

# メガ経済連携協定 (EPA) の現況と求められる酪農政策

## はじめに

現在、日本の酪農乳業は大きな転換点を迎えています。対外的には、メガサイズの経済連携協定（以下、メガEPA）が相次いで発効、あるいは発効見込みとなり、農産物関税がかつてない水準で撤廃・削減されます。一方、国内に目を転じれば、2018年4月施行の改正畜産経営安定法による生乳流通制度の大改革で新たな動きが起きつつあるも、都府県を中心に生乳生産量や家族経営の減少が続き、日本酪農の持続性に大きな懸念が生じています。

本稿では、まず、日米貿易協定を中心にメガEPAの現況とその影響を検討します。次に、日本酪農で進行する2つの不均衡（アンバランス）、すなわち、北海道と都府県、企業の経営と家族経営の不均衡に焦点をあて、それらの「リバランス」（バランスの回復）が必要である点を述べます。最後に、現在議論が進められている「酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本方針」（以下、酪肉近）を念頭に、これから求められる酪農政策を論じたいと思います。

## 1. 相次ぐメガEPAの発効

### (1) 日米貿易協定の合意、発効へ

この1年間で、日本に関わる3つのメガEPAが始まりました（見込み含む）。まず、2018年12月30日に、米国を除いた11か国による環太平洋連携協定（以下、TPP）である「先進的及び包括的」TPP（以下、TPP11）が発効、続いて2019年2月1日には日本・EU経済連携協定（以下、日EU・EPA）が発効しました。そして、同年9月25日の日米首脳会談後、日米貿易協定の「最終合意」が発表されました。現時点（11月15日）では衆議院外交委員会で協定承認案が可決、臨時国会中の国会承認が見込まれる状況となり、2020年1月1日発効が予想されます。

これら3つのメガEPAによって、日本は、世界人口では2割弱、国内総生産（GDP）では約6割

品目	内容
米	・関税撤廃・削減せず、米国向け輸入枠も設定せず
牛肉	・TPP11と同内容（段階的関税削減）で、かつ発効と同時にTPP11加盟国と関税条件を同水準へ ・米国向けセーフガード発効基準数量を設定
豚肉	・TPP11と同内容（段階的関税削減・撤廃）で、かつ発効と同時にTPP11加盟国と関税条件を同水準へ ・米国向けセーフガード発効基準数量を設定
輸入 乳製品	・脱脂粉乳、バターには米国枠設定せず。ただし、脱脂粉乳（タンパク質含有量35%以上のみ）は、既存のWTO枠（生乳換算約13.77t）内に5,000t（生乳換算）の枠を設定。 ・ホエイはTPP11と同内容で、かつ発効と同時にTPP11加盟国と関税条件を同水準へ。米国向けセーフガード発効基準数量を設定 ・チーズはTPP11と同内容だが、かつ発効と同時にTPP11加盟国と関税条件を同水準へ。米国枠は設定せず
小麦	・TPP11と同様にマークアップ削減 ・最大15万tの米国枠を設定
砂糖・同調製品	・TPPと同内容
園芸関連品	・りんご（生果）、オレンジ（同）、トマト加工品はTPP11と同内容 ・オレンジ（生果）に米国向けセーフガード発効数量を設定
輸出 自動車・同部品	・発効時点では関税撤廃せず、継続協議 ・追加関税は協定履行中は行わない

資料：農林水産省「農林水産品の合意の概要」、2019年9月26日、日本農業新聞2019年9月27日付より作成。

の巨大な自由貿易市場に組み込まれることとなります。

表1に、日米貿易協定の合意内容の一部、主として農産物の輸入に関わる内容を示しました。概ね、2015年末に合意したTPP協定をベースにした合意内容であり、TPP11、日EU・EPAと合わせて考えると、今後も含めて日本の締結する貿易協定はTPP水準がベースになったことが明確になりました。一見すると、米の関税削減を行わず、TPP（TPP11）で合意した米やバター・脱脂粉乳など加盟国対象の関税割当枠（日米貿易協定の場合は米国枠）を設けなかったため、TPP水準以下の譲歩しかなかったようにも見えます。

今回の日米交渉にあたって、日本政府はTPP水準が譲歩できる「最大限」と強調してきました。「最終合意」翌日に公表された「農林水産大臣談話」を見ても、①農林水産品の輸入関税は「TPPの範囲

内」に留まった、②TPP協定で加盟国枠を設定した品目は新たに米国枠を「一切」認めなかった、③TPP協定で関税撤廃・削減した林産物・水産物は全て関税撤廃等の対象としなかった、という文言が並んでいます。

今回の合意内容を概観してみると、日本が自動車・同部品の関税撤廃を先送りしたため「TPPの範囲内」とは言えず、TPP以上に日本が譲歩したと評価できます。ただし、農林水産物に限定すればTPP以上とTPP以下の内容が含まれているため、日本政府の言うように「TPPの範囲内」かは微妙ですが、筆者の予想よりは米国に押し込まれなかったと言えます。ただ、日本政府が頑張った結果というよりは、米国政府の余裕の無さの現れと感じました<sup>1)</sup>。

TPP以下の内容は、米や水産物、林産物ではTPPで合意した輸入枠や関税撤廃・削減に応じなかった点、米国向けの低関税輸入枠（専門的に言えば関税割当枠）を新たに設けなかった点です。ただし、1995年度に発効したWTO協定の輸入枠に、新たに脱脂粉乳を対象とした米国専用枠を設けるという奇策を取っている（それによって米国以外の国はその分の輸入枠を失う）、実質的には米国向け輸入枠を新たに設けたとは言えます。

TPP以下の内容はわかりやすく、日本政府はこれらを成果として強調しています。一方で、TPP以上の内容はわかりにくい、というよりはわかりにくくされています。

第1に、段階的に関税削減を行う期間の1年前倒しです。例えば、TPPでは牛肉は16年、豚肉は10年かけて関税を一定水準まで削減、ホエイは21年、一部チーズは16年かけて関税を撤廃しますが、日米貿易協定では、それらの期間が1年短くなっています。政府の発表資料はその点を明確に示しておらず、指を折って年数を数えると1年短いことがわかります。都合が悪いので明示したくないのでしょう。TPPの関税1年目の関税率をスキップして、いきなり2年目を適用することになります。日米貿易協定の発効はTPP11（2018年12月）から1年遅れになるので、TPP11加盟国からの関税率と米国のそれとの差が生じないようにする措置と思われます。

第2に、米国向けセーフガード（SG）発動基準数量の設定です。SGは輸入が基準数量を超えた場合に、関税率を引き上げて輸入を抑制する措置です。SG自体は輸入抑制措置なのでTPP以上では当然ありません。ただ、すでに発効済のTPP11でのSG数量には米国分が含まれており、日米貿易協定

で新たに米国向けSG数量を設けてしまうと、米国向けにSG数量を二重に設定することになります。つまり、米国以外のTPP11加盟国から余分に低関税輸入を認めてしまう可能性があります。そこで、TPP11加盟国と、米国分のSG数量の削減に関する再交渉を日本は行う必要がありますが、彼らからすると不利益変更になるわけで、交渉の前途は多難です。

## （2）メガEPAに関する政府試算の検討

表2は、政府が2019年10月29日に公表した日米貿易協定、ならびに日米貿易協定とTPP11を合わせた国内の農林水産物生産額への影響試算です。

	日米貿易協定	日米貿易協定 + TPP11	生産額減少率	
			日米貿易協定	日米貿易協定 + TPP11
米	除外	影響なし		
小麦	約34億円	約65億円	8%	16%
大麦	約0.5億円	約4億円		
砂糖	0億円	約52億円		
でん粉	約0.5億円	約0.5億円		
牛肉	約237億円～約474億円	約393億円～約786億円	3～6%	5～11%
豚肉	約109億円～約217億円	約148億円～約296億円	2～3%	2～5%
牛乳乳製品	約161億円～約246億円	約182億円～約276億円	2～3%	2～4%
小豆、いんげん、落花生	影響なし	影響なし		
こんにゃくいも	除外	影響なし		
茶	影響なし	影響なし		
加工用トマト	影響なし	影響なし		
かんきつ類	約19億円～約39億円	約26億円～約52億円		
りんご	約2億円～約5億円	約3億円～約7億円		
パインアップル	除外	影響なし		
鶏肉	約16億円～約32億円	約16億円～約32億円	0～1%	0～1%
鶏卵	約24億円～約48億円	約24億円～約48億円	0～1%	0～1%
林産物（合板等）	除外	約243億円		
水産物（あじ等13品目）	除外	約57億円～約114億円		
合計	約600～約1,100億円	約1,200億円～約2,000億円	0～1%	1～2%

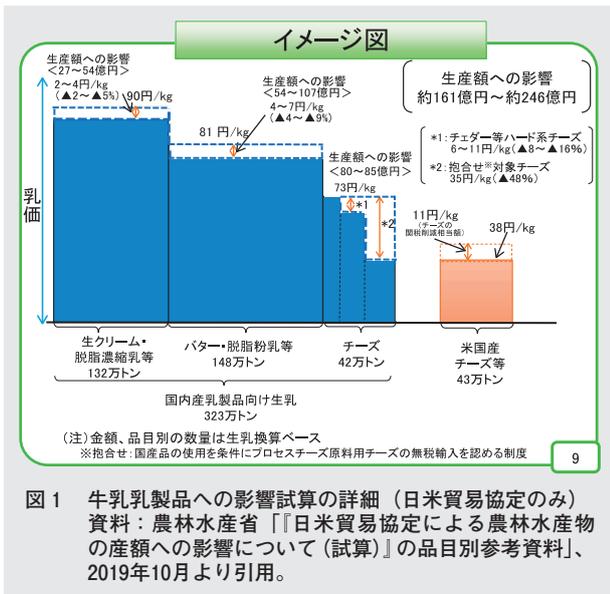


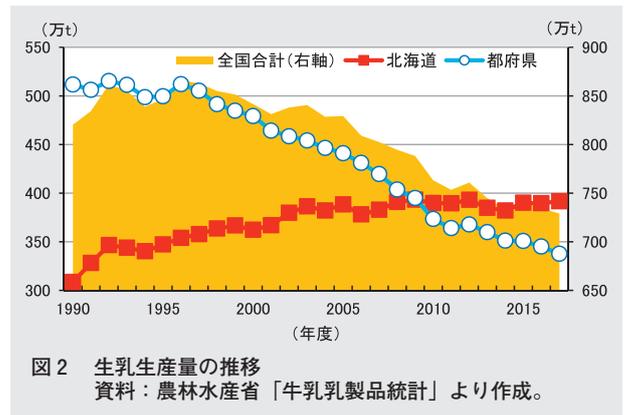
図1 牛乳乳製品への影響試算の詳細(日米貿易協定のみの資料:農林水産省『日米貿易協定による農林水産物の産額への影響について(試算)』の品目別参考資料、2019年10月より引用。

農林水産物生産額への影響は、日米貿易協定で合計600~1,100億円、TPP11との合算で合計1,200~2,000億円で、日米貿易協定単独のおよそ2倍になっています。品目別だと、絶対額では牛肉、豚肉、牛乳乳製品で大きな金額であり、生産額減少率も平均より高い値を示しています。なお、最も高い減少率の品目は、小麦と大麦です。

日米貿易協定の影響のうち、牛乳乳製品を具体的にみたのが図1です。牛乳乳製品への影響額は約161~246億円(うちチーズ80~85億円、バター・脱脂粉乳54~107億円、生クリーム・脱脂濃縮乳27~54億円)、生乳生産額ベースの減少率は2~3%です。

まず、チーズですが、輸入品と差別化可能な国産チーズは関税分(29.8%)の価格低下である6~11円/kg、プロセスチーズ原料用のチーズは輸入品と差別化できないとの判断により輸入価格水準まで、35円/kgの価格低下が起きるとみています。次に、脱脂粉乳・バターは、輸入ホエイと競合する国産脱脂粉乳(ヨーグルト、乳飲料向け原料)価格が輸入ホエイ価格水準まで低下し、4~7円/kgの影響です。また、生クリーム・脱脂濃縮乳は、脱脂粉乳・バターと代替性を有することから、脱脂粉乳・バターと同程度の価格低下が起きる試算となっています。

ただし、これらの政府試算は、関税撤廃・削減による価格低下しか考慮しておらず、政府が適切な国内対策を実施することで、輸入増加や価格下落による国内生産量減少が起きないという前提です。この前提はかなり現実離れしたもので、政府試算が過小評価である可能性は高いでしょう。牛乳乳製品の場



合、国産乳製品が輸入品に置き換わることで、北海道の乳製品向け生乳の行き場がなくなって都府県に移出され、玉突き的に都府県酪農へ影響が及ぶ点を考慮する必要があります。また、その際には飲用乳向け乳価の下落も起き、影響額の上振れが想定できます<sup>2)</sup>。

## 2. 日本酪農におけるリバランスの必要性

### (1) 北海道酪農と都府県酪農

図2は、北海道と都府県の生乳生産量の推移です。生乳生産量は1990年代半ばに850万tでピークに達した後、減少に転じ、2017年度の729万tになりました。北海道は2000年代後半から390万t程度で横ばいとなり、都府県は顕著な減少が続いています。都府県の生産量は2010年度に北海道を下回り、その格差は拡大しています。2017年度には北海道と都府県との生産量格差は50万tを超えました。

都府県での飲用乳向け生乳の不足を補うため、北海道から都府県への移出が増えています。2018年度には、生乳42万t、道内の工場で製造されたパック牛乳30万t、合計72万t、すなわち道内生産量の2割近い生乳が移出されました。

このように、生乳供給の北海道依存が進んでいますが、これには懸念もあります。

第1に、災害時の供給途絶リスクで、すでに現実となりました。2018年9月の北海道胆振東部地震でブラックアウト(全域停電)が発生し、北海道内の工場稼働と集送乳が停止しました。飲用乳の最需要期である9月は、前年度実績で、1日あたり生乳1,700t、パック牛乳900tを北海道から都府県へ移出していました。地震発生後の3日間は道外移出が大きく減少し、首都圏・関西圏を中心にスーパーなどで牛乳の欠品が発生しました。北海道が直面する災害・天候リスクは、他にもあります。台風・低気圧による生乳を輸送するフェリーの欠航(今年すでに

頻発)、巨大地震・津波による物流途絶・港湾施設損壊（道東沖の巨大地震発生確率は国内でも高いと指摘）、大規模火山噴火の降積灰による生産停止・物流途絶（道内には火山が集中）などです。場合によっては、数日間を超えて移出が不可能になる可能性もあります。

第2に、物流面での持続可能性です。北海道からの生乳移出量は、将来的に更に拡大すると思われます。都府県の生乳生産量減少が継続する一方、飲用乳需要は堅調であるため、都府県での生乳不足が深刻化します。人口減少も加味して2035年度の生乳需給を推計すると、北海道からの生乳移出量は110万tを超えます<sup>3)</sup>。現状からさらに40万t、6割近い増加です。単純計算で、現在、生乳を本州に移送している輸送船「ほくれん丸」相当で約2隻分（1隻あたり最大で15トンローリーを70台搭載）の輸送力を追加で確保しなければなりません。すでに、物流の現場は過重労働や労働力不足で限界に近い状況です。今後の輸送機器への自動運転や人工知能の（AI）導入を考えても、現状と同様のコストで移出体制を継続可能かどうか疑問があります。

また、北海道内の飲用仕向け率の上昇で、乳製品向け生乳供給量の季節変動が増大して、乳製品工場の稼働率がさらに不安定化し、乳製品需給や乳業経営への悪影響も懸念されます。

このように考えると、保存性の高い乳製品向け生乳を北海道が、日持ちしない飲用乳向け生乳を消費地に近い都府県が供給する、という現状の分業体制には、一定の合理性があることが分かります。生乳を消費地の近くで生産すれば新鮮な牛乳の供給が可能ですし、消費者に身近な酪農家の存在は、消費者理解の醸成にも寄与します。北海道依存の高まり

は、安定供給に一定のリスクをもたらす恐れがあります。都府県酪農がしっかりと供給責任を果たしていける方策を考える必要があるでしょう。

## （2）企業の経営と家族経営

表3に、2008年と2018年における酪農生産構造の変化を示しています。家族経営の中心階層（戸数のモード階層）として都府県は「30～49頭」階層、北海道は「50～79頭」階層、企業の経営の階層としてともに「100頭以上」階層の変化を見ていきます。

まず、酪農家戸数は、都府県・北海道ともに家族経営中心階層が顕著に減少しました。都府県で45.3%、北海道で31.2%の減少です。北海道では、「100頭以上」階層の戸数増加が目立ちます。次に、飼養頭数です。戸数と同様に、都府県・北海道ともに家族経営中心階層で飼養頭数は大きく減り、都府県で42.0%、北海道で34.1%の減少となりました。逆に、「100頭以上」階層は両地域で増加しました。特に、北海道は4割近い増加となりました。その結果、家族経営中心階層の飼養頭数シェアは2割程度まで低下する一方、「100頭以上」階層は大きく上昇して家族経営中心階層のシェアを超えています。北海道ではほぼ半分のシェアを占めるに至りました。

このように、家族経営の減少と、企業の経営によるメガファームの比重増加という形で、酪農生産構造は急速に変容しつつあると言えます。では、このまま家族経営が減っていくと何が起きるのでしょうか。別の言い方をすれば、経営体がメガファームだけになってしまった場合の問題点は何でしょうか。なお、筆者は、メガファーム自体は否定していません。地域の生産力の担い手、そして家族経営存続のための手段として重要だと考えています。ただし、中小規模の家族経営やメガファーム、オルタナティブ経営（自家加工や有機など）といった多様な性格の経営体が共存する地域農業の姿が理想的です。

第1に、高コスト経営の増加です。家族経営と比較して、メガファームは、農地制約と省力化による購入飼料への依存、雇用労働力への依存度が高く、高コスト体質が指摘されています<sup>4)</sup>。これは「国際化対応」（＝コスト削減）という名目で行われている国の畜産クラスター事業と矛盾しています。2008年の飼料・資材価格高騰で大きな所得減少を日本酪農は経験しましたが、メガファームはこういった価格変動に対して家族経営より脆弱と言えます。

第2に、経営の持続可能性への懸念です。前述の畜産クラスター事業など豊富な政策資金が投入され

表3 酪農生産構造の変化  
●成畜飼養頭数規模別の酪農家戸数

単位：戸				
	成畜飼養頭数規模	2008年	2018年	変化率
都府県	30～49頭	4,609	2,520	▲ 45.3
	100頭以上	621	635	▲ 2.3
北海道	50～79頭	2,820	1,940	▲ 31.2
	100頭以上	1,110	1,310	▲ 18.0

●成畜飼養頭数規模別の飼養頭数とそのシェア 単位：頭

	成畜飼養頭数規模	2008年	2018年	変化率	飼養頭数シェア (%)	
					2008年	2018年
都府県	30～49頭	212,330	123,100	▲ 42.0	30.5	23.6
	100頭以上	144,910	168,500	▲ 16.3	20.8	32.2
北海道	50～79頭	257,200	169,500	▲ 34.1	32.3	22.5
	100頭以上	1,110	1,310	▲ 18.0	34.7	50.5

資料：農林水産省「畜産統計」より作成。

た、大規模投資のメガファーム設立が相次いでいます。全てのメガファームが当てはまるわけではありませんが、果たして負債償還と減価償却積立は安定的に可能でしょうか。現行の乳価水準や個体価格はずっと続くわけではありません。メガEPAによる関税撤廃・削減によって乳価が下落すれば、クラスター事業を利用したメガファームの経営破綻も考えられます。個体価格・乳価下落による所得変化を規模階層別に分析した研究によれば、大規模経営ほど価格変動に脆弱である点が示されています<sup>5)</sup>。所得減少率は、個体価格が50%下落した場合は、50~80頭階層で3割弱、100頭以上階層で4割、乳価が20円/kg下落した場合は、50~80頭階層で6割弱、100頭以上階層で赤字転落との結果です。

第3に、農村社会の活性度です。農村社会学の古典的命題に“ゴールドシュミットの命題”があります。企業的経営主体の農村社会と、家族経営主体の農村社会とを比較すると、後者は前者より、1人あたり平均所得や地域経済・社会活動の活性度が高いという内容です<sup>6)</sup>。例えば、メガファームと外国人労働者主体の農村社会と多様な酪農経営が共存する農村社会と、どちらが地域の活力が高いでしょうか。また、メガファームばかりの農村社会と多様な酪農経営が共存する農村社会とでは、どちらが消費者（国民）にとって魅力的でしょうか。今後、農業政策予算を拡充していく場合、消費者の支持は重要な要素になりますので、重要な点と言えます。

家族経営と企業的経営には、本質的な違いがあります。家族経営は、家族構成（労働力）や農地、自然環境をベースとして、自分の理念を実現できる農業経営を選択します。それに対して、企業的経営は、投資とそれによって形成される資本（施設・機械など）がベースとなり、労働力や農地、自然環境は、投資に合わせて市場で調達、あるいは改変される対象になります。家族経営と企業的経営とでは、目的と手段が逆転するのです。

農村社会学では、市場が不安定性を増す現代にあって、企業的経営とのこの違いが、家族経営の持続性（経営面と自然環境面）をもたらしており、これこそが家族経営の現代における新しい存在意義であるとも指摘されています<sup>7)</sup>。国連は2019年から2028年を「家族農業の10年」に指定し、世界各国に対して、家族農業の重要性の社会的認知向上と家族農業保護のための政策を求めています。日本酪農にとっての家族農業の意味を考える必要があります。

### 3. 新たな酪肉近に向けた論点

#### （1）日本酪農の性格変化を踏まえた政策設計

日本酪農とそれを取り巻く市場環境は、この10年間でも大きく変化しています。具体的には、メガファーム中心の生産構造や指定団体制度の廃止、乳製品関税の撤廃・削減、それによる国際的な価格変動が及ぼす国内市場への影響増大です。家族経営を存続させるための政策設計と、メガファーム依存が高まる現状を踏まえた政策設計との、両方の視点が必要と言えます。

その場合、重要になるのは乳価変動を是認するかどうかです。乳価変動を受け入れる場合、農家の所得を国が直接補填する所得保障政策を導入することになります。一方、乳価変動を受け入れない場合、需給調整への国の関与を強化する方向へ進むことになります。関税撤廃・削減が進んで国際市場の影響が強まってくると、乳価変動を受け入れざるを得なくなりますが、直ちにそうなるわけではありません。政策転換のタイミングと、転換を前提とする制度的枠組みを意識していくべきです。

#### （2）需給調整への国の関与強化

新たな酪肉近では、現行の生産量より多い生産目標が設定される見込みです。増産する目標が設定されるのであれば、需給調整対策の強化は必須です。需給変動が適切に是正される見込みがなければ、生産者は安心して増産に向けた投資を行えません。改正畜安法では、その目的に需給の安定が追加されました。需給変動、つまり需給緩和と需給逼迫の両面に対応した、明文化された恒常的制度の確立が求められています。例えば、緩和時に国による乳製品在庫コストの負担や買上げ、逼迫時に委託製造コストの一部負担を通じた生乳の用途間調整の促進<sup>8)</sup>といった方法が考えられます。

日本酪農の生産構造と、固定的な物価・賃金水準という日本経済の状況を踏まえると、乳価変動をなるべく回避する方が社会的コストが小さいかもしれません。前述のようにメガファームは乳価変動に脆弱ですし、この間の乳価値上げとそれによる価格転嫁に関わる関係者の労力を考えると、乳価変動を受け入れるのは容易ではなさそうです。

#### （3）家族経営存続に向けた制度へ

政府は、現行の食料・農業・農村基本計画の見直しに向け、認定農業者だけではなく、小規模農家や

非農家住民を含む農村社会の構成員をも重視する農村政策の方向性を打ち出しています。これは非常に望ましいことです。

酪農政策では、加工原料乳補給金の交付対象を飲用乳向け、つまり都府県へ拡大することを検討すべきでしょう。堅調な飲用乳消費と、関税撤廃削減による輸入増加によって、日本全体で乳製品仕向けが減少すると予想されます。つまり、補給金交付額が減ってしまうのです。そこで、飲用乳向け補給金を創設し、最低でも補給金交付総額を維持する必要があります。その場合、補給金交付の新たな意味付けが求められます。集送乳調整金の趣旨を活かして僻地の中小酪農家、あるいは都府県に酪農家を存続させるという、日本酪農のリバランスを意識した制度が考えられるでしょう。

### 【参考文献】

- 1) 清水池義治. 日米貿易協定の「最終合意」. 農家の友. 2019 ; 71 (11) : 18-19.
- 2) 清水池義治. TPP発効が日本の酪農乳業に及ぼす影響. 「新しいミルクの研究」2017年度. 乳の学術連合. 2017 : <https://www.j-milk.jp/report/study/social/fl3cn0000000ww4-att/hn0mvm0000007cje.pdf>.
- 3) 清水池義治. 酪農経営の安定と生乳生産基盤の強化に向けて—北海道胆振東部地震を踏まえて—. 月刊NOSAI. 2018 ; 70 (11) : 14-26.
- 4) 清水池義治. 生乳生産量は維持できるか—酪農—. 農業と経済. 2015 ; 81 (10) : 72-79.
- 5) 荒木和秋. 個体価格50%・乳価10円減で100頭以上層の所得は激減. デーリイマン. 2019 ; 69 (10) : 22-23.
- 6) 清水池義治. 北海道の農村社会. 農家の友. 2019 ; 71 (12) : 18-19.
- 7) J. D. Van der Ploeg. The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization. 2008; Routledge.
- 8) 清水池義治. バター不足に対する需給調整政策の効果—国家貿易制度と臨時対策事業を対象として—. フロンティア農業経済研究. 2019 ; 21 (2) : 11-25.