

グローバル化改革専門調査会
EPA・農業ワーキンググループ
第一次報告
「EPA 交渉の加速、農業改革の強化」

平成19年5月8日

平成19年5月8日

EPA・農業ワーキンググループ第一次報告 「EPA 交渉の加速、農業改革の強化」

グローバル化改革専門調査会
EPA・農業ワーキンググループ

はじめに

今後、我が国が人口減少による成長制約を克服するためには、グローバル化のメリットを最大限活用し、世界経済の発展とともに我が国経済も発展することが必要である。そのためには、我が国が世界自由貿易体制に貢献することも含めて、「主張する経済外交」を展開すべきであり、EPA(経済連携協定)の戦略的な展開と交渉の加速が鍵となる。

現在、世界各国の間では、二国間の FTA/EPA を締結し、多国間貿易体制では実現できないような、より深い経済関係を構築する動きが急である。特に、アジア太平洋地域では、これまでも地域経済統合が進んできたが、近年になって、FTA を中心とする枠組みが急速に形成されつつある。我が国の EPA 交渉の歩みは遅々としたものであり、こうした世界の貿易・投資のネットワークから取り残されつつある。

我が国の EPA の現状をみると、昨年までに、シンガポール、メキシコ、マレーシアとの間の EPA が発効し、昨年 5 月に策定された「グローバル戦略」¹の EPA 工程表にしたがって精力的な交渉作業が進められた結果、現在では、フィリピン、チリ、タイとも署名を終え、インドネシア、ブルネイとも大筋合意、ASEAN との大枠合意に達したところである。「日本経済の進路と戦略」²にしたがい、本年春には EPA 工程表が改定され、今後 2 年で EPA 締結国が 12 カ国以上になることが期待される。

今後、EPA 交渉で主導権を発揮するためには、改革の進んでいない岩盤のような分野における取組が不可欠である。特に、農業については、これまでの EPA は農業への影響が比較的小さいものにとどまっていたが、今後は、日豪 EPA 交渉をはじめ本格的な交渉が必要になる。グローバル化を恐れる農業ではなく、グローバル化を梃子として強い農業を目指すことが、我が国の農業経営者にとっても、消費者にとっても重要である。

こうした経済財政諮問会議の問題意識を踏まえ、本ワーキンググループは、

¹ 平成 18 年 5 月経済財政諮問会議決定。

² 平成 19 年 1 月閣議決定。

本年1月以来、精力的な審議を進め、EPA交渉の加速と中長期的な戦略のあり方、農業改革について、課題の整理と具体策の検討を進めてきた。以下は、その第一次報告である。なお、本報告は、関係省庁や農業生産者からの意見聴取及び農業現地視察を踏まえ、当ワーキンググループにおける見解をまとめたものである。

1. 今後のEPA戦略とWTO交渉への取組

EPAは、WTOを中心とする多角的な自由貿易体制を補完するものとして我が国の対外経済関係の発展及び経済的利益の確保に寄与するものと位置づけられている。

本年春から初夏にかけて大詰めを迎えるとみられるWTO交渉への取組は極めて重要である。また、EPAについては、交渉の加速、対象国、内容等について中長期的な戦略をもって検討することが必要である。

(1) WTO交渉への取組

① 自由貿易体制の意義

戦後、我が国は自由貿易体制の裨益のもとで経済発展を遂げてきた。我が国が、今後とも世界的な自由貿易体制の維持・発展に貢献することは、世界経済全体の成長のみならず、我が国の国益に関わる問題として認識すべきである。

② WTO交渉への貢献

WTOは、二国間、複数国間ではなし得ない世界貿易共通の枠組み作りという役割を果たしている。WTOを中心とする多角的自由貿易体制の維持、強化の観点から、WTO交渉の早期妥結に向けて、我が国がその地位に相応しい貢献を行い、発言力を回復すべきである。

(2) EPAの意義とEPA締結加速の重要性

① EPAの意義

EPAは、財、サービス、投資の自由化と円滑化、食料、資源・エネルギーの安定供給、経済協力等を含む包括的な協定により、両国間の経済関係をより緊密化させようとするものである。

② EPAのメリット

EPAのメリットはさまざまなものが考えられるが、我が国のEPA戦略の構築にあたっては、(a)我が国に立地する産業の競争力強化を通じた成長力強化、(b)消費者利益の最大実現(より安価で多様な選択肢の提供、人の移動

の増加によるサービス貿易の拡大)、(c)食料、資源・エネルギーの安定供給確保もEPAの重要なメリットとして位置づけるべきである。また、EPAの推進が、企業のグローバルな立地戦略に影響を与え、産業空洞化を防ぎ、地域経済を活性化させることが期待される。

③ EPA交渉に臨む態度

EPAは、相手国との間で、多国間交渉では難しい貿易・投資のより深い結びつきを可能にする。EPAへの積極的な取組を通じて世界全体の自由な貿易・投資の促進、発展に寄与するという理念を我が国の姿勢として明確に打ち出すべきである。国内の政治的考慮を前面に出した消極的な姿勢は、我が国の交渉に対する意欲、更には世界経済の主要な構成員としての役割に疑問符を付されかねない。

④ FTA/EPA交渉の先後による不利の防止

我が国がEPA交渉に遅れをとった場合、FTA締結が先行した第三国との競争で不利になることが往々にしてある(貿易転換効果)。例えば、メキシコについては、NAFTA、EUとのFTA締結により、我が国からの輸出や現地進出企業の活動に負の影響が及んだことが、日メキシコEPA締結の契機となった。また、チリとのFTAは韓国が先行したため、チリの対日輸入が伸び悩むなかで、対韓輸入が急増したという事例もある。

本年4月初め、米国と韓国のFTA交渉が妥結した。韓国はEUとのFTA正式交渉を立ち上げ、年内妥結を目指す勢いである。今後、世界各地でFTA/EPAのネットワークが急速に形成されると見込まれるなかで、我が国が取り残された場合、国際的に不利な立場に陥ることについて直視すべきである。特に、我が国の重要な輸出品目に対して高関税を課しているEUとのFTA/EPAについては、早急に準備を進める必要がある。

なお、国によっては、投資促進のため、FTA/EPAにとどまらず、社会保障協定、投資協定、租税条約等について、早期に締結国数を大幅に増加させることを目指し、重層的に交渉することも重要である。

⑤ スピード感のある交渉

企業は、グローバルな最適立地を目指して、各国のFTA/EPA締結の動向も踏まえ、競争力の維持・強化のために、開発・設計・試作・量産・販売という各生産段階の立地を絶えず見直している。そうしたなかでは、EPAの締結時期についてできる限り見通しを示し、世界の趨勢に遅れることなくスピード感と緊張感をもって質の高いEPAネットワークを展開することが不可欠である。

(3) EPAの対象国

① 東アジアにおける EPA ネットワーク

EPAは、東アジア全体の緊密な経済統合を促す等、我が国にとってより有益な国際環境の形成に資するものである。まずは、東アジアにおける EPA ネットワークを早期に完成すべきである。このため、まず日 ASEAN の EPA 締結を迅速に進めるべきである。

さらに、我が国は 2010 年に APEC を主催することとなっている。2010 年のポゴール目標(APEC 先進エコノミーは貿易・投資を自由化)を視野に入れつつ、ASEAN+3(日中韓)、ASEAN+6(日中韓、豪州、インド、NZ)、FTA-AP(APEC ワイドの FTA)等を目指すべきである。

② 日豪 EPA

豪州は、アジア太平洋地域において、我が国と価値を共有する国であり、政治、安全保障面での協力関係の重要性が高まっている。こうしたことも念頭において、日豪 EPA については確実な成果を早期に得ることを目指して交渉を積極的に促進すべきである。日豪 EPA は、資源・エネルギー、食料の安定供給、鉱工業品の輸出促進にも資することが期待される。こうした日本経済全体としての利益を具体的に明らかにし、国民の理解を得るべきである。

③ 日米 EPA

米国との EPA は、両国間の関税撤廃に加え、投資、サービス等広範な分野をカバーすることにより、両国の貿易・投資を更に活発化させるとともに、日米間の緊密な関係を更に強化するものとなろう。また、米国は、商用車、乗用車、薄型 TV など我が国企業の関心品目で関税が存在しており、米韓 FTA の締結によって、我が国企業が米国市場で不利となる可能性もある。

他方、日米 EPA については、以下のような論点がある。

- (a) 我が国と米国は合わせて世界の GDP の約 4 割を占めており、両国が EPA を締結することにより、WTO を含む世界の貿易体制に大きな影響を与えるという意見がある。しかしながら、日米という経済規模が大きな国の間の EPA が世界全体の貿易自由化にもプラスの効果があるとの意見もある。
- (b) 日米両国は、全体としてみると比較的関税率が低いので、日米 EPA を締結する経済的なメリットは、関税撤廃だけでは大きくない。むしろ、投資、サービス分野、基準・認証制度、人の移動(査証等)における連携等、幅広い分野で交渉に取り組むことが必要ではないか。
- (c) 米国からの輸入農産物は、米、小麦、豚肉等、我が国の農業への影響が大きいものが多いため、我が国農業の強化をどのように迅速に行うか。

以上のような論点を検討するため、まずは日米 EPA に関する産官学の共同研究を立ち上げる必要がある。日米 EPA の締結は今後の重要課題である。早急に共同研究開始について先方に働きかけるべきである。

(4) EPA の質の向上

① EPA における貿易自由化率

我が国が締結してきた EPA の財貿易の自由化率(10年以内の関税撤廃を行う割合)は、貿易額ベースでみて我が国は90%台前半というものが多く、他方、相手国は90%台後半ないし100%に近いことが多い。これは、我が国の交渉力の強さの現れとも言えなくもないが、少なくともアジア太平洋地域でみると90%台後半を達成するものが多く、我が国ももう一段の努力が必要である³。

また、我が国の EPA を品目(タリフ・ライン)ベースで検討してみると、一例として、これまでの EPA で譲許してきた品目及び現行税率で10%以下の品目について関税撤廃したと仮定した場合、自由化率は約92%となると試算される⁴。

これらのことを勘案し、質の高い EPA を締結するため、また、我が国が貿易自由化率を積極的に高める姿勢を交渉において明確に打ち出すためにも、一定率以下の関税については一律撤廃という選択肢も用意して、貿易額ベースに加え、品目(タリフ・ライン)ベースでこれまで締結してきた EPA よりも相当程度高い自由化率を目指すべきである。

② サービス分野、投資等における質の高い自由化

EPA においては、関税撤廃のほかに、サービス分野、投資における自由化、相手国のビジネス環境整備、知的財産権保護など幅広い分野について、実質的に両国の経済関係の拡大・深化を図ることが必要である。これらの分野において質の高い EPA を目指すべきである。

③ 使い勝手のよい EPA に向けた改善

EPA は利用されてこそ意味があるものとなる。原産地規則、原産地証明制度は企業にとって使い勝手がよいものとはなっていない。EPA の使い勝手

³ 例えば、豪タイ FTA においては品目ベースでみて、豪州の自由化率は100%であり、タイのそれは95%以上である。米豪 FTA においては品目ベースでみて、最終的な自由化率は、米国は99.5%、豪州は100%である。一方、例えば、日タイ EPA においては貿易額ベースでみて、我が国の自由化率は92%であり、タイのそれは97%である。日チリ EPA においては貿易額ベースでみて、我が国の自由化率は90.5%、チリのそれは99.8%である。

⁴ 木村福成慶應義塾大学教授 EPA・農業ワーキンググループ提出資料「日本の関税撤廃の可能性に関する試算」(改訂版)における試算結果。なお、タリフ・ラインとして HS6 桁と9桁のどちらを用いるかによって結果が異なることがあるため、試算結果については幅をもってみるべきである。

をよくするため、貿易が円滑に行われるような原産地規則とすべきであり、原産地規則、原産地証明制度について、評価、検証を行い、必要な改善をすべきである。

④ これまで締結した EPA の評価

これまで締結した EPA の効果を客観的に評価、検証し、既締結国との見直しを含め今後の EPA 交渉に反映させるべきである。

2. 国境措置のあり方

(1) 国境措置に対する基本的な考え方

国境措置については、その経済合理性を吟味し、対象品目、関税率とも最小限にすべきである。特に、関税については、例えば、10%以下の従価税率など、低い関税が課されているものがある。このような低関税による保護は、為替レートの変動の範囲内と考えられ、実質的な保護効果は小さい。また、一部の品目においては現実の内外価格差を超える高い関税が課されている。こうした低関税の必要性や極端な高関税の引下げについては十分検討していく必要がある。このような交渉カードを用意することは WTO 交渉のリーダーシップをとるうえで重要である。WTO 交渉を通じて、輸出補助金の撤廃や国内支持の削減と併せて中期的に国境措置の撤廃及び引下げを進めていくべきである。また、EPA 交渉においても国境措置の引下げに努力すべきである。

(2) 国境措置の合理化

国境措置を必要とするものについては、存在理由を明確にしたうえで徹底的な合理化を図るべきである。

特に、国境措置のうち、関税として豚肉及び関連製品に適用されている差額関税制度は、制度が複雑であるため、不正行為(巨額な脱税)が見受けられる。また、関税割当は、一定の輸入数量の枠を超える輸入分につき比較的高い税率が適用されており、合理化の余地がある。ミニマム・アクセスについては、毎年一定量の米が輸入されているが、結果的に、在庫が増加しており、毎年、巨額の保管コスト等⁵が生じている。

こういった状況を踏まえ、差額関税制度については廃止し、単純かつ透明性の高い制度に変更すべきである。また、関税割当については、一次税率枠、二

⁵ 会計検査院によると、ミニマム・アクセス米の在庫量は 181 万トン(平成 17 年度末)、保管料は 170 億円(平成 17 年度)であり、1 トン当たり約 9400 円の保管料がかかっている。これとは別に、平成 17 年度においては約 164 億円の評価損が生じている。平成 18 年度より飼料用に年間 30 万トン程度(予定)の売却が開始されているが、買入価格よりも低い価格で売却される場合には差損が生じることに留意すべきである。

次税率のあり方も含め見直しを行うべきである。また、ミニマム・アクセスについても見直す必要がある。

(3) 国境措置により消費者が負担しているコストの明示

貿易保護のための関税が課されると、国内生産者が保護される一方で、輸入品や国内生産品の価格が上昇し、必要以上のコストを消費者が負担することになる。このような国境措置に伴う国民が負担している見えないコストを、国民が認識できるよう、具体的に示していくべきである。個別品目の関税率を国民が日常生活の中で知る機会を増やすことが必要ではないか。農畜産物に関する国境措置により消費者が負担しているコストは、手法や前提によって異なるので幅をもってみるべきであるが、少なくとも毎年2兆円強と試算される⁶。

このような国民が負担しているコストについては、WTO や EPA 交渉において国境措置を撤廃あるいは削減していくことにより減らすことが可能である。このようなグローバル化のメリットを最大限享受するためには、WTO、EPA 交渉の早期合意が必要である。この点について、国民的なコンセンサスを形成すべきである。

(4) 国境措置撤廃あるいは削減によって発生する産業調整コストへの対応

国境措置を撤廃あるいは削減した場合の国内農業生産額の減少⁷に対して、産業調整政策を講じる必要があるが、これに伴う財政負担については、農業構造改革を進めていくことにより、いかに少なくするかが重要である。

産業調整政策の実施にあたっては、特にウルグアイ・ラウンド時の経験を省み、農業における構造改革に資するものに限定し、政策内容とその対象農家をパッケージとして明示し、原則として期間を示した、計画的な措置とすべきである。なお、対象農家については、国民的コンセンサスを得るためにも、所得の大宗を農業に依存している農業経営者(体)を基本とすべきである⁸。

⁶ 関税が撤廃された場合に国産品が輸入品に代替される範囲について一定の仮定をおき、需要量全体を不変としたうえで、代替される需要量に、国産品と輸入品の価格差をかけることにより算出。なお、対象品目は、米、小麦、大麦、牛肉の4品目。

⁷ 国境措置を撤廃した場合、一定の前提のもとでは、国内の農業生産額は、3兆6千億円減少するという農林水産省の試算がある。この場合、国境措置の撤廃により、国産農産物の価格低下分を補てんするための費用だけで、少なくとも毎年2兆5千億円が新たに必要になると見積もられている。なお、この試算については、国境措置が一時点において突然すべて撤廃されるという前提に基づいているため、影響が大きく出ていることに留意する必要がある。また、国境措置撤廃に関するスケジュールを農業経営者にとっても予見しやすい形で策定し、時間をかけて国境措置の削減、撤廃を行っていけば、産業調整の影響は、一時点に突然撤廃される場合と比較すると、大きくはないという見方もある。

⁸ 農林水産省「平成17年 販売農家(個別経営)の経営収支」によると、農家所得の過半を農業所

(5) 地域社会や農業の多面的機能の維持のための政策手段に関する検討

地域社会においては、ある特定品目の生産に大きく依存している場合があり、特定品目の生産の動向が地域経済全体に非常に大きな影響を与えることがある。また、農業は、農業生産という役割だけでなく、自然環境の保全や良好な景観の形成等の多面的機能も担っている。地域社会や農業の多面的機能の維持のための手段としては、例えば、生産転換対策や環境施策など他の政策手段を国全体で総合メニュー化し対応していくことが重要である。

3. 農業の構造改革

(基本的な考え方)

(1) 構造改革の加速の緊要性

耕作放棄地の増大、農業従事者の急速な高齢化が進展し、農業総産出額が長期にわたり低落するなど我が国農業は負のスパイラルから抜け出せず、我が国農業・農村は危機的状況にあると認識すべきである。農業の構造改革の加速は喫緊の課題であり、これは地域の振興、消費者の利益の観点からも重要である。また、これにより我が国農業のグローバル化への対応も強化され、その結果としてEPAの加速が可能となると考えられる。

(2) 市場のシグナルの活用

農地、農業生産、内外需要等に関する市場のシグナルを自由化が進むなかで生産者が受け止めて、市場メカニズムを経営者として活用し、創意工夫できる条件を透明性と情報開示の徹底を前提に整備すべきである。例えば、農産物価格について、農協を通して販売した場合にはどこでいくらで売れたのか情報が生産者に伝わらないことがある。

(3) 担い手への施策の集中化・重点化に向けた統合的な政策展開

担い手への農地集積、支援の集中化・重点化を加速し、自由で多様な経営展開の確保が真の改革であるとの理念を確立し、農業経営体(担い手)育成・支援に関する諸施策を統合的に展開するための一括法を可及的速やかに制定すべきである。それに合わせて、改革の目標期限を明示した、5年程度を視野に入れた改革工程表を策定し、着実に実施すべきである。なお、実施状況を毎年検証、点検、公表し、所要の措置を講ずるようすべきである。

得以外の所得に依存している準主業農家や65歳未満の農業就業者がいない副業的農家は、一戸当たり平均の年間農業所得がそれぞれ63万円、30万円に過ぎない。

(4) 食料安全保障

オープンな国創りににおける食料安全保障の意味を再検討すべきである。我が国の食料自給率の引き上げには限度がある一方で、中国における食料需要の増加等、国際的な食料事情において構造変化が生じている。このようななかで、輸入による安定的な食料供給をどのように確保していくかは、我が国にとって喫緊の課題であり、EPAはその有力な手段と考えられる。

(具体的な内容)

農業分野においては、農地政策、経営体支援策等さまざまな政策がとられているが、政策相互間の整合性に欠けており、全体としては、各政策が意図するような効果を実現するような形にはなっていない。このため、整合性のある総合的パッケージとして、以下の(1)～(3)までを内容とする法制度(一括法)を整備すべきである。

(1) 新たな理念に基づく農地制度の確立⁹

① 基本理念

農地が農地として有効に利用されるべきとし、耕作放棄地ゼロを目指す。このため、所有と利用を分離し、(a)利用についての経営形態は原則自由、(b)利用を妨げない限り、所有権の移動は自由、とする。また、高齢、相続等により農地を手放すことを希望する人が所有権を移転しやすい仕組みもオプションとして用意する。

② 経営資源としての利用の枠組み

(a) 定期借地権制度の創設

農地の借用者が長期にわたる経営計画のもとで農業生産を行うことが可能となるよう、定期借地権制度を創設すべきであり、その際、最低でも原則として20年以上の借用が可能となるようにすべきである。

(b) 農地の利用権者の権利・義務の明確化

農地の利用権者は、農地を経営資源として利用する権利を有すると同時に経営資源として適切に利用する義務を負う。また適正な利用料を支払う義務を負う。事前に供託金(保証金)を支払い、中途解約等の場合には、適正な利用権者の紹介、供託金により原状回復を行う義務を負

⁹ 現行の農地に関する諸法制の権利・義務関係は、その関係が終了するまで継続することを基本とする。ただし、当事者合意の場合は、この新たな農地に関する法制に移行することができるような規定を置くほか、新たな理念に基づく農地制度適用上必要な限度で現行の農地に関する諸法制の適用除外規定を置く。

う。

(c) 情報開示と民間による農地仲介の促進

現在、農地に関する情報開示は一部で行われているものの、十分に整備されたものであるとはいえない。農地関連情報の整備を民間のノウハウも活用し速やかに行い、個人情報に配慮しつつ使い勝手のよい方法で徹底開示し、民間事業者における農地の仲介の促進を図るべきである。

③ 透明性のあるシステムのもとでの農地利用料の決定

新たな理念に基づく農地制度における農地利用料は、農地利用に関する需給を反映した透明性のあるシステムのもとで決定されるべきである。なお、現行の農業委員会が設定する標準小作料制は一定期間後廃止すべきである。

④ 農地に関する公正な第三者機関の設置

農地が、農業経営資源として適切に利用され、担い手への面的集積を加速させていくために、農地関連情報の整備と情報開示の徹底を前提に、原則として農業経営者と学識経験者で構成される公正な第三者機関を各都道府県に一つ、全国に一つ設置し、(a)農地関連の情報の集積、開示、(b)利用状況の監視、是正、強制措置、(c)利用権の中間保有、担い手への集積に関する業務を実施すべきである。

⑤ 農地関係税制、ゾーニング規制の見直し

農地が農地として利用されるようにするため、農地を農業経営資源として適切に利用している場合は保有コストを下げ一方、農地を適切に利用していない場合は保有コストを上げるという政策が必要であり、新たな理念に基づき農地関係税制を見直すべきである。また、ゾーニング規制についても転用期待を排除する観点から、例えば地域住民の意見を聞き一定期間(30年程度)ゾーニングを固定するシステムの導入を検討すべきである。

⑥ 所有権を移転しやすい仕組みの創設

高齢、相続等により農地を手放すことを希望する人が所有権を移転しやすい仕組みとして、農地を株式会社に現物出資して株式を取得する仕組みを創設する。その際、例えば株式の相続税を一定程度優遇することなどにより、小規模農地所有者を中心に所有権の移転を促進し、担い手への面的集積を加速する。

(2) 創意工夫により自由で多様な経営展開の促進

担い手として育成しようとしている認定農業者¹⁰に対しては、スーパーL 資金

¹⁰ 認定農業者制度は、市町村が地域の実情に即して、農業経営の規模、生産方式、経営管理

等の低利融資制度、農地流動化対策、税制上の優遇措置等の各種施策が重点的に実施される。このように、認定農業者への支援という観点からアクセルをかける一方で、認定農業者の認定要件に生産調整の実施が含まれており、自由に生産を行えないという点でブレーキをかけている状況にある。米政策、農地政策、担い手政策等について、各種経営施策の整合性を確保するとともに、担い手に求める自由で多様な経営展開を促進するため、基本的に経営者の選択に委ねるような施策に変更すべきである。

① 「持続的農業経営体」の概念の導入

市町村域、都道府県域を超えて経営展開する農業経営体も増えてきている実態を踏まえ、行政(市町村)が認定する認定農業者制度に加え、自立自助を促し、経営感覚の錬磨とより自由で多様な経営展開に資する「持続的農業経営体」の概念を導入すべきである。「持続的農業経営体」とは、その経営形態、面積規模を問わず、創意工夫により自由で多様な経営展開を目指す、農業による所得がその(一定水準の)所得の大宗を占める持続可能な経営体であり、自らの経営目標(計画)を政府が認定した民間格付け評価機関(または(1)④の公正な第三者機関)に届け出て、そのフォローアップと評価を受けることとする。

② 経営者の選択による生産調整の実施

認定農業者の認定条件に生産調整の実施が含まれており、このような要件は、経営者の選択肢を狭めるものとなっている。したがって、米づくりの本来あるべき姿をにらみつつ、経営者の選択を尊重し、自由で多様な経営展開を可能とするよう、生産調整は経営者の選択により行われるようにする。

③ 市場メカニズムの活用の徹底

農業生産者が、市場の動向を自ら価格シグナルを通じてとらえ、自らの経営判断で、自主的な努力、創意工夫をできるようにすべきである。経営所得安定対策や価格政策の対象である農産物についても市場メカニズムの活用を徹底すべきである。

④ 系統(農協)との公正な競争環境の整備

系統(農協)と「持続的農業経営体」との関係については、公正、公平の観点から、系統(農協)を一つの経営体と位置づけた上で、それと「持続的農業経営体」が同じ条件のもとで競争できるよう、各種施策の対象となるための要件を見直すなど、公正な競争環境を整備すべきである。

⑤ 行政手法の変革

の方法、農業従事の態様等に関する営農ごとの効率的かつ安定的な農業経営の指標を示した基本構想を策定し、この目標を目指して農業者が作成した農業経営改善計画を認定する制度である。

「持続的農業経営体」の経営判断を尊重する行政(国、地方公共団体)手法・ルートへ移行すべきである。横並び・集落等による同調圧力を排除し、透明性と情報開示の徹底を前提とした政策執行手法を開発すべきである。

(3) 産業としての農業の担い手を総合的に支援するシステムの創設

今後、農業改革の推進のためには、農業が経営として展開されることが重要である。このような観点から、農業者が経営者として自分の農業を創意工夫し、努力する、自由な経営展開ができる環境整備が重要であり、産業としての農業に対して総合的に支援するシステムを創設する必要がある。

① 税制、金融の見直し

農業の経営資源を農場全体として継承できる税制、金融の見直しを行う。

② セーフティネットの確保

所得変動に対応するため、農業経営者への直接支払いなどのセーフティネットを確保する。なお、本格的導入時期は、改革工程表の達成状況をみて判断する。

③ 民間の力を活用した総合的な支援の実施

人材の育成・確保(農業労働技術者を含む)、技術(ハード、ソフト)の導入、経営ノウハウの習得等について民間の力を活用した支援を実施する。

④ 農業への新規参入の支援

創意工夫する自由で多様な経営展開のためには、人材の育成が最も重要である。農業を担う人材は、多様な就農ルートを通じ幅広く社会全体に求める必要がある。中でも農業外からの新規参入は重要な農業の活性化の元であり、積極的に推進すべきである。このため、農業への新規参入の実態の検証・分析を行い、その障壁を取り除く施策を総合的かつ整合的に講ずる。その際、新規参入目標を改革工程表に盛り込み、確実に達成する。

⑤ 輸出促進に関する支援の実施

経済成長に伴い、東アジアにおいて高い購買力をもつ顧客層を中心に我が国の農産物に関する需要が高まっている。このような機会を捉え、輸出促進についてノウハウのある機関がアドバイスを提供する。また、EPA の推進により、相手国の関税引下げが行われ、我が国農産物の輸出の増加が期待される。

(4) 農業に従事する外国人の位置付け

現在、農業分野における外国人の位置づけとしては、在留資格上「研修」に位置づけられ、就労が認められない研修生と、「特定活動」に位置づけられ、

雇用関係に基づき農業技能実習に従事する技能実習生がある¹¹。農業には、農閑期と農繁期の存在等、農業分野に特有の課題があり、農業の実態に即した制度の見直しを行うべきである。また、農業労働は単純労働ではなく、相当な専門技術及び専門的な知識を必要とする労働であることから、将来的には、専門的技術的労働として、「農業労働」を外国人の在留資格の一つとして設けることも検討すべきである。

おわりに

我が国経済は内外において極めて厳しい状況に直面している。国内では、少子高齢化が急速に進むなかで人口が減少しており、経済のダイナミズムが減退している。深刻な財政赤字も将来の経済成長の足枷になっている。他方、対外的にはWTOのドーハ・ラウンドが期待したようには進まない状況のなかで、自由化からのメリットを獲得するために世界各国は積極的にFTAを展開しているが、FTA交渉・締結に遅れをとった我が国に拠点を置く日本企業は世界各地で競争上不利な状況を強いられている。

我が国経済の活力を取り戻し、将来、高い生活水準を達成するには、労働や資本、農地などの量的に限られた資源の効率的活用が不可欠である。そのためには、対外的な市場開放と国内での構造改革が重要な役割を果たす。具体的には、FTA/EPAを戦略的に展開することで、日本企業の国内生産による輸出拡大が産業空洞化を防ぎ、地域経済の活性化にも役立ち、また、海外での投資活動が活発化し、その果実が我が国に還元される一方、国内市場の開放により国内企業の生産効率向上及び消費者利益の増大が可能になる。また、今後、食料、資源・エネルギーは厳しい需給状況の下で、獲得競争の激化が予想される。これらの安定供給確保もFTA/EPAのメリットとして見逃してはならない。EPAから最大のメリットを獲得するには、我が国にとって優先度の高い国々との間で、包括的な内容を含む質の高いEPAネットワークを迅速に形成しなければならない。

EPAによる貿易自由化は競争力のない部門の生産や雇用を縮小させるが、競争力のある部門の拡大を通して、経済全体の成長を加速する。実際、過去における我が国の経済成長も貿易自由化により資源を比較劣位部門から比較優位部門にシフトさせることで実現した。競争力のない部門における生産や雇用の縮小に伴う調整コストの低減は、自由化をスケジュールに沿って段階的に進めることで可能となるが、調整コストが発生した場合には、所得補てんや

¹¹ 農業関係においては、技能実習が可能であるのは、耕種農業(施設園芸、畑作・野菜)、畜産農業(養豚、養鶏、酪農)の2職種5作業である。

職業訓練の提供などの適切な措置を実施する必要がある。

我が国のEPA戦略の迅速な実施にあたっては、これまでも農業分野との調整が大きな課題となってきた。確かに現状のままで瞬時に自由化を進めたならば、大きな調整コストが発生するであろう。しかしながら、段階的かつスケジュールに沿った自由化と農業部門の構造改革を同時に進めることで、農業部門の競争力が強化され、調整コストを低く抑えることができる。EPAと構造改革を同時に実施することで競争力のある農業を実現させることができれば、EPAを梃子に相手国の農産物市場を開放することで、我が国からの農産物輸出の拡大につなげていくことも可能となる。

農業改革は、多くの関係者の努力のなかで過去に何度も試みられてきたが、必ずしも期待通りの成果をあげてきたとは言い難い。一方で、農村においては特に急速な高齢化が進展し、後継者不足問題が深刻化している。このような厳しい現状に鑑みると、今こそ、改めてこうした包括的な政策を構築し実施することにより、農業改革の実現に向けて大きな一歩を踏み出す最後の機会と考える。農業改革の重要な鍵は農業部門における市場メカニズムの導入である。市場メカニズムの導入で経営資源としての農地の有効活用や原材料の購入・農作物の販売などにおいて効率的な取引が可能となり、能力とやる気に満ちた農業経営者の活躍の場が創出される。政府は施策の透明性確保、情報開示の推進や適切な税制の実施などを通じて市場メカニズムが効率的に機能し公平な競争を確保するような環境を構築しなければならない。ただし、人材育成や海外のマーケットに関する情報の提供など、市場メカニズムが働きにくい分野においては、政府が積極的な役割を果たすことが必要である。

我が国では、他の国と同様に、EPAの推進は一部に短期的調整コストを生じさせる。しかしながら、現在のみならず将来における日本国民全体の経済的繁栄を実現するには、政府は調整コストを最小に抑える政策を適用しつつ、EPAを果敢に進めなければならない。我が国経済を取り巻く環境が急速に厳しくなっていることを認識するならば、我が国に残された時間は少ない。この機会を逸することなく、EPAと農業改革を迅速に実施するには、我が国の将来を見据えた政治の強いリーダーシップが不可欠である。

グローバル化改革専門調査会

EPA・農業ワーキンググループメンバー名簿

- 伊藤 隆敏 東京大学大学院経済学研究科教授
- 主査 浦田 秀次郎 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
- 大泉 一貫 宮城大学事業構想学部教授
- 北岡 伸一 東京大学大学院法学政治学研究科教授
- 木村 福成 慶應義塾大学経済学部教授
- 少徳 敬雄 松下電器産業株式会社顧問
APECビジネス諮問委員会（ABAC）日本委員
- 高木 勇樹 農林漁業金融公庫総裁
- 副主査 本間 正義 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

（五十音順）

平成19年5月8日現在