

TPP 交渉参加と産業競争力会議の農業改革論

2013.5.7

農林中金総合研究所

代表取締役専務 岡山信夫

安倍内閣は、経済財政諮問会議を復活しマクロ政策の基本設計を担わせ、成長戦略の具体策立案のために日本経済再生本部およびその下部組織として産業競争力会議を設置した。産業競争力会議は1月23日からスタートし、おおむね月2回のペースで開催され、6月半ばを目途に成長戦略を策定することとしている。また、産業競争力会議の議論は、規制改革会議へ反映されることが予定されていることに留意が必要である。

農業に関しては、第1回会議(1月23日)から民間議員を中心に様々な課題提起がなされた。第2回会議(2月18日)には、林農林水産大臣から『攻めの農林水産業』の展開について説明があり、民間議員からも資料が提出され活発に議論された。民間議員の意見を要約すると、「日本農業の潜在力は高いのだから、外を向き、ICT活用や法人化等による大規模化で生産性を上げれば、オランダのように農産物輸出を拡大することができ、農業は成長産業になる」というものであり、TPPに関する日米共同声明発表(2月22日)後に開催された第3回会議(2月26日)での「…日本の農業の潜在力は非常に高いため輸出産業になり得るという認識を共有すべき。…TPP参加を期して、『守りの農業』から『攻めの農業』に転換していく、そういう大きな決意を今すべきではないか。…」という竹中議員の意見につながる。そして、3月15日、安倍首相はTPP交渉参加を表明した。

以下では、第1回、第2回、第6回、第7回会議において民間議員から出された農業改革の主な論点を中心に検証する。

1 第1回会議(1月23日)

佐藤議員は、「規模の小ささ、高齢就農者の比率の高さ、専業農家の比率の低さがネックになっている」と指摘したうえで、これを解消すれば、「高収益の農業に変わり、地方の雇用拡大や地域経済の活性化にもつながる」とし、「農業の大規模化、生産性向上の経済波及効果は、GDPで4.1兆円、雇用者数で52万人になる」との試算を紹介。また、6次産業化により「農業と様々な産業がコラボレーションすることで、新たなビジネス機会が発生することが期待され、その経済効果は10兆円に上ると見込まれる」とし、「生産性向上の効果と合わせれば、その経済効果は14兆円にもなる」との見方を示した。

提出された資料によれば、生産性50%向上により国際競争力が強化され、農業GDPが2.3兆円増加(雇用効果30万人)し、波及効果としてGDPを1.8兆円押し上げる(雇用効果は22万人)との試算結果が示されている。2011年の農業GDPが、4兆6,025億円であるから、生産性50%向上で農業GDPは1.5倍になるということだ。なお、生産性向上のメルクマールとして、労働生産性50% up(210万円/人→300万円/人)が示され、その改善内容として平均耕地面積の増加(1.96ha/戸→2.8ha/戸)、40歳未満就農比率上昇(7.1%→15%)、主業・準主業農家比率上昇(45.9%→54%)が挙げられている。さらに、6次産業化の経済効果では、6次産業化ファンドの活用によって、市場規模が10兆円拡大するとしている。

この試算どおりになることを願うばかりだが、いずれも試算の詳細が不明であり、納得感に欠ける

面があることは否めない。例えば、生産性向上のメルクマールとされたものは、すでに北海道ではクリアされていることから、現時点において北海道では国際競争力を持ち、北海道産農産物輸出が伸長していることになるはずだが、残念ながらそのようにはなっていない。また、今後、農業就業人口の減少による労働生産性の上昇が実現すると予測されるが、それによって農業 GDP が 1.5 倍に増加するかは疑問である。

2 第2回会議(2月18日)

秋山議員は、まず、食料自給率をカロリーベースで考えてきたことが一因となり「意識も守りとなり、前向きな構造調整が進んでこなかった」との考えを示した。しかし、05年に決定された食料・農業・農村基本計画でカロリーベースの食料自給率目標(40%→目標45%)に併せ生産額自給率(70%→目標76%)が目標とされ、10年に見直された基本計画においてもカロリー自給率(41%→目標50%)に併せ生産額自給率目標(65%→目標70%)が明記されている。また、食料安全保障の見地を重視したカロリー自給率に重点をおいてきたことが、農業の構造調整を遅らせる要因であるとの指摘が論理的であるとは思われない。

次に同議員は、「オールジャパンで農業を輸出産業にすべき」とし、KPI(重要業績評価指標)として、10年後に農業生産額世界第3位、輸出額第3位、フルーツ輸出額世界一を目標とすることを提起した。しかし、農業生産額世界第3位とは、中国、米国に次ぐ順位であり、ブラジルやロシア、フランスを超える位置である。為替相場や国内農産物価格の違いにより、生産量と生産額がリンクしないことなどにも留意する必要がある、その順位自体を過大評価することは妥当ではない。また、輸出額第3位という目標は過大と言わざるを得ない。12年のわが国の農産物輸出額は2,680億円(27億ドル)である。08年の主要国の農産物輸出はトップが米国で1,183億ドル、次いでオランダ790億ドル、ドイツ708億ドル、フランス680億ドルなどであるから、輸出額第3位となるには700億ドルの輸出(円換算で7兆円)が必要になる。なお、11年の主食用米の収穫量は813万トンだったが、同年の商業用米の輸出は数量2,129トン、金額683百万円にすぎず、商業用米輸出の過半が香港とシンガポール向けであった。第2回会議では安倍首相から、第一次安倍内閣で中国へ初めてコメの輸出を行った話が出され、「あつという間に全量売り切れた」とのコメントがあったが、06年の中国への商業用米輸出は2トンで7百万円、07年は72トンで43百万円であった。

秋山議員はさらに、「日本で世界一の農業をつくるためにオランダをベンチマークとする」ことを提案しているが、オランダモデルのみでは土地利用型農業の課題解決にはならず、オランダを模範にして日本の美しい農村は維持できない。

3 第6回会議(4月17日)

第6回会議では、「次世代インフラの構築」「科学技術イノベーション・ITの強化」、に加え「立地競争力の強化」がテーマとして議論された。「立地競争力の強化」についてはテーマ別会合の主査である竹中議員から資料が提出された。そこでは、「アベノミクス戦略特区」を設けることが提案され、具体的には「国際先端スーパー特区」(経済成長の起爆剤とすべく、国際的に最先端のビジネス拠点を作る)と、「農業拠点特区」の創設などが例示された。農業拠点特区構想では、「輸出へのシフト(売上増の大半は輸出など)を条件として、規制制度の特例措置を設ける(生産調整の対象外とする、農業生産法人の要件の特例を設ける、など)」等が例として挙げられている。

しかし、主食用米の生産調整は、現行でも戸別所得補償(13年産から経営所得安定対策に名称

変更)の交付要件となっているのみであり、生産調整への参加は強制ではない。また、輸出用米について生産調整の対象としないとの提案のようにみられるが、輸出用米はすでに水田フル活用政策が提唱された08年産米から新規需要米として正式に位置づけられ、生産調整の対象となっていない(藤野 2011 を参照)。

4 第7回会議(4月23日)

第7回会議では、「農業輸出拡大・競争力強化」について当該テーマ別会合主査である新浪議員から資料が提出され、また林農林水産大臣からも「『攻めの農林水産業』の具体化の方向」と題した資料が提出された。

新浪議員提出資料は、「全民間議員の意見を極力取り入れまとめたもの」であるとされ、①土地利用型農業の競争力強化に向けた農地の集約化、②多くの企業が参入し事業展開できる仕組み作り、③農業の工業化、④農林漁業成長産業化ファンド、⑤人材育成と研究開発、⑥輸出体制の構築、⑦アベノミクス輸出農業特区・農業特区、が重点施策として示されている。

なかでも「企業の参入」については、「企業の参入を進めて、今まで導入してこなかった技術の導入を促しイノベーションを起こすことで、成長産業にしていく」とし、成長産業化の鍵を握るものと位置づけられている。具体的には、「所有方式の更なる自由化」と「農業生産法人の要件見直し」を求めている。

この点に関しては、同日提出された農林水産省資料にあるとおり、09年の農地法改正により、一般企業の農業への参入は最長50年のリース方式により全面自由化されており(法改正後、約3年間で1,071法人がリース方式で参入)、現行制度においても実質的に企業の農業参入の自由度は高くなっている。

しかし、そもそも一般企業の農業経営が大規模家族経営に効率性で勝るとは限らない。4月末のNHKの番組で甘利経済再生担当大臣が、「会社がやっている」から強い、と評したニュージーランドのフォンテラ社(世界最強の乳業団体)も、実は「会社」ではなく協同組合であり、酪農生産者は家族経営の組合員である。ちなみにニュージーランド酪農の競争力は、通年放牧可能な自然条件によるものである。なお、農業大国であるフランスでは法人化が進んでいるが、その法人経営のほとんどが家族経営の近代的発展の延長上で育った農業生産法人であり、株式会社の農業参入とは違う(原田 2012 を参照)。

また、「所有方式の更なる自由化」と「農業生産法人の要件見直し」は、農地所有権取得の農地耕作者主義原則を外すことにつながり、その結果、「誰でもどこでも、農地所有者になることができる」(原田 2011 を参照)、という事態が発生することになる。地域資源である農地の管理を地域外・農外(外国資本・外国人も含まれる)に委ねることによって生ずるリスクの大きさは想像に難くない。

5 「異次元」の議論

安倍首相がTPP交渉参加を表明した3月15日、政府は「TPPによる関税撤廃の経済効果についての政府統一試算」を発表した。この試算はGTAPモデルによるものであり、農林水産省が試算した農林水産物生産額減少(3兆円減少)もモデルに組み入れて試算したとされている。

試算結果は、10年後に日本経済全体としてGDPで3.2兆円増加(+0.66%)、その内訳は輸出増加2.6兆円、輸入増加2.9兆円(したがって純輸出は0.3兆円の減少)、消費が3兆円増加(+0.61%)、投資が0.5兆円の増加(+0.09%)というものである。

産業競争力会議の民間議員は全員 TPP 推進派であるが、この政府統一試算をどのように受け止め、農業改革を提言するうえでどの程度まで組み入れているのだろうか。例えば佐藤議員の試算によれば農業生産性向上で GDP4.1 兆円、6 次産業化で 10 兆円の効果があるとされる。それだけで TPP 参加の経済効果を 11 兆円も上回ることになるのだが、TPP 参加によるデメリットは織り込んだうえなのだろうか。「農産物輸出拡大による成長産業化」構想も国内生産額を維持したうえで農業生産を増加させるとの前提があると考えられるが、関税削減を前提としていないのだろうか。それとも、戸別所得補償により生産額は減少しないという前提なのか。

TPP 参加を前提にしたうえで、農林水産省の生産減少試算を素通りし「輸出拡大による成長産業化を目指した改革」と言われても、その経路が明確にできないかぎり当事者の理解は得られまい。実体から乖離した「異次元」の議論によって説得力のある戦略が策定できるのか、疑問である。

<参考文献>

- ・藤野信之(2011)「現地に見る米輸出の動向」『農中総研調査と情報』3月号
<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri1101gr2.pdf>
- ・原田純孝(2012)「日本の農業・農村の再生にむけて」『農村振興第』748号
- ・原田純孝(2011)『地域農業の再生と農地制度』農文協
- ・政策会議ホームページ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkaigi/>
- ・関税撤廃した場合の経済効果についての政府統一試算(平成25年3月15日 内閣官房)
http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2013/130315_touitsushisan.pdf
- ・(別紙)農林水産物への影響試算の計算方法について
http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2013/130315_nourinsuisan.pdf
- ・TPP マクロ経済効果のイメージ(3/18)
http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2013/130318_keizaikouka.pdf
 (ホームページアクセス:13年4月)

(おかやま のぶお)