

研究主幹に聞く

## 「農業者戸別所得補償制度—その効果と国境措置」プロジェクト 貿易自由化の進展の中、時間的、予算的制約を受けながらも農業を強化するための方策を探る

「農政の大転換」といわれる戸別所得補償制度は、2010年度のモデル対策を経て、来年度から本格実施される予定です。この制度の下、農業を維持、強化しつつWTOやEPAなどの国際交渉を進展させるためにはどうすべきでしょうか。9月30日、標記プロジェクトの岩田伸人研究主幹に聞きました。

### WTO農業交渉の現況と日本のスタンス

——難航している世界貿易機関（WTO）の多角的通商交渉（ドーハ開発アジェンダ、通称ドーハ・ラウンド）の大きな焦点は、農業交渉にあります。

ドーハ・ラウンドは、それ以前のGATT時代が関税交渉中心であったのに対し、枠組みがきわめて広いのが特徴です。長いスパンで見れば、地球環境と貿易の関係をどうするか。中期的には資源問題、特に鉱物資源を自由貿易交渉の中でどう扱うか。短期的には2008年秋のリーマンショックの影響がまだ世界的に残っているので、これをどうするか。特に米国の失業率が高まっているため、

青山学院大学WTO研究センター所長

### 岩田伸人氏

それが交渉進展に影響を及ぼすと見られています。

米国の失業率は現在8%強、1929年の世界大恐慌以来の深刻な事態です。2012年に大統領選挙を控えたオバマ政権は、自由貿易より米国内の経済回復を最優先すると考えられ、WTO交渉は来春決着に持ち込まない限り、次の決着は2013年になるでしょう。

——WTO農業交渉は「市場アクセス」「国内助成」「輸出補助」の3つが柱で、前回（2008年）に最終的に決裂したときの原因は、「市場アクセス」に関連して、途上国が用いる特別セーフガード（SSM）の発動条件を厳しくしたい米国と、発動を容易にできるようにしたい農産物を輸入する途上国との対立でした。

特別セーフガードをめぐる動向は、今は途上国間の対



### What's new

- 9月 ▶ バンフレット「21世紀政策研究所2007-2010」を作成しました。
- 11月10日 ▶ シンポジウム「日本の経済産業成長を実現するIT利活用向上のあり方」を開催しました。
- 11月 ▶ 提言「難航する地球温暖化国際交渉の打開に向けて」、報告書「温室効果ガス1990年比25%削減の経済影響～地域経済・所得分配への影響分析～」を公表しました。
- 11月 ▶ 21世紀政策研究所新書07『税・財政の抜本的改革に向けて』を発行しました。
- 11月17日 ▶ シンポジウム「COP16の行方と25%削減の影響」を開催しました。
- シンポジウム開催予定 ▶
  - 12月10日 「新しい雇用社会のビジョンを描く—競争力と安定:企業と働く人の共生を目指して」
  - 12月17日 「中国経済の成長持続性—いつ頃まで、どの程度の成長が可能か？」
  - 1月17日 国際租税制度に関するシンポジウム

※10月1日付けで、岩崎一雄主任研究員が着任しました。

立も生じており、WTO 交渉決着の糸口になり得ないようです。ドーハ・ラウンドをリードする主要国の利害バランスを見ると、現状は不安定均衡であり中途半端に妥協した国が損をしますから、どの国も現状のままそっとしておきたいのが本音です。

——一方、今回の戸別所得補償制度は、WTO 農業交渉の枠組みも意識したスキームにはなっているようですね。

WTO 農業交渉における「国内助成」は、グリーン・ボックス（生産を刺激させない直接補助で、WTO 整合的）、ブルー・ボックス（生産制限を条件とする直接補助で、WTO 整合的）、アンバー（＝イエロー）・ボックス（WTO 非整合的な、削減すべき補助金）に分けられています。

これに対し日本の戸別所得補償制度は、固定支払い部分と変動支払い部分の二つから構成され、ベースとなる面積単位の固定支払い部分は、1995年のWTO 農業協定6条項に明記されたものを原則としており、ブルー・ボックスといえるでしょう。一方、変動支払い部分は、米国の不足払い制度に似ています。米国の不足払い制度は、生産制限（生産調整）をしなくても販売価格とのコストの差を補助金（農業総生産額の2.5%を上限とする）で埋めるもので、本来ならイエローに分類されるのですが、米国は新ブルー・ボックスとして認めさせていく方針で、交渉の中で次第にコンセンサスとなりつつあります。

日本は、戸別所得補償制度を完璧にWTO 整合的なものにしたければ、変動部分も見込んで固定部分を増額しておけばよいのですが、財源の問題があって、そうもできないでしょう。

## 貿易自由化交渉は FTA、EPA から TPP へ

——WTO を補完するものとして2国間でのFTA（自由貿易協定）、EPA（経済連携協定）の締結が推進されるなか、さらに複数国間のEPAであるTPP（環太平洋戦略的経済連携協定）へという動きも出てきています。

TPPは、今はブルネイ、チリ、ニュージーランド、シンガポールの4カ国間で締結されていますが、すでにブルー、オーストラリア、米国、ベトナムに加えてマレーシアが参加意志を表明しており、日本の参加が求められる可能性も高まっています。日中間の尖閣諸島問題も影響し、中国依存のリスクを回避するためのグループをつくっておいたほうがよいという認識が日米にも共通して出てきており、いよいよTPPをアジア太平洋の自由貿易ブロックの核に位置づける動きが見えてきたようです。

——TPPに加盟すると農産物はすぐに完全自由化されることになるのでしょうか？

TPPは全ての品目を例外扱いにせず、加盟後の短期間に完全自由化するのが原則です。したがって、加盟と同時にすぐに100%自由化するわけではありませんが、コメも含む全ての品目の関税をチリのように約10年かけて、完全撤廃せよということになるでしょう。そうなると、今の金額規模の戸別所得補償ではどうい我が国の農業を存続

させることは難しくなりますから、その場合は国民的な合意を得る必要が出てきます。仮に2015年にTPPへ加盟し、戸別所得補償制度を存続させるとした場合、想定シナリオとして3案ほど考えられます。第一は、現行の変動支払い部分を廃止して固定支払い分だけにした上で、農業の多面的機能の維持に貢献することを条件に「グリーン・ボックス」の補助金を増額する案。第二は、現行の戸別所得補償をそのまま維持し、対象品目を全ての農産物に拡大する案。ただし変動支払い部分は輸入制限的効果を生む可能性が高くなるので相手国からクレームがでる恐れはあります。第三は、韓国のように年限を切って10兆円程度の特別所得補償基金を設け、農業生産の効率化または大規模化を推進する案です。

いずれにしてもTPPへ加盟するまでの数年間に、今の戸別所得補償をベースに完全自由化しても我が国の農業が、多面的機能や食糧安全保障も確保した上で、十分に存続できるための施策が必要と思います。むしろそのことを前提条件に、「TPP加盟を」ということになるかもしれません。

## 戸別所得補償制度に向けた期待と課題

——ところで、今の戸別所得補償制度に対する期待はどうかでしょうか。

国内農業を当然保護すべきと考える人たちからすると、戸別所得補償制度は農家限定の定額給付金だという見方になります。これはEUの考え方に近いですね。一方、この制度を利用して間接的に農業の競争力を育むべきだとする考えもあり、経済界からはその意味での期待が高いようです。農業に競争力をとると、生産性向上が前提ですが、現行の戸別所得補償制度は規模を問わず対象は一律なので、そこまで求めるのは無理かもしれませんし、本来の趣旨とはやや異なります。おカネをかけず、WTOにも整合的な施策で生産性を上げるなら、農地法をもう少し見直して、民間がもっと農業に参入しやすいようにしていく方法もあります。そうすることで、戸別所得補償制度が農業だけでなく国内経済全体の産業構造改革に寄与する道も開けるわけです。

——韓国では、土地の流動化が日本より進んでおり、農地の貸し借りが頻繁になり、大規模専業農家が増えてきています。対して日本は、相変わらず小規模農家が中心です。

日本の農業を多面的機能で経済的に評価すると、8兆円くらいの価値があるそうです。これは、いわばストック部分で、フローの生産高も8兆円くらいある。そこで考えねばならないのは、多面的機能というのは農業者だけのベネフィットではない、ストックの8兆円分をどう維持していくかについては、国民的合意が必要だということです。今回、概算要求が国会で可決されれば国民的合意だといえなくはないですが、もっと本質的な議論がなされるべきでしょう。

## 「納税者の負担」をどう考えていくか

——気になるのは、戸別所得補償制度により、納税者負担がどの程度増えるか、ということです。

この制度が発表されたとき、都市部の人を中心に「なぜ農家に年間5000億円も払うのか」という声が上がったのは事実ですが、今、そうした声は徐々に小さくなり、多くの人の関心は法人税や消費税に移っています。農業土木予算を大幅に削って戸別所得補償制度を導入したので、農水予算はあまり変わってないのです。

一方、米国に目を転ざると、日本と同様に生産者に対する補償を行うと同時に、7人に1人いるといわれる年収200万円以下の貧困ライン層を対象にフードスタンプ（食

料無償提供）を実施しています。これは生活保護の一種で、給付額は1人1月1万円程度。つまり米農務省は農産物の生産者と消費者、両方におカネを出しているわけで、格差社会に入った日本でも、こうした方策は検討に値するかも知れません。

### インタビューを終えて

「農政の大転換」といわれる戸別所得補償制度ですが、農業関係者だけでなく、米価や予算の形で消費者（納税者）にも深く関わる問題です。貿易自由化の進展の中で、どのような処方箋を見出すべきか、2月3日開催予定のシンポジウムにもご期待ください。（主任研究員 黒田達也）

## Project

# 気候変動問題の国際交渉に関する提言、 25%削減目標の国内影響に関する報告書を同時発表

「ポスト京都議定書の国際枠組みのあり方」プロジェクトでは、ますます活発化すると予想されるポスト京都の枠組み交渉に関して、COP16に向けて今月、提言を取りまとめました。また、中期目標や温暖化施策に関わる地球温暖化基本法案が検討される中、25%削減目標の経済影響も取りまとめ、報告書を発表しました。

この提言と報告書の内容は、11月17日行われた当研究所のシンポジウムでも報告しており、この様子は次号のNEWS LETTERで紹介する予定です。

## 国際交渉

### ～途上国と先進国の溝を埋める新しい枠組みを提案～

ポスト京都枠組みの国際交渉では、自国が削減義務を負わない京都議定書の延長を主張する途上国と、排出量増加が見込まれる途上国にも削減努力を求める先進国との間で、ポジションの相違が埋まっていません。COP16で何らかの成果を求める議長国メキシコの動きや、EUが京都議定書第2約束期間について検討する意思があるという姿勢を示したこと等により、京都議定書延長への懸念が強まっています。しかし、途上国や米国に削減義務のない京都議定書では、地球温暖化問題の解決は逆に遠ざかってしまいます。そこで本提言では、『難航する地球温暖化国際交渉の打開に向けて』と題し、途上国と先進国の溝を埋めるべく、先進国と途上国との間の協力スキームを検討し、京都議定書に代わる新しい国際枠組みを提案しています。

また、時間を要すると予想される新枠組み合意までの間については、実質的な排出削減に貢献し、新しい枠組みの交渉を促進するものとして、現在注目されている2国間や地域内での国際協力による削減取り組みを取り上げ、そのあり方を詳細に提言しています。この中では、削減量をクレジット化し先進国からの技術・資金を関わらせる仕組み

（オフセット・クレジット制度）に加え、特に後発途上国で必要とされる人材育成や法制度の構築支援などのキャパシティビルディング等まで含めて、途上国の削減行動を幅広くNAMA（Nationally Appropriate Mitigation Actions）としてパッケージ化し支援することを提案しています。

### 国内影響 ～地方や低所得者に大きな負担～

日本の中期削減目標に伴う国内影響につきましては、報告書『温室効果ガス1990年比25%削減の経済影響～地域経済・所得分配への影響分析～』を取りまとめました。

国全体で25%削減することが、国民一人ひとりの生活にどれ程の影響を及ぼすかを想像することは難しく、また、負担の度合いは所得水準や地域によって大きく異なると予想されますが、今のところ、所得階層や地域別に経済影響を分析したものはほとんどありません。生活実感に沿う形で具体的な影響が示されなければ、この削減目標に賛成できるか否かを国民が判断することは困難です。そこで、本報告書では、モデル分析によって、産業別、所得階層別、都道府県別の経済影響を評価しています。

地域別に見ると、都市部ではなく、第二次産業や暖房需要・自家用車利用の多い地域で、所得減少や負担増加が著しいことが示されました。また、所得階層別では、エネルギーが生活必需品であるため、低所得者層ほど大きな影響を受ける結果となりました。これは、既に切り詰めた生活をしている低所得者層は、価格が上がっても生活必需品であるエネルギーの消費を減らすことが難しいためだと考えられます。

本報告書がきっかけとなり、今後さまざまな分析手法で国民への影響が詳細かつ具体的に示され、中期目標の影響について、正確な理解と国民的な議論を呼び起こす一助になれば幸いです。（主任研究員 伊藤弘和）

## Symposium

## IT利活用の向上に向けてシンポジウムを開催

11月10日、経団連会館において、シンポジウム「日本の経済産業成長を実現するIT利活用向上のあり方」を開催しました。当研究所では、わが国のIT利活用に関する実態調査を行い、経済産業成長に繋がる経営環境の創出とIT利活用のあり方について検討してきました。当日は本調査結果の報告と活発なパネル討論が行われ、会員企業を中心に200名近くの参加者がありました。

森田理事長は挨拶で、「生産性の低迷がわが国経済にとっての大きな足かせです。生産性向上には持続的イノベーションが不可欠で、特にITの役割が重要です。今後は企業の戦略的IT投資の拡大に向けた具体的施策の実行が必要で



す」と述べました。

続いて、本調査にあたった嶋田恵一日立総合計画研究所部長が報告を行い、「日本は安定的にIT投資を行うも経済成長に結びつかず戦略的投資の発想も弱い」とし、IT人材の社内での役割や教育システム、経営側の理解不足、評価指標の不在などの課題を指摘した上で、新ビジネスおよび変革ニーズに合致した法規制改革、内部評価から外部評価への政策シフト、トップダウンによるハイリスク型R&D投資の促進などが重要であると述べました。

パネル討論では、「IT利活用の前提にまずはビジネスプロセスの革新へのアイデアが必要である」「ITに関するスキル・業務知識・経験を有する者たちによるCIOチームでの運営が有効」「海外のIT人材を積極的に受け入れてグローバルな刺激を与えてはどうか」「日本のIT品質は過剰と言われるがむしろ積極的に海外にアピールすべきだ」「各省庁間の横の連携をはかり政府CIOを設置すべき」など、多岐にわたる議論が展開されました。

(主任研究員 佐々木孝明)

## Project

## 「政党政治の課題—政策機能の強化に向けて」がスタート

21世紀政策研究所では、11月よりプロジェクト「政党政治の課題—政策機能の強化に向けて」をスタートさせました。

2006年以降、わが国では5度にわたり総理が交代するなど、非常に不安定な政治情勢が続いています。この間、税・財政・社会保障の一体改革など、重要政策課題は遅々として進まず、閉塞感が蔓延する大きな要因となっています。わが国にとり、政治の政策立案・実現機能の強化は今や喫緊の課題であり、これに向けた具体的な改革が強く求められています。

そこで、21世紀政策研究所では、本プロジェクトを立ち上げ、政策機能強化の観点からわが国政党政治の課題を包括的に検証、実証的な分析を行い、改革の方向性を示すことといたしました。具体的には、①政党のガバナンス（組織・体制、党首の任期・交代頻度・選出方法、人材発掘・育成システム）、②政党間関係（最大野党の役割・機能）、

③政府・与党関係（法案審議や政権公約の作成・更新における役割分担）、④上下両院関係（役割分担、両院協議の仕組み、ねじれへの対応）、⑤選挙関係（下院の任期・解散の頻度、選挙制度、選挙活動、各種団体・企業の関与、陳情処理）、⑥国会運営（委員会、政策論議・政党間協議の仕組み）、⑦マスコミ関係（政治報道、世論調査、政治番組の影響）、などを幅広く取り上げ、検証していきます。また、適宜、同じ議院内閣制をとる英国や上下両院が協議する仕組みを備えた米国、さらには大連立など超党派の取り組みが行われているドイツ等とも国際比較を行っていく予定です。

研究主幹には慶應義塾大学大学院の曾根泰教教授をお迎えし、気鋭の若手研究者に加え、マスコミ関係者や作家、企業の皆様にも委員としてご参加いただいています。月に1回程度研究会を開催し、具体的な提言にまとめていく予定です。

(主任研究員 黒田達也)

 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2 経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

URL <http://www.21ppi.org>