

第二章

ドーハ・ラウンド枠組み合意が酪農政策
に与える影響と展望

コーネル大学 応用経済経営学部

客員教授 鈴木宣弘

教授 Harry M. Kaiser

第二章

ドーハ・ラウンド枠組み合意が酪農政策に与える影響と展望

鈴木宣弘・Harry M. Kaiser¹
コーネル大学応用経済経営学部教授

先進国において酪農産業は最も規制の強い産業分野の一つであり、大部分の先進国の酪農産業についてOECDが算定したPSE（生産者助成推計額）とCSE（消費者助成推計額）の値が高いことから明らかな通り、酪農家を保護することを狙いとする数多くの経済規制が存在する。現在進められているWTO交渉において最終的に新協定が結ばれた場合、これによる一層の貿易自由化の中でこれらの国々の酪農産業が生き残れるかどうかという疑問が当然生ずる。

2004年7月31日、（ドーハ・ラウンドと呼ばれる）WTO交渉の現在のラウンドにおいて農業支持を削減するための枠組みに関する合意が成立し、酪農に対する支持の削減に向かう一般的な趨勢が不可避であることが示された。この合意では、具体的期日については今後の交渉に委ねられているものの、各国はあらゆる形態の輸出補助金を廃止しなくてはならないことを定めている。この「あらゆる形態の輸出補助金」には、食料援助、輸出信用、そしてSTE（国家貿易企業）が含まれる。この「あらゆる形態の」という修飾語が重要である。それというのも、この修飾語は、輸出補助金の廃止を約束せず、また食料援助、輸出信用、そしてSTEを対象としていなかったこれまでのWTOルールが変更されることの象徴だからである。またこの合意では、関税率の水準にもとづいて品目を分類し、低関税品目よりも高関税品目の関税率の引き下げ幅を大きくするよう義務づけている。このことも、関税率の水準で区別することのなかったこれまでのWTOルールの変更である。しかしながら、新しい合意の下で、各国は、一定の「センシティブ」品目について高い関税率を維持するため、これを削減約束から除外することが認められている。さらに、国内支持については、合意文書の文言では、AMS（削減対象の国内支持合計額）について品目別の上限を設け、最も貿易歪曲的な形態の国内支持を大幅に削減するよう義務づけている。このことも、国内支持を削減するためのベンチ・マークとして品目別でなくトータルのAMSを使ってきたこれまでのWTOルールのもう一つの変更である。

この報告には以下の2つの狙いがある。（1）新たにこぎつけた枠組み合意を踏まえて、ドーハ・ラウンド協定が今後の酪農政策に及ぼす影響について分析すること。（2）米国とカナダの酪農政策に係るドーハ・ラウンドの内容に関する National Milk Producers' Federation（全米生乳生産者連盟）と Dairy Farmers of

¹ 本稿は英語で書かれた原文を中央酪農会議で翻訳したものである。

Canada の見解について要約すること。ここではまず、（特に子供たちにとっての）基礎的食料としての生乳の位置づけ、生乳生産の特質、生乳市場の買い手寡占的な性質、各国間の国際競争力の大きな違い、酪農ロビー団体の政治力などに焦点を合わせながら、欧米諸国において酪農産業が政府によってこれほどまで手厚く保護されてきた理由について検討したい。ドーハ・ラウンドの影響に関する本稿の分析では、とりわけ国境措置（輸入関税）、国内支持制度、そして余剰乳処理措置（供給管理および輸出補助金）に焦点を合わせ、日本の酪農政策と比較する形で、米国とカナダの酪農政策について考察する。またWTOルールにもとづいて「消費者負担」（consumer financed）輸出補助金についても算入できるような輸出補助金相当額（ESE）の計測方法について定義する。このESEの概念は、ドーハ・ラウンドの枠組み合意にもとづき、WTOの場において輸出補助金に関するより広義の定義を効果的に導入する助けになる。

酪農がこれほど手厚く保護されるのはなぜだろうか。

最も基礎的な食料

生乳は多くの重要な栄養素が含まれた一種の「完全」食品であるため、欧米諸国では（特に子供たちにとって）最も基礎的な食料の一つであると考えられている（Spencer and Blanford）。従って、欧米諸国では、生乳の潤沢な供給を確保することを目指した。現在の欧米諸国は供給不足よりもむしろ供給過剰という問題に直面しているため、こうした目標を十二分に達成したことは明らかである。さて、仮に自由貿易協定のため、国内供給のかなりの割合が輸入品に置き換えられたとする。その結果として生ずる生乳の自給率の低下は、国家にとって最も基礎的かつ重要な食料の一つについて十分な供給体制を維持するという目標を危険にさらしかねない。従って十分な供給を維持するために自給率を維持することが望ましい以上、多くの欧米諸国政府は生乳の十分な国内供給を確保するため、保護主義的かつ助成的な政策に頼らざるを得なかった。

生乳生産の特質

生乳は、自然のままではかさばり、また極めて腐敗しやすいため、これを加工、販売するための市場に迅速に輸送しなくてはならない。多くの農産物とは異なり、生乳は毎日生産され、短期的には固定的な生産要素の比率が高いため、価格変化に対応して生産を調整するためかなりの時間がかかる。このため、酪農家を保護することを狙いとする政策や制度が登場するまで、また生乳を比較的遠距離に出荷することを可能にするような技術が開発されるまで、個々の酪農家としては、生乳加工業者が提示した価格を受け入れるか、生乳を捨てるかという以外にほとんど選択肢がなかったため、加工業者（生乳の最初の買い手）の側に市場支配力があつた。

酪農の場合、生乳の需要と供給との間に季節的な不均衡が存在することも問題を複雑にしている。北米諸国の場合、春／夏季に生乳生産量が最大になる傾向が

ある一方、一般に飲用乳の消費量が最も多いのが秋季であり、最も少ないのが夏季である。日本では逆のことが言え、生乳供給が夏季に最も少ない一方、需要は最高水準にある。さらに、生乳が腐敗しやすいことがこうした問題に拍車をかけている。というのも、飲用乳の場合、高供給-低需要期に備蓄し、後に低供給-高需要期に利用することができないからである。その上、生乳の供給と需要の自己価格弾力性が極めて低い傾向にあり、このことは供給そしてまたは需要のわずかな変化さえ、乳価のかなり深刻な変動を引き起こすことを意味する。供給と需要の季節的な不均衡に需要と供給の価格弾力性が極めて低いという特質が重なり、乳価の大きな季節変動を引き起こし、市場条件の混乱を助長する結果になってきた。政府による価格支持制度の狙いは、余剰期に乳製品を市場から隔離し、不足期に市場に売り戻すことでこうした季節的な不均衡を平準化することにあった。こうした制度は緩衝在庫政策類似の働きをし、乳価の季節変動を安定させる効果があった。

生乳市場の寡占的構造

生乳市場が寡占的な構造を備えている（すなわち、原料乳の売り手が多いのに対し、買い手が極めて少ない）ことも生乳市場のもう一つの問題であり、このことは、政府による介入を正当化する根拠としても一般的に認められている。農家の「交渉力」を高めることを狙いとする法令が制定されるまで、また生乳を遠距離まで運ぶための近代的な輸送技術が発達するまで、生乳市場は極めて地域的であり、通常の農家の場合、生乳の代替的な買い手はほとんど存在しなかった。このため、農家は（なかんずく、例えば春季など、市場において余剰原料乳が生ずる時期に）「price taker（価格受容者）」であり、生乳の価格を事実上まったく支配できなかった。さらに生産過剰期になると、多くの農家は、安い乳価を受け入れざるを得ないだけでなく、生乳の販路を見いだすことさえ困難だった。特に農家が加工業者の提示する価格を受け入れなかった場合にこうした状況に陥りやすかったため、これを防止することが、米国において農家そしてまたは酪農協の生乳加工業者に対する交渉力を高めることを狙いとして、連邦と州のミルク・マーケティング・オーダーを設ける基本的な根拠となった。

国際競争力の大きな格差

国内の管理価格に実効性を持たせるため、各国政府は、海外から安価な輸入品が大量に流れ込むのを防止するために輸入割当や関税など、何らかの国境措置を設けなくてはならなかった。総合的な経済厚生の視点に立った場合、国境措置によって国内の市場価格を高め維持するよりも、国境措置を設けず、農家に不足払いを行うことで目標価格と市場価格との差額を補填する方が好ましい。しかしながら乳製品の場合、国内の酪農家に不足払いを行うと財政負担が重すぎるため、（ニュージーランドと豪州を除く）ほとんどの国が関税割当枠を設け（日本以外の

国々の関税割当枠は消費量の数%に抑えられている)、枠外税率を極めて高く設定している(その大部分が100%を超える)²。

ほとんどの国で国境保護を手厚くしている理由は、乳製品の国際競争力に大きな格差が存在するためである。米国、カナダ、そしてほとんどの欧州諸国の生産者乳価はニュージーランドの乳価のほぼ2倍に達する(庄野・川口)。日本の生産者乳価は、ニュージーランドの乳価のほぼ4倍に達する。オセアニアの酪農は、他の国々とは極めて異なっている。他の国々の酪農が穀物飼料と牧草の両方を基盤とする国内市場志向の産業であるのに対し、ニュージーランドと豪州の酪農は広大な草地基盤にもとづいた輸出志向の放牧酪農であり、生乳の生産費が極めて低い。このため、国境保護を行わない限り、ほとんどの国の酪農家はオセアニアの農家と競争することができない。

政治力

多くの酪農家は、生乳加工業者の市場支配力に対抗する手段として酪農協に属している。酪農協は、生乳輸送システムの合理化、季節変動の平準化、生乳加工業者への原料乳の安定供給、生乳の飲用乳や加工原料乳への加工処理、そして市場情報の提供など、生乳市場に多くの重要なサービスを行っている。またこれらの組織は、酪農家に役立つ政策の実施を求め、政府へのロビー活動にもかなりの資源を割いている。このため、酪農産業の場合、協同組合により組織されている農家の割合は、他の農業部門よりも高い。さらに、酪農関係法令を制定する際の酪農協の発言力が大きいため、政府の規制を通じて酪農協の政治力がさらに強化されている。従って、団体としての酪農家には一般にかなりの政治力がある。

さらに、土地の質が限界的であり、他の形態の農業に適さない地域では、酪農が雇用能力のある唯一の事業になりがちである。こうした地域において、酪農がなくなるということは、農村の共同体がなくなることの意味するため、これらの地域(例えば米国のバーモント州や日本の北海道)の酪農を保全するよう求めるかなりの政治的圧力が存在する。北東部諸州の酪農協がかなりの政治力を使い、議会を通過させた北東部諸州酪農協定が酪農を保全するための法令の好例である。

欧米諸国政府が酪農産業を手厚く保護している現状には、基礎的食料の適切な供給を確保したいという基本的な要求に始まり、歴史的要因がかなり大きいことは明らかである。しかしながら、新たなドーハ協定の下で政府の政策や酪農産業それ自体が今後どうなっていくかはこれまでほど明確ではない。次にこの問題について取り上げたい。

ドーハ・ラウンド枠組み合意が将来の酪農政策に及ぼす影響

ドーハ・ラウンドでは、2004年7月31日に農業支持を削減するための枠組みについて合意が成立したため、貿易歪曲的な酪農支持を削減するよう求める

² 韓国は例外であり、乳製品に対する関税率は40%程度。

圧力が今後高まることになる。ただし、貿易自由化に関する枠組みについて一定の合意に達したものの、協定の具体的内容の多くについては、なお、すべての国々で交渉する必要がある。以下の節では、日本の酪農政策と比較しつつ、北米（米国とカナダ）の酪農政策を検討することで、ドーハ・ラウンド枠組み合意が酪農政策に及ぼす影響について分析する。焦点となるテーマは国境措置（輸入関税）、政府規制、国内支持制度、余剰乳処理措置（すなわち国内供給管理と輸出補助金）である。

手厚い国境保護を維持できるか

特に欧米諸国において、この疑問に対する答えは「維持できる」というものである。これらの国々の場合、生乳は必要不可欠な食料であるため、各国の政府は輸入品に依存することなく、十分な国内供給を確保しようとするだろう。さらに、ほとんどの国で酪農家にかなりの政治力があり、しかも貿易を自由化した場合、ニュージーランドや豪州を除くあらゆる国々の酪農家が打撃を受けることになる。一般に農家というものは、過去の経験が示している現実以上の損害を被ると考える傾向にあるため、このことは、酪農に関係する国境措置の大幅な削減について国際的な合意を得ることをますます困難にしている。その結果、現在進められている貿易交渉において、乳製品が例外として扱われる可能性がかなり高い。枠組み合意では、関税率に応じて品目を分類し、関税率の高い品目の引き下げ幅を関税率の低い品目より大きくするよう定めている。しかしながら、各国は、一部の品目をセンシティブな品目に指定し、そうすることで今後のいかなる削減からも除外することができるため、多くの欧米諸国がこうした方法で乳製品を保護する可能性がある。

国内支持制度を維持できるか

おそらく国境保護を維持できる以上、国内支持制度も維持できることになる。WTOでは価格支持制度は禁じられていないものの、国内支持合計額（AMS）により規制されるため、これを削減しなくてはならない。現行のWTOルールでは、国内支持を削減するための基準値としてAMSの総額を使っているため、酪農に対する国内支持を削減しない分、他の産業分野に対する国内支持を削減することで埋め合わせれば、酪農に対するAMSを削減しないで済ますこともできる。しかしながら、新しいドーハ・ラウンド枠組み合意の文言では、品目ごとに支出に上限を設け、最も貿易歪曲的な形態の支持を大幅に削減するよう義務付けているため、これまでの状況が変化することになる。米国やカナダを含めた欧米諸国において、酪農分野がAMS額のかなりの割合を占めているため、支出に対する品目別の上限規制を実施した場合には、酪農分野が大きな影響を受けることになる。

酪農産業については、多くの国々に多くの価格支持制度が存在する。米国、カナダ、そしてEUでも用いられている最も一般的な措置は、政府の決定した価格水準で乳製品を買い上げ、原料乳の価格フロアを設定する方法である。政府が買

い上げるのに要する費用はAMSの額に算入される。しかしながら、米国やカナダについてAMSを計算する場合、生乳の総生産量について存在する国内価格と国際価格との価格差が十分に考慮されていない。この2カ国についてAMSを計算する際に国際価格と国内価格との価格差が十分に考慮されていないという問題を考えるためには、まず、これらの国々の酪農制度の基本的な仕組みについて検討する必要がある。以下では、日本の制度と比較しつつ、米国とカナダの制度に焦点を合わせて論じる。

A. 米国の制度

米国では、加工原料乳価支持制度（DPS P）にもとづいて政府が乳製品を買い上げ、これにより乳製品の市場価格を間接的に下支えしている。この買い上げ価格は、以下の算定公式にもとづいて計算している。

$$(1) \text{ 乳製品の買上価格} = (\text{加工原料乳支持価格} + \text{原料乳単位当たり製造経費}) / (\text{原料乳単位当たり製品製造量})$$

連邦ミルク・マーケティング・オーダー（FMMO）は、加工業者が農家に支払わなくてはならない加工原料乳（クラスⅢとⅣ）の最低価格を設定している。

$$(2) \text{ 加工原料乳最低価格} = (\text{乳製品市場価格} - \text{製品単位当たり製造経費}) \times (\text{原料乳単位当たり製品製造量})$$

製品の市場価格と製品の買い上げ価格とが等しい場合、（1）式と（2）式は同じものを変形しただけになる。FMMOの最低価格の実際の算定公式は、（2）式よりも複雑であり、クラスⅢ製品（チーズ）とクラスⅣ製品（バターと粉乳）の全国単一最低価格は、設定された乳成分価格にもとづいて計算される。加工原料乳最低支払い義務価格（クラスⅢまたはクラスⅣのいずれか高い方の価格）に（全米で約2,600の）郡（county）別に設定される飲用乳プレミアム（クラスⅠ差額）を上乗せすることで飲用乳製品（クラスⅠ）の最低支払い義務乳価が郡別に設定される。これまでは、国内の飲用乳需要を満たすために必要な輸送費の格差がクラスⅠ差額を設ける根拠とされてきた。生乳の販売収益は11のFMMO地域のそれぞれにプールされ、FMMO地域ごとに統一的な加重平均価格で農家に支払いが行われる。

さらに、FMMO制度の下で飲用乳価格が加工原料乳価に連動して下落するのを回避するため、北東部諸州のみを対象とする（北東部諸州協定と呼ばれる）飲用乳（クラスⅠ）のもう一つの価格フロアが1996年農業法に盛り込まれた。2002年農業法はこの制度を全国に拡大し、目標価格と実際の価格との差額をメーカーや消費者の代わりに政府が支払うことになった³。また平均して45%に

³ この直接単位支払額は、ボストンにおいてFMMO価格が16.94ドルを下回った場合の、16.94ドルとボストンのFMMOクラスⅠ飲用乳最低価格との差額である。FMMO制度の下では、ボストンの16.94ドルに対応する価格が全米のすべての郡について自動的に計算でき、この価格とFMMO価格との差額はすべての郡で同額になる。従って、ただ一つの地点（この場合には

達するボストン地域の飲用乳仕向け率を米国のすべての郡に適用した。このクラス I 仕向け率を全国的に適用した場合、中西部上部地域などの飲用乳仕向け率の低い地域であっても、フロリダなどの飲用乳仕向け率の高い地域と同じ恩恵を受けられるため、こうした地域にとって魅力的である。この制度では、政府による負担をコントロールするため、1 農家が年間に受け取る対象にできる生乳量に限度を設けている。

要するに、米国政府は、主に DPSP と FMMO を通じて乳価を規制している。ところが、FMMO における飲用乳価と加工原料乳価は、現在の AMS のもとでは国内価格と国際価格との価格差を計算するのに使う行政価格であると見なされていない。これに対する一つの説明は、FMMO では、乳製品の市場価格にもとづき、原料乳メーカーが支払わなくてはならない最低価格を設定しているに過ぎないということである。すなわち、オーバーオーダープレミアムについては酪農協と加工業者との交渉により決定されているため、メーカーから農家に実際に支払われている価格は通常、最低価格を上回っている。米国政府は現在、FMMO 最低価格(100ポンド=45.36kg 当たり 13~14ドル)と国際参照価格(約7.26ドル)の差額ではなく、DPSP 支持価格(9.90ドル)と国際参照価格との差額を AMS の算定基準として利用している。米国の算定方式に従えば、AMS に算定すべき国内価格と国際価格との格差が本来の水準よりも小さくなる。

B. カナダの乳価形成制度

カナダ政府は、バターと脱脂粉乳の(支持価格と呼ばれる)買い上げ価格を設定し、これと同時に以下の算定公式を使い、これに対応してメーカーが農家に支払い可能な加工原料乳価を計算する。

(3) メーカーが農家に支払うことのできるバターと脱脂粉乳向け乳価 = [(バターの支持価格 × 原料乳単位当たりバター製造量) + (脱脂粉乳支持価格 × 原料乳単位当たり粉乳製造量)] - (製造経費)

カナダの場合、米国の場合と異なり、バターと脱脂粉乳の政府支持価格はほぼ恒常的にバターと脱脂粉乳の実際の卸売価格と等しい。その理由は、カナダでは、米国と比べ、支持価格水準を需給均衡価格水準よりもはるかに高く設定しているためである。支持価格水準が極めて高いものの、余剰乳が生じないように、生乳の供給量を厳格に管理しているため、バターと脱脂粉乳の政府買い上げ量は少ない。

各州の生産者ミルク・マーケティング・ボード(MMB)とメーカーとは、バターと脱脂粉乳について政府の算定した原料乳価を取引に使うことで合意している。さらに、他の乳製品に使われる(およそ15の生乳仕向けクラスの)原料乳についても、バターと脱脂粉乳について政府が算定した原料乳価に比例して自動的に価格が形成される。大まかに言って、このことは、政府の算定した価格が

ボストン) を使って米国のすべての郡を規定することができる。さらにいえば、このシステムは、16.94ドルからボストンのクラス I 差額を引いた額と全米一律の実際のクラス I ムーバー(クラス III と IV の高い方)との差(の45%)を補填することに帰結する。

3%上昇すれば、農家とメーカーとの間で取引される、あらゆるクラスの乳価が3%上昇することを意味する。支持された買い上げ価格は実際の価格とほぼ等しいため、一般にメーカーは対応する原料乳価を支払い、そのコストを小売業者に転嫁する⁴。

米国の場合と同様、カナダの乳価もAMSに十分にカウントされていない。これについては2つの説明が考えられる。第一に、支持を目的とする購入価格とこれに対応するメーカーの原料乳価格を政府が計算していることは事実であるものの、これは農家のMMBとメーカーとが取引する際の「参照価格」に過ぎないことである。この価格を使うよう政府が農家やメーカーに強制することは決してなく、農家とメーカーは政府の算定した価格を自分たちの取引価格として「自主的に」使っているに過ぎない。第二にAMSのもとで国内価格と国際価格との価格差を計算するのに使われている現在の国際参照価格を使うことに（米国など、他の国々の場合と同様）カナダも反対していることである。欧米諸国の主張によれば、オセアニアの酪農構造が他の国々とあまりにも異なるため、オセアニアの輸出価格を国際参照価格として使い、他の国々の国内価格と比較することは困難である。

C. 日本の乳価形成制度

米国、カナダ、そしてEUの場合とは異なり、日本の場合には、1979年以来国内乳製品の政府買い上げ制度が実質的になくなった。さらに日本では、AMS額を迅速に削減するため⁵、（1）主要乳製品の安定指標価格、（2）農家を対象とする加工原料乳の保証価格（GP）、そして（3）メーカーを対象とする基準取引価格（SP）を含め、2001年には一切の政府規制価格を廃止した。それまでGPは、農家の生産費にもとづいて計算され、SPについては（米国とカナダにおける等式（2）および（3）に類似する算定公式を用い）乳製品の市場価格と製造経費にもとづき、メーカーの支払可能乳価として計算されていた。そこで、GPとSPの差額が不足払いとして農家に支払われていた。

新制度では、旧制度における生乳kg当たり約10円の不足払い額のみが固定支払い額として残された。この固定支払い額の水準については、需給状況と農家の生産費を考慮し、毎年見直しを行っている。日本では現在、加工原料乳価が市場で決定されている。市場価格の水準にかかわらず、農家は市場価格に固定支払い額を上乗せした額を受け取る。

⁴ 2002年1月まで、農家に対する直接支払いが行われていた。カナダ政府はこの制度を段階的に廃止し、直接支払い額を減額し、原料乳の政府支持買い上げ価格とこれに対応するメーカーの支払い可能価格を引き上げた。メーカーはコストの増加分を小売業者に転嫁し、小売業者は生乳と乳製品の小売価格を引き上げた。従って、直接支払いを廃止しても、農家の受取額は減らず、消費者の支払い額が増える結果になった。

⁵ 日本では、価格支持制度がWTOルールの下で禁じられており、これを削減するだけでは許されないと考えたのではないと思われる。

もう一つの措置は、カナダで利用されている制度に似た一種の収入保険制度である。加工原料乳の市場価格が過去3年間の平均値を下回った場合、農家は、政府と農家自身で創設した基金からその差額の80%を受け取ることができる。具体的には、加工原料乳1kg当たり0.4円を農家が拠出し、政府が加工原料乳1kg当たり1.2円を補助している。

日本ではもはや行政乳価を使っていないため、国内価格と国際価格との価格差は日本のAMSではカウントされていない。米国やカナダでもこうした価格差をAMSで十分にカウントしていないものの、米国とカナダにはまだ有効な価格支持制度が存在するため、その理由は根本的に異なる。しかしながら、ドーハ・ラウンドでは、国内管理価格と国際参照価格の定義についてこれまでよりも突っ込んだ論議を行い、こうした価格差をAMSの計算に全面的に含めるようにする可能性もある。

生乳の余剰をどのように防止ないし処理するか

現在進められているWTO交渉が合意に達した後も酪農に関係する国境措置や一定の国内支持を維持できるとすれば、乳価を需給均衡価格を上回る水準に引き上げることができる。しかしながら、供給削減政策を実施しない限り、需給均衡価格を超える水準の価格は、生乳の生産過剰を引き起こす。国内供給量を削減するためには、主に供給管理と輸出補助金の2つの方法がある。

A. 供給管理

現在のWTOルールでは供給管理措置について規制していない。米国では、加工原料乳の支持価格を十数年もかけて徐々に削減しており、前述の通り、支持価格は現在、比較的低い水準にある。市場価格が現在、支持価格を上回る水準で変動しているため、深刻な余剰乳問題は生じていない。従って、米国には現在、供給管理制度が存在しない⁶。

日本には、酪農家の全国組織（中央酪農会議：JDC）により組織された「自主的な」供給管理制度が存在する。しかしながら、政府が加工原料乳の保証価格を徐々に引き下げてきた（前述の通り、保証価格は2001年に廃止された）ことが原因で、生乳の生産量が継続的に減少してきたため、過去5年間、生産目標の上限に生産量が到達しない状況が続いている。

⁶米国では1980年代に支持価格が大幅に引き上げられたため、酪農産業は生乳の慢性的な過剰に直面した。米国ではこの問題に対処するため、任意参加による二種類の供給管理制度を導入した。その一つが1983年の生乳転換計画（MDP）であり、もう一つが1985年の酪農廃業計画（DTP）であった。MDPの基本的な内容とは、1984年1月1日から1985年3月31日までの生乳の生産量を所定の基準期間よりも減らす旨、契約に署名した農家に現金を支払うというものだった。またDTPに参加した農家が牛群全体を屠殺するか輸出した場合、補償金が支払われた。さらに、参加者は、自らが酪農生産に従事せず、また施設を酪農生産に利用しないことに同意しなくてはならなかった。この制度の詳細については Suzuki and Kaiser (1994) を見よ。

日本も1970年代末に慢性的な生産過剰に直面し、日本政府は不足払いによる財政負担を減らすため、保証価格の対象となる生乳の量を制限することにした。限度数量の厳格な適用に対応し、中央酪農会議は限度数量を超える余剰乳が発生しないよう、自ら生産割当を実施した。酪農協が自ら導入したという意味において、日本の供給管理制度は自主的なものだったが、割当を超過する生乳を生産した農家に厳格な割当超過罰則を課したという点で、この制度は「強制的な」性格を備えていた。これは、それぞれの農家について、ある年に生産量が割当量を超えた場合、超過分だけ翌年の割当量を減らすというものだった。つまり日本では、法律に依存せずに強制的な生産割当を実施できたのである。これは主に、政府が1966年に不足払い制度を導入した際に、一県に一つだけ協同組合を指定し、政府がこの組合(指定団体)に補給金を支払うようにしたためである。その結果、農家が補給金を受け取るためにはこうした指定団体に加入するしかなく、その結果、全酪農家の95%がこれらの指定団体に加入することになった。このため、中央酪農会議は市場への生乳の供給をコントロールする力を得ることになった。また中央酪農会議は割当を増やしたいと希望する農家に多めに配分することで、この制度をある程度弾力的に運用するよう努力した。

生乳供給が世界で最も厳格に管理されている国はあるいはカナダかもしれない。カナダの場合には、各州のMMBを通さずに生乳を販売することが法律により禁じられている。その結果、100%の酪農家がMMBに加入している。連邦政府および州政府は加工原料乳と飲用乳の両方の販売量を制限する販売枠を定め(Romain and Sumner)、この割当を個々の酪農家に配分している。従来、各酪農家は、加工原料乳と飲用乳の販売枠を別々に保有していたが、現在はその両方が一つの販売枠にまとめられている。この割当枠では量を固定せず、それぞれの農家の市場シェアが一定に保たれるため、「市場シェア・クォータ(MSQ)」と呼ばれる。例えば、プール地域の飲用乳仕向け率が40%であり、加工原料乳販売枠が3%減少し、州内の飲用販売枠が2%減少した場合、各農家の割当枠は2.6% (加工原料乳割当枠で1.8%、飲用乳割当枠で0.8%) 減少することになる。割当超過生産が禁止されているわけではないものの、割当超過生産から受け取ることのできる価格は極めて低い(例えば、2002年から2003年のオンタリオ州の飲用乳価が平均して100リットル当たり63.15カナダドルであったのに対して19.23カナダドル) ため、このことが超過生産を抑止する誘因となっており、余剰乳は少ない。カナダの農家の個人別生産枠は、その州内で取引することができる。

B. 輸出補助金

輸出補助金は余剰乳を処分するために使われるもう一つの重要な手段である。このドーハ・ラウンド枠組み合意では、輸出補助金の廃止に向けて大きく踏み出した。具体的な期限は今後の交渉に委ねられているものの、合意では、あらゆる形態の輸出補助金を廃止すると述べている。この合意では、食料援助、輸出信用、国家貿易企業(STE)を含め、あらゆる形態の輸出補助金を対象としている。

米国の乳製品輸出奨励計画とEUの輸出補助金は政府による明確な輸出補助金であるため、今でもWTOの廃止約束の対象としてカウントされている。しかしながら、いくつかの国々では、農産物の輸出を暗に奨励するような他の手段が使われている。これには例えば、国家貿易企業（STE）に分類されるCDC（カナダ酪農委員会）が実施しているカナダの乳価形成制度がある。カナダでは、輸出製品の加工向けの生乳についてスペシャル・クラスを設け、これに低い価格を設定している。すなわち輸出向けの販売収入をこれよりも価格の高い国内向け販売収入とともにプールし、その加重平均を酪農家に支払っている。

以下の単純なモデルを使い、STEによる輸出を通じて実質的に輸出補助を行うメカニズムについて説明することができる。仮にあるSTEにその国で販売される生乳を取り扱う独占権があるものとする。たとえ国内ではこのSTEに独占権があったとしても、輸入が制限されない限り、このSTEは海外の競争相手との競争を通じて価格受容者の立場に置かれるため、必ずしも独占的支配力を持つわけではない。（ここでは、何らかの輸入制限措置があるため、そのSTEが国際価格を上回る国内価格を形成することができるものと仮定する）。このSTEの役割は、農家から集荷した商品の委託販売業者として、国内の商品の供給量を国内市場と輸出市場とに配分し、総販売収入を最大化させることにある。これを実現するためには、国内市場と国際市場に販売した場合の限界収入が等しくなければならない。このSTEは、国内市場と輸出市場における品目の販売価格の加重平均価格を農家に支払うことで収益を農家に還元する。農家は価格受容者であると仮定するため、限界生産費が彼らの受け取るプール乳価に等しくなるように生産する。輸出価格は、国際市場の総供給量と総需要量が等しくなる価格である。このSTEは、国際市場では価格受容者であると仮定する。

以上の仮定にもとづき、図1ではこの市場状況を概念的に説明している。ここで P_d は国内価格であり、 Q_d は国内供給量であり、 Q_s は総供給量であり、 P_b はプール価格であり、 QR_d は海外需要であり、 QR_s は海外供給である。図1（右側）の国内販売の限界収入曲線と所与の P_w 水準（輸出販売の水平な限界収入直線）との交点（点C）は国内販売と輸出販売により見込まれる限界収入が均衡する点である。点Cは数学的に次のように表すことができる。

$$P_d + (\partial P_d / \partial Q_d) \theta Q_d = P_w, \quad (4)$$

$$\text{または} \quad P_d(1 - \theta/E) = P_w, \quad (5)$$

ここで θ ($0 \leq \theta \leq 1$) は市場支配力係数であり、 E は国内需要の価格弾力性の絶対値つまり $-(\partial Q_d / \partial P_d)(P_d / Q_d)$ である。等式(4)の左辺は、国内販売による限界収入である。国内市場においてSTEは価格設定者であるため、各国内販売量が1単位増加すると国内価格は $(\partial P_d / \partial Q_d) \theta$ 下落すると見込まれる。従って、国内販売による総収入の減少額は $(\partial P_d / \partial Q_d) \theta Q_d$ となる。つまり、国内販売量の1単位の増加により見込まれる収入の増加額は等式(4)で示される通り $P_d + (\partial P_d / \partial Q_d) \theta Q_d$ になる。等式(4)の右辺は輸出販売により見込まれる限界収入である。このモデルでは、STEが輸出市場において価格受容者があると仮定しているため、この額は、輸出品量の変化にかかわらず一定であるものと見込まれる。 θ の値は、国境保護の度

合いに影響される。輸入を禁じた場合、S T Eには $P_d(1-1/E) = P_w$ で示すことのできるような市場支配力を持つことができる一方、国境保護がない場合、S T Eは国内市場において価格受容者となる(すなわち $P_d = P_w$)。

S T Eは国内販売量をこの水準 (Q_d) まで増やし、その場合、国内価格は、需要曲線と x 軸上の Q_d との交点 (点 A) で決定される。その一方、国内生産量は、供給曲線とプール価格曲線の交点 (点 E) で決定される。このプール価格曲線は数学的に以下のように表すことができる。

$$P_b = [P_d Q_d + P_w(Q_s - Q_d)]/Q_s \quad (6)$$

所与の国際価格 (P_w) で均衡が達成された場合、図 1 (右側) の S T E の輸出量 ($Q_s - Q_d$) は図 1 (左側) に示した国際市場の輸入量 ($Q_Rd - Q_Rs$) と等しくなる。国内市場と国際市場の両方が完全競争の場合、 $\theta = 0$ であり、図 1 の P_w^* が完全競争水準にあることを示しているため、等式 (4) は $P_d = P_w (=P_b)$ となる。S T E が価格差別を行っている現在の国際価格 P_w よりも競争的な国際価格 P_w^* が高くなる点に注意しなくてはならない。S T E は、国内販売を制限し、国内価格を引き上げ、輸出量を増やすため、国際均衡価格を引き下げる。

生産者はプール価格 P_b を受け取り、輸出価格 P_w が P_b よりも低いため、図 1 (右側) の長方形 B C D E の面積で示される金額が補助金となる。この仕組みでは、消費者が補助金の全額を負担し、図 1 の B C D E の面積と $P_d P_b B A$ の面積が等しくなる。W T O のもとで規制されている通常の輸出補助金の場合、政府または納税者が B C D E の面積を負担する。従って、 $P_d P_b B A$ または B C D E の面積は、「消費者負担」輸出補助金相当額 (E S E) であると定義することができる (Schluep, 1999)。この場合、

$$E S E = Q_e(P_b - P_w) = Q_d(P_d - P_b), \quad (7)$$

であり、ここで $Q_e = Q_s - Q_d$ である。

経済厚生 の視点に立った場合、「消費者負担」輸出補助金には通常の補助金よりも問題がある可能性がある (Alston and Gray)。図 1 において、通常の輸出補助金により生産者価格 P_b が達成された場合、輸出量は F E となり、輸出価格は P_w' となり、政府支出は長方形 F G H E となる。この場合、完全競争の自由市場と比較した場合の厚生ロスは 4 つの黒塗りの三角形の面積の和となり、これは 3 つの灰色の台形の和で表される「消費者負担」輸出補助金の場合のロスよりも小さい⁷。

(5) および (7) 式 から得られる

$$E S E = (\theta P_d Q_d Q_e) / (E Q_s) \quad (8)$$

から示される通り、他の条件を一定とすれば、 θ の値が大きくなるにつれて「消費者負担」E S E の額も増える。従って、 θ も E S E の大きさの指標になる。

米国の F M M O でも飲用乳と加工原料乳との間に価格差を設け、プール価格を農家に支払っているため、上述と類似する特徴を備えている。飲用乳の販売を規制することで、飲用乳価を引き上げ、加工原料乳価を引き下げることができるた

⁷ ここでは、徴税コストについて考えない。

め、余剰乳を輸出することが容易になる。つまり、乳製品の輸出を奨励するため、米国でもカナダでも類似の制度を利用している。

豪州とニュージーランドも類似の政策を採用している。前掲のモデルでは国内価格と輸出価格との価格差からE S Eについて説明しているが、これを輸出市場間の価格差別について説明するために利用することもできる。海外の消費者もE S Eを負担するような場合を導入することによってモデルを容易に拡張することができる。図2では、3つの国を使ったいくつかの事例について示している。事例(a)の場合、国内消費者は、2つの海外市場のE S Eを負担している。

(b)では、国内の消費者と外国1の消費者が外国2のE S Eを負担している。

(c)では、外国1の消費者が外国2のE S Eを負担し、国内生産者には海外販売の加重平均価格が支払われている。そして(d)では、外国1の消費者が国内市場と外国2のE S Eを負担している。すべての事例において、黒く塗った領域が灰色の領域を補助している。従って、「消費者負担」E S Eを一般的に次のように定義することができる。

$$ESE = \sum |P_j - P_b| Q_j / 2 \quad (9),$$

ここで P_j は j 番目の国から受け取った価格から輸送費を差し引いた額であり、 P_b はプール価格であり、 Q_j は j 番目の国で販売した数量である。この公式を使うことで、カナダの仕組みだけでなく、豪州やニュージーランドの乳製品輸出方式をも含め、あらゆる「消費者負担」E S Eについて計算することができる。多くの国々が乳製品輸出を奨励するために何らかの種類の暗黙の補助金を使っており、E S Eに関する同じ公式を使ってそのすべてを計測することができる。カナダの乳製品を使ったE S Eの計算例を表1示した。国ごとの輸出数量や価格があれば、このE S Eの計算をいかなる事例にも拡張することができる。

前述の通り、ドーハ・ラウンド枠組み合意では、食料援助や輸出信用を通じたものだけでなく、輸出を行うS T Eを通じた「消費者負担」補助金を含め、あらゆる形態の輸出補助金を廃止すると述べている。こうした要請から、これまでのW T Oルールの下で規制されなかった「隠れた」輸出補助金の理論的な定義と実践的な測定方法が必要になることは明らかである。本稿で提案しているE S Eは、「消費者負担」輸出補助金の効果的な計測方法となろう。

輸出補助金についてさらにもう一つ指摘しておきたい点がある。これまでのW T Oルールの下で、輸出補助金に対する削減約束は国内政策に対するものよりも厳格だった。一部の例では、不足払いが実際には国内支持ではなく輸出補助金であるとみなすべきであった場合でも、これを国内支持に分類することで低い削減率が適用された。今後こうした不整合を回避するため、ある政策を輸出補助金に分類するか、国内支持政策に分類するかを判断するための明確な定義が必要である。ドーハ・ラウンドの枠組み合意では、貿易歪曲的な国内支持を大幅に削減すると述べている。これにより、国内政策と輸出補助金との区別によって引き起こされている削減率の不均衡を緩和することが可能になるかもしれない。

ドーハ・ラウンドをめぐる米国とカナダの見解

この報告の残りの部分では、米国とカナダがドーハ・ラウンドについてどう見ているかを示す。米国の場合、米国の酪農協を代表する中心的な組織である全米生乳生産者連盟（NMPF）に酪農家の意見が反映されているものとする。米国において、NMPFは酪農家の声を代弁する中心的な政策立案ならびにロビー活動組織の一つである。またカナダの場合には、Dairy Farmers of Canada（DFC）にドーハ・ラウンドに関するその国の意見が反映されているものとする。

全米生乳生産者連盟の見解

枠組み合意成立以前のNMPFの見解

この章では、ドーハ・ラウンドで行われた交渉に関するNMPFの見解について要約する。すなわち、2004年7月31日に枠組み合意に達するまでのNMPFの見解について検討する。この見解は、NMPFの会長が2004年5月19日に米国議会で行った証言にもとづく。

貿易の自由化全般に対する全米生乳生産者連盟（NMPF）の見解とは、要するに、酪農産業の規制を米国が一方向的に緩和すべきではないというものである。記録によれば、NMPFとしては、乳製品のより自由な国際貿易を支持すると同時に、より公正な国際貿易も追及している。NMPFは、輸入に対して米国市場を開放する前に、他の国々や地域（例えばEUやカナダ）が補助金や関税を大幅に削減しなくてはならないと主張している。NMPFでは、他の主要諸国／地域が酪農市場を開放していないにもかかわらず、米国が自国の酪農市場を開放していることが極めて遺憾だとしている。

NMPFとしては、貿易を自由化するためにこれまで行われてきた取り組みの中でドーハ・ラウンドが最も重要であると信じている。彼らによれば2002-2003年度には、補助されたEUからの輸出が乳製品の国際貿易の25%を占めた。日本、EU、カナダ、ブラジル、そして韓国などの主要な市場は高率の枠外税率を伴う関税割当枠で手厚く保護されている。NMPFは、これとは対照的に米国が輸出補助金にそれほど頼らず、関税率もここで引き合いに出している国々よりもかなり低いと主張している。

NMPFは、米国が2002年にドーハ・ラウンドで行った農業提案を強力に支持している。彼らの主張によれば、乳製品の国際貿易を自由化する上で、この提案は包括的かつ公正なものだった。この提案は、貿易歪曲的国内支持政策の大幅な削減だけでなく、輸出補助金の完全な廃止を主張するものだった。この提案では、高率の関税ほど引き下げ幅を大きくするよう義務づける「調和的な」算定公式を通じて関税率の大幅な引き下げを要求するものだった。NMPFにとって最も重要な点は、この提案において乳製品を消費する主要な市場の同時開放を要求していたことだった。しかしながら、米国が2002年に行った提案は他の過

半数の国々により否決され、交渉に当たっている米国の代表者は妥協するしかなかった。

NMPFでは、米国市場が、主にEUからの手厚く保証された余剰乳製品の「廃棄場」(dumping ground)になっていると信じている。彼らの見解では、ドーハ・ラウンド交渉の市場アクセスに関係する側面に最も異論の余地があるという。NMPFの見方とは、基本的には、EU、カナダ、そして日本からなんら意味のある交換条件を受け取ることなく、米国が自国の市場を一方的に開放しているというものである。以上が、彼らが混合方式ではなく、初期の貿易交渉でもある程度支持されていた調和的な関税率削減公式を使うことに固執する根拠になっている。

従って記録によれば、NMPFは枠組み合意の成立まで、自由貿易交渉について以下のような立場をとっていた。

1. 割当枠内、割当枠外、そして割当枠対象外の品目について米国に対等なアクセスを認めない限り、米国へのアクセスの割当枠のこれ以上の拡大に一切反対する。また、EUが米国へのアクセスの増枠による恩恵を受ける場合、特定の国が米国の乳製品に対する割当を増やすことでこれを補うべきである。
2. 乳製品の「輸入の急増」による「価格押し下げ」効果に備えるため、「セーフガード」を利用することを支持する。NMPFは、乳製品輸入の「急増」とこれによる価格の押し下げ効果を防止するため、米国への乳製品輸入に対する輸入制限を強化することに基本的には賛成していた。
3. 海外に保護されている市場が存在する限り、こうした市場に割当枠内および割当枠外の乳製品に対するアクセスをさらに広げることに反対する。すなわち、NMPFは、米国の酪農産業を競争上不利にするようないかなる措置にも反対していた。

それでは、ドーハ・ラウンド交渉の場で、貿易の自由化を促進するためにNMPFが受け入れても良いと考えていたのはどのような内容であろうか。記録によれば、NMPFは、EUが一切の輸出補助金を廃止することを条件として、乳製品輸出奨励計画(DEIP)を廃止することを支持していた。DEIP制度は、米国で使われている唯一の直接的な輸出補助制度であり、その規模は手厚く保護されているEUの輸出よりもかなり小さい。従って、DEIPを廃止するのと引き換えにEUの輸出補助をすべて廃止できれば、米国にとって有利な取引である。米国(および他の国々)を代表して交渉している人々はこの点についてEUにかなりの圧力を加えた。

この報告の冒頭で指摘したとおり、国家貿易企業(STE)も別な形の輸出補助金である。しかしながら、NMPFは、米国で使われているSTE(商品金融公社:CCC)には反対していない。彼らとしては、輸出と輸入について排他的特権を与えられ、貿易を歪曲しているとNMPFが信じるような「独占的な」STEに反対しているのである。記録によれば、NMPFは、国内の生乳全体をコ

ントロールする排他的権利や国際市場に輸出する排他的権利をS T Eに認めるべきではないと述べている。こうしてみると、NMP Fは、米国のC C Cには問題がない一方、一切の独占的なS T Eを廃止すべきだと主張しているように見える。

国内支持について、NMP Fは国内の酪農生産者を支持する政策を継続的に肯定している。NMP Fは黄の政策と緑の政策を完全に廃止することに強力に反対している。しかしながら、黄の政策にもとづいた補助金を削減することについては検討しており、また青の政策については、他の国々の生産者に実施されている限り、米国の生産者にも実施すべきであると考えている。NMP Fでは、ハーモナイゼーション過程による輸出補助金の削減や市場への互恵的なアクセスの拡大と同時に進める場合に限り、米国も国内支持の削減を受け入れてもよいと主張する。

NMP Fは米国の加工原料乳価支持制度（D P S P）を継続することを擁護し、この制度がW T Oにより不当に批判されていると感じている様子である。彼らは、W T OがD P S Pによる生産者支持を二重にカウントしており、これによって歪曲的効果が水増しされていると主張する。支持価格が低かったため、この制度は1999年まで国内市場価格にほとんど影響を及ぼさなかった。しかしながら、W T Oでは、この制度に対する財政負担がほぼゼロだった時期についても、カウントに加え、D P S Pによる支持費用を年間で45億ドルと推定している。さらに、NMP Fでは、E Uの支持制度が米国のD P S Pよりもはるかに貿易歪曲的であると信じている。逆にE Uでは、これとは異なる計算方法にもとづき、米国よりも大幅に少ない金額を報告している。

要するに、NMP Fは、協定が公正、公平、かつ包括的なものである限り、貿易の自由化に賛成であると述べている。貿易の自由化に関するNMP Fの見解には3本の「柱」がある。第一に、輸出補助金は廃止する必要がある。第二に、米国だけでなく、乳製品を消費する主要な市場、すなわちE U、日本、そしてカナダにおける市場アクセスを拡大しなくてはならない。最後に、国内の酪農部門の活力を維持するため、NMP Fでは国内支持政策を維持することに賛成している。

ドーハ・ラウンドの枠組み合意に対する立場

NMP Fは、ドーハ・ラウンドの枠組み合意にかなり満足している。以下では、枠組み合意が成立してから1週間後にNMP Fが行った報道発表にもとづき、NMP Fの見解について要約する。

NMP Fでは、今後の枠組みが「米国の酪農生産者、加工業者、そして輸出業者にとって明るい展望」を与えると信じている。NMP Fの会長兼最高経営責任者は、「これはドーハ・ラウンドにとって小さな一步に過ぎないものの、交渉を完了し、世界貿易の調停役としてのW T Oの信用を高めるという大局的な展望に立てば大きな飛躍である」と宣言した。NMP Fでは、これが極めて前向きな第一歩であると感じているものの、この報告の前の節で検討した乳製品貿易に関する彼らの主張を実現するためには、なおいっそうの努力が必要であると信じている。

ドーハ・ラウンドの枠組み合意において、少なくとも机上では、輸出補助金を完全に廃止することで合意した。NMPFでは、この結果に極めて満足しており、これにより、乳製品のために輸出補助金を湯水のように使っている欧州連合による輸出に対し、米国の乳製品がこれまでよりも自然な形で競争できると主張する。

またNMPFでは、ドーハ・ラウンドの枠組み合意においてEU、スイス、日本、そしてカナダなどの重要な市場を保護してきた高率な関税を引き下げることが盛り込まれたことにも満足している。NMPFによる最近の報道発表によれば、「こうした規定により、米国が市場アクセスを自由化すると引き換えに、他の多くの主要な乳製品市場においても米国を上回る市場アクセスの自由化を確保できる可能性が生じた。これにより、米国が自国の酪農に対する合理的な水準の関税保護を維持しつつ、海外の輸出障壁が引き下げられることもあいまって、米国の乳製品輸出の競争力を高めることができる」。

またNMPFでは、枠組み合意において一定水準の国内農業支持の継続を認める一方、他の国々で利用している高水準の支持を米国の農業部門で実施されているような低水準の支持と調和させるよう義務づけていることに好意的だった。この結果は、2004年7月に合意に達する以前のNMPFのWTOに関する見解にも一致している。

カナダの酪農家の見方

WTOに関する一般的な見方

カナダでは、高水準の国内生産者乳価を支持するために厳格な供給管理制度を利用している。この供給管理制度は、1960年代以来、カナダの酪農政策の根幹をなしてきた。このため、WTO交渉に臨むカナダの立場は、常に自国の供給管理制度を保護することから始まっていた。国内の生産量と需要を均衡させることを目的とする制度は、それがいかに厳格に運用されようとも、当然、厳格な輸入管理に依存せざるを得ない。カナダにおいて供給管理制度が極めて効果的に機能し、これを廃止するよう求めるいかなる自由貿易協定も全く受け入れられないとするのが Dairy Farmers of Canada (DFC) の見解である。

従ってカナダの代表たちは、供給管理制度の廃止を求めるようないかなる提案にも反対すべく確固たる態度を貫いた。事実、供給管理制度の存在するカナダの5つの品目の生産者団体すべてが、いかなる代償を払っても自国の供給管理制度を保護するようカナダの代表たちに統一して呼びかけるため、「SM-5」と呼ばれるロビー団体を結成した。DFCの場合、酪農分野の供給管理制度を維持する目的だけでなく、カナダで供給管理が実施されている他の4つの産品についてもロビー活動を行っている。

この供給管理制度を維持するため、カナダでは、WTOについて以下の立場をとっていた⁸。

1. 関税割当を既存（ドーハ・ラウンド前）の水準に維持すること。カナダにおける現在の国内の需給バランスを保全するためにはそうする必要があった。輸入が増加した場合、農家にとって、現在の市場価格での均衡が脅かされることになる。DFCでは、「このアプローチの利点について認識」した上で政府としての公式な貿易政策を採用するようカナダ政府に促していた。
2. それぞれの食料品について、市場アクセスを市場における消費量の5%に拡大すべきである。関税率を引き下げるよりも、関税割当を通じて市場アクセスを5%拡大する方が「効果的」である。この市場アクセスの5%の拡大は関税率の引き下げよりも供給管理制度と両立しやすい。
3. 市場へのミニマム・アクセスを（例えば牛肉、乳製品、豚肉、小麦、大麦など）品目グループ別に設定し、その割合をそれぞれのグループ内のすべての品目に適用する。
4. アクセス枠内の輸入に適用する関税率をゼロにする。市場アクセスを実質的に制限するような単純な関税については関税割当とともに削減する。カナダの場合、DFCは、バターに関税割当の独占的な管理主体としての権限をカナダ酪農委員会に与えることに好意的である。
5. 関税割当管理ルールにおいて、約束したアクセスの水準にとってSTEが障害とならない限り、関税割当の管理権限をSTEに認めるべきである。
6. 政府支持価格などの生産者価格形成メカニズムの「正当性」について認識すべきである。カナダの人々は、こうした価格形成制度が公平かつ公正であり、市場志向の政策よりも望ましいと信じている。
7. DFCでは、国内支持合計額（AMS）を利用することに反対しており、国ごとの貿易歪曲水準を計測するための手段として正確さに欠けることを他のWTO加盟国に示すようカナダの代表たちに求めている。DFCでは、特にカナダのように政府の移転支出を伴わない価格形成システムを有する国についてはAMSは不適切であると主張する。
8. DFCでは、カナダが自国の支持制度に柔軟に資金を供給する自由を確保するため、国内支持の度合いの総合的な計測を継続することを支持している。
9. DFCは、AMSの利用に反対しているものの、AMSを算定するのに使っている数量をカナダ酪農委員会が実際に設定した製品の数量に限定するようカナダ政府に求めている。

⁸ これらの勧告は、Dairy Farmers of Canadaが2001年に作成した文書にもとづいており、その内容は同団体のホームページに掲載されている。

10. DFCは青の政策を廃止すること希望しており、黄の政策については最小限の政策としての適用除外を維持するべく努力するようカナダ政府に求めている。

11. 米国の立場と同様、DFCも乳製品に対する財政負担による一切の輸出補助金の廃止に賛成している。また何が輸出補助金を構成するかの明確な定義も必要である。国際食料援助、輸出信用、そして輸出奨励計画の利用を規律するため、より厳格かつ公正なWTOルールが必要である。

ドーハ・ラウンド枠組み合意に関する見解

ドーハ・ラウンドの枠組み合意をめぐってカナダにとって重要だった点は、WTOのもとで供給管理措置が規制されないことである。従ってDFCとしてはこの結果に満足していても不思議ではない。

枠組み合意に対するDFCの評価はプラスもマイナスでもなく、どちらかといえば、「用心深い中立」とも呼ぶべきものである。この団体では、枠組み合意が交渉期間中の草案よりも確かに優れていると考えているものの、DFCとしては、国内支持、輸出競争、そして市場アクセスに重大な関心を抱いている。

DFCでは、割当超過関税の強制的な削減に反対したカナダの代表たちの姿勢を評価している。割当超過関税を維持することが「カナダにおいて供給管理を継続する上で決定的に重要」であるとするのがDFCの公式見解である。

筆者(Kaiser)は、枠組み合意に対する反応を探るため、DFCの高官と面談した。彼の話によれば、現時点においては枠組みは十分に広いものであるため、カナダとしては自国の立場を主張し続けることが可能である。とはいえ、多くの点において、それほど問題が解決したとは考えられない。さらに、カナダにとって不安材料となっている多くの問題についてこれから交渉しなくてはならない。これは、(1) 市場アクセスに関する条項と(2) 国内支持に関する条項に当てはまる。

市場アクセスに関する条項について、カナダは、割当枠超過関税のこれ以上のいかなる強制的な削減にも反対する立場を堅持している。この問題にはまだ決着がつかず、どうなるかわからないというのがその高官の意見だった。彼は、枠組み合意に、カナダがある程度柔軟に対応する余地があると感じていた。彼は「乖離」の概念について、2つの異なる算定公式が議論されていると語った。7月前半に議論された最初の公式は、関税を削減するための階層方式であり、例えば関税の削減目標が50%である場合、その国が目標から乖離しているほど、その国にとってのミニマム・アクセスを広げることになる。乖離に関する2つ目の方式は、その国が自国にとって「センシティブ」であるとみなす品目の数にもとづいたもので、例えばセンシティブな品目の数が多いほど、ミニマム・アクセスを広げることになる。カナダは、乖離に関する後者の概念を支持している。

DFCでは、センシティブな品目に関する枠組み合意の条項に満足している。カナダが供給管理を維持するためには、国境保護が必要である。DFCによれば、センシティブな品目を保全し、これを例外的に扱えることは有利である。しかし

ながら、具体的な内容についてはこれから交渉する必要があり、DFCがこの協定を支持するか、これに反対するかは最終的には今後の経過に左右される。

国内市場をめぐる問題について、私が話した高官は、支持の全体水準は米国にとってもEUにとってもそれほど重要ではないと感じていると語った。また支持の全体水準は、カナダにとってもそれほど重要ではない。具体的な内容を煮詰め、自国に及ぶ影響についてカナダが検討するのは交渉の次の段階のことである。支持に上限規制を設けた場合、それがいかなるものであれカナダと米国に影響を及ぼす。

結 論

さまざまな理由から、多くの国々において、酪農部門は最も規制の強い産業部門の一つであった。第一に、生乳は歴史的に、特に子供たちにとって基礎的食料であると考えられてきたこと。第二に、継続的な生産、高度な腐敗性、需給の季節的な不均衡、そして極度に低い需給の価格弾力性などの点で特殊な品目であり、こうした特性が、一時的な価格変動や市場支配力など、市場における内在的な不安定性の原因となってきたこと。第三に、生乳市場が伝統的に地域的かつ寡占的な性質を備えていたため、このことが生乳の買い手の市場支配力を酪農家よりもはるかに強めたこと。第四に、オセアニア諸国と欧米諸国との間で生乳生産の比較優位に極めて大きな格差があり、欧米諸国が国内価格を国際価格よりも高く維持するためには国境措置を実施しなくてはならなかったこと。最後に、酪農協が、国内の酪農家を保護するための法令や政策の形成を極めて効果的に推し進めたこと。従って、乳製品の国境措置を大幅に削減することについてはいかなるものであれ国際的な合意を得ることが困難な可能性がある。その結果、今後のWTO交渉においても乳製品が例外的に扱われる可能性が高い。

ドーハ・ラウンド枠組み合意にはこうした状況が織り込まれているように見える。枠組み合意の下では、関税率の水準に応じて品目を分類し、税率の低い品目よりも高い品目の引き下げ幅を大きくしなくてはならない。しかしながら、各国は、一定の品目について「センシティブな」品目に指定し、これを以後の改革の対象から除外することができる。多くの国々が、この規定を使い、乳製品を除外する選択をする可能性がある。

しかしながら、新たなドーハ・ラウンド枠組み合意では、支出について品目別の上限規制を設け、最も貿易歪曲的な形態の措置を大幅に削減するよう求めている。これは、国内支持を削減するための基準値として国内支持合計額の総額を使っていたこれまでのWTOルールを変更することになる。一部の国々では現在有効な価格支持制度を実施しており、これまでのWTOルールではこれを十分にAMSに算入していなかった。米国およびカナダを含め、欧米諸国では、酪農部門がAMS額のかなりの割合を占めているため、品目別の支出の上限規制を実施した場合、酪農部門に最も深刻な影響が及ぶ。国内の行政価格と国際参照価格の定

義について詳細に見直し、米国とカナダのAMSを算定する際にこうした制度を十分にカウントするべきである。

さらに、この合意では、輸出信用制度や国家貿易企業（STE）を含め、あらゆる形態の輸出補助金を廃止するよう定めている。このことは、各国が自国の余剰乳製品を海外の市場で処分する機会を制限する。現在、多くの国々において、国内価格を高く維持しつつ、余剰乳を削減もしくは処分する措置が導入されている。WTOルールにより規制されていない供給管理は今後も利用することができる。WTOルールの下で明白な輸出補助金は制限されているものの、多くの国々が「消費者負担」輸出補助金相当額（ESE）として定義できる、不透明な乳製品輸出奨励措置を利用している。ドーハ・ラウンド枠組み合意ではあらゆる形態の輸出補助金を対象に含めているため、「消費者負担」ESEも廃止すべきである。従って、これまでのWTOルールの下で規制されなかったこれらの「隠れた」輸出補助金を理論的に明らかにし、実践的に計測する必要がある。本稿で定義しているESEは、ドーハ・ラウンドが最終的な合意に達するのに必要とされる「消費者負担」輸出補助金を計測するための有用な手段となる。

ドーハ・ラウンドでは、国内支持制度や輸出補助金がウルグアイ・ラウンドよりも大幅に削減されるものの、「センシティブな」品目を関税削減約束の対象から除外できるため、ドーハ・ラウンド後の貿易がいつそう自由化された世界において一部の国々の酪農部門が生き残る助けになる。これらの国々にとっての重要な懸念は、ドーハ・ラウンドの下で余剰乳処分措置も同時に制限されることである。余剰乳を海外の市場で廃棄することが困難になるため、国境保護や国内の高価格を継続している国々は、今後は国内供給管理制度に頼らざるを得ない。

ドーハ枠組み合意に対する米国の立場について、NMPFでは、合意が公正、公平、かつ包括的なものである限り、貿易のいつそうの自由化を支持すると述べている。自由貿易に関する彼らの見解には3本の「柱」がある。第一に、輸出補助金は廃止する必要がある。第二に、米国だけでなく、乳製品を消費する主要な市場、すなわちEU、日本、そしてカナダにおける市場アクセスを拡大しなくてはならない。最後に、国内の酪農部門の活力を維持するため、NMPFでは国内支持政策を維持することに賛成している。

NMPFは、ドーハ・ラウンドの枠組み合意にかなり満足している。NMPFでは、これが極めて前向きな第一歩であると感じているものの、この報告の前の節で検討した乳製品貿易に関する彼らの主張を実現するためにはなおいつそうの努力が必要であると信じている。NMPFでは、この枠組みにより輸出補助金が完全に廃止されることに極めて満足しており、これにより、乳製品のために輸出補助金を湯水のように使っている欧州連合による輸出に対し、米国の乳製品がこれまでよりも自然な形で競争できると主張する。またNMPFでは、ドーハ・ラウンドの枠組み合意において、EU、スイス、日本、そしてカナダなどの重要な市場を保護してきた高率な関税を引き下げることが盛り込まれたことにも満足している。またNMPFでは、枠組み合意において一定の水準の国内農業支持の継続を認める一方、他の国々で利用している高水準の支持を米国の農業部門で実施

されているような低水準の支持と調和させるよう義務づけていることに好意的だった。

ドーハ枠組み合意に関するカナダの心情は中立的であり、同国では最も重要な交渉がこれからだと考えている。DFCでは、枠組み合意が交渉期間中の草案よりも確かに優れていると考えているものの、DFCとしては、国内支持、輸出競争、そして市場アクセスに重大な関心を抱いている。DFCでは、現時点においては枠組み合意は十分に広いものであるため、カナダとしては自国の立場を主張し続けることが可能であると信じている。とはいえ、多くの点において、それほど問題が解決したとは考えられない。さらに、カナダにとって不安材料となっている多くの問題についてこれから交渉しなくてはならない。これは、（１）市場アクセスに関する条項と（２）国内支持に関する条項に当てはまる。

参考文献

- Alston J.M., and R. Gray, "State Trading versus Export Subsidies: The Case of Canadian Wheat," *Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol.25, 2000, pp.51-67.
- Dairy Farmers of Ontario, *2003 DFO Annual Report*, January 2004.
- Erba, E.M., and A.M. Novakovic, *The Evolution of Milk Pricing and Government Intervention in Dairy Markets*, Cornell University Extension Bulletin No. E.B. 95-05, 1995.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2000). FAOSTAT Statistics Database, [online], URL: <http://apps.fao.org> を参照.
- Kawaguchi, T., N. Suzuki, and H. M. Kaiser, "Evaluating Class I Differentials in the New Federal Milk Marketing Order System," *Agribusiness: An International Journal*, Vol.17, 2001, pp.527-538.
- Romain R.F., and D.A. Sumner, "Dairy Economic and Policy Issues between Canada and the United States," *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 49, 2001, pp. 479-492.
- Roningen, V.O., and P.M. Dixit, *Economic Implications of Agricultural Policy Reforms in Industrial Market Economies*, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Staff Paper No. AGES 89-36, 1989.
- Schluep, Isabelle, *The Law and Economics of "Consumer Only" Financed Export Subsidies: A Context for the WTO Panel on Canadian Dairy Pricing Policy*, MS thesis, Cornell University, 1999.
- 庄野千鶴・川口雅正「関税を導入した国際貿易空間均衡モデルの展開-寡占市場の場合-」、『九大農学芸誌』第 54 卷 1・2 号、1999 年、pp.85-96。
- Spencer, L., and C.J.Blanford, *An Economic History of Milk Marketing and Pricing: 1800-1933, Volume 1*, Grid Inc., 1977.
- Suzuki, N. and H.M. Kaiser "Basic Mechanisms of Japanese Dairy Policy and Milk Market Models: A Comparison with US Dairy Policy," *Journal of Dairy Science*, Vol. 77, 1994, pp.1746-1754.
- Suzuki, N., J. Kinoshita, and H.M. Kaiser, "Measuring the Degree of Market Distortion through Price Discrimination for Hidden Export Subsidies Generated by State Trading Enterprises," Japan International Agricultural Council, *Report on Economic Analysis and Investigation of State Trading Enterprises*, 2001. (鈴木宣弘・木下順子「輸出国家貿易機関による市場歪曲性の計測手法の開発-「隠れた」輸出補助金に相当する価格差別による歪曲度の計測-」、『農業市場研究』第 10 卷 1 号、2001 年、pp.21-29)。

表1 カナダの乳製品に対する輸出補助金相当額(ESE)の試算例

品目	データ						試算値		
	国内生産量 (1998)	輸出量 (1998)	国内価格 (1998)	輸出価格 (1998)	プール価格	国内需要の価格弾 力性(絶対値)	市場支配力係 数	輸出補助金 相当額	輸出量1ト ン当たりESE
	(t)	(t)	(ドル/t)	(ドル/t)	(ドル/t)	E	$\theta = E(1 - P_w/P_d)$	(百万ドル)	(ドル/t)
バター	90,600	12,077	3,700	2,145	3,493	0.70	0.29	16.28	1,325
脱脂粉乳	69,700	34,352	3,063	1,442	2,264	0.50	0.26	28.24	815
チーズ	351,620	29,306	4,922	3,446	4,799	0.72	0.22	39.65	1,365

註：価格・数量はFAOSTAT データベース、弾力性はUSDA SWOPSIM モデルによる。
ただし、国内価格はCDC買上価格を用いている。プール価格は $P_b = (P_d \cdot Q_d + P_w \cdot Q_e) / Q_s$ にて算出したものである。

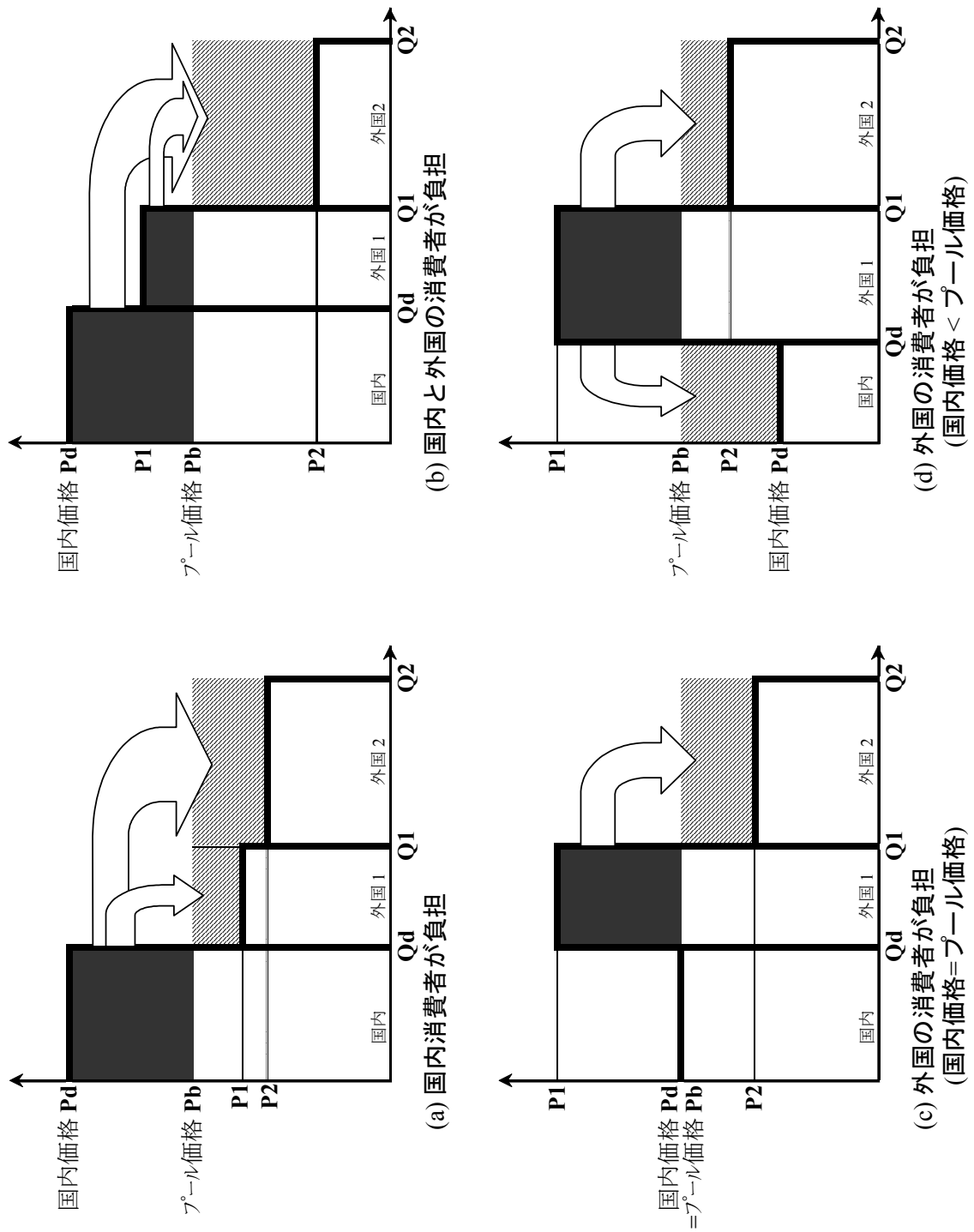


図2 4つのタイプの輸出補助金相当額