

貿易自由化と日本農業の重要品目

基礎研究部長 清水徹朗 主席研究員 藤野信之
主席研究員 平澤明彦 研究員 一瀬裕一郎

〔要 旨〕

- 1 日本は1955年にGATTに加盟して以降、貿易自由化を進めたが、米、麦、砂糖、乳製品等の重要品目については国境措置を維持し、日本農業や地域経済への深刻な打撃を回避する枠組みを構築してきた。
- 2 戦後の農産物貿易自由化には4つの大きな波があり、日本は72年までに多くの農産物の輸入を自由化し輸入制限品目は限られた数になったが、米国のGATT提訴とオレンジ・牛肉交渉によって80年代末に米、麦、指定乳製品を除いて輸入自由化を行った。さらに、ウルグアイラウンドの結果、日本は全ての農産物を関税化した。
- 3 2000年頃より日本はFTA推進路線に転換したが、これまで締結してきたFTAでは重要品目のほとんどを除外してきた。ドーハラウンドでは、一定の重要品目については一般品目よりも緩やかな関税削減率とする方向で交渉が進められたが、交渉は中断しており再開のメドが立っていない。
- 4 日本農業において米は最も重要な作物であり、11年度において857万トン生産し、稲作経営体は117万ある。米は関税化されたが、二次関税率が高いため、米の輸入はミニマムアクセスの枠内にとどまっている。小麦の自給率は11%であるが、北海道、北関東、北九州では重要な作物である。
- 5 日本では、北海道のてんさいと沖縄県、鹿児島県のさとうきびから砂糖を製造しており、国産砂糖は砂糖総需要の3割を占め、これらの地域では砂糖原料作物は重要な品目である。国産砂糖のコストは高いため、輸入粗糖から徴収している調整金を財源に価格差を調整している。また、日本では北海道のじゃがいもと鹿児島県のかんしょからでん粉を生産しており、でん粉の自給率は8%であるが、いずれも地域の農業にとって重要な作物である。
- 6 牛乳・乳製品は、たんぱく質、カルシウムの供給において重要な食品であり、日本全国に酪農家がいるが、北海道の割合が5割を占めている。日本はバター、脱脂粉乳を国家貿易にしており、無制限な輸入増大を防いでいる。牛肉は輸入自由化後も差別化が成功して40%の自給率を維持しており、中山間地域の農業にとって重要である。豚肉は肉類の4割を占めており、タンパク質の供給源として重要な役割を担っている。
- 7 米国主導で進められているTPPの参加国のほとんどは農産物輸出国であり、輸入国である日本とは利害が異なっている。TPPでは関税撤廃が原則であり、重要品目への打撃が極めて大きく、これを直接支払いで補償することは困難である。

目次

はじめに

1 日本農業の重要品目

(1) 「重要品目」とは何か

(2) 「重要品目」の重要度

2 農産物貿易自由化の過程と重要品目の扱い

(1) GATT加盟からケネディラウンドまで

(2) ケネディラウンド後東京ラウンドまで

(3) 東京ラウンド後ウルグアイラウンドまで

(4) ウルグアイラウンド合意に基づく関税化
と関税率削減

(5) FTA推進路線への転換とドーハラウンド

3 重要品目の概況

(1) 米

(2) 麦類

(3) 砂糖

(4) でん粉

(5) 牛乳・乳製品

(6) 牛肉

(7) 豚肉

4 TPPと重要品目

はじめに

日本は1955年にGATTに加盟して以来、貿易自由化を進め、農産物についても輸入制限品目は減少してきた。しかし、貿易自由化の過程は漸進的であり、国内農業、地域経済への影響を十分に配慮しながら進め、特に、日本の食料供給、地域経済に重大な影響があると懸念される「重要品目」については、輸入自由化の対象から除外してきた。ウルグアイラウンドでは「例外なき関税化」の原則のもと、日本も全ての農産物について輸入割当を廃止して関税化した。重要品目については関税割当を設定して高い二次関税率を設け、一部の品目は国家貿易を維持するなどにより、日本農業への深刻な打撃を回避する枠組みを構築してきた。また、日本がこれまで締結してきたFTAでは、重要品目は例外扱いにしてきた。

しかし、現在米国主導で進められている

TPPでは、重要品目も含めた全ての農産物の関税が撤廃される可能性があり、TPPはこれまでの貿易自由化とは性格が大きく異なるものである。TPPを巡る動向は不透明であるが、本稿では、これまでの農産物貿易自由化の過程で重要品目がどう扱われてきたのかをたどるとともに、個別の重要品目について生産・輸入等の現状と制度の概要を解説する。

1 日本農業の重要品目

(1) 「重要品目」とは何か

「重要品目」とは、WTO交渉では「センシティブ品目」と呼ばれているものであり、各国の農業にとって重要であり、関税撤廃等によって輸入が急増すると地域経済や食料の安定供給に大きな影響が出る可能性のある品目のことである。ドーハラウンドでは、一定程度の重要品目について、関税削減の程度を一般品目より緩やかにする方向

第1表 日本農業の重要品目

	従量税 (円/kg)	関税率 (%)	国内 生産量 (千トン)	生産農家 戸数 (千戸)	生産額 (億円)	主要生産地	輸入量 (千トン)
米	341	778	8,474	1,445	17,950	東北, 北海道, 北陸他	869
小麦	55	252	674	86	585	北海道, 北関東, 北九州	5,354
大麦	39	256	168	35	169	北関東, 北九州	2,084
脱脂粉乳	21.3% +396円	218	170	22 (酪農)	6,623 (酪農)	北海道他(酪農)	9
バター	29.8% +985円	360	82				0
でん粉	119	583	250	36	139	北海道, 鹿児島	136
落花生	617	500	20	12	98	千葉, 茨城	78
こんにゃく芋	2,796	990	67	2	142	群馬	410
砂糖	103.1	328	859	40	839	北海道, 沖縄, 鹿児島	1,560
豚肉	-	4.3	1,318	7	5,085	南九州, 東北, 千葉	1,034
牛肉	-	38.5	516	74	4,406	北海道, 南九州, 東北	679

資料 農林水産省資料等から作成

(注) データは2009年(一部推計)であり、一部本文中のデータと異なる。関税率は従価税換算(農林水産省計算)。

で交渉が行われてきた。

どの農産物が重要品目であるかは、各国の農業の実情、食料需給構造に依存するが、本稿では、これまで日本で重要品目とされてきた米、麦類、砂糖、でん粉、乳製品、牛肉、豚肉を取り上げる(第1表)。野菜や果実も日本農業にとって重要であり、ミカン、トマト加工品など一部に関税率が比較的高い品目もあるが、本稿では誌面の都合からこれらの説明は省略する。また、こんにゃく芋、落花生、葉たばこなど地域的に重要な品目もあるが、同様の理由で説明を省略する。

(2) 「重要品目」の重要度

本稿で取り上げる品目がなぜ重要であるかを簡単に説明すると、以下の通りである(詳細は後掲「3」参照)。

①米

米は日本農業の代表的な作物であり、日本全国で多くの農家が生産しており、国内で自給できる唯一の穀物である。米の消費量は減少しているとはいえ、日本人が摂取している熱量(カロリー)の23.6%は米に依存しており、米は日本の食料安全保障にとって最も重要な作物である。

②麦類

日本人は麦類から13.4%のカロリーを摂取しており、麦は米と並ぶ重要な穀物である。小麦は9割を輸入に依存しているものの、国内でも75万トンを生産しており、大麦も17万トン生産している。特に小麦は、北関東、北九州などでは水田の裏作として、北海道では輪作作物の一つとして重要な作物であり、日本国内で小麦と大麦の生産を一定程度維持しておく必要がある。

③砂糖

砂糖は総カロリーの8.1%を占める重要

な基礎的食品であり、菓子、飲料に不可欠である。日本では、北海道のてんさい、沖縄県と鹿児島県のさとうきびから砂糖を生産しており、国産砂糖は日本の砂糖総需要量の3割を占めている。沖縄県、鹿児島県の離島ではさとうきび以外の作物を生産することは困難であり、北海道ではてんさいは畑作地帯の重要な輪作作物になっている。

④でん粉

砂糖よりは少ないが、でん粉も総カロリーの6.5%を占めている基礎的食品であり、異性化糖の原料や様々な食品に用いられている。日本では、北海道のじゃがいも、鹿児島県のかんしょからでん粉を生産しており、自給率は8%と低いものの、これらの地域では不可欠の作物になっている。

⑤牛乳・乳製品

牛乳は、飲用乳として消費される以外に、バター、チーズ、ヨーグルト、アイスクリームなど幅広い乳製品の原料となっており、菓子などの様々な食品の素材ともなる重要な食品である。日本人は、タンパク質の17.5%、熱量の6.2%、カルシウムの3割を牛乳から摂取している。牛乳の生産量は北海道が5割を占めるが、日本全国に酪農家があり、地域の資源循環にとっても酪農は重要な農業部門である。

⑥牛肉・豚肉

日本人は熱量の6.9%、タンパク質の33.7%を肉類から摂取しており、肉類のうち牛肉から6.2%、豚肉から13.2%のタンパク質を摂取している。牛肉、豚肉とも、北海道、南九州、東北地方などでの生産量が多く、

地域の経済、特に中山間地域の経済にとって重要な農業部門である。また、食肉加工、配合飼料など畜産に関連する産業も多く存在している。

2 農産物貿易自由化の過程と重要品目の扱い

日本は終戦後10年目の1955年にGATTに加盟し、その後自由貿易主義を政策の柱に掲げて貿易自由化を進めてきた(第2表)。農産物貿易自由化には、第1波(60~64年)、第2波(70~72年)、第3波(89~91年)、第4波(95年~00年)の4回の大きな波があるということが出来るが、以下では、GATT加盟以降の農産物貿易自由化の動きをたどり、その過程で日本農業の重要品目がどう扱われてきたのかを解説する。

(1) GATT加盟からケネディラウンドまで(55~67年)

日本がGATTに加盟したのは1955年であるが、60年に「貿易為替自由化計画大綱」を策定し、この大綱に基づいて本格的な貿易自由化が進められた。まず、60年に121品目が自由化され、さらに62年から64年にかけて輸入制限品目は約4分の1に減少した(第3表)。

この時期に自由化された主な農産物は、大豆、鶏肉、バナナ、粗糖、レモンであるが、64年12月の段階でも農林水産物の輸入制限品目は72品目あった(輸入制限品目全体の6割)。

第2表 農産物貿易自由化の過程

	主な出来事	主な輸入数量制限撤廃品目
1955年	GATT加盟	
60	121品目輸入自由化	ライ麦, コーヒー豆, ココア豆
61	貿易為替自由化の基本方針決定	大豆, しょうが
62		玉ねぎ, 鶏卵, 鶏肉, にんにく
63	GATT11条国へ移行	バナナ, 粗糖, 棉実油
64		レモン
66		ココア粉
67	ケネディラウンド決着(64年～)	
70		豚の脂身, マーガリン, レモン果汁
71		ブドウ, リンゴ, グレープフルーツ, 豚肉, 紅茶, ナタネ
72		配合飼料, ハム, ベーコン, 精製糖
74		麦芽
78	日米農産物交渉(牛肉・かんきつ)	ハム・ベーコン缶詰
79	東京ラウンド決着(73年～)	
84	日米農産物交渉(牛肉・かんきつ)	
85		豚肉調製品(一部)
86	ウルグアイラウンド開始	グレープフルーツ果汁
88	日米農産物交渉合意(牛肉・かんきつ, 12品目)	ひよこ豆
89		プロセスチーズ, トマトケチャップ・ソース, トマトジュース, 牛肉・豚肉調製品
90		フルーツピューレ・ペースト, パイナップル缶詰, 非かんきつ果汁
91		牛肉, オレンジ
92		オレンジ果汁
93	ウルグアイラウンド決着(86年～)	
95	ウルグアイラウンド合意実施	小麦, 大麦, 乳製品(バター, 脱脂粉乳等), でん粉, 雑豆, 落花生, こんにゃく芋
99		米

資料 農林水産省「農産物貿易レポート」から作成

(注) 日米農産物交渉における12品目

①プロセスチーズ, ②フルーツピューレ・ペースト, ③フルーツパルプ, パイナップル缶詰, ④非かんきつ果汁, ⑤トマト加工品(トマトジュース及びトマトケチャップ・ソース), ⑥ぶどう糖・乳糖等, ⑦砂糖を主成分とする調製食料品, ⑧粉乳・練乳等乳製品, ⑨でん粉, ⑩雑豆, ⑪落花生, ⑫牛肉及び豚肉調製品

第3表 日本の残存輸入制限品目数の推移

		(単位 数)	
	品目合計	農林水産物	その他
1962年 4月	492	...	...
62. 10	225	81	144
63. 9	155	76	79
64. 12	123	72	51
69. 12	118	73	45
70. 12	90	58	32
71. 12	40	28	12
72. 12	33	23	10
73. 12	31	23	8
74. 12	29	22	7
75. 12	27	22	5

資料 農林水産省資料から作成

64年からはケネディラウンドが開始され、67年に合意したが、ケネディラウンドの結果、工業品について一律50%の関税率引下

げが行われたものの、農産物については大きな進展はなかった。

(2) ケネディラウンド後東京ラウンドまで(68～79年)

ケネディラウンド終了後、日本は70年から72年にかけて多くの残存輸入制限農産物の自由化を行った。その結果、69年末に73品目あった農林水産物の輸入制限品目は、72年12月には23品目(うち農産物19品目)となり、約3分の1に減少した。この時に自由化した主な農産物は、豚肉、ハム、ベーコン、リンゴ、グレープフルーツ、ナタネ、精製糖等であり、同時に牛肉の輸入枠を拡大し、大豆の関税率

の引下げを行った。

この時残った農産物の非自由化品目(19品目+国家貿易品目)は、食料の安定供給にとって基幹的と考えられる米、麦類、砂糖、でん粉、牛肉、乳製品、柑橘類や、地域的に重要な落花生、こんにゃく芋、雑豆などであり、これらの品目の多くは日米農産物交渉が決着する88年まで輸入制限が行われた(第4表)。

73年に東京ラウンドが開始されたが、その年に石油ショックが起きて世界的に経済混乱、景気低迷に襲われたこともあり、東京ラウンドの交渉は長期化し79年まで足掛

第4表 農産物の残存輸入制限品目(1975～88年)

	数	品目
乳製品	3	○ミルク・クリーム ▲無糖練乳等 ▲プロセスチーズ等
肉及び肉加工品	2	◎牛肉 ▲牛肉、豚肉の調製品
米・麦加工品	2	○米粉、小麦粉、大麦粉、はだか麦粉 ○米、小麦、大麦、はだか麦のミール等
果実・野菜及びその加工品	6	◎オレンジ・タンジェリン ◎オレンジ・タンジェリン(一時的貯蔵した物) ▲果汁、トマト・ジュース ▲フルーツ・ピューレ、フルーツ・ペースト ▲パイナップル調製品、フルーツ・パルプ ▲トマト・ケチャップ、トマト・ソース
でん粉類及び糖類	2	▲でん粉 ▲ぶどう糖、乳糖等
地域農産物及び海藻	3	▲雑豆(小豆、そら豆、いんげん豆等) ▲落花生 ○こんにゃく芋、のり及びこんぶ等の食用海藻
その他	1	▲その他の調製食料品
合計	19	

資料 第3表に同じ

(注) 1 米、麦類、指定乳製品(バター、脱脂粉乳)、砂糖は国家貿易品目であるためこの表には含まれていない。

2 ▲: 農産物12品目、◎: 牛肉、かんきつ類品目

3 品目数は貿易品目分類(CCCN)4桁ベース。

け7年かかった。東京ラウンドでは非関税障壁を正面から取り上げたが、農業分野については合意に至らず、その後農産物については二国間交渉に委ねられることになった。

(3) 東京ラウンド後ウルグアイラウンドまで(80～94年)

84年に日本は牛肉、オレンジ、果汁の輸入枠を再度拡大したものの、86年に米国は日本の輸入制限農産物12品目がGATT違反であるとしてGATTに提訴した。翌87年にパネルの裁定が下り、落花生、雑豆以外の10品目(プロセスチーズ、果汁、トマト加工品等)がGATT違反とされ、日本は89、90年に、このうち、でん粉、乳製品を除いた8品

目を自由化した。さらに、日米交渉の結果、牛肉、オレンジを91年から、オレンジ果汁を92年から自由化することを88年に決定した。

このように、残った輸入制限品目も次々と自由化されていったが、86年からは、これまでのラウンドの総決算ともいうべきウルグアイラウンドが開始された。ウルグアイラウンドは、GATTとしては8回目のラウンド(多角的貿易交渉)であったが、それまで未解決であった課題を一挙に取り上げ、大きな目標を持った野心的なラウンドであり、交渉分野は15分野に及んだ。農業交渉は難航し、最終合意は93年12月(署名は94年4月)までずれ込んだ。

この時期の輸入自由化の背景にはプラザ合意(85年)以降急速に進んだ円高があり、当時、内外価格差が大きな問題になるなかで、経済界等から農政改革を求める主張が強かった。こうした状況に対応して、農政審議会は「21世紀へ向けて農政の基本方向」(86年)をとりまとめ、食品産業を食料供給において農業と並ぶ「車の両輪」と位置づけ、農業の生産性向上を提言した。

(4) ウルグアイラウンド合意に基づく関税化と関税率削減(95～00年)

ウルグアイラウンドの合意内容は多岐にわたるが、その主なものは、①農業・繊維分野における合意、②サービス貿易・知的所有権・貿易関連投資措置のルールの確立、③WTO設立によるガット体制の強化、である。

このうち農業分野の合意内容は、①非関

税障壁の「例外なき関税化」、②国内農業保護の削減、③関税率引下げ、④輸出補助金の削減、である。GATTの場で国内農業政策まで踏み込んで交渉されるようになったのは初めてのことであり、ウルグアイラウンド以降農業政策が国際的な調整の時代に入ったことを意味している。

ウルグアイラウンドにおいて、日本が農業に関して約束（合意）した内容は、以下の通りである（第5、6表）。

①米以外の輸入制限品目（小麦、大麦、乳製品、雑豆、落花生、こんにゃく芋、繭・生糸）を関税化する。米については特例措置をとる（関税化を猶予^(注1)）。

②国内保護（AMS^(注2)）を6年間で20%削減する（基準期間86～88年）。

③関税率を6年間で平均36%引き下げる（最低15%）。

主要品目の合意内容は以下の通りであり、この合意に基づいて2000年まで関税率引下げが行われた。

①米

- ・6年間関税化を猶予し（特例措置）、国家貿易^(注3)を維持する（輸入差益徴収）。
- ・国内消費量の4～8%（95～00年）をミニマムアクセスとして輸入する。

②小麦、大麦

- ・輸入数量制限を廃止し関税化する。
- ・アクセス数量分^(注4)については国家貿易を維持し、輸入差益（マークアップ^(注5)）を徴収する。
- ・アクセス数量を超えた分の関税率（二次税率）は6年間で15%引き下げる。

③乳製品（脱脂粉乳、バター等）

- ・輸入数量制限を廃止し関税化する。
- ・アクセス数量分については、一部品目については農畜産業振興事業団（現農畜産

第5表 ウルグアイラウンド合意後の国境措置(主要品目)

	UR前の 国境措置	UR後の 国境措置	アクセス機会		関税相当量 (円/kg)
			アクセス数量(千トン)	適用税率	
米 (99年～)	輸入数量制限 国家貿易	国貿維持	682	無税	341
小麦	輸入数量制限 国家貿易	国貿維持	5,740	無税	55
大麦			1,369	無税	39
乳製品	輸入数量制限 (一部国家貿易)	国貿維持	農畜産業振興機構 137(生乳換算)	脱脂粉乳 25%	369円/kg +21.3%
		関税割当	(学給、飼料等) 脱脂粉乳93, バター1.9 (その他)134	バター 35%	985円/kg +29.8%
でん粉	輸入数量制限	関税割当	157	25%	140→119
雑豆	輸入数量制限	関税割当	120	10%	417→354
落花生	輸入数量制限	関税割当	75	10%	726→617
こんにゃく芋	輸入数量制限	関税割当	267トン	40%	3,289→2,796
豚肉	差額関税制度	関税化(実質的には差額関税制度), 基準輸入価格409.9円/kg(枝肉)			

資料 農林水産省「農産物レポート」等から作成

業振興機構)による国家貿易を維持し関税及び輸入差益を徴収する。民間貿易分は関税割当^(注6)制度とする。

- ・アクセス数量を超えた分の関税率(二次税率)は6年間で15%引き下げる。

④でん粉

- ・輸入数量制限を廃止し関税化する。
- ・アクセス数量分は関税割当制とし、アクセス数量を超えた分の関税率(二次税率)は6年間で15%引き下げる。

⑤雑豆、落花生、こんにゃく芋

- ・輸入数量制限を廃止し関税化する。
- ・アクセス数量分は関税割当制とし、アクセス数量を超えた分の関税率(二次税率)は6年間で15%引き下げる。

⑥豚肉

- ・差額関税制度を実質的に維持し、基準輸入価格を6年間で15%引き下げる。

- ・定率関税を5.0%から4.3%(00年)に引き下げる。

- ・関税の緊急措置を設ける。

⑦牛肉

- ・関税率を50%から38.5%(00年)に引き下げる。
- ・関税の緊急措置を設ける。

(注1)ただし、ミニマムアクセスによる米輸入の負担軽減を図るため、日本は99年より米についても関税化した。

(注2) AMS=内外価格差×生産量[価格支持作物]+削減対象財政支出[価格支持等生産刺激的補助金]

(注3) 国家貿易とは、国または国によって運営される国家貿易企業によって輸入業務を排他的・独占的に行うものであり、輸入量等を管理することが可能になる。

(注4) ウルグアイ・ラウンドでは、関税化した農産物について最低限のアクセス機会の提供を行うことを合意し、基準期間(1986~88年)の輸入数量が国内消費量に対して、①5%以下だったものは、国内消費量の3~5%を最低輸入機会(ミニマムアクセス)として提供、②5%以上のものは、その現行輸入数量(カレントアクセス)の維持、を約束した。

(注5) マークアップとは、輸入を行う国家貿易企業が徴収する輸入差益のことであり、日本では、米・麦については農林水産省、乳製品については農畜産業振興機構が輸入差益(マークアップ)を徴収し、内外価格差を調整している。

(注6) 関税割当とは、一定の数量の枠内の輸入品に対して無税または低税率(一次税率)の関税を適用する一方で、一定数量を超える輸入分については高い関税(二次税率)を適用する仕組みであり、輸入量を制限することを目的に行われている。

第6表 主要な品目の関税引下げ内容(UR合意)

	UR合意前の税率	2000年以降の税率
牛肉	50%	38.5% 輸入量が一定水準を超えた場合は50%に引き上げ (緊急調整措置)
生鮮オレンジ (6月~11月) (12月~5月)	20% 40%	16% 32%
オレンジジュース (無糖、しよ糖分10%超)	30%	25.5%
ナチュラルチーズ	35%	29.8% (一部26.3%, 22.4%)
アイスクリーム (しよ糖分50%未満)	28%	21%
キャンディー類	35%	25%
マカロニ、スパゲティ	40円/kg	30円/kg
ビスケット(加糖)	24%	15%
大豆・菜種油(粗油)	17円/kg	10.9円/kg

資料 第5表と同じ

(5) FTA推進路線への転換とドーハラウンド(2000年以降)

日本は90年代まではGATTによる多角的貿易体制を重視しており、NAFTAなどの世界経済の地域主義的傾向を批判しFTA(自由貿易協定)を締結することはなかった

が、00年頃より方針を転換し、FTAを積極的に推進するようになった。その結果、日本は現在までに、東南アジア諸国を中心に13の国・地域とFTAを締結するに至っている（第7表）。

FTAはWTOの最恵国待遇原則と矛盾する側面があるため、WTO協定（第24条）では「実質的に全ての関税を撤廃する」ことを条件としているが、一定の範囲内で例外も認められている。そのため、日本はこれまで締結した全てのFTAにおいて重要品目を例外にしており、関税撤廃の比率は84～88%程度になっている。逆に言うと、重要品目を例外にできるような国とのみFTAを締結してきたのであり、重要品目を除外できない可能性の高い米国、豪州、ニュージーランドとはFTAを締結していな

い。しかし、米国や豪州がこれまで締結してきたFTAは自由化率が非常に高く、米国が主導しているTPPでは例外品目のごくわずかなる可能性が高い。

WTOドーハラウンドは01年から開始されたが（農業交渉は00年に開始）、開始後12年が経過したにもかかわらず、先進国（特に米国）と途上国の対立のため交渉は中断したままになっており、再開・妥結の見通しは立っていない状況にある。

ドーハラウンドはウルグアイラウンドの延長線上にあるということができ、農業交渉では、ウルグアイラウンドで設定した高関税率を大幅に引き下げる交渉が行われてきた。これまでの交渉で、一般品目の関税率を50～70%削減し（高関税品目ほど高い削減率）、重要品目については一般品目の3分の1、2分の1、3分の2の削減率とする方向で収束しかけていた。しかし、重要品目の数をどの程度とするかについて対立が残っており、4～6%の線で交渉が進められていたものの、8%を要求する日本の主張とはまだ開きがあった。

もしドーハラウンドが合意に至った場合には、日本はどの農産物を重要品目に指定し、関税削減率をどの程度にするかの判断を迫られたであろうが、現在は長期にわたって交渉が中断しており再開のメドも立っていないため、この検討は先送りになっている。

第7表 日本が締結しているFTA

相手国	政府間交渉 (年月)	協定署名 (年月)	協定発効 (年月)
シンガポール	01.1～01.10	02.1	02.11
メキシコ	02.11～04.9	04.9	05.4
マレーシア	04.1～05.12	05.12	06.7
チリ	06.2～07.4	07.3	07.9
タイ	04.2～05.9	07.4	07.11
インドネシア	05.7～06.11	07.8	08.7
ブルネイ	06.6～06.12	07.6	08.7
フィリピン	04.2～04.11	06.9	08.12
ベトナム	07.1～08.9	09.2	09.9
ASEAN全体	05.4～07.11	08.4	08.12
スイス	07.4～08.9	09.2	09.9
インド	07.1～10.9	11.2	11.8
ペルー	09.5～10.11	11.5	12.3
韓国	03.12～(中断)		
GCC	06.9～		
豪州	07.4～		

資料 農林水産省、外務省資料から作成
(注) ■はTPP交渉参加国。

3 重要品目の概況

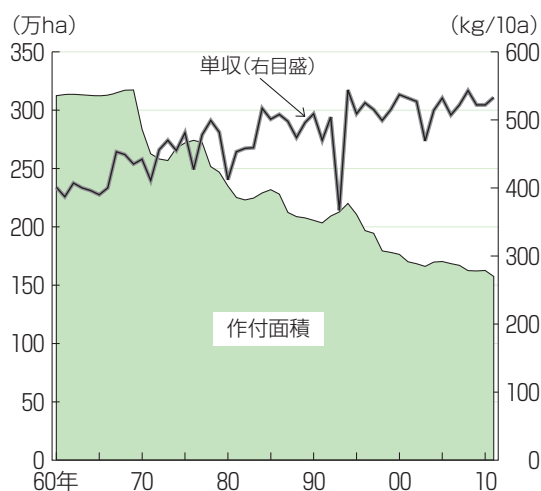
次に、個別の重要品目について、概況を解説する。

(1) 米

a 国内生産

米の作付面積は、戦後の食料増産等によってピーク時の1969年には317万haまで増加したが、70年以降生産調整によって減少し、12年は164万haとなり、この40年間で作付面積はほぼ半減した（第1図）。米の単収は、69年は435kg/10aであったが、11年には533kg/10aとなり、この間に22.5%増加した。米の生産量は、67年の1,447万トンを経ピークに減少し、11年度には857万トンになっている。米は全国で生産されているが、東北地方が26.2%を占め、北海道7.6%、新潟県7.5%、関東地方16.0%で、関東以北の割合が高い。

第1図 水稻の作付面積と単収の推移



資料 農林水産省「作物統計」から作成

第8表 水稻の作付面積・販売経営体数

	2000年	05	10	増加率(%)	
				05/00	10/05
作付面積(千ha)	1,475	1,348	1,369	△8.6	1.6
経営体数(千戸)	1,747	1,402	1,169	△19.7	△16.6
1経営体当たり 作付面積(a)	84.4	96.1	117.1	13.8	21.8

資料 農林水産省「農林業センサス」から作成

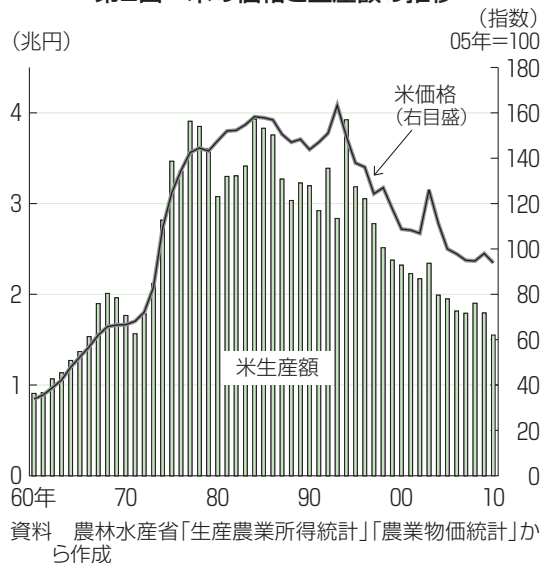
10年における稲作経営体数（販売目的）は116万9千、米作付面積は136万9千haであり、1経営体当たりの作付面積は1.17haと、05年に比べて22%増大した（第8表）。規模別にみると、作付面積1ha未満の経営体が73%を占めているが、作付面積では32%である。その一方で、3ha以上の農家は5.9%であるが、作付面積では35%を占めており、借地を中心とする規模拡大が着実に進んでいる。ただし、主業農家が米の産出額全体に占める割合は38%であり、現在でも零細な兼業農家が米生産の多くを担っている。

b 米の価格と生産額

米の価格は、85年まで上昇を続けたが、86年以降低下傾向を続けており、農産物価格指数（05年=100）でみると、85年に157.9であった米の価格指数は、00年に108.8になり、10年では93.9に低下している（第2図）。

米の生産額は、ピーク時の84年には3兆9,300億円あったが、生産量の減少、価格の低下により、10年には1兆5,517億円に減少し、ピーク時の39%になっている。

第2図 米の価格と生産額の推移



c 米の消費・加工・流通

米の消費量は食生活の洋風化によって大きく減少しており、1人当たりの米消費量は、ピーク時の62年は130.4kgであったが、11年には57.8kgと50年間で半分以下になっている。

米は外食・中食等の業務用が増大しており、業務用は290万トンで需要量全体の34.2%を占めている。生産者の出荷販売数量636万トンのうち、農協を通じた委託販売は390万トンであり、生産者から消費者等への直接販売が130万トンある。また、米卸（米専門商社）の販売数量は410万トンであり、このうち小売業者に240万トン販売され、業務用需要が160万トンある（08年産）。

なお、米は清酒、米菓、味噌等の加工用にも用いられ、加工用需要は全体では37万トンあるが、等級外の主食用米やMA（ミニマムアクセス）米も加工用に用いられているため、国内の加工用米生産量は15万トンである（11年度）。

また、米は米粉、飼料用米としても使用されており、政府の助成措置もあって、米粉用に4万トン、飼料用米として16万トンが使用されるようになっている（11年度）。

d 国内制度

米は、かつては食管制度のもと無制限買入に基づく価格支持政策が行われていたが、95年に食管法が廃止されて政府米買入は備蓄米に限定され、流通の主体は自流水米に移行して価格支持政策は廃止された。

しかし、米の余剰基調によって米価が低下を続けたため、98年から米価・収入の変動を緩和する「稲作経営安定対策」（米価低下額の8割を補てん）が導入された。04年からは、米政策改革に基づいて、これが「稲作所得基盤確保対策」と「担い手経営安定対策」に改められ、担い手経営安定対策の対象者は個別経営で4ha（北海道は10ha）以上、集落営農で20ha以上に限定されたが、07年から導入された「稲作経営所得安定対策」（収入減少影響緩和対策）においても同様の対象者の限定が行われた。しかし、09年の民主党政権誕生後、10年度より生産調整に協力した全ての米販売農家に対する戸別所得補償制度（標準的生産費と標準的販売価格の差額を補てん）が導入された。

一方で、70年以降、米の需給均衡を図るため生産調整が行われ、麦、大豆、飼料作物等への転作が進められてきたが、生産調整面積は次第に増大し、近年では水田面積の3分の1強（約100万ha）を占めるに至っている。生産調整に伴って「転作奨励金」

が支給され、04年には米政策改革のなかで地域の自主的な転作奨励を促す「産地づくり交付金」が導入されたが、10年度にはこれが「水田利活用自給率向上事業」に変更された。

e 輸入制度と輸入動向

日本はウルグアイラウンドで、米の輸入枠（MA）を受け入れ、99年からは関税化に移行した。MA米の枠は、00年度以降76.7玄米万トンで維持されており、このうち10万トンの枠でSBS方式（売買同時入札）が導入されている。

米は国家貿易品目であり、関税割当枠内の輸入については食糧法に基づいて政府が一元的に輸入している。枠内関税は無税であるが、政府はマークアップ（上限292円/kg、実勢50円/kg程度）を上乗せして売却している。枠外関税は341円/kgと高いため、枠外関税を払っての輸入はごくわずかである。

MA米の輸入量は、一般輸入米が約60万トン、SBS一般米が約9万トン、同・碎精米が約1万トンとなっており、米の自給率は95年以降95%程度で推移している。MA米によって国内米生産に影響が出ないよう、MA米の販売先は、SBS米を除いて加工用、政府援助用、飼料用に限定されている。

MA一般米の輸入先は、米国が29万5千トン（50.8%）と最大であり、次いでタイ20万7千トン（35.6%）、豪州4万9千トン（8.4%）、ベトナム3万トン（5.2%）となっている（11年度）。主食用のSBS米は、中国

産うるち精米短粒種が多く、米国産や豪州産も輸入されている。輸入落札価格は、11年度平均でMA一般米が57円/kg（3,420円/60kg）、SBS米が152円（9,097円/60kg）で、SBS輸入米の輸入価格は一般輸入米の2.7倍である。

日本は米の輸出も行っているが、米の輸出量（商業用）は2,129トン（11年度）にとどまっている。

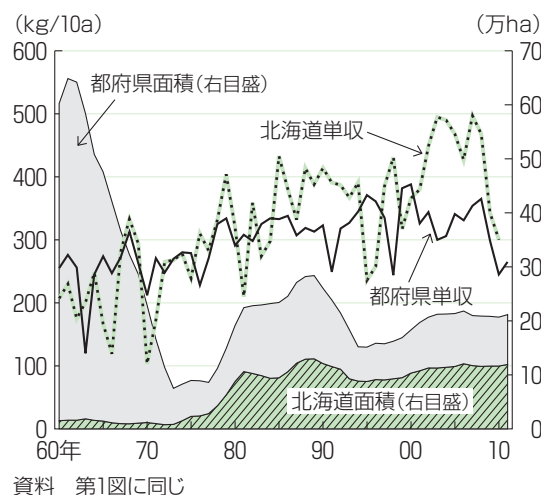
(2) 麦類

a 国内生産

(a) 小麦

小麦の作付面積は61年には64.9万haあったが、水田裏作の麦作が縮小して73年には7.5万haまで減少した。70年代後半以降、米の生産調整拡大に伴って転作小麦が増加し、11年では21.2万haに回復している（第3図）。小麦の生産量は、60年当時は150万トンを超えていたが、11年では75万トンになっている。このうち北海道が最大（50万トン）で全

第3図 北海道・都府県別の小麦作付面積・単収の推移



第9表 小麦の作付面積・販売経営体数

	2000年	05	10	増加率(%)	
				05/00	10/05
作付面積(千ha)	148.6	180.1	210.6	21.2	16.9
経営体数(千戸)	91.5	86.1	46.2	△5.9	△46.3
1経営体当たり 作付面積(a)	162.4	209.2	455.8	28.8	117.9

資料 第8表に同じ

体の67%を占め、次いで福岡県（4万3千トン）、佐賀県（3万1千トン）、群馬県（2万3千トン）、愛知県（1万8千トン）、埼玉県（1万6千トン）であり、北海道、北九州、北関東で8割を占めている。

10年において小麦の作付面積（販売目的）は21万1千ha、経営体数は4万6千であり、1経営体当たりの作付面積は4.6haで05年に比べて2.2倍に増大した（第9表）。これは07年に開始した水田・畑作経営所得安定対策に対応して集落営農が組織された要因が大きい。

(b) 大麦・はだか麦

大麦（二条大麦、六条大麦）の作付面積は、60年代には30万haを超えていたが、11年は5万5千haになっている。はだか麦の作付面積は、戦後間もなくは50万haを超えていたが、11年ではわずか5千haに減少している。生産量は、二条大麦11万9千トン、六条大麦3万9千トン、はだか麦1万4千トンであり（11年）、主な生産地域は、二条大麦は佐賀県、栃木県、福岡県、六条大麦は、福井県、富山県、栃木県、はだか麦は、高知県、香川県、大分県である。

b 輸入量

生産量が減少するなかで、麦類の輸入量は増加しており、小麦の輸入量は、60年には266万トンであったが、11年では648万トンに、大麦・はだか麦の輸入量は、60年には3万トンであったが、11年では197万トン（うち飼料用が116万トン）に増加している。その結果、小麦の自給率は11%、大麦・はだか麦の自給率は8%に低下している。

小麦の最大の輸入先は米国で324万トン（58%）と過半を占め、次いでカナダ130万トン（23%）、豪州102万トン（18%）と続く（11年）。大麦は、大部分が豪州から輸入されている。

c 製粉業と加工品

小麦は国内製粉産業によって製粉され、小麦粉生産量は456万トン（09年）である。小麦粉の用途は、主にパン、麺、菓子であり、家庭用は少ない。副産物のフスマは家畜飼料原料として利用されている。国内製粉産業は大手4社の寡占状態（生産量の75%）にあり、年間生産量3万トン以上の13社で86%を占め、残りを100社余りの中小の地場製粉企業が担っている。

大麦の約5割は飼料として使われているが、そのほか二条大麦は主にビール、焼酎醸造用原料、六条大麦は押麦、麦茶用原料、はだか麦は味噌、焼酎、押麦原料となっている。このうち主食用、麦味噌用では国内産麦の使用割合が高いが、ビール、焼酎用では外国産麦の使用割合が圧倒的に多い。大麦は国内精麦企業によって精麦されて焼

酎、味噌メーカー等で最終加工されるほか、ビール用、麦茶用大麦は直接ビールメーカー、麦茶メーカーで加工される。

d 麦類の国内制度

小麦はかつては政府による直接統制が行われていたが、1952年に生産者の売渡し申込みに応じて政府が無制限に買い入れる間接統制に移行した。しかし、食糧制度のもと政府買入価格と政府売渡価格が大幅な逆ざやであったため、生産された小麦の大部分は政府に売却され、政府は定められた売渡価格でこの小麦を製粉会社に売り渡すという方式が続いた。

95年に食糧法が廃止されて新食糧法が制定されたが、小麦については「新たな麦政策大綱」(98年)に基づき00年産から民間流通に移行して国産麦の政府買入はなくなり、同時に輸入麦に対するマークアップ収入を原資とする麦作経営安定資金が導入され生産者に対して助成金が支払われるようになった。07年度から経営安定対策に移行したが、11年度からは畑作物の所得補償交付金となっている。転作小麦に対しては、10年度は「水田利活用自給力向上事業」として35千円/10aが交付され、11年度からは「水田活用の所得補償交付金」に衣替えされた。

e 輸入制度

(a) 小麦

食糧制度の時代には、小麦の輸入は政府(食糧庁)が一元的に行っており、輸入した

小麦を製粉企業に一定の価格で売り渡すという方式が続いたが、ウルグアイラウンドの結果、95年度より小麦は関税化され、関税を支払えば誰でも輸入できることとなった。しかし、関税の水準が高く設定されているため(55円/kg)、関税を払っての輸入はほとんど行われていない。また、カレントアクセス分については国家貿易が維持されたため、基本的には従来と変わらず製粉企業は政府が一元輸入した小麦を購入している。

関税割当枠内の小麦の輸入は無税であるが、政府は一定のマークアップ(上限45.2円/kg, 実勢20円/kg)を上乗せして輸入した小麦を製粉企業に売却している。輸入小麦の輸入価格と売渡価格との売買差益は、経営安定対策や戸別所得補償の交付金や政府管理経費に充当されている。ウルグアイラウンド合意上のカレントアクセス数量は、01年度以降574万トンで維持されている。

(b) 大麦

大麦も小麦と同様に国家貿易品目であり、関税割当枠内の輸入関税は無税であるが、政府はマークアップ(上限28.6円/kg)を上乗せして輸入した大麦を国内の需要者に売却している。枠外関税は39円/kgと高く、関税を払っての輸入はほとんどない。

ウルグアイラウンドで合意した大麦のカレントアクセス数量は、01年度以降136万9千トンと大きいですが、これには飼料用(約110万トン)が含まれている。輸入大麦の売買方式は、02年度以降、全量がSBS方式に

移行している。

(3) 砂糖

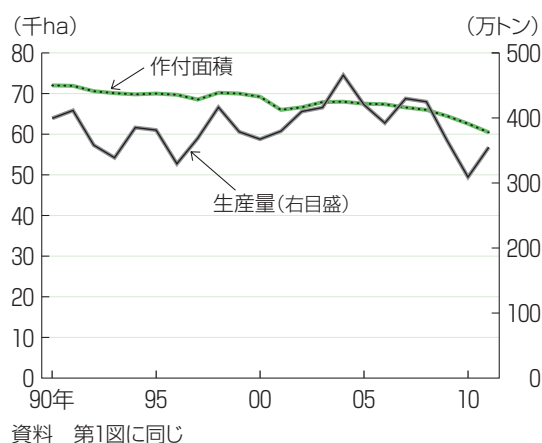
a 国内生産

砂糖の原料はてんさいとさとうきびであり、てんさいは北海道で生産され、さとうきびは鹿児島県南西諸島と沖縄県で生産されている。この二つの砂糖原料から製造されている国産の砂糖は64万4千トン（てんさい糖49万トン、甘しゅ糖15万4千トン）であり、日本の砂糖需要量全体（209万5千トン）の31%を占めている（11年）。

(a) てんさい

てんさいは北海道全域で生産されているが、主産地は十勝地域とオホーツク地域であり、十勝地域では4輪作体系、オホーツク地域では3輪作体系において重要な作物になっている。作付農家戸数は、90年の18,506戸から11年の8,214戸へと21年間で半分以上に減少し、作付面積は90年の72,000haから11年の60,419haへと16%減少した（第4図）。てんさいは他の畑作物と比べて多

第4図 てんさい生産の推移



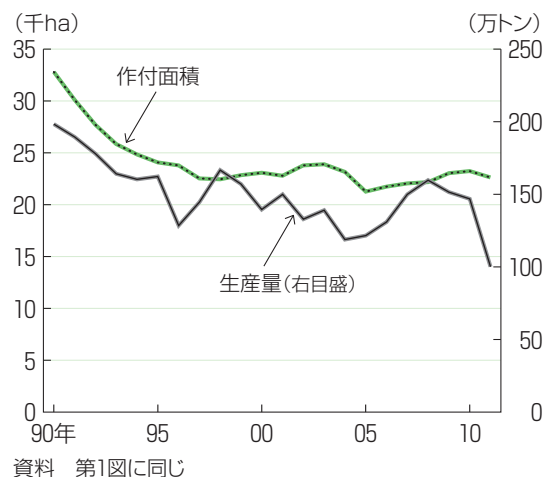
くの労働時間を要し所得が低いことが、生産農家減少の主因である。1戸当たりの作付面積は7.4haである。てんさいの生産量は、90年の399万トンから04年の466万トンに増加したが、その後減少に転じ、11年には355万トンとなっている。

(b) さとうきび

台風等の自然災害に強いさとうきびは、鹿児島県南西諸島と沖縄県で生産されており、これらの地域ではさとうきびが基幹作物になっている。さとうきびが地域の農業に占める割合は、鹿児島県南西諸島では農家数76%、栽培面積48%、農業産出額40%であり、沖縄県では、農家数72%、栽培面積64%、農業産出額36%である。これらの地域では、大雨・強風等の気象条件と消費地から遠い地理的条件のため、さとうきびから野菜等の他作物へ転換することは困難である。

作付農家戸数は90年の48,295戸から11年の26,106戸へと21年間で46%減少し、作付

第5図 さとうきび生産の推移



面積は90年の32,800haから11年の22,615haへと30%減少した（第5図）。生産量は、90年の198万トンから04年の119万トンまで減少し、08年まで一旦増加したものの再び減少に転じ、11年は台風被害等により99.9万トンと100万トンを割り込んだ。1戸当たりの作付面積は0.9haで零細である。

b 砂糖消費量・用途

砂糖の1人当たり消費量は減少傾向にあり、90年は21.9kgであったが、10年では16.5kgに減少している。砂糖の用途は、菓子用26.8%、清涼飲料用20.5%、乳製品用10.1%と業務用の割合が高く、家庭用は14.1%である。

c 国内制度

日本国内の砂糖原料作物から生産された砂糖のコストは諸外国に比べて高いため、輸入粗糖と国産粗糖の価格差を調整する仕組みが設けられている（砂糖価格調整制度）（第6図）。この制度では、輸入粗糖を原料

としている精製糖メーカーから徴収した調整金を財源にして、さとうきび生産者、てんさい生産者、甘しゅ糖・てんさい糖製造事業者に対して、費用（原料作物の生産費、砂糖の製造経費）と販売価格（原料作物の販売価格、砂糖の販売価格）の差額を助成しており、国内の砂糖原料生産、製糖工場を維持している。

沖縄県、鹿児島県の製糖工場は島ごとに存在しており、それぞれの製糖工場は小規模である。国内のてんさい糖、甘しゅ糖、精製糖メーカーでは工場の再編や人員の削減を行っており一定の合理化が進んできたが、依然として規模は零細である。

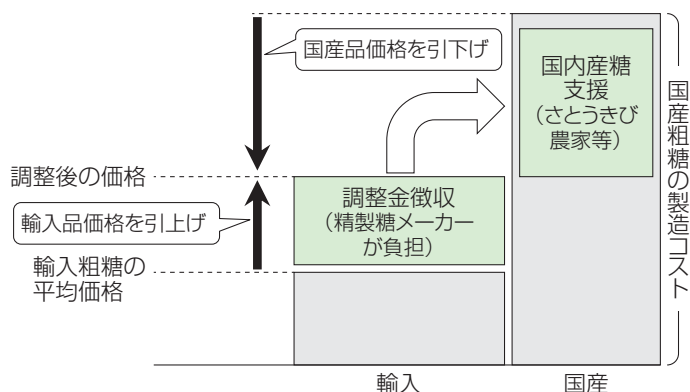
d 輸入制度と輸入動向

粗糖の輸入に際しては、価格調整制度の下で調整金を徴収しており、国産粗糖との調整を行っている。また、精製糖については、国内で精製される精製糖価格を上回る水準になるよう調整金等が設定されているため、精製糖の輸入はほとんどない。また、

砂糖調製品についても高い関税を設けており、無制限な輸入増大を防いでいる。

砂糖は、主に粗糖として輸入されているが、10年の輸入量は143万トンであり、国内の砂糖需要低迷のため輸入量は90年（169万トン）に比べて15%減少している。日本が砂糖（粗糖）を輸入している国は、主に豪州とタイである。

第6図 砂糖の価格調整制度の仕組み



資料 農林水産省「砂糖及びでん粉政策をめぐる現状と課題について」から作成

(4) でん粉

a でん粉需給の全体構造

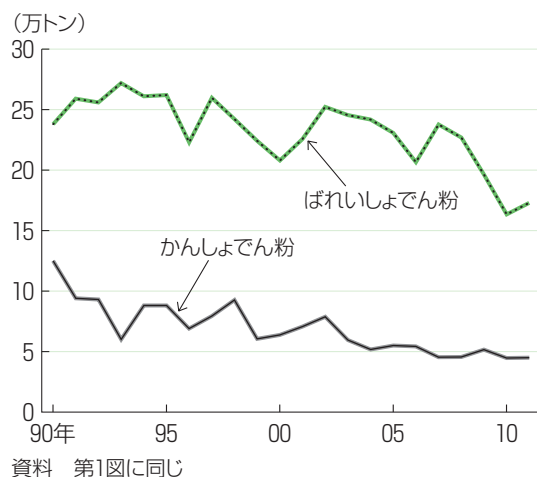
11年における日本のでん粉の総需要量は278万トンであるが、このうち輸入トウモロコシから製造されたコーンスターチが241万トンで87%を占め、国産原料を使ったでん粉は21万トン（ばれいしょでん粉16.3万トン、かんしょでん粉4.5万トン）で、そのほか輸入でん粉が16万トンある。でん粉の自給率は低下傾向にあり、90年には13%であったが、10年では8%になっている。

でん粉の最大の用途は異性化糖で需要量全体の66%を占めており、そのほかでん粉は様々な食品や製紙などに用いられている。

b 国内生産

国産でん粉の原料はかんしょとばれいしょであり、かんしょは南九州で生産され、ばれいしょは北海道で生産されている（第7図）。

第7図 国産いもでん粉の生産量推移



(a) でん粉原料用かんしょ

でん粉原料用かんしょは、主に台風の常襲地域で水はけのよい火山灰土壌であるシラス台地が広がる鹿児島県で生産されており、11年の生産量は鹿児島が148.8千トン、宮崎が4.1千トンである。でん粉用かんしょを生産している農家戸数は7千戸であり、その作付面積は5,780haで、1戸当たりの作付面積は0.8haである。

かんしょ収穫量に占めるでん粉原料用かんしょの割合は、鹿児島で43%、宮崎で6%であり、鹿児島では生食用、焼酎原料用と並んででん粉原料用が重要な位置を占めている。ただし、かんしょの焼酎需要が増大するなかででん粉用かんしょの生産量は減少傾向にあり、この10年間で生産量は約3割減少している。

(b) でん粉原料用ばれいしょ

でん粉原料用ばれいしょは北海道のみで生産されており、主に十勝地域やオホーツク地域で輪作体系を構成する作物になっている。10年におけるでん粉原料用ばれいしょの生産量は74万5千トンであり、これは北海道のばれいしょ生産量の42%、全国のばれいしょ生産量の33%を占めている。北海道のばれいしょ生産農家戸数は3,700戸であり、1戸当たりの作付面積（でん粉用）は6.8haである。ばれいしょでん粉の生産量は減少傾向にあり、この10年間で26%減少している。

c 国内制度

内外コスト格差を是正するため、関税割当によって輸入されたコーンスターチ用とうもろこし等から調整金を徴収しており、この調整金を財源としてでん粉原料用いも生産者や国内産いもでん粉製造事業者に対する助成を実施している。

国産かんしょでん粉工場は96年に49工場存在したが、11年にはほぼ3分の1の19工場まで減少し、国産ばれいしょでん粉工場は96年の28工場から、11年には17工場に減少している。

d 輸入制度と輸入動向

でん粉は、94年まで輸入割当制度が続いていたが、ウルグアイラウンド合意に基づいて95年より関税割当制度へと移行した。でん粉の二次関税率は119円/kgと高く設定されているため、でん粉の輸入量はアクセス数量（15.7万トン）の枠内にとどまっており、でん粉の輸入量はほぼ横ばいで推移している。

関税割当枠内の税率は、でん粉糖用については無税であるが、調整金が課せられて

いる。また、その他の用途の小麦でん粉、ばれいしょでん粉、イヌリン等の関税率は25%である。

輸入されるでん粉はその種類によって主要な輸入先が異なっており、ばれいしょでん粉はオランダ、デンマーク、ドイツから輸入され、タピオカでん粉はタイ、ベトナムから輸入されている。

(5) 牛乳・乳製品

a 生産

11年の生乳生産量は747万トンであり、1960年に比べると約4倍に増加しているが、2000年代に入って10%以上減少している。飼養頭数は147万頭、生産者である酪農家の戸数は2.1万戸、1戸当たりの頭数は69.9頭である。60年以降、酪農家数は約20分の1に減少し、1戸当たり頭数は35倍に増大した（第10表）。

牛乳生産量のうち北海道が52%を占めているが、北海道は主要消費地から距離的に遠いため、主に加工用に向けられ、都府県は消費地近郊での飲用乳生産が主である（第8図）。北海道の酪農は経営規模が大き

第10表 酪農の概況

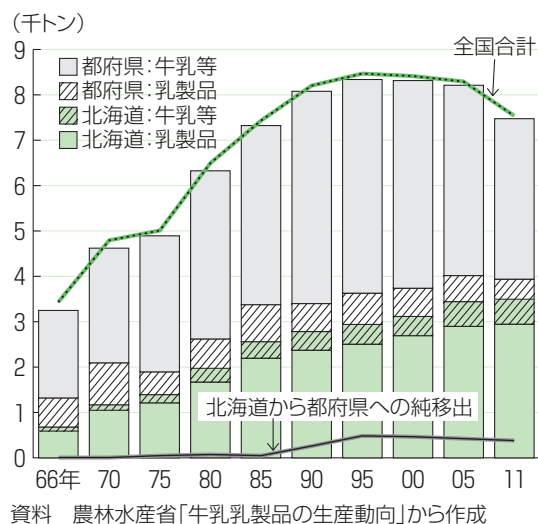
	酪農家 戸数 (千戸)	飼養頭数 (千頭)	1戸当たり 頭数 (頭/戸)	牛乳 生産量 (千トン)	1頭当たり 搾乳量 (kg)	輸入量 (千トン)	自給率 (%)	1人当たり 消費量 (kg)
1960年	410	824	2.0	1,887	4,010	237	86.7	22.2
70	308	1,804	5.9	4,761	4,398	561	88.9	50.1
80	115	2,091	18.1	6,504	5,006	1,411	81.9	65.3
90	63	2,058	32.5	8,189	6,383	2,237	77.4	83.2
00	34	1,764	52.5	8,497	7,401	3,952	69.0	94.2
11	21	1,467	69.9	7,474	8,034	4,017	64.3	88.6

資料 農林水産省「畜産統計」「牛乳乳製品統計」「食料需給表」から作成

(注) 1 輸入量、1人当たり消費量は年度の計数であり、生乳換算。

2 自給率=生産量/国内消費仕向け量

第8図 生乳生産量と用途別処理量



く、豊富な土地資源を生かした効率的な生産を行っており、都府県の生乳生産量は90年代前半から縮小しているのに対して、北海道は拡大傾向にあり、こうした動きは飲用乳の減少と乳製品の拡大を反映している。

日本の酪農は戦後、十分な飼料基盤を欠いたまま輸入飼料に依存して急拡大し、牛乳生産費のうち飼料費が44.2%を占めているため、国際穀物価格の変動による影響を受けやすい構造になっている。

b 牛乳需要と乳業

1人当たりの牛乳消費量は戦後4倍以上増大したが、2000年代に入ってやや減少し、11年の1人当たり消費量は88.6kg（生乳換算）になっている。近年では、生乳の消費量が減少するなかで、チーズ等の乳製品の消費量が増大している。

牛乳の国内生産量753万トンのうち、飲用向けに408万トン、乳製品向けに339万トンが用いられており、国産の牛乳から、粉

乳17.2万トン（脱脂粉乳13.5万トン、乳児用粉乳2.4万トン、全脂粉乳1.3万トン）、バター6.3万トン、チーズ4.5万トン、練乳4.4万トンなどの乳製品が製造されている。乳業は大手メーカー数社が大きなシェアを持つが、その一方で中小の乳業メーカーや農協系の乳業工場も多数ある。

c 生乳価格決定方式と需給調整

乳価は、乳業メーカーと酪農生産者団体との間の交渉によって用途別に決定されるが、乳業は大手メーカーのシェアが高い寡占市場であり、また川下の小売部門では大手スーパーの価格支配力が大きく、さらに牛乳の需要減退もあるため、乳価交渉は難航しがちである。

牛乳は保存性が低くかつ日々生産されるため、生産者団体が生産計画による需給調整を実施している。飲用乳は保存性の低さから輸入品と競合度が小さいため、助成は乳製品向け生乳に対して行われており、加工原料乳については12.20円/kg、チーズ向け生乳については14.60円/kg（12年度）の助成金が酪農家に支払われる。また、加工原料乳およびチーズ向け生乳の価格が過去3年間の全国平均取引価格を下回った場合、その差額の8割を積立金（生産者の拠出に国が助成）から補填している。

d 輸入制度と輸入動向

脱脂粉乳、バター、ホエイなどの指定乳製品は、国が農畜産業振興機構を通じて輸入を一元管理し、国家貿易と関税割当制度

が実施されており、国家貿易による輸入差益は国内酪農に対する助成の財源に用いられている。

関税割当枠内の関税率（一次税率）は、脱脂粉乳25％，バター35％，ホエイ25％（砂糖を加えたもの35％），無糖練乳25％であり，割当枠外に適用される二次税率は，脱脂粉乳21.3％＋396円/kg，バター29.8％＋985円/kg，ホエイ29.8％＋425円/kg（または687円/kg），無糖練乳21.3％＋254円である。なお，ホエイと脱脂粉乳については飼料原料用の無税枠がある。

チーズの輸入は自由化されており，その関税率は，ナチュラルチーズが29.8％（一部品目は26.3％，22.4％），プロセスチーズが40％である。ただし，プロセスチーズ原料用のナチュラルチーズには無税枠がある。

乳製品の輸入量は国内生産よりも急速に拡大し，11年の輸入量（生乳換算）は402万

トンである。自給率は70年代以降低下傾向が続いており，11年には64.3％となっている。主な乳製品の輸入量はチーズ22.2万トン，脱脂粉乳3.1万トン，乳糖6.6万トン，バター1.6万トン，カゼイン1.4万トン，アイスクリーム0.7万トンであり，チーズの輸入量が多い。

乳製品輸入先は，オーストラリア，ニュージーランド，米国の3か国が大きな割合を占めており，オーストラリアはチーズ，ニュージーランドは粉乳，米国はホエイの最大の輸入先である（第11表）。

（6）牛肉

a 生産

10年における牛肉の国内生産量は51.2万トンであり，30年前とほぼ同水準になっている（第9図）。牛肉の生産量は，戦後，消費量の増加に支えられ増大し，90年の牛肉

第11表 乳製品の分類別・主要相手国別輸入実績(2011年)

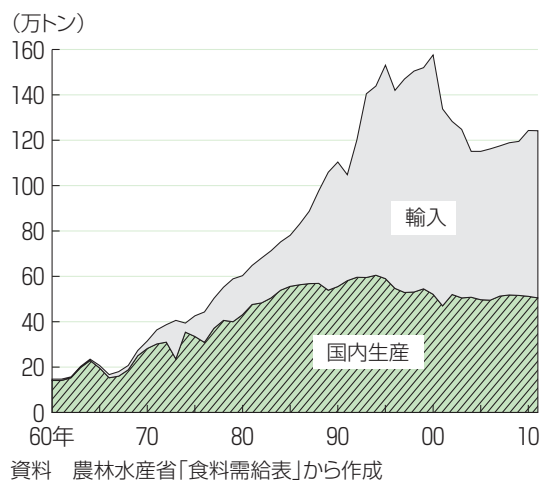
(単位 トン, 10億円)

	分類別輸入量						輸入額 合計
	ミルクと クリーム	粉乳等	発酵 乳製品	ホエイ等	バター等	チーズ及 びカード	
オーストラリア	17	1,790	18	6,085	2,037	90,062	34.9
ニュージーランド	-	14,045	-	1,169	5,310	56,329	26.5
米国	1	8,249	215	25,523	5,016	21,424	17.1
上記3か国シェア(%)	35.3	73.0	76.6	44.4	57.9	64.2	52.7
EU	5	4,121	32	17,257	4,484	46,252	33.9
うちフランス	-	856	-	1,091	365	9,023	8.0
イタリア	-	70	11	4	1	6,584	6.1
オランダ	-	109	-	4,777	3,243	6,373	5.7
デンマーク	-	0	-	12	5	8,295	4.8
ドイツ	-	1,487	16	1,714	707	9,363	4.8
アルゼンチン	-	-	-	7,347	-	4,057	2.4
全体	51	33,003	304	73,897	21,334	261,514	-
金額(10億円)	-	9.6	0.1	14.5	9.7	115.2	149
単価(円/kg)	450	290	315	196	453	440	-

資料 財務省「貿易統計」から作成

(注) HSコード4桁でそれぞれ0401から0406の品目。

第9図 牛肉の生産・輸入動向



輸入自由化以降も、和牛ブランドの確立により輸入牛肉との差別化に成功し、ピーク時の99年の生産量は60.5万トンになった。しかし、その後、BSEの発生により牛肉消費量が減少したため、生産量は減少した。

10年における肉用牛の飼養頭数は289万頭であり、そのうち黒毛和牛が185万頭（64%）と多く、和牛との交雑種が55万頭（19%）、乳用牛（オス）が41万頭（14%）である。肉牛の生産者数は大きく減少し、70年では36万4千戸、90年では23万2千戸であったが、10年では7万4千戸になっている。その一方で、1戸当たりの飼養頭数は、70年は6頭、90年では12頭であったが、10年では39頭に増大している。

主な生産地域は、北海道（18.6%）、鹿児島県（12.7%）、宮崎県（10.1%）、熊本県（5.2%）、岩手県（3.9%）である。

b 輸入量

輸入自由化、関税率低下、円高の進行により牛肉の輸入量は急増し、10年の輸入量

は105.5万トンになっており、牛肉の自給率は40%に低下している。ただし、BSEの発生により近年は輸入量は減少傾向にある。

米国におけるBSEの発生により米国からの牛肉輸入量は大きく減少し、豪州からの輸入量が大きくなり、11年では豪州産が7割、米国産は2割程度であり、ニュージーランドからも牛肉を輸入している。

なお、日本は和牛を中心に牛肉の輸出も行っているが、11年の輸出量は541トンのみである（うち香港が4割を占める）。

c 消費量

牛肉の消費量は、食生活の洋風化によって戦後大きく増大し、70年に2.1kgであった1人当たり消費量は、95年には7.5kgに増大した。しかし、BSEの発生以降減少傾向にあり、10年は5.9kgになっている。なお、牛肉の消費は外食が6割を占めており、家計消費は3割程度で他の肉に比べて少ない。

d 国内制度

肉用牛の生産農家の経営を安定させるため、牛肉については、肉用牛肥育経営安定対策、肉用牛子牛対策の価格安定制度が設けられており、価格が低下した際に肥育経営、繁殖経営に対して補給金が支払われている。また、国際穀物価格の変動の影響を緩和するため、配合飼料価格安定基金が設けられている。

e 輸入制度

牛肉の輸入は、日米交渉の結果、91年よ

り自由化された。また、ウルグアイラウンドの結果、関税率が削減され、現在の関税率は38.5%になっている。ただし、輸入量が急増した場合には、セーフガードとして関税率を50%まで引き上げることができる。

なお、米国でのBSEの発生により、日本は03年に米国産牛肉の輸入を禁止したが、05年に生後20か月以下の危険部位が除去された牛肉を対象に輸入が再開が決定された。

(7) 豚肉

a 生産

10年における豚肉の生産量は127.6万トンであり、肉類全体の40%を占めている。ピーク時の87年の生産量は159.2万トンであったが、輸入量が増大したため、国内生産量は減少した（第10図）。しかし、近年では、国産豚肉の差別化戦略もあってほぼ横ばいで推移している。

生産戸数は大きく減少し、80年では14万1千戸であったが、10年では6千戸に減少している。その結果、1戸当たりの飼養

頭数は、80年には71頭であったが、10年では1,531頭になっている。

鹿児島県が最大の産地であり（14.0%）、次いで宮崎県（7.8%）、千葉県（6.7%）、茨城県（6.4%）、北海道（6.2%）、岩手県（5.0%）が主な産地である。

b 輸入量

豚肉の輸入量は大きく増大しており、10年の輸入量は114万トンで、90年（49万トン）に比べて2.3倍になっている（自給率53%）。ただし、輸入量は05年の130万トンがピークであり、その後停滞している。

豚肉の主な輸入相手先は、米国（40.0%）、カナダ（23.8%）、デンマーク（17.5%）、メキシコ（5.3%）である。なお、豚肉は冷凍、冷蔵で輸入されるため、国産豚肉に比べて加工向け（ハム・ソーセージ）に使用される割合が高い。

c 消費量・加工

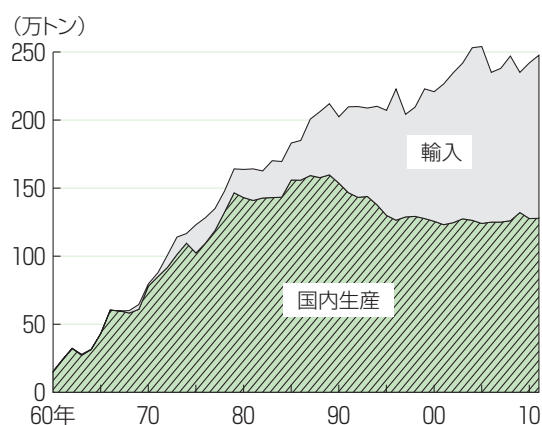
豚肉の消費量は順調に増加を続けてきたが、近年、消費量はやや停滞しており、10年の1人当たり消費量は11.7kgである。

なお、牛肉の消費量減少のなかで、最も伸びている食肉は鶏肉である。

d 国内制度

豚肉は循環的な価格変動があり、その変動を緩和するため調整保管や価格差補てんの制度が設けられている。また、牛肉で説明したように配合飼料の価格安定基金が設けられている。

第10図 豚肉の生産・輸入動向



資料 第9図に同じ

e 輸入制度

豚肉については、安価な豚肉の輸入増大による価格低落を防ぐため、差額関税制度という特別の関税制度が設けられている。これは、輸入価格が分岐点価格（枝肉393円/kg）を下回った場合は、輸入価格と基準輸入価格（枝肉409.9円/kg）の差額を関税として支払うというものであり、輸入価格が分岐点価格を上回った場合は4.3%の従価税になっている。

この制度では、豚肉の輸入は一定価格以下では行われない仕組みになっており、豚肉の価格安定には貢献しているものの、制度の本来の目的を果たしていないとして、制度改革を求める主張が一部にある。なお、豚肉調製品についても差額関税制度が設けられているが（関税率8.5%，分岐点価格1035円/kg），ソーセージ類の関税率は10%である。

4 TPPと重要品目

以上、日本農業の重要品目が農産物貿易自由化のなかでどう扱われてきたかをたどり、個々の重要品目について需給動向と国内制度、輸入制度を概観したが、最後に、TPPとの関係で重要品目をどう考えたらよいかについて考察し、まとめとしたい。

これまでみたように米、麦類、砂糖、でん粉、牛乳、牛肉、豚肉は、日本の食料供給を支える重要な品目であり、地域の経済にとっても不可欠な農産物である。そのため、日本はこれまでの貿易自由化において

これらの重要品目を例外扱いにし、国境措置を維持してきた。

しかし、現在進められているTPPの参加国のほとんどは農産物輸出国であり（第12表）、農産物輸入国である日本とは置かれた状況が大きく異なっており、TPPでは例外的でない（極めて少ない）関税撤廃が求められる可能性が高い。その意味で、TPPはWTO交渉や日本がこれまで締結してきたFTAとは性格が大きく異なるものである。TPPではドーハラウンドのように重要品目を設けることもしておらず、国内の農業政策のあり方に関する議論も行われていない。したがって、国境措置によって食料生産を維持している日本がこうした性格を有するTPPに参加するのは困難である。

関税を撤廃しても直接支払いで対応（補償）すればよいとの主張も一部にあるが、これまで日本の農業予算は大きく減少してきており（第11図）、しかも12年度の農林水産省の予算2兆3,284億円のうち、既に1兆円が直接支払いに使用されている（うち戸別所得補償が6,901億円）。現在のような財政状況のなかで、これ以上の財源確保は難しい状況になっており、重要品目の関税を全て撤廃しそれを直接支払いで補償することはできず、たとえ短期的な対応はできたとしても持続できないであろう。したがって、日本の食料安全保障、地域経済の維持のためには、日本はこれらの品目の国境措置を維持することが望ましい。

日豪FTAは5年前から15回にわたって交渉が行われてきたが、未だに決着してお

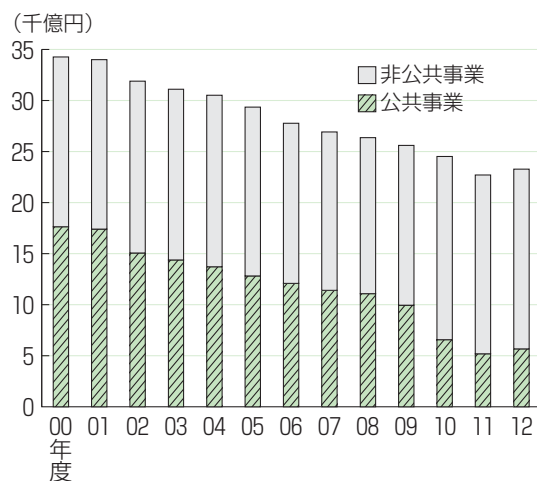
第12表 TPP交渉参加国の食料需給(2007年)

(単位 万トン)

		米国	豪州	ニュージーランド	チリ	ペルー	マレーシア	ベトナム	シンガポール	ブルネイ	メキシコ	カナダ	日本(参考)
穀物	生産量	41,217	2,194	93	289	340	167	2,828	0	0	3,421	4,811	840
	純輸出	9,657	1,766	△46	△296	△329	△582	246	△46	△33	△1,791	2,087	△2,615
うち米	生産量	600	11	0	7	162	158	2,397	0	0	20	0	727
	純輸出	254	7	△4	△12	△8	△78	461	△25	△31	△53	△33	△59
砂糖	生産量	739	503	0	33	91	6	167	0	0	531	13	93
	純輸出	△184	411	△25	△49	△22	△116	△3	△30	△1	15	△114	△153
牛乳	生産量	8,419	958	1,562	246	160	5	27	0	0	1,051	815	801
	純輸出	△67	376	1,274	28	△7	△106	△77	△74	△2	△278	△37	△203
牛肉	生産量	1,198	223	63	24	16	3	32	0	0	164	128	50
	純輸出	△78	131	50	△12	△1	△13	0	△3	0	△32	20	△62
豚肉	生産量	995	38	5	50	12	20	255	2	0	115	190	125
	純輸出	76	△10	△5	15	0	0	0	△9	0	△31	84	△135
果実	生産量	2,602	327	106	534	409	130	572	0	1	1,583	73	348
	純輸出	△1,313	△38	38	312	24	△39	12	△36	△3	169	△415	△478
野菜	生産量	3,882	179	101	247	242	62	799	2	1	1,212	260	1,205
	純輸出	△316	△29	39	52	40	△61	3	△50	△1	409	△170	△274

資料 FAO "Food Balance Sheet" から作成

第11図 農林水産予算の推移



資料 農林水産省「食料・農業・農村白書」から作成

らず、この交渉経過をみると、日本が米国、豪州のいったTPP交渉に参加しても容易に合意できるとはとても考えられない。また、現在の11か国であっても、各論になると交渉の難航が予想され、最終合意に達す

るまでにはまだかなり多くの時間がかかるであろうし、FTAA（米州自由貿易圏）のように合意できずに交渉中断に至る可能性もありうるだろう。

TPPは米国の利害が前面に出ている米国のアジア戦略であり、日本がTPPに入って得られるものは少ない。日本は安易にTPP交渉に参加すべきでなく、21世紀の国際経済秩序の再構築を視野に入れながらアジア諸国との連携を深め、米国に依存しない日本独自の外交戦略を展開すべきであろう。

〈執筆分担〉

はじめに、1, 2, 3 (6) (7), 4

清水徹朗（しみず てつろう）

3 (1) (2) 藤野信之（ふじの のぶゆき）

3 (3) (4) 一瀬裕一郎（いちのせ ゆういちろう）

3 (5) 平澤明彦（ひらさわ あきひこ）