



Title	加工原料乳価決定過程における政治的要因の実証研究
Author(s)	渡久地, 朝央; TOGUCHI, Tomochika; 出村, 克彦 他
Citation	北海道大学農経論叢, 61, 209-221
Issue Date	2005-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/11286
Type	departmental bulletin paper
File Information	61_p209-221.pdf



加工原料乳価決定過程における政治的要因の実証研究

渡久地 朝 央・出 村 克 彦

Empirical Study on the Political Factors in the Process of Determining the Price of Processed Milk

Tomochika TOGUCHI and Katsuhiko DEMURA

Summary

The price of processed milk, which has a significant impact on the pricing of drinking milk, is systematically determined in Japan. Hokkaido is a major producer of processed milk in the nation; therefore, any trend in the prefecture's dairy industry greatly influences the domestic price of drinking milk. While the price of processed milk is strictly determined by a system, the price is also influenced by political factors. This study aims at identifying political factors that play roles in determining the price of processed milk.

1. はじめに

急速な高度成長を持って大きな発展を遂げた我が国は、バブルをその終点として政治や経済で大幅な改革がおこなわれている。

改革をおこなう原因である国家財政の膨張の一要因として利潤追求の現象(註1)が言われているが、これを為す手段として利益団体が政治において影響力を持っている事が挙げられる。利益団体(註2)が政治に影響を持つようになった理由としては、経済発展が進むにつれ各産業、各階層において大規模化と組織化が進んだ事、国家の遂行業務の増大により政治的介入の少なかった経済や社会の多くの分野が政治と関わりを持った事が挙げられている。利益団体による政治への働きかけを圧力活動と呼び、政治に利益団体の意向を反映させる有効な方法とされている。農業の分野においても例外ではなく農業従事者の利益を確保するため利益団体が組織されていった。農業では米価審議会での利益団体と与党による米価水準の決定が有名であり、政治学の分野では多くの研究が為されている。そして米価決定には政治的要因(註3)があることが明らかにされている。

農業のなかの酪農業を取り上げてみると、米価と同様に価格水準の決定に至る推移において、政府、生産者、政党が乳価交渉を繰り返し広げており、政治力が大きく作用していると言われている。酪農業は稲作と同様に価格支持政策がおこなわれているが、加工原料乳の主産地である北海道が全国の飲用乳価格決定を左右する重大な影響を与えていることが異なる特徴である。そのため政治的要因を与えているであろう利益団体の動向を追うのに適した題材であると考えられる。

また、平成13年以降より不足払い制度から「新たな酪農・乳価政策」(以下、新酪農政策)に移行することとなったが、近年の内外価格差や直接保証が問題となっている状況では農家経営に大きな変化に伴う負担を強いる可能性がある。酪農業のなかでも加工原料乳は市場調節が不可欠な農作物であり、下落傾向にある乳価の補填のためにも政策の役割は今後、さらに大きくなっていくと考えられる。そのため、「加工原料乳生産者補給金暫定措置法」の施行期間に酪農業の利益団体が政治力をどのように行使していったのかを考察していくことは、新酪農政策に移行した後も酪農業が政策に酪農業の以降を反映させるために重要な事

と思われる。そこで、本論文は「加工原料乳生産者補給金暫定措置法」（以下、不足払い制度と省略）での価格決定に関わる主体間の関係と政治的要因により保証価格がどのような影響を受け推移したか、農業団体の政治力は不足払い制度の施行時の昭和41年から平成12年の35年間において保持され続けたのかを明らかにすることにある。

2. 加工原料乳での政治的背景

加工原料乳の保証価格決定には、農業団体、政党、省庁などが関係しており、米価と同様に政治的要因の存在が示唆される。米価審議会において始まり他の農産物審議会に波及していった上記の3者の関係は畜産審議会でも同様であり、酪農政治連盟等の議員連盟も結成されていることから米価に似た形態と考えられる。（米価審議会については[24]を参照）加工原料乳価決定の過程は、農業団体や政府、政党などに属する人々の手を解し、いくつかの過程を経て保証価格が決定される。加工原料乳価が決定される直接的な場合は畜産振興審議会である。

この場について政治学では、資本主義経済のシステムとは別の社会システムと認識されており、政治が民意に対して目に見える直接的な効果を発揮できる場と認識されている。[18]

このシステムの中で自らの社会的価値を守る目的で政治に関わりを持つと考えられているため、このような政治との関わり合いのある部分は政治過程（註4）と呼ばれている。

題材となる加工原料乳価では「加工原料乳生産者補給金暫定措置法」に基づき算定方式が厳然と定められているので、保証価格は生産費調査や物価によって価格に変動が見られる。しかし、現実には保証価格の推移はその年代の生産費調査や物価上昇によってのみ変動してはならず、生産費や物価水準に反して加工原料乳価が上下している。そのため、加工原料乳価ではこの部分が政治的要因に関する箇所であり、その政治過程において農業団体や政党が関係していると考えられる。

一方、政府では制度の策定や遂行など計画的統制を行うため政治過程における主体となっている。法律の施行にあたって法の規定をいかに適用するかが重要な意味を持つてくる。そのため、政府機

能の著しい複雑化・大規模化に伴い行政の果たす役割は大きく増大している。

これに伴い官僚制が敷かれる行政をいかに民主的に統制するかが問題となってきた。[18]

政策決定において民意をどのように反映させるかが重要なことであり、現在の政治過程は政党が民意を反映する手段となっている。計画的統制と自由競争という、相反するシステムを社会に置いて適応させる事は難しいことであり、その溝を埋める手段の1つが政治過程だと考えられる。

[17]

3. 加工原料乳価決定の政治過程

国内酪農業での利益団体の活動は昭和24年（1949年）の全国酪農協会が立案した「酪農業振興臨時措置法案」からみられる。通年を通して圧力活動を行う利益団体が組織されたのは昭和30年になってからである。全国酪農協会を中心に設立された日本酪農政治連盟がこれにあたり、より直接的に政治・国会活動を展開するため立候補者を援護し、加工乳価の引上げ活動、消費拡大運動、酪農近代化及び振興基本対策樹立に対する提言推進活動など、利益団体として酪農生産者の政治力（註5）の強化を目的としていた。以後、全国酪農大会などの全国大会の主催や議決の国会提出等に関わる業務には日本酪農政治連盟が携わる。

（以降、酪政連と省略）

不足払い制度成立に際しても酪政連の活動は大きく、生産費の所得方式を保証価格の算定に盛り込むよう要請している。

昭和39年から不足払い制度制定に向けて檜垣徳太郎畜産局長、太田康二参事官、増田久畜政課長、松本作衛牛乳乳製品課長により制度の枠組みが形成され、制定のための調査費が昭和40年に計上されている。施行の前年である昭和40年において酪政連では不足払い交付金に100億円以上の計上を酪政連の中央委員会で決議しており全国農協中央会とともに酪農政策確立全国農協代表者大会を開催し、畜産物価格審議会委員懇談会において決議内容を生産者側委員として要請している。実際の不足払い交付金は50億円の計上であったが昭和41年の酪農関係予算全体は前年の3倍に増額されている。

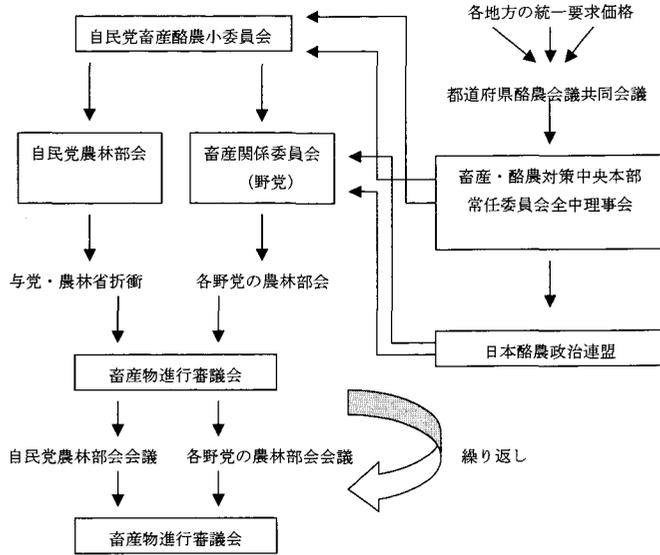


図1 加工原料乳価決定過程のスケジュール

資料：「価格対策運動資料」を参考に作成

不足払い制度の施行以前は乳業会社間での生乳取引において加工乳部分での不透明さが指摘されており、不足払い制度の施行によって加工乳取引での価格形成を明確なものにすることが目的であった。不足払い制度の成立要因としては、農林水産省の国内酪農業の基盤整備と酪農家の経営安定という狙いと、乳業会社主導の取引方法の変更を要望していた農業団体との意見が一致したという事が挙げられる。不足払い制度の施行の前後を政治過程に注目してみるならば、加工乳取引における力関係が乳業会社から生産者側に有利な形態になったと考えられる。

加工原料乳価決定に際しては、農業団体、農林水産省、各政党が互いに接触し合っており、農業団体の全体の総意を政治への影響力を持つ利益団体が代表して各政党や農林水産省へと要請している。本来の政治過程は農林水産省と農業団体間であるが、法律や補助対策、予算の承認のため政治が関係してくる。また、農業団体の影響力は農林水産省と各政党の2者を比べると、票田を背景とした政治的支持を議員や政党に与えられるため、農林水産省への働きかけよりも各政党への働きかけの要請回数が多い。加工原料乳価決定に関しても民意を反映できるようにするため政治過程が敷かれている。実際に農業団体は農林水産省と各政

党のどちらにも要請活動を行うが、農業団体の要請内容を反映させ、政治過程に働きかけを行う政党により多く要請活動を行っている。その結果、本来の政治過程で決定される法律や交付金、補助対策に農業団体の要請内容を反映した政治的要因が加算されて、実際の法律や交付金、補助対策が施行されている可能性が示唆される。この様子を日刊酪農経済通信からみると、農林水産委員会で特に強くみられ、農業団体の要請を受けた与野党と畜産局という構図で交渉がおこなわれている。政党に対する影響力が農林水産省に直接的に要請を行うよりも政治的支持を背景に確かであるため、政党へ要請が当時の要請内容からみられる。

農業団体の総意は与党に要請され、与党は農林水産省の予算等やその他の状況を考慮に入れ、実際の畜産物価格審議会に臨む、その後に畜産物審議会での決定内容が農林水産省により最終的に告示され、加工原料乳の保証価格が告示される。

図の経緯をみると、農業団体の要請内容を決定するために各地方の要求を都道府県酪農会議でまとめ、畜産・酪農対策中央本部や全国中央会理事会などの全国レベルで都道府県レベルの要求を農業団体の全体の要求とするため統一していく。全国レベルで統一された要求内容は「酪農畜産政策・価格に関する要請書」として日本酪農政治連盟

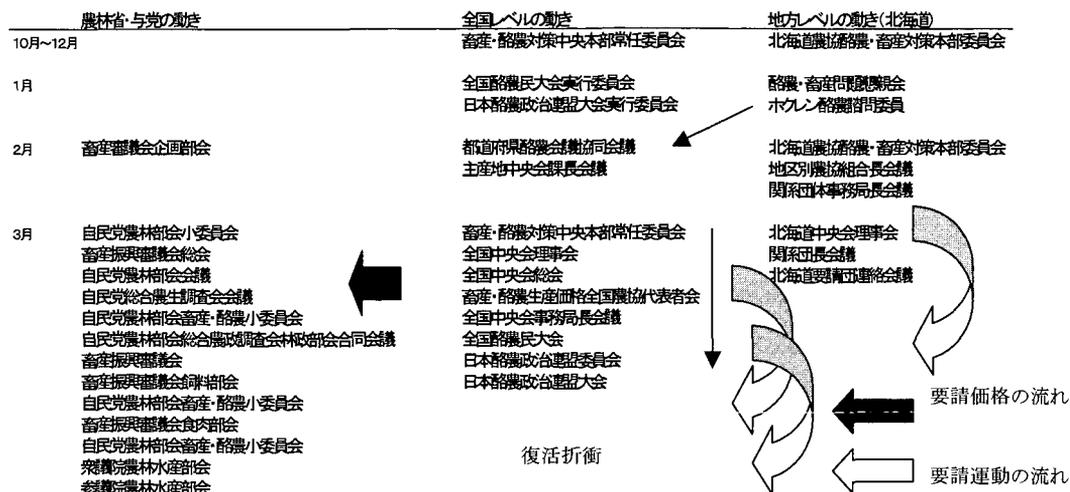


図2 加工原料乳価決定過程のスケジュール

資料：全国農業協同組合中央会「価格対策運動資料」を参考に作成
(註) 提示した委員会名もしくは大会名は必ずしも図の通りではない

に提出され理事会で承認を受け、各政党や農林水産省に対して要請を行っていく。

与党及び野党に関係なく各政党に要請書の提出や陳情が行われるが、政治過程により影響力を持つ与党に強く働きかける傾向がある。与党では要請された内容を畜産酪農小委員会で検討し農林部会で党内での要請内容が統一される。その後、農林水産省との折衝を持って、畜産物振興審議会で要請内容が反映できるかどうかを判断し、畜産物振興審議会の前に要請内容を修正し、畜産物振興審議会に臨む。野党の方では各畜産関係の委員会において党内意見が統一され畜産物振興審議会に臨む。野党では農林水産省との2者間での折衝が無く、各党で要請内容を決定しているのが特徴として挙げられる。

各政党の要請内容が決定し、畜産物振興審議会が開始され各審議会の部会が行われる事に各政党において農林部会会議が行われ要請内容の修正が加えられていき、最終的に畜産物振興審議会での決定内容が農林水産省により告示される。

実際の日程は図2の左側から農林水産省と与党の動き、全国レベルの動き、地方レベルの動きを表しており、地方レベルの動きは主要加工原料乳生産地域として最も大きい北海道を例に挙げている。

北海道地域の地方農協の段階では、北海道農協

酪農・畜産対策本部委員会が開かれ地方での意見がまとめられている。その後、酪農・畜産問題懇談会などでホクレンや北海道中央会の意向を考慮しながら北海道での統一要求内容が決定される。

全国レベルでは地方レベルで統一された要請内容を考慮し全国段階の要請内容を作成するために都道府県酪農会議による協同会議や主産地中央会による課長会議などで要請内容の統一が為されていく。要請事項が決定されると全国中央会理事会や全国酪農民大会などで承認され、日本酪農政治連盟委員会に要請運動を行う内容が改めて承認される。全国段階で要請する保証価格は全国農協中央会による生乳生産費調査をもとに算定されている。この段階で農業団体の統一要請内容が全国段階で正式に決定された事になり、この要請内容が日本酪農政治連盟を中心に各政党や農林水産省に要請がなされる。要請を受けた各政党(図2では与党を中心として記載)は党内の農林部会や農林関係の委員会で党としての要請内容を決議し、与党の場合は農林水産省との折衝を持って畜産振興審議会に臨む。この段階が一次要請と呼ばれる。

畜産振興審議会では飼料や酪農と部門ごとに審議部会が部会として区切られているため、審議会での各部会が行われるたびにその審議内容に応じた対策を取るため、地域レベルでの会議や要請団の派遣(北海道では北海道要請団連絡会議)が行わ

れ、地元出身の議員に対しても要請が行われる。全国レベルでは日本酪農政治連盟が主催する日本酪農政治連盟大会や社会党系の全国酪農民大会が行われ集団陳情や要請書の提出が行われる。各政党内では審議会の各部会の開催後に農業団体から要請を受けるため審議会での決定内容と農業団体からの要請内容を考慮し、次の審議会の部会に臨むために畜産・酪農小委員会（自民党）等で会議が行われる。これが二次要請にあたり酪農関係の審議会の部会がおこなわれるごとに繰り返しおこなわれていく。その後、審議会で最終的に保証価格や補助対策といった酪農関連の事項が決定され、衆参の農林水産委員会で承認されるが、この農林水産委員会が実際には復活折衝の役目を担っている。審議会では保証価格や基準取引価格などの主要な価格は決定しており、これは覆らないが補助対策等の新規事業や運用期間の延長などで変更や加算がおこなわれている。この一連の流れは飲用乳価の決定がこの後に行われるため3月中に保証価格が告示される。

「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法」（不足払い制度）はその名前が示すとおり一時的な措置として制定されたが、36年間の長期に渡って実施されており、上記のような価格決定の流れがおこなわれ続けてきた。表1は昭和41年の施行時から平成12年までの36年間の保証価格の推移を表している。表1では保証価格をそれぞれ農林水産省提示保証価格（註6）、農林水産省告示保証価格（註7）、統一要求保証価格（註8）、実質手取り保証価格（註9）と区別分けしている。

保証価格の推移をみていくにあたって、保証価格に変化が現れている所を区切り、各期間の保証価格の在り方を見ていく方が変化の要因をより明確にできるため不足払い制度の施行期間を顕著な変化のみられる期間ごとに区切ってみていくことにする。

期間は前期、中期、後期に分け、その区分の理由を下記に挙げている。

前期は昭和41年から昭和52年までとする。その理由としては、保証価格がそれぞれ農林水産省の保証価格も農業団体の要求する保証価格も上昇傾向を示しており、オイルショックの影響が大きい期間であることが挙げられる。

中期は昭和53年から平成2年までとする。この期間は保証価格が高い価格を示している点と政治加算分がほとんどみられていない点から加工乳の生産過剰が表面化した期間であることが期間を分けた理由である。

後期は平成3年から平成12年までとする。その理由は、保証価格が減少傾向になっているおり、ガット・ウルグアイラウンドやWTOなどによる外国からの影響を強く受けている期間として区分した。

以上の各期間事の特徴から不足払い制度が施行されていた昭和41年から平成12年までの36年間に前期、中期、後期の3つの期間に区切り、各期間の動向を見ていく。

図3から図8までのグラフは平成7年を基準とした卸売物価指数内の農林水産物価格指数によりデフレートしてある。

①加工原料乳価決定過程：前期

前期部分の昭和41年から昭和52年では図3から見ていくと農林水産省告示保証価格や統一要求保証価格は前年よりも増加しており全体として上昇傾向にある。この背景としては指定団体の育成や酪農業基盤の改善を目的に制度として新しく立ち上げられたた事がある。農林水産省側も不足払い制度自体が新規事業であるために、大蔵省に事業自体を認知させる必要があったため、予算枠の少ない事業は削られる対象になる恐れがあることから予算枠を拡大させる必要があった事が初期の保証価格上昇の1つの要因として考えられる。

当時の加工原料乳地域は、1道6県であり、農業団体は全国酪農民大会等の全国レベルでの大会を盛んにおこなっている、このような大会には各政党の議員が出席しており、選挙民に自身のまたは政党をアピールする場となっている。当時の自民党の酪農に対する構想は、価格対策と飼料問題を中心としたものであった。また、社会党は生産者所得方式の導入をおこなうというものであった。

畜産振興審議会での農業団体の要請価格と農林水産省の価格の違いには以下の理由が挙げられる。

農林水産省の出す試算値も農業団体が出す試算値もその算式は同様の項目を扱っているが、各項目の数値の取り方が異なっている。農業団体が採

表1 保証価格の推移

保証価格決定の推移

項目	統一要求 保証価格	農林水産省 提示保証価格	農林水産省 告示保証価格	実質手取 保証価格	政治加算分	実質政治加算分
	①	②	③	④	③-②	④-②
前期						
昭和41年	46.93	36.35	37.03	37.03	0.68	0.68
昭和42年	50.00	39.79	40.39	40.39	0.60	0.60
昭和43年	51.62	41.77	42.52	42.52	0.75	0.75
昭和44年	56.95	42.75	43.52	43.52	0.77	0.77
昭和45年	58.67	43.52	43.73	43.73	0.21	0.21
昭和46年	65.28	44.21	44.48	44.48	0.27	0.27
昭和47年	67.09	44.79	45.48	45.48	0.69	0.69
昭和49年	74.17	48.51	48.51	48.51	0.00	0.00
昭和50年	102.93	77.38	80.29	80.29	2.91	2.91
昭和51年	105.86	85.17	86.41	86.41	1.24	1.24
昭和52年	106.11	88.37	88.87	88.87	0.50	0.50
中期						
昭和53年	104.05	88.87	88.87	88.87	0.00	0.00
昭和54年	98.83	88.87	88.87	88.87	0.00	0.00
昭和55年	94.06	88.87	88.87	88.87	0.00	0.00
昭和56年	97.88	88.87	88.87	88.87	0.00	0.00
昭和57年	98.54	89.37	89.37	89.37	0.00	0.00
昭和58年	99.68	90.07	90.07	90.07	0.00	0.00
昭和59年	99.75	90.07	90.07	90.07	0.00	0.00
昭和60年	99.78	90.07	90.07	90.07	0.00	0.00
昭和61年	90.07	86.17	87.57	87.57	1.40	1.40
昭和62年	86.17	82.75	82.75	82.75	0.00	0.00
昭和63年	82.75	79.83	79.83	79.83	0.00	0.00
平成元年	79.83	79.83	79.83	79.83	0.00	0.00
平成2年	79.83	77.75	77.75	77.75	0.00	0.00
後期						
平成3年	77.75	76.75	76.75	77.75	0.00	1.00
平成4年	81.75	76.75	76.75	78.75	0.00	2.00
平成5年	76.75	75.75	76.75	78.75	1.00	3.00
平成6年	75.75	62.60	75.75	78.75	0.00	16.15
平成7年	75.75	62.60	75.75	77.75	0.00	15.15
平成8年	75.75	75.75	75.75	77.75	0.00	2.00
平成9年	75.75	62.60	74.27	76.27	0.00	13.67
平成10年	74.27	76.86	73.86	75.86	0.00	2.00
平成11年	76.86	73.36	73.36	76.16	0.00	2.80
平成12年	73.36	72.13	72.13	76.50	0.00	4.37

単位；円/kg

資料：酪農乳業社資料より作成

用している全国農業協同組合中央会の生産費調査では労働費は労働省の「毎月勤労統計」での常用規模5人以上製造業男女込み全国平均で扱っており、農林省は昭和41年まで地方雇用賃金、昭和42

年から飼育労働費だけ主要加工乳地域の5人以上製造業労賃で扱っている。このような農林省の評価替えを起こさせた結果の差額が政治加算分と表現されており、保証価格決定での農業団体が持つ

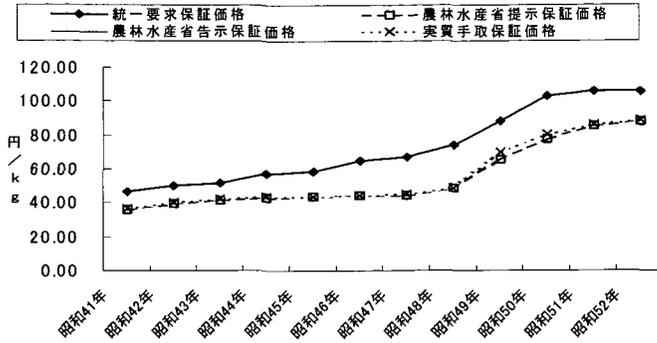


図3 加工原料乳価決定過程：前期
出所：表1の昭和41年～昭和52年から作成

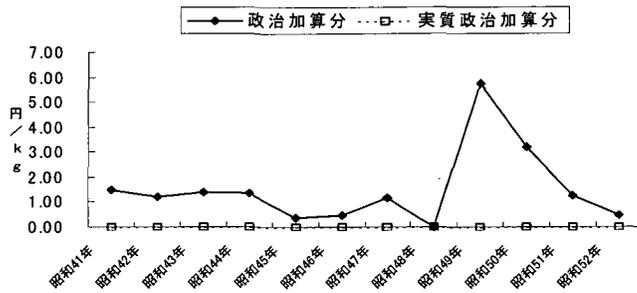


図4 政治加算の推移：前期
出所：表1の昭和41年～昭和52年から作成

政治力の行使の結果とされている。

前期期間の昭和44年においてはMKチーズ社の設立問題や中国からの食肉輸入などの外圧がおこった。酪農業界では資本自由化反対運動を展開しており、農業団体の活動内容も輸入規制を求める要請の方が多かった。また、保証価格は生産量の増加や加工原料乳生産者補給金に充てる輸入差益もほとんど残金がない事とナチュラルチーズなどの諸外国からの輸入の増加などから国内の需要を考えると新たな輸入差益も確保する事が難しく、この外圧によって農業団体では限度数量の拡大を狙った要請方針に昭和44年は要請方針を転換させている。このような農業団体の働きが具体的に見えるものとして図4を挙げる。図4から保証価格の政治加算の割合と実質手取り価格の政治加算の割合をみると全く同額で推移しており、昭和49年、昭和50年、昭和51年の急激な上昇はオイルショックによるものである。

前期期間の農林水産省告示保証価格は実質手取

り価格と同じであり保証価格が直接的に酪農家経営に影響を与える重要なものであった。米価においても農林族の働きが活発であり、それにならうように酪農業においても酪政会などの議員による酪農問題専門の委員会が設立された期間でもある。これは自民党を中心とする旧酪農対策特別委員会のメンバー30名で構成されていた。

農業団体も酪農家の経営に直接影響を与える保証価格を重要なものと考えており、要請内容は保証価格の引き上げを主体に置いていた。そのため、加工原料乳保証価格に政治的要因が直接的に働いた時代だと考えられる。

②加工原料乳価決定過程：中期

保証価格の中期は昭和53年から平成2年までを指している。

この期間は図5にみられようにそれぞれの保証価格ともほとんど変化がみられず一定に推移している。中期では国内生乳生産量の生産過剰やLL

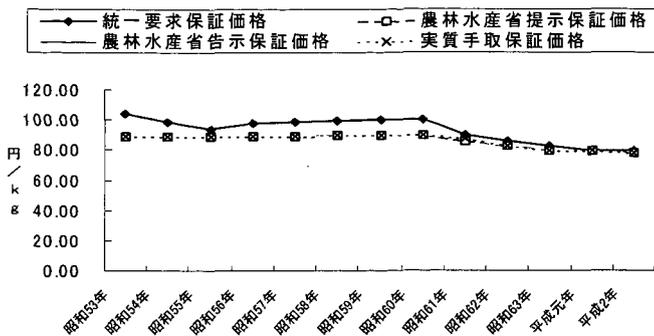


図5 加工原料乳価決定過程：中期
出所：表1の昭和53年～平成2年から作成

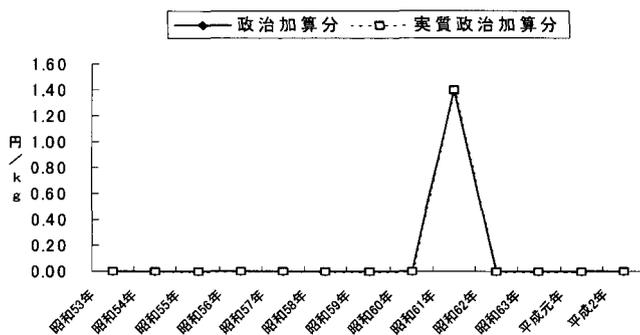


図6 政治加算の推移：中期
出所：表1の昭和53年～平成2年から作成

牛乳の消費拡大，輸入乳製品，量販店による飲用乳の値下げなど値上げに対する要因が少なく，飲用乳の需給を考えると保証価格の値上げや限度数量の増枠は難しい状況であった。このような状況から保証価格の推移は停滞が続いたが，農業団体の政治力が無くなったわけではなく，昭和61年の輸入による逼迫した事態が生じた際には政治加算が単年度ではあるがおこなわれている。

また，LL牛乳問題時には厚生省がLL牛乳の開発からすぐに認可を与えているのに対して，農林省は長い期間に渡り常温流通を認可しなかった。これは北海道などの大きな生産地からの本州への移出を阻むため本州の飲用乳中心の生産者が自民党を中心に各政党に要請し畜産審議会等で反対したため，緊急LL問題特別対策会議において衆議院145人，参議院45人の議員署名も取るなど反対運動を展開している。逆に乳業会社などは政治団体である日本乳製品団体を通して自民党や社会

党に要請をし，農林省に認可するように要請が行われていた。昭和60年に認可がなされたが，北海道と本州の需給調整が為されるまでの17年間に渡り認められなかった。

昭和53年から平成2年までの中期部分は，保証価格は高い水準であるが停滞基調であり，農林水産省の提示する保証価格でほぼ全年がそのまま農林水産省告示保証価格として告示されている。これは上記のような国内の加工原料乳の生産過剰が大きな要因となっているためで，LL牛乳やホクレン丸などの移出方法が確立された事による南北問題が表面化した期間である。

実質手取保証価格も農林水産省告示保証価格と同様であるため（昭和61年を除く）昭和40年代と同様に保証価格が酪農家経営に重要な意味を持っていた事を示しているが，政治加算分は全くなされていない。

数値の上で農業団体の政治過程における政治力

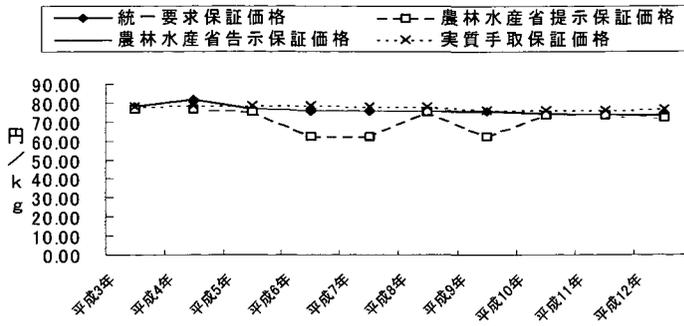


図7 加工原料乳価決定過程：後期
出所：表1の平成3年～平成12年から作成

は無くなった印象を受けるが、農業団体の活動内容から政治力が無くなってしまったとは言えない。そのため、国内の事情を考慮し政治的要因が発揮されなかったと考えられる。これはLL牛乳問題や昭和61年の輸入自由化などの要因があったときには実質手取りに加算が為されている事が理由として言える。

③加工原料乳価決定過程：後期

後期は平成3年から平成12年までの期間となっている。

平成3年から平成12年までを通して、保証価格は停滞基調である。農林水産省告示価格と統一要求保証価格がほぼ同額であることが後期の特徴として挙げられる。平成元年以降、農業団体の統一要求保証価格はそれまでと異なり前年の保証価格の据え置きを要請保証価格としている。(地域では過去にみられる価格対策運動と同様に、保証価格の増大を要請しているが、平成8年には全国に足並みを揃え要請保証価格は据え置きとしてい

る。)平成4年をみると表面的には統一要求保証価格は却下され、農林水産省提示価格がそのまま告示され政治加算分が無いように見えるが、実際には家族労働費が農村雇用賃金から労働省の「毎月勤労統計」による都市部の製造業、建設業、運輸・通信業の5～29人規模の賃金に評価替えがなされ、生産管理費と生産管理労働費、物件税、公課諸負担が算定式に計上されている。

農業団体の要請内容はそれまでの価格政策重視の要請から補助事業重視の要請へと切り替わっている事が特徴として挙げられる。実際に告示された保証価格の内容も保証価格自体の切り下げ、調整額や特別対策の内包、関連対策という形での実質手取りの底上げへと変化している。各政党の畜産振興審議会での要請内容も上記のような輸入自由化や政府予算の緊縮など内外の圧力を反映し、保証価格や限度数量という従来の要請内容から実質手取り保証価格の引き上げ要求に切り替わり、横積み対策の要請に政治的要因が働いている。

(政党または議員でばらつきがみられるため不確

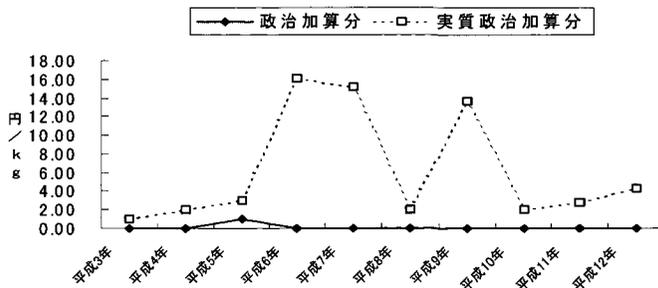


図8 政治加算の推移：後期
出所：表1の平成3年～平成12年から作成

かではあるが、概ね平成4年から各政党の要請内容も変化したと推測される) 上記を反映して図8では前期や中期と異なる政治加算の推移がみられる。平成5年を除き政治加算分はみられず、実質政治加算分に大きな加算がみられている。

4. 加工原料乳価の政治的要因

不足払い制度の下での保証価格の推移を前期、中期、後期と3区分に分けてみてきた。

前期部分の昭和41年から昭和52年までは、保証価格は農林水産省提示価格も農業団体の統一要求保証価格も上昇基調にあり、昭和47年の世界凶作、昭和50年のオイルショックなど大きな物価上昇の要因があったため保証価格も昭和48年から大幅に上昇を見ている。この前期部分では畜産審議会において農業団体の要請を受けた各政党が算定方式の評価替えを認可させ、保証価格を高く算定させる事を目的に酪政会などの酪農専門の議員連盟を作り、米価に続き政党ごとに酪農政策を作成するなど、保証価格は政治過程において直接的に政治要因が働いた時代だと言える。

中期部分の昭和53年から平成2年までは、保証価格は全体としてインフレを考慮した高い価格であるが、農業団体の要請する保証価格は認められず、数値上の政治加算がなされていないなど、保証価格の停滞基調がみられる。これは国内の加工原料乳の生産過剰が大きな要因として考えられる。全体的に政治加算分はみられないが、昭和61年の輸入問題が起こった際には単年度ではあるが価格関連対策が実行されている。このことから全体として加工原料乳の生産過剰という国内事情面から

政治的要因が発揮さなかったが、輸入自由化などの諸外国からの外圧があった時には政治的要因が発揮されたと考えられる。

後期部分の平成3年から平成12年までは、保証価格は減少基調である。この要因はこれまでの加工原料乳の生産過剰に加え輸入自由化や政府予算の緊縮などが挙げられる。

平成元年以降、農業団体の統一要求保証価格はそれまでと異なり前年の農林水産省告示保証価格の据え置きを要請する保証価格と決定している。農業団体の要請内容はそれまでの価格政策重視の要請から補助事業重視の要請へと切り替わっている事が特徴として挙げられる。実際に告示された保証価格の内容も保証価格自体の切り下げ、調整額や特別対策の保証価格への内包、関連対策の実施といった形で実質手取りの底上げへと変化している。

各政党の畜産振興審議会での要請内容も上記のような輸入自由化や政府予算の緊縮など内外の圧力を反映し、保証価格や限度数量という従来の要請内容から実質手取り保証価格の引き上げのために横積み対策を要請することに切り替わっている。また、基準取引価格の値上げも要請内容に加えられたが、これは乳業会社や内外価格差の要因からほとんど変化がみられていない。

脆弱であった国内酪農業は不足払い制度により生産量を伸ばし産業として十分な大きさに成長している。特に酪農業への政策が多かった北海道では国内の乳製品需要を賅える程の生産量が確保出来ている。このことは同時に南北問題を引き起こす要因にもなった。

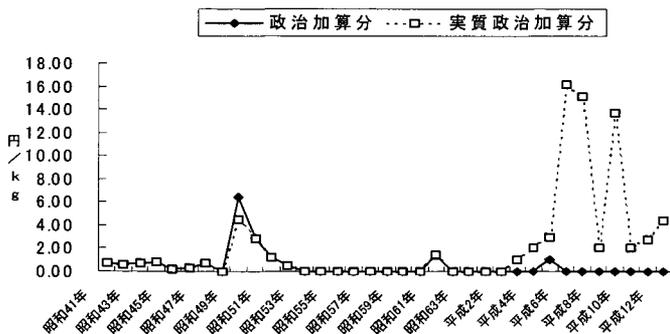


図9 政治加算比率の推移

出所：表1から作成

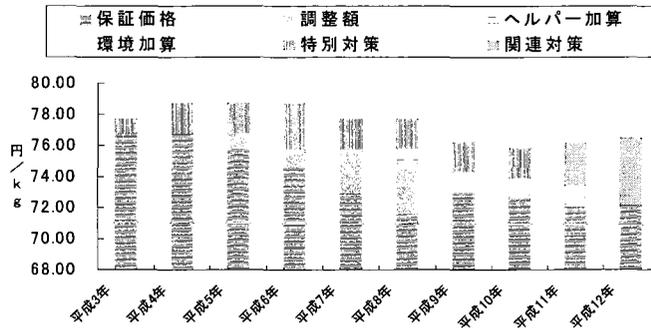


図10 実質手取価格を加えた保証価格の内訳
資料：全国農協中央会「価格対策運動資料」より作成

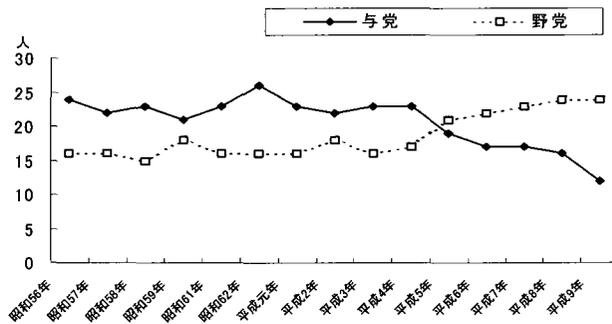


図11 農林水産委員会野党の推移
資料：「議員年鑑」より作成

図9では統一要求保証価格から農林水産省告示保証価格を引いた差額（政治加算分）を用い、農林水産省告示保証価格における政治加算分の割合と実質手取保証価格における横積みを含めた政治加算分の割合をもとに作成している。この表では昭和41年から平成2年までどちらの割合も同じであるが、平成3年から横積みの分の変化がみられる。これは昭和63年までの利益団体による保証価格への要請が補助対策事業への要請に変更した時期と重なる。

平成8年は横積み額が減少しているが、これは平成3年から開始された補助事業（ヘルパー対策は平成2年から）の期限が切れたためで、この年は例外的に保証価格を上乗せしている。図10では上記の各補助事業を保証価格に上乗せした内容を表している。横積み以外にも保証価格に補助事業が内包されている。保証価格自体は平成2年から圧縮がなされており、保証価格以外での補填が酪農業経営を左右する重要なものとなっている。

前期・中期・後期の各期間を通じて農業団体は要請活動をおこなっている、不足払い制度施行時の要請活動は地域においてばらつきがあり要請内容も統一されていなかったが、前期部分の後半から要請内容は組織的なものへと変わっている。また、農業団体の政治力は与党や酪農主要地域の出身議員を中心としたものであったが、野党への要請も毎年おこなわれており、委員会内の与野党の委員数が変化した際にも農業団体の政治力が低下したという事項は資料からは示唆されなかった。そのため、農業団体の政治力は与野党に隔たり無く存在するものと推測される。

全国規模での要請が毎年おこなわれていることから農業団体の活動の有効性は確かなものと考えられる。各期間において政治力やその有効性を測ることはできないが、各期間で存在することが示唆される。そして活動の有効性は各期間においてその時代背景ごとに効果に違いがみられた。

農業団体の政治力が発揮される場合は、諸外国

による外圧が生じた際に特に大きく発揮されている。逆に政治力があまり発揮されない場合は、国内の生産過剰といった内圧が生じた際となっている。既存研究 [25] から利益団体の要請が効果を発揮する状況として、主張する内容が社会に不利益を与えない場合、要請内容が産業内の利益を防御するような場合が指摘されている。既存研究は米国を題材としたものであるが、上記2点の特徴は日本においても同様であると推測される。

農業団体の政治力は国の政策を左右することはできないが、制度の実施段階での詳細にその影響を及ぼしている。農業団体の要請内容から制度の詳細部分が活動目的と考えられる。

そのため、今後の WTO などによるの諸外国との交渉の場では農業団体の政治力が発揮されることは難しく、その交渉結果による農林水産省の国内対策の詳細部分で農業団体の政治力が発揮されられると思われる。

このような利益団体による圧力活動などの行為は、世論としては好意的に受け止められず、利益団体の圧力により公平な決定が阻害されているというイメージを形成している。

国内の農業団体の活動内容は金銭的な授与の面では他産業の利益団体に比べ非常に小さく [26]、組織員を用いた大会等の催しによる世論へのアピール、議員との直接的な接触といった、人による草の根的な活動が中心である。

また、利益団体の圧力活動は拡大している現在の政治過程に置いて制度や法律に対する民意のフィードバックを可能にするという重要な役割を果たしている。[17] 特に日本では官僚を主体として制度・法律の施行が為されているため、利益団体による活動が無ければ、制度・法律が社会に適合するための調整が困難になる可能性が生ずる。

大恐慌時の要因の1つとして、第2次産業の大きな政治的影響力に対し、組織化されていなかった労働者や農業従事者は対抗しえなかったため、企業に有利な行政が形成され恐慌の抑止がより困難になったという意見がある。現在の国内農業では全国的なレベルで組織化された利益団体が設立されており第1次産業の意向を反映する政治力が確立されているため、政治過程において産業間の均衡を保つ働きを潜在的に果たしていると考えられ

る。

国内の農業団体とその利益団体においても、不足払い制度の長期に渡る施行期間において政治力を持ち続けていることから、政治過程に農業団体の意見をフィードバックさせる機能としてこれまでの利益団体の活動が有効であったと推測される。

昭和41年から36年間に渡って実施されてきた不足払い制度が区切りを迎え、平成13年から新酪農政策へと変更が為されるが、酪農業界に定着するまで農業団体の活動は活発なものになると考えられる。新しい制度に移行しても農業団体の意向を反映させる場として政治過程が全く無くなるとは考えにくい、そのため農業団体の政治力は今後も酪農業の在り方を大きく左右することと思われる。

(註1) ここではレントシーキングの利潤追求または利権追求の意味でもちいている。その現象については、市場で特定の利益を得た者たちが、権力者と結びつきその利益を社会還元せずに継続させようとする行為。それに人々が追随するため、結果として財政赤字やインフレ政策がとられる様を指している。

(註2) 利益団体とは特定の利益を目的とする団体が、政治に自らの以降を反映させるために設立した政治団体を指し、政治過程に主義・施策を推進または支持している特定の政治家を推薦または支持・不支持している。以上を継続的におこなっている集団を指す。[25]

(註3) 政治過程の立法とその行政過程において、本来ならば加味されない要因を指し政治的要因という。[18]

(註4) 「政治過程」の定義として従来、既存の国家権力機構内部で形成され執行される立法とその行政過程を意味していた。現在では大衆社会構造や巨大社会状況、多次元的な社会構造など大きく複雑化しているため、「政治過程」の意味を社会にまで拡大させ、政治権力と社会意思の媒介、社会意思の政治化の過程も意味する。[17]

(註5) 政治力は、相互の妥協や譲歩による問題解決の方法であるが、現在では制裁・強制力を背景とした権力も含める場合がある。[18]

(註6) 農林水産省提示保証価格は農林水産省の認知している生産費調査をもとに試算される保証価格であり、農林水産省が妥当と考える保証価格である。

(註7) 農林水産省告示保証価格は畜産振興審議会を

通して決定された実際に適応される保証価格である。

(註8) 統一要求保証価格は農業団体の要請する保証価格を全国レベルで統一した保証価格である。

(註9) 実質手取り保証価格は、保証価格とは別に各種補助事業から出される補助価格を保証価格に加算した生産者が加工原料乳の生産から受け取る額である。

引用・参考文献

- [1] 鈴木宣弘『寡占的フードシステムの計量的接近』農林統計協会 2002年。
- [2] 大塚啓二郎『加工原料乳不足払い制度の経済分析』農業経済研究 1986年。
- [3] 天間征『牛乳過剰における日本酪農』農業と経済 1979年。
- [4] 矢坂雅充『牛乳の不足払い制度と需給調整』東京大学経済学会 1988年。
- [5] 小林康平『牛乳の価格と需給調整』大明堂 1983年。
- [6] 久保嘉治、並木健二、北倉公彦『酪農発展を支援する制度・政策』酪農総合研究所 2003年。
- [7] 川口雅正、鈴木宣弘、小林康平『市場開放下の生乳流通』農林統計協会 1994年。
- [8] 土井時久、齊藤修『フードシステムの構造変化と農漁業』農林統計協会 2001年。
- [9] 北倉公彦『北海道酪農の発展と公的投資』筑波書房 2000年。
- [10] 田畑保『北海道酪農の現状とその問題—根室型大規模酪農の再検討—』農業総合研究 1976年。
- [11] 国吉智宏『生乳共販におけるアウトサイダーの展開と存立条件—北海道のアウトサイダー乳業を分析対象として—』北海道大学農業経済学専攻修士論文 1996年。
- [12] 東畑精一『日本農業の展開過程』岩波書店 1936年。
- [13] 『日本労働年鑑第52集』大原社会問題研究所 1982年。
- [14] 『酪農ジャーナル』酪農学園大学エクステーション・センター1989年5月号、1990年12月号。
- [15] 『酪農乳業速報』酪農乳業速報社 1988年—2001年。
- [16] 『酪農経済通信』酪農経済通信社 1966年—1974年、1981年—1987年。
- [17] 伊藤光利『政治過程論』有斐閣 2000年。
- [18] 阿部斎『政治学入門』放送大学教育振興会 1988年。
- [19] 『価格対策運動資料』全国農業協同組合中央会

1991年、1996年、1999年—2001年。

- [20] 『日本農業年鑑』日本農業年鑑刊行会 1986年、1988年。
- [21] 『日本農民運動史』農民運動史研究会 1989年。
- [22] 『日本労働年鑑』法政大学大原社会問題研究所 1982年。
- [23] 小林良彰『公共選択』東京大学出版会 1988年。
- [24] 桜井誠『米価政策と米価運動』全国農業協同組合中央会。
- [25] ブルーノ・ジュリアン『アメリカの圧力団体』農山漁村文化協会 1990年。
- [26] 辻中豊『利益団体』東京大学出版会 1988年。
- [27] 小針美和『生産者米価決定過程における政治的要因』日本農業経済学会論文集 2002年。
- [28] 廣瀬牧人『米価決定過程における交渉能力の数量分析』北海道大学農経論叢 第51集 1995年。