多様な農業の共存に向けて

国際農業・食料レター

2015年10月（No.182）
全国農業協同組合中央会

〈今月の話題〉

ＴＰＰ交渉における乳製品をめぐる状況

☆国際農業・食料レターのバックナンバーは、下記
インターネットホームページをご覧ください。

＜「国際農業・食料レター」に関する問い合わせ先：ＪＡ全中 農政部 ＷＴＯ・ＥＰＡ対策課
〒100-6837　東京都千代田区大手町１－３－１　ＪＡビル　☎　03－6665－6071＞
インターネット・ホームページ：http://www.zenchu-ja.or.jp/food/title/foodletter

JAグループ

ＴＰＰ交渉における乳製品をめぐる状況

１．はじめに

世界的に乳製品市況が低迷するなか、９月３日にフランスの生産者は、農産物価格の下落による窮状を訴えるため、パリにトラクター1,500台以上を集結させ、道路封鎖等の大規模デモを行った。ＦＡＯ（国連食糧農業機関）の食料価格指数によれば、2015年８月の乳製品価格は前年同月比３割超も下落しており、とりわけ欧州では、ロシアの禁輸措置や本年３月末の生乳クオータ制度の廃止等が影響を及ぼしていると見られている。

酪農は、基礎的食料のひとつである牛乳・乳製品の生産のみならず、関連産業における雇用の創出や国土保全など、地域社会にとって重要な役割をはたしている。わが国の酪農は生産基盤の脆弱化が課題となっているが、ＴＰＰ交渉などによる将来への不安が生産者の投資意欲を減退させ、経営継承または新規参入を躊躇させる事態を招いている。

先のハワイＴＰＰ閣僚会合の共同記者会見でＮＺのグローサー貿易大臣は、「これまでの30年間で私が関与したいかなる交渉においても、乳製品は最後またはその前に解決される課題」と評し、乳製品交渉の困難さを述べた。最も競争力があるといわれるＮＺにおいても、中国の需要低迷等による乳製品国際価格の下落を受け、フォンテラ[1]では500人を超える人員削減に乗り出している。

このような情勢下で、主要国は輸出に活路を見出そうとしており、ＴＰＰ交渉では競争力を有するＮＺがさらなる輸出拡大を求め、対して米国は自国の市場を守りつつ、日本およびカナダに市場開放を迫る構図が続いている。本稿では、ＴＰＰ閣僚会合の開催が間近に迫るなか、乳製品をめぐる状況についてまとめてみたい。

２．ＴＰＰ交渉参加各国の牛乳・乳製品に関する需給動向等

ＴＰＰ各国の牛乳・乳製品の需給動向等は【表１】のような状況となっている。生乳生産量および市場規模は米国が突出している。ＮＺの生乳生産量は国内消費量の10倍を超え、その９割以上を海外に輸出している。なお、わが国の輸入量は、ＴＰＰ交渉参加国の中で既に最も多くなっている。

---

[1] ＮＺの生乳出荷量の９割以上を集荷する世界有数の乳製品メーカー。議決権のある株主は生乳出荷者に限定されており、議決権に応じて生乳出荷量が割り当てられる。なお、独禁法の適用除外になっている。

【表１　ＴＰＰ交渉参加各国の牛乳・乳製品に関する需給動向等】

（万トン・生乳換算、2012年）

国・地域	生乳生産量	輸出量	輸入量	国内市場規模（消費量）※１	人口（百万人、2014年）	１人あたり消費量（kg）※２	ＧＤＰ（十億米ドル、2014年）
米国	9,086.5	862.6	112.1	8,336.0	318.9	261	17,610
ＮＺ	1,912.9	1,759.8	15.5	168.6	4.4	383	159
メキシコ	1,103.7	13.9	298.2	1,387.9	120.3	115	2,143
豪州	948.0	359.2	61.8	650.6	22.5	289	1,100
カナダ	856.4	34.0	56.3	878.7	34.8	252	1,579
日本	760.7	0.4	419.4	1179.6	127.1	73	4,807
チリ	266.0	33.1	25.5	258.4	17.4	148	410
ペルー	182.3	15.5	50.0	216.8	30.1	72	377
ベトナム	41.4	4.3	143.3	180.4	93.4	19	510
マレーシア	8.4	43.5	172.9	137.8	30.1	45	747
ブルネイ	0.0	0.0	1.6	1.6	0.4	40	32
シンガポール	0.0	55.8	149.0	93.2	5.6	166	445

※１　国内市場規模については、便宜上、（生産量）＋（輸入量）－（輸出量）で算出

※２　１人当たり消費量については、便宜上、（国内市場規模）÷（人口）で算出

出典：FAOSTAT、THE WORLD FACTBOOK、「日本乳業年鑑」より全中作成

３．乳製品分野における主要国の立場

ＮＺはこれまで「包括的で完全な関税撤廃」を強硬に主張し、ハワイＴＰＰ閣僚会合を前にカナダ、米国、日本との本格的な交渉に入れず、乳製品分野の進展の遅れが指摘されていた。グローサー大臣は、「全ての関税の撤廃」との考えから離れるという極めて大きい妥協をしたと共同記者会見で述べたが、ＮＺが求める水準は、甘利大臣が「法外な要求」と断じ、「頭を冷やしてもらいたい」と全く交渉にならない要求水準であったと報じられている。

一方、ＮＺにとって乳製品は、自国の総輸出額の３割を占める最も重要な輸出品目であり、2011年11月に各国首脳が合意した「ＴＰＰの輪郭」[2]を盾に主張の正当性を強調しており、交渉は平行線を辿っていると見られている[3]。

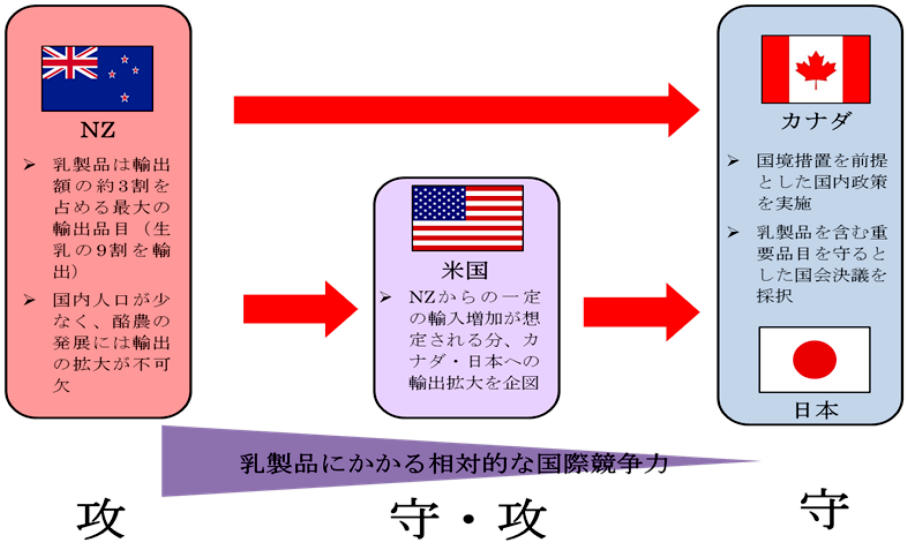
---

[2] 当時のＴＰＰ交渉参加９カ国（豪州、ブルネイ、チリ、マレーシア、ＮＺ、ペルー、シンガポール、ベトナム、米国）が2011年11月にハワイで行われた首脳会合で発表したもの。「関税ならびに物品・サービスの貿易及び投資に対するその他の障壁を撤廃する」など包括的で次世代型の地域協定を目指すことで合意した。

[3] 豪州も有力な輸出国であるが、乳製品に関する目立った発言を行っていないことから、本稿ではＮＺ、米国、日本、カナダに焦点を当てることとする。

競争力の面でＮＺとカナダ・日本の間に位置する米国は、議会からの圧力[4]を受けつつ更なる市場開放を日本・カナダに迫り、ＮＺなどから一定の増加が予想される輸入分の埋め合わせを図るという戦略をとっていると見られる。このような状況から、日本・カナダはＮＺ・米国双方から乳製品の輸入拡大を迫られる構図となっている【図１、表２】。

【図１　乳製品分野における主要国の対立】



【表２　主要国の酪農生産概況等】

	ＮＺ	米国	カナダ	日本
酪農経営戸数（千戸）	12	58	12	19
総飼養頭数（千頭）	4,784	9,232	959	893
１経営体あたり平均飼養頭数	399	159	79	47
生乳生産費（米ドル/生乳100kg）	30 ～ 40	40 ～ 50	77.8	97.6※

※　日本経済新聞による2012年平均レート１米ドル＝82.89円で換算

出典：日本乳業年鑑、IFCN「Overview on milk prices and production costs」（2012年）、Canadian Dairy Commission、「平成24年度農林水産省農業経営統計調査」

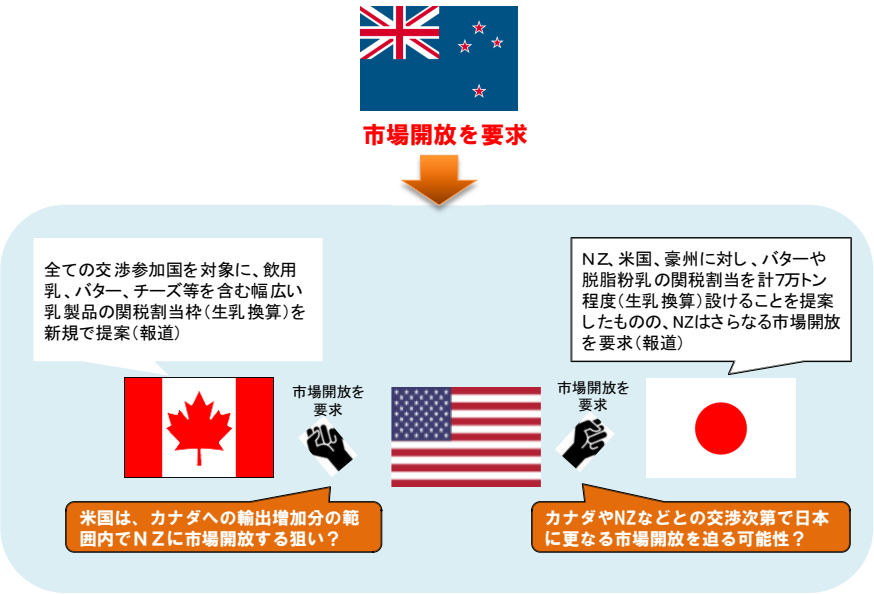
[4] 乳製品等に関する米国議会の立場については前号「米国ＴＰＡ法の成立とＴＰＰ交渉に影響を与える米国議会の圧力」参照。

４．関税割当が重要な国境措置となっている乳製品

乳製品の市場アクセス交渉に関する報道によれば、争点は関税割当枠の拡大等に向けられている。わが国はＮＺ、米国、豪州に対し、バターや脱脂粉乳等の関税割当を生乳換算で計７万トン程度設ける提案を行ったとされているほか、カナダは、７月末のハワイＴＰＰ閣僚会合終盤に、全ての交渉参加国を対象に、飲用乳、バター、チーズ等を含む生乳換算ベースの包括的な新たな関税割当枠を提案したと報じられた。【図２】

これに対してＮＺは、日本の提案については関税割当量の水準が低いとして拒否した模様である。また、カナダの提案については、飲用乳を含む関税割当枠の提案は、乳製品の輸出拡大を目指すＮＺに不利[5]として、関税割当水準の低さとともに提案内容に不満を示したと報じられている。

【図２　ハワイＴＰＰ閣僚会合における主要国間の構図】



一般的に、日持ちのしない飲用乳は各国とも国内生産・消費が基本である一方、バター・脱脂粉乳・チーズなどは、生乳を加工して製造する過程で濃縮[6]され、付加価値と保存性が高まることにより、貿易に適した商品として流通している。これら乳製品は、生乳生産が消費を上回るときには加工を増やして在庫として保有し、逆の場合は飲用乳に回すため乳製品の生産を抑制して在庫を放出するといった具合に、需給を調整する重要な機能を有している。

---

[5] 地理的条件によりカナダへの輸出が可能な米国の飲用乳が割当枠の一定部分を占めることになれば、ＮＺの輸出余地が相対的に減ることとなる。

[6] 主要な乳製品の生乳換算係数（乳製品の生産において投入される生乳の重量と製品重量との比率）は、バター：12.34、脱脂粉乳：6.48、チーズ：12.66、飲用乳：１。

このため、わが国においては、バター・脱脂粉乳など指定乳製品等[7]について関税割当を設け、乳製品需給に悪影響を及ぼさないよう配慮しながら、国家貿易により品目ごとに輸入量を決定している。【表３】

【表３　農畜産業振興機構による指定乳製品の輸入状況】

（単位：トン）

	バター	脱脂粉乳	ホエイ等	デイリースプレッド	バターオイル
22年度	1,643	1,009	6,608	797	1,128
23年度	13,584		6,112	1,894	349
24年度	9,931		4,575	747	29
25年度	3,482	4,970	4,296	274	241
26年度	12,931	22,397	3,868	474	248

資料：（独）農畜産業振興機構

なお、わが国においては、消費地に近い都府県では飲用乳が中心に生産され、消費地から遠い北海道では、飲用乳に加え国産バター、脱脂粉乳等の大半を生産している。近年、バターなどの乳製品需給がひっ迫し、関税割当枠以上の追加輸入が実施されているが、これは、生乳生産の全体量が減少するなかで、最も鮮度が求められる牛乳や生クリームに優先的に仕向けられた結果、バター・脱脂粉乳等の生産量が減少していることが影響したものであり、現行の国境措置が原因となってバター不足に陥っているという指摘は当たらない。根本的な課題である生産基盤の回復が求められているなかで、ＴＰＰ合意によって、新規就農や経営規模の拡大が阻害されることがあってはならない。

米国・カナダも同様に、主要な乳製品に対し品目ごとに関税割当枠を設け、政府による買い上げを含めた国内需給の安定化を図っており、乳製品の特性を踏まえた国境措置が講じられている。【表４】

[7] 指定乳製品等とは、畜産物の価格安定に関する法律、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法で定められた種類の乳製品で、バター、脱脂粉乳のほか、ホエイ及び調製ホエイ、デイリースプレッドなどがある。なお、わが国はチーズについては輸入自由化品目とし関税割当の対象としておらず、わが国の乳製品総輸入量（生乳換算）の約７割を占めている。

【表４　バター・チーズの関税率と関税割当枠】

		カナダ	米国	日本
バター	枠内税率	11.38セント/kg※2	12.3セント/kg	35％
	関税割当枠	3,274トン	6,977トン※3	【2012年枠内輸入数量】 7,931トン※4
	（参考） 消費量に占める関税割当枠の割合（％）※1	3.3％	0.9％	10.4％
チーズ※5	枠内税率	3.32セント/kg※2	10％前後	
	関税割当枠	20,412トン	136,419トン※6	
	（参考） 消費量に占める関税割当枠の割合（％）※1	4.7％	2.8％	

※１　2013年の消費量により算出
※２　カナダにおけるセント（100セント＝１カナダドル）
※３　関税割当枠は、サワークリーム等との合計値
※４　バターについては国家貿易による関税割当（生乳換算13万７千トン）と民間貿易による関税割当があるが、ここでは、国家貿易による2012年の輸入数量（追加輸入分2,000トン除く）を記載。
※５　日本は、チーズを自由化品目としており関税割当は実施していない。ただし、プロセス原料用ナチュラルチーズは、プロセスチーズの原料として使用する国産ナチュラルチーズの2.5倍量まで無税。
※６　チーズの種類別に設定されている関税割当枠を合計した数値。

出典：日本乳業年鑑、Harmonized Tariff Schedule of the United States (2015)、Custom Tariff 2015 (Canada)、USDA FAS GAIN Report「Canada Dairy and Products Annual 2014」、（独）農畜産業振興機構より全中作成

５．おわりに

わが国では、現在、酪農が抱える離農・後継者不足や飼料費高騰などの課題の克服に向けて、地域全体で収益性の向上と生産基盤の強化をはかる「畜産クラスター」などの様々な取り組みを通じた努力を続けている。

一方、米国では、政治的にも重要な品目である乳製品[8]に対し、来年の大統領選・連邦議会選を前に議会の圧力が厳しくなっている。また、カナダは、10月19日に投開票される総選挙が間近に迫り、直近の世論調査で各党の支持率が拮抗[9]しているなかで、現行の与党である保守党がさらに支持率を下げるような妥協に踏み切ることは難しいと見られている。

このようななかで懸念されるのは、合意を急ぐわが国の交渉姿勢である。９月30日からＴＰＰ閣僚会合が米国アトランタで開催されることとなったが、ＮＺ、米国からの一層の市場開放圧力のもと、カナダが譲歩できない分の肩代わりを一身に受け、更なる譲歩を行うことなど絶対にあってはならない。

---

[8] 酪農が盛んな州には連邦議会議員を多く抱える州が多く、例えば州別酪農所得の上位10州だけでも両院の約37％（199議席）を占め、選挙で全員が改選となる下院に限れば約41％（179議席）に上る。

[9] ９月27日付の世論調査（カナダのＴＶ放送局であるＣＢＣ調べ）では、新民主党27.6％、自由党30.4％、保守党32.0％という結果となっている。酪農家の約５割を占めるケベック州（78議席）では新民主党が49議席を獲得すると予想される一方、牛・豚肉、小麦など輸出品目の多いアルバータ州（34議席）では、保守党が28議席を獲得するとされている。最大議席を有するオンタリオ州（121議席）は、保守党56、自由党48、新民主党17という議席獲得予想となっている。このため、与党保守党は、ケベック州での勝利は見込めないことから、カナダが獲得し得る全体のバランスを見ながら乳製品分野で一定の譲歩を行う用意があるのではないかと指摘する専門家もいる。

【参考：主要国の酪農政策概要】

	米国	カナダ	日本
価格支持 ・ 乳製品買入制度	**「連邦生乳マーケティング・オーダー制度（ＦＭＭＯ）」** 政府が毎月地域別・用途別[※1]の最低取引乳価を設定し、乳業メーカーに対し、その価格を基準とした精算を義務づける制度。 **「乳製品寄付プログラム（ＤＰＤＰ）」** 政府が乳価下落時に乳製品を買い上げる制度。利幅[※2]が２カ月連続で一定水準（100ポンドあたり４ドル）を下回った場合に発動。買い入れた乳製品は低所得者向けの食料援助に向けられる。	①　生産者により運営されている各州の生乳マーケティング・ボード（ＭＭＢ）が中心となって用途別[※4]の最低乳価を設定し、価格を維持（加工原料乳価格は、政府機関であるカナダ酪農委員会（ＣＤＣ）の支持価格を基に設定）。 ②　ＣＤＣがバター、脱脂粉乳の年間支持価格を設定し、市場における在庫が一定水準を超えると支持価格で買い上げ、不足すると放出する需給調整を行うことなどにより間接的に乳価を支持。	
直接支払 ・ 所得保障	**「利幅（マージン）保護プログラム（ＭＰＰ）」** 乳価の下落、飼料価格の高騰などにより利幅[※2]が100ポンド（45.36kg）あたり４ドル（基本額）を２カ月連続で下回った場合に一定の差額を補てんする制度。年間100ドルの参加料が必要で、割増金（プレミアム）を支払うことにより、保障水準や保障の対象となる生産量の割合を増やすことができる[※3]。		**「加工原料乳生産者補給金」** 加工原料乳等の生産者に補給金（加工原料乳12.90円/kg、チーズ向け生乳15.53円/kg）を交付する事業。 交付金単価は、生産費の変動等に基づく一定のルールにより算定。
計画生産 生産調整	連邦制度はなし。 （全国生乳生産者連盟（ＮＭＰＦ）が生乳の需給バランスを安定させるため、搾乳牛の淘汰による生産量の削減を実施）	各州のＭＭＢが生産者に割当数量を設定し、供給管理を実施。 （加工原料乳は連邦政府が生産量を決定し、各州に配分する一方、飲用乳は各州で生産量を決定）	需要に見合った計画的な生乳生産を生乳生産者団体が自主的に実施[※5]。

※１　米国では、用途別の４クラス（クラスⅠ：飲用、クラスⅡ：アイスクリーム・ヨーグルト、クラスⅢ：チーズ・ホエイ、クラスⅣ：バター・脱脂粉乳）に分類されている。
※２　全米平均乳価から飼料コスト（トウモロコシ、アルファルファ、大豆ミールの全米平均価格）を差し引いて算出。
※３　生産者は、割増金（プレミアム）を支払うことにより、利幅を4.5ドルから0.5ドル刻みに８ドルまで、保障の対象とする割合は30％から５％刻みで90％まで選択できる。
※４　カナダでは、用途別の４クラス（クラスⅠ：飲用等、クラスⅡ：アイスクリーム・ヨーグルト等、クラスⅢ：チーズ等、クラスⅣ：バター・脱脂粉乳等向け）に加え、余剰乳の処理を行う特別クラス（クラスⅤ：チーズ、輸出用など）の５クラスに分類。
※５　畜産物の価格安定に関する法律（畜安法）に「原料乳の価格が著しく低落し又は低落するおそれがあると認められる場合」に、指定生産者団体は価格の回復・維持を目的に指定乳製品の生産に関する計画を定め、農林水産大臣の認定を受けることができると規定されている。なお、指定乳製品の買入は、畜安法に規定されているが、平成13年の加工原料乳等生産者補給金暫定措置法の改正により廃止されている。
出典：全中作成