

TPP下の農業支援の在り方

— 一次世代に繋がるビジネス環境の整備を —

調査部 主任研究員 蜂屋 勝弘

目 次

1. はじめに
2. TPP農業関連の合意内容・影響・対策の概要
 - (1) 農業関連の合意の概要
 - (2) わが国農林水産業への影響
 - (3) 総合的なTPP関連政策大綱
3. わが国農業を巡る論点
 - (1) 農林水産物輸出の動向と輸出拡大支援の視点
 - (2) わが国農業の構造問題
4. 農地集積・集約化の経済効果
5. 支援の在り方
 - (1) 多様な人材と異業種企業の参入支援
 - (2) 高米価維持からの脱却
 - (3) 農業支援に関する政策ニーズ

要 約

1. TPPでは、わが国の貿易品のうち95%の関税が撤廃されるものの、農林水産物については、重要5品目（米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物）を中心に、443品目で関税が残されるほか、関税割当などの既存の基本的な枠組みが残される品目も多い。このため、TPPによる農林水産物の生産への影響は限定的とみられている。
2. 一方で、わが国からTPP参加国向けに輸出される農林水産物の関税がほとんどの品目で撤廃されることに加え、知的財産分野での地理的表示に関する合意等、非関税分野での有意義な合意もあり、品目によっては、参加国向け輸出拡大が期待される。
3. 「総合的なTPP関連政策大綱」では、基本的に、わが国産業全体を対象として、TPPの活用を通じた企業の海外展開の積極化等が打ち出され、そのなかで農林水産業については、重要5品目に対する影響緩和策と農林水産業の成長産業化に向けた積極策の両面が示されている。TPPのわが国農業への影響が限定的であるとみられていることから、影響緩和策に力点を置く必然性は乏しく、むしろ、成長産業化に向けた取り組みを加速し、農業の構造改革を進めるべきである。
4. 人口減少と高齢化を受けて、国内市場の縮小が不可避であるなか、TPP参加国での関税撤廃は、わが国農林水産物の輸出拡大に弾みをつけるチャンスとなる。TPP参加国には成熟国が多いことから、アジア市場のような富裕層の増加による輸出の増加は見込み難しいものの、すでに一定程度存在する富裕層への浸透を狙うなど、需要開拓の余地は大きいと考えられる。
5. 重要5品目を中心に既存の枠組みが基本的に維持されたことは、見方を変えれば、海外産との競争をテコに農業の構造改革を一気に進めるチャンスを逃したとも言える。構造改革が遅れば、わが国農産物の高品質を支えている優れた農地や生産ノウハウの次世代への継承が滞りかねない。わが国農業の構造問題は、農家の高齢化と小規模な副業的農家の割合が大きいこと。この解消には農地の集積・集約化がポイントとなる。
6. 農地の集積・集約化の経済効果を推計すると、今後、耕地面積の減少や農家の高齢化等が農業部門の付加価値額（農業GDP）の供給面からの制約要因になるとみられ、集積率の上昇ペースが従来実績程度のペースにとどまる場合、農業GDPは年率0.8%成長に止まる。一方、仮に、集積率8割の政府目標達成に向けて順調に集積が進む場合、農業GDPは年率3.4%成長に押し上げられると試算される。
7. 次世代農家の育成が急がれるなか、今後の人口動態を踏まえると、農家出身者に加えて、非農家出身者の就農拡大が求められる。その際、起業に加えて、農業生産法人等への就職も有力なルートと考えられ、若者等にとって魅力的な就職先となるよう、給与体系の明確化や福利厚生の実等職環境の整備が求められる。また、今後の農業ビジネスでは、輸出等の関連ビジネスの多様化に伴って、農産物生産以外の業務の比重が増すとみられる。このため、こうした業務に明るい異業種人材を即戦

力として活かすことが重要となる。農業で新たなビジネスモデルを立ち上げ、注目されている経営者のなかには、異業種での就業経験者も多く、異業種人材の農業への参入は、新たな農業ビジネスを芽吹かせ、既存の農業の在り方を現場サイドから変革する原動力となる可能性がある。異業種人材の農業への参入を促すために、例えば、UIターン人材に対する地域のニーズと、UIターンを考えている人材のスキルなどのマッチング機能を高めることなどが考えられる。

8. 2009年の農地法改正で農地のリースによる一般企業の農業参入が自由化されたことを受けて、異業種企業の農業参入が増加している。農地の集積・集約化を狙った農地中間管理機構の取り組みや農地情報公開システムの整備は、企業参入の追い風になるとみられる。一方で、農地の所有による異業種企業の参入については、依然として一定の制約が残されており、今後の課題である。いずれにせよ、異業種企業の農業参入では、ビジネスを軌道に乗せ、継続させることが重要であり、そのためには、参入企業に対する栽培ノウハウや農地の円滑な取得に向けたサポートが重要と考えられる。

9. 米の高関税や転作奨励には、米価低下が防止され、米農家の経営の安定に繋がる効果がある反面、①消費者の負担になる、②農地の集積・集約化の障害となる、といった問題がある。農地の集積・集約化の加速に向けて、転作奨励の縮小・廃止やTPPで現状維持となった米の高関税の撤廃も視野に入れた思い切った取り組みが求められる。

TPP対策として、短期的には所得保障等の影響緩和策はやむを得ないとしても、農業の体質強化を図る取り組みへの支援に重点を置くことが求められている。

10. 農業の成長産業化には、これまでになかった様々なビジネスモデルが次々と生み出されていくことが重要となろう。そのためには、農業に新たなビジネスチャンスが見出され、多様な人材や企業が農業に参入することが欠かせない。既存の枠組みを守るという発想を捨て、意欲と能力のある農家や企業が、様々なビジネスにチャレンジしやすい環境を整えることこそ、今取り組むべき支援といえる。

1. はじめに

2015年10月5日に、TPP（環太平洋パートナーシップ協定）が大筋で合意されたことを受けて（注1）、11月25日に「総合的なTPP関連政策大綱」が出された。この大綱では、わが国企業によるTPPの活用を促し、中堅・中小企業等の海外展開を後押しする方針等が示されている。そのなかで、とくに、交渉前からTPPに伴うマイナスの影響が懸念されてきた農林水産業については、影響緩和策である「経営安定・安定供給のための備え（重要5品目関連）」が示される一方で、「攻めの農林水産業への転換（体質強化対策）」が積極策として打ち出されている。

農業については、かねてより成長産業化を目指して様々な取り組みが行われており、最近、新たな動きが見られる。例えば、経営感覚に優れた農家への農地の集積・集約化や農業への新規参入の円滑化に向けて、2014年に農地中間管理機構（農地集積バンク）が創設され、2015年4月からは農地情報公開システム（全国農地ナビ）の運用が開始されている。また、農産物輸出の拡大に向けた取り組みが強化されており、産地を跨いだ品目別での戦略的な取り組みが重視されるようになってきている。さらに、2015年には農協法が改正され、農協による農業所得増大への最大限の配慮や高い収益性の実現等が法律に明記される（注2）。

こうしたなか、TPPについては、関税撤廃が原則となっていることから、交渉前の段階では、仮に、例外なく関税が撤廃される場合には、重要5品目（米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物）を中心に、生産額が大きく落ち込む等のマイナスの影響が懸念されていた。一方で、この機会に、成長産業化に向けた取り組みを加速・強化すれば、農業の構造改革が進み、収益力が底上げされることで、結果として、TPPによるマイナスの影響にも対応し得るとの見方もあった。結局のところ、交渉の結果、重要5品目を中心に既存の基本的な枠組みが維持される内容で合意されたことから、生産額への影響は限定的にとどまるとみられており、その反面、成長産業化に向けた取り組みの勢いが失われれば、TPPをテコにした農業の構造改革の加速は期待薄となろう。しかしながら、農家の高齢化等、わが国農業が直面する構造的な問題への対応は待ったなしであり、TPPの結果にかかわらず、取り組みの矛先を鈍らせてはならない。

そこで本稿では、TPPにおける農業関連の合意内容とわが国農業への影響、および、農業が抱える構造問題を概観し、今後求められる農業支援の在り方を考察する。

（注1）2016年2月4日調印。

（注2）2016年4月施行。

2. TPP農業関連の合意内容・影響・対策の概要

(1) 農業関連の合意の概要

A. わが国の関税

TPP合意でのわが国の関税の撤廃状況を見ると、全貿易品9,018品目のうち95%に相当する8,575品目で関税が撤廃され、443品目の関税が残される（図表1）。443品目はいずれも農林水産物である。95%の関税撤廃率は、わが国がこれまでに締結した自由貿易協定のうち最も高いとされる。しかしながら、

他のTPP参加国の関税撤廃率をみると、ほぼ100%となっており、わが国の関税撤廃率は他の参加国に比べると低水準にとどまっている（図表2）。

農林水産関連品目の関税の撤廃状況をみると、貿易品2,328品目のうち81%の1,885品目で関税が撤廃されることとなっている。関税が撤廃される品目のうち、63.3%が即時撤廃される品目（すでに無税の品目を含む）であり、11年目までに撤廃される品目が34.0%、残りの2.7%が12年目以降に撤廃されることとなっている。一方、関税が残される443品目のうち、439品目はTPP以前に関税を撤廃したことのない品目であり、そのうち412品目が重要5品目となっている。

（図表1）TPP合意によるわが国の関税撤廃状況

	合計	関税が撤廃される品目	関税が残る品目
全品目	9,018	8,575	443
農林水産物	2,328	1,885	443
関税撤廃したことがないもの	834	395	439
重要5品目 米、麦、甘味資源作物、 乳製品、牛肉・豚肉	586	174	412
それ以外	248	221	27
関税撤廃したことがあるもの	1,494	1,490	4

（資料）内閣官房TPP政府対策本部資料

（図表2）TPP参加国の関税撤廃率

日本	アメリカ	カナダ	オーストラリア	NZ	シンガポール
95%	100%	99%	100%	100%	100%
メキシコ	チリ	ペルー	マレーシア	ベトナム	ブルネイ
99%	100%	99%	100%	100%	100%

（資料）内閣官房TPP政府対策本部資料

TPP以前に関税を撤廃したことのない品目は、もともと834品目あったが、そのうち重要5品目以外の248品目では、鶏肉、パイナップル、トマト加工品等、ほとんどの品目の関税が撤廃され、関税が残されるのは、こんにやくやしいたけ等27品目だけである。これに対し、重要5品目のうち関税が撤廃されるのは、ヨーグルトやチーズ等の乳製品の一部やくず肉等の畜産物の一部等の174品目であり、重要5品目全体の3割程度となっている。

重要5品目については、基本的に既存の枠組みが維持されるもとの、関税率の引き下げや輸入枠の拡大等が実施されることとなる（図表3）。例えば、米の場合、既存の無税枠（WTO枠）と、枠外の輸入に対する341円/kgの関税が維持されたうえで、WTO枠の外にアメリカとオーストラリアに対してそれぞれ国別枠が設定されることになる。

このように、農林水産物では、関税が撤廃される品目は従来よりも多いものの、重要5品目については、交渉前に懸念されていたような撤廃が回避され、既存の枠組みが残されている。

(図表3) 主要5品目の合意の概要

品目		合意の概要
米	米および米粉等の 国家貿易品目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現行の国家貿易制度を維持するとともに、枠外税率（米：341円/kg）を維持 ・ アメリカ、オーストラリアにSBS方式の国別枠を設定 アメリカ：5万t（当初3年維持）→7万t（13年日以降） オーストラリア：0.6万t（当初3年維持）→0.84万t（13年日以降） ・ 既存のWTO枠のミニマムアクセスの運用の見直し
	米の調製品・加工品等 （民間貿易品目）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一定の輸入がある米粉調整品等は関税を5～25%削減とし、輸入量が少ないまたは関税率が低い品目等は関税を削減・撤廃
麦	小麦	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現行の国家貿易制度を維持するとともに、枠外税率（55円/kg）を維持 ・ アメリカ、オーストラリア、カナダに国別枠を新設 計19.2万t（当初）→25.3万t（7年日以降）・SBS方式 ・ 既存のWTO枠内のマークアップ（政府が輸入する際に徴収している差益）を9年目までに45%削減し、新設する国別枠内のマークアップも同じ水準に設定等 ・ 小麦粉調整品等にTPP枠または国別枠を新設等 4.5万t（当初）→6万t（6年日以降）
	大麦	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現行の国家貿易制度を維持するとともに、枠外税率（39円/kg）を維持 ・ TPP枠を新設 2.5万t（当初）→6.5万t（9年日以降）・SBS方式 ・ 既存のWTO枠内のマークアップを9年目までに45%削減し、新設するTPP枠内のマークアップも同じ水準に設定 ・ 麦芽については、現行の関税割当数量の範囲内において、アメリカ、オーストラリア、カナダの国別枠を設定 計18.9万t（当初）→20.1万t（11年日以降）
甘味資源作物	砂糖	<ul style="list-style-type: none"> ・ 粗糖・精製糖等については、現行の糖価調整制度を維持したうえで、以下を措置 ア：高糖度の精製用原料等に限り、関税を無税とし、調整金を少額削減 イ：新商品開発用の試験輸入に限定して、既存の枠組みを活用した無税・無調整金での輸入（粗糖・精製糖500トン）を認める ・ 加糖調製品については、品目ごとにTPP枠を設定 計6.2万t（当初）→9.6万t（品目ごとに6～11年日以降）
	でん粉	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現行の糖価調整制度を維持したうえで、以下を措置 ア：現行の関税割当数量の範囲内でTPP枠を設定（7.5千t） イ：TPP参加国からの現行輸入量が少量のでん粉等については、国別枠を設定 計2.7千t（当初）→3.6千t（品目ごとに6～11年日以降）
肉	牛肉	<ul style="list-style-type: none"> ・ 関税撤廃を回避し、セーフガード付きで関税を削減 38.5%（現行）→27.5%（当初）→20%（10年目）→9%（16年日以降） ・ セーフガード 発動数量（年間）：59万t（当初）→69.6万t（10年目）→73.8万t（16年目） 11年日以降は5年間は四半期毎の発動数量も設定 セーフガード率：38.5%（当初）→30%（4年目）→20%（11年目）→18%（15年目） 16年日以降は毎年1%ずつ削減し、4年間発動がなければ廃止
	豚肉	<ul style="list-style-type: none"> ・ 差額関税制度を維持するとともに、分岐点価格（524円/kg）を維持 ・ 従量税は関税撤廃を回避 従価税（現行4.3%）：2.2%（当初）→0%（10年日以降） 従量税（現行482円/kg）：125円/kg（当初）→50円/kg（10年日以降） ・ セーフガード 従量税を100～70円/kgに、従価税を4.0～2.2%に、それぞれ戻す（11年目まで）
乳製品	脱脂粉乳・バター	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現行の国家貿易制度を維持するとともに、枠外税率を維持 ・ TPP枠を新設（生乳換算） 脱脂粉乳：2万659t（当初）→2万4102t（6年日以降） バター：3万9341t（当初）→4万5898t（6年日以降）
	ホエイ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 脱脂粉乳と競合する可能性が高いものについて、21年目までの長期の関税撤廃期間の設定とセーフガードの措置
	チーズ	<ul style="list-style-type: none"> ・ モッツァレラ、カマンベールなどについては、現行関税を維持 ・ チェダー、ゴーダ、クリームチーズ等については、16年目までの長期の関税撤廃期間を設定 ・ プロセスチーズについては少量の国別枠、シュレッドチーズ原料用フレッシュチーズについては国産使用条件付き無税枠を設定

(資料) 農林水産省資料より作成

B. TPP参加国の関税

逆に、わが国からTPP参加国向けに輸出される農林水産物の関税の撤廃状況をみると、ほとんど品目で撤廃される（図表4）。TPP参加国でわが国からの農林水産物輸出額が最も多いアメリカ向けは、55.5%の品目で即時撤廃となり（すでに無税のものも含む）、段階的に撤廃される品目も含めると、98.8%の品目で関税が撤廃される。また、近年、わが国からの農林水産物輸出額が急増しているベトナム向けも、最終的に99.4%の品目で関税が撤廃される。関税が撤廃される品目のなかには、すでに無税の品

(図表4) 農林水産品の日本以外の国の関税撤廃等の状況(対日)

	撤 廃				撤廃せず
		即時撤廃	2-11年日までに撤廃	12年日以降撤廃	
アメリカ	98.8%	55.5%	37.8%	5.5%	1.2%
カナダ	94.1%	86.2%	7.9%	0.0%	5.9%
オーストラリア	100.0%	99.5%	0.5%	0.0%	0.0%
メキシコ	96.4%	74.1%	17.2%	5.1%	3.6%
マレーシア	99.6%	96.7%	1.2%	1.7%	0.4%
シンガポール	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%
チリ	99.5%	96.3%	3.2%	0.0%	0.5%
ペルー	96.0%	82.1%	11.9%	2.0%	4.0%
N Z	100.0%	97.7%	2.3%	0.0%	0.0%
ベトナム	99.4%	42.6%	52.3%	4.5%	0.6%
ブルネイ	100.0%	98.6%	1.4%	0.0%	0.0%
(参考) 日本	81.0%	51.3%	27.5%	2.2%	19.0%

(資料) 内閣官房TPP政府対策本部資料

(図表5) 主な輸出品目の関税撤廃の事例

品目	相手国	現 行	交渉結果	輸出額に占める TPP参加国 向けの割合 (2014年)	主なTPP参加国の 輸出先
米	アメリカ	1.4 $\text{円}/\text{kg}$	5年目撤廃	35%	シンガポール(無税) オーストラリア(無税) アメリカ
牛肉	アメリカ	日本枠200 トン 4.4 $\text{円}/\text{kg}$ 枠外 26.4%	日本枠3,000 トン →6,250 トン (14年目) 無税 枠外 15年目撤廃	26%	アメリカ シンガポール(無税)
	カナダ	26.50%	6年目撤廃		
	メキシコ	日本枠6,000 トン 2.0-2.5% 枠外 20-25%	10年目撤廃		
プリ サバ サンマ	ベトナム	18%	即時撤廃	51%	アメリカ(無税) ベトナム カナダ(無税)
味噌	アメリカ	6%	5年目撤廃	45%	アメリカ シンガポール(無税) オーストラリア(無税)
	ベトナム	20%	5年目撤廃		
醤油	アメリカ	3%	5年目撤廃	38%	アメリカ オーストラリア(無税) N Z
	ベトナム	30% (EPA16.4%)	6年目撤廃		
	N Z	5%	5年目撤廃		
りんご	ベトナム	15% (EPA7.3%)	3年目撤廃	1%	シンガポール(無税) マレーシア
	マレーシア	5% (EPA無税)	即時撤廃		
なし	アメリカ	無税又は0.3 $\text{円}/\text{kg}$	即時撤廃	7%	アメリカ シンガポール(無税) マレーシア
	カナダ	無税又は2.81 $\text{円}/\text{kg}$ (ただし10.5%以上)	即時撤廃		
	マレーシア	5% (EPA無税)	即時撤廃		
茶	ベトナム	40% (EPA22.5%)	4年目撤廃	63%	アメリカ(無税) シンガポール(無税) カナダ(無税)
日本酒	アメリカ	3 $\text{円}/\ell$	即時撤廃	49%	アメリカ シンガポール(無税) カナダ
	カナダ	2.82-12.95 $\text{円}/\ell$	即時撤廃		
	ベトナム	59% (EPA23.6%)	3年目撤廃		
チョコ レート	アメリカ	2%~(52.8 $\text{円}/\text{kg}+8.5\%$)	即時~20年目撤廃	20%	シンガポール(無税) アメリカ ベトナム
	ベトナム	13~25%	5~7年目撤廃		
切花	アメリカ	3.2%~6.8%	即時撤廃	34%	アメリカ シンガポール(無税) ベトナム
	カナダ	無税~16%	即時撤廃		
	ベトナム	20% (EPA無税)	即時撤廃		

(資料) 農林水産省資料より作成

目や低税率の品目、動植物検疫など関税以外の障壁が存在する品目などがあることから、わが国の主要な輸出農林水産物のすべてで直ちに輸出の拡大に繋がるとは限らない。しかしながら、品目によっては、すでに一定の輸出実績があることから、こうした品目を中心に、TPP参加国の関税撤廃がわが国農林水産物輸出の拡大に追い風になることが期待される。

例えば、主要な輸出品目である、米と日本酒についてみると（図表5）、米については、輸出額全体の35%がTPP参加国向けであり、参加国内では主にシンガポール、オーストラリア、アメリカに輸出されている。とくに、シンガポール向けは輸出額全体の26%を占めており、最大の輸出先である香港の同35%に次ぐ規模となっている。現在の米の関税は、シンガポールとオーストラリアでは無税であるが、アメリカでは1.4セント/kgであり、これが5年目に撤廃される。日本産の米は品質が高く、他国産の米と差別化されているものの、一方で、近年、カリフォルニア州で生産される米の品質が向上しており、日本産との品質差が縮小してきていると言われている。そうしたなか、アメリカでの米の関税撤廃は、価格面からも同国向けの輸出拡大の追い風となろう。

また、日本酒は、近年、海外での浸透に伴って需要が伸びている。輸出額全体の49%がTPP参加国向けで、参加国内の主要な輸出先はアメリカ、シンガポール、カナダである。とくに、アメリカは輸出額全体の36%を占める最大の輸出先である。日本酒の現在の関税は、アメリカで3セント/リットル、カナダで2.82~12.95セント/リットルであるが、TPP合意によって両者とも即時撤廃される。

C. 知的財産と食の安全・安心

TPPでは、上記のような物品の関税撤廃に加えて、製品の安全基準や出店規制など、非関税障壁となりかねない各国の国内制度に関して、一定のルールづくりも行われている。そうしたルールのうち、農林水産物に関連する主なものとして、知的財産保護、衛生植物検疫（SPS）措置、貿易の技術的障害（TBT）がある。

知的財産保護の関連では、地理的表示の保護・認定のための行政上の手続きについての合意が行われている。すなわち、①地理的表示の申請等の手続きに過度の負担をかけないこと、②地理的表示を公開し、これに対する異議申し立ての手続きを定めること、③保護・認定の取り消しについて定めること、等が規定されている。こうした規定は、わが国農林水産物の他国産との差別化を促し、ブランドイメージの向上に役立つと考えられる。例えば、日本酒において、地理的表示の保護・認定手続きに関する合意の恩恵を受ける可能性が指摘されている。2015年12月25日付けで国税庁が「日本酒」を地理的表示に指定しており、「原料の米に国産米を使い、かつ、日本国内で製造された清酒のみが、『日本酒』を独占的に名乗ることができる」（注3）こととなった。アメリカでは、清酒販売量の約8割を現地で生産された清酒が占めると言われており（注4）、アメリカで「日本酒」の地理的表示が保護・認定されれば、同国内でのブランド価値の向上や現地産の清酒との差別化、模造品の取り締まりといった効果が期待されている。

他方、SPSとTBTはわが国の食の安全・安心に影響する規定である。SPSについては、WTO協定を踏まえており、科学的根拠に基づく各国の独自の措置が認められることから、わが国の制度を変更する必要はないとされている。そのうえで、各国のSPS措置に関する情報を、他のTPP参加国の求めに応じ

て提供する等の内容が盛り込まれており、透明性の向上が図られている。同様に、TBTについても、WTO協定を踏まえたうえで、各国の措置に関する透明性の向上を図る内容となっている。

(2) わが国農林水産業への影響

TPPによるわが国の農林水産業への影響について、2013年3月に出された政府試算（注5）では、農林水産物の生産額が3兆円程度減少し、そのうち重要5品目だけで約2兆3,920億円減少すると見積もられていた。ただし、この試算では、TPPの原則通りにすべての関税が撤廃された場合を前提に、輸入品と競合する国産品が原則として安価な輸入品に置き換わる等が想定されており、TPP対策の効果も考慮されていない。

実際には、重要5品目の枠組みが基本的に維持され、関税撤廃という前提とは大きく異なる結果となった。このため、大筋合意後の2015年11月に農林水産省によって示された品目別の影響分析（注6）では、重要5品目の各品目への影響について、現行の基本的な枠組みが維持されること等を指摘したうえで、輸入の増大や生産への特段の影響は見込み難いとされている。また、関税が撤廃される品目についても、主要な品目それぞれについて、①現行の関税割当制度と枠外関税が維持される（枠内関税を撤廃）、②TPP参加国からの輸入量が少ない、③時期や品質面で国産品と輸入品が棲み分けられる、④そもそも現行の関税率が低い、等を理由に、影響は限定的にとどまるとの趣旨の分析結果が示されている。その後、2015年12月に出された新たな政府試算（注7）では、上記の分析結果と今後の対応策の効果が考慮されており、農林水産物生産の減少額は、農林水産品全体で約1,271億円～約2,082億円、そのうち重要5品目は約808億円～約1,378億円と、2013年の試算に比べて大幅に縮小している（図表6）。

(図表6) TPPの農産物生産への影響
(新旧政府試算の比較)

	2013年3月試算		2015年12月試算	
	生産量減少率 (%)	生産減少額 (億円)	生産量減少率 (%)	生産減少額 (億円)
米	32	10,100	0	0
小麦	99	770	0	62
大麦	79	230	0	4
砂糖	100	1,500	0	52
でん粉原料作物	100	220	0	12
牛肉	68	3,600	0	311～625
豚肉	70	4,600	0	169～332
牛乳乳製品	45	2,900	0	198～291
小豆	71	150	0	0
いんげん	23	30	0	0
落花生	40	120	0	0
こんにゃくいも	-	-	-	-
茶	-	-	-	-
加工用トマト	100	270	0	1
かんきつ類	8	60	0	21～42
りんご	8	40	0	3～6
パイナップル	80	10	0	0
鶏肉	20	990	0	19～36
鶏卵	17	1,100	0	26～53
農産物計		26,600		878～1,516
うち重要5品目		23,920		808～1,378

(資料) 内閣官房TPP政府対策本部資料より作成

(3) 総合的なTPP関連政策大綱

TPPの大筋合意を受けて、11月25日に「総合的なTPP関連政策大綱」が決定された。この対策は、基本的に、わが国産業全体をターゲットにした対策であり、TPPの活用を通じた企業の海外展開の積極化や、外国企業の国内投資の活発化等を促す方向性が打ち出されている。そうしたなか、農林水産業については、重要5品目に対する影響緩和策として、「経営安定・安定供給のための備え（重要5品目）」が盛り込まれる一方で、成長産業化に向けた積極策として、「攻めの農林水産業への転換（体質強化対策）」

が示されている（図表7）。

重要5品目に対する影響緩和策では、輸入枠拡大等を受けた農家所得の減少に対して、既存の所得保障の拡充等が実施されることになる。例えば、米の場合、新たな国別枠の設定による米価の低下を防ぐために、政府備蓄米の運営方法を見直し、国別枠の輸入量に相当する国産米を備蓄米として買い入れることとされている。一方、成長産業化に向けた積極策では、2020年に農林水産物・食品の輸出額を1兆円にするというこれまでの目標の前倒しが、新たな目標として掲げられるとともに、経営感覚に優れた次世代の育成や国際競争力のある産地イノベーションの促進、持続可能な収益性の高い操業体制への転換、等の方向性が示されている（図表8）。

ただし、積極策の具体的内容については2016年秋を目途に詰めるとされている。

TPPのような貿易の自由化に伴う農業対策について、過去には、1990年代半ばから2000年代初めにかけて、ガット・ウルグアイラウンド（UR）合意を受けた対策（UR対策）が行われた。UR対策では、米の関税化の例外措置として最低輸入量（ミニマムアクセス）が拡大されたことを受けて「新たな米管理システムの構築」等の影響緩和策が実施される一方で、農地集積や新規就農促進等を通じた「力強い農業構造・農業経営の実現」といった積極策も打ち出されていた。この点、TPP対策大綱の農林水産業対策の構成要素と大きな違いはないとも言えるが、TPP対策は、農林水産物の輸出の1兆円への拡大を達成すべき数値目標として明確に打ち出している点でUR対策とは異なっている（図表9）。

（図表8）農林水産業向けTPP対策のポイント

- | |
|--|
| <p>1. 攻めの農林水産業への転換（体質強化対策）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○次世代を担う経営感覚に優れた担い手の育成 ○国際競争力のある産地イノベーションの促進 ○畜産・酪農収益力強化総合プロジェクトの推進 ○高品質な我が国農林水産物の輸出等需要フロンティアの開拓 ○合板・製材の国際競争力の強化 ○持続可能な収益性の高い操業体制への転換 ○消費者との連携強化、規制改革・税制改正 <p>2. 経営安定・安定供給のための備え（重要5品目関連）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○米（政府備蓄米の運営見直し） ○麦（経営所得安定対策の着実な実施） ○牛肉・豚肉、乳製品（畜産・酪農の経営安定充実） ○甘味資源作物（加糖調製品を調整金の対象） |
|--|

（資料）内閣官房TPP政府対策本部資料

（図表7）「総合的なTPP関連政策大綱」の主要項目

- | |
|--|
| <p>1. TPPの活用促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ○丁寧な情報提供および相談体制の整備 <ul style="list-style-type: none"> ・TPPの普及・啓発 ・中堅・中小企業等のための相談体制の整備 ○新たな市場開拓、グローバル・バリューチェーン構築支援 <ul style="list-style-type: none"> ・中堅・中小企業等の新市場開拓のための総合的支援体制の抜本的強化 ・コンテンツ、サービス、技術等の輸出促進 ・農林水産物・食品輸出の戦略的推進 ・インフラシステムの輸出促進 ・海外展開先のビジネス環境整備 |
| <p>2. TPPを通じた「強い経済」の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ○TPPによる貿易・投資の拡大を国内の経済再生に直結させる方策 <ul style="list-style-type: none"> ・イノベーション、企業間・産業間連携による生産性向上促進 ・対内投資活性化の促進 ○地域の「稼ぐ力」強化 <ul style="list-style-type: none"> ・地域に関する情報発信 ・地域リソースの結集・ブランド化 |
| <p>3. 分野別政策展開</p> <ul style="list-style-type: none"> ○農林水産業 <ul style="list-style-type: none"> ・攻めの農林水産業への転換（体質強化対策） ・経営安定・安定供給のための備え（重要5品目関連） ○食の安全・安心 ○知的財産 <ul style="list-style-type: none"> ・特許・商標関係 ・著作権関係 |

（資料）内閣官房TPP政府対策本部資料より作成

（図表9）ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策のポイント

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○力強い農業構造・農業経営の実現 <ul style="list-style-type: none"> 担い手への農地利用の集積 新規就農の促進 高生産性農業基盤整備の重点的・加速的推進 等 ○新たな米管理システムの構築 <ul style="list-style-type: none"> 計画制度を中心とした全体需給の調整 適切な価格運営 流通規制の緩和 等 ○米以外の個別品目に係る対策の実施 <ul style="list-style-type: none"> 国内農産物の競争力の強化 品目の特性に応じた需給調整対策 等 ○環境保全に資する農業政策の推進 ○総合的視点に立った農山村地域の活性化 <ul style="list-style-type: none"> 農林業の振興 就業機会の確保 生活環境基盤の整備 地方単独施策の拡充 等 ○その他 <ul style="list-style-type: none"> 食品産業の振興 消費者との連携の強化 国際協力の推進 |
|--|

（資料）農林水産省資料

(図表10) ウルグアイ・ラウンド関連対策事業費の内訳

	事業費(億円)	比 率	備 考
I 農業農村整備事業（公共）	31,750	52.8%	高生産性農業の確立や中山間地域の活性化を図るための事業。
II その他の事業（非公共）	28,350	47.2%	
1 農業構造改善事業等	12,050	20.0%	地域の農業生産高度化、農産物の付加価値向上等のための施設整備。
2 他の事業	8,000	13.3%	
(1) 農地流動化対策	2,227	3.7%	農地流動化推進員による農地の出し手、受け手の掘り起こし活動等の推進。
(2) 新規就農対策	254	0.4%	研修その他の就農準備に必要な資金、機械・施設の整備等農業経営に必要な資金等の無利子資金貸し付け。
(3) 土地改良負担金対策	2,600	4.3%	利用集積に取り組む地区において、2.0%（H12年度時点）以上の償還利息に対し助成。
(4) 新技術開発	50	0.1%	生物系特定産業技術研究推進機構を通じて民間の研究開発能力を積極的に活用した研究開発。
(5) 個別作物対策	1,727	2.9%	特定畑作物緊急対策（でんぶん原料用いも等）、果樹緊急対策、リンゴわい化等
(6) 中山間地域対策	1,167	1.9%	中山間・都市交流拠点整備、棚田地域等保全、中山間農地保全等
3 融資事業	8,300	13.8%	
(1) 農家負担軽減支援特別対策	6,600	11.0%	農業負担軽減支援特別資金、自作農維持資金等
(2) 中山間対策関連融資	1,716	2.9%	主として加工流通施設向けに、中山間関連の特別融資
合 計	60,100	100.0%	

(資料) 農林水産省資料

UR対策の事業規模は総額 6 兆100億円にも上った（図表10）。この事業規模に関して、当時の農林水産省はUR合意の農業に与える影響は小さいと判断しており（注 8）、当時の大蔵省との調整の結果、与党に対して3.5兆円の事業規模を示したところ、政治主導によって 2 日後には 6 兆円規模に膨らんだとの指摘がある（東京財団 [2014]）。また、事業規模の約半分に相当する 3 兆1,750億円が公共投資であったことなどから、バラマキとの批判が聞かれた。

TPP対策では、積極策の具体案が2016年秋を目途に詰められることもあってか、今のところ、事業費の総額が示されていないが、先述の通り、TPP合意による農林水産業への影響は限定的とみられていることから、追加の財政支出も巨額なものはないと考えるのが妥当であろう。

(注 3) 国税庁「地理的表示『日本酒』の指定について」（2015年12月）。

(注 4) 日本貿易振興機構・国税庁 [2014]。

(注 5) 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）。

(注 6) 農林水産省「品目毎の農林水産物への影響について」（2015年11月）。

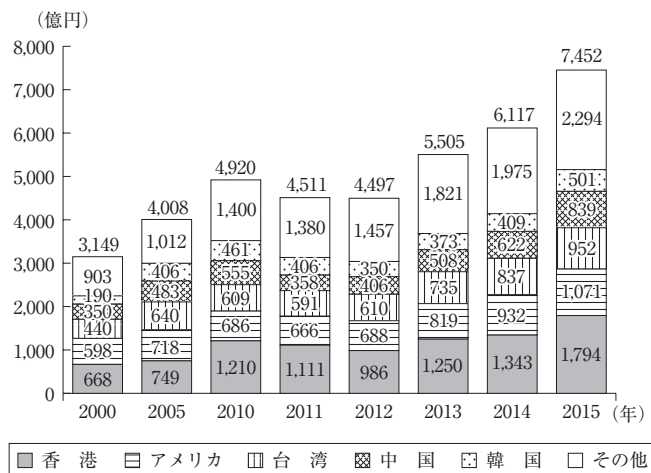
(注 7) 内閣官房「TPP協定の経済効果分析」別紙「農林水産物の生産額への影響について」（2015年12月）。

(注 8) 省内には 6 年間で総額 1 兆円程度あればよいとの見方もあったとされる（東京財団 [2014]）。

3. わが国農業を巡る論点

わが国農林水産業の市場環境をみると、今後、人口減少と高齢化のために国内市場の縮小は避けられない。こうしたなか、TPP参加国の多くの品目で関税が撤廃されたことは、新たな市場の開拓に弾みをつけるチャンスとなる。一方で、重要 5 品目を中心に既存の枠組みが基本的に維持されたことで、当初懸念されていたような生産に与える大きな影響は未然に防止されている。しかしながら、見方を変えると、このことは、海外産との競争をテコにして、農業の構造改革を一気呵成に推し進める絶好のチャンスを逃したともいえよう。農業の構造改革が遅れば、わが国農産物の高品質を支えている優れた農地

(図表11) 農林水産物輸出額の推移



(資料) 農林水産省「農林水産物・食品の輸出実績」

(図表12) わが国農林水産物の主な輸先

国・地域名	輸出額 (億円)	構成比
香港	1,794	24.1%
アメリカ合衆国	1,071	14.4%
台湾	952	12.8%
中華人民共和国	839	11.3%
大韓民国	501	6.7%
タイ	358	4.8%
ベトナム	345	4.6%
シンガポール	223	3.0%
オーストラリア	121	1.6%
オランダ	105	1.4%
フィリピン	95	1.3%
マレーシア	83	1.1%
カナダ	81	1.1%
ドイツ	66	0.9%
フランス	62	0.8%
輸出額計	7,452	100.0%

(資料) 農林水産省「農林水産物・食品の輸出実績」
(注) 2015年。網掛けはTPP参加国。

や生産ノウハウの次世代への継承が滞りかねない。

そこで、本章では、農林水産物輸出と構造問題、それに対する政策対応の方向性を概観し、第5章で、望ましい農業支援の在り方を考察する。

(1) 農林水産物輸出の動向と輸出拡大支援の視点

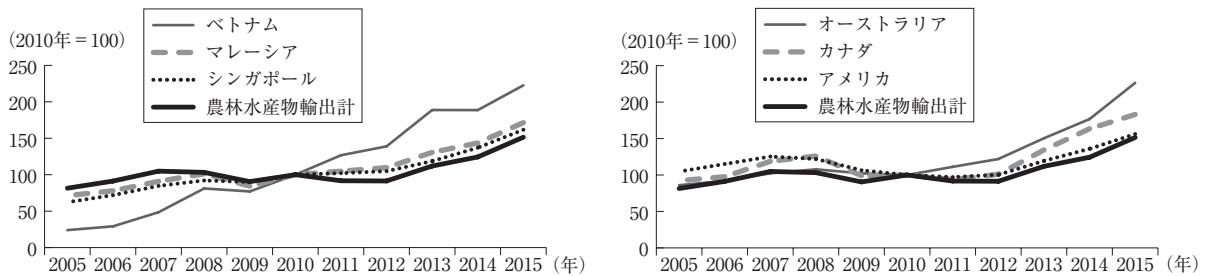
A. 農林水産物輸出の動向

近年、わが国農林水産物の輸出額は増加基調を継続している。2015年の輸出総額は前年比21.8%増加し、7,452億円となっている。国・地域別の輸出額を見ると、香港向けの1,794億円が最も多く、次いでアメリカ向けの1,071億円、台湾向けの952億円となっている(図表11)。TPP参加国向けの輸出額をみると、アメリカ、ベトナム、シンガポール、オーストラリア、カナダ、マレーシアの6カ国向けの輸出額が比較的多く、この6カ国の合計1,925億円で農林水産物輸出総額の25.8%を占める(図表12)。最大の市場はアメリカで、ホタテ貝、ブリ、真珠といった水産物のほかアルコール飲料、調味料を中心に多くの品目が輸出されている。

6カ国向け輸出額の推移をみると、近年は輸出総額を上回るペースで増加している(図表13)。とくにベトナム、シンガポール、マレーシアのアジア諸国向けは、リーマンショック後の2009年の落ち込み以降ほぼ一貫して増加している。なかでも、ベトナム向けの増勢が著しく、最近5年間で約2.2倍になっている。

わが国の農林水産物は、生産コストや輸送コストが割高になることから、海外では富裕層を主なターゲットに付加価値の高い商品を販売するというビジネスモデルが主流となっている。このため、近年の輸出の増加は、アジア新興国での富裕層の拡大に支えられてきた面が大きい。この点、TPP参加国には成熟国が多いことから、アジア新興国のような富裕層の急増による輸出の拡大は見込み難しいものの、す

(図表13) TPP参加国向け農林水産物輸出額の推移
(輸出額上位20位以内の6カ国、2010年=100)



(資料) 農林水産省「農林水産物・食品の輸出実績」

でに一定程度存在する富裕層への浸透を狙うなど、需要開拓の余地は大きいと考えられる。

B. 輸出拡大支援の視点

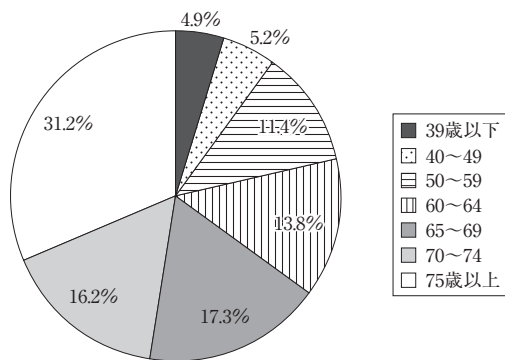
政府は2020年に農林水産物・食品輸出額を1兆円にするとの目標を掲げ、輸出拡大に向けた取り組みを強化してきた。2013年には、「農林水産物・食品の国別・品目別輸出戦略」が公表され、品目毎の産地連携や国別マーケット情報の収集・発信など、品目に着目した取り組みにも重点が置かれるようになった。実際に輸出を行う農家や流通業者と協力し合い、最前線で輸出振興事業に取り組むのは、主に産地や地方自治体であるが、その際、その地域自慢の特産品や地域性を地域ブランドとして前面に押し出した売込みに重点が置かれることが多い。この場合、①収穫時期が限られるために通年供給ができず売り場を常設できない、②小ロットとなり輸送コストが割高になる、③海外市場で各地の産品が競合するといった問題がある。この問題に対しては、産地を跨いだ連携を進めることで、収穫時期のずれを活用したりレー出荷や、他産地の生産物との混載によるロットの拡大を行うことが有効とされる。海外市場に通年供給することで、現地の消費者にとって日本産農林水産物がより身近な食材として浸透するとともに、輸送コストが下がることで、販売価格が下がり、富裕層中心の購買者の裾野がボリュームの大きい中間層等に広がることが期待されている。

(2) わが国農業の構造問題

A. 農家の高齢化

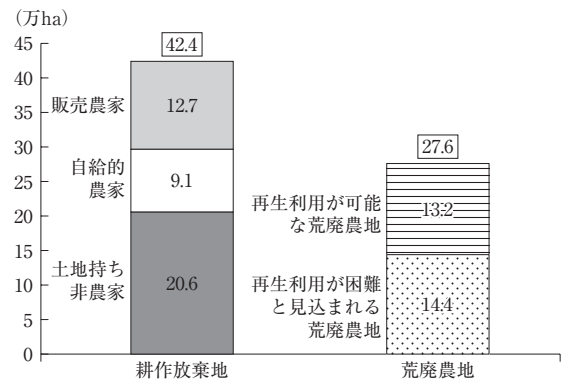
農業従事者の年齢別構成比をみると、仕事として主に農業に従事している者（基幹的農業従事者）のうち64.7%が65歳以上であり、平均年齢は67.1歳となっている（図表14）。農家の高齢化は、耕作放棄地拡大の一因となっている。耕作放棄地は増加傾向にあり、2015年には農地全体（経営耕地+耕作放棄地）の11%に相当する42.4万haに上る。その約半分の20.5万haが土地持ち非農家の放棄地であり、その多くが、再生利用が困難な荒廃農地（14.4万ha）であるとの指摘がある（注9、図表15）。いったん、農地が耕作放棄地化すると、再生には相当の年月と労力を要するとされる。近い将来、高齢農家の引退の際に、手入れの行き届いた農地や長年の経験で培われた生産ノウハウが次世代に引き継がれなければ、わが国農業にとって極めて大きな損失と言えよう。

(図表14) 農業従事者の年齢構成



(資料) 農林水産省「農林業センサス」
 (注1) 基幹的農業従事者、2015年。
 (注2) 基幹的農業従事者：農業就業人口（自営農業に主として従事した世帯員）のうち、ふだん仕事として主に農業に従事している者。
 農業就業人口：自営農業に従事した世帯員（農業従事者）のうち、調査期日前1年間に自営農業のみに従事した者または農業とそれ以外の仕事の両方に従事した者のうち、自営農業が主の者。
 農業従事者：15歳以上の世帯員のうち、調査期日前1年間に3日以上自営農業に従事した者。

(図表15) 耕作放棄地面積と荒廃農地面積



(資料) 農林水産省「農林業センサス」、「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」
 (注1) 耕作放棄地は2015年、荒廃農地は2014年。
 (注2) 販売農家：経営耕地面積が30アール以上又は調査期日前1年間における農産物販売金額が50万円以上の農家。
 自給的農家：経営耕地面積が30アール未満かつ調査期日前1年間における農産物販売金額が50万円未満の農家。

B. 小規模な副業的農家

農家の構成をみると、総農家数215.3万戸（2015年）のうち61.6%の132.7万戸が販売農家で、残りが自給的農家である。また、販売農家を主業副業別に見ると、主業農家が21.4%（都府県20.0%）であるのに対し、副業的農家は56.6%（同57.5%）に上る（図表16）。副業的農家は、65歳以上の高齢農家や農業に従事している日数が年間60日未満の農家で、一戸当たり耕地面積は主業農家に比べて狭い。農家一戸当たりの耕地面積をみると、主業農家の5.63ha（同3.17ha）に対し、副業的農家は1.11ha（同1.03ha）に止まっている。こうした狭い耕作面積では生産コストが高くなる。例えば、米の作付面積別に米60kg

(図表16) 主業・副業別の農家数と耕地面積

	全国			北海道			都府県		
	農家数	面積	1戸当たり面積	農家数	面積	1戸当たり面積	農家数	面積	1戸当たり面積
	千戸	千ha	ha	千戸	千ha	ha	千戸	千ha	ha
販売農家計	1,408.5	3,049.4	2.17	39.5	922.8	23.35	1,368.9	2,126.7	1.55
主業農家	302.0	1,701.7	5.63	27.9	832.1	29.84	274.1	869.6	3.17
(構成比)	21.4%	55.8%		70.6%	90.2%		20.0%	40.9%	
準主業農家	309.6	464.2	1.50	2.1	17.6	8.42	307.5	446.6	1.45
(構成比)	22.0%	15.2%		5.3%	1.9%		22.5%	21.0%	
副業的農家	796.9	883.5	1.11	9.5	73.0	7.66	787.3	810.5	1.03
(構成比)	56.6%	29.0%		24.1%	7.9%		57.5%	38.1%	

(資料) 農林水産省「農業構造動態調査」
 (注1) 2014年。
 (注2) 主業農家：農業所得が主（農家所得の50パーセント以上が農業所得）で1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の世帯員がいる農家。
 準主業農家：農外所得が主（農家所得の50パーセント未満が農業所得）で1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の世帯員がいる農家。
 副業的農家：1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の世帯員がいない農家（主業農家、準主業農家以外の農家）。

当たりの生産費をみると、作付面積が狭いほど生産費が高くなる傾向がみられる（図表17）。仮に、耕地面積＝作付面積と考えると、都府県の副業的農家の生産費（作付面積1.0～2.0haの1.64万円）は、主業農家の生産費（同3.0～5.0haの1.35万円）を2割程度上回ると推測される。

C. 構造問題解消の方向性

こうした構造問題を解消するうえで重要となるのが、農地の集積・集約化である。高齢等によって引退した農家の農地を他の農家が引き継ぐこと

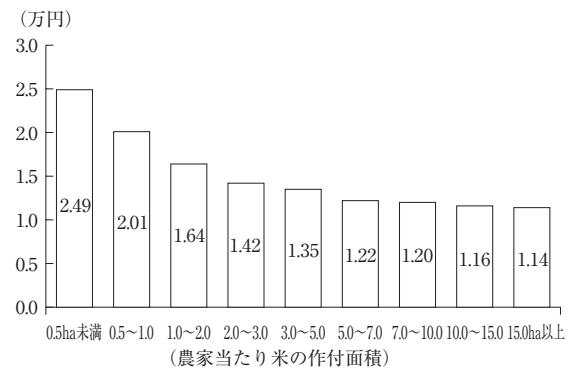
で、耕作放棄地化による農地の荒廃を未然に防ぐことができるとともに、既存の耕作放棄地の再生利用も図られる。また、経営規模の拡大に併せて複数の品目を生産することで、不作等のリスクの分散やビジネスの多様化が図られるほか、品目毎に収穫時期等の繁忙期に違いがあることから、資材や労働力等の効率的な利用が可能になるなど、経営体力や生産性の向上に繋がることが期待される。

農地の集積・集約化の現状をみると、2015年3月末時点で、認定農業者等への農地の集積面積は全農地面積の50.3%となっている。政府は、この集積率を2023年度までに8割に引き上げることを「日本再興戦略」での目標に掲げており、取り組みが強化されている。

第1は、農地中間管理機構（農地集積バンク）の活用である。農地中間管理機構は各都道府県に設置され、2014年度から業務を開始している。基本的には、地域内の分散した耕作地や耕作放棄地を借り受け、まとまった農地利用ができるようにして貸し付けることで、農地の集積・集約化と耕作放棄地の解消を目指している。同様の取り組みは、これまで農地保有合理化法人によって行われてきたが、従来の取り組みが、①農地の売買が中心で、②出し手と受け手の利害得失を調整する相対協議を前提としていたこと等から、その実績が低調であった。そうした反省を踏まえ、農地中間管理機構では、①リース方式を中心とし、②地域農業の在り方を踏まえて積極的に農地流動化を推進する、等の点で従来の集約手法とは異なっている。初年度（2014年度）の実績をみると、権利移転した面積は賃貸借と売買を合せて3.1万haあり（注10）、これは農地保有合理化法人時代の平均的な実績の約3倍（賃貸借のみでは約10倍）に上る（注11）。しかしながら、2014年度の1年間で追加的に集積された面積は、農地中間管理機構を介さないものを含めても6.3万haに止まっており、2015年3月末時点の集積率（50.3%）は前年度の48.7%から1.6%ポイント上昇したに過ぎない。このため、今後、役員構成の見直しや実績向上に向けたインセンティブ付けを導入するなど、農地中間管理機構の機能強化が検討されている。

第2は、農地情報公開システム（全国農地ナビ）の整備である。これは、2015年4月から運用が開始されている。これまで、農地の借り手が、借り入れ可能な農地等の情報を得るには地域の農業委員会に直接アクセスしなければならず、農家の規模拡大や異業種企業等の新規参入の障害の一つとなっていた。全国農地ナビでは、農地の所在地や田畑などの地目、面積、農振法や都市計画法の地域区分、貸すか売るかという所有者の意向、農地中間管理機構の権利取得状況等の情報が一般公開されており、こ

（図表17）米の作付面積別生産コスト



（資料）農林水産省「農産物生産費統計」
（注）2013年。

れを利用することで、農地の集積・集約化の円滑化や、異業種企業の新規参入等の活発化が期待されている。

第3は、耕作放棄地対策の強化である。農地の耕作放棄地化の一因として、農地に対する固定資産税等の税負担が軽減されていることや、将来の転用によるキャピタルゲインへの期待などが指摘されている。このため、2009年の農地法改正では、それまで転用許可が不要であった地方公共団体の庁舎や病院等の公共施設の用地への転用について協議制が導入され、農地転用に関する規制が厳格化された。また、耕作放棄地や耕作放棄地化のおそれのある農地について、所有者の利用意向調査など一定の手続きを経たうえで、有効利用されていない場合には、最終的に都道府県知事の裁定によって農地中間管理機構が利用権を設定できることとなった。さらに、2016年度の税制改正では、農業委員会から農地中間管理機構との協議を勧告された遊休農地の固定資産税負担が強化される一方で、所有する全農地を農地中間管理機構に貸し付けた場合に固定資産税負担が軽減されるなど、税制面での対応が盛り込まれている。

(注9) 渡辺 [2014]。

(注10) 農地中間管理機構からの農地の受け手への権利移転。農地の出し手から農地中間管理機構への権利移転は3.6万ha。

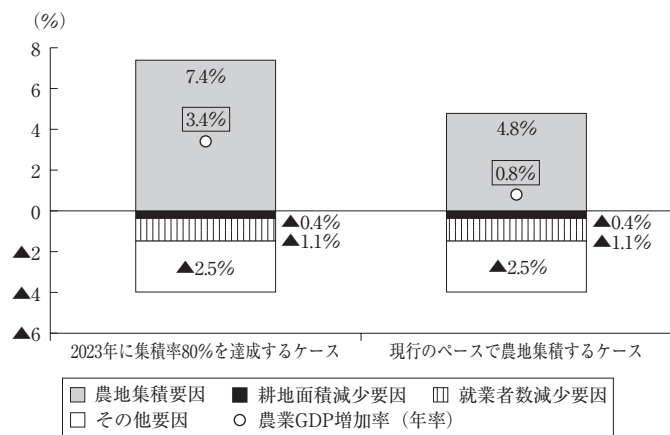
(注11) 農林水産省「農地中間管理機構の初年度の実績等について」(2015年5月)。

4. 農地集積・集約化の経済効果

農地の集積・集約化の効果として、①農地の耕作放棄地化の防止、②多品目生産によるリスク分散、③機械作業が容易になるなど作業効率の改善、等が考えられる。例えば、熊本県玉名市で1998年度から2006年度にかけて大区画化等が行われたことで、稲作にかかる労働時間が1997年の年間736時間/haから2012年には同221時間/haに短縮したとの事例がみられる(注12)。このようにして節約された労働時間を、他の製品の生産のほか、販路開拓に向けた営業活動や広報活動に充てることで、収益性の一段の向上も展望できよう。

そこで、農地の集積・集約化の農業生産全体への効果を把握するために、農地の集積・集約化による農業の付加価値額(農業GDP)の押し上げ効果を推計する(図表18)。農業GDPの成長要因を供給面からみると、耕地面積の減少や高齢農家等の自給化等が制約

(図表18) 農地集積・集約化の農業GDP押し上げ効果



被説明変数	推計式	重決定 R2	補正 R2	観測数
(農業GDP÷労働投入量) 増加率		0.3771	0.3687	376
説明変数	係数	t	P-値	
定数項	-0.0251	-1.2755	0.2029	
(農業用社会資本ストック÷労働投入量) 増加率	-0.0020	-0.0577	0.9541	
(民間設備ストック÷労働投入量) 増加率	0.0068	0.2619	0.7936	
(耕地面積÷労働投入量) 増加率	0.7416	1.9940	0.0469	
農地集積率上昇率	1.0744	3.8804	0.0001	
2003年不作ダミー	-0.1545	-10.6267	0.0000	

(資料) 日本総合研究所作成

(注) その他要因は定数項。具体的な要因の特定は困難であるが、例えば、栽培技術の進歩や人気商品の開発、革新的なビジネスモデル等がプラス要因となる一方で、高齢農家等の自給的農家化等はマイナス要因になると考えられる。

要因になるとみられ、これによる農業GDP成長率への下押し圧力は年率▲4%程度と推計される。農地を集積・集約化することで、農業GDP成長率の押し上げが期待されるが、集積率の上昇ペースが2013年度から2014年度にかけてのペースにとどまる場合、押し上げ効果は4.8%ポイントと推計され、農業GDP成長率は年率0.8%に止まる。一方、仮に、2023年度までの集積率8割目標の達成に向けて順調に集積が進む場合、農業GDP成長率の押し上げ効果は7.4%ポイントに高まり、農業GDP成長率は年率3.4%に押し上げられると試算される。しかしながら、第5章でみるように、集積率8割のハードルは高く、達成には相当の努力が必要となろう。

なお、推計結果からの考察により、以下の点が指摘できる。第1に、農業用社会資本ストックの係数が有意でないことから、農業用社会資本ストックが過去の積み重ねの結果、総額でみて過剰となっており、公共投資の効果が見込み難い可能性が示唆される。このことは、すべての地域のあらゆる農業用社会資本が過剰であることを意味するものではないものの、公共投資の際には、事業毎に必要な性や緊急性の十分な吟味が求められよう。

第2に、民間設備ストックの係数が有意でないことから、民間設備ストックも過剰である可能性が示唆される。実際、水稲作において、経営規模が小さいにもかかわらず農業機械の保有台数が多いとの指摘があるほか（注13）、小規模農家においては、過剰な農業機械の償却負担が収益を圧迫しているとの見方もある（注14）。もっとも、わが国の農家の多くが小規模農家である点を勘案すると、民間設備ストックに関するこのような推計結果は、むしろ農地の集積・集約化の必要性を示唆していると解釈できよう。

（注12）農林水産省九州農政局「農業農村整備事業等事後評価地区別結果書」（2013年）。

（注13）農林水産省「農業機械をめぐる情勢」（2015年5月）。

（注14）浅川・飯田 [2011]。

5. 支援の在り方

最後に、TPP合意後の農業支援の在り方を考察する。基本的には、TPPに伴う農業への影響が限定的とみられていることから、影響緩和策に力点を置く必要性は乏しいと考えられる。むしろ、既存の枠組みが基本的に維持されたことによって、結果として、構造改革が遅れ、優良な農地や生産ノウハウの次世代への継承、農家の収益力の向上に支障が生じないよう、成長産業化に向けた取り組みを加速する必要がある。

(1) 多様な人材と異業種企業の参入支援

高齢農家の優良な農地や栽培ノウハウを引き継ぐ次世代の育成が急がれるなか、今後の人口動態を踏まえると、農家出身者の就農に加えて、非農家出身者の就農拡大の積極化が求められる。非農家出身者が農業で起業し、事業を継続するには、地域の気候等に適した生産技術や経営ノウハウの習得が不可欠であるが、最も効果的な習得方法は、地域の先輩農家から実地に教えてもらうことである。新規参入者が地域社会に溶け込むことが重要であり、そのためには本人の努力は当然のこととして、地域による支援も不可欠である。

非農家出身者の新規就農では、起業に加えて、農業生産法人等に就職し、生産技術や経営ノウハウ等を習得するといったルートも今後増えると考えられる。その際、若者等にとって魅力的な就職先となるには、給与体系の明確化や福利厚生の実充等の職場環境の整備が求められる。さらに、今後の農業ビジネスでは、農産物の生産に加えて、海外市場への進出、外食企業や小売業者等への直接販売、製造業等との連携等といった関連ビジネスの多様化が課題となる。それに伴って、①新たな販路の開拓、②プロモーション活動、③他地域や異業種とのコーディネート、といった農産物生産以外の業務の比重が増すと考えられる。

このような業務への対応策として、経験豊かな異業種人材を即戦力として活かすことが考えられる。例えば、輸出の一段の拡大では、これまでのようなアジア新興国での富裕層の増加だけに頼るのではなく、今後は、アメリカをはじめとする成熟国でのシェアの拡大や、アジア新興国においてもボリュームゾーンである中間層への浸透がポイントになると考えられる。それには、現地の嗜好にあった作物を斬新な発想で売り込むことが求められ、多様なノウハウを持った異業種人材と農家とのコラボレーションが重要になる。そもそも、異業種人材の農業への参入は、新たな農業ビジネスを芽吹かせ、既存の農業の在り方を現場サイドから変革する原動力となる可能性がある。実際、農業で新たなビジネスモデルを立ち上げ、注目されている経営者のなかには、農家出身か否かを問わず、異業種での就業経験のある経営者も多い。異業種人材の農業への参入を促すために、例えば、UIターン人材に対する地域のニーズと、UIターンを考えている人材のスキルなどのマッチング機能を高めることなどが考えられる。

他方、近年みられる前向きな動きとして、異業種の一般企業による農業参入の増加が注目される。一般企業の農業参入については、2009年の農地法改正で農地のリースによる参入が自由化されており、1年当たりの参入企業数は改正前の65法人から改正後には345法人へと大きく増加している。先述の農地中間管理機構によるリースを中心とした農地の集積・集約化や農地情報公開システムの整備といった取り組みは、異業種企業の農業参入の追い風になると考えられる。一方で、農地の所有による異業種企業の参入については、2016年4月から農業生産法人への出資割合の要件が現行の1/4以下から1/2未満に引き上げられる等の前進が見られるものの、依然として一定の制約が残されており、今後の課題となろう。

いずれにせよ、異業種企業の農業参入では、こうした参入企業数の増加に加えて、参入企業が不採算等を理由に参入後数年で撤退することなく、ビジネスを軌道に乗せ、継続していくことも重要である。そのためには、企業がビジネスプランを長期的視点から綿密に練り上げたうえで参入する一方で、参入企業に対して、良質な農産物を安定的に生産するための栽培ノウハウやビジネスプランに適した農地の円滑な取得に向けたサポートが求められる。

(2) 高米価維持からの脱却

TPP合意では、米については関税率を含む既存の枠組みが維持され、国別枠の新設に対しては、TPP対策で、国別枠の輸入量に相当する米を政府が買い入れることになった。また、米の国内消費が減少すると、転作を奨励することで主食用米の生産抑制が図られており、その財源として2016年度予算には3,078億円が計上されている。これにより、安価な海外産米の流入や供給過剰による米価下落が防止され、米農家の経営の安定化が図られている。しかしながら、こうした米価の維持には、以下のような問題が

指摘されている。

第1は、消費者の負担になっている点である。仮に、TPP合意で関税が撤廃されていた場合の米価の下落率をみると、2013年のTPP影響試算では、生産量の32%が国産米より51%安い外国産米に置き換わり、残り68%の国産米の価格は26%下落すると想定されており、加重平均すると34%の下落率となる。高関税を維持することによって、米価の下落が防止されている半面、5,200億円程度の消費者負担になっていると推計される（図表19）。

（図表19）高関税と転作の消費者負担の推計

①高関税による消費者負担の推計			米
米の関税が撤廃された場合の米価の下落率	%		▲34.0
家計消費への波及効果（逆符号）	億円		5,180

②転作による消費者負担の推計		米	麦	大豆	飼料
作付面積	万ha	140.6	27.4	14.2	97.5
転作作付け計画面積	万ha	45.2	9.9	8.7	11.0
転作しない場合の増減産率	%	32.2	▲36.1	▲61.0	▲11.3
価格への影響	%	▲30.0	15.3	122.86	8.6
家計消費への波及効果（逆符号）	億円	4,572	▲49	▲199	▲126
米+麦+大豆+飼料	億円	4,198			

（資料）日本総合研究所作成
 （注1）①の米価の下落率は、TPPの影響に関する2013年の政府試算での、国内生産量の32%が51%安い外国産米に置き換わり、68%の価格が26%下落するとの想定に基づいて計算。
 （注2）②の転作しない場合の増減産率の計算は、反収が変わらないと想定。
 （注3）②の価格への影響の計算で用いた推計式は以下の通り。（ ）はt値。
 米：米価指数上昇率 = $-0.016 - 0.933 \times \text{米収穫量増加率}$
 $(-0.75) (-2.32) \quad R^2=0.24 \quad \text{推計期間：2000～2014年}$
 麦：国内産入札指標価格上昇率 = $0.031 - 0.423 \times \text{麦収穫量増加率}$
 $(0.99) (-1.61) \quad R^2=0.10 \quad \text{推計期間：2001～2015年}$
 大豆：平均落札価格上昇率 = $0.157 - 2.014 \times \text{大豆収穫量増加率}$
 $(2.24) (-4.66) \quad R^2=0.26 \quad \text{推計期間：2001～2014年}$
 （注4）②の飼料の価格への影響は、国内の需要量が変わらないと仮定し、減産分が割高な輸入品に置き換わると想定。
 （注5）家計消費への波及効果は産業連関表で計算。

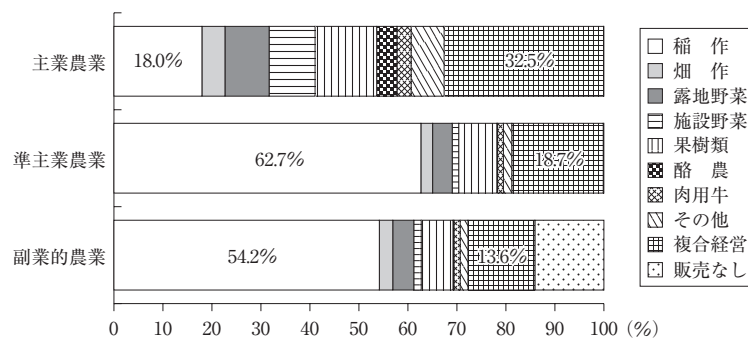
他方、転作を通じた主食用米の生産抑制による米価への影響を計算すると、仮に、2015年度の転作の作付け計画面積（42.6万ha）すべてで米作が行われた場合、米の生産量は32%程度増えると計算され、これによって価格は3割程度低下すると推計される。転作によって米価の下落が防止されている半面、消費者の負担になっているとみられ、転作作物が増産されることによる消費者への恩恵を考慮しても、4,200億円程度の負担と試算される。

第2は、農地の集積・集約化の障害となる可能性である。政府が目標とする2023年度までの農地集積率8割を達成するには、2015年度以降に134万ha（年間14.9万ha）の農地を追加的に集積する必要がある。先述の通り、現存の耕作放棄地は42.4万haであり、その多くは再生利用が困難と見られることから、耕作放棄地の再生利用だけでは不十分である。そこで、今後離農する農家の農地を見込むと、2005年から2010年までの5年間の北海道を除く都府県（注15）の離農農家の耕地面積が2005年の耕地面積の15.3%であったことから、仮に、今後も同じペースで離農すると仮定すると、2023年までに発生する離農農家の耕地面積は87万ha程度と計算され、再生利用可能な既存の耕作放棄地と合わせても、目標には足りないと思われる。このため、不足分については、耕作を継続している農家の農地でカバーする必要がある。

あり、農地の主な出し手として、副業的農家や準主業農家という農業以外の収入が多い農家が想定される。こうした農家の半数以上が主に米を生産しているが（図表20）、先述の通り、こうした農家の生産コストは高いことから、米価が下がれば、米作から自発的に撤退し、農地の出し手になり得ると考えられる。しかしながら、米の高関税や転作の奨励がこうした動きを妨げていると指摘されている。こうした農地の流動性の低下は、農地の集積・集約化や新規就農、異業種企業の参入に悪影響を与えかねない。

先述の農業GDPの推計で示した通り、耕地面積の減少や農家の高齢化等のマイナス影響の克服には、現状の農地の集積・集約化のペースでは不十分である。集積・集約化ペースの加速に向けて、転作奨励の縮小・廃止やTPPで現状維持となった米の高関税の撤廃も視野に入れた思い切った取り組みが求められる。

（図表20）農家の主な作物別の構成



（資料）農林水産省「農業構造動態調査」

（注1）稲作、畑作、露地野菜、施設野菜、果樹類、酪農、肉用牛、その他はそれぞれ単独で販売金額の8割以上の単位経営農家。複合経営は上記の作物単独では販売金額の8割未満の農家。

（注2）畑作は麦類作、雑穀・いも類・豆類および工芸農作物。その他は花き・花木、その他の作物、養豚、養鶏およびその他の畜産。

（注3）2014年。

（3）農業支援に関する政策ニーズ

TPP下の農業支援の在り方については、TPP大筋合意直後に共同通信社が行った「TPPに関する全国首長アンケート」の調査結果が興味深い（注16）。この調査では、47都道府県知事と全国の1,741市区町村長を対象に、TPPが各自治体に与える影響やTPPへの賛否、求められる政策対応等が質問されている。それによると、最も多くの市区町村長が求めるTPP対策は、「(b) 農産物の販路拡大や、生産者による加工・販売業への進出支援」の42.7%であり、「(a) 備蓄米の買い入れ拡大や、農家への所得補填」の32.0%と、「(c) 農業経営の法人化や、大規模化による生産性向上支援」の12.4%が続いている（図表21）。(b) と (c) は積極策といえるが、これらを合計すると55.1%に上り、影響緩和策といえる「(a) 備蓄米の買い入れ拡大や、農家への所得補填」の比率を大きく上回っている。

また、各自治体の財政力別に回答割合をみると、財政力0.2未満の自治体では、「(a) 備蓄米の買い入れ拡大や、農家への所得補填」の割合が最も高く、財政力が高まるにつれて低くなっている（図表22）。これに対して、「(b) 農産物の販路拡大や、生産者による加工・販売業への進出支援」の割合は、財政力に比例して高まる傾向がみられる。この背景として、財政力の弱い自治体では、①地元経済に占める

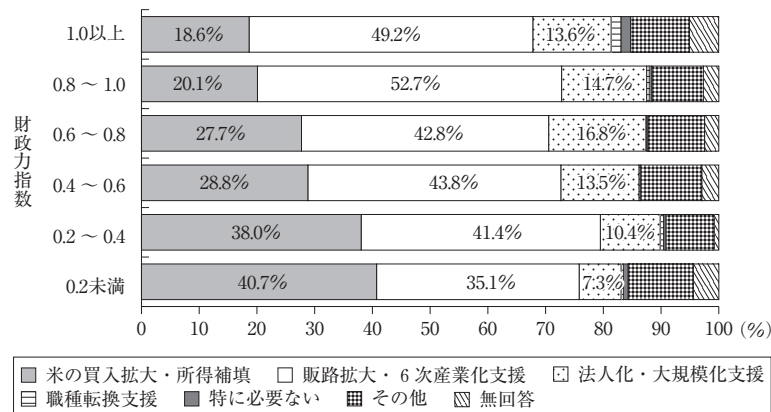
(図表21) 市区町村長が政府に求めるTPP対策

	構成比
(a)備蓄米の買い入れ拡大や、農家への所得補填	32.0%
(b)農産物の販路拡大や、生産者による加工・販売業への進出（6次産業化）支援	42.7%
(c)農業経営の法人化や、大規模化による生産性向上支援	12.4%
(d)農業以外への職種転換支援	0.5%
(e)特に必要ない	0.4%
(f)その他	9.6%
(g)無回答	2.4%

(資料) 共同通信社「TPPに関する全国首長アンケート」

(注) n=1685、単一回答。

(図表22) 市区町村長が政府に求めるTPP対策（財政力別）



(資料) 共同通信社「TPPに関する全国首長アンケート」、総務省「市町村別決算状況調」より作成

農業の比率が高く、TPPによる地元経済へのマイナスの影響を色濃く受けることから、即効性のある対策によって、地域の農業を目先の悪影響から守ることに重点が置かれる、②米の買い取りや所得補填といった基本的に国庫を財源として推進される影響緩和策のほうが、広報活動やビジネスマッチング、関係者間の調整といった業務に自治体自身も長期にわたって財源や人材を割く必要がある積極策よりも志向されがち、といった事情が考えられる。もっとも、財政力が0.2未満の自治体でも、「(b) 農産物の販路拡大や、生産者による加工・販売業への進出支援」の割合は35%あり、積極策を求める声が一定程度存在している。

以上のアンケート調査を踏まえると、短期的には目先の悪影響から守るために所得補填といった影響緩和策はやむを得ないとしても、地域の農業の体質強化を図る取り組みへの支援に重点を置くことが、各自治体の政策ニーズとして求められていると考えられる。

農業の成長産業化には、これまでになかった様々なビジネスモデルが次々と生み出されていくことが重要となろう。そのためには、農業に新たなビジネスチャンスが見出され、多様な人材や企業が農業に参入することが欠かせない。既存の枠組みを守るという発想を捨て、意欲と能力のある農家や企業が、様々なビジネスにチャレンジしやすい環境を整えることこそ、今取り組むべき支援といえる。

(注15) 北海道の集積率はすでに8割を超えており、目標達成には都府県の集積率の引き上げが課題となる。

(注16) 日本総合研究所では、共同通信社からの依頼により、2015年10月末から11月初めにかけて実施されたアンケート調査のデータ解析をサポートした。

○補論：農業の生産関数の推計

(1) 推計式

コブ・ダグラス型生産関数 $Y = AG^g K^k F^f L^l W^w$ $g+k+f+l=1$ に基づく推計式 $\ln \frac{Y}{L} = \ln A + g \ln \frac{G}{L} + k \ln \frac{K}{L} + f \ln \frac{F}{L} + w \ln W + DM_{2003}$ を2002～2009年度の都道府県の前年比データでプーリング推計。Y：実質農業GDP、A：定数項（TFP）、G：実質農業用社会資本ストック、K：実質民間設備ストック、F：耕地面積、L：労働投入量（人数×時間）、W：農地集約率、DM2003：2003年不作ダミー変数

(2) データの出所

Y：内閣府「県民経済計算」、G：内閣府「社会資本ストック推計データ」、K：内閣府「都道府県別民間資本ストック」、「社会資本ストック推計データ」、F：農林水産省「耕地及び作付面積統計」、L：農林水産省「農業構造動態調査」、経済産業省「日本産業生産性（JIP）データベース2014」、W：農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料」ほか農地利用集積に関する各資料、「耕地及び作付面積統計」

(3) データの加工

入手できなかった都道府県データや産業別データについては、以下のように作成。

① 農業の民間資本ストック

民間資本ストックの農林水産業の都道府県データに、都道府県ごとの社会資本ストックの農林水産業に占める農業の比率を掛けて算出。

② 農業の労働投入量

- ・「JIPデータベース」で得られる労働投入量と従業者数の全国データから、米麦生産業、その他の耕種農業、畜産・養蚕業の従業者一人当たり労働時間を計算。
- ・「農業構造動態調査」の都道府県別就業者数を、農産物販売金額1位の部門別農家数のデータを用いて米麦生産業、その他の耕種農業、畜産・養蚕業に案分。これに、従業者一人当たり労働時間を掛けて（全国一律と仮定）、米麦生産業、その他の耕種農業、畜産・養蚕業の労働投入量の都道府県データを作成。これを都道府県毎に集計。

③ 農地の集積率

毎年の全国の集積率と耕地面積から全国の集積面積を計算し、2013年の集積面積の都道府県別構成比で案分。これを耕地面積の都道府県データで割って算出。

(2016. 3. 2)

参考文献

- ・浅川芳裕・飯田泰之 [2011]. 『農業で稼ぐ！経済学』PHP研究所、2011年
- ・稲熊利和 [2008]. 「農地政策改革をめぐる課題～農地を保全し有効利用を促進する仕組みの構築～」立法と調査 No.275、参議院、2008年1月
- ・斉藤経史・大橋弘 [2008]. 「農地の転用期待が稲作の経営規模および生産性に与える影響」RIETI Discussion Paper Series 08-J-059、独立行政法人経済産業研究所、2008年10月
- ・自治体国際化協会 [2013]. 「米国における日本酒の効果的な販路拡大を目指して」Clair Report No.385、自治体国際化協会、2013年
- ・東京財団 [2014]. 「ウルグアイラウンドと農業政策～過去の経験から学ぶ～」政策研究、東京財団、2014年2月
- ・西村尚敏 [2013]. 「『担い手』への農地集積による農業の競争力強化に向けて―農地中間管理機構の創設―」立法と調査 No.346、参議院、2013年11月
- ・日本貿易振興機構・国税庁 [2014]. 『日本酒輸出ハンドブック～米国編～』日本貿易振興機構農林水産・食品部、国税庁酒税課、2014年3月
- ・橋本貴義 [2009]. 「『所有』から『利用』中心の農地制度への再構築～農地法等改正案～」立法と調査 No.292、参議院、2009年5月
- ・蜂屋勝弘 [2012a]. 「農水産物輸出拡大の可能性と課題」Business & Economic Review Vol.22 No.6 (通巻第260号) 日本総合研究所、2012年5月
- ・蜂屋勝弘 [2012b]. 「農業の成長産業化に向けて」政策観測 No.43、日本総合研究所、2012年6月
- ・蜂屋勝弘 [2013]. 「目標を上回る農産物輸出の実現に向けて―TPP時代の農産物輸出拡大戦略―」JRIレビュー Vol.8 No.9、日本総合研究所、2013年9月
- ・蜂屋勝弘 [2015a]. 「課題が山積する農地集積―地道な取り組みで、わが国農業の構造に変化を―」Research Focus No.2015-026、日本総合研究所、2015年9月
- ・蜂屋勝弘 [2015b]. 「TPPへの市町村長の評価と対策のあり方」Research Focus No.2015-038、日本総合研究所、2015年11月
- ・樋口修 [2009]. 「農地制度改革の課題と論点」調査と情報 第632号、国立国会図書館、2009年2月
- ・山下一仁 [2014]. 『農協解体』宝島社、2014年
- ・矢口克也 [2012]. 「農業経営の規模拡大と農地集積をめぐる諸課題」調査と情報 第737号、国立国会図書館、2012年2月
- ・渡辺好明 [2014]. 「耕作放棄地には『まず仕分け』を」土地と農地 No.44、全国農地保有合理化協会、2014年