

SPECIAL REPORT

指定団体制度改革をどう考えるか

北海道大学大学院の清水池義治講師は11月10日、「北海道農業ジャーナリストの会」が札幌市で開催した研究会で、『どうなる牛乳・バター ～流通・販売の仕組みをめぐる～』と題して講演した。その中で、政府の規制改革推進会議が同月7日に公表した「魅力ある牛乳・乳製品を作り出す酪農業の実現に向けた改革の方針」（以下、「改革方針」という）に言及し、指定団体制度の見直し方針などに疑問を呈した。ここでは、講演の概要を紹介する。

1. 無理解・無責任な改革議論

清水池氏は講演の冒頭で、「バターが足りなくなったり、酪農家の所得が増えないのは、農協が生乳販売を独占し統制しているせい。だから、農協に生乳を売らせないようにすれば、問題は解決する。バターが足りないのなら、乳製品の関税をなくして、外国から安く輸入できるようにすべき」という指摘があることを紹介した。これらの指摘に対して、指定団体制度を始めとする既存制度の問題点について大いに議論がなされること自体は良いことであるが、前提として、議論の対象となっている制度がどのような役割を社会で果たしているかという認識を共有する必要があると持論を展開し、現行の指定団体制度、加工原料乳生産者補給金交付制度、農協共販制度、乳製品の国家貿易制度などの仕組みや果たしている役割を分かり易く説明するとともに、その重要性を強調した。

生乳販売における農協の役割については、共販制度の下で、①実際には異なる価格で販売したとしても、酪農家への支払い時には平均化すること（平均価格の意義）、②共同販売に要するコストは、全酪農家で平均して負担すること（共同計算の意義）、③農協に販売委託する際に、酪農家は特定の販売条件を求めないことが、酪農家所得の向上や生乳需給の安定にとって必要であると指摘した。

2. 指定団体制度改革の問題点

(1) 規制改革推進会議のねらい

規制改革推進会議による指定団体制度の見直し方針は、要約すれば、「指定団体に生乳を出荷していない酪農家（いわゆる「アウトサイダー」）にも補給金を交付すること」、「全量無条件販売委託を原則廃止すること」と言える。この方針は、「離農の増加、生産の減少、バターの不足、酪農家所得の減少は生産・流通構造の問題、つまり指定団体制度の問題である」という問題意識に立脚してい

る。

果たして、指定団体に出荷しない酪農家に補給金を交付、あるいは全量無条件販売委託を廃止すれば、これらの問題は解決できるのか。しかし、農協共販を選択しない酪農家が増えれば、これらの問題が改善されるという具体的な根拠は全く示されていない。もともと指定団体制度が原因で酪農の低迷が起きているわけではないと考えられる。

また、規制改革推進会議の「改革方針」には、制度の存在によって生産者が不合理な選択を強要されているかのような記述が見られる。しかし、現在の指定団体制度の下でも、酪農家の自由な判断による生乳販売先の選択は可能であり、実際にアウトサイダーを選択する酪農家もいる。

今回の指定団体制度改革は、一連の「農協改革」の一環であり、明言していないものの、農協共販を好ましくない販売形態と見なしているのは明らかである。さらに、規制改革推進会議は、農協共販を競争で是正されるべき「非効率な生産構造」を温存させる「既得権益」と理解し、農家の相互扶助を否定していると言っても過言ではなからう。

(2) 制度改革で予想される影響

1) 加工原料乳生産者補給金交付制度の形骸化

加工原料乳生産者補給金の交付要件から指定団体への出荷が外れ、全量無条件販売委託が廃止されれば、共販率の低下が予想される。共販率が低下した場合、需給調整機能の低下、価格交渉力の低下、共販コストの上昇などが懸念される。

しかし、「アウトサイダー」化はハイリスクのため、実際にはさほど共販率は低下しないかもしれない。「アウトサイダー」化のメリットとして乳価が高いことが指摘されている。高い乳価を維持するためには、牛乳向けで売る必要があるが、需給が緩和した時は乳価引き下げで対応するしかなく、農協共販を離脱する最大のメリットが消失する。

また、制度改革は制度の形骸化を促進する。指

定団体は需給調整を行うことで、牛乳乳製品の安定供給という加工原料乳生産者補給金制度の目的を達成している。しかし、「アウトサイダー」は需

給調整を行わない(行わないからこそ乳価が高い)。すると、加工原料乳生産者補給金の交付と牛乳乳製品の安定供給とが結びつかなくなる。

	メリット	デメリット	特徴
農協共販	・買取拒否・乳価変動の可能性は低い	・乳価は低い ・販売自由度は小さい	ローリスク・ローリターン
「アウトサイダー」	・乳価は高い ・販売自由度は大きい	・買取拒否・乳価変動の可能性は高い	ハイリスク・ハイリターン

2) 牛乳・生クリーム需給の不均衡化

わが国は、バター・脱脂粉乳の輸入に関して高関税率を維持しており、実質的には自由な輸入はできない仕組み（国家貿易制度）を構築している。WTO協定にもとづく「国際約束」（カレントアクセス）と、不足時の「追加（緊急）輸入」に対する低関税率の適用は例外的措置である。

もし、バター・脱脂粉乳を全て輸入品にしてし

まうと、冬場に余った生乳の処理が困難になる。冬季だけ無理やりバター・脱脂粉乳の製造をすると、設備稼働率と雇用の問題から乳業メーカーの採算が取れない。まして、冬季は生乳生産量を減らせばよいという意見は非現実的である。また、新鮮な牛乳・生クリームの安定供給が必要ならば、調整弁としてバター・脱脂粉乳の国内生産維持をセットで考えなければならない。

生乳販売における平均価格の意義

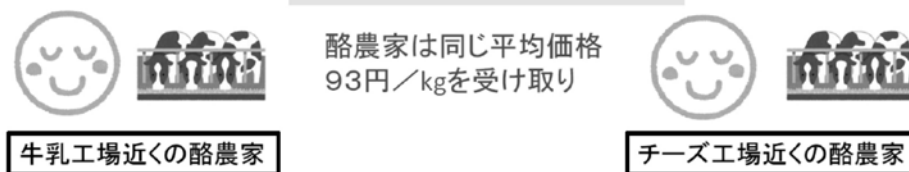
・農家バラバラの場合

乳価に格差！



・平均価格の場合

酪農家同士で助け合い！



生乳販売における共同計算の意義

・農家バラバラの場合

販売コストに格差！



・共同計算の場合

酪農家同士で助け合い！

