

TPPの影響に関する 各種試算の再検討

鈴木宣弘
(東京大学教授)

TPPの影響評価に関する 各官庁の試算の検証

環太平洋連携協定(TPP)の影響評価に関する各官庁の試算として、農業および関連産業の国内総生産(GDP)の損失額は7.9兆円という農林水産省の試算と、TPPに参加しなかった場合の輸出産業のGDP損失額は10.5兆円という経済産業省の試算があり、それらを総合したイメージで、外部効果を考慮しない場合のTPP参加の経済効果はGDPベースで2.4兆~3.2兆円(増加率で0.48~0.65%、TPP参加による利益と損失を相殺したGDP増加額)という内閣府の試算がある(表1参照)。この差し引き

計算は、一見整合性がとれているように見えるが、精査すると大きな問題が判明する。

なお、以下の農水省、経産省、内閣府の試算については『月刊J A』2011年5月号「農政トピック」に詳述されているので、参照されたい。

(1) 内閣府の試算

- ① 問題点1：生産性向上効果の設定によって貿易自由化効果を操作できる

内閣府は、GTAP(Global Trade Analysis Project)モデルという応用一般均衡モデルを使った試算により、TPP参加の利益と損失とを相殺したGDP増加額は2.4兆~3.2兆円になっている。

ところが、われわれ(山本成信ほか)が同じモデルで試算し直したところ、GDP増加率は0.06%とほぼゼロに近く、0.48~0.65%という内閣府試算値よりもかなり低かった。

このような差が生じる原因を調べたところ、内閣府の試算では、TPP参加による競争促進に伴う国内産業の生産性向上が、たとえば輸送業のコストが半減するなどという形で仮定されているため、TPP参加の利益が大きくなることが判明した。

競争促進による生産性向上の可能性は否定しないが、この点を「恣意的に」見込むことによって、貿易自由化効果を大きく見込むことも小さく見込むことも「操作可能」であることは、十分

表1 TPPの影響の評価額試算例

(単位：兆円)

GDPベース		
農水省	TPP参加による農業と関連産業への影響(損失)	-7.9
経産省	TPP不参加による輸出産業への影響(損失)	-10.5
内閣府	TPP参加の利益と損失を相殺した経済効果(純利益)	2.4~3.2
外部効果		
農水省	農業の多面的機能喪失分の金額換算(損失)	-3.7
総合評価	内閣府試算から多面的機能喪失分を引いた総合評価	-1.3~-0.5

に認識されなくてはならない。

② 問題点2：輸入が増えても国産は「別物」として影響を受けないモデル構造

内閣府の試算に用いられているGTAPモデルは、自由貿易協定(FTA)の影響分析に多用されているが、国産品と輸入品との「差別化」が進んでいる状態を仮定しているため、輸入が増えても国内生産があまり減らない(国内生産の打撃が過小に評価される)構造をもつことに留意が必要である。

GTAPモデルによるわれわれ(山本成信ら)の試算では、TPP参加によるわが国の国内生産の減少量は、米7割弱、小麦5割弱、砂糖・牛肉2割弱、乳製品3%程度で、農水省の、米90%、小麦99%、砂糖100%、牛肉75%、乳製品56%という生産減少量とは極端な格差がある。たとえば、平均で1kg当たり80円は超えている乳価の日本の酪農が、1kg当たり19円のオセアニアの乳価と競争して生産が2.95%しか減少しないという試算は受け入れがたい。

国産品と輸入品との代替の程度を表す係数(アーミントン係数)をGTAPモデルの「既存値」から少しずつ増加させて(代替性を強めて)試算し直してみたが、米以外の品目については、農水省試算との差は容易には縮まらないことも判明した。

つまり、GTAPモデルによる試算は、モデル構造上の制約によって、国内生産への影響が過小になる宿命を背負っているのです。その結果を用いて国内農業への打撃を議論することは妥当ではないということである。

しかし、そのような過小評価傾向のモデルであっても、米についてはアーミントン係数が「既存値」でも、7割近い生産が失われると試算されていることは逆に注目される。「ゼロ関税でも米

生産は減らない」という主張に対して、強力な反証のひとつになる。

③ 問題点3：多面的機能が評価されていない

貿易自由化によって喪失する外部効果の代表は、農地がもつ「多面的機能」、すなわち、国内農地が荒廃することによって失われる、国土保全機能、災害防止機能、生物多様性保全機能などである。たとえば、田が荒廃すれば洪水が起きやすくなるので、もし田の代わりにダムを造れば莫大な費用がかかる。農水省は、貿易自由化による農業の多面的機能の喪失額は約4兆円に相当すると試算している。この損失を差し引けば、内閣府試算の2兆～3兆円の利益はかき消され、総合評価はマイナスになってしまう(表1)。

2010年10月に名古屋で開催されたCOP10(生物多様性条約第10回締約国会議)では、生物多様性や生態系の価値を経済評価する取り組みが行われた。たとえば、種の絶滅のスピードが今のまま続けば、今後世界が被る損失は、最大で年間4.5兆ドル(約370兆円)に相当するという。こうした試算を通じて、生物多様性の保全を政策決定や企業活動に反映させようということだが、この手法を国際的な貿易ルールに取り入れようという連動は、残念ながらまだ出てきていない。経済学でも、自由貿易などの影響評価は外部効果も含めた総合評価で行うのが常識になっているのに、貿易政策の議論になると、経済学も意図的に60年前に引き戻されてしまう。

(2) 経産省の試算

TPPに参加しなかった場合の輸出産業のGDP損失額は10.5兆円という経産省の試算には、日本がTPP不参加に加え、中国、EUともFTAを結ばず、韓国はアメリカ、EU、中国とFTAを結ぶという

ような想定で比較すべきベースケースを、日本に不利な形でTPP以外に広げることで影響が相当に過大に試算されている。

(3) 農水省の試算

例外措置がまったく認められないTPPに日本が参加した場合、補償措置を何も行わなければ国内農業生産額は4.1兆円減少し、農業関連産業の損失も含めたGDPベースの損失額は7.9兆円にのぼると農水省は試算している。

たとえば、酪農では、19円/kgの加工原料乳価との競争になり、国産生乳の加工原料向けはほぼ消滅し、北海道の生乳が飲用に回り、都府県の酪農はほぼ崩壊するという想定がなされ、かつ、飲用乳も中国からの輸入で業務用中心に2割は置き換わると想定されている。この例からもわかるように、農水省の試算については、TPP以外の国からの輸入増加も入っている点では、数字が大きくなっている側面がある。

一方で、農水省の試算には、19品目への影響しか組み込んでいない。たとえば、小麦、ビート、バレイショ、タマネギなどを生産する北海道東部の畑作地帯で、タマネギには影響がないかということ、けっしてそうではない。相対的に高くなくとも、関税が撤廃される影響は存在するし、小麦、ビート、バレイショなどが大きな被害を受けるとなると、それらの品目からタマネギへと生産がシフトするので、タマネギの価格が暴落する可能性がある。こうした野菜や果物などの品目ごとへの影響が見込まれていない点では、数字は過小評価の側面もあるといえる。

19品目以外の品目への影響を評価するためには、野菜などの品目ごとの「供給の価格弾力性」を計測し、関税撤廃の生産への影響を把握するとともに、市場における「価格伸縮性」を計測し、他品目から

の生産シフトによる供給増加が価格下落を通じて生産額に及ぼす影響を把握する必要がある。

「例外なし」が優れたFTA だというのがまちがい

FTAというのは、特定の仲間にだけ関税撤廃などの優遇措置を付与し、そのほかの国々には関税を残すという差別待遇をする。つまり、「自由貿易」というが、特定の国を優遇する「市場の囲い込み」がその本質である。

だから、「TPPのような例外なしのFTAが最も優れた自由貿易協定だ」という議論をよく聞くが、これはじつはまちがっている。FTAはそもそも「悪い仲間づくり」であるから、仲間はずれになった国は損失を被ることになる。

TPPとほぼ同義の日米FTAの場合で試算すると、すべての関税をゼロにした場合、「そのほかの世界」が受ける損失は46億4,500万ドルにも及ぶ。しかし、米などの高関税品目を例外扱いとすれば、「そのほかの世界」が受ける損失は15億500万ドルにまで緩和される。これは、高関税品目であるほど、特定国だけにゼロ関税にすればその国の有利性が大幅に高まり、輸出シェアを拡大しやすく、域外の競争国のシェアが奪われやすくなるためである。

当事国の日本にとっても、すべての関税をゼロにした場合は8億2,400万ドルの利益しか得られないが、農産物を例外扱いにすると、利益が増えて19億6,600万ドルとなる。これは、ひとつは貿易転換効果(差別的な関税撤廃によって本来は競争力のない国からの輸入が増えること)によるものであり、さらには、輸入増加によって国際価格(輸入価格)が上昇する程度が大きいと、輸入国の消費者の利益は思ったほど増えず、国内生産が被る損失と関税収入の喪失額の合計のほうが上回ってしまうためである。

理論的な経済分析でよく用いられる、輸入が増えても国際価格が上昇しないという「小国の仮定」は非現実的である。実際には、農産物は世界の取引量に比べて国際貿易量が少ない「薄い」市場であることから、日本のように需要が大きい国が輸入を増加させると、国際価格の上昇が起こりやすいのである。

つまり、一般にいわれるような、徹底的にゼロ関税にするのがいちばんよいFTAだというのはまちがいで、むしろ高関税品目を例外扱いにしたほうが日本の国益に合うし、ほかの国への被害も緩和できる可能性がある。こういう計算結果は、TPPを推進する立場にとっては不都合なので、水面下に隠されがちになっているのである(表2参照)。

「所得補償すれば関税撤廃しても大丈夫」ではない

「所得補償すれば関税撤廃しても大丈夫」という議論があるが、これもまちがっている。現状の米に対する戸別所得補償制度は、1俵(60kg)当たり平均生産コスト(1万3,700円)をつねに補償するものではなく、過去3年平均価格と当該年価格との差額を補填する変動支払いと、1,700円の固定支払いによる補填の仕組みであるから、米価下落が続けば補填されない「隙間」の部分が出てくる。したがって、TPPで米関税を10年間で撤廃することに

なれば、さらなる米価下落によって「隙間」の部分が増え拡大していく。

もし、平均生産コストを全額補償する「岩盤」を米農家に手当てすると想定すればどうなるか。たとえば、米関税の完全撤廃後も現在の国内生産量(約900万t)を維持することを目標として、1俵当たり約1万4,000円の米生産コストと輸入米価格3,000円との差額を補填する場合の財政負担額を試算してみると、

$$\text{米関税ゼロの場合：(1万4,000円 - 3,000円) } \div \text{60kg} \times \text{900万t} = \text{1.65兆円}$$

となる。概算でも約1.7兆円にもものぼる補填を毎年米だけに支払うのは、およそ現実的ではないだろう。牛乳・乳製品や畜産物など米以外の農産物に対する補填も含めると、財政負担は少なくともこの2倍近くになる可能性がある。さらには、1兆円近くに及ぶ関税収入の喪失分も別途手当てしなくてはならないことを勘案すれば、毎年約4兆円という、ほとんど不可能に近い多額の財源確保が必要となる。

ただし、以上の試算で用いた輸入米価格3,000円という仮定が低すぎるのではないかとの指摘もあるだろう。たとえば、10年の中国産SBS(売買同時入札方式)米の入札価格は玄米換算で8,550円に達しているので、輸入米価格を9,000円程度と見込めば、

表2 日米、日EUのFTAにおける農業・食品分野の例外化効果

(単位：百万ドル)

	日米FTAの場合			日EU・FTAの場合		
	例外なし (a)	例外化 (b)	b-a	例外なし (c)	例外化 (d)	d-c
当事国	日本 824 米国 3,625	1,966 - 811	1,142 - 4,436	日本 1,126 EU 636	2,132 - 657	1,006 - 1,293
その他世界 (うち途上国)	- 4,645 (- 2,022)	- 1,505 (- 724)	3,140 (1,298)	- 2,316 (- 998)	- 1,623 (- 712)	693 (286)
世界計	- 196	- 350	- 154	- 554	- 148	406

出所：筆者らの研究グループによる試算

高い輸入米 + 関税ゼロの場合：(1万4,000円 - 9,000円) ÷ 60kg × 900万t = 7,500億円

となる。さらに、関税撤廃を10年間で行う猶予がある場合、その間の構造改革によって補填基準の生産コストを1万円まで引き下げられると見込めば、

構造改革を見込んだ場合：(1万円 - 9,000円) ÷ 60kg × 900万t = 1,500億円

と、許容範囲の財政負担におさまることも考えられる。こうした試算が、ゼロ関税でも対応可能だという根拠として出されてくるであろう。

しかし、福岡県稲作協議会の黒竜江省調査(10年7月30日～8月4日)によると、現地の米輸出会社が受け取っている日本向け輸出価格は1kg当たり3.6～3.8元(約54～57円)、1俵当たりで約3,200～3,400円程度であり、SBSで9,000円程度となっている現在の価格は、輸入枠があるため中国側がレント(差益)をとる形で形成された高値と判断できる。したがって、輸入枠が撤廃されればレントを維持できなくなることを考えると、輸入価格を現状の9,000円のままで見込むのは危険である。また、農水省資料によれば、各国の米価は、アメリカ2,880円、中国2,100円、オーストラリア2,640円(08年の玄米換算1俵当たり生産者受取価格)となっている。TPPについては、中国産ではなく、アメリカ産との比較が必要だが、アメリカ産でも輸入米は3,000円程度を目安にしたほうがよいと思われる。

それから、「ゼロ関税になるまでに10年間の猶予があれば、それまでに規模拡大して生産コストを下げれば、補填の負担は大幅に縮小される」という議論もあるが、机上の試算を勝手にされても困る。規模拡大やコストダウンの努力はもちろん必要だが、日本のこの土地条件で、10年間で米の生産コストを半分にできるかという、非常に難しい。

すると、次に出てくるのは、「補填財源が足りな

ければ、補填の対象を大規模農家などにしよればよい」という主張である。これでは、日本全国に広がる中山間地の農村はどうなるのか。慎重な配慮が求められる。

また、以上の試算では、国内生産量を現状水準で維持することを前提としているが、もし「新基本計画」が掲げている食料自給率50%への引き上げ目標も同時に達成するならば、さらに膨大な財政負担が必要になる。関税撤廃が可能かどうか、あるいはどこまで引き下げることが可能かについては、必要な財政負担額とセットで検討する必要がある。

そうした検討もなく、所得補償をするからゼロ関税でも大丈夫というのも、米関税はいっさい手をつけられないというのも極論であり、現実的な解答は、その中間のどこかに、適切な関税水準と差額補填とを組み合わせることによって見いだすことができると思われる。

関税撤廃の例外が認められないTPPでは、適切な関税水準と国内差額補填との組み合わせを見いだすことができない。つまり、「農業対策を準備すればTPPに参加できる」というのはまちがいであり、「TPPでは対策の準備のしようがない」のであり、TPPでは「強い農業」は成立できない。

