

# 「農業者所得補償制度を中心とする農政の展開・検証と国際交渉の帰趨」研究会

第10回研究会(平成25年2月6日)

テーマ：TPPの現状と日本の参加問題

報告者：農林水産省大臣官房国際部 山下正行総括審議官

コメンテーター：早稲田大学政治経済学術院教授 堀口健治

コメンテーター：日本農業研究所客員研究員 大賀圭治

## I 報告 農林水産省大臣官房国際部 山下正行総括審議官

TPPIは、NZ、シンガポール、チリ、ブルネイの4カ国からなるP4というFTAを母体として、その4カ国と米国、豪州、ペルー、マレーシア、ベトナムが、交渉を行っているFTAである。P4では、ブルネイの宗教上の理由等から、酒、タバコ等ごく一部が自由化の対象から除外され、チリの乳製品が12年間で関税撤廃されるなど、ほぼ100%の自由化を行っており、TPPにおいても原則関税撤廃とされている。実際、2011年11月にハワイでTPP首脳がまとめた、「輪郭」によると、市場アクセスについては、包括的に関税や非関税障壁を撤廃する、とされている。また、TPPは21分野について交渉が行われており、最近時点の米国高官の発言情報によれば、8分野でほぼ交渉が終了しているとのことである。

昨年11月の東アジア首脳会議の機会に集まった、米国、豪州、NZ、マレーシア、シンガポール、ベトナム、ブルネイの首脳はTPPを今年中に妥結することを目指すことを決めた。交渉が難航されているとされる市場アクセスでのセンシティブ品目の扱いや知的財産権等のルール作りの分野も含め、交渉を今年中に終わらせることができるかは定かではない。

我が国はこれまでのEPAでは、全タリフライン数の1割強のラインは関税撤廃を行っておらず、仮に我が国がTPPに参加するとなれば、農林水産業、地域に甚大な被害が予想される。

\* 報告資料 別添え

## II コメント (I)

コメンテーター：早稲田大学政治経済学術院 堀口健二

研究会の報告を聞きながら、また現下の状況を見ながら、コメンテーターとして何点か、指摘したい。

1. TPPは誰にとって、どの国、どの産業にメリットがあるのか、の検証が必要。

- ① メリットは明らかに米国である。途中から加わった米国だが、TPPの仕組みを米国優位になるように働きかけ、米国内の輸出増大・景気引き上げ・雇用創出・製造業の展開を期待している。WTOでは米国は農産物の輸出補助金やその他の助成を途上国から攻められ、途上国の工業製品の関税引き下げ・知的財産などでは成果を得る見通しが薄い状況では、輸出補助金などの問題が話題の対象にならないTPPは、米国にとって有利である。その有利の程度を、日本国内の日本のメリット・デメリットの推計だけではなく、むしろ海外でのTPPのメリット計算・米国にとってのメリットの推計がなされていないか、調べる必要がある。
- ② 米国にとってのメリットがすぐにわかるはずである。2012年3月まで7か月カリフォルニア大学デイビス校に堀口は研究滞在した。カリフォルニア米は今でも半分は輸出だが、中粒主体のカリフォルニア米の日本への輸出の可能性を業界は期待していた。日本が毎年義務的に輸入せねばならないとしているミニマムアクセスの中で、わずか10万トンだけ主食用米の輸入を認めている。この売買同時入札というSBS米は、当初はカリフォルニア米が圧倒していた。SBS米は、輸出国の精米業者等輸出関係者・輸入する商社・日本の卸等の販売業者が組んで応札し、292円/kgのマークアップ（輸入差益）の範囲内で、マークアップが高い札から落札される仕組みである。その落札するコメが近年は中国米が圧倒している。短粒種で輸入価格がカリフォルニア米よりも安くマークアップが大きいからである。

この中国が加わらない、日本の巨大コメ市場に米国が参入できるのは大歓迎である。SBSの中国米がスーパーで大人気という報道は、日本の消費者は自国産に拘泥せず、安価な輸入米を選択する傾向が出てきた証拠なのではないか、それなら大量輸出しても販売できると、現地では多くの人から確認や質問があった。

2. 日本の外交政策の選択：国論を分裂させるTPPは下位の選択対象

- ① 日本が東アジア共同体などという、米国が主体性を取れないFTAの展開に取り組むことを、TPPは阻むことができる。関税原則撤廃は、中国や途上国は乗ることはできない。ISDS条項もその一つであり、各国は国の仕組みに干渉されることは回避したい。国有企業なども争点になる可能性があるからである。巨大な市場の日本を、TPP という米国圏域に取り込むことが、このTPPに付託した米国の戦略であろう。
- ② ということは、日本からTPPに入れてほしい、入りたいというアクションは取るべきではない。戦略としては全く逆である。もしTPPを論議の対象にするならば、こう

いう条件無しでは日本はこれに参加するメリットはないとするスタンスが、外交交渉では求められる。

待っていればよいのである。日本が加わらなければTPPは意味をなさない。

- ③ 日本の従来の、ASEAN+日中間の3か国、ないしASEAN+印・豪・ニュージーランドを加えた6か国、東アジア共同体構想を踏まえた政策選択こそ、国益にかなうものである。

すでに長年のプロジェクトを踏まえて、ASEAN+3 緊急米備蓄が2012年から正式に始まった。不足時の食料確保争いを防ぐための方策であり、まだわずかの量だが、この考え方は重要である。本来ならWTOの交渉復活に貢献すべきだが、それを横に見つつ、交渉を進めることでアジアでの日本が影響力を持つ政策といえるのではないか。

- ④ TPP加入を国会演説の冒頭において提起した菅首相、その周辺のやり取りは聞くにつけひどいものである。十分な検討もなされずに、言ってしまった感である。民主党は、デフレ対策・円高是正こそがまず取り組むべき政策であったし、その効果は大きいのに取り組まず、TPPにすがってしまった。これに政治状況を付加し、米国を助けて日米同盟のために、経済的な貢献を日本が率先して行うような印象を与える報道もなされ、論点がずれてきている。

### 3. 原則関税撤廃の仕組み：最大の被害者は農であり日本の食であることは明瞭

EUのように、長年支持価格を下げ、その分を所得補償で賄ってきたところでは、国際価格と域内価格との差は、所得補償の可能な対象の範囲内である。財政的にも可能である。もっともそうであったとしても、EUは共通財政で農業を維持している。それもGDPの大きいドイツや英国が純負担をして、共通財政で応援している。スペインやポルトガル、東ヨーロッパの弱い国の農業を支えている。驚くべきことである。

これに対して、日本は農産物の高い関税を張っているセンシティブ品目の関税を撤廃したり下げれば、打撃は大きく、しかもそれを所得補償で補うとしたらとてつもない財政負担になる。現況を守らざるを得ない。

しかも加工した食品にも一定の関税がかかっており、消費地加工主義という、ガソリンも含めて、エネルギーの安全にかかわる従来の方策にも関係していた。日本の農を維持するためにも、加工食品の関税にも配慮せざるを得ない。

## III コメント (II)

コメンテーター： 日本農業研究所客員研究員 大賀圭治

2月6日の山下総括審議官の報告は、配布された資料「TPP交渉と経済連携について」(平成25年2月農林水産省 国際部)に基づいている。その後TPP交渉の参加問題は、2月22日の安部晋三首相とオバマアメリカ大統領との首脳会談で急展開した。山下氏の報告

は、首脳会談で確認された「TPPの関する日米共同声明」の意味を考えるうえで極めて示唆的な内容であった。以下にこの日米共同声明を踏まえ、報告のいくつかのポイントとその意味についてコメントをする。

## 1. TPPの関税撤廃の例外について

TPPにおいてどの程度の関税の即時撤廃が必要かは現段階では不明。いずれにせよ、原則10年以内の関税の撤廃が必要と考えられる。

シンガポール、NZ、チリ、ブルネイからなる現協定（「P4」協定）では、関税撤廃の除外は、ブルネイの宗教上の理由による酒、タバコ、小火器のみである。長期の関税撤廃は、チリ（12年：乳製品の34タリフライン、10年：砂糖・同調整品、繊維類等）、ブルネイ（10年：輸送用機器等、石油製品等）、NZ（10年：繊維類等）などとなっている。

「TPPに関する日米共同声明」では、「日本には一定の農産品、米国には一定の工業製品というように両国ともに2国間貿易上のセンシティブティ（重要品目）が存在することを認識しつつ、両政府は最終的な結果は交渉の中で決まっていくものであることから、TPP交渉参加に際し、一方的に全ての関税撤廃をあらかじめ約束するよう求められるものではないことを確認する。」と書かれている。

他方、自由民主党は、「聖域なき関税撤廃を前提にする限り、交渉参加に反対する。」と選挙公約した。「聖域なき」は一般的には「例外なき」と同義で扱われている。

問題は二つある。一つは「聖域」あるいは「例外」の意味を、関税撤廃の「除外」と考えるのか、関税の即時撤廃の例外つまり原則10年以内の段階的な関税撤廃を例外と考えるかである。少なくとも現「P4協定」では完全撤廃の「除外」はブルネイの宗教上に理由による酒、タバコ、小火器のみである。

二つは自民党の公約の「前提とする限り」の曖昧性である。これを「一方的に全ての関税撤廃をあらかじめ約束する」と既定の協定への参加交渉と解するか、進行中の交渉への参加交渉と考えるかである。そもそも自由民主党の選挙公約には、TPP交渉への参加を想定した逃げ道が用意されていたと解することもできよう。

いずれにせよ、安部首相とオバマ大統領とに首脳会談におけるTPP交渉に関する合意は、日米双方で周到に準備されたと推測される。

## 2. TPP交渉参加に向けた関係国との協議

日本の交渉参加に関して、現在のTPP交渉参加国9カ国のうち、ベトナム、ブルネイ、ペルー、チリ、シンガポール、マレーシアの6カ国からは基本的な支持を得ている。豪州及びNZは日本の交渉参加への関心を歓迎する等の表明があり、交渉参加について引き続き検討が必要であり、今後も緊密に連絡を取り合うこととしている。

米国とは、2012年4月30日の首脳会談では、自動車、保険、牛肉について関心の表明があったが、今回の日米共同声明では「自動車部門や保険部門に残された懸案事項に対処し、

……作業が残されている。」とされ、農産物は明記されていない。

米国行政府は、「通商交渉を開始する少なくとも90日目までに、議会に通知する90日ルールによる議会の納得を得る前提としての重要な関心事項としては自動車と保険のみとなっている。このことは、米国の農産物についての主要な関心は、関税撤廃等の交渉参加後に決まる事項となったことを示唆すると考えられる。

### 3. 交渉スケジュール

TPP協定交渉会合日程によれば、3月に第16回交渉会合、5月に第17回交渉会合、9月に第18回交渉会合、2013年10月（又は013年中）の妥結が目標とされている。米国の90日ルールを前提とすれば、日本政府が、3月中にTPP交渉参加の意思を表明し、米国政府が直ちに議会に日本とのTPP交渉を開始することを通知したとしても、日本の交渉参加はどんなに早くても9月の交渉会合からということになる。

TPPの参加条件について、報告資料で引用された報道情報（2012年6月18日付けインサイドUSトレード）によれば、メキシコおよびカナダの交渉参加のために、TPP参加国から課された条件として、現9カ国での既合意事項をリオープンできないということが含まれている。

もし、2013年中に交渉の妥結を目指すとするならば、日本はほぼ最終段階の9月の交渉会合で初めて参加できるということになる。日本のTPP交渉方針に基づいてTPPの現実の交渉に参加できる時間はほとんど残されていない。この場合には、日本は、それまでに合意された事項を「丸呑みするか蹴るか」の選択肢しか残されないのではなかろうか。

### 4. TPP参加の影響試算

日本政府はTPP参加の影響について計量的な試算を近く公表するといわれている。計量的な将来の予測をすることの意義は、具体的な数値によって問題を提起することによって、対策を検討するうえでの材料を提供し、認識の共有を助けることにある。

国内食料生産への影響について、先に発表された農林水産省の試算では、農林水産業および関連産業への影響として、GDP減少額8兆4千億円程度、農林水産物の生産減少額3兆7千億円程度、就業機会の減少数350万人程度、供給熱量ベースの食料自給率40%から13%程度への低下という結果が示されている。これは明示されていないものを含めて仮定されている条件から見て、国内農業生産の最大限の減少を見込んであるという意味で万全の対策を考えるための材料を提供している。実際の影響の試算は、交渉結果如何により、またその結果を踏まえた対策如何により大きく異なったものとなろう。

予測結果は、条件付きのシミュレーションであり、一定の仮定の下での予測数値である。結果は仮定条件によって大幅に変わる。どんな仮定条件であったかはもちろん、使用目的も把握しなければならない。モデルの限界を認識し安易に数字を信じないことが肝要である。