HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	座長解題
Author(s)	市川, 治; 松木, 靖
Description	2013年度秋季大会シンポジウム共通論題「TPP ・成長戦略と北海道農業」
Citation	フロンティア農業経済研究, 19(2), 1-5
Issue Date	2016-09-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/66109
Type	other
File Information	19-2-2_ichikawa.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

〔フロンティア農業経済研究　第19巻第2号　2016.9〕

［座長解題］2013年度　秋季大会シンポジウム共通論題

TPP・成長戦略と北海道農業

酪農学園大学　市川　治
北海道武蔵女子短期大学　松木　靖

TPP・growth strategy and Hokkaido agriculture

Osamu Ichikawa[a] and Yasushi Matuki[b]
[a]Rakuno Gakuen University
[b]Hokkaido Musashi Women's Junior College

1.TPPを巡る議論の二分

わが国は2013年7月、環太平洋パートナーシップ協定（TPP）交渉に正式参加した。TPP交渉参加を巡っては、2010年10月1日に菅首相（当時）がTPP参加検討を表明して以降、国論を二分してきた。TPP交渉は24分野と広く、問題の焦点も農業だけでなく、食の安全、国民の健康、経済主権の保持など多岐にわたるからである。

しかし、TPP交渉参加問題においても、ガット・ウルグアイラウンドやWTOドーハラウンド、日豪EPA等のこれまでの交渉と同様に、農業分野の扱いが大きな焦点となっている。これまでわが国が締結してきた自由貿易協定（FTA）／経済連携協定（EPA）の関税撤廃率は9割未満であるのに対して、TPPは関税撤廃率100％を原則としており、加えて農産物輸出大国である米・豪・ニュージーランド・カナダが参加交渉国に含まれているため、国内農業への影響が大きいと想定されるからである。

そのため、農業団体はTPP交渉参加反対運動を展開してきた。衆参両院の農林水産委員会もTPP交渉参加にあたり、米・麦・砂糖・肉類（牛肉・豚肉）・乳製品の重要5品目を関税撤廃の例外とすることを求める決議を行っている。

その一方で、経済界を中心に関税などの国境措置撤廃に加えて、国内における農業に関する規制・保護を緩和・廃止することで、農業の構造改革を進め競争力を強化すべきとする主張も展開されている。これは、全国四大紙をはじめとする大手マスコミの論調とも重なっている。

いずれにしても、TPPに参加した場合、農業への影響は大きく、本学会としてもこの問題を取り上げて北海道農業の持続・発展という視点から議論を行うべきであると考える。本学会のテーマ設定の前提として、TPP交渉参加問題以前から存在する、FTA／EPAを巡る賛否両論と農政の流れをまず整理しておくことにする。

2.国境措置撤廃をめぐる議論と農業政策の基調

1）国境措置維持論―TPP反対論

2013年9月現在、北海道では農（水）・財・官を挙げての「オール北海道」体制での反対運動を展開している[1]。TPP反対論の論拠は農水産業および関連産業・地域経済への打撃である。輸入品と競合する原料農畜産物等の割合が高い北海道では、国境措置撤廃の農業および関連産業、さらに地域経済へ

の影響は特に大きいと予想される。

2013年3月15日のTPP交渉参加決定表明と同時に、TPP交渉参加国を対象に国境措置を撤廃した場合の政府統一試算[2]が公表された。政府統一試算では、国境措置撤廃による農産物の生産減少額は約2兆6,600億円で、2011年の農業総産出額8兆2,463億円の32%に相当する。主要品目の生産量減少率は米32%、小麦99%、砂糖・でん粉原料用作物100%、小豆71%、牛乳乳製品45%、牛肉68%、豚肉70%などとなっている。政府統一試算からは、本道畑作は壊滅、畜産は大幅縮小という国境措置撤廃後のシナリオが浮かび上がる。水田地帯においても、特に南空知のように麦・大豆転作の比重の高い地域では影響が大きいであろう。

政府統一試算を受けた北海道農政部の主要12品目についての影響試算[3]では、農業産出額が4,931億円、農家戸数が2万3千戸減少するとしている。農業産出額の減少は2011年の農業産出額の1兆137億円の49%に、農家戸数の減少は2010年センサスの販売農家数5万2千戸の44%に相当する。北海道農業の産業規模はほぼ半減することになる。さらに関連産業が3,532億円、地域経済が7,383億円、雇用が11万2千人の減少と試算されており、地域の商工業等への影響も大きい。ここに農・経・官を挙げてTPP参加を阻止すべきであるとの主張が展開されることになる。[4]

2）直接支払代替論—TPP推進論

他方、TPP賛成論としては、直接支払代替論と成長産業化論というべき主張が展開されている。

直接支払代替論は国境措置を撤廃する代わりに、直接支払を導入して農業経営体の所得を補償することで国内農業は存続可能とする主張である。[5]

その基本方向を提示したのは、2007年5月の経済財政諮問会議EPA・農業ワーキンググループ報告[6]である。EPA・農業ワーキンググループは、WTOドーハラウンドが進行中で、日豪EPA（経済連携協定）交渉開始を目前にした2007年1月に、EPA推進方策とそのための農業改革を議論するために設置された。報告は「WTO交渉を通じて、輸出補助金の撤廃や国内支持の削減と併せて中期的に国境措置の撤廃及び引下げを進めていくべきである。また、EPA交渉においても国境措置の引下げに努力すべきである。」[7]と国境措置撤廃を主張する。農業については「国境措置を撤廃あるいは削減した場合の国内農業生産額の減少に対して、産業調整政策を講じる必要があるが、これに伴う財政負担については、農業構造改革を進めていくことにより、いかに少なくするかが重要である。」と農業構造改革の必要性を強調し、「所得変動に対応するため、農業経営者への直接支払いなどのセーフティネットを確保する」[8]と国境措置撤廃に変わる措置として直接支払を提起した。

ところで、同年には品目横断的経営安定対策（2008年産から「水田・畑作経営所得安定対策」、以下、経営所得安定対策）が始まり、直接支払が導入されている。経営所得安定対策の導入時には、政

---

[1] 東山寛「道経連を含む『オール北海道』で反対する」『TPP反対の大義』農山漁村文化協会,2010,TPPを考える市民の会編『北海道の明日のためにTPPと正面から向き合う本』,2012

[2] 内閣官房『関税撤廃した場合の経済効果についての政府統一試算』,2013年3月

[3] 北海道農政部『関税撤廃による北海道農業等への影響試算』,2013年3月

[4] 東山寛「TPPと北海道農業」坂下明彦・李炳昨編著『日韓地域農業論への接近』筑波書房,2013

[5] 例えば、村田康夫『攻めの保護農政－直接支払いで「TPPに負けない日本農業」』農林統計協会,2011

[6] EPA・農業ワーキンググループ『第一次報告　EPA交渉の加速、農業改革の強化』,2007年5月

[7] 同報告p.6

[8] 同報告p.7

策改革の背景の一つに「国際規律強化への対応」が挙げられていた[9]。直接支払の導入はWTOドーハラウンド妥結後の関税率引き下げや国内農業保護削減を念頭に、与件変化への対応であった。EPA・農業ワーキンググループ第一次報告は、直接支払を国境措置の代替措置と位置づけており、FTA／EPA推進と明確にリンクさせた点で踏み込んだものであった。ただし、経営所得安定対策はその対象経営体の下限面積を設定する"裾切り"を組み込んでおり、その点では農業構造改革路線を強く打ち出したものであった。

2009年に誕生した民主党政権は、FTA／EPA推進と直接支払のリンクの具体化に着手した。民主党は2009衆院選マニュフェストにおいて、戸別所得補償制度（マニュフェスト政策31）と日米FTA締結（マニュフェスト政策51）を政策として掲げた。選挙中および政権初期には、戸別所得補償制度と日米FTAは明確にリンクされたものではなかった。戸別所得補償制度は、2010年から米戸別所得補償モデル事業として具体化されるが、対象の裾切りは組み込まれなかった。また同年3月決定の第3期『食料・農業・農村基本計画』は「戸別所得補償制度の導入により、兼業農家や小規模経営を含む意欲あるすべての農業者が農業を継続できる環境を整備する」[10]と、大規模経営体育成一辺倒路線からの転換を明記している。

FTA／EPA推進と代償措置としての直接支払がリンクされるのは、同年10月のTPP交渉参加検討表明以降である。参加検討表明を受けた『包括的経済連携に関する基本方針』（2010年11月）では、「高いレベルの経済連携の推進と我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興とを両立させ、持続可能な力強い農業を育てる」、「その際、国内生産維持のために消費者負担を前提として採用されている関税措置等の国境措置の在り方を見直し、適切と判断される場合には、安定的な財源を確保し、段階的に財政措置に変更することにより、より透明性が高い納税者負担制度に移行することを検討する」と、国内農業保護制度の国境措置（消費者負担）から直接支払（納税者負担）への移行検討を明記した。

この方向性は『同基本方針』に基づき設置された。食と農林漁業の再生推進本部の『我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画』（2011年10月）、さらに政権交代後も引き継がれる。政府のTPP参加決定を受けて、自民党が策定した『農業・農村所得倍増目標10カ年戦略』では、「国土保全や水源涵養、集落機能など、農業・農村が果たしている多面的機能を維持することに対して、直接支払いを行うための法制化を進める」[11]。政府の成長戦略『日本再興戦略-JAPAN is BACK-』では、「農林水産業の多面的機能の発揮を図る取組を進め、新たな直接支払制度の創設の検討を行う」[12]と直接支払の拡充方向を提示した。

3）成長産業化論―TPP推進論

成長産業化論は、いわゆる「ビッグバン路線」といわれる主張である。国境措置撤廃、米生産調整廃止、企業参入緩和など内外の保護制度、規制を撤廃することで、国際競争力ある農業への成長を主張している。その論拠は、国内産農産物の品質優位と構造改革（大規模専業化）によるコスト低減の可能性である。それにより、国内市場での競争優位を確保し輸出産業への成長も見通せるとする。なお、直接支払については大規模経営体に限定して交付し、競争力強化とともに漸次、削減するものとされる。

例えば、米については均衡米価が60kg当たり

[9] 農林水産大臣談話『新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて』,2003年8月

[10] 第3期『食料・農業・農村基本計画』,2010年3月,p.25

[11] 自由民主党『農業・農村所得倍増目標10カ年戦略』2013年4月,p.2

[12] 内閣府『日本再興戦略-JAPAN is BACK-』,p.80

9,500円まで下がれば中国産米とも国内市場で競争可能であり、主業農家にのみ生産コストとの差額を直接支払すれば兼業農家は営農を中止するので、主業農家に農地が集積され農業構造改革が促進されるとともに、水田利用率も向上する。さらに、均衡米価9,500円ならば、経済成長で富裕層の購買力が高まる中国など東アジア諸国・地域への輸出可能となり、国産米の市場を拡大できる[13]。国内農業市場の開放は、相手国の国内農業市場を開放させるものとなるから、国内産農畜産物の輸出機会拡大につながる。したがって、FTA／EPAは推進すべきとされる。

この主張に対しては、北海道農業の基幹作目である原料農畜産物は規模拡大で存続できるかという疑問がある。一つは現状より一層の規模拡大との可能性、もう一つは規模拡大で国際競争力あるコスト水準を実現する可能性の有無である。その可能性がなければ、畑作・畜産の切り捨てとなる。この疑問に対して、ビッグバン路線の代表的論客である山下一仁氏は、北海道での小麦等の生産はやめて野菜・花卉に転換し、府県移出と東アジア輸出を拡大する[14]、乳製品生産にこだわらず飲用乳の府県移出を拡大し、将来は東アジア輸出を目指すと[15]、北海道畑作・酪農への見解を示した。成長産業化論の本質は、国際競争可能な部門（米・野菜・果樹・和牛）への選択と集中、輸出による国内産農畜産物の市場確保にある。

この点では、議論の起点において輸出を含めた食料自給力を国内生産目標とする方向を示し[16]、所得増大策として農林水産物・食品の総合的な輸出を掲げた第3期『食料・農業・農村基本計画』にも、成長産業化論が組み入れられていると言えよう。米の生産コストを現在の水準から4割引き下げるとの目標も示した『日本再興戦略』では、成長産業化論へのシフトが鮮明になったと言えよう。現在の60kg当たり生産コストは16,000円であるから、4割引き下げると9,600円となる。これは、ビッグバン路線が主張する均衡価格9,500円に近い水準である。現政権の農業政策は、民主党政権が先鞭をつけた直接支払代替論の上に成長産業化論を展望するものへと変化しつつある。

3.シンポジウムの狙いと報告・コメント

これまでみてきたように、TPP反対論は国境措置撤廃による大きな生産減少を論拠として農業の壊滅シナリオを描き、TPP賛成論は生産減少部分の直接支払による補てん、さらに構造改革による成長可能性と成長部門への転換を主張しており、両者の議論には齟齬がある。原料農畜産物については政府統一試算にもあるように、壊滅的な打撃を受けることは疑いを入れない。現在、議論すべきは、政策の基調となりつつある成長産業化路線が北海道農業の展望を開くかを検討・議論することであろう。

構造改革と言いうるかはともかく、担い手の現状をみれば農地を維持するためには、一層の規模拡大が求められる状況にある。また、成長産業化路線に沿うように、集約部門の拡大や輸出に取り組む動きがあることも事実である。こうした認識から、本シンポジウムでは成長路線に焦点を当て、次のように報告を設定した。

成長産業化論の第一のポイントは、土地利用型農業において大規模経営体を育成し、規模の経済を実現することにある。これまで、大規模経営体育成に関しては、北海道農業の大規模性がその実現可能性の証左となってきた。しかし、成長産業化論によれば北海道農業のさらなる大規模化が求められることになろう。『日本再興戦略』は明確な規模拡大目標を示してはいないが、原案が議論された産業

---

13 山下一仁『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞出版社,2010,pp.267~288

14 山下一仁『TPPおばけ騒動と黒幕』オークラ出版,2012,pp.227～228

15 『同上書』,pp.218～219

16 農林水産省『「食料自給力」,「食料自給率」について』,2008年12月

競争力会議では「10～15年程度を目処にコメを中心に、50ha（北海道は100ha）程度の規模で効率的な農業生産を実現」という目標が提案されている[17]。こうした議論の状況を踏まえ、第一報告「北海道水田農業の規模拡大の可能性」では、北海道立総合研究機構中央農業試験場の平石学氏に、北海道の水田作家族経営において、さらなる規模拡大が普遍的に可能なのかを、大規模水田作経営の経営構造分析から検討していただく。

成長産業化論の第二のポイントは、高収益部門への転換である。これには、土地利用型作物から集約作物（野菜・花卉等）への転換と、ばれいしょや生乳など複数の用途がある作目における高収益用途への転換がある。前者の集約作物への転換問題は2011年大会シンポジウムで取り上げられているので、本シンポジウムでは生乳を対象として、後者の用途転換問題を取り上げることとした。生乳を対象としたのは、生乳に関する国境措置撤廃の影響試算で、北海道は100％飲用乳転換して加工原料乳減少分の影響は府県に集中するという前提の是非を検討するためである。そこで、第二報告「北海道酪農における飲用乳特化の可能性と生乳市場の展望―酪農分野におけるTPP影響試算の考察―」では、名寄市立大学の清水池義治氏に、影響試算の他の前提の妥当性とともに、北海道酪農の飲用乳特化の可能性を検討していただく。

成長産業化論の第三のポイントは、新たな付加価値、市場の創造による農業・農村の所得拡大である。前者を代表する施策は6次産業化、後者は輸出拡大である。6次産業化については、最近年のシンポジウムテーマとなっているので、輸出拡大を取り上げることとした。『日本再興戦略』は農林水産物の輸出額を2020年に1兆円とする倍増目標を掲げた。農林水産物輸出額1兆円目標が最初に出されたのは、2007年5月の「我が国農林水産物・食品の総合的な輸出戦略」で、目標年は本年2013年であった。しかし、農林水産物輸出額は2008年の5,160億円をピークに減少している。一方、道内にはJA帯広川西の長いもやJA中札内の枝豆のように順調に輸出を伸ばしている取り組みがある。こうした先進事例からは、輸出倍増は可能であるようにもみえる。こうした状況を踏まえて、第三報告「北海道農業における輸出の位置づけ」では、酪農学園大学の小糸健太郎氏に北海道農業と輸出に関わる現状と論点の整理をお願いした。

報告に対するコメントは研究者ではなく、より実践的に検討するという観点から実務家2名にお願いした。北海道農政部農政課主幹宮田大氏には北海道農政の立場から、北海道農業協同組合中央会農業振興部長小南裕之氏には北海道系統組織の立場から、成長路線をどうとらえているかをお話いただく。非会員にも関わらずコメントを快諾し、本シンポジウムのために休日を割いてくださった両氏に、記して感謝申し上げる。

[17] 第2回産業競争力会議　議員提出資料「日本の農業をオールジャパンでより強くし、成長輸出産業に育成しよう！」（資料５－３）,2013年2月18日