

自由貿易と日本の農業・食料政策

明治大学農学部教授
作山 巧

私の話のポイントは三つあります。一つは日本の食料貿易の現状についてのお話、二つ目が自由貿易交渉と農業、三番目として農業食料政策の在り方です。

1. 日本の食料貿易の現状

日本はどのようなものを貿易しているのでしょうか。2019 年は 77 兆円の輸出額があります。良く知られていることですが、日本の主要な輸出品目は輸送用機器つまり自動車です。日本にはトヨタ、日産、本田とか世界的に有名なメーカーがあって世界中に輸出されています。それ以外には工業用製品が多いです。それに対して、たまたまこの年は輸入が輸出より 2 兆円多いのですが、主だったものは鉱物性燃料で、これは石油とか天然ガスです。これが多いのは有名な話ですが、食料品も 9% でかなりあります。従いまして、特徴としては、日本は工業製品を輸出して、原料とか食料を輸入しているということになります。*講演資料スライド 5

次に農林水産物の輸出入額ですが、輸入額が非常に多く今 9 兆円以上あります。それに対して最近の輸出額は 9 千億円ぐらいです。輸出額がここ少し増えてはいますが、依然として輸入額が 10 倍ぐらい多くあります。日本は輸入食料に大きく依存していることになります。よく依存度を見るのに使うのが、輸入から輸出を差し引いて純輸入額という数値を使います。だいたい 8 兆円ぐらいでしょうか。大きく輸入に依存していることになります。専門的になりますが、同じ部門で輸出と輸入の比率を見る指標があります。産業内貿易指数と言いますが、分母が「輸出+輸入」です。分子が「輸出-輸入」でその絶対値をとりこれを「1」から引きます。一見分かりづらいようですが、日本の農林水産物という同じ分野で輸出または輸入どっちかしかない、もっぱら輸入だけなら指数は「ゼロ」になります。輸出と輸入が同じ額であればこの指数は「100」になります。輸出をして輸入もすることは必要ないと思われるかも知れませんが、例えば日本の自動車でも国産車を輸出してドイツからたくさん輸入しています。農産物で言うと最近多いのは牛肉です。日本はたくさんの牛肉をアメリカ、オーストラリアから輸入していますが、日本の和牛も結構海外で人気がありまして、額や量は少ないですが輸出されています。このように輸出と輸入の相対的比率を取ると、以前はもっぱら輸出が非常に少なく輸入が多かったのでこの数値は非常に低く「10」以下だったのですが、最近かなり上がってきて「17」ぐらいになっています。日本のこの分野での貿易バランスが改善されていることが言えます。菅首相も拘っているところで、農林水産物食品の輸出を増やして地方を元気にすることが菅さんの肝いりの政策です。分かり易いものでは牛肉とかリンゴです。* 6

農産物輸入額の多い世界の国は多い順に、中国、米国、ドイツ、オランダ・・・となります。他の国は、中国や米国も輸入は多いが輸出も多い。日本の特徴は輸入が 584 億ドルに対して輸出がたったの 49 億ドルで、他の国と比べると輸出が極端に少ない。よく比較されるのがオランダです。オランダは農地面積が日本の 4 分の 1 しか無いのですけれど、輸入は 682 億ドルに対して輸出が 1,002 億ドルで純輸出が 320 億ドル、輸出の方が多く米国よりも純輸出額が大きいです。菅さんはオランダを見習えとよくおっしゃっています。ただ、オランダは EU のなかにあって周りとの貿易が自由だとか、中継貿易をやっているとか事情は日本とは多少異なります。* 7

次に輸入依存の指標を見てゆきます。輸入依存の指標には自給率と自給力があります。食料の自給率とは食料の国内供給に対する国内生産の割合です。これには二つの考え方があります。一つは供給熱量（カロリー）ベースで、分母は一人一日当たりの供給熱量でそれに占める一人一日当たりの国産供給熱量を計算します。次は生産額ベースで、これは食料の国内消費仕向額分の食料の国内生産額ということです。なぜこんな面倒くさいことをやるかというと、食べ物は牛肉やお魚のように普通 kg

重さで測りますが、食べ物の中には液体の牛乳もありますので、固形物と液体を全部まとめて自給率を計算するとき、基準を揃えるために熱量（カロリー）を使っています。それに対して生産額は、生産価格と消費価格を使っています。次に食料自給力というのもあります。これは日本の農地や農業労働力などの生産要素をフル活用して得られる食料の供給可能熱量です。* 8

食料自給率の1960年以降の推移を見てみます。生産額ベースでは以前は93%以上あったものが最近では66%、結構高く3分の2は自給しています。それに対して、おなじみのカロリーベースでは昔は8割ぐらいあったものが最近では37%、従って熱量では自給は3分の1だけ、3分の2は海外から買ったものです。注意が必要なのは、どっちを使うかによって全く印象が変わります。金額で評価すると3分の2も自給しているから大丈夫だろうという話になりますが、カロリーだと3分の1しか国産は無いのかと。3分の2も輸入しているなら輸入が止まったら大変です。* 9

ちょっと裏話的なことを言いますと、私が農水省に勤めていた時に自給率を計算するその部署にいたことがあります。元々、自給率は非常に地味な指標で誰も知らないような指標でした。事務的にひっそりと統計を作ってその統計の一番後ろにちょっと出てます、という感じのものだったのです。ところが、1990年代にGATTウルグアイ・ラウンドというのがありまして、日本が米を輸入するかどうか大議論になったことがあります。その時に、農水省が供給熱量ベースというのを使いだしたので。それまでは供給熱量ベースという概念はなくて、農水省が発表するものは生産額ベースだけでした。誰も全く注目していませんでした。ところが米の自由化が焦点になったのは1990年の後半ぐらいですが、カロリーベースで計算すると自給率が非常に低く出るわけです。そこで農水省が言いたかったのは、自給率はもうこの時だと4割台ぐらいだったのでしょうか、「自給率はもう十分低くなっています。米を自由化すると大変ですよ」と。この自給率が高いのは、今日は詳しくお話しませんが、ほとんど米を自給しているからです。米のカロリーが大きいからなのです。アメリカから言われて米を自由化して、米の生産がなくなったりすると自給率は10%とかになり大変なので、カロリーベースというものを作って注意喚起をしようとしたのです。ただ、その後それがあまりにも有名になり過ぎて、今はこれを上げる目標を政府は作っています。実は上げる目標を作るところまでは農水省的には本意ではなかった。下げない様に頑張らましようと言っただけで、政策的に上げられますとか上げましようと言っただけではなかった。何故これが下がっているかという、日本人が米を食べなくなったからです。ズルズルと下がっている、皆さん含めて米をもう一膳毎日食べれば自給率は簡単に上がります。米を食べるといことは小麦とか輸入品を食べないということになりますので。ということですので、これもある意味トリックがあるということです。自給率が3割だから日本は危ないとか、5割になったから安全だということでもありません。* 9

自給率には、突き詰めて考えてみるとこのような限界があります。それで最近使われるようになったのが自給力です。日本の農地を使って最大限カロリーの高い農作物を作ったらどれだけカロリーを取れるか計算してみるものです。何を作るか、農水省が公表している農作物はイモ類中心の作付け。限られた農地で一番カロリーを生産できるものはイモです。第二次大戦直後にイモばかり食べていたというお年寄りの話がありますので理にかなっています。米かイモ、昼食もイモ、夕食もイモ、野菜をちょっと食べて、魚は日本近海で捕れますので少し出て来ます。牛肉などの肉類はほとんど出て来ません。これではあまりにも酷い、今の食生活に近いメニューで考えたらどうか、ということで、今ある耕地に米や麦を中心に作付けてなるべくカロリーを取れるようにしたらどうなるか。朝はご飯、おかずはほとんどありません。昼もごはん、夜もご飯と魚の切れ端。肉類はほとんど出て来ません。こういうメニューをとるように生産をしたらどうなるか、というのが次のものです。* 10

日本人が生きて行くためにとらなければならないカロリーはだいたい2,200キロカロリーです。輸入を全くしなくても、イモ類中心に日本の農地をフルに使えば、日本人全員が生きるだけのカロリーを作ることはできます。2,500キロカロリーぐらい生産できます。しかし、メニューとしては現実的ではありません。毎日イモを食べていては飽きるでしょうし、栄養学的にも問題があります。と言って、米麦を中心にメニューを作ると1,700キロカロリーぐらいしかできないので、日本人の必要カロリーを賄うことはできません。この差が足りない分になります。これも必ず国内で自給しなければな

らないと言っている訳ではありません。今の農地で食べ物を作ったらどれだけ作れるかを理解する、逆に言えばそれだけ輸入に依存している状況を理解するためにやっています。*11

次に、日本農業の実力を見てゆきたいと思います。輸入に依存しているとか、フルに生産してもなかなか国民全体を養うことは難しいと言いましたが、日本の農業が自由化されていて海外から輸入攻勢にあっていると思われるかも知れませんが、必ずしもそうではありません。農産品の輸入関税率を部門別に見ますと、乳製品は100%ぐらいとか非常に高いです。穀物は米の関税率が高いので66%と高くなっています。他の先進国と比べると、EUも比較的農業の規模が小さいので関税は高めだと言われていますが、日本と比べるとまだ全然低いです。アメリカは農地も広いし競争力もあるので農産物は平均5%です。他の先進国と比べると、日本の農業保護はまだ高いことが分かります。*12

次に、自由貿易の話をする前に、その前提としてトータルの農業保護額を見て行きます。EUは今イギリスが抜けて27か国と国の数は多いので、農業の保護額も約10兆円と膨大な額です。アメリカの保護額は5兆円ぐらいです。最近トランプさんが貿易戦争をやって農家の被害を補償したりしているので、今はもう少し増えていると思います。日本は、最近では下がっていて、だいたい4兆円ぐらいです。これらの金額は、農家に補助金が直接渡されているのではなくて、日本は海外に比べたら農産品が高いので、価格が高いということもカウントした数字です。*13

農家の人を保護するやり方は二つあります。一つは補助金を直接あげる、農家の所得が少なくてお困りでしょうとお金を上げる方法と、関税をかけて輸入品をシャットアウトする方法があります。これの違いが非常に顕著になっています。日本は、3兆円ぐらいの農業保護のうち8割が関税です。農家に直接与えられる補助金はたったの2割です。それに対してアメリカは、8割が補助金、関税は2割です。EUはもっと進んでいて、8割以上が補助金で1割、2割が関税です。アメリカ、EUも農業保護はやっていますが、それは補助金なので自由貿易交渉とは関係ありません。自由貿易交渉は関税を無くしていく交渉で、補助金を無くしていく交渉ではありませんので。アメリカ、EUの農家にすると、関税が無くなっても大したことはありません、そもそも依存していないので。それに対して日本は、もっぱら関税によって保護されているので、TPPのような関税を無くす話をされると困ることになります。*14

まとめとして、日本では食料輸出は増加しているが、依然として輸入に大きく依存しています。二つ目は、食料自給力は、米や麦だけ作って十分なカロリーが獲れるかどうかということですが、米麦中心の作付けでは自給は困難になってきています。その理由は、農地が減ってきているからです。次に日本の農産品の関税率は高く、特に乳製品や穀物で高い。最後に日本の農業保護は関税に大きく依存しており、貿易交渉で争点化しています。特に先進国では、最近ではもう関税をやめて農家が困るなら補助金をあげることが主流になっていきますので、日本の形態はかなり異例です。関税で守っているのは、日本と韓国ぐらいです。それで自由貿易交渉をやると問題が起きるのです。*15

2. 自由貿易交渉と農業

貿易交渉には多国間の流れと地域間の流れという大きな流れが二つあります。多国間というのは、もとは関税貿易一般協定（GATT）と言っていたもので、後になって世界貿易機関（WTO）になりました。基本的には世界中の国が参加して関税を下げてゆきましょう、というものです。それに対して特定の国、好きな国同士で関税を無くす交渉をやるとというのが地域間で、その典型例は自由貿易協定（FTA）ということになります。戦後すぐにできたのがGATTで、1948年に発効しています。カロリーベースの自給率というものが日本で出来たきっかけとなるGATTウルグアイ・ラウンド交渉が1993年に妥結して、1995年にWTOが発足しています。その後、WTOになってから、ドーハ・ラウンドという包括交渉が始まりました。8年ぐらいやったのですが、なかなかまとまらず結局2008年に決裂してしまいました。GATTの頃は、日本、EUやアメリカなどが相談して基本を決めてから、途上国はやりたい国はついてきて下さいみたいな感じで良かったのですが、最近では中国とか、インド、ブラジルなど開発途上国が力をつけて、先進国が決めてもいうことを聞かずうまくいかなかったのです。このため、多国間の交渉にはみな熱意を失ってしまいました。アメリカがやったNAFTAというFTAを契

機に 1990 年代から、二国間の FTA が盛んになりました。WTO をわきに置いて、アメリカや EU や日本はメガ FTA という大国同士の FTA をやるようになってきたのが最近の流れです。その契機になったのが、2013 年日本が TPP に参加した年です。*17

1990 年代後半からアメリカや EU が FTA をやりだし、2000 年代中頃に WTO は難航し以降 FTA は特に増えて来ました。2018 年時点での累積は約 300 件になります。今ではもっと増えています。*18

多国間の WTO と二国間や複数国間での FTA の違いを説明します。まずは、WTO での関税撤廃。日本が中国からものを輸入する場合。日本で同じものを作ると 1 kg 45 円かかると想定します。アメリカは 25 円、中国は 20 円で作れると想定します。日本での関税率を 100%、輸入品が 2 倍になるように関税をかけていると想定します。関税を払っても中国は 40 円、日本は 45 円なので、日本は中国から輸入します。WTO で関税を撤廃した場合、生産のコストは同一です。WTO は全ての国に対して同じ扱いをするルールですから、アメリカに対しても中国に対しても輸入品の関税は無くなります。すると、やはり日本が輸入するのは一番安い中国となります。*19

次に、同じ想定で FTA の場合。日本はアメリカと FTA を結び、中国とは結んでいないと想定します。この場合、アメリカに対してだけ関税が撤廃されます。中国に対する関税は残ります。すると日本が一番安いアメリカから買うこととなります。そういうことで、FTA は差別的な自由化と呼ばれたりします。特定の国を依怙鼻負することにもなるので、良くない場合もあると言われています。WTO の自由化だったら、一番安い国から買うわけで日本の消費者も利益を受けます。ところが FTA は、一番安い国から買わない。一番効率の良い中国を仲間外れにする。生産効率の悪いアメリカからわざと買うこともできるわけです。いろいろ歪みが出てくるところが FTA の問題点です。*20

まとめますと、WTO と FTA は意識されていないかも知れませんが重大な違いがあります。WTO 多国間の自由化には今 160 カ国以上が参加しています。中国とかロシアも入っています。世界の国を平等に扱うものです。特定国の優遇は禁止です。WTO の中では、関税を下げる時には全ての国に同じように下げる、無くするなら同じように無くしなければなりません。戦前のブロック経済への反省を踏まえています。ルールとしては非常に明快且つ公平なルールです。どんな小国に対しても小国だから意地悪をしたり、小国だから関税を下げないとかしてはいけません。例えば農産物の場合、日本に対して大国が交渉を吹っかけて来ます。日本に対して農産物をもっと売りたいから、アメリカは農産物の関税を下げろと言ってくる。しょうがないですね、と日本はアメリカに対して関税を下げるというのが今までのやり方です。ところが、WTO のやり方では他の国に対しても関税が下がるので、結局日本へ輸出するのがアメリカとは限らないのです。牛肉だったらオーストラリア産の方が安かったりします。全ての国に同じように便益が行き渡るので、経済的な動機で交渉することになります。それに対して FTA は、参加国間の自由化です。特定国の優遇が可能となります。日本はアメリカとだけ協定を結んで中国をはじき出すこともできます。参加国を政治的に選別することになります。ここは大変重要です。政府が説明するときには、TPP とか RCEP の場合でもこんな経済的メリットがありますよと説明します。それは間違いでは無いのですが、どうしてそんな相手を選んでいるのかという背景は多分に政治的なわけです。日本が本来自由貿易をやるなら中国とやるのが一番良いのです。日本の最大の貿易相手国です。まだ発展途上の国なので関税も非常に高い、日本から自動車を輸出しても関税がかかります。日本と中国の二国間で自由貿易協定を結んでお互いに関税をなくすことができれば、日本にとっては大きなメリットがあります。日本の経済界も喜びます。しかし、それはやっていません。日中の二国間協定は存在しません。それは政治的な理由です。中国とは尖閣とかいろいろな問題を抱えています。日本の最大の同盟国はアメリカです。アメリカと交渉をやる前に中国とやっていたのか。いくら経済的利益が大きくても日本が中国と二国間交渉をやったらアメリカは面白くありません。やめろと言ってくるかも知れません。そもそもどの国と交渉するかは多分に政治的に決まってきます。経済的なメリットを得る交渉をするかはその次です。政府はその辺をあまり言いません。実はその辺が大事なところですよ。*21

最近まとまっているメガ FTA の話をします。WTO 世界全体で貿易自由化をすれば一番良いのですが、それができずに、意見の合う国々でばらばらに交渉しているのが実情です。一番の大所の TPP は

アメリカ大陸とアジアやオセアニアの国々が入っています。それに対して先月まとまった RCEP は東アジアとオセアニアの国だけです。TPP はアジア太平洋の枠組み、RCEP は東アジアでまとまりましょう、とよく言われます。TPP には、当初アメリカが入っていましたが中国は入っていない。RCEP、には中国が入っていてアメリカが入っていないのが特徴です。TPP は 2016 年署名したあとにトランプさんが大統領になってアメリカが抜けてしまいました。TPP11 として発効しましたが、ペルー、チリ、ブルネイ、マレーシアは国内でまだ批准していません。批准してないと参加できないので、今は実質 TPP7 というのが正しいです。RCEP は日本が音頭を取って始めたのですが、中国は日中韓+アセアン 10 カ国でやりたいと主張したのに対し、それでは中国の息のかかった国も多いので、日本はオーストラリア、ニュージーランド、インドも誘い込んで 16 カ国で当初の交渉を始めました。インドは最後に抜けて 15 カ国で合意をしました。そこから派生した日中韓の FTA は交渉中です。アメリカが TPP から抜けたので、日米の FTA をやりました。EU と日本の日欧 EPA というのもあります。米 EU 間の FTA (TTIP) はトランプさんのおかげでほぼ消えています。というように錯綜しています。こんなにたくさんあって日本は全部に入っています。実際に動き出している協定について次に説明します。*22

今のところ発効しているのが、日本と EU の EPA、これは 2019 年の 2 月からです。あとは TPP11、実際に発効しているのは 7 カ国だけですが、おとしの 12 月 30 日に発効しました。日米貿易協定は今年の 1 月からです。TPP はアメリカを含めて交渉して署名、オバマさんがサインまでしましたが、トランプさんに代わって発効はしていません。TPP が TPP11 と日米貿易協定に分かれたことになりません。RCEP は 15 カ国間で、その中の日中韓はまた別に交渉をしていると、そういう非常に複雑な状況になっています。*23

FTA がどれだけ農業に影響あるかという話につなげて行きたいと思います。FTA は差別的な自由化ですが、好き勝手にやって良いわけではありません。GAT・WTO のルールは他の国を平等に扱うことですので、FTA は鬼っ子的な扱いです。WTO は加盟国に対して関税を等しく適用するのに対して、FTA は WTO の例外として協定の構成国のみで原則関税撤廃しなければなりません。限られた国でほとんど関税を撤廃するような深い自由化をするならやっても良いですよ、ということになっているのです。限られた国で関税をほとんど無くするようなことなら、先行的な自由化であり、将来 WTO が世界全体で自由化することにも役に立つでしょう、ということで認められたものです。具体的な FTA の要件として三つあります。一つは域外への関税を引き上げない。次は、実質上全ての貿易で関税を撤廃することで、貿易額の 90%以上が相場です。次に、妥当な期間内で関税を撤廃しなければならないということで、10 年以内が相場です。まとめると、FTA をやりたかったら、10 年以内に 9 割以上の関税をお互いに撤廃して下さい、ということになります。では、日本がやったのはどうかということを紹介しします。*24

2 国間の経済連携協定 EPA (日本版 FTA) のデータを見ますと、両方合わせて 9 割の関税撤廃をやらなければなりません、日米貿易協定以外は 9 割基準を達成しています。例えば、私が関与していたペルーの場合を言いますと、ペルーから多い輸入品は魚です。ペルー沖でたくさん獲れるので養殖魚の餌にする魚粉がたくさん輸入されています。日本はこの関税を撤廃しました。貿易額が多いものを撤廃しただけでほとんど 100%になります。逆に米とかの関税はそのまま、輸入が全くありませんので、米を自由化しようがしまいがこれには関係ありません。それに対して、もう一つ別の見方がありまして品目数で見るという見方があります。*25

全品目では 9 割ぐらい、農産物では非常に低くて 6 割ぐらい、TPP と日 EU だけは高くして農産物の 8 割ぐらいが関税撤廃されています。これのトリックはどういうことかということ、品目数というのは米が 1、牛肉が 1、豚肉が 1 と数えていきます。貿易額だったら貿易額の大きいものを関税撤廃すれば大きく上がるわけですが、これは貿易額に関わらず本当に関税撤廃したものを積み上げて行きます。そうすると日本の農水産物は 6 割も自由化していないということなので、過去の 2 国間の自由貿易協定は米とか、牛肉とか、豚肉とか大事な品目は関税撤廃から全部除外です。なにもしていません。だから、新聞の話題にもならなかったということです。野菜とか関税の低いのを撤廃してお茶を

濁したからです。それに対して TPP がなぜあんなに話題になるかという、農産物の関税を 8 割ぐらい撤廃したからです。米は撤廃していませんけど、豚肉の一部とかかなり大事な品目の関税も無くしている、撤廃率がすごく上がるわけです。それで話題になりました。*26

それでどれだけ被害が出たのか。TPP の時は日本の農業が壊滅するとかいう人もいまして、私も抗議の電話をたくさん受けたりして大変だったのですが、壊滅的という訳ではありませんが、影響はあります。いろんなメガ FTA が発効した場合の生産減少額について政府が試算を出しています。TPP の影響が大きく 2,000 億円ぐらい、TPP11 だと 1,500 億円ぐらい、日欧 EPA では 1,100 億円、日米貿易協定は 1,100 億円。これは注意点が一つあって、外国よりコストが高いので関税を撤廃すると農家は当然に被害を受けるので、政府がいろんな補填とか農家を助ける政策をやっています。これら対策で影響が緩和されたことを反映した数字です。特徴としては牛肉の減少額が大きくて、あとは豚肉、乳製品。日本は国土が狭くて家畜の餌を自給できないので畜産の競争力が弱い。逆にアメリカやオーストラリアはそういうのが強いので、そういうところの関税を深く切り込んでいるので、その影響が大きいということになります。ただこの額自体はたぶん生産額の 2, 3% ぐらいなので、これが壊滅的かといったらそうでは無いでしょうねということになります。品目によって大きく違います。特にこれには米は含まれていませんから、オーストラリアにちょっとだけ自由化していますが、その影響はほぼありません。*27

次に日米貿易協定の話をして。これは問題含みですので力説したいところですが、まず経緯を見ます。当初、アメリカを含む 12 カ国の TPP が出来ましたが、トランプさんが抜けました。安倍さんはアメリカを外した TPP11 を進めようとして、TPP11 が発効するとアメリカは戻ってくると言ったわけです。実際には、トランプさんは TPP には復帰せず日本に二国間の TPP を求めて来ました。安倍さんは、最初はアメリカとの二国間交渉はしないよと言っていたのですが、トランプさんはそれなら日本製自動車の関税を引き上げると脅してきました。それに屈して日米物品貿易協定交渉をやりますが、それは従来の FTA とは異なるからやります。としたものです。日米でいつも争点になるのは対日輸出品の牛肉です。GATT の多国間ルールでは特定の国を差別してはいけませんので、日本に輸入される牛肉にはどこの国からでも 38.5% の関税がかかります、というのが基本ルールです。TPP ではこれを 9% まで下げたことを約束しました。アメリカが TPP から抜けると、オーストラリアとか他の国は 9% の関税で日本に輸出できる一方で、アメリカ産牛肉には 40% 近い関税がかかり続けるということになります。アメリカの牛肉農家はたまたまトランプさんに訴える。選択肢は TPP に戻るか、日本と二国間交渉をやって関税を下げさせるか。トランプさんは後者を選びました。結果は、一年遅れでアメリカは日本へ 9% の関税で牛肉を輸出できるようになりました。*28

日米貿易協定にはかなりの問題があります。茂木さんは去年の今頃の国会審議でこう言っています。「我が国としては、貿易額のおおむね 9 割の関税撤廃を一つの目安としています。」9 割ぐらいの関税撤廃をしないと FTA をやってはいけないという WTO のルールがあるからです。「関税撤廃率は、日本が約 84%、米国が 92% となり、本協定は WTO 協定と整合的である。」と安倍さんも答弁しました。「自動車、自動車部品について、・・・関税撤廃率に加えることについては何ら問題ない」と茂木さんは言っています。これも話題になったところですが、アメリカ側が、日本が輸出する自動車、自動車部品の関税率について、本当は撤廃していないのですが、関税撤廃率に加えることは何ら問題ない。将来交渉することになっているから、今の撤廃率に計算してもいいんだ、と茂木さんは言っているわけです。日本からアメリカへの輸出 14.5 兆円、つまり 92% の関税撤廃した、これには自動車も入っている、というのが日本側の説明ですが、私が計算してみたところ実際には、アメリカが撤廃したのはたった 7 千億円だけ。残りは自動車も含めて撤廃していません。本当の撤廃率は 5% です。トランプさんから 2 国間交渉をやれと脅されました。ただ、トランプさんはハナから自国の自動車関税を撤廃する気はなかったのです。つじつま合わせにこの数字を作ったのです。皆さんは驚かれるかも知れませんが、これは本当の話です。安倍政権は対外工作がうまいのでこういう話は外へ出ないようにやっているのですが、実態はこうです。安倍さんが首相を辞めてから悪い話がボロボロ出て来ますが、この話もいずれ出てくると思います。これは明確に WTO 上問題あります。*29

まとめをします。WTO 交渉の停滞で、貿易交渉の主体はメガ FTA に移りました。FTA への参加国の選定は政治的思惑が大きく影響します。メガ FTA によって日本の農産物の関税撤廃が進展しました。日米貿易協定は、米国の関税撤廃率が低く、国際ルールに違反しています。*30

3. 農業・食料政策のあり方

新型コロナウイルスが猛威を振るっており、それが食料の供給にも影響がある部分無い部分がありまして、それを取っ掛かりに考えてみたいと思います。今年の春ぐらいにこういう光景がありました。米が無くなったとかその後小麦粉が無いとかいうこともありました。もちろんマスクが無いとか。そういうことも皆さん覚えていらっしゃると思いますけど、なぜこういうことが起こるのかっていうところからちょっと考えてみたいと思います。今回のコロナでいろんな騒動がありましたが、日本の食料供給への影響はトータルとしてみると軽微です。一時的にスーパーから米が無くなったかもしれないかもしれませんが、ずっと続いているって事はないです。コロナのおかげで全く買えなくなりましたっていうのは基本的にはないです。それでも買い溜めとか欠品が発生しました。それはどういうことか。食料は長期の保存ができないわけです。コロナは一種のパニックだと思いますけど、こういうことが起こって自動車とか工業製品を買いに走ったりする人はいません。それは保存が効くわけだし、必ず必要なわけでもないし、コロナが収まってから買えばいいだろうと思います。しかし、食料は保存が効かなくて、これ食べないと死んでしまいます。やっぱり人間は本能的にパニックになると食料を確保しなきゃいけないって思うわけです。従って、必ずこういうことが起こります。東日本大震災の時にも起こりました。食料は非常に特異な特性を持っているって事です。食べないと死んでしまう必需品だということです。供給が途絶えない安心感が重要です。いくら政府が大丈夫です、十分ありますと言っても信用しないと買い溜めに走るわけです。食料の場合には信用してもらえない裏付けが大事だということです。それが一定の国内生産と備蓄という話になってくるわけです。輸入も最初の頃は少し影響の出たものがありました。例えば、中国産の玉ねぎの入荷が遅れたことがありました。アメリカでは食肉加工場でコロナが蔓延して、食肉は解体してパッキングしないと出荷できませんから、一時的に影響が出たことがありました。それがずっと続いて日本が買えなくなったってことはないのですが、それでも海外で生産しているというだけで不安になるわけです。日本に届くのに何ヶ月もかかるわけで、その途中のサプライチェーンのどこかが止まっただけでも届かなくなるわけですから。*32

さらにもっと詳しく見て行きます。パニックが起きると食料の輸出を止めることが非常によく起こります。主にロシアが常習犯ですが、ロシアとかウクライナとかカザフスタンは穀物の主要な輸出国になっていまして、小麦の輸出量は今ロシアが世界一です。アメリカが世界一という時代は昔のことで、こういう国が今年の春ぐらいに輸出を止めました。コロナがあつてパニックが起こることがあるので国内に食料を留めて置こうというわけです。ただし、日本が食料とか穀物を輸入しているオーストラリアやアメリカはそういうことをやっていません。ヨーロッパも基本的にはやっていません。こういうことをやるのは旧共産圏、途上国、エジプトとかインドとかです。今回幸運だったのは、世界の食料生産は今毎年大豊作が続いています。トータルで見ると穀物とか食料の供給はたくさんあります。今回は世界的な食料のパニックにはなりません。ただ 10 年ちょっとくらい前には、もうちょっとたくさんの国が輸出を止めるっていうことに動いたことがあります。本当に食料がなくなるとかが問題じゃなくて、そういう懸念があるだけでパニックになるのです。人間がパニックになるだけではなくて、国もパニックになります。食料がなくなるかもしれないので、とりあえず国内に留めておこう。そうすると他の国にも影響が出て来ます。*33

今日は自由貿易協定の話をしてしていますが、重要な関連情報をちょっとご紹介しておきたいと思います。食料とかマスクにも関わる話です。ロシアは食料の輸出を一時的に止めました。皆さんがより関心があったのはマスクです。中国とかがマスクの輸出を一時的に止めました。日本で買えなくなりました。そういうのは国際的に合法的なのかどうかです。食料もマスクも物です。物の貿易を規定するのが GATT です。その条文を見ると非常に分かりづらいのでかいつまんで説明しますが、GATT の非常に

重要なルールですが、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止または制限も新設または維持してはならないと書いてあります。輸入品、または輸出品に関税その他の課徴金、関税もどきをかけるのは良いが、いかなる数量的な禁止や制限をやってはダメというのが GATT の原則です。ただし重要な例外規定があります。輸出国が自国で食料が足りなくなったので一時的に輸出を禁止するのは OK です。輸出国が自国に不可欠と判断するものについてはなんでも輸出を止めていいのです。マスクも OK です。中国がマスクの輸出を止めたのは合法です。ヨーロッパの国もお互いにマスクの輸出を止めました。食料については輸出国が困ったことが有ったら、輸出を止めることができます。*34

備蓄が日本にはあります。具体的には、米、食用小麦と飼料用とうもろこしは一定量を確保する制度があります。米については年間消費量が 700 万トンぐらいで、年間消費量の 14% に当たる 100 万トンを必ず備蓄します。加えて国内生産もあります。食用小麦は備蓄が 93 万トン、年間消費量の 18% ぐらいあります。飼料用とうもろこしは、家畜の餌なので消費量が多いのですが、これも 84 万トンぐらい、7% ぐらいの備蓄する制度があります。今回も米や小麦が一時的に棚から無くなったときには、政府が備蓄もあるから大丈夫としています。ただこういうときに、備蓄に加えて国内生産も十分ありますよと言われる方がより安心感ができます。国内生産もたくさんあるのが米です。*35

パニックを防ぐにはある程度の国内生産が必要で、それはどの程度あるのでしょうか。日本の農地面積は、1976 年は 554 万ヘクタール、2020 年には 440 万ヘクタールになっています。農業を主な職業としている基幹的農業従事者数は、1976 年の 503 万人から 2020 年の 136 万人に減少しています。一戸当たりの規模を見ますと、日本の農業は規模が小さいということでも有名ですが、農業をやる人が減っていて、農地はそれほど減っていないので一戸当たりの規模は少しずつ増えています。最近では企業体も多く参入しています。昔は一戸当たり 1 ヘクタールだったのが最近ではその 3 倍に増えています。諸外国と比べるとまだ小さいです。農業従事者が 100 万人ぐらいいるから大丈夫かなと思うと実はそこにはトリックがあります。*36

農業従事者の年齢構成を見ていきますと、1985 年には 50 代が一番多かった。1995 年には 60 代が一番多い。2005 年には一番多いのが 70 以上。最近ではそれが更に高齢化しています。農業の場合には新規参入する人がほとんどいないので、どんどん高齢化して行きます。世間では 49 歳が決して若いと言えないかも知れませんが、農業の世界では 49 歳以下が一応若い人になっていまして、これを足すと 18 万人です。全体で 100 万人以上いますが、ほとんどが比較的高齢の方になります。担い手については危機感を持たなければなりません。*37

次に生産コストですが、日本の農家の経営規模は平均 1 ヘクタール／戸で米 60 kg あたりの生産コストが全国平均 15,400 円。かなり大きいところになると、スケールメリットで効率が良くなりますので、平均価格は下がります。経営規模 30 ヘクタール以上の平均は 11,000 円です。これが米国になると、平均面積 160 ヘクタールで 2,100 円、日本の 7 分の 1 ぐらいです。なぜこんなに違うのか。日本では田んぼを耕すのにトラクター、苗を植えるに田植え機、収穫に稲刈り機を使います。一方、米国では飛行機で種を蒔きます。代掻きしたり、田植えをしたりしません。収穫も巨大な機械、日本だと 20 条刈りとか、で一気にやってしまいます。水田の場合には水を貯めねばなりません。水を貯めるには農地が真っ平で無ければなりません。日本には傾斜地が多いので逆立ちしても米国の真似はできません。農地の集約を進めてはいますが、30 ヘクタールは日本では限界まで広げているところですが、それでもこのぐらいです。物によっては、卵のように安いものもありますが、それは究極的に工場のようなところで作っているから安いわけで、農地で作る限りはアメリカとの差はなかなか埋まりません。まさかの時には国内である程度作っておかなければいけないわけですが、値段も高いので消費者の皆さんに買っていただけるかどうかということになります。*38

食料品が国産かを気にかけるかどうかは、年代によって大きく異なります。気に掛ける人が 20 代では 6 割ぐらいですが、60 代や 70 歳以上は 8 割 9 割の方が気に掛ける。明確に、年代が高くなるほど国産かどうかを気に掛けるようです。気に掛ける方々は、ある程度国産を選んで購入いただいていると思います。*39

国産品は高いことが多いですから、どのくらいなら国産を買うかを聞きました。「割高でも国産品を買います」「同等の価格なら国産品を買います」「国産品に拘らない」というような選択肢で聞いています。傾向的には「割高でも国産品を買います」が減ってきていましたが、ここ一年ほど踏みとどまっています。「同等なら国産品」が少し増えました。「国産品に拘らない」がわずかに減りました。コロナという今回の危機は食料を、国産品をどうとらえるかに影響を及ぼしているのではないかと。私の立場からすると、まさかの時の事を考えるとある程度国産を買っていただけるとありがたい。*40

ただし、消費者の立場から言うと、国産を買いたくても表示していないじゃないか、という問題があります。それについてお話しします。果実の例ですが、これはどういうものかといいますと、果実は生鮮用、例えばリンゴとかそのまま食べるかそれともジュースにして消費するかゼリーにして食べるのかいろんなものがあると思います。生鮮用の供給は455万トン。トータルの59%は生のまま食べられている。国産は59%で輸入は41%です。マンゴーとかドリアンとか国内で作れないものもあります。それに対して、果汁等加工用は320万トンで、供給量の41%を占めています。これについては、国産はたったの11%で輸入が9割ということです。この理由は簡単なことで、加工用だと値段が重要です。ジュースとか原料にするわけですから。当然輸入の方が安いので輸入品を使いたい。あともう一つ、生鮮品について言うと、生産国の表示義務があります。日本では国産だと都道府県が表示されます。輸入品だと原産国、生産国を表示することになります。加工品には基本的にそれはありません。ということもあるのではないかと。加工品について国産品を選びたいと言ってくれる方も、表示していないからわからないというところもあるわけです。*41

最後にPRですが、それがこれから変わるという話です。原料原産地表示というのがありまして、それが拡大されます。現状は、生鮮品は原産国、生産国を表示する義務がありますが、加工品は加工度の低い一部だけ表示しなければいけない。それが2022年からは、全ての加工食品にこの原産地表示の義務が拡大されます。加工食品ですから、当然その原料を使って国内で作ったり海外で作ったりしているので、原料原産地表示という紛らわしい言い方になっています。これが導入された契機はTPPです。TPPは農産物の関税の撤廃の程度がかなり高いので、国内ではかなりの影響があるのではないかと懸念があって、それに答えるものとしてこれが作られました。食品産業の方はかなり反対しています。自給率が4割しかないってことは6割輸入しているわけで、日本の食品産業はいろんな輸入品で加工食品を作っているわけです。季節に応じて当然輸入先が変わります。この表示をやられると、いちいち輸入品がどこ産だと表示しないとイケなくなる、ラベルを張り替えるというのは非常に手間がかかる、との反対がかなりあったのですが、無理やり押し切ってこれを導入することになりました。日本では原料にもずいぶん加工品が使われていますので、例えばチョコレート。チョコレートを作るにはカカオマスが必要です。カカオマスはカカオから作られています。カカオは日本国内では生産できないので当然輸入です。二段階になっているわけです。カカオからカカオマスを作り、カカオマスからチョコを作ると。じゃあそのカカオマスを国内で作ったら国産なのかという問題があります。輸入がある時期は国産の原料を使っているけど、ある時期はアメリカからの輸入原料を使ってハムを作りますとか。この表示は決して実はわかりやすいとは言えません。いつも100%国産を使っていれば国産ですと書けますが、「国産または輸入」という表示も認められているので、あまりよく分からないという意見もあるのですが、そこは原料がしょっちゅう変わる食品産業の意見と消費者側の意見がいろいろやった結果です。これで一気に変わるわけでは無いかも知れませんが、少なくとも国産を選びたいという方が分かり易くなる場合があります。ということです。*42

これで話をまとめます。食料は生存に必要な必需品で、一定の国内生産と備蓄が不可欠です。どっただけでもだめで、備蓄もやらなければなりませんし、ただ全く国内生産が無いとこのようなコロナ危機が起こった場合にパニックが起こる可能性があります。なるべく国内で生産できるものは残した方が良いでしょう。貿易で栄えていて日本の所得の2倍も3倍もあるリッチなシンガポールという国がありますが、シンガポールですら自給率を3割にしますと言い出しました。まさかの時にどうなるか、シンガポールですら怖いということです。一定の国内生産を備えとして持っておく必要があります。他

方で、国内の農地や農業従事者は減少し、生産基盤が弱体化しています。日本は今人口減少して、どの産業でも同じ状況かもしれません。高齢者ほど国産志向で、最近では国産品への価格許容度がやや上昇したというデータもあります。普段からできるだけ国産品を選ぶことで一定の国内生産の維持に寄与するので、今回のコロナパニックみたいなことが来た時に少なくとも一定の国内生産があります。海外からの供給が一時的に止まっても大丈夫ですと言えます。結局、国内生産がどれだけ残るかは消費者の行動次第です。政府や生産者がこれを買えとは言えませんから。高くても買っていただけるのなら、国内生産も残る余地があります。*43

【質疑応答】

Q：農地減少、高齢化社会の日本で農産品の輸出を伸ばす秘策を教えてください。

A：輸出で大事なことは、日本が競争力のある品目は限られています。日本は土地が狭いので畑や田んぼで作るものは基本的に競争力がありません。アメリカやオーストラリアでは日本の数十分の一のコストで作れるものですから。日本で強みがあるのは生鮮、そのまま食べる農産物で言うと牛肉。果物はかなり高品質で評価が高いのでりんごとか、メロンとか、シャインマスカットとかイチゴとか、そういうものは輸出も実際に伸びています。日本が強みを発揮できるのは量では無い、他の国には無い、飛び抜けたおいしさ、丁寧さがあるので、価格が何倍払ってもいいから買いたいというものを輸出で儲ける。実際に潤っているところがあります。リンゴ輸出の青森県とか。世界標準の売り方とはかなり違います。アメリカやオーストラリアの輸出大国とは全く違うやり方をやっていく必要があると思っています。菅首相が農産物の輸出立国という言葉を使いますが、私はその言葉を自動車とかに使うのなら分かるのですが、輸入9兆円、輸出1兆円の日本の農業に使うのは、それは言い過ぎだと思います。菅さんはTPPを主導してきたので、農家の不満の論点外しをしたい気持ちがあるのでしょうか。私はそうでは無くて、日本に強みのあることを地道に真面目にやって儲けるべきだと思います。

Q：食料自給率を生産額ベースとカロリーベースのどちらで表わすのが適切かを教えてください。

A：私も生産額が良いと思います。農業もビジネスですから、農家の方も利益が無いと続けられないわけで、レタスのカロリーはゼロですが単価は高い、重量当たりだと米よりはるかに高い。農家の方が儲けようとしたら米よりレタスの方が良いわけです。カロリー自給率というのはあまり力説しない方が良いと思っています。ただし、20年ぐらい前に自給率をつくる法律が出来たのですが、私もそのメンバーだったのですが、実は農水省の事務方もカロリーベースとか自給率の目標を作るのは反対しました。なぜかという、上がることはないからです。米の消費がどんどん減っているわけだから、日本は自由主義国家ですので、輸入を止めるとか国民に米を食べろとか命令できません。上がらないことは20年前から分かっていました。それでもなぜカロリーベースの目標を作ったかと言うと、主に農業団体とか国会議員の方から作るように言われ、役所ではそれに抗しきれず作るようになりました。私が同情するのは、役所の方も実際には数字が上がらないことは分かっているのですが、法律にそう書いてある以上はどうやったら上がるか一生懸命考えなければならないのです。実態とは乖離があります。過去には、生産額をメインに目標を組み替えようとしたこともありました。ところが政治家はそれが嫌いです。カロリーの方が受けがいいとか、分かり易いとか。浸透していることもあります。小学校の教科書にも載っていますから。

Q：1) 農業従事者が減っているとありますが、一方農水省の農業総産出額を見ますと平成26年の8兆3千億から5年間にわたり7千億円ぐらい増えています。これは、人員は減っているが生産額が増えているので生産性が上がっているということですか？ 2) 農業従事者の人口比を他の先進国と比べると、日本は3.7%程度、アメリカが1.9%、イギリスは1.2%、フランスが2.9%。日本の農業従事者は他国よりまだ多い。生産額が増加して、生産性が良くなっている、一つの経営体当たりの農地が増えている。生産基盤が弱体化とありますが、逆に強くなっているのではないのでしょうか？ 3) 生産額自給率の計算式で、分母に消費額、分子に生産額とあります。消費額は生産から消費に至るまでの経費が入るとすると分母が必ず大きくなります。この式の意味を教えてください。

A：1) 生産量は減っていますが、シャインマスカットが導入されたりして単価が上がっている
ので農業生産額は増えています。2) 国際比較すると、日本の農業従事者の割合はまだ多いのでは
ないかの質問ですが、これは穀物のような広いところで作る農作物と野菜とか果物みたいに狭いところ
で労働力をたくさんかけて作るものを分けて考える必要があります。ヨーロッパとかアメリカで農
業人口が少ないのは、農家の一人とか二人で飛行機とか大きな機械を使って効率的にやっているから
です。そうすれば生産性が上がるし農業者も少なくて済むわけです。日本の強みはどこにあるかと言
うと輸出が多いのは和牛とか、高品質な果実で人手がかかります。今は外国人実習生もコロナで来ら
れないのでそういう高級果物が作れなくなっています。穀物のように田んぼのようなところは人手を
減らして機械に代替することが必要でむしろそれが望ましい。ところが人が減り過ぎてしまうと、日
本の強みである和牛とか高級果物が作れなくなるので輸出が伸びなくなり、所得も伸びなくなりま
す。私のスライドはむしろこれからの伸びしろのある果物などを念頭に書いていることをご理解くだ
さい。3) 日本の場合は必ず消費額が大きくて生産額が小さくなるわけですが、アメリカのように生
産額が非常に大きな場合には消費額を上回って自給率が100を超えるところもあります。【作山追
記：追って確認したところ、生産額自給率の「分子及び分母の金額は、農家庭先価格等に基づき、各
品目の重量を金額に換算したうえで、それらを足し上げて算出している」（つまり分母と分子は基準
の価格は揃っている）というのが正しい答でした。お詫びして訂正させていただきます。】

作山 巧（さくやま たくみ）先生のプロフィール

1965年 岩手県生まれ

【学歴】

1988年 岩手大学農学部卒業

1994年 英国ロンドン大学で優等修士号（農業経済学）取得

1995年 英国サセックス大学で修士号（開発経済学）取得

2011年 青山学院大学で博士号（国際経済学）取得

【職歴】

1988～2013年 農林水産省に入省後、外務省（パリ）、国連機
関（ローマ）にも出向し、退官時は国際交渉官（TPP担当）

2013年～ 明治大学に着任し、カリフォルニア大学デイビス
校訪問研究員を経て、現在は農学部教授

【著書】

- ・『食と農の貿易ルール入門』（昭和堂、2019年）
- ・『日本のTPP交渉参加の真実』（文真堂、2015年）
- ・『農業の多面的機能を巡る国際交渉』（筑波書房、2006年）

以上