止機能、水を濾過してくれる機能、こういう機能がコメの値段に十分反映できてないなら、みんなですっかりとお金を集めて払わないといけないとの感覚が直接支払いの根拠になっている。

根拠をしっかりと積み上げ、予算化し、国民の理解を得ている。スイスでは、環境支払い(豚の食事場所と寝床を区分し、外にも自由に出て行けるように飼うと)230万円、生物多様性維持への特別支払い(草刈りをし、木を切り、雑木林化を防ぐことでより多くの生物種を維持する作業)170万円など、きめ細かい。消費者が納得しているから、直接支払いもバラマキとは言われぬし、生産者は誇りをもって農業をやっている。一方の日本での漠然とした「多面的機能論」は、国民からは保護の言い訳だと言われてしまう。こういう点でも、日本は欧州に水を開けられてしまっている。もっと具体的な指標に基づいて、理解促進を急がねばならない。

それから、2010年の日本の米価下落を見て思うのは、戸別所得補償制度ができたから安く買ったたこうという人が出てきたと言われるが、卸や小売が一時的に儲かったと思っても、それで生産サイド

がさらに苦しくなって作ってくれる人がいなくなってしまうたら、卸や小売のビジネスも成り立たなくなる。自らの目先の利益だけで行動する人達ばかりでは、結局、みんなで泥船に乗って沈んでいくようなものである。そういうことも問い直さなくてはいけない。

#### 4) 食に安さだけを追求することは命を削り、次世代に負担を強いること

消費者も、安く買えるからいいと思っていたら、作る人がいなくなってしまう。だから、買ったときや安売りをしても、結局誰も幸せになれない。食料に安さだけを追求することは、命を削ることと同じである。また、次の世代に負担を強いることにもなる。そのような覚悟があるのかどうか、ぜひ考えてほしい。皆が持続的に幸せになれるような適正な価格形成を関係者が一緒に検討すべきである。それはヨーロッパではかなりできている国もあるようだが(新山、2009)、日本はまだまだである。

一つの例だが、もし TPP に参加すれば、米国の乳製品がどんどん入ってくる可能性があるが、それには健康上の不安がある。米国では、rbST という遺伝子組換えの成長ホルモンを乳牛に注射して生産量の増加を図っている。このホルモンを販売したモンサント社は、もし日本の酪農家に売っても消費者が拒否反応を示すだろうからと言って、日本での認可申請を見送った。そして最近では、米国でも、乳がんとか前立腺がんの倍率が高まるという医学的検証が出てきたものだから、スターバックスやウォルマートを始め、rbST 使用乳を取り扱わない店がどんどん増えている。しかし、認可もされていない日本では、米国からの輸入によって rbST 使用乳は素通りになっていて、消費者は知らずにそれを食べているというのが実態である。

一方、こうした問題については、日本の生産側でも風評被害で国産も売れなくなると困るということで、そっとしておこうという動きがこれまでたくさんあった。こういう対応はやめるべきである。まずもって消費者の皆さんの命や健康にかかわる問題を伏せておくわけにはいかない。風評被害が怖いと言っている場合ではなく、自分たちの作っているものが本物だということを消費者にきちんと伝えることが必要である。輸入ものが全部悪いとは言わないけれども、こういうこともあるんですよということを伝えることは重要である。TPP の議論を一つの契機にして、自らの安全な食をいかに確保していくかということについて、消費者 1 人ひとりが考え直してもらいたい。

#### 結語

工業品も食料品も関税は低く、食料の海外依存度が 60%にも達するほどに世界で最も「開国」された我が国において、さらに「開国」を徹底するという TPP は国家存立の「最後の砦」を自ら明け渡すようなものである。TPP と「強い農林水産業」は両立しない。地域社会が崩壊し、国土が荒れ果てる中、安全な食料を安く大量に買い続けられると信じて突き進むのが、日本の将来のあるべき姿なのか。輸入牛肉の月齢制限、遺伝子組み換え食品の表示義務の撤廃をはじめとする食品安全基準の緩和、公的医療保険の崩壊、外国人雇用の増大など国民生活の根幹に関わる問題を国民に説明せずに、「農林水産業の体質強化策を準備すれば TPP に参加できる」かのような問題の矮小化は許されない。日本の産業構造、雇用、国民生活に激変をもたらすかもしれない TPP 問題の本質を開示し、ゼロか 100 かの極論でなく、現実的で適切な選択肢はその中間にあることを冷静に見極め、米国との関係に配慮しつつ、アジアと EU との互恵的な経済連携強化を当面の軸とした長期的な国家戦略を議論すべきである。

非常に狭い一部の利益、あるいは一部の情報だけに基づいてこの問題を拙速に進めてしまえば、農林水産業・食料部門だけの問題ではなく、日本の将来に禍根を残すことになる。全国各地を訪れると、非常に多くの県議会や市町村議会が TPP 反対または慎重の決議をし、各道県の地元の新聞は、ほぼすべてが反対または慎重の社論を展開していることが確認できる。日本の国土面積の 9 割は TPP に反対また慎重であるとの感触である。にもかかわらず、そうした全国各地の民意に反して、拙速な参加表明がなされることは許容しがたい。政治には民意を代表する政治を実現してもらう必要がある。民意を代表しない政治家には退場いただくことになろう。

ここにお集まりの皆さん一人ひとりが、ご自身の地域の十年後の姿をもう一度シミュレーションしていただいて、それを自身が必ず支えていく覚悟を新たにし、次の世代も必ず育てる覚悟も新たにし、そのために必要な、現場で本当に効果が実感できる政策も提案いただき、その前提として、すべての努力を水の泡にしてしまいかねない TPP の議論を何とか正常化していただきたい。我々も研究者の立



場から、それなりの覚悟をもって取り組んでおります。みなさんもどうぞよろしく願いいたします。

[付記] 本稿は木下順子コーネル大学客員研究員との共著である。

## 付録 農政改革の流れ

### <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。ただし、現在は、「隙間」が生じないように措置されている。

### <講師略歴>

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、『震災復興とTPPを語る－再生のための対案』(共著、筑波書房、2011年)、『TPPと日本の国益』(共著、大成出版、2011年)、『食料を読む』(共著、日経文庫、2010年)、『現代の食料・農業問題－誤解から打開へ』(創森社、2008年)等。