

飼料補填のあり方、基金間の認識隔たり大

～農水省検討会、4回の会合経て論点絞り込み～

農水省は今年2月、飼料価格補てんを行う配合飼料価格安定制度のあり方についての検討を開始した。4月26日には4回目の会合が行われ、洗い出された課題を、「集中的に方向性を検討」するものと、「継続的に検討」するものにと仕分け、抜本的な制度改革を伴わない前者を中心にこの夏をめどに一定の方向性を示すことになった。しかし、制度の構造的な変更を求める商系基金および畜産基金と、制度枠組みの現状維持を主張する全農基金との意見の溝は大きい。「集中的に方向性を検討」する項目が5項目に絞り込まれたものの、根本的な改革には困難が予想される。

補填事業を実施する3つの基金団体（全国配合飼料供給安定基金(全農基金)、全国畜産配合飼料価格安定基金(畜産基金)、全日本配合飼料価格畜産安定基金(商系基金)と、その構成組織である全農、専門農協、日本飼料工業会などと農水省で構成する「配合飼料価格安定制度のあり方に関する検討会」が2月に設置され、各畜種の生産者団体のヒアリングも交えながら、これまでに4回の会合を終えた。

前回、3月27日の第3回会合で農水省は議論の主な論点を10項目に絞り込んでいたが、今回は、その各項目について、「検討スケジュール」として、「集中的に方向性を検討」と「継続的に検討」の2つに仕分けし、あらためて3基金の間考え方を整理した。10の論点(検討スケジュール)は、①通常基金と異常基金の構造(継続的)、②異常基金の発動基準緩和・国費負担の増加(継続的)、

③積立金の負担(継続的)、④財源の範囲で払い切り(集中的)、⑤上限補填単価の設定(集中的)、⑥最低補填単価の引上げ(集中的)、⑦通常基金財源の保有水準(集中的)、⑧補填単価の判明の早期化(集中的)、⑨通常補填3基金団体の統合(継続的)、など。

3基金の考え方の違いは歴然としており、①通常・異常基金の構造に関しては、商系基金と畜産基金が両基金の一本化を主張し、とくに商系基金は異常基金を廃止したうえで、安定機構を通じて新たに設けた基金に国費補助を求めているのに対し、全農基金は現行の2階建ての骨格が優れたもので維持すべきだと主張している。また、③積立金の負担については、畜産基金が、通常補填の積立は生産者のみ、異常補填の積立は国費のみと主張し、商系基金も、積立金にかかる民間(飼料メーカーと生産者)負担の軽減を主張し、最終的には国と受益者(生産者)による補填制度にすべきとしているのに対し、全農基金は、現行どおり、生産者・生産者団体がともに負担すべきだとしている。④財源問題については、畜産・商系基金が“払い切り”を原則として借金をしての補填には否定的な立場であるのに対し、全農基金は、必要に応じて借入を実施する立場を明確にしている。

この問題を考えるうえでは、生産者が基金負担の構造を正しく認識することが重要だ。生産者の拠出は名目上、通常基金の飼料t当たり800円だが、飼料メーカーが拠出するt当たり1600円と、異常補填基金のうちメーカーが拠出する1/2部分(残る1/2は国)については、メーカーが生産者に飼料を販売して得た利益を取り崩しているもので、それは生産者が間接的に負担することになる。

飼料メーカー拠出金は飼料価格に転嫁！

～飼料補填の費用負担が生産者支持の鍵～

配合飼料価格安定制度、即ちえさ補填基金をめぐる議論は、2007～20年度にかけての飼料高騰時に、上昇し続ける飼料価格に補てんが9四半期連続で発動された結果、1192億円もの借入が発生したときに、養鶏と養豚の経営者の一部で踏み込んだ議論が始まっていた。

当時既に、①国が異常補填の半分を負担するが、異常補填と通常補填の飼料メーカーの積立分は、間接的に生産者が負担している、②1000億円を超える借金は、これから我々が拠出する基金と、我々の払う飼料代金に価格転嫁されたメーカー拠出金の蓄積から返済しなければならない、③補填を受けたあとで廃業した生産者が本来負担すべき債務は、残った生産者が肩代わりすることになり、次世代にツケを回すことにもなる、④補填金で何とか黒字を維持できた場合、基金の借金を簿外債務として背負いながら税金を払わなければならない、などの論点整理が養豚のなかでなされ、飼料メーカーへの働きかけや行政への問題提起も行われてきた。

当時、生産者が、「メーカーの基金拠出は実質的には生産者が負担している」、「拠出分は配合飼料代金に価格転嫁されている」と主張すると、配合飼料メーカーは断固として否定していた。ところが最近、かなりトーンが変わってきた。異常補填について政府が制度を変更し、本来は補填が発動しない“高止まり”に対しても一定期間は補填できる仕組みを設けた結果、補填が長期に及び、再び財源確保のため1242億円の借入を起すことになった。前回の借金は、2011～13年にかけて断続的に補填が発動したこともあり、丸10年かけてようやく2018年に返済を完了していたが、それから3年後には今回の高騰に対応することになった。設備投資もままならない飼料メーカーは、とくに株式を公開しているメーカーにとっては、彼ら自身も簿外債務を抱えることになる“借金してでも補填し続ける制度”は、背負いきれないものになってきた。

そうした現実を踏まえ、ここ数年は大手飼料メーカーの経営陣も、飼料メーカーの基金拠出は間接的に生産者が負担していることを公言するところとなっている。背に腹は代えられない状況に追い詰められてきたということだろう。

配合飼料価格安定制度のあり方に関する検討会は非公開で議論が進められているが、会議後には議事要旨が公表されている。これまでに公表されている3回目までの議事要旨から、主な発言を以下に抜粋・要約する。なお、第2回の会合では、生産者団体からのヒアリングも行われており、日本養豚協会(JPPA)から香川雅彦会長、日本養豚事業協同組合(豚事協)から松村昌雄理事長が参加して意見を述べている。

▼JPPA…前回の高騰時は借金を10年かけて返済したが、その間に養豚農家は半減。補填金を受け取ったあとで廃業した人の分を残った人が返すという構造的問題に対応できない。通常補填と異常基金、3基金団体を統合して簡素化してほしい。

▼豚事協…無理な補填を行うために借入し、その返済を次世代に回す形。頑張った人が報われる仕組みになっていない。価格高騰局面では経営体質の強化が本来の対応であり、制度はそれを前提に激変緩和を行うものであったはず。

▼日本養鶏協会…高止まりが長期化するの想定外。制度疲労がある。基金の借金は隠れ債務になっている。

▼日本食鳥協会…肉養鶏には収入保険はあるがコスト増には対応できず、飼料補填しかセーフティネットがない。辞めていく人の借金を誰が払うかと言う問題は考える必要あり。

▼全農…全農は金融の指導体制を有するとともに、生産性向上の指導も行っている。基金の積立をしなかった時期や無事戻しをしていた時期もあったので、そういうことをやめて、日ごろからたくさん積んで備えておき、借入は最後の手段。

▼畜産基金…3基金とも規定において、「補填額の限度は前年度の繰越財源と当年度の積立財源の合計額」と定めている。

表 飼料補填の発動実績とその補填額に対する国庫負担割合の推移(円/t)

年度		通常補填 (国:0)	異常補填 (国:50%)	新特例 (国:40%)	緊特対策 (国:100%)	補填合計	国庫支出	国庫負担 比率(%)
2017	4月	1,700				1,700	0	0.0%
	7月	400				400	0	0.0%
	10月							
	1月							
2018	4月	300				300		0.0%
	7月	3,450				3,450		0.0%
	10月	2,300				2,300		0.0%
	1月	300				300		0.0%
2020	4月							
	7月							
	10月							
	1月	3,300				3,300		0.0%
2021	4月	3,999	5,901			9,900	2950.5	29.8%
	7月	4,934	7,266			12,200	3633	29.8%
	10月	4,372	4,128			8,500	2064	24.3%
	1月	3,451	1,749			5,200	874.5	16.8%
2022	4月	5,039	4,761			9,800	2380.5	24.3%
	7月	5,454	11,346			16,800	5673	33.8%
	10月	7,254	496	0	6750	14,500	6998	48.3%
	1月	623	327	0	8500	9,450	8663.5	91.7%
2023	4月	0	0	7050	0	7,050	2820	40.0%
	7月	0	0	5250	0	5,250	2100	40.0%
	10月	0	0	1050	0	1,050	420	40.0%
	1月	0	0	0	0	0	0	0.0%
2020～合計		9,607	8,994	3,338	3,813	25,750	9,644	37.5%
2007～合計		29,780	13,721	3,338	3,813	50,650	12,008	23.7%

※年度を通じて補てんがなかった2019年度は表示していない

▼商系基金…今後の契約数量が減ると積立金単価は高くなる。異常補填基金の積立金は2030年まで飼料メーカーが負う。負担が上がれば配合飼料価格に反映せざるを得ないため、借金をせずに積立金を上げないことが持続性の観点から重要／当基金は制度見直しのポイントとして7つの課題を示しているが、このうち①通常補填と異常補填の一本化、②補填発動の早期判明にかかる仕組みの導入、③3基金の統合と安定機構への編入、を3本柱として掲げている。当基金に加入する畜産経営者やメーカーから、一本化については95%、3基金統合については90%の支持を得た。一本化でスリム化し、現行の負担割合を民間:国=8:2から6:4に変え、民間の負担割合・積立金の軽減、負担割合公平化につなげるべき。

▼全農基金…借入は現行制度でも強制されてい

★★記事の無断転写・配信はお断りします。必要の際は編集部まで御一報を下さい。

ない。補填金の単価は、上限として規定されているだけで、借入をしてまで満額補填するべきでないとして理事会が判断すれば借金の必要はない。緊急補填も同様。全農基金の1契約者当たりの契約数量は商系基金の半分以下であり、契約対象者は中小規模の生産者が中心となっていることもご理解いただきたい／全農や経済連は、生産者に配合飼料を安定供給する使命を果たすためにも、生産者団体は積極的に積み立て、手厚く財源を造成しておくべきとの考え。制度の設立趣旨からも、生産者団体が積立から抜けることはあり得ない。他基金がメーカー積立を行いたくないなら、抜本的な制度改革を行わずとも、各基金の理事会で全額生産者負担にできる。

▼農水省…巨額の負担は民間だけでなく国にも生じており、いたずらに国費負担を増やすことには

編集部

納税者の理解を得難いこと、また、畜産には経営安定対策も措置されていること、さらに、適正な価格形成や消費者の理解醸成を進めることも考慮して慎重に議論されるべき／通常・異常基金の一本化について、飼料価格の平時の変動は民間で対応し、異常時は国も補填に参画する2階建ての構造は、畜産経営におけるリスクに対する備えの意義を有しており、一本化して平時から国が負担する場合、こうした意義は失われかねない。加えて、現在借入を受けている金融機関との関係からも、枠組みの大幅な変更は難しく、議論には時間を要するのではないかと。



農水省が今回、集中議論すべき課題と継続議論する課題を分けた背景には、各基金が来年度からの新しい基本契約に向けて、方向性が示せるものについては生産者に理解を得るための時間を要すると求めていることがある。

商系基金の全日基は、第3回の検討会にあたり、独自にまとめた制度改革の政策提案を示して抜本的な制度変更を主張し、論点整理の優先順位づけに際して商系基金代表は、「異常補填が出せない現状において、新しい業務期間に入れるのかという問題がある。持続する制度としての絵姿を生産者に示すしかない。だから、我々の示した3本柱で議論をお願いしたい。生産者に対し見直しの大きな方向性を示しつつ、当面はこうするという方針を説明しなければ、令和7年度からの新たな基本契約には入れない」と主張したが、結果的にかなわなかった。これを受け、同代表は、「これだけ具体的な対応策を示しているにもかかわらず、「行政的に難しい」の一言で論点が消えてなくなってしまうのか」と無念さを滲ませた。これに対して農水省事務局は、「様々な論点があるなか、夏ごろまでにどれを優先的に検討するかということであり、商系基金の提案の論点について全く議論しないわけではないが、全農基金、畜産基金の提案を踏まえ、まずは④～⑧の論点(1面参照)を中心に、優先的に議論を深められるように考えたい」との見

解を示している。

加州法 12 号で豚肉小売価格 2 割上昇 ～カリフォルニア州の豚肉、ロインは 41% 高～

農畜産業振興機構(ALIC)「海外情報」(小林大祐氏 4月22日発)によると、米国農務省(USDA)のエコノミストらは3月25日、カリフォルニア州法第12号による同州の豚肉小売価格への影響に関する調査報告書を公表。これによると、カリフォルニア州内の豚肉小売価格は州法第12号が施行された2023年7月1日以降、他州との比較で平均20%上昇し、とくにロインは41%の上昇となった。また、2024年1月の全米の豚肉消費量に占めるカリフォルニア州の割合は、施行前の10%から8%へと低下した。

州法第12号では、カリフォルニア州で販売される豚肉製品について、少なくとも1頭当たり24平方フィート(2.2 m²)以上の飼養面積で飼養された母豚に由来するものでなければならないとされている。母豚の飼養方法の変更などに伴い生産コストの増加が見込まれることで、同州内の豚肉小売価格の上昇が予想されていた。

報告書によると、カリフォルニア州内と州外の豚肉小売価格の比較では、2023年7月1日以降、他州に比べて同州内のバラは16%高、リブ(骨付きバラ)は17%高、ロインは41%高と、いずれも大幅に上昇している。一方、州法第12号の対象外のひき肉は3%高、加工原料用は8%高にとどまっている。また、施行以前にと畜・加工された豚肉在庫の販売猶予期間が終了した24年1月以降ではとくにバラとリブの価格差が拡大し、同州内での豚肉供給不足の可能性を示唆している。

州法第12号の施行前に行われた試算では、対象となる豚肉製品の小売価格は平均7.7%上昇とされたが、今回の報告書ではその数値を上回る結果となっている。この要因として報告書は、生産コストの増加や市場の短期的混乱に加え、州法第12号に準拠した豚肉の供給が追いついていないことをあげている。このため、同州の豚肉需要を満

たすためには、米国の豚肉生産量の6%が州法に準拠する必要があるとされている。しかし、準拠豚肉の供給量は、2024年1月以降1.5~4%程度の推移とされる。今後、供給量の増加により豚肉の価格差は縮小する可能性があるとしつつも、州法の長期的な影響はいまだ不明とし、準拠豚肉の供給動向のさらなる監視が必要とされた。

全米豚肉生産者協議会(NPPC)は3月29日、報告書の内容を引用しつつ「州法第12号の遵守は、豚舎の改修や新築による負担を伴う。このままでは、同様の規制が他州にも広がる恐れがある」と懸念を表した。また、現在、見直しが行われている農業法案で州法の制限を検討している下院農業委員会のトンプソン委員長への支持を表明。さらに、NPPCのステバマー会長は4月9日、「消費者がこれほどの影響を受けるとは、ほとんど誰も予想できていなかった。民主党と共和党は、混乱と価格上昇が全米に広がるのを防ぐため、農業法案への協力が必要」とコメントした。

中国は豚価格安定に向け生産調整強化 ~母豚の「適正飼養頭数」を3900万頭前後に~

農畜産業振興機構(ALIC)「海外情報」(調査情報部3月12日発)によると、中国農業農村部は豚肉の価格低迷を受けて進めている養豚の生産調整を強化した。母豚飼養頭数の変動率を3段階に分類して事実上の飼養頭数目標を示し、業界に対して、目標内に飼養頭数が収まるよう自律的な生産調整を促しているが、今回、その指標である母豚の適正飼養頭数目標が2021年に示された「4100万頭前後」から「3900万頭前後」に改訂されるなど、さらなる抑制が図られる。

中国の豚飼養頭数は2018年のアフリカ豚熱の発生およびまん延により3割近くも減少し、その後、2021年にはアフリカ豚熱発生以前の飼養頭数にまで短期間で急激に回復した。飼養頭数はその後も増加を続け、2023年には1年間を通じて豚肉価格の低迷が問題となるまでに至った。この振れ幅の大きさに対し、中国農業農村部は2021年8

月、関係部署との連名により「養豚産業の持続的で健康的な発展の促進に関する意見」を発出。農業農村部は、同意見に基づき、豚の飼養頭数を調整することで需給の安定を図ることを目的に、翌9月、「豚生産能力管理調整方策(暫定)」を制定・公表した。今回、2023年の豚肉価格低迷を受けて3月1日付で改訂された。

方策では、母豚の飼養頭数の変化率を主要な生産指標とし、その変化率を緑、黄および赤の3段階に分類したうえで、それぞれの段階に応じた政策措置を講じる。具体的な飼養頭数目標を示すことによって、養豚業界自律的な生産調整を求める。政府は、価格低迷時には豚肉備蓄も行い、これらにより豚肉の市場供給量の管理を目指す。

今回の方策改訂では、具体的には2つの指標(①母豚の適正飼養頭数目標:2021年の「4100万頭前後」から「3900万頭前後」、②緑に該当する月別変化率のうちの下限:「95%」から「92%」)が下方修正された(上限については「105%」で変更なし)。これにより、緑に該当する頭数、即ち適正な範囲であるとされる母豚の飼養頭数が、「3895万頭から4305万頭の間」から「3588万頭から4095万頭の間」に下方修正される。

母豚の適正飼養頭数目標は、必要な年間の豚肉生産量を基に設定されているが、改訂前後の方策ではともに所要生産量を5500万tとしており、変更はない。このことは、豚肉の消費は依然として堅調であり、一定の生産量を確保する必要があること、他方で、持続的な業界発展を図る観点からは、養豚業界、とくに大規模企業における近年の成長速度・投資速度に対して、中国政府が強い関心をもっていることを示していると思われる。

支援策となる補助金については、改訂前には、母豚の適正飼養頭数目標の95%を下回るか、豚1頭当たりのコスト割れが3ヶ月連続して100元(2118円)となった場合が補助の対象とされていたのが、母豚頭数目標の95%を下回った場合か、豚1頭当たりのコスト割れが3ヶ月連続して200元(4236円)となった場合へと引き上げた。