

国立国会図書館

農業分野の TPP 関税交渉の経過と大筋合意

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 879 (2015. 10. 27.)

- はじめに
- I 交渉への参加と農業部門の関心
 - 1 TPP 交渉とは
 - 2 交渉参加の表明
 - 3 農業部門の関心
 - II 農業分野の TPP 関税交渉の経過
 - 1 日米協議
 - 2 米国以外の国との交渉
 - 3 平成 27 年 7 月末の閣僚会合
 - III 大筋合意とその概要
 - IV 農業分野の TPP をめぐる課題
 - 1 交渉過程のその他の課題
 - 2 大筋合意後の課題
- おわりに

- 平成 27 (2015) 年 10 月 5 日、環太平洋経済連携協定 (Trans-Pacific Partnership: TPP) が大筋合意に達した。協定発効までには、正式な条文の確定後、各国の署名を経て、国会・議会の承認などの国内法上の手続が必要である。
- 牛肉・豚肉では、セーフガード付きで段階的関税削減等が行われることとなった。米・麦・脱脂粉乳・バターには無関税・低関税の特別枠が設定されたが、国家貿易制度と枠外税率は維持された。米の特別枠に対して懸念された輸入義務は課されなかった。関税をかけている分類で数えると、TPP 国に対し、農林水産物全体の 8 割、重要 5 品目の 3 割で、最終的には関税が撤廃される。
- 大筋合意の内容と衆参農林水産委員会決議との整合性が議論となろう。また、実際の合意内容の下での影響分析を行って対象と方策を特定し、対象への効果的な取組が行われることが求められる。支援策の財政負担も論点となろう。

国立国会図書館
調査及び立法考査局農林環境課
(農林環境課長 もりた のりこ 森田 倫子)

はじめに

平成 27 (2015) 年 10 月 5 日、環太平洋経済連携協定 (Trans-Pacific Partnership: TPP) が大筋合意に達した。本稿では、農業分野の交渉の経過、合意内容、課題についてまとめる。

I 交渉への参加と農業部門の関心

1 TPP 交渉とは

TPP は、アジア太平洋地域に位置する参加国の間で相互の経済連携を促す自由貿易協定 (Free Trade Agreement: FTA) ・経済連携協定 (Economic Partnership Agreement: EPA) ¹ の一種である。交渉参加国は、シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイ、米国、オーストラリア、ペルー、ベトナム、マレーシア、メキシコ、カナダ及び日本の 12 か国であった。交渉は平成 22 (2010) 年 3 月に始まり、我が国は平成 25 (2013) 年 7 月から交渉に参加した。TPP 交渉では高い水準の自由化が目標²とされ、交渉は、我が国の参加前から表 1 に示す 21 分野で行われていた。我が国の農業者、農業団体等の農業のステークホルダー (以下「農業部門」という。) にとって関心の高い関税率関係は「1. 物品市場アクセス」に含まれ、セーフガード (ある製品の輸入急増や輸入価格下落の際に、一時的に関税引上げや数量制限を行う緊急措置) に関する事項は「6. 貿易救済」に含まれていた。

表 1 TPP 交渉の 21 分野

1. 物品市場アクセス	8. 知的財産	15. 投資
2. 原産地規則	9. 競争政策	16. 環境
3. 貿易円滑化	10. 越境サービス	17. 労働
4. SPS (衛生植物検疫)	11. 一時的入国	18. 制度的事項
5. TBT (貿易の技術的障害)	12. 金融サービス	19. 紛争解決
6. 貿易救済 (セーフガード等)	13. 電気通信	20. 協力
7. 政府調達	14. 電子商取引	21. 分野横断的事項

(出典) 内閣官房 TPP 政府対策本部「TPP 協定交渉について」2014.8, p.27. <http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2014/08/140808ver_setsumeikai_siryou.pdf>

2 交渉参加の表明

平成 25 (2013) 年 2 月、日米首脳会談の共同声明で「両国ともに二国間貿易上のセンシティブティが存在することを認識し」、「最終的な結果は交渉の中で決まっていくもの」であり、「TPP 交渉参加に際し、一方的に全ての関税を撤廃することをあらかじめ約束することを求められるものではない」ことが「確認」され³、安倍晋三首相は「TPP では「聖域な

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2015 年 10 月 20 日である。

¹ 我が国の外務省は、締約国間における物品・サービス貿易の自由化を主な目的とする協定を FTA、FTA の内容に加え知的財産制度などの各種経済制度の調和等も含むより包括的な協定を EPA と定義している (外務省「日本の経済連携協定 (EPA)」2009.10. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/pdfs/kyotei_0910.pdf>)。EPA は我が国独自の概念である。近年の諸外国の FTA と我が国の EPA の間には内容に関して実質的な差はなくなっている。

² 「環太平洋パートナーシップ貿易閣僚による首脳への報告書 (外務省仮訳)」2012.9.9. 外務省 HP <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tpp/pdfs/tpp_120909_4.pdf>

³ 「平成 25 年 2 月 22 日に行われた日米首脳会談後に発表された「日米の共同声明」」2013.2.25. 内閣官房 HP

き関税撤廃」が前提ではないことが明確にな」ったとした⁴。安倍首相は、同年3月15日に TPP 交渉参加を決断したことを表明した⁵。

3 農業部門の関心

(1) TPP の経済効果と農業分野への影響（政府統一試算）

平成 25 (2013) 年 3 月 15 日、TPP 交渉参加国に対して関税を即時撤廃した場合⁶の我が国の経済効果に関する政府統一試算が発表された。同試算では実質 GDP は 0.66% (3.2 兆円) 増加するが、農林水産物生産額は 3 兆円程度減少するとされた。なお、農林水産物については、競合する国産品は原則輸入品に置き換わる等との仮定に基づき計算されている⁷。

(2) 我が国の農業分野における重要 5 品目と衆参農林水産委員会決議

TPP 交渉への参加をめぐり、国会では参議院農林水産委員会 (平成 25 (2013) 年 4 月 18 日) 及び衆議院農林水産委員会 (同年同月 19 日) が決議を行い、その中で、「米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物などの農林水産物の重要品目について、引き続き再生産可能となるよう除外又は再協議の対象とすること。十年を超える期間をかけた段階的な関税撤廃も含め認めないこと。」「農林水産分野の重要五品目などの聖域の確保を最優先し、それが確保できないと判断した場合は、脱退も辞さないものとする。」「(抜粋)とした⁸。

なお、重要 5 品目 (米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物 (砂糖類)⁹) は、タリフライン (関税をかけるため形状、成分、用途等によって分けた細かな分類) では 586 ライン (うち 234 ラインに輸入実績なし (平成 22 (2010) 年度)) になる¹⁰。これらは我が国が過去の EPA で関税を撤廃したことがない農林水産品 (834 ライン) に含まれていた¹¹。

II 農業分野の TPP 関税交渉の経過

我が国の農業分野の交渉は米国との協議が大きな比重を占めたが、我が国の重要 5 品目

<http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2013/2/1302_us_01.pdf>

⁴ 「内外記者会見」2013.2.23. 首相官邸 HP <http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/naigai.html>。なお、「聖域なき関税撤廃」を前提にする限り、TPP 交渉参加に反対します。」は自由民主党の政権公約であった (自由民主党「政権公約 2012」(第 46 衆 自由民主党届出パンフレット第 1 号) p.25)。

⁵ 「安倍内閣総理大臣記者会見」2013.3.15. 首相官邸 HP <http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0315_kaiken.html>

⁶ 試算に際し次の仮定を置いている：①関税撤廃の効果のみを対象 (非関税措置の削減やサービス・投資の自由化は含まない)、②関税は全て即時撤廃、③追加的な対策を計算に入れない (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」2013.3.15. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/dai5/siryou1.pdf>>)。

⁷ 「(別紙) 農林水産物への影響試算の計算方法について」2013.3.15, p.1. 首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/dai5/siryou3.pdf>>

⁸ 第 183 回国会参議院農林水産委員会会議録第 4 号 平成 25 年 4 月 18 日 pp.1-2; 第 183 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 6 号 平成 25 年 4 月 19 日 pp.1-2.

⁹ 甘味資源作物については、輸出入は粗糖 (精製糖の原料となる糖)、精製糖など砂糖類の形で行われているため、輸出入品目やその関税等に関する議論では、甘味資源作物ではなく砂糖類を取り上げることになる。

¹⁰ 第 185 回国会参議院農林水産委員会会議録閉第 1 号 平成 25 年 12 月 18 日 pp.3, 8-9, 15. なお、輸入実績のない 234 ライン (内訳は米 22、小麦・大麦 58、牛肉 12、豚肉 13、乳製品 106、砂糖・でん粉 23) の性格の詳細は、この時は、交渉上不利利益となるとして公表されなかった。

¹¹ 農林水産省「TPP 交渉の現状」2014.1, p.17. <http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/tikusan/bukai/h2503/pdf/ref_data04-2.pdf>; 第 180 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 7 号 平成 24 年 6 月 14 日 p.19.

の中にはオーストラリア、ニュージーランドなどが関心を有する品目もあった。交渉が進むにつれ、相手国を1国に限らない品目ごとの検討状況の報道も多くなった。TPPの交渉参加国は秘密保持契約を交わしており¹²、交渉経過情報の公開は限定的である。この章では、主に政府資料及び報道を基に、最後の閣僚会合の前までの経過をまとめる。

1 日米協議（平成27（2015）年7月23日まで）

（1）平成26（2014）年

平成26（2014）年4月、閣僚協議において、日米はいわゆる「方程式合意」に達した。これは、日米が双方の重要品目（我が国は重要5品目、米国は自動車及び自動車部品）について、①「関税率」、②「関税の引下げ期間」、③「セーフガードの発動条件」、④「関税割当（低関税輸入枠）」、⑤「他品目の自由化水準」といった要素を組み合わせて妥協点を探るという方式である¹³。また、この頃、牛肉・豚肉やチーズの関税が論点である一方、米・麦については低関税輸入枠の拡大・新設で関税維持の方向、砂糖も関税維持の方向であるとの報道が多くみられた¹⁴。

この後交渉は一時停滞した¹⁵。9月の閣僚協議においては、我が国は「農産物の残されている課題」について「ぎりぎりの交渉に耐え得るもの」を提示した¹⁶。しかし、自動車部品に関する日米の主張に隔たりがあり¹⁷、交渉は事実上物別れに終わったと報じられた。10月の実務者協議では、牛肉のセーフガード関係について一定の進展があった¹⁸一方で、米国は新たに、乳製品についてはホエイ（乳清）の自由化¹⁹、米については主食用米の輸入枠拡大と米産米を優先的に輸入できる仕組み²⁰を求めたと報じられた。

（2）平成27（2015）年1月から7月23日まで

平成27（2015）年1月中旬の実務者協議で農産物の関税交渉は進展したとみられ、2月上旬までの間に、牛肉・豚肉の関税とセーフガード、米産主食用米の輸入枠設定等、具体的な数値を伴う交渉内容が各紙で報道された²¹。低関税輸入枠に関しては、牛肉・豚肉、乳製品、米のTPP枠を品目別国別に設定する案や、品目別に参加国総枠を設定する案を、

¹² 第185回国会衆議院予算委員会議録第3号 平成25年10月22日 pp.45-46.

¹³ 「澁谷内閣審議官による記者ブリーフィングの冒頭発言」2014.5.2, pp.1-2. 内閣官房HP <http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2014/05/140502_shibuya.pdf>; 「国境措置組み合わせ」『日本農業新聞』2014.5.2.

¹⁴ たとえば、「TPP 日米協議を継続」『日本経済新聞』2014.4.26; 「TPP 日米協議 牛・豚、乳製品が難関」『毎日新聞』2014.4.26; 「日米、妥協の解探る」『日本経済新聞』2014.5.3.

¹⁵ 一部報道機関が牛肉・豚肉の関税関係等につき具体的な数値で「日米両政府が実質的に合意した」と報道した件について、米国の農業団体が「自由化水準が低すぎる」と反発したためと報じられた（「TPP交渉 きょうから閣僚会合」『日本農業新聞』2014.5.19; 「メディア真二つ TPP日米「合意」真相は」『東京新聞』2014.5.8.）。

¹⁶ 「甘利 TPP 担当相一問一答」『日本農業新聞』2014.9.26.

¹⁷ 「日米 自動車部品も隔たり」『毎日新聞』2014.9.26.

¹⁸ 「実務者で一定進展」『日本農業新聞』2014.10.16.

¹⁹ 「ホエイ自由化要求 TPPで米国 日本は拒否」『日本農業新聞』2014.10.17.

²⁰ 「米の輸入枠拡大要求 占有率上げる仕組みも」『日本農業新聞』2014.10.27.

²¹ たとえば、豚肉は現行482円/kgの従量税を50円/kgに切り替え、牛肉の現行38.5%の従価税は10年超で10%前後まで下げることで固まった（「TPP、日米3つの関門」『日本経済新聞』2015.2.3.）等、米については、我が国政府がミニマムアクセス米の枠外で米産主食用米の輸入枠5万トンを中心に検討している（「TPP日米協議」『日本農業新聞』2015.1.31.）等。なお、ミニマムアクセスとは、GATTウルグアイラウンドの農業交渉合意（平成5（1993）年）において提供が合意された、最低限の輸入機会のこと。

政府が検討していると報じられた²²。また、米国産主食用米の特別輸入枠新設に伴い、政府は、国内の需給や米価への影響を抑制するため、同量の国産米を政府備蓄米として買い入れる案を検討しているとも報じられた²³。

4月の閣僚協議、7月9～10日の実務者協議を経て、牛肉・豚肉等の交渉は進展が報じられた。この間の6月29日、米国で、「大統領貿易促進権限 (trade promotion authority: TPA. 米大統領が署名した通商協定を、議会に修正を認めず採決させる権限)」に関する法が成立した²⁴ことを受け、交渉は最終的な局面に近づいたとみられた。また、7月中旬には、我が国から米国に対し、日本産牛肉の低関税輸入枠の拡大を要求していると報じられた²⁵。

一方で、米国産主食用米輸入枠に関する日米の主張の隔たり²⁶は、7月下旬に入っても縮まらなかった²⁷。米国は米の輸入数量の政府保証を要求しているとも報じられた²⁸。

2 米国以外の国との交渉（平成27（2015）年7月23日まで）

日米協議が一時停滞中であった平成26（2014）年6月には、我が国は、米国の豚肉業界をけん制する狙いで、メキシコ産豚肉の輸入関税を、平成29（2017）年頃から現行の日墨EPAでの水準²⁹よりも引き下げる検討に入ったとの報道があった³⁰。平成26（2014）年7月には、日豪両国首相による日豪EPAの署名も行われた³¹。また、同年同月、チーズなどの乳製品の関税撤廃を強く求めるニュージーランドに対しては、我が国は、新たに低関税輸入枠を設ける案を打診したと報じられた³²。

以後も米国以外の国との間で協議は行われていたが、平成27（2015）年6月下旬以降、協議が活発化し、ニュージーランドとの間で乳製品に関して³³、オーストラリアとの間で米の特別輸入枠に関して³⁴、交渉中であると報じられた。一方、我が国に米の輸入拡大を求めていた³⁵ベトナムとは、米の特別輸入枠は設けないことで合意したと報道された³⁶。

²² 「TPP 交渉 乳製品輸入に特別枠」『毎日新聞』2015.1.31; 「TPP 低関税の輸入枠」『日本経済新聞』2015.2.1; 「きょうのことば 低・無関税枠」『日本経済新聞』2015.2.1; 「参加国全体で輸入量制限案」『産経新聞』2015.2.4.

²³ 「米国米に特別輸入枠」『日本農業新聞』2015.2.3.

²⁴ Ian F. Fergusson and Richard S. Beth, “Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions,” *CRS Report*, R43491, July 2, 2015. <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R43491.pdf>>

²⁵ 「「和牛」低関税枠 米に10倍求める」『朝日新聞』2015.7.11.

²⁶ 「コメ輸入枠拡大に反発」『日本経済新聞』2015.4.23.

²⁷ TPPを担当している甘利明経済再生担当大臣は、「日本が5万トンという主張をし、アメリカが17万5000トンという主張をした。…（中略）…その間の綱引きがずっと行われてきている」と述べた（「甘利内閣府特命担当大臣記者会見要旨」2015.7.21. 内閣府 HP <http://www.cao.go.jp/minister/1412_a_amari/kaiken/2015/0721kaiken.html>）。

²⁸ 「輸入義務 争点に浮上」『日本農業新聞』2015.7.17.

²⁹ 通常の豚肉の関税に比べメキシコ産豚肉の関税は優遇されている（「メキシコ輸出管理方式一」（2015年4月現在）税関 HP <http://www.customs.go.jp/kyotsu/kokusai/seido_tetsuduki/wariate/mexico.pdf>）。

³⁰ 「メキシコ産豚肉 関税下げ 政府検討」『日本経済新聞』2014.6.20.

³¹ 発効は平成27（2015）年1月。合意内容については、農林水産省「日豪EPA 農林水産品の合意内容」<http://www.maff.go.jp/j/chikusan/kikaku/lin/l_hosin/pdf/genchi_setumei.pdf> を参照。

³² 「TPP 交渉 各国と加速」『読売新聞』2014.7.12.

³³ 「バターの開放 焦点に」『朝日新聞』2015.7.4; 「甘利内閣府特命担当大臣記者会見要旨」2015.7.17. 内閣府 HP <http://www.cao.go.jp/minister/1412_a_amari/kaiken/2015/0717kaiken.html>; 「甘利内閣府特命担当大臣記者会見要旨」前掲注(27)

³⁴ 「最大7万トン検討 豪州産8400トン」『日本農業新聞』2015.7.10; 「豪にもコメ輸入枠 検討」『日本経済新聞』2015.7.10.

³⁵ 「ベトナム 米輸入拡大を要求」『日本農業新聞』2014.5.20.

カナダは関税関係の2国間協議が最も遅れていた。乳製品、鶏肉などに「供給管理制度」³⁷を有しているカナダは、米国からは乳製品や鶏肉の、ニュージーランドからは乳製品の市場開放を迫られたが、同年10月に総選挙を控えて譲歩が難しいとみられたため、カナダを外しての合意もありうるといわれた。しかし、カナダが外されると、米国とニュージーランドが、カナダへの要求分を日本への要求に振り向けるのではないかと危惧された。³⁸

3 平成27(2015)年7月末の閣僚会合

TPPの「大筋合意を目指し」³⁹、平成27(2015)年7月末、TPP交渉参加12か国の首席交渉官会合(24~27日)に続いて閣僚会合(28~31日)が開催された。この会合については、重要5品目に関し、日米間でほぼ一致したとされる牛肉・豚肉の関税引下げの内容、セーフガードに関する調整案、国家貿易で徴収している麦の輸入差益の段階的削減の検討等、交渉の進展が各紙でそれまでよりも詳細な内容で次々に報道された。乳製品に関しては、我が国がニュージーランド、米国及びオーストラリアに対しバターや脱脂粉乳の低関税輸入枠を提示したが、ニュージーランドがそれを上回る輸入拡大を要求したとされた。このほか、この会合での交渉に関しては、日本産牛肉の米国への輸出や重要5品目以外の農産物・水産物についてなど、それまでよりも広い品目に関して進展が報じられた。⁴⁰

しかし、ここでの大筋合意は見送られた。新薬データの保護期間をめぐって米国とオーストラリア、ニュージーランドなどとの間で主張に開きがあり、また、乳製品に高い競争力を有するニュージーランドが、米国及びカナダに対しても乳製品の大幅な輸入拡大を要求し、これを新薬データ関係での譲歩の条件としたため対立が解消しなかったとされる⁴¹。

III 大筋合意とその概要

平成27(2015)年9月30日からTPP交渉参加12か国の閣僚会合が開催された。各国が大筋合意を目指す上で、乳製品の輸入量問題は、新薬データの保護期間、自動車の関税撤廃ルールと並んで、「難航分野」の一角を占めた⁴²。交渉は当初2日間と予定されていたところを異例の延長をして続けられ、10月5日、TPPの大筋合意が発表された。

我が国の重要5品目では、牛肉・豚肉ではセーフガード付きで長期間をかけて段階的に関税が削減(豚肉の従価税は最終的に撤廃)されることとなった(表2)。米・麦・脱脂粉乳・バターには無関税・低関税の特別枠が設定されたが、国家貿易制度と枠外税率は維持された(表2)。米の特別枠に対して懸念された輸入義務は課されなかった。

³⁶ 「ベトナムと基本合意」『日本農業新聞』2015.7.6.

³⁷ 生乳・乳製品及び家きん類(鶏肉、七面鳥、種卵、鶏卵)の需給を管理する制度で、生産者に対する生産・出荷割当、生産者価格の設定及び輸入規制によって構成。法令に基づき設立された農産物マーケティング・ボードが実施。(三菱UFJリサーチ&コンサルティング「第2章 カナダ」『海外農業・貿易事情調査分析(米州)報告書』2014, p.59. <http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/pdf/h25america-ca.pdf>)

³⁸ 「TPP閣僚会合 鍵握るカナダ」『日本農業新聞』2015.7.16; 「TPP カナダ出遅れ」『日本経済新聞』2015.7.15.

³⁹ 「TPP早期合意 正念場」『読売新聞』2015.7.29.

⁴⁰ たとえば、「ここまで分かったTPP①~⑤」『日本農業新聞』2015.8.12-15, 18; 「国産牛3000トン無関税 米に要求」『読売新聞』2015.7.30; 「鶏肉関税 撤廃の方向」『日本経済新聞』2015.7.26; 「クロマグロ関税撤廃へ」『読売新聞』2015.7.31.

⁴¹ 「TPP先送り 日米誤算」『日本経済新聞』2015.8.2; 「NZ 乳製品譲らず」『読売新聞』2015.8.2.

⁴² 「閣僚会合4日目に 医薬品 時間との戦い」『日本経済新聞』2015.10.4.

重要5品目関連でも米の調製品・加工品等の一部や乳製品のホエイの一部(表2)、牛肉・豚肉関連でも内臓や調製品(表3)のように、関税が撤廃されるものもある。その他の農林水産物では関税が撤廃されるものが少なくない(表3)。タリフラインでいえば、TPP国に対し、全農林水産物2,328ラインのうち1,885ラインの関税がなくなる。過去に関税を撤廃したことがない834(重要5品目586、それ以外248)ラインに限ると、395(重要5品目174、それ以外221)ラインの関税が撤廃されることになる⁴³。

他方、我が国からの農林水産物の輸出に関しても、輸出相手国の関税撤廃を含む大筋合意がなされた(表4)。

表2 重要5品目の大筋合意の概要(我が国の輸入)

	主な品目の現行制度	大筋合意の概要
米	<p><国家貿易であるミニマムアクセス(最低輸入機会)枠内> 無税であるが、上限292円/kgの輸入差益(*1)を徴収。 (枠外は、関税+納付金=341円/kg)</p> <p><米の調製品・加工品等(民間貿易品目)> 〔例〕 ・米粉調製品(加糖):23.8% ・米粉調製品(無糖):16.0% ・穀物加工品(粟粥等):21.3%</p>	<p>■現行の国家貿易制度維持、枠外税率維持。 ●米国・豪州にミニマムアクセス枠外でSBS方式(売買同時入札方式、日本の輸入義務なし。)での国別特別枠を設定。 ・米国:5万t(当初3年維持)→7万t(13年目以降) ・豪州:0.6万t(当初3年維持)→0.84万t(13年目以降) ●既存のミニマムアクセス枠内、中粒種(*2)・加工用に限定したSBS方式での6万tの枠を新設。</p> <p>●一定の輸入がある品目等は、関税を5~25%削減(計13品目)。 ・米粉調製品(加糖):23.8%→17.8%(6年目) ・米粉調製品(無糖):16.0%→13.6%(4年目) ・その他11品目:5%の即時削減。 ●少輸入量又は低関税率の品目等は関税削減・撤廃(計16品目)。 ・穀物加工品(粟粥等):21.3%→5.3%(6年目) ・その他15品目:0~11年目で関税撤廃。</p>
麦	<p><国家貿易枠内> 無税であるが、 ・小麦は上限45.20円/kgの輸入差益(*1) ・大麦は上限28.60円/kgの輸入差益(*1)を徴収。 (枠外は、小麦は、関税+納付金=55円/kg、大麦は、関税+納付金=39円/kg)</p>	<p>■小麦・大麦とも、現行の国家貿易制度維持、枠外税率維持。 ●既存のWTO枠に加え、国家貿易・SBS方式での特別枠を新設。 【小麦】米国・豪州・カナダに国別枠を新設。 計19.2万t(当初)→25.3万t(7年目以降) 【大麦】TPP枠を新設。 2.5万t(当初)→6.5万t(9年目以降) ●小麦・大麦とも、輸入差益を9年目までに45%削減。 ●飼料用小麦は、食糧用への横流れ防止措置を講じた上で、輸入差益を徴収しない民間貿易に移行。</p>
牛肉	38.5%の従価税	<p>■関税撤廃は回避。 ●左記関税を次のように削減。 27.5%(当初)→20%(10年目)→9%(16年目以降) ●セーフガード(輸入急増時に関税を引上げ) ・セーフガード税率:38.5%(当初)→30%(4年目)→20%(11年目)→18%(15年目)→16年目以降は毎年1%ずつ削減 ・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) ・16年目以降は4年間発動がなければセーフガード廃止。</p>
豚肉	<p><安価格帯> 482円/kgの従量税 (輸入価格64.53円/kg以下の肉に適用) <低~中価格帯> 差額関税 =基準輸入価格(546.53円/kg)と輸入価格の差額が関税額 <高価格帯> 4.3%の従価税 (輸入価格が分岐点価格(524円/kg)超の肉に適用)</p>	<p>■差額関税制度を維持。分岐点価格(差額関税が適用される上限の価格)を維持。従量税は関税撤廃を回避。 ●左記関税を次のように削減。 ・従量税:125円/kg(当初)→50円/kg(10年目以降) (関税削減後は、輸入価格474円/kg以下の肉に適用。 したがって差額関税の適用範囲は縮小) ・従価税:2.2%(当初)→0%(10年目以降) ●セーフガード(輸入急増時に関税を引上げ) ・セーフガード税率: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)。 ・発動数量の基準:従量税部分は価格帯によりTPP国の合計数量で発動又は国別の数量で発動。従価税部分は国別で発動。</p>

⁴³ 内閣官房 TPP 政府対策本部「TPPにおける関税交渉の結果」2015.10.20, p.3. <http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2015/12/151020_tpp_setsumeikai_siryou01-2.pdf>

乳製品	脱脂粉乳・バター	<p><国家貿易枠内></p> <ul style="list-style-type: none"> 脱脂粉乳：関税 25%、35%+上限 304 円/kg の輸入差益 (*1) を徴収。(最近 5 年間の輸入差益は 32～238 円/kg) バター：関税 35%+上限 806 円/kg の輸入差益 (*1) を徴収。(最近 5 年間の輸入差益は 77～649 円/kg) <p>(枠外の関税等は、脱脂粉乳は 21.3%+396 円/kg、バターは 29.8%+985 円/kg)</p>	<p>■現行の国家貿易制度維持、枠外税率維持。新設する TPP 枠の枠数量は、最近の追加輸入量の範囲内。</p> <ul style="list-style-type: none"> ●TPP 枠 (民間貿易) を設定 ・脱脂粉乳 枠数量 (生乳換算) : 2 万 659t (当初) →2 万 4,102t (6 年目以降) 枠内税率 (11 年目までに削減) : 25%, 35%+130 円/kg→25%, 35% ・バター 枠数量 (生乳換算) : 3 万 9,341t (当初) →4 万 5,898t (6 年目以降) 枠内税率 (11 年目までに削減) : 35%+290 円/kg→35%
	ホエイ	<p><国家貿易枠内></p> <p>関税 25%、35%+輸入差益 (*1) を徴収。(直近 5 年の輸入差益は 25～255 円/kg)</p> <p>(枠外の関税等は、29.8%+425 円/kg、687 円/kg)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●脱脂粉乳 (たんぱく質含有量 34%) と競合する可能性が高いホエイ (たんぱく質含有量 25～45%) は、21 年目までの関税撤廃期間を設定。 ●20 年目のセーフガード発動数量を、脱脂粉乳の国内生産量の 1 割強の水準に設定。 ●脱脂粉乳と競合する可能性が低いたんぱく質含有量 25%未満のものは、セーフガード付きで 16 年目までの関税撤廃期間を設定 (たんぱく質含有量が特に高いものは、6 年目に無税)。
	チーズ	<ul style="list-style-type: none"> ・プロセスチーズ原料用ナチュラルチーズ、国産ナチュラルチーズを使用することを条件に関税割当数量内は無税 ・主要ナチュラルチーズ : 29.8% (フレッシュチーズ [クリームチーズ、モッツアレラ等]、ブルーチーズ、その他チーズ [チェダー、ゴーダ、カマンベール等の熟成チーズ]) ・プロセスチーズ : 40% 	<ul style="list-style-type: none"> ●モッツアレラ、カマンベール、プロセスチーズ等は、現行関税維持。 ●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。 ●ブルーチーズについては、11 年目までに関税を 50%削減。 ●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品使用を条件とした無税枠を設定。 ●プロセスチーズについては少量の国別枠を設定し、その枠内税率は段階的に 11 年目で撤廃。 米国、豪州、ニュージーランドに各 100t (当初) →150t (11 年目)
砂糖	粗糖・精製糖	<ul style="list-style-type: none"> ・精製糖 : 関税+調整金で、上限 103.10 円/kg (現状では、関税 21.5 円/kg+調整金 57.4 円/kg (平成 27 年 7～9 月))。 ・高糖度原料糖 (糖度 98.5 度以上 99.5 度未満) : (現状では、関税 21.5 円/kg+調整金 42.4 円/kg (平成 27 年 7～9 月)) ・粗糖 : 関税+調整金で、上限 71.80 円/kg (現状では、無税+調整金 35.2 円/kg (平成 20～22 年の平均))。 ●調整金は甘味資源作物生産者・粗糖製造事業者への交付金に充当 (糖価調整制度)。 	<p>■粗糖・精製糖等の現行の糖価調整制度維持。</p> <ul style="list-style-type: none"> ●高糖度原料糖のうち、糖度 98.5 度以上 99.3 度未満のものに限り、関税を無税とし、調整金を少額削減して 39.0 円/kg にする。 ●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・精製糖で 500t) を認める。
	加糖調製品	<p>[例]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ココア調製品 (2kg 超、板状等以外) : 28% ・チョコレート菓子 : 10% 	<ul style="list-style-type: none"> ●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 年目以降) [例] ・ココア調製品 (2kg 超、板状等以外) 枠数量 : 1.2 万 t (1 年目) →1.86 万 t (6 年目) 枠内税率 : 28% (1 年目) →16.8% (11 年目) ・チョコレート菓子 枠数量 : 0.91 万 t (1 年目) →1.8 万 t (11 年目) 枠内税率 : 10.0%→0%

(注) この表には、農林水産省「TPP 農林水産物市場アクセス交渉の結果」<http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/tpp_1.pdf> において「5 品目」とされている主な品目を掲載した。

(*1) 輸入差益 (マークアップ) は、国家貿易品を国が輸入して国内の事業者へ販売するときの売買差益。関税ではないが、国境措置としては関税と同様の効果がある。

(*2) 中粒種の米は、現行の輸入は米国からが大半である。

(出典) 農林水産省「我が国の農林水産物の関税制度について」2015.8, p.5. <http://www.maff.go.jp/j/kokusai/boueki/triff/pdf/kanzei_seido.pdf>; 「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律の施行に関する件」(平成 7 年 3 月 27 日農林水産省告示第 457 号) 農林水産省 HP <http://www.maff.go.jp/j/kokuji_tuti/kokuji/k0000059.html>; 「米の輸入について」税関 HP <<http://www.customs.go.jp/tetsuzuki/c-answer/pdf/FAX4104.pdf>>; 農林水産省「牛乳・乳製品及び牛肉の貿易の状況」2004.7, pp.4-5. <http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/tikusan/kikaku/h1605/pdf/ref_data2.pdf>; 同「砂糖・でん粉の制度及び最近の情勢について」(甘味資源部会委員懇談会資料 5) 2014.7, p.28. <http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kanmi/h26_1/pdf/7_data5_rev.pdf>; 同「TPP 農林水産物市場アクセス交渉の結果」<http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/tpp_1.pdf>; 同「TPP 交渉 農林水産分野の大筋合意の概要 (追加資料)」<http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/tpp_2.pdf> 等を基に、筆者作成。

表3 追加で発表された表2に掲げた以外の主な農林水産物の大筋合意の概要（我が国の輸入）

品目・分野		現行関税	大筋合意の概要
表2以外の牛肉・豚肉関連	牛の内臓（ハラミ等）	12.8%	6.4%（初年度）→毎年同割合で削減→撤廃（13年目）
	牛タン	12.8%	6.4%（初年度）→毎年同割合で削減→撤廃（11年目）
	豚の冷蔵の内臓、肝臓（冷凍）	8.5%	毎年同割合で削減→撤廃（11年目）
	豚の冷凍の内臓	8.5%	4.2%（初年度）→毎年同割合で削減→撤廃（8年目）
	牛肉30%未満の調製品	21.3%	毎年同割合で削減→撤廃（11年目）
	ハム・ベーコン等、差額関税制度の下にある豚肉調製品	<低価格帯> 差額関税・従量税 614.85-0.6×輸入価格（円/kg） <高価格帯> 8.5%の従価税 （輸入価格が分岐点価格 897.59円/kg 超の肉に適用）	50%削減（初年度）→毎年段階的に削減→撤廃（11年目）（セーフガードあり。）
ソーセージ等、差額関税制度の下にない豚肉調製品	10～20%	毎年同割合で削減→撤廃（6年目）	
その他の農産物		<ul style="list-style-type: none"> ●小豆及びいんげん豆については、枠内関税（10%）を撤廃するものの、枠外税率（354円/kg）を維持。こんにゃくいも及びパイナップル缶詰については、枠外税率（現行：前者が2,796円/kg、後者が33円/kg）を、段階的に6年目までに15%削減。いずれも関税割当制度を維持。 ●鶏肉（現行：8.5%、11.9%）、殻付き卵（現行：17～21.3%）、オレンジジュース（現行：「21.3%」～「29.8%又は23円/kgのうちの高い方」）、りんご（現行：17%）等は、関税を撤廃するが、11年目まで又はそれを超える関税撤廃期間を設定。 ●関税を撤廃する競走馬（現行：340万円/頭→段階的に16年目に撤廃）、オレンジ（現行：6～11月は16%、12～5月は32%→4～11月は段階的に6年目に、12～3月は段階的に8年目に撤廃）について、セーフガードを措置。 ●ぶどう（現行：3～10月は17%、11～2月は7.8%）、卵白（現行：8%）等は即時の関税撤廃。 	
林産物		<ul style="list-style-type: none"> ●輸入額又は近年の輸入額の伸びが大きいもの（マレーシア、ニュージーランド、カナダ、チリ及びベトナムからの合板並びにカナダからの製材）については、16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。 ●なお、違法に伐採された木材の貿易に対する規律についても合意。 	
水産物		<ul style="list-style-type: none"> ●あじ・さば（現行：7～10%）については12～16年目までの長期の関税撤廃期間を、主要なまぐろ類、主要なさけ・ます類、ぶり、するめいか、うなぎ調製品（蒲焼）等（現行：3.5～15%）については、11年目までの関税撤廃期間を、それぞれ設定。 ●海藻類（のり、こんぶ等（現行：10.5～40%）、干しのり（現行：1.5円/枚））については、即時に関税を15%削減。 ●きはだまぐろ（現行：3.5%）、かつお（現行：3.5%）、すけとうだらのみすり身（現行：4.2%）、かに（ずわいがに・たらばがに等。現行：4%）、えび（現行：1～2%）等は、即時の関税撤廃。 ●なお、現行の我が国の漁業補助金は、禁止補助金に該当せず、政策決定権を維持。 	

（出典）農林水産省「TPP 農林水産物市場アクセス交渉の結果」<http://www.maff.go.jp/j/kokusai/pp/pdf/pp_1.pdf>; 同「TPP 交渉 農林水産分野の大筋合意の概要（追加資料）」<http://www.maff.go.jp/j/kokusai/pp/pdf/pp_2.pdf>; 同「豚肉の差額関税制度について」2005.7, p.4. <http://www.maff.go.jp/j/study/yoton_yokei/yoton_h17_1/pdf/data9-1.pdf> を基に、筆者作成。

表4 我が国からの農林水産物の輸出に関する大筋合意の概要

■我が国農林水産物・食品の輸出拡大の重点品目（注）の全てで関税撤廃を獲得。		
例	米国向け牛肉	15年目で関税が撤廃されるまでの間、現行の米国向け輸出実績の20～40倍（3,000t（当初）→6,250t（最終年））に相当する数量の無税枠。
	米国向け米	5年目に関税撤廃。
	ベトナム向け水産物	ぶり、さば、さんまなど、全ての生鮮魚・冷凍魚について、即時の関税撤廃。
	酒類	全締約国において関税撤廃。特に、米国、カナダの清酒については、即時の関税撤廃。

（注）農林水産省では、水産物、米・米加工品、林産物、花き、青果物、牛肉、茶を重点品目として、品目ごとに輸出戦略実行委員会の部会を設けている（「品目部会」農林水産省 HP <http://www.maff.go.jp/j/shokusan/export/e_kikaku/26_hinmo.html>）。

（出典）内閣官房 TPP 政府対策本部「環太平洋パートナーシップ（TPP 協定）の概要」2015.10.5, pp.5-8. <http://www.cas.go.jp/jp/pp/pdf/2015/10/151005_tpp_gaiyou.pdf>; 農林水産省「TPP 農林水産物市場アクセス交渉の結果」<http://www.maff.go.jp/j/kokusai/pp/pdf/pp_1.pdf> を基に、筆者作成。

交渉にあたった甘利明経済再生担当大臣は、大筋合意した協定の全体について、「1か国だけが得をしてあとは損という協定ではなくて、全ての国がその国なりに計算をしてみればプラスになる、ウインウインの関係」という結果になったと概括した⁴⁴。

⁴⁴ 「甘利内閣府特命担当大臣記者会見要旨」2015.10.7. 内閣府 HP <http://www.cao.go.jp/minister/1412_a_amar/>

安倍首相は、農業分野に関して、交渉の結果、重要5品目について関税撤廃の例外を確保することができ、また、新しいセーフガード措置を設けることも認められたと述べた。また、新たに輸入枠を設定することとなる米についても、必要な措置を講じることで、市場に流通する米の総量は増やさないようにするなど、生産者が安心して再生産に取り組むことができるように、万全の対策を実施していく考えであるとした。⁴⁵

IV 農業分野の TPP をめぐる課題

1 交渉過程のその他の課題

(1) 情報の公開

交渉経過の情報の公開が限定的⁴⁶であることは、しばしば批判されてきた。

我が国では、平成27(2015)年5月4日、西村康稔内閣府副大臣(当時)により外部に漏らさないことを条件に条文案を国会議員に開示する方針が表明された⁴⁷が、すぐに撤回された。同年6月30日には、衆議院農林水産委員会理事会で与野党の理事に対し、非公開で交渉状況が説明されたが、一部野党理事は記者団に「全く不十分」と語ったとされる。⁴⁸

一方、米国の通商代表部(USTR)は、同年1月以降、守秘義務を課して全議員のTPPの条文案全文の閲覧を可能とし、また、政府助言機関の委員である企業幹部に加え、3月から議員スタッフの閲覧も認めるなど議会への情報開示を拡大したとされる⁴⁹。オーストラリア政府も、機密保持を約束した議員への条文案の閲覧を同年6月に開始したと報じられた⁵⁰。

ただし、甘利経済再生担当大臣は、「関税の交渉中の数字」については、「世界中どこも一切アクセスされていない」と説明したとされる⁵¹。また、西村内閣府副大臣(当時)は国会答弁で、米国ではテキスト(条文)の閲覧は認められているとされているものの、「十分なアクセスが得られなかったという連邦議員の不満の声も寄せられている」と述べた⁵²。

(2) 2国間関税交渉の結果の適用範囲

TPPの関税交渉は2国間で行われてきたが、2国間の交渉結果を最終的に全体の中でのように扱うかに関しては、明確でない状況が続いた。

平成26(2014)年12月には、参加国全体でのシングルタリフスケジュール(単一の関

kaiken/2015/1007kaiken-1.html>

⁴⁵ 「安倍内閣総理大臣記者会見」2015.10.6. 首相官邸 HP <http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/1006_kaiken.html>

⁴⁶ たとえば、平成27(2015)年5月1日、我が国のTPP政府対策本部は、TPP交渉全21分野29章(当時)のうち18章分について交渉の概要を公表した(TPP政府対策本部「TPPの概要」<http://www.cas.go.jp/jp/tpo/pdf/siryu/tpo_siryu2.pdf>)が、物品市場アクセスについては「2国間協議が進められている」ことなどしか記されていないため、「交渉への不安を解消する効果は限定的とみられる」との評もあった(「政府が「TPP概要」公表 農産物協議触れず」『日本農業新聞』2015.5.6)。

⁴⁷ 「TPP条文案開示へ」『毎日新聞』2015.5.6; 「TPP草案 議員開示へ」『東京新聞』2015.5.6; 「政府が「TPP概要」公表」『日本農業新聞』2015.5.6。

⁴⁸ 「豪州、TPP条文案開示」『朝日新聞』2015.7.5。

⁴⁹ 『毎日新聞』前掲注(47); 同上

⁵⁰ 『朝日新聞』同上

⁵¹ 同上

⁵² 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号 平成27年5月12日 p.10.

税譲許表)を作るとは「言っている」が、シングル(単一)というのが完全にコモン(全参加国共通)なのかということについては「結論が出ていな」かった⁵³。一方、平成27(2015)年1月には、TPP交渉参加12か国が、「農産品や工業品などの輸入関税で、すべての国に共通の税率を適用する方向で協議を進めている」との報道もなされた⁵⁴。しかし、これを裏付ける、又は、否定する公的な情報は見当たらなかった。

(3) 米国の大統領貿易促進権限(TPA)

米国政府は、平成27(2015)年6月まで「大統領貿易促進権限」(TPA)を取得しないまま交渉を続けてきた。TPP交渉が最終的な局面に近づいたのは、米国政府のTPA取得後であった。この間の懸念に対しては、平成26(2014)年9月2日、林芳正農林水産大臣(当時)は、米国政府がTPAを取得していない状況でTPP交渉を妥結した場合、「再交渉には応じないという姿勢を堅持する」と発言したと報じられた⁵⁵。

2 大筋合意後の課題

TPP交渉に関する平成25(2013)年4月の衆参農林水産委員会決議との整合性が論点となろう。また、次の事項も課題となろう。

(1) 国内農業に対する影響の把握

TPPによる我が国の経済効果に関する政府統一試算(平成25(2013)年3月)では、農林水産物生産額は3兆円程度減少するとされたが、この試算は、関税が即時撤廃され、競合する国産品は原則輸入品に置き換わる等との仮定に基づく。このため、あらためて実際の合意内容の下での影響を把握する必要がある。たとえば、牛肉・豚肉に対し、関税の段階的削減やセーフガードが導入されたこと、米・麦・脱脂粉乳・バターについて、無税・低関税枠の設定の形で決着したこと、米の特別枠に対し、懸念された輸入義務が課されなかったことなどによって、影響が緩和されたかを含めて評価する必要がある。

また、重要5品目以外の品目の状況と影響の確認も求められよう。関連して、TPP国に対する関税がなくなるタリフラインの内実にも関心が持たれよう。タリフラインで数えると農林水産物全体の8割(1,885ライン)で最終的には関税がなくなることになるが、この中には現行関税が低水準のものが含まれている⁵⁶。また、重要5品目で関税がなくなる174ラインには輸入実績がない又はTPP国からの輸入実績が少ないものが含まれていると考えられる。関税がなくなるタリフラインの数(割合)は貿易自由化の進展の目安になるため、交渉上は大きな数字を示すことが有利と考えられる。一方、国内農業に対する影響の把握のためには、数よりもその内実に意味がある。

⁵³ 「澁谷内閣審議官による記者ブリーフィングの概要」2014.12.11, p.2. 内閣官房HP <http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2014/12/141211_shibuya.pdf>

⁵⁴ 「TPP、関税率共通に 交渉参加国、今春合意へ検討」『日本経済新聞』2015.1.3.

⁵⁵ 「TPP 「再交渉は応じない」 農相 米TPA未取得けん制」『日本農業新聞』2014.9.3.

⁵⁶ 農林水産省「TPP市場アクセス交渉 農産物の品目別の交渉結果概要」 <http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/tpp3_3-1_1.pdf> <http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/tpp3_3-1_2.pdf> <http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/tpp3_3-1_3.pdf>; 同「TPP市場アクセス交渉 加工食品等の品目別の交渉結果概要」 <http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/tpp3_3-2.pdf>; 同「TPP市場アクセス交渉 林産物の品目別の交渉結果概要」 <http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/tpp3_3-3.pdf>; 同「TPP市場アクセス交渉 水産物の品目別の交渉結果概要」 <http://www.maff.go.jp/j/kokusai/tpp/pdf/tpp3_3-4.pdf>

大筋合意後に出された識者や専門紙の見方は様々である。

農業への影響として、i) 際限なく輸入が増えないような仕組みにしたとはいっても、安い輸入農産物が市場に一定量でも出回ればその分の国産需要は奪われ、国産品の価格も下がる懸念がある、ii) 牛肉のセーフガードは、発動しにくく、また輸入増を抑えるには発動後の関税水準では不十分である可能性がある上、16年目以降は、セーフガード発動時の税率が1%ずつ削減され4年間発動がなければ廃止されてしまう、iii) 豚肉については、差額関税制度が維持されたので、現状で行われているような安い肉と高い肉の組合せでの輸入が続き、影響は少ないとも考えられるが、そうならず安い肉だけ又は高い肉だけの輸入が急増した場合に発動すべきセーフガードは、発効12年後に廃止されてしまう、iv) 麦の輸入差益は国産麦の経営所得安定対策の原資であるので、輸入差益の削減によって今後の振興策の財源不足が懸念される、v) 加糖調製品は糖価調整制度の対象外であるため、輸入が増えるほど調整金収入が減り、また、国産糖の需要減も懸念されるとの指摘がある⁵⁷。

一方、a) 米の輸入義務を課されなかったことは日本の「勝利」であり、品質の違いを考えれば国産米の値が大崩れするとは思えない⁵⁸、b) 米国産米は価格が上昇したため現行でも輸入枠が消化されていない、c) 牛肉には円安の現状では影響がなく、また、高級肉が中心の国産和牛の肉と安価な輸入肉は既に市場ですみ分けができていて、d) 豚肉は差額関税制度が維持されたため影響は少ない⁵⁹との指摘もみられる。

また、別の視点として、① 専業農家への影響が大きいのが今回の大筋合意の特徴であり、専業農家には所得が減った分の穴埋めを検討してもよいが、② 為替レートや世界的穀物価格など関税以外の事項も影響を及ぼすため、品目別の試算を行い、対策の根拠を示すべきであるとの見解もある⁶⁰。

(2) 国内対策の検討

TPP 国内対策については、影響の分析・評価を行って必要性が確認された場合、対象と方策を特定し、対象への効果的な取組が行われることが求められる。また、支援策の財政負担も論点となろう。

過去の例では、たとえば、GATT ウルグアイラウンドの農業交渉合意（平成5（1993）年12月）を受けて平成6（1994）年10月に決定された我が国のウルグアイラウンド関連対策については、「適切な政策実施のプロセスを踏んでおらず、必要性や効果の見通しが曖昧な対策になった」との評がある⁶¹。問題の発端は、決定した対策費の額や事業内容と、影響分析の関わりが明瞭でなかったことにある。同交渉合意後、国内農業への影響を緩和できた⁶²との判断から、当初農林水産省は、「6年分の対策費総額を1兆円台の規模」にす

⁵⁷ 「重要品目 多難な前途 TPP 大筋合意」『日本農業新聞』2015.10.7.

⁵⁸ 三輪泰史「農業政策 脱バラマキで」『読売新聞』2015.10.7.

⁵⁹ 山下一仁「農業「例外」求め自由化低調」『毎日新聞』2015.10.9.

⁶⁰ 生源寺真一「専業農家への影響 検討を」『朝日新聞』2015.10.6.

⁶¹ 『政策研究 ウルグアイラウンドと農業政策—過去の経験から学ぶ—』東京財団, 2014, p.21. <<http://www.tkfd.or.jp/files/doc/2013-05.pdf>>

⁶² ウルグアイラウンド農業交渉では、① 輸入を制限していた品目については、関税を払えば輸入可能にし（関税化）、無税又は低関税の枠を設けることとなったが、その枠外には高関税の設定が可能となった、② 米については、ミニマムアクセス枠の加重を条件として、例外的に関税化の猶予が認められた（ただし、のちに関税化を選択）、③ 引き続き国家貿易が許容され、かつ、国による輸入差益の徴収（関税ではないが、国境措置としては関税と同様の効果がある。）が制度化された、④ 関税化品目に特別セーフガード、牛肉及び豚肉に別途のセーフガードが導入された等による。また、同交渉合意後、同関連対策外で、ミニマムアクセス米が国内米市場に

る意図であったといわれる⁶³。しかし、対策費を「1年あたり1兆円」とする政治的⁶⁴な流れができ⁶⁵、「中身の裏付けが追いつかないまま」、6年間（のちに2年延長）の事業費で6兆100億円の「予算規模が先に決まった」と指摘されている⁶⁶。事業の内容については、先に決まった予算規模を満たすため、政府が「苦肉の策」として「公共事業で事業規模を膨らます」手法を取ったとの見方もある⁶⁷。実際、ウルグアイラウンド関連対策費の半分は農業土木事業（「農業農村整備事業」）に充てられた⁶⁸。また、事業内容の多くが既存事業の拡充や組換えであったと分析されている⁶⁹。ウルグアイラウンド関連対策に対しては、一定の効果はあったとの検証⁷⁰がなされた一方で、実施期間中から、農業部門からは、「見せかけ予算」である⁷¹、「農家より土建業者を潤す」ものであるといった批判、また、農業部門外からは、「農業関連公共事業はすでに過大投資で上積みは無駄遣いを助長する」、「ニーズなきバラマキ」である、温泉施設の建設など「無関係な」事業が含まれているといった批判もなされた⁷²。

同関連対策を省みて、貿易の自由化に対する対策として適切な政策類型は、①コストダウンや品質の向上など、我が国の農業自体の競争力向上のための政策、②国境措置の変化（関税の引下げなど）による影響の緩和又は遮断のための政策であるとの指摘もある⁷³。

なお、日豪 EPA（平成 27（2015）年 1 月発効）の大筋合意（平成 26（2014）年 4 月）の際には、国内対策は打ち出されなかった。農林水産省は、「大筋合意の内容は、豪州側より一定の柔軟性を得ることができた⁷⁴結果、国内農畜産業の存立及び健全な発展を図っていけるようなものであると考えてい」とし、既存のセーフティネット対策で対応し、影響に留意しながら必要に応じて新たな対策を検討するとした⁷⁵。

影響を及ぼさないための措置も講じられていた。（大内力・藤谷築次編『総括—ガット・UR 農業交渉—』（日本農業年報 41）農林統計協会、1995、pp.62-63、114-118、129-138、204、235；同上、pp.20-21.）

⁶³ 「農政大綱作り本格化 農水「1兆円」に大蔵警戒」『読売新聞』1994.9.14；『政策研究 ウルグアイラウンドと農業政策—過去の経験から学ぶ—』前掲注(61)、p.20.

⁶⁴ 当時は、自由民主党・日本社会党・新党さきがけによる連立政権であった。

⁶⁵ 「6兆円対策決着」『日本経済新聞』1994.10.23；「社説 農政 禍根を残すバラマキ対策」『毎日新聞』1994.10.26；「主張 自社の農業対策要求の愚劣」『産経新聞』1994.10.18.

⁶⁶ 『政策研究 ウルグアイラウンドと農業政策—過去の経験から学ぶ—』前掲注(61)、p.20；細谷章「UR 対策補助金の功罪を検証する」『農業と経済』63(6)、1997.5、p.28.

⁶⁷ 細谷 同上

⁶⁸ 農林水産省「ウルグアイ・ラウンド（UR）関連対策の検証」2009.3、p.2. <http://www.maff.go.jp/nousei_kaikaku/n_kaigou/04/pdf/data2.pdf> ただし、農業土木の額そのものは、当時、景気回復のため公共事業予算規模全体が膨らんでいたことを勘案すれば突出していたわけではないとの分析もある（『政策研究 ウルグアイラウンドと農業政策—過去の経験から学ぶ—』前掲注(61)、pp.3、23-24.）

⁶⁹ 『政策研究 ウルグアイラウンドと農業政策—過去の経験から学ぶ—』前掲注(61)、pp.24-25.

⁷⁰ 平成 12（2000）年 7 月の中間評価。ただし、農林水産省は、ウルグアイラウンド関連対策の効果とそれ以外の影響との分離は困難であるとしている。また、一般施策と同じメニューが多いこともあり、以後、同省は、農業構造、農業生産等の改善に対する同関連対策のみの寄与度の把握はしていない。（農林水産省 前掲注(68)、pp.3-6.）

⁷¹ 細谷 前掲注(66)

⁷² 一例として、「社説 まず、「ウルグアイ対策費」から始めよ」『日本経済新聞』1997.2.5.

⁷³ 『政策研究 ウルグアイラウンドと農業政策—過去の経験から学ぶ—』前掲注(61)

⁷⁴ 日豪 EPA では、米は関税撤廃等の対象から除外され、バター・脱脂粉乳、精製糖等は将来の再協議とされた。関税を削減することとなった牛肉についてはセーフガードが導入された。また、プロセスチーズ原料用ナチュラルチーズ等には無税枠が設定されたが、国産品も利用するという条件付きで長期間かけて拡大する（需要の伸びの見込み内）ものとされた。（農林水産省 前掲注(31)）

⁷⁵ 農林水産省「日豪 EPA に関する Q&A（全般&畜産物関係）」（平成 26 年 6 月 27 日時点）p.5. <http://www.maff.go.jp/j/chikusan/kikaku/lin/l_hosin/pdf/epaqa.pdf>

交渉の間、甘利経済再生担当大臣は国内対策ありきの交渉姿勢を否定してきた⁷⁶が、交渉終結が近づくと、政府による国内対策本部の立上げの検討が報じられた⁷⁷。同年10月9日に設置された全閣僚をメンバーとする「TPP 総合対策本部」は、対策の基本方針として、新たな市場開拓、イノベーションの促進、国民の不安の払拭を掲げ、年内にも関連対策の大綱を策定するとした。併せて「農林水産分野に係る基本方針」を示し、農業の体質強化対策及び重要5品目対策について、安倍首相を本部長とする「農林水産業・地域の活力創造本部」で検討するとした。農業の体質強化対策では、農地集積、生産性向上、6次産業化、需要開拓等が、重要5品目対策では、政府備蓄米の買入れ量拡大、国産麦等の安定供給の環境整備、牛肉・豚肉・乳製品に関する経営継続・発展の環境整備が挙げられた。⁷⁸

(3) いつどのような形で発効するか

TPPの発効は最も早く平成28(2016)年になると考えられるが、各国の国内事情が様々ある中、現時点では発効時期は不明である。

今後のステップとしては、まず、大筋合意の内容を協定の正式な条文として確定する作業が行われ、その後、各国の署名が行われる。米国の場合は、署名の90日前には議会へ通知する必要があることから、署名は早くとも平成28(2016)年1月になる。

TPPは、署名した全ての国が国会・議会の承認などの国内法上の手続が完了した60日後に発効する。署名した全ての国が2年以内に国内法上の手続を完了しなかった場合には、GDPの合計の85%以上を占める6か国以上が国内法上の手続を完了したことが発効の条件となる(「TPP協定」第30章(最終規定))。⁷⁹

TPPは、このように一部の国で国内法上の手続が遅れても発効する仕組みになっているため、交渉に参加した12か国が発効時にそろそろとは限らない。ただし、我が国と米国のうちの一方が欠けても、GDPの合計の85%には満たないため、発効しない。

おわりに

TPPは「21世紀型の画期的な協定」⁸⁰であって、我が国にとっては「成長戦略の核となる」⁸¹ものと政府は位置付けている。農業分野の大筋合意については、輸入農産物の価格の低下、バターのような不足が伝えられる食品の供給の安定化といった、食品産業や消費者にとってのメリットや、国産牛肉の輸出拡大といった農業者にとってのメリットが期待される。一方で、輸入品と競合する農産物の国内生産への影響に対しては、不安が持たれている。また、TPPが大筋合意をみたことで、我が国が参加する他のFTA・EPA交渉が活性化する可能性もある。今後の状況を注意深く見守る必要があろう。

⁷⁶ 「TPP交渉 協定文3分の1終了 国内対策ありき否定 甘利担当相」『日本農業新聞』2015.4.25.

⁷⁷ 「TPPで政府 「国内対策本部」検討」『日本農業新聞』2015.6.26.

⁷⁸ 「環太平洋パートナーシップ(TPP)協定交渉の大筋合意を踏まえた総合的な政策対応に関する基本方針」(平成27年10月9日 TPP総合対策本部決定)内閣官房HP <http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2015/11/151009_tpp_kihon_houshin.pdf>; 「体質強化策万全に」『日本農業新聞』2015.10.10.

⁷⁹ 内閣官房 TPP政府対策本部「環太平洋パートナーシップ(TPP協定)の概要」2015.10.5, p.36. <http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2015/10/151005_tpp_gaiyou.pdf>

⁸⁰ 「環太平洋パートナーシップ協定の概要(暫定版)(仮訳)」内閣官房HP <http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2015/10/151005_tpp_Summary.pdf>

⁸¹ 「TPP閣僚会合「今回を最後に」 首相」『読売新聞』2015.9.26.