

リレーコラム

温故知新の酪農政策

「酪農乳業史研究会」という会員数 70 名程度の小さな研究会がある。平成 20 年の創設以来 5 年足らずの間に、6 回のシンポジウムと 8 冊の研究会誌を出版する精力的な研究会である。会員は酪農・乳業関連の行政、研究者、民間企業などの現役・OB だが、研究会の推進力の多くはシニアパワーに負っている。会長は先ごろ乳業技術協会会長を勇退された中瀬信三氏である。この研究会の目的は、「日本および世界の酪農乳業発展史における生産技術、経済、社会、文化等に関する総合的研究を行い、酪農乳業の発展に寄与すること」であるが、これまでのシンポでは 4 回にわたって、「日本における酪農乳業の近代化の軌跡」のテーマの下、日本における酪農・乳業の発展史を振り返ってきた。その中では、日本の近代酪農発祥の地とされる前田留吉の横浜牧場の存否をめぐる論争なども生んできた。

今年 9 月に開催された第 5 回シンポでは「不足払い法制定当時の酪農乳業情勢」と銘打って、昭和 41 年に施行された加工原料乳生産者補給金等暫定措置法、通称不足払い法制定前後の酪農・乳業情勢と法制度の意義について、当時行政や民間企業に身を置いていらした方を中心に報告・議論がなされた。詳細は研究誌第 8 号を参考されたい。

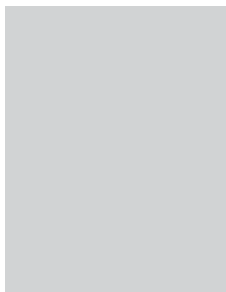
不足払い制度は、当時乱高下する乳価に翻弄される生産者や乳業メーカーの対立が深まる中で生み出されたものと言える。昭和 29 年に制定された酪農振興法の中には「生乳取引の合理化」が盛り込まれたが、その背景には生産者が小規模で零細であり、生乳自体も腐敗しやすく、一般的に乳業メーカーに比べ生産者が不利であることがある。当時は取引契約の書面化もなされておらず、紛争処理を行う斡旋委員会制度もこの時にできている。当時酪農家戸数は現在の 20 倍の約 40 万戸あり、ミルクサイクルのため乳価が安定せず、そのなかでメーカーと生産者の対立が先鋭化することもあった。昭和 34 年の酪農振興法改定時には、一步踏み込んで紛争の場合は調停を行うことが盛り込まれ、都道府県知事が都道府県生乳取引調停審議会で調整し、農林大臣が中央生乳取引審議会の意見を聞いたうえで調停する仕組みができた。のちに昭和 38 年から 39 年にかけて起きた乳価紛争の時には実際に中央調停まで行き、これが歴史上一度きりの中央調停となっている。それがのちに不足払い法の制定につながっていったと言えるが、その前に畜産物価格安定法が農業基本法と時を同じくして、昭和 36 年に制定される。農業基本法のなかでは、選択的拡大という方針の下で、消費が伸びている畜産を伸ばし、自立経営の育成も掲げたが、畜安法ではそれを支えるために「価格の安定」を法律の第一の目的に掲げている。しかし、安定価格帯のなかに収れんしていく仕組みはなかなかうまくいかず、これが不足払い法制定に至ったもう一つの背景と言われる。

前述の中央調停については、メーカー主導の組合が多かったこともあり、青森、秋田、岩手、群馬の 4 県のみが調停斡旋に至った。飲用地帯で調停まで持ち込んだのは群馬県の東毛酪農協のみで、その背景には「自前のプラントがあって経済的に自立していた」ことがあったとされている。調停の結果は値下げされた乳価を徐々に引き上げることであったが、「調停によって生産者側の主張が通ったかに見えるが、実際の乳製品市況は調停の開始した 2 月には急激に上昇傾向を見せており、市況の回復によって乳価も上昇含みになったための結果とも言える」、ということで、調停の結果については生産者側の評価は必ずしも高くなかった。結局、双方とも膨大なエネルギーを使い、行政も非常に苦勞されたということで、三者とも疲れ切って、「もうこういうことは二度としたくない」、という空気もあったようだ。

当時は生乳争奪戦があり、メーカーごとの囲い込みがあった。酪農組合も実質的にメーカー

小林 信一 (こばやし しんいち)

日本大学生物資源科学部 教授



が育てていった部分は大きく、そこには良い面も問題点もあったと思う。メーカー側は不足払い法の制定により集乳基盤が崩壊するとして、「反対」姿勢だったが、メーカー間には思惑の違いもあり、例えば雪印はこれをテコに都府県に進出しようとしたなど、意見も異なるところがあったようだ。結局、生産者は「家族を養える乳価を保証してほしい」、メーカーは「輸入乳製品に勝てる価格で原料乳を調達したい」、という思惑を、国が不足払いすることでうまく収まるという発想が不足払い法だろう。

こうした関係者の苦労によって生み出された不足払い制度が、その後の酪農乳業の発展に大きく寄与したことは、あらためて確認するまでもない。しかし、現在の日本酪農は生産も消費も極めて厳しい状況に置かれている。不足払い制度は、とくに北海道の酪農を強くしたが、いま一番の問題は都府県酪農の脆弱化であり、T P Pに参加へ、という現在の流れのなかで、酪農乳業にとってさらに厳しい状況をどう克服して発展につなげていくかがあらためて大きな課題になっている。不足払い制度そのものは平成12年度の法改正で大きく変わり、もはや「不足払い」とは言えない制度になって、早10年以上が経過し「歴史」にもなりつつある。とくに平成18～19年に飼料高騰で酪農危機が到来し、平成12年の改正補給金制度では対応しきれないことが、明白になっている。

元酪副会長の西原高一氏がシンポで言われた「不足払い法の制定によって生み出された生処販の一体的な協調関係」も、今日の牛乳取引をめぐる力関係、つまり大手小売りのバイイングパワーに乳業が苦勞する状況の中で力を発揮できなくなっているようである。換言すれば、不足払い制度発足時の、加工原料乳地帯の経営的な困難性と、生産者・メーカーをめぐる対立関係の激化という構図から、今日では飲用乳地帯である都府県酪農の経営悪化と、量販店による強大なバイイングパワーの影響という構図に変化しており、さらにT P Pに象徴される輸入自由化圧力や国内保護政策への規制などといった劇的な変化に制度・政策が必ずしも対応できていないことが、今日の酪農危機の一因となっていると考える。

先のシンポで元水産庁長官などを歴任された佐野宏哉氏は、不足払い制度後の石油ショック時の担当課長として制度の運用に苦勞された方だが、用途別乳価はフィクションであると断言された。用途別乳価体制の確立に苦勞された一部の関係者には不評であったようだが、佐野氏の真意は特定乳製品のみを対象とする補給金制度を運用するには、フィクションであっても、それを実行せざるを得ない苦勞を語られたのだと思う。西原氏も、生産者は当初全生乳への不足払いを求めていたことを明らかにしている。こうした困難を乗り越えて不足払い体制が確立したことも踏まえ、先人の知恵に学びながら、今日の状況を踏まえた制度政策を生み出す必要があるのではないかと。我々は、全国酪農協会 (<http://www.rakunou.org/index.html>) による3回目の提言を本年7月にさせていただいた。活発な議論と早急な政策の実現化のための一石になればと念じている。