肉用牛経営安定対策の変遷と課題

専任研究員　平田郁人

1　経営安定対策の創設

経営安定対策の起点は1988年の日米牛肉・オレンジ自由化交渉での、佐藤農林水産大臣と米国通商代表部ヤイター代表との自由化合意である。この間、有力議員の説得に回っていた竹下総理大臣は、国内対策に万全を期すと伝えていたと言われている。事実、このとき政策は大転換した。それまで経営対策として畜特資金(注)等が措置されていたが、88年末施行の肉用子牛生産安定等特別措置法に基づき、肉用子牛生産者補給金制度(以下「不足払い制度」)が創設された。子牛価格が再生産可能な保証基準価格を下回った場合、輸入牛肉と競争可能な合理化目標価格までの低下分を、自由化した政府の責任として、全額国が補償することとした。政府の認識は「輸入牛肉の流入で牛肉価格が低下するため、肥育農家の経営が悪化して子牛市場での購買力が弱まり、子牛価格が下落する。この結果、大半の和牛繁殖や乳雄育成農家は経営を維持できず、国産牛肉生産は限定的になってしまう。」というものであった。このため、自由化対策は輸入牛肉と直接競合する肥育農家ではなく、子牛の繁殖・育成農家に経営安定対策を講じて、牛肉生産を継続しようとした。

さらに政府は、肥育農家が自由化前に購入した高い素牛を肥育し、自由化後に安く売ることになるので、一過的に収益が悪化すると考え、89年に肉用牛肥育経営安定緊急対策事業(「緊」の文字から後に「マルキン」と呼ばれる)を措置した。肥育農家の所得が家族労働費を下回れば、導入子牛に一定額を助成するシンプルな事業だった。政府は子牛生産・育成と肥育双方の経営に対策を打ち、91年度からの自由化に臨んだ。

2　制度と運用の改善

マルキンは自由化後の輸入牛肉の急増や品質向上、円高の進行、93年のガット・ウルグアイラウンド農業合意により、政府の目論見とは異なり断続的に発動されたことから、2001年の国内でのBSE発生に伴う牛肉需要減退を機に抜本改正された。肥育牛１頭当たりの所得(四半期)が家族労働費を下回れば、差額の８割(現状９割)を補填する所得補償対策となった。07～08年の世界食料価格危機を契機に、その後の飼料穀物価格高騰を踏まえ、11年に補填計算を四半期から月次に変更し機動性を増した。さらに、18年にはTPP対策として畜産経営の安定に関する法律に組み込まれて、肉用牛肥育経営安定交付金制度として法制化され、価格や需要量が大きく変動するコロナ禍でも機能している。

乳雄牛の肉質は輸入牛肉に近く、自由化前から競合による価格低迷が強く懸念されていた。不足払い制度は1991～2012年まで乳雄育成農家等を対象に毎年発動(四半期)されたが、飼料穀物価格が落ち着いた13年以降、乳子牛価格も回復基調となり不足払い制度の発動は減った。

一方、和牛(黒毛和種)繁殖農家への不足払い制度は、保証基準価格が19年度まで低く設定され、その発動はこれまで３回ほどで03年以降の交付はない。なお、和牛のマルキンは、乳雄ほど頻繁ではないが適時発動されコロナ禍における経営安定対策になっている。

マルキンの月次計算は経営安定に寄与したが、４分の１の生産者負担がある。不足払い制度(合理化目標価格を下回らなければ全額国費負担)とマルキンとの制度と運用のバランス等を検討する時期にあると言えよう。

第1表 経営形態別の所得率・額

（単位　%、円）

	経営安定対策を含まない所得率(注1)（03～19年度）			＜参考＞経営安定対策を含む所得率・額(注4)（04～18年度）	
	平均所得率	標準偏差(注2)	正規分布を仮定した場合にマイナスとなる確率(注3)	平均所得率	経営安定対策を含む家族労働1時間当たりの平均所得額
和牛肥育	6.6	9.1	23.4	13.7	2,358
乳雄肥育	△7.5	14.7	69.5	13.8	2,267
和牛（繁殖）	33.1	14.8	1.2	36.8	840
乳雄育成	△10.5	29.2	64.0	…	…
酪農（北海道）	24.5	5.4	0.0	28.1	1,734
酪農（都府県）	25.7	3.9	0.0	28.6	1,480
肥育豚	15.8	6.4	0.7	15.8	2,174
米	23.9	8.4	0.2	…	594

資料　農林水産省「畜産物生産費統計」「農産物生産費統計」「営農類型別経営統計（個別経営）」から筆者作成
（注）1　所得額／粗収益。所得額には不足払い制度補給金、マルキン交付金等の経営安定対策や補助金は含まない。ただし主に北海道の酪農家へ交付される加工原料乳生産者交付金は価格保証ではなく乳価と一体であり含む。
2　各データが平均値から、どれほど散らばっているかを表す統計量で、大きいほどバラツキがある。正規分布していれば平均±標準偏差の範囲にデータが存在する確率は68.3%となる。
3　対象期間（03～19年度）の所得率の平均値と標準偏差から算出した統計推計値。
4　補助金ならびに各種制度からの給付金や負担金等の算入等の取扱いに統一性がない米と、未調査の乳雄育成の平均所得率等は、経営安定対策を含まないデータと直接比較できず表示していない。

3　経営安定対策の効果

経営安定対策を除く所得率がマイナスとなる確率が２桁となっているのは、和牛肥育経営、乳雄肥育経営、乳雄育成経営である（第１表）。特に乳雄の肥育と育成経営は平均がマイナスである。しかし、経営安定対策を含む04年～18年の平均所得率は和牛肥育経営が13.7%、乳雄肥育経営が13.8%になっており、経営安定対策による収支の底上げがうかがえる。なお、乳雄育成に経営安定対策を含む所得統計はないが、自由化後も乳子牛育成は維持されている。畜特資金の大家畜向け資金枠は1988年度に措置された1,500億円をピークに漸減し、2018年度には資金枠450億円まで減少した。肉用牛農家のF1肥育への移行による品質向上や肥育期間短縮等の生産性向上努力に加え、経営安定対策によるところが大きいと考えられる。

経営安定対策がなければ和牛の生産拡大は困難であるし、乳雄生産はヌレ子（乳雄初生牛、酪農家の副産物）の価格がほぼゼロとなり、1960年代以前のように育成・肥育されずにハム・ソーセージ原料に仕向けられて壊滅するだろう。肉用牛の経営安定対策は乳子牛の価格維持を通じ酪農家にも利益をもたらしている。

4　持続可能な肉用牛経営に向けて

肉用子牛生産安定等特別措置法の目的のひとつである、子牛生産の合理化は十全とは言い難い。経営安定対策は肉用牛経営に安定をもたらすが、一方でモラルハザードを惹起（じゃっき）し、生産性向上を鈍らせる懸念があり注意が必要である。加えて、１頭当たり一律の交付金単価は、生産コストが総じて低い大規模経営に有利であり、規模拡大の政策誘導にもなり得る一方、今、求められているのは農業・農村の多様性であり、多様な担い手を構成する中小農家の存在は、地域活性化には不可欠である。

畜産は単一経営の象徴とされてきたが、AI・ICT等で省力化が進めば、複合経営も経営安定のひとつの方策となろう。当面は、飼料自給拡大や一貫生産化による、飼料費・素畜費の変動抑制が主な対策になる。一方で、これらの取組みは資源循環型畜産を形成し、グリーン化の促進にも寄与する。販売面では、農協組織と連携を一層強め非市場流通、eコマース等の直販、および輸出等による販路の分散が経営の安定性を高めよう。

（ひらた　いくひと）

（注）畜産農家への負債整理資金の総称。系統等民間資金に利子補給する長期・低利の制度資金で、経営指導や制度保証への支援も行う。