

清水池義治

〔北海道大学講師〕しみずいけ よしはる

日本酪農における新自由主義的改革

北海道酪農への影響から

はじめに

酪農と言うと、北海道の広い牧草地で乳牛が草を食む牧歌的な光景を思い浮かべる人が多いだろう。気候変動やアニマル・ウェルフェアなどの観点から厳しい社会的批判に晒されている欧米諸国と比較して、日本では酪農を好意的に受け止める消費者が大半である。実際に、2020年春の新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナウイルス）の感染対策として行われた全国一斉休校の際に、学校給食用牛乳を供給できずに窮地に陥った乳業メーカーや酪農家を、牛乳・乳製品を購入して支援する自発的な取り組みが幅広く

見られた。行政や業界団体が火付け役であるものの、消費者の酪農に対する好意的な感情が背景にあったのは間違いない。

酪農・畜産業の比率はさらに高く、58・5%にも達する。

一方、日本の酪農・畜産業は多くの課題に直面している。経営者や従業員などの担い手不足はその最たるもので、消費に見合った生産が行えない結果、バター不足といった深刻な社会問題が起きるに至った。このような問題に対して、本来は生産者に寄り添った農業政策を行うべきであるが、とりわけ酪農分野では2010年代に官邸主導の新自由主義的な政策・制度の「改革」が断行され、これまでに日本酪農を支えてきた「財産」を大きく毀損する事態を招いている。

本稿では、2010年代の日本酪農における新自由主義的改革の特徴を述べ、北海道酪農を事例に改革によって深まる矛盾を指摘したい。

1 2010年代における酪農分野の新自由主義的改革

(1) 従来の酪農政策の特徴

2010年代の改革の新自由主義的な性格を把握するため、迂遠だが1960年代まで遡ってみよう。当時は、1961年に農業基本法が制定され、後に「基本法農政」

と言われる農業政策が体系的に整備された時期である。この際の農業政策は、国内生産を行う農産物の価格・流通統制や輸入管理を特徴とし、その代表格が米や畜産物であった。

牛乳・乳製品は、国内消費の拡大が期待される一方、零細な酪農経営と乳業メーカーとの取引関係の非対称性、その結果としての酪農家に不利な生乳価格（以下、乳価）の形成、輸入乳製品による国内乳価の低下・不安定性が問題視された。こういった問題に対処するため、1966年度に加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（以下、暫定措置法）が制定された。

これにより、①政府による乳製品向け乳価・乳製品価格の設定・誘導と酪農家への補給金交付による経営の下支え、②指定生乳生産者団体（以下、指定団体）と称された行政の指定する特定の農業協同組合（農協）連合会への生乳出荷の集中（指定団体制度）、③政府による乳製品輸入の管理（国家貿易制度）、以上から成る酪農政策の基本的な枠組みが成立した。

1980年代から90年代にかけて政府による価格設定・誘導は次第に形骸化し、貿易自由化推進のWTO協定（1995年）を受けた2000年の法改定で、政府による価格設定・誘導は廃止されるも、補給金交付・指定団体制度・国家貿易制度という基本的な枠組みは継続してきた。

しかし、この枠組みは、2010年代に以下の二点で大きく変更された。

(2) 経済連携協定の発効と関連対策

第1に、日本への主要な乳製品輸出を含む国・地域との経済連携協定(EPA)の発効である。具体的には、豪州とニュージーランドを含む環太平洋パートナーシップ協定(CPTPP)(2018年発効)、EU(欧州連合)と日本EU経済連携協定(2019年発効)、米国との日米貿易協定(2020年発効)である。

従来、国内市場への影響の大きい乳製品は高関税で輸入を制限しつつ、必要とする乳製品は特例的な低関税で政府管理のもと限定的に輸入する体制であった。しかし、これらEPAによって、乳製品の関税撤廃・削減、あるいは関税は維持しつつも一定の数量制限内で関税削減・撤廃を行う関税割当が多く品目で設定された。国家貿易制度自体は維持されたが、安価な乳製品の輸入の増加で、国産乳製品価格、そして乳価の下落が懸念されている。

特に影響大と言われるのが、チーズとホエイの段階的な関税撤廃である。チーズは最長16年、ホエイは最長21年かけて段階的に関税が撤廃される。

チーズは例外的に1950年代には輸入が自由化され、関税率も約30%でさほど高くはない。しかし、国内消費の増大が生産コスト削減や経営の安定性に必ずしも繋がっていない現状もある(清水池2020)。

(3) 生乳流通制度改革(指定団体制度改革)

第2に、首相直属の規制改革会議(当時)の「提言」で開始された生乳流通制度改革、すなわち指定団体制度の廃止である。2018年に畜産経営安定法(以下、畜安法)の改正という形で実施された。

既述のように、指定団体制度は酪農家の生乳出荷を指定団体と呼ばれる特定の農協連合会へ集中させる制度で、補給金の交付要件に指定団体への出荷を課すことで生乳出荷を誘導した。零細多数の酪農家が一つの販売単位にまとまることで、乳業メーカーとの対等な交渉力が期待されたのである。

指定団体制度の下では、企業は指定団体になれず、農協のみが指定団体として認められたことに意味がある。農協は、酪農家からの生乳出荷を原則拒否せず、全量販売に努める義務がある。加えて、農協独自の販売方法である共同販売(共販)では、乳業メーカーからの販売代金、そして要した販売コストを全酪農家で均等に分け合う(出荷量に応じた分配と負担)。

本来なら有利な条件で販売できる酪農家はその利益を他の酪農家と分かち合い、低い販売コストで販売できる酪農

4割弱を占める輸入乳製品の大半がチーズであり、輸入価格の下落が国産品に及ぼす影響が大きい。

ホエイの場合、ホエイ自体の国内生産は多くないが、国産乳製品で最も重要な品目のひとつである脱脂粉乳と競合すると言われ、国産脱脂粉乳の価格や需要への影響が予想される。輸入増加は直接には乳製品の主要な産地である北海道に影響を及ぼすが、行き場を失った北海道の生乳が都府県へ流出することで、日本全国に乳価下落が波及する可能性がある。

政府は、EPA発効による影響を緩和するため関連対策を措置している。

第1に、補給金交付対象の拡大と補給金単価の算定方法の変更である。これまで補給金の交付対象であった脱脂粉乳・バター向け、チーズ向け生乳に加えて、生クリーム・脱脂濃縮乳向け生乳にも補給金を交付するほか、これら乳製品向け乳価の下落に応じた補給金単価引き上げを可能にする算定方法が導入された。しかし、実際の乳価下落時にどこまで有効に機能するかは財源問題もあり、不透明である。

第2に、畜産クラスター事業に代表される酪農経営の投資奨励策である。国際競争力強化を目的に、経営規模拡大や搾乳ロボットなどの省力化設備を導入する酪農経営に対して最大で投資額の半分を助成する事業であるが、規模拡大がそうではない酪農家のコストも負担する。酪農家同士が販売面で競争するのではなく、互いに助け合うことで全体としてより有利な販売を目指すのが共販の意義である。

2018年の改革では、暫定措置法が廃止され、既存の畜安法内に関連する条文が修正の上、挿入される形で法改正がなされた。

その主要な内容は、第1に、農協以外の企業を含む事業者、ならびに同一地域内の複数事業者が補給金交付事業者(つまり指定団体)になることを認める、第2に、酪農家の農協への全量出荷原則を改め、農協出荷と並行した別の事業者への生乳出荷(部分委託、いわゆる「二股出荷」)を認める、これら二点である。

特定の地域に一つしか指定団体がない状況から酪農家の販売選択肢を増やすとともに、農協と他の事業者を同等に扱う(「農協を優遇しない」という「イコール・フッティング」の理屈が前面に掲げられた。農協と交渉する乳業メーカーに対して、農協を介さず直接出荷する酪農家の行動を許すと、農協の交渉力が毀損されるため、慣習的に農協全量出荷が行われてきたが、それも改正畜安法では明示的に否定され、「二股出荷」が可能となった。その直前に相次いで行われた一連の「農協改革」(農協組織に対する事実上の政治的攻撃)の一環として実施されたのは明白である。

この生乳流通制度改革は、農政改革・規制改革としても異例の経過をたどった。規制改革会議で指摘された指定団体制度の画一性に対する問題意識は農林水産省や農協組織にもあり、酪農家の自由裁量と共販の意義とのバランスを意識しながら、1990年代から漸進的な制度改革が進められてきた。

しかし、長年、現場が積み重ねてきた努力を無視する形で、多くの酪農家や農協、そして農林水産省の反対すら一顧だにすることなく、「改革」は断行された。従来の規制改革では関係者がある程度納得できる内容に調整が行われるものの、この生乳流通制度改革では関係者が到底同意できない改革内容が短時間で決定され、実行されたとの指摘がある（荒川2020、35頁）。その影響は農林水産省の人事にも及んだとも言われ、新自由主義的改革の「暴力性」が際立った事例と思われる。

改正畜安法は、先の関税撤廃・削減と合わせて、1980年代から進んできた酪農政策の新自由主義化の完成と言える。1960年代に確立した基本法農政は、市場メカニズムの規制を通じた経済民主主義の実現を意図しており、指定団体制度もその一つであった。これらの改革は酪農分野で長らく残存してきた基本法農政の最終清算であり、農協連合会共販が依然として存立しているとしても、大きな転換点と思われる。

今回のように需要が大幅に減少した場合、脱脂粉乳・バター在庫が積み上がる。生乳の分配、ならびに酪農家から工場までの輸送を主導するのは農協連合会であり、需要がどうなろうと乳業メーカーの工場へとりあえず配送される体制となっている。そのため、日本の酪農家は、欧米のような生乳廃棄を回避できたのである。

ただし、一連のEPAによる乳製品関税の削減は、この需給調整システムを危機に晒している。需給調整の前提は、国内の乳業メーカーが脱脂粉乳・バターを安定的に製造できることだが、将来的な関税削減による経営環境の悪化予想により、上場企業のメーカーを中心に、需給調整に十分な製造体制の維持が困難になってきている。以前は過剰時における国の乳製品買い上げ制度があったが、現在ではなく、臨時に乳製品在庫コストの一部を負担する対策が行われるのみである。今回のような未曾有の在庫増加に対応できるかは不透明であり、仮に在庫費用、あるいは在庫削減費用が乳価引き下げの形で酪農家に転嫁されれば大きな影響が生じかねない。

(2) 共販における相互不信の醸成

2018年の改正畜安法施行後、農協連合会以外の事業者へ出荷する酪農家が続出し、農協連合会による円滑な需給調整や乳業メーカーとの交渉に支障が生じる事態は起き

2 新自由主義的改革後の北海道酪農と矛盾の深化

以下では北海道酪農を事例として、前述した新自由主義的改革の結果として生じている問題点を指摘する。

(1) 新型コロナウイルス危機下の需給調整の綻び

新型コロナウイルス感染拡大は、日本の酪農乳業にも大きな影響を与えている。感染対策による飲食店休業や利用の自粛、観光客減少に伴い、業務用牛乳や乳製品の消費が大幅に減っている。その結果、乳製品在庫量は、脱脂粉乳で8万ト、バターで4万トと過去最高の水準に達している状況である（農林水産省「牛乳乳製品統計」、2021年3月末時点）。

ところで、欧米諸国では2020年春のロックダウン時に、大量の生乳廃棄や乳価下落が起きたが、日本ではそういった事態は起きていない。その理由の一つが、指定団体制度に基づいて構築されてきた農協連合会と乳業メーカーの需給調整システムである。農協連合会は集荷した生乳を、飲用乳や乳製品の需要に応じて用途ごとに乳業メーカーへ分配する。過不足が生じた場合は、貯蔵可能な脱脂粉乳・バターの製造量、つまり在庫で調整する。

てはいない。北海道では、2015年頃から農協連合会以外の事業者への生乳出荷が緩やかに増えてきた。2020年度時点で、その出荷量は15万ト前後、北海道全体に占めるシェアは4%程度である。2015年度比で5割増だが、シェアは現時点でも高くはない。

生乳流通制度改革の火付け役となった生乳卸売業者は、改正畜安法下で、農協連合会と同様に補給金交付を受ける事業者になったが、2019年末に道内の酪農経営との間で集荷拒否トラブルを起し、結果的に多くの生乳が廃棄された。当業者は乳質を理由に集荷を拒否したが、乳質の問題が解消された後も生乳集荷を拒み、販売調整のために集荷を拒否したのではないかと指摘がある。いずれにせよ、安定的な生乳販売が可能であることが補給金交付対象事業者の要件であったはずだが、早くも問題が起きていた。

一方、農協連合会共販からは現状、離脱者は続出してはいるが、順風満帆とは言えない。改正畜安法では、「二股出荷」の濫用や自己に都合の良い時だけ農協共販事業を利用することによる農協事業のフリーライド（いわゆる「いいとこどり」）を防ぐため、季節変動を超えて増減する取引、短期間だけの取引、特定用途のみの取引、統一基準に適合しない取引、契約数量から大幅に増減する取引、虚偽・不正の申出による取引などは、農協連合会は拒否でき

るとされた(改正畜安法施行規則第19条)。

しかし、これらのルールは法的な禁止事項ではなく、農協連合会側が同意すれば法的には有効とされ、共販参加の酪農家からすれば際限のない「いいとこどり」が行われる懸念があった。これを受け、北海道の農協連合会であるホクレンは、改正畜安法に記載された「いいとこどり」を複数回行った酪農家と生乳出荷契約を解除し、最長で2年間契約しないと定める厳格なペナルティを明記した取引ルールを策定、2021年度から適用している。

改正畜安法による弊害のひとつは、共販を支えてきた酪農家間の信頼関係の変質である。農協共販はその高い市場シェアによってメリットが得られる事業である。よって、共販加入者は、共販に加入する自分以外の農家も継続して共販に加入し続けるという前提に立脚している。もし、そうでなければ共販への信頼や期待は低下し、農協外出荷の方が利益を得られる農家を中心に実際に離脱者が相次ぐ。指定団体制度は、共販に対する酪農家の信頼や期待を制度的に担保する効果もあったと言える。

しかしながら、指定団体制度の廃止と、農協事業のフリーライドに繋がることもある「二股出荷」の制度的解禁は、これまで疑うことのなかった他の共販加入者に対する酪農家の信頼や期待を損なったのは確かであろう。「いいとこどり」を行う酪農家に厳格なペナルティを課す取引ル線であるとの自覚をもとに、根本的な政治の転換が求められている。

19世紀の古典的自由主義と異なり、新自由主義時代の国家は自由放任の市場経済の単なる傍観者ではない。むしろ、現代の国家は、自由な市場競争を阻害する制度や慣習、政治的・社会経済的主体を、国家権力の発動を通じて除去する積極的な役割を与えられている。新自由主義の下、日本をはじめとする世界各国で、国家主義などの強権的な政治手法が復活しているのは偶然ではない。

農業政策は、新自由主義の暴力性が如実に現れやすい分野のひとつである。なぜなら、農家や農政の合理的な選択の結果として、市場競争を抑制する制度・慣習が農業には多いからである。合理的な選択をひっくり返して、市場競争を促進するためには、国家による強制しかない。その一連のプロセスを、私たちは酪農における一連の「改革」で既に目撃してきた。2020年に策定された食料・農業・農村基本計画での家族経営の重視に見られるように一部揺り戻しが見られるものの、農政で新自由主義が明示的に否定されたわけではない。農業は新自由主義と対峙する最前

イルの導入は、その証左である。

本来、農協共販は、協同組合としての性格と市場環境の変化に迅速に対応する必要から、共販加入者が同意すれば柔軟な対応ができる点が強みである。だが、厳格なペナルティを伴うルール策定は共販組織を硬直化させ、酪農家の一部には共販事業の権威主義化と受け止められる恐れがあり、共販の求心力だけではなく、遠心力としても作用するかもしれない。

おわりに——終わりなき「改革」

2021年3月、生乳流通制度改革の進捗検証を行って、ある委員から、生乳市場におけるホクレンのシェアは依然として高く、それはホクレンの酪農家に対する支配力の現れで、この弊害を軽減するためにはホクレンの組織的「分割」もあり得る旨の発言があった。酪農家による主体的な農協出荷の選択を考慮しない暴論であるが、新自由主義の思想を典型的に表す発言と言える。

新自由主義は、自由な市場競争が、社会における資源と所得の最も効率的かつ公平な分配を実現できる唯一の社会システムとみなすイデオロギーである。新自由主義的政策の特徴は、自由な市場競争以外の代替案を持たない点である。

(注)

- (1) 世界の温室効果ガス排出量の1割強が、酪農を含む畜産業由来とされる。アニマル・ウェルフェアは「動物福祉」とも訳されるが、一般の人々のイメージと実際の意味内容との乖離が大きい概念である。日本酪農における同概念は、清水池(2021b)を参照。
- (2) ここで言う畜産物は、肉類、鶏卵、牛乳・乳製品であり、動物性油脂は含まない。それぞれが総カロリーに占める比率は、肉類8・0%、鶏卵3・0%、牛乳・乳製品6・9%である。タンパク質不足は高齢者の低栄養問題の一つであり、畜産物摂取が重要である。
- (3) 暫定措置法成立の背景やその歴史の変遷は清水池(2019)を参照。
- (4) 一連のEPAでは、乳製品以外にも、比較的高い関税を維持してきた農産物の関税撤廃・削減が行われた。詳細は東山(2019)を参照。
- (5) ナチュラルチーズの製造過程で産出される副産物で、粉状に加工されることが多い。ミルクタンパク質を多く含むため、脱脂粉乳の代替品として利用される。
- (6) 搾乳を無人で行う機械で、搾乳スペースに乳牛が自分で入って搾乳が行われる。最も人手を要する搾乳作業を無人化する究極の省力化機械で、近年、日本でも北海道を中心に導入が増加している。非常に高価である。
- (7) 指定団体制度の詳細な内容とその政策的意図、成果は清

水池(2017)、97〜100頁を参照。

(8) 欧米諸国では、競争法(日本の独占禁止法に相当)上の特例として、農協が全量出荷義務を課す専属利用契約を全組合員と締結するのを妨げていない国が多い。この意図は、農家結集により競争上の優位を目指す農協の立場を保障するためである。それに対して、改正畜安法では、専属利用契約は全組合員と締結できない(「二股出荷」ができる)ことを制度的に示唆する枠組みとなっていて、極めて異例である。

(9) 荒川(2020)参照。規制改革会議やその後継組織である規制改革推進会議は、農協組織の司令塔たる全国農業協同組合中央会(全中)の一般社団法人化(非農協化)を断行し、そして准組合員の利用制限や農協事業からの信用・共済事業の分離などを相次いで提言してきた。主眼は、農業における市場メカニズムの貫徹の障害とみなした農協組織・農協事業の総合性・地域性の弱体化である。農協事業の総合性・地域性の意義は太田原(2016)を参照。

(10) 例えば、オーガニックや放牧といった差別化生乳、酪農家自身が乳製品加工事業を行う場合は、農協に全量出荷せず、ダイレクトに乳業メーカーへ販売、乳価交渉を行える例外措置が設けられていた。

(11) 荒川(2020)、31頁参照。いわゆる官邸主導人事の結果でないかと示唆されている。

(12) すでに北海道の農協連合会であるホクレンは、乳業メーカーの在庫費用の一部負担のために数量限定で乳価引き下げを実施し、2021年度は生乳1kgあたり2円程度の乳価低下が見込まれている。ただし、ホクレン負担分の一部を補填する政府の対策も措置されている。

(13) 2021年8月現在、生乳卸売業者と酪農家の所属するちえのわ事業協同組合は裁判で係争中であり、正確な事実関係は不明である。

(14) 一見厳格に見える取引ルールであるが、契約解除で生乳廃棄が長期間起きると見込まれる場合、一定条件を満たせば救済する(「契約を再開する」規則も設けられている。ルールの詳細は清水池(2021a)を参照。

(参考文献)

荒川 隆(2020)「農業・農村政策の光と影―戸別所得補償から農協改革・生乳改革まで 真の改革を求めて―」全国酪農協会。

東山 寛(2019)「メガFTA(自由貿易協定)と日本農業」『経済』282、77〜87頁。

太田原高昭(2016)「新明日の農協―歴史と現場から―」農文協。

清水池義治(2021a)「改正畜安法下の生乳流通から見えてきたこと―北海道からの視点―」『農村と都市をむすぶ』71(2)、43〜51頁(web閲覧可)。

(2021b)「生産者のためのアニマルウェルフェア」『中略情報』593、2〜3頁(web閲覧可)。

(2020)「メガ経済連携協定(EPA)の現況と求められる酪農政策」『牧草と園芸』第68巻第1号、1〜6頁(web閲覧可)。

(2019)「日本の酪農に係る政策・経済と酪農の変遷」『農村計画学会誌』38(2)、104〜107頁(web閲覧可)。

(2017)「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』265、95〜103頁。