

TPP参加交渉を梃子に新たなグローバル化の段階に進め

《ポイント》

・野田内閣がTPP交渉への参加に前向きな姿勢を示していることで、産業界ではこれまでの貿易自由化の立ち遅れを巻き返すきっかけとなるとの期待が高まっている。一方、TPPへの参加に対しては農業関係者を中心に反対の声も大きくなっている。TPPの交渉参加をめぐる論争を仔細にみると、2つの異なる次元の論点、すなわち、①自由貿易協定一般への参加是非の問題と、②TPP自体への参加是非の問題が混在しており、これらを分けて考える必要がある。

・未曾有の円高、電力不足など、最近の経済情勢変化のもとで、わが国が自由貿易協定を締結する緊要性は、従来にも増して高まっている。農業についても新たなグローバル環境で発展していくための必要な改革が先送りされ続けており、自由貿易協定の締結は改革を推進するきっかけになりうる。その意味で、自由貿易協定の締結は、製造業にとっても農業にとっても、その衰退トレンドに歯止めをかけるために最優先で取り組むべき政策課題といえる。

・TPP自体への参加是非については、ほぼ交渉の余地なく関税が完全撤廃され、幅広い分野での国内市場開放が求められるのであれば、農業分野を中心に壊滅的な打撃を被る恐れがある。しかし、実際のTPP交渉は相応の柔軟性を有している模様であり、将来的にアジア・太平洋地域における国際取引のルール基盤となる可能性も踏まえれば、早期の交渉参加が望ましい。ただし、TPPは外交交渉である以上、戦略なしに交渉に参加することは避けなければならない。少なくとも①農業再生の基本ビジョンおよび②交渉上の戦略を固めておくことが、交渉参加の前提となろう。

・FTA・TPPの締結は、製造業における行き過ぎた空洞化に歯止めをかける「トリガー」であり、それだけでは産業再生に向けた真の解決にはならない。新興国の本格的台頭を踏まえれば、既存産業分野が順次海外移転していくのは避けられず、重要なのはそれを埋め合わせる新規事業の創出であり、海外事業で得られた富を国内に還流する仕組みの構築である。FTA・TPPの締結を、環太平洋およびアジア地域における産業連関の高質化によって共存共栄関係を構築し、わが国がそのなかで揺るぎ無い地位を確立する、という大きな絵の中に位置づけていく発想が不可欠である。

・農業では生産性・担い手の面で先細りトレンドが続いており、再生には農政の転換が必要である。具体的には、農業保護手法の価格支持から直接支払への転換、地域の特性を活かした支援策への転換が両輪であり、この方向で農業再生が成し遂げられれば、FTA・TPP締結は競争力をつけた農産物の輸出促進の面で、農業にとってもプラスに作用することが期待できる。

・TPP参加の是非論を超えて、新たなグローバル環境で製造業・農業がともに再生するビジョンを議論すべきであり、それを実現する手段としてTPPを位置付けて、交渉上の戦略策定に力を合わせるべきである。

1 TPPを巡る議論対立

政府・民主党は、11月12～13日のAPEC首脳会議までに、TPP交渉への参加の是非を巡る方向性を打ち出す方針を示している。TPPは元来、2006年5月に発効した、ブルネイ、チリ、ニュージーランド、シンガポールの4カ国が参加する自由貿易協定（FTA）であるが、その後、2009年1年にオバマ米大統領が交渉に参加することを表明したことで、一気に注目を集めることになった。現在、オーストラリア、ペルー、ベトナム、マレーシアを含む9カ国で協定交渉が行われており、わが国では2010年11月に菅首相（当時）が参加の検討を表明し、6月を目処に交渉参加の是非を判断するとしていた。その後、大震災の発生でいったん交渉参加の判断時期が先送りされていたが、野田内閣の発足で冒頭の方針が示されたという経緯である。

これまでわが国は、農業への配慮などから自由貿易協定一般の締結については総じて慎重なスタンスできており、貿易量に占める自由化品目の割合は17.6%にとどまっている（通商白書2011）。これに対し、近年技術水準を着実に向上させ、日本のライバルとしての存在感を急速に高めている韓国が、次々に各国との間でFTAを結んでおり、2012年1月には米国との間のFTAが発効し、自由化品目の割合は35.6%にまで高まる見通しである。わが国産業界では、これまでFTA締結の遅れに対して不満を募らせてきたが、野田内閣がTPP交渉への参加に前向きな姿勢を示していることで、これまでの貿易自由化の立ち遅れを巻き返すきっかけとして期待が高まっている。

しかし、TPPへの参加に対しては反対論が根強い。農業関係者からの慎重論のほかに、外国人労働者の大量流入を招く、国民皆保険制度を崩壊させる、などの懸念が出ている。TPPは、100%自由化を目指す自由化レベルの高い包括的なFTAであり、物品関税の撤廃・削減のみならず、投資、知的財産、政府調達などの非関税分野に加え、環境、労働などを含む包括的協定として交渉されているからである。さらに、TPPは、中国や韓国、インドなど、わが国の経済成長にとってクルーシナルな市場となるアジアの主要国が参加しているわけではなく、その経済効果を疑問視する声もある。

TPPの交渉参加をめぐる論争を仔細にみると、2つの異なる次元の論点が混在している。それは、①自由貿易協定一般への参加是非の問題と、②TPP自体への参加是非の問題である。推進派は主に前者（①）に力点が置かれており、その象徴的な存在としてTPPを位置づけている。一方、反対派はそもそも前者（①）に対しても慎重であるが、とりわけ後者について強い反対の立場をとっている。以下では、2つの論点を分けて検討してみる。

2 震災・欧米ソブリン危機で一層高まる自由貿易協定の重要性

まず、前者の論点（①自由貿易協定一般への参加是非の問題）について考えてみよう。客観情勢からすれば、大震災をはじめ、今年に入ってこれまでに発生した出来事により、わが国が自由貿易協定を締結する緊要性は、従来にも増して高まっているように見える。

第1に、福島第一原発の事故に伴う電力制約の問題、欧米ソブリン危機を背景とする円高進行は、企業の海外事業シフトの背中を強く押しており、産業空洞化への懸念が高まっている。自由貿易協定の締結の遅れは、「六重苦」と言われる、わが国立地条件悪化ファクターの1つであり、空洞化回避に向け

てF T Aの早期締結は待ったなしの状況にある。

第2に、米議会が去る10月12日に法案を可決したことで、米国と韓国のF T Aが2012年早々にも発効する見通しが立った。これにより、韓国製品の輸入に対する米国の関税が段階的に廃止され、関税がかけられる日本製品の不利性は一段と高まる。韓国はすでにE UともF T Aを締結している。エレクトロニクスや自動車などわが国基幹産業分野での韓国の躍進は目覚しく、このままでは主要先進国で日本製品のシェアが大きく低下する恐れがある。

第3に、東日本大震災の被災地では、産業復興のコアとするべく農業の新しい形が求められている。人口高齢化が進み、目ぼしい製造業基盤のない被災地では、有力な地場産業である農業を再興するほかに、なかなか有効な復興策は見出し難い。しかし、従事者の高齢化が進み、そもそも地盤沈下が進んでいた農業を元の形に復旧しても将来展望はみえず、輸出産業化も視野に入れた「6次産業化」を進め、若手の参入を促すことが復興の条件になる。それには、農業のこれまでのあり方を抜本的に見直すことが不可欠である。このタイミングで将来の農業のビジョンをオール日本で具体化することになれば、F T A締結が結果として、これまで中々進まなかった抜本改革の推進力になる。抜本改革に必要な支援を十分に受けるチャンスであるともいえる。

このようにみれば、自由貿易協定の締結は、製造業にとっても農業にとっても、その衰退に歯止めをかけるために最優先で取り組むべき政策課題といえる。

3 T P P 自体への参加是非の問題

一方、後者の問題（②T P P 自体への参加の是非）については、原則論通りほぼ交渉の余地なく関税が早期に完全撤廃され、幅広い分野での国内市場開放が求められるのであれば、農業をはじめ壊滅的な打撃を被る恐れがある。しかし、これまでの経緯をみると、a) ブルネイにはサービス貿易の自由化章は適用されず、発効後2年経過してから交渉を行うと規定されている¹、b) 物品関税の撤廃・削減をめぐる現実の交渉では、センシティブ品目について除外や交渉先送りにすることを認めないとする国が多いものの、個別の対応を考える必要を認めるとの考え方を示す国もある²、c) 公的医療保険への営利企業参入や単純労働者の受け入れは議論の対象外である³、などから判断すれば、実際のT P P 交渉は相応の柔軟性を有しているように考えられる。さらに、2012年秋口まで交渉が続けられるとの観測もあり、例外措置や時間的猶予を交渉する余地は十分にあるように思われる。ならば、将来的にアジア・太平洋地域における国際取引の基盤ルールとなる可能性も踏まえれば、早期の交渉参加が望ましい。

しかし、T P P は外交交渉である以上、戦略なしに交渉に参加することは避けなければならない。交渉参加は①農業再生のビジョンおよび②交渉上の戦略を固めることが前提である。ただし、できるだけ有利な条件を得るには早期に交渉に参加し、ルール作りに影響を及ぼすことが重要である。今求められているのは、T P P の是非の議論を越えて、T P P に参加することを前提に、それによる副作用を極小化しつつ、むしろ農業などの再生につながるような農業再生のビジョンおよび交渉上の戦略の策定を、オール日本の最優先緊急課題として集中的かつ密度濃く取り組むことである。

¹ 石川幸一「環太平洋戦略経済連携協定の概要と意義」『季刊 国際貿易と投資』2010年8月

² 経済産業省資料「環太平洋パートナーシップ協定交渉の現状」2011年8月2日

³ T P P 交渉に関する誤解の例についての政府資料。各紙報道による。

4 経済グローバル化を通じた新たな成長の道

もつとも、日本経済にとって真に重要なのはTPPに参加すること自体では無い。人口減少・デフレによってますます縮んでいく経済を、内外双方向でのグローバル化を進めることでダイナミズムを取り戻し、新たな成長の道を開くことこそ、いま求められている。TPPの参加にあたっては、そのためのトリガーとするという視点こそが重要である。逆に言えば、そうしたビジョンと具体策を欠いた形でのTPPへの参加では意味がない。むしろ慎重派の懸念が現実化する恐れがある。

では、新たな成長の道を開くビジョンとはどのようなものか。それは、2. で触れたように、衰退の危機にある製造業・農業の双方を、新たな形で再生するものでなければならない。

◇製造業再生のビジョン

まず、製造業の再生のあり方については、国内人口の減少・新興国市場の拡大、新興国の技術水準向上といった長期トレンドからすれば、既存分野製造拠点が順次海外シフトすることは止められない、との認識から出発する必要がある。求められているのは、順次進む製造拠点のシフトを埋め合わせる、より付加価値の高い商品を次々に生み出す国内体制の整備であり、海外生産によって得られた富を知財や配当として国内に還流させる仕組みの構築である。

つまり、FTA・TPP締結による関税撤廃で価格競争力を回復したので既存産業分野が国内にとどまることができる、というだけで終わってはならない。かつてない空洞化圧力のもとで、国内製造業が大挙して国外に出て行くことは何としても阻止しなければならず、その意味でFTAの締結は喫緊の課題である。しかし、それは行き過ぎた空洞化に歯止めをかける「トリガー」に過ぎず、それだけでは真の解決にはならない。FTA・TPP締結は、空洞化というマイナスを軽減するのに不可欠といえるが、それによって整備される自由貿易環境を活かすのは、産業高度化に向けた取り組みである。

つまり、求められているのは、FTA・TPPの締結を、環太平洋およびアジア地域における産業連関の高質化によって共存共栄関係を構築し、わが国がそのなかで揺るぎ無い地位を確立する、という大きな絵の中に位置づけていく発想である。そうした観点からすれば、むしろ知財や投資、環境なども非関税分野も含めてグローバルなルール作りを進めることが必要といえる。TPPを受身で考えるのではなく、「モノの貿易にほぼ限定された狭い範囲の協定からより未来志向の協定に」⁴にするために、知的財産権保護や共通の人材育成システムなど、積極的に仕組みを整備していくスタンスが重要といえよう。

◇農業再生のビジョン

農業については、国内農産物市場の段階的開放とそれを前提とした農業再生のビジョン・その実現に向けた政策工程表が示されなければならない。

農業人口は減少傾向をたどり、従事者の65歳以上の比率がほぼ半数（2008年で46.7%）を占める状況にある。生産性も低迷しており、販売農家一戸当たりの平均農業所得（2008年平均⁵）は108万円に

⁴ 木村福成「国際的責務の視点 不可欠」日本経済新聞・経済教室、2011年10月12日

⁵ 農林水産省「農業経営統計調査報告・営農類型別経営統計（個別経営）」に基づく。以下のデータの出所も同じ。

過ぎず、農業のみで食べていくことはほとんど不可能にみえる。これは日本の主食とされるコメの自給率 100%を目指し、稲作農家に対して強力な保護政策を行ってきたことが、土地集約型作物の生産性を低下させた結果である。より具体的には、全体の3分の2を占める稲作農家（最大販売品目がコメである農家、単一経営農家ベース）に対して、生産調整（減反政策）による価格支持による保護政策が展開されてきたことで、土地集約型作物の生産性が低迷していることである。稲作を中心とする水田作農家の農業所得は年間 39 万円に過ぎず、総所得の約 9%を賄っているに過ぎない（2008 年）。つまり、米作中心の兼業農家の生産性が著しく低く、それが農業全体の衰退を印象付けている。

一方、野菜作や果樹作経営、酪農・畜産経営の生産性は実はそれほど低くはない。総所得に占める農業所得の割合は、野菜作で 41.6%、果樹作で 35.8%、花き作で 55.8%と、いずれも所得分類では最大シェアを占めている。酪農では農業所得のシェアが 81.5%に上り、総所得額も養豚で 889 万円、ブロイラー養鶏で 747 万円と高いケースもある。これらの部門、さらには穀物部門の一部において、既存流通ルートを経ない直売所を活用することで、高収益を上げる農家が現れている。いわゆる農商工連携の動きも数多く生まれてきている。

以上を踏まえれば、農業の体質強化のためには、まず、生産調整（減反政策）による全国画一的な価格支持政策を見直す必要がある。価格支持政策は、農地規制の歪みもあって農地の集約化を妨げ、やる気のある農家の規模拡大の足枷となり、生産性低迷をもたらしてきた。世界的にみれば、農業保護の手法が「価格支持」から「直接支払」に転換されている。直接支払方式への切り替えで価格メカニズムが働くようになれば、生産性引上げ効果があり、関税撤廃への対応面からも有効である。ちなみに、5ha 以上へ農地の集約化を進め過去のトレンドで生産性を高めていけば、国際価格の上昇傾向を前提とすれば 2020 年ごろまでに農家のコメ生産コストと輸入米価格はほぼ収束するとの試算が成り立つ⁶。これに直接支払を一定程度行えば、貿易自由化のもとでも十分に生き残っていくことは可能であると考えられる。

このようにみれば、直接支払の導入という意味で、民主党政権が掲げる「戸別所得補償制度」は、制度改革の方向性としては望ましい。しかし、その対象を適切に選ばなければばら撒き的で生産性向上に対してマイナスに働くリスクを抱える。稲作農家については、生産性向上に農地の集約が有効であるため、一定以上の耕地面積に制度対象を絞るべきであろう。一方、稲作以外では、対象を一定規模以上とすることも弊害がある。なぜならば農業のあり方は地域によって大きく異なり、必ずしも大規模化だけが農業の発展に貢献するとはいえないからである。零細農家が協業することで、高品質の豊富な種類の野菜や果物を消費者ニーズにきめ細かく対応することで発展させる方法もある。要するに、その地域特性を活かしたあり方が農業の潜在力を最大限に引き出すように、地域ごと個性を活かした農業ビジョンを策定し、それに基づいて支払い対象を決めるべきである。つまり、地域ごとに制度設計の自由度を持たせることで、地域の実情にあった直接支払いの手法を取り入れるべきであろう。

以上みてきたように、農業保護の価格支持から所得支払への転換、地域の特性を活かした支援策の転換を両輪に農業再生が成し遂げられれば、日本の農産物は十分に海外でも通用する競争力を持つことになる。しかも、今後ますます豊かになるアジアの人々の需要は大きい。その段階では、F T A・T P P 締結は競争力をつけた農産物の輸出促進の面で、むしろプラスに作用することが期待できよう。

⁶ 日本総合研究所「わが国農業の再生に向けて」2010 年 11 月 5 日

* * *

以上のように、T P Pの参加問題は、“内外双方向のグローバル化を進めることでダイナミズムを取り戻し、新たな成長の道を開く”という「大きな絵」のトリガーとして位置づけることこそが重要である。本来、グローバル化への対応は、もっと以前から取り組んでいるべき問題であったといえ、既に述べた通り、もはや是非を論じている段階ではない。「製造業対農業」の対立の構図で議論が進まなければ、将来に待っているのは「共倒れ」であり、日本産業全体の衰退である。T P P参加を入り口として、新たな環境に対して製造業も農業も自己変革していくとの意識こそが重要である。

その意味で今求められているのは、さしあたり 11 月中のT P Pへの参加表明を前提として、どのようにすれば農業への短期的な打撃を小さくし、中長期的な再生が進むかを、農業関係者も産業界も建設的に議論し、中長期のビジョンと交渉上の戦略を決めることである（その成果として、これまで先送りを続けてきた、グローバル時代の新しい農業・製造業のあり方が提示され、米国とのF T Aが進む条件が整うことになるのであれば、ある意味、結果的にT P Pへの参加を先送りするという選択肢もありうる）。

いずれにしても、今求められているのは、産業界も農業界も日本がグローバル化の流れに大幅に遅れているという現実を直視し、T P P参加の是非論を超えて、新たなグローバル環境で製造業・農業がともに再生するビジョンを議論することであり、それを実現する手段としてT P Pを位置付け、交渉上の戦略策定にこそ知恵を合わせるべきである。

以 上

◆『日本総研 政策観測』は、政策 이슈に研究員独自の視点で切り込むレポートです。本資料に関するご照会は、下記までお願いいたします。

調査部 山田 久 (Tel : 03-3288-4245)