

総合的な政策体系の下で展開」「食料安全保障は総合的國家安全保障の中に組み入れる」等、年来の主張を集大成している。

前節末尾に述べた大状況の変革や、この新たな攻撃をはね返すことなくして、農政を国民・農業者の側に取り戻すことはできない。同時に、政治が農業・農村から変わりうる可能性を、野党共闘が成った16年の参院選は示した。そのさらなる発展が期待される。

(注)

(1) 拙稿「安倍政権の農協『改革』とTPP」『経済』2017年2月号。

(2) より詳しくは、拙稿「農業競争力強化プログラム関連法は何を狙うか」『文化連情報』2017年6月号、7月号を参照。

(3) 種子法についてより詳しくは久野秀二「種子法廃止の問題点は」「農民連」ストップ！日米FTAと「安倍農政改革」(本の泉社、2017年)。

(4) それは一方では規制緩和、自由競争を強調しながら、他方では特定産業・企業に深く介入する新自由主義と新重商主義のミックスである。

(5) 農地中間管理機構については拙著「戦後レジームからの脱却農政」筑波書房、2014年、第6章第2節。

(6) 相続未登記の土地等の問題は一般的にも大きな問題になっており、財産権を侵すことなくどう解決するかは焦眉の課題である。拙稿「相続未登記農地の実態と農地集積」『土地

と農業』47号、2017年。

(7) 6月20日付「日本経済新聞」夕刊の一面トップに「農地9割 転用可能に」の記事が載った。

(8) 指定団体制度等の問題についての詳細は本号の清水池論文に譲る。

(9) 米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょについて、標準的収入(過去5年の、最高・最低を除く3年の平均収入)と比べた年収減少の9割を補てんし、そのための積立金の75%を国が補てんする。先の収入保険と同じ事例(標準的収入1000万円に対し当該年産が700万円の場合、補てん額は収入保険は180万円に対し、ナラシは270万円になる)。

(10) 拙著「TPPニアポノミクス農政」(筑波書房ブックス、2013年)。

(11) 拙著「農協改革・ポストTPP・地域」(筑波書房、2017年)、第5章。

(12) 拙稿「日欧EPAの大枠合意を考える」『文化連情報』2017年9月号。

(13) 拙著「農協改革・ポストTPP・地域」(前掲)第1章。

(14) 関連法のうち主に農水省の発案はfくらいである。収入保険は2000年の食料・農業・農村基本計画で既に提起されている。

(15) 吉田修「自民党農政史」(大成出版社、2012年)はその記念碑である。

(16) 竹中治堅編著「2つの政権交代」(勁草書房、2017年)、中北浩爾「自民党」(中公新書、2017年)。

清水池義治

(北海道大学講師)しみずいけよしはる

日本酪農の現状と課題

畜産経営安定法改正から考える

はじめに

牛乳乳製品は、私たちにとって日々消費する馴染み深い食品のひとつである。国民1人・1日当たり供給熱量で見ると牛乳乳製品は15.9kcalで、穀類・油脂類・砂糖類・肉類に次ぐ5番目の供給熱量となっている(農林水産省「食料需給表」、2015年度)。

その一方で、「生乳」(せいにゆう、乳牛などから搾乳されて未加工状態の乳汁を指す)を生産する酪農や生乳流通の現状が、社会で十分に理解されているとは必ずしも言えない。16年に開始された生乳流通改革を巡る議論は、その内容の妥当性はともかくとして、当事者である酪農業界と

それ以外とが各々持っている常識や世界観に大きな乖離がある点を浮き彫りにした。

本稿では、日本酪農の危機的な現状と、酪農経営を支える生乳流通制度の意味を検討し、今回の生乳流通改革の意図と今後の酪農へ及ぼす影響を考察する。

1 生産基盤の弱体化が進む酪農

(1) 飛躍的な発展を遂げた酪農

ここ半世紀で、日本の牛乳乳製品消費は約4倍に増加した。飲用向けはピークだった1990年代中頃から減少

(3) 酪農生産基盤の弱体化

酪農所得の回復傾向や、酪農家の大規模投資を支援する国の畜産クラスター事業の展開にも関わらず、生産減少に歯止めがかかる兆しは見られない。確かに、メガファームと呼ばれる大規模農場は増加しているが、中小規模の家族経営の酪農による生産減少をカバーできていない。

現在の傾向が持続すれば、TPP（環太平洋連携協定）や日EU（欧州連合）・EPA（経済連携協定）が仮に発効しなかったとしても、近い将来、国産供給しきれない飲用向け生乳を優先する結果、国産需要があるにも関わらず、一部乳製品の国産供給を諦めて輸入乳製品に切り替えざるを得なくなる可能性が高い。食料の国際市場の不確実性が高まる中で、国内の食料供給を不要なリスクに晒す懸念がある。

増産の阻害要因として、労働力不足や経営者の高齢化、購入飼料価格の不透明さ、今後の酪農政策の不透明さなどが酪農家から指摘されている（中央酪農会議「平成26年度酪農全国基礎調査結果報告書」）。多くが解決の簡単ではない構造的な問題だが、国の政策の不透明さが要因として挙げられている点は見逃せない。相次いで妥結したTPPや日EU・EPA、そして今回の生乳流通制度改革は、酪農経営のリスクを高める効果はあっても、増産を促すもので

傾向にあるものの、乳製品向けはチーズ中心に現在でも増傾向にある。

消費増加に対応するように、日本酪農も戦後、飛躍的な発展を遂げた。

その程度は、稲作と比較すると顕著である。1960年と2010年の農業産出額を比べると、稲作1.7倍（9074億円→1兆5517億円）に対して、酪農は12.2倍（635億円→7725億円）である（農水省「生産農業所得統計」）。また、同じ期間で経営規模の変化を確認すると、1戸あたり稲作付面積は1.9倍（55.3a→105.1a）に対して、1戸あたり乳用牛飼養頭数は実に33.9倍（2.0頭→67.8頭）である（生源寺〔2013〕、68頁、表2-13）。

(2) 2007年酪農危機と生乳生産の減少

だが、この10年間、日本酪農は苦難の道を歩んでいる。07年の国際的な食料価格高騰により、トウモロコシをはじめとする輸入飼料価格が急上昇、酪農経営は大幅な所得減少に見舞われた。国土の狭小さもあって、日本酪農は欧米と比べて購入飼料への依存度が高い。消費する飼料のうち、都府県は大部分、北海道でも半分程度が海外産である。そのため、生産費に占める購入飼料の割合は高く、都府県で半分、北海道でも3分の1程度を占め、輸入飼料価

格の変動は酪農経営に大きな影響を与える。

この間の生乳価格（乳価）引き上げにより、ここ2〜3年で、平均的に見ればようやく07年以前の所得水準に戻りつつあるが、生乳生産の減少傾向は続いている。

図1 生乳生産量の推移

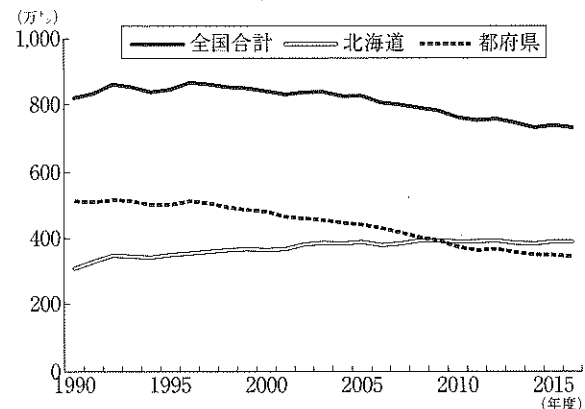


図1によると、90年代半ば以降、生乳生産は減少に転じ、特に、この10年間では100万トも減少している。近年の重大な傾向は、生産減少によって国内需要を満たせなくなりつつある点である。国産品主体のバターといった乳製品で断続的に在庫不足が起き、国の緊急措置にもとづく輸入が毎年のように実施されている。

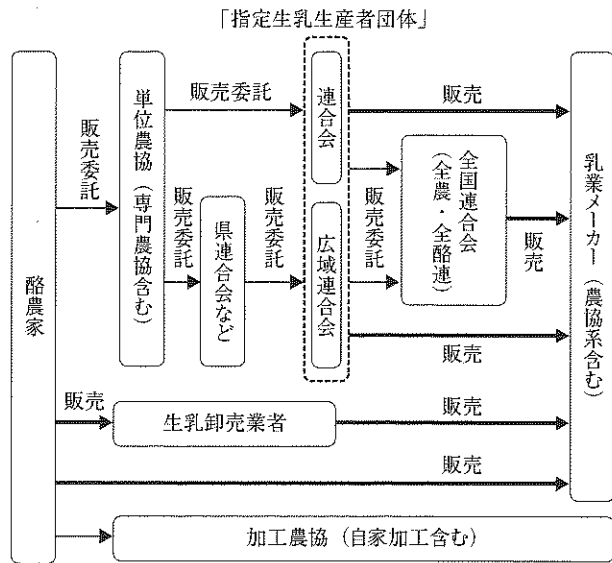
はないのである。

2 生乳流通の現状と指定団体制度

(1) 生乳流通と農協共販

図2に、日本の生乳流通の全体像を示した。酪農家から

図2 生乳の流通チャネル(商流ベース)



(注) 所有権が移転する売買関係は太線、販売委託関係は細線としている。
(資料) 筆者作成。

乳業メーカーへの直接販売、生乳卸売業者への販売、農協による牛乳乳製品製造といった事例もあるが、概ね95%を超える生乳が上部の「指定生乳生産者団体」（以下、指定団体）を経由して販売される。後述のように法律にもとづいて指定される団体で、都道府県単位の農協連合会（北海道の場合）や複数の都府県連合会による広域農協連合会（都府県の場合）が指定団体である。

指定団体という特殊性はあるものの、農協による共同販売（以下、農協共販）を通じた生乳流通は、日本に限らず、欧米諸国でも一般的である。なぜなら、米や野菜と比べて、生乳は農家による需要者への直接販売が難しいからである。牛乳乳製品消費は季節的に変化するが、その変化に合わせて生乳生産量を調節するのが乳牛の生理上、困難である。生乳はすぐに腐敗するため、米のように農家段階での貯蔵もできない。乳業メーカーの必要量と、酪農家の売りたい量を一致させづらいため、両者の間で調整する組織が求められる。その役割を担うのが農協である。

農協共販で行われる平均価格（販売価格を平均化して精算）・共同計算（販売費用の共同負担）・全量委託（生産した全量を農協へ出荷）という販売契約様式も、酪農にとって重要な意義がある。

生乳は、処理される用途で乳価に差がある。具体的には、飲用向けは高く、乳製品向けは安い。平均価格は、酪農家への精算時にこの価格差を反映させる効果がある。また、乳製品向け乳価は、飲用向けより安く、生乳生産費以下であることが交付理由である。

第二の交付要件は、指定団体に生乳を出荷する酪農家であることである。暫定措置法にもとづき、特定地域内の農協のうち1団体のみ指定される団体が、指定団体である。指定団体制度は、国からの補給金が指定団体を通じて酪農家に交付される枠組みである。

補給金交付要件に指定団体共販への参加を課すことは、酪農家に指定団体共販への結集を促す効果がある。つまり、特定地域の大部分の生乳を取り扱う地域独占的な農協共販の形成を、政策的に意図していたのである。多数の酪農家から一元的に集荷し、多数の乳業メーカーへ多元的に販売する地域独占的な農協共販の展開を通じて、補給金制度の目的である、牛乳乳製品の安定供給と乳価交渉力の強化を達成しようとしていたのが、指定団体制度の本質である。国として指定団体共販の役割を重視し、政策目的の実現のために農協共販を積極的に活用していたと言える。

(3) 指定団体共販の成果

指定団体共販の成果は、以下の4点を指摘できる。

第一に、高い市場占有率の実現である。60年代後半以降、各地の指定団体共販は90%台の高い市場占有率を維持してきた。

第二に、円滑な需給調整の実施である。79年度以降、全

た、酪農家から乳業工場までの距離によって負担する輸送費に本来は大小があるが、共同計算はこの違いも均等にす。全量出荷は、生産量の調節が難しい生乳の売れ残りリスクを軽減する。

要は、飲用向けで売り、乳業工場に近い酪農家だけが利益を独占するのではなく、酪農家全体で幅広く利益を共有する仕組みが農協共販である。このような協同組合原則にもとづく互助によって、酪農経営は支えられてきた。

(2) 国の酪農政策に取り込まれた農協共販

現状の生乳流通の基本となっている制度が、指定生乳生産者団体制度（以下、指定団体制度）である。同制度は、日本の酪農政策で最も重要な制度である加工原料乳生産者補給金制度（以下、補給金制度）における補給金交付要件に関わる。

補給金制度は、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法にもとづき66年度から運用されている。牛乳乳製品供給および乳価の不安定さ、酪農家にとって不利な乳価交渉といった当時の課題を打開するため、牛乳乳製品の安定供給と合理的な乳価形成を目的に、酪農家へ補給金を交付する制度である。

補給金の交付要件は、第一に、脱脂粉乳・バター等、チーズ、生クリーム等といった乳製品向け生乳（法的には「加工原料乳」と呼称）を生産する酪農家であることであ

国の指定団体は協調して予測される需要量に供給量を合わせる計画生産を行ってきた。特に、余剰発生が予測される際の計画的な減産によって、乳価下落を緩和したと言える。また、日本の需要の約半分を占める飲用向けは季節・気温などによって需要が不安定に変動する。そこで、指定団体は、不安定な飲用向けに生乳を必要量・優先分配して、その残余分を乳製品向けに分配して帳尻合わせをする分配調整を行い（乳製品は在庫や輸入による調整可能）、牛乳乳製品の安定供給に寄与してきた。

第三に、酪農経営の安定に資する乳価形成である。指定団体共販の高い市場占有率は、乳業メーカーに対する乳価交渉力を強化する。完全競争下で想定される需給に応じた価格形成とは異なり、概ね、生乳生産費にもとづく乳価形成がなされてきた。特に、07年の酪農危機を受けて、需要が減少しつつある飲用向けの乳価を引き上げられたのは、その証左である。

第四に、指定団体共販間の協調を通じた地域間の共存関係の形成である。生乳生産費が低く乳製品向け主体の北海道は、都府県へ乳価の高い飲用向け生乳を大量に移出した経済的動機を潜在的に持っている。しかし、指定団体共販間の協調関係にもとづいて、北海道から都府県への生乳移出は、季節的・構造的に生じる生乳不足の補填分に抑制されてきた。その結果、北海道は乳製品向け、都府県は飲用向けといった地域的な役割分担体制が構築された。これ

は、北海道と比べて相対的に条件不利な都府県酪農が今日まで存続できた大きな要因のひとつである。

3 畜産経営安定法改正の背景と予想される影響

(1) 生乳流通改革の背景と意図

今回の指定団体制度改革の直接的な発端は、16年3月に、規制改革会議（当時）の指定団体制度を「廃止」すべきという「意見」の公表である。その後、急進的に改革を進めようとする規制改革推進会議とそれを抑制しようとする自民党農林部会などの駆け引きを経て、最終的に16年11月、政府の「農業競争力強化プログラム」という形で決着した。なお、この「プログラム」には、指定団体制度以外の農協・生産資材・関連産業などの改革も含まれている。「プログラム」にもとづき、畜産経営安定法（以下、畜安法）等の改正法案が17年5月に国会へ提出され、衆議院と参議院と合わせて約1ヵ月間の審議を経て成立した。18年4月から新制度が開始される。

指定団体制度改革の主要な柱は、後に詳述するように、補給金交付要件から指定団体共販参加の除外、部分委託の拡大である。前者は当初の16年3月の「意見」から明確な言及があったが、後者については同年10月くらいからもうひとつの焦点として浮上り、象がある。

いない点も、今回の改革のもう一つの特徴である。この点からして、掲げられた改革目的は建前にすぎず、この間の農協改革の経緯を踏まえると、農協共販を国の政策として優遇する指定団体制度を廃止し、生乳販売における競争を強化することが、真の改革目的と考えるのが妥当であろう。目的達成の手段とされたものが本目的の、つまり改革自体が目的だったのである。

(2) 酪農家間の協調重視から販売競争の強化へ

畜安法改正による生乳流通改革の要点は、以下の2点である。

第一に、補給金交付における指定団体共販参加要件の除外である。新たに設定される一定の要件をクリアすれば、指定団体共販に参加していない酪農家等（「アウトサイダー」とも呼称されてきた）にも補給金が交付される。補給金交付要件として、新たに「年間販売計画」の策定が義務化される。指定団体や卸売業者などは、生乳の月別・用途別（飲用向け・乳製品向け）の販売計画を事前に提出し、年度末には実績報告を行う。この意図は、需要に見合った用途別販売を促し、需給を安定させることである。

この結果、指定団体共販とその他の販売ルートが政策的には同等の扱いとなる。指定団体共販へ酪農家を結集させるという指定団体制度の本質からすれば、この要件変更は指定団体制度の廃止を意味する。

今回の指定団体制度改革の大きな特徴は、通常の農政改革とまったく異なる手法で実行された点である。内閣府の諮問会議である規制改革推進会議での議論を主軸に進められ、農水省はほぼ議論に関与できなかったと言える。食料・農業・農村基本法にもとづいて農水省に設置されている食料・農業・農村基本法政策審議会（畜産部会）は、補給金制度に関わる事項も担当すると基本法で明記されているにも関わらず、今回の改革に関する内容は、畜安法等改正法案も含めて、審議会では議論が一切なされていない。さて、17年5月の規制改革推進会議「第1次答申」によると、今回の改革の目的は、「生産者が、出荷先を自由に選べる環境の下、経営マインドを持って創意工夫しつつ所得を増大」とのことだ。要は、酪農家が出荷先を自由に選べるように改革すれば、所得が増大するとの理屈である。

だが、酪農家の販売選択が自由、別の言い方をすれば生乳販売を巡る競争が活発になれば、どのように所得が拡大するのかについての具体的な記述はない。つまり、改革内容とその目的である所得向上との間に乖離があるように思われる（国会審議でもこの点が特に焦点となった）。また、16年3月の最初の「意見」の際には、指定団体制度によって生乳生産の低迷とバター不足がもたらされているかのような記述もあったが、今年5月の答申ではそういった記載は削除されている。

このように、改革の「あいま」とされる内容は曖昧で一貫して第二に、部分委託の増大である。部分委託とは、同じ酪農家が共販を通じた委託販売と共販外販売とを並行利用することである。現在、指定団体と酪農家との出荷契約は全量委託が基本である。これは、指定団体共販参加者に共販外販売を認めれば、その共販外の販売で需給や乳価が攪乱され、補給金交付の目的を阻害する可能性があるからであり、農水省も局長通知などで全量委託契約を指導してきた。ただし、1日3ト以内、ならびに自家加工あるいは「特色ある生乳」（有機・放牧など）といった条件付きで、現行でもすでに部分委託が広く認められてきた。

ところが、この全量委託契約が酪農家の販売選択の幅を狭めているとして、全量委託原則が変更され、部分委託規程が大幅に緩和される見込みである。今年秋に決定される農水省の政省令等で部分委託の際限ない拡大を抑制すると国は説明するが、現時点で示されている内容では抑止効果は期待できず（清水池〔2017b〕、346～347頁参照）、実質的に部分委託の全面解禁に近い状態になると思われる。

今回の制度改革で想定される最も大きな影響は、部分委託解禁による、生乳卸売業者への販売や乳業メーカーへの直接販売といった共販外販売の増加である。特に、乳製品向け販売主体の北海道では、乳価の高い飲用向けとして共販外で販売したい動機が生じやすい。しかし、共販外の飲用向け販売に酪農家が殺到すると飲用向け乳価が下落し、

一方の共販では飲用向けが共販外に流出して乳価の低い乳製品向けの比率が高まると、共販の乳価も下落する結果が予想される。

また、部分委託増加による指定団体共販の市場占有率の低下で、乳価交渉力や需給調整機能の低下も懸念される。

確かに、制度改革によって酪農家の販売選択の自由度は高まり、これまで数量制限のため部分委託を利用できなかった一部のメガファームが共販外の飲用向け販売で所得を増やせる可能性はある。しかし、共販下の協調から外れた生乳流通の無秩序的増加とそれに伴う販売競争の強化によって、乳価低下と酪農所得の減少が生じる可能性は幅広い酪農家にあると言えよう。

独占的な生乳共販組織の解体という急進的な改革を90年代に行った英国では、その結果、スーパーマーケットによる酪農の囲い込みが進み、乳価は欧州域内で最低水準まで低下した(鈴木[2017]参照)。日本の生乳流通改革の行き着く先は、英国の現状である。

おわりに

現状の生乳流通の大きな特徴は、地域独占的な指定団体共販の形成と利用を通じて、国が牛乳乳製品の需給安定と合理的な乳価形成を間接的に実現しようとする点である。

そもそも、70年代末までは国が直接、乳製品在庫を保有して乳製品需給の安定に関与して、また、2000年ま

では乳製品向け乳価は国が直接決定してきた。つまり、財政負担の軽減やWTO(世界貿易機関)協定による農業政策の調整を契機として、本来、国の行ってきた役割を、補給金交付を梃子として、指定団体共販に言わば押し付けてきたのである。

酪農政策への農協共販の組み込みは、政府与党と農協組織との政治的な癒着を強め、それによる弊害が生じたのも確かである。しかし、一方で、そういった政治的な利害関係を超えて、地域独占的な指定団体共販は、牛乳乳製品の安定供給と適正な乳価形成という極めて公共性の高い機能を発揮してきたのである。

今回の生乳流通改革で、国が指定団体共販を政策手段として利用することを放棄する姿勢が鮮明になった。とするならば、国が、牛乳乳製品の安定供給や適正な乳価形成に、直接関与する制度が求められるが、改正された畜安法は需給安定や乳価形成を適正に担保できる内容になっていない。

日本酪農の危機的な現状を鑑みると、指定団体は共販機能の強化に加え、酪農家の多様な経営ニーズに留意して共販事業をさらに多様化するとともに、国としては全国の酪農家を幅広く対象とする所得補償制度の導入が急務である。

(注)

(1) 無秩序的な乳製品需給の拡大による、牛乳乳製品の安定

供給への悪影響を軽減するため、脱脂粉乳やバターといった主要乳製品の輸入を、国家管理で行う国家貿易制度もこの時に導入された。近年のバター輸入は、国家貿易制度にもとづく措置である。

(2) 部分委託の主体には、連合会加入の会員農協も含まれる。

(3) 年間で考えると10000戸以上の生乳を共販外販売できることになる。北海道の1戸あたりの平均的な生産量を超える量(16年度で約600kg/戸)であり、数量制限といっても、その抑制度は大きくない。

(引用・参考文献)

清水池義治(2015)「増補版：生乳流通と乳業―原料乳市場構造の変化メカニズム―」(テリイマン社、2015年)。

(2017a)「酪農の指定団体制度改革をどう考えるか(上)」生乳販売に農協共販は必須だ!『現代農業』第96巻第5号、342〜347頁、17年5月。

(2017b)「酪農の指定団体制度改革をどう考えるか(下)」制度が変わっても、共販中心の流通体制は変わらない!『現代農業』第96巻第6号、342〜347頁、17年6月。

鈴木宣弘(2017)「指定生乳生産者団体の弱体化と乳価交渉力・需給調整機能の喪失」、2017年度日本農業市場学会大会シンポジウム報告資料、17年7月(日本農業市場学会誌『農業市場研究』第26巻第2号、ないし第3号に17年度中に掲載予定)。

生源寺真一(2013)『農業と人間―食と農の未来を考える―』(岩波書店、2013年)。

続・ベネルクス3国の旅

ルクセンブルクから北西へ約200km、ベルギーの首都ブリュッセルへ。昨年3月、大規模なテロが発生したが、今は比較的落ち着いている。EU本部周辺もそれほど警戒厳重ではない。ブリュッセルは24年ぶりを囲む美しい広場といわれるグランプラス。広場を囲む市庁舎やギルドハウスは公害のためかやや黒ずんでいるが、金装飾などは以前同様の輝き。近くの「小便小僧」像も健在。ベルギーは深層部に民族・言語問題を抱える。国のほぼ北半分はオランダ語に近いフラマン語系、南半分は仏語に近いワロン語圏。首都だけは共用語圏。国の南部ムーズ川渓谷沿いに炭鉱が多くあり、仏国境に近い地域には鉄鉱石が産出。欧州有数の鉄鋼国として栄えたが、近年は振るわない。そこで、フラマン語圏の人たちは、失業者が多いワロン語圏は「我々の税金で食っている」と、居候扱い。大学から幼稚園の設置まで、各所でヘゲモニー争いが続く。ベルギーを後にオランダへ。「オランダは風車とチューリップの国」というイメージがあるが、風車群の近くに造船所のはか、先端技術の機械工場が立ち並び。最も驚いたのは、モーターリゼーション。首都アムステルダム近郊は片側5車線の高速度道路が縦横に走る。人口比0.56台は、自動車王国ドイツの0.58台(日本0.61台)に引けをとらない。高速度道路は近隣諸国とつながり全部無料。EU発展のルーツを見た思いがするが、運河の街の交通渋滞は深刻だ。(高)

