

反 TPP 論の問題点 —TPP で農業は壊滅するのか?—

キャノングローバル戦略研究所研究主幹・山下一仁

I. 本論

農業界の反対

米国や豪州が参加する TPP への参加をめぐり、農業界は農業が壊滅すると強硬に反対している。農家一戸当たりの農地面積は、日本を1とすると、米国100、豪州1902であり、日本農業は米国や豪州に比べて規模が小さいので、コストが高くなり競争できないという主張がなされている。また、関税に代わる国内対策には多額の財源が必要なので現実的ではないと主張している。

以下これらの主張の問題点を指摘したい。

影響のない農産物もある

米、乳製品等については高い関税が存在するが、米を上回る生産規模を持つ野菜・果実の関税は数パーセントに過ぎず、これらの農業は関税を撤廃されても影響を受けない。農林水産省の過大な影響試算でも8兆5千億円の農業生産額のうち4兆4千億円の農業は影響を受けないとしている。

米に影響が出るとしても加入後早くも7年目以降

米の関税はキログラム当たり341円である。我が国米流通の単位である60キログラム(1俵)当たりでは、20,460円となる。関税を撤廃しても10年間の段階的な引き下げ期間が認められると考えられるので、毎年同額(equal installments)が削減されれば6年後でも8,184円である。現在、日本の米価は14,000円程度である。現在の米関税では、ゼロ価格で輸入されたとしても輸入米は日本米の価格を大きく上回るので、輸入されない。ジャポニカ米(中粒種)であるカリフォルニア米の輸出時点での価格(輸送費、保険料等を含まない)は約6,000円なので、6年後の関税でも輸送費や品質格差を考慮すると、日本に輸出できない。競争力を強化するのに、十分な時間がある。

規模が小さいので競争できない?

日本の平均農家規模(1戸当たりの農地面積)は1.8ヘクタールで、EUは9倍、アメリカは100倍、豪州は1,902倍となっている。米国や豪州とは農家規模が小さすぎて競争できないという主張が行われているが、これは、各国が作っている作物の違いを無視している。米国は小麦、大豆やとうもろこし、豪州は小麦もあるが牧草による畜産が主体である。米作主体の日本農業と比較するのは妥当ではない。米についての脅威は主として中国から来るものだが、その

中国の農家規模は日本の3分の1に過ぎない。また、同じ作物でも面積当たりの収量（単収）や品質に大きな格差がある。

詳しく説明しよう。

農業は自然条件に影響される。雨が一時期に集中して降るモンスーン・アジアでは稲作が中心となり、年間平均的に降雨量があるヨーロッパでは小麦作が中心となった。ヨーロッパは稲作には向かないのである。したがって、日本の農家一戸あたりの農地面積がヨーロッパの9分の1であっても、日本がヨーロッパとの関係で、米に比較劣位を持つことにはならない。同じことが、日本とアメリカやオーストラリアとの関係についても妥当する。アメリカやオーストラリアでは水資源が少ない。したがって、一部の地域を除いて、畑作には適しているが、稲作には向いていない。

農地面積だけが重要であれば、アメリカもオーストラリアの19分の1に過ぎない。しかし、アメリカ農業がオーストラリアに対して圧倒的な比較劣位にあるかというところではない。オーストラリアのほとんどの農地は牧草地であり、小麦作に向く農地は多くはない。アメリカは、牧草を飼料にする酪農（生乳生産）や肉用牛生産ではオーストラリアに対抗できない。しかし、小麦、とうもろこし等では十分な競争力を有している。要するに、土地といっても、気候や自然条件によって、適している作物が異なるので、単純な比較は困難であるし、適当でもない。

農家一戸あたりの平均農地面積は、アメリカの180.2ヘクタールに対してフランスは52.3ヘクタールに過ぎない。パリ盆地の大規模農家でも100ヘクタール程度である。しかし、フランスが小麦の単収向上に努めた結果、1950年から50年間で単収は5~6倍に拡大し、現在では、フランスの単収はアメリカの3倍になっている。このようにして、パリ盆地の農家は、アメリカの300ヘクタールの農家に相当する競争力を持つことになる。つまり、面積は少なくとも、単収の高さによって、フランス農業はアメリカと対抗できる国際競争力を持つことが可能となるのである。

日本の農業保護の特徴

貿易自由化に対して農業界が常に反対するのは我が国の特異な農業保護のやり方に原因がある。

OECD（経済協力開発機構）が開発したPSE（生産者支持推定量）という農業保護の指標は、財政負担によって農家の所得を維持している「納税者負担」の部分と、国内価格と国際価格との差（内外価格差）に生産量かけた「消費者負担」の部分 — 消費者が安い国際価格ではなく高い国内価格を農家に払うことで農家を保護している額 — から成る。各国のPSEの内訳をみると、消費

者負担の部分の割合は、ウルグアイ・ラウンド交渉で基準年とされた1986～88年の数値、アメリカ37%、EU86%、日本90%に比べ、2006年ではアメリカ17%、EU45%、日本88%（約4.0兆円）となっている。アメリカやEUが価格支持から財政による直接支払いに移行しているにもかかわらず、日本の農業保護のほとんどは依然価格支持であり、消費者が負担している。国際価格よりも高い国内価格を農家に保証するため、多くの品目で200%を超える高関税（コメは778%）を設定している。これに対し、米国やEUは直接支払いという補助金で農家を保護しているために高い関税は必要ない。

(表) 日・米・EUの政策比較

項目 \ 国	日本	アメリカ	EU
生産と関連しない直接支払い	△(一部の畑作物)	○	○
環境直接支払い	△(限定した農地)	○	○
条件不利地域直接支払い	○	×	○
減反による価格維持+直接支払い(戸別所得補償政策)	●	×	×
1000%以上の関税	こんにゃくいも	なし	なし
500-1000%の関税	コメ、落花生、 でんぷん	なし	なし
200-500%の関税	小麦、大麦、バター、 脱脂粉乳、豚肉、砂糖、 雑豆、生糸	なし	バター、砂糖 (改革により100%以下に 引下げ可能)

(注) ○は採用、△は部分的に採用、×は不採用、●は日本のみ採用

価格支持か直接支払いか(消費者負担か財政負担か)

「価格支持」と「直接支払い」を比較すれば、価格支持は消費者負担による農家への支払い、直接支払いは財政負担、納税者負担による農家への支払いである。消費者から広く薄く負担を求めるほうが財政当局と折衝するより抵抗がないことが、「関税」という政策手段を採用してきた理由である。

しかし、「消費者負担型」の政策は誰がどれだけ負担をしているか不透明であるが、「財政負担型」の政策は透明性が高く、負担と受益との関係が国民の前に明らかになる。消費者は、関税がゼロであれば国際価格で購入できたのに、

関税があるために高い価格で国産農産物を購入せざるを得ない。OECDが計測している消費者負担額は、国内価格と国際価格との差（内外価格差）に生産量に乗じたものである。しかし、消費者は、この内外価格差に相当する負担を行っているとは認識しながら、農産物を購入しているわけではない。消費者は負担しているという意識を持たない。「消費者負担型」の政策は、いうなれば、こっそり消費者のポケットから負担させているものであり、透明性に欠ける。農業界が主張する多面的機能や食料安全保障に国民の支持があるのであれば、国民は財政によって必要な負担を行うことに賛成するはずである。

また、消費者負担による価格支持という手法は、貧しい消費者も等しく負担し、裕福な土地持ちの兼業農家までも等しく受益するという不平等・不公平なものであるのに対し、財政負担、納税者負担による直接支払いという手法は、累進課税制度がビルト・インされている財政制度の下では裕福な者が多く負担することになり、公平、公正なものである。

消費税が導入された際、農業界は食料品への課税は貧しい人に多くの負担をもたらすものであって、逆進的だと主張した経緯がある。OECDが農業保護のうち消費者負担額として計測した約4.0兆円は消費税に換算すると1.6%に相当する。つまり、国民は5%に1.6%を加えた6.6%の消費税の負担をしていることになる。しかし、この4.0兆円は国産農産物に対してのみ消費者が負担している部分である。外国産農産物にも関税や課徴金が課されて、国産農産物と均衡する価格になっているので、消費者は外国産農産物に対しても内外価格差部分を負担している。実際の消費者負担は4.0兆円よりも大きい。小麦を例にとると、国産の供給量は消費量の14%であるから、消費者は86%の外国産麦についても国産小麦と同様の負担をしている。農業保護のうちの消費者負担を財政負担に置き換えると、外国産農産物に対する負担は財政負担に置き換える必要なく消滅することになる。

TPPに参加して食料品価格が低下すれば、消費者は大きなメリットを受ける。これはリストラなどで所得が低下し生活に困っている人たちには朗報となろう。

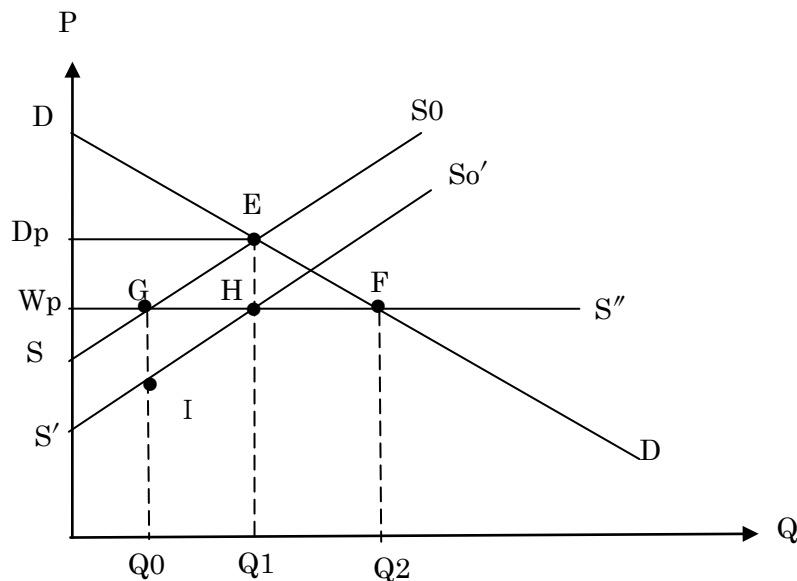
農業にとっても、消費者負担型農政は、高い価格で消費が減るという問題がある。保護の仕方だけの影響や効果ではないが、農家への保証価格と市場価格との差を財政で補てんするという政策を採用した酪農は、消費の減退を招くことなく順調に発展した（主業農家の販売シェアは95%、50年間で生乳生産は200万トンから800万トンへ拡大）。しかし、消費者価格を上げた米は衰退した（主業農家の販売シェアは38%、米生産は40年間で1,400万トンから800万トンへ減少）。

他方で、価格支持はすべての農家に広く薄く効果が及ぶのに対し、直接支払いは、受益の対象を真に政策支援が必要な専門的農業者に限定することができ

るというメリットがある。農家の所得支持が問題ならば、勤労者世帯よりも高い所得を確保している兼業農家まで、所得補償する必要はない。また、規模を拡大してより効率的な農業を実現したいと考えるのであれば、規模拡大の意欲がない農家にまで、対策を講じる必要はない。直接支払いによって問題の源にターゲットを絞った政策が可能となるのである。また、このように対象を限定することによって、従来の消費者負担額より少ない額で財政負担に置き換えることが可能となるばかりか、これによってコストダウンを図ることができれば、必要な財政負担はさらに圧縮することが可能となる。

農産物の輸入自由化を行い価格低下分は直接支払いとして財政で農家に補償し、価格低下で消費が増えた分を輸入すれば、国内農家は国内生産の維持、国内消費者は価格低下、海外の生産者は輸出増加という利益を受ける。米国やEUは直接支払いという鎧で国際競争している。日本だけが徒手空拳で戦う必要はない。

(図-1) 関税か直接支払いか



農業が多面的機能や食料安全保障という外部経済を持っていることが農業保護の理由に挙げられている。上図において、それを考慮した供給曲線が S' S_0' である場合において、関税も直接支払いもなければ、トータルの余剰は $\square DFGS$ に外部経済効果 $\square S S' I G$ を加えた $\square D S' I G F$ となる。関税によって E 点で生産が行われる場合の余剰は、 $\triangle D E S + \square S S' H E = \square D S' H E$ である。 $\triangle E H F$ が $\triangle G I H$ よりも大きいときには、関税で国内農業を保護するよりも、関税も直接支払いもない自由貿易の方が、余剰が大きくなる。

つまり、このときには、関税で農業を保護すれば、経済厚生水準を低めてしまうのである。逆に $\triangle EHF$ が $\triangle G IH$ よりも小さいときには、関税の方が、余剰が大きくなる。関税ゼロで、外部経済効果 $EH = SS'$ に相当する直接支払いを交付することによって、市場での供給曲線を $S' S_0'$ にシフトさせる場合には、外部経済効果と直接支払いは相殺されるので、総余剰は消費者余剰 $\triangle DW_p F$ + 生産者余剰 $\triangle W_p S' H = \square DS' HF$ となる。明らかに、直接支払いを交付する場合に、余剰は最大となる。

関税を撤廃して直接支払いを農家に交付することが、消費者の利益にもなり、食料安全保障や多面的機能を維持にもつながる、最も国民の経済厚生水準を高める手段である。

Krugman・Obstfeld [2000] は、次のように指摘する。

「(外部経済がある場合) 関税ではなく、生産補助金によって生産を増加することができれば、消費者価格を上げる必要はなく消費の損失は生じない。言い換えると、振興しようとする特定の行為に直接的に目標を絞ることによって (by targeting directly the particular activity we want to encourage)、生産補助金は関税による副次的なコストを避けることができる。…市場の失敗についてはそれ自体に可能な限り直接的に対処すべきである。間接的な政策対応は経済の別のところで意図せざる歪みを生じる。…関税は国内の市場の失敗を是正するものとしては常に劣った次善の策である。市場の失敗にはその原因となった基に (at its source) 対策を講じることが常に最善の政策である。」(Krugman・Obstfeld [2000] 227, 246頁)

農林水産省による過剰な影響試算

しかし、関税をなくして直接支払いへ移行するという処方箋に農業界は抵抗している。農林水産省は対策を講じないで TPP に参加すると 8 兆 5 千億円の農業生産額が米の 2 兆円を含め 4 兆 1 千億円ほど減少するという試算を公表した。また、農業生産の維持のためには多額の直接支払い額が必要になるので現実的ではないと主張している。

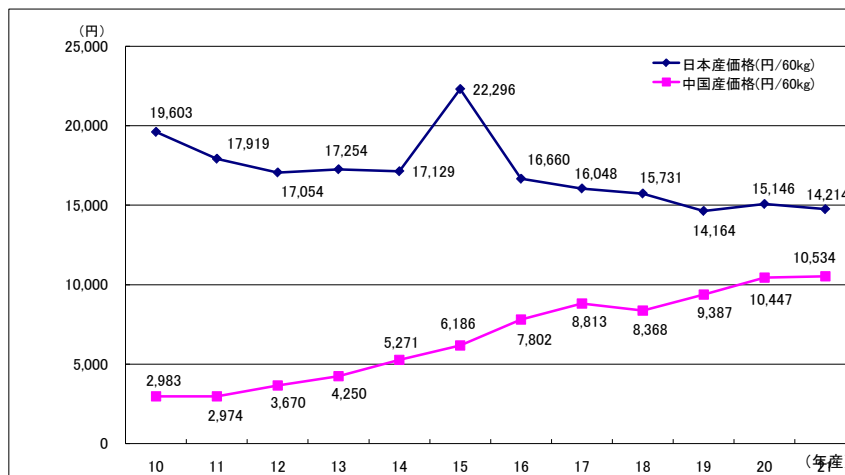
この試算には以下の誇張がある。

第一に、データのとり方である。生産額の減少のうちの半分の 2 兆円が米についての影響である。米農業は安い海外からの米によってほぼ壊滅するとしている。日本が中国から輸入した米のうち過去最低の 10 年前の価格を海外の米の価格として採り、内外価格差は 4 倍以上だとしている。しかし、次の図が示す通り、中国から輸入した米の価格は 10 年前の 60 キログラム当たり 3,000 円から直近の 2009 年では 1 万 5 百円へと 3.5 倍にも上昇している。一方で国産の米価格は 1 万 4 千円くらいであり、政府が市場から買い入れたので現在米価は上

昇しているが、2010年には1万3千円に低下しており、日中間の米価は接近している。内外価格差は1.4倍以下である。国内の米需要は減少しており、また人口減少が進めば、さらに米価は低下するものと考えられる。今でも必要な関税率は40%を切っている。減反を止めれば、米価は約9,500円に低下し、中国から輸入される米よりも国内価格は下がるので、関税ゼロでも対応できるようになる。

(図-2)

日中米価の接近



注：日本産は玄米、中国産は精米の、短粒種の価格。日本産については、18年産までは米価格センター上場価格、19年産以降は出荷業者と卸売業者との相対取引価格で、21年産については22年7月の価格。中国産については、SBS方式による中国からの買入れ価格で港湾諸経費を含む。

農林水産省は影響試算で過去最低の価格を採った理由を、SBS方式で輸入される価格は輸入数量（低税率の輸入割当枠ミニマム・アクセス 77万トンのうち10万トン）が限られているため割高となる傾向があり、中国現地価格よりも高いため、過去最低のSBS価格を採用したとしている。

しかし、数量が限られていれば割高になるのだろうか？SBS方式とは輸入業者と実需者が連名で入札するもので、国内での販売価格と輸入価格の差を国庫に納入するというやり方である。その差が大きいものから輸入の権利を落札できる。ということは、落札したい業者は、国内でできる限り高い価格での売れ先を見つけ、出来る限り安い価格で輸入することにより、その差を大きくしようとする。2009年度までの入札状況は輸入割当枠の2倍近い申請が行われており、十分競争的な入札だったと判断される。したがって、SBS方式で実現された輸入価格は、日本産と品質面で競合する中国産米の最も低い輸入価格と考え

るのが論理的である。また、中国だけが日本に輸出しているのであれば、独占的な価格形成もできるかもしれないが、アメリカという競争相手がいるので、自由に価格付けできるものではない。この輸入価格が適切ではないと主張することは、入札に不正があるにもかかわらず農林水産省は適切な対応を行ってこなかったことを意味しないだろうか？

また、SBS方式が割高になるというのであれば、過去のものとはいえ何故SBS方式で輸入された米価格を採用するのか理解に苦しむ。しかも、過去の時点の方が輸入枠はより少なかったはずである（1995年度約1万トン、96年度約2万トン、97年度約6万トン、98年度以降約10万トン）。

また、米の総貿易量は3千トン程度で生産量の7%に過ぎない。1993年、日本が1~2千万トン規模の国際米市場で250万トンの米を買付けたのでタイ米の国際相場は2倍に上昇した。日本の850万トン程度の米生産に比べ、カリフォルニアの米生産量は200万トンに過ぎない。仮に、生産量の少ないジャポニカタイプの米を日本がかなり買いつけるようになると、その価格は大幅に上昇する。そうなると農業界が心配するような内外価格差があったとしても、それは縮小し、自由化の影響は少なくなる。国際価格が上昇するにつれ、現在の国際価格の下よりも生産可能な農家はさらに増えるはずである。

なお、最近の穀物価格の上昇を機として食料危機が起こるので、農業界には農業保護を拡充すべきだという主張が見られるようになった。しかし、農産物の国際価格が上昇すれば、高い関税は必要なくなる。

日本米の評価

日本が関税なしで輸入しているミニマム・アクセス米のうち、主食用として輸入されている米のほとんどは中国米、一部がカリフォルニア米となっている。しかし、これらの米が単品でスーパーなどの小売店で販売されることはない。これらの米は日本米と混ぜられて外食店でご飯として売られている。日本の消費者には、中国産米、カリフォルニア米としては売れない。それだけ日本米への評価は高いということである。カリフォルニア米のうち日本レストランに販売できる米は、気候風土の関係でごく一部だと言われている。1.18日付けエコノミスト誌に、アメリカの米産業コンサルタントはカリフォルニアの一般的な米の価格は日本の1/2だが、品質は日本のスーパーに並ぶ米とは比べ物にならないので日本に輸出できるかどうか分からないというコメントが載せられている。

最近SBS輸入に異変が起きている。これまでは入札申し込みが多く、輸入枠のほとんど全量が輸入されてきたが、2010年度についての輸入消化は、枠の20%を切るような状況となっている。国内の米価が低下したので、中国産米、カリフォルニア米に対する需要が減少しているからである。今では、関税なく

して国産の米に外国の米は負けている状況である。他方で、最近になって海外に輸出している農家や農業団体が増加していることも、米の内外価格差が縮小している証左である。

そもそも、日本の消費者が食べている米は中国の街中で消費されている米と同じ品質のものではなく、これと比較するのは不当である。研究者の中にも日本米と品質の劣る海外の米の価格（タイ米 3,000 円）を比較して、関税を撤廃すると膨大な財政負担が必要となると主張する者もいるが、不適切である。

世界で 4 億 5 千万トンの米が生産されているが、そのうち 9 割近くがタイ米のようなインディカタイプの長い米で 15%ほどが日本米のようなジャポニカタイプである。1993 年に米が不作になった時、日本は 250 万トンの米をタイなどから輸入した。ほとんどがインディカタイプだったため、政府は日本米と混ぜて消費者に販売しようとしたが、売れ残った。ジャポニカタイプとインディカタイプは全く異なる農産物だと考えてよい。最近では、国際的にもジャポニカタイプに嗜好が移ってきており、ジャポニカタイプの価格はインディカタイプの 1.5 倍～2 倍に上昇している。また、中国でも小麦から米に消費がシフトしている中で、米でもインディカタイプからジャポニカタイプに嗜好がシフトしており、現在では中国の生産量の 3 割が以前にはほとんど作付されなかったジャポニカタイプで占められるようになっている。

さらに、ジャポニカタイプの中でも品質に大きなばらつきがある。気候風土が異なるので、ジャポニカタイプでも他の国の米はご飯を炊いたあと冷たくなると、食味が落ちたり割れたりするので、おにぎりや寿司には向かないという評価もある。同じコシヒカリを栽培しても新潟県魚沼産の味は他の地域ではなかなか出せないのと同様である。

以前インドの会社が 40 万円以下の車を発売した。このとき 1 千万円の価格のベンツが動揺したとは考えられない。米についても、自動車と同じように、さまざまな品質、ランクの米があり、日本の米は世界で最もおいしいという評価がある。上海のスーパーで、中国産ジャポニカ米の価格はキログラム当たり 150 円程度であるのに対し、日本米は 1,250 円で売られている。農林水産省で国内生産者のために開いたビジネス懇談会で、中国で日本米を扱っている会社は、中国市場で日本米を 1,300 円で販売すると説明している（2月1日日本農業新聞）。日本のスーパーで売られている値段は通常 500 円、特売で 300 円程度であるので、異常に高い。このような価格付けをするのは、日本産米を安く売ると中国産の高級米が値崩れをするからだと言われている。また、香港では、商社からの卸売価格は、キログラム当たり日本産コシヒカリ 380 円、カリフォルニア産コシヒカリ 240 円、中国産コシヒカリ 150 円、中国産一般ジャポニカ米 100 円となっている。これが市場の評価ではないだろうか。

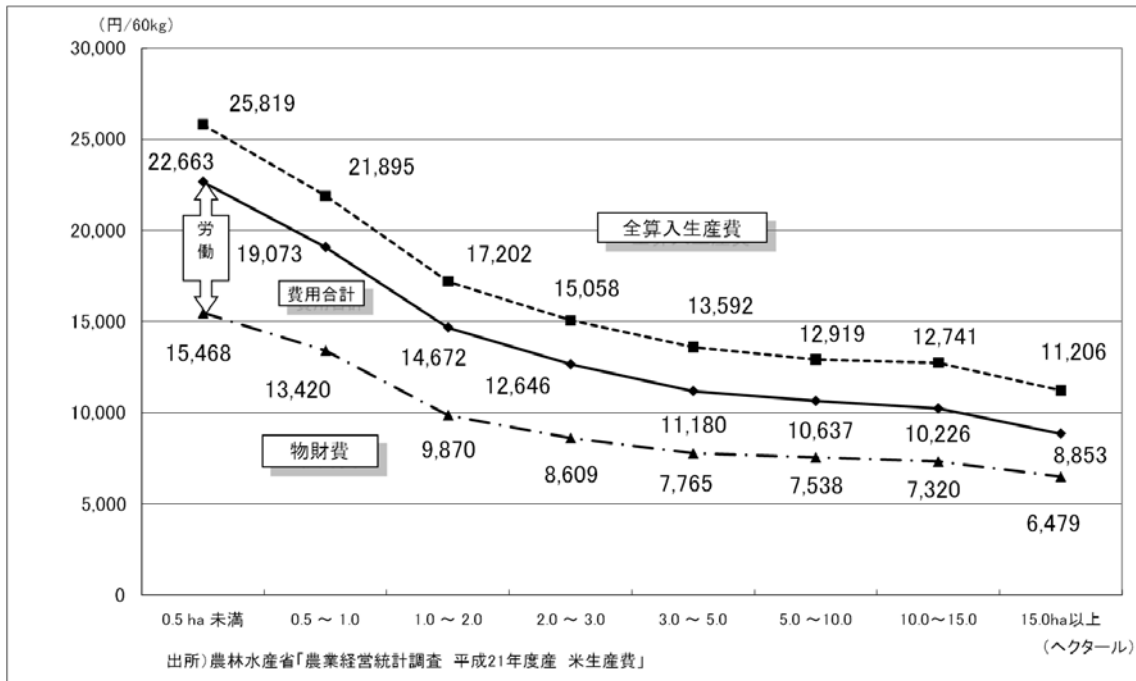
平均費用が高いと競争できないのか？

統計的に見ると、米の平均費用が日本は中国やアメリカに比べて高いので競争できないという主張が、一部の農業経済学者によって行われている。しかし、この場合の平均費用とは、最適な規模における総コストを生産量で割った費用のことを指しているのではない。0.5～1ヘクタール、1～2ヘクタール、2～3ヘクタールといった各階層の平均費用の平均をとったものである。日本の稲作の階層別の平均費用は規模が拡大すると低下する。しかし、日本では規模拡大が政策によって阻害されているために、そのような規模の農家は少ない。したがって、論者が言う平均費用とは、日本の非効率的な農家経営の標準的な費用を指している。これを、日本と異なり、土地を自由に売買でき最適な経営規模を達成しているアメリカ稲作農業の平均費用と比較することは、適切ではない。つまり、日本農業がポテンシャルを発揮したときの状態との比較ではないのである。

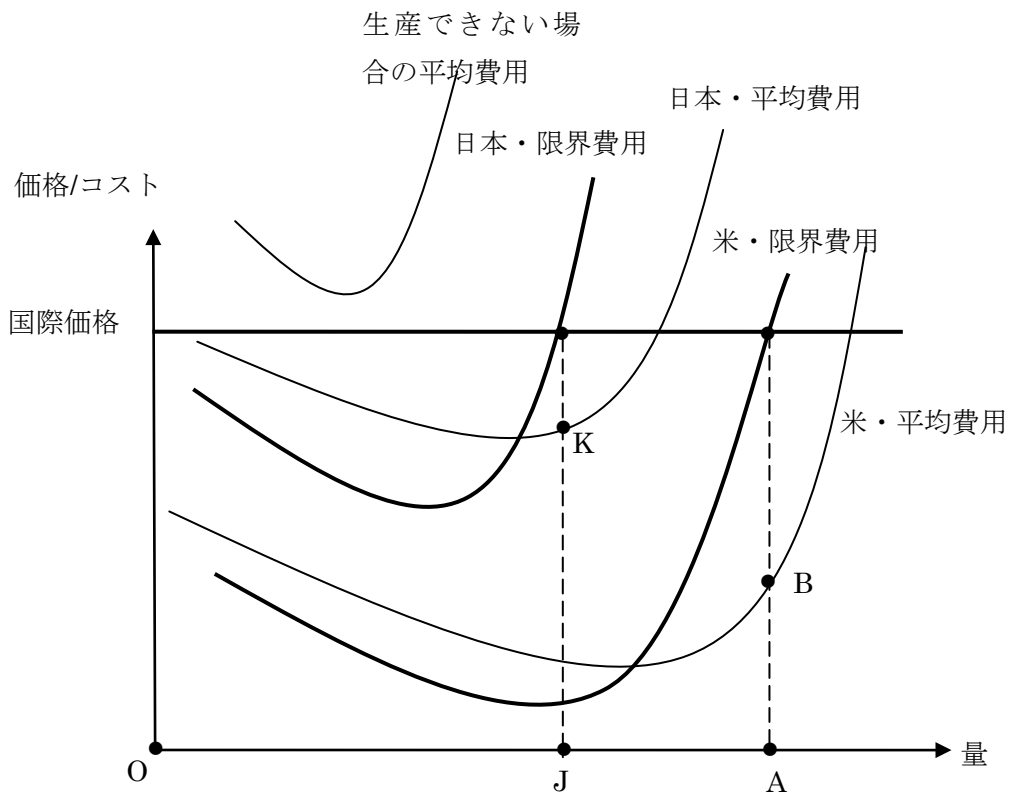
農林水産省の影響試算も同様に、日本の農家の平均的なコストと輸入価格を比較しているという問題がある。肥料や農薬など米生産のために実際にかかったコストの平均値は60キログラム当たり9,800円であるが、0.5ヘクタール未満の規模の小さい農家の1万5千円から15ヘクタール以上の規模の大きい農家の6,500円まで大きな格差がある。関税がなくなって国内の米価が下がれば、コストの高い規模の小さい兼業農家は農業を止めるだろうが、規模の大きい農家は存続できる。農業を止めた農家から規模の大きい農家が農地を引き取れば、さらに規模は拡大してコストは下がる。

また、そもそも重要なのは、限界費用であって平均費用ではない。農家は価格を限界費用が一致する点で生産する。図-4では、日本がOJ、アメリカがOAの生産を行う。OJの生産量での平均費用はJKでアメリカの生産量での平均費用ABを比べると、日本の方が高いし、日本のOJ間の平均費用のいずれもがABを上回っている。図が示すように、平均費用では、アメリカの方が常に下回っているが、(平均費用曲線が国際価格の上に位置する場合を除き)日本が全く生産できないのではない。しかし、いずれの国でも生産量に相当する限界費用＝価格は同じである。つまり、アメリカより平均費用が高くても、日本でも一定量の生産は可能なのである。図-3でも1～2ヘクタール層は15ヘクタール以上層よりもコストは高いものの、価格がこれを上回るので生産を行っている。

(図-3) 米作の規模別コスト



(図-4) 平均費用と限界費用



これまで日本は、土地も狭小で農業には向かないと考えられてきた。とくに

傾斜地や、一筆の区画が小さく不整形な農地の多い過疎・山間（中山間地域）での農業の可能性は小さいと考えられている。しかし、中山間地域は必ずしも条件不利ではない。日中の寒暖の差を活用し、新潟県魚沼のように品質・食味のよい米の生産も行われており、気候や地理的条件を活かした製品差別化による高付加価値化が可能である。

コスト削減の可能性

また、農業と工業の大きな違いは、農業は季節によって農作業の多いときと少ないとき（農繁期と農閑期）の差が大きいため、労働力の通年平均化が困難だという点にある。米作でいえば、田植えと稲刈りの時期に労働は集中する。したがって、農繁期に合わせて雇用すれば、他の時期には労働力を遊ばせてしまい、大きなコスト負担が発生する。日本の稲作の平均的な規模は都府県では1ヘクタール未満である。平坦な北海道では農地の区画も大きく、大規模米作農業の展開が可能と考えられやすいが、田植えと稲刈りを短期間で終えなければならなくなることから、夫婦2人の家族農業で経営できる農地は10ヘクタール程度となってしまう。

これに対し、中山間地域では標高差等を利用すれば田植えと稲刈りにそれぞれ2〜3カ月かけられる。これを活用して、中国地方や新潟県の典型的な中山間地域において、家族経営でも10〜30ヘクタールの耕作を実現している例がある。この米を冬場に餅などに加工したり、小売へのマーケティングを行ったりすれば、通年で労働を平準化できる。平らな北海道米作農業より、コスト面で有利になるのである。つまり、中山間地域では条件の不利性を逆手にとった対応が可能なのである。

また、日本は南北に長いという特徴を持っている。複数の地域に農場を持つことで、中山間地域が標高差を活用すると同様、労働作業の平準化、農業機械の稼働率の向上を行い、コストを削減することが可能となる。もちろん北海道でも早生、中生、晩生などの品種を組み合わせることによって、さらに大規模で低コストの農業が可能になる。

日本米の将来の競争力

安全面、品質面を見ると、中国の消費者は日本の米を高く評価している。日本の水田農業に比較優位がないと諦めるには早すぎる。

日本の水田農業が競争相手と考えるべき存在は中国農業である。その中国の農家一戸あたりの農地面積は0.6ヘクタール程度で日本の3分の1に過ぎない。中国農業の競争力は圧倒的に安い農村部の労働に支えられている。中国の都市部と農村部との所得格差は3.5倍に拡大している。これは三農問題（農業の低生

産性、農村の荒廃、農民の貧困)と呼ばれる中国最大の内政問題となっている。これを需要面で見ると、わが国に近い臨海部に高い所得を上げている富裕層が存在しているということである。これはわが国からの米輸出に有利な材料である。さらに、三農問題は都市への人口流入を抑制するという戸籍制度等で政策的に実現されたものである。中国が三農問題を解決していくと、農村部の労働コストが上昇していく。また、日本が10年間で関税を撤廃していく過程では、中国の人民元は切り上がると思われる。これらは中国産農産物価格の上昇、日本の農産物の価格競争力の向上につながる。

政策の歪みによるコスト上昇

現在の国内の米価は減反して生産量を制限することによって維持されている。日本の米の競争力が低下したのはこの農政に原因がある。農産物のコストは、1ヘクタール当たりの肥料、農薬、機械などのコストを1ヘクタール当たりどれだけ収穫できるかという単位面積当たりの収量(単収)で割ったものである。食管制度以来高い価格で零細な兼業・副業農家まで保護したために主業農家に農地は集まらなかった。このため、規模拡大をして1ヘクタール当たりのコストを引き下げることができなかった。また、分母の単収が増えると1俵当たりのコストは下がるが、米消費をまかなうのに必要な水田面積は減少して、減反面積が増える。そうすると農家に支払う減反の補助金が増えてしまうので、単収を増やすための品種改良は国や都道府県などの試験場では行われなくなった。今では空から飛行機で種まきしているカリフォルニアの米の単収より日本は3割も少ない。

減反は生産者が共同して行うカルテルである。「関税は独占(カルテル)の母」という経済学の言葉がある。カルテルによって国内で国際価格よりも高い価格を維持できるのは関税があるからである。関税がなくなれば、カルテルである減反政策は維持できなくなる。減反が維持できなくなると、国内の米価は9千5百円程度にまで低下するので、関税ゼロでも国内農業に影響は生じない。むしろ価格が下がるので、消費が増え、生産量も増える。しかも、2千億円の減反補助金は不要になるので、これを自由化対策に活用できる。

望ましい政策

減反を廃止して米の生産を増やすと、米価が下がるだけでなく、兼業農家は農地を出してくる。主業農家に限って直接支払いという補助金を交付すれば、主業農家に農地が集まり規模は拡大してコストも下がる。農地が主業農家に集まって行けば、農地がいろいろな場所に点在しているため、機械の移動などに労力がかかるという問題も解決していく。減反を止めると単収も上昇する。こ

れから農業技術の研究者は思う存分に品種改良などの研究に励むことができるようになる。これらでコストはさらに下がる。品質の良い日本米に価格競争力もつけば鬼に金棒である。

最後に、アメリカ農業もEU農業も直接支払いという財政負担によって政策的に競争力を付加されている。アメリカもEUも農業は徒手で競争しているのではない。アメリカやEUは直接支払いという鎧を着て競争している。カリフォルニア米の生産や輸出にも多くの補助金が交付されている。日本の米だけが素手で競争する必要はない。

そもそも、農林水産省の主張とは異なり、日中の米価格の接近が示すように、関税撤廃で影響が出たとしても、価格低下分として農家に直接支払いする額は大きなものにはならないだろう。また、農家全てではなく農業で生計を立てている主業農家にのみ直接支払いすれば、財政負担は圧縮できる。

もとより内外の米の品質に大きな格差があり、単純な価格の比較が困難である以上、関税撤廃で実際にどれだけ日本米に影響が生じるかは予測できない部分はある。牛肉の自由化に際して、牛肉関税収入を特定財源化して肉用子牛に対する不足払い制度を導入したが、自由化の影響をほとんど受けず、子牛価格も低下しなかった品質の高い和牛については、不足払いの支払いはほとんどなく、輸入牛肉と競合する乳用種については発動が頻繁になされた。このように、事態の推移が十分には予測できないときには、一定の財源を用意して価格が低下すれば、不足払いするというセーフティネットを設ける必要があるだろう。

米以外の農産物

農林水産省は、乳製品についても、実際に日本に輸入されている乳製品は品質の高いものなのに、世界貿易の平均価格を採って、内外価格差は3倍もあるとしている。しかし、実際に輸入しているものと比べると内外価格差は1.9倍にすぎない。米以外の農産物の内外価格差を補てんするためには、2.5兆円もある農水省の予算から2,500億円程度捻出するだけで十分である。消費者負担型農政の問題は、高い価格を消費者に負担させるので消費が減ることである。米以外の農産物について政府からの直接支払いという補助金でコストを下げていけば、国内生産を維持して多面的機能を確保したうえで、関税撤廃による安い農産物価格のメリットを消費者は受けることができる。価格が下がって消費が増えた分だけ海外からの輸入が増える。生産者も消費者も海外の生産者も得をする「三方一両得」である。貿易を自由化したうえで直接支払いによって国内生産を維持すること。これがアメリカやEUも採っている最善の政策である。

食料安全保障のために TPP が必要

1993年のEUの穀物価格引き下げは飼料用の需要という新しい需要も取り込んだ。アメリカからの輸入飼料用穀物を域内穀物で代替したことなどから、穀物消費量は23.5%増加し、膨大に積み上がっていた在庫量は3,330万トンから270万トンまで92%も減少した。価格を下げると新しい市場が見えてくる。

これまで農業界が食料安全保障の名の下に高い関税で守ってきた国内市場は高齢化と人口減少で縮小していく。国内の需要が減少する中で、平時において需要にあわせて生産を行いながら食料危機時に不可欠な農業資源を維持しようとする、輸出によって海外市場を開発しなければ食料安全保障は確保できない。輸出しようとする相手国の関税は低い方がよい。また、検疫措置などの非関税障壁も貿易交渉を行うことによって撤廃させていく必要がある。現在中国に輸出できる生鮮農産物はリンゴとナシくらいで、米も一つの精米工場で精米されたものしか輸出できない。農林水産省、経済産業省、JETROの協力のもと、内閣府にアメリカ農務省（USDA）の海外農業局（Foreign Agricultural Service）のような独立性の高い行政機関を設置し、各国の関税、非関税障壁の調査、これらの情報の民間企業（中小企業を含む）への提供、関税、非関税障壁撤廃のためのWTO/FTA等での交渉を担わせてはどうだろうか。低品質の米が輸入されるかもしれない。しかし、100万トン輸入が起こっても300万トンの高品質日本米を輸出すればよい。自動車はベンツもフォードも輸入しているが、日本車は海外に大量に輸出されている。品質格差があるときには、産業間貿易だけではなく産業内貿易も起こるのである。農業界こそ市場確保のため輸出振興につながるTPPに積極的に対応すべきである。人口減少時代には、自由貿易のもとで輸出することが食料安全保障の基礎となるのである。

II いくつかの論点

TPPに関して主張されているいくつかの論点について、議論する。

1. “貿易転換効果”について

「FTAには“貿易転換効果”があるので、高関税品目を除外したFTAの方が優れている可能性がある。また、TPPよりも農産物の例外を作りやすい2国間のFTA、特に中国、韓国とのFTAを推進すべきである。」という主張がある。

自由貿易協定についてこれまでの国際経済学の結論は、ある国にとって特定の国との間で自由貿易協定を結ぶのがよいのかどうかは、貿易創出効果と貿易転換効果の大きさによるものであり、一概に言えないというものである。

貿易創出効果：その国の生産が輸入に代替される。（消費者は安い輸入品を購入できる）

貿易転換効果：その国へ一番安く輸出していた輸出国から協定締結国からの輸出に転換される。（関税収入が減少する）

しかし、“貿易転換効果”には、①既に関税を払って輸入が行われていること、②「世界で最も安く供給できる国」ではない国と FTA を結ぶことにより輸出先が「世界で最も安く供給できる国」から FTA 締約国へ転換する、という大前提が存在する。しかし、米については、輸入は低関税の関税割当量（ミニマム・アクセス）に限定されており、341 円/kg（従価税換算 778%）の関税を払って輸入されているものはないので、貿易転換効果はない。乳製品についても同様である。さらに、牛肉、小麦、乳製品については、アメリカや豪州、NZ は世界で最も安く農産物を供給できる国である。“貿易転換効果”は生じようがない。（輸入実態からは、我が国への主たる輸出先は、牛肉についてはアメリカと豪州、小麦はアメリカ、豪州、カナダ、乳製品は関税割当量の下で豪州、NZ である。米については、ミニマム・アクセスの下でも、アメリカが半分のシェアを持っており、中国からの輸入量はアメリカに比べて少ない。）

TPP は APEC 加盟国全体の FTA を目指しており、将来的には中国も加盟する可能性がある。最も経済厚生水準が高まるのは、MFN（最恵国待遇）の原則の下で関税を撤廃するときであるが、これらの国との間で FTA を結べば、WTO で MFN（最恵国待遇）の原則の下で関税を撤廃したことと同じ効果が生じる。

なお、FTA 交渉で中国は韓国に米の関税撤廃を要求している。2 国間だから例外を容易に作れるものではない。

2. 日本の保護は低いのか？

日本とアメリカ等の農業予算額を比較して、日本の農業保護は少ないという主張がある。しかし、これは、日本の農業保護の 90%が価格支持であることを無視している。%PSE（農家受取額に占める農業保護 PSE の割合）はアメリカ 15%、EU33%、日本 55%である（OECD）。

3. 日本の関税は低いのか？

日本の平均関税率は 12%であり、韓国 62%や EU よりも低く、農産物については既に解放された国であり、これ以上の引き下げをすべきではないという主張がある。しかし、この平均関税率の計算には、米等の高関税品目は含まれていない。100%以上の関税のタリフライン（品目）は 169 品目で、全農産物のタリフライン 1,332 の 12.7%を占めている。

（参考文献）

柳田國男（1904）『中農養成策』柳田國男全集第 29 巻ちくま文庫所収

山下一仁（2010）『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞社

Paul R.Krugman・Maurice Obstfeld [2000] “International Economics—theory and policy” 5th edition Addison—Wesley Publishing Company