

# 貿易協定と農業者戸別所得補償制度に関する一考察

金 田 正 明\*

## はじめに

本研究の目的は、更なる貿易自由化の波が押し寄せている日本において、日本の農業・食糧問題への影響を中心に、貿易協定と農業者戸別所得保障制度を例に考察することである。

## 1 GATT から WTO へ

関税及び貿易に関する一般協定（GATT）は第二次大戦勃発の一因が国際間の貿易障壁にあったとする考えに基づき、1948年に発足した国際協定である。多国間での話し合いにより関税や輸出入に関する規制・障壁の削減や撤廃を目的とした。1948年にジュネーブで行われたジュネーブ・ラウンドを皮切りに、1986年から95年にかけて行われたウルグアイ・ラウンドまで続いた。ウルグアイ・ラウンドは1994年に、生産に影響する農業政策の廃止、輸入障壁の撤廃、関税相当量（tariff equivalent）への移行が合意され、翌年、自由貿易を旗印に世界貿易機関（WTO）が発足し、日本も加盟した。

WTOでは、ネガティブ・コンセンサス（加盟国が一国でも提訴すれば紛争手続を行う）が採用され提訴国に有利な制度になっている。日本の農業・食糧問題で特に注目されるのは、「農業に関する協定」と「衛生植物検疫措置の適用に関する協定（SPSS協定）」である。農業に関する協定では、食糧の輸出自主規制の禁止又は制限への規定、及び輸入数量制限、可変課徴金、裁量的輸入

許可などの非関税障壁を、国内卸売価格と輸入価格との差異の関税相当量として関税に置き換えること。SPSS協定では、自由貿易を妨げ非関税障壁と非難されている動植物検疫基準、食品添加物基準及び残留農薬基準を各国とも「国際基準」に調和させることを規定している。また、輸出国の意向を強く反映させた規定として、「同等性の原則」がある。これは輸出国の食品安全基準が客観的に輸入国の安全基準の水準を満たしていると証明できれば、輸出国の安全基準を輸入国は自国のものとみなさなければならないというものである。

FAO/WTO合同食品規格委員会（コーデックス委員会）でこの国際基準が作成されており、FAO/WTOの加盟・準加盟国と食品や農業関係などの多国籍企業がアドバイザーやオブザーバーとして政府代表に随行している。コーデックス委員会は「コンセンサス方式（議題に関してメンバー全員の合意がない場合、表決権は実行力を持たない）」を採用している。統一された国際食品基準により恩恵を受ける委員会参加企業も含まれ、これらの企業のコーデックス食品規格への影響が懸念されている。

SPSS協定では、加盟国の地方自治体や非政府機関もこの協定に従わなければならない。例えば、生活協同組合の食品自主規制・規格も協定違反として提訴される可能性もある。

以上、WTO協定では加盟国の食文化・食生活の違いによる国ごとの基準の設定を認めておらず、食糧輸出国に有利な協定となっている。例えば、野菜や穀物などの摂取量が国ごとに異なっても、加盟国に全て均一の食品添加物や残留農薬などの基準を要求しており、国が国民の健康・食生活を守るとする考え方と対立しており、各国の主権を

2011年11月28日受付

\* 江戸川大学 経営社会学科教授 食糧経済学

制限する規定との批判がある。

## 2 FTA/EPA

自由貿易協定（FTA）は、欧州経済共同体（EEC）設立を目的に関税同盟として1958年1月に発行されたローマ条約が最初とされ、二国間よるものや数か国による地域でのものを合わせると、現在200以上のFTAが存在している。FTAはWTOでの多国間交渉が停滞するなか、2000年以降特に締結数が増加している。近年、締結国間の関税や輸出入の数量制限などの貿易障壁の削減や撤廃に加えて、知的財産権、競争政策、環境、労働、経済協力なども交渉の対象にした経済連携協定（EPA）が目立ってきた。

日本では2002年2月にシンガポールと締結（発行日は11月）した「日本・シンガポール新時代経済連携協定（JSEPA）」が最初である。シンガポールと日本が最初にEPAを結んだのは農業保護を重視する日本で、両国間に占める農産物の割合が2%弱と低かったことが一因とされている。この協定で日本は物品貿易で輸入額の95%を無税化し、シンガポールは全品目を無税化している。

シンガポールとのEPAを皮切りに、日本はメキシコ（2005年4月発行）、マレーシア（2006年7月）、チリ（2007年9月）、タイ（2007年11月）、インドネシアとブルネイ（共に2008年7月）、ASEAN（2008年12月）、フィリピン（2008年11月）、ベトナム（2009年10月）、スイス（2009年9月）と経済連携協定を結んでいる。

日本・メキシコEPAでは、両国とも鉱工業製品の関税を10年以内に撤廃すること。日本の農産物市場の開放（牛肉、豚肉、鶏肉、オレンジジュース、オレンジ生果に特惠輸入枠を設定）とメキシコの自動車輸入に無税枠を設けて7年後からは自由化するなどが決められた。例えば牛肉に関しては、牛丼チェーンやレストランの一部ではメキシコ産の牛肉使用の原産地表示をする所も出ている。

他にインド、ペルー、韓国、オーストラリア、湾岸諸国、ASEAN+3などの国々とも交渉あるいは協議中である。

## 3 TPP

環太平洋経済連携協定（TPP）とは2006年5月にシンガポール、ブルネイ、チリ、ニュージーランドが発行した経済連携協定（P4協定）が基で、物品貿易において原則全品目の即時もしくは段階的な無税化を謳っている。これにオーストラリア、アメリカ、ベトナム、ペルーの4国が参加して環太平洋パートナーシップ協定の交渉が2010年3月から始まり、10月からマレーシアも加わった9ヶ国でルール作りの交渉を続けている。現在、2011年11月のAPEC首脳会議で日本、カナダ、メキシコが交渉参加を表明している。工業、繊維・衣料品、農業、原産地規制、貿易円滑化、貿易救済、政府調達、知的財産権、競争政策、金融、投資、環境、労働など24の部会で交渉が進められているとされる。日本の正式な参加には交渉を続けている9ヶ国の同意が必要である。TPP原加盟国として交渉に参加したい日本政府は、これらの国々の同意に向けての国内手続きにかかる時間を考量してTPPへの参加表明を急いだと言われている。

FTA/EPAの規定の一般的解釈が、「少なくとも貿易の9割（貿易量又は品目数）につき、10年以内に関税撤廃することが必要」なのに対して、TPPは「原則10年以内の関税の撤廃が必要」と考えられている。P4協定では8割が即時無税化、残りは原則10年以内の段階的な無税化が示されている。

FTA/EPAでは自由化の例外品目として10年以上の長期関税撤廃や除外について交渉が可能であり、日本が自由化に対して例外・除外している関税分類項目（tariff line）数は940ある。TPPでは自由化の例外品目を提示しての交渉参加は容認されないと言われているが、現段階では分かっていない。P4協定では長期関税撤廃にチリの乳製品のみが認められている。また例外品目として、宗教上の理由でブルネイの酒とタバコ、加えて火器、花火などと、チリの砂糖・同調整品の一部のみが認められている。10年で関税を撤廃するも

のとしてニュージーランドの革製の衣類付属品、繊維類、履物、チリの小麦、油脂、繊維類、履物類、ブルネイの輸送用機器と同部品、石油製品、調整潤滑剤がある。

以上、TPP に関しては日本が加盟した場合の影響について不明であり、国民に対しても広く伝えられていない。33 品目を対象にした農林水産省の試算では、農林水産物の生産減少額が約 4 兆 5,000 億円、食糧自給率はカロリーベースで現在の約 40% から 13% 程度へ減少、農業の多面的機能の損失額を約 3 兆 7,000 億円としている。また、関連産業も含めた影響として、GDP が約 8 兆 4,000 億円減少し、約 350 万人の就業機会が失われるとしている。一方、内閣府の試算では TPP に参加して 100% 自由化した場合、2 兆 4,000 億円から 3 兆 2,000 億円 GDP を押し上げるとしている。経済産業省では、TPP などに参加しない場合は GDP が約 10 兆 5,000 億円減し、約 81 万人の雇用が失われるとしている。これら 3 つの異なる結果は、分析手法や定量化のための条件が統一されていないことによるが、個々の機関の TPP に対する思惑が見え隠れする結果と言える。

#### 4 農業者戸別所得補償制度

農業者戸別所得補償制度は現民主党政権が前回の衆議院選挙の際、マニフェストで公約したものである。農業者戸別所得補償制度は、日本の農業従事者の減少や高齢化、農業所得の激減、そして世界の穀物需要が将来的に上がると予想される中、「国内での担い手の確保・育成」、「国産農産物の安定供給」のため、2010 年度に水田農業で恒常的に赤字経営の農家の米を対象に、水田で麦や大豆など生産拡大を助長する対策とセットで実施された。2011 年度からは、所得補償の対象を水田作物に加えて畑作物にも広げた。

2011 年度農林水産関係予算総額 2 兆 2,712 億円の内、農業者戸別所得補償制度には 2012 年度予算計上分も含めて 8,003 億円、率にして約 35% の予算が措置されている。これ以外にも、中山間地地域等直接支払交付金 (270 億円)、農地・水保

全管理支払交付金 (285 億円)、環境保全型農業直接支援対策 (48 億円)、甘味資源作物・国内産糖交付金等 (579 億円) が措置されている。加えて、農業者戸別所得補償制度の導入円滑化のためとして、総額 1,016 億円が戦略的作物生産拡大関連基盤と施設への緊急整備事業、鳥獣被害防止総合対策、糖価調整制度安定化緊急対策、戸別所得補償実施円滑化基盤整備に充てられており、これらを農業者戸別所得補償制度の直接的な予算に加えると、1 兆 201 億円、農林水産予算の約 45% を占める。

戸別所得補償制度の対象作物は、①恒常的に販売価格が生産費を割っているもの、②食糧自給率の維持・向上に重要とされるもの、③農業の持つ多面的機能の維持のために、他の作物との組み合わせ生産が行われているものとされている。

この所得補償制度では、標準的な販売価格と標準的な生産費の差額に相当する交付金を単位重量当たりの単価で直接交付する（畑作物の所得補償交付金には 2,123 億円措置、表 1 参照）。全ての対象作物に関して、品質に応じた単価の増減が行われる。例えば小麦の場合、1 等 A ランクで 60 kg 当たり 6,450 円、B ランク 5,950 円、C ランク 5,800 円、D ランク 5,740 円となっている。

また、対象畑作物について、前年度の生産面積を基準に 10 a 当たり 2 万円の「営農継続支払」も受けることができる。水田で麦や大豆などの戦

表 1 畑作物の所得補償交付金

対象作物	平均交付単価
小麦	6,360 円/60 kg
二条小麦	5,330 円/50 kg
六条小麦	5,510 円/50 kg
はだか麦	7,620 円/60 kg
大豆	11,310 円/60 kg
てん菜	6,410 円/t
でん粉原料ばれいしょ	1,1600 円/t
そば	15,200 円/45 kg
なたね	8,470 円/60 kg

出典：農林水産省のデータより作成

表2 水田活用の戦略作物助成交付金

対象作物	平均交付単価
麦, 大豆, 飼料作物	35,000 円/10 a
米粉用米, 飼料用米, WCS 用稲	80,000 円/10 a
そば, なたね, 加工用米	20,000 円/10 a

出典：農林水産省のデータより作成

略作物を生産した場合、「戦略作物助成」(表2参照)が受けられる。

主食米と戦略作物、戦略作物と戦略作物の組み合わせで二毛作を行った場合には、10a当たり15,000円の「二毛作加算」、畜産との連携(わら利用、水田解放、資源循環)での「耕畜連携助成」もある。(上記水田活用で2,284億円措置)

米に関しては、所得補償交付金が2011年度で1,929億円、米価変動補てん交付金で1,391億円が措置されている。主食米の作付面積から10aを自家消費米相当分として引いた面積を交付対象とし、全国一律で10a当たり15,000円である。個々の農家で生産費も異なる上、専業農家と農業以外からも収入のある兼業農家も含めて同一金額の交付単価を批判する意見もある。米価変動補てん交付金は、標準的な販売価格(15,000円/60kg:2005年度から2009年度の相対取引価格の平均)が当年度の販売価格を下回った場合、その差額を標準的な生産費(13,700円/60kg)を補償するために、10a当たりの単価で翌年の5から6月頃に支払われる。

これらの他に、農地の規模拡大(100億円)、耕作放棄地の解消(40億円)、緑肥作物の輪作(10億円)への各種加算措置、集落営農の法人化や直接支払のシステム開発の経費や自治体での推進事業費(116億円)がある。

## 5 日本農業

日本の農業就業人口は2010年で261万人(2000年から33%減)となり、就業者の平均年齢は66歳、65歳以上の者が6割、75歳以上の者が3割を占める。農業総生産額は1985年に約12兆

円だったものが、2009年には8兆円にまで減少している。耕作面積は約538万ha(1985年)から約460万ha(2010年)に減り、耕作放棄地面積は14万ha(1985年)から40万ha(2010年)に増加している。

農業経営体は1990年の297万戸から2010年には163万戸へ減少している。この間、土地持ち非農家は77万戸から137万戸へと数を増やしている。販売農家1戸当たりの経営耕地面積は全国平均で1985年の1.3haから2010年には2haと増加している(北海道では10.1haから21.5haに増加)。集落営農数は2011年で14,643(前年度比で1,066増加)あり、増加分の多くが戸別所得補償モデル対策によるものとされている。農林水産省は、戸別所得補償による「集落営農からの脱退、集落営農の解散、集落営農から農地の返還を求め」などの貸しはがしについては全国規模では広がっていないとしている。農業経営体のうち約1%ではあるが2010年の農業生産法人数は11,829で、年々その数を増やしており(1985年では3,168)、地域の雇用創出や農業の活性化、経営継続性などの点で注目されている。

## 6 おわりに

貿易自由化は国際的な流れであり、日本もGATT第24条により13ヶ国とFTA/EPAを発行し、複数国と交渉を続けている。TPPにおいては多国間交渉であるので、アメリカの主張に対して複数国で長期関税撤廃や除外について交渉が可能であるとする意見もある。しかし、P4協定ではシンガポールの全品目の関税即時撤廃を除いて、他の3ヶ国はいくつかの関税分類項目で10から12年の猶予が与えられているが、そのほとんどが1%未満の項目である。これを参考にすれば、TPP参加交渉では例外や恩恵を日本が受けるのは難しいと思われる。経団連はTPP参加による産業界のメリットから交渉参加に賛成し、JAは国内農業への影響から反対の立場に立っている。

TPPは国際競争力のある国内企業には恩恵を

もたらし、日本国民も消費者の立場では輸入品が安く手に入ることで恩恵を得られる。しかし、農業も含めた国際競争力が弱い国内産業には打撃であり、そこに従事する労働者としては TPP 参加による総合的なメリットは無いかもしれない。また、現在は一部の職に限るとしているが、労働の自由化が起これば、海外からの労働者の流入により賃金は下がる可能性が高い。例えば、労働条件が賃金に見合っていないため慢性的な人手不足と言われている介護や看護の市場へ、海外から介護士や看護師に働きに来てもらうのか、少子高齢化が進む日本で、それは時代の流れなのか。彼らが日本で定住・永住した場合、例えば、子供の教育問題はどのようにするのか、日本は多民族国家を目指すのか。それともロボットの導入なども含めた労働条件の改善やそれに見合った賃金を支払う形に変えて日本人の働き手を増やすのか。出生率の低下にどう対応するのか。これらの問題に関係して、日本の国の形を大きく変えてしまう可能性のある TPP への参加は、きちんとした全国民的な議論が必要ではないだろうか。歴史的に見て外交能力の低い日本が、「枠組み作りの交渉後に悪ければ国会で批准しなければよい」などと言う問題ではないと考える。

食糧問題に限って見れば、以前の米政策のように国内農業の保護を価格支持政策で消費者が負担する形で行うのか、WTO の緑の政策として認められている政府からの直接所得補償、つまり価格は市場で決定し、国内農業は納税者の税金負担で維持していくのかの選択であり、世界的には後者が先進国では主流になっている。日本政府は 10 月 19 日、TPP 交渉への参加やオーストラリアとの EPA 交渉再開を視野に、農家への直接支払の拡充を政府方針として打ち出した。2011 年度に農業者戸別所得補償制度に措置された 1 兆 201 億円に、更に数千億円増えるとされている。2009 年度、国の長期債務残高だけで約 839 兆円（国民一人当たり約 656 万円：但し、資産・負債差額は約 372 兆円）とされる財政赤字がある中、日本の納税者はこの政策に賛成するのか、この政策は持続できるのかを政府は国民、納税者に問う必要があ

る。上記のように、食品の安全基準等の問題もある。

現在の日本の農業・食糧生産は、TPP 参加と関係なく、国内での食糧の安定供給の立場からして危機的な状況にある。TPP への参加交渉の表明に先立ち日本政府が唱えた、日本農業の生産性向上のために農地を集約化して規模拡大を図り、自給率を現在の 40% から 50% まで引き上げる目標は、専業・兼業など、どの農家へも均一に所得補償を行う現在の農業者戸別所得補償制度と矛盾する。農地法の制約もある。

国際貿易の単純な理論からすれば、貿易は社会的厚生を貿易国双方にもたらし。しかし、恩恵を受ける部門からそうでない部門へどう利益を移転するのかが問題とされる。日本政府は産業界や消費者から何らかの負担をしてもらうとしているが、具体案は示されていない。

食糧は海外から安いものを輸入すれば良く、不測の事態にはある程度の備蓄をしておけば良いとする経済界の意見も強い。ここで問題とされるのが National Security である。1973 年アメリカにより短期間ではあるが大豆を含む油糧種子の輸出禁止 (Grain Embargo) が行われた。日本における影響は限定的であったとする考えが専門家の主流ではあるが、OPEC によるイスラエル支持国への石油の輸出禁止と時期が重なり、著者の経験では首都圏での影響は少なくなかったと感じている。アメリカは、その後 1974, 75, 80 年と政治的な意味合いによるものも含めて相手国を特定した食糧の輸出禁止を行っている。他の国も、例えば、最近ではウクライナ (2007 年) やロシア (2010 年) も行っている。どの国も自国民の食を守ることが第一であり、選挙権も持たない他国民に対しては二の次になるのは当然のことと言える。世界人口は、今年 70 億を超えた。

TPP 参加を機会に規模拡大、生産性の向上により日本農業の国際競争力を付け、海外市場へ輸出できる力をつけるべきであるとする考えがある。著者も賛成である。しかし、食糧自給率で重要なものは穀物自給率である。高品質のイチゴやリンゴを海外に輸出しても自給率の向上にはつながら

ない。大豆、小麦などの穀物生産で見ると、自給率の向上の面からは日本は海外の主要生産国と競争は出来ない。作付面積や生産費において圧倒的に不利な立場にある。

年々減り続け2009年には1人当たりの消費量が年間59kgを割った米に関して、読売新聞の農業に関する世論調査で回答した人の89%が国内産の米を購入するとし、国内産志向の強さが米消費に関してはあるとの記事が最近掲載された。しかし、米も含めて低価格の農産物が日本市場に入れば、国内農産物の価格は現在よりも下がると考えられる（弱い代替性）。外食産業で低価格競争にさらされている企業では、野菜など国内産をセールスポイントとしているケースを除き、急激な円高に加えて関税撤廃後にさらに安くなった農産物やその加工品の利用を増やすと思われる。

繰り返すが、国内農業、食糧生産以外の多くの面でも日本の国の形、産業、人々の生活を大きく、しかも急激に変えかねないと言われているTPP参加に関して、日本政府は国民に対して十分な情報提供を行わないまま事を進めている。また、新聞各紙はTPP参加に好意的な記事を掲載しているものが多い。このような状況下、日本政府は省庁ごとに異なる試算ではなく、統一した全ての分野の項目ごとの試算（メリット・デメリット）を明らかにし、広く国民に伝える努力をすべきである。そのデータを踏まえた上で、TPP参加は国民投票でその参加是非を問うくらいの全国民挙げての議論が必要と考える。

#### 参考文献

1. 石川幸一 環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）

- の概要と意義 国際貿易と投資 No.81 Autumn 2010
2. EPAに関する各種試算 内閣官房 2010
  3. 浦和秀次郎編著『FTAガイドブック』ジェトロ 2002
  4. 小倉正行編集／執筆『よくわかる食品衛生法・WTO協定・コーデックス食品規格一問一答』合同出版 1995
  5. 各紙新聞記事
  6. 金田正明 ガット・ウルグアイラウンド協定締結後のアメリカ農業政策転換が世界の小麦貿易にもたらす影響に関する一考察『環境国際協力』Vol.2 環境国際協力研究会 2002
  7. 金田正明 食品の安全とWTO『環境国際協力』Vol.3 環境国際協力研究会 2004
  8. 金田正明 我が国の小麦市場と政府売渡制度：価格伝導の非対称性について 情報と社会 江戸川大学紀要 2009
  10. 国境措置撤廃による農林水産省生産等への影響試算について 農林水産省
  11. WTO/FTA Column 世界と日本の主要なFTA一覧 JETRO 2011
  12. 西村尚敏 平成23年農林水産関係予算——農業者戸別所得補償制度の本格実施——立法と調査 No.313 2011
  13. 日本農業市場学会編集『食品の安全と品質表示』筑摩書房 2001
  14. 農業者戸別所得補償制度の概要 農林水産省 2011
  15. 農業者戸別所得補償制度の骨子——23年度の予算概要決定—— 農林水産省 2010
  16. 農業者戸別所得補償制度実施要綱、農林水産省 2011
  17. 農林水産省編 平成23年版 食料・農業・農村白書 2011
  18. 水野亮 WTO/FTA Column Vol.055 JETRO 2010
  19. 平成21年度「国の財務書類」の説明、財務省主計局 2009
  20. 包括的経済連携の現状について 内閣官房 2011