

農業分野の規制改革

— 生乳流通及び農業生産資材問題をめぐって —

農林水産委員会調査室 天野 英二郎

1. はじめに

規制改革会議¹（議長：岡素之住友商事株式会社相談役）は、平成 27 年 9 月から第 4 期の議論を開始した。規制改革会議の下には農業ワーキング・グループ（以下「農業WG」という。）を含む 5 つのワーキング・グループが設置され、農業WGでは、農業分野における課題を幅広く議論し、規制の見直しの必要性について検討した。28 年 5 月に規制改革会議は、各ワーキング・グループの検討結果を踏まえ、「規制改革に関する第 4 次答申」を取りまとめた。

本稿では、農業WGにおいて中心的な検討課題となった「生乳流通」及び「農業生産資材」にテーマを絞り、その現状と課題について、農業WGにおける議論を中心に紹介することとしたい²。

2. 生乳流通をめぐる議論

(1) 生乳流通制度の経緯

ア 指定生乳生産者団体制度と加工原料乳生産者補給金制度の創設

我が国の酪農は戦後、政府の酪農振興政策の下で急速に拡大し、飼養戸数・生乳³生産量ともに増加していった。しかし、酪農経営を左右する乳価（生乳取引価格）は、生乳の需給動向や乳業メーカーの経営状況によって大きく変動したため、酪農家は不安定な経営状態に置かれることとなった。これは、当時の酪農生産者団体が主に乳業メーカーの系列ごとに組織されて取引を行っており、各団体間の連携が不十分であったため⁴、生乳の需給調整や乳価の決定を乳業メーカーが担っていたことが背景にあると指摘されている。昭和 37 年には、生乳需給の悪化を背景に乳業メーカーが乳価引下げを決めたことから、生産者団体と乳業メーカーの間で乳価紛争が発生した。紛争は翌年以降も続き、社会的な問題になった⁵。

¹ 規制改革会議は、内閣府設置法（平成 11 年法律第 89 号）第 37 条第 2 項に基づき設置された審議会。内閣総理大臣の諮問を受け、経済社会の構造改革を進める上で必要な規制改革を進めるための調査審議を行い、内閣総理大臣へ意見を述べることを主要な任務として、平成 25 年 1 月 23 日に設置。過去、第 1 期（平成 25 年 1 月～6 月）、第 2 期（25 年 7 月～26 年 6 月）及び第 3 期（26 年 7 月～27 年 6 月）と開催。

² そのほか、「バター等乳製品のモニタリング等の強化」、「L L（ロングライフ）牛乳の製造認可の審査事項の見直し」、「生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立」、「公正かつ自由な競争を確保するための方策の実施」等の検討課題が議論された。

³ 生乳とは乳牛から搾乳した乳であり、飲用牛乳や乳製品（脱脂粉乳、バター等）の原料となる。

⁴ 『中央酪農会議 50 年の足跡』（一般社団法人中央酪農会議）9 頁

<<http://www.dairy.co.jp/news/kulbvq0000008ys0-att/kulbvq0000008ysb.pdf>>（平 28.9.14 最終アクセス）

⁵ 『復刻版 新乳価制度国会問答集』（平 28.3）（一般社団法人全国酪農協会）はしがき

乳製品の国内価格は国際価格に比べ割高な状況にあり、国内価格を抑えるため、原料の乳価を引き下げる必要があった。しかし、乳価が下がれば、酪農家の所得が下がり、再生産を維持できず、生産基盤の衰退を招く懸念があった。また、乳製品向け生乳（加工原料乳）は飲用牛乳向け生乳より安いのが、当時の乳価は飲用・加工用という用途別ではなく混合して決まったもの（混合乳価）であったため、乳価形成が不透明であった。

そこで、政府は、「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法⁶」（昭和40年法律第112号）（不足払い法⁷）を定め、用途別の乳価とした上で乳価の安い加工原料乳の生産者に対し、都道府県単位で指定した生乳生産者団体（以下「指定団体」という。）を通じて、出荷量・品質に応じた乳代（生乳支払代金）にプラスして加工原料乳生産者補給金（以下「補給金」という。）を交付することとした（図表1）。これに伴い、指定団体は一括的な集送乳を行い、複数の乳業メーカーに対し生乳を用途別に販売することとなり（一元集荷多元販売）、従来の乳業メーカー系列ごとの取引慣行が徐々に改められる方向に向かった。

その後、指定生乳生産者団体による一元集荷は、大規模輸送車両の確保や大規模保管施設の最適な配置により、効率的な輸送を可能とし、輸送コストの削減に寄与した。また、多元販売は、季節や気象条件等で大きく変化する生乳需給を調整し、貯蔵性のない生乳を無駄なく売り切ることが可能にした⁸。このような指定団体の役割を通して、ほとんどの生産者が指定団体に販売を委託することになり、乳業メーカーとの価格交渉を有利に進めることが期待されていった。

イ 指定団体の広域化と加工原料乳生産者補給金制度の改正

酪農家の減少と大規模化が進むにつれ、酪農生産地域の偏りが大きくなったため、指定団体の間で生乳販売競争が激化し、取扱規模の格差も拡大した。一方、乳業メーカー側でも工場の集約が進んだ結果、冷蔵技術・交通網の発達等とも相まって、生乳流通は急速に広域化し、県単位の指定団体と適合しなくなった。これらの状況変化により、生乳流通の複雑化・非効率化が進み、指定団体の間で乳価交渉力の格差等が生じた⁹。

このため、平成10年4月に農林水産省は、「指定生乳生産者団体の広域化の推進について」（畜産局長通知）を発し、指定団体は都道府県単位から地域ブロック単位に再編されることとなった¹⁰。この指定団体の広域化は、従来からある市町村・県単位の単位農協（単協）や県単位の連合会等の団体に対し、屋上屋を重ねるものであるとの指摘があ

⁶ 同法案は、昭和40年の第48回国会に提出され、6月1日に可決・成立し、翌41年4月1日に施行された。

⁷ 加工原料乳生産者補給金は、加工原料乳地域の推定生産費（保証価格）と加工原料乳の取引価格（基準取引価格）の差額（不足分）が交付されるものである。このため「不足払い法」と呼ばれた。

⁸ 最近では、熊本地震において有効に機能したことが報じられている（『日本農業新聞』（平28.5.17））。

⁹ 『指定団体制度について』（一般社団法人中央酪農会議）（平28.6.29）参照

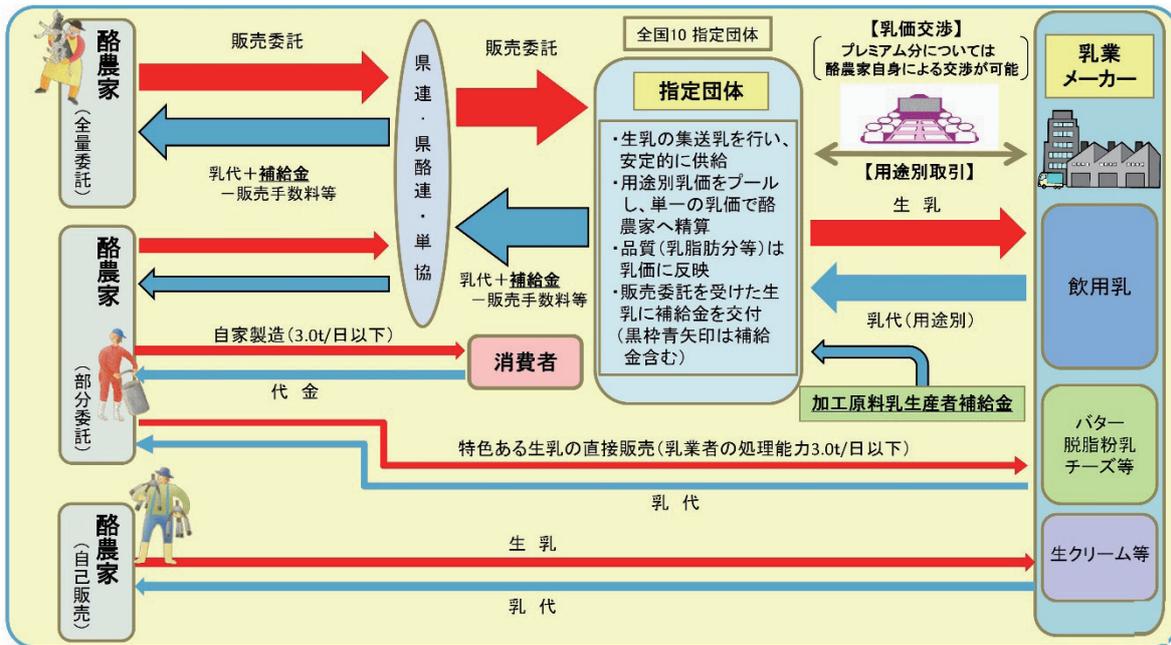
<<http://www.dairy.co.jp/kulbvq000000f7jc-att/kulbvq000000f7jw.pdf>>（平28.9.14最終アクセス）

¹⁰ 指定団体が当初県単位となった理由は、当時の取引において、乳価水準がほぼ県単位で同一の実態にあったためとされている（第48回国会衆議院農林水産委員会議録第27号7頁（昭40.4.14））。なお、現在は10団体（ホクレン農業協同組合連合会、東北生乳販売農業協同組合連合会、関東生乳販売農業協同組合連合会、東海酪農業協同組合連合会、北陸酪農業協同組合連合会、近畿生乳販売農業協同組合連合会、中国生乳販売農業協同組合連合会、四国生乳販売農業協同組合連合会、九州生乳販売農業協同組合連合会及び沖縄県酪農業協同組合）が指定団体に指定されている。

ったものの¹¹、広域的な生乳の需給調整や流通合理化への役割が期待された。

また、加工原料乳の生産者については、補給金により一定水準の収入を確保できるようになった一方、販売価格の動向を得にくいため、生産・販売努力が促進されにくいという問題が顕在化した。このため、平成12年に不払い法が改正され、市場評価が生産者の収入に反映されるよう、保証価格・基準取引価格の仕組みが廃止され、補給金単価の算定方式の変更が行われた¹²。

図表1 生乳販売と指定団体制度



(出所) 農林水産省「指定生乳生産者団体制度について」

(2) バター不足問題の発生

乳業メーカーは、用途別取引によって得た生乳から、飲用牛乳、生クリーム、チーズ、脱脂粉乳等を生産している(図表2)。生乳生産は夏期に落ち込む¹³一方、飲用牛乳の消費は夏期に伸びて冬期に落ち込むため、生乳需給は夏期に引き締まり、冬期に緩和する季節変動がある。乳業メーカーが需給の緩和する冬期に保存の利くバター等を増産することで、結果的に生乳の需給調整機能が果たされ、腐敗しやすく保存が利かない生乳を無駄なく活用することができる。

平成26年度に、バターの店頭在庫が減少し、品薄となる事態が発生し、社会問題化した。これについては、25年の猛暑の影響や乳牛頭数の減少等により、生乳生産量が減少して、バターの生産量・在庫が減少したことに加え、バターが品薄との報道によりバター供給に不安を覚えた消費者が、小売店で家庭用バターの購入を増やしたこと等も影響したものと

¹¹ 矢坂雅充「生乳流通問題とは何か—規制改革会議の議論を超えて」『農業と経済』(昭和堂)(2016.9)14頁

¹² 「保証基準価格—基準取引価格」から、「前年度の補給金単価×生産コスト等変動率」へと変更された。

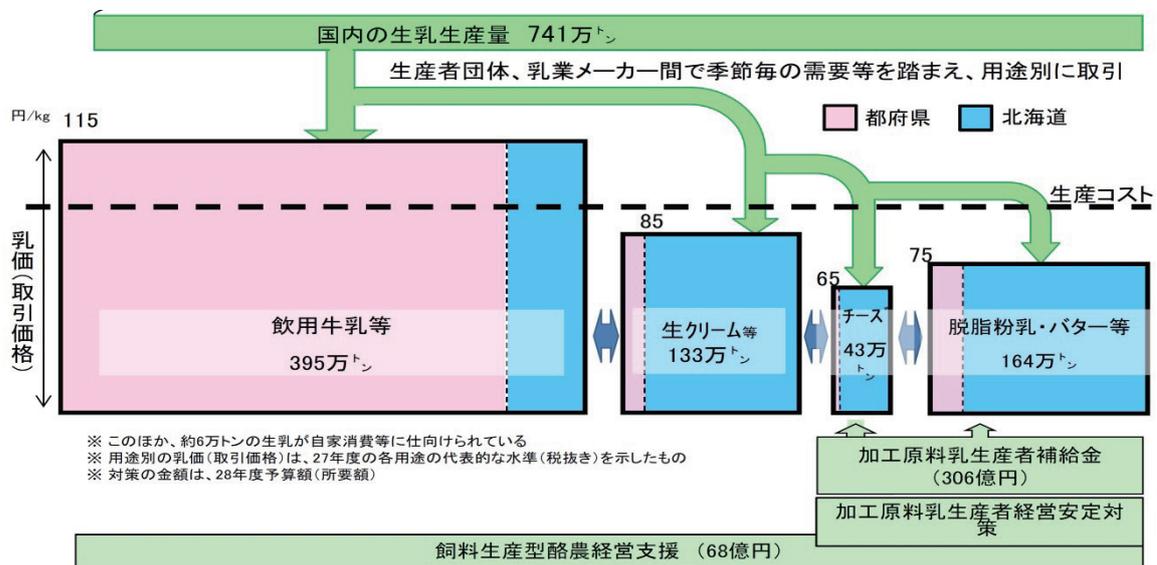
¹³ 牛は暑さに弱いため、夏期には生乳生産量が減少する傾向にある。

考えられている¹⁴。また、当時チーズの国際価格が上昇し、チーズ生産からバター生産への切替えがうまくいかなかったことや、スイーツ人気の高まりによって生クリームの需要が大きく増加したことも影響したとの指摘もある¹⁵。

平成 27 年度には生乳生産量が増加した。また、乳業メーカーがバターを増産し、年末の需要期における家庭用バター等の供給を増加した。さらに、国はバターの国家貿易による輸入とその運用改善措置を講じた¹⁶。こうした取組により、これ以降、バターの品薄は徐々に解消されていった。

こうした中、バター不足問題を契機として、指定団体による一元集荷多元販売や指定団体を通じた補給金交付（(1) のア参照）など生乳の生産・流通に係る現行制度の在り方を検討すべきではないかという流れが強くなっていった¹⁷。

図表 2 生乳生産と牛乳・乳製品



（出所）農林水産省「畜産をめぐる情勢」（平 28. 9）

（3）規制改革会議 農業WGにおける議論

規制改革会議の農業WGでは、指定団体が乳業メーカーと行う乳価交渉の透明性、指定団体が生乳の需給調整に果たす機能への評価、指定団体の行う配乳計画の硬直性、酪農家の再生産を可能とする方策としての補給金の在り方等、様々な論点について、酪農家、指定団体、乳業メーカー、農協等の関係者からのヒアリングを通して議論が行われた。

¹⁴ 『バターに関するQ&A』（農林水産省）（平 28. 6）〈<http://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/pdf/qa.pdf>〉（平 28. 9. 14 最終アクセス）

¹⁵ 規制改革会議 農業WG（第 33 回）（平 28. 3. 10）議事録 6、7 頁。

¹⁶ 国家貿易による輸入については、ウルグアイ・ラウンド合意に基づく輸入約束量（カレントアクセス分）2,800 トン（1 月）、追加輸入 1 万トン（5 月）である。また、運用改善措置については、需要期にバターが確実に届くよう 26 年度 11 月だった輸入期限の 10 月への前倒しや、洋菓子店等で直接使用できる 1～5 kg の小物バターの輸入 2 千トンの実施である。

¹⁷ 河野内閣府特命担当大臣（規制改革）（当時）の発言（規制改革会議 農業WG（第 34 回）（平 28. 3. 23）議事録 1 頁）。

乳価交渉は指定団体と大手乳業メーカーの間で行われるが、中小乳業メーカーにとっては、事後的に決定事項として通知されるだけで、その過程は明らかにされていないとの指摘があった¹⁸。さらに、ここ 20 年間で酪農家の生産コストは約 3 割上昇したが、乳価の上昇は約 1 割にとどまっていることから、指定団体の交渉力への疑問が示された¹⁹。

酪農家からは、増産のために設備投資を行ったが、一律的な出荷量割当のため、廃棄せざるを得ない生乳が発生するなど、硬直的な需給調整への批判があった²⁰。中小乳業メーカーからは、指定団体の需給調整は硬直化し、中小乳業メーカーの意向は反映されないため、生産計画・販売計画に応じた取引もままならないとの指摘があった²¹。また、平成 18 年にホクレンが過剰生乳を廃棄処分とする決定を行ったことから、指定団体の需給調整機能への疑問が示された²²。一方、ホクレン農業協同組合連合会からは、生産枠の撤廃や余剰分が出た場合に L L 牛乳等として輸出に回すなどの取組の方針が示された²³。

指定団体の配乳計画は硬直化しており、バター増産を行わなかったことがバター不足問題を招いたとの指摘があった²⁴。

酪農家の再生産を支援する方策としては、指定団体を通じて補給金を交付するのではなく、直接酪農家に所得補償を行うべきではないかとの意見が表明された²⁵。

規制改革会議 農業WG（第 36 回）（平 28. 3. 31）において、生乳流通等の見直しについて、「①全ての生産者が、生産数量・販売ルートを自らの経営判断で選択できるよう、補給金交付を含めた制度面の制約・ハンディキャップをなくすとともに、②指定生乳生産者団体を通じた販売と他の販売ルートとの間のイコールフットィング確保を前提とした競争条件を整備するため、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法に基づく現行の指定生乳生産者団体制度を廃止する」との提言案が提示された。

これに対し、森山農林水産大臣（当時）は、平成 28 年 4 月 1 日の記者会見において、生乳調整機能は非常に大事な機能で生かしていく必要があること、そうしないと酪農が成り立たなくなる旨を述べている。また、農協等や乳業メーカー等の関係者からは、指定団体制度について、地域の酪農を守るために重要であること、廃止すれば乳価下落が生じること、指定団体には乳業工場から遠い条件不利地域の生産者しか残らず輸送コスト上昇につながる事、必要時に必要量の生乳が入らず商品の安定供給ができなくなる事等の懸念が示された旨が報じられている²⁶。

こうして、平成 28 年 5 月に規制改革会議が取りまとめた「規制改革に関する第 4 次答申」では、「指定生乳生産者団体制度の是非・現行の補給金の交付対象の在り方を含めた抜本的改革」について、平成 28 年秋までに検討して結論を得ることとされた。

¹⁸ 前掲注 17 議事録 4、5 頁

¹⁹ 前掲注 15 議事録 16、17 頁

²⁰ 前掲注 17 議事録 2、3 頁

²¹ 前掲注 17 議事録 4～8 頁

²² 前掲注 15 議事録 16、17 頁

²³ 前掲注 15 議事録 19 頁

²⁴ 前掲注 17 議事録 10 頁

²⁵ 前掲注 17 議事録 18 頁

²⁶ 『日本農業新聞』（平 28. 4. 15）

(4) 農林水産省等での生乳取引等に関する議論

平成 27 年 10 月、農林水産省の「生乳取引のあり方等検討会」は、生乳取引の在り方について検討を行い、平成 28 年度以降の生乳取引における取組事項を取りまとめた。具体的には、乳価改定が適切に行われるための交渉期限の設定、直近の生産資材等の統計データの公表時期前倒しや迅速な提供、乳価交渉の結果等の生産者への情報提供や丁寧な説明の実施、「特色ある生乳の」プレミアム取引の一層の拡大など生乳の有利販売の拡大、指定団体における入札取引の平成 28 年度からの試行的な実施等が掲げられた。

また、平成 27 年 10 月に農林水産省は、生乳流通体制の合理化の総合的な推進について通知を発出し、中央酪農会議は 32 年度における望ましい指定団体の姿とその実現に向けた再編計画の策定、指定団体は将来を見通して組織の再編や集送乳の合理化に関する業務推進計画の策定を行うこととなった。

3. 農業生産資材をめぐる議論

平成 27 年 10 月に環太平洋パートナーシップ(T P P)協定が大筋合意されたのを受け、11 月に政府の T P P 総合対策本部²⁷(本部長：安倍内閣総理大臣)は、「総合的な T P P 関連政策大綱」(以下「政策大綱」という。)を決定した。政策大綱には、農業の成長産業化を一層進めるため 28 年秋を目途に政策の具体的内容を詰める「検討の継続項目」として 12 項目が盛り込まれた。その中の 1 項目として、「生産者の所得向上につながる生産資材(飼料、機械、肥料など)価格形成の仕組みの見直し」が掲げられたが、この項目は他の産業分野と関連するため、産業競争力会議及び規制改革会議で検討することに整理された。

(1) 農業機械

ア 農業機械の流通の現状と法制度

農業機械の出荷額は約 3,800 億円であり、そのうち国内メーカーの製造分は約 3,000 億円、海外メーカーからの輸入分は約 800 億円である。国内製造された農業機械の流通は卸売段階で、全国農業協同組合連合会(全農)の取扱量が約 1,000 億円、メーカー販売会社と販売店の取扱量が約 2,000 億円となっている。メーカー販売会社に卸された農業機械の一部は、農協等経由で販売されるため、販売段階においては、農協が約 5 割、商系(メーカー販売営業所、農機具販売店、ホームセンター)が約 5 割のシェアを占めている(図表 3)。

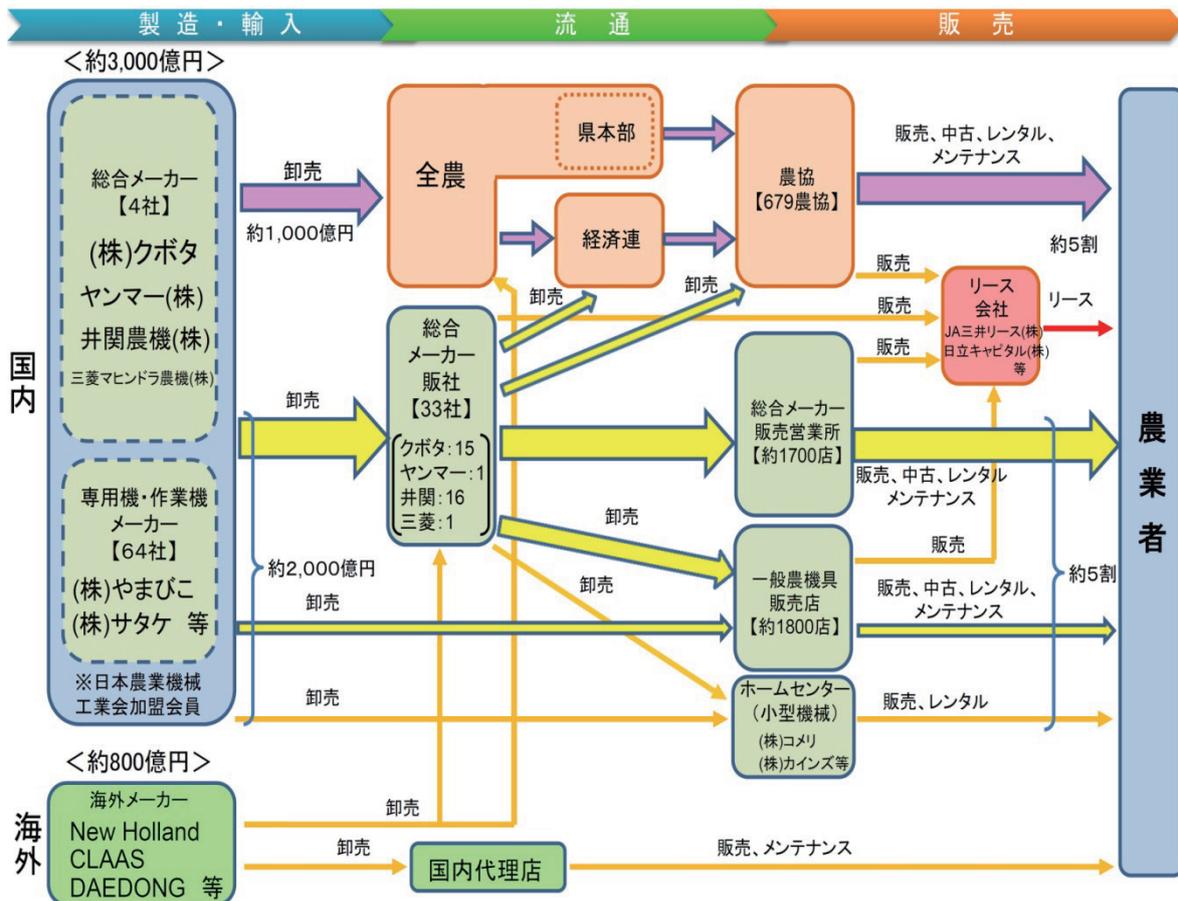
農業機械の製造・流通に当たって、製造業者や輸入代理店等は、国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構による安全鑑定²⁸を受けることができ、安全基準に適合した機械には「安全鑑定証票」を貼付することができる。また、農業機械は、排出ガス規制の基準に適合する必要があるため、基準に適合した機械には基準適合表示を付すること

²⁷ 平成 27 年 10 月、T P P 協定の実施に向けた総合的な政策の策定等のため、内閣に設置された。

²⁸ 「農業機械化促進法」(昭和 28 年法律第 252 号)第 16 条第 1 項第 5 号。農業機械の安全性に関する基準に基づいて判定される任意の鑑定。

が認められ、基準適合表示等が付されたものでなければ使用できない²⁹。

図表3 農業機械の流通構造



(注)金額については、製造段階は平成26年の(一社)日本農業機械工業会「日農工統計」及び財務省「貿易統計」に基づき、その他の金額や割合については推計値
(出所)農林水産省「農業機械をめぐる情勢」(平28.2)(規制改革会議 農業WG(第32回)(平28.2.25)参考資料2)

イ 農業機械メーカーの取組と課題

農業機械の国内出荷台数や出荷額は、農家の減少に伴い、近年減少傾向にある。また、農業機械の価格は、鋼材価格の高騰、機械の高機能化、排ガス規制への対応等に伴い、近年わずかながら上昇している³⁰。

こうした中、農業機械メーカーには、生産者のニーズに応じた農業機械の供給が求められ、大規模農家に対応した高機能・高性能機械の提供の一方、「海外向け低価格モデル農業機械の国内生産者への普及等の推進³¹」も必要と指摘されている。

農業機械メーカーの中には、一定程度機能を絞った低価格シリーズの提供や、海外向

²⁹ 「特定特殊自動車排出ガスの規制等に関する法律」(平成17年法律第51号)第10条第1項、第11条第1項、第12条第1項、第17条。

³⁰ 農林水産省「農業機械をめぐる情勢」(平28.2)(規制改革会議 農業WG(第32回)(平28.2.25)参考資料2)8頁

³¹ 「食料・農業・農村基本計画」(平27.3.31閣議決定)48頁。

けの低価格モデルの国内販売等を模索しているところもある³²。また、海外向け製品との設計の共通化、部品について数の削減や海外調達拡大等が進められている³³。

ただし、安価な農業機械であればよいというわけではなく、農業生産者のニーズに合った機能・性能を有するのはもちろん、我が国の各種規制に適合することが必要である³⁴。

ウ 流通・販売における取組と課題

アで示したように、農業機械の流通・販売において、農協系統が大きなシェアを占めていることとも踏まえ、規制改革会議の農業WGにおいて、農協と商系の間、各農協の間で競争条件が整っておらず、農業機械等の資材コストの削減につながっていないことが指摘されている³⁵。

一方、農業生産者は、農業機械の導入・利用に当たって、イニシャルコストだけでなく、ランニングコストを含むトータルコストを重視している。農林水産省の「農業資材コスト低減及び農作業の安全確保に関する意識・意向調査」（平成25年）によれば、農業生産者は、農業機械のコスト削減のため、「買い替えまでの期間を長くする」（72.0%）としている。また、近年、農作業の機械化が進み農業機械の稼働率を高く維持する必要があることや、農業機械が高度化していることから、保守の必要性が高まっている。こうした点も背景として、農業生産者は、農業機械の購入・利用において、「修理に迅速に対応してくれるなど、アフターサービスに優れている」（81.9%）ことを重視している。

農業資材価格の引下げとともに、地域の農業生産者のニーズに応じて行っているきめ細かなサポート体制を維持していくことが求められている。

（2）肥料

ア 肥料の流通の現状と法制度

肥料は、原料の多くを海外に依存しており、全農及び商社がそれぞれ約50%ずつ輸入している。これを基に国内の肥料メーカーが製造しており、国内生産額は約4,000億円となっている。製造された肥料は、全農等に2/3、商系（元売業者、卸売業者、ホームセンター）に1/3が出荷され、流通している。元売業者や卸売業者に出荷された肥料の一部は、農協やホームセンター等経由で販売されるため、販売段階においては、農協が約3/4、商系が約1/4のシェアを占めている（図表4）。

肥料については、肥料取締法（昭和25年法律第127号）に基づき、肥料の品質等を保全し、公正な取引と安全な施用を確保するため、肥料の規格・施用基準の公定、登録、検査等が定められている。

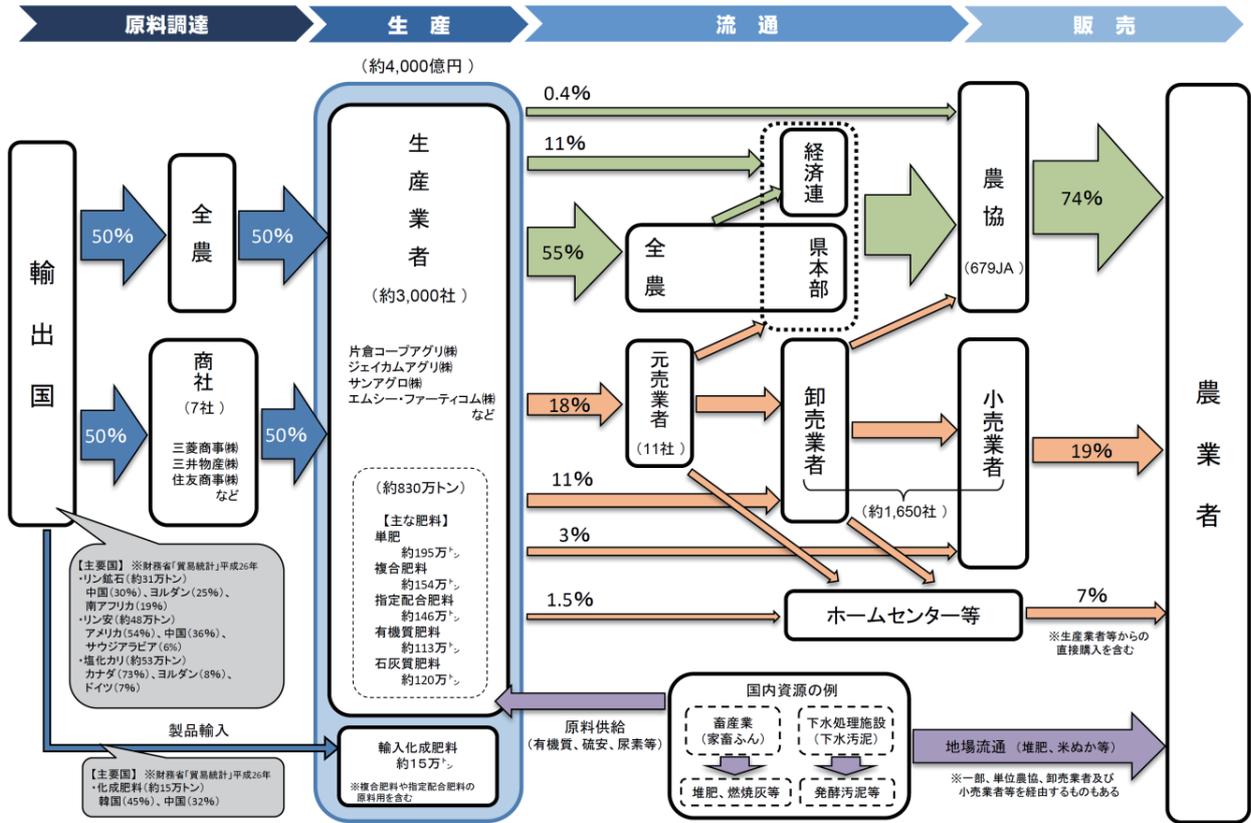
³² 例えば、(株)クボタでは、同社中国工場で生産している小型コンバインを改良し、日本で提供できないか検討している（前掲注30議事録23頁）。

³³ 前掲注30議事録26頁。

³⁴ 例えば、輸出向けの農業機械の一部には、日本の排ガス規制に対応していないものもあり、これらは国内で使用することはできない（農林水産省「農業機械をめぐる情勢」（平28.2）（前掲注30参考資料）2頁）。

³⁵ 本間正義専門委員の発言（前掲注30議事録28、29頁）。

図表4 肥料の流通構造



注1:販売額は、従業者4人以上の事業所に関する製造品出荷額等(資料:経済産業省「工業統計表(平成25年)」)
 注2:生産業者数は、肥料取締法に基づく登録・届出を行っている業者数であり、その他の事業者数は、業界団体会員数
 注3:生産量は、肥料取締法に基づく生産数量報告及び都道府県事務報告に基づき、複合肥料や輸出のために生産したものを含む(平成24年)
 注4:生産業者からの販売割合は数量ベース(資料:経済産業省「平成24年度中小企業支援調査 化学肥料製造における実態調査」)
 注5:農業者の購入割合は購入した農業者数(資料:農林水産省「農業資材コスト低減及び農作業の安全確保に関する意識・意向調査(平成25年)」)

(出所) 農林水産省「肥料をめぐる情勢」(平28.2)(規制改革会議 農業WG(第32回)(平28.2.25) 参考資料3)

イ 肥料メーカーの取組と課題

肥料の国内需要量は、農作物の作付面積の減少等により、近年減少傾向にある。また、肥料の価格は、約6割を占める原材料費や為替等の影響により形成されるが、平成20年には、原料の国際市況が急速に悪化し、肥料価格も高騰した。

こうした中、肥料費を低減するため、製造段階において、低価格なBB肥料³⁶、土壌診断に基づく適正施肥を進める肥料、未利用資源(家畜排せつ物、下水汚泥等)を活用した肥料の供給等が求められている。

肥料メーカーは国内に約3,000社あり、化学メーカーの肥料部門から分離されたものが多く³⁷、その後統合・再編が進んでいるものの、中小の工場も多く、工場の稼働率は

³⁶ BBはBulk(粒)Blending(配合)の頭文字。通常の化成肥料は1粒の中に肥料成分(窒素、リン酸、カリ)を含むのに対し、BB肥料は粒状原料をそのまま混合したもの。原料の組合せを変え、様々な成分の肥料を低価格に生産することが可能。

³⁷ 前掲注30議事録31頁

約7割にとどまっている³⁸。また、工場は全国に数多く点在している状況にあり、肥料原料が荷揚げされる港も全国に分散している。

登録された肥料銘柄は、地域の気候や土壌、生産する作物等に応じて肥料ニーズが多様化しているため増加傾向にあり、約2万銘柄にも及んでいる。このような地域のニーズに応じた生産も、工場が全国に分散している現状に影響しているとの指摘もある³⁹。

肥料工場の稼働率が低く、分散していることや、多くの肥料銘柄が生産されていることは、生産性向上を阻害し、コスト上昇の要因の一つとなっていると指摘されている⁴⁰。

一方、肥料メーカーからは、肥料取締法で定められた保証成分の規制が厳しく、コスト上昇を招いているのではないかと指摘もあった⁴¹。

ウ 流通・販売における取組と課題

アで示したように、肥料の流通・販売において、農協系統が大きなシェアを占めており、その方針が大きな影響を与えることになる。

全農は、216社と約1万銘柄を取引しているが、肥料価格を引き下げするため、銘柄を絞って受託生産方式により低コストメーカーから集中的に仕入れることなども検討しているとしている⁴²。

また、全農は、従来から安価な輸入肥料の取扱いも行ってきたが、品質面での要求（機械施肥に対応した粒の均等性や硬度の保持等）にこたえられず、輸入が伸びない状況にあった⁴³。しかし、コスト削減のために元々農協を通さずに肥料等を調達してきた大規模農家の中には、こうした肥料を使いこなせる者もいるという。こうした農家が安価な輸入肥料を調達する機会を提供するため、平成28年8月に全農は、大ロットの輸入肥料を港湾から農家に直送する事業を始めると発表した⁴⁴。

農林水産省の「肥料の購入・利用実態に関するアンケート調査」（平成27年12月～28年1月）⁴⁵によれば、肥料販売店としての農協に対する評価では、価格面の満足度が低くなっている。

³⁸ 農林水産省「肥料をめぐる情勢」（平28.2）（前掲注30参考資料3）7頁

³⁹ 経済産業省「生産資材（農機・肥料）の現状について」（平28.2）（前掲注30資料）4頁

⁴⁰ 韓国の大手メーカーの生産能力は、日本の大手メーカー（ジェイカムアグリ（株））の4倍くらいになるとの発言があった（産業競争力会議 実行実現点検会合（第37回）（テーマ：農業） 規制改革会議 農業WG（第35回）合同会合（平28.3.30）議事録5頁）。

⁴¹ 前掲注30 議事録14頁

⁴² 前掲注40 議事録13頁

⁴³ 前掲注40 議事録13、14頁

⁴⁴ 全国農業協同組合連合会「「担い手直送輸入化成肥料」の本格的取扱いについて」
<<https://www.zennoh.or.jp/press/release/2016/491775.html>>（平28.9.14最終アクセス）

⁴⁵ 農林水産省「肥料をめぐる情勢」（平28.2）（前掲注30参考資料）17、18頁。

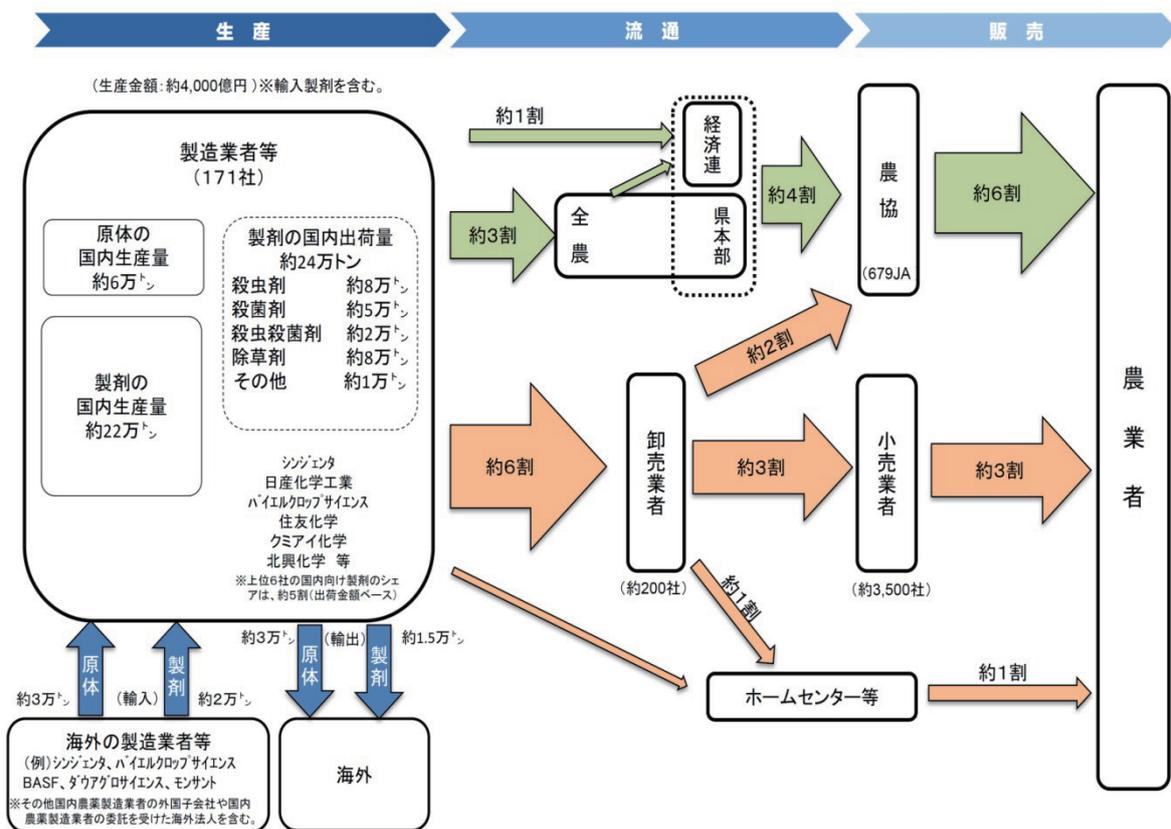
(3) 農薬

ア 農薬の流通の現状と法制度

農薬は、国内生産原体⁴⁶及び輸入原体から、製剤約22万トンが生産され、輸入製剤(約2万トン)を含めた生産額は約4,000億円となっている。製造・輸入された農薬は、全農等に約4割、商系(卸売業者、ホームセンター等)に約6割が出荷され、流通している。卸売業者に出荷された農薬の一部は、農協やホームセンター等経由で販売されるため、販売段階においては、農協が約6割、商系(小売業者、ホームセンター等)が約4割のシェアを占めている(図表5)。

農薬については、適正な品質の確保や安全・適正な使用のため、農薬取締法(昭和23年法律第82号)に基づき、登録制度が設けられ、販売及び使用の規制等を行うことが定められている。

図表5 農薬の流通構造



注1: 生産量・輸入量・出荷量・生産金額及び出荷金額は平成26農薬年度の値。また出荷には過年度生産分を含む。(農林水産省消費・安全局調べ)。
 注2: 国内流通割合は、日本植物防疫協会「農薬要覧」及び農林水産省「農業資材コスト低減及び農作業の安全確保に関する意識・意向調査(平成25年)」を基に作成。

(出所) 農林水産省「農薬をめぐる情勢」(平28.2)(規制改革会議 農業WG(第32回)(平28.2.25)参考資料4)

⁴⁶ 農薬の有効成分の工業製品。通常、多少の不純物を含むことがある(出所: 農薬工業会 <http://www.jcpa.or.jp/qa/a4_02.html> (平28.9.14最終アクセス))。

イ 農薬メーカーの取組と課題

温暖多雨で病害虫・雑草被害が発生しやすい日本は、欧州各国に比べてもともと農薬使用量が多いものの、農作物の作付面積の減少や農薬の高機能化による防除回数の減少等により、国内需要量はここ 20 年ほどで約 5 割減少している。国内農薬メーカーは、国内市場の縮小もあり、積極的な海外展開を図っている。一方、海外メーカーも、日本の農薬製剤出荷額の上位 6 社の中に 2 社（シンジェンタ、バイエルクロップサイエンス）が入っているなど、国際化の傾向が進んでいる。

また、農薬の価格は、平成 20 年に原材料費の値上がりに加え、世界的な穀物増産を背景とする需要の増加により約 1 割値上がりした後は、ほぼ横ばい傾向で推移している。なお、農薬の価格は、原材料費だけでなく、同じ目的で使用する競合農薬の存在や、多額の研究開発投資額⁴⁷の回収も考慮して設定されている。

こうした中、農薬費の低減のため、製造段階において、大型包装農薬やジェネリック農薬⁴⁸の供給等が求められている。

日本で登録されている農薬は 4,375 件（有効成分 570 種類）（平成 27 年 9 月末現在）⁴⁹ があるが、ジェネリック農薬は 67 件（有効成分 4 種類）（平成 28 年 1 月現在）⁵⁰ であり、その割合は 2%弱にとどまっている。その理由として、日本では規制が厳格で、安全性試験などに新薬開発と同程度の多額な費用が掛かることが挙げられている⁵¹。このため、ジェネリック農薬の開発でメーカーと協力する全農も、農薬の登録手続きの緩和を求めている⁵²。

ウ 流通・販売における取組と課題

農薬費の低減のためには、流通・販売段階において、工場から農家への直送、早期予約や大口取引等での割引の設定等の取組が有効と考えられている。

アで示したように、農薬の流通・販売において、農協系統が大きなシェアを占めており、その方針が大きな影響を与えることになる。

現在、全農は、通常の 10 倍や 50 倍の大型規格品の農家への直送や物流の合理化等による輸送コストの削減、海外マーケットの農薬価格調査やジェネリック農薬の取扱いによる農薬価格の削減の取組を行っている。

農林水産省の「農業資材コスト低減及び農作業の安全確保に関する意識・意向調査（平成 25 年）」によれば、農薬の購入・利用において重視していることの 2 番目は、「農協が推奨している」ことであり、農協の位置付けは大きいといえる。

⁴⁷ 製造販売までおおよそ 10 年以上要し、日本だけをターゲットにした場合の開発費用は 100 億円、海外展開する場合は 250 億円との指摘がある（出所：前掲注 40 議事録 10 頁）。

⁴⁸ 特許が切れた農薬の有効成分を使用して、後発メーカーが製造した農薬。

⁴⁹ 独立行政法人農林水産消費安全技術センター<<http://www.acis.famic.go.jp/acis/gyomu.htm>>（平 28.4.14 最終アクセス）

⁵⁰ 農林水産省「農薬をめぐる情勢」（平 28.2）（前掲注 30 参考資料 4）10 頁。

⁵¹ 日本農業法人協会「農業資材価格調査報告書」（平 28.8.9）3 頁

⁵² 前掲注 40 資料 4 全国農業協同組合連合会提出資料 9 頁

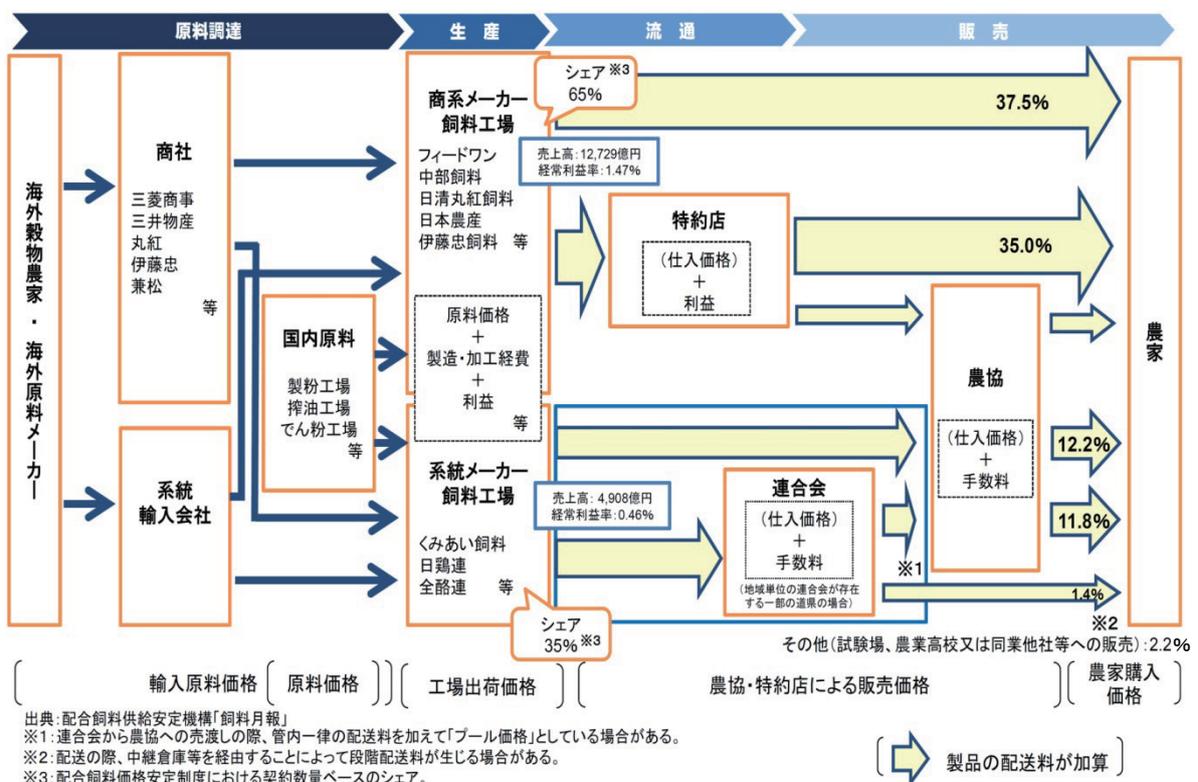
(4) 配合飼料

ア 配合飼料の流通の現状と法制度

配合飼料は、商社等が輸入した飼料穀物・原料と国内の食品工場等から排出される製造粕等を基に、商系メーカー飼料工場(シェア 65%)及び系統メーカー飼料工場(同 35%)で製造されており、売上高は約 1 兆 8 千億円となっている。製造された配合飼料は、工場直送、特約店及び農協等経由により農家に販売される(図表 6)。

飼料及び飼料添加物については、安全性の確保及び品質の改善のため、飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律(昭和 28 年法律第 35 号)に基づき、飼料・飼料添加物の製造等に関する規制、飼料の公定規格の設定及び検定等が定められている。

図表 6 配合飼料の流通構造



イ 配合飼料メーカーの取組と課題

配合飼料の国内需要量は、家畜飼養頭(羽)数の減少等により、近年緩やかな減少傾向にある。また、配合飼料の価格は、飼料穀物の国際相場、海上運賃(フレート)、為替レート等の動向の影響を受け形成されるが、近年では、平成 20 年及び 25 年にピークを迎えた後も、高止まり傾向で推移している⁵³。

配合飼料の製造においては、業界の再編等を通じて、配合飼料工場の最適な立地(港

⁵³ 平成 20 年のピークは、燃料用エタノール需要が増加し、とうもろこしの国際価格が上昇したため。25 年のピークは、24 年に米国産地の干ばつでとうもろこしが不作となり、その国際価格が上昇したため。

湾地域と畜産主産地を考慮した)による流通コストの削減⁵⁴や、配合飼料工場の稼働率の向上による生産性の向上が期待されている。また、差別化・ブランド化のため飼料原料の配合へ強いこだわりを持つ畜産農家が多いため⁵⁵、配合飼料の銘柄数は、増加傾向で推移しており、現在約1万6千である。銘柄数の増加は、製造コスト上昇の要因となっており、整理が必要と考えられている。

4. まとめ

「規制改革に関する第4次答申」では、①指定団体制度の是非や加工原料乳生産者補給金の交付対象の在り方を含めた抜本的改革について、平成28年秋までに検討し結論を得る、②生産資材価格形成の仕組みを見直し、農業者が自ら選択し調達できるような方策、真のニーズに合った製品の提供やコスト削減に向けたメーカーの取組、流通業者間の競争を活性化する取組・方策について、28年秋までに具体的施策について検討し結論を得るとされた。

①において、補給金の交付対象を拡大し、指定団体を通し販売を行う酪農家（インサイダー）と、それ以外のルートで販売を行う酪農家（アウトサイダー）を区別なく取り扱うこと（イコルフットィング）とした場合、乳業工場に近接した酪農家にとっては、指定団体を通じた販売のメリットがなくなるため、独自の取引を行うインセンティブとなる。その結果、工場から離れた条件不利地域の酪農家だけが指定団体を通じて販売する傾向が強まり、平均集乳コストの上昇を招く可能性がある。また、指定団体を通さずに価格の高い飲用乳向けの生乳を取り扱う酪農家が、需要が落ち込む冬期だけ、加工原料乳向け生乳に振り替えた場合、指定団体の持つ需給調整を阻害する可能性がある。いずれにしろ、制度の根幹にかかわる問題であると考えられるので、今後の慎重な議論が期待される。

②においても、農業者が自らの経営計画に基づいて資材調達ができるよう選択肢の拡大を図ることや、農業者の所得向上のため資材価格の引下げを図ることは重要である。しかし、各種アンケート調査に見られるように、農業者は必ずしも価格のみを重視して資材の調達先を決定しているわけではないことにも注意する必要があるだろう。

【参考文献】

「特集「規制改革議論」と現場の実像」『農業と経済』（平28.9）（株式会社昭和堂）

（あまの えいじろう）

⁵⁴ 例えば、北信越の配合飼料価格は他地域と比べて高い傾向にある。これは、北信越に配合飼料工場が1つしかないため、配送料が高くなることや、競争が働きにくいことが原因と考えられる（農林水産省「飼料をめぐる情勢」（平28.2）（前掲注30参考資料5）19頁）。

⁵⁵ 前掲注40 議事録8頁