

酪農政策の転換を求める

要旨

酪農から牧草を食む牛を想像するが、放牧されている牛は2割に満たない。ほとんどは米国産の輸入穀物を主原料とする配合飼料を食べている。土地が広い北海道でも配合飼料依存が高まっている。栄養価が高いため乳量上がるからだ。また、配合飼料を扱う農協は、高い生乳価格と高い配合飼料価格の両方で手数料収入を稼いだ。

今の酪農経営は穀物の国際価格に影響される。しかし、最近まで穀物価格は低位安定していた。乳価は2006年に比べ5割も高い。副産物のオス子牛価格も3万円が15万円ほどになった。このため酪農家の所得は2015年から5年間1000万円を超え（2017年は1602万円）、酪農経営は絶好調だった。

日本の乳価は欧米の3倍、1頭当たりの乳量も世界最高水準である。それなのに、1年だけの飼料価格上昇で離農者が増加するなら、今の酪農は見直すべきだ。輸入穀物依存の酪農は、輸入が途切れる食料危機の際には壊滅する。大量の糞尿を穀物栽培に還元することなく国土に窒素分を蓄積させている。経済学的には保護ではなく課税すべきだ。

2014年にバターが不足したのも、現在脱脂粉乳の在庫が増加して生乳を減産しなければならなくなったことも、農林水産省にバターを輸入させないように要求する酪農界に責任がある。現在も酪農界は、WTO（世界貿易機関）で約束している輸入量を輸入しないよう求めているが、バター不足を招く恐れがある。また、農林水産省は、余っている脱脂粉乳にWTOが禁じている国産優遇補助金と輸出補助金を出すという。関係国がWTOに提訴すれば、報復措置として日本からの輸入車等に高関税を課すことが可能だ。

本来酪農は土地に根差した産業だ。草を食べる反芻動物の牛に狭い牛舎で穀物を食べさせたり、運動をさせなかったり、出産後すぐに母牛から子牛を引き離したりすることは、アニマルウェルフェアに反する。量販店がアニマルウェルフェアの遵守を要求すれば、日本の酪農は市場から排除される。政府が行うべきは放牧型酪農への転換である。

はじめに

トウモロコシなど穀物の国際価格が上昇して、それを飼料として使う畜産経営が苦しくなっていると報道されている。特に、テレビでは、酪農経営が困難になっていると紹介されることが多い。同じく飼料価格が上昇して経営に打撃を受けても、養豚農家がテレビに出ることは少ない。おそらく、多くの人は広

い草原で草を食むクリーンな牛をイメージして、その牛を飼っている酪農家にも親近感や同情の念を持つのだろう。

放送する側も、テレビの画面に豚が出るより牛が出る方が視聴者にアピールすると考える。「このままでは多くの酪農家が離農する」という“専門家”のコメントに多くの人が納得する。酪農のイメージをアピールして飼料価格対策が講じられると、養豚農家など他の畜産農家もその対象となる。

ところが、実際には、牧草地に放牧されている牛は2割に満たない。ほとんどは狭い牛舎で米国産の輸入穀物を主原料とする配合飼料を食べている。

酪農バブルが弾けただけ

2022年から畜産農家が飼料として使う輸入トウモロコシの価格は上昇している。畜産では、飼料代がコストの大部分を占める。豚肉、ブロイラー、鶏卵などでは、飼料代が8割程度も占める。畜産物は輸入飼料穀物の加工品と言ってよい。

酪農の場合も、労働費を除くと、飼料代は費用の半分程度を占める。トウモロコシを原料とする飼料の価格上昇は、酪農経営にマイナスの影響を与えることは間違いない。

しかし、2021年までの酪農経営は絶好調だった。

所得あるいは収益は、売上高からコストを引いたものである。コスト面では、トウモロコシの国際価格は、2014年から2020年までの7年間、低位で安定していた。最近の10年間のうち7年間は底値だったのである。

収入面では、図が示す通り、生乳価格は2006年以降大きく上昇した。さらに、酪農団体と乳業メーカーの交渉で決まる飲用牛乳向けの生乳価格は、2022年11月から1キログラム10円、8.3%引き上げられた。加工原料乳価格も10円、12%引き上げられた。バター用など加工原料乳仕向けが多い北海道は、政府からの加工原料乳への補給金単価の引き上げを要求し、同年12月4.3%の引き上げを実現している。

しかし、経営が悪いときに乳価や補給金の引き上げを要求するなら、経営が好調な時には、これらを引き下げて国民に利益を還元しますというのが正当な対応だと思われるのだが、そのような対応がなされることはない。飲用向けと加工原料乳を加重平均した総合乳価は、2007年以降、酪農経営が好調だった期間を含め、上昇を続けている。デフレと言われる時代に、乳価は2006年に比べ5割も高い。負担しているのは消費者である。

総合乳価の推移



(出所) 農林水産省「農業物価統計調査」。

北海道の生乳生産量は、バター不足が問題となった2014年の381万トンから2021年は427万トンへ、全国は733万トンから765万トンへ増加している。

乳価も生産量も上昇したのだから、価格に生産量を乗じた売上高は増加した。また、酪農家の副収入であるオス子牛価格は、通常3~5万円ほどだった。それが牛肉価格の高騰で、2016年から最近まで10万円から15万円と過去最高水準の高値で推移してきた。

乳代も副収入のオス子牛価格も史上最高の水準で、コストのほとんどを占めるエサ価格は底値だった。収益は売上高からコストを引いたものだから、最近まで酪農経営は極めて好調だった。

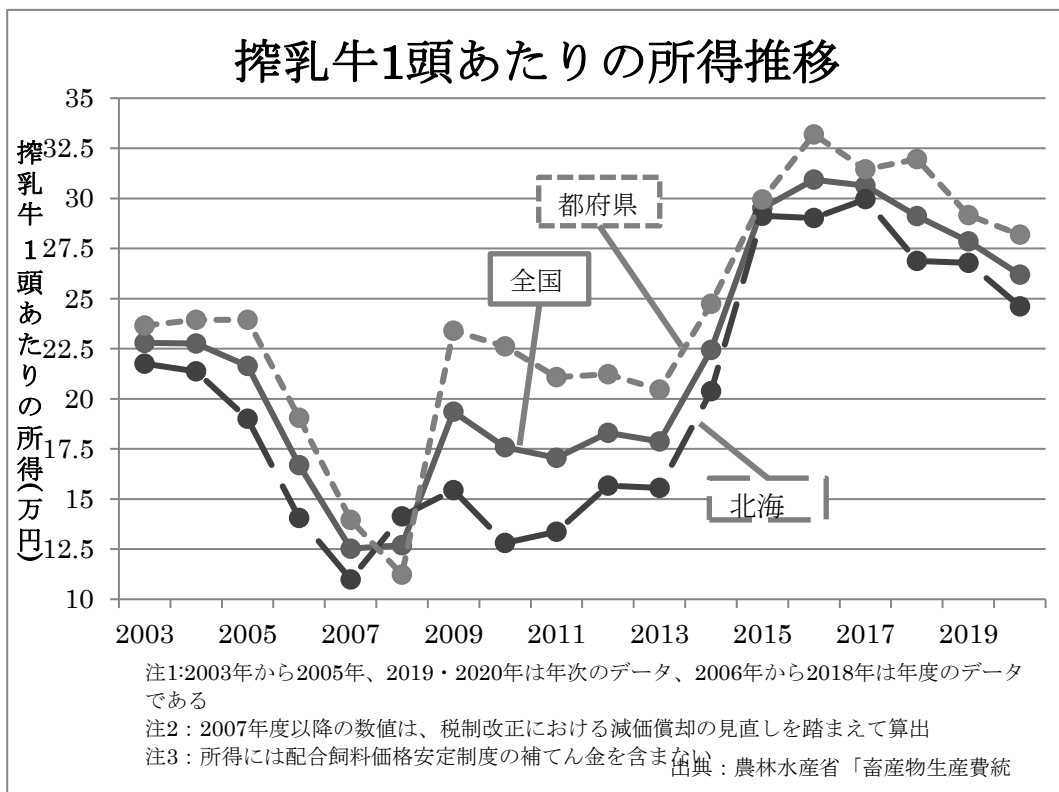
酪農家の平均所得（収入からコストを引いたもの）は2015年から2019年まで1,000万円を超えて推移している。酪農所得が1,000万円を超えるようなことは、過去になかったはずだ。最も高かった2017年は、酪農家の平均で1,602万円である。この年100頭以上の牛の乳を搾っている階層は、北海道で4,688万円、都府県で5,167万円の所得を上げている（農林水産省「農業経営統計調査」）。国民の平均所得の10倍以上だ。なお、北海道より都府県の所得のほうが高いのは、都府県の場合、ほとんど輸入飼料に依存しているの、低水準のトウモロコシ価格のメリットをより多く受けたからだ。

つまり、トウモロコシの国際価格が上昇するまでは、酪農経営は数年間バブルだった。そのバブルが昨年はじけただけなのだ。

穀物価格は変動する。穀物価格が高騰すれば酪農経営の収益に対してマイナ

次に、下落すればプラスに働く。次の図からわかるように、所得が低下したときは、トウモロコシの国際価格が上昇したときだ。

なお、2014年にバター不足が起きた際、マスメディアは酪農経営が厳しいからという報道をしていたが、上の図からこの時の酪農経営はそれほど厳しかったのではないことがわかる。特に、バター用の加工原料乳を生産している北海道の酪農経営は、それ以前から比べ好転している。



酪農家の経営を国民が救済する道理はない

飼料供給の多くを輸入に依存するという経営形態を選択した以上、酪農・畜産経営がトウモロコシの国際価格に左右されることは、当然想定・覚悟していなければならないはずだ。

飼料価格が安いときと高いときをナラシて経営を考えるのは当然である。(まさかこれまでの高収益がフェラーリに化けたわけではないだろうが) 経営が好調な時に、穀物価格が高くなる時の備えをすべきである。それができなければ、経営者として失格だ。酪農だけでなく、価格変動が激しい一次産品を原材料とする産業なら、当たり前のことだろう。

輸入飼料依存の経営を選択した酪農家が、輸入穀物が安く平均的な酪農家でも国民の平均所得の2~3倍以上を稼いでいた時には黙って利益を得、高くなる

と苦しくなったといって国民（負担するのは納税者）に助けを求めるのは、フェアではない。これに補てんするのは、株式投資で失敗した人に損失補てんするのと同じである。

国民が酪農家に、酪農業、とりわけ輸入飼料穀物依存型の酪農を行うよう、頼んだわけでもない。利益が高くなるから、酪農家が輸入飼料依存の酪農を選択してきただけである。また、穀物の国際価格の上昇もオス子牛価格の低下も、国が招いたものではない。それなのに、責任のない納税者（国）がどうして飼料価格に補てんしなければならないのだろうか？このタイプの酪農がなくなっても、牛乳が飲めなくなるわけではない。

ワープロの出現で廃業した東京下町の印刷業者も大型店の郊外出店でシャッター通り化した商店街の店主も、国に補償を要求したことはない。酪農家だけが特別扱いを受ける根拠や理由はない。

なお、旧商店街がシャッター通り化したケースとしては、農家が農地を転用し、そこに大型店が進出するというパターンが多い。農林水産省に対し農地転用の厳格な規制を要請するのは、転用で利益を得る農業団体ではなく、地方の商工会議所だった。

酪農界の政治力

しかし、農家には、経営が苦しいと叫べば、自民党の農林族議員や農林水産省が何とかしてくれるという甘えがある。族議員は農業票が欲しい。農林水産省は族議員の力がなければ、予算を獲得できない。これは酪農に限らない。既得権者の持ちつ持たれつの農政トライアングルである。

1965年以降農家の所得は国民の平均所得を上回っている。もはや農家は貧しい弱者ではない。それなのに、農政が弱者ではない農家を弱者として特別に扱ってきたために、農家に政府への依存心を高めさせ、かれらの自立・自助の心を損なってきた。

酪農を振興させたのは、1965年の加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（いわゆる“不足払い法”）だった。この立役者は、のちに郵政大臣となった桧垣徳太郎農林省畜産局長、それを酪農界で支えたのが、これも畜産局長経験者の大坪藤市全国酪農業協同組合連合会会長だった（いずれも当時）。

大坪は不足払い法成立のため、田中角栄蔵相に陳情した。父親が博労だった田中は、大坪に酪農家戸数を聞いた。大坪は「申し訳ありません、どんどん減って今は36万戸しかいません」と答えた。角栄は「すごいじゃないか。かける25で900万票だ。ヨッシャ、認めてやる」と言ったという。私が大坪から直接聞いた話だ。

よく酪農家は年中無休で働いていると言う（今はヘルパー制度があるので休みは取れる）。しかし、酪農家は朝と夕方は搾乳で忙しくても、昼間は暇なので

消防などの地元の役職に就いている。つまり酪農家1戸が選挙の時に周りに声をかけると25票を集められるというのだ。大坪は田中の政治センスに驚いた。

当時に比べると、酪農家戸数は大幅に減少し、1万3千戸（2022年）となっている。しかし、酪農が集票力を持っているとされている政治家は多い。かれらが酪農政策を支援する。

農業の政治団体として、JA全中（全国農業協同組合中央会）がある。酪農については、これに加えて、日本酪農政治連盟、通称“酪政連”という団体がある。長年政治活動を行っているので、かれらの陳情方法は巧みである。政権中枢にいる有力政治家に農林水産省の幹部が会うことは難しい。しかし、酪農団体は、その政治家の選挙区にいる酪農家にアポを取らせて、簡単に会いに行く。また、自民党内には、これに対応する“酪政会”という組織がある。

二つのエサと二つの酪農

酪農家は二種類のエサを使っている。反芻動物の牛は草を食べてきた。牧草やワラなど繊維質の多いエサを“粗飼料”という。ニュージーランドは、牧草だけをエサにしている。粗飼料は、牛乳の中の乳脂肪分を上げる効果がある。

これに対して、トウモロコシや大麦といった穀物、魚粉、大豆かすなど、タンパク質、炭水化物、脂肪などを多く含む飼料を“濃厚飼料”という。日本の飼料産業は、アメリカなどから輸入したトウモロコシなどの濃厚飼料に他の補助的な栄養素（飼料添加物）を加えた“配合飼料”を製造し、畜産とともに大きく発展した。土地資源に乏しい都府県の酪農は、これを牛に与えてきた。

粗飼料に比べ栄養価の高い配合飼料は乳量を増やす効果がある。しかし、本来牛は草を食べていた動物であり、それに穀物等を給与すれば、ルーメンアシドーシス、蹄葉病などを発症するリスクが高くなる。

国産の米や小麦などを高い関税などで保護する一方、エサ用の穀物は、国内生産をあきらめ、早々と関税を撤廃し、安価な輸入に依存してきた。畜産経営にとって、そのほうが安上がりだったからである。都府県の酪農は、粗飼料さえも輸入に依存している。

土地資源に比較的恵まれている北海道でも、飼っている頭数が多くなるにつれ、濃厚飼料や配合飼料をエサとして使うようになってきている。本来ならば、草地を用意してから、それに見合う牛を飼養すべきなのに、日本の酪農は発想が逆転している。

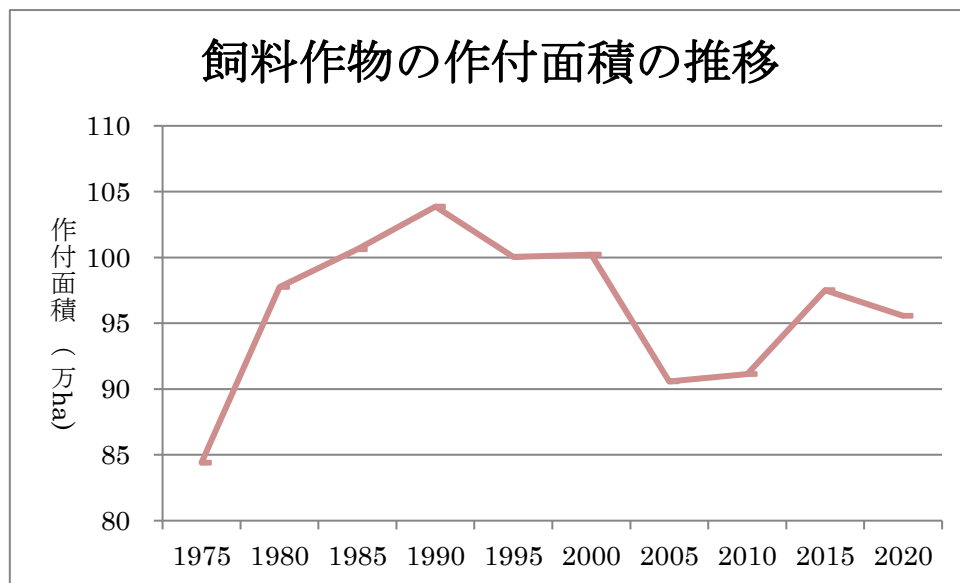
酪農も含め、日本の畜産は輸入トウモロコシの加工品である。しかも、他の農業のように天候に左右されない工業的な生産である。他の農業のようにリスクのある産業ではない。家畜のいる工場に、生産要素としてトウモロコシを投入したら、生産物として生乳や食肉・鶏卵が出てくるというイメージを持って

もらえばよい。

日本の酪農・畜産のほとんどは、国内に十分な飼料の生産基盤を持たずに、発展してきた。農地とは全く縁のない産業である。これを農業と言えるのかどうか疑問である。農地と関係があるとしても、それは日本ではなくアメリカの農地である。豚肉や卵も含めて、日本の畜産物の原産地はアメリカだと言ってもよい。

夏場は草地で牛を放牧し、冬は刈り取った牧草を発酵・貯蔵したエサ（サイレージという）を給与すれば、生産コストは低くなる。また、糞尿を草地に還元することで、牧草生産のための肥料代を節約すると同時に、窒素分を牧草に吸収させることで環境にマイナスの効果を与えないようにできる。

酪農は、米などの穀物生産と同様、土地利用型農業だと言われてきた。これは、農業を行うことで、農地を確保し、食料安全保障に貢献するという意味合いがあった。食料危機が起こったときに、農地がないと、イモも植えられないからだ。しかし、残念なことに、畜産は拡大しているのに、飼料の作付面積は、90年代以降減少傾向である。なかでも牧草地面積は一貫して減少している。



異常な日本のエサ米振興政策

図で飼料の作付面積が2010年からやや増加しているのは、米価維持の減反政策を推進するため、飼料用（エサ）米に莫大な減反補助金を出すようになり、その水田での作付けが増加したためである。

米から自給率の低い他の農産物へ転作することに対して補助金を払うのは、米の過剰を抑制するとともに食料自給率を高めるという名目があった。しかし、麦や大豆へ転作するには新しい機械や技術が必要である。週末しか農業をしない兼業農家はこのような対応はできないので、10aあたり3万5千円の転作補助金

をもらうため、麦等の種まきをする(形だけの転作を行う)だけで収穫しない“捨て作り”という対応をしてきた。収穫しないので食料自給率は上がらない。しかし、エサ米に転作するなら今まで通りの米の作付けでかまわない。このため2008年から米を米の転作作物とし、2014年からは補助単価を大幅に増額したのだ。

他の国では、他の穀物と違い、価格の高い米は家畜のエサには向けられない。世界全体でのエサ用仕向け比率は小麦15%、トウモロコシ63%に対し、米は4%に過ぎない。米価が高い日本では、主食用米に比べエサ米の価格はその10分の1の1,500円程度である。この差を埋めるために膨大な財政負担が必要となる。現在納税者は毎年1千億円もの負担をしている。

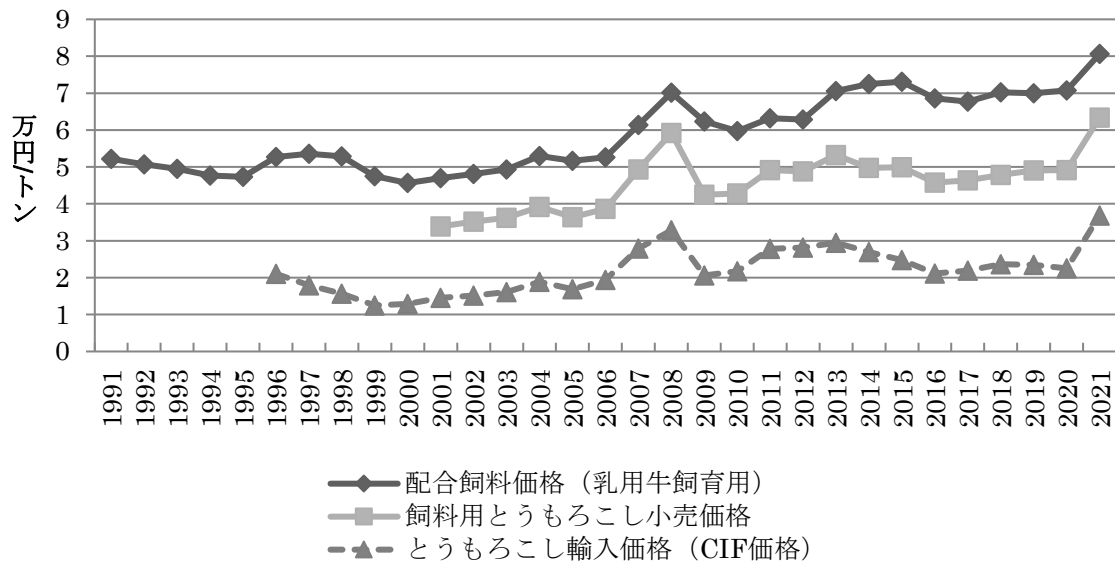
ニュージーランドで行われている、独特の放牧形態がある。これは、放牧地をいくつかに分け、一つの区画で栄養価の高い短い状態の草を食べさせたのち、次の区画に移らせるという放牧方法である。牛が草地で排泄する糞尿が堆肥となって草が再び育ったところに、牛が戻ってきて草を食べるので、低コストであるとともに、環境にもやさしい。これは“集約放牧”と呼ばれる。

土地の少ないデンマークの養豚農家でも、周囲に農地を確保して、飼料用の穀物を生産している。これと比べると、日本の畜産は特殊というより異常である。このような輸入飼料依存型の畜産の発展は、食料自給率を低下させる原因ともなった。

輸入飼料にも国内の歪み

実は、農家が払う配合飼料価格と輸入トウモロコシ価格の間には、大きな開きがある。輸入トウモロコシから配合飼料を作るのに、電気機械や自動車のように、複雑な製造工程が必要となるわけではない。それなのに、配合飼料は輸入トウモロコシの倍以上の価格を付けている。

トウモロコシの輸入価格、エサ用小売価格、 配合飼料価格の推移

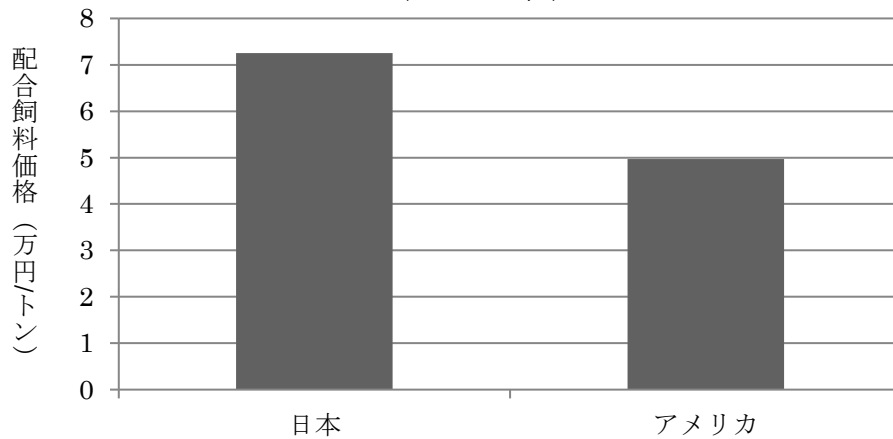


出所：配合飼料価格については2000年度までが農林水産省「酪農関係資料」、以後は農林水産省「農業物価統計調査」。飼料用トウモロコシについては農林水産省「農業物価統計調査」、輸入価格については、ALIC「国内統計資料」により筆者作成

注) 算出方法が異なるため2004年以前と2005年以降、2009年以前と2010年以降の配合飼料価格と飼料用とうもろこし小売価格は接続しない

日本の場合、関税ゼロでアメリカからトウモロコシを輸入している。輸送費が上乗せされるくらいで、日米間で原料価格はそれほど変わらないはずなのに、配合飼料の価格はアメリカの倍もしている。畜産物は飼料の加工品なので、飼料価格が倍もすれば、畜産物の価格も倍近くなる。これは、畜産物の国際競争力を失わせ、高い関税で畜産を守ることになっている。このコストを負担しているのは、高い畜産物価格を払わざるを得ない消費者である。

乳牛飼育用配合飼料価格の日米比較 (2014年)



(出所) 農林水産省「農業物価統計調査」、アメリカ農務省“National Agricultural Statistics Service”より筆者作成

農政トライアングルの中核にいるJA農協は、高い乳製品関税で維持された高価格の生乳を乳業に販売し、また、高い配合飼料を農家に販売して、生産物と生産資材のそれぞれで、多くの手数料収入を稼いだ。JA全農はアメリカ・ニューオーリンズに巨大な穀物エレベーターを所有し、アメリカ産穀物を大量に日本に輸出している。

これはアメリカの穀物産業にとって好都合だった。乳製品に競争力を持っているのは、アメリカではなくニュージーランドやオーストラリアである。高い関税で日本の乳製品生産、さらには酪農を維持すれば、アメリカは飼料穀物を日本に輸出することができる。日本に酪農がなくなれば、アメリカの利益にならない。この点で、JA農協とアメリカ穀物産業は、持ちつ持たれつの利益共同体である。日本の酪農は、日本の草地ではなくアメリカの穀物産業の上に成り立っている。JA農協の利益のためには、国内の草地資源に立脚する放牧酪農は好ましくない存在である。これが、JA農協が主張する“国産国消”の実態である。

他方で、牛肉については、日本市場においてアメリカはオーストラリアと並ぶ最大の輸出国である。トウモロコシを輸出するより、付加価値の高い牛肉を輸出した方がアメリカの利益になる。このため、乳製品と違い、アメリカは日本に対し積極的に牛肉関税の引き下げを要求してきた。

穀物依存の畜産を保護すべきではない

手厚い保護が講じられている畜産は、食料安全保障や多面的機能に貢献しな

いばかりか、これらを損なっている。

輸入飼料に依存している畜産は、飼料の輸入が途切れる食料危機の際には壊滅し、国民への食料供給という役割を果たせない。食料安全保障になんら貢献しない。飼料を輸入している畜産は、糞尿を穀物栽培に還元することなく、国土に大量の窒素分を蓄積させる。これは深刻な地下水汚染を起す恐れがある。環境面からは、穀物を輸入するのではなく、乳製品、牛肉や豚肉などを輸入した方が良い。健康面でも、牛肉、豚肉、バターなどに含まれるオメガ6は、心筋梗塞や脳梗塞を引き起こす。とりわけ、日本で一般に行われている穀物肥育の牛肉は牧草肥育に比べオメガ6を多く含む。

これらマイナスの外部経済効果を持つ畜産を、高い関税で保護したり補助金を交付して振興することは、経済学的に正当化できない。OECDの汚染者負担の原則（PPP：Polluter Pays Principleの略）からすれば、税金を課して、生産を縮小させるべきである。家畜の糞尿も牛のゲップも、温暖化ガスのメタンを発生させる。メタン削減など地球温暖化への対応が求められている中、世界で検討されているのは、植物活用による代替肉、細胞増殖による肉生産など、畜産の縮小だ。しかし、日本の畜産行政には、価格支持に加え多種多様な補助事業が満載である。

バター不足、生乳の廃棄や減産の原因は酪農家にもある

脱脂粉乳の在庫が増大し、生乳を廃棄したり、生乳生産を減少したりしなければならなくなったことを、酪農家は国の場当たりの政策のせいだと言う。しかし、生乳と乳製品の需給関係について理解している酪農家は少ない。

生乳からバターと脱脂粉乳が同時にできる。2000年に汚染された脱脂粉乳を使った雪印の集団食中毒事件が発生して以来、脱脂粉乳の需要が減少し、余り始めた。これに合わせて生乳を生産すると、バターが足りなくなる。2014年のバター不足の根っこには、この需給関係がある。少し、このときのバター不足の種明かしをしよう。

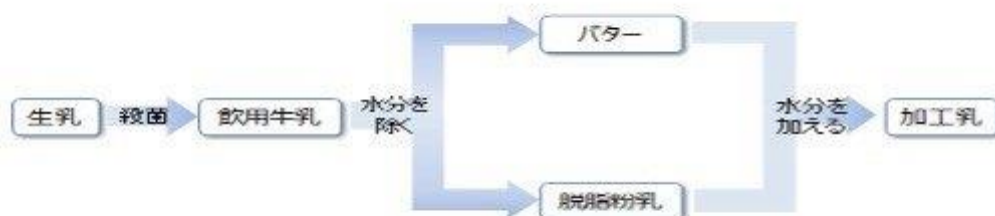
当時、日本ではバターが足りなくなったが、世界では余っていた。バターの貿易量は平均的には100万トン程度だが、このときは113万トンに増加し、価格も低迷した。日本国内のバター生産は6～7万トンに過ぎない。国内の不足分を輸入しようと思えば、安い価格でいくらでも輸入できた。

それが輸入されなかったのは、制度的にバター輸入を独占している農林水産省管轄の独立行政法人農畜産業振興機構（ALIC）が、国内の酪農生産（乳価）への影響を心配した農林水産省の指示により、必要な量を輸入しなかったからである。なぜ農林水産省はALICに輸入させなかったのだろうか？

牛乳は面白い商品で、水を取るとバターと脱脂粉乳ができる。できたバターと脱脂粉乳に水を加えると、元の牛乳に戻る。これは“加工乳”と表示されて

いるが、牛乳と成分に違いがあるわけではない（両者の違いを分かって購入している消費者は少ないだろう）。加工乳は乳製品から戻すので還元乳とも言う。

加工乳は牛乳の需給調整のためによく使われてきた。夏場に、牛乳の需要が高まるが、牛はバテて乳の出が悪くなる。冬場は逆である。このため冬に余った生乳（これを余乳と言った）をバターと脱脂粉乳に加工して、夏に牛乳に戻すというやり方をしていた。都府県の生乳生産が多かった時代は、全国各地に余乳処理工場があった。



バターを間違っって過剰に輸入して余らせると、それを国内で余っている脱脂粉乳と合わせて加工乳が作られる。牛乳市場で供給が増えると、乳業メーカーは乳価の引下げを酪農団体に要求する。そうすると、酪農団体や農林族議員は農林水産省にバターを輸入しすぎたせいだと批判する。同省はこれを恐れて十分な量のバターを輸入させない。酪農団体も乳製品の輸入に反対し続けてきた。ALICではなく自由な民間貿易に任せれば、十分な量が輸入され、バター不足は起きなかった（もちろん、現在の制度でも、300%以上の関税を払えば民間でも輸入できるが、エシレバターのように高く売れるものでなければ、輸入されることはない）。

その後、農林水産省は、バターの供給が足りなくならないよう、生乳生産を拡大させた。その結果、脱脂粉乳が過剰になり在庫が増大した。そこで今度は減産を指導している。これは場当たりの見える。

しかし、脱脂粉乳が過剰にならないようにすれば、国産ではバター全てを供給できないので、不足分を輸入すればよい。しかし、輸入には酪農団体が反対する。このため、農林水産省がバターを全て国産で供給できるよう生乳生産を増加した結果、脱脂粉乳が過剰になったのである。

酪農家なら、乳製品の需給関係も理解すべきである。生乳を作るだけで、後は

乳業と国の責任だというのはあまりにも勝手である。増産と減産を繰り返したくないなら、一定量のバターの輸入を認めるしかない。農林水産省だけが悪いのではなく、自らの政治活動が生乳廃棄、減産を招いたのだ。

酪農界の欲張りな要求

今回、酪農界は、WTOで約束している13万7千トンの輸入枠（低税率の関税割当て）を輸入しないよう求めている。野党もこれに同調して政府を攻めている。14万トンの生乳を減産するのではなく、それに相当する量の輸入をなくせばよいという主張である。

この輸入枠は、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉の結果設定した。この交渉には、私も参加した。関税化をしなかった米と異なり、バターなどの乳製品は、関税化（輸入数量制限などの関税以外の障壁を関税に置き換えること）することを利用して有利な条件を勝ち取った。

とりわけ、乳製品の輸入制限は、本来アメリカにガット提訴されて負けており（1987年農産物12品目問題パネル報告）、脱脂粉乳などは、30%前後の低い関税で自由化しなければならなかった。アメリカと交渉して当面自由化しないことを了承させたうえで、農林水産省の交渉団は、ウルグアイ・ラウンド交渉まで持ち込んで、200%を超える関税を勝ち取った。ウルグアイ・ラウンド交渉の関税化の方法を記した文書では、内外価格差（国内価格マイナス国際価格）を関税に置き換えるとされた。その際、国内農業を保護するため、できる限り大きな数値を計算し、これを輸出国に認めさせたのである。

同文書では、高い関税を設定する代償として1986～88年の輸入量に相当する輸入枠の設定が求められた。乳製品については1986～88年の輸入量を“生乳に換算して”13万7千トンの輸入枠を設定した。

交渉で、オーストラリアやニュージーランドは、生乳換算による乳製品の括りという方法ではなく、バターや脱脂粉乳など個別の乳製品ごとに輸入枠を設定することを要求した。しかし、我々は生乳に換算して一括の輸入枠を設定し、この枠の中でどの乳製品を輸入するかどうかは、それぞれの乳製品の国内需給状況を見ながら、国家貿易企業である農畜産業振興機構（ALIC）が、自由に判断して決定できるようにした。これだと、余っている脱脂粉乳は輸入しないで、すべて足りないバターで輸入することも可能となる。

交渉文書中の「少なくとも現行条件で」約束するという文言を盾にとって、これが日本の現在の輸入制度（つまり“現行条件”）だと主張して、譲らなかったのだ。これは、かなり際どい交渉文書の解釈だったし、このような輸入枠の設定を行った国はなかったはずである（山下[2000]132～133ページ参照）。

関税化の対象には、「国家貿易企業を通じて維持される非関税措置」も含まれ

ている（WTO農業協定第4条第2項（注））ので、米麦についての食糧庁（農林水産省）や乳製品についてのALICによる独占的な輸入も、認められないはずだった。1992年まで、アメリカは日本の国家貿易を絶対認めないという立場だった。しかし、我が国が輸入制限を行ってきたのは輸入数量制限によってであり、国家貿易によってではないと主張し、米、麦、乳製品の輸入枠の部分について国家貿易を継続した。私が考えてアメリカ等に認めさせた理屈だった。国家貿易の維持は、農林水産省にとっては組織維持のために必要だった。

国家貿易による輸入は、国家が約束したものを国家が輸入することになる。したがって、「購入約束」をしたものという扱いになり、100%輸入枠どおり輸入している。

国家貿易を廃止すれば、現行の輸入枠はすべて輸入されないかもしれない。米では主食用のアメリカ米との内外価格差が逆転すると、主食用の輸入枠（10万トン）が未消化になることもある（未消化分は低価格のタイ米など米菓向け輸入枠を拡大して77万トンの輸入枠全てを輸入している）。

しかし、乳製品のように（特殊な商品を除き、内外の産品に品質面での格差が少なく）内外価格差がある状態では、安く輸入して高く売れば必ず儲かるので、民間貿易に移行しても13万7千トンの輸入枠は100%消化される。13万7千トンの輸入が嫌なら、コストを削減し内外価格差をなくすしかない。

もし酪農界が、内外価格差がなくなったので輸入する必要はないと主張するのであれば、輸入枠外での300%を超える関税を撤廃できるはずだ。それなら、日本の消費者は、パリのスーパーで売られているエシレバターの6倍の価格を払わなくても済む。その時は一般の輸入も関税ゼロとなるので、13万7千トンの輸入枠も撤廃できる。

さらに、14万トン減産の根拠は何なのだろうか。脱脂粉乳の過剰をもたらさないというのであれば、国産の生乳供給ではバターが足りなくなるはずだ。その時はバターを輸入しなければ、2014年のようなバター不足を招く。論理的に、13万7千トンの輸入枠を全てなくすことはできないはずだ。

乳製品の高関税も輸入枠も全部一つのパッケージである。酪農家が「13万7千トンの輸入枠をなくせばよい」というのなら、「関税化などしないで、ガット・パネルで敗訴したまま、関税30%で自由化すればよかった」と言いたくなる。13万7千トンどころか、北海道の生乳生産の約半分の200万トンはなくなるだろう。イソップ童話の欲張りな犬のようだ。

北海道の酪農が発展したのは、酪農家だけの力ではない。不足払い法や乳製品の貿易制度などの保護があるのを当然のように思っているのかもしれないが、それがなかった時の北海道酪農を想像してもらいたい。酪農家にウルグアイ・ラウンド交渉当時の我々の努力が評価されないようで、残念というより無念であ

る。酪農家の主張に乗って政府を攻撃する野党も情けない。

WTO協定違反を行う農林水産省

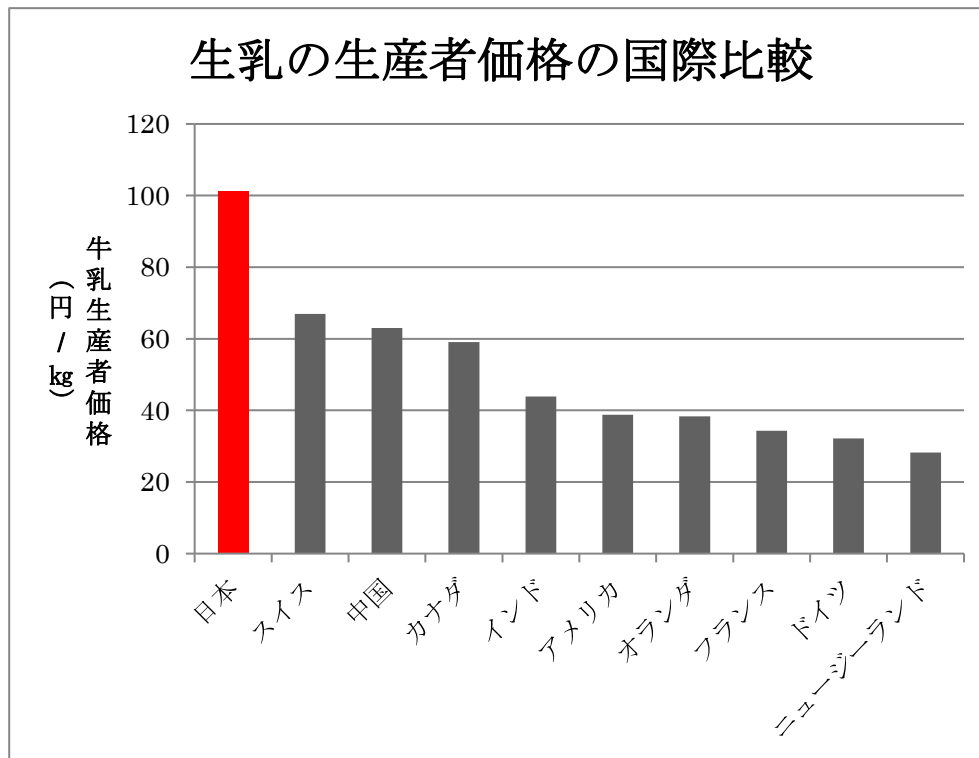
さらに、政府、酪農団体、乳業メーカーが基金を作って、「乳業会社が安値の海外産の脱脂粉乳を国産に切り替えたり、国産の脱脂粉乳を安く輸出したりする際には、それらの取り組みによって生じる海外品との値差を基金から補填するようにした。」（2023年1月21日付け日本経済新聞）

これは明らかに、WTOで禁じられている国産優遇補助金と輸出補助金である（WTO補助金協定及び農業協定）。アメリカやオーストラリア等がWTOに提訴すれば、報復措置として日本からの輸入車に高関税を課すことも可能である（これを“クロス・リタリエイション”という）。大手の自動車メーカーが被害を受ければ、そのしわ寄せは下請けの中小事業者に及ぶ。日本は自由貿易のルールを守るよう世界に呼びかけているに、酪農界は、それに違反することを政府にさせようとしている。これは、国益に反しないのだろうか？

酪農団体に限らず、農業界には苦しくなれば政治家や国に救済を求めるといふ体質が定着している。それが、様々な影響を生じることを認識しない。

日本酪農の矛盾

日本の乳価は欧米の3倍もしている。高い牛乳や乳製品の価格を負担しているのは消費者だ。



また、これは高い関税で維持されている。このため、国産の乳製品だけでなく、海外からの輸入品にも消費者は高いお金を払っている。

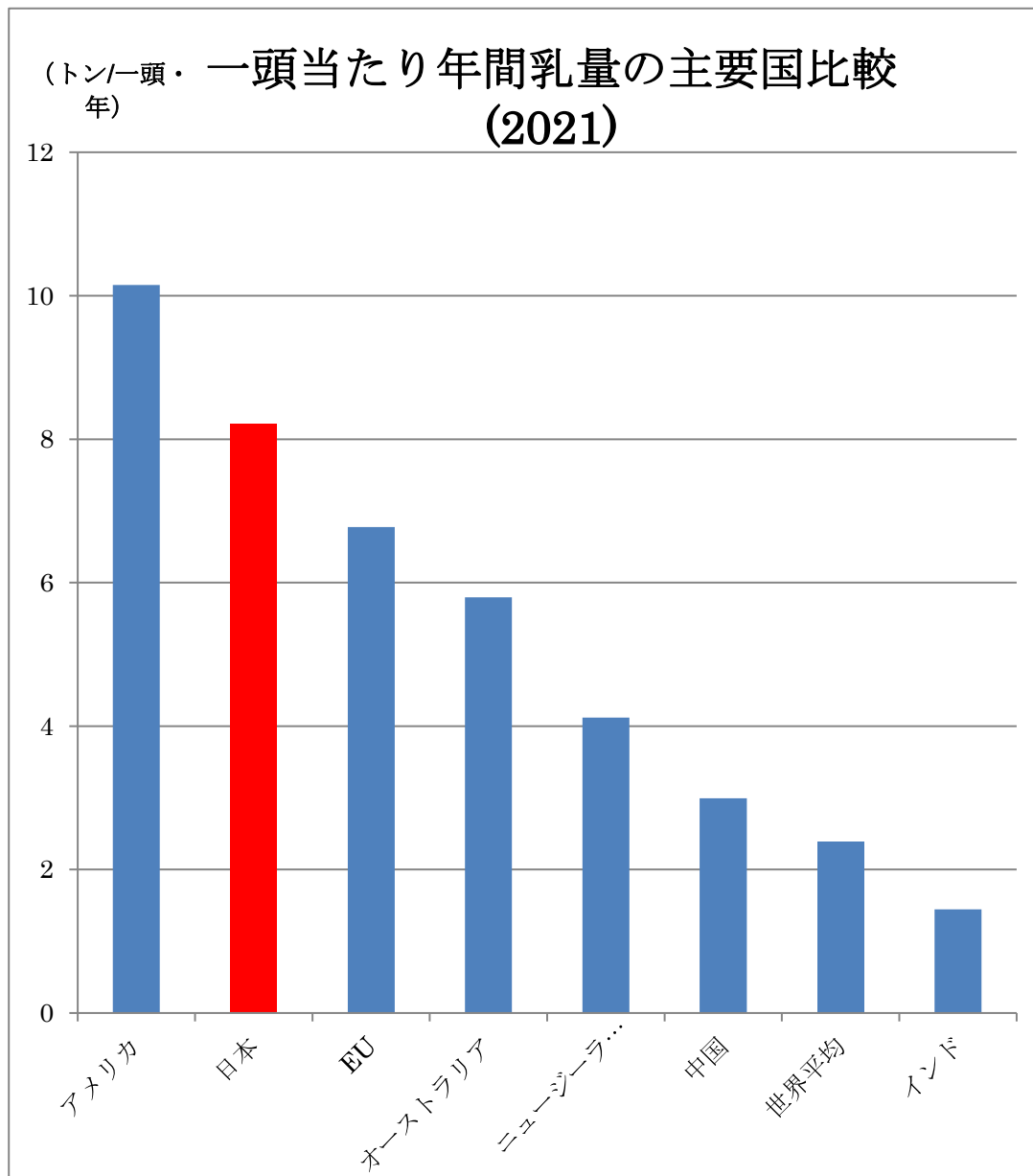
プロセスチーズは、国産の生乳を使用した高コストのナチュラルチーズと、特別に無税で輸入した安価な豪州やニュージーランド産のナチュラルチーズを同時に使って、生産されている。消費者は国産と思って食べているのかもしれないが、原料の8割は輸入物である。

牛乳・乳製品の消費量に占める輸入の比率は、1960年の1割から4割に増加した。国産乳製品の価格が高いため、安い外国産が関税という高いハードルを乗り越えて輸入される。輸入が増えたのは、国の保護が少ないからではない。

1991年牛肉の輸入を自由化して以来、毎年1千億円も生じる関税収入を財源として、3兆円もの財政資金が、畜産振興の名目で各種補助事業や農家への補てん金に投入されてきた。酪農については、関税の削減や撤廃に備えるため、フリーストール、ミルクキングパーラー、搾乳ロボットなどに巨額の補助を行い、酪農家にコストダウンを促してきた。それなのに、内外価格差は縮小しなかった。

酪農、牛肉生産など畜産の規模は拡大し、その所得は向上したが、消費者価格は全くといっていいほど、下がっていない。むしろ、生乳や牛肉の価格は上昇してきた。消費者は高い関税を払うことで、これらの畜産農家への補助金を負担してきた。しかし、政策効果はなく、消費者には、全く利益は還元されていない。

生乳価格が国際的に高いばかりではない。乳牛一頭当たりの乳量も、1975年から2倍以上に増加し、世界最高水準である。価格に生産量（乳量）をかけた売上高も世界最高のはずである。



それなのに、1年だけの飼料価格上昇で離農者が増加するなら、輸入穀物依存という今の酪農は見直すべきではないのか。日本の酪農界は、本来草地に立脚するはずの酪農を、アメリカのトウモロコシに依存する酪農に変えてしまった。これは酪農界の責任である。

北海道酪農を発展させたのは、農林省畜産局の発案による不足払い法だった。これは、都府県の酪農が縮小し、北海道が飲用牛乳(市乳)供給地帯となるまで、北海道酪農を発展させようとするための暫定的な措置として、導入された。

これによって、北海道の生乳生産は1966年から6倍に拡大した。当初は草地面積の拡大を伴ったものだった。不足払い法が将来の生乳供給基地を北海道と定

めたのは、広大な土地を持つ北海道なら土地利用型の農業を展開できると考えたからだ。北海道の草地面積は、1960年の6万3千ヘクタールから1995年に54万ヘクタールに増加した。

ところが、草地面積は、その後減少し続け、2020年には50万ヘクタールとなっている。1980年代後半以降、北海道酪農は、草地面積の拡大ではなく、輸入トウモロコシを原料とする配合飼料の使用量を増やすことで、飼養頭数を拡大した。手っ取り早く収益を上げられるからだった。これによって、北海道の酪農収益も、トウモロコシ価格と連動するようになってしまった。

草地に立脚した酪農

「山地酪農」と呼ばれる酪農の形態がある。山地とは、山林で牛を年中昼夜放牧するという意味である。牛は自然に生える野シバを食べ、冬場は草を発酵させたサイレージを食べる。濃厚飼料はおやつ程度に与えるだけで、ほとんど食べさせない。通常の酪農と対比しながら説明しよう。

山地酪農では、牛は等高線に沿って爪で山を削りながら草を食べ歩く。一般の酪農家に飼われている牛には、このような自由はない。規模の小さい酪農家では、牛は「スタンション」という首輪やひもで一日中牛舎の狭い場所につながれている。体を固定されてエサを食べさせられているだけである。歩くことさえ許されない。鶏が狭い籠の中に閉じ込められて卵を産んでいるのと同じである。

アニマルウェルフェアとは、「動物は生まれてから死ぬまでその動物本来の行動をとることができ、幸せでなければならない」とし、家畜のストレスが少なく、行動要求が満たされた健康的な生活ができる飼育方法を目指す畜産の在り方である。国際獣疫事務局（OIE）は、つなぎ飼われている牛は福祉問題のリスクが高いので、十分に運動させるべきだとしているが、日本では放牧地や運動場に牛を放さない経営が多い。

規模の大きな農家では、ある程度のスペースで繋がれずにまとめて飼育される（「フリーストール」という）が、コンクリートの上を少し歩けるというだけで、山地酪農の牛のような自由度はない。また、コンクリートの上におがくずやもみなどの敷料を薄くまいただけの場所で寝ている。アスファルトの道路の上で、人が寝るようなものである。これが生涯続く。かなりの牛は足を痛め、跛行など歩行が困難となる。起立不能になる牛もいる。山地酪農の場合は、山の土という、人に例えればマットの上で牛は安眠できる。

通常の場合、こまめに洗浄しなければ、牛が大量に排出する糞が牛体にも牛舎にもこびりついて取れなくなる。大量の糞尿の処理に畜産農家は苦慮し、これに大きな設備投資が必要となる（もっとも農林水産省からの手厚い補助があるので、農家は一部の負担で済む）。しかも処理しているだけで、穀物生産に還元さ

れることは少ない。山地酪農の場合は、山の土が糞尿を自然に分解して、たい肥にしてくれる。それを栄養にして野シバが生え、牛のエサになる。

牛も出産しないと乳を出さない。一般には、人工授精して妊娠・出産させる。しかし、山地酪農では、牛は自然交配を行い、林の中で2、3月に出産し、子牛は5月に母牛から離れる。通常酪農家の場合は、栄養価に富んだ「初乳」を生まれたばかりの子に飲ませるだけで、すぐ子牛を母牛から引き離す。母牛からできる限り多くの生乳を絞るためである。これに対して、肉用牛の場合には、母子分離は早くて産後1か月経ってからである。

この母子分離は、母牛、子牛ともに大きなストレスになる。山地酪農でも離された母と子は互いを鳴き合うという。ストレスは免疫機能を弱め、母牛には乳房炎リスク、子牛には下痢のリスクを高める。子牛は母牛の乳首を吸うことができないため、水を入れたバケツの取っ手を舐めたり、一頭だけ入れられた狭い囲いの鉄柵を舐めたりを繰り返す。引き離された子牛は脱脂粉乳を飲まされる。山地酪農のように、2〜3カ月も母乳を飲めないのである。この子牛に飲ませる脱脂粉乳も輸入物である。輸入のほうが安いからである。

公益社団法人・畜産技術協会が定めた「アニマルウェルフェアの考え方に対応した乳用牛の飼養管理指針」にも、「離乳は、液状飼料（全乳、代用乳）から固形飼料（人工乳、乾草等）に移行させる時期であり、子牛にとって大きなストレスとなるため、反芻機能が十分に発達してから行う必要がある。」としている。

母牛が子牛を舌でなめるグルーミングと呼ばれる行動がある。これを受けた子牛ほど下痢が少なく発育が良い。今の酪農では、ほとんどの酪農家が行っているように、生まれてすぐ子牛を母牛から引き離せばグルーミングはできない。これは、アニマルウェルフェアに反している。ある酪農家は人も新生児室に入れるのではないかと反論しているが、酪農の場合は一時的に新生児室に入れるのではなく、永久に母子を分離するのである。

山地酪農の最大の長所は、エサとしての野シバの利用、糞尿の土地への還元とたい肥化など、大地に根差した本来の酪農の姿を実践していることだろう。また、アニマルウェルフェアの考え方にも沿っている。

アニマルウェルフェアと私的な規格（GAP）

酪農家はアニマルウェルフェアを軽く見ているかもしれないが、アニマルウェルフェアに従わない牛乳乳製品は取り扱わないと量販店から対応されたらどうするのだろうか？

GAPとは適正農業規範（Good Agricultural Practice）の略であり、栽培から収穫までの農業生産の段階だけではなく、洗浄、選果、保管、出荷、輸送にいたるまでの各段階で、圃場での病原となる微生物の侵入の防止、資材の安全性、

農薬や化学肥料などの使用、環境影響、衛生、作業者の安全などについてのリスクを軽減し、農産物の安全を確保しようとするものである。これは公的な規格・基準ではなく、民間の私的なものである。

しかし、私的な基準だからといって軽んじていいわけではない。2005年からEU内の量販店はEUREPGAP認証を取得した生産者の農産物のみを扱うようになったため、EU域内へ輸出する外国の生産者にもEUREPGAP認証の取得が事実上義務付けられるようになってきている。東京オリンピック・パラリンピックの選手村に提供される食材はGAPの取得が要求された。GAPにアニマルウェルフェアの考え方が導入されたら、日本のほとんどの酪農家は市場から排除される。

日本の養鶏業界はケージフリー（カゴで飼わない）に反対して農林水産大臣に対する贈賄事件まで起こしたが、マクドナルドなど世界有数のファーストフードチェーンやウォルマートなどの大手スーパーは、ケージフリーの卵しか扱わないと表明している。日本では生卵を食べるという独特な食文化があるため、ケージフリーについては卵の殻についたサルモネラ菌のリスクが高くなるという問題があるが、酪農については、そのような衛生上の問題はない。アニマルウェルフェアは、ESGとの関連でもグローバルスタンダードとなりつつある。

酪農政策の転換を求める

農林水産省が行うべきなのは、輸入穀物依存の酪農から草地に立脚した酪農への転換である。輸入穀物依存の酪農家が廃業しても、牧草地で草を食む乳牛から絞られる牛乳はなくなる。足りなければ、輸入したバターと脱脂粉乳から加工乳を作ればよい。

国民の環境意識の高まり、アニマルウェルフェアへの対応、200～300%を超える乳製品関税の削減などを考えると、輸入飼料依存で牛舎飼いの酪農はいずれ維持できなくなる。

輸入飼料依存の酪農家にあえて対策を行うとすれば、希望する農家が、円滑に草地立脚型の酪農に転換するか、酪農業から退出できるようにするための産業調整政策である。このようなものとして、エネルギー流体革命により斜陽産業化した石炭産業対策、日米繊維交渉を受けての繊維産業対策、200海里導入による北洋減船対策、日米牛肉かんきつ交渉を受けてのミカンの伐採対策など、様々な対策が講じられてきた。今の酪農家は不満かもしれないが、それでも何の対策も受けられなかった印刷業者よりも優遇されている。

草地資源に立脚した酪農を維持振興するために必要な政策は、面積当たりの直接支払いである。食料安全保障も多面的機能も、農地資源を維持してこそ達成できる。そうであれば、農地面積確保のため、農業の種類にかかわらず、農

地面積当たりいくらという単一の直接支払いを行えばよい。このような単一の直接支払いは、EUが長年の改革の未到達した農業保護の姿である。

(参考文献)

柏久編著「放牧酪農の展開を求めて」日本経済評論社、2012年

山下一仁「WTOと農政改革」食料・農業政策研究センター、2000年

山下一仁「バターが買えない不都合な真実」幻冬舎、2016年