

2011 年 2 月 16 日

JC 総研「TPP 疑問・反論シリーズ」(その 5)

米国の肉牛生産農家は TPP の何を問題にしているのか？ ～ニュージーランドの酪農を恐れる米国の事情～

米国連邦議会の図書館には議会調査局(CRS)が併設されている。議員のための調査機関として、CRS は内外の様々な政策課題に関する解説資料(CRS レポート)を議員に提供しているが、その多くは一般にも公開されてきた。

CRS は、米国政府が環太平洋経済連携協定(TPP)への参加を正式に議会へ通告した 2009 年 12 月 14 日より 1 週間前の同月 7 日に「環太平洋経済連携協定」と題する解説資料を一般にも公表し、その後、3 回にわたって改訂版を公開してきた。TPP 問題に関して詳しく検討する上で、議員だけでなく米国内の様々な企業・団体がこれらの資料を活用できる仕組みになっているのである。米国では日本の現状とは比べものにならないほど情報公開が進んでいる。

2010 年 11 月 1 日に公表された英文 19 ページの最新版⁽¹⁾は、米国政府が今後 TPP 交渉を進める上で直面すると想定される課題についても解説している。これらの課題は、酪農、牛肉、知的所有権、医薬品、政府調達、環境、労働の順で整理されているが、本稿では米国の肉牛生産農家が TPP を問題にする背景等について紹介する。

＜輸入牛肉の増大で経営はさらに悪化すると反発する米国の生産農家＞

2006 年にシンガポール・チリ・ブルネイと最初に TPP を締結したニュージーランドが対米牛肉輸出を大幅に増やし、米国内の生産農家に深刻な打撃を与える危険性がでてきた。米国の肉牛生産農家が最も強い懸念を抱いているのはこの危険性だと、CRS レポートは指摘している。現在、米国は関税割当制度によって一定の輸入枠を設定し、ニュージーランド産の安い牛肉の輸入増を抑えているが、TPP 交渉によってこの制限措置が撤廃されることに米国の肉牛生産農家は反対しているのである。

相手国の不公正な貿易慣行等を調査する米国国際貿易委員会(USITC)が 2010 年 3 月 2 日ワシントンで開催した公聴会に、米国肉牛生産者協会(USCA)のペターソン副会長は証人として出席し、国内の生産農家を代表して TPP 問題に関する次のような考えを明らかにした⁽²⁾。

- 米国は世界最大の牛肉生産国であると同時に世界の牛肉貿易量の 18%も輸入する第 1 位の輸入国だ。しかし、安価な海外の牛肉輸入増によって国内の肉牛頭数は 1952 年以來の最低水準にある。輸入増で国内の市場価格は低迷し、肥育農家やフィードロット⁽³⁾の経営者は厳しい状況にある。
- 二国間の自由貿易協定は米国産牛肉の輸出増に効果がない。1989 年の米加自由貿易協定(1994 年に北米自由貿易協定)によって特にカナダ産の肉牛(生体)輸入増が国内市場を圧迫してきた。このジレンマが TPP によってさらに悪化しかねない。チーズなどの世界的な需要増を見込んでニュージーランドの酪農家は飼育頭数を増やしたが、リーマンショック後の需要低迷で経営規模の縮小へ転じたため、老廃牛など乳牛の屠殺頭数が増えた。ニュージーランド産の安価な低品質牛肉の輸出量の 60%がすでに米

国に向けられている。この対米輸出が TPP でさらに増えれば、国内産はいつそう後退を余儀なくされる。(米国の牛肉・仔牛肉輸入動向等は脚注 4 を参照)⁽⁴⁾

- 米国はオーストラリアとの自由貿易協定で牛肉の緊急輸入制限措置（セーフガード）を導入した。これは、米国側にとって不十分な内容だが、TPP の交渉ではこのセーフガードをモデルにしてさらに実効あるものへ改善するべきだ。また、チリやペルーを通じて他の南米諸国の牛肉が不正に米国へ輸出されないよう、より強力な原産地ルールを求める。

2003 年 12 月に米国で BSE（牛海綿状脳症）が発生し、日本は米国産牛肉の輸入制限措置を導入したが、これに対し USCA はその変更を求めてきた。輸出可能な牛の条件を生後 20 カ月以下から 30 カ月以下へ緩和することが USCA の当面の狙いである。この同じ組織が TPP に対しては貿易の自由化に強く反対している。オーストラリアやニュージーランド等からの輸出攻勢によって米国の肉牛生産が深刻な打撃を受けるとの危機感を強め、緊急輸入制限措置の有利な運用という枠組みを TPP の中へ持ち込もうとしている。具体的には、輸入量および輸入価格の両方をベースにした緊急輸入制限措置の対象牛肉関連品目の拡大と同制限措置のタイムリーな実施など、輸入量の増大を阻止できる特別措置を求めているのである。

<TPP 加盟国との二国間協定をテコに主導権を握ろうとする米国>

人口 425 万人、酪農製品と食肉を主な輸出商品とするニュージーランド。世界最大の農業国、「世界のパン籠」とまでいわれる米国の肉牛生産農家が、なぜ人口が米国の 72 分の 1 にも達しないこの国からの牛肉輸出攻勢に危機感を募らせるのだろうか。そこには、主として次のような事情があると考えられる。

- ニュージーランドでは自然放牧を中心にした畜産と酪農が大規模に展開されてきた。特に 1999～2009 年の間に牛乳・乳製品の生産は 40%、牛肉・仔牛肉生産は 14% も増えたが（国連食糧農業機関のデータベース FAOSTAT による）、国内市場が極めて小規模であるために輸出拡大にしか活路が見出せない。その最大の矛先が米国市場へ向かったのである（同国産の低品質牛肉は米国で主にハンバーガーなどに使われる）。
- ニュージーランドの通貨安が対米輸出増に重要な役割を果たした。ニュージーランド・ドルの対米ドルレートは 2008 年 2 月の 81 米セントのピークから下落へ転じ、現在では 60～65 セント(20%以上の通貨安)。
- 自然放牧による生産コスト安と通貨安によって、オーストラリア・ニュージーランド・ブラジル・パラグアイなどオセアニア・南米諸国からの対米牛肉輸出が増えてきた。一方米国内では、健康志向による牛肉離れと景気悪化のために穀物肥育の国産高級牛肉の消費が低迷している。こうした中で、牛肉・仔牛肉の対米輸出で第 3 位のニュージーランドの輸出増に、米国の生産者は警戒心を強めざるを得ない。自然条件や市場条件の違いによる国際競争力の差は、米国の大規模な生産農家でも埋められないのが実態なのである。

米国の肉牛生産者団体は、完全自由化を原則とする TPP へオバマ政権が参加することに反対はしないが、米国とオーストラリアとの自由貿易協定（FTA）

で合意した緊急輸入制限措置を TPP でも実現することがその大前提だという立場をとっている。なお米国の酪農団体は、ニュージーランドとの酪農貿易を TPP から除外すべきだとの強硬姿勢を明確にしている⁽⁵⁾。

牛肉や小麦などの品目別団体とは別に組織された米国最大の農業団体であるアメリカン・ファーム・ビューローは次のような立場を表明し、肉牛団体の TPP 戦略を支持している。

『米国は、シンガポール、チリ、オーストラリアおよびペルーとの間ですでに締結した FTA に含まれる条項については、いかなる条項であってもこれらを TPP で再交渉することに反対するべきである。市場アクセスに関する合意全体や原産地ルールを含め、すでに合意した FTA の現行協定を修正してはならない。』⁽⁶⁾

米国の農業団体がこうした主張を展開する事情は、他の TPP 参加国でも、農業以外の団体や企業でも同じである。つまり、こうした団体や企業は二国間の FTA で獲得した既得権を死守しようと、それぞれの議会や政府へ圧力をかけてきており、今後もこの流れはさらに強まるだろう。ここにこそ TPP の大きな問題が内在している。つまり、先に参加した国が圧倒的に有利であり、一部の有力国の「リーダーシップ」に交渉全体を牛耳られる危険性が否定できないのである。TPP 交渉から「米国によって外された」とされるカナダでは、「米国は TPP の進行をハイジャックした」⁽⁷⁾ との新聞報道までされている。(文責：薄井 寛)

(1) Congressional Research Service, “*The Trans-Pacific Partnership Agreement*,” November 1, 2010 (<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40502.pdf>)

(2) Jess Peterson, Vice President, USCA, “*U.S. – Trans-Pacific Partnership Free Trade Agreement: Advice on Probable Economic Effect of Providing Duty-Free Treatment for Imports*,” March 2, 2010 を参考とした。

(3) フィードロットとは肥育用の肉牛を一定の柵の中に囲い込んで濃厚飼料などを与え、短期間に太らせる肉牛の大規模な肥育場。米国には 10 万頭規模のフィードロットも珍しくない。

(4) 米国農務省の資料によると、2008～10 年の 3 年間に米国内の牛肉・仔牛肉の生産量は 5,852 万トン(枝肉換算)から 5,676 万トン(−3.0%)、消費量は 5,790 万トンから 5,644 万トン(−2.5%)、輸入量は 690 万トンから 688 万トン(−0.3%)、輸出量は 86 万トンから 104 万トン(+21%)へ変化している。米国では 2005～08 年の間に飼料コストが倍増し、肉牛の飼養頭数が減少したが、最近の穀物価格の高騰で再び肉牛生産農家の経営悪化が懸念されている。

(5) JC 総研「TPP 疑問・反論シリーズ」(その 6)「米国の酪農団体はなぜ TPP に反対するのか？」(2011 年 2 月 16 日アップ)を参照。

(6) Mark Maslyn, Executive Director, American Farm Bureau, “*Comments on Proposed Trans-Pacific Partnership Free Trade Agreement*,” March 11, 2009 (<http://www.google.co.jp/search?hl=ja&source=hp&biw=1007&bih=573&q=american+farm+bureau+March+11>)

(7) National Post, “Canada frozen out,” November 9, 2010 (<http://www.nationalpost.com/todays-paper/Canada+frozen/3798099/story.html>)