

## シンポジウム「自由化に対応した土地利用型肉牛生産の技術展望」

# 牛肉自由化の進行と北海道における牛肉生産

長 澤 真 史

Import Liberalization and Countermeasures of  
Beef Production in Hokkaido  
Masashi NAGASAWA

はじめに

1988年に牛肉輸入自由化の「合意」がなされ、その後3年間の移行期間を経て、91年より牛肉輸入自由化は本格化した。その後の事態を踏まえて、北海道における肉牛生産の現状と問題点を報告することがここでの主題である。

それに先立ち、「合意」がなされた88年当時であるが、拙稿「牛肉自由化と北海道における肉用牛生産の展開方向」(全国農業会議所の『農政調査時報』第383号所収)を発表したが、牛肉自由化の問題を多少整理したのでやや長いが引用したい。自由化以降、5年が経過した今日でも基本的に変わらないと考えるからである。

「そうした価格面と同時に質的問題があげられる。輸入牛肉の肉質は新規格でいえば、「B-2」ないし「B-3」程度であろうとされている。ところで、一般に輸入牛肉に対して乳用種は影響が大きく競合するが、和牛(高級肉)は質的に対抗しようという見方が支配的である。つまり、ハイグレード(高品質)であれば競合せず、生き残れるということである。しかし、果たしてそういえるであろうか。高級牛肉(H. Q. B.)をどう定義するかは措くとして、一般にグレンフェッド牛肉(穀物肥育)といわれるものであるが、これ自体は技術的問題であり、外国で肥育期間を延長すれば品質の高い牛肉生産は可能であろう(もとより、いわゆる松坂牛とまったく同質の牛肉が生産できるといえることはできないが)。つまり、競合関係の問題について、肉質の直接的な比較という局面だけで捉えることは一面的であろうということである。

農水省農業総合研究所の試算によりながら、牛肉供給構成をみると、総供給量に占める和牛の割合は1986年の24.4%から1990年の18.5%、1995年の15.5%へとそのシェアはしだいに低下している(農水省農業総合研究所試算)。

和牛といっても、そのすべてが高品質というわけではない。アメリカ産牛肉と競合しない「本来の和牛牛肉」は「上」(旧規格)以上とされているが、1986年の枝肉格付結果をみれば「上」以上(「特選」、「極上」、「上」の合計)は和牛メス14.7%、和牛メス20.1%、乳牛メス1.1%、乳牛0.2%となっており(日本食肉格付協会資料)、乳牛は論外として、和牛でも15~20%程度にすぎないのである。つまり、和牛でもハイグレードといわれる高級肉は輸入牛肉を含めた総供給量のうち、せいぜい1割、ないしはそれ以下のシェアしか持たなくなるといえよう。

このように輸入牛肉が増大することによって、外国との対抗可能なハイグレード牛肉はわが国においてはマイナーな位置に転落するわけで、そうした場合、流通業界も含めた牛肉産業総体に占める位置もマイナーにならざるを得ないことを意味しよう。したがって、輸入牛肉に国内牛肉市場を席捲された場合(1995年に輸入牛肉のシェアは56.4%と過半を制する)、もはやハイグレードであるから生き残れるという状況ではないとみるべきであろうと考えられる。わが国の牛肉生産それ自体のまさに存亡が問題になるのである。しかも、輸入牛肉はカーカス形態だけではなく、用途別需要に対応したカット肉形態での輸出も充分可能であり(一部では現実化している)、輸送期間も空輸で4日程度といわれている。さらに、国内においても輸入牛肉の専門の間屋がすでにあらわれており、輸入牛肉を取り扱う流通業界の受け皿も着実にその整備が進んでいるのである。

このように輸入牛肉との競合関係について、たんに生産サイドのコスト比較、あるいは牛肉そのものの価格・品質比較という次元だけではなく、流通業界も含めた肉牛産業総体の動向とその帰趨といったトータルな観点で捉えることが重要なのである。もとより、これまで述べてきたことは、きわめて大雑把であり、さらに詳細なデー

タ分析に基づいて検討されなければならないことはいくらまでもない。ともあれ、流通構造も含めた牛肉産業をトータルに検討する分析視点が重要であり、こうした広い観点にたってみることなく、ハイグレードであれば生き残れるというのは楽観的すぎるのであって、再考を要するのではないか。

以上を踏まえて、ここではまず、牛肉自由化後の牛肉需給構造とガット「合意」後の予想される事態をみることにする。次いで、北海道における牛肉の生産・消費・流通のそれぞれの局面について基本的な問題点を中心に概観する。

### 最近の牛肉需給動向ガット「合意」

#### 1. ガット「合意」と今後の牛肉輸入

牛肉については、すでに1988年合意で91年自由化（関税化）を決めており、関税率も50%（93年適用水準）まで引き下げているので、36%（または15%）の削減義務を既に履行しているというのが国の主張であった。しかし、交渉相手国のアメリカは、当初50%から20%まで引き下げを要求したが、最終段階では「50%→32%の引き下げ」要求を押し付けてきた。アメリカは「食肉輸入法」の撤廃（関税化）を行うが、その場合現行の関税（1ポンド当たり2セント）で輸入可能な枠は、95年で63万4千トン、2000年には65万7千トンに拡大する。それを越える輸入牛肉には二次関税として95年31.1%、2000年には26.4%に削減する（15%の削減）。

この場合、日本が50%ぶ据え置くとアメリカとの関税率との格差が大きく、日本に輸出されるべき牛肉がアメリカに振り向けられることへの懸念がある。現在、アメリカが輸入している約70万トンの牛肉は、大半が挽肉用の老廃牛肉であり、他方オーストラリアでは約60万頭の穀物肥育牛が日本に対してチルド形態で輸出されている。しかし、日本ではロース、カタ等の特定部位の需要が強く、他の部位は捌けない（フルセット購入では、不需求部位が過剰になり、価格低下を起こしている）。そこで、オーストラリアに進出している日本の商社や食肉加工資本が、不用部位をアメリカに輸出する動きも現れ、関税率格差によりそのことが一層助長されるというのである。

これに対して日本側は、関税水準を実質的に50%、ないしそれに近い水準で維持するために緊急輸入調整措置（セーフガード）に注目した。牛肉は、今回関税化する産品ではなく、したがって特別セーフガード（SSG：①特定産品の輸入量が、近年3カ年の平均輸入量に対して一定比率<トリガー水準>を越えた場合、適用関税率を1/3上乗せ出来る。②輸入価格が86~88年の平均輸入価格（トリガー価格）を下回った場合、下落率に応じて

追加関税を賦課できる）の適用は受けられない。88年合意による緊急輸入調整措置（トリガー水準<120%>を越えた場合、91年度は70%→95%、92年度は60%→85%、93年度50%→75%）は、トリガー水準が高すぎて、これまで発動されておらず生産者側の不満が大きいとされている。

そこで、発動可能性が高く、しかも国産牛肉の価格に強い影響を与えるチルド牛肉の輸入急増の抑制効果があるセーフガードが求められた。結局、牛肉関税を50%から2000年の38.5%に削減する代わりにセーフガードについて、①発動された場合、関税水準は50%に引き上げる。②トリガー水準は、対前年比117%とする。③発動の認定はチルド・フローズン別々に行う。④輸入実績がトリガー水準を越えたか否かについては、年度始めから格四半期の終わりまでの累計輸入量と前年同期の輸入実績を比較する、という内容である。

かくしてチルドとフローズンを別建てにしたこと、四半期毎に発動の可否を決定できる画期的な方式であるが、その機動性、輸入抑制機能については、今後の動きを見る必要があろう（以上は、永村武美「ウルグアイ・ラウンド交渉の経過と合意内容」『畜産の研究』所収より）。

#### 2. 最近の牛肉輸入量と牛肉需給

	生産量	輸入量	自給率	期末在庫量
91年	555,000トン	549,000トン	51%	61,000トン
92年	581,000トン	467,000トン	52%	51,000トン
93年	595,000トン	605,000トン	49%	86,000トン
94年	595,000トン	810,000トン	44%	

農水省「食料需給表」より

以上のように牛肉の自給率は50%を割る状況である。牛肉輸入では、チルドが増加してフローズンが減少し（94年は53%）、特にアメリカ産チルドの増加が著しい。また在庫では、94年6月には97,000トン、その88%が輸入牛肉であり、かつての11~12万トンに比べれば減少しているが、依然として輸入物がだぶついているようである。

#### 3. 肉牛・牛肉の価格変動

子牛価格では、和牛去勢が2年前の50数万円から30万円台に下落し、乳牛雄も同じく15万円から6万円に、乳牛雄スモールでは引続き4万円台で推移している。肉用子牛の不足払いにおける指定肉用子牛の平均売買価格の公示では、昨年度第1四半期と第2四半期と続いて全品種が保証基準価格を下回って生産者補給交付金が交付された（乳用種は15期連続交付）。

牛肉輸入自由化の影響をみた場合、91年に自由化が実施されたが、従来の価格の循環変動からみて、下降局面への転機にあたり、丁度その時期に自由化がなされて大

量の輸入牛肉が入ってきたわけであり、つまり今回の価格低迷は循環変動と自由化の影響が混在していると思われることが出来る。

そのなかで和牛では、循環変動の要素が強く、乳用種はむしろ自由化の影響が大きいという違いがある。また乳用種は輸入牛肉の急増によって、枝肉のみならず子牛価格も大きく下落した。和牛の場合、特に和牛肥育経営は価格の低下が直ちに経営を悪化させると言えず、むしろ枝肉価格が下がり、肥育経営にとっては有利に作用する場合もある。つまり肥育経営にとっての価格問題とは、素牛価格と肥育後の販売価格のバランスであり、売上げから素牛価格を引いた差額が収益を規定する。従って、自由化による価格低下の影響は、素牛供給部門、つまり乳用種では酪農経営であり、和牛では繁殖経営ということになる。

#### 北海道における肉牛生産の現状

北海道における肉用牛生産は、昭和20年代後半以降、戦後開拓地域や不振沿岸農家への和牛導入に始まり、歴史は浅いとはいえ全国的に停滞ないしは減退傾向をたどるなかで、近年、急成長をとげた地域として位置付けられる。それはわが国最大の酪農地帯を背景に、40年代前半の乳おす牛の肉用化にいたって本格化したといっている。そして、この肉資源としてクローズアップされた乳用種肉牛を主体にしつつ、和牛や外国種などバラエティに富んだ品種構成を示しながら大きく拡大してきた。

最近の北海道における肉用牛飼養動向をみれば、飼養戸数は1974年の10,150戸をピークに減少を辿り、1993年には4,730戸とピーク時から見て47%に減少している。これに対して飼養頭数は93年で397,300頭(全国第1位)に達し、そのうち乳用種が275,000頭(総頭数の69.3%)、肉専用種が121,000頭という構成になっている。なお、肉専用種については飼養頭数で1984年をピークに近年、やや減少傾向にあったが、89年以降増大傾向にある。一戸当たりの飼養頭数も急速な拡大をみせ、93で84頭と全国水準の14.9頭を大きく上回っている。

枝肉生産量の推移をみれば、北海道は1981年の43,835トンから92年の88,332トンへと2.0倍の伸びを示し(全国は1.3倍)、この間の年率も全国が4%に対して11%と急激に伸びてきた。北海道は乳用種を主体にしていることもあり、枝肉生産量に占める乳用種の割合は年で89.9%に達しているが、年率でみれば75年から87年にかけて、乳用種が10.7%であるのに対して、肉専用種は17.6%にも及んでいる。また、全国の枝肉生産量に占める北海道シェアは75年の5%から92%の14.9%に高まり、全国有数の牛肉生産地へと急成長してきたことがうかがえる。

こうした肉用牛飼養の経営的性格をみれば(1994年)、第1に肉用牛専業経営は全体として肉専用種で10%、乳用種で32%にとどまり、水田、畑作、酪農のいずれかと結び付いた複合経営形態が多いことである。もっとも、専業経営の頭数シェアは肉専用種では45.8%だが、乳用種では77.8%に及んでいる。第2にもっとも多い飼養形態をみれば、肉専用種では繁殖経営(肉専用種経営の64.9%)、乳用種では哺育・育成経営(乳用種経営の48.9%)となっている。第3に複合経営で結合している部門をみれば、肉専用種では畑作(38.6%)、次いで水田(32.3%)となり、かつては水田との結び付きが最も多くなっていたが、現在は畑作との結び付きが最も多くなっている。乳用種では酪農(55.9%)と結び付く形態が多い。このように肉専用種は稲作ないし畑作と結合した複合経営形態の繁殖経営が圧倒的に多く、また、乳用種は基本的に酪農との結合が多いが、肥育経営において稲作や畑作との結合もみられ、さらに多頭化が比較的容易であることもあって、乳用種一貫経営は専業経営が多く、しかもその頭数シェアは84%にも及んでいるのである。ところで、北海道の肉用牛生産をめぐる特質で指摘しなければならないことは、その産地形成のあり方である。すなわち、北海道の肉用牛生産の急成長を支えてきた条件として様々な補助金導入などの政策的援助があげられ、政策的サポートを不可欠な条件とした産地形成という性格がきわめて濃厚であったということである。様々な貸付牛制度による肉用牛の制度的導入があり、また肉用牛集約生産基地育成事業、公団営畜産基地建設事業、公社営畜産基地建設事業など、各種の生産振興施策が実施され、肉用牛関連施設や飼料生産基盤の整備が進められてきたことである。こうした産地形成の特質について、事業それ自体にまったく、問題がないとはいえないが、重要なことは事業導入に際して、その産地の到達段階や生産者と地域のおかれた条件の重視を基本におくことであろう。これまでの事業においては、そうした点の配慮が必ずしも充分でなかったように思われる。その現れの一つが肉用牛経営の巨額な固定化負債問題といっているであろう。さらに、いまや肉用牛経営は、とくに乳用種肥育経営などは、大規模化し、企業的経営として展開しつつあるわけで、生産者もそれに見合った経営管理能力が必要とされ、そうした意味でも畜産金融のあり方が慎重に検討されなければならないであろう。技術レベルは高く、単年度でみれば良好な経営成果をあげているが、それだけでは巨額な負債は返済困難という肉用牛経営も少なくない。自由化を前に、現状における問題の解決に向けて、「自助努力」だけに帰すのではなく、特別な対策を講じることも考える必要があろう。

## 北海道における牛肉消費の特質

北海道における牛肉消費水準は近年、増加傾向にあるとはいえ、全国レベルからみて低位水準にあることが大きな特徴である。従来よりしばしば指摘されている「西日本は牛、東日本は豚」という牛肉と豚肉の消費動向の地域性からみて、北海道は豚肉消費が支配的であり、基本的に東日本型に属するとみられる。が、北海道の牛肉消費は関東地域の4割程度にすぎず、東日本のなかでも牛肉消費がきわめて少ない地域であることを示している。

なお、留意すべきは「家計調査年報」の「他の生鮮肉」をみれば、一世帯当たりで札幌市が5.3kg、熊本市が6.5kgと他の都市に比べて群を抜いて購入数量が多くなっていることである。これはおそらく、熊本市は馬肉消費が多いこと、札幌市ではジンギスカン料理として広範に普及している羊肉の消費が多いのではないかと推測される。

こうして北海道における食肉消費は豚肉が圧倒的に多く、これに羊肉が加わり、牛肉消費はきわめて少ない。そして、かかる牛肉消費の低位性は、たんに量的に少ないということにとどまらず、牛肉の需給関係と流通構造、そして価格形成に対して少なからず影響を及ぼしているのである。

もとより、以上は主として家庭内における牛肉消費についてであり、近年、比較的安価な大衆牛肉を利用した焼肉料理の普及や外食産業の進展によって若年層を中心に牛肉消費が増大傾向にあることはいうまでもない。とりわけ、近年の外食産業の伸びは著しく、「家計調査年報」により外食比率（食料支出額に占める外食支出額割合）をみれば、41年から61年の20年間に全国で7.4%から15.7%に大きく拡大しており、北海道でも61年に14.1%に達している。郊外型ファミリーレストランなどの展開も活発化し、外食に対する潜在重要は大きく、その市場規模もいっそう拡大してきている。

すでにみたように、外食産業は牛肉輸入自由化を前に輸入牛肉の取り扱いに向けて動きが活発化しており、北海道における今後の牛肉消費の数量と形態を想定するものとして外食産業の動向に注目する必要がある。

## 最近の牛肉市場と流通動向

牛肉自由化後は、牛肉の流通・卸・小売の各分野で競争は激しくなっている。国産牛肉の影響を考えた場合、主としてテーブルミートとして流通するチルドビーフの輸入量が、自由化初年度は月1万5千トン程度が94年以降3万トン前後と倍増している93年でオーストラリアが71.5%、アメリカが27%、両国で98.5%を占めている

輸入牛肉（チルド）が増加した要因は、輸入牛肉価格

の低下であり、とくに関税が70%、60%、50%と下がってきたことと同時に近年の急激な円高がある（オーストラリアの決済は米ドル建て）。

第2は、冷凍技術・輸送技術システムの向上である。と畜解体、カット、チルド、パッキング、陸送、船積みから日本への実需者までの物流が非常に合理化されたこと、とくにチルド・パッキングの向上に図られて品質が改善された。

第3は、自由化前に海外の現地に進出した日系企業のフィードロットやパッカーの牛肉生産体制が整備されてきたこと、とくにこれはオーストラリアで顕著である。日本市場向けに肉質もいっそう向上してきていると言われている。また、優れたマーケティング戦略を取っており、オーストラリアでは政府と業界が一体化して、徹底した市場分析、生産や流通の情報化、合理的なプログラムによって日本市場に進出を図ってきた。輸入業者は自由化前は、指定商社36社であったが、自由化で新規参入が増加し、100社前後となって輸入競争が激しかったが、現在は輸入量が増えても収益が悪化しているため撤退する企業も現れ、50～60社と言われている。

小売業をみれば、スーパーの牛肉種類別仕入れ数量構成比（1992年食肉通信社調べ）は、国産牛肉43%（うち和牛10%）、アメリカ産28%、オーストラリア産24%、その他5%となっており、輸入牛肉は57%を占めている。また、食肉専門小売店では、国産牛肉が61%、輸入牛肉が39%（日本食肉消費総合センター調べ）。さらに、食肉小売として躍進している食品ディスカウンターでは、輸入牛肉中心の商品構成をとっている。93年頃から輸入チルドの供給過剰、価格低下もあって輸入牛肉の取り扱いシェアが拡大している。国産牛肉と輸入牛肉の評価（食肉通信社調べ）。国産牛肉は「価格と兼ねあいで品質がよい」としているが、「価格競争力」、「パーツ対応力」では問題であり、「規格の均一性と多様化」、「小割、整形の確かさ」では普通である。

オーストラリア産牛肉は、「価格競争力」、「品質安定性」では優れており、「規格の均一性と多様化」、「小割、整形の確かさ」は普通である。アメリカ産牛肉は、「パーツ対応力」、「小割、整形の確かさ」、「規格の均一性と多様化」、「価格競争力」が優れている。

総じて「国産牛肉の維持・拡大志向が潜在的に強いものの、価格や小割、整形を含めたパーツ対応力によって輸入チルドにシフトしてきている」（同上調べ）のである。

ともあれ、現段階の牛肉市場においてさらに問題とされなければならないのは、価格安定機能である。すなわち、価格変動に応じて牛肉買入れ・放出を行って安定

価格帯に国内価格を維持する方式は自由化によっていわば無制限に牛肉が流入してくる状況では明らかに機能喪失に陥っているのである。従って、新たな国境措置も含めて国内牛肉価格の安定化方策が講じられる必要がある

う。自由化は少なくとも一国の政策的判断でなされたわけで、その対策も当事者のみに委ねることではなく、何らかの効果的な政策的サポートを必要とすることを強調しておきたい。