

2015年11月20日  
No.2015-038

## TPPへの市町村長の評価と対策のあり方

調査部 主任研究員 蜂屋勝弘

### 《要 点》

- ◆ 本稿では、2015年10月のTPP（環太平洋パートナーシップ協定）の大筋合意を受けて共同通信社が行った「TPPに関する全国首長アンケート」（以下、「アンケート調査」）の結果を分析し、TPPに対する市町村長の評価と求められるTPP対策のあり方を考察する。
- ◆ 「アンケート調査」結果をみると、回答割合で見れば、TPPによるマイナスの影響を見込む自治体がプラスの影響を見込む自治体を大きく上回っており、TPPへの反対も賛成を大きく上回っている。しかしながら、実際のところ、多くの自治体がTPPによるプラス・マイナス両面の影響を見込むか、もしくは「分からない」と回答しており、そのうち半数以上の自治体がTPPへの賛否を明確にしていない。
- ◆ 賛否を明確にしていない自治体の多くは、賛成の自治体に似た産業構造であり、こうした自治体は潜在的な賛成となり得る要素があると考えられる。賛否を明確にしていない自治体について、就業構造に着目し、統計的手法を用いて、「潜在的な賛成」グループ、「潜在的な反対」グループ、「どちらとも言えない（修正後）」グループに分けたうえで、全体の賛否の割合を計算し直すと、賛成が50%、反対が44%と、賛否が逆転する。このため、今後、TPP対策を行う際に、反対の自治体の意向に対する配慮が過ぎると、自治体全体として期待されている潜在的な政策ニーズから外れるおそれがある。
- ◆ 反対の自治体では、地元経済に占める農業の比率が高いうえ、財政力の弱い自治体が多い。このため、TPP対策としての農業支援では、積極拡大策と言える販路拡大や6次産業化支援、法人化や大規模化支援よりも、事後調整策である米買い取りや所得補填を重視する傾向が相対的に強い。しかしながら、そうした自治体においても、地元農業の収益力向上に向けた構造改革を重視している点では、財政力の強い自治体と変わらないという点も注目される。

本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・蜂屋勝弘宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-1449

Mail: [hachiya.katsuhiko@jri.co.jp](mailto:hachiya.katsuhiko@jri.co.jp)

## 1. はじめに

本稿は、2015年10月のTPP（環太平洋パートナーシップ協定）の大筋合意を受けて共同通信社が行った「TPPに関する全国首長アンケート」（以下、「アンケート調査」）の結果に基づいている。「アンケート調査」は、2015年10月末から11月初めにかけて、全国1788の自治体<sup>1</sup>の首長に対して行われ、1732自治体<sup>2</sup>から回答を得ており、結果は、11月中に共同通信社加盟地方紙の紙面において報告されている<sup>3</sup>。本稿は、共同通信社からの求めに応じ、供与を受けたデータに基づいて、新聞発表よりも踏み込んだ分析を行ったものである。以下では、市町村データ<sup>4</sup>を分析し、TPPに対する自治体首長の評価と求められるTPP対策のあり方について考察する。

## 2. TPPへの賛否状況の概要と考察

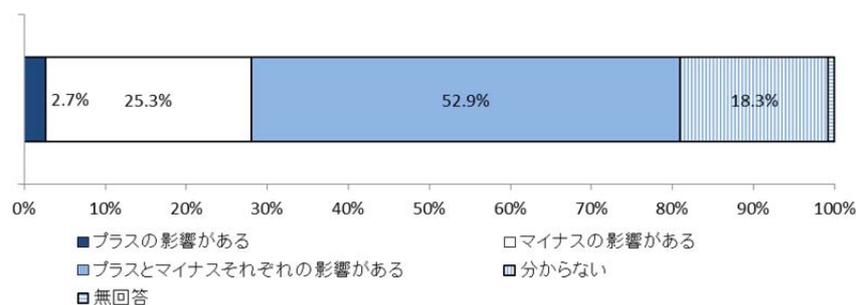
### （1）TPPへの賛否は「どちらとも言えない」

「アンケート調査」結果をみると、TPPによるマイナスの影響を見込む自治体がプラスの影響を見込む自治体を大きく上回っており、これを受けて、TPPへの賛否について、反対が賛成を大きく上回っている。具体的にみると、まず、TPPによる各自治体への影響をどう見込むかについては、「マイナスの影響がある」と回答した自治体が全体の25.3%を占めるのに対し、「プラスの影響がある」と回答した自治体は2.7%にとどまっている（図表1）。一方、TPPの合意内容への賛否についてみると、「賛成」と「どちらかという賛成」の合計が22.8%であるのに対し、「反対」と「どちらかという反対」の合計は37.7%となっており、反対が賛成を大きく上回っている（図表2）。

以上の結果を数値通りに解釈すれば、TPPはわが国へのマイナスの影響が大きく、TPPに反対する自治体が多い、となるが、もう少し踏み込んで見ると様相は異なる。

（図表1）TPPの影響評価

【問3-1】TPPは貴自治体にどのような直接の影響を及ぼしますか。最も当てはまるものを下記の選択肢から1つだけ選んで回答欄に記入してください。



（資料）共同通信社アンケート調査結果

<sup>1</sup> 47都道府県と1741市区町村。

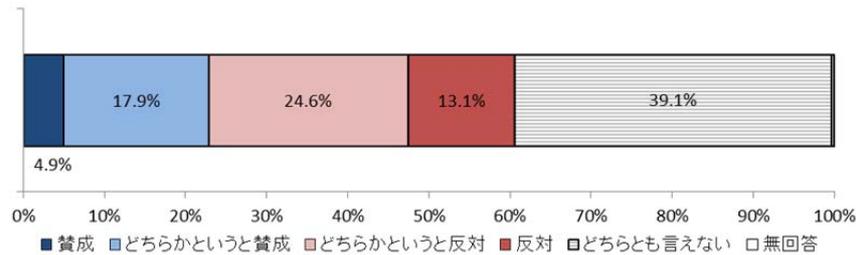
<sup>2</sup> 11月11日現在。

<sup>3</sup> 日本総合研究所では、共同通信社からの依頼により、紙面づくりの過程におけるデータ解析をサポートした。

<sup>4</sup> 特別区を含む。

(図表2) TPPへの賛否の割合

【問1】政府が進めている環太平洋連携協定（TPP）の交渉が大筋合意に至りました。合意内容に賛成ですか、反対ですか。選択肢から1つを選び、回答欄に番号を記入してください。



(資料) 共同通信社アンケート調査結果

第1は、多くの自治体がTPPによるプラス・マイナス両面の影響を見込むか、もしくは「分からない」と回答しており、そうした自治体の多くが、TPPへの賛否を明確にしていなかったためである。具体的にみると、TPPの影響について「プラスとマイナスそれぞれの影響がある」と回答した自治体は全体の52.9%の892自治体に上り、そのうち403自治体がTPPへの賛否について「どちらとも言えない」と回答している(図表3)。加えて、TPPの影響について「分からない」と回答した自治体が18.3%の307自治体あり、そのうち214自治体が「どちらとも言えない」と回答している。

(図表3) TPPの影響評価と賛否のクロス集計(市町村)

	(自治体数)			合計
	賛成	反対	どちらとも言えない	
プラスの影響がある	40	2	3	45
マイナスの影響がある	13	380	34	427
プラスとマイナスそれぞれの影響がある	273	216	403	892
分からない	56	37	214	307
合計	382	635	654	1,671

(資料) 共同通信社アンケート調査結果より日本総合研究所作成

(注1) 賛成、反対とも「どちらかという」とを含む。

(注2) 無回答の自治体を除く。

#### (2) 「どちらとも言えない」をどう読むか

第2は、「どちらとも言えない」と回答した自治体の多くが、賛成の自治体に似た産業構造とみられる点である。各自治体の賛成・反対別に就業者の産業別構成比をみると、農林水産業の構成比は「賛成」と回答した自治体で平均5.1%、「どちらかという賛成」と回答した自治体で平均7.2%、「反対」と回答した自治体で平均19.8%、「どちらかという反対」と回答した自治体で平均13.6%、「どちらとも言えない」と回答した自治体で平均7.1%となっている(図表4)。反対の自治体の就業者に占める農林水産業の構成比が、賛成の自治体に比べて明らかに高いのに対し、「どちらとも言えない」と回答した自治体の農林水産業の構成比は、賛成の自治体とほぼ変わらない<sup>5</sup>。

<sup>5</sup> 「どちらかという賛成」と回答した自治体の農林水産業の構成比の平均7.2%と同じであるとの仮説を検定すると、t値は-0.21となり、同仮説を棄却できない。

(図表4) 賛否状況と産業別就業者比率の関係

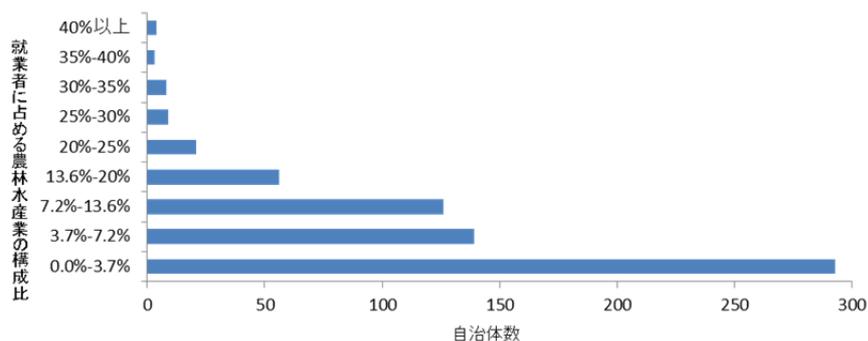
	農林水産	製造	卸・小売	サービス	その他
賛成	5.1%	19.0%	15.1%	33.6%	27.2%
どちらかという賛成	7.2%	18.4%	14.7%	32.6%	27.1%
どちらかという反対	13.6%	15.7%	13.3%	32.4%	25.0%
反対	19.8%	12.5%	12.3%	31.6%	23.8%
どちらとも言えない	7.1%	17.8%	14.7%	33.1%	27.2%

(資料) 総務省「平成22年国勢調査」、共同通信社アンケート調査結果より日本総合研究所作成

このため、「どちらとも言えない」と回答した自治体のなかには、就業者の就業別比率を見る限り、賛成となり得る要素を持つ自治体が多数存在しており、こうした自治体では、TPPによる地元経済へのトータルの影響が明確に測れないことや、マイナスの影響が見込まれる地元関係者への配慮などから、賛否を明確にすることを避けたのではないかと推察される。このような自治体がどの程度存在するかをみるために、「どちらとも言えない」と回答した892自治体について農林水産業の構成比で分類すると、「どちらかという賛成」と回答した自治体の平均7.2%を下回る自治体は65.6%の432自治体ある(図表5)。そこで、統計的手法を用いて「どちらとも言えない(修正後)」グループに分類すると<sup>6</sup>、それぞれの割合は70%、17%、13%と推計される。これを実際の回答結果に加え、全体の賛否の割合を計算し直すと、賛成の割合が50%へと大きく上昇する一方、反対の割合は44%となり、賛成が反対を6%ポイント上回る結果となる(図表6)。

今後のTPP対策では、TPPによるマイナスの影響を大きく受ける地域への配慮は欠かせないものの、TPPに反対の自治体の意向に過度に配慮すると、自治体全体として期待されている潜在的な政策ニーズから外れるおそれがある。

(図表5) 就業者に占める農林水産業の構成比別分布  
(「どちらとも言えない」と回答した自治体)

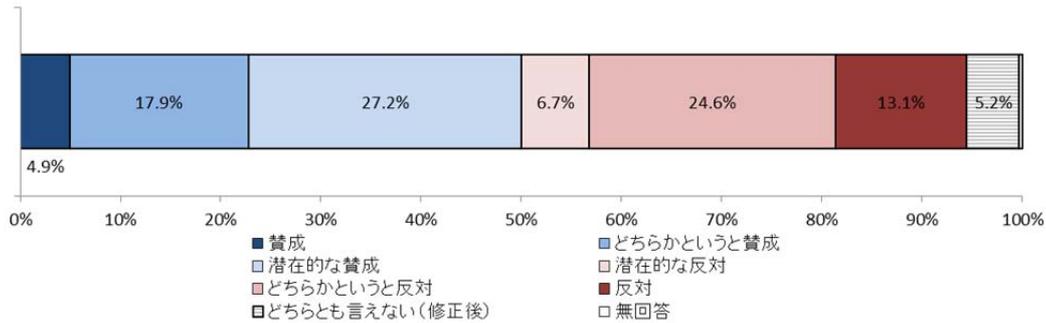


(資料) 総務省「平成22年国勢調査」、共同通信社アンケート調査結果より日本総合研究所作成

(注) 就業者に占める農林水産業の構成比の3.7%は全国平均、7.2%は「どちらかという賛成」と回答した自治体の平均、13.6%は「どちらかという反対」と回答した自治体の平均。

<sup>6</sup> 「どちらとも言えない」と回答した各自治体の農林水産業の構成比を「どちらかという賛成」及び「どちらかという反対」と回答した自治体の平均と同じか否かを検定。前者と同じか有意に低い自治体を「潜在的な賛成」、後者と同じか有意に高い自治体を「潜在的な反対」、どちらにも属さない自治体(前者よりも有意に高く、後者よりも有意に低い)を「どちらとも言えない(修正後)」とした。

(図表6) TPPへの賛否の割合 (修正後)



(資料) 総務省「平成22年国勢調査」、共同通信社アンケート調査結果より日本総合研究所作成

### 3. 求められるTPP対策

TPPに伴う農業へのマイナス影響への対抗措置として、政府は今月中にもTPP対策の策定を予定している。今回のような貿易自由化に伴う国内対策については、1990年代半ばにガット・ウルグアイラウンド対策が行われたが、これは、事業費が総額6兆円にも上り、その半分程度が公共事業であったことなどから、バラマキとの批判が多く聞かれた。このためTPP対策では、①政府による国産米の買い取り、②農畜産物価格低下による収益悪化分の一部補償、③農地の集積・集約化等を通じた農業の収益性の向上支援、といった内容が柱になるとみられている(以上、報道ベース<sup>7</sup>)。

この点に関し、「アンケート調査」では農業分野で政府の取るべき対策が質問されている。その結果をみると、最も多いのは「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」の42.7%で、次に「備蓄米の買い入れ拡大や、農家への所得補填」が32.0%、「農業経営の法人化や、大規模化による生産性向上支援」が12.4%と続いている。

(図表7) 自治体が政府に求めるTPP対策

【問4】TPPは全国的には特に農業分野に大きな影響を与えるとみられています。政府はどのような対策を取るべきだと考えますか。最優先のものを1つだけ選び、回答欄に番号を記入してください。

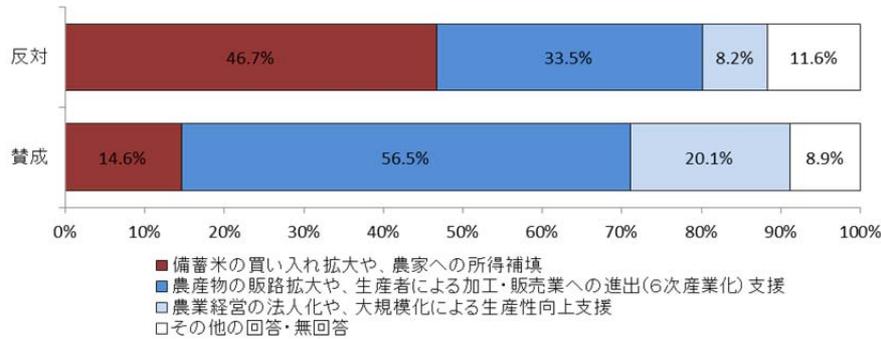
	構成比
備蓄米の買い入れ拡大や、農家への所得補填	32.0%
農産物の販路拡大や、生産者による加工・販売業への進出(6次産業化)支援	42.7%
農業経営の法人化や、大規模化による生産性向上支援	12.4%
農業以外への職種転換支援	0.5%
特に必要ない	0.4%
その他	9.6%
無回答	2.4%

(資料) 共同通信社アンケート調査結果

<sup>7</sup> 日本経済新聞朝刊(2015年11月11日、12日)、等

ただし、T P Pに賛成の自治体と反対の自治体では傾向が異なる。すなわち、賛成の自治体では、販路拡大や6次産業化支援、法人化や大規模化支援といった積極拡大策の割合が高いのに対し、反対の自治体では、米の買入れや農家への所得補填といった事後調整策の割合が高くなっている(図表8)。

(図表8) 自治体が政府に求めるT P P対策 (T P Pへの賛否別)

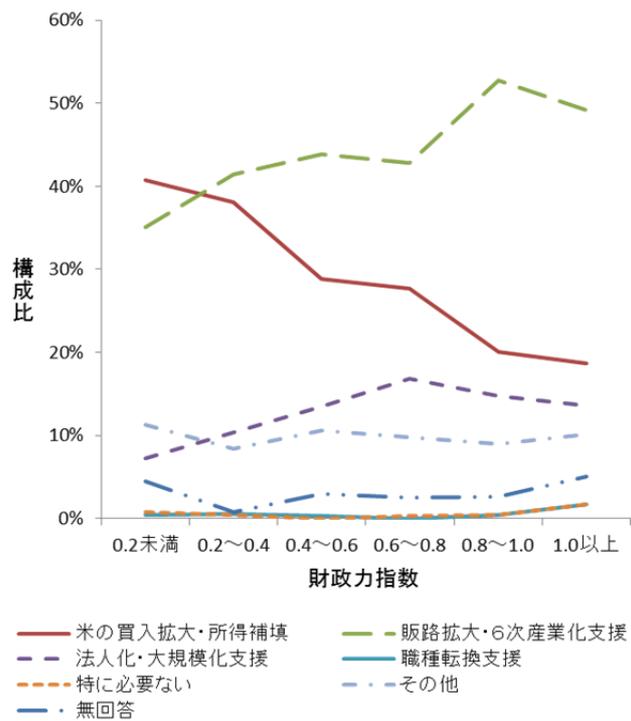


(資料) 共同通信社アンケート調査結果より日本総合研究所作成

(注) 賛成、反対とも「どちらかという」とを含む。

これは、反対の自治体では、先述の通り地元経済に占める農業の比率が高く、T P P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、米買い取りによる米価維持や所得補填といった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のに対し、賛成の自治体では、T P Pによる地元経済へのトータルでのマイナス影響が相対的に小さいと見込まれることから、即効性のある対策よりもむしろ積極拡大策を通じて、中長期的な農業の体質改善を図ることに重点が置かれるためと考えられる。また、地元経済の農業への依存度が高い自治体には財政力の弱い自治体が多いことから、米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対策のほうが、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拡大策よりも志向されがち、といった事情も考えられる。実際、財政力別に自治体が政府に求める対策をみると、財政力の弱い自治体ほど、米買い取りや所得補填を求める割合が高くなっている(図表9)。

(図表9) 政府に求める対策と財政力



(資料) 総務省「市町村別決算状況調」、共同通信社アンケート調査結果より日本総合研究所作成

もともと、財政力別に積極拡大策と事後調整策の構成比をみると、財政力指数が0.2未満の自治体においても、積極拡大策の構成比は42.3%（販路拡大・6次産業化支援と法人化・大規模化支援の合計）あり、事後調整策の構成比40.7%（米の買入拡大・所得補填）を若干ながら上回っている点が注目される。財政力の弱い自治体においても、地元農業の収益力向上に向けた構造改革を重視している点では、財政力の強い自治体と変わらないといえよう。

TPPによる農業へのマイナス影響に対しては、本来的には農業の収益力の向上で対抗していくことが望ましい。米の買い取りや所得補填といった対策は、即効性はあるものの、農業の構造改革が進まず、収益力の向上には繋がらないとみられることから最小限に止め、構造改革に繋がる販路拡大や6次産業化支援、法人化や大規模化支援などの対策に重点を置くことが求められる。「アンケート調査」結果とそれに基づく本稿での分析結果は、表面的な回答結果の数値で示される以上に多くの自治体が、TPP対策におけるこうした方向性を潜在的に望んでいることを示唆している。

### 【参考】TPPに関する全国首長アンケート・回答票

【問1】政府が進めている環太平洋連携協定（TPP）の交渉が大筋合意に至りました。合意内容に賛成ですか、反対ですか。選択肢から1つを選び、回答欄に番号を記入してください

- |             |             |
|-------------|-------------|
| 1 賛成        | 2 どちらかという賛成 |
| 3 どちらかという反対 | 4 反対        |
| 5 どちらとも言えない |             |

回答

【問2-1】問1で「賛成」「どちらかという賛成」と答えた方はその理由をお答えください。最も当てはまるものを1つだけ回答欄に記入してください

- 1 輸出の拡大が期待でき、国内総生産（GDP）の拡大につながる
- 2 輸入食品などが値下がりし、家計の負担が軽くなる
- 3 貿易自由化は世界の潮流であり、日本が積極的に関与すべきだ
- 4 国内産業に十分な配慮がなされている
- 5 国内農業の競争力強化につながる
- 6 その他

回答

【問2-2】問1で「反対」「どちらかという反対」と答えた方はその理由をお答えください。最も当てはまるものを1つだけ回答欄に記入してください

- 1 十分な議論がなされておらず時期尚早だ
- 2 「農業重要5項目」を関税撤廃の例外とした国会決議が順守されない恐れがある
- 3 安い輸入品の流入で国内農家の経営が立ち行かなくなり、食料自給率が低下する
- 4 食の安全を保つことができない
- 5 交渉の経緯が開示されておらず不透明だ
- 6 その他

回答

【問3-1】TPPは貴自治体にどのような直接の影響を及ぼしますか。最も当てはまるものを下記の選択肢から1つだけ選んで回答欄に記入してください

- 1 プラスの影響がある
- 2 マイナスの影響がある
- 3 プラスとマイナスそれぞれの影響がある
- 4 分からない

回答

【問3-2】TPPによって貴自治体で最も影響を受けることが予想される生産物（調整品、加工品を含む）を1つだけ選んでください。予想される影響もお書きください。（特に重要な生産物が複数ある場合は【問5】の欄に追記してください）

農産	1 米	2 麦	3 みかん・オレンジ	4 りんご	5 ぶどう	6 サラダ野菜	7 豆類
	8 茶	9 コシヒメ	10 砂糖（さとうきび、テンサイ）	11 澱粉	12 飼料		
畜産	13 牛肉	14 豚肉	15 鶏肉・鶏卵	16 乳製品	17 競走馬		
林産水産	18 木材	19 魚	20 海藻（ワケ、コンブ、カマボコ）				
食品	21 ワイン	22 清酒	23 焼酎	24 菓子類	25 植物油・マーガリン		
工業製品	26 自動車	27 自動車関連部品	28 二輪車	29 鉄鋼			
	30 金属加工機器	31 化学製品（プラスチックなど）	32 科学光学機器（カメラなど）				
	33 電子部品（半導体など）	34 船舶	35 繊維	36 日用品（タオル、眼鏡など）			
	37 その他						

回答

予想される影響

【問3-3】TPPの影響に対する自治体独自の対策を考えていますか。どのような内容ですか

- 1 具体的な対策を考えている
- 2 今後、検討する
- 3 現時点で検討の予定はない

回答

対策の内容

【問4】TPPは全国的には特に農業分野に大きな影響を与えるとみられています。政府はどのような対策を取るべきだと思いますか。最優先のものを1つだけ選び、回答欄に番号を記入してください

- 1 備蓄米の買入れ拡大や、農家への所得補填
- 2 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
- 3 農業経営の法人化や、大規模化による生産性向上支援
- 4 農業以外への職種転換支援
- 5 特に必要ない
- 6 その他

回答

【問5】回答の補足や、TPPに対する意見を自由にお書きください

---