

日経・CSIS バーチャル・シンクタンク 第2部会

今後の通商政策に関する提言

2011年11月30日

岩田一政 座長

田中秀明 座長補佐、鶴光太郎 座長補佐

通商問題タスクフォース

安達健、市村勇樹、貴志奈央子、服部哲也、増島雅和

この提言は、通商問題タスクフォースに属するフェロー5名の議論をもとに、座長の岩田一政と座長補佐の田中秀明、鶴光太郎が監修してまとめた。

エグゼクティブ・サマリー

日本は「貿易立国」を戦後の経済戦略の柱に据え、繁栄を築くことができた。自由貿易の追求こそが国益に資するという原点に立ち返り、日本が今後どうやって生き残っていくのかという観点から総合的な通商戦略を早急に打ち立てるべきである。世界経済の構造変化が急激に進む中で、国際貿易のルールを現実に合わせて作り直すことが不可欠になっている。同時に、国を開くことによって、国内産業の構造改革を進めなければならない。特に、高齢化と新規就農者の減少で担い手不足が深刻な国内農業の改革は急務である。そこで、我々は日本のとるべき通商政策の柱として、以下の3点を提言する。

1. 21世紀型貿易システムに関するルール・メーカーになる。

21世紀型貿易では、企業による国境を越えた生産工程間の財・投資・サービスの双方向の取引が中心であり、TPPで交渉されているパフォーマンス規制の禁止などの投資ルール、加盟国の取締規定を定める知的財産権などのルールが21世紀型貿易ルールのスタンダードになる。日本企業が継ぎ目のないグローバル・サプライ・チェーンを構築し、さらには、卓越した技術を持つ国内の中小企業が世界に飛躍する道を開くためには、日本がTPP交渉に参加して21世紀型貿易のルール作りに加わらなければならない。同時に、日本がTPPに参加して、望ましい21世紀型貿易ルールを作ることで、インド、中国などの成長著しい新興国がルール・ベースの21世紀型自由貿易体制に加わるよう促すことができる。

2. 環境・エネルギー・食糧安全保障の観点からも多角的な自由貿易体制を強化する。

保護主義の台頭を防ぎ、日本が直面している環境・エネルギー・安全保障の問題を解決するためにも、現在の多角的自由貿易体制であるWTO体制を後退させてはならない。多角的な自由貿易体制における輸出規制の規律を強化することによって、食糧安全保障や中国のレアメタル輸出規制の問題の解決を図る。さらに、ハイブリッド車などの省エネ関連物品を環境物品とし、関税を撤廃することにより、今後の日本経済にとり大きな課題となる環境・エネルギー問題の解決と経済成長を両立するグリーン・イノベーションを達成する。

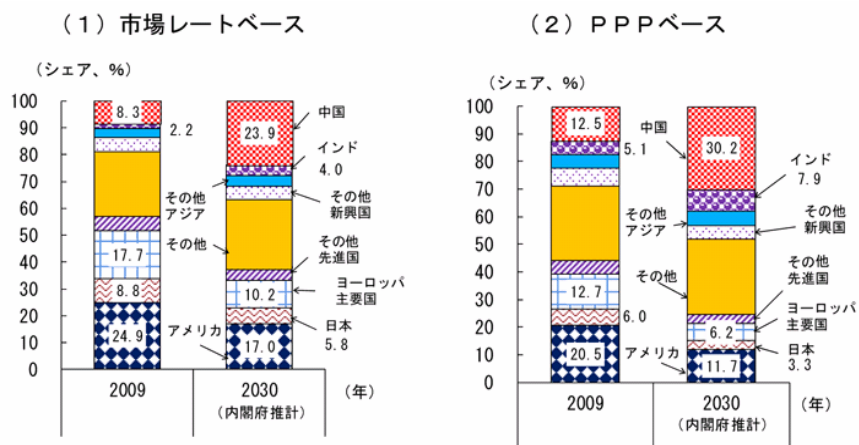
3. 若者が担う強い農業を創る。

高関税による保護の下、日本の土地集約型農業は、農地の集積が進まないために生産性が低く、高齢化と新規就農の減少により担い手が不足し、衰退しつつある。貿易自由化を契機として、国内農業の構造改革を行うべきである。農地の転用許可の厳格化、農地利用権の信託制度の整備・証券化などにより、農業の担い手である大規模農家、農業法人、集落営農へ農地を集積し、生産性を高める。同時に、価格支持政策から農業の担い手に集中した所得補償政策へ転換し、農地についてのリバース・モーゲージによる高齢農家の終身年金制度など農家の痛みの緩和と退出を可能にするセーフティーネットを整備し、若者の新規就農を促進することで、農業の担い手を育てる。さらに、貿易自由化を通じて、日本の高品質な農産物への潜在的な海外の需要を取り込み、若者にとって魅力ある強い農業を創る。

I. 問題意識

少子高齢化が進行する日本経済は、新興国経済の高成長もあり、今後世界経済に占める GDP のシェアを低下させていくと見られている。世界経済に占める日本の GDP のシェアについてみると、2010 年には 8.7%であったが、内閣府の推計¹に依れば、2030 年には 5.8%まで低下すると予想されている。購買力平価ベースで見れば、日本経済のプレゼンス低下はより明白であり、2010 年の 5.8%から、2030 年には 3.3%への低下が予想されている（図 1）。

図 1. 世界経済に占める各国・地域の GDP のシェアの予測（内閣府）



(備考) 1. 内閣府推計。
2. 「ヨーロッパ主要国」、「その他アジア」、「その他先進国」、「その他新興国」に含まれている国・地域については、第1-4-1図と同じ。

(出所) 内閣府 (2011)

日本の経済規模は、1997 年度に約 514 兆円まで拡大した。その後は経済成長の低迷が続き、2007 年度になって漸く過去最大となる約 516 兆円を記録した。しかし、これをピークに、2008 年秋以降の世界的な金融危機もあって、2010 年度時点では約 476 兆円にまで縮小した。日本の不動産バブル崩壊による失われた 10 年と、1 世紀に一度ともいわれる金融危機に見舞われた期間ではあったが、今後の日本経済に明るい展望を描き難いのは、日本における少子高齢化の進行が根本的な原因であろう。少子高齢化の進行により、既存の社会保障制度の下、社会保障費は増加の一途をたどっており、日本の財政、或いは、既存の社会保障制度の持続性に対する懸念が高まっている。

¹内閣府 「2011 年 I 世界経済の潮流」

しかし、少子高齢化が進行しても、経済成長率を高めることができれば、経済規模の拡大と税収の増加により、日本経済が抱える大きな課題には解決が見出される。将来の潜在成長率をコブ・ダグラス型生産関数で見れば、経済成長率は、労働力人口の伸び率、資本ストックの伸び率、その他（全要素生産）の伸び率の 3 つの和で示される。日本においては、労働力人口は既に減少傾向にあるため、成長率の向上には、資本ストックの伸び率を高めるか、生産性を高めることが必要となる。このうち、資本ストックについては、他の先進国と同様に日本においては既に積み上がっており、今後の旺盛な伸びは期待しがたいばかりか、2009 年度には、固定資本減耗が投資を上回り、純資本ストックはマイナスとなった。また、国際比較において、過去 20 年弱の日本の労働生産性の伸び率が、OECD 加盟国平均を概ね下回っている²ことから、いかにして生産性を高めるかに焦点が定まりやすいといえる。少子高齢化が進行する中では、1 人当たりの生産性の向上を図らない限り、将来的には経済規模の現状維持すら困難となり、日本経済が縮小均衡へと陥っていくであろうことは想像に難くない。なお、このような状況の抜本的解決には、少子化対策等を通じて日本の人口増を図ることが必要であるが、少子化対策は、効果が出るまでに 20～30 年の歳月を要するため、より短期的な施策が併せて必要である。

1. いかにして日本の経済成長率を高めるかは、視点を変えて見れば、いかにして日本企業の収益力を高め、内需拡大へと繋げるかであるといえよう。日本の国内市場が縮小気味の中で、日本企業は、細やかな深い国際分業を行い、輸出を拡大し、対外・対内直接投資を活性化させてこそ、日本国内の雇用拡大や賃金を上昇させ、内需を拡大することが可能となる。そのためには、日本を含む世界各国の経済活動の底流にあるグローバルな経済ルールの見直し・強化を通じて、国際的な協調関係を活用しての問題解決を図っていく姿勢が不可欠である。加えてもう 1 つの外せない視点が、国を開くことによって国内を主要市場とする産業の生産性向上及び国際競争力強化を図っていくことといえる。このように、新興国の成長を捉え、それを日本の内需拡大へと繋げていくことは、自国市場が縮小気味の日本の産業にとって、外せない重要課題である。経済成長著しい新興国としては、中国、インド以外にもアジアの国々が目立っており、こうした国々が地理的にも近いことは日本企業にとって大きなアドバンテージと考えられる。また、新たな商品、ビジネスモデルの開発、科学技術のイノベーションといった国際競争力強化のためのシーズの産出にも「規模の経済」が働くと考えられ、これを日本企業は上手く取り入れ、先進国に対しても活かしていくといった構えが必要と考えられる。

そして、新興国の成長を捉えるために、日本としては、新興国市場において日本企業が円滑に活動することができるようなルールや運用をいかに埋め込むかが重要なポイントとなる。また、こうした過程で、人的資本の質の向上を図ることはもちろんのこと、蓄積された金融資本を有効に利用し、収益の拡大を図っていくかという視点も忘れてはならない。

²日本生産性本部 「労働生産性の国際比較」

これと同時に、対内投資を拡大させ、国内の雇用創出へと繋げていくことも必要である。そのためには、貿易の更なる円滑化に向けたルール作りに加えて、収益率の高い対外投資を有利にし、日本への対内投資を増やすためのルール作りが必要である。新興国の著しい経済成長は、既存ビジネスを大きく変え得ることから、対応如何では、日本企業にとって何もしなければ脅威にもなり、また反面で適切な対応をとることにより大きな成長のチャンスにもなり得る。

したがって、時代に応じた新しいルール作りは、日本企業の利益を守ることにもなり、同時に、新興国の成長を捉え飛躍する道を開くことにもなるのである。

2. グローバルな経済ルールの見直し・強化については、通商面での貿易体制の見直しが、世界・日本が直面する課題解決の鍵となり得る。先進国を中心に、世界はグローバルな経済ルールが模索されており、リーマンショック以降、金融危機の再発防止に向けて、国際金融制度改革（BASELⅢ）の議論が活発に行われたことは、その代表例であろう。

リーマンショック後、主要国政府・中央銀行は、世界の GDP の 1 割に相当する計 5～6 兆ドルの財政出動と金融緩和策を発表し、これによって 2009 年の金融市場・世界経済は救われたといえる。主要国が打ち出した景気対策は、米国のオバマ大統領を旗振り役として、共通してグリーン・イノベーションに重きが置かれ、中東諸国においても石油を将来の為に温存し、有効活用するといった「Noble Use」及び、新エネルギー開発の気運が高まった。しかし、このグリーン・イノベーションを大きく挫いたのが、ギリシャ財政危機であり、2010 年 11 月の米国中間選挙での民主党の敗北であったといえる。ギリシャの財政危機は、先進国の財政への懸念を急速に高め、経済が低迷しているにも関わらず、欧州諸国の政府は財政削減を迫られる状況となった。米民主党の敗北は、経済の低迷に対する国民の不満に加えて、「小さい政府」を志向するティーパーティーの躍進から分かるとおり、「効果が明確でないことに、政府はお金を使うべきではない」という有権者の声を反映したものであった。

日本を含む先進国経済は、米欧を中心に財政面での制約を市場から強いられ、また、大規模な金融緩和に対するデメリットも指摘される中、長引く景気低迷にも関わらず、大規模な追加の財政出動、金融緩和による景気浮揚が困難となっている。このような状況下、通商面でのグローバルな経済ルールの見直し・強化を通じて、各国の産業構造の変化及び経済成長を制度面で支援していくことが求められていよう。特に、日本は、食糧、資源・エネルギーの多くを輸入に依存しており、これらの安定調達を確実なものとするためにも、多角的な自由貿易体制における規律強化を国際社会に対して強く訴求していく必要がある。

3. 貿易自由化を契機として、国内産業の生産性の向上及び国際競争力強化に繋げるための、産業構造の変革過程における十分なセーフティーネット整備の必要性は、国内産業全般に当てはまる。なかんずく、農業に関しては、65 歳未満男子のいる専業農家の割合は 1

割未満であり、農業従事者の平均年齢は 66 歳と高く、この平均年齢が年 1 歳ずつ上昇していく状況にある。耕作放棄地面積は東京都面積の 1.8 倍となっており、農業は外圧ではなく、内圧により衰退しつつあり、産業構造の変革が早急に求められる産業の 1 つといえよう。貿易自由化を機会として、農業等の産業の国際競争力をいかにして高めるか、少子高齢化が進行する中、いかにして減少していく労働力を生産性の高い産業へとシフトさせていくか、このシフトを促すためのセーフティーネットをいかに整備するかが課題である。

これらの課題に対して、早急かつ総合的な通商戦略が求められており、日本が取り組むべき具体的施策として、

1. 21 世紀型貿易システムに関するルール・メーカーになる、
2. 環境・エネルギー・食糧安全保障の観点からも多角的な自由貿易体制を強化する、
3. 若者が担う強い農業を創る、

という 3 点を提言する。

II. 政策提言

1. 21世紀型貿易システムに関するルール・メーカーになる。

(1) TPP交渉に参加し、21世紀型貿易システムに関するルール・メーカーになる。

本提言では、21世紀型貿易システムを「財・サービス・投資の国境を越えた双方向取引に基づき、各国の潜在力を最大限に引き出す国際分業システム」と定義し、当該貿易システムの構築に向けた政策について示唆を提供する。今般のTPPは、21世紀型貿易の雛型となり得る協定であり、我が国が率先してそのルール・メイクに携わることは、独り日本の利益のためのみならず、戦後貿易立国として身を立ててきた日本の国際社会に対する責務でもある。

本節では、なぜ、日本が21世紀型貿易を追求する必要があるのか。また、その構築プロセスにおいて、TPPでの交渉を通じ、どのようなルールを整備していかなければならないのか。そして、21世紀型貿易の実現に向けて、どのような政策を展開していく必要があるのかについて述べる。

(i) 21世紀型貿易を追求する意義

貿易と海外直接投資の自由化や円滑化がさらに推進される望ましい21世紀型貿易を実現することによって、国内企業の生み出す付加価値を増加させることができる。これは、貿易と投資を通じて、日本企業が、新たな事業機会を獲得するとともに、開発・設計・生産の拠点の配置を国際的に最適化することによって、国内では比較優位性の高い活動に資源を配分することが可能となるためである。

一点目の新たな事業機会の獲得については、明解な議論が展開されてきた。今後、日本市場では、人口の減少による需要の縮小が見込まれている。この問題に対し、貿易と投資の自由化や円滑化によって、将来的に高い成長を期待できる海外市場の需要を取り込むことは、内需の縮小に直面した日本企業にとって、自社製品への需要を創出する一つの解決策となる。

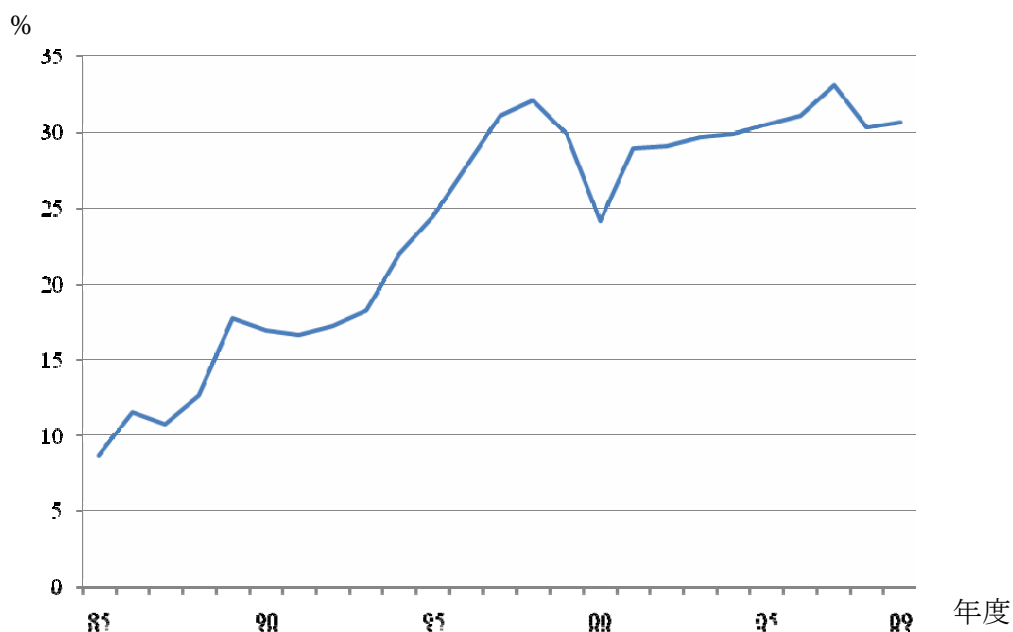
二点目の組織的な機能の配置を最適化することについては、若干の議論の整理が必要である。開発・設計・生産というそれぞれの組織の機能が、最も適した立地で実行されることによって、製品が供給されるまでの一連のプロセスにかかるコストは低下するというメリットがある。しかし、日本企業が組織の機能を海外へ移転させることによって、国内産業が空洞化してしまうという懸念もある。

まず、海外生産比率の上昇傾向から、日本企業における海外拠点の重要性は増していることがわかる(図2)。こうした中で、日本企業が海外へ組織の機能を移転させる要因に着目すると、かつては、日本との人件費の格差を活用して、労働集約的な製品の生産をアジ

ア諸国に移転させることや、域内で生産を行う企業に対する優遇措置の活用を目的として、欧米で製品の現地生産を行うことなどが、日本企業による生産の海外移転を誘発してきた。そして、近年では、こうした要因に加えて、現地市場において高機能な製品への需要が高まっていることや、現地市場における生産立ち上げにかかる時間を短縮することといった要因から、設計・開発拠点が海外に設立されるというパターンも出現している。つまり、労働集約的な製品の生産だけでなく、付加価値の高い設計や開発といった活動も海外へ移転されていることになる。

組織機能の配置をこのように国際的に最適化していくことは、短期的・局所的には調整に伴う痛みを発生させることもあるだろう。しかし、長期的に見ると、厳しいグローバル競争に晒された企業は、より高い付加価値を生み出す事業機会を見出すことに注力するため、競争力を強化させていくことになる。こうしたタイムラグが発生するのは、競争優位性を失った組織の機能を最適な立地に移転させることで削減された資源が、比較優位性のある製品の供給に配分され、組織の事業構造を転換させるに至るまでにはある程度の時間を必要とするためである³。

図2. 海外生産比率の推移（海外進出企業ベース・製造業のみ）



(出所) 経済産業省「海外事業活動基本調査」

さらに、組織の機能を海外に移転することで生じる空洞化の圧力が与える影響は、企業

³天野倫文 (2002) 「国際分業と事業構造の変革：グローバル戦略における比較優位の創出」『日本経営学誌』第8号、pp.5-31。天野倫文 (2005) 『東アジアの国際分業と日本企業：新たな企業成長への展望』有斐閣。

によって異なっている⁴。企業レベルで見た場合、国内での生産や雇用に影響を与えているのは、組織機能の海外移転の規模というより、国内で事業構造の転換を進めているかどうかといった企業個別の特性である。つまり、競争力の高い新たな製品を創出できる企業の場合、投資の自由化や円滑化は、各国の市場ニーズに適した製品の供給を目的として開発や生産の拠点を現地に設立し、国内では比較優位性のある高付加価値製品の供給を目的として、先端技術を用いた製品の開発・設計・生産拠点へ資源を配分できることを意味する。これに対し、新たな事業や製品を創出する能力のない企業にとって、組織の機能を海外へ移転することは、空洞化を意味することになる。ただし、こうした空洞化の懸念のある製品を保護する政策を選択した場合、比較劣位にある製品の生産が国内に残ることになる。比較劣位にある製品の生産が、グローバル競争に晒されることなく国内に残った場合、その製品を抱える企業はどうなるのだろうか。当該製品は国際競争力を低下させていくため、やがて利益の源泉としては機能しなくなる。結果として、その製品を抱える企業の存続は危ぶまれることになるだろう。グローバル競争を回避する方向に進むことは、こうした比較劣位にある製品の供給に資源が配分され続けるという非効率性を助長することになる。つまり、本来、海外で生産すべき汎用品を国内で抱えておくことによって、国内に残すべき複雑性の高い製品の生産ノウハウの蓄積に十分な資源が配分されないという事態が生じ得ることになる。したがって、21世紀型貿易の追求によって、人件費の格差を活用してコストダウンを達成できる汎用品の生産は、積極的に海外へ移転させる。そして、国内では複雑性の高い製品の設計・開発・生産へ重点的な資源の配分を行い、組織の国際競争力を高めていく必要がある。

貿易と投資の自由化や円滑化が今後も推進され続けることによって、各国においてグローバル競争から淘汰のプレッシャーを受けながらも存続した企業の間で、最も効率的な分業体制を組むという21世紀型貿易が、これからの市場において追求される仕組みとなるだろう⁵。こうした状況の中で、日本には、グローバル競争を積極的に受け入れ、日本企業をあえて厳しい環境に晒し、各国企業の潜在力を最大限に活用できる国際分業体制の構築に貢献していくことが求められていくだろう。

(ii) 求められている21世紀型貿易のルール

日本が積極的にTPPのルール・メイクに関わることによって、東南アジア諸国を含む各国の投資ルール、ライセンスルール、貿易ルールや競争政策の公正性や透明性を確保することを期待できる。例えば、TPP協定交渉参加国の中には、主にASEAN諸国において、様々な業種にわたり外国資本規制や技術移転要求などが存在し、また事業者間のライセンス契約につき、ロイヤリティ料率の規制等が存在する状況である。こうした一連の規制は、

⁴ 同上参照。

⁵ 藤本隆宏・天野倫文・新宅純二郎（2007）「アーキテクチャに基づく比較優位と国際分業：ものづくりの観点からの多国籍企業論の再検討」『組織科学』第40巻、第4号、pp.51-64。

日本企業グループを含むグローバル企業が想定している収益モデルの構築や効率的な運用にとって障壁となっており、継ぎ目のない 21 世紀型貿易の実現のために改善が必要な事項と考えられる。また、貿易手続の簡素化や透明性の向上の観点から、電子証明や窓口の一本化等が進めば、貿易手続に人員や費用をかけられない中小企業の貿易促進に資するであろうし、国内の様々な規格につき国際規格への準拠が推進されることは、貿易障壁の撤廃に資することになる。

サービス業については、越境サービス貿易、電気通信サービスや電子商取引に関し、環境やルールを整備する上で必要となる原則等を定めることが予定されている。例えば電気通信サービスについては、通信インフラへの公平なアクセスやコロケーション、相互接続や周波数割当て等についての共通のルール設定が期待されており、こうしたネットワークの基盤となるルールや環境の共通化は、関連するサービス業の参入を容易にするのみならず、ネットワークの恩恵に与るすべての業種にとってプラスの波及効果をもたらすものと考えられる。

さらに、インフラ輸出との関係では、中央政府や地方政府等による物品・サービスの調達に関して、内国民待遇の原則、及び入札手続の透明性や公正性を確保するためのルール設定が期待される。目覚ましい発展を遂げつつあるアジアを中心とするインフラ需要は旺盛なものがあり、日本との EPA で政府調達につき約束していない国や、日本と二国間 EPA を締結していない GPA 未加入国につき、TPP において高い水準の約束ができれば、インフラ輸出を後押しすることが可能になると見込まれる。

なお、物品やサービスにつき国境を超えた円滑な取引を推進するためには、実体経済を支える資本の自由な移動と資金決済の円滑化の確保が重要な前提となる。他方こうした資本の自由移動によって投資が活発化すると、特定の国や地域において不動産を中心とする資産の価格が実需と離れて高騰する可能性がある。経済の発展が不十分な状態で、何らかの事象を引き金にこうした資金の急速な引き上げが起これば、バブル崩壊による景気後退にとどまらず、その地域や国の経済に壊滅的な打撃を与えかねない。既に世界の金融は国境を超えてつながっており、一地域の経済のダメージは国境を超えて全世界に伝播することを我々は今般の世界金融危機によって学んでいる。21 世紀型貿易の枠組みは、こうした金融の性質を踏まえたものでなければならない。その意味で、TPP における金融サービスに関する取り決めは、市場アクセスの確保と並んで、金融システムの安定性確保のための措置や金融サービスの利用者（預金者・投資者・保険契約者）の適切な保護措置につき定められる必要がある。

(iii) 潜在的に卓越した技術を持つ中小企業の海外進出

21 世紀型貿易の下で、日本は、擦り合わせによる複雑な機械や複雑な基幹部品など、比較優位のある製品の開発や生産に特化し、国内の高い技術を持つ労働者や資本を重点的に配置することで、高い生産性を実現しなければならない。

一方で、ここ 10 年の情報技術の飛躍的な発展に伴い、あらゆる情報がデジタル化し、インターネット上に膨大なストックとして蓄積され、なおかつこうした大量のデータの解析が容易になっており、日本がこれまで得意としてきたインテグラル型の製品アーキテクチャが、既に苦境に陥りつつある家電分野のみならず、自動車を含むあらゆるコモディティ分野で比較劣位に置かれる可能性を高めている。

こうした中で、たとえ、擦り合わせの頂点にある自動車・家電企業が衰退したとしても⁶、日本の製造業の真の強みである卓越した技術を持つ中小企業群が共に沈まないようにするためには、中小企業群が下請け構造から脱して、モジュール型製品デザインにおけるモジュールの担い手として独立した地位を獲得しなければならない。モジュール産業では、標準化への主導を握るといったことを含め、規模が求められるが、人口が減少しつつある中で、内需のみではその糸口が見つからない。日本は積極的に 21 世紀型貿易ルールを形成し、取引相手国の国内規制などの新たな貿易障壁を取り除き、海外進出に伴う固定費用を削減することによって、潜在的に高い技術力を持つ中小企業が海外に進出することを可能とし、新たなモジュールの担い手として世界に飛躍する道を開くべきである。

(iv) 必要となる国内制度改革

21 世紀型世界貿易の下、その利益を享受するためには、日本の製造業・サービス業自身の改革もまた必須であり、これを支える制度のあり方についても検討が必要となる。

第一に、国内産業の空洞化を回避するためには、日本企業が、今後も、比較優位性を意識しつつ、より高い付加価値のある事業を創出し続けなければならない。日本企業は、一つの企業に在籍する期間が比較的長い組織メンバーを抱えていること、また、キャリア形成の過程においてさまざまな職務を経験するローテーションを組み込んでいるケースや、一人の組織メンバーが担当するオペレーションの範囲を広くとるケースなどが見られることから、組織メンバー同士や、機能部門間の調整能力が高いという特性を持っている⁷。こうした特性を生かし、構成要素間の関係が複雑な製品の供給を追求していくべきである。

ただし、国際分業体制を追求した結果、国内では複雑な製品の供給に重点的に資源が配分されるとすると、補完的な政策として、能力の高い生産現場を国内に残すための施策も必要と考えられる⁸。日本企業の得意とする複雑性の高い製品を供給していくというシナリオは、当該製品を生産できる現場が、国内に存在し続けることを前提としている。一方で、今日の生産現場では、団塊世代の退職にともなって、生産に関する熟練労働者から後進への知識の移転が困難となりつつある。したがって、付加価値の高い製品

⁶これまで擦り合わせ型で成功してきた産業ピラミッドの頂点にある企業が、このモデルから自主的に離れることを想定するのは、イノベーターのジレンマの例を持ち出すまでもなく難しいところがある。また、IBM の事例からも分かる通り、そのようにすることが企業にとっての最適戦略であるとは言い切れない。

⁷藤本隆宏 (2009) 「アーキテクチャとコーディネーションの経済分析に関する試論」『経済学論集』第 75 号、第 3 号、pp.2-39。

⁸藤本隆宏 (2010) 「日本に良い現場を残せるか」『中小商工業研究』第 102 号、pp.4-10。

の供給が可能な生産現場を国内に残していくためには、現場のノウハウを有する退職者の円滑な活用を促す体制の構築という政策的支援が必要となる。

第二に、いずれの業態についても、事業をグローバルに展開する以上は、これを管理する人材の高度化・国際化が不可欠である。

多くの日本企業は、これまでそのグループ経営を日本人経営陣により対処しようとする傾向があった。これは、コミュニケーションの問題や文化の問題から、重要な意思決定につき日本人同士が日本語でやりとりするのが最も効率的であったことによると思われる。しかしながら、例えばグローバル・サプライ・チェーンを構築し、これを持続可能な形で効率的に管理していくことを考えた場合、このような従来型の経営管理手法では、同様の事業戦略を採用する競合国企業グループと対等に戦うことは困難である。なぜなら、まず、企業の事業展開が様々な国に深く根ざして行われる以上、それぞれの国の文化的な背景や考え方を理解する現地の人材が経営の意思決定に関与する仕組みでなければ、そのような多様性を確保した経営陣を要する競合国企業グループに比べて、適切な意思決定を確保しづらく、また環境変化への即応力も劣ることになる。次に、経営陣が日本人によって占められているという事実は、現地従業員のモチベーションの維持にマイナスの影響を与えるため、経営陣の多様性を確保する競合国企業グループに比べ、優秀な現地の人材の獲得・維持が困難になる。人材の多様性が確保されていないという事実はまた、成熟したグローバル企業にとって、海外投資家からの評価にも影響しかねないと考えられる。

なお、海外に進出する日本の中小企業にとって、人材の高度化や国際化は費用面でも能力面でも難しい可能性がある。こうした中小企業にあっては、現地でのアドバイザー機能やモニタリング機能につき金融業者、商社、コンサルタント等に期待するところは大きなものがあると考えられ、これらの業種の人材の高度化や国際化は、そうした期待に応える観点からも重要である。同時に、中小企業が海外に飛躍する上で、中小企業の海外情報の不足とともに、海外企業にとっても日本の中小企業の持つ卓越した技術について情報が不足しており、海外企業とのマッチングや海外展示会出品支援など日本の中小企業の海外企業との情報ネットワーク形成を政策的に支援することが望ましい。

さらに、TPP においては、貿易・投資等の事業に関わる人員の入国及び一時滞在の要件や手続き等に関するルールを定めることが予定されている。グローバル企業の人材の多様性を確保するため、企業内転勤者やその配偶者・被扶養者の入国及び一時滞在について、柔軟かつ十分な制度整備が望まれる。

最後に、長期的には、国内人材の高度化及び国際化を進展させるため、企業においては留学制度の拡充等、政府においては子どもが世界に眼を向けるようなカリキュラムの工夫等についても検討が必要だろう。

第三に、事業のグローバル化に合わせて人材を国際化する以上は、国際的に通用するガバナンス体制の整備は不可避であると考えられる。

日本の企業については、1997年の銀行危機を契機とする株式所有構造の変化による外部

ガバナンスの仕組みの変化に伴い、執行役員制度やストックオプション制度の導入、コア従業員の削減と非正規雇用者による補完、成果主義報酬制度の導入といった内部ガバナンスの仕組みの改革、さらには持株会社を利用したグループ化の進展や事業組織の分権化といった組織アーキテクチャの革新の進展が見られる一方で、金融システムや雇用システムにおける旧制度の温存、内部者からなる取締役会という特徴の維持など、制度改革は未だ道半ばである。

こうした中、リーマンショック後の日本企業の生産の回復の遅れは、国内市場の成熟化、過剰設備を顕在化させ、日本企業に一層の事業再編を迫っており、また、世界経済の成長の中心が新興国・資源国へとシフトしている今日、日本企業は海外進出を加速させ、多国籍化に対応した事業組織のガバナンスを確立する必要性が高まっている。他方で、2008年以降の世界金融危機は、これまで日本企業のガバナンス改革が目指す方向性として考えられていた米国モデルの信頼性を大きく揺るがすものとなっている。

こうした新たな環境のもとで、日本企業のコーポレート・ガバナンス体制の再設計の検討が進められているが、これがいかなる制度設計となるにせよ、特に多国籍に展開する大企業について、これまでの日本的経営という言葉が含意するような国際的基準から離れた制度の残置がもはや正当化される状況ではなくなっていることに留意する必要がある。

第四に、21世紀型貿易体制において日本企業が想定する収益モデルにおいては、素材・部品や製造装置の輸出と技術ライセンスが肝になってくるため、投資の中でもとりわけ研究開発投資において、持続的なイノベーションを生み出すための仕組みの構築が急務である。

大企業では、一定の確度をもって一定規模以上の収益が見込まれる技術に優先して資源配分を行う傾向があるため、一見マーケットが小さいと思われる技術シーズや、これまでマーケットが存在しなかった革新的な技術シーズは事業化されにくい。国際的な競争が激化する中で厳しい生き残り競争を図る日本の製造業セクターにとって、これまでのように事業化されない技術を退蔵させておく余裕はもはやなく、事業化されない技術につき、カーブアウトベンチャーの手法の積極的な活用を真剣に検討すべき時期に来ていると考える。

すなわち、開発陣等がベンチャーキャピタルからの資金を得て起業し、大企業で事業化されなかった技術を用いた新規事業を展開する仕組みを真剣に検討すべきである。

これまでこうした動きが活発でなかった理由としては、研究開発コストと関連付けて技術移転の対価を見積もると投資として成り立たないといったことや、開発陣がリスクのある起業に踏み切らないといったことが指摘されてきた。しかしながら、技術はそれ自体では価値を生まず、マーケットに出て初めて固有の価値を持つという性質を持つことから、退蔵されサンクコストと化した技術につき過大な固定対価を期待することは不合理である。また、大企業の開発陣にとっても、厳しい事業環境の中、情熱を傾けた研究を断念してまで大企業に残ることにはどの程度の価値があるのか明らかではない時代になりつつある。

日本においてカーブアウトベンチャーが困難であることを説明する論理は、結局のところ

る開発企業とベンチャーキャピタル、創業者となる開発陣のリスク分配の問題に帰着する。開発企業とベンチャーキャピタルの間の調整は、ライセンス契約またはベンチャー企業のエクイティによる収益シェアモデルの工夫により、技術の収益化に対する将来の不確実性を適切に分担することが可能と考えられる。創業者となる開発陣については、ベンチャーキャピタルが創業者に対するスウェットエクイティ⁹を容認する代わりに、創業者には一定期間の経営へのコミットをスウェットエクイティによる利益確定の条件とし、かつ将来にわたる支配権保持可能な持株比率の維持を断念させるというアレンジメントができれば、創業者にフリーライドを防止しつつキャピタルゲイン取得に対する強いインセンティブを与えることができる。創業者となる開発陣が感じる起業への躊躇が、開発企業にとどまった場合の期待利益と起業に踏み切った場合の期待利益の比較により生じるものであるとすれば、スウェットエクイティの容認により起業に踏み切った場合の期待利益を大きく高めるアレンジメントは、開発陣をして合理的に起業に踏み切らせる解決策の一つを提示するものと考えられる。なお、一部のベンチャー投資の実務において、事業が予定通り行かなかった場合に、創業者に対し、ベンチャーキャピタルの保有する株式を取得価格以上で買い取る義務を負わせる実務が存在する。しかし、こうした方法は、創業者の起業へのリスクを著しく高めるものであり、少なくとも大企業からのカーブアウトベンチャーには適切でない場合が多いだろう。

米国では、自国の製造業の競争力に陰りが見えはじめた 1980 年代には、水平分業モデルを前提に数多くのベンチャー企業が、マーケットインの発想のもとそれぞれ得意分野に集中した投資を展開し、技術革新をリードして新たな産業の地平を切り拓いている。産業の空洞化を食い止めるため国内における新たな価値の創出の必要性が高まっている今こそ、米国におけるベンチャー産業のインセンティブシステム全体をよく研究し、日本の実情にも適応させながら、日本のベンチャー実務に落としこんでいく努力が求められる。

なお、大企業発ベンチャーやカーブアウト型スピノフといったテーマは、これまで新産業創出という政策課題への解決策として幾度となく取り上げられ、経済産業省を中心に、助成や税務上の優遇策などさまざまな政策メニューが検討され実行に移されたが、いずれも所期の成果を挙げたとは必ずしも言い難い状態である。たしかに、オープンイノベーション戦略は、大企業による既存の研究開発体制に対するアンチテーゼとして位置づけられる見方もあり、大きな発想の転換と企業内の組織体制の変革を伴うことなく、その本格的な導入は期しがたい面も否定できない。しかしながら、モジュール型製品デザインの興隆という技術動向やリバーシイノベーションを活用した新興国攻略という競合国製造業の基

⁹スウェットエクイティとは、資金のない会社の立ち上げ期に十分な報酬を得ずに会社の立ち上げに尽力した創業者等に報いるため、これらの創業者等に投資家よりも低い価額で株式を取得することを許容する実務をいう。実務的には、優先株式を用いて段階的に企業価値を高めていくマイルストーン投資の手法を用いた資金調達を念頭に、会社設立時に創業者やアドバイザー等に対し、低廉な引受価額で普通株式を発行する方式がとられることが多い。スウェットエクイティにより、創業者等は、企業価値向上に対する最も強いインセンティブを得ることになり、これによって投資家は投資価値を高めることができることになるという意味で、このようなアレンジメントは完全なアームズ・レングス取引である。

本戦略を前に、労働集約による高品質・高付加価値な製品を販売するという日本の製造業のこれまでの基本戦略の比較優位性を永続的に保ち続けることが難しいこともまた否定することができないのではないかと思われる。TPPをとば口とする21世紀型貿易体制は、世界規模でのビジネスモデルの競争を促進する効果を生む可能性があり、先述のガバナンス体制の国際標準化と相俟って、日本の製造業のイノベーションモデルの内なる変化を呼び起こす契機となるであろう。

(2) 新興国がルール・ベースの21世紀型自由貿易体制に参加するよう促す。

貿易自由化の根幹であるWTOは、①サービスを含む貿易について無差別かつ自由な枠組みを整備する、②補助金やアンチダンピングなどの貿易に係る国際的な共通ルールを策定する、③国際貿易に関して司法的な紛争解決処理を行う、等の機能を有する。WTOの前身であるGATTは合計8回のラウンドを通じて関税の引き下げなど、世界貿易の自由化に大きく貢献した。

一方で、現在のドーハ・ラウンドは、新興国のプレゼンス増大により、嘗てのように米、EU、カナダ、日本が合意すれば枠組みが決められた時代から、より多くの国々との複雑な利害調整が必要となりつつあり、WTOによる合意の難度が高まっている。背景には、WTOにて取り組む課題の難度の高まり（農産物関税引き下げ、農業補助金削減、金融、保険サービスの自由化など）と、新興国のプレゼンス増大（米国、EU、カナダ、日本→G20）が挙げられる。米国その他先進国が、新興国に対して市場開放を要請する一方で、新興国は、経済発展の度合い等の観点から、先進国の更なる市場開放が必要と主張しており、双方の溝が埋まり難い構図にある。

この溝を徐々に埋めるためには、新興国の定義を明確化し、経済成長とともに定義された新興国から卒業する基準を設けることは一案である。新興国の経済成長とともに、世界貿易体制における応分の負担を求めていく必要がある。併行して、台頭する新興国がルール・ベースの21世紀型自由貿易体制に加わるよう促していくことが求められる。このためには、ある程度まとまった地域単位で、使い勝手良く魅力的で、拡がりのあるルール作りを行い、このルールの中に徐々に新興国が自主的に参加するよう促すことが必要となる。

先述の通り、WTOの重要性に変わりはないが、WTOにおける関税引き下げ等の貿易の自由化促進の動きはプレイヤーの多様化により、遅々としているのは事実である。そのため、合意できるところから自由化を進めようというFTAへの大きな流れが起きている。ドーハ・ラウンドが行き詰る中で、各国が積極的にFTA戦略を進めている。件数を見ても、2000年には世界全体で60件のFTAにすぎなかったが、2011年では200件以上と急増している。しかし、日本のFTA政策は、率直に言って遅れている。貿易額で見ると、署名済

みベース（未発効を含む）の比較で日本の FTA が 17%をカバーするのに対し、韓国では 36%に及ぶ。交渉中の分も含めれば、日本の 4 割に対し韓国は 6 割となる。

しかし、今後日本が単純に FTA 交渉を加速させれば良いかといえば、より望ましいのは、先述の通り、ある程度まとまった地域単位で、使い勝手良く魅力的で、拡がりのあるルール作りを行う事である。このルール作りを通じて、二国間のみの利益追求ではないルール・ベースの自由貿易体制に、中国、インドといった成長著しい新興国の参加を促すことが期待される。これは、二国間 FTA では実現困難な課題でもある。加えて、複数の二国間 FTA 締結には、異なる原産地規則によるスパゲティ・ボウル現象、複数の FTA 交渉に臨むことによるコスト増、交渉力の高い国によるパワー・ベースのルール形成といったデメリットも存在する。一方で、WTO は国際的なルール作りのプラット・フォームであるものの、WTO でのドーハ・ラウンド交渉は残念ながら膠着状態にある。そこで、ある程度まとまった地域単位で、一括して拡がりのあるルール作りを行う場として、アジア大洋州地域で最も有望なものが、現在動いている TPP である。TPP は貿易以外の、投資、知的資産など、広い分野を交渉分野とする先進的な FTA であり、将来のアジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)の貿易ルールのスタンダードとなる可能性が高い。米国をはじめとする TPP 加盟国と協力して、TPP を開かれた地域主義に基づく望ましい 21 世紀型貿易ルール作りのプラット・フォームとし、それを多角的な自由貿易体制へと拡げていくことによって、中国、インドをはじめとする新興国をルール・ベースの 21 世紀型自由貿易体制へ組み入れることが可能となる。

○具体的政策

1. 21 世紀型システムのルール・メーカーになる。

(1) TPP 交渉に参加し、21 世紀型貿易のルール・メーカーになる。

対外直接投資拡大

国外向け

短期

投資自由化ルール作成

パフォーマンス要求の禁止、投資前内国民待遇原則など

知的財産権強化

加盟国の取締規定など

緩やかで簡素な原産地規則ルール作成

貿易円滑化

電子証明、窓口の一本化

政府調達ルール作成

内国民待遇原則、窓口の一本化、入札手続きの透明性と手続的公平性の確保など
貿易救済措置発動ルール作成

透明性の確保、手続的公平性、サンセット条項、ゼロイングの禁止など
競争法についての共通ルール作成

ネガティブ・リストの作成、国際カルテルについての共通ルール作成など
各国規制の透明性確保

手続きの細則化、問い合わせ窓口の一本化、問い合わせへの回答の開示義務など

長期

比例性の原則により補われた管理された相互認証

輸送や流通のインフラ整備の要請

国内向け

短期

生産現場におけるものづくり能力の維持・向上の支援

退職後の熟練労働者による知識移転システムの構築

中小企業による TPP 活用支援

情報ネットワークの支援

中小企業と海外企業のマッチング、海外展示会出品支援など

対内直接投資拡大

国外向け

短期

電気通信サービス作成

相互接続や周波数割当てなどについての共通ルールの設定など

金融サービスルール作成

市場アクセスの確保、金融サービス利用者の適切な保護、金融システム安定性確保
のための措置など

サービス貿易の自由化促進

ネガティブ・リストの作成、人の移動の自由化の促進など

商用関係者の移動

手続きの透明性確保・簡素化など

国内向け

長期

グローバルな人材育成の教育プログラム作成

(2) 新興国がルール・ベースの 21 世紀型自由貿易体制に参加するよう促す。

国外向け

短期

TPP における WTO と整合的な 21 世紀型自由貿易体制ルール作成

APEC における貿易投資制度の調和、貿易円滑化の推進、サプライチェーン網についての情報の共有

長期

FTAAP 設立のためのロードマップの作成

2. 環境・エネルギー・食糧安全保障の観点からも多角的な自由貿易体制を強化する。

通商面のグローバルな経済ルールの見直し・強化を通じて、各国の経済成長を制度面で支援していくことが求められている。通商面におけるグローバルな経済ルールのプラットフォーム・フォーラムは、多角的な貿易自由化の根幹である WTO である。

WTO の役割は関税引き下げだけではなく、国際的な貿易投資のルール整備や、紛争解決機能（これまでに 400 件以上の紛争を解決）を果たしている。WTO が駄目でも FTA を多数構築すればいいとの議論もある。然し、WTO は①地理的な広がり、②痛みを伴う共通ルールの策定、③有効な紛争解決機能など FTA には無い機能、効果を持つ。更に、環境税の導入や生物多様性への対応に向けた規制強化などの新たな国際的な枠組みと貿易投資活動の整合性を保つルールの策定など、WTO は新たな任務を担うべきである。この WTO 体制強化を通じて、世界的規模の問題解決を図っていくことが、現在の世界には不可欠であり、同時に日本の国益にも適うと考えられる。なかんずく、先進国において、経済成長へ向けた政策に手詰まり感が高まる中、世界貿易における効率的な財・サービスの取引を促進していくことが求められていよう。先述の通り、現在のドーハ・ラウンドは、先進国と新興国の対立構図により膠着状態にあり、包括的内容の合意は難度が高いが、先進国・新興国ともにメリットを享受できるような内容について部分的な合意を図っていくことが現実的である。その方向性として、各国の産業構造の変化及び経済成長を制度面で支援していくことになる分野を優先して合意形成を図ることが考えられる。

第一に、世界の効率的な貿易にとって、多角的な自由貿易体制である WTO 体制は国際公共財であり、保護主義の台頭を防ぐ保険機能の役割を高めることが重要である。

第二に、非農産品市場アクセスの交渉について、スイスフォーミュラ（一律の関税削減方式）により譲許税率を引き下げることが、実行税率の引き上げリスクを少なくする。非関税障壁については、規制等の透明性の向上とともに、貿易に影響を与える国際的な調和を進めることが望ましい。特に、中国のレアメタルの輸出規制など、資源ナショナリズム

の動きに対しては、WTOにおいて輸出規制の情報公開義務についての手続を定めるよう働きかけることが必要である。

第三に、農業交渉についても、WTO体制の保護主義の台頭を防ぐ保険機能を高めるという点からは、階層方式（関税率の高さにより階層を設け、高い関税率のものほど大きく関税を削減する方式）の関税削減を受け入れるべきである。但し、日本は食糧輸入大国であり、食糧安全保障の観点から、農産物の輸入についてのみならず、輸出についての最低限の自由化も進めるべきである。農業についての輸出禁止・制限措置を原則規制対象とし、現行措置は実施初年度に、新規の措置は1年以内に撤廃し、WTOの農業委員会による監視機能を強化することを引き続き求めるべきである。また、途上国向けセーフガードを発動しやすい仕組みにしたいインド・中国と一定の制限を欠けるべきとする米国の間での対立が交渉の障害になっている。途上国向けセーフガードについては、食糧安全保障の観点からの途上国の要求を認めつつも、手続き的公平性の確保・透明性の向上を求める必要がある。

第四に、各国の産業構造の変化及び経済成長の制度面での支援については、グリーン・エコノミーへの世界の産業構造の転換と、それを各国の成長戦略へと繋げていくことが重要である。そのためには、環境物品の貿易自由化を進めることが重要である。環境物品の自由化交渉について、日本はハイブリッド車やLED電球などを環境物品として提案し、各国間で環境物品に関する共通リストを作成・合意するというリスト・アプローチを支持しているが、途上国はリクエスト・オファー・アプローチ（相手国に対する要求リスト及び自国からの譲許表を2国間で互いに提出し合い、2国間の譲許の度合いがバランスするように交渉を行うGATT・WTOの伝統的なアプローチ）を支持し、議長案には両論が併記されている。まず、リクエスト・オファー・アプローチにより、最恵国待遇により全加盟国へ環境物品についての自由化の利益を均霑することによって、世界貿易体制の枠組みの中で、貿易自由化と両立する形で、グリーン・エコノミーを推進することを示すことが必要である。さらに、温室効果ガス削減に関する拘束力のある国際合意の目処が立たない場合、米国、EUは独自に国境税措置をとることを検討している（例：2009年6月米国のクリーンエネルギー・安全保障法案の下院可決）。ただし、国境炭素税については、WTO上の明確な原則が存在せず、それが生産過程で使用されたエネルギーの消費に対する課税であり、産品への物理的な投入物についての課税でないため、内国税に相当する課徴金として分類されるかどうかは不明である。国境炭素税が貿易制限措置と結び付けて用いられないようにするためにも、国境税調整についての明確なルールを定めることが必要となる。一つの方法は、国際標準化機構において、カーボン・フットプリント制度の標準化が図られており、それを基にルール作成することが挙げられる。

上述の施策等により、WTOにおける輸出規制の規律を強化することは、食糧安全保障、資源・エネルギーの輸出規制問題を解決する一助となろう。また、ハイブリッド車などの省エネ関連物品を環境物品として関税を撤廃することにより、環境・エネルギー問題の解

決と経済成長を両立するグリーン・イノベーションを達成することが期待される。現在の日本が直面している環境・エネルギー・安全保障の問題を解決するためにも、多角的な自由貿易体制である WTO 体制を後退させてはならない。

○具体的政策

2. 環境・エネルギー・食糧安全保障の観点からも多角的な自由貿易体制を強化する。

WTO 体制の維持

国外向け

短期

アーリーハーベスト（一部交渉事項の先行合意方式）による先行合意
スタンドスティールへのコミットメントの作成・表明

2011 年以降の合意形成についての時間軸を伴ったロードマップの作成

WTO 法的助言センターへの加盟

長期

次回ラウンド交渉の新しいアジェンダの設定

投資、競争、環境など

WTO のガバナンス改革

2 段階アプローチ、品目別自由化など

WTO 紛争解決手続の強化

パネルの常設化、差し戻し審の導入、対抗措置の解除に係る手続など

環境・エネルギー・食糧安全保障の解決

国外向け

短期

環境物品の無税化

輸出制限措置に対する規律の強化

食品安全基準や検疫制度の調和

3. 若者が担う強い農業を創る。

(i) 農地の集積を促進し、土地集約型農業の生産性を高め、農業の高付加価値化を実現する。

21世紀型貿易を確立していくことで影響が及ぶ農業分野について、例えば、仮に TPP に参加したとしても、関税削減は漸進的に行われる。現在の農業就業者の平均年齢は 66 才であり、また、6 割以上が 65 歳以上であるという現実を踏まえれば、その間に、農業就業者の大幅な減少や超高齢化等の農業就業者の構造的な変化が予測される。したがって、この関税引き下げの猶予期間を有効に活用し、将来の農業構造を見据えた政策の展開が必要である。

日本の農業の場合、園芸などの労働集約型農業の生産性は高く、問題となるのは米に代表される土地集約型農業である。土地集約型農業の生産性を高めるためには、農地集約の推進が必要である。第一に、現在行われている各都道府県に配分される米の生産数量の配分は、作付面積目標に換算されて農家に配分されており、実質的な減反政策となっている。これは、直ちに廃止すべきである。第二に、農地の転用期待が農地集約の妨げとなっているので、農地転用を厳格化するため、転用を許可する農業委員会に対する第三者によるチェック機関を設け、転用期待を取り除くべきである。第三に、一定規模以上の農地を一定期間利用している農家、あるいは、それら農家に農地を貸している農家以外の優遇税制を廃止し、農地の集積を妨げている制度的要因を取り除くべきである。第四に、農地の土地改良に対する長期的な投資を実現するため、農地の所有権と利用権を分離し、農地利用権の期間について、貸借期限についての下限を設け、長期に渡る安定的な農地利用権を設ける。その上で、農地利用権についての信託制度を整備すると共に、農地利用権の証券化を行う。農地利用権の信託制度の整備や証券化を推進することによって、農地の集積を進めると同時に、農地が集約された下で得られる高い生産性に基づく生産利益が個々の農地所有者に還元されるようになる。最後に、土地集約型農業の生産性を高めるためには、企業の農地保有や農業法人への出資規制を緩め、農地貸借についての中途解約の利用者保全ルールを作成することで、農地への長期的な投資を可能にすることが望ましい。土地集約型農業への企業参入を促すことは、バイオテクノロジー技術を活用した品質改善などの研究開発投資の支援とともに、農業の高付加価値化を実現する上でも重要である。

(ii) 大規模農家、農業法人に加えて、集落営農を担い手として育て、強い農業を創る。

しかしながら、土地利用型農業については、農地集約の推進が叫ばれながら、進んでこなかった現実がある。

そこで、例えば、「絆」とでも言うことができる地域における人と人との繋がりが、まだ農村の「集落単位」で存在しているうちに、こうした「集落単位」での農地集積を進めることはできないだろうか。個人や法人といった組織への集積よりも、既に存在する「集落」

という枠組みや地域の人々の繋がりの中で、農地集積を進め、経営の合理化をはじめとする生産性の向上を図ることはできないだろうか。

集落単位での集積という意味では、既に日本では「集落営農」の取組が進められている。集落営農とは、簡単にいえば、集落単位の農業者の合意のもとに組織化された営農集団である。また、既存の集落営農数は14,643あり、1組織当たりの集積面積は34.2haとされている¹⁰。こうした集落営農の集積面積は、政府の目指す20～30haという目標とも合致する。また、こうした集落営農の取組を進めることで、農地集積だけでなく、機械や施設の共同利用といった点でも、効率化・コスト削減を図り、経営の合理化を進めることができる。さらに、集落で「人」を集めることになるので、多様な人材による運営が可能となれば、優れた経営が実現できる可能性もある¹¹。また、集落営農は、直面する高齢化や後継者問題に対し、組織内での人材の確保が容易であり、それでも人を確保できない場合には、組織化していれば外部から人を雇い入れることも可能となる¹²。

また、こうした集落営農を実現することが可能な農業集落¹³は、2010年世界農林業センサスによると、全国で139,176あるとされている。中でも、実行組合がある農業集落は、全国で101,389あるとされている。同センサスによると、実行組合とは「農業生産活動における最も基礎的な農家集団」で、「具体的には、生産組合、農事実行組合、農家組合、農業支部など様々な名称で呼ばれているが、その名称にかかわらず、総合的な機能をもつ農業生産者の集団」とされている。つまり、集落営農より農業者の拘束性が弱い農業者の集団が実行組合といえる。この生産組合を抱える農業集落は全国に10万存在するのである。単純な計算で考えれば、土地利用型農業について、全国の田の耕地面積が250万ha¹⁴あることから、1集落当たり25haの経営規模であることが想定される。まさにこれは政府が目指す20～30haという目標と合致する。実行組合のある農業集落では緩やかながらも農業者の集団化が図られていると考えられ、個人や法人への集積よりも、こうした「既存の繋がりを活用」した集積を進めた方が、農地集積はスムーズに進むと考える。集落営農化に当たっては、農業者の合意形成が必要となる。したがって、他の集落営農の優良事例を積極的に農業集落に広報することを通じて集落営農のメリットをアピールするとともに、農業集落での集落営農化に向けた議論をする場（農業集落の農業者が寄合を行うために集まりやすい場）を作ることを促す（場合によっては自治体や農協がそうした場を積極的に提供する）といった方策等を通じて、農業者間での合意形成を促せば、集落営農化を促進させることができると考える。

¹⁰平成23年集落営農実態調査報告書

¹¹「集落営農組織化のポイント」「集落営農組織化に向けて—その留意点と推進方策」（中央農業総合研究センター）

¹²集落営農はこうした経営面でのメリットの他、集落全員の協力により、農地や水等の地域資源の総合的管理を行い、定住環境維持を図ることが容易になる。

¹³「市区町村の区域の一部において、農業上形成されている地域社会のことである。農業集落は、もともと自然発生的な地域社会であって、家と家とが地縁的、血縁的に結びつき、各種の集団や社会関係を形成してきた社会生活の基礎的な単位である。」（2010年世界農林業センサス）

¹⁴平成22年耕地及び作付面積統計

集落営農の推進には様々な問題も伴うが、日本の地域社会に存在する「絆」の力が大きいことは、先の東日本大震災において我々日本人は強く自覚したところであり、農業についても、個々の力では限界があるかもしれないが、農業集落の力を合わせることで、より強く発展させることができると思う¹⁵。さらに、農業公社（農地保有合理化協会）を通じた農地集積の支援といったことも考えられる。ただし、その際、第三者機関の監督の下で農地売買・貸借の仲介を行うことを定めるなど、大規模農家や農業法人への土地集積という土地集約型農業の生産性上昇の妨げとならないようにすることが肝要である。

こうした方策により農地集積を進めることで、21世紀型貿易にも十分に対応できる「農業の基礎力」を高めることができると思う。そして、更に農業が産業として発展していくために、政府の方針にもあるように、高付加価値化を進める必要がある。こうした高付加価値化を実現するためには、農協の果たす役割は極めて大きいと思う。

農協については、全国農業協同組合連合会の連結の事業収益は6兆円を超え、流通事業を見ても、米の流通では産出額の46%を、青果物では59%を取り扱い¹⁶、さらに、JAバンクの運用資金は120兆円を超え¹⁷、大規模な事業体であることは言うまでもない。また、こうした農協の事業は、営農計画の支援にはじまり、営農資金の準備、生産資材の調達、生産支援、農産物の販売、販売代金の受入れ（決済）と一連の営農する上で必要なサービスを提供するとともに、貯金・貸出（信用事業）や共済事業といった金融サービス、さらにはグループ内において医療機関も経営し、社会福祉サービスも提供していることから、農業集落で生活する人々（特に農業者）にとって、農協は必要不可欠な「インフラ」ということができる。

まさに、こうした農協が大規模事業体として有するビジネス力（ブランド戦略、マーケティング戦略等）や、農業者にとって有用なインフラ機能を、農業者や農業集落に提供し支援することで高付加価値化を実現することができると思う。高付加価値化とは、売れる商品をより高い価格で提供することであり、そのためにはビジネス的なセンスが求められる。従来、農業者の多くは、優れた農産物を「作れ」ば、高付加価値化が実現できると考えられがちであるが、高付加価値化にとって重要な、うまく「売る」ということには必ずしも目を向けてこなかったといえる。その点、農協は、大規模事業体であり、ビジネスを行う上での優位性を持った存在であることから、こうした農協が有するビジネス力を農業者のために活用することが可能である。例えば、売れる高価な商品を作る企画（ブラン

¹⁵もちろん、こうした集落営農化にも問題はある。集落営農化に当たっては、多数の農家を構成員とするために合意形成に時間がかかることや、合意形成に失敗すると組織内の対立や組織活動の停滞が発生しやすくなり、対立解決のために多大な時間と調整の努力が必要となる。こうした問題は、地域における「絆」の裏腹として、対立した場合に「しこり」が残ることもまた地域の人と人との繋がり故のものと考えられる。また、集落営農にも様々なタイプの組織があり、農村集落の条件や構成員の状況に応じた組織化や組織展開のための支援策が必要となることに注意が必要である（上記注11「集落営農組織化のポイント」「集落営農組織化に向けて—その留意点と推進方策」）。しかしながら、先に述べた通り、我が国農業の未来を考えた場合に、地域の「絆」がまだ残されているうちに、残された時間の中で、既存の繋がりを活用した集落営農化を丁寧に進めていく必要があるのではないかと。

¹⁶全農リポート2011

¹⁷「JAグループとは JAの信用事業」（JA全中ホームページ）

ド化)、商品を売る際のマーケティング等の様々なビジネス戦略を農協は策定し、農業者にフィードバックすることで、農業者にとっての高付加価値化が実現可能となる。

そもそも、農協は、農業者を組合員とする協同組合であり、また、農業集落における実行組合は農協の基礎組織とも重なることが多い¹⁸。しかし、一方で、現在の農協は、組合員の多くが兼業農家であり、大規模農家や農業法人による土地集積に反対してきた。一人一票制では大多数の兼業農家の利益が優先されるため、農協を農業者にとっての有益なインフラとするためには、出資や利用に応じた発言権を認めることなどにより、農業の担い手である主業農家を中心とした組織へと変革する必要がある。こうした農協改革を行った上で、農協に対しては、生産から販売に至るインフラ機能を一層強化させる取組を支援する。農協改革を伴うインフラ機能の強化を通じて、より一層農協を利用する農業者や農業集落が増えれば、彼らと農協の関係がより強化され、彼らと農協が情報を共有する場の確保も可能となり、高付加価値化に向けたビジネス戦略の提供といった機会も作るようになる。そして、そうした戦略を通じた成功体験を農業者や農業集落と農協において共有できれば、より一層インフラ機能の充実も可能となり、更に農協は彼らに対して貢献できるという好循環のスパイラルが実現できる。

このように、大規模農家、農業法人に加えて、現実にある「絆」やインフラとしての農協を活かして集落営農を第三の担い手として育て、強い農業を創る。

(iii) 日本の高品質の農産物に対する海外の潜在的な需要を取り込む。

このように農地集積の促進と高付加価値化を実現した農業は、もはや生産性の低い産業ではなく、21世紀型貿易を生き抜くことができる産業といえる。むしろ、生き抜くだけでなく、21世紀型貿易を活用し、積極的に日本の農産物を海外に展開することも可能となる。言うまでもなく、日本の農産物の高品質は疑う余地はない。健康志向の高まりから欧米での日本食の人気が高まっている一方で、欧米で作られる農産物と日本の農産物の品質には差があり、日本食の普及を契機に、より高品質の日本の農産物について先進国の需要を取り込むことが可能である。さらに、今後はアジア諸国において経済発展が続いており、多くの富裕層が生まれている。こうした富裕層においても、日本の高品質農産物に対する需要は高く、こうした需要を取り込むことも可能である。実際、所得水準が上昇したアジア諸国では、農産物についての日本の地域ブランドも認識されるようになり、ITの発達により、農家が農産物を海外に直接販売する動きもある。また、商社などによる農産物生産に対する海外投資も行われており、これは食糧安全保障の上でも望ましい動きといえる。

ただし、日本の高品質な農産物に対する海外の潜在需要を取り込む上で、いくつかの課題が残されている。第一に、現地消費者の嗜好など市場調査や料金の回収費用などが農家にとっての大きな負担となっている。第二に、食品検疫や原発事故に伴う放射線の汚染を

¹⁸「2010年センサスにみる農業集落の活動状況―懸念される農協の組織基盤への影響―」（農中総研 調査と情報 2011.9 (第26号)）

理由とする日本からの農産物の輸入規制の動きが見られる。第三に、海外における日本の農産物の地域ブランドの商標登録について争いがある。最後に、海外農業投資については、国際的なルールが明確に定められていない。

そこで、政府は国内農産物の安全性についての情報の開示に努める一方で、国内農家に対しては海外の農産物についての情報を積極的に提供すべきである。また、農産物輸出に対する貿易保険の適用を拡大すべきである。さらに、新品種や地域ブランドなどの知的財産権、検疫制度・食の安全基準についての透明性向上、並びに海外農業投資について、国際的なルールの形成が必要となっている。したがって、日本は、21世紀型貿易のルール・メーカーとしての役割を果たし、積極的に日本の農産物を海外に展開することによって、農業を若者にとって魅力のある産業に変革し、農漁業を食品加工業なども含めた成長戦略の1つに位置づけるべきである。

(iv) 若者にとって魅力ある農業へ変革するためのセーフティーネットを整備する。

(a) ウルグアイラウンド関連対策の失敗を繰り返さない。

農業は完全市場にはなく、農家や農地が非効率的な部門から効率的な部門に移動するには困難を伴う。そのため、貿易自由化を行うとき、その影響を強く受ける農業に対しては、何らかの国内政策対応が必要となる。

1993年のウルグアイ・ラウンドでは、米の関税化を含む農業分野の合意を受け、影響を受けると予想される農業を強化するため、1994～2001年にかけて事業費6兆100億円、国費2兆6700億円のウルグアイ・ラウンド関連対策が実施された。ウルグアイ・ラウンド関連対策では、国内農業への影響を緩和するのみならず、農地の集積を促し、農業の担い手を育成し、農業の生産性を高めることによって、将来にわたって、農業を持続的に発展させることを目標として掲げていた。しかし、事業費の内訳を見ると、ダムや堰の建設、農業用道路の整備など農業農村整備事業が52.8%を占める一方で、将来の農業の持続可能性を高めるために必要な土地流動化対策、新規就農対策、新技術開発への直接の支出は僅か4.2%に過ぎない(表1)。その結果、巨額の対策費が投じられたにもかかわらず、土地の集積や新規農業者の増加はわずかにとどまり、耕作放棄地は拡大し、農業就業者の高齢化は進行し、農業を支える力はむしろ弱くなった¹⁹。

¹⁹認定農業者などの担い手の農地の利用集積面積は169万ha(1995年)から221万ha(2002年)、39歳以下の新規就農青年数は7600人(1995年)から11900人(2002年)と共に僅かに増加するにとどまり、農業就業人口に占める高齢者の割合は46.3%(1995年)から55.4%(2002年)に増加し、耕作放棄地は16.2万ha(1995年)から21万haに拡大し、農業を支える力はむしろ弱くなった。

表1. ウルグアイ・ラウンド関連対策費の内訳

	事業費(億円)	比率(%)
I. 農業農村整備事業	31750	52.8
II. その他の事業	28350	47.2
1 農業構造改善事業等	12050	20.0
2 他の事業		
(1) 農地流動化対策	2227	3.7
(2) 新規就農対策	254	0.4
(3) 土地改良負担金対策	2600	4.3
(4) 新技術開発	50	0.1
(5) 個別作物対策	1727	2.9
(6) 中山間地域対策	1167	1.9
3 融資事業		
(1) 農家負担軽減支援特別対策	6600	11.0
(2) 中山間対策関連融資	1716	2.9
合計	60100	100

(出所) 農林水産省資料

一方で、韓米 FTA 締結するにあたって、韓国は、2008～2017 年の 10 年間に総額 1 兆 8326 億円の国内農業に対する投融資計画を策定した。その内訳は、品質向上、生産設備の近代化などの競争力強化が 34.4%、農家の類型に合わせた支援策、食料産業クラスターの育成などの体質改善が 59.6%、短期的な被害補填が 6.0%である²⁰ (表 2)。韓国では、貿易自由化の影響を受ける農家の痛みを一時的に緩和しつつも、高齢農家の経営移譲、農家の大規模化を推進し、長期的な農業の構造調整を行うことで、強い農家を作ることが目指されている。たとえば、過去の韓国の農業対策の被害補填についても、輸入の増加により被害を受ける品目について、被害金額を補填するのみの制度となっていない。被害補填として、FTA 発効後 5 年の間、廃業を支援するため純収入の 3 年分を廃業農家に支給する廃業支援金制度が設けられ、所得補填についても、一時的に痛みを緩和しつつ、構造調整を促進するセーフティーネットとしての機能を持つ。

さらに、米国においては、貿易自由化を行った結果、輸入の増加により影響を受けた農産物の生産農家に対する貿易調整支援制度(TAAF)がある²¹。しかも、2003～2010 年にかけての予算総額が僅か 6 億 9300 万ドルであり、また、実際に執行された予算は 8 年間で 1 億 6260 万ドルに過ぎない。さらに、執行された全予算額のうち、所得補償が 61.1%と大半を占める一方、農業技術研修費用の占める割合が 28.0%に達している。米国においても、貿易自由化に対応する農業支援制度は、単なる一時的な痛みの緩和政策としてではなく、構造調整を支援し、農業の持続可能性を高めるものとなっている。

今後、日本が貿易自由化を進めるときにも、国内農業対策を行うことが必要となる。し

²⁰奥田聡・渡辺雄一(2011)、「農業と国内支援策の動向」、IDE-JETRO、<http://www.ide.go.jp>

²¹TAAF については、Jurenas, Remy(2011), “Trade Adjustment Assistance for Farmers,” Congressional Research Service. 参照。

かし、その国内農業対策を行っても、それが対象となる農家に直接行き渡ることなく、結局、農業を支える力を弱くすることになっては意味がない。ウルグアイ・ラウンド関連対策の失敗を二度と繰り返してはならない。

表 2. 韓米 FTA 農業支援予算の内訳

	事業費(億円)	比率(%)
I. 競争力強化	6297	34.4
1. 畜産分野	4225	23.1
2. 園芸分野	2054	11.2
3. 食糧分野	19	0.1
II. 韓国農業の体質改善	10931	59.6
1. オーダーメイド農政の推進	7987	43.6
2. 新成長エンジンの拡充	2944	16.1
III. 短期的な被害補填	1098	6.0
1. 被害補填直接支払い	648	3.5
2. 農業支援	450	2.5
合 計	18326	100

(注) 2008 年の平均ウォン・レート 1 円=0.09 ウォンで換算。

(出所) 奥田・渡辺(2011)

(b)若者にとって魅力ある農業へ変革するためのセーフティーネット

貿易自由化により影響を受ける農業に対して必要となるセーフティーネットは、貿易自由化により影響を受ける農家の痛みを単に一時的に緩和するのみならず、当該農業の構造調整を進め、若者が担う強い農業につなげるものでなければならない。日本の農業の場合、貿易自由化で問題となるのは米に代表される土地集約型農業であり、セーフティーネットの存在はこれら農家の痛みの緩和と退出を可能にし、土地の集積に寄与する。その上で、既存の農家の能力を開発し、若者の新規就農を促し、強い農業にする。実際に、フランスでは、若者への経営委譲を条件とした離農終身保障金の交付、若者への就農交付金・低利融資制度の整備²²により、若者の就農を促し、1 経営当たりの面積が 19ha(1970 年)から 56ha(2008 年)に拡大した。日本も、貿易自由化を契機として、若者にとって魅力ある農業に変革するためのセーフティーネットを整備し、農業の構造調整を進めることで、若者が担う強い農業を創らなければならない。

そのためには、まず、貿易自由化を行う上で、農業保護のあり方を、価格支持政策から所得補償政策に改める。現在の戸別所得補償政策は、直接農家の所得を補償しようとする点では評価できるものの、価格支持政策による消費者への農業保護の費用負担の転嫁はそのままで、財政負担のみ拡大する結果となっている。また、兼業農家も含めたすべての農

²²フランスの農業政策については、例えば、伊藤正人(2005)、「フランスの新しい農業政策」、農林水産研究所レビューNo.17 参照。

家の所得を補償する政策は、農地の貸出に対してディスインセンティブを与え、意欲ある農家への農地集積を妨げることになり、長期的に農業の力を弱める結果となる。貿易自由化により、農業保護のあり方を価格支持政策から所得補償政策に転換する際には、一定期間、一定規模以上の農地で農業を営んでいる農家、農業法人、集落営農、および、それら農業の担い手に農地を貸し出している農家に所得補償を集中すべきである。

その上で、農業貿易自由化により影響を受ける農産物生産に従事する高齢農家の痛みを緩和しつつ農業から退出することを可能にする。当該高齢農家が所有する農地については、現在の低い農地価格と土地集積の効果を加味した高い農地価格との差額を補填することで、農地についてのリバース・モゲージによる高齢農家の終身年金制度を整備・支援し、高齢の農業従事者の生活安定を図りつつ、農業の担い手への農地の集積を進める。また、貿易自由化の影響を予測して廃業を希望する農家のため、期限付きで市場価格よりも高い価格で農地を買い上げる廃業支援制度を整備する。このように、高齢農家の廃業後の生活の安定を補償し、限りある資源である農地を若い世代に安心して委ねることができるようなセーフティネットを整備することが必要である。

一方で、段階的選抜法を導入し、若い新規就農希望者を含む意欲ある農家の新規参入を促す。段階的選抜法では、貿易自由化の影響を受ける農産品について、若い新規就農希望者および意欲ある農家は、各段階で農業技術研修を受講し、その研修に基づき農業計画を作成する。各段階において、提出された農業計画と前の段階の計画実績を第三者機関が評価し、その評価に基づいて、助成、融資、及び、農地借入れの仲介を受けることが可能となり、段階が進むに従って、その規模が拡大する制度とする。段階的選抜法の導入を通じて、若い新規就農者及び意欲ある農家の信用を補完し、能力開発を後押しし、農業計画の実現可能性を高めることによって、若者の新規就農や意欲ある農家の再生を促進する。

さらに、従来、日本は農産物自由化の例外品目について、例外品目の数や高関税品の関税削減率についての交渉に終始しており、その結果として、受身の交渉を強いられてきた。しかし、例外品目の数に制約を課す既存のルールに基づき、例外品目の数値を巡る受身の交渉を行うのではなく、むしろ、国内構造調整を基準とする新たな例外品目についてのルール作りに積極的に取り組むべきである。例えば、加盟各国が国内産業の構造調整を促すセーフティネットを整備して国内産業の構造調整を進めることを約し、その進捗度合いを加盟国間で相互に監視することを条件に、当該品目の関税削減の期間をより漸進的に行うことができるということを例外品目の新たなルールにするように取り組むべきである。そうすれば、どの品目を自由化して、どの品目を犠牲にするのかという不毛な議論に終始することなく、貿易交渉に積極的に取り組むことが可能となる。さらには、貿易自由化を、影響を受ける農家の痛みを和らげつつ、国内農業の構造調整を推し進め、若者が担う強い農業を創る貴重な機会とすることができる。

○具体的政策

3. 若者が担う強い農業を創る。

土地集約型農業の生産性向上

土地集積

国内向け

短期

米の需給調整の廃止

農業委員会の転用許可に対する第三者によるチェック機関設置

農業の担い手以外への優遇税制の廃止

第三者機関の監督の下で農地売買・貸借の仲介事業支援

企業による農地所有禁止の緩和

農業法人への出資規制の緩和

農地貸借中途解約の利用者保全ルールを作成

農地利用権の信託制度の整備

農地利用権の証券化

高付加価値化

国内向け

長期

バイオテクノロジー技術を活用した品質改善などの研究開発投資支援

担い手としての集落営農の育成

国内向け

短期

集落営農の組織化支援

農協改革

農協による集落営農の6次産業化支援

海外需要の取り込み

国外向け

短期

新品種や地域ブランドなどの知的財産権の整備

食品安全基準や検疫制度の透明性確保

長期

技術協力を伴う高いレベルでの安全基準の共通化作業
海外農業投資についての国際ルール形成

国内向け

短期

農産物輸出に対する貿易保険の拡充
現地情報調査収集・支援
食品加工業の支援

長期

海外での農業生産への投資保険の拡充

セーフティーネットの整備

国外向け

短期

国内構造調整とピアレビューを条件する例外品目のルール作り

長期

例外品目についての漸進的な関税削減

国内向け

短期

価格支持政策から農業の担い手に集中した所得補償への転換
農地についてのリバース・モゲージによる高齢農家の終身年金制度整備・支援
期限付きの廃業支援
段階的選抜法による就農支援策

(以 上)