

第2章 カナダにおける酪農供給管理制度と輸出補助金

鈴木 栄次

1. はじめに

カナダ農業において、酪農は重要な部門であり、生乳・乳製品に対して供給管理制度が実施されている⁽¹⁾。

酪農の供給管理制度は、生乳の生産・出荷量の管理、乳価水準の維持および乳製品の輸入規制の三つの措置から成り立っている。

このうち、乳価に関連して、生乳の特別分類制度(Harmonized Milk Classification System)があり、クラス別に乳価が設定される。特別分類制度は、WTO 農業協定の発効に伴い 1995 年に導入され、その際に最終用途が輸出向けで低価格の特別クラス (クラス 5) も設けられた。このクラス 5 を用いた乳製品の輸出に対して、輸出補助金付き輸出に該当するとして、1998 年に米国とニュージーランド (NZ) が WTO に異議申立てを行い、パネルの審査を受けたが、カナダは敗訴した。カナダは敗訴を受けて、新たなスキームを創設したが、これについても、米国と NZ の申し立てにより、WTO は輸出補助金であると判断した。

また、近年、カナダにおいては、無脂乳固形分の余剰が拡大しており、これに対応するために導入された特別分類制度のクラス 7 に関しても、輸出補助金であり、国際約束に反するものであるとの関係国の業界からの強い批判があった。NAFTA の再交渉において、米国の求めに応じて、カナダはクラス 7 を廃止した。

本稿では、米国および NZ とカナダの間における輸出補助金をめぐる紛争について、WTO における議論を紹介するとともに、NAFTA 再交渉におけるクラス 7 の廃止とそれがカナダの酪農に及ぼす影響について整理する。

2. カナダの酪農の供給管理制度の概要

カナダの酪農の供給管理制度について、小澤 (2007) および松原 (2013) に基づいて、仕組みの要点を整理しておく。

酪農の供給管理制度は、生産者に対する生乳の生産・出荷量の割当、生乳の生産者価格の設定および乳製品の輸入規制の三つの措置によって、国内の生乳・乳製品の需給を管理する仕組みである。

生乳の生産・出荷量のうち、飲用乳については各州の生乳マーケティングボードが決定するのに対して、加工乳については全国組織のカナダ生乳供給管理委員会が全国生産目標量

＝出荷割当配分（Market Sharing Quota, MSQ）を決定する。MSQ は各州に配分され、州の生乳マーケティングボードが飲用乳向けの生産・出荷割当量と併せて MSQ を生産者ごとに配分する。

生乳は、特別分類制度に基づき設定されたクラス別の乳価により、当該乳価を最低受取価格として、生産者から加工業者に販売される。クラスは、最終用途別に大きく5段階に分かれており、クラス1は飲用乳、飲用クリーム等向け、クラス2はアイスクリーム、ヨーグルト等向け、クラス3はチーズ等向け、クラス4はバター、脱脂粉乳、練乳等向けで、いずれも国内市場向けである。さらにクラス5として、主に輸出向けの乳製品・菓子原料等に使用される生乳の価格が決められている。各クラスは、細かな用途別にさらに区分されている。このクラス5は、供給管理制度の下であっても季節変動等により発生する MSQ を超える余剰乳を処理するために設定された。

輸入規制として、牛乳、クリーム、バター、チーズ等の乳製品に対して、ミニマムアクセスに相当する関税割当枠（TRQ）と二次関税による関税割当措置が実施されている。TRQ を超える輸入分には200%を超える高率の二次関税が課せられており、実質的には、TRQ を超えて国内に乳製品が輸入されることのないように措置されている。

ところで、余剰乳を処理するために設定されたクラス5は、5(a)から5(e)までの五つに細区分されていた。このうち、クラス5(d)は米国、英国等向けの無糖練乳・全脂粉乳、クラス5(e)は余剰処理用の生乳が対象である。このクラス5(d)および5(e)の価格が加工乳の通常国内価格を下回って設定されたため、次項で述べるように、輸出補助金問題として、カナダがWTOに提訴され、クラス5(e)は廃止された。

3. 米国・NZ とカナダ間の輸出補助金をめぐる WTO 紛争

(1) 1998-99 年の紛争

米国とNZは、小澤（2007）で整理されているように、カナダが供給管理制度の下で講じてきた乳製品に関する貿易規制を問題視してきた。すなわち、米国は、生乳の特別分類制度で設定されたクラス5による米国向けの乳製品輸出、そして、NZはカナダの乳製品市場への参入制限に対して不満を持っていた。このような背景の下、1998年1月に、米国、NZの両国が、カナダのクラス5を用いた乳製品の輸出は、補助金付き輸出に該当しWTO農業協定に違反するとして、WTOに異議申し立てを行った。これを受けて、WTOは、提訴国をNZおよび米国、被提訴国をカナダとして、1998年3月にパネルを設置して審査を開始した⁽²⁾。

輸出補助金に関する最も重要な争点は、クラス5(d)と5(e)によるカナダの乳製品輸出が、農業協定第9条第1項に規定する輸出補助金に該当するかどうかである。農業協定第9条第1項の関連条項は次のとおりである。

農業協定第9条 輸出補助金に関する約束

1 次の (a) から (f) までの類型に該当する輸出補助金は、この協定に基づく削減に関する約束の対象となる。

(a) 政府又はその機関が、企業、産業、農産品の生産者、協同組合その他の農産品の生産者の団体又は販売に従事する機関に対し、輸出が行われることに基づいて直接補助金（現物による支払いを含む。）を交付すること。

(c) 政府の措置によって農産品の輸出について行われる支払い（当該農産品又はその原料である農産品に対する課徴金による収入から行われる支払いを含むものとし、公的勘定による負担があるかないかを問わない。）

米国と NZ は、クラス 5(d)および 5(e)は、輸出に関して政府の関与による利益を供与するものであり、農業協定第9条第1項に規定する輸出補助金に該当すると主張した。これに対し、カナダの主張は、クラス 5(d)および 5(e)の運用は、生産者主導で行われており、政府は限定的にしか関与していないことから、農業協定第9条第1項に規定する輸出補助金には該当しないというものであった。

提訴国と被提訴国の主張に対して、パネルは、

- ・輸出向け乳製品の低価格は、国内向け販売と輸出向け販売のプール制により、生乳生産者によって負担されており、政府は資金を拠出していない。
- ・しかし、この制度は、政府機関や州のマーケティングボード等によって運営されており、低価格の輸出向け乳製品は政府によって提供されている

として、クラス 5(d)および 5(e)は、農業協定第9条1項に規定する輸出補助金に該当すると判断し、カナダに対して、特別分類制度を農業協定の輸出補助金に関する規定と整合的なものに改めることを要請するよう勧告した。

このようなパネルの判断に対して、カナダは申し立てを行ったが、上級委員会においても、結論としてパネルの判断を支持した。

この判断を受けて、カナダは、余剰処理のためのクラス 5(e)を廃止し、クラス 5(d)に関する輸出を、カナダの輸出補助金に関する約束水準内とすることとした。また、クラス 5(e)を廃止する代わりに、余剰処理用として、クラス 4(m)を創設し、この下で、MSQ を超過して生産された余剰の生乳は、動物用の飼料として処理されることになった。

さらに、カナダは CEM (Commercial Export Milk) という制度を創設した。生産者は、MSQ の外で、生産より前に契約 (pre-committed) し、加工業者との間の自由な交渉で定めた条件で、加工業者に対し、輸出用加工向けに CEM をいくらでも販売することができた。ただし、CEM を利用して製造された乳製品が国内市場で販売された場合には、当該加工業者に罰則が科されることになっていた。

このように、カナダの市場は、連邦や州によって規制された供給管理市場と規制されていない商業輸出向けの CEM 市場に分かれたのである。

（2）2001-2003年の紛争（履行確認パネル）

米国およびNZは、カナダの新たなCEMの措置は、加工業者が、国内価格より低い価格で輸出向けの乳製品を製造する生乳を得ることができることから、輸出補助金であり、カナダの輸出補助金の約束を遵守すべきであると主張して、2001年2月、WTOにパネルの設置を求めた。これに対し、カナダは、WTOの義務に完全に合致していると主張して、第一回履行確認パネルが設置された^③。

パネルは、CEMの下での加工業者に対する引き下げられた価格での生乳の販売によって、「支払い」があり、政府等が支払いに関与していることから、CEMの措置は、農業協定第9条第1項の輸出補助金に該当するとして、カナダの主張をしりぞけた。

カナダの上訴により、設置された履行確認パネルの上級委員会は、「支払い」には該当しないとして、輸出補助金とのパネルの判断を覆した。このため、米国とNZから、第二回目の履行確認パネルの設置要求が出された。

第二回目の履行確認パネルでは、「政府の措置が、支払いと明らかに結びついていない」ことをカナダが証明できなかったことをもって、「支払いは政府の措置によって行われている」と判断した。カナダが上訴したものの、上級委員会でも「支払いは政府の措置によって行われている」と判断し、2003年1月に、パネルおよび上級委員会の報告書が採択された。

（3）カナダの対応

上記のように、最終的には、カナダ側が敗訴し、CEMとクラス5(d)の仕組みが輸出補助金に認定され、この仕組みを活用した乳製品の輸出量が、カナダの譲許表で特定された輸出補助金に係る輸出量の約束を超えていたため、農業合意に違反すると判断された。このため、カナダは、2003年5月に、CEMを廃止することとするとともに、クラス5(d)による乳製品の輸出量について、カナダの譲許表により特定された量の約束を超えないことを関係国と合意した。

4. 無脂乳固形分の処理と輸出補助金

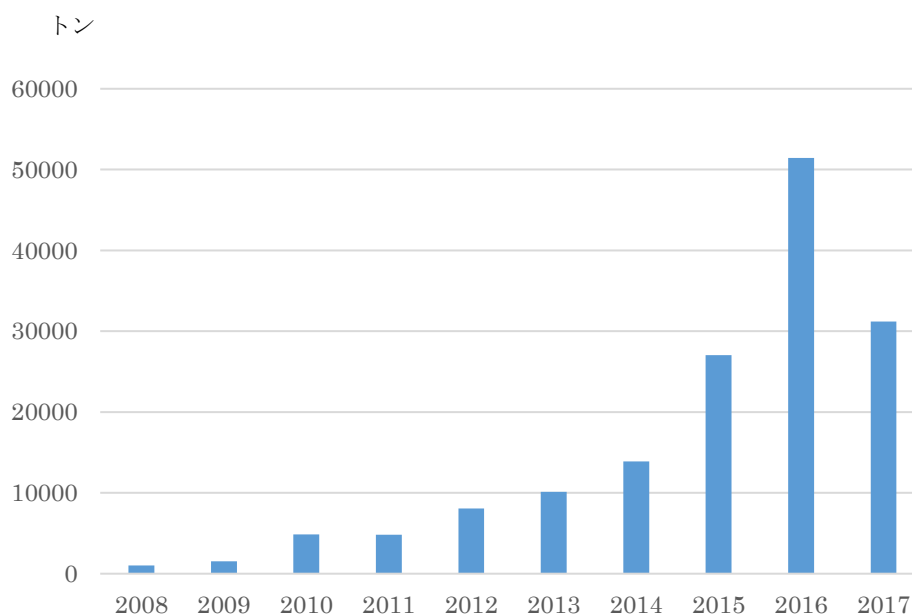
本項では、カナダにおける無脂乳固形分の余剰対策が国際問題となった事例について、輸出補助金との関連で取り上げる。以下、農畜産業振興機構（2018b）、同（2018c）等に基づいて整理する。

カナダでは、乳製品の需給を乳脂肪ベースで管理してきたため、生乳から乳脂肪分を除いてできる無脂乳固形分の余剰が問題化し、その国内消費拡大と輸出促進による解消を図る必要から、2017年2月に、『原料乳製品国家戦略』が策定された。同戦略の目玉として、生乳の特別分類制度の中に、最終用途を脱脂粉乳、乳たんぱく濃縮物、限外ろ過乳などの無脂原料乳製品とするクラス7が新設された。

クラス7の価格は、オセアニア、米国、およびEUの乳製品価格のうちの最安値を参照して算定され、最終仕向け先が国内向けでも輸出向けでも同一とされた。

この「原料乳製品国家戦略」の制定の背景となっているのは、無脂乳固形分の余剰が拡大したことであったが、この理由としては、次のようなことがあげられている。

まず、生乳からクリームを除去して脱脂乳が製造されるが、脱脂乳を「限外ろ過膜」に透過させて乳たんぱく質を濃縮させた「限外ろ過乳」や、限外ろ過乳を乾燥させた乳たんぱく濃縮物(Milk Protein Concentrates,MPC)や、乳たんぱく分離物 (Milk Protein Isolate,MPI) などの乳たんぱく質物質 (Milk Protein Substances,MPS) は、チーズやヨーグルト等の様々な乳製品の原料として使用されている。このMPSの米国からカナダへの輸入量が近年著しく増加したことである(第1図)。



第1図 カナダの米国からのMPS輸入量の推移

資料：Canadian Dairy Information Centre

(<http://aimis-simia-cdic-ccil.agr.gc.ca/rp/index-eng.cfm?action=pR&pdctc=&r=136#wb-cont>)

実は、原料乳製品国家戦略の考え方は、2016年段階でも明らかにされていた。このため、2016年9月には、乳製品の主要輸出5か国・地域(米国、EU、豪州、NZ、メキシコ)の9団体は、クラス7による乳製品の輸出は、不当に競争力を付されたものであるとして、原料乳製品国家戦略を批判した。

さらに、2017年6月には、上記の団体にアルゼンチンも加わり、各国・地域の政府当局に対して、同戦略の詳細が公表された段階で、カナダをWTOに提訴する手続きを始めるよう請願する書簡が発出された。この書簡に記載された内容には、クラス7の影響とカナダが直面する輸出補助金に関する課題がまとめられていることから、以下に要点を紹介しておく(4)。

- ① カナダの生乳生産量は、2000年から2010年まではほぼ横ばいだったが、この2年間では、年率4%で急増しており、2016年には過去最高となった。しかし、国内需要がそれに追いつかず、例えば、脱脂粉乳(SMP)は、年間10万トンを超える構造的な余剰が生ずるようになった。
- ② この構造的な余剰に対処するために、クラス7が創設され、乳たんぱく質成分(dairy protein ingredients)の価格が、世界で最も低い価格で加工業者に対して提供されるようになった。これによって、輸入される乳たんぱく質成分がカナダ産のものにとって代わられるようになるとともに、WTOに非整合的なカナダの乳たんぱく質の輸出が増加した。
- ③ クラス7は、次のようなカナダの国際約束と相容れないものである。
- ・2015年12月のケニア・ナイロビにおけるWTOの輸出競争に係る閣僚決定（ナイロビ閣僚宣言）：2020年末までにすべての輸出補助金を撤廃すること、それまでに2003年から2005年の水準に輸出量を抑えること(スタンズティル)、新たな産品および市場に対する輸出補助金の導入を控えること。なお、カナダの2016年の輸出量は、スタンズティルを超過している。
 - ・2003年のWTO紛争の解決の際、カナダはWTOの譲許表に記載された量および価格を超えないと約束していたが、カナダの脱脂粉乳の輸出量は、ウルグアイ・ラウンドの約束水準に急速に近づいている。
- ④ クラス7は、カナダの国際的な約束を履行しておらず、カナダの保護主義的な政策は、世界の市場価格を引き下げるとともに、貿易を歪めており、自由で公平、透明性のある貿易の原則に抵触している。このため、アルゼンチン、豪州、EU、メキシコ、NZ、米国の当局に対し、本件を解決するのにあらゆる手段を取り、カナダが国際的な義務を遵守するよう求める。

クラス7については、5で記述するように、NAFTA再交渉とUSMCA妥結に伴い、廃止ということで決着した。もしも、クラス7がクラス5(d)や5(e)と同様に、WTOに提訴されたとして、2で整理した1998年から2003年までのWTO紛争をベースに、どのような判断が下される可能性があるのか検討してみよう。

クラス7の成分価格は、オセアニア、米国、およびEUの乳製品価格のうち最安値を参照して算定することとされており、クラス7はカナダ国内で成立する価格よりも安い価格となっていることから、「支払い」があること、さらに、供給管理制度が存在することから、「政府の措置によって」いることになり、輸出補助金と認定される可能性が高いと考えられる。

しかしながら、カナダの脱脂粉乳の現状の輸出量はウルグアイ・ラウンドの約束水準を超えていないので、カナダが何らかの抑制策によって、輸出量を約束水準以下にとどめた場合、ナイロビ閣僚宣言の約束条項に抵触するかどうか論点となろう。すなわち、ナイロビ閣僚宣言のスタンズティルに関する約束と新たな輸出補助金の導入を控える約束が対象となる。

ナイロビ閣僚宣言については、WTOのプレスリリースでは、「今回決定された補助金の

撤廃は法的な拘束力を伴う決定で、貿易歪曲的な効果があるとされる輸出支持措置は将来にわたってこの決定に拘束されることとなる。」とされている。しかしながら、一般的な理解として、閣僚宣言は法的拘束力をもつ「条約」とは異なるため、閣僚宣言の条項に違反するからといって即座に WTO の紛争処理手続きに移行できるのかについて、疑問なしとしない。

5. NAFTA 再交渉

NAFTA の再交渉は、2017 年 8 月から開始され、全国農業協同組合中央会（2017）によると、2017 年 10 月に開催された第 4 回会合において、米国から、カナダの供給管理制度に対して、次のような提案が示された。

① カナダ供給管理品目に係る市場アクセスの拡大

乳製品、鶏肉、鶏卵および七面鳥の関税を 10 年以内に廃止するとともに、その間の無税輸入割当枠を毎年 5%以上増加させる。

② カナダ乳製品価格制度の見直し

カナダの酪農供給管理制度における生乳用途区分別価格のクラス 7 を廃止する。

このようなクラス 7 の廃止に対する提案については、全国農業協同組合中央会（2017）のように、カナダ国内の制度変更を他国である米国から迫るという極めて一方的な要求とする見方もあるが、カナダの供給管理制度に関しては 3 で述べたような紛争事例もあり、WTO においては国内支持政策についても交渉の対象となっていることに留意する必要があるだろう。

米国の要求は、各分野においてもハードルが高く、交渉は難航し、カナダの酪農の供給管理制度をめぐる交渉は争点の一つでもあった。2018 年 9 月 30 日に、米国、カナダ、メキシコの 3 国は合意し、NAFTA は USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement) に改称された。

カナダは、最終的に酪農の供給管理制度を維持したものの、クラス 7 を廃止するとともに、米国産乳製品に関税割当枠を設定することとなった⁶⁾。USMCA における米国とカナダの酪農に関する主な合意事項は、次のとおりである。

① USMCA 発効 6 か月後にカナダは、クラス 7 を廃止する。

② カナダは、脱脂粉乳や濃縮ミルクたんぱく質、乳児用調整乳の製造に使われる脱脂乳固形物の価格を、米国の価格を基準としたレベルより低くならないように設定する。

③ カナダは、脱脂粉乳や濃縮ミルクたんぱく質に輸出制限を行う。

④ カナダの米国産酪農製品（液状ミルク、クリーム、スキムミルク、バター・クリームパウダー、濃縮ミルク等）、に対する輸入数量枠を、20 年間にわたり拡大し、その後は当該数量を固定する。

このように、酪農に関しては、米国の一方的な決着になり、米国の酪農関係団体は連名で USMCA に対する歓迎を表し、他方、カナダの酪農業界は、USMCA の妥結をするために、

酪農分野で譲歩し酪農業者を犠牲にしたとしてカナダ政府を批判するとともに、深く落胆する旨のコメントを公表した⁽⁶⁾。

6. おわりに

USMCA は、2018年11月30日に署名され、各国議会の批准等を経て発効し、6か月を過ぎてから、クラス7は廃止される。カナダ政府としては、無脂乳固形分の国内消費拡大および輸出促進を目的とする原料乳製品国家戦略は反故にせざるを得ない。また、WTOのナイロビ閣僚宣言の約束を履行するため、2020年までに、輸出補助金に該当するクラス5(d)も廃止せざるを得ないことから、輸出補助金に頼らない形で、構造的な余剰になっている無脂乳固形分の処理をいかにするか、注視する必要がある。

注(1)酪農のほか、家禽類（鶏肉、鶏卵、種卵、七面鳥）も供給管理制度の対象となっている。

(2)本節の記述は、WTO（1999a）、WTO（1999b）および中川淳司（1999）に基づいている。

(3)本稿の記述は、WTO（2001a）、WTO（2001b）、WTO（2002a）およびWTO（2002b）に基づいている。

(4) Letter of June 27, 2017 を要約した。

(<https://www.highgrounddairy.com/latest/international-dairy-groups-join-u-s-in-calling-for-action-against-unfair-canadian-trade-policies/>)

(5)農畜産業振興機構(2018d)に基づいている。

(6)農畜産業振興機構(2018d)に基づいている。

[引用文献]

小澤健二(2007)『最近のカナダの酪農政策の動向と諸問題』

(http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/h18/pdf/h18_america_03.pdf) (2018年5月30日アクセス)

全国農業協同組合中央会(2017)『NAFTA 再交渉から見えるトランプ政権の通商戦略』国際農業・食料レター 2017年12月 (No194)

(<https://agri.ja-group.jp/pdf/data/news/194.pdf>) (2018年5月10日アクセス)

中川淳司（1999）「カナダの乳製品に係る措置」パネル報告・上級委員会報告(2018年7月3日アクセス)

(https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/3_dispute_settlement/33_panel_kenkyukai/1999/99-0.pdf)

農畜産業振興機構(2018a)『2018年の乳製品輸出に影響を及ぼす8つの要因を公表（米国）』海外情報

(https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_002117.html) (2018年5月10日アクセス)

農畜産業振興機構（2018b）『転換期を迎えるカナダ酪農乳業～原料乳製品国家戦略導入の背景と影響～』海外情報

(<https://lin.alic.go.jp/alic/month/domefore/2018/mar/wrepo01.htm>) (2018年5月29日アクセス)

農畜産業振興機構(2018c)『限外ろ過乳の輸入減と脱脂粉乳の輸出増が継続（カナダ）』

(https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_002248.html) (2018年12月4日アクセス)

農畜産業振興機構(2018d)『米国、カナダ、メキシコ、新たな貿易協定に合意（北米）』

(http://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_002310.html) (2018年12月4日アクセス)

松原豊彦監修(2013)『カナダの供給管理政策』

(http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/pdf/h25america-ca.pdf) (2018年4月4日アクセス)

Canadian Dairy Information Centre

(<http://aimis-simia-cdic-ccil.agr.gc.ca/rp/index-eng.cfm?action=pR&pdctc=&r=136#wb-cont>)

WTO(1999a) WT/DS103/R; WT/DS113/R 17 May 1999

(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds113_e.htm)

(2018年7月3日アクセス)

WTO(1999b) WT/DS103/AB/R; WT/DS113/AB/R 13 October 1999

(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds113_e.htm)

(2018年7月3日アクセス)

WTO(2001a) WT/DS103/RW; WT/DS113/RW 11 July 2001

(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds113_e.htm)

(2018年7月3日アクセス)

WTO(2001b) WT/DS103/AB/RW; WT/DS113/AB/RW 3 December 2001

(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds113_e.htm)

(2018年7月3日アクセス)

WTO(2002a) WT/DS103/RW2; WT/DS113/RW2 26 July 2002

(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds113_e.htm)

(2018年7月3日アクセス)

WTO(2002b) WT/DS103/AB/RW2; WT/DS113/AB/RW2 20 December 2002

(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds113_e.htm)

(2018年7月3日アクセス)