

TPP 閣僚会合の決裂を受けて(詳細版)

2015年8月

J C 総研所長 / 東京大学教授 鈴木 宣弘

頭を冷やすべきは誰か

2015年7月末のTPP閣僚会合は決裂した。決裂した直後の共同記者会見で、日本の甘利大臣は「もう一度閣僚会合を開けば合意できる」「某国(ニュージーランド)は頭を冷やすべきだ」と言ったが、そのような発言こそ、冷静さを失っていると言わざるを得ない。頭を冷やすべきは日本だ。日本では、TPPを決着するのが善、という前提の報道ばかりだが、なぜ、ここまでTPPが揉めるのかを冷静に考えたら、TPPが筋の悪い協定であり、TPPには無理がある、ということに立ち返るべきだ。なぜ、そのことをもっと議論せずに、決着ばかり急ぐのかが問われる。

実は、自動車の原産地規則が大きな対立点

しかも、日本では、ニュージーランドを「戦犯」に仕立て上げているが、自動車の原産地規則をめぐる日本とメキシコの対立が主要因だという海外の報道もある(松田佳子さんが早くに指摘していた)。メキシコが主張する非常に高いTPP域内比率だと部品の調達範囲がTPP参加国外に広く及ぶ日本車がTPP関税の適用外になる可能性があるため、日本にマイナスの情報を、日本の政府も報道機関も意図的に矮小化しているように思われる。

表1 FTAごとの日本の経済厚生変化の比較

	GDP 増加率 (%)	経済的幸福度増加額 (千億円)
TPP	0.66	除外なし 4.5
		農業・食品を除外 5.7
		自動車を除く 2.1
日中韓	0.74	7.0
日中韓+ASEAN	1.04	8.5

RCEP(ASEAN+日中韓+インド、NZ、豪)	1.10	8.6
--------------------------	------	-----

資料：内閣府及び鈴木研究室グループ試算。注：1ドル=100円で換算。経済的幸福度は、等価変分(EV=equivalent variation)で計った。家計の効用水準の変化を金額で表したものの。

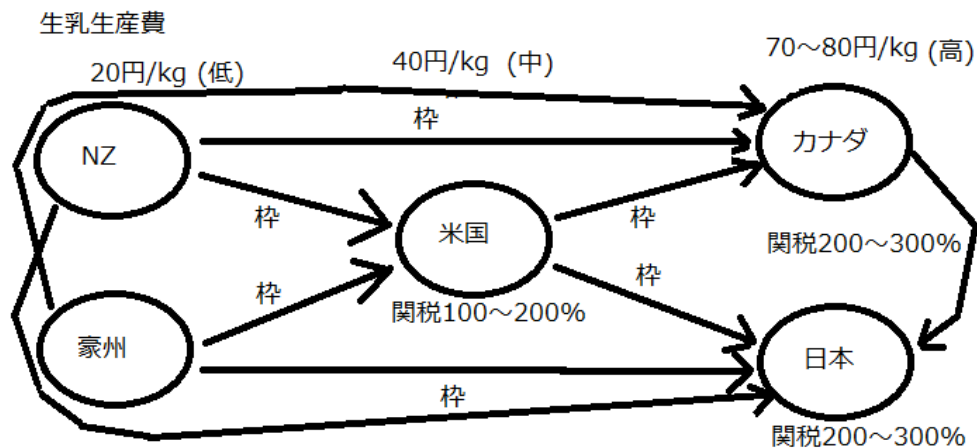
我々の試算(表1)では、ただでさえ他のアジア中心のFTAに比較して日本のメリットが最小のTPPにおいて、日本の最大かつ唯一に近いメリットである米国その他のTPP参加国の自動車関税の撤廃について、米国の関税撤廃の猶予期間が30年以上になるだけでなく、原産地規則により、そもそも日本車がTPP関税の適用が受けられないことになれば、TPPの利益は半減以上(4.5→2.1千億円)の激減となる。これでは、守るべき国益として国会決議した項目をほぼすべて譲り渡してまで我が国がTPPを推進する意味は見出しにくくなる。つまり、TPP推進上は報道しづらい。

人の命を犠牲にしても企業利益を押し付けるTPPの本質が露呈

TPPの正体が見える象徴的な対立は、医薬品の特許の保護期間での対立だ。徹底的な規制緩和と言いつつ、これは規制強化だ。名目は、規制緩和と言いつつ、場合によっては規制強化しても、「人の命と健康、暮らし、環境を犠牲にしても、一部の企業の経営陣の利益を増やせるルールを押し付ける」のがTPPの本質であることを象徴している。米国の巨大製薬会社が自らの利益を増やすために特許の保護期間を12年にしろと譲らず、日本以外のほとんどの国は、そんなことをしたら、人々の命を救う安価なジェネリック医薬品が製造できないから5年以下しか認められないと猛反発した。日本も、ジェネリック医薬品の推進に力を入れたところなのだから、国民の命、健康を守るなら、本来、米国に反対すべきであろう。

全面的関税撤廃がTPPの前提

また、乳製品は、ニュージーランドとオーストラリアの競争力が突出しており、米国、カナダ、日本は、全面的な関税撤廃をしたら、国内の酪農がもたない。米国でも「公益事業」(電気やガスと同じく必要量が必要なときに供給できないと子供が育てられないので海外に依存できない)と言われる基礎食料である国産の牛乳・乳製品を守るためには、全面的開放はとてできない。



乳製品の輸入枠を求める「玉突き」構造

米国は関税撤廃せずに、ニュージーランドとオーストラリアから輸入枠の拡大を受け入れる一方、それ以上の米国からの輸入枠をカナダと日本に認めさせて、実質的な輸出拡大をもくろんだが、ニュージーランドからの要求が大きく、一方、カナダから提示された輸入枠が小さかったため、「玉突き」的な日米加の「連携」は破たんした(図参照)。このため、米国はオーストラリアに一旦提示していた輸入枠も撤回したようである。

そもそも、ニュージーランドは、生乳生産の8割を輸出し、輸出の3割を乳製品に依存し、TPPの元のP4協定を立ち上げ、全面的関税撤廃を掲げてきた国だから、酪農で利益が小さいまま、医薬品などで不利な条件を受け入れていたのでは、協定の意味がない。つまり、TPPは、そもそも全面的な関税撤廃を前提にしているものであり、ニュージーランドが悪いわけではなく、TPPそのものに無理があるのだ、ということを確認しないとイケない。

国会決議はすべて破綻している

一方、今回決裂したとは言え、日本は、自民党が決議したTPPで守るべき国益6項目を、すでに米国にすべて差し出してしまっている。農産物関税のみならず、軽自動車の税金1.5倍、自由診療の拡大、全国郵便局窓口でアフラックの保険販売、BSE(牛海綿状脳症)、ポストハーベスト農薬(防かび剤)など食品の安全基準の緩和、ISDS(投資家対国家紛争処理条項)への賛成など、非関税分野も「自主的に」米国の言いなりに対応し、国民に守ると約束した国益の決議は全面的に破綻している。

日米の農産物関税については、オバマ大統領の訪日時の秘密合意のスクープ記事と最近の合意内容の報道がほぼ同じことからわかるとおり、今回詳細にリークされた報道のとおりの内容で相当前からほぼ合意している。このままの

内容とそれとセットで発表の準備がされている国内対策は、抜本的な対策とはほど遠いもので、これで決議を守ったと強弁できるとは到底思われないが、もう、それで、とっくに「決着」しているのである。そのことは、8月1日に記者発表に準備されていた資料が100ページを超えるものだったことから明らかである。「こんなに必死に戦って何とかこのくらいで踏みとどまったのだから納得してほしい」と国民・農家をごまかすための壮大な「猿芝居」が繰り広げられつつ、水面下では、Xデーを睨んで、すべては準備完了していたのである。

米国から見れば、日本から取るべきものは、ほぼすべて取り、日本が期待する米国の自動車関税の撤廃は30年超の猶予期間の設定で「骨抜き」にして、最高の「日米FTA」を作り上げている。したがって、このまま、TPPが頓挫しても、実質的な日米FTAで米国は満足できる形が仕上がっていることを深刻に受け止める必要がある。

「国会決議を守れ」の段階ではない

なりふり構わず、近いうちに再度閣僚会合を開いて合意しようと、さらなる譲歩をしたり、相手に合意を強要するのではなく、日本こそが頭を冷やして、露呈したTPPの本質的限界を見極め、国会決議をないがしろにした合意内容の撤回を行うとともに、交渉中止を検討すべきときであろう。

政府は被害額が当初見込みの3兆円の1/10程度=3,000億円に減るとの試算を準備し、ここまで縮小したのだから、よく踏ん張って交渉をしたと評価してほしいと説明するつもりのようなのだが、被害額の数字も過少と言わざるを得ない。国内対策は、コメの輸入が増えても、備蓄の棚上げ期間を2年延ばす程度で、市場隔離するから抜本的な対策は必要ないと言い張るのだろうか。

こんなお膳立てができてきている段階で、「国会決議を守れ」「はい、守れるように頑張る」という儀式的なやり取りは空虚な響きしか持たない。自らが頑張ったアリバイ作りではなく、現場の農家の繁栄を真に考えた行動をしなければ、結局、組織も存続できない。目先の組織防衛的パフォーマンスは見抜かれ、現場から見放されることを肝に銘じるべきである。

「踏みとどまった感」を演出した「猿芝居」

そもそも、牛肉関税は現行の38.5%から9%程度、豚肉の差額関税は最も安い価格帯で482円/kgから50円と大幅に引き下げ、高価格肉の4.3%はやがて撤廃、コメの77万トンの輸入枠とは別に米国向けの特別無税枠を10万トン前後設ける、乳製品については米国向けの無税枠を追加的に設定する、といった内容は、

すでに、昨年4月のオバマ大統領の訪日時に、一部メディアが「秘密合意」として報道し、一度は合意されたとみられる内容と、ほぼ同じだ。つまり、安倍総理とオバマ大統領は、昨年4月に、実は、寿司屋で「にぎっていた」のである。

そのわずか2週間前に日豪の合意で、冷凍牛肉関税を38.5%→19.5%と下げて、国会決議違反との批判に対して、19.5%をTPPの日米交渉のレッドラインとして踏ん張るからと国民に言い訳しておきながら、舌の根も乾かぬうちに9%にしてしまっていたのであるから怒りを通り越して、呆れてものが言えない。

確かに、その後、米国の業界の「ゼロ関税じゃないのか」の反発で一度「ちゃぶ台返し」になったのも事実だとしても、基本的には、今年の「落としどころ」は生きていて、双方が熾烈な交渉を展開し、必死に頑張っている演技をして、いよいよの終盤の出すべきタイミングを計っていただけの「猿芝居」だったという見方には整合性がある。「これだけ厳しい交渉を続けて、ここで踏みとどまったのだから許してくれ」と言い訳するための「猿芝居」を知らずに将来不安で悩み、廃業も増えた現場の農家の苦しみをどう考えているのか。このような背信行為を国民は許すわけにはいかない。

「国会決議は守られた」というための言い訳は当初から準備されていた

「重要品目は除外または再協議」という国会決議における「除外」は、全面的な関税撤廃からの除外であって関税削減や一定数量内の無税枠の設定は否定していないという姑息な理屈も当初から準備されていた。しかし、では、「1%残すだけでもゼロでなければいいのか」ということになる。それに対しては、「再生産が可能なように」という枕詞を国会決議の中に挿入してあった。どんな譲歩をしても、「国内対策も含めて重要品目の再生産が可能」であれば、国会決議は守られたと説明する、つまり、国内対策との合わせ技で「文句は言わせない」というシナリオである。

では、百歩譲って程度問題で考えて、「国内対策も含めて重要品目の再生産が可能」かどうか、主要品目ごとに検証してみよう。

① コメ

まず、コメについては、米国に加工用米も含めて10万トン前後(主食7.5+加工2?)の「落としどころ」が想定される。米国以外のオーストラリア(米国への割当枠の12%程度)やベトナム(ゼロで合意か)への枠も必要になるから、数字はさらに大きくなる。

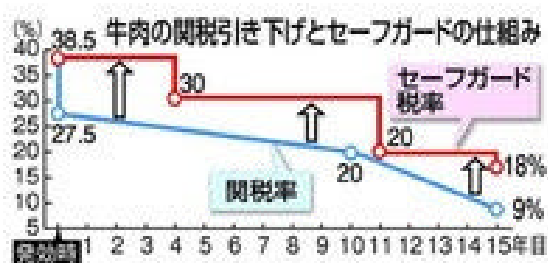
これに対して、抜本的な対策は準備されていない。市場から隔離するから大丈夫と言うが、焼却処分などをするならともかく、備蓄米の棚上げ期間を2年延ばす程度では、隔離にはならない。すでに多くの農家が稲作の継続が困難になると悲鳴を上げている現在の超低米価に直面しても、政府は何も抜本的な対策は採らないと言い続けているが、このままでは、輸入米の増加圧力も加わり、さらなる米価下落は避けられそうにない。

現在検討中の収入保険は、過去5年の平均米価が9,000円なら9,000円を補填基準収入の算定に使うので、所得の下支えとは別物である。米国の仕組みを参考にしたと言うが、米国の不足払い(PLC)または収入補償(ARC)の選択による生産コスト水準を補償した上で、各農家の選択で加入する収入保険が準備されているのに対して、我が国では、コストに見合う収入補償なしで収入保険のみが残されるのが決定的な違いであり、米国型の収入保険だけでよいとする議論は極めてミスリーディングなのである。このままでは、まず、コメ収入への依存度が高い専門的な稲作経営から存続危機に陥る可能性が高い。

② 牛肉

最も深刻なのは畜産である。牛肉関税は、米国のみならず、全TPP加盟国に、現行38.5%から15年で段階的に9%まで、1/4に引き下げる。

セーフガード(緊急輸入制限措置)は、全参加国からの年間の輸入量が一定量を超えると発動し、図のような水準に関税率を引き上げる。発動の基準輸入量は、発効時に59万トン、10年目に69.6万トン、15年目に72.6万トンである。15年目には72.6万トンを超えると関税を18%に引き上げるというものである。



(出所：日本農業新聞)

日本が全世界から輸入する牛肉の量は、過去5年間の平均で52万トン弱なのに、発動基準輸入量が72.6万トンでは、今後の国内の人口減による消費の減少も考慮すると、ほとんど発動される見込みはないような大きな数量である。つまり、実質的には、9%で無制限に輸入されることになるので、今回の合意内容は極めて深刻なものと言わざるを得ない。

現在の部分肉での輸入牛肉価格 504 円/kg が 38.5%の関税が上乗せされると

698 円だが、関税が 9%になると 549 円まで、149 円、21.3%下がる。政策がない場合には、これに伴う生産減少額は 3,262 億円と全国肉牛事業協同組合が試算している。

和牛肉には、ある程度の価格差があるが、影響を受けないのではなく、その価格差は残るものの、価格水準は低下する。過去のデータに基づく輸入牛肉(オーストラリア産)と和牛肉の価格分析からは、輸入肉の 1 円の低下が 0.87 円の和牛肉価格の低下につながる結果が示されており、ほぼ並行的(パラレル)な価格低下が生じる。

肉用牛経営には、現在も、四半期ごとに、生産コストと市場価格との差に生じた赤字の 8 割を補填する基金制度がある。国が 3/4 を負担するが、農家も 1/4 負担しているから、実質は 0.8×0.75 で 6 割補填にしかっていない。この仕組みは法律にはなっていないので、TPP 対応として、この仕組みを法制化することで、制度の安定的な継続を約束しようとしている。

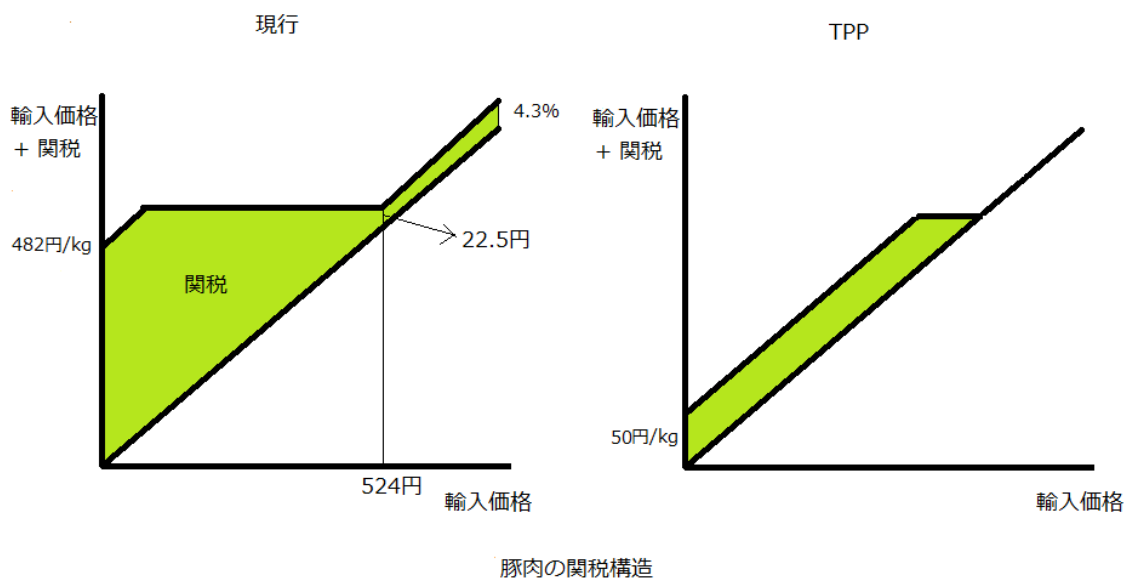
ただし、2 割程度の価格低下による補填単価の増加の一方で、補填の財源としていた牛肉関税収入は 1,000 億円近く消失するため、補填財源が確保できるのかが大きな問題になっている。

さらには、日本は米国牛肉に実質的に枠なしで 9%まで関税削減するのに、米国は日本牛肉にわずか 200 トンの低関税枠しか提供しておらず(日本は 3,000 トンを要求)、枠外輸入関税 26.4%を維持している。なんと、不公平な米国有利な貿易ルールなのか。長期的には、この 26.4%をなくす方向で交渉されているようだが、そもそも、日本からの牛肉輸出は特別な和牛肉で、大きな需要はない。米国から日本の輸出に有利な条件を得たからといって、9%で実質的に無制限に輸入する我が国の措置を到底相殺できるものではない。

③ 豚肉

豚肉については、米国のみならず、全 TPP 加盟国に、価格の安い部位の関税 482 円/kg を 10 年で 50 円まで引き下げ、高価格部位の関税は 4.3%から 10 年でゼロにする。図のように、一律 50 円の関税が適用される範囲が大きく広がり、実質的に、差額関税制度はなくなるに等しい。豚肉のセーフガード(緊急輸入制限)は 12 年目で廃止される見込みである。

いまは、差額関税の適用を回避するため、低価格部位と高価格部位とのコンビネーションで 4.3%の関税しかかからないように輸入が工夫されているが、50 円なら、低価格部位だけを大量に輸入する業者が増加する可能性がある。



(出所: 鈴木宣弘作成)

政府は、現在、コンビネーションで輸入価格を 524 円、関税を 22.5 円に抑制して輸入している業者が、50 円の関税を払って、安い部位の単品輸入を増やすことはないから、影響はないと主張するが、業界はそうは見していない。現在は、279 円/kg の輸入豚肉は入ってこず、 $524+22.5=546.5$ 円になっているが、今後は、 $279+50=329$ 円が入ってくることになり、218 円、40%の価格低下、これに伴う生産減少額は 4,141 億円になると日本養豚協会は試算する。

現状の養豚の経営安定対策は、牛肉と同様、赤字の 8 割補填だが、農家負担が 1/2 と大きいので、実質は 0.8×0.5 で 4 割補填にしかになっていない。肉用牛並みになったとしても、赤字の 8 割補填で、農家も 1/4 負担しているから、実質は 0.8×0.75 で 6 割補填にしかならないからである。このような仕組みの部分的改善では、法制化しても不十分であり、また、財源が問題になることも牛肉と同様である。

④ 乳製品

乳製品については、現在は、バターや脱脂粉乳などの乳製品を生乳換算で 13 万 7 千トンを超えると 200~300%の枠外関税を課している。TPP では枠外関税は維持するが、全体で生乳換算 7 万トン程度の TPP 参加国(米国、ニュージーランド、オーストラリア、カナダなど)への無税の輸入枠を追加的に設定する予定であった。

先述のとおり、米国は、米国自身もニュージーランド、オーストラリアより

も酪農の競争力が劣るので、全面的な関税削減で競争するよりも、枠を確保して、オーストラリア、ニュージーランドから米国に輸入枠が増える分を、日本とカナダにより大きな輸入枠を設定させて帳尻を合わそうとしたようだが、ニュージーランドの要求が想定以上に大きく、カナダからの枠の提示は想定以下だったため、まとまっていない。

酪農対策については、現行政策は「不足払い」と言いながら、加工原料乳への固定的な補給金 10 円/kg 程度でしかないので、牛肉や豚肉のような「コスト－市場価格」を補填できないため、飼料価格の高止まりの下で乳価が十分に確保できず、酪農生産基盤の縮小が危機的状況になっているが、今も抜本的対策は一切採らない方針を貫いている。そのことは最近の自民党の生乳・取引改善の検討内容を見ても明らかである。

TPP では枠の拡大だけだから大きな影響はないとして、何も抜本的な政策はしない方針である。せいぜい、生クリーム向けの生乳についても、バター、脱脂粉乳、チーズのように、補給金を支給してほしいとの一部からの要求に応える可能性があるくらいと言われている。しかし、牛肉関税削減の影響も酪農にも大きな影響を及ぼすことも勘案しないとイケないし、これでは、酪農生産の縮小は止められないだろう。

なお、ニュージーランドのフォンテラは、我が国でも、TPP などを先取りし、酪農家への技術協力などの支援から始まり、将来的な直接契約を視野に入れた動きを始動している。フォンテラ・ジャパンは、大手商社から社長を迎え、流通との連携も進め、今後、乳製品は本国から輸入しつつ、北海道生乳による飲用乳を本州、さらには、韓国、中国などのアジア諸国に輸出販売する計画も立てている、国内の既存の乳業メーカーへの資本参加や買収といった動きも起こりうるだろう。

⑤ 小麦

現在の輸入小麦のマークアップ(実効 17 円/kg)を半分程度に引き下げるので、輸入小麦の国内流通価格が下がり、国内麦価格の下落につながるとともに、400 億円の財政収入が減ってしまうので、価格下落に伴い、国内の小麦の固定支払い(ゲタ対策)などは拡充すべきところ、むしろ財源は減るという困難が生じることになる。

⑤ 砂糖 ほぼ除外

⑥ 重要品目以外

以上の品目を検証しただけでも、砂糖のほかは、「国内対策も含めて重要品目の再生産が可能」と言い張ることはけっしてできない事態に直面していると言わざるを得ないが、さらに認識すべきは、重要品目でこんな事態なのだから、重要品目以外は、当然のごとく、ゼロ関税までの猶予期間はある程度あるにせよ、ほぼ全面的関税撤廃だと考えざるを得ないという現実である。

例えば、比較的高い果汁や生果の関税(果汁 30%強, 生果 17%)が撤廃されたら果樹経営への影響が甚大であることは筆者らの試算(▲1,700 億円)でも示されている。10%前後の鶏肉関税、20%前後の液卵関税なども撤廃だ。また、TPP 域内に生産国がないといっても、周辺国からの原料を使用した迂回輸入も含めて、こんにやく製品の関税撤廃にどう対処するのか。菓子などの加工品や調製品なども関税撤廃されるが、それは原料農産物に多大な影響を及ぼしかねない。

被害額は 3 兆円から 3,000 億円に縮小した??

以上から、もし TPP 合意内容がそのまま実施されたら、全面的関税撤廃の場合の政府試算が 3 兆円だったが、それよりは縮小するものの、その被害総額は相当に大きなものとなると見込まれ、現在準備されている国内対策で、それが十分に打ち消せるとは到底思われない。政府は被害額が当初見込みの 3 兆円の 1/10 程度=3,000 億円に減るとの試算を準備し、ここまで縮小したのだから、よく踏ん張って交渉をしたと評価してほしいと説明するつもりのようなのだが、被害額の数字も過少と言わざるを得ない。

<略歴> 東京大学 大学院 農学国際専攻 教授 農学博士 鈴木宣弘 すずき・のぶひろ

1958 年三重県生まれ。1982 年東京大学農学部卒業。農林水産省、九州大学教授を経て、2006 年より現職。専門は農業経済学。日韓、日チリ、日モンゴル、日中韓、日コロンビア FTA 産官学共同研究会委員、食料・農業・農村政策審議会委員(会長代理、企画部会長、畜産部会長、農業共済部会長)を歴任。財務省関税・外国為替等審議会委員、経済産業省産業構造審議会委員。国際学会誌 Agribusiness 編集委員長。JC 総研所長、農協共済総研客員研究員を兼務。『食の戦争』(文藝春秋、2013 年)等、著書多数。