



浜中町農協・石橋組合長から説明を受ける

目 次

特集 北海道浜中町酪農現地調査（その1）

- 北海道酪農の現状と課題－浜中町現地調査を踏まえて－……………小林 信一（4）
 浜中町の担い手と新規就農の現状と課題……………安藤 光義（13）
 酪農で働く技能実習生の状況と雇用条件－道東を主に－……………堀口 健治（19）
 酪農産地の乳業工場への期待－タカナシ乳業北海道工場－……………矢坂 雅充（23）

緊急報告

- 自民党・国会決議を遵守し、
 多様な農業の共存が可能なTPP合意に……………小林 寛史（30）
 日本は、知財・環境などで途上国の立場を考慮し、支えよ
 －TPP交渉：全体状況とルール分野の現状・課題－ ……服部 信司（38）

トピックスシリーズ “世界の食料と農業⑭”

- ルワンダの農業政策実施環境……………飯山みゆき（47）

〔時評〕 農政は水田農業の救世主＝飼料用米を弄んではならない…………（た）（2）

☆表紙写真 浜中町の琵琶瀬展望台から望む霧多布湿原 編集部
 「農村と都市をむすぶ」2013年12月号（第63巻12号）通巻746

農政は水田農業の救世主 Ⅱ 飼料用米を弄んではならない



産業競争力会議・農業分科会の提起を受け、政府・与党においても突如として米の生産調整・直接支払交付金を五年後に廃止する方向が決まった。こうした中で転作物

物としての飼料用米の地位が急浮上し、最高で一〇a当たり一〇・五万円の助成水準によって作付拡大を実現し、食用米の需給調整の役割を担わせようとしている。

水田農業の救世主としての飼料用米の役割を高く評価し、その長期的・安定的な拡大を願ってきた時評子にとっては、飼料用米自体の推進方向には異論がない。だが、今回もまた、札幌で顔を殴るかのような政策誘導の仕方には一抹の不安を覚える。そこには、金の切れ目が縁の切れ目といった将来の安易な政策転換の可能性の影がちらつくからだ。

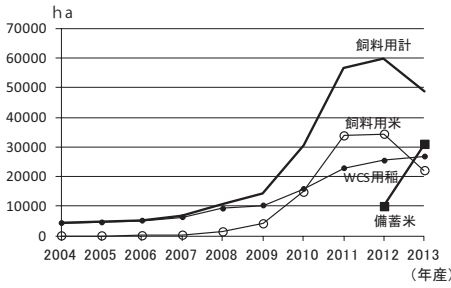
図のように飼料用米の作付面積は二〇〇八年から段階を踏んで拡大してきた。第一の画期は〇八年度だ。〇七年一二月末の補正予算で決定された「地域水田農業活性化緊急対策」は三年間の飼料用米の試験栽培に対して一〇a当たり五万円の一時金を交付することにした。だが、予算消化率は二三・六%に止まり、現場ではまともに受け入れられなかった。作付面積は〇七年度二九二haから〇

八年度一四一〇haへとわずかに拡大したに止まった。

第二の画期は〇九年度。ここでは〇九年度本予算において「水田等有効活用促進対策」が盛り込まれ、飼料用米の交付金単価は一〇a当たり五・五万円とされたが、所得は二・五万円、食用米の所得三・八万円には及ばなかった。そこで、流動的な政局の下で〇九年五月末に成立した補正予算において「需要即応型生産流通体制緊急整備事業」・「飼料稲フル活用緊急対策事業」による加算（合計三・八万円）によって辛うじて飼料用米の所得が食用米の所得水準を超える形が整えられた。しかし、すでに田植えが終わりかかっている時点での政治加算に現場の反応は鈍かった。作付面積は〇九年度四一二三haへと小さな「跳躍」に止まった。

こうした状況に大きな変化を与えたのは一〇年度から始まった戸別所得補償政策だった。一〇a当たり八万円の交付金単価が従来からの交付金水準を大きく超えたことと、制度の単純性が生産者にとっては分かりやすいものであった。図は戸別所得補償が従来とは明らかに異なる飼料用米の作付面積レベルに引き上げたことを如実に示している。だが、一一年度にかけて急角度で増加した作付面積は一二年度には停滞し、一三年度には大幅に後退した。ここに戸別所得補償における飼料用米政策の不十分性が潜んでいた。

図 飼料用米等の作付面積の推移



(出所) 経営所得安定対策の支払実績面積などによる。

第一は、一〇a当たりでみた飼料用米の所得水準が耕畜連携のわら利用を含めても食用米に匹敵するか、これにわずかに及ばない水準であったことである。耕畜連携という望ましいレベルに最初から到達することを求めたのはハードルが高すぎた。実際、飼料用米のわら利用に取り組んだのは一二年産でも八七一四haと作付面積の二五・四％にすぎなかったから、四分の三の面積では食用米の七〇％程度の所得水準に甘んじるようになった。飼料用米だけで食用米に匹敵し、耕畜連携を達成すると食用米を大きく超える所得水準になるように交付金の単価を設定すべきだった。

第二は、飼料用米が専用種ではなく、食用米品種でもOKとされたことである。取り組みやすく、すぐに実績が上がるといったことが背景にあった。しかし、飼料用穀物という観点からすれば、食用米品種の単収水準が余りに低い上に、面積当たりの交付金であって単収増大に対するインセンティブが組み込まれていなかったことが問題だった。その結果、飼料用米は常に直接的に食用米価格と連動する状態におかれ、いつでも食用米にシフトする可能性をもった状態で作付されることになった。

一二年産の飼料用米作付面積の停滞は食用米価格の上昇に連動した加工用米価格の上昇と作付面積の増加、さらには生産調整カウントされる備蓄米の登場が主たる要因であった。一三年産の飼料用米の作付減少は主として備蓄米作付の急増によってもたらされた。一〇一一年度の政府備蓄米の必要量確保に失敗した農水省は、①備蓄米買入価格が運賃等の経費を考慮すれば主食用米と遜色がないことを強調するとともに、「飼料用米よりも農家手取りは格段に有利であることを現場に周知」することに加えて、②一一年度の優先枠の数量を超えて備蓄米の落札を行った都道府県に対して、拡大に応じて一〇当たり一・五万円の産地資金を追加配分することまで実施して、一二年産の倍に当たる一六万トンの備蓄米確保を行ったことを図は如実に物語っている。

飼料用米を本格的に推進しようとするならば、こうした場当たりの対応を改め、体系的で安定的・長期的な政策の構築が不可欠である。

(た)

北海道酪農の現状と課題―― 浜中町現地調査を踏まえて

日本大学生物資源科学部教授

小林 信一

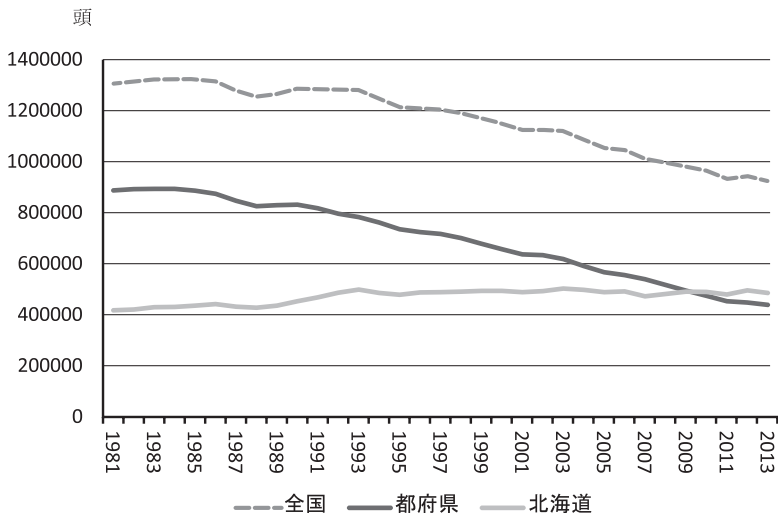
一、地域間格差の拡大と北海道酪農

二〇一三年二月の畜産統計によれば、我が国の酪農家戸数はついに二万戸を割り、ピーク時の一／二〇以下にまで減少した。頭数減少にも依然として歯止めがかからない状況にあり、我が国の酪農は明確に縮小過程にある。図1に見るように、経産牛頭数は一九八四年の一三二万四千頭をピークに減少に転じ、二〇〇八年以降は一〇〇万頭を割り、一三年現在は九二万三千頭になっている。しかし、この三〇年で都府県は約四五万頭減少しているのに対して、北海道はむしろ五万頭増加している。北海道も二〇〇三年の五〇万二千頭をピークに減少に転じているが、二〇一〇年以降は常に北海道が頭数シェアの五割以上を占めるようになっていいる。指定生乳生産者団体の受託乳量も、二〇〇〇年度に八〇〇万トンの大台

を割り込み、二〇〇三年度に一度八〇〇万トンまで回復したが、その後は急速に減少し、現在は七五〇万トン以下にまで落ち込んでしまっている。そうした中で北海道は生産量も漸増から横ばいに推移しているが、結果として生産量・受託乳量とも全国の五割以上をコストアントに占めるようになっていいる。

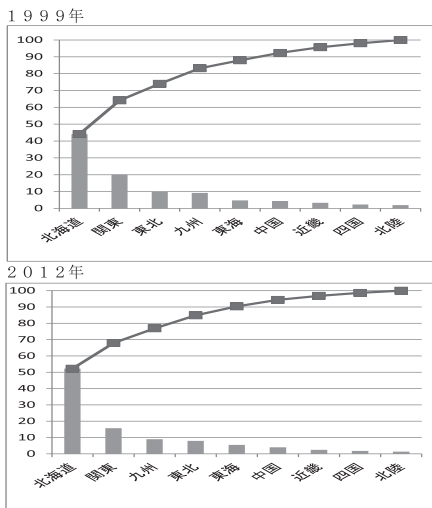
以上のように日本全体としては酪農生産が縮小に向かっている中で、地域間格差が大きくなっている。前述したように、経産牛頭数、生乳生産量ともに都府県のシェアが急速に落ち込んでいる。受託乳量についても一九九九年度から二〇一二年度までの対前年度増減率の平均は、全国で△〇・七％、都府県では△一・八％で、都府県のプロック別では全てのプロックで全期間がマイナスになっており、特に北陸（△三・五％）、近畿（△二・九％）、四国（△二・六％）などは二％を大きく超える減少

図1 経産牛頭数の推移



資料：農水省「畜産統計」より作成

図2 ブロック別受託乳量の累計割合の変化



資料：中央酪農会議資料より作成

率となっている。こうした中で北海道のみが〇・六%ではあるが増加を記録しており、シェアも二〇〇九年に五割を超えている(図2)。一方、中国、近畿、四国、北陸は一九九九年ではかろうじて合計して全体の一〇%のシェアがあったが、二〇一二年ではそれさえも割り込んでいる。北陸、近畿、四国などの酪農家戸数は一〇〇〇戸を大幅に下回っており、酪農空白地帯も出現している。酪農家戸数の減少によって生乳生産のみならず、酪農が存在することによって果たしている多面的な機能が損なわれつつある点も問題として踏まえておく必要がある。

二、重要性が増す北海道酪農の問題点

このように都府県における酪農生産の落ち込みが激しい一方で、北海道のシェアは増してくるものと予測され、北海道酪農の重要性はさらに増加すると見られる。しかし、その北海道も地域間格差が大きく、北見、十勝、根釧の道東のシェアが高まっており、二／三から七割を占めるまでになっている。つまり、北海道の道東が全国の生乳生産のほぼ一／三から四割を担っており、その割合は今後も増え続けていくものと見られる。

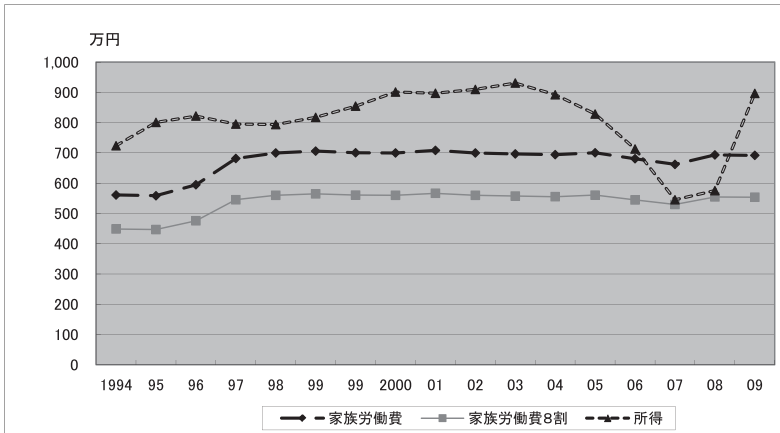
重要性の増す北海道酪農にとっても、こうした地域間格差の拡大と北海道、特に道東への酪農生産の集中は、いくつかの問題点を抱え込むことになると思われる。第一に、政治力の低下が指摘できる。地域的に特化し、生産者も少数となった酪農の重要性は相対的に低下し、それが政策にも反映しかねない。国境保護政策—輸入自由化問題への影響以外にも、国内政策への影響もある。現行酪農政策である生産者補給金制度も、実質的には北海道の酪農家を対象として行われているが、その狙いは加工原料乳価の補てんによる加工原料乳地帯の再生産を確保することであるが、同時にそのことによって飲用乳価を下支えして都府県の酪農家を支える仕組みとなっている。つまり実効性の問題はあつもの、日本全体の酪

農を見渡した政策であるわけで、北海道に特化した酪農に継続しえるものかどうか、疑問なしとしない。第二に、その生産者補給金制度自体も、都府県における生乳生産の減少をうけて、北海道で生産される生乳の飲用向け割合が半分を超えたならば、生産者補給金制度の対象とする加工原料乳地帯ではなくなってしまうわけで、補給金制度の根拠が失われることになりかねない。第三に、北海道の酪農家の経営に影響することとして、乳牛個体や牧草の販売先を失うことによる個別経営への影響もある。第四には、乳価下落に伴って道東への生産集中が進んだ場合、規模拡大によって一頭当たり飼料面積が低下することが、草地に対する環境負荷の高まりと購入飼料への依存度を高め、それが経営の不安定性を高めるという危惧もある。

三、収益性の悪化とその構造

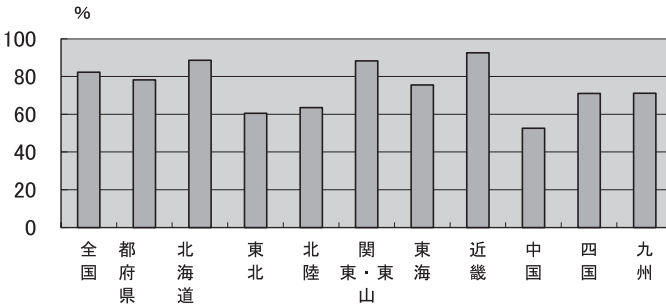
酪農所得は、二〇〇七・〇八年の飼料価格高騰時には所得の大幅な下落が見られ、経営悪化や経営中止に陥る酪農家が相次いだ。二〇〇七・八年度は経営としては赤字で、所得も家族労働費のほぼ八割水準にまで下落している(図3)。酪農所得とは純利益(利潤)に家族労働費や自作地代、自己資本利子を加えた混合所得で、このうち家族労働費は、製造業などの他産業に従事している

図3 酪農所得と家族労働費の推移



出所：農水省「畜産物生産費」より作成

図4 地域別家族労働費カバー率（2007年）

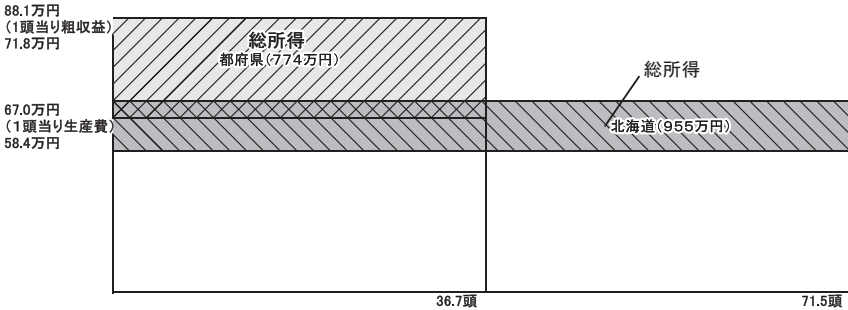


出所：農水省「牛乳生産費調査」より作成

労働者の平均時給を基準に酪農労働時間を掛け合わせることで計算したもので、実際に家族従事者に支払われた給与ではない。当時の家族労働費の全国平均は約一三〇〇円/時であった。

当時の酪農所得状況は地域的に大きな差が見られ、中国、東北、北陸などは家族労働費の五〜六割水準でしかなかった(図4)。この要因は、乳価水準とコスト、特に飼料費の関連、また一頭当たり乳量水準などの物的生産性の地域格差などいくつかの要因が考えられるが、一般化して言えば低収益の地域では酪農中止に向かう経営が多くなると言える。結果として、酪農経営の地域的な集中が加速した。こうした中で、北海

図5 酪農経営の収益構造の比較（都府県と北海道：2012年度）



出所：農水省「畜産物生産費」より作成

道は二〇〇七年度でも他地域に比べればカバー率は高かったが、それでも九割は超えていない。一時間当たり所得は一一〇〇円程度で、家族労働力二・五人でも五〇〇万円程度の所得でしかなかった。

酪農は米のように恒常的な赤字状況になっていないから所得補償制度は必要ないとの議論もあるようだが、現在の国境措置を前提にしても家族労働費の八割水準をも割るような状態になっていくという事実を確認する必要がある。そして、こうした状況は、今後実施されるかもしれないさらなる輸入自由化や、二〇〇七年のような飼料価格高騰などが起こった場合、再現される可能性を否定し切れない。

北海道については一頭当たり生産費が低いため、都府県との競争に勝ち残るとの意見もある。二〇一二年度の数値を見ると北海道の酪農総所得は九五五万円まで回復しており、都府県の七七四万円に比べ約二〇〇万円近く多い。これは粗収益は搾乳牛一頭当たり約一六万円低いが、生産費（家族労働費、自己資本利子、自作地代を含めない額）も搾乳牛一頭当たり北海道が八・六万円低く、さらに規模が都府県の三六・七頭に対し七一・五頭（いずれも通年換算搾乳牛頭数）とほぼ倍であることが、総所得で大きく都府県を上回る結果を生んでいる。しかし、このことを図にしてみると北海道の収益構造が都府県に比べ薄利多売型であることがわかる（図5）。生乳一kg当たり（三・五％換算）で見るとさらにはっきりする。都府県は粗収益が九六・〇円で生産費は七三・〇円で、差額である所得は二三・〇円で、乳量が三三七トンであるのに対し、北海道はそれぞれ八〇・八円、六五・七円で所得は一五・〇円と八円少ない。乳量は六三三トンと三〇〇トン多い。

収益構造を時系列に見ると、全国的に酪農経営は薄利

多売傾向を見せるが、北海道はその傾向が強いと言える。薄利多売型の経営は、飼料価格の高騰や乳価の下落などの変化があると、赤字経営に陥りやすい。規模が大ききことも、赤字の際は赤字幅を大きくする効果となってしまう。もし輸入自由化等がさらに徹底された場合、一般的には生産費の低い北海道酪農が生き残ると言われているが、現在の生産費水準（家族労働費を含まない）を前提とすれば、乳価下落に耐えられる幅は都府県よりも狭いとも言える。生乳1kg当たり生産費の差も六・七円ではない。安価な輸入乳製品の流入による乳価下落を、都府県への生乳移送による飲用乳割合の引き上げによって緩和する戦略は、輸送手段の確保、輸送費などによって左右される。現在の乳価差約二〇円が輸送費に相当すると言われているが、これを前提とするとあと一五円の下落によって、生産費割れを起こすことになる。生産費をいかに引き下げるかは、北海道酪農にとっても大きな課題と言える。

四、現行酪農政策の問題点

現在の酪農に対する政策は、特定乳製品を対象とする加工原料乳生産者補給金制度、特定乳製品にチーズを加えた加工用原料乳を対象とする加工原料乳等生産者経営安定対策、チーズを対象とするチーズ向け生乳供給安定

対策事業、一頭当たり飼料作付面積（北海道では四〇アール以上）などを条件にした持続的酪農経営支援事業、さらに配合飼料の価格高騰に対する配合飼料価格安定制度などがある。飼料価格安定基金を除いて、補助金のほとんどが北海道を対象にして支払われている。しかし、こうした政策がありながらも現行制度が酪農家の所得支持には極めて不十分であることは、二〇〇七・八年度の飼料価格高騰時に明らかになった。現行制度の問題点は、加工原料乳生産者補給金制度を除き、事業として展開され法制化されていないこと、生産者補給金制度も、①旧不足払い制度と異なり所得支持効果が薄い、それは制度が費用上昇についてはその1/7程度しか反映しない固定的な支払制度に変化しているためであり、②支持の対象はバターや脱脂粉乳などの特定乳製品のみで、生乳生産全体の1/4程度でしかないこと、③特に脆弱化が進む飲用乳地帯である都府県酪農を支えるには不十分な制度である。などが指摘できる。

これまで、特に旧不足払い制度下では、乳価が低く経営的に厳しい加工原料乳地帯の酪農家の所得を支えることによって、飲用乳地帯を含む日本全体の酪農を支えてきた。つまり、加工原料乳価格を支えることで、少なくとも加工原料乳地帯から首都圏などへの生乳移送コスト分だけ飲用乳価格を高めることを通じて飲用乳地帯の酪

農経営をも支えてきた。こうしたことが今後難しくなると思われる。

自由化による安価な輸入乳製品の国内への流入という事態が現実化した場合、現在のところ乳製品価格の下落を防ぐ手立てではない。完全自由化ということになれば北海道といえども酪農経営の存続は難しくなるだろう。この点で、まず輸入自由化に対抗できる制度が必要とされる。さらに前述したように都府県酪農の生産が減少することで、飲用乳の需要を満たすために、北海道からの生乳移送が増加し、北海道の市乳化率が五割を超えると、現行制度の目的である「加工原料乳地帯の再生産」という法律の要件を満たさなくなる可能性すらあり、不十分な生産者補給金制度でさえ、その存続が危ぶまれる事態が生じる可能性がある。酪農経営を持続的・安定的に継続するためのセーフティネットとして、法律に基づく酪農経営安定化制度の早期の創出が不可欠である。この経営安定制度等については、提言を行っているので、参考にしていただきたい(注)。

五、浜中町農協の先見性と北海道酪農の今後の方向

今回の調査対象である浜中町は、根釧地区に位置する酪農専業地帯で、様々な先進的試みによって全国的に知

られた存在である。しかし、それは北海道酪農の抱える問題との葛藤の中から生み出された施策と言える。浜中町は草地基盤に恵まれた地域であるが、それは酪農以外の作物生産が難しい気象条件の厳しい立地に置かれた地域と言い換えることもできる。新規就農者対策に乗り出した契機も、酪農家が二〇〇戸を割り込み、地域の維持発展に支障が出かねないという危機感からだったと同った。一九八〇年代に北海道酪農における負債の固定化が深刻化する中で、農協が中心となって個別経営管理の支援の徹底を行うとともに、後継者・新規就農者対策を始めたとして様々な施策を次々に打ち出している。

まず土作り対策としては、七年前に放牧宣言を行い、酪農技術センターでの圃場ごとの土壌診断に基づいた施肥設計や草地更新を行い、土作りとともに肥料費の軽減を行っている。農協の収益の柱ともいえる肥料費の削減を行っても酪農家の収益向上を図る姿勢は、農協本来の姿と言えるが、なかなかできるものではない。

また、前述した担い手対策についても新規就農者の受入と研修を目的とした研修牧場を北海道で初めて一九八三年に町と一体となって農協が設立している。これまでに、この研修牧場などを経て、北海道農業開発公社が行っているリース牧場制度などを利用して三五戸の新規就農者が生まれている。現在の二一八五戸の酪農家戸数を考

えると、少なからぬ数である。また旧育成牧場を活用して大規模経営・法人化の試行として、町内の酪農関連企業からの出資を募って「酪農王国」というユニークな法人経営も創設されている。この牧場では関連企業の従業員などが研修を受けている。その成果として早くも地元建設業者が出資する法人経営も生み出され、酪農王国の元研修生がマネジャーとして運営に当たっている。公共事業が減少し土木建設業者が経営的に厳しい状況に置かれる中で、農業との関わりとしてコントラクターだけでは中途半端であり、最終的には牧場経営も行いたいというところで三年前に農業生産法人取得し、今年四月から経営を中止した大規模牧場を引き継いで、運営を開始している。また、限界集落では地域全体で法人化を行い、飼料の共同生産やロボット搾乳機を導入して二〇〇頭規模の農場設立に向け準備中である。

経営支援対策としては、コントラクターを地元土建業者などに委託しており、牧草の刈り取り、細断、サイロへの積み込みなどにより、酪農家の労働力と機械投資の削減に貢献している。近年はサイレージのみではなく、乾草生産やラップサイレージ生産の受託も行っている。また、酪農ヘルパー事業も展開しているが、ユニークな点はヘルパー員が農協の営農指導などの他部門に所属替えになったり、農協の職員がヘルパー担当となり、自身

もヘルパー作業をこなしたりしている点である。酪農ヘルパーは酪農の休みの確保や最近では傷病時の長期対応など酪農経営の継続にとって不可欠な存在となっているが、ヘルパー員自体の処遇についての問題を抱えている。具体的には、キャリアアップなどの将来展望である。浜中町農協ではこの点を新規就農以外に農協の中のキャリアアップの途を開くことによって、ヘルパー員の将来展望を開くことに成功している。

こうした施策によって、浜中町では昨年は離農者が一戸もなく、また七割の農家が後継者を確保している。以上のような様々な先進的な施策を講じている浜中町ではあるが、人口は昭和四〇年代のピークの一二〇〇〇人から現在は半減しており、また六五歳人口が全体の六六％を占める状況にある。今後、道東地区の酪農は前述したように、重要性が増すことは間違いない。しかし、今後さらなる輸入自由化が行われるならば、地域としての活力をどう維持できるか、厳しい状況に直面するだろう。現在、浜中町の酪農家には草地酪農を展開する地域を対象とする中山間地域等直接支払によって一戸当たり約一〇〇万円（内戸別支払いは約半分）と持続的酪農経営支援事業でも約一〇〇万円の支払いがなされている。これに加え原料乳等生産者補給金制度などを含めると四〇〇万円以上の助成がなされて、現在の経営が維持されてい

る現実がある。持続的酪農経営支援事業などは関連対策として実施されてきたものであり、今後そうした措置がどこまで継続されるのかという問題がある。浜中町農協の経営支援策は素晴らしいものがあるが、私見を述べさせていただきます。今後クミカンを発展させ、正規な簿記に基づいた経営分析による個別経営の収益構造の精査と今後の方向の検討を行うことが必要であるのではない。しかし、そうした個別経営の経営戦略を考える上でも、将来安定的に経営を継続できるセーフティネットの法制化は不可欠だろう。

浜中町の生乳生産量は、平成二〇年の九・二万トンから、現在では一〇万トンに近づいている。生乳生産の伸びは前述した経営支援体制が支えている面が大きい。同時に町内に工場がある高梨乳業の存在も大きい。高梨乳業の工場は年間二四万トンを集乳しており、浜中町内すべての生乳を引き受けている。同工場で生産された製品は、ハーゲンダッツアイスクリームなどに使用されており、酪農家が生産した生乳が目に見える形で製品になっていることは、酪農家のモチベーション向上にも貢献していると思われる。北海道の乳業の今後は北海道酪農に大きな影響を与える要素である。今回の現地調査を踏まえ、今号と次号に渡って、家族経営とメガファーム、担い手と新規就農の現状と課題、経営支援体制と農協の

役割、北海道酪農と乳業メーカー、海外研修生問題などの各論から、広く北海道酪農の現状と課題を検討する。

注 現行制度の詳細については、拙著「新不足払い法の問題点と政策展開の方向」『日本酪農への提言』、筑波書房、二〇〇九、また全国酪農協会による「日本酪農の危機打開のための緊急提言」は<http://www.rakunou.org/zenraku/eigen2.html>を参照されたい。

浜中町の担い手と新規就農の現状と課題

東京大学大学院農学生命科学研究科准教授

安藤 光義

はじめに

浜中町の人口は現在六、三〇〇人（農村地帯は二、〇〇〇人）である。昭和四〇年代のピーク時には一万二、〇〇〇人いたが、三〇年前に九、〇〇〇人となり、現在は毎年一〇〇人ずつ減少しており、二〇四〇年には四、〇〇〇人になる見込みとのことである。「毎月、三人生まれて一〇人が亡くなっているという勘定」という説明があった。六五歳以上が六六%を占める町だが、農村地帯はそれほど高齢化していない。これは酪農家が元気で頑張っており、新規就農者を受け入れていることが大きい。浜中町ではJAと町が一体となって酪農を支え、新規就農者を積極的に支援しているのである。本稿ではJA浜中町からの聞き取りを中心に、その取り組みの現状を紹介することにした。

家族経営に支えられる浜中町の酪農

浜中町は一五、〇〇〇haの広大な牧草地で乳牛二三、〇〇〇頭を飼養し、牛乳生産量九九、〇〇〇トンという文字通りの「酪農王国」であり、放牧も積極的に取り入れている。表1をみるとわかるように、牛乳生産量、牛乳販売高、経産牛頭数は年々増加しており、一戸当たり経産牛頭数も二〇一一年度には七〇頭を超えて規模拡大が進んでいる。この浜中町の酪農を支えているのが家族経営である。

JAは「一〇年前に酪農家二〇〇戸を町の生命線」と考えており、規模拡大を進めることも大切だが、粒の揃った家族経営を維持・確保することに重点を置いている。「離農跡地を残った農家で分ける時代は終わった。生産基盤を活用できるシステムをつくりあげた。農地はどこもパッチワーク状になっている。みなで議論して面的

表1 J A浜中町の牛乳生産量と乳牛飼養頭数の推移

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
生乳生産量(トン)	92,358	91,741	91,616	94,213	99,208
生乳販売高(万円)	7,308	7,267	7,918	7,753	8,407
搾乳戸数(戸)	196	192	189	187	185
1戸当たり乳量(トン)	471	478	485	504	536
乳牛飼養頭数(頭)	21,701	21,957	22,397	22,379	22,227
うち経産牛(頭)	13,392	12,968	13,078	13,429	13,635
うち育成牛(頭)	8,309	8,989	9,319	8,950	8,592
1戸当たり経産牛頭数(頭)	68.3	67.5	69.2	71.8	73.7

集積が実現できるよう努めている。規模拡大一辺倒の時代は終わった。放牧を進めようとするとしても農地の面的集積が必要になってくる。酪農家の七割が放牧を行っている。このうち一・二割が昼夜放牧になっている」とのことであり、浜中町の酪農家は新しい段階に突入している。

家族経営として生き残るための投資も積極的にに行われている。「二〇〇七～二〇〇九年にかけて、スーパーL資金の無利子貸付を利用して牛舎の更新と飼養規模の拡大が大きく進んだ。放牧に出しやすい経産牛一〇〇頭牛舎に建て替えが進み、夫婦二人を前提とした生産システムになった」とのこと、個別独立した家

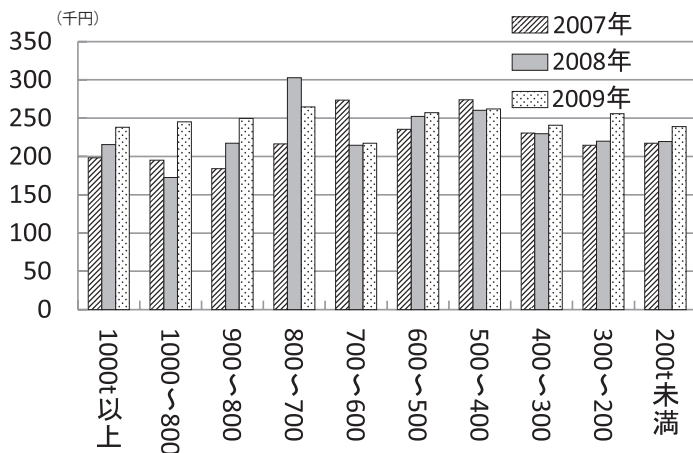
族経営によって担っていくことができる一段上の体制が整えられている点は注目される。

浜中町の酪農の強さは、メガファーム的な量的拡大路線ではなく、個々の家族経営が量的拡大以上に質的強化に努めている点に求めることができる。その背後には酪農を支える支援体制とタカナシ乳業の存在がある。地味な存在ではあるが、酪農技術センターによる高いレベルの検査システムが整っていることは大きい。これがタカナシ乳業のハーゲンダッツに評価され、浜中町の牛乳一〇万トンの全てがタカナシ乳業に出荷されている。

特にタカナシ四・〇牛乳は、その検査基準に合格するという高い目標を町内の酪農家に示すこととなり、酪農家のモチベーションを上げるのに貢献した。自分の牧場の牛乳が「これと分かる」目に見える製品となることの持つ意味は小さくない。そのため「農家が競って乳質向上に努めるようになり、ペナルティを課すような措置を行うことなく乳質の改善を実現することができた」とのことであった。

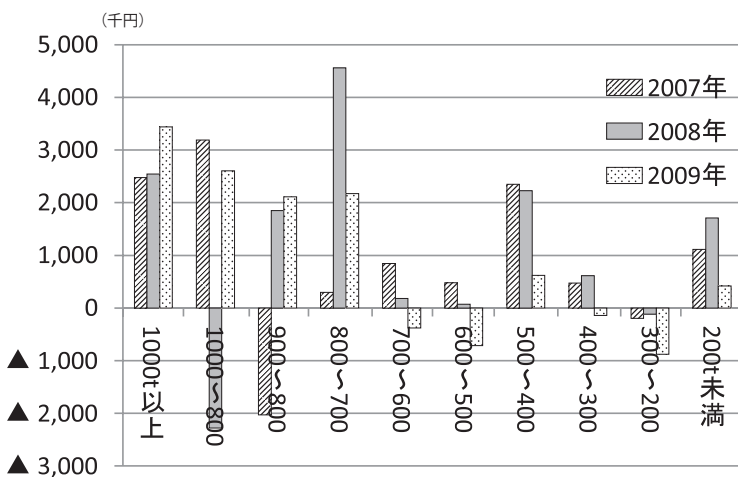
実際、J A浜中町から提供して頂いた経営データによれば規模拡大一辺倒型の経営よりも、一定程度の規模拡大を図った後は質的充実を図った方が経産牛一頭当たり所得は高いという結果が出ている。それを示しているのが図1である。二〇〇七年は年間生産乳量六〇〇〇七〇

図1 生産乳量別経産牛1頭当たり所得



○トシ規模の経産牛1頭当たり所得が最も高いが、二〇〇八年、二〇〇九年は七〇〇〇〜八〇〇〇トシ規模がトップとなっている。また、五〇〇〇〜六〇〇〇トシ規模と四〇〇〇

図2 生産乳量別経営収支



〜五〇〇トシ規模、さらには二〇〇〇〜三〇〇トシ規模の値もかなり高く、二五万円を超えている。「浜中町の酪農家は一戸あたり平均六〇〇トシの生乳生産量、五、〇〇〇

〇〜六、〇〇〇万円の売上というのが「標準」とのことなので、これとそれより少し上のラインの成績が優れているということになる。
経営収支をみると年によってばらつきはあるが、七〇〇〜八〇〇トシ規模と四〇〇〜五〇〇トシ規模はマインナスになることなく比較的好成績を収めている。ただし、全体の経営収支になるとやはり年間生産乳量一

〇〇〇トン以上規模の経営は強みがあり、毎年、安定して二〇〇万円を超える黒字を計上している。なお、この経営収支は一見すると少ないように思われるが、家計費を除いたものであり、赤字だからといって家計費を賄うことができないわけではない点、注意しておく必要がある。

浜中町の新規就農支援と実績

家族経営を構成要素とする浜中町の酪農は、意識的に新規就農者を入れることでその構造を保ってきたとすることができている。「離農者が出たあとに新規就農者を入れてきた。個別独立経営で町の酪農を支えていくというのが基本的な方針である。離農する人には農地や施設を全て処分するように指導しており、これが定着している」ということである。離農者の牧場は北海道農業開発公社に売却される（買い取り価格の査定は公社が行う）。この北海道農業開発公社が離農者の牧場を取得、整備・回収を行い、新規就農者に一定期間（五年以内）貸し付けたあと、彼らに買い取ってもらうという仕組みが一九八二年から始まった農場リース事業であり、浜中町ではこれを活用して新規就農を進めてきた。このリース期間中に経営者としての力を蓄え、資金も蓄積してもらって、牧場を買い取ってもらうというのが制度の狙いである。買い

取りに必要な金額は四、〇〇〇～五、〇〇〇万円にのぼる。なお、買い取り対象となる牧場は最低四〇～五〇haの農地があることが条件となっている。これだけの広さがないと浜中町が求めるだけの酪農家になるのは難しいという判断があるためである。

また、浜中町は一九八三年から新規就農育成事業を実施している。これは浜中町新規就農者誘致条例による支援であり、リース料の半額を助成するものである。北海道農業開発公社に支払うリース牧場のリース料は毎年五〇〇～六〇〇万円となるが、この半額の二五〇～三〇〇万円がリース期間中、町から助成されることになる。トータルの助成額は一、〇〇〇万円近くになるので非常に大きい。また、新規就農者が牧場を買い取った後は、五年間にわたって固定資産税が助成される（実質的な固定資産税の免除措置である）。

新規就農のルートは、①研修牧場（有限会社浜中町就農者研修牧場）で研修、②町内の農家で研修、③酪農ヘルパー（酪農ヘルパー事業は一九八九年から取り組んでいる。有限会社浜中町酪農ヘルパー組合となっている）の三つがある。いずれも数年間にわたって研修を行った後、リース事業で牧場を借りて入植し、最終的に買い取って独立するということになる。表2に示すように、一九八三年から二〇一三年五月までの間に三五組の夫婦が

表2 これまでの浜中町の新規就農者の概要

番号	就農年	出身地	番号	就農年	出身地
1	1983年	神奈川県	19	2002年	長野県
2	1984年	北海道	20	2003年	北海道*
3	1987年	大阪府	21	2004年	大阪府*
4	1988年	三重県	22	2005年	京都府*
5	1989年	大阪府	23	2006年	茨城県
6	1990年	北海道	24	2007年	大阪府*
7	1990年	東京都	25	2008年	愛知県
8	1992年	大阪府*	26	2009年	愛知県
9	1994年	佐賀県*	27	2009年	東京都*
10	1996年	東京都*	28	2009年	福島県*
11	1997年	神奈川県*	29	2010年	北海道
12	1998年	山形県*	30	2010年	東京都*
13	1998年	北海道	31	2011年	神奈川県*
14	1999年	大阪府	32	2011年	石川県*
15	1999年	東京都*	33	2011年	北海道*
16	2000年	埼玉県*	34	2011年	北海道*
17	2001年	千葉県	35	2012年	兵庫県*
18	2001年	千葉県			

注：*印は研修牧場の研修生から就農。
それ以外は農家の実習生や酪農ヘルパーなど。

新規入植しているが、その多くは研修牧場で研修を行っている。「これまで一〇〇人以上がこの研修牧場で研修してきた。ここでの研修が町に酪農家として定着できるかどうかの試金石となっている。このハードルを越えた人だけが入植する。研修牧場で研修をして入植した先輩が町内にいることは新規就農者にとって心強い。酪農経

験は問わないが、原則として夫婦での受け入れとなっている。研修で大切なのは「ヤル気」「根気」「元気」の三つとこのことである。研修牧場は単に技術を学ぶだけではなく、浜中町に定着するための社会的ネットワークを構築するのにも貢献していると考えられる。「研修は三年が一つの目安となる。最長で四年間研修した人もいたが、二年間で新規就農した人もいる。リース事業での就農なので、一定規模以上の牧場の離農者が出ないと入植することとはできない」ということであった。

研修牧場は経産牛一・二頭、育成牛七頭、成牛舎は九頭フルリーストール、パラー室はヘリンボン六頭ダブルとなっている。二〇一二年度の牛乳生産量は八五三トンである。研修牧場には当初、三分場の半分があったが、二〇〇九年に二分場が、二〇一一年に残りの一分場が独立・新規就農したため現在はない。二〇一三年九月に訪問した時点では四組が研修中だったが、三年目の人は町内の別の牧場で研修中であり、研修牧場で研修を行っていたのは三組であった。研修牧場の受け入れ上限は三組である。二〇一三〇代が中心である。事務所の中に保育室があるので子供を育てながら研修をすることができ

給料を貰いながら研修に励むことができる点がセールスポイントの一つである。夫が正職員として、妻はパー

トタイマーとして研修牧場で働くことで二人合わせて月二五万円、年間三〇〇万円の収入になる。住居は研修牧場にある宿舎であり、無料で入居することができる。水道代もかからない。これらの支援は研修に専念してもらうための援助として捉えている。「ここは生産牧場ではなく、あくまで研修牧場。ただし、人を雇う必要があるので会社にして従業員となって研修してもらっている。生活費を得ながら研修ができるので人がやってくる。二〇〇四年に農協から独立して有限会社となった。研修牧場の収支を合わせようとすると一〜二人しか研修させることができないが、JAと町が毎年五〇〇万円ずつ、計一、〇〇〇万円の助成があるので何とかなっている。これがないと三〇〇〜五〇〇万円の赤字となってしまう」とのことであった。家族経営に支えられた浜中町の酪農を守るための取り組みということができる。

新規就農者は入植した直後の数年がヤマ場のようだ。「就農した初年度に最もお金がかかる。初産が四〇〜五〇頭もいるので仕事も大変。ここを乗り切ることができればあとは何とかやっていくことができる」ということであった。この難所を、JAや普及センターなどの関係機関からの支援はもちろんのこと、研修牧場の先輩・後輩関係やヘルパーとして入った牧場の経営者などの社会的ネットワークの支えによって乗り切っているのである。

おわりに

このように浜中町の酪農は家族経営の新陳代謝が円滑に図られて活力を維持している。それを前提としたうえで今後、課題となるかもしれない点を二つ記しておく。一つは交換分合の推進である。放牧が広まるなかで牧草地の面的集積が、北海道でも課題となってきたのではないだろうか。それには交換分合による面的集積が有効である。しかし、これまでの交換分合は五、〇〇〇万円の譲渡所得控除を活用した離農者の整理と、残った酪農家の規模拡大（増反）ないしは賃借地の自作地化を進めるためのものであった。これを面的集積に比重を移したかたちで実施していくことができるかどうか。もう一つは、今後、酪農を巡る情勢が厳しくなるなかで生き残りのため、さらなる規模拡大を図ることが予想されるが、それは浜中町でも家族経営の枠組みを超えたものとなっていくかどうかという点である。いまだ旺盛な投資意欲を有している浜中町の酪農家は、スーパール資金の無利子貸付に強く反応し、二〇〇七年から二〇〇九年にかけて家族経営の限界を伸ばすための投資を行っているが、そうした対応はどこまで可能なのだろうか。これは粒の揃った家族経営を層として確保していく方針がいままで有効性を保ち得るかという問題提起でもある。

酪農で働く技能実習生の状況と雇用条件―道東を主に―

早稲田大学政治経済学術院名誉教授

堀口 健治

1、北海道で受け入れている外国人技能実習生

北海道庁は毎年、受け入れ状況調査を行い公表している（北海道経済部労働局『外国人技能実習制度に係る受け入れ状況調査・平成二四年度調査結果報告書』）。在留資格入国一年目生と試験を受けて指定職種に就いている入国二年目生・三年目生を合計した数は、回答してくれた団体（団体管理型の一次受け入れ機関）と企業（企業単独型）の受け入れ数字を合計すると平成二四年度は四、九八八人と前年の四、九三九人を上回っている。回答率も高くなり実際に近い数字と思われるが、このうち農業で受け入れているのが一、四一〇人（前年は一、三九七人）でトップの食料品製造業の三、一六一人（三、二五四人）に次ぐ地位にあり、この両者で実習生の九割以上を占める。上川、後志、十勝地域に農業の実習生は多いとされているが、主に畑作・野菜での採用が多く次

いで酪農とみられる。

北海道の農業受入れの大きな特徴は、半年で帰国する実習生が多いことであり、それを条件にして募集し応募してくる実習生が畑作・野菜に多いことである。これらの地域の畑作・野菜では冬場に仕事がないため、それを承知の上で北海道にやってくる実習生がいるのである。一年目の受け入れ数の合計は二、二九三人（二、〇七二人）だが、そのうち一年間の「研修期間」は一、〇〇〇人（八一九人）のみであり、他は一か月以下であり、そのなかにそうした半年従事の実習生が含まれている。なお研修期間が座学の一―二か月を含むものか、また座学が終了すると平成二三年の改正以降は一年目でも雇用契約を結ぶことになっているが、どの期間を示すのかわからない。だが一か月以下と答えた多くが農業に春から秋にかけて雇用されたものであろう。なお半年の期間雇用の農業での技能実習生については、本紙の後に

予定される、農業における外国人労働力を集中的に紹介する特集号で述べることとした。

だが酪農では半年雇用は無く、これから見る道東の酪農での実習生は三年間の雇用（ただし一年ごとの雇用契約）が通常である。ただ道北等、他地域の酪農では二年以下を想定した契約や一年間だけ務めるものなど多様のようなのである。

2、フィリピン人雇用一〇年目の酪農における

技能実習生とその仕組み

浜中町に事務局を置く道東酪農協同組合は酪農家のみを組合員とした事業協同組合である。三一戸の酪農家で五七人を雇用、直近では六五名を雇いし来年春には七〇—八〇名に増やすことを予定している。なお実習生の九割がたは三年間務めている。地域的には、浜中町は後継者も多いのでこの組合に参加する酪農家は少ないが、根室、別海、標津等には組合員を多く有している。しかしこれらの地域でも農協が技能実習制度に取り組むところもあり、また他の事業協同組合で例えば別海では四〇名を受け入れるところがあるなど、同様のサービスをする監理団体が複数ある。

この組合の趣旨としては、事業拡大のための営業活動はせず、もっぱら酪農家からの問い合わせに応じ、希望

者がいるとしても労働基準法を尊重せず低い賃金のみを当てる酪農家は断り、受け入れ農家には賃金管理をはじめ労働契約を守ることを求めている。たしかに年雇い、それも臨時雇用ではなく、社会保険加入や日本人と同じく有給休暇などを適用する形態には、多くの酪農家は慣れていない。台帳整備や労務管理等、技能実習生の受け入れの仕方を、酪農家にしっかり理解し実践してもらうことが必要とのことであった。

組合長を務める佐々木士朗さん自身は、浜中町で二〇〇頭飼育（搾乳は九〇頭）の酪農家であり、自分および妻と息子、そして女性技能実習生の三人が基本労働力である。実習生は今までは未婚女性であったが今回は既婚女性を雇った。多くの酪農家は三人の実習生雇用が普通だが、多い場合は六名の事例もある。ただ保険加入義務の関係で計四名の事例にとどまる例が多いようである。

家族員数では労働力が不足する農家が多く、中には所帯主のみの従事で残りの労働力を実習生に依存する事例もある。総じて、後継者不足の事情も含め、また日本人雇用が期待できない状況で、技能実習生に依存するケースが多いようである。規模拡大農家も同様の事情である。

3、送り出し機関・研修そして選抜・労働報酬の状況

フィリピンにこだわるのは、事業を始めた当初からそうであったことが契機であるが、その後は送り出し機関と日本の監理団体との親密な関係に由来する。面接等、当初のコンタクトでは英語が可能で会話ができること、性格が明るくてトラブルが少ないことは比人のメリットであるという。マニラにある送り出し機関とこの組合は契約を結んでおり、この送り出し機関は年間三〇〇—四〇〇人を日本に送り出している。この組合の場合は、年に二回ないし四回（男女別に面接するようになって四回になった）現地に赴く。例えば三〇人ある時期に受け入れたいとすると、その三倍以上の人数を現地で募集してもらい、その機関が二倍の数に絞り込む。そのうえで、農村からマニラに集まってもらい、こちらの組合長や受け入れ農家などがマニラに赴き面接して採用を決定する。この時点でどの酪農家に受け入れるかが決まり、契約に基づいてマニラでの三か月の研修に入る。技能実習制度は二か月間の座学を要求しているが、ここでは来日後の一月を含めて、合計四か月行い、それに要する費用は受け入れ酪農家が負担している。四か月で最低の日本語が習得できるからである。学歴を問わず、また既婚、

未婚の区別を募集時には求めていない。また女性も対象である。

契約の報酬は最低賃金を若干上回る時給を約束し、この一月の改定で北海道は時給七三一円に改定されたが七五〇円を約束しているという。

北海道の酪農で日本人の年雇いを持つ経営はそう珍しくはない。また多くの組合等では日本人ヘルパーがおり、周年雇用が多い。そうした日本人の年収を概観すると、ヘルパーはいずれは独立の酪農経営を目指すためのプロセスとして位置づけられるようで、研修的な意味を持つために報酬は低い水準にあると考えられる。その額は、浜中町の例を取れば月給が一五万円、これに五か月のボーナスが加わり、年収二五〇万円の水準にある。これを上回るのが、地域にある大規模酪農経営の「酪農王国」の年雇いで三〇〇—三五〇万円と推察される。家族を持つ労働者だとそれでは低く、月三〇万円の年三六〇万円からマネージャー的なことを考慮すればそれを相当上回らないと定着を期待できないかもしれないという。四、五百万円のように、農協、地方公務員の年額水準をあげる人もおり、そうしないと酪農に継続して雇われる人はいないのだという。

これに比べて最低賃金を若干上回る時給と残業で、平均一五—一七万円（年収一八〇—二〇〇万円）で年間契

約できるのはありがたい。三年目になると熟練を積み、ポーンズとして月一―二万円を上乗せして払う農家も多くなっている。

これ以外に、研修費用や往復の飛行機代、さらに送り出し団体への費用、管理団体の費用、さらに保険等で年間平均すると六〇万円前後を、雇用者である農家が負担するが、それでも日本人を雇用するよりははるかに安い。この点を正確に言えば、道東酪農協が管理費として月三万九、九〇〇円を酪農家から一人当たりとして受け取り、これから一万五、〇〇〇円を送り出し機関にわたす。入国費用と帰国費用は別に実費請求しているのとこのとである。

一方、来日する実習生からいうと、毎月家賃と光熱費の一・四万円を天引きされるが、三年間では合計二〇〇万円以上を持ち帰ることが可能で、月二万円の雇用賃金水準、家を新築するのに農村部では一〇〇万円で済むことから、希望者は多いとされている。三年目には日本の住民税がかかり年一六万円ほどの支出になるようで、当然の負担として支払うように指導しているとのことだが、特にトラブルは無いという。

臨時的に労働力を必要とする野菜や他の農業に比べて、確実に勤めてくれる年間雇用の労働者が欲しい酪農では、今後、家族労働に従事する者が少なくなる中では、

技能実習生に期待し依存する傾向はますます強まってくるものと思われる。

技能・実習制度は三年を限度として実習のために来日するが、ながらく一年目はきわめて安い研修費で仕事をしながら学んできた。だが残業手当もないなかでトラブルも多く、平成二二年より一年目から最低賃金や有給休暇、時間外手当を日本人と同じように与える雇用契約を結び、そうしたトラブルのないように改定したことは評価される。

酪農産地の乳業工場への期待——タカナシ乳業北海道工場

東京大学准教授 矢坂 雅充

1、はじめに

タカナシ乳業北海道工場（以下、北海道工場という）は浜中町のJR茶内駅のすぐそばにあり、JA浜中町の事務所にも近接している。まさしく北海道工場は浜中町にとって地元の乳業工場である。会社案内にも「浜中町で生産される生乳はタカナシ乳業北海道工場に集乳され、タカナシ製品となり、全国のお客様のもとに届きます。そしてお客様の声は、タカナシを通じて浜中町の酪農家の方たちに届けられ、更により良い生乳づくりに活かされています。」と書かれている。乳業は酪農生産者と消費者・ユーザーの接点として位置づけられている。こうした接点としての機能は、より具体的には乳業工場と農協・酪農生産者の関係として表れるといえよう。本稿は、北海道工場の事業展開がJA浜中町の酪農生産者とのような関係性を持ってきたのかを整理し、酪農産地に立地する乳業工場に期待される役割・機能を展望

する。

まず、準大手乳業メーカーといわれるタカナシ乳業の事業の特徴や北海道工場の位置づけなどについてごく簡単にみておこう。これらをふまえて、北海道工場とJA浜中町との生乳取引を通じて展開してきた関係、さらに広く浜中町の地域経済や環境へのタカナシ乳業の関わり方について検討してみたい。

2、タカナシ乳業北海道工場の特徴

タカナシ乳業は全国に8工場（うち1工場は関連工場）をもっており、全国で5番目に多い生乳を処理し、売上高九一九億円の準大手乳業メーカーである。一九四六年に設立された神奈川県の高梨畜産合資会社を母体としており、現在の乳業工場も1工場を除けばすべて東日本に立地していることから、商品の販売エリアも首都圏が中心となっている。集乳量は明治の3分の1、森永乳業の半分くらいである。しかし、工場が一つしかなく、

製造商品数も限られている中小乳業とは事業の規模も内容も大きく異なる。とくに北海道に乳業工場を持っていることの意義は大きい。牛乳類(牛乳・加工乳・飲用乳)が製品の中心になってはいるものの、北海道工場で生クリームやバターなどの乳製品を製造しており、大手乳業メーカーと同様に総合的な乳業メーカーとして位置づけられる。

こうした準大手乳業のなかでも、タカナシ乳業には次のような事業の特徴がみられる。

第一に、集乳量・処理量の増大である。集乳量は2002年には296,000トンであったが、2007年345,000トン、2012年392,000トンと、この10年間に約10万トン増えている(日刊酪農乳業速報の資料参照)。牛乳消費が低迷するなかで、集乳量が3割以上も増えていることになる。

第二に、こうした生乳処理量の増大は、ホテル、レストラン、洋菓子店、喫茶店などの外食事業者などへの業務用牛乳・乳製品需要、ハーゲンダッツ・アイスクリームの原料あるいは家庭用の生クリーム需要などに支えられてきたといえよう。著名なシェフやパティシエによる高い評価が口コミで広がり、業務用の牛乳・乳製品販売が伸びてきたという。

第三に、多様な業務用商品開発である。たとえば、生

クリームでは、乳脂肪分の異なる生クリーム、ホイップ用クリーム、調理用クリーム、サワークリーム、クレームエベス、クロテッドクリームなどが製品化されている。こうしたプロのシェフが愛用する牛乳・乳製品が家庭用としても広く認められてきた。のちにふれる「北海道4・0牛乳」も有名なイタリアンレストランのシェフがプリンやパンナコッタなどの食材として愛用しており、それが家庭用のトップクラスのおいしい牛乳という評価にもつながっていく。豊富な高付加価値の牛乳・乳製品のラインアップは、企業イメージの向上にも貢献してきたといえよう。

タカナシ乳業の牛乳・乳製品製造を支えてきたのが、北海道工場である。すなわち一つには、北海道工場が増大する生乳需要の調達窓口となってきたことである。北海道工場の買入乳量は92年度84,000トン、97年度114,000トン、2002年度158,000トン、07年度199,000トン、12年度245,000トンへと20年間で16万トン、直近10年間で9万トン近い増加となっている(ホクレン酪農部資料参照)。生乳買入量の増分のほとんどは北海道工場で受け入れていることがわかる。

それは北海道の根室・釧路地域の生乳生産が順調に拡大してきたことに加えて、乳価の高い飲用向けや生クリ

ーム向けの生乳買入を進めてきたからである。北海道工場をつうじて関東・中国地方の自社工場に飲用向けに生乳を搬入したり、北海道工場では生乳を生クリームや脱脂濃縮乳といった液状乳製品に加工処理する割合も多い。脱脂粉乳・バター向け生乳よりも高価格となる用途の生乳買入を拡大しようとするタカナシ乳業に対して、ホクレンも少しずつ配乳を増やしてきたのである。

いま一つは、生クリームやバターなどの高級業務用乳製品の製造が拡大してきたことが挙げられる。さきにふれたように、風味やミルク感などにこだわったプロ仕様の乳製品の原料乳産地として、北海道の釧路・根室地域、さらにいえば浜中町の酪農生産環境が高く評価された。1984年にタカナシ乳業がピルズベリー社からハーゲンダッツ・アイスクリームの原料供給を打診された際、J A 浜中町の生乳の衛生的品質管理体制や風味のよさが大きな決め手になったという。北海道工場でもその風味を活かした生乳処理・乳製品製造が重視され、その製造過程には独自の工夫が凝らされている。さらに工場の職員から選抜された8名の官能検査・パネラーによる検査体制、生クリーム・脱脂濃縮乳を輸送するタンクローリーに対するきめ細かな衛生管理なども、製品の風合いを重視する姿勢の表れであろう。

こうした品質への信頼を背景にして、北海道工場では

新たな業務用乳製品の製造に積極的に取り組んできた。今日では乳脂肪分の異なる生クリームやソフトタイプのナチュラルチーズ（モツァレラ、マスカルポーネ、クリームチーズ）といった多様なタイプの業務用乳製品が製造されている。業務用乳製品ユーザーから評価される乳製品は、生クリームのように家庭用乳製品として普及していく可能性があり、北海道工場は消費者の乳製品への嗜好の動きを先読みする場にもなっている。

3、地元の乳業工場

(1) 車の両輪の関係

1982年6月に北海道工場が操業を開始した。同年にJ A 浜中町が配乳した乳量は9,000トン、1990年70、881トン、91年以降はJ A 浜中町に販売委託されたすべての生乳が全量が搬入されるようになった。

北海道工場で処理される生乳の8割程度がJ A 浜中町から搬入される生乳であった。北海道工場は文字通り浜中町の乳業工場であった。

J A 浜中町では81年に酪農技術センターを開設して、農協全体として生乳の品質管理に取り組んでいた。82年の北海道工場の操業とともに「北海道4・0牛乳」が発売されたのは、こうした生乳の品質管理体制に多くを負っていたといえよう。「北海道4・0牛乳」は乳脂肪が4

・0%以上、無脂肪固形分8・5%以上のプレミアム無調整牛乳で、その当時は首都圏への空輸販売ということでも注目された。この「北海道4・0牛乳」を常時製造するためには、季節を問わず、つねに品質規格を満たす生乳が必要とされる。JA浜中町はその要件を満たす酪農生産者を選別して北海道工場に搬乳した。それは酪農技術センターで個々の組合員の生乳品質、牛の飼養管理状態を克明に把握しているから可能になったといえよう。ハーゲンダッツ・アイスクリームの原料としてタカナシ乳業北海道工場の生クリームが選ばれたのも、酪農技術センターのもとで生乳の品質管理システムが構築されていたからであった。

JA浜中町の生乳からつくられた牛乳・乳製品は特定のユーザーに評価され利用されているという認識は、加工原料乳主体の北海道にありながら、消費者を意識した酪農生産の重要性をJA浜中町に浸透させてきたように支持されてきたという自負心が培われてきたという。

こうした自負心は、ホクレンが指導する基準よりも厳しい乳質基準での生乳取引を酪農生産者が受け入れていることにも表れている。酪農技術センターの機能強化、研修牧場や酪農王国などの生産基盤強化のための積極的な取り組みといった先駆的な事業は、JA浜中町および

その組合員の酪農生産への自負心に裏打ちされていると考えられる。

(2) 指定生乳生産者団体制度の功罪

北海道工場の集乳量・処理量が増大するにつれて、JA浜中町が搬出する生乳の比率は低下している。さきにもたように92年度には北海道工場の買入数量の84%がJA浜中町から搬入されていたが、97年度63%、2002年度45%、07年度35%、12年度33%へと漸減している。

JA浜中町が2012年に出荷した生乳は99、616トンとおよそ10万トンとなっており、82年頃のほぼ2倍になっているもの、それ以上に北海道工場の処理規模が大きくなっていくからである。今日ではJA浜中町だけでなく、中標津をはじめとする周辺地域の生乳が北海道工場に搬入されている。

不足払い制度のもとでは、酪農生産者が都道府県単位〈現在は地方ブロック単位〉で組織する指定生乳生産者団体（以下、指定団体という）による一元集荷多元販売が生乳取引の基礎となっている。酪農生産地域が特定の乳業メーカーの集乳地盤として歴史的に固定されるのではなく、指定団体が生産者の生乳販売を一元的に受諾し、手取り乳価ができるだけ高くなるように生乳の配乳先（販売先）を送択するという一元集荷多元販売を実現することが想定されてきた。実際に指定団体制度は不透

明な生乳取引関係を改め、公正な生乳価格形成を実現するための支えとなってきた。生乳取引をめぐる紛争は少なくなり、取引の透明性は格段に高まった。

しかし一方で、乳業が酪農生産者や農協に対して行っていた技術・経営指導は廃止され、たんなる生乳の取引先という関係にとどまるようになった。特定の酪農生産者・農協にたいして技術的・経済的支援を行ったとしても、生乳の販売先は指定団体が決定するので意味をなさないからである。乳業はどの指定団体からでも一定基準を満たす生乳を供給することを指定団体に要求することになり、指定団体もどの乳業メーカーでも利用できる標準的な生乳販売を志向してきた。

生乳生産地域が限定された牛乳は、当初は指定団体制度とは相容れず、アウトサイダーの生産者の生乳を原料とする商品であったが、いまでは多くの乳業メーカーが生乳生産地域名を表示している牛乳を販売している。指定団体と乳業メーカーとの合意に基づいて、限定された地域の生乳だけでなく、特定品種の牛の生乳、非遺伝子組み換え飼料によって生産された生乳、有機農法に基づいて生産された生乳などが、乳業工場で分別処理されて製品化されている。それでも生乳生産の安定性や乳質の良さ、さらに単純には数値化できない生乳の風味などを根拠として地域や酪農生産者を限定した牛乳の開発は難

しい。生乳の分別流通が際限なく広がれば、生乳共販の合理性が失われるからでもあるが、特定地域・酪農生産者のみを優遇するような商品開発は、乳業メーカーとの不透明な生乳取引関係につながりやすいと考えられているからだろう。乳業が高く評価する酪農生産者や酪農産地の生乳を原料とする牛乳・乳製品の開発も、既存の集乳地域名を後追いで商品名とするものが多い。集送乳路線の変更や基本乳価に加算される乳価プレミアム、商品表示・説明などさまざまな協議・検討を経た合意がなければ特定の酪農生産者・地区の酪農の特質をアピールした牛乳・乳製品を商品化することは出来ない。酪農産地や生乳の特質が消費者やユーザーに「酪農の価値」として伝わる牛乳・乳製品を開発するためには、酪農生産者・農協と乳業メーカーのコミュニケーションと相互の協力が欠かせない。

タカナシ乳業もJA浜中町の生乳を高く評価し、特徴のある製品開発を進めてきた。本稿ではほとんどふれることはできなかったが、生乳の風味を活かした牛乳・乳製品へのこだわりから、温度管理をはじめとして製造工程の工夫が積み重ねられている。浜中町で生産された生乳であることが商品表示の中でアピールされているわけではないが、タカナシ乳業のホームページでは浜中町の酪農が紹介されており、自然豊かな酪農生産環境やきめ

細かな乳質管理・土壌管理を重視する乳業の姿勢がJA浜中町の酪農生産者と共有されてきたといえよう。

北海道工場を「地元の乳業工場」として意識してきたJA浜中町にとっては、指定団体制度はときに酪農生産に対する正当な評価を妨げるもの、消費者・ユーザー視点を失わせるものとして意識されることもある。JA浜中町の生乳を原料とする牛乳・乳製品を愛好する消費者やユーザーのニーズに対応した酪農生産を実現することで、将来にわたって持続しうる酪農生産基盤を築こうとしているからであろう。生乳生産の現場を理解し、消費者・ユーザーのニーズに敏感な乳業との相互連携が重要な酪農生産基盤となっているという認識が窺える。

4、乳業の地域的貢献

浜中町におけるタカナシ乳業北海道工場は社会的にも経済的にも大きな存在である。工場の職員107名の3分の2は地元採用の契約社員であり、多くの雇用を創出している。残りの3分の1の総合職の職員も、多くは家族とともに浜中町に住んでおり、減少しつつある住民数の底上げに寄与するだけでなく、町のコミュニティに刺激を与え活力をもたらす源泉にもなっているという。

乳業工場の施設のメンテナンスや生乳輸送など、工場での関連作業に従事する住民も多く、町の財政への貢献

も含めて、北海道工場の波及的な経済効果は大きい。酪農産地の乳業工場は、北海道では地域の主要産業が酪農であることも少なくない。乳業工場は地域社会を支える事業所になっている。

さらにこうした地域社会に対する直接的な貢献だけでなく、企業のCSR活動としての地域貢献も大きくなっている。浜中町内の霧多布湿原の環境保全のためにナショナルトラスト活動などを行っているNPO法人霧多布湿原ナショナルトラストへの支援もその一つである。ハーゲンダッツ社とともにタカナシ乳業は協賛企業となって活動資金を提供するとともに、社員などによるボランティア活動として牧柵や木道などの修復作業を行っている。タカナシ乳業のホームページでも霧多布湿原の環境保全活動への支援が紹介されており、地元の乳業工場に期待される環境保全への取り組みが示されている。

5、乳業と酪農の連携に向けて

筆者の私見であるが、JA浜中町とタカナシ乳業北海道工場との生乳取引の取り組みをふまえて、酪農産地における乳業工場の役割について簡単に述べておこう。

酪農生産は生乳を供給するだけでなく、景観・環境や農地の保全、観光資源の有効活用、食育・生命教育としての役割などを担っているといわれる。酪農には生乳取

引に直接反映されない多様な価値がある。これらの酪農の価値が維持されるためには公的な支援措置を必要とするものもあるが、その価値に共鳴する消費者の支援によって支えられるものもある。

そのためには酪農の価値がきちんと消費者に伝えられ、評価される必要がある。酪農教育ファームのように、消費者が実際に酪農生産の一端を経験する場を提供するという直接的なケースを除けば、消費者へのメッセージは主として牛乳・乳製品をつうじて伝えられることになる。酪農生産に込められた生産者のこだわりや生産過程の特質、生産環境などが、商品そのものの食味として、あるいは商品の表示や説明によって消費者に伝えられる。乳業メーカーが酪農生産や生乳の特質を自社の牛乳・乳製品を支える価値としてアピールすることによって、初めて消費者に酪農の価値に関する情報が伝えられる。

指定団体制度のもとでの生乳共販でも、酪農と乳業の実質的な連携が着実に進んできたが、乳業による酪農産地支援や特約的な生乳取引契約への展開には歯止めがかけられてきた。むしろ両者を分離することによるメリットが追求されてきたといえる。その結果、酪農生産地区や酪農生産者の独自性や個性を評価し、酪農生産がもっているさまざまな魅力を商品化する試みは表立った

ものにはならなかった。乳業は生乳を販売する権限をもつ指定団体や酪農生産者の領域に足を踏み入れることに慎重であることが多く、実質的な集乳地盤となっている酪農産地の活性化に関与することは控えられてきた。今後、生乳取引契約の明確化などの条件を整えたいうえで、特定の酪農生産者・農協と乳業メーカーとの特約的な生乳取引、乳業による間接的な酪農支援も検討されるべきであろう。

多様な酪農の価値を具体的な製品として消費者に伝えることが乳業の役割であり、酪農の価値はこうして消費者に徐々に理解されていく。JA浜中町やタカナシ乳業北海道工場との連携は、指定団体制度が酪農と乳業の関係を断ち切ることなく、消費者に酪農の価値を伝えていく可能性をもっていることを示している。両者はともに生乳の優れた風味やきめ細かな乳質管理、豊かな酪農の自然環境、環境保全への取り組みなどを高く評価し、生乳の風味や鮮度を重視した牛乳・乳製品を開発してきた。そのため具体的な連携や工夫についてふれることはできなかったが、酪農生産現場を理解し、消費者の牛乳・乳製品へのニーズについての情報をもつ乳業は、酪農産地にとって大きな支えとなっているといえよう。

緊急報告

自民党・国会決議を遵守し、多様な農業の共存が可能なTPP合意に

全国農業協同組合中央会 農政部長 小林 寛史

本年四月二一日、TPP（環太平洋連携協定）交渉に参加していた一カ国の閣僚は、わが国のTPP交渉参加を承認し、米政府はいわゆる九〇日ルールとして、その旨を議会に通報した。JA全中の萬歳章会長は同日談話を発表し、以下の二点の担保を求めた。

● 政府は自民党や国会の決議を遵守し、米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物などの農林水産物について、確実に除外又は再協議の対象とすべき。

● TPP交渉は、農業問題だけではなく、ISD、食の安全・安心、医療、保険など、国民生活に直結し、国の主権を揺るがしかなない重大な問題を含んでいる。政府は、自民党の政権公約を遵守し、与党・国会の決議に即した、国民が納得できる交渉方針を確立すべき。

わが国がTPP交渉への参加を判断して以降、JAGグループはこれら二点を基本的な主張として全力をあげた運動に取り組んでいる。これらの主張は、我々にとって

の譲れない一線でもあり、今後ともこれらを運動の基本において、取り組みを進めていく。

JA全中は、米通商代表部（USTR）がこれまで二回行った意見公募に対して意見書を送付した。また、内閣官房TPP政府対策本部にも意見書を提出した。本稿では、より多くの人にJAグループの主張をご理解いただく観点から、これらの意見書で主張した内容の背景を説明していきたい。

自民党・国会の決議の遵守は国民との約束

わが国のTPP交渉への参加は、本年七月末にマレーシアで行われた交渉会合で正式決定したが、これに先立つ六月一七日、内閣官房TPP政府対策本部は民間団体に対して初めての説明会を開催した。

一時間以上にわたった説明は、米国、オーストラリア、ニュージーランド等がこれまで締結したFTA（自由貿易協定）では自由化率がほぼ100%なのに対して、わが国

が締結したEPA（経済連携協定）では日シンガポールの八四・四％、日ベトナムの八六・五％など、他のTPP参加国と比べて遜色があることを特に強調したものだ。

説明終了後、筆者は「自由化率について丁寧な説明があったが、三月の自民党決議、四月の衆参農林水産委員会決議について、政府の交渉方針にどのように反映するつもりか説明もなかったし、資料でも触れていない。それは何故か」と質問したが、内閣官房の担当者は、「決議は重く受け止めている」としか答えなかった。TPP交渉では聖域なき関税撤廃が前提ではないというものの、内閣官房の担当者は当時から自由化率を相当気にしているものと推察できる。

自由化率を上げるため、政府・与党は、もち、だんご、さらには牛タンの関税撤廃を判断したといったマスコミ報道が連日なされ、このことが少なからず生産現場の不安を惹起した。十月十日、自民党はTPP対策委員会を開き、重要品目のタリフラインの検証作業について、「決議を守り抜くことを前提に、これから本格化する二国間協議を含め、全体の状況を見ながら検証する」という確認をした。

カナダの農業団体は、乳製品、鶏肉、七面鳥、鶏卵、種鶏・種卵の供給管理五品目については、二〇〇五年の

下院決議に沿って「関税削減にも応じない、関税割当の拡大にも応じない」と主張している。先に実質合意したEUとカナダのFTAでは、カナダ国内のチーズ消費量の伸びを踏まえた輸入枠を設定し、供給管理制度を堅持した。わが国も、与党・国会の決議を遵守すべく、重要五品目等について揺らぐことなく交渉にあたるべきである。

七月一七日に、JA全中が内閣官房TPP政府対策本部に送付した意見書では、以下のように、政府の交渉方針を質している。

● 政府は、拙速に交渉に突き進むのではなく、衆参農林水産委員会決議や自民党決議の内容に即した交渉方針を早期に確立することが不可欠である。これらの内容と離反する交渉を進めることは絶対に認められない。

相互補完的な日米農産物貿易の関係と食料安全保障

二〇一一年の通常国会における施政方針演説で、菅総理（当時）は、国づくりの理念の一つとして「平成の開国」を掲げた。言葉というのは恐ろしいもので、「TPP交渉への参加に反対している農業界は鎖国をやめるべきだ」といった冷静さを欠く議論が、国内に急速に広がっていった。しかし、多くの識者が指摘した通り、食料供

給の六〇%を海外に依存する日本が、食料を鎖国するはずがなく、「平成の開国」というキャッチフレーズは反対派を抑え込むレトリックとして用いられたにすぎない。

こうした議論はともかく、食料安全保障という視点でもっと冷静に考えた場合、日米間の農産物貿易関係はきわめて重要なことがわかる。

例えば米国からトウモロコシを家畜飼料として安定的に輸入することで、わが国は高度経済成長時代以降、畜産・酪農生産を発展させ、良質な動物性たんぱく質の摂取により国民の栄養改善が可能となった。また、輸入トウモロコシからコーンスターチを製造し、国産でん粉では対応しきれない工業用などの需要に应运ってきた。

このように現在の日米農産物貿易関係を見る限り、対立関係以上に相互補完関係にあると見るべきである。それゆえ自由化率に過度にとらわれて数字合わせの技術論から入るのではなく、食料安全保障の観点から、各品目の取り扱いをどうするのが最も望ましいかを、まずは二国間協議で議論すべきである。もちろん、国会決議にある「脱退も辞さない」という選択肢を留保したうえで話だが。

この点と関連し、一二年一月、J A 全中はU S T R R に対し、以下のような意見を送付している。

● 日米両国の農業者は、現在良好な貿易関係にある。

TPPのもとで関税を撤廃し、酪農や食肉の国内生産が大幅に減少すれば、日本の農業者は米国産大豆・トウモロコシを購入しなくなる。輸出がなくなれば、輸出施設における影響など、米国内の地域経済・雇用に著しい悪影響を及ぼすことになる。

ただし、日米農産物貿易関係を対立関係として捉えている事例も残念ながらある。J A グループ代表団は、一年九月に対日強硬派として有名な全米豚肉生産者協会(N P P C)の幹部と面会したが、その際に「日本は額で一位、量で二位の米国産豚肉の輸出市場。現在の関係を高く評価しているし、将来もそうあってほしい」と述べていた。一方、わが国のTPP交渉参加が決まってからは、その立場を大きく変え、差額関税の撤廃を声高に、そして強硬に主張するようになった。一二年一月、筆者は米国の元貿易交渉官と面会したが、「大きな魚を逃がさないように息を潜めている関係者もいる」と話していた。おそらく、この団体を指していたのだろう。

また、食料安全保障の観点からすれば、輸出補助金の撤廃や輸出規律の強化に向けた議論において、わが国が果たすべき役割は大きい。○五年のW T O 香港閣僚会議では、一三年末までに輸出補助金と同等の効果を持つ輸出支援措置や食料援助の撤廃が約束されたものの、ドーハ・ラウンド交渉そのものが合意に至っていないため、

この約束も守られていない。

○八年六月に、FAO（国連食糧農業機関）が世界食料サミットを開き、「食料安全保障を国家の恒久的政策に位置づける」ことが確認され、翌月にはG8北海道洞爺湖サミットで「食料安全保障に関する特別声明」が出された。しかし、これらと前後して途上国を中心に農産物輸出国は輸出制限を繰り返した。こうした経験を踏まえれば、TPPが二世紀型の協定を目指す限り、食料安全保障の議論は避けて通れない。

J A 全中が、本年六月に U S T R に送付した意見書でも、そのような観点の主張を行っている。

● 食料・エネルギー安全保障の達成は重要課題である。TPP 参加国は、輸出補助金と同等の効果を持つ輸出融資支援や、商業貿易の代替となっている食料援助を即時撤廃すべきである。同様に、食料、資源・エネルギーの輸出禁止・制限措置を導入しないこと、輸出独占を解消することを確約すべきである。

なお、ニュージーランドのフォンテラ社は、乳製品の輸出について、実質的な輸出独占権が与えられている。本年一月に J A グループ代表団が同社を訪問し、この点を指摘した際、「国有企業でもなく、補助金も受けていないなか、国際市場におけるシェアは二%に過ぎず問題ない」と弁解していたが、世界一の酪農輸出国が、この

ような高い下駄をはきながら他国に自由化を求めるのは全く道理に合わない。全米生乳生産者連盟（N M P F）は、フォンテラが享受する輸出独占権に対して厳格なルールを適用するよう米国政府に働きかけているが、日米連携して課題解決を図ってほしい問題である。

粘り強く主張すべき「多様な農業の共存」

W T O（世界貿易機関）では、ラミー前事務局長が退任し、本年九月からアゼヴェド事務局長が就任した。○一年に開始したドーハ・ラウンドの農業交渉で、日本は「多様な農業の共存」を提案した。この日本提案に対する各国の反応は賛否両論で、例えばアフリカ東部の島嶼国で食料純輸入開発途上国のモリリシャスは「日本国民が二世紀を共存と相互理解の時代と捉えていることを歓迎する」と高く評価したが、オーストラリアは「日本は真面目に議論していく用意があるのか疑問」などと言葉を極めて批判した。

しかしながら、「多様な農業の共存」という考え方は、その後、官民を問わず多くの関係者から支持を得るようになった。J A 全中を含む世界六六カ国の農業団体は、一年六月に食料安全保障と貿易政策の関係についての共同宣言に署名した。そこにも「多様な農業の共存」はしっかりと位置づけられている。

ここで「多様性」に着目したいが、今年のAPEC（アジア太平洋経済協力）のホスト国だったインドネシアの国章は、ヒンドゥー教のヴィシュヌ神を背に乗せて飛ぶ神の鳥ガルーダで、その国章には、「多様性のなかの統一」を意味するサンスクリット語が国是として書かれている。

「多様性のなかの統一」は、インドネシアに限らず、アジア地域全体を俯瞰してみても重要な概念に思える。アジア地域は、多様な言語を使用し、宗教や生活習慣が異なる多様な民族が、人口密度がきわめて高い環境のなかで、ひしめき合って同居している。また、主食である米の生産では、水利用などで共同作業を必要とするため、人々の間に協同や相互扶助といった価値観が根付いている。

インドネシアは、一九九四年にもAPECのホスト国となり、同年の首脳会議は、「先進国は二〇一〇年、途上国は二〇二〇年までに自由で開かれた貿易・投資という目標を達成する」という野心的にすぎる目標をボゴール宣言として合意した。

翌九五年には、わが国がホスト国となって、ボゴール目標を実施に移すための指針が「大阪行動指針」として取りまとめられた。この大阪行動指針では「包括性」、「WTO整合性」などとともに、「柔軟性」が原則として位置

づけられた。これは多様性を特徴とするアジアの社会・文化を反映したものといえ歓迎できる。

米国ワシントンのシンクタンクに在籍し、TPP積極論者でもあるソリース氏は、ボゴール目標について「楽観論は長続きせず、九〇年代の終わりには懐疑論が広がっていった」と振り返っている。その背景として「西側諸国はAPECの最終目標は拘束力ある貿易自由化だったが、アジア諸国は自主的で拘束力のないプロセスを重視した」と分析している。また、「米国は特定の経済分野で目に見える、義務的な自由化の結果を得ようとしたが、日本はAPECの自主的な性格を重視し、米国と対立した」と指摘している。こうして見ると、米国が野心的なTPPを求める理由の一つは「拘束性」、すなわち「義務的な自由化」にあることが垣間見える。

米国が求める「拘束性」か、アジア諸国が求める「柔軟性」かは、きわめて重要な論点であり、TPP交渉でも簡単に素通りすべき問題ではない。J A全中では、USTRが二二年一月に実施した意見公募において、この点と関連し、以下のような考え方を伝えている。

● TPPが求める拘束性は、アジア太平洋地域の農業の多様性を損なうものであり、九五年のAPEC大阪行動指針で定めた自主性・柔軟性の原則に反する。「一つの基準を全てにあてはめる」という手法は、アジア太

平洋地域の農業の持続的発展に資するものではない。

こうした意味から、安倍総理が出席した十月八日のTPP首脳会議で確認された首脳声明で「発展段階の多様性」が明記されたことはきわめて意義深い。また、この首脳声明で、「包括的でバランスの取れた地域協定を年内に妥結させる」ことも確認されたが、「バランス」という言葉にも意味がある。

「一つの基準を全てにあてはめる」TPPとするのか、「多様性」や「バランス」に配慮したTPPとするのかで、アジア太平洋地域の今後の経済発展の仕方は大きく異なってくる。日本は、WTO交渉のみならず、これまで締結してきた二国間のEPAでも貫き通してきた「多様な農業の共存」という基本哲学を、いかなる貿易交渉でも自信を持って粘り強く主張してほしい。

農業は他分野と別の取り扱いを

JA全中は、本年六月、米国ワシントンに代表団を派遣し、米国の家族農業者二五万戸が加盟するナショナル・ファーマーズ・ユニオンのジョンソン会長と会談した。会談後、双方で共同声明に調印し、両国ともに重要品目を抱えていることから「農業分野は他の分野と区別して扱われるべき」と確認した。

○三年十月、日メキシコEPA交渉は最終局面を迎え

閣僚級の折衝が連日行われた。メキシコ側が最後の段階でオレンジジュースについて突然大幅に要求をエスカレートさせ、交渉は妥結しなかった。メキシコは日本から輸出される自動車、鉄鋼の関税の即時撤廃に難色を示し、最終局面で日本に対しオレンジジュースを持ち出すことで合意の引き延ばしを図ったという顛末だった。その後、日メキシコEPA交渉は、妥結まで半年を要し、○四年三月に大筋合意に至った。

ところで、○五年に合意した日マレーシアEPA交渉に従事したマレーシアの交渉官は、「日本の自動車産業の主張は強硬だった」と当時を述懐する。TPP交渉と並行して行われている日米協議で、両国は自動車問題で激しくぶつかり合っているというが、ワシントンの友人は「米国の自動車労働組合員は、八〇年代の日本からの洪水のような自動車輸入を忘れていない」という。

こうしたことを踏まえても、わが国からの工業製品の輸出や投資の拡大のしわ寄せを農林水産分野に一方的に負わせることは断じて認められない。本年七月に内閣官房TPP政府対策本部に提出したJA全中の意見書でも、この点に関連し、次のように指摘している。

● TPP交渉は、貿易自由化を自己目的化して行うのではなく、食料安全保障や環境保護の必要性などに配慮して行うべきである。また、人間の健康と生命の維

持に必要不可欠な農業は、他の経済分野と異なるかたちで取り扱わなければならない。

むしろ農業分野のなかで、日本が概して守りの立場にある市場アクセス分野と、得意分野である安全性や品質基準などの分野の間で適切なバランスが図られる必要がある。

本年八月二一日、日本経済新聞は「国有企業の優遇廃止へ」という記事で、国有企業に関する合意文書案を入手したと伝えている。この文書案で、国有企業に対する規律の適用除外として、「輸出信用を付与する国営企業」をあげている。米国の輸出補助金や輸出信用は、作物信用公社（CCC）と呼ばれる国有企業を通して行われているが、日経新聞の報道が正しいとすれば、米国の輸出補助金や輸出信用は、TPPのもとで規律の対象にならないことになる。

また、本年十月、筆者は米国最大の農業団体ファーム・ビューロー連盟の幹部を訪問したが、この幹部はWTO交渉の前進が見込めないことから、EUとの環大西洋貿易投資協定（TIIP）とTPPの合意内容を調和させ、最終的に多国間の貿易ルールにしていくべきだと強調した。このような考え方は、フロマン米国通商代表も六月の就任以降重ねて強調している。

米・EU間のTTIP交渉で最も難航が予想されてい

るのは、地理的表示、SPS等の分野での共通の基準づくりである。EU加盟国の農業者連盟と農協で構成するCOPA・COGECAの幹部は、五月に筆者と面会した際、「米国はEUの食品安全・品質基準を引き下げて対EU輸出を拡大したい考えたが、これらの基準は市民社会のニーズに応えるためのもので、妥協の余地はない」と述べている。

確かに、米国の農業団体は、地理的表示やSPSに関して高い基準づくりに消極的である。しかし、知的財産権にあれば敏感な米国で、多くのレストランで「Kobe Beef（神戸牛）」が漫然とメニューに載っているのには感心できない。オーストラリアも同様で、オーストラリア産和牛はすでに東南アジア諸国に輸出されているという。キャンベラのホテルで「オーストラリア産ハンガリアン・サラミ」が朝食に出てきて面食らった経験もある。本年六月にUSTRに送付したJA全中の意見書では、以下の観点を考慮するよう求めている。

● わが国の農畜産物や加工食品は高い安全性、品質、ブランド力を有しており、商標、製造・加工技術、種子などを知的財産として明確化することにより、市場での正当な評価につなげていく必要がある。こうした取り組みは、模倣製品の流通防止などにも役立つ。

● 残留農薬基準や食品添加物の規制、トレーサビリティ

イ、原産地規則など安全・安心を担保するわが国の規制や基準は、科学的根拠に基づきつつ、風土や食習慣を考慮して導入されたものである。科学的根拠を曖昧にしたまま輸出環境を改善する観点から交渉によって緩和すべき性格のものではない。

地理的表示など知的財産権、食の安全・安心、さらには原産地規則に関して、TPP交渉の結果が、TTIPの合意内容と遜色ある内容となれば、わが国農業者が消費者との対話を通じて培ってきた安全性、品質、ブランド力などの強みが活かしきれなくなる。米国、カナダ、豪州、ニュージーランドはいずれも原料供給型の農業国であり、これら分野の議論には消極的だが、TTIPと遜色ない内容を確保し、付加価値の高い日本農業らしい競争力を高めていくきっかけとすべきである。

食料生産を行う農業者の正当な評価を

既に国内では担い手への農地の集積、耕作放棄地のフル活用、新規就農者の定着、農商工連携・産地消・6次産業化の推進などを通じて、農業所得を向上させる政策の方向づけがなされている。TPPが、そのような取り組みの着実な実践を阻害することや、多国籍企業や大規模小売業の利益のみを増進することはあってはならない。

九月に、国産米としてイオンで販売された弁当やおにぎりに、産地偽装した中国産米が混入するという事件が起きた。事件を起こしたのは三重県四日市のコメ卸業者三瀧商事だが、これを報じた週刊文春がイオン直営のスーパーや書店で撤去された。また、一〇月には阪急阪神ホテルズがメニュー表示を偽って料理を提供していたという事件が起こった。ホテルオークラなど超一流ホテルや高島屋、三越伊勢丹など老舗百貨店が同様のことをしていたらしく、当面収まりがつかうようには見えない。これらの事件では、第一義的には消費者が被害者であるが、国内の農業者に与えた影響も大きい。

自由化の恩恵を受ける企業に対し、その倫理感を厳しく監視すべきだし、そのためのメカニズムが国の政策にビルトインされるべきである。世界農業者機構（本部ローマ）では、公正でバランスのとれた食品流通と農業者の販売力強化を継続して検討しているが、企業倫理の問題も含め、こうした点についての国際的な検討も待たれるところである。

引用文献

- Mireya Soils, „Last train for Asia-Pacific Integration: U.S. Objectives in the TPP Negotiations“, Waseda University Organization for Japan-US Studies, Working Paper No. 201102 (本文中の和訳は筆者による)

緊急報告

日本は、知財・環境などで途上国の立場を考慮し、支えよ

―TPP交渉…全体状況とルール分野の現状・課題―

日本農業研究所客員研究員 服部 信司

1 交渉の現状（八月―一〇月）と一二月閣僚会合の設定

(1) 第一九回交渉（八月） 声明…一〇月大筋合意↓年内妥結を目指す

日本は、TPP第一八回交渉（於マレーシア）の最終時点（七月二五日）で、交渉に参加した。第一九回交渉（八月下旬、於ブルネイ）において日本は実質的に初めて交渉に加わったといえる。

その第一九回交渉は、アメリカの強い主張の下に、「一〇月TPP首脳会合における大筋合意↓年内合意」の声明を出した。

(2) 九月の進展は六分野。知財・環境などでアメリカ・途上国が対立

それを実現する重要な行程として、困難分野（物品自

由化、知財、環境、国営企業規制）の中間交渉会議が九月一―一〇月上旬に設定されるとともに、九月一八―二一日に主席交渉官会合がワシントンにおいて開催された。

だが、主席交渉官会合において「合意に向けて進展があった」分野は、「衛生・動植物検疫」、「貿易の技術的障壁」、「税関」など六分野にとどまった。交渉二四分野（物品自由化三分野、ルール二一分野）中の四分の一、ルール分野にしぼっても三分の一にすぎない。「困難な課題のある分野」（アメリカ通商代表）として、「物品自由化、知財、環境、国営企業規制」の四分野が依然として残ったのである。

「物品自由化」分野が最も困難な分野で、それが交渉の「最終局面の最後の時点」に持ち込まれることは、すべてに関係者が予測していることである。問題は、「物品自由化」以外のルール分野…知財、環境、国営企業規制

において、アメリカと途上国との間の対立が続き、交渉が進展し得ないでいることであった。その「困難」は、後に詳しく見るように、WTO協定を上回る内容をルール化しようとする、あるいは、アメリカ企業の要請をスレートにルール化しようとするアメリカ提案から生まれている。

(3) TPP首脳声明(一〇月八日)・・・多様性に配慮し、年内妥結を目標

こうした状況のもとで一〇月八日に行われたTPP首脳会合は、「二〇一一年ホノルル首脳会合で設定した目標(関税の原則撤廃など)を達成し、発展段階の多様性に配慮する、包括的でバランスのとれた協定を、年内に妥結することを目指す。そのために、残された困難な課題を解決することに取り組む」とする声明を発表した。

ここには、それまでの交渉状況(ほぼ合意六分野、重要四分野が困難分野として残る)を踏まえ、「大筋合意」の文言は含まれていない。

他方、「発展段階の多様性に配慮する」「バランスのとれた協定にする」との文言が入った。そこには、アメリカが、交渉開始後三年半にして、ようやく「各国の経済社会の多様な在り方」特に、途上国の多様な在り方を認め、アメリカの国内ルールをTPPルールにするという硬直的な提案を柔軟化させること「の必要性をある程度

認識したことが反映されていると考えられる。

(4) 一二月閣僚会合への行程

TPP首脳声明では、なお、「年内妥結を目指す」とされ、そのために、「困難な課題を解決する」とされている。これは、アメリカ政府の意向によるものである。

アメリカのオバマ大統領は、国内の債務上限問題・それに伴う政府機関の閉鎖という事態への対応で、この首脳会合に欠席した。だが、アメリカ政府は、年内妥結の方向を堅持している。

その年内妥結に向けて、一月一九日から六日間、アメリカ・ユタ州、ソルトレイクシティにおいて主席交渉官会合が設定され、一月七―九日にシンガポールにおいて閣僚会合が設定された。また、一月下旬から一月末へと重要分野で中間会合(交渉)が設定されている。アメリカは、これらの会合を通して、「困難な課題を解決」しようというのである。

2 アメリカ・・・年内妥結の姿勢を崩さず

(1) 国際経済協定の議会採決方式(ファーストトラック)を準備

ファーストトラック(Fast Track)正式にはTrade Promotion Authority(TPA)というのは、次のようなアメリカ議会の国際経済協定についての審議―採決方式

のことである。

① 大統領は、非関税障壁についての交渉に入る少なくとも九〇日前までに、議会に交渉の意図を提起しなければならない。

② 協定締結後、議会は、それについての実施法が提出されてから六〇日以内に、一括賛成か、一括反対か、を採決しなければならない。修正提案は一切認められない。

この方式は、「修正を一切認めない」ことによって、「議会にとって都合の悪いところは削除し、都合のいいところだけ残す」という、「つまみ食い」を排除している。同時に、六〇日間に審議―採決期間を限定することによって、審議引きのばしを封じている。これによって、大統領の交渉権を強化しているわけである。

通常、重要な国際交渉に入る前に、あるいは、交渉に入ってから時間をおかずに、ファーストトラックを議会で成立させておく。今回は、それが、かなり後回しになっていたといっている。前回のファーストトラックは二〇〇七年四月に期限が切れている。

目下、ポーカス上院金融委員長（民主）とハッチ同委員長会共和党筆頭によって、新しいファーストトラックの法案作成作業が進められており、その作業は終りに近づいているとされる。

ファーストトラック法案は、年内に議会に上程され、来年初めに審議に入るとされる。今のところ、起草されているファーストトラックの内容は示されていない。

(2) 民主党・下院議員一五一名がTPPについての議会の決定権を要求

このファーストトラックについて、一五一名の民主党下院議員（下院民主党議員全体の四分三に当たる）は、一月一三日、オバマ大統領に書簡を送り、「TPP協定が、ファーストトラックの交渉目標を満たしているか、否かの判断は、行政機関（通商代表部）ではなく、議会が行われなければならない」議会の目標を満たさない協定は、ファーストトラックの特別考慮を得てはならない」とした。これは、ファーストトラックの特別ルールを事実上否定しかねない内容になっている。

こうした提案に民主党議員の四分の三が賛成した背景には、彼らの多くが、TPP交渉の情報（アメリカを含む参加国の提案内容）へのアクセスを制限され、交渉へのインプットを行うことを阻まれている、とする不満がある、と言われる。

これまでも、自由貿易協定―そのためのファーストトラックには、民主党議員の多くは反対し、共和党議員の多数と一部・民主党議員の賛成で成立してきた。とはいえ、下院民主党議員の四分の三が、短期間にこの書簡に

同調したことは、準備されているファーストトラックの議会通過が、容易ではないことを示している。

(3) フロマン通商代表…年内妥結のために「困難な決断」が必要

フロマン・アメリカ通商代表は、九月九日、一七〇人の関係者に対し「アメリカは、今年内に交渉を取りまとめるために、困難な決断をしなければならぬ段階に入っている。誰もが、すべての決定に一〇〇％満足するものとはならない」と語ったと報じられた。フロマン代表は、交渉を取りまとめるには、アメリカがある程度柔軟になる必要を関係者に提起したのである。

これに対し、全米商工会議所や全国養豚生産者協会などアメリカ・ビジネス九団体は、九月一八日、主席交渉官会合の開催日に、「T P P交渉は、首脳声明に示された野心的な目標のレベルに遠く及んでいない。その水準に達するように、交渉努力を倍増するべき」とする声明を發表した。通商代表部が交渉を早期に終結させようとするために、彼らの要請する高い目的が犠牲になることを恐れていることである。以降、通商代表部とアメリカ業界団体・関係者との間の調整が続いているとみられる。

(4) カトラー通商代表補代理…交渉へのインプットは今すぐに行う必要がある

カトラー通商代表補代理は、一月七日、交渉関係者

に対し「交渉に供するインプットは、いかなるものであれ、今すぐ（通商代表部に）行う必要がある」と語ったと報じられている。これは、通商代表部が、近く、最終的な方針（内容）を決定する方向に向かっていくことを示すものとして受け止められている。

アメリカは、早期妥結を目標としているのである。

その背景には、来年一月中旬選挙（下院全員の改選と上院三分の一の改選）に向けて、T P Pを締結し、それを民主党政権の成果として打ち出したいというオバマ政権の意図がある。下院において共和党が多数を占め、その共和党の財政支出削減路線の下で、ほとんど政府の政策が実現されないという状況のなかで、T P P協定は、政府の判断で締結を決定し得る重要政策になっているからである。

3 日本政府の姿勢

(1) 日本政府…一〇月閣僚会合で「大筋合意がなった」との判断

一〇月八日のT P P首脳会合後、甘利T P P担当相は、「大筋合意がなった。そう評価していい」と語ったと報じられている⁽¹⁾。首脳声明に「大筋合意」の文言が入っていないにもかかわらずに、である。驚くべきことと言わざるを得ない。年内合意にこだわるアメリカを

念頭に置いて、「(アメリカに対し) 他国以上に年内妥結に貢献する姿勢を示した」^②ものと報じられた。うなづける報道である。

(2) 途上国とアメリカの間に立つ

上述のような知財、環境、国営企業などの分野におけるアメリカと途上国の間の対立を踏まえて、日本政府は、途上国とアメリカの間に立ち、両者の仲立ちを行い、それによって途上国の支持をも得て、物品自由化における日本の重要五品目の維持につなげていく、という戦略を立てているようである。その方向性は肯定し得る。だが、後に、ふれるように、単に間に立つというのではない。途上国の主張を十分に考慮し、それを支える立場に立つことが問われているのである。

そうとすれば、安易に「大筋合意がなった」、即「年内妥結」とすることではない。必要な時間は取らなければならないのである。

4 ルール分野の交渉

TPPの交渉分野は、物品三分野（農産物・繊維製品・その他の鉱工業製品の関税の撤廃・削減）、物品以外のルールに関わる二分野（知的財産権（知財）、政府調達（公共入札）、投資、金融、貿易円滑化、サービス、国営企業規制（競争政策）、環境、労働、電気通信、紛争処理

など）となっている。

ルール二分野のうち、政府調達、国営企業規制、環境、労働、電気通信以外の大部分の分野は、WTO協定がカバーする分野である。政府調達については、WTOの全加盟国が参加してはいないが、WTO加盟の先進国を中心とする有志国による交渉が行われ、その協定が存在する。労働については、ILO条約という国際条約によって労働についての基本ルールが規定されている。環境については、七つの多国間環境協定^③が存在する。TPP交渉では、それらの協定や条約の存在を前提にしつつ、交渉が行われている。

アメリカは、ルール二一分野について提案を提起。これが交渉のベースになっている。

ここでは、(1)アメリカ提案が途上国の反発にあり、交渉が難航している三分野・知財、環境、国営企業と、(2)交渉がある程度進展していると報じられている分野・労働、投資家対国家（ISDS）、衛生動植物検疫（SPS）に分けて、アメリカ提案の内容と交渉状況を見て行くことにする。

TPPについては交渉内容だけでなく、交渉提案も公表されていない。アメリカ提案の内容は、有力情報誌^④などにリンクされた提案（知財など）、アメリカ議会調査局（CRS）のTPPについてのレポート「TPP交渉

と議会にとつての課題^⑤において示されている提案内容、有力情報誌の交渉についての報道などによつて引用は略す。

5 知財・環境・国営企業規制・アメリカ提案と途上国の反発

(1) 知財

1) 薬剤特許期間

製薬会社（アメリカ）が新薬開発後、短い期間内に、他国においてその薬品の販売許可を求めれば、特許期間の延長、臨床データの独占的使用期間などについて、製薬会社に強い保護を提供するというものである。

アメリカの通常薬品には五年間のデータ独占使用期間が付与されている（日本は八年）。その間、他の企業は、新薬開発会社の臨床データを用いて薬品を作り、販売することはできない。

アメリカの製薬会社は、生物学的薬剤（Biologics：血清、ワクチン、抗体など）について一二年間の臨床データ保存期間（IIデータ独占権期間）を設けるべき、としている。アメリカの健康保険法（二〇一一年）が、生物学的薬剤の臨床データ独占使用期間を二年としたから、それを他国にも適用すべきとしているのである。アメリカ政府は、期間一二年を各国に打診しているといわ

れる。

このアメリカ提案は、他の国々から強い批判を受けてきた。途上国における廉価版薬剤（ジェネリックス）の販売が大幅に遅れ、薬価の上昇を引き起こすおそれがある。途上国にとって死活的問題とされているからである。

なお、薬剤特許についてのアメリカ提案に対し、マレーシア、チリ、シンガポール、ニュージーランド、豪州の五カ国が、第一九回交渉（八月下旬、ブルネイ）において提起したとされる案が、ごく最近、リーク情報として明らかになった。

それによると、五カ国は、生物学的薬剤についての開発会社によるデータ独占期間の設定自体を認めていない。八月下旬以降もこの状態に変化がないとすれば、これら五カ国とアメリカとの間の隔たりは極めて大きいのである。

2) 著作権

アメリカは、著作権の期間を著者の死後七〇年にすべき、としている。日本・その他の国の多くは現行五〇年。途上国は、教育・知識の普及にとって好ましくないとして七〇年に反対している。

(2) 環境

アメリカ提案は、①野生動物植物の不法取引に対して国

内法に基づく国内規制を行う。②調印した多国間環境協定を順守することを各国に課す、としている。

さらに、③環境問題が紛争処理事項となり、裁定が下った場合、その裁定の実施を拘束的なものにするに結び付く条項が含まれていると言われる。拘束的なものとは、裁定内容が実施されない場合には、罰金だけでなく、貿易制裁（報復）を課し得るということである。各国は、この拘束条項が問題としている。

(3) 国営企業規制

アメリカは、このTPP交渉において「国営企業への規制」提案を行なっている。

アメリカの民間企業が、「国営企業が、国内外において民間企業に対して不公平な利益を得ることがないように規制を設ける必要がある」として、「国営企業への規制」国営企業への優遇措置の廃止」を通商代表部や議会に要請し、これに通商代表部が応えた。

アメリカは、「三十五年で優遇措置を無くす」提案を行っていると言われる。これに、途上国が反対している。

旧社会主義国のベトナムでは七五〇〇の国営企業が経済活動の主要部分を担っており、マレーシア、シンガポールにおいても、国営企業は重要な位置を占めているからである。いまだ、「国営企業は何か」の概念規定についての合意も得られていないと言われる。

6 他の主要ルール分野：アメリカの提案と交渉状況

(1) 労働

1) ILO一九八八年宣言における「基本原則と労働権についての五つの国際労働原則」(①結社(団結・組織化)の自由、②雇用と職業における差別の廃止、③団体交渉の承認、④強制労働の廃止、⑤児童労働の廃止)を実行する。

2) 実行は強制性を伴う。紛争処理・裁定の実施を行わない場合に、罰金だけでなく、貿易制裁(報復)を課し得る。

3) 最低賃金、労働時間、健康と安全についての国内法を備えることを課す。

4) 労働法を輸出特区にも適用する。

これについて、ベトナム、ブルネイなどは、強制条項に反対。カナダは、ペナルティを一五〇〇万ドルを上限にする罰金に変更する提案を行ったといわれる。

ところで、アメリカ通商代表部は、「交渉の困難分野」のなかに、労働は入っていない。一月に入って、労働分野の「交渉の進展」が報じられてもいる⁶⁾。

(2) 投資家対国家(ISDS)

投資家が、投資先の国に投資協定に違反する行為があ

ると考えた場合、投資先の国の裁判所を経ることなく、直ちに国際的な紛争処理手続き（投資国際紛争センター）に訴えることが可能になるというもの。

国際紛争センターの審理で、相手国政府が投資家に損害を与えている、あるいは、与えることが予測されると判断されれば、相手国政府は賠償支払いの義務を負う。

元々は、一九六〇年代に法制度が未整備な途上国での政府による企業資産の接収に対する対抗措置として生まれた。今や、間接取用（予測利益が生まれないこと）に対しても用いられているのである。本国の裁判所を飛び超えて直ちに国際紛争処理機構に行くことが、主権に関わる問題になりうるのである。

これまで、豪州（労働党政権）はこの条項に入らないとしてきた。しかし、九月の総選挙の結果、政権が保守党に代わり、新政権は「ケース・バイ・ケース」とし、必ずしも反対するものではない、とした。一月に入り、この問題について、「各国は『過度に訴えるのは避ける』との条項を採用することで折り合った」とも報じられている。

(3) 衛生動植物検疫（SPS）

アメリカの生鮮品の紛争処理についての提案は、①まず、迅速処理メカニズムにかける。②それが失敗した場合に、通常の紛争処理協議的メカニズム（強制を伴わ

ない）にかける、というものである。アメリカの農業グループは、「強制が必要」とし、これに反対してきた。

上述のように、九月時点で、「衛生動植物検疫」分野が、交渉進展グループに入っていた。これは、アメリカ提案が強制を伴わない協議メカニズムのままであったことを示すものであろう。

7 日本は、途上国の立場を考慮し、支えよ

(1) 知財の中心問題Ⅱ新薬開発会社による生物学的薬剤の臨床データ独占使用期間について、日本は、人道的見地から、一二年間という長期の期間に反対する（あるいは臨床データの独占使用期間の設定そのものに反対する）途上国の主張を考慮し、途上国の納得しうる期間・内容とするように努力すべきである。

(2) 環境に関する紛争処理機構の裁定内容の実施について、強制力を持たせるか、否かについても、途上国の実態・主張を十分に考慮すべきである。「衛生・動植物検疫」が「合意に向けて進展」し得たのは、アメリカがこの分野での紛争処理裁定の実施に強制力を持たせる提案を控えたからであろう。このことが深く留意される必要がある。

(3) 国営企業規制についても、優遇措置の撤廃期間について途上国が納得する現実的な期間の設定が必要であ

る。

日本は、これらの分野において、途上国の主張を十分に考慮し、それを支えるべきである。単にアメリカと途上国の中間の立場に立つということであってはならない。

8 アメリカは、真に柔軟な姿勢に転じよ

アメリカには、各国の経済社会の多様な在り方・特に、途上国の多様な在り方を認め、アメリカの国内ルールをTPPルールにするという一方的かつ硬直的な提案を最終的に柔軟化させることが問われている。一〇月首脳声明の「途上国の多様性に配慮する」「バランスのとれた協定」にしていくことが、アメリカに求められているのである。同様に、関税に関して、センシティブ品目を関税撤廃の例外とすることを認める柔軟性がアメリカに問われている、といえよう。(二〇一三年一月二日)

注(1) 日本農業新聞、二〇一三年一〇月一〇日。

注(2) 同右。

注(3) ①絶滅危惧品種の貿易についての協定、②オゾン削減物質についてのモントリオール議定書、③アメリカ熱帯マングロ協定、④湿地についてのラムサール協定、⑤捕鯨規制についての国際協定、⑥南極海洋生息資源の保全についての協定、⑦海洋汚染についての協定。

注(4) Inside US Tradeな^ハ。

注(5) The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress, August 21, 2013

注(6) 日本経済新聞、二〇一三年一月六日。

注(7) 同右。

(補記) フロマン通商代表は、十一月一四日、日米ビジネスマン会合において「日本をはじめ他のTPP参加国は、今こそ厳しい決断をすべきだ」として、日本の重要品目について「TPPの枠のなかで処理すること(長期の段階的・関税撤廃)を迫った」と報じられている。

フロマン代表は、物品自由化については、これまでの通りの姿勢(原則関税撤廃)を鮮明にさせたのである。言うまでもなく、日本は、これに応じることなどは、出来ない。

ただし、これは、この間アメリカが主張してきた年内早期妥結の方針に反する側面を持つ。アメリカの交渉姿勢が、ジグザグしていると見られる。

(二〇一三年一月一九日)

ルワンダの農業政策実施環境

ワールド・アグロフォレストリー・センター 飯山みゆき

はじめに

ルワンダ共和国は、中部アフリカに位置する内陸国である。アフリカで最も人口密度が高く、日本の七パーセントに相当する土地（東京と埼玉を除いた関東地方にはほぼ相当する面積）に、東京都の人口より僅かに少ない約一七〇万人が住む。人口密度は平方キロメートルあたり約四三〇人で、日本の平均人口密度である三四二人よりも高い。

一九九四年四月からおよそ一〇〇日間に五〇〜一〇〇万人以上、全人口の一〇〜二〇パーセントが命を落としたとされる大虐殺から早二〇年が経とうとしている。ルワンダではこの間、人口は虐殺前の水準を超えた。この年月は、悲劇を目撃・体験していない若い世代が成人するのに十分な時間である。

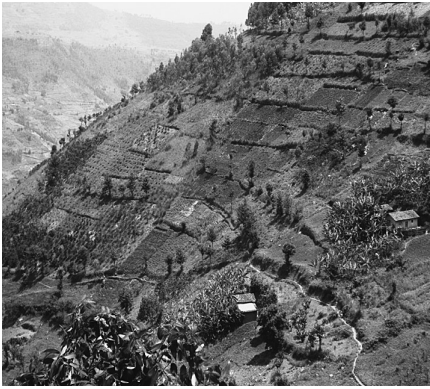
民主的政府が樹立されて以来、ルワンダは平均年率五・八％の経済成長を遂げ、ポスト紛争の再建に成功した

模範国として挙げられている。観光産業、都市不動産への投資は、目覚しく、首都キガリでは二四時間営業のケニア資本スーパーマーケット（二〇一三年九月のナイロビにおけるテロ事件で記憶に新しい）、中国資本の進出も見られる。僅か数時間の滞在に七五〇米ドルを課す北部火山地域のゴリラ生息地を訪ねる観光ツアーも盛況で、年間を通じて多くの欧米人が訪れる。近年、キガリ郊外三十分圏内では新興住宅地の建設ラッシュが進んでいる。

他方、ルワンダ経済は未だに小規模農家農業に依拠しており、GDPの三二％、輸出の七割を農業部門が占める。ルワンダの八割以上の人口が未だに農村に暮らし、農業に従事している。二〇一〇年時点、ルワンダの一人当たりGDP、国連が公表している人間開発指標とも、世界で一六五〜一七〇位の低所得・低開発国にとどまっている。人口の四割以上が一日二ドル以下の貧困層とされ、その殆どが農村に存在する。

二〇一二年から二〇三〇年まで、人口は一七〇〇万人に一・五倍増することが予想され、経済成長だけでは人口に平等な経済機会をもたらすことは難しく、とくに農村の再編から持続的な成長への移行が最大の課題である。

筆者は、二〇〇九年頃から研究事業でルワンダ農村を度々訪れる機会があり、アフリカの小国としては、近隣の東アフリカ諸国と比較しても、独特かつ大胆な農業政



(写真1) 丘陵斜面にて、相続による細分化で狭隘な耕地区画、継続的な耕作による土壌劣化も目立つ。

策を施行しているとの印象を持ってきた。本稿は、ルワンダの農業システム・社会構造の特徴と、農業・地方行政の興味深い点を論じる。

農業システム・農村社会構造

ルワンダは東アフリカ地溝帯の一部である。とくに国土の中央・西部は急峻な丘陵地帯からなり、それゆえ「千の丘の国」とも称される。熱帯に位置しながらも、平均一五〇〇〜一七〇〇メートルという標高での比較的湿潤な気候と火山灰による肥沃な土壌が、何世紀の間、高い人口密度の下での、小規模農民による天水農業に基づく生業を支えてきた。

ルワンダでは、伝統的に、急な斜面上の耕地にて、食用バナナと、豆・ソルガム・サツマイモ・キャッサバ等の作物が混作形式で栽培されてきた。とくに、バナナはルワンダ国民にとって最も重要なカロリー源であり、一九九〇年代半ばまで、標高の極端に高い地域を除く耕地の三分の一を占めていたという。他方、伝統的な換金・輸出作物は、小規模農民によるコーヒーと大規模農園による紅茶である。

他方、過度かつ加圧する人口密度は、一九六二年の独立以前より既に、既存の農業・土地システムに変化を強いてきた。相続を通じた土地の細分化・狭隘化により、

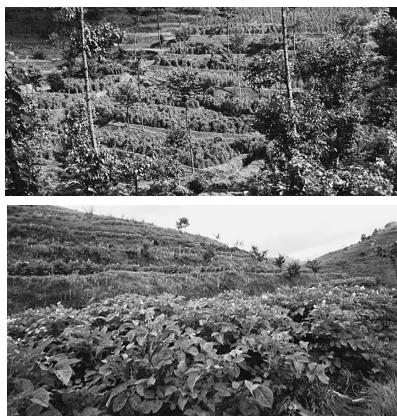
土地を失う者も増え、土地問題は常にルワンダ社会の不安定化要因となってきた。ルワンダ農村世帯は、FAOの推奨する自給に最低限必要とされる一ヘクタールに対し、〇・七ヘクタールの土地を平均して五区画、極端な地域では十区画以上に細分化された形で保有していると思われる。また、土地不足は、従来耕作に適さない斜度の急斜面の継続利用を余儀なくし、土壤劣化の問題が深刻化している。

農業近代化政策の目的と特徴

ルワンダ農業政策の最大の目的は、耕地の細分化・狭隘化問題に対応しつつも、肥料・改良品種の普及を通じて農業の集約化・近代化を進めることにある。最近まで、市場価値、耕地面積において、穀類栽培は食用バナナ・さつまいもに及ばなかった。しかし、農業家畜省(MINAGRI)は、農業近代化のために、伝統的な輸作物物である紅茶とコーヒーに加え、5つの推奨作物―米・メイブ・イモ類・大豆・豆類―を指定している。

推奨作物政策の特徴は、気象土壌条件等から地域ごとに比較優位のある戦略的作物を選定することにある。戦略的作物が決まると、地方行政レベルにて、肥料・改良品種等の調達費用削減における規模の収益を達成、生産性の向上、効率性を追求するための特化を奨励する。

地域レベルでの戦略的作物の特化栽培は、従来のルワンダにおける伝統的な農業システム―個々の農民による狭隘・細分化された区画における多用な作物の混作―の変革が前提条件となる。土地細分化に対応するものとして、土地合併政策(Land consolidation)がある。現在のルワンダのコンテキストにおいて、この政策は実際に区画を各保有者から撤収して合併するのではなく、隣接する区画保有者による同一作物栽培を意味する。



(写真2) 土地合併政策：大規模な単一作物農地のようにみえるが、実際は多数の隣接区画保有者による同一作物（上―豆、下―ジャガイモ）の植付・栽培。



(写真3) 学部卒業まもなく、ある区画の首長に選抜された女性。

既に政策が施行された地域を訪れると、景観一帯、或いは土壌流出対策目的のテラスが造成された丘陵全体にて、単一作物が栽培されているのを見ることができ。その景観は、あたかも巨大な一枚の圃場でモノカルチャーが実施されているかのように錯覚させる。しかし実際には、土地は保有者の異なる無数の区画から成り、各農民が各自の区画に、奨励された作物を指定された時期に作付けしている。一〜二年周期で、ジャガイモ・豆、メ

イズ・豆、等の輪作が行われる場合も多い。

地方分権化と行政

上述したような戦略的作物への特化・土地合併政策は、作物選択・土地利用における住民の自発的な選択の余地がないという点で、トップダウン的な意思決定方式である。こうした政策の実施は、政策意図とその影響について、住民の理解を得ることが重要であり、有効な行政システムを前提としている。

中央集権的であった植民地時代・独立後の地方行政のあり方を省みて、現在、ルワンダ政府は、国民の政治意思決定過程・行政参加を促す手段として地方分権化を押し進めようと試みてきた。

現在、ルワンダは五つの行政州 (Province) から構成される。各州は、郡 (District)・地区 (Sector)・区画 (Cell)・村 (Imidugudu) に分類される。最小政治単位である村は、五〇〜三五〇世帯から構成される。五〜一五村を統括する区画は、技術専門家からなる委員会により運営され、主に開発・政策実施における住民動員の役割を担う。現行の地方分権化改革は、郡と区画・村の間にある地区に対し、重点的な財政・政策実施の権限を与える方針である。

今年初め、筆者はルワンダ農村世帯調査実施にあた

り、調査への理解と協力を求めるために、東部州と北西部州の地区・区画役場を訪問する機会があった。その際、地区・区画の首長が、しばし大学を卒業したばかりの若者（女性も含め）であったことに驚いた。先進国では当然だが、アフリカの地方行政事情では珍しく、村レベルでの世帯情報をパソコン上で管理している役場もあった。

筆者が関心を持ってルワンダ研究者に尋ねたところ、政府が給与以外にも車・コンピューター支給等の誘引を与え、農村へ若く優秀な人材を送ることで地方分権化改革を進めようとしているとのことである。また、毎週金曜日は午前中で閉所し、午後をスポーツタイムに設定している。これは、単身赴任という形で地方自治体に勤める首長・役員が、キガリに戻り週末を過ごすようとの配慮もあるという。

おわりに

狭隘な土地で多用な作物を混作するという伝統的な農法は、ルワンダ農民に、リスクを分散しつつ生存維持を可能にする合理的な選択肢であったかもしれない。しかし、人口圧力・土壌劣化に反して、持続的な経済成長を達成するには、自給自足的な農業システムからの脱却が不可避とされ、そのための大胆な政策実施が必要とされ

ている。戦略的作物への特化・土地合併政策は、主に生産性向上・効率性追及という視点から推進されている。一種のモノカルチャー推進ともいえるこれら政策については、農業生産性への効果だけでなく、社会経済的影響に関し、包括的な評価が必要とされるであろう。

他方、他のアフリカ諸国と比べても、ルワンダ農村政策実施の徹底さは驚異的である。国民は、トップダウン的な意思決定を、「結果重視」(result-oriented)として受け容れているようにも見える。こうした姿勢は、この国の抱える土地問題・農業システムの抱える問題の根深さを放置することはできない、という国民の認識を意味するのもかもしれない。

編集後記

日本の酪農は北海道を抜きにして語れないが、その道東、釧路市と根室市のほぼ真ん中に位置する浜中町は日本酪農の先陣を走ってきた。夏は当地特有の「海霧」の発生や気温が二五度を超えることがまれな一方、冬は零下一五度以下になる厳しい気象条件のもとでは作る作物も限られるが、そうした負の条件をプラスに転じて「酪農王国」を築き上げてきた。

浜中酪農の強みは町・J Aがあげて酪農を支えていることだが、特筆すべきは万事規模拡大の世情にあって夫婦二人の適正規模、放牧中心・乳質重点主義にある。町内で生産された牛乳を一手に引き受ける高梨乳業の存在があるが、新規就農者育成事業にみる技術・経営才覚を伝授する研修や始業期への助成措置、固定資産税の減免など町・J Aの支え方も半端ではない。

「組合員のため、地域のために何を成すべきかをモットーに」、町から離農・耕作放棄地ゼロを目標にやってきた」と話す浜中農協の石橋組合長、柔和で軽妙な話術で説明されたが、その風貌には艱難辛苦を乗り越えてきたであろう自信に満ちていた。

農業同様、酪農分野もこの間の飼料価格の高騰やうち続く牛乳消費量の減退に加え、W T OやT P Pなどの外

圧もあって縮小・後退を余儀なくされてきた。特に都府県における酪農生産の後退が著しい。

課題は山積しているが、浜中農協の「経営方針」に掲げられた「浜中酪農の基盤である草地を最大限活用し、豊かな酪農郷として地域が発展する」ことを、強く願わずにいられない。

ところで、浜中農協でも「酪農ヘルパー」事業を推進中だが、今秋、日本労働組合総連合傘下の連合北海道が主催して「酪農業を支える若者雇用応援シンポジウム」が札幌市内のホテルで開かれた。シンポの開催理由を聞くと、連合北海道が行った「労働なんでも相談ダイヤル」に、酪農ヘルパーから「休みが取れない」「年収が低い」、一方酪農家からも「採用してもすぐやめる。定着するにはどうすべきか」などの相談が寄せられたためという。

「酪農ヘルパー」は、一年三六五日休むことが出来ない酪農家のため、休日確保や突発的な事故が発生した場合などに酪農家に代わって飼育管理を行う不可欠なパートナーである。第一次産業分野の雇用労働者が増え続けているが、林業を除いて労基法の休憩・休日に関する規定の適用除外（四一条該当）となっており、雇用を含めた労働条件上課題も多い。とかく影の薄い労働組合、厳しい第一次産業の持続的発展や雇用創出のためにも、その役割をいかに発揮して欲しい。

（太田）