

ガット・ウルグアイ・ラウンドと わが国酪農の展開

酪農総合研究所 所長

天 間 征

1 難問山積するわが国酪農

日本農業は今や全く先の見通せない時代に入っていることが痛感される。このことは、農業以外の分野では以前から当然のこととして受け取られていたことだが、わが国農業の場合には、基幹農産物については国内自給体制の確立を農政の基本に据えていただけに、国際化の影響を努めて避ける形で営まれてきた。日本独自の農政の枠組みが可能であったからであろう。しかし、1986年9月、「プンタ・デル・エステ宣言」をもってはじまるガット・ウルグアイ・ラウンド交渉が開始されて以降、事情は一変した。農産物といえども自由貿易が原則であり、関税のみが先進輸出国から日本農業を守る唯一の手段となり、自国の農業保護措置さえもガット・ルールという国際的枠組みの下におかれる時代になったのである。

あらゆる基幹的農業部門の中で、酪農分野は相対的に言えば貿易自由化の洗礼を受けてきた分野である。飲用牛乳、ナチュラルチーズ、プロセスチーズ、アイスクリーム、乳糖、カゼイン、ホエイなどが既に自由化されている。製造日付問題で

影響を免れている飲用牛乳を除けば、わが国酪農の自由化対応としては非自由化品目への生産の重点をシフトさせることと、低価格の輸入品を割高な国産乳製品とともに最終商品作りに利用することによって、国際化の影響を少なからず回避してきたという経過がある。

しかし、最終決定が目前に迫ったウルグアイ・ラウンド農業交渉においては、最後まで国家貿易品目として残されていた脱脂粉乳、粉乳(全粉乳、調整粉乳)、れん乳(加糖、無糖、脱脂加糖)、バターなど7品目の自由化も対象品目に入っているため、もし、そのような事態になった場合、わが国酪農産業全体への直接、間接的影響は甚大なものとなる。その影響は個々の酪農経営に対する経済的打撃にとどまらず、わが国酪農産業全体に対する枠組みの変更を要求してやまない。

予想される今後の酪農産業における枠組み変更のために、緊急に検討を迫られるマクロ分野の課題としては、

①予想される輸入乳製品の増大から、加工原料乳に対する生産抑制が長期にわたり強化されることになると思われる、これまでの一律型生産調整をど

牧草と園芸・平成6年(1994年)1月号

目次

第42巻第1号(通巻491号)



朝日と牧舎
(北海道千歳市)

□ごあいさつ	森山 昭	表②
■ガット・ウルグアイ・ラウンドとわが国酪農の展開	天間 征	1
■夢のある酪農を実現するための課題	今岡 久人	5
■試練の時こそ自給体制を	續 省三	9
■一省力管理用機械の活用で— 繋ぎ牛舎を見直そう	高野 信雄	13
□最近の芝生に関する話題〔I〕— Jリーグの芝生—	柏木 健一	17
□北海道におけるハウレンソウ「ニュースターII」の 特性と栽培の要点	安達 英人	22
□雪印種苗㈱の研究開発アウトライン		表③
□べと病抵抗性新品種・ハウレンソウ 「アールフォー」「ニュースターII」		表④

のようなものに改めていくべきか、

②国内における輸入乳製品シェアの拡大により、北海道地域から都府県に向けて、今後飲用向け生乳の大幅増加が考えられるが、これを受けて都府県側としては、どのような受け皿としての組織作りが必要とされるか、

③同時に北海道側としては、加工向け限度数量の抑制計画に対応して、どのような方向に活路を見いだしていくべきか、

④新農政プランの具体的実施（企業の農業経営の創出・育成策）を翌年に控えて、その実現のためには、どのような地域としての外部生産環境整備が必要であるか、

⑤生乳・乳製品の全面的自由化時代の到来を目前として、国産乳製品の消費拡大を図るためには、生・処・販はそれぞれ何をなすべきであるのか。

2 ガット・ウルグアイ・ラウンドへの対応

ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉における関税化（自由化）対象品目に国家貿易品目として残存しているわが国乳製品7品目を入れるか否かについては、一国にとっての重大な政治的決定事項であり、予断を許さないものがある。しかしながら、最近の新聞報道によると、コメの関税化除外の実現のために、乳製品、その他の残存自由化品目の全面市場開放が行われるのではないかという観測がなされている。事態の変化に備えるためには楽観的予想よりは、最悪のシナリオを想定することの方が賢明のように思われる。先進諸国の多くは、このような立場に立って最悪のシナリオの予想を公表している。例えば、米国の場合では、米国農務省はダンケル・ペーパーに従った推定では農業部門で40～50億ドルの利益がこのラウンドから生まれるとしているが、他方、米国の経済戦略研究所の予測では、この政府予測は甘すぎ、乳製品、果実、やさい等の輸入増を相殺すると25～35億ドルとなると言い、また、全米牛乳生産者協会によると、ウェーバーの廃止により、米国の乳製品輸入量は現在の25%増となると予想している。他方、この種の予測は、わが国では森島、速水両教授のコメ輸入についての予測以外には公表されていない。

私の個人的予測では、乳製品のラウンド妥結がダンケル・ペーパーどおり決定するとすると、わが国酪農に対して次のような影響が表れるものと考えている。

(1) 乳製品の関税相当額などの削減により、加工原料乳価は1999年末までに、安定支持価格低下→基準取引価格引き下げ→保証価格引き下げという連動メカニズムにより、kg当たり4～5円の低下となるのではないか。このことが飲用乳価格に対しても、この値に近いだけの価格引き下げとして作用するのではないか。

(2) 総合的計量手段による国内支持（生産者補助）の20%削減により、このことが加工原料乳限度数量の上限を規制する要因として働き、補給金付き加工原料乳の限度数量は1999年末において240～250万t程度に押えこまれるのではないか。他方、乳製品の需要は年率2%程度の伸びが今後も期待されるところから、その差を大幅に増加する輸入乳製品が埋めることになろう。このことの意味は重大である。加工原料乳地域としての北海道の将来戦略としては、①不足払い補給金の付かない加工用途を積極的に伸ばし、プール乳価の低下を覚悟の上で今後も規模拡大を進めていくか、②牛乳の南北戦争にあえて挑み、都府県に向けて飲用乳の積極的市場拡大に進むか、③それとも、道内の潜在的な酪農離脱希望農家に対して、とも補償を含む「酪農廃業計画」を押し進め、調和のとれた都府県飲用乳移出を進めるか、などの道が考えられる。

(3) 乳業メーカーとしては、国内における加工原料乳供給量の制約、従来、輸入制限されていたI Q乳製品の自由化などから、飲用乳市場の拡大、輸入原料の使用割合を高めた最終商品の生産拡大、指定乳製品以外の「その他の乳製品用」（現在約70万t）の拡大、および生産者からの低価格原料乳供給を受けての国産チーズ（ソフト系）の増産などに向かうことであろう。

3 牛乳の生産調整をどう進めるか

昭和54年度以来、緊急避難的な一律型生産割当制によって、牛乳の生産調整が進められてきた。生産者主導の生産調整である限り、一律型抑制や

ペナルティ実施の曖昧^{あいまい}さはある程度やむを得なかったという面がある。しかし、従来型の生産調整を将来にわたってそのまま進められないという事情も発生しつつある。

その理由としては、

①もし、酪農に「関税化」が実施されるとすれば、原料乳価の下落と限度数量拡大の外部制約が表面化することから、従来の一律型生産割当方式では、酪農経営の共倒れが生まれ、産業全体の活性化が失われる。

②国は農産物の全面的自由化時代に対処して、大型企業的経営の積極的創出を意図しているが、この場合、一律型生産調整が最大の制約条件となる。

③従来から言われていたことだが、個々の生産者を対象とした非弾力的な生産割当制度は一部の非効率的生産者をして割当権にしがみつかせ、他方、意欲ある効率的生産者のシェア拡大を抑制し、結果として、一国全体としての国際競争力を低下させる。

現在の厳しい生産調整措置が、かなり長期にわたって続く（少なくとも、ラウンド終了時点1999年末）という想定の下では、カナダ、ECに広くみられるような割当量のトランスファー方式（権利の売買、賃貸借）、EC、米国などで行われたような酪農離脱希望農家に対して、国などによる割当量の買上げと、その再分配を意図とした「酪農廃業計画」、現在、国内のチーズ仕向け生乳生産にみられるような二重価格制、更には、米国が実施しているような政府の乳製品買上げが一定水準を超えた場合に、自動的に原料乳の最低保障価格を引き下げるといようなトリガー方式などが考えられる。

これらのどの方式を採用するにせよ、すべての生産者に満足を与えるものではない。割当権の売買、賃貸方式は資金力の乏しい小規模生産者にとっては、規模拡大の大きな制約となるし、新規参入者にとっては、参入の困難性を増すことになる。また、「酪農廃業計画」による新たな配分枠の創出は政府の財政負担と残存生産者の「とも補償」支出を招き、二重価格制は現在の不足払い法による地域プール乳価制が制約となって、生産割当の拡大を強く望まない生産者に対しても、自ら受取り

乳価を引き下げる結果を与えることになる。

結局、どのような生産調整策をとるかは、一国の農業政策の理念にかかわっており、その理念とは国際競争力に耐える大規模経営の積極的育成を図るか、それとも、農業分野においては資本主義的競争を押えて、中小規模農家の残存を目指すべきかという2つの考え方である。

4 飲用乳の全国広域需給体制をどうするか

北海道地域は全国生乳生産量の40%のシェアを握っており、生産者の規模拡大意欲も高く、将来における保証乳価の下落を頭数増によって吸収し、生乳に対する高い潜在生産力は、乳価下落がkg当たり4~5円に止まるならば、依然として維持されるものと考えられる。したがって、ウルグアイ・ラウンドによって、加工原料乳限度数量に厳しい上限が課せられた場合、都府県向け飲用乳移出が増大し、その地の小規模酪農家の脱落を促進する結果となるであろうというシナリオは以前から語られているところである。

他方、都府県の生乳供給力は、今後、次第に低下していくであろうという予想も数多く出されている。中央酪農会議「酪農全国基礎調査」（平成4年3月）によると、都府県で酪農経営継続意向を表明した酪農家の数は34,600戸中の37.3%にとどまっている（北海道は55.6%）。このような数字の背後には、後継者難、ふん尿処理の行きづまり、都市化に伴う土地開発の進行、経営者の高齢化、酪農部門の相対的有利性の低下などが存在している。

したがって、わが国の酪農全体を長期的にみれば、ラウンド後において、全国飲用乳に占める北海道乳の量は現在の50万tから、将来は100万t程度まで伸びるのではないかという予想も存在している。しかしながら、都府県、北海道の両地域は、昭和40年代末期に、生乳の南北戦争という生産者間摩擦を引き起こしたことはいまだに人々の記憶に留まっている。この時の反省を踏まえて、飲用向け生乳に関する限り、都府県側の買い注文はすべて全農経由として、それに応じて、北海道の指定団体から送乳が行われること、そして、北海道から送られる飲用向け生乳の現地到着価格は

現地プール価格に等しい水準とすることが決められている。都府県が不足する分を北海道側が供給するという仕組みになっていることが「生乳の南北戦争」の再燃を防ぐ仕組みとなっている。

このような現状方式は表面的にみる限り、両地域を納得させる妥当なものと考えられるが、問題がないわけではない。それらの問題とは次のような事柄である。すなわち、

①県内に供給余力のある場合においても、域内乳業プラントは北海道から生乳を導入し、地元乳価の上昇を抑圧しているのではないかと多くの生産者が考えている。

②北海道が都府県産生乳の時期別過不足の調整地域の機能を果たすというのなら、加工処理能力を持たない中・小プラントの生み出す不需用期の余乳処理をも行うべきではないという声も関係者の間から出ている。

③他方、北海道側の言い分としては、都府県からの生乳需要が6～10月という夏期間に集中し、冬期の不需用期には激減するため、乳製品工場の安定操業を乱し、また、大規模輸送手段の不効率性の増大を招くという問題点がある。

このような両地域の不満はラウンド以後において、一層エスカレートしていく可能性があり、今

から、その対応について十分検討しておくことが必要である。都府県側に向けての提言としては、現状の県単位の指定生産者団体による需給調整は、地域があまりにも狭域すぎて実効力の上がるものとはなっていないし、また、指定団体そのものが地域によっては実質的な配乳権の行使を行うほど強力なものとなっていない。したがって、指定生乳生産者団体のブロック化が進められなければならない。このブロック化に当たっては、生乳不足量の極めて大きな人口中心と、周辺の供給地域との組み合わせを考えるべきであろう。例えば、関東圏、中京圏、近畿圏という3つのブロック化が考えられる。

他方、北海道地域としては、文字どおりの全国の生乳需給調整地域としての機能を発揮するためには、都府県生乳の不足時期における供給機能に加えて、不需用期における都府県側での余乳発生に対する処理機能をも果さなくてはならないであろう。このことを実現しようとする場合、北海道の乳製品加工プラントは都府県側の事情によって原料乳供給の絶えざる過不足に直面することになり、弾力的な加工処理体制の確立が新たな課題となるであろう。

雪印推奨図書案内

◎イネ科・マメ科牧草の主要病害を写真入りで解説！

原色 「牧草の病害」

A 5判 200頁 西原 夏樹著 頒価 3,000円

◎アルファルファの品種・栽培・病害虫・収穫調製などを網羅！

新刊 「アルファルファ(ルーサン)」—その品種・栽培・利用—

A 5判 250頁 鈴木 信治著 頒価 3,000円

◎酪農家のバイブル、サイレージ調製には、これ一冊でOK！

微生物のパフォーマンスとその制御 「サイレージバイブル」

A 5判 124頁 監修 高野 信雄 安宅 一夫 頒価 1,000円

◎植物ホルモンに関しては、これ一冊でOK！

作物の収量・品質向上への期待 「サイトカイニンバイブル」

A 5判 125頁 編著 葭田 隆治 頒価 2,000円

★いずれも送料、消費税込み価格。お申込みは最寄の弊社営業所へ