

《第一部：基調報告》

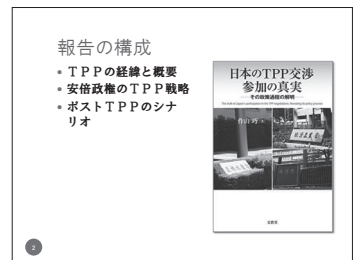
## 「食料・農業と日本のTPP戦略」

作 山 巧（明治大学農学部准教授）

ただいまご紹介いただきました、明治大学農学部の作山でございます。私からは、このスライドを  
使いまして、「食料・農業と日本のTPP戦略」というタイトルでご報告させていただきます。

### 報告の構成

早速ですが、私の報告の構成です。3部構成でお話をしたいと思います。1つ目は、TPPの経緯と概要です。2つ目は安倍政権のTPP戦略です。安倍政権がどうしているのかということです。3つ目は、アメリカ大統領選挙がああいう結果になりましたので、TPPは発効するかもしれませんが、そうではないかもしれない可能性も考える必要があります。TPPが発効しなかったらどうなるシナリオになるのかを考えてみたいということです。



最初に1つだけ宣伝ですが、きょうの報告の内容は、私が去年出しましたこの本（『日本のTPP交渉参加の真実』）の一部を使っておりますので、ご紹介します。この本は、明治大学の社会科学研究所の助成を受けて出版したものですので、この場で紹介してもお叱りを受けることはないのではないかと思います。ご紹介させていただきます。

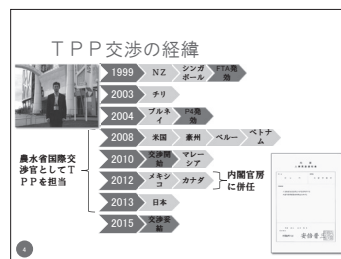
### 1. TPPの経緯と概要

では、1つ目に入ります。皆さんも既にご承知だと思いますけれども、TPPには、日本をはじめ太平洋を囲む12カ国が参加をしています。



## TPP交渉の経緯

TPP交渉の経緯です。TPPは非常に長い歴史があり、1999年にニュージーランドとシンガポールが締結した2国間のFTA（自由貿易協定）からスタートしています。2003年にチリが入り、2004年にブルネイが入り、専門家の間ではP4（pacific 4）と呼ばれている4カ国のFTAができたわけです。このFTAは、環太平洋戦略的経済連携協定という長い名前です。ですから、TPPの元は1回発効しています。それにアメリカが興味を持ち、アメリカ、オーストラリア、ペルー、ベトナムが入って、2010年に交渉が始まりました。そして、マレーシアが入りました。その後、2012年にメキシコ、カナダが入って、最後に入ったのが日本です。こういう拡大を経ていきます。

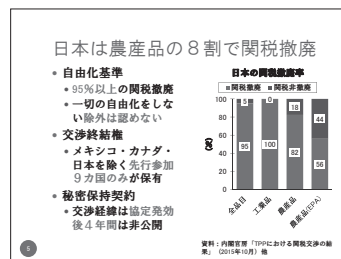


2015年に交渉が妥結しているわけですが、最初に小田切先生からご紹介がありましたように、私はこれにかなり関わっておりまして、2008年から2013年の間、農林水産省の国際交渉官としてTPPを担当しておりました。

臨場感をお伝えするために、写真をご覧ください。これは、2012年のロシアでのTPP閣僚会合の写真です。2012年の1年間は内閣官房国家戦略室に併任になっておりました。安倍首相からもらった辞令です。これは、併任が終わる併任解除の辞令です。そういうかたちで、実際に交渉に関与をしております。その経験を踏まえてお話ししたいと思います。

## 日本は農産品の8割で関税撤廃

TPPの結果です。日本は農産品の8割で関税を撤廃しているわけですが、日本が参加するにはいろいろな条件があるわけですが、これはあまり知られていません。まず、「95%以上」の関税を撤廃しなさいということが、入る段階で決まっています。一切の自由化をしない「除外」をしてはいけませんよというのも決まっています。これは公表されていないですけれども、決まっています。



「交渉終結権」というものがあります。これもあまり知られていないのですが、メキシコ、カナダ、日本は最後に入った国ですから、それを除く先行9カ国だけが先に交渉を終えることができます。だから、メキシコ、カナダ、日本が駄々をこねると置いていってとっとと交渉を終結することが決まっています。

最後に秘密保持契約です。これは知られているかもしれませんが、交渉経過は協定発効後4年間は非公開です。こういう人様に言えないようなことがかなり書いてあるので、秘密になっているということです。

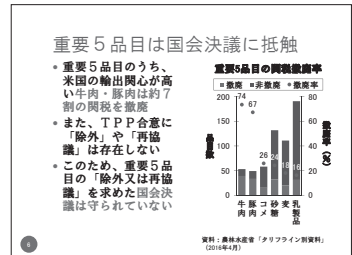
自由化の内容です。日本の関税撤廃率が95%という基準は、全品目に適用されたものです。下が完全撤廃率ですけど、日本の工業品は100%関税を撤廃しています。農産品は82%で関税を撤廃してい

ます。これを、日本が今まで締結したEPA、二国間の自由貿易協定と比べると、今までは56%だったのですが82%になっているので、一気に26%もアップしました。こういう条件を課されて日本が交渉した結果、これだけ上がっているということです。

### 重要5品目は国会決議に抵触

次に、コメ、牛肉など、農産品の重要5品目の扱いです。アメリカの輸出割合が高い牛肉、豚肉は7割の関税を撤廃しています。TPP合意には「除外」や「再協議」はありませんので、国会決議では、重要5品目について「除外又は再協議」ということが書いてあったのですが、これは残念ながら守られていないということです。

関税撤廃率を見ますと、牛肉が74%、豚肉が67%、米が26%、砂糖が24%、麦が18%、乳製品が16%となっています。牛肉、豚肉の撤廃率が高いのが特徴です。



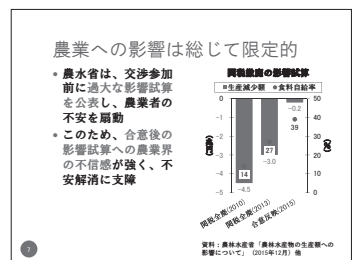
### 農業への影響は総じて限定的

農業への影響はどうかということ、これは意外かもしれませんが、農業全体で見ると影響は限定的だといわれています。私も農林水産省にいましたけれども、交渉参加前にすごい影響が出るという試算を公表したのです。それで農業者の方の不安が広がった実態があります。このために、合意後に、影響は小さいという試算を出しているのですけれども、それが信用されていないわけです。そういう問題があります。

具体的にデータをお見せします。関税撤廃したときの農林水産物の生産減少額です。2010年の試算では、関税を全廃すると4.5兆円生産額が減って、自給率は14%になります。これは、TPP参加国以外の影響も入っています。中国のコメが入ってくるとか、そういう想定になっているわけです。このときは、農林水産省が参加反対だったので、影響を大きく見せたいのでこういう試算を出しているわけです。

次に交渉に入るのが決まった2013年の試算では、生産額は3兆円減って、27%の自給率です。実際は、関税撤廃の例外を多く取りましたので、2015年の試算では自給率は39%で変わらず、減少額も最大で2000億円ぐらいです。

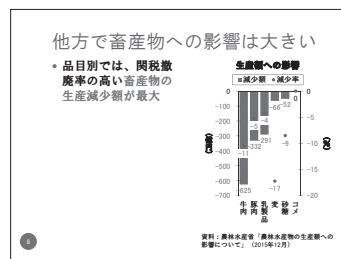
私の考えでは、実際の影響は、恐らく自給率はほとんど変わらないという試算に近いと思いますが、あまりにもぶれが大きいので、あまり信用されていないということです。



### 他方で畜産物への影響は大きい

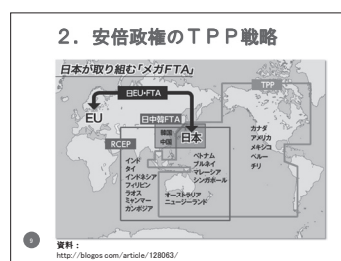
次に畜産物です。畜産物への影響は大きいです。トータルではあまり大きくないと申し上げましたが、品目別では関税撤廃率の高い畜産物の生産減少額が最大です。政府の試算ではそうなっています。

具体的に言うと、牛肉、豚肉が一番大きく、乳製品、麦、砂糖です。米は、いろいろな対策もあるので、政府は生産への影響はゼロだと説明しています。



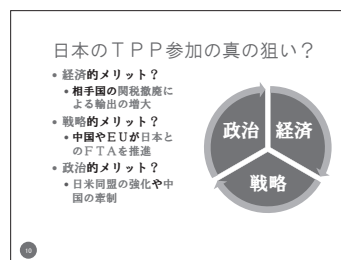
## 2. 安倍政権のTPP戦略

次に、安倍政権がどういう考えでTPPを進めているのかという話に移ります。日本はTPPだけではなく、いろいろな枠組みで自由貿易交渉をしているわけです。TPPはご承知のとおりですけれども、RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership、東アジア地域包括的経済連携) では、東南アジアを交えた16カ国でやっています。日中韓FTA、日EU・FTAもあります。これを頭に入れていただいて、話を聞いてください。



### 日本のTPP参加の真の狙い？

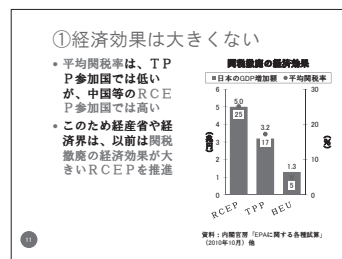
日本のTPP参加の真の狙いは何かということです。普通に考えると、経済的メリットを追究していることになります。相手国が関税撤廃するから、車の輸出が伸びるからやっているということになりますが、そうでしょうか。その他に、実は戦略的メリットもあり、TPPに入っていない中国やEUが日本とFTAを結ぶようになるのでやっているという話もあります。更に、政治的メリットもあり、日米同盟の強化や中国への牽制のためだということもいわれています。



そういうことで、どれが本当の安倍さんの狙いなのかを、3つの視点に分けて考えてみたいと思います。

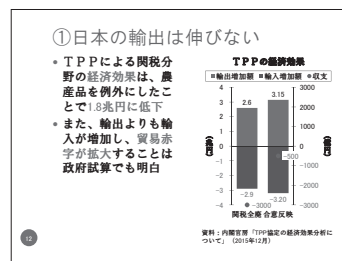
① 経済効果は大きくない

経済効果は、あまり大きくないことが分かっています。TPP参加国の平均関税率は低いのです。中国などが入っているRCEPは相手国の関税が高いので、以前は、経済産業省や経済界も、関税撤廃の経済効果が一番大きいRCEP、東アジアFTAがよいと言っていたわけです。関税撤廃の経済効果のデータがありまして、東アジアを含めたRCEPを16カ国でやると、相手国の平均関税率は25%なので、日本の経済効果はGDPが5兆円伸びます。TPPだと関税率は17%なので3兆円しか伸びません。日・EUでは関税率は5%なので、日本のGDPの伸びは1.3兆円です。



① 日本の輸出は伸びない

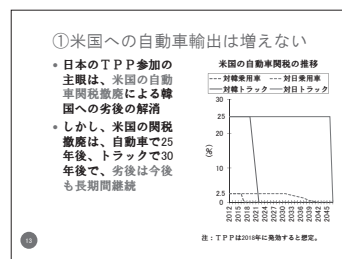
TPPで日本の輸出が伸びると言われていますが、それは嘘です。合意をする前は関税全廃と言われていたのですけれども農産物を例外にしたので、TPPによる関税分野の経済効果は、1.8兆円に減りました。輸出よりも輸入が増加して貿易赤字が増えることが、政府の試算にも書いてあります。



この部分をデータでお見せします。TPPの経済効果は、関税を全廃したら輸出よりも、輸入のほうがより増えて、TPPに入るときの試算ですら3000億円の赤字になっていました。これが合意を反映した場合は、いろいろ細工をして数字を水増ししているわけですが、やはり貿易収支は500億円のマイナスです。これは政府の資料にちゃんと書いてあるのですが、安倍さんにとって都合が悪いから、あまり言及していません。

① 米国への自動車輸出は増えない

アメリカへの自動車輸出は増えないという問題もあります。私がTPPをやっていたときは、日本がTPPに参加するのは、アメリカの自動車関税を撤廃してもらって、既にアメリカとFTAを結んでいる韓国に追いつくというのがお題目だったのです。



ところがTPPをやってみたら、アメリカの関税撤廃は自動車で25年後、トラックで30年後です。韓国にはずっと負け続けるわけです。具体的にデータを見ると、アメリカの自動車の関税率は2.5%ですが、韓国に対しては来年関税を撤廃します。それに対して日本は25年後なので、2042年ぐらいにしか関税はなくなるのです。アメリカのトラックの関税は25%ですけれども、韓国は後5年もするとなくなります。日本がなくなるのは2047年です。今後25年から30年は、韓国にずっと負け続けます。これでは、なぜTPPをやっているのかよく分からないということです。

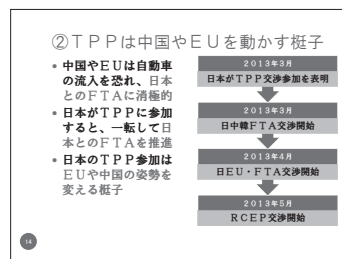
## ② TPPは中国やEUを動かす梃子

私は、安倍さんが考えているのは経済のことではなくて、ほかのことだという主張をしたいわけです。具体的に言うと、これは戦略的效果と言われていることですが、TPPは中国やEUを動かす梃子（てこ）だということです。

中国やEUは、日本の自動車の競争力が強いので、日本とのFTAにはもともと消極的なのです。FTAをやってもいいけれども、日本の自動車に対する関税はやめないというのが主張です。私はEUとの交渉も昔はやっていましたけれども、「日本の自動車が強すぎるので交渉自体をしたくない」というのが、EUの立場でした。

それに対して、日本がTPPに参加すると、これらの国は一転して日本とのFTAを推進するようになったわけです。日本のTPP参加は、EUや中国の姿勢を変える梃子だということです。これは経済産業省の方がよく言っている主張なのですが、実際にそうなっているので、正しいわけです。

時系列的に見ると、安倍首相は2013年3月に記者会見をしてTPP参加を表明しました。そうしたら、同じ月に日中韓FTAの交渉が始まりました。翌月には、HEU・FTAの交渉が始まりました。さらに、5月にRCEPの東アジア16カ国のFTAの交渉が始まりました。日本がTPPに参加するというそぶりを見せただけで、ほかの国は置いていかれると大変だから、嫌だったけれども態度を変えて交渉するようになっていくわけです。

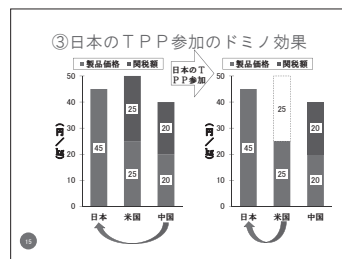


## ③ 日本のTPP参加のドミノ効果

日本がTPPに参加するとドミノ効果が起こることについて、簡単にご説明します。

これは仮想的な例ですが、アメリカと中国が日本に何かを輸出することを考えてください。日本でものを造ると1kg当たり45円です。アメリカは25円で作れますが、日本はこれに100%の関税を掛けているので、日本に輸入すると値段が倍になると考えてください。中国で作ると20円ですが、関税がかかるので40円になる。この場合、日本は中国から輸入しますから、中国が日本に対しての輸出国です。

ところが、日本がTPPに参加すると、全く同じ想定の下でアメリカからの関税はなくなります。中国からの関税はかかったままですから、日本の輸入先は中国からアメリカに転換するわけです。中国は黙っていません。こういう状況を解消しようと、TPPに入ってもいいし、日本と別な協定を結んで、日本の関税を撤廃させることとなります。アメリカだけを優遇する協定を結ぶことによって、ほかの国も日本に引き付ける効果があるわけです。これがドミノ効果です。



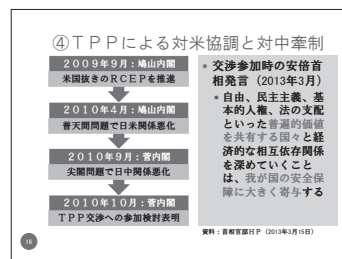
#### ④ TPPによる対米協調と対中牽制

最後に、政治的な話です。TPPは対米協調と対中牽制の手段だという話です。

これも経緯をたどると、2009年9月に鳩山由紀夫内閣は、アメリカ抜きでRCEPを推進しました。このときは「東アジア共同体」という言い方でした。そうしたところ、翌年2010年の4月に、普天間基地の問題で日米関係が悪化しました。同年の9月、菅直人政権の

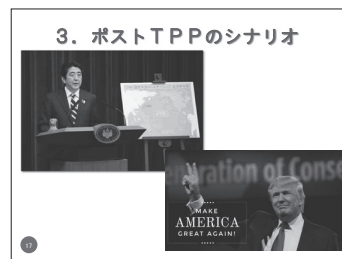
ときには、尖閣問題で日中関係が悪化しました。それで菅さんが「TPPに入る」と言いだしたわけです。「TPPに入る」と言いだしたのは、尖閣問題で日中関係が悪化した直後の話なのです。ですから、非常に政治的な動きだったということです。菅さんの民主党政権のときも、アメリカと関係を改善して中国を牽制するという気持ちでTPP参加を検討しました。

安倍さんはもっとはっきりしています。交渉参加を表明したときに、「自由、民主主義、基本的人権、法の支配という普遍的価値を共有する国々と経済的な相互依存関係を深めていくことは、わが国の安全保障に大きく寄与する」と明言しています。これは、安倍さんが大好きなフレーズです。これを見ると明らかです。自由や民主主義や基本的人権がないのは中国ですから、これは中国をターゲットにしているわけです。中国を囲い込んで、中国に対して優位に立つためにやっているということ、ここでちゃんと言っているわけです。



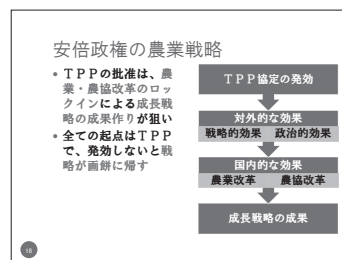
### 3. ポストTPPのシナリオ

3番目の報告のポイントは、ポストTPPのシナリオです。安倍さんは今までTPPを一生懸命推進してきましたが、大方の予想を裏切って、ドナルド・トランプさんが大統領に選ばれました。不透明感が非常に漂っています。これからどうなるかという話をしたいと思います。



#### 安倍政権の農業戦略

安倍政権のこれまでの農業戦略はどうだったか。安倍政権は、ほかに比べてTPPに異常に熱心です。TPPの批准は、安倍政権が取り組んでいる農業・農協改革を後戻りできなくさせる効果があります。これを「ロックイン効果」と言うのですが、世界的にも言われていて、FTAをなぜやるかという、構造改革を促して、国内の反対勢力が後戻りできないためにFTAをやるのだということがよく言われています。



それで成長戦略の成果づくりです。これは私が勝手に言っているわけではなく、具体名を出すと、

今、安倍さんの首相秘書官をやっておられる宗像直子さんという経済産業省出身の方の、十数年来の持論です。そういう方が安倍さんのバックに付いているわけですから、当然こういう話が出てくるわけです。私もその方と一緒に、TPPの参加協議をやっていました。

全ての基点はTPPなので、発効しないと安倍さんの戦略が全部崩れてしまいます。具体的に言うと、TPP協定が発効すると、先ほど説明した対外的な効果があります。それは戦略的效果です。EUや中国が日本とのFTAをやってくれるようになる。それからもう1つが、政治的效果です。アメリカと仲良くして、東になって中国に逆襲します。

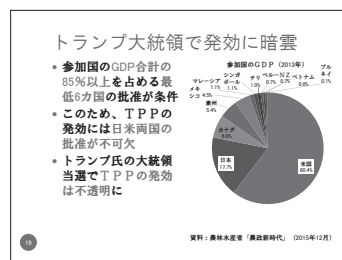
それに加えて、TPPをやると国内的な効果があるわけです。TPPをやることによって、弱い農業を改革しなければいけないという大義名分ができます。農協も今のままではいけないということで、反対する農協を、TPPを根拠に抑え込むことができるわけです。農業改革、農協改革をすると、成長戦略という成果にもつながるのです。

私は、安倍政権の成長戦略はほとんど成果が出ていないと思っていますが、農業・農協改革だけは非常に熱心にやっているわけです。これはTPPに必要なから、TPPの裏側だから、TPPで必ずやらなければいけないのです。これをやることによって、「成長戦略を何もやっていない」という批判を回避できるからです。

### トランプ大統領で発効に暗雲

しかし、ちょっと話が変わってきました。トランプさんが大統領に選ばれましたので、そのもくろみが狂いつつあります。

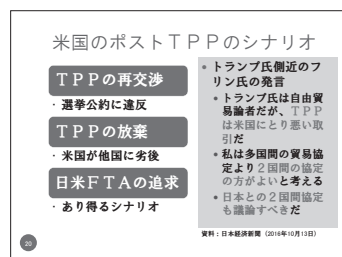
TPPが発効するには、参加国のGDP合計の85%以上を占める6カ国が批准しないとイケません。このため、TPPの発効には日米両国の批准が不可欠です。トランプ氏の大統領当選で、発効が不透明になっているのは皆さんご承知のとおりです。具体的なGDPを見ると、アメリカは60%、日本が17%で、この両国がそれぞれ全体の15%以上を占めているので、この両国は発効には必ず必要です。さらにカナダやほかの国がありますが、このうちの6カ国を揃えてGDPで85%を超えないといけないので、アメリカか日本のどちらが欠けてもTPPは発効しません。



### 米国のポストTPPのシナリオ

アメリカはどう出てくるかで、あえてポストTPPと書きました。まだどうなるか分からないのですが、アメリカには3つの選択肢があると思っています。

1つ目は、TPPの再交渉です。トランプさんは、今のTPPは「ゴミ箱に捨てる」と言っていたわけですから、今のままではできません。アメリカに有利なものに変えることもあるかもしれません。





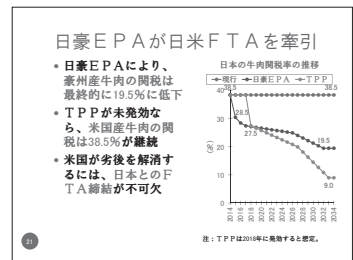
しかし、これでは今まで言っていたことと違います。

2つ目としては、TPPを放棄してしまうこともあるかもしれません。しかし、これもまずいのです。アメリカがほかの国に後れを取ったままになります。これは後で詳しく言います。

3つ目として、日米でFTA、自由貿易協定をやる可能性があります。私はこれが一番あり得るシナリオだと思っています。それは、トランプさんの側近のマイケル・フリンさんという元国防総省の情報局長が、「トランプ氏は自由貿易論者だが、TPPは米国にとり悪い取引だ。私は多国間の貿易協定より2国間の協定のほうがよいと考える。日本との2国間協定も議論すべきだ」と言っているわけです。だから、ちゃんと根拠はあるわけです。

### 日豪EPAが日米FTAを牽引

私がそう考える理由は、フリンさんが言っているだけではなく、ほかにもあります。日本とオーストラリアで既に自由貿易協定、EPAという経済連携協定があるので、これによって日米FTAが促進されます。日本とオーストラリアのEPAは2年前に発効しているのですけれども、オーストラリア産の冷凍牛肉の関税はこれによって19.5%に下がるのです。TPPが未発効なら、日本がアメリカ産牛肉に課す関税は38.5%で、今のままです。アメリカがオーストラリアに負けないためには、日本とのFTA締結が不可欠です。



実は日本に対する牛肉の主要輸出国は、アメリカとオーストラリアがほとんどを占めていて、非常に競っているわけです。アメリカやオーストラリアにとっても、日本は大事な顧客です。どういう関税の約束をしているかという点、今まで全ての国に対して38.5%です。しかし、オーストラリアとの協定はもう発効しましたので、1年目にいきなり28.5%に下げて、最終的に19.5%まで下げるという約束をしているわけです。発効をしているからどんどん下がっていくわけです。

TPPが2018年に発効すると仮定すると、TPPにはアメリカもオーストラリアも入っていますから、アメリカは、オーストラリアとのEPAに追いつき追い越すような約束を勝ち取っているわけです。TPPでは関税率がどんと、いきなり27.5%に下がって、最終的に9%まで下がるので、これがあればアメリカとオーストラリアは同じ条件で何の問題もなかったわけです。

ところが、オーストラリアとのEPAは発効しましたが、アメリカはTPPをやらないことになると、アメリカに対する牛肉関税は38.5%、オーストラリアは19.5%ですから、アメリカは倍のハンディを受けることになります。私は、アメリカはこれを絶対に許容しないと思います。アメリカの牛肉業界は、非常に政治力が強くて、特に共和党の有力応援団体ですから、「これは何とかしろ」と必ず言ってきます。

米国にとっての利害得失

最後に、アメリカにとっての利害得失を考えます。TPPがいいのか、2国間がいいのかということですが、これは私なりの整理ですが、アメリカにとってのTPPのメリットは、アジア諸国が参加して包囲網をつくることで、中国の牽制には有効です。ルールづくりで中国を追い込むという面もあります。

米国にとっての利害得失

	TPP (多国間)	FTA (二国間)
メリット	アジア諸国が参加する包囲網形成により、中国の牽制に有効	多国間の利害調整は不要で、米国の利益追求が可能
デメリット	多国間の利害調整のため譲歩が必要で、米国の利益追求が困難	対中包囲網の形成にはつながらず、中国への牽制効果は限定的

ところが、これは12カ国でやっており、多国間の利害調整が必要なので、アメリカも譲歩する必要があるわけです。アメリカの利益追求が困難です。一番不満を持っているのは、農業ではなく、医薬品の特許です。アメリカは製薬会社が強いので、それを保護する規定をしたかったわけですが、オーストラリアなどに抵抗されて譲ってしまいました。アメリカの共和党の議員はすごく怒っています。

オバマさんは、このTPPを追究したわけです。中国を囲い込むことを優先して、自分は少し譲りますというアプローチを採ったわけです。ところが、私が見るところ、トランプさんはFTAのアプローチで、多国間の利害調整は不要なので、アメリカの自国の利益だけをごんごん2国間交渉で追究してくる。対中包囲網の形成にはどうも関心がなさそうなので、2国間FTAでは中国への牽制効果は限定的です。要するにアジア諸国を味方に付けて、囲い込むことはないわけです。

4. まとめ

そういうことで、駆け足になりましたけれども、私の報告のまとめをしたいと思います。

4. まとめ

- 日本が受諾した異例の参加条件によって、TPP合意での農産品の関税撤廃率は8割に上昇
- TPPの日本農業への影響は総じて限定的だが、米国の輸出関心が高い畜産物では大きく譲歩
- 安倍政権がTPPで追求しているのは、経済的なメリットではなく、戦略的・政治的なメリット
- TPP批准への阻撃は、農業・農協改革のロックインによる成長戦略の成果作りが狙い
- TPPが発効しない場合、米国は日米FTAにより日本に農産物の市場開放を要求する可能性

私の主張の1点目は、日本が受諾した異例の参加条件によって、TPP合意での農産品の関税撤廃率は8割まで上がりました。今まで5割、6割だったので非常に上がっています。ただし、日本の農業への影響は、コメを守っていることもあって総じて限定的なものですけれども、アメリカの輸出関心が高い畜産物、牛肉、豚肉ではかなり譲歩しています。

安倍政権がTPPで追究しているのは、意外かもしれませんが、経済的なメリットではなくて、戦略的、政治的なメリットであると思います。安倍政権は、トランプさんが当選してTPPが危うくなったにもかかわらず批准に固執するのは、農業・農協改革をTPPを根拠にロックインして、成長戦略の成果づくりが狙いなのだろうと思います。

特に、日本でTPPを批准すれば、発効するかどうかは別として、日本国内の議論はもう終わりになります。国権の最高機関で決着したわけだから、これから「TPP反対」とか、「農協改革反対」とかはなしよと言えます。それが狙いなわけです。

最後に、TPPの発効はかなり怪しくなってきましたので、その場合、アメリカは日米FTAによって、日本に農産物の市場開放を要求する可能性がかなりあると考えています。

私の報告は以上です。ご清聴ありがとうございました。

**司会**：作山先生、ありがとうございました。先ほど申し上げましたように、資料については、あさって以降ホームページで公開させていただきます。特に最後のTPPとFTAとの比較のところは本邦初の情報だと思しますので、ご覧いただければと思います。