

東日本大震災および TPP 問題と 日本農業の再生

本間正義

(東京大学大学院農学生命科学研究科教授)

【要約】

菅総理(当時)が2010年10月にTPP(環太平洋連携協定)への関心を表明して以来、日本はTPP賛成反対を巡って世論が沸騰した。2011年3月11日に起きた東日本大震災でTPPの議論は一時中断されたかに見える。しかし、大震災からの復興は東日本のみならず、日本全体の経済復興を見据えた対策とすべきであり、それはTPPの議論と一体化すべきものである。農業についても同様であり、復興計画で検討されている農地の大区画化と集約は、日本農業の零細性を克服するためのTPP対策でもある。本稿でははじめに、東日本での農業復興のあり方を検討し、その手法が農業の対外政策対策、特にTPPへの取組みと共通していることを示唆する。また、日本にとってTPPの参加がどのような意味を持つのか、TPPの本質は何かを探り、さらには韓国が韓米FTAとの合意に至る過程で農業をどのように扱ったのか、日本で同様の対応が可能かなどを議論する。その上で、日本農業がグローバル化の下で生き残る方策を検討する。

キーワード：東日本大震災、TPP(環太平洋連携協定)、FTA(自由貿易協定)、日本農業、韓国農業

一 はじめに

日本は2011年3月11日に発生した東日本大震災により大きな被害を受け、また原子力発電所問題も収束しておらず、政治も経済も混迷が続いている。東日本大震災が起こるまでの日本経済の大きな論点はTPP(環太平洋連携協定)への参加問題であった。これは2010年10月に菅総理(当時)がTPP参加に関心を表明したことから始まったが、TPPに関する動きには多くの関係者が注目していた¹。それはTPPの母体であるP4(環太平洋戦略的経済連携協定)²がこれまでのFTA(自由貿易協定)とは異なり、開放度および結合度の高いFTAであったからである。また、P4はさらにAPEC(アジア太平洋協力会議)全体のFTAを目指すとし、それに米国が参加を表明し、新たな展開をみせる。

日本ではTPPに参加すれば関税の即時完全撤廃と喧伝され、特に農業は壊滅すると、農業団体から直ちに反対の声があがった。その後の農業サイドの反TPPの運動は激しく、各地で反対集会や反TPPの出版物も多く出回った。一方、多くのTPP賛成者はTPPの意義を正しく認識して、TPPへの不参加は日本のグローバル化を遅らせることになり、長期的には望ましくないと判断している³。

菅総理は2011年6月までにTPPに関して何らかの方向性を明らかにすることとしていたが、東日本大震災の発生によりこのスケジュ

¹ 例えば、寺田貴「米国とAPECの20年」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2章、を参照。

² シンガポール、ブルネイ、チリ、ニュージーランドのアジア太平洋地域の4カ国による。

³ TPP参加賛成からの論点は福田慎一「経済論壇からTPP参加で閉塞感打破を」『日本経済新聞』(2010年11月28日)およびそこで紹介されている各種論稿などを参照

ールは断念された。引き続き TPP 参加問題は日本の将来を左右する大きな課題であり、特に農業をどうするか、早急に検討を深めなければならない。

おりしも各方面から提言されている東日本大震災からの復興計画は、日本農業の新しい姿を含んでおり、実は TPP 対策としての意味合いが色濃い。そこで、本稿ではまず、東日本大震災と農業復興のあり方を検討し、そこから見えてくるグローバル化と整合的な農業構造を探ってみる。

その上で、TPP の日本にとっての意義、TPP 参加のための農業政策のあり方、韓米 FTA を締結した韓国は農業問題をどのように処理したか、韓国から日本が学ぶべき政策決定のプロセスなどを議論する。最後に日本農業の再生の条件を提示する。

二 東日本大震災と農業復興

1 農業の被害

東日本大震災を受けて、今我々は東北にとどまらず、日本の農業をどうすべきなのかを問われている。新しい農業、新しい日本を形成するために我々は何をすべきなのか。価値観の多様性を認めつつ、復興に向けてあらゆる努力と知恵を出し合い、今後の日本の姿を考えて行くことが求められている。本稿はそのような観点に立って、日本農業の将来を語る上で大きなヒントとなる東北の復興をどのように進めて行くのか、まずそこから議論に入ることにする。

東日本大震災の農業被害としては、①津波による直接的な被害、水田畑地破壊、②田畑に残るおびただしい瓦礫の山、③塩害、冠水、灌漑排水施設の破損、④農産物の放射能汚染および風評被害、⑤農業者、耕作者の意欲喪失、⑥生産資材の不足、物流停滞、⑦農家所得の減少、負債の増大—などが挙げられる。津波では約 2 万 4000ha

にも上る水田畑地が破壊され、瓦礫の山の撤去作業には2年間はおかかるとも言われている。

当然その間は当該地の農業営農ができない。塩害、冠水、灌漑排水施設の破損も、農林水産合わせて約1兆9000億円、農業だけで約7300億円の被害と推計されている。それに原発事故の放射能で汚染された農地や農産物被害、風評被害なども加わってくる。いずれにしても中長期間に亘る復興作業が必要となるが、それらの復興資金や補償問題が、今後重くのしかかってこよう。

しかし、放射能汚染の補償問題ひとつ取っても、政府や東京電力は補償するとは言っているものの、具体的にどのような金額で、誰を対象にするのかは全く語られていない。このように復興の先にある姿が一向に見えてこないことが、農業関係者にとって将来の見通しを考えられない状態を招いている。

日本農業経済学会でも東北の研究者を中心に調査を行い、「今後農業を続けるのか否か」を問うアンケートを行ったが調査結果を見ても、その回答は1ヶ月ごとに変わっているのが現状である。将来の見通しが立たないことで、農業者、耕作者の営農意欲が喪失されつつある。

東日本大震災復興構想会議などで、多くのアイデアを出し、最終的な姿を描くことはできるが、誰がどのような方法で進めて行くのか、具体的な道筋が見えてこない。また、基本的には農林水産省や国土交通省がプランを作成し、トップダウンで進めて行くことになるのだろうが、それでは多くのアイデアが活かされず、どうしても不満が残ってしまう。

名目上は県知事であっても構わないが、実質上は被災地域の市町村長がリーダーシップを発揮し、末端住民や農民の意見を集約、構想をまとめて実行していくことが重要である。例えば農地法の適用

を受けない特区構想などの各種のアイデアをどう活用するか、市町村長がリーダーシップを持って決断、進めて行く必要がある。

地域住民の方々の気持ちも大事だが、市町村長が考え方を整理しておくことが必要である。中央政府のプランが明確でないために、末端の住民の意識が不安定に揺れ動いてしまう。ここでリーダーシップを取るのが、まさに市町村長の仕事であろう。農家所得の減少、負債の増大も、どのような状態に対して、どのような補償をしていくのか、その補償範囲をどうするのかなどは、今後相当に大きな政治的決断が必要になってくる。

2 災害復興への基本的考え方

災害復興への基本的考え方としては、①早急に行うべき農家の営農意向調査、②総合的かつ長期的視点からの土地利用計画の策定、③都市と農村を一本化したゾーニング、④換地、交換分合、区画整理の徹底、⑤大規模区画（2ha）による農地の集約、⑥戸別所得補償費を災害復興経費へ転換—などが挙げられる。

農家の営農意向調査は早急に行うべきで、また市町村の自治体リーダーが復興プランをどう考えているかを早い時期に確認し、意思のある市町村長には、多くのアイデアを提供し政策を擦り合わせた上で財政支援が必要となる。

土地利用も、農地は農水省管轄の農業振興地域の整備に関する法律（農振法）、一方で都市計画は国交省や地方自治体自体の都市計画と全くバラバラに行われている。津波によって宅地も農地も流されてしまった地域では、きちんとした図面を描き、地域一帯で農地に限らず、町全体を一体化した土地利用計画を策定する必要がある。都市計画と農振法を一体化した農業地域、商業地域、公共地域、住宅地などのゾーニングが、いま求められている。これは東北地域に

限られたことではない。

また、経営する農地が細かく分断されていることが、日本農業の最大の問題だと従来から言われてきた。例えば現在 100ha を超える農業経営者は、全国に 1000 単位でいる。東北 3 県でも 70 程度の農業経営者が 100ha 規模の営農を行っている。しかし、この農地も一箇所に集中しているのではなく、何十カ所や場合によっては何百カ所に分散している。

農地は面的に平野や中山間地につながっているので、所有者が面積を変えないで交換すれば、自分の耕す地域に全部一括してまとめることが理論的には可能である。都市近郊のように農地の中に住宅があるのではなく、一続きの農地であっても、所有者や利用権者が分散されているため、合計 100ha 規模の農地を経営していても、極めて非効率な農業を強いられている。日本農業は規模拡大メリットを活かすためにこの問題を克服する必要があるが、東日本大震災からの復興を契機に本格的に取り組むことが望ましい⁴。

一区画を大きくする事業や農地集約を進めて行く上で重要なのが農外からの参入である。特区を活用して株式会社による農地取得を認めることが望まれる。株式会社による農地取得を全国で認めようとするとは相当の反対が予想されるが、まずは特区構想で手を挙げた市町村に認める形で手掛けていく。農地を提供すると株式会社に乗っ取られてしまうという発想ではなく、農外の会社とコラボレーション（共同事業）する形で農地を供出する。会社が解散する場合には、農地を元の所有者に返すことを条件にすることも可能である。

⁴ 東日本大震災からの復興と農地集約については、本間正義「経済教室 世界に通用する農業へ④ 農地集約、住宅地と一体で」『日本経済新聞』（2011年6月8日）を参照。

また、復興予算を捻出するために現行の戸別所得補償制度を見直し、その予算をできるだけ早く災害復興経費に転換する必要がある。経済特区を活用した農業改革としては、①大規模農業経営のモデル事業、②農地法の適用除外で自由な農地権利取得、③農外企業との連携と新規参入の推進、④耕作放棄・農地転用には重いペナルティ、⑤地域の取組を重視したモデル設計、⑥農工商連携で付加価値の高い農業の実現、などが挙げられ、成功すれば食料基地東北が誕生する。

一方で、農業は続けたいものの東北の被災地ではもうやりたくない、福島原発事故の放射能汚染で再開のめどがたたないという農業者を、中国地方や四国地方、九州地方で現地の農家と組む形で受け入れて、彼らに農業を続けてもらうという構想もある。

耕作放棄・農地転用に対する重いペナルティは、農地法の適用除外とペアになる。農地を農地として利用することを担保する措置で、特区であっても土地利用を野放しにはできない。農地を農地として利用することに対して特区制度を適用するものである。

また、農業は原料提供産業であり、それ自体で付加価値を生み出すには限界がある。農工商連携により、生産から流通、加工、販売まで含めた多角的な取り組みで付加価値を高めて行くことが東北地域の農業復興の姿でもある。例えば小規模な農家を集めて様々なレストランなどを営むことが考えられる。山形などにはサクランボの木を丸ごとハウスにして、温度管理、糖分管理などを制御する経営で成功したサクランボ御殿が軒並み続いている地域もある。このような発想の転換によって、いろいろな農業の展開が可能となる。これらの知恵の受け皿を市町村がきちんと作っていくことが求められている。

三 FTAの展開と農業問題

1 日本経済復興のカギとなる FTA

東北地域の復興とともに、日本経済も復興しなければならない。そのカギとなるのが FTA の推進であり、喫緊の課題は TPP への参加である。

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（日中韓印豪ニュージーランド）などの FTA 構想が展開されているが、その過程で WTO の多国間主義よりも、FTA による地域自由貿易協定の方がメリットのあることが分かってきた。

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 153 カ国・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であると言える。

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 が上手く行かなくても、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、すでに製造業や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。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、アメリカン・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。

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についても言える。今はTPPへの参加を表明し議論しているのは9カ国であるが、場合によってはAPEC21

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。そうなると日本は完全に取り残されてしまう。

日本は独自の価値観で、TPP などには入らなくても良いとする雰囲気や反対派だけでなく漂っている部分もあるが、これは日本がガラパゴス化するかどうか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出来ず、ハードルは相当高くなっている。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と見てよい。

TPP を議論する際、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必要である。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 反対の人達は、TPP に入る覚悟が、まだ我々にはできていない、国内の合意も出来ていないと論じるが、同じ事を裏返しで論じることが出来る。日本は TPP に入らない覚悟が本当に出来ている

のかが問われるのである。

適切な事例とは言えないかもしれないが、脱原発の問題も同じである。脱原発を決心すれば、様々な形で経済はコスト高になり、生活が不便になるだけでなく、多くの企業が海外に出て行くことも考えられる。それらを含めて十分議論し、納得した上で脱原発の在り方なりロードマップなりを決めるべきである。今の政府にそのような議論をリードする雰囲気のないことが、日本の国民にとっての不幸である。

2 これまでの農業分野の扱い

各国の貿易額に占める FTA 相手国との貿易の割合（署名済み FTA を含む）を見ると、日本は FTA のカバレッジが 16.5%であるのに対して、中国は 21.5%、韓国は 35.6%、米国は 38.0%であり、EU は 27.2%で域内貿易を含むと 74.8%に上る。日本はすでに中国にも遅れを取っている。また、韓国の FTA 先行で被る日本の関税不利益も、代表例を挙げれば、EU 向けで自動車 10%、薄型テレビ 14%、米国向けでトラック 25%、ベアリング 9%などとなっている。これらの関税が日本製品には課され、一方韓国製品は無税で EU や米国に輸出される。日本の製品輸出におけるハンディは決して小さくない。

日本の FTA 推進の最大のネックは農業問題であるといわれる。もちろん農業だけではなく、日本医師会なども、米国の要求を呑めば国民皆健康保険ではなくなり、混合医療が一般化されるなどと、様々な懸念材料を上げて TPP 反対に回っている。しかし、反対議論を良く聞いていくと、農業もそうであるが、現状が変わることに対する危機感がほぼ全てであり、現状がベストであるかどうかは、議論されていない。制度の良し悪しを議論することなく、現状維持が目的となっている。そこが問題である。今回の TPP 問題も国内の現行

制度を見直し、どのような方向で変えていくかを議論する絶好の機会になったはずであるのに、オール・オア・ナッシングで、現状維持か米国の制度かの二者選択を迫る議論になってしまっている。

それぞれの業界内には現行制度や現状を問題だとしている人達も多く存在するが、TPPは現状を破壊するとの喧伝することで、現状維持を主張しTPPに反対している。こうした事象が様々な分野に現れている。それは既得権益を守る姿勢にはかならないが、一般的には日本の農業が壊滅する、田んぼがなくなる、田園風景がなくなる、日本の農民が路頭に迷うなどということが宣伝され、農家に同情が集まり情緒的な流れを作り出している。

そのような意味では、農協を含めた農業団体の反TPPの宣伝が功を奏したとも言える。多くの国民が本音ではTPPはいずれ参加せざるを得ないと認識してはいるものの、書店に行けば「TPP 反対」の書物ばかりが並び、いずれもベストセラーになっている⁵。裏を返せば、それだけ反対派の危機感が大きいとも言えるが、サイレント・マジョリティとしてのTPP推進派が、反対意見に抗して発言できる環境を整えることが大事であろう。

FTA 推進と日本の農業問題を振り返ると⁶、対シンガポールとのFTAでは、リスト上でゼロ関税と記載されていた農産物の関税を撤廃したように、農産物に関しては何ら実質的な変化はなく、本格的に農産分野を入れたのは対メキシコとのFTAであった。そのメキシコとのFTAでも、例えばモツや内臓などキロ50円の豚肉も、100円

⁵ 宇沢弘文ほか『TPP 反対の大義』（農文協、2010年）、中野剛志『TPP 亡国論』（集英社、2011年）、小倉正行『TPP は国を滅ぼす』（宝島社、2011年）など過激なタイトルが目立つ。

⁶ これまでの日本のFTAにおける農業分野の扱いについては、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）の第5章に詳しい。

の豚肉も全て国内に入る時には546円(部分肉ベース)となるよう、その差額を関税として徴収する豚肉の差額関税制度はなぜか維持された。豚肉の輸入制度は、各地で訴訟が起きている問題の多い制度である。

対フィリピンとのFTAで問題となったのはバナナである。日本国内ではバナナが生産されていないにもかかわらず、バナナに関税が課されており、しかも冬場に関税が上乘せされる季節関税が残存している。バナナ関税は夏場10%、冬場20%であり、対フィリピンのFTAではこれがそれぞれ8%と18%に微削減されただけである⁷。冬場に高関税が課されるのは、冬場に出回る日本のりんごやみかんを保護するためだとされている。

その他、①対マレーシアでの主要農産物除外、②対タイでのコメ除外、鶏肉関税残存、③対インドネシアでの熱帯産品の検疫問題—などと、日本のFTAにおいては農産物に関して様々な問題を残し、またコメや重要品目は必ず除外するという、形だけの市場開放となっている。

四 TPPへの参加と農業への影響

1 FTAとTPPの違い

TPPは、チリ、ニュージーランド、ブルネイ、シンガポールの4カ国による環太平洋戦略経済連携協定、いわゆるP4が土台となっており、それに米国、豪州、ペルー、マレーシア、ベトナムの5カ国が加わり、現在9カ国で自由経済圏に向けた交渉を進めている。従来のFTAとの違いは、TPPが包括的かつ高いレベルの合意を目指す協定であり、関税の引き下げだけでなく、環境、労働、食品安全

⁷ ただし、小さい種類のモンキーバナナは10年間で関税を撤廃することとされた。

などの域内でのルール化を目標としている点である⁸。

重要なことは、TPPが9カ国に終わるのではなく、将来的にはAPEC加盟国全体でのFTAを目指し、さらにWTO的な方向にまで拡大していこうとしているFTAであることである。日本が加わって、単に「9カ国+1」になるという話ではない。TPPに反対するにしても、賛成するにしても、このことを踏まえ、先を見据えた議論が必要である。

日本にとってTPPに乗り遅れるデメリットは、これまでのFTAとは比較にならないほど大きい。先に述べたように、ルール形成から参加し、日本の主張を展開しないと、後々のハードルが極めて高くなってくる。また、民主党政権で不安定化してきた日米関係を再構築する政治力学的な意味もTPPには含まれる。

当然ながらTPPをクリアすれば、その先の対中国、対EUのFTA交渉は容易になってくる。ここは今後の経済のあり方や方向性をきちんと整理し、覚悟を決めていく必要がある。逆に、TPPを見送ってしまうことになると、その後の日中韓のFTA交渉なども、農産物を例外扱いにするなど、質の低いものになりかねない。

TPP反対派の陣営は、TPPは「例外なき即時関税撤廃」であることを強調する。しかし、本当にそうだろうか。いま9カ国で議論されている24分野の交渉内容は明らかになっておらず、その詳細は分からない。分からないものに参加出来ないという反対派の主張も、確かに一理あるが、だからこそ参加の意向を表明し、中に入って議論に参加することが必要になってくる。

⁸ TPPの本質と日本にとっての重要性については、木村福成「環太平洋連携協定(TPP)とは何か」『経済セミナー』2011年6・7月号を参照。なお、『経済セミナー』の同号では特集で「TPPと日本の農業」を扱っており、他の論稿も参照されたい。

TPPの土台となっているP4では、90%の関税は即時撤廃したが、チリの乳製品（34品目）は12年以内、小麦（2品目）、砂糖（17品目）、油脂（29品目）は10年以内の撤廃であり、ニュージーランドの革製衣類付属品（12品目）、繊維類（228品目）、衣類・履物（60～64類）は発効後10年での撤廃となっている。質の高いFTAと言われているP4でも、このように全製品の関税が即時完全撤廃になっているわけではない。

TPPに参加表明している米豪の二国間FTAでも、①砂糖と乳製品（枠外税率）は関税撤廃の対象外で、牛肉は18年かけて撤廃、②ネギ、セロリ、ほうれんそう、葉たばこ、アボガドは10年かけて撤廃、③米国の牛肉や園芸作物輸入に対しては一定の価格上昇や輸入数量増加がある場合に関税を引き上げるセーフガード規定などの例外措置がある。これらがTPPでどうなるのか見守る必要があるが、維持されるのであれば、当然、日本も例外措置を要求できる。米国内でも分野によっては相当強い抵抗があり、完全即時撤廃とはならないというのが、常識的な判断であろう。

ただ、TPP参加を希望していたカナダが拒否されてしまった事実にも注目しておこう。最大の理由は、カナダが高関税で保護している乳製品を例外措置扱いとすることを要求したことであった。したがって、日本も最初からコメを例外措置扱いにすることなどを要求するのは無理である。あくまでも開放姿勢であることを伝えた上で、議論していくことが求められてくる。それが議論に加わる時のルールであるが、議論の過程で例外措置扱いにすることは可能であると思われる。

2 韓国と日本の違い

TPPを議論する中でしばしば問われるのは、なぜ韓国が韓米FTA

に合意できたかである。まず挙げられるのが日韓の政治体制の違いであろう。日本の議院内閣制と違い、韓国は大統領制であり、トップダウンの意思決定がそのまま政策に反映される。根回し、閣内一致、与野党の調整などが必要な日本の政治とは、意思決定メカニズムが全く違う。韓国の大統領は、野党や業界団体が反対しても世論が支持すればゴーサインを出せる。国民が大統領を直接選んでいる結果である。

日本では、国民の過半数あるいはほとんどの消費者が賛成しても、農業団体が反対すれば特定の政策に拒否権を発動できる。拒否権が発動できることは良い面もあるが、改革を進めて行く上では足かせになる。経済が右肩上がりや安定的に推移していた時代は別にして、思い切った改革が必要な時には、全員一致が原則という意味決定構造は欠陥を露呈する。

また、農業自体の構造が日本と韓国で異なる。特にコメの比重が決定的に違う。韓国ではいわばコメ問題が農業問題であり、コメを外せば、農業問題は回避できる。韓国はそのコメを外すことに成功し、農業問題をほぼクリアできた。韓国はコメだけで農産物生産額の35%を占めるが、日本は2割程度に過ぎない。しかも韓国では兼業農家が少ない。日本は兼業農家が多く、農家所得をあまり考えなくても良い環境にある。逆に言えば、日本には農業問題はあるものの、農家の所得問題はすでに解決している。つまり農業所得は農家所得の10%程度、高くても15%程度に過ぎず、農業を守る時に農家を守る必要はない。兼業農家の多い日本は、本来ならもっと政策の自由度が高くても良いはずである。

韓国ではコメを除外するとともに、他の品目では補償などの個別対応を通じて農民を説得できるのに対して、日本ではそれが政治的に困難である。日本の農政に多大な影響力をもつ農協（農業協同組

合)は総合農協(JA)としてありとあらゆる農産物を扱っており、地域や農産物によって重要性に差をつけることはできない。コメは守るけれども、牛肉や酪農は守らないとは言えないのである。しかも、JAは全国津々浦々の農家が所属する全国組織であり、地域や農産物によって取り扱いを差別するわけにはいかない。農協は重要品目として何かを残して何かを切る政策には賛成できないのである⁹。

その意味では、小沢元民主党代表が農協抜きで農家に直接戸別所得補償する政策も、選挙票の獲得戦略としては、実を射たものであった。従来農協は自民党の支持基盤であり、多くの補助金は農協を経由して配分されることが多かった。しかし、農家にとっては農協から受取ろうが直接政府からもらおうが、補償金が現金で入ってくることに変わりがない。それを見越した民主党は、戸別所得補償を農協を通さずに直接農家に支払うことを約束した。このような民主党の農協潰しの農家保護戦略が功を奏して、政権交代を果たしたのである。ただし、長期的な視点が全く欠けていたことから、農家は将来の営農に不安を抱えるようになり、今日では必ずしも民主党を支持しているわけではない。

もう一点、韓国の対米FTAで学ぶべきことは、今回の震災対応でも言えるが、トップダウンで政策を実行するにはそれを進める体制づくりが重要で、下部組織に問題を投げては絶対にだめである。韓国では大統領直属の民間人8人と政府委員6人+委員長の15人からなる韓米FTA締結支援委員会を設置、外交通商部主導の交渉団、国内調整の締結支援団、補償対策のタスクフォースの3本建て体制で

⁹ 農協の組織と問題点については、神門善久『日本の食と農—危機の本質』(NTT出版、2006年)に詳しい。また、山下一仁『農協の大罪』(宝島社、2009年)および同『農協の陰謀』(宝島社、2011年)も参照されたい。

FTA 交渉に臨んだ。

菅首相は TPP 参加の意向があるならば、その体制に相応しい組織を立ち上げ、人材を集めるべきであった。確かに農業では食と農林漁業の再生実現会議を設置したが、中身は農水省主導で従来の審議会と全く同じである。メンバーも全国農業協同組合中央会（全中）会長や、財界人や文化人、芸能人などから幅広く選出されている。全方位的といえれば聞こえが良いが、こうした人選では改革的な意見集約など期待できない。

結局、官主導で TPP に消極的な農水省の素案が通ってしまう。審議会も答申は原則全員一致の形をとるので、拒否権が行使できる。会議の中で「TPP 参加に向けてこのような改革を進めよう」と提案しても、委員の一部が強行に反対だとして拒否してしまえば、前には進めない。日本の審議会の限界がここにある。

望ましいのは、TPP の参加可能性とその影響を客観的に検討できる第三者を含め、TPP に前向きな人員を中心に委員会を組織し、利害関係者からはヒアリングなどで十分に意見を聞き、徹底した議論を積み上げて判断を下すことである。それを韓国は実質的に行った。

韓国は FTA 農業対策として、①2004 年の韓米 FTA 以前に 10 年間で 119 兆ウォン（9 兆円）の農業投融资計画、②2008 年に韓米 FTA 対策として 10 年間で 20 兆 4000 億ウォン（1 兆 5000 億円）の追加（発効後）、③所得補填（85%、7 年）、廃棄支援（5 年）、④営農大型化の支援、参入規制の緩和、⑤農産物のブランド化、専業農家 20 万戸育成、⑥コメ農家の規模拡大、世代交代の促進—などの財政支出をしている。

日本の TPP 反対派は、韓米 FTA で韓国農業がだめになったと主張している。韓国の農家数がどんどん減っていることを指してのことだが、農家数の減少それ自体は決して悪いことではない。韓米 FTA

はまだ発効されておらず、米国からの農産物輸入が急増して農家数が減少したわけではない。将来を見越して農家が自己判断した結果である。

3 根拠のない農水省試算

日本のTPP論議で問題とされるのが、日本農業が壊滅するという見方の根拠となっている農水省試算である。それによると関税撤廃の結果、農業は全国で4兆1,000億円の生産減になるとしているが、これはTPP参加予定国だけでなく、あらゆる国からのあらゆる農産物の関税を撤廃したときを前提にした試算である。しかし、なぜかTPP反対の論拠として使われている。

農水省は農業生産額が4兆1,000億円減少するとしているが、総農業生産額が8兆1,000億円程度なので、逆に言えば完全に市場開放しても、4兆円の農業は残ることになる。つまり関税などで保護されていない、すでにグローバル化対応が出来ている農業が半分を占めていることになる。これらの部門は、オランダ型農業と言っているが、果樹、野菜、花卉、一部の畜産などである。問題はコメであるが、コメ以外では、1000haで1000頭規模のメガファーム、ギガファームと称する酪農家や、100ha規模の畑作農家—など、経営的に成功している農家が続々と出てきている。

コメについては、関税が撤廃されれば国内産のコメは、農水省の試算では新潟産コシヒカリなど1割しか残らず、9割のコメが壊滅するとしている。しかし、本当にそうであろうか。農水省はコメが自由化されれば、国内消費量800万トン超の内、700万トン超が国内米価格の4分の1以下である57円/kgの輸入米で占められると試算している。しかし、この試算根拠となっている輸入米57円/kgは、中国産米の過去最も安い時の価格であり、現在の中国産米は150円～

160円/kg程度である。とても57円/kgでは輸入できない。

しかも、中国はTPPに参加予定はなく、TPPの影響試算では対象外とすべきである。TPP参加国でのコメ輸出は米国と豪州となるが¹⁰、豪州はジャポニカ米の輸出余力はなく、TPPで日本へのコメ輸出が増加すると見られるのは米国である。

試算ではその米国から400万トンのコメが輸入されると想定しているが、それはほとんど不可能な数字である。米国のコメ生産量は約1000万トンで、そのうち400万トンが輸出されている。その全てを日本に輸出することになるが、400万トンの輸出の大半は長粒種で、日本人が食べるジャポニカ米は、30万トン程度に過ぎない。日本市場向けに増産をと言っても、ジャポニカ米が作れるのは、カリフォルニア州の一部に限られており、増やせても70万トンから100万トン程度であろう。日本に400万トンのコメを輸出することは極めて困難である。このように、たとえ輸入しようとしても、700万トン級のジャポニカ米など世界のどこにもない。

また、1993年に日本で起きたコメ大不作時にタイ米を260万トンも緊急輸入したものの、多くは消費されなかった事実を思い起こすべきである。数量さえ満たせば品質や食味はどうでもいいとする農水省の食糧行政がここにある。日本人の食生活や食習慣を無視して行われたコメ輸入の反省が全く活かされていない試算といわざるを得ない¹¹。

さらに、たとえ700万トンのコメを日本が輸入できたとしても、

¹⁰ TPP参加予定のベトナムは有数のコメ輸出国であるが長粒種が主でありまた品質的に劣るため当面は日本への輸出を想定する必要はない。

¹¹ 農水省の試算については、山下一仁「自由貿易が日本農業を救うー『TPPで農業は壊滅』しない」『農業と経済ー急浮上するTPPで日本農業はどうなる?』臨時増刊号(2011年5月)でも批判されている。

世界のコメ貿易市場の規模は2500万トン程度であるから、700万トンの需要が出てくれば価格は急騰する。これらの現実を全く無視して、ひたすら57円/kgで700万トンのコメを輸入するとした農水省の試算は、国内コメ生産が崩壊するという結論を導くための想定、それも間違った想定にすぎない。

このように、TPP反対派の農水省や農協が主張する日本農業の壊滅は根拠のないものである。生産減少額は、よく解釈しても、ある日突然関税が全て撤廃されたその日に売れ残る国産品の額に過ぎない。日本の農業生産者は翌日から対策を講じるであろう。コストダウンで低価格に挑戦するか、品質改善で差別化を図るか、加工サービスで付加価値を図るか、または農業から撤退するか。売れ残った額がそのまま生産減となるわけではない。市場経済が機能する限り、調整が行われるのである。

日本で今水田を用いて農業を営んでいる農家は約140万戸である。減反政策等により、コメだけでなく、麦や大豆、野菜などもつくっているが、その水田農家のうち1ヘクタール未満の農家が7割を占め、年間の農業所得はわずか3万6千円に過ぎない。さらに水田農家の4割は0.5ha未満の経営面積しか持たず、農業所得は10万5000円の赤字となっている。しかし、彼らの総所得（農家所得）は450万円に上る。

赤字にもかかわらず、なぜ彼らは営農を続けているのか。それは農業を続けていることにメリットがあるからである。固定資産税や相続税などで優遇税制が適用され、また、一応規制はあるものの、農業以外の目的で農地の転用が出来れば、農地価格の30倍や40倍で売却が可能となる。このような問題を解決しない限り、農業の規模拡大は進むはずがない。農地保有コストの上昇も含めた農地制度改革の実施が求められている。

五 日本農業の再生に向けて－むすびにかえて－

これまでの議論を総括しながら、最後に日本農業の再生に向けた政策をまとめてみる。東日本大震災からの復興と共通するが、地元の意見・アイデアを活かし、地域の取組みをサポートするシステムが必要である。言い換えれば、これまでのような全国一律の「霞ヶ関平均値農政」から脱却し、農政においても地方分権を進めることである。

日本の政治においては、韓国のように官邸のリーダーシップの下、トップダウンで改革を行うことは困難である。全国的な制度改革を行おうとすれば、多くの抵抗に遭いモデレートな改革案か何もしないことが選択されてしまう。日本においては、むしろ改革を求める人々や地域にそれを例外的に任せる方が改革につながる。改革の意欲のある人々、地域に彼らの行いたい方策を認めるのである。

そのための手段の一つが大型特区を活用し、自由な農業の展開を認めることである。これは農業と農業外の異業種企業とのコラボレーションの機会を増やすことにもなる。特に、農地を農地として利用する限りにおいて、企業の農地取得を認める特区があってもいい。

こうした取組みによって、国内各地で比較優位の追求が始まり、地元の資源を活かした農業とその関連産業の構築が可能となる。そのためには農業と地域活性化のコアとなるリーダーの育成が必要であろう。リーダーの育成には若手農業者を異業種企業に派遣したり、海外で商社活動を学習させたりすることも有効と思われる。これらの活動を通じて、日本の農産物は世界市場をターゲットにした戦略が組みやすくなり、コメをはじめ多くの農産物が輸出産業化する道が拓かれていく。

中央政府の農業政策は農地の総量規制や食料安全保障といったマ

クロ経済的政策を中心に行えばいい。いつまでも平均値に合わせて一律農政を押し付けるのではなく、地方の活力を引き出す農政でなければならない。一方、重要な国益にかかわる農政の決定において、拒否権が発動できるような意思決定の仕組みを改めなければならない。

農協は北海道から沖縄まで全てを束ねているゆえに組織として護送船団方式にならざるを得ない面もあるが、それが大規模農家をはじめ有能な農家の農協離れを引き起こしている。JAバンクやJA共済の利用者は農家以外の準組合員が多くなっており、農協自体が変質してしまっている。農協も全国組織が全体を統括するシステムではなく、個々の地域農協が自立性を高め、地域のニーズに合った経営展開をすべきであろう。

TPP問題を契機に農業が国民的な関心をもって議論検討されることはよいことである。TPPの賛成派はもとより反対派でも日本農業が現状でよしとする論者はほとんどいない。ならば、これからの日本農業をどうするのか。これはとりもなおさず日本経済をどうするかという問題でもある。経済全体の足かせになるのなら、日本に農業はいらない、という論調が蔓延する前に、日本農業は自立の処方箋を早急に用意しなければならない。

(寄稿：2011年8月15日、採用：2011年9月20日)

東日本大地震與泛太平洋夥伴協定及 日本農業的革新

本 間 正 義

(東京大学大学院農学生命科学研究科教授)

【摘要】

自從菅總理在 2010 年 10 月表明了對 TPP(Trans-Pacific Partnership) 的關心，在日本輿論界熱烈掀起是否贊同 TPP 的論述。因為 2011 年 3 月 11 日的東日本大地震，TPP 的相關討論看來似乎暫時中斷了，但是從震災中再起，不只是對東日本，也應該考慮日本全體經濟復興的對策，而這問題正應該與 TPP 的討論一併觀之。關於農業方面也是如此，復興計畫所檢討的農地大區域化與農地整理，也是克服日本農業的零碎規模以及加入 TPP 的對策。本文首先檢討東日本農業復興的狀況，其改革手法在日本對外的農業政策上也同樣有效，尤其是 TPP。接著，對日本而言，加入 TPP 具有什麼樣的意義，探尋 TPP 的本質為何，然後檢視韓國在達到美韓自由貿易協定(FTA)的協議之過程中，是如何處理農業問題的，討論日本是否可能採取同樣的對應。最後，檢討日本農業在全球化中生存的方法。

關鍵字：東日本大震災、TPP(泛太平洋夥伴協定)、FTA(自由貿易協定)、日本農業、韓國農業

East Japan Great Disaster, TPP Issues, and Reformation of Japanese Agriculture

Masayoshi Honma

Professor, Graduate School of Agricultural and Life Sciences,
the University of Tokyo

[Abstract]

Since Prime Minister (then) Kan expressed his interest in TPP (Trans-Pacific Partnership) in October 2010, heated debates on the pros and cons of this have been ignited. The TPP debates are now somewhat refrained due to the East Japan Great Disaster, that happened on March 11, 2011. However, the recovery plan from the disaster targets not only East Japan but also at the Japanese economy as a whole, meaning TPP should be integrated into discussions. The same applies to agriculture. Agricultural reforms, such as enlargement of operation size and land assembly, under the recovery plan are strategies to overcome the current lack of scale in Japanese agriculture as well as participation in TPP. This paper first examines the measures for recovery in agriculture from the disaster and justifies how they are also useful measures for foreign agricultural policy, in particular, the TPP. Then, this paper discusses the meanings and essence of joining the TPP, in comparison with Korea's experience in their FTA signature with the U. S. Finally, the study examines the methods of survival of Japanese agriculture under the scope of globalization.

Keywords: East Japan Great Disaster, TPP (Trans-Pacific Partnership), FTA (Free Trade Agreement), Japanese Agriculture, Korean Agriculture

〈参考文献〉

木村福成「環太平洋連携協定（TPP）とは何か」『経済セミナー』2011年6・7月号（2011年5月）。

神門善久『日本の食と農—危機の本質』（NTT出版、2006年）。

寺田貴「米国とAPECの20年」浦田秀次郎・日本経済研究センター編『アジア太平洋巨大市場戦略』（日本経済新聞社、2009年）。

福田慎一「経済論壇から TPP参加で閉塞感打破を」『日本経済新聞』2010年11月28日。

本間正義「経済教室 世界に通用する農業へ④ 農地集約、住宅地と一体で」『日本経済新聞』2011年6月8日。

_____『現代日本農業の政策過程』（慶應義塾大学出版会、2010年）。

山下一仁「自由貿易が日本農業を救う—「TPPで農業は壊滅」しない」『農業と経済—急浮上するTPPで日本農業はどうなる?』臨時増刊号（2011年5月）。

_____『農協の陰謀』（宝島社、2011年）。

_____『農協の大罪』（宝島社、2009年）。