

# 日本・欧州連合経済連携協定が日本酪農に及ぼす影響とその意味

## 1. 日EU・EPAをはじめとする経済連携協定の状況

2017年7月、日本－欧州連合経済連携協定（以下、日EU・EPA）の「大枠合意」が発表されました。投資ルールなどで未合意の分野はあるものの、最も関心の高い関税分野では合意したため、「大枠」という表現になるようです（外務省）。

一方、先行して2015年10月に「大筋合意」した環太平洋パートナーシップ協定（以下、TPP）は、TPP参加12か国で最大の経済規模を有する米国（GDPベースで約6割）が、トランプ政権発足を受けて離脱したため、発効の見通しがなくなりました。しかし、米国抜きで11か国でのTPP先行実施に向けて交渉が進められた結果、2017年11月に「包括的及び先進的なTPP(CPTPP)」(以下、TPP11)として「大筋合意」が公表されました。未決着項目の存在など不確定要素がありますが、TPPはTPP11という形で発効する可能性が出てきました。このTPP11は、TPPにおける関税分野の合意内容をほぼそのまま引き継ぐようです（日本農業新聞2017年11月14日付3面参照）。

また、TPPなどの多国間協定を否定する米国トランプ政権は、二国間協定の推進に舵を切っています。2017年11月のトランプ大統領訪日時の日米首脳

会談で、貿易赤字対策のひとつとして日本－米国自由貿易協定（以下、日米FTA）が議論されたことが明らかになりました。米国政府当局者からは、日米FTAの交渉が近く開始される可能性を強く示唆する発言もありました（註1）。日米FTAにおける米国側の要求内容は現時点では不明ですが、農産物では、TPPや日EU・EPAと同等の水準かそれ以上の市場開放を求めてくるのは疑いのないところです。

## 2. 経済連携協定による乳製品関税の撤廃・削減

### (1) 現在の乳製品関税

表1に、2017年11月現在の主な乳製品の関税率を

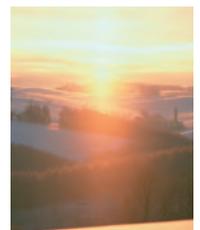
表1 2017年11月現在の主な乳製品の関税率

	自動承認区分	関税割当区分	国家貿易区分
バター	29.8%+985円/kg	35% (沖縄還元乳用など)	35%
脱脂粉乳	21.3%+396円/kg	無税(学校給食用、飼料用など)	25%
ナチュラルチーズ	29.8%	無税(プロセスチーズ原料用、国産同時利用)	対象外
ホエイ	29.8%+425円/kg	25%(無機質濃縮ホエイ)、10%(乳幼児粉乳用)	25%
調製食用脂	29.8%+1,159円/kg	25%	対象外
無糖ココア調製品	21.3%	無税(チョコ原料用)	対象外

資料：財務省「実行関税率表」などより作成。

## 牧草と園芸/平成30年(2018)1月 新年号 目次

□社長あいさつ……………	[赤石 真人] ……表2
□日本・欧州連合経済連携協定が日本酪農に及ぼす影響とその意味……………	[清水池義治] ……1
□現場で役立つ技術Vol.1—トウモロコシの栽培 その1—……………	[高木 正季] ……6
□ネオデント・ニューデント系品種紹介(北海道)……………	[高橋 穰] ……11
□スノーデントで良質のトウモロコシサイレージを!!(府県) —一日当りの有効温度と有効積算温度の考え方と品種選定—……………	[野宮 桂ら] ……15
□飼料用とうもろこしの安定栽培方法……………	[佐藤 尚親] ……20
□生物多様性に配慮した緑化材料についての取り組み……………	[入山 義久] ……23
□植物機能性研究グループの発足について—根圏土壌中の生理活性物質との関係を例にして—……………	[副島 洋] ……25
□地下部をサポートする商品群……………	……………29
□府県向け 耐病・耐倒伏性・多収性に優れたスノーデント系のご紹介……………	……………30
□北海道向け ネオデント・ニューデントシリーズで、良質なサイレージを作りましょう……………	……………表3
□エダマメ 豊熟の味わいシリーズ……………	……………表4



美瑛町 冬の丘とサンピラー

示しました（すでにEPA発効済の豪州等は除く）。

輸入品には基本的に自動承認区分の関税が適用されます。バター、脱脂粉乳、ホエイ（チーズ副産物の粉状製品）という単体の乳製品には、100%を超える関税が課せられています（輸入価格から換算した実質関税率）。これら品目の関税率は非常に高く、商業的な輸入は不可能です。ただし、こういった高関税品目は乳製品の中でもごく一部です。ナチュラルチーズや、乳成分を一部含む無糖ココア調製品（ココア粉と粉乳の混合物）などの調製品の関税率は30%以下で、高くはありません。

さらに、高関税品目を含む多くの乳製品で、使用用途を限定して年間上限輸入量を設定した関税割当区分、国が輸入品目と輸入量を管理する国家貿易区分（註2）による輸入が可能です。表1のように、無税から35%程度の低い関税率になっています。

現状制度は、特定品目には高関税を設定して国内市場への影響を緩和するとともに、国内需要の必要に応じて柔軟に輸入できる仕組みと言えます。

## （2）各協定における関税撤廃・削減

さて、日EU・EPAとTPPでは、これら乳製品関税はどうなるのでしょうか。表2は、両協定の乳製品関税に関する合意内容です。

まず、バターと脱脂粉乳は、両協定ともに各参加

国を対象とした関税割当制度が新たに導入されます。年間上限数量は設定されますが、使用用途の限定はありません。枠内関税は11年かけて削減され、国家貿易区分と同程度になる見込みです。

次にホエイです。特に、乳タンパク質25%以上45%未満のホエイは脱脂粉乳と競合すると言われていています。日EU・EPAでは11年かけて関税を7割ほど削減、TPPでは21年かけて関税が撤廃されます。

続いて、すでに輸入量の多いナチュラルチーズと、国内生産量の多いプロセスチーズです。現在、輸入のかなりの比率を占めるチェダー・ゴータ等のハード系（硬質系）、クリームチーズ（乳脂肪45%未満）などで16年かけて関税が撤廃となります。一方、相対的に国産比率の高いカマンベール等のソフト系（軟質）、モッツアレラ等のフレッシュ系、プロセスチーズ（註3）に関しては、TPPでは関税撤廃はなく、関税維持・削減、少量の関税割当の導入にとどまりました。しかしながら、HEU・EPAでは、ソフト系・フレッシュ系・プロセスチーズを対象とする関税割当が導入、枠内関税は16年後に撤廃されることになりました。年間上限数量は最大で3.1万トン（16年以降さらに拡大の可能性もあり）です。EUからの輸入量は現在およそ6万トンですから、かなり大きい数量と言えます。

表2 日EU・EPAとTPPにおける主な乳製品関税の合意内容

	日EU・EPA	TPP
バター	EU枠設定： 11年かけて上限1.5万トン（生乳換算）まで拡大、 枠内関税は削減	TPP枠設定：11年かけて 上限約4.6万トン（生乳換算）まで拡大、 枠内関税35%まで削減
脱脂粉乳		TPP枠設定：11年かけて 上限約2.4万トン（生乳換算）まで拡大、 枠内関税25%まで削減
ホエイ（乳タンパク質25%以上45%未満）	段階的に関税削減、 11年目に現行から7割削減	段階的に関税削減、21年目に撤廃
クリームチーズ （乳脂肪45%未満）	段階的に関税削減、16年目に撤廃	段階的に関税削減、16年目に撤廃
チェダー・ゴータ等の ハード系	段階的に関税削減、16年目に撤廃	段階的に関税削減、16年目に撤廃
おろし及び粉チーズ	段階的に関税削減、16年目に撤廃	段階的に関税削減、16年目に撤廃
ナチュラル チーズ	品目横断的なEU枠設定： 16年かけて上限3.1万トンまで拡大、 枠内関税は撤廃	1年目に26.8%まで削減
		関税維持
		段階的に関税削減、11年目に14.9%
		関税維持
プロセスチーズ		米豪NZ枠設定：11年かけて上限450トンまで拡大、 枠内関税撤廃

資料：外務省経済局「日EU経済連携協定（EPA）に関するファクトシート」、2017年7月6日、『全酪新報』第2350号、3面、2017年7月20日付、『酪農スピードNEWS』第3507号、2017年7月7日付より作成。

このように両協定の内容はかなり類似しています。ただし、チーズでは日EU・EPAの方が関税撤廃となる対象品目が多くなっています。これらの合意内容は、近く開始される日米FTA交渉のスタートラインとなるでしょう。国益重視のトランプ政権が、EUやその他のTPP参加国より低い水準で納得するとは思えません。

また、TPP11の「大筋合意」では、米国参加を前提とした関税割当の年間上限数量が維持されました。このまま米国がTPPに復帰しなければ、ニュージーランドと豪州だけで米国分も含む上限数量水準の輸入が行われる上に、日米FTAの関税割当でさらに輸入が上乘せされるという事態も考えられます。

### 3. 日EU・EPA発効による日本酪農への影響試算

#### (1) 試算条件とシナリオ

それでは、日EU・EPAが発効した場合の国内影響額を試算してみましょう。

EPA発効による関税撤廃・削減で、多くの国産乳製品に価格低下の影響が生じる可能性は高いです。一方、国産乳製品の需要減少の程度は品目によって差があると思われます。バターと脱脂粉乳は関税割当の上限数量が小さく、影響はさほど大きくないでしょう。影響の中心は、ナチュラルチーズと脱脂粉乳です。具体的には、価格志向の強いハード系ナチュラルチーズと、輸入ホエイによる脱脂粉乳の需要減少が考えられます。EUというとソフト系チーズが思い浮かびますが、ソフト系は国産の優位性が一定程度継続すると判断しています（詳細は清水池（2017a）を参照）。

今回の試算は、筆者によるTPP影響試算をベースとして、日EU・EPAの合意内容に合わせて条件を微修正したものです。輸入価格等はTPP参加国の実績値を用いているため、正確ではなく、留意が必要です。

EPAが2015年度に発効したとして、関税撤廃までの期間が最も長いナチュラルチーズの16年目を参考に、2030年度時点での影響を検討します。生乳需要量は全用途で推定人口減少率6.3%ほど（国立社会保障・人口問題研究所）減るとします。生乳生産量は、北海道で2015年度生産量を維持、都府県で直近5年間の趨勢での減少（平均して約4.6万トン／年）が継続するとしました。その結果、2030年度時点で、EPA発効がなかったとしても、都府県で不足が発生し、北海道のチーズ向けを半分程度、都府県の飲用向けへ振り向ける必要がありました。

基本的なシナリオとして、直接的な影響は北海道で生じ、輸入乳製品によって北海道で生じる余剰乳が都府県に飲用乳向けで移出されるとしました。北海道から玉突きで都府県へ影響が生じるシナリオです。

EPA発効による需要減少は、先ほど述べたナチュラルチーズと脱脂粉乳です（これら以外の用途は不変）。すなわち、国産ナチュラルチーズのうち、82.3%を占めるハード系が輸入に置き換わり、残りのソフト系は残存します。脱脂粉乳は、ヨーグルト用途以外の用途の半分、すなわち国産の25.3%が輸入ホエイに置き換わる（輸入ホエイを最大50%含有する粉乳製品の普及を想定）としました。

乳価は、関税撤廃・削減の幅に応じて下落すると想定しました。2004～15年度までの輸入価格から換算すると、チーズ向けで6.5～11.4円/kg、脱脂粉

表3 日EU・EPA発効後の生乳需給の推計結果（発効16年目の2030年度時点）

単位：トン

	生乳供給量	生乳需要量	用途別				
			脱粉・バター等向け	チーズ向け	生クリーム等向け	飲用乳向け	
北海道	EPAなし	3,895,110	3,895,110	1,298,661	205,497	1,165,655	1,251,787
	EPA発効	3,895,110	3,895,110	910,449	63,361	1,165,655	1,793,899
	変化率 (%)	0.0	0.0	▲29.9	▲69.2	0.0	43.3
都府県	EPAなし	2,821,371	2,821,371	235,775	6,727	91,964	2,486,905
	EPA発効	2,279,259	2,279,259	235,775	6,727	91,964	1,944,793
	変化率 (%)	▲19.2	▲19.2	0.0	0.0	0.0	▲21.8
全国	EPAなし	6,716,481	6,716,481	1,534,436	212,224	1,257,619	3,738,693
	EPA発効	6,174,369	6,174,369	1,146,224	70,088	1,257,619	3,738,693
	変化率 (%)	▲8.1	▲8.1	▲25.3	▲67.0	0.0	0.0

資料：筆者作成。

乳・バター等向けで同・4.6～8.7円（代替性のある生クリーム等向けも同様）となります。飲用乳向けは、北海道から都府県に競争的に生乳が移出される結果、同・22.3円下落すると仮定しました。

**(2) 最大で1,000億円程度の影響**

表3に試算結果を示しました。比較対象は、2030年度におけるEPA発効なしと発効ありである点に注意が必要です（現在との比較ではない）。

北海道では、脱粉・バター等向けが29.9%、チーズ向けが69.2%減ります。これによって生じる余剰乳が飲用乳向けとして都府県へ移出されるため、飲用乳向けは43.3%増加します。都府県では、北海道からの移出で需要が奪われ、生産量が19.2%減少します。この場合、北海道で余剰となり都府県へ移出される生乳（＝都府県での生産減少量）は54万2,112トンです。

この結果から、北海道の平均乳価は、飲用乳向けが増加するものの乳価は低下するため、12.0～14.7%の下落となりました。生乳生産量から影響額を求めると、最大で477億円、最小で391億円の減少です。都府県の場合は、用途別乳価が正確に分からないため、荒く試算せざるを得ません。都府県の平均乳価を120円/kg、競争による下落幅を20円/kgと仮定すると、影響額は654億円となりました。

合計すると、全国の影響額は、生乳生産額ベースで1,045億円～1,132億円です。2015年の生乳生産額は全国で7,332億円ですから、これと比較するとおおよそ15%相当の影響額となります。日EU・EPA「大枠合意」時に、山本農水大臣（当時）は「国内の生乳需給に影響はない」と発言しましたが、それは余りにも楽観的過ぎる見通しではないでしょうか。

シナリオで想定した北海道から都府県への競争的な移出増加は、現状の指定生乳生産者団体（農協）による共同販売（共販）体制下の計画的な移出管理とは異質であり、非現実的と感じられるかもしれません。しかし、改正畜産経営安定法（改正畜安法）の下で部分委託が解禁されれば、追い詰められた北海道の酪農家が、共販外販売を通じて生乳を無秩序に都府県へ移出する事態が生じる可能性もあり、全く非現実的なシナリオとも言えなくなります。これは逆に言えば、現在の共販体制を維持して無秩序的な生乳移出を抑制できれば、影響を小さくできることを意味しています（詳細は清水池（2017b）を参照）。

なお、今回の試算は輸入品と国産品との置き換わ

りに着目した分析で、最悪の場合を想定しています。必ずこういう影響が出るということではありません。また、TPPとの同時発効の場合、上記の影響額が200億円程度増加すると思われます。

**4. 乳製品関税の撤廃・削減の意味すること**

**(1) フードレジーム論の「世界農業」再編**

ここ最近の一連のEPA合意により国内酪農乳業への悪影響が懸念されますが、こういった政策を進める日本政府の意図が気になるところです。政府は、国内農業を一体どうしようとしているのでしょうか。

グローバルかつ中長期的な資本主義経済の発展から農業・食料の需給構造を分析する理論に、フードレジーム論があります。この理論は、現在の状況を、「国民的農業」（National Agriculture）から「世界農業」（World Agriculture）への再編過程と捉えています（註4）。

図1のように、農業が、同じ国内の消費者向けに食料を供給する役割を主に担っている状態、これが「国民的農業」です。日本の酪農は、チーズなど一部の乳製品を除き、これまでは「国民的農業」だったと言えます。

しかし、グローバル経済の進展と、それによる格差社会の深化によって、「国民的農業」は「世界農業」へと再編成されます。日本のように生産費の高い輸入国は、国内の貧困層は農産物をより安く生産できる輸出国から食料供給を受ける一方、日本国内の農業は自国内の富裕層、あるいは外国の富裕層向けの高付加価値型の食料生産に特化していきます。自国内の貧困層向けの供給がなくなることはありませんが、その役割は低下します。

この再編に必要なのが、まず、農産物の関税撤廃・削減です。日本では日EU・EPA、TPP、そして日米FTAが該当します。次に、高付加価値型農

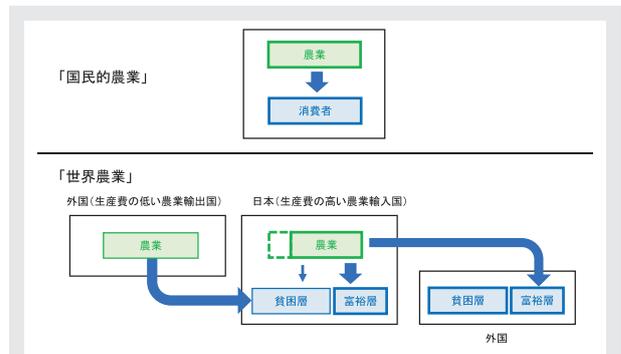


図1 「国民的農業」と「世界農業」  
資料：磯田（2017）を参考に筆者作成。

業への転換や輸出市場の開拓です。日本では6次産業化や輸出促進政策がそれに当てはまります。また、自国内貧困層向けに競争する輸出国との競争、ならびに農業所得拡大に向けて、生産費のさらなる削減や大規模化が目指されます。日本酪農で言えば、畜産クラスター事業が該当します。こういった農業構造の大幅な変革のためには、規制改革を通じた企業参入、競争の強化といった市場環境の転換も重要になります。言うまでもなく、改正畜安法として結実した生乳流通制度改革（註5）、各分野の農協改革、企業による農地所有の部分的な解禁がそうでしょう。

つまり、近年の安倍農政の全体像が、フードレジーム論の「世界農業」再編という視角からすっきりと整理することができるのです。このように日本農業が再編されれば、従来型の農業政策の役割は大幅に低下するため、財政支出の削減効果も期待されていると思われる。

## （2）日本農業の応援団は非富裕層

日本酪農の場合、牛乳やクリームなどは輸入が難しいため、高付加価値型農業転換と生産費削減の2本柱でしばらくの間は政策が進められると思われませんが、技術革新で安価な牛乳やクリームも輸入可能になれば、酪農の大幅な産業規模の縮小が求められるかもしれません。

再編後の日本農業は、自国内の一部、そして海外の富裕層向けに食料を供給する存在になります。多くの消費者にとって日本農業は直接関係のない存在になり、農業政策への財政支出や、一般の企業向けの経済政策とは異なる内容での農業政策の実施に対する国民的支持は得られなくなります。そのとき、日本の農業政策は終焉を迎えます。行政機構としては、農林水産省は廃止され、経済産業省の一部になることでしょう。最近の動向をみると、そういった方向を、政府、というよりも首相官邸が目指しているように思えてなりません。

こういった大きな流れを変えるのは難しいと思われるかもしれませんが、求められるのはさほど難しいことではありません。つまり、自国内の大多数の消費者向けに食料を供給することを基本とする現状の体制を維持することです。もちろん、高付加価値型農業への転換や生産費削減も重要です。しかし、日本も格差社会になった今、大多数を占める非富裕層を、日本農業の食料供給先から外してよいことにはなりません。多くの消費者は、そこそこの価格・品質で、農家の顔が見える国産の農産物・食品を求

めています。彼らこそが社会の多数派であり、日本農業の応援団です。高品質・高価格の食品を買えるのは一部の消費者にすぎません。その点を見誤るべきではありません。

現状の食料体制（「国民的農業」）は、国の制度によって支えられていました。そのため、農家や食品関連企業が特に意識しなくても続いてきました。しかし、これからはそうではありません。政府が現状の食料体制を変えようとしている以上、これを維持するためには、これまでにはない工夫や取り組みが求められます。とは言え、これまでの食料供給の哲学、つまり、多くの消費者により良い食料をより良い価格で届けるという根幹は間違っていない。この点を明確に自覚しながら、前に進んでいく必要があるでしょう。

（註1）日米FTAに関する内容は、日本農業新聞2017年11月18日付1面のハガティ駐日米大使の会見内容にもとづく。

（註2）WTO協定の国際約束にもとづくカレントアクセス輸入と、国内市場の不足時に発動される追加輸入の2つの輸入区分があります。

（註3）国産比率は2014年度現在で、直接消費用ナチュラルチーズ全体で約2割だが、カマンベールとモッツァレラは8割台で高くなっています（農畜産業振興機構資料）。プロセスチーズはほぼ国産です。

（註4）フードレジーム論に関する論及は、磯田（2017）を参照。

（註5）生乳流通制度改革の内容と背景については清水池（2017c）を参照。

## 【参考文献】

磯田宏（2017）「『農業競争力強化』の本質と狙いをどう読み解くか」『農業と経済』第83巻第10号、pp.30-41、2017年10月。

清水池義治（2017a）「日EU・EPAで酪農はどうなるか（1）」『農家の友』第69巻第9号（2017年9月号）、pp.18-19、2017年9月。

清水池義治（2017b）「日EU・EPAで酪農はどうなるか（2）」『農家の友』第69巻第10号（2017年10月号）、pp.18-19、2017年10月。

清水池義治（2017c）「日本酪農の現状と課題—畜産経営安定法改定から考える—」『経済』第265号、pp.95-103、2017年10月。