

TPPと農地法

金光 寛之

高崎経済大学地域政策学部 教授

はじめに

TPP（環太平洋連携協定）という言葉が、2010年頃から急に世間を騒がせるようになった。この貿易協定に加入するか否か、そのための交渉に参加するか否かについて日本の世論は意見を二分している。このTPPの問題の一つとして農業問題が挙げられる。すなわち、TPPが目指すのは、関税を全面的になくすような貿易の自由化であるため、農業をどうするかという問題となる。

そのため、農家としてはTPPの参加については否定的な意見が多い。その理由として農業関係者は、「TPPに参加すれば輸入農作物で日本農業は壊滅するからである」などという意見が多かった¹。反対にTPPの参加について肯定的な意見としては、「TPPに参加しなくても日本の農業の衰退は止まらない。そのためTPPを契機として日本農業の構造改革を図り、むしろ打って出るべきである」等がある²。

法律的な観点から見ると農地法は株式会社の農業参入を認めている。この株式会社の農業参入と日本がTPPに加入するか否かの問題について強い関連性があると考えている。

以下本稿では、日本がTPPに参加することによるメリット、デメリットを述べた上で、

日本の農業が今後飛躍的な発展をもたらすためにはどうすべきかについて農地法を中心に考察したい。

I TPPに関連する諸問題

TPPとは、「環太平洋連携協定」と呼ばれるFTA（自由貿易協定）の一つである。この協定の土台となっているのは、ブルネイ、チリ、ニュージーランド、シンガポールの四か国が結んで2006年3月に発行した協定であり、米国、豪州、ペルー、ベトナム、マレーシアの五か国が加わり、さらにカナダ、メキシコ、マレーシア（合計12か国）も参加し、日本も協定締結に向けて交渉中の多国間通商協定（自由貿易協定）である。

TPPの特徴は、すべての品目を自由化交渉の対象とし、可能な限り広範囲にわたる関税撤廃・削減によって既存のFTAよりも高い水準の自由化達成をめざしている。

また物品貿易にとどまらず、サービス貿易、政府調達、知的財産、競争政策、投資等の広い分野を取り上げ、自由化やルール策定について包括的な国際交渉が進められている。

日本政府がTPPの参加検討を明らかにしたのは、2010年のことである。TPPが日本において注目される理由の一つはTPP経済圏の発展もさることながら、協定が目指す市場自

¹ 浅川芳裕著『TPPで日本は世界一の農業大国になる』（KKベストセラーズ・2013年）38頁。

² 原田泰・東京財団：浅野貴昭著『TPPでさらに強くなる日本』（PHP研究所・2013）82頁。

由化水準の高さや、広範な分野にわたる制度整備や規制の撤廃・緩和が含まれている点にあると考えられる。

TPPの内容を具体的に述べると第一に貿易の徹底した自由化をめざす協定であることである。第二は、単に関税撤廃を取り決めるだけでなく、幅広い分野での自由化やルールづくりをめざす協定である。

すなわちサービスについては、電気通信、金融などの分野に外国企業が参入しやすくなる。投資については、外国企業が相手国内に投資をしやすくする。政府調達としては、政府が物品やサービスを購入するときに、外国企業が差別されないようにする。

1 TPPに参加することのメリット (農業を中心に考えて)

TPPに参加することにより日本からの輸出アクセスが一段と良くなると考えられる。例えば、農産物について言えば、品質がよく安全で味の良い日本の農産品はアジアでは既に人気が高い(例として日本のイチゴは、中国やタイのスーパーで人気があり、高値で購入されている)にも拘わらず、日本から農産品の輸出しようにも新興国を中心とする高い関税障壁があり思うようにできていない。果物について現在はほとんどの品目について関税が5%から15%程度であるが、海外産と直接競合する品目は、輸入自由化後も生き残っている。典型がリンゴであり、米国産や豪州産の輸入が解禁される際、「安物に駆逐される」と恐れられたが、現実は違った。外国産リンゴは日本人の嗜好にはあわず、ほとんど輸入されていない。むしろ、日本産リンゴが海外で人気となり、青森県では生産量に

占める輸出割合が1割を超えている。例えばリンゴの大玉は日本では敬遠されがちだが、台湾ではめでたいと結婚式の引き出物としてのギフトが高い³。

ちなみに日本が生産量で世界のトップ10に入る農産物はたくさんある。詳細を述べるとネギ(2位)、ハウレンソウ・カキ(3位)、みかん類(4位)、いちご・なす・れたす・きうい・くり(6位)、キュウリ・にんじん・びわ(7位)、あすばら・しょうが・いんげん・茶・さつまいも(8位)、ごぼう・なし(9位)などが並び、世界有数の生産量を誇っている。さらにお米については長粒種の生産に乗り出している農家もいる。新潟県上越市の農家では「新潟産インディカ米」というブランド名で販売している。パサパサであるはずの米がコシヒカリに合った土壌で栽培すると日本人にあった粘り気のある触感になったという⁴。

TPP慎重論者は、TPPに参加しても輸出は伸びないと主張するが、TPPに入らなければそのような輸出機会が奪われる。市場をどのように開拓し奪われないようにするかの視点でTPP参加のメリットを考えると、輸出面ではTPP参加が確実にプラスになると思われる。日本は米国、豪州いずれともEPA(日本と欧州連合(EU)の経済連携協定)を締結していない。日本とASEANのEPAでは例外品目が多く、自由化率は80%台にとどまっている。日本のコメなど農産品を自由化の例外にしているが、相手国は鉄鋼など工業製品を例外扱いしており、これへの関税が引き下げられれば、あるいは関税がなくなれば輸出は大きく伸びる。確かに日本の関税率は農業分野以外については既にかなり低いが、TPP参

³ 浅川前掲書・47頁。

⁴ 浅川前掲書・44頁。

加国となるベトナムやマレーシア、豪州、ニュージーランドは相当高い鉱工業品の関税率を敷いている。日本のTPP参加は、日本から見てこれらの国々の市場開放になる。すなわち、TPP参加は、日本の農業従事者や製造業企業が、質の高く安い農産物や工業製品を日本から輸出し自由に活動できる環境を整備することになるのである。

TPP参加により貿易がさらに活性化すれば日本経済は上向く。企業が設備投資や企業買収に動き、その結果においては、雇用を増やし失業率を改善させる。労働者の賃金も上昇すると思われる。

2 TPPに参加するデメリット

(1) 農業生産への影響

TPPに参加することにより農業生産への強い影響があると言われている。

現在適用している関税が10%以上で、国内生産額が10億円以上の19品目について関税を撤廃してしまった場合にどうなるか。

その結果、農業生産額は1000億円減少するとみられる。これは現在の農業生産額が約半分に減ってしまうという甚大な影響になる。品目別の影響額が多い順に並べると、米が1兆9700億円、豚肉が4600億円、牛乳乳製品4500億円、牛肉4500億円、鶏肉1900億円、鶏卵1500億円、甘味資源作物1500億円となっており、米と畜産への影響がきわめて大きなものになることが予想される⁵。

米は、生産量が90%減少し、新潟産コシヒカリや有機こだわり米などを除いて輸入品に置き換わると言われている。

これら資産は、日本がTPPで関税をすべて撤廃し、それにとまなう対策を講じなかった

場合の影響を試算したものであるが、このような大きな影響は、いままで行われてきた日本の農産物輸入自由化では経験したことがない劇的で壊滅的な変化である。

(2) 食糧自給率の問題

農林水産省の影響によれば、TPPで農産物の関税を撤廃すると、日本の食糧自給率が現在の40%（2009年）から14%程度に低下する。なお、農林水産物全体の関税をゼロにしたとすると、13%程度になる⁶。

(3) 農業の多面的機能

①食糧の安全保障の機能

②水資源の管理と国土の保全、環境や生態系の維持などに対する貢献が挙げられる。

(4) 農水省の試算

TPP反対論やTPP亡国論の大きな根拠となっているのが、TPPに参加すると農業生産額が大きく減少するという農林水産省の試算である。しかしながら、農林水産省のこの試算は、「全世界のすべての国を相手に」「関税を即時撤廃」し、なおかつ「何の対策も講じない」という現実的には、「あり得ない」前提に基づいており、TPP参加との直接的因果関係に説得力がない。

また認識すべきは、日本の農業はTPPに参加しなくてもすでに壊滅していると思われる。ただし、農業内部をみると関税保護、補助金、政府の過大な介入によって特徴づけられるコメでは経営の効率化が著しく遅れている。

たしかにコメは、日本農業の象徴であり、TPPにおいては、まずは自由化の例外措置とするよう強く交渉すべきことは至極当然である。米には日本の単粒種とアジアの長粒種の違いがあり、また農産物の国産品と輸入品に

⁵ 石田信隆著『TPPを考える―「開国」は日本農業と地域社会を壊滅させる』（社団法人 家の光協会・2011年）20頁。

⁶ 石田前掲書・21頁

は、品質、味、鮮度、安全性などに違いがある。仮に関税が撤廃されたかたといつて、国内品が急激に、あるいはTPP慎重・反対論者が言うようにコメが一遍に全滅するとは考えられない。国内でコメが不作になった1993年、日本はタイより260万トンのコメを緊急輸入したが、日本人のほとんどはタイ米を食卓に上げさせなかったという事実もある。

つまり、日本人が食べる米と多くの国で作られている米は種類が違うのであり、日本人しか食べない粘り気の強い汎用性のないコメを積極的に作って輸出しようという国はおそらくないであろう。1986年から93年までのGATTウルグアイ・ラウンドでもコメの自由化が大きな問題になったが、日本はこれ乗り越えた。

コメ以外では、過去に牛肉やオレンジが自由化されたが、品種改良やブランド化等による差別化を図って、日本の農畜産物は立派に生き残っている。

相対的に保護されていない野菜、果樹、畜産では経営の効率化が進み、外国輸入品による打撃を受けることなく生産の拡大が進んでいる。売上1000万以上の農業経営体の売上の全体の売上に対するシェアは、ブロイラー、採鶏卵、豚、乳用牛では97%を超えている。一方コメでは50.5%である。

また、日本の農業では、農産物によって関税保護率が異なる。大豆、トウモロコシの関税は0%、野菜の関税率も3～9%、牛肉38.5%、オレンジ40%（みかんの出回らない時期は20%）であるが、コンニャクイモは、1700%、コメ778%、バター360%、砂糖328%である。

すなわち、一方に大規模の進んだ農業があり、ほとんど関税に頼らない農業がある。ところが、他方では、零細で保護されなければ

やっていけない農家がある。保護されずに自立した農業は、むしろ保護されないから自立した農業として高まると短絡的には言えないが、その可能性は十分にある。

また農業保護の理由として食糧自給率の低下を防ぐことが挙げられているが、現実の農政をみると自ら減反政策で自給率を低下させている。減反政策を廃止すればコメの生産量が増大し、自給率は上昇するはずである。価格が下がり、経営が苦しくなり、かえって生産力が低下するというのであれば、その土地を別の農産物の生産に転換するはずである。そのような変化を妨げているのは、特定農産物のみを不公平に保護している農業政策であると思われる。

日本の農業でも自立的に発展している分野がある。コメには、778%、脱脂粉乳には218%、砂糖には328%の関税がかけられているが、野菜の関税率は3～9%にすぎない。牛肉やオレンジも40%以下である。

米の出荷額は1.8兆円であるが、野菜は2.1兆円、果樹は0.7兆円、牛肉は0.5兆円である。日本にはすでに関税保護に頼らず、自立し、発展している農業があるのである。

発展している農業とそうでない農業を比べると、前者は政府の関与が少なく、後者は過剰な関与と保護を受けている。だから、より農業に自由を与えることによって農業も発展する農業に変わる可能性がある。

II TPPと農地法

1 日本農業の現状

FTAやEPAの自由貿易協定において農業分野はどの国においてもデリケートな問題である。世界を見回しても、農業を保護していない国は殆どなく、主要国はFTA・EPAを積極

的に進める一方で、自国・地域の農業維持・発展のため、一定の予算を手当てして様々な施策を実施している。例えば、主要国における国家予算から農業予算に投じられている額の割合は、フランスとドイツがそれぞれ4.1%、米国2.8%、日本は2.5%である。自由貿易協定において農産物は、センシティブ品目として扱われる。

日本においても、国民の生命、健康を守る食糧安全保障の観点から国内の農業を守らなければならないのは至極当然である。日本は輸入米に778%（従価税ベース）の関税を課し、外国米が入りにくいようにしてきた。また、米の価格を維持するために減反政策等の生産調整を実施してきたが、その結果は、農業経営から創意工夫が奪われ、日本のコメ農家からは競争力が失われた。日本農業の現状を見れば、農業の守り方に結果的に問題があったと言われても仕方がない。

また現在、農家の6割以上が65歳以上の高齢者であり、新規就農者も増えておらず、誰が農業を担うのかという根本的な問題の解答が見当たらない状況である。一方で、生産調整のための減反や、耕作放棄地が拡大する等、農地をフル活用しない状況が続いており、このような農業における負の連鎖を断ち切るための構造改革は待たないである。

このような状況の中で日本ではTPPの参加により、すべての農産物が「即時」撤廃、といった「あり得ない」話しが公然と語られ、農業関係者を中心にTPP反対の議論が巻き起こり、TPP参加についての議論を混乱させている。

TPP慎重・反対意見では、安い外国産品が流入してくることを脅威が強調されるが、韓

国が米国との間で、国内農家を中心に自由化に対する激しい抵抗が見られた。

2 農地法

2009（平成21年）6月に農地法、農業経営基盤強化促進法、農業振興地域の整備に関する法律について的大幅な改正がなされた。これらの改正は、2006（平成18）年の秋からの「農地政策見直し」作業の一応の帰結であるが、それにとどまらず、「平成の農地改革」と呼ばれるほどの大改正であり、なかでも農業生産法人以外の法人（農業株式会社と略称する）・個人が農地について賃借権等を取得することが広く認められたこと、すなわち株式会社が農地を取得して農業経営に参入できるようになったことは大きな波紋を巻き起こした⁷。つまり農地法はかなりの農業経営の自由を認めたと推察される。

このような農業株式会社が大規模な農地を借り受け、新規就農者の受け皿となると思われる。その結果、大規模な農業経営が行われ、農産物の生産高が向上して食糧自給率が上がると思われる。

(1) 農業法人とは

農業法人とは、「法人形態」によって事業として農業を営む法人の総称であり、「農業法人に対する投資の円滑化に関する特別措置法」は、農事組合法人（農業協同組合法72条の3）、株式会社または持分会社であって、農業を営むものと定義する。

(2) 農業生産法人とは

農業生産法人とは、農地法上の概念であり、農業者などの農業関係者が中心となって組織された農業を行う法人のうち、一定の要件（農地法2条3項）を具備した農事組合法人、

⁷ 金光寛之・松藤保孝・松嶋隆弘編著『農業株式会社と改正農地法』（三協法規出版・2011年）2頁

公開会社でない株式会社（会社法2条5項）、持分会社をいう。

この農地法2条3項に規定されている一定の要件を要約すると以下の通りになる。

株式会社が農業生産法人たりうるためには、①形態②事業③構成員④役員 の4点に制約がある。

①農業生産法人としての農業株式会社は、公開会社でない会社でなければならない（農地法2条3項）。公開会社は、農業法人たりうるが農業生産法人たりえない。

②株式会社の主たる事業が農業またはそれに関連する事業でなければならない。

③農業者・農業関連者の議決権が4分の3以上でなければならない。

④株式会社の常時従事者たる株主が取締役の数の過半を占めかつ、その過半を占める取締役の過半数の者が、原則として年間60日農作業の従事しなければならない。

農事組合法人が農業生産法人である場合には、上に加えて、その主たる事業が「農業の経営（その行う農業に関連する事業であって農畜産物を原料又は材料として使用する製造又は加工その他農林水産省令で定めるもの及び農業と併せ行う林業の経営も含む）（農業協同組合法72条の8第1項2号）でなければならない。その主たる事業が「農業に係る共同利用施設の設置（当該施設を利用して行う組合員の生産する物資の運搬、加工又は貯蔵の事業を含む）又は農作業の共同化に関する事業（同法72条の8第1項1号）である

農事組合法人は、農業生産法人であることができない。農業生産法人たる農事組合法人であって、全期事業（同法72条の8第1項1号）は、農業と併せ行う場合にのみ、これをなしうる（農地法2条3項1号）は、農業と併せ行う場合にのみ、これをなしうる（農地法2条3項1号）。要は、農業生産法人たる農事組合法人は、農業経営を営む場合に限られる。

このように農地法は、企業の農業法人支配の可能性に道を開いたことになり、農地耕作主義者は形骸化したと言わざるを得ない⁸。

(3) 農業法人と農業生産法人との違い

農業法人とは、単に農業に関連する「事業体」を総称する概念であり、農業生産法人とは、農業経営を行うために当該法人が農地を取得できるかという観点から整理された概念である。

農業法人と農業生産法人との違いは、ごく大雑把にいうと①公開会社は農業法人でありうるが、農業生産法人たりえない。②農業経営を営まない農事組合法人は、農業法人でありうるが、農業生産法人たりえない。③農業生産法人たりうるには、農地法2条の要件を充足する必要があると整理できる⁹。

(4) 農業の法人化の是非

農業の法人化の是非については、農地法の規定する農業株式会社の登場のはるか以前から農業法人、農業生産法人の創設時から議論があるところであった¹⁰。そして農業が株式会社になじまない等が理由として挙げられ、株式会社の農業参入については反対意見が多かった。

⁸ 田代洋一「日本農業のネックは農地法なのか？—農地法再改正より世代交代支援策を」TPPと日本の論点（社団法人農村漁村文化協会・2011年）146頁。

⁹ 金光・松藤・松嶋編前掲書・66頁

¹⁰ 宮崎俊行著『農業法人の研究』（慶應義塾大学法学研究会・1961年）158頁以下。

ところが現実には、近時日本における事業体法制の大変革は、事業体を会社を中心として同心円状に他の事業体（一般法人、有限責任事業組合、信託等）が並ぶ、統一的な「事業体法制」を登場させるに至っている¹¹。

そして事業体法制の中核たる株式会社においては、定款の目的を具体的に記載しなければならないという制約は撤廃され、一般事業目的との記載すら可能となっている。このような意味において農業が株式会社化されるについては妥当であると思われる。また農業を組織化・法人化するメリットは「他人の血」を入れやすくすることである。そのため様々な新規就農者を募ることが可能である。

おわりに

結論から言うと私は、日本がTPPに参加することについては賛成である。TPPの特徴は、関税の撤廃・削減に目が向けられがちだが、他方で知的財産や投資等の広い分野を取り上げ、自由化のルールを策定することでもある。

現行の農地法が株式会社による農業経営を認めたので、日本資本と外国資本が共同出資して設立・運営する「合弁会社」による農業経営を提案する。海外の農業に関する方法等を日本に取り入れ、大規模な農業経営を行い、また農産物の魅力を向上させた上で農業生産高を上昇させ、収穫された農産物を海外に輸出すべきあると考える。より詳細に述べると国内用と海外用と無理に意識しなくても今まで廃棄されていた規格外の農産物を輸出するのもありであると考ええる。

むしろ日本の株式会社による農業参入に基づく大規模な農業経営についても賛成であ

る。ちなみにニュージーランドでは、先進国では初めて農業補助金を全廃した国である。その結果、農業の産業化が進み得意分野の国際競争力が高まっている。このように諸外国の制度を模範にしながら日本は、農業の構造改革を図りすでに崩壊していると考えられる農業を改善すべきであると思われる。その結果において今後の日本の農業の大躍進を期待する。

¹¹ 須藤正彦・坂田純一・松嶋隆弘編『事業体の法務と税務—実務に役立つ活用術』（第一法規・2009年）3頁。