

改正畜安法の先に見える世界

清水池 義治

北海道大学大学院農学研究院基盤研究部門農業経済学分野・講師



1. 日本酪農乳業の歴史を画した2017年

昨2017年は、日本の酪農乳業の歴史を画した一年として記憶されることだろう。

1966年度に施行された加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（以下、暫定措置法）はその目的として、乳価形成の合理化と牛乳乳製品の価格安定を掲げていた。筆者なりに言い換えると、酪農経営の安定と牛乳乳製品の安定供給である。これら2点が長らく日本の酪農制度の根幹であった。

暫定措置法にもとづく補給金制度は、以下の手法で、酪農経営の安定と牛乳乳製品の安定供給を両立させようとしてきた。

第1に、酪農家への補給金交付である。単なる乳製品向け生乳への補給金交付ではなく、指定生乳生産者団体制度（以下、指定団体制度）の下、補給金受給と指定団体（農協）による生乳の共同販売（以下、共販）への参加とが結び付けられることで、特に指定団体による需給調整の実施が次第に重要な意味を帯びるようになった。

第2に、脱脂粉乳やバターなど主要乳製品への高関税を前提とした国家貿易制度である。高関税により無秩序な乳製品輸入を防ぐ一方で、国内の需給動向に応じた国

家管理による輸入調整が実施されてきた。

だが、これら補給金制度の前提を大きく揺るがす状況が17年に相次いで起きた。

17年6月に成立した畜産経営安定法改正法（以下、改正畜安法）では、補給金受給と指定団体共販参加とのリンクがなくなり、指定

団体制度の廃止が決まった。また、7月には欧州連合（EU）との経済連携協定、11月には米国抜きのTPP（TPP11、またはCPTPP）が相次いで合意し、さらに日米間での関税交渉も開始される可能性が高まっている。これらの協定を通じて、これまでにない乳製品関税の撤廃・削減が実施され

るだろう。

本稿では、改正畜安法による新たな補給金制度の性格と中長期的な見通し、ならびにこういつた改革を推進する政府の狙いを述べていきたい（EPA・TPPに関しては清水池（2018）を参照）。

2. 改正畜安法にもとづく補給金制度の性格

(1) 改正畜安法の体系

表1に、改正畜安法（酪農関係のみ）の全体構造を示した。

文を畜安法へ移設する形で行われた。そのため、改正畜安法の比較対象は、改正前の畜安法ではなく、暫定措置法としている。

暫定措置法と比較すると、改正畜安法の条文のうち約3分の2は暫定措置法の内容をほぼそのまま引き継いでいる（文言の修正・整理はあり）。主要な変更点は、補給金交付の対象となる事業種類の拡大、補給金交付要件への年間販売計画の追加、集送乳調整金の新設（正確には、補給金から集送乳調整金の分離）の3点である。

改正畜安法は、目的・定義・補給金交付・集送乳調整金交付・指定乳製品等輸入の5つの部分から構成される。以下、順に簡単に検証しよう。

①目的（第1条）

改正畜安法の目的は、「畜産物の需給の安定等を通じた畜産経営の安定」である。暫定措置法では、乳価形成の合理化と牛乳乳製品価格の安定であった。確かに文言は異なるが、大枠で同じ意味内容である。

②定義（第2条）

補給金の交付対象となる「加工原料乳」と事業が定義される。加工原料乳の定義は、暫定措置法から変更はない。

対象事業には、生乳受託販売または生乳買取販売（第一号対象事業）、生産者自身による乳業メーカーへの生乳販売（第二号対象事業）、生産者自身による生乳の加工とその加工品の販売（第三号対象事業）の3種類が設けられた。暫定措置法では、生乳受託販売を行う生乳生産者団体のうち一定要件（地域内で相当のシェアを有するなど）を満たす指定団体の事業のみが対象であり、改正畜安法では補給金交付の対象事業種類が拡大された。

③補給金の交付（第4条～第9条）

補給金種類、年間販売計画、総交付対象数量・単価の決定方法、加工原料乳数量の認定方法、補給金の交付方法が定められている。

ここでの変更点は、各対象事業に対応した補給金の種類増加に加えて、補給金の新たな交付要件としての年間販売計画の追加である。

対象事業者は、各月ごとの用途別（飲用向け・乳製品向け）の生乳販売予定数量などが記載された年間販売計画を農林水産大臣に提出、実績報告を行う必要がある。提出された年間販売計画が政省令で定める基準に適合した場合、補給金が交付される。

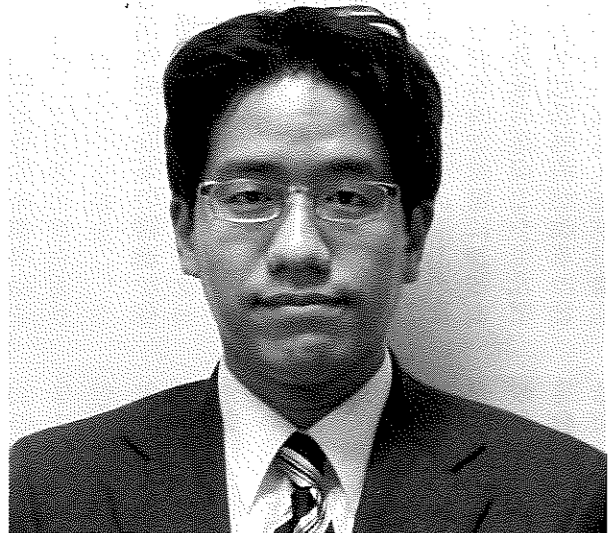
④集送乳調整金の交付

（第10条～第16条）暫定措置法には含まれていない項目である。第一号対象事業者のうち集送乳調整金の交付対象となる指定事業者の指定要件と方法、調整金の金額、交付方法などの内容が含まれている。

集送乳調整金の単価は、「指定事業者が集送乳に通常要する経費の額から効率的に集送乳が行われる場合の経費の額を控除して得た額を基礎」（第15条2）とされる。集送乳調整金は、生乳輸送費の高い条件不利地域をも集送乳の対象とする指定事業者に対して、従来の補給金とは区別されて交付される補給金と言える。

⑤指定乳製品等の輸入

（第17条～第26条）



清水池 義治（しみずいけ・よしはる）

1979年生まれ、広島県出身。2009年北海道大学大学院農学院博士後期課程修了。2006年雪印乳業酪農総合研究所非常勤研究員、2009年名寄市立大学保健福祉学部講師、2015年4月同大学保健福祉学部教養教育部准教授、2016年4月より現職。

基本的に、暫定措置法の内容と同様である。

(2) 指定団体制度改革の経過から見た特徴

今回の指定団体制度改革は、規制改革会議・規制改革推進会議の議論と提言という形態による首相官邸主導型の農政改革の典型例であった。結論ありきの議論の展開といった形式的な問題にとどまらない。酪農家所得向上や生乳増産、バター不足の解消が改革の目的として指摘されてきたが、改革の本質的な狙いは以下の点に端的に示されている。

「組合員に農協利用を事実上強制し、農協に特別の地位を与えている」現行の指定団体制度を問題とする「生産者に対し、公平に支援する仕組みへと改め」、「様々な選択肢から生産者が戦略的に生乳の販売方法を選べ、多様な消費者ニーズに対応して発展できる」という主張である（いずれも規制改革推進会議農業WG「方針」、16年11月7日より）。つまり、補給金交付を梃子として酪農家を指定団体共販に結集させるという指定団体制度の本質への批判であった。

この方向性にもとづき、①補給金交付要件から指定団体共販参加の除外②全量委託原則から部分委

う（清水池（2017b）19p参照）。むしろ意味をもつのは需給調整コストである。需給逼迫下であれば、取引主体はさほど需給調整コストを意識しないで済む。しかし、一度、需給緩和に転じれば、指定団体と大手乳業メーカーとの協調的な生乳取引以外の方法で量的な調整を行うのは困難であるし、価格による調整（乳価引き下げ）をすれば需給調整コストが非常に大きくなりスケとして認識されるに違いない。そうなれば、指定団体外の事業者による取扱量の拡大や生乳流通への新規参入は容易ではない。

今後は需給逼迫傾向が継続するという受け止めもあるが、それも疑問である。生乳需給はわずかな変動で緩和から逼迫、逼迫から緩和へと転回するのを、これまで何度も経験してきたところである。日EU・EPAやTPPの発効による乳製品関税の撤廃・削減は、国際価格の変動に伴って乳製品輸入量を増減させ、国内需給をさらに不安定化させる懸念がある。

託の原則容認が実施されることになった。

①については、補給金の交付対象事業者が、生乳受託販売を行う生乳生産者団体に加えて、買取販売を行う卸売業者などにも拡大する形で実現される（第2条）。

②は、改正畜安法の条文上は明確ではない。集送乳調整金交付対象の指定事業者の要件を定める第10条で、年間を通じて生乳取引が安定的に行われなければならない場合、その他政省令で定める正当な理由がある場合を除いて、受託販売を拒んでならない旨が規定された。拒否要件を定めた政省令には部分委託は含まれていないため、安定した取引であれば部分委託が容認されるわけである。

このように、農協共販とそれ以外の販売選択肢を同等に位置づける（イコールフットイング）内容が改正畜安法に含まれる一方で、それとは若干性格の異なる内容があるのも確かである。例えば、補給金の新たな交付要件である年間販売計画や、集送乳調整金である。

16年11月上旬までの規制改革会議・規制改革推進会議の方針・意見や議論において、年間販売計画と集送乳調整金の概念はほぼ見いだせないが、政府方針である「農業競争力強化プログラム」が公表される前日の16年11月28日に公表

されない。

(2) 制度自体の持続性

指定団体のシェア低下の可能性以前に、より短期的には新制度の持続性自体が問題になるだろう。その理由が新制度の「キメラ」的性格である。つまり、補給金交付対象事業の拡大といった生乳流通の競争促進的な政策効果と、年間販売計画を軸とする需給管理的な政策効果が、どちらも中途半端になることである。

すでに別稿で指摘した（清水池（2017）参照）が、年間販売計画にはいくつかの問題点が存在する。対象事業者に年間の用途別販売計画を提出させ、実績報告させる以上、計画に実績を合わせることに需給管理の基本になる。しかし、生乳の場合、全体供給量から変動の大きい飲用向けを差し引いた残余が乳製品向けとなる。つまり、用途別配分比率は飲用向け需要が確定した後でないと決められない。概ね2割以上乖離すると計画の修正が求められるようだが、それでは最初の計画の意味が問われてくる。

要は、年間販売計画による需給管理は、指定団体と乳業メーカーとの協調的な需給調整が機能してはじめて成り立つシステムである。

された規制改革推進会議の意見で、突如として年間販売計画と集送乳調整金の考え方が登場する。

国が各事業者の用途別販売計画を管理する年間販売計画や、条件不利地域の集送乳維持を意識した集送乳調整金の考え方は、市場メカニズム導入を全面に押し出した規制改革推進会議のセンスとは明らかに異質である。急進的な改革に懸念をもつ農協組織や農林水産省、それらの意を代弁した自民党農林水産系議員による政治的な巻き返しの結果と考えるのが自然であろう。

年間販売計画に関わる煩雑かつ膨大な事務作業や、条件不利地域を含む幅広い地域で集送乳を行うという指定事業者の要件は、指定団体以外の事業者が補給金を受給する上での参入障壁、あるいは指定団体がその他の事業者に比べて優位性を保つための措置という見方もできる。

改正畜安法にもとづく新たな補給金制度のこういった「キメラ」的な性格は、今後の展開を見通す上で理解しておく必要があると思われる。

3. 改正畜安法施行後の中長期的な見通し

(1) 指定団体のシェアは低下するか

国は不足時には国家貿易による輸入で不足を補填できるが、過剰時には対応できる制度を持っていない（改正畜安法で空文化していたとはいえ乳製品の調整保管制度は廃止してしまつた）。また、国家貿易による輸入もそれだけで不足が解消されるわけではなく、指定団体・メーカー間の調整は不足解消に向けて必須である。つまり、需給調整の実施主体でない国の行う需給管理に、どれほどの意味があるのかという点に行き着く。

確かに、過剰が予想される場合に、残余の交付対象数量が少ないとアナウンスすることによる供給抑制効果がないわけではない。しかし、以前のように交付対象事業者が実質的に北海道の指定団体であるホクレンに限定されていた状況では、供給抑制主体と価格下落によって損をする主体が同じなので有効に機能したと思われる。ただ、今後、補給金交付対象者が複数になれば、残存が少なくなつた時に我先に粹確保へ走り、予想以上に供給が上振れする危険性がないわけではないだろう。

一方、改正畜安法で規制改革推進会議の期待する生乳流通の競争促進（端的には指定団体シェアの低下）に繋がるかも、先に述べたように疑問である。それは多分に生乳流通の特性にもとづくがゆえ

今回の指定団体制度改革を行った政府の意図は、筆者なりの理解で言うと、生乳流通における酪農家相互扶助の販売形態である指定団体共販の影響力低下を通じた、生乳販売をめぐる酪農家間競争の促進、ならびに既存の指定団体や乳業メーカー以外の外資や小売業といった企業の新規参入の促進である。こういった事態になれば指定団体の販売シェアは低下するが、実際にそうなるであろうか。

まず、指定団体以外の事業者への補給金交付は、飲用向け販売を主体とする事業者への生乳出荷を直接的に促進するものではない。取扱量を拡大する生乳卸売業者などの事業者が乳製品製造に進出する上で、補給金交付は確かにメリツトだが、乳製品加工に回る生乳は全体の一部にすぎない。

部分委託も同様である。極論すれば、全ての飲用向けが指定団体以外の事業者を通じて販売され、指定団体には乳製品向けのみが残るといふ事態が考えられる。そうなれば、販売が殺到する飲用向け乳価は低下し、乳製品向けだけになる共販乳価も低下する。しかし、一直線に部分委託が拡大する状況にはならないと思われる。部分委託の抑制効果が期待される政省令の存在もあるが、政省令に実質的な歯止めの意味はあまりないだろう

だが、彼らはそうは受け取らない懸念がある。年間販売計画や「いとこ取り」防止の政省令が実質的な参入障壁である、あるいは集送乳調整金は「イコールフットイング」ではないとの指摘が出てくるかもしれない。

このように新たな補給金制度は、改革の賛成派・反対派双方にとっ

4. 安倍農政による日本農業再編の意味

(1) 「国民的農業」と「世界農業」

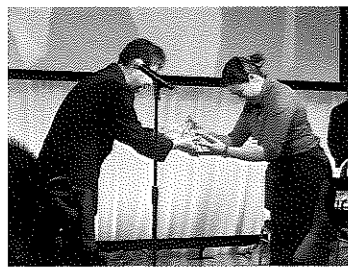
最後に若干、抽象的な観点から一連の改革の行く末を俯瞰してみよう。

グローバル資本主義における農業の役割を分析するフードレジーム論は、1970年代以降の現段階的な特徴として、「国民的農業」(National Agriculture) から「世界農業」(World Agriculture) への再編過程と捉えている（詳細は磯田（2017）参照）。

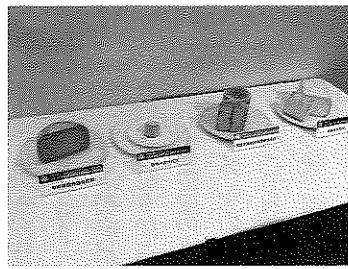
図1のように、農業が、同じ国内の消費者向けに食料を供給する役割を主に担っている状態、これが「国民的農業」である。日本のカロリー自給率は低く、多くの食

ALL JAPAN ナチュラルチーズコンテスト開催 最優秀賞はチーズ工房「千」sen「竹炭濃厚熟成」

中央酪農会議は17年11月1日、東京で「ALL JAPAN ナチュラルチーズコンテスト」を開催した。同コンテストは①日本人の嗜好に合うチーズの製造や、気候風土にあった独自のナチュラルチーズ(NC)文化を創造し、需要拡大を図る②国産NCの紹介の場を設けることで販路拡大を図る③などを目的に隔年で実施。11回目の今回は、国内のチーズ生産者73者が161品を出品、トップ別に11部門で審査した。最優秀賞の農林水産大臣賞にはチーズ工房「千」sen(千葉県大多喜町)の「竹炭濃厚熟成」が選ばれた。



枝元真徹生産局長が柴田代表に記念品を贈呈



上位賞に輝いたナチュラルチーズ



チーズ生産者の会がパネルディスカッション

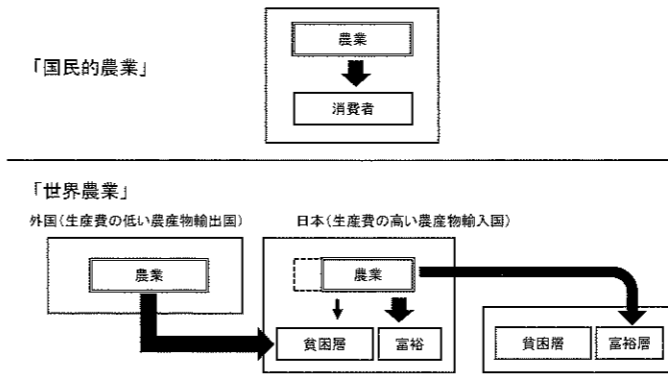
で、表面に日本らしいイメージの竹炭をまぶしているのが特徴。チーズ工房「千」senの柴田千代代表は「この舞台に自分の名前、自分の看板を持って立つのを目標に頑張ってきた。この場に導いてくれた多くの人に感謝したい。山里でも、ひとりでも、女性職人でも、この場に立てることが証明できたことが嬉しく、これからも誇りにしたい」と話した。

審査委員長を務めたチーズオフィスムーの村山重信代表は「良い品ばかりで最終審査は苦労した。コンテストにチャレンジする熱い心が、生産者から話を聞かなくても、チーズが語ってくれるようだった」と講評した。

加工補給金の対象拡大などの改正を行った。酪農家自らがチーズを製造する場合や、チーズ生産者と酪農家の直接取引なども補給金の対象となる。これまで以上に創意工夫を生かしたチーズ生産に取り組みやすい環境が整備され、皆さんの経営に有用と考えている。農水省牛乳乳製品課に相談窓口を設置しているので、興味や疑問のある方はぜひ問い合わせしてほしい」と呼びかけた。

その他各賞では、審査員特別賞にTAK(福岡県糸島市)の「コハク・クミン」、中酪会長賞に富田ファーム(北海道興部町)の「ジャパンプルーおこっぺ」、農畜産業振興機構理事長賞にニセコチーズ工房(北海道ニセコ町)の「二世古 椀」が選ばれた。

表彰式で主催者を代表し、砂金甚太郎中酪副会長は「チーズ製造者の多くは小規模な工房で、酪農家自らまたは工房と酪農家との結びつきの中で、創意工夫を凝らし特色あるチーズを作っている。製造者には酪農発展と乳製品の消費拡大に貢献していることに感謝している。(日EU)EPAの大枠合意でチーズ生産者にも不安が広がっているが、政府には日本産チーズの競争力を高めるため万全の対策をお願いしたい」と挨拶。来賓の枝元真徹農水省生産局長は「先の国会で生乳流通改革のための法改正を行い、



資料：磯田(2017)を参考に筆者作成
図1 「国民的農業」と「世界農業」

「国民的農業」は「世界農業」へと再編成される(図1)。つまり、日本のように生産費の高い農業輸入国では、国内の貧困層は農産物をより安く生産できる農業輸出国から食料供給を受ける一方、日本国内の農業は自国内の富裕層、あるいは外国の富裕層向けの高付加価値型の食料生産に特化していく。自国内の貧困層向けの供給はなくなるならないものの、その役割は低下するのである。

安倍農政の核心は「世界農業」への再編。日本政府が、自国農業を「世界農業」に再編する狙いは主に2点あると思われる。第1に、富裕層向けの高付加価値型生産(儲かる農業)に誘導して農業所得を増大させ、生産費の高い農家を支えるために必要な所得・価格補償型の農業政策への財政支出を削減することである。第2に、国内の大多数を占める貧困層(非富裕層)向けに外国からの安い食料を供給し、賃金を低下させることである。言うまでもなく、低賃金は日本製品の国際競争力強化に資する。「世界農業」への再編は、輸出重視の経済成長と財政再建との両立を目指すアベノミクスによくフィットすることが分かる。

この再編に必要な農業政策は、①農産物関税の撤廃・削減(廉価な食料の輸入)②高付加価値型農業への転換や輸出市場の開拓(富裕層向け農業への転換)③大規模化を通じた生産費削減(農業所得増加、自国貧困層向け食料供給における輸出との競合緩和)④規制緩和による企業参入と競争の促進(①②③を実現するためのイノベーションの促進)である。現在の日本で言えば、①は日EU・EPAやTPP、②は6次産業化推進や輸出促進対策、③は畜産クラスター事業、④は改正畜安法による生乳流通制度改革や農協改革、企業による農地所有の部分解禁などが当てはまる。このように、フードレジーム論の「世界農業」再編という視角から見ると、近年の安倍農政の全体像を体系的に把握することが可能になると言える。もし「世界農業」へ再編されると、日本農業は、自国内の一部、そして海外の富裕層向けに食料を供給する産業となる。多くの消費者にとつて、日本農業は直接関係のない存在になり、農家への所得補償や農産物価格の支持といった、一般の企業向け政策とは異なる内容での農業政策の実施に対する国民的支持は得られなくなるだろう。そのとき、日本の農業政策は終焉を迎えることになる。行政機構としては、農林水産省は廃止され、経済産業省の一部局になるに違いない。最近の動向をみると、首相官邸がそういう方向性を目指しているように思えてならない。

料を輸入に頼っているが、現時点での日本農業は基本的には国内の消費者向けに食料供給しており、「国民的農業」と言えるだろう。しかし、グローバル経済の進展と、それによる格差社会の深化(富裕層と貧困層への消費者の分裂)を受けて、「国民的農業」は「世界農業」へと再編成される(図1)。つまり、日本のように生産費の高い農業輸入国では、国内の貧困層は農産物をより安く生産できる農業輸出国から食料供給を受ける一方、日本国内の農業は自国内の富裕層、あるいは外国の富裕層向けの高付加価値型の食料生産に特化していく。自国内の貧困層向けの供給はなくなるならないものの、その役割は低下するのである。

安倍農政の核心は「世界農業」への再編。日本政府が、自国農業を「世界農業」に再編する狙いは主に2点あると思われる。第1に、富裕層向けの高付加価値型生産(儲かる農業)に誘導して農業所得を増大させ、生産費の高い農家を支えるために必要な所得・価格補償型の農業政策への財政支出を削減することである。第2に、国内の大多数を占める貧困層(非富裕層)向けに外国からの安い食料を供給し、賃金を低下させることである。言うまでもなく、低賃金は日本製品の国際競争力強化に資する。「世界農業」への再編は、輸出重視の経済成長と財政再建との両立を目指すアベノミクスによくフィットすることが分かる。

この再編に必要な農業政策は、①農産物関税の撤廃・削減(廉価な食料の輸入)②高付加価値型農業への転換や輸出市場の開拓(富裕層向け農業への転換)③大規模化を通じた生産費削減(農業所得増加、自国貧困層向け食料供給における輸出との競合緩和)④規制緩和による企業参入と競争の促進(①②③を実現するためのイノベーションの促進)である。現在の日本で言えば、①は日EU・EPAやTPP、②は6次産業化推進や輸出促進対策、③は畜産クラスター事業、④は改正畜安法による生乳流通制度改革や農協改革、企業による農地所有の部分解禁などが当てはまる。このように、フードレジーム論の「世界農業」再編という視角から見ると、近年の安倍農政の全体像を体系的に把握することが可能になると言える。もし「世界農業」へ再編されると、日本農業は、自国内の一部、そして海外の富裕層向けに食料を供給する産業となる。多くの消費者にとつて、日本農業は直接関係のない存在になり、農家への所得補償や農産物価格の支持といった、一般の企業向け政策とは異なる内容での農業政策の実施に対する国民的支持は得られなくなるだろう。そのとき、日本の農業政策は終焉を迎えることになる。行政機構としては、農林水産省は廃止され、経済産業省の一部局になるに違いない。最近の動向をみると、首相官邸がそういう方向性を目指しているように思えてならない。

【参考文献】
磯田宏(2017)「農業競争力強化」の本質と狙いをどう読み解くか」『農業と経済』第83巻第10号、30-41p、2017年10月。
清水池義治(2018)「日本・欧州連合経済連携協定が日本酪農に及ぼす影響とその意味」『牧草と園芸』第66巻第1号(2018年1月新年号)、2018年1月掲載予定。
清水池義治(2017a)「日本酪農の現状と課題―畜産経営安定法改定から考える―」『経済』第265号、95-103p、2017年10月。
清水池義治(2017b)「改正畜安法の成立と今後の課題」、『酪農乳業速報』2017年夏季特集、16-19p、2017年8月。
矢坂雅充(2017)「畜産経営安定法(畜安法)改正による生乳流通制度改革」『農業と経済』第83巻第10号(2017年10月臨時増刊号)、108-120p、2017年10月。