



|                  |                                                                                   |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Title            | グローバル化の進展と北海道畑作農業のTPP対応                                                           |
| Author(s)        | 本間, 正義                                                                            |
| Description      | 2011年度秋季大会シンポジウム共通論題「北海道畑作農業の現段階と可能性」                                             |
| Citation         | フロンティア農業経済研究, 17(2), 3-16                                                         |
| Issue Date       | 2014-02-01                                                                        |
| Doc URL          | <a href="https://hdl.handle.net/2115/66023">https://hdl.handle.net/2115/66023</a> |
| Type             | journal article                                                                   |
| File Information | 17-2-3_honma.pdf                                                                  |



## グローバル化の進展と北海道畑作農業のTPP対応

東京大学大学院農学生命科学研究科 本 間 正 義

Globalization and Upland Farming in Hokkaido: Coping with the TPP

Masayoshi Honma  
The University of Tokyo

### Summary

Coming to grips with the challenges posed by globalization will absolutely necessary if the Japanese economy is to be revitalized. Currently, Japan is involved in negotiations to join the TPP (TransPacific Partnership Agreement), which would serve as an essential vehicle for this encounter. Beyond the elimination of border protection such as tariffs, the TPP is seeking to develop common rules and institutional harmonization to improve productivity in its member countries.

Agriculture is, however, considered to be a stumbling block in these TPP negotiations, because tariffs on agricultural products are still maintained at a very high rate in Japan. It is said that, unless structural changes are initiated, the elimination of these tariffs in their entirety would seriously damage Japanese agriculture, particularly in Hokkaido.

On the other hand, Japanese domestic agricultural production is declining and the introduction of structural reform is inevitable, regardless of TPP membership. In addition, external pressures for globalizing agriculture come not only from the TPP, but will continue to come from other sources as long as Japan maintains its high tariffs on agricultural imports.

This article examines the possibility of making adjustments in Hokkaido agriculture to cope with globalization, particularly under a TPP trade regime, and focuses on upland farming crops such as wheat, soybeans, sugar beets, and starch potatoes. First, the movements of and the conditions for these products in global as well as domestic markets are discussed. Next, the policies regarding these four products are examined in terms of PSE (Producer Support Estimates). Finally, suggestions are offered as to how Hokkaido agriculture can adjust to the TPP and the importance of seeking international comparative advantage through the introduction of new technologies in Hokkaido.

### I はじめに

野田内閣が2011年9月に発足し、菅前総理が関心を示したTPP（環太平洋連携協定）への参加をどうするか、決断が迫られている。TPP問題の本質はグローバル化が国境措置の削減・撤廃にとどまらず、経済活動の競争条件の共通化を目指すところにある。参加にあたっては農業のみならず、日本経済のあり方そのものが問われている。

とはいえ、TPP参加のためにクリアしなければ

ならない最大の問題は農業である。言い換えれば、グローバル化の進展が一番遅れている分野が農業であり、これまでの市場開放要求とは異なる対応が迫られている。食料自給率が40%を切る中、我々の食生活は確かにグローバル化が進んでいるとみることもできるが、重要品目の高関税を所与とし、国内農業はグローバル化対応を遅らせてきたのである。

特に、北海道はこれまで日本の食料基地として

の役割を担い、国民に安定して食料を供給することが求められてきた。しかし、それは国内に限った比較優位に基づく北海道の位置づけであり、国際的比較優位を追求した結果ではない。それゆえ、TPP問題については、参加すれば畑作物を中心に壊滅的打撃を受けるとの試算が出され、北海道農業に暗雲が立ち込めているかの報道が多い。

TPP問題は新たなグローバル化の方向に一步を踏み出すものであるが、それはTPPに限ったことではない。東アジアを中心にFTAを推進する日中韓FTAやこれにアセアン（東南アジア諸国連合）を加えたASEAN+3や、豪州、ニュージーランド、インドを含むASEAN+6にしても、その枠組みでとどまるものではない。それらはルートが違うだけで、いずれもより広範なグローバル化という共通のゴールに向かうものである。

したがって、TPP参加を今回回避したところで、グローバル化への圧力の波は繰り返しやってくる。対処療法ではなく、根本的な問題解決に向けた対策を早急に議論しなければならない。小麦にしろ、大豆にしろ、戦後の貿易政策の下でいったんは全面開放の道を敷いた作物である。それがコメの減反に伴う転作作物として、あるいは自給率向上の対策として政策的に復活したものである。国内条件にのみ基づいた政策誘導による生産振興には限界がある。

本稿では、グローバル化の今日的意義を考察してから、小麦、とうもろこし、大豆、砂糖といった北海道にかかわる畑作物の国際市場と国内市場の過去30年の展開を概観し、その上で北海道畑作農業がグローバル化の中でいかに生き残るのか、その戦略と方向について検討する。

## Ⅱ 今、グローバル化をどう考えるか

### 1. 地域自由貿易協定の意義

日本はもともとWTO（世界貿易機関）で多国間での自由化を推進してきた。しかし、EU（欧州連合）の拡大やNAFTA（北米自由貿易協定）に見られるように、いまや世界の流れはFTAによる貿易の拡大となっている。アジアでも日中韓のFTA、ASEAN（東アジア諸国連合）+3（日中韓）、ASEAN+6（日中韓・豪ニューージーランド）などのFTA構想が展開されているが、その過程でFTAによる地域自由貿易協定の重要性和メリットがより強く認識され、日本も多国間主義から舵を切った経緯がある。

それは地域主義という形で閉じた世界を作るのではなく、むしろWTO的グローバル化へのワンステップになるということである。周知のようにWTO加盟国・地域の5分の4が途上国のため、貿易自由化交渉もなかなか進まない。まずは合意が得られやすいFTAの形で、やれるところから進めて行こうという考え方である。FTAかWTOかの二律背反ではなく、WTOもFTAも違うルートでグローバル化を達成するものだといえる<sup>21)</sup>。

TPPには反対であるが、ASEAN+3なら賛成とする論者もいるが、それはASEAN+3であれば、自由化度の低いFTAで合意できるといった間違った見方に基づいている。TPPを進める一方で、同時にASEAN+3もASEAN+6も同時に手掛けて行くべきである。今回のTPPがうまく行かなくても、グローバル化の波がなくなるわけでは決してない。

問題はFTAのネットワークから外れるデメリットである。日本のFTAでは関税の引き下げが議論になっているが、すでに製造業品など非農産物の関税は低くなっており、関税撤廃の影響は少ない。様々な試算を見てもTPPはGDPをゼロ・コンマ数%押し上げる程度である<sup>22)</sup>。それよりも重要なのが経済的競争の基盤の共通化であ

る。TPP反対派はそのことを問題視し、TPPに入ると全てアメリカン・スタンダードを押し付けられてしまうと恐れている。しかし、アメリカ・スタンダードで良いと思う部分は共通化すべきで、そうでないところは議論していけば良い。共通化していくことが、まさにTPP、FTAのメリット、大前提であり、関税削減や関税撤廃は、その第一歩でしかない。

特にTPPでは、日米間の関税削減効果はさほど大きくはなく、競争基盤を共通化することのメリットの方が大きい。加盟国全体の生産性を上げるためにはどのような制度が望ましいか、締結交渉の中で議論することが、特に日米のような大国を含むFTAにとっては重要な課題となる。

## 2. ネットワークのとらえ方

ネットワークから外れるデメリットを意識せざるを得なかった例としては、日本がシンガポールの次にメキシコとFTAを結んだことが挙げられる。当時は韓国ともFTAの話をしてしたが、メキシコとのFTAを優先させた背景には、メキシコが当時FTAを結んでいた32カ国の経済圏が世界のGDPの6割を占めているとともに、FTAを結んでいない国の企業はメキシコの政府調達入札にも参加できないことがあった。日本製品が高い関税を課せられている中で、米欧の製品が関税なしでどんどんメキシコに輸出されてしまう。日本にとってデメリットが大きく、メキシコとFTAを結ばざるを得なかった。

同様のことが今回のTPPについてもいえる。今はTPPへの参加を表明し議論しているのは9カ国（2011年10月時点）であるが、場合によってはAPEC（アジア太平洋経済協力会議）21カ国・地域がこぞって参加するというドミノ現象が起こらないとも限らない。韓国は米韓FTAがあるので、当面は参加メリットをあまり感じていないと思われるが、いまのところTPP参加には消

極的な中国は、実は相当に細かくTPPを研究しており、将来の参加はあり得る。中国がTPPに入れば、他のアジア諸国が雪崩を打って入ってくる可能性がある。そうになると日本は完全に孤立してしまう。

日本は独自の価値観を保持し、TPPなどには入らなくても良いとする意見もあるだろうが、これは日本がガラパゴス化するという問題をはらんでいる。すなわち、日本の制度やシステムが日本国内でしか通用せず、世界標準から取り残されてしまうというリスクである。TPPへの不参加はそのリスクを決定的にする要素を含んでいることを認識する必要がある。

もちろん、ここで日本がTPPを拒否しても、各国が交渉で合意した条件を満たせば後からでも参加できるが、その時には条件交渉はできず、ハードルは相当高くなっているはずである。そのときに世論を説得して政策転換が果たしてできるのか。日本のガラパゴス化の危険は相当高くなるを見てよい。

TPPを議論する際、このようにFTAネットワークから外れるデメリット・リスクが高くなっているという認識が重要である。経済競争の基盤や制度・インフラを共通化することと、日本のアイデンティティを保つことを区別して議論しなければならない。日本的な文化が破壊されるといった情緒的議論に押し流されて、何もしない、TPPにも入らないと決断するのは大きなリスクを伴う。その決断に伴うリスクをマクロ的長期的視点から吟味することなしに結論を出すべきではない。TPP反対の意見の中には、TPPに入る覚悟がまだ我々にはできていないとするものもあるが、同じ事を裏返して論じることができる。日本はTPPに入らない覚悟があるのかが問われているのである。

注1) FTAの考え方と日本の初期の対応について

は、浦田秀次郎・日本経済研究センター [5] を参照。また、WTOとの関連でFTAを理解するためには、馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成 [1] を参照。

注2) 例えば、ある推計によれば、日中韓、ASEAN+3、ASEAN+6およびAPECでの関税撤廃とサービス貿易障壁の50%削減で、日本のGDPはそれぞれ、0.43%、0.48%、0.53%および0.81%増加するだけである。浦田秀次郎・日本経済研究センター [6] を参照。

### Ⅲ 畑作物の国際市場の展開

#### 1. 国際価格の推移

北海道農業のグローバル化のために検討すべき課題は多い。国内対策を考える前に、北海道で生産される畑作物の国際市場の状況を概観しておこう。取り上げる品目は小麦、大豆、粗糖、そして北海道が生産するでん粉用ばれいしよに強く影響

するとうもろこしの4品目である。

図1には小麦、とうもろこし、大豆、粗糖の2005年から最近までの国際価格変動の様子が描かれている。食料・穀物価格の高騰で世界が混乱した2006年から08年にかけての急騰ぶりが顕著であるが、注目すべきはその後の価格の反転と荒い値動き、そして近年穀物価格は再び上昇傾向にあることである。

先の食料・穀物価格の高騰の原因に関しては様々な分析がなされているが、新興国の経済成長に伴う需要増加、バイオエタノール生産振興によるとうもろこし需要の増加とそれによる他品目からの生産シフト、そしてオイルダラーの選流等による投機需要など、複合的な市場諸力の結果である。

いったん治まったかに見えた国際穀物価格が再び上昇傾向に転じた背景には、ロシアでの旱魃や小麦等の輸出禁止措置、米国のとうもろこし産地である中西部の日照り、中国の大豆輸入の急増などがある。砂糖については、先の穀物価格高騰期でも落ちついた展開を見せていたが、世界第2位

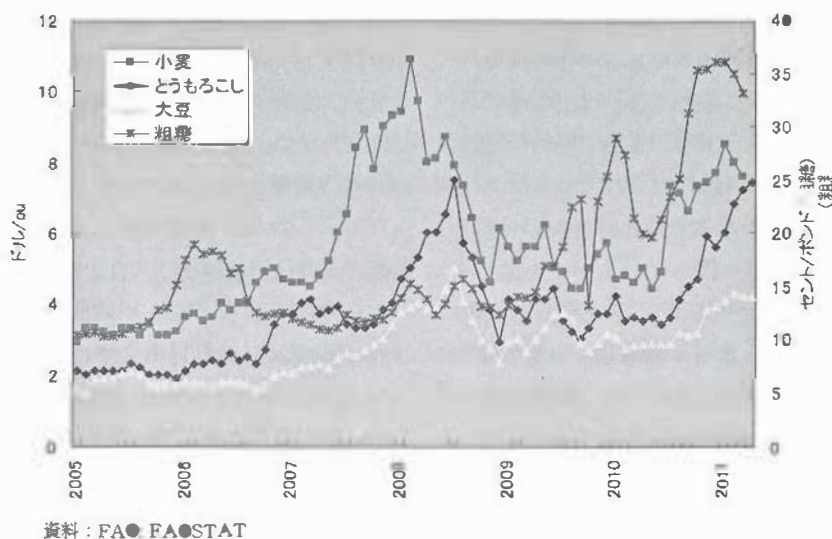


図1 主要穀物と砂糖の国際価格の推移

の生産国であるインドの2年連続の不作や第1位のブラジルでの天候不順、豪州のサトウキビ産地・クィーンズランド州を襲ったサイクロンなどで、近年は穀物価格以上の高騰を見せた。

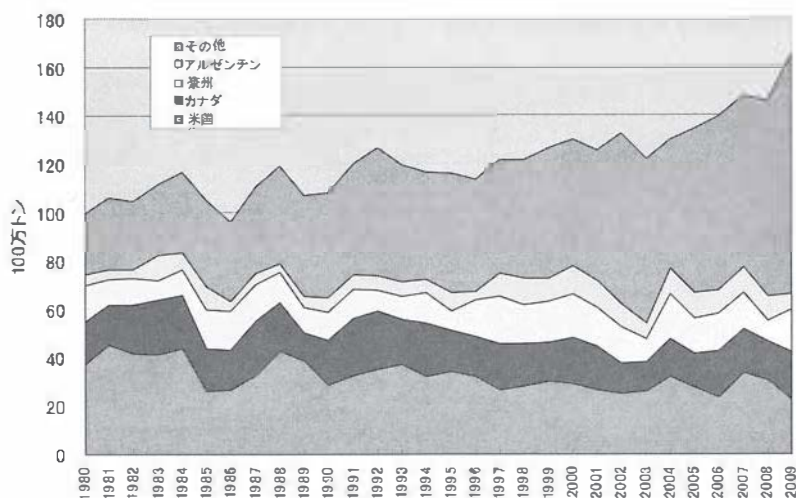
近年の穀物・砂糖価格の変動は主に供給変動によるものである。先の価格高騰が新興国の需要急増や原油高からバイオ燃料の生産増といった外的要因が大きかったのに対し、今回の価格上昇は天候不順など農業内部の供給要因によるものが主であると見られている。したがって、今後農業生産が順調に回復すれば国際穀物・砂糖価格も落ち着いた展開になるものと思われる。しかし、需要面での中国の動きは国際市場の逼迫要因として益々大きな役割を果たすものと思われ、大豆だけでなく他の農産物の中国国内の需給を注意深く観察する必要がある。

## 2. 国際畑作物輸出市場の展開

品目別の国際市場の展開を、1980年以後の貿易量（輸出量）の変化でみておこう。まず小麦の世界および主要国の輸出量が図2に示されてい

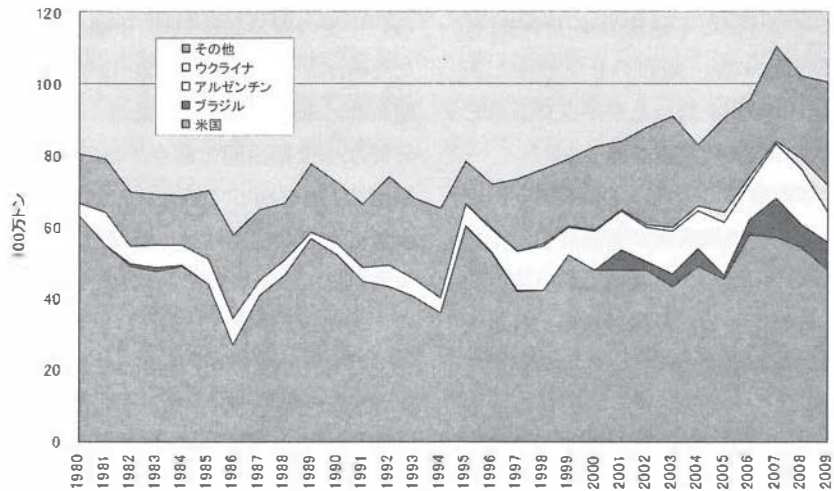
る。小麦の貿易量は1980年頃には1億t程度だったものが、近年拡大し、2009年には1億6千万tを超えた。米国、カナダ、豪州、アルゼンチンが伝統的な小麦輸出国であり、1980年代は世界小麦輸出の7割を担っていた。これら4大輸出国の輸出量に大きな変化は見られなかったが、世界小麦貿易が拡大したのはそれ以外の輸出が増大したからである。EUやロシア、ウクライナからの輸出増である。小麦の4大輸出国のシェアは1980年代には7割を超えていたが、2009年には4割までに低下している。中でも米国の比重が低下し、かつては世界の輸出量の4割を占めていたが、今日では2割を下回っている。

とうもろこしの世界貿易の推移は図3に示されている。とうもろこしの国際市場は1990年代までは6～8千万t程度の大きさであり、米国が単独で6～7割のシェアを持っていた。とうもろこしの国際市場が多様化し始めたのは2000年代に入ってからである。従来から輸出国であったアルゼンチンが輸出を拡大し、新たにブラジルやウクライナがとうもろこしの国際市場に参入してき



資料：FAO FAOSTAT

図2 世界小麦輸出の推移

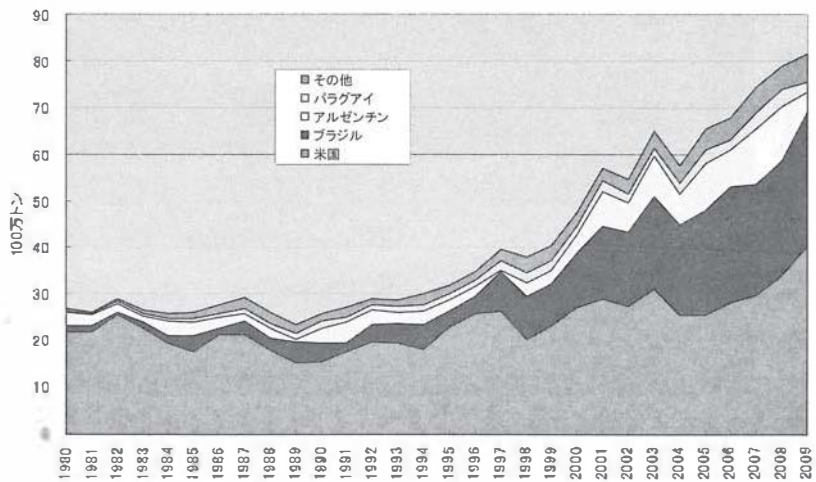


資料：FAO: FAOSTAT

図3 世界とうもろこし輸出の推移

た。一方、2000年代前半まではアルゼンチンに匹敵する輸出国であった中国が急速に失速し、近年では輸入国に転じている。米国は輸出国の多様化でシェアを低下させてきたが、2006年以後輸出量自体が減少している。これは言うまでもなく、バイオ燃料としてのとうもろこしの国内需要の増大によるものである。

大豆の世界貿易の推移は図4に示されている。大豆輸出は1980年代から90年代前半までは、3千万tに満たない規模で安定していたが、1990年代後半から急速に拡大し、今日では8千万tに達している。世界の大豆輸出はとうもろこし以上に米国への依存度が高かったが、ここでも輸出国の多様化が見られる。米国は1980年代には7～8割の



資料：FAO: FAOSTAT

図4 世界大豆輸出の推移

シェアを保っていたが、徐々にブラジルやアルゼンチンの輸出が拡大し、米国の輸出量自体に大きな変化はないものの、シェアは近年4～5割まで落ちている。代わってシェアを拡大したのがブラジルであり、近年のブラジルは世界輸出の3～4割を担っている。近年の大豆貿易の拡大の背景には中国の輸入急増があり、2000年に1,300万tだった中国の大豆輸入は2009年で5千万tを超え、2010年には5,700万tが輸入された。これは中国だけで世界の大豆貿易量の6割超を購入していることになる。

粗糖換算でみた砂糖の世界貿易の推移は図5に示してある。砂糖貿易も1980年代から90年代前半までは変動が少なかったものの、それ以後市場が大きく拡大し、1980年代に3千万tだった貿易量は今日では5千万tを超える。砂糖は世界の多くの国・地域で生産され、また輸出国の数も多い。かつてはキューバの輸出シェアが比較的大きく、1980年代は世界砂糖輸出量の4分の1程度を占めていた。しかし、キューバの輸出は旧ソ連をはじめとするコメコン向けが主であり、政治的なものであった。社会主義体制の崩壊に伴い、旧ソ連との関係消滅でキューバの砂糖輸出は減少した。一

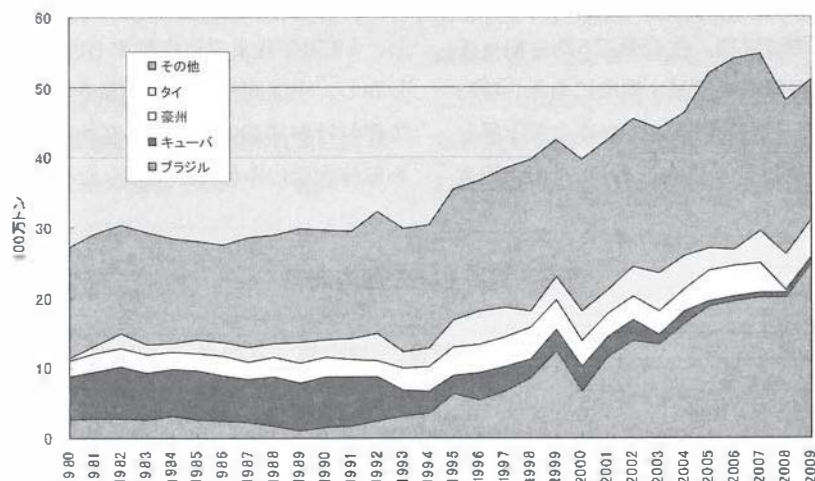
方、近年輸出を大きく拡大したのはブラジルである。ブラジルは1990年代初頭までは世界輸出の1割にも満たなかったが、今日では4～5割のシェアを誇っている。ブラジルの砂糖はバイオ燃料としての比重を高めつつあるが、粗糖輸出の地位は当面揺るぎのないものと見られている。かつて純輸出地域だったEUは純輸入地域に転換し、さらに輸入を拡大しつつある。

## IV 畑作物の国内需給と保護水準

### 1. 国内市場の需給

国際市場の変化に対して、国内の畑作物の需給はどのようなになっているのであろうか。表1に示るように、小麦の生産量は1980年代に増加し、100万tを超える時期もあったが（1988年）、その後は60～70万tで推移している。北海道は作付面積で国内の56%を担っている（2010年）。1人当たり消費量は1980年から殆ど変わっていないが、近年は微減傾向にある。輸入量は530～570万tで比較的安定している。

小麦生産は戦後の高度経済成長による兼業化の進展や低収益性を背景に減少し、いったん国内自



資料：FAO: FA●STAT

図5 世界砂糖輸出の推移

表1 小麦の国内需給

|         |      | 1980年 | 1990年 | 2000年 | 2010年 |
|---------|------|-------|-------|-------|-------|
| 生産量     | 万t   | 58.3  | 95.2  | 68.8  | 57.1  |
| 作付面積    | 万ha  | 19.1  | 26    | 18.3  | 20.7  |
| 収量      | t/ha | 3.1   | 3.7   | 3.8   | 2.8   |
| 一人当り消費量 | kg/年 | 32.2  | 31.7  | 32.6  | 31.8  |
|         | 万t   | 556   | 531   | 569   | 535   |

資料：農林水産省

給率は4%まで低下した（1973～77年）。しかし、1970年代前半の国際価格の高騰を機に、コメの生産調整における転作奨励作物として政策的でこ入れがなされ、復活した。さらに栽培技術の進展や品種改良で収量も増加し、転作のみならず広く作付けされ関東・九州に加え北海道に主産地が形成された。国産小麦はうどん等の日本麺用・菓子用が大半で、パンや中華麺には適していない。今後は、後者に適した小麦品種の開発とともに、規模拡大や単収の増加でいかに生産費を低減させるかが課題となる。

ばれいしょの国内需給は表2で示されている。国内生産量は1980～90年代は300万t超あったが、近年では200万t台で推移している。でん粉用ばれいしょは全体の3分の1程度を占めてきたが、近年減少傾向にあり100万tを切っている。北海道は作付面積で7割、生産量で8割を担っているが、野菜への転換等で減少傾向にある。ばれいしょの1人当たり消費量は2000年頃まで上昇したものの、その後は低下傾向にあり、14kg程度

の水準にある。ばれいしょの消費はでん粉用や生食用の需要よりは、フライドポテト等の加工食品向けの需要が増大傾向にあり、用途拡大の戦略が求められている。

大豆の国内需給は表3にまとめてある。国内生産量は1980年に17万tであったが、近年では22～23万tで推移している。北海道は作付面積で国内の18%を担っている（2010年）。大豆輸入量はかつて500万t近い水準にあったが、近年は油糧用大豆がなたね油やパーム油に需要がシフトしたこと、大豆ミールの輸入が増加したことなどにより、300万t台へと減少している。国産大豆はほぼ全量が食品用であり、豆腐の29%、納豆の24%、煮豆・惣菜の85%を賄っている（2008年）<sup>注3)</sup>。

大豆は1961年に自由化され、国内生産が減少し、1970年代までに自給率も3%まで低下した。しかし、小麦同様に生産調整の転作対象品目として作付けが増加に転じた農産物である。北海道でも転作大豆の作付けが増加したが、一方、畑作大

表2 馬鈴しょの国内需給

|         |      | 1980年 | 1990年 | 2000年 | 2010年 |
|---------|------|-------|-------|-------|-------|
| 生産量     | 万t   | 342.1 | 355.2 | 289.8 | 223.7 |
| でん粉用    | 万t   | 141.7 | 128.0 | 102.3 | 87.2  |
| 作付面積    | 万ha  | 12.3  | 11.6  | 9.5   | 8.0   |
| 一人当り消費量 | kg/年 | 13.4  | 15.5  | 16.2  | 14.0  |
| 輸入量     | 万t   | 21.1  | 39.2  | 82.0  | 89.6  |

資料：農林水産省

表3 大豆の国内需給

|         |      | 1980年 | 1990年 | 2000年 | 2010年 |
|---------|------|-------|-------|-------|-------|
| 生産量     | 万t   | 17.4  | 22    | 23.5  | 22.3  |
| 作付面積    | 万ha  | 14.2  | 14.6  | 12.3  | 13.8  |
| 収量      | t/ha | 1.2   | 1.5   | 1.9   | 1.6   |
| 一人当り消費量 | kg/年 | 5.3   | 6.5   | 6.4   | 6.5   |
| 輸入量     | 万t   | 440   | 468   | 483   | 339   |

資料：農林水産省

豆の作付けの減少傾向は続いた。大豆生産は品質が不安定なことが問題とされ、今後湿害を回避し、安定的かつ高収量な品種の開発普及と生産技術の導入が課題となっている。

国内の砂糖の需給は表4に示されている。砂糖の国内生産量は精糖換算で80～90万tで推移しているが、そのうちてんさい糖が8割を占める。てんさいの作付面積は6～7万haで推移しているが、近年は減少傾向にある。北海道の畑作においててんさいは、輪作の要の作物と位置づけられている。砂糖は1963年に自由化されたが、様々な形で保護措置がとられ、今日でも外国産粗糖の輸入に対し徴収される調整金を財源とし、てんさい及びさとうきび生産者と国内産糖製造者に対し、製品販売価格と生産・製造費用の差額を補填している<sup>注4)</sup>。

## 2. PSEにみる保護水準

これらの畑作物は国境措置及び国内政策により保護されてきたが、その程度をOECD（経済協力

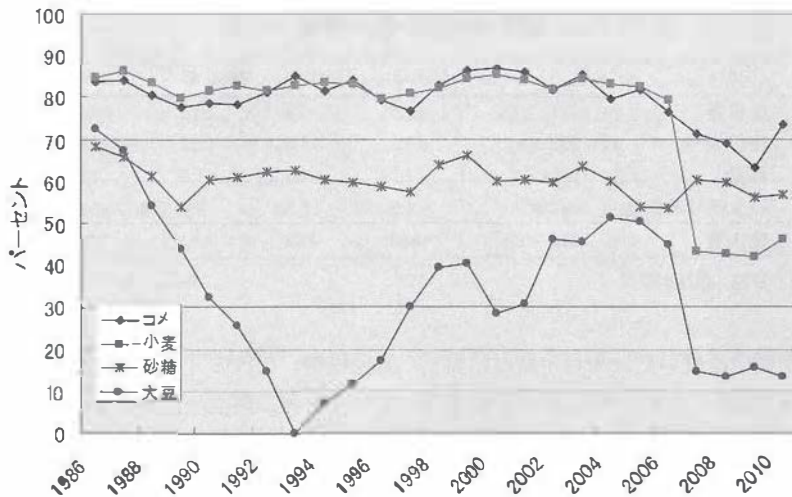
開発機構）のPSE（生産者支持推定額）の指標で見よう。PSEは農業者の収入のうち、農業政策により消費者と納税者から移転された金額である。具体的には内外価格差は消費者から生産者への移転であり、これに生産量を乗じた額が消費者からの移転額となり、直接支払いなど政府から生産者への補助金が納税者からの移転額となる。その合計を農業者の収入との割合で見たのがパーセント（%）PSEである。この%PSEの推移をデータの得られる小麦、大豆、砂糖、について示したのが図6である。比較のためコメの数値も示してある。

小麦の%PSEは2006年まではほぼコメと同じ水準の80%前後で推移したが、2007年から急激に低下し、40%台となっている。これは2007年に導入された水田・畑作経営所得安定対策（品目横断政策）により、助成金が直接支払いに移行したためである。小麦のPSEは1999年までは全額が消費者負担であったが、民間流通制度が導入された2000年から、消費者負担はほぼ10%とさ

表4 砂糖の国内需給

|            |       | 1980年 | 1990年 | 2000年 | 2010年 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 生産量:       | てんさい  | 53.5  | 64.4  | 56.9  | 62.1  |
| (精糖換算、万トン) | さとうきび | 23    | 22.1  | 16.1  | 17.8  |
| 作付面積       | てんさい  | 6.5   | 7.2   | 6.9   | 6.3   |
| (万ha)      | さとうきび | 3.4   | 3.3   | 2.3   | 2.3   |
| 一人当り消費量    | kg/年  | 23.3  | 21.8  | 20.2  | 19.3  |
| 輸入量        | 万t    | 155   | 169   | 148   | 126   |

資料：農林水産省



資料：OECD: PSE DATABASE

図6 コメと畑作物のパーセントPSEの推移

れ、麦作経営安定基金からの助成金は納税者負担でありPSEの90%に相当すると計算された。2007年からは全ての移転が納税者負担とされている。

大豆の保護政策は1961年の自由化と同時に発足した不足払い制度（大豆なたね交付金暫定措置法）に基づいて行われてきた。2007年以後は品目横断政策による直接支払いに移行した。したがって大豆のPSEは全て納税者からの移転とされるが、%PSEは1980年代後半に70%ほどあったものが、行政価格（不足払いの基準価格）の引き下げから急落し、1993年には0%まで低下した。その後50%台まで戻すが、品目横断政策の下での%PSEは10%未満の水準とされる。

砂糖の保護は輸入糖やコーンスターチ用輸入とうもろこしから徴収する課徴金を財源に、生産者と製造事業者に支援する方式である。原料作物の取引価格は、生産者と製造業者の事前の取り決めに基づき当事者間で決めた比率によって製品の販売価格を配分する（収入分配方式）ことで形成されるが、原料生産段階における生産コストと取引

価格の差額が交付金で補填される。同様に製造事業者の製造経費と事業者の取り分の差額も交付金で補填される。このような政策から計算された砂糖の%PSEは、60~70%の水準で安定した動きとなっているが、近年やや低下傾向にある。砂糖のPSEは2006年まではほとんどが消費者負担とされたが、品目横断政策が導入された2007年からは約3割が消費者負担で、約7割が納税者負担と計算されている。

なお、民主党政権下で導入された戸別所得補償政策が、2011年度から畑作物にも適用され、麦、大豆、てんさい、でん粉用ばれいしょ、そば、なたねに直接支払いがなされることとなった。しかし、その保護水準は従来の所得を補償する形で計算されており、また、品目横断政策で消費者負担から納税者負担への切り替えが既に行われていることから、近年の保護水準から大きく乖離することはないと思われる。

注3) 農林水産省 [4] を参照。

注4) 畑作物生産の戦後の展開と政策について

は、土井時久・伊藤繁・澤田学 [6] に詳しい。

## V 新しい時代の北海道畑作農業

### 1. 国際農業交渉の現段階

農業の国際化が新しい局面を向かえ、TPPのみならず、交渉中である日豪FTAや他の農産物輸出国との経済連携協定等で、日本の農産物に対する市場開放要求はさらに激化するものと思われる。一方、米国とインド・中国との対立や非農産物市場アクセス交渉で難航し、交渉が中断しているものの、WTOドーハ開発アジェンダにおいても、農産物の関税削減方式はほぼ合意されている。WTO農業交渉における議長案は、現行の関税率が高いほど削減率を大きくする階層方式が採用され（一般品目）、4階層に分けた中で最高率関税の境界値は75%である。すなわち、国際的には75%を超える関税は最も高い関税と見なされる

注5)

そんな中で日本の関税がコメで778%、小麦で252%、でん粉で583%、粗糖で305%、こんにゃくいもに至っては1,706%という高さが、いかに国際水準からかけ離れているかを認識することが重要である。そもそも、2000年に始まったWTO農業交渉の大きな目的の一つが、このような突出した関税（タリフ・ピークス）をなくし、世界の関税水準を標準化（ハーモナイゼーション）することにあった。ちなみに、75%を超えるこれらの高関税は階層方式では7割削減で、現行関税の3割の水準に引き下げられることになる。この方式を避けて重要品目扱いにするにしても、その場合はミニマム・アクセスの拡大が求められる。

したがって、TPP参加を回避できたとしても、関税削減を始めとする国際化の波は何度も押し寄せてくる。こうした流れはウルグアイ・ラウンドの決着時に方向付けられたものである。ウル

グアイ・ラウンド農業合意はWTO農業協定として農業貿易の新たな規律となったが、関税削減をはじめとする保護削減の約束は十分なものではなかった。そのため、農業協定第20条に「改革過程の継続」として、2000年に交渉を開始することを盛り込んだのである。これは2000年までに各国は国内農業改革を実施し、農業交渉をスムーズに行う環境を整えるという暗黙の合意でもあった。だが、日本ではウルグアイ・ラウンド対策費として6兆100億円もの事業費を使いながら、国際化対策は何も果たせずに今日に至っている。

しかし、まだ遅くはない。TPP問題で明らかにされた農業の問題点に焦点を当てて構造改革を進めていくことで、国際化が図れる道が残されている。たとえTPPに参加することになったとしても、全ての関税の即時撤廃を余儀なくされるわけではない。TPP参加予定国間の交渉内容は明らかにされていないが、既存のFTAの扱いをどうするかについて交渉が難航しているようである。すなわちTPPの前身であるP4協定（チリ、ニュージーランド、ブルネイ、シンガポール4カ国による環太平洋戦略的経済連携協定）やメンバー間で締結された米豪FTAなど既存のFTAを活かすのか、それとも全く新しい協定とするのかで意見が分かれている。

例外の少ないと言われるP4協定でさえ、チリの乳製品（34品目）は12年、小麦（2品目）、砂糖（17品目）、油脂（29品目）は10年かけて撤廃することにしており、ニュージーランドも革製衣類付属品（12品目）、繊維類（228品目）、衣類・履物（60～64品目）は、協定発効後10年で撤廃することになっている。また、米豪FTAでも砂糖と乳製品（枠外税率）は関税撤廃の対象外で、牛肉の関税撤廃には18年の猶予を設け、ネギ、セロリ、ほうれんそう、葉たばこ、アボガドは10年かけての撤廃となっている。さらに、米国の牛肉や園芸作物の輸入には、一定の価格下落

や一定の輸入数量の増加があれば関税を引き上げることができるセーフガードも措置されている。

したがって、日本の重要品目などについて例外が全く認められないと初めから判断する必要はない。交渉に参加して主張すればいい。ただし、例外措置を前提に交渉に参加することはできない。当初カナダは乳製品の例外措置を事前に主張したため交渉への参加を拒否されたと伝えられた。初めから例外を持ち出すのではなく、交渉の過程で必要な条件をお互いに提示することになる。

## 2. 関税撤廃下の畑作農業

TPPであれ他の国際貿易交渉であれ、例外措置の交渉と同時に、関税撤廃の世界を想定しながら対策を講じていくことがこれからの北海道農業には求められる。関税が撤廃されれば、小麦は418億円、てんさいは492億円、でん粉用ばれいしょは160億円の生産額がなくなると北海道農政部は試算する。これは現在の北海道の各品目の生産額であり、これらの品目の生産は消滅することである。農水省のTPP影響試算もそうであるが、このような計算に経済学的根拠を見つけることはできない。また、政府としてこのような結果を提示することの意味が問われる。たとえ政府が影響の大きさをこのように見るとしても、その結果、どのような政策・対策を必要としかつ講じるのかが併記されなければならない。

確かに小麦で252%、でん粉で583%、粗糖で305%という高関税が撤廃された場合の影響は小さくはなかろう。しかし、これらの関税率は必ずしも内外価格差を表すものではない。ウルグアイ・ラウンド農業合意では国際価格が低迷していた1986～88年を基準年とし、かつ品質の異なる海外製品の価格を分母にした内外価格差から関税相当量を計算することが認められた。「汚い関税化」と呼ばれたゆえんである。したがって、設定された関税相当量には水増し部分が含まれてお

り、実際の内外価格差はこれらの数値より小さい(注6)。

さらに、関税撤廃は即時に行われるわけではない。先にP4協定や米豪FTAで見たように、政治的にセンシティブな品目に関しては10年またはそれ以上の実施期間が設定されている。即時関税撤廃の例外が認められるか、また、どの品目が例外とされるかは交渉次第であるが、国家貿易品目である小麦や、農畜産業振興機構が民間輸入に価格介入をおこなうという意味で実質国家貿易である砂糖を重要品目と主張することは可能であろう。

加えて、TPP交渉妥結までには紆余曲折が見込まれ、その上各国が国内手続きで批准するまでに要する日時を考慮すれば、協定が発効するまでに2年程度はかかるであろう。仮に畑作物の関税撤廃に10年の実施期間が認められるとしたら、7年目でも現行関税の半分は維持できる。TPP対策として、7年後でも小麦で125%、でん粉で290%、粗糖で150%を超える関税を維持することを前提に構造対策を考えることはさほど困難ではあるまい。逆に言えば、TPP参加の有無にかかわらず、この程度の保護削減を前提に農業改革に取り組まなければ国際化の中で北海道農業に未来はない。

生産現場では既に様々な取組みがなされている。これまで国産小麦はうどん等の日本麺用・菓子用にしか用いることができず、パン用小麦に向く強力粉の自給率は1%にすぎない。そんな中、北海道農業研究センターが開発した製パン適正が高い秋播きの超硬質小麦「ゆめちから」に期待が集まっている。2010年試験栽培を終え2011年秋から北海道の農家で作付けが始まった「ゆめちから」は、パン用にはもちろんのこと、単体でパスタにも使えるし、これまで主流だった「ホクシン」に代わり導入された薄力粉「きたほなみ」などとブレンドすれば使い道が広がる。「ゆめちか

ら」は病気に強いと言われ大量に生産されれば単価も下がり、大規模経営による国際化対応の切り札になると思われる。実際、道央を中心に2011年秋から約1,000haの本格的作付けが始まるので、これからの展開が注目される。

一方で、国産小麦の活用としてパン用小麦を目指すだけでなく、国産小麦に合う料理や製品の開発で需要を開拓する道もある。一部で主張されているような小麦の玄麦である「まる麦」の活用も一案であろう。小麦はもともと北海道地場の農産物ではなく歴史も浅いため、小麦利用の郷土料理といったものはないが、国産小麦を活用する可能性を様々な角度から検討する必要があるだろう。

また、生産技術の向上も目覚ましい。その一つがITを用いた精密農業である。精密農業は、センシング技術を用いて土壌や作物の生育に合わせた施肥作業等を行い、圃場内の生育、品質、収量を均一化し、増収や加工の効率を向上させる農業技術である。センサー類や制御機器は個人で取得するには高価で使用頻度も限られるので、コントラクターを組織して実践することが望ましい。また、農作業に限らず、圃場や生産プロセスで得られた情報を次年度の圃場計画や栽培管理、マーケティング戦略に活用することができる。このような方向でサイエンス・コントラクターの実現に取り組んでいる会社も出てきている。

一般の畑作農家の国際化対応としては、所得の確保である。規模拡大が可能な農家はその取り組みを急がなければならないが、すべての畑作農家ができるわけではない。そのような場合、収益性の高い野菜の導入で所得を確保することが考えられる。これは土地利用としての輪作体系とは異なり、複合経営によるリスク対応であるが、これからの国際化に合わせて、従来の畑作農業と決別し撤退する農家の調整過程としても有効であろう。

注5) WTO農業交渉の現段階については、本間

正義 [3] を参照。

注6) 例えば、でん粉の関税率は国内でん粉価格とタピオカでん粉価格との差に基づく。

## VI おわりに

TPP論議は日本農業の弱点を浮き彫りにし、特に、これまで日本の食料基地とされてきた北海道が最大の被害を受けるとされる。北海道農業が国際的比較優位を追求してこなかったつけでもある。北海道農業の展開を考えるにあたっては、TPPへの対処といった短期的対応だけでなく、長期的視点に立って北海道農業の可能性を探る必要がある。今日的に比較優位性は必ずしも要素貯存や費用構造だけで決まるものではなく、技術進歩の可能性やマーケティング、経営組織といった複合的かつ戦略的要因によるところが大きい。また、他部門との関連性や産業集積、クラスターといった産業組織の中での展開を考えなければならない。

北海道にはフード・クラスタータウン構想があり、道東でもフードバレーとかち等の取り組みも見られるが、オランダ・フードバレーを参考にしながら、産業や企業を超えたクラスターの形成で地域発展を目指すことが求められる。一方で、行政の役割は競争の促進、変革の支援、品質基準管理等に限定し、環境作りに徹することが重要である。日本の他の地域にもフードバレー構想は多くあるが、ややもすると、補助金獲得のための事業としての構想で終わる恐れがある。

重要なことは北海道を一つの独立した経済圏として、本州以南と同じ発想から抜け出して比較優位性を探ることである。北海道を独立国とみなし産業構造を考えることは知的遊戯以上の意味であろう。その上で北海道の農業の方向性を見出し、畑作農業のあり方を考えなければならない。望ましい姿を描いたなら、そこに辿る道筋を示し、参

入と撤退がスムーズに行える環境を整える。農業で言えば、規模拡大であれ品質の向上であれ、いくつかのハードルを示しそれをクリアしたら融資を補助に切り替えるなどの措置で、農家の経営改善に誘因を与えることである。ハードルの先にあるゴールに達することができるか否かを、経営者が判断できるような情報と条件を与えれば、農業者は迷わず自らの進路を決めていくに違いない。

## 引用文献

- [1] 馬場啓一・浦田秀次郎・木村福成（編著）『日本通商政策論』文眞堂、2011年。
- [2] 土井時久・伊藤繁・澤田学（編著）『農産物価格政策と北海道農業』北海道大学図書刊行会、1995年。
- [3] 本間正義『現代日本農業の政策過程』慶應義塾大学出版会、2010年、第5章。
- [4] 農林水産省（編）『平成23年版 食料・農業・農村白書』農林統計協会、2011年、p.187。
- [5] 浦田秀次郎・日本経済研究センター（編著）『日本のFTA戦略』日本経済新聞社、2002年。
- [6] 浦田秀次郎・日本経済研究センター（編著）『アジア太平洋巨大市場戦略』日本経済新聞社、2009年、第5章。

（2011年10月29日受理）