

農政審答申「新たな国際環境に対応した 農政の展開方向」と酪農政策の展望

(株)酪農総合研究所

所長 天 間 征



1 はじめに

総理大臣の諮問機関である農政審議会は昨年12月17日の閣議了解「ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意の実施に伴う農業施策に関する基本方針」に基づいて、本年2月1日より会合を重ね、わが国農業・農村が21世紀に向けて自立を遂げ、持続的に発展していくことを期待して、ウルグアイ・ラウンド協定実施後の政策指針として、本報告書を取りまとめたと説明されている。

21世紀初めを念頭に置いたわが国農政の基本方向については、既に1昨年6月、「新しい食料・農業・農村政策の方向」と題する、いわゆる「新農政プラン」が農水省から出されている。

今回の農政審報告書「新しい国際環境に対応した農政の展開方向」は、さきの新農政プランの路線を踏まえ、新政策の一層の深化の具体化を図ったものと位置づけることができよう。農政当局としては、上記2つの政策構想を踏まえ、本年9月末ころには、1995年から2000年に至る6年間のウルグアイ・ラウンド合意期間を対象とした中期の基本計画としての「農業・農村対策大綱」を発表するものと思われる。

今回の農政審報告の中心部分である「今後の農政の展開方向」においては、ウルグアイ・ラウンド合意後のコメ管理政策の変革に多くの頁数がさがれ、酪農、肉牛、畑作物といったその他の基幹作物に対する農政の具体的展開方向は必ずしも十分明確とはなっていない。

そこで、本稿においては、「答申」にもられてい

るコメ農政からの類推、および一般論として述べられている「政策の展開方向」に照らして、さらには、これを補完するさまざまな公的資料を参考として、酪農にかかわる農政が今後どのように展開していくかについて、個人的な予測を行なってみたい。

ここでの基本的な柱としては、報告書が「はしがき」に、新政策の主眼として取り上げられている5つの一般的重点項目を、「酪農」分野に置きかえたものを据えることとした。置き換えられた5つの「今後の政策推進の指針」とは以下のようなものとなるであろう。

- ① 牛乳・乳製品の貿易自由化の下で、国内生乳生産の位置づけと役割りをどうするか。
- ② 活力に満ちた酪農構造・酪農経営をどう早期に実現するか。
- ③ 中山間地域という条件不利酪農地域に対するウルグアイ・ラウンドの影響をどのように緩和し、地域の活性化を導くか。
- ④ 意欲ある酪農生産者の創意工夫の発揮と自由な経営展開のために、酪農を取り巻く各種規制をどのように見直すか。
- ⑤ 酪農経営の中心的担い手となっている女性の地位、役割りを今後どう考えていくべきか。また、消費者の視点をどのようにして、生産過程等に政策として反映させていくべきか。

これら5項目のうち、主な3つの項目を取り上げ、関連する将来施策の姿を予想していくこととする。

2 牛乳・乳製品の貿易自由化の下で、国内生乳生産の位置づけと役割りをどうするか

「報告書」において、ウルグアイ・ラウンドの農業・農村への影響として、最も懸念を表明しているのは「中長期的に見れば、今後、わが国農産物については、新たな国境措置の実施過程で、一般関税引下げ品目も含めて、輸入農産物との競争が強まることとなり、品目によっては、今後の為替水準の動向により影響が早めに生ずる恐れがある」ということである。

乳製品の場合、内外乳製品の品質差別化が困難であり、内外価格差が3~5倍と大きいことが問題であるし、加えて、2001年以降に予定されているポスト・ウルグアイ・ラウンドの行方も不安材料となっている。したがって、早急に大幅なコストダウンを進め、内外価格差是正の可能性を作り出さねばバター、脱粉、チーズといった国産乳製品の輸入代替は加速化される恐れがある。

国産乳製品の輸入品代替がどのように進むかは国内における大手乳業の戦略にも関係するが、最終的な決め手は、「報告書」も指摘するように、食品産業一般についての懸念で明らかにされている。「食品産業が脆弱化することとなれば、国内農産物需要の一層の減少につながる懸念が大きい。このため、加工原料としての国産農産物の安定的かつ適正な価格水準での供給体制を整備するとともに、消費者ニーズに即応しつつ、創意工夫、経営努力による技術力・販売力の向上等、生産に加え、流通・加工・消費に至るフードシステム全体の効率性の向上を図ることが必要である」。

この点に関し、経済団体連合会「農業・食品産業関連の規制緩和を求める」(1994年5月)は次のような提言を行なっている。

「国内酪農業の生産性向上を図るとともに、乳製品の内外価格差を縮小するため、政府支持価格を引下げるとともに、適正な基準取引価格の設定を行う」。確かに基準取引価格を引下げれば国際競争力はそれだけ強まるが、「価格支持の20%削減」というガット規定からすれば、他方で生産者価格

としての保証価格の引下げがこれと連動することとなり、急速な支持価格引下げは日本酪農の全面的崩壊を導きかねない。

農水省は昭和61年以来、保証価格、基準取引価格のモデレートな引下げを行なってきたおり、今後もそのような価格政策の方向は続けられると思われる。このことは、新農政プランにおける北海道酪農経営モデルにおいては、生乳1kg当たり生産費用50円と試算されていることから推察される。

加工原料の乳の内外価格差削減の動きと並んで進行しているのが加工原料乳限度数量の削減である。平成4年の240万tをピークとして、5年・6年と2年続きで各5万tが削減されている。このような動きを勘案すると、国の意図する方向として、加工原料乳生産の比重を次第に低め、飲用乳仕向けの比重を積極的に高めていくという誘導策をとることになることは間違いない。飲用乳については、鮮度、製造日付問題、高関税ということもあり、直接的国際競争の域外におかれてきたし、将来もその可能性が大きい。

わが国全体としての飲用乳シェアの今後の一層の増大のための施策としては、積極的、消極的両面の政策誘導が考えられる。積極的施策としては、例えば、北海道が実施している「北海道産牛乳販売促進事業」(道単独事業)のようなものである。これは、「首都圏等の大消費地において、北海道産牛乳の広報宣伝活動を展開し、消費の拡大とその定着化を図り、道産生乳の安定的な需要の確保に努めると共に、飲用牛乳の消費拡大に資する」という、いわば消費拡大運動への支援である。

他方、消極的市乳化促進施策としては、保証価格の下げよりもより大きく基準取引価格を削減、kg当たり補給金単価は逆に高まるが、限度数量を大きく削減することによって、補給金削減総額をガット規定の方向に押えこむという選択である。

わが国の飲用乳消費については、年により、また、季節により需要に大きな変化があることから、余乳処理としての乳製品国内生産は将来とも不可欠である。また、「報告書」にあるような「自給率の低下傾向に歯止めをかけることを基本として政策展開に努める」ということになれば、一定量の

加工原料乳の安定供給もまた必要となる。恐らく、現在の国内生乳生産量の3割程度(約260万t)が考えられるかもしれない。

市乳消費の増大と加工原料乳仕向けの削減との間に生ずるであろうタイムラグへの対応策として、平成6年度畜産物価格関連対策として出されたものが酪農安定特別対策事業(新チーズ基金)および生乳改善基金造成事業、とりわけ搾乳牛特別淘汰事業であろうと思われる。

国内生乳生産の位置づけと役割りを考える場合、従来、最も大きな影響をもつのは加工原料乳生産者補給金等暫定措置法(不足払い法)および畜産物の価格安定に関する法律とであろう。「報告書」で改正が指摘されているのは不足払い法である。改正が必須である理由としては、「ウルグアイ・ラウンド協定実施に伴う国内法の改正の必要性」である。不足払い法第14条では、「指定乳製品等の輸入は、事業団又は事業団の委託を受けた者でなければしてはならない」という条項が、2次関税を払えばだれでも輸入できるというラウンド合意の方向と矛盾するし、また、同法13条において、「事業団は、指定乳製品の価格が安定指標価格を越えて騰貴する恐れがあると認めた場合には、農林水産大臣の承認を受けて、指定乳製品等を輸入することができる」という規定が、ラウンド合意のミニマム・アクセス約束(バター、脱粉等での約14万t(生乳換算)に矛盾することになる。不足払い法の存続問題は農政審の論議の対象とはなっていないが、この制度の存在が牛乳の南北戦争の緩和に役立っていることを考えれば、当分の間、存続しうることになるであろう。

農水省資料によると、今後の制度のあり方に関する課題として、次のような検討項目が指摘されている。

- ① 乳製品の価格安定制度のあり方(事業団による現行アクセス分の恒常的輸入とその売渡しなど)。
- ② 生乳の需給調整のあり方(クォータの売買、余乳処理の適正化など)。
- ③ 集送乳及び牛乳・乳製品の流通の合理化。
- ④ 国産牛乳・乳製品の消費拡大。
- ⑤ 乳業の再編、合理化。

3 活気に満ちた酪農構造・酪農経営をどう早期に実現するか

1) 認定農家制度

新農政プランが目指すような個別経営体や組織経営体を育成するための具体的な国の施策の第1弾は、昨年8月に成立した「農業経営基盤強化促進法」である。この法律によると、①地域で育てるべき農業経営の目標を明確化し、②その目標に向かって自己の経営の改善を図ろうとする農業者を支援し、③地域でそのような農業者に農地の利用を集積し、地域の担い手を育てるため、市町村や農地保有合理化法人の行う事業を定めている。

この制度の認定農業者となった者に対しては、次のようなメリットが与えられることになっている。

- ① 農業委員会による農用地の利用集積。
- ② 税制における割増償却制度(2割増)。
- ③ 農林漁業金融公庫などによる資金の優先的貸付け(実行金利2%、据置き10年、償還25年、貸付限度額個人1.5億円)。
- ④ 低利な経営運転資金の融資(利率3.3%)。
- ⑤ 国・地方公共団体、農業団体等の行う研修への参加。

この認定農家制度は規模拡大志向農家にとっては甚だ魅力あるものであり、専業酪農経営のほとんどがこの制度に参加するものと思われる(平成6年度中の認定)。しかしながら、酪農の場合、稲作と並んで自主的生産調整が実施されており、生産者に対する従来の一律型生産調整が生産者の規模拡大の最大の制約条件となる可能性が高い。

2) 生産調整のあり方

農政審答申は「生乳の生産調整のあり方について、意欲のある経営体の育成に資する視点から検討すること等が必要である」と指摘している。現状の生産者に対する一律型生産割当をどう改めるかは、新政策の根幹にかかわる緊急課題である。この点に関し、北海道新聞8月12日号は次のように報じている。「農水省は11日、酪農生産の規模拡大と効率化に向けて生乳生産枠の売買制度を導入する方針を固めた」。

従来の一律型生産割当方式は社会的目標は満す

が、経済的目標実現の重大な制約条件となることから、EU諸国、カナダ等では生産割当ての売買、賃貸借などのクォータ・トランスファーが広く行われている。しかし、わが国でEU、カナダ型のクォータ・トランスファー方式を適用することが果して望ましいか否かについては、いくつかの疑問がある。それらの疑問を列記すれば次のようになる。

- ① 生産割当そのものに経済的価値を認めるべきかという抜本的問題がある。価値を認めて取引されれば、それだけ新規参入や規模拡大時の財政負担が増す。
- ② 県や地域を越えてクォータの移転を許すべきか。生産者の地域間感情対立や既存生乳加工施設の収益性に影響する
- ③ クォータ移動を土地移転と切り離すべきか。クォータ売却地域では、飼料生産用耕地の非効率利用を助長する可能性がある。
- ④ 民間のクォータ取引において、EUで行われているような中央留保分をとるべきか。このサイフォン方式によって、新規参入者の負担軽減、残存生産者に対する割当強化の緩和に役立つということもある。
- ⑤ クォータ価格を地域別の自由価格とすべきか。

3) その他の課題

農政審答申において、「活力に満ちた農業構造、農業経営実現」にかかわるその他の課題として言及しているのは、農業団体や行政組織の見直し、地域レベルにおける意思決定の重視と活動の自由度向上、育成すべき経営体についての総合的融資制度の活用、農業内外からの新規就農の促進と担い手育成事業の強化、現場に直結した技術開発と実用化の加速、負債対策などである。

これらの諸課題のうち、北海道の農業関係団体がどのような政策要望を行なっているのかについて触れると、まず、「担い手対策」としては、「国際化時代に対応して、意欲的で経営管理能力に優れた若い担い手の育成・確保を図るため、一定の要件を満す就農（予定）者を認定し、奨学金や就農助成金の交付、地域の実態に応じた新規就農の促進策や担い手の資質向上対策などを総合的に推進する」としている。

また、「負債対策」については、「急速な規模拡大や施策の近代化のために投資した多額の借入金の償還が困難となる者に対し、農林公庫から無利子の長期借換え資金（20年）を融通し、利息の減免等により、既往借入金の償還負担の軽減を図る」としている。

4 意欲ある酪農生産者の創意工夫の発揮と自由な経営展開のために従来の各種規制をどう見直すか

経営者の自由な才腕発揮の重大な制約条件として、各種の規制が存在している。これらの規制は生産者に対する補助施策と裏腹の関係にあることが多い。農政審答申では1項を設けて（「規制緩和の推進と地域レベルにおける意思決定の重視」）この問題を論じている。「多少のリスクが生ずるとしても、農業者の創意工夫の発揮や自由な経営展開を妨げている諸規制を緩和して欲しいとの声が上がっている。また、生産コスト縮減の視点からも、資機材に係わる規制の緩和や流通ルートの多元化等により、資機材価格の低下が可能となるような条件を整備すべきとの要請が強い。このため、これらの諸規制を積極的に見直し、緩和していくことが今後の農業の持続的発展を図る上からも課題となっている」。この規制緩和の具体的示唆として、審議会答申は別の箇所（「農業経営者の自立とそれに対する支援」）において、次のように述べている。

「経営全般に通ずる生産コストの縮減のため、肥料・飼料等資材に係わる規制の見直し・流通の効率化、畜舎に係わる建築基準法による規制や、農業機械に係わる車検等の規制の緩和」などである。

この点に関し、経団連「農業・食品産業関連の規制緩和等を求める」（1994年5月）報告書は、飼料用小麦、飼料用大麦の輸入制度の見直し、および配合飼料の点数制度の見直しと、とうもろこしのひき割り、加熱圧べんの見直し等を求めている。前者については、飼料用小麦、飼料用大麦を国家貿易から除外し、一定の要件の下で、民間による自由な輸入を認めることを要望している。その理由として、「飼料用大・小麦は飼料需給安定法に基づき政府が輸入し、全農、全酪連、飼料工業会等

の指定団体に全量売り渡されているので、価格や受渡し場所、加工期限の制限が課され、かつ粉碎あるいは圧縮加工が義務づけられている。これらにより、自由な価格設定が妨げられ、飼料価格の水準を上げている。

また、後者の問題については次のように提案している。「とうもろこし、グリーン・ソルガム等を利用し、承認工場で製造される配合飼料について、配合割合（点数制）の規制を緩和するとともに、とうもろこし等の粉碎、加熱扁平加工等の規制を大幅に緩和する」。

規制緩和については、系統農業組織、商系など関連団体の利害や省庁間の縄張り意識が輻湊することから、その実現の前途には多大の困難性が伴うことが予想される。しかし、農業生産者あつての組織、業界であることを考えれば、一大勇断をもって農政当局が規制緩和にあたることを期待される。

5 むすび

今秋のウルグアイ・ラウンド協定の国会批准、来春の協定実施に向けて、国内法の見直しと価格

支持その他の農業保護施策の再検討が水面下で活発に進められている。農政当局が最も苦心する点は恐らく国内農政のガット整合性問題、やる気のある農業者の営農意欲を大きく損なわない内外価格差の縮減対策、食品加工業等の海外原材料依存への歯どめ対策、ウルグアイ・ラウンドを契機とした大量な生産者離脱の防止対策などであろうと思われる。

わが国農政はじまって以来の大変革期の中にわれわれは置かれているのであり、その中でさまざまな情報が乱れ飛び、わが国の農村は混乱の中に置かれているといっても過言ではない。従来の日本農業の哲学ともなっていた平等主義的小農主義は全面自由化の中ではもはや存続しえず、自由競争的企業農主義を掲げざるを得ない段階に入った。この意味で、今後次々と大胆な農政が出され、日本農業のタブー的領域への挑戦も進んでくることになると思われる。日本農政の一大変身に応じて、農業者、農業指導者もこれまでの哲学、思想についての一大変革を図らねば日本農業に明日はないであろう。

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