

# 日本のミルクサプライチェーンにおける指定団体制度の役割

平成28年6月29日

東京大学大学院経済学研究科  
矢坂 雅充

指定団体制度は不足払い制度の根幹に位置づけられる制度となっている。しかし、不足払い法の改正や生乳流通の変容などにもなって、指定団体制度のもとで設立された指定団体の組織や機能は複雑な展開を遂げてきた。以下では、指定団体の組織や機能の基本的特徴や変化の諸相を整理するとともに、それらをふまえて規制改革会議の提言内容を検討することにした。

## 1. 酪農生産者の組織化

- 生乳の商品特性を反映して、酪農生産者は生乳取引において乳業メーカーに比べて弱い立場に置かれる。生産者はすぐに生乳処理を引き受けてくれる乳業工場をつねに確保しなければならず、生産需給が大きく緩和しているときには、生乳の買い手が見いだせず、行き場を失った生乳の処理に困窮する。こうした事態を回避するために、乳価の大幅な引き下げなどの不利な取引条件を受容する事態に追い込まれかねない。一般的な商品の場合よりも、生乳の売り手の立場は弱くなる。
- こうして酪農生産者同士の生乳販売競争のもとで、生乳取引は乳業に有利な形で展開する可能性がある。装置産業的な性格を持つ乳業工場が効率的な生乳処理を追求して処理能力を拡大し、乳業メーカーの生乳購入量が増えていくと、酪農生産者と乳業の生乳取引交渉力の格差は顕著になっていく。
- 酪農生産者の生乳取引における不利性をカバーするために、酪農生産者の組織化が図られてきた。欧米などでも酪農生産者による協同組合の設立が進み、生乳の共同販売によって乳業との取引交渉力を確保してきた。さらに牛乳・乳製品製造ビジネスを協同組合が直営するようになり、酪農と乳業の生乳取引における対立は協同組合内部での調整に委ねられることも多くなった。昨年3月末に生産割当制度が廃止されたEUでは、協同組合に参加していない酪農生産者を Producers Organization に組織化して、生乳取引交渉力の強化を促す政策がとられている。酪農生産者の組織化は生乳取引交渉の基礎をなすものと位置づけられているといつてよい。
- 日本の指定団体制度も酪農生産者の取引交渉力を強化し、公正な乳価形成がなされることを意図して導入された。ただし、生産者の組織化はその社会の歴史的背景のなかで進められる。日本では酪農生産者と乳業メーカーとの関係改善が大きな関心事となった。酪農協同組合は乳業メーカーによって設立され、両者は特約的な取引関係で結ばれていた。日本の酪農は乳業の支援を受けて発展してきたという歴史的経緯があり、酪農組合などの生産者組織の多くは乳業メーカー主導で設立された集乳組織といってもよかった。両者の特約的な関係は酪農生産の拡大を支える基盤

ともなったが、市場規模が小さな状況では、牛乳消費が伸びず生乳過剰をもたらすことにもなった。その結果、昭和 37 年以降、深刻な乳価紛争が頻発した。生乳の需給調整はもっぱら乳業メーカーが担っており、乳業メーカーは生乳需給が緩和すると乳製品の滞貨による経営悪化を回避するために、一方的に乳価引き下げを通告したからである。乳業メーカーと酪農生産者との厳しい対立、乳価紛争は社会問題として認識されるようになった。酪農生産者の組織化は、こうした社会的背景のもとで具体化されることとなった。

## 2. 指定団体組織の基本的特徴

### 1) 不足払い法に基づく酪農生産者組織

- 特定の乳業メーカーとの特約取引関係を排除した、酪農生産者の自立した組織となることが期待されて、都道府県ごとの過半の生乳を取り扱う県単位の協同組合組織が、指定団体として指定されることとなった。不足払い法に基づいて設立されたものの、当初、指定団体は酪農生産者からも乳業メーカーからも信任を得られず、時間を掛けて販売組織としての内実を徐々に確保していくこととなった。
- 昭和 54 年度から生産者の自主的な取組として、生乳の計画生産が始まると、指定団体は計画生産の運営組織として位置づけられることになる。目標生産数量などの配分・調整などを担う基礎的な組織となり、指定団体は実質的に制度化された組織になっていく。

### 2) 生乳販売専門農協

- 指定団体は生乳販売専門農協という組織形態となっている。酪農生産者から生乳販売を受託して、乳業への生乳販売関連業務に特化した協同組合連合会であり、日本の他の農協組織と比べても特異な組織である。販売事業のみを行う農業協同組合は欧米ではむしろ一般的であるが、日本ではあまり例がない。しかも指定団体は地方ブロック単位に再編され、行政組織とも対応しない組織となっている。指定団体は総合農協や酪農専門農協の系統組織とも異質な農協組織であり、酪農政策を担う生産者組織としての特殊性を反映している。
- こうした組織の特殊性は、指定団体の事業収益や経営基盤にも表れる。指定団体の主要な事業収入は生乳販売手数料であり、事業規模に比して少額にとどまる。会員団体からの出資による資本金も同様であり、生乳販売事業に特化した協同組合組織であることが経営基盤の脆弱性に結びついている。

### 3) 生乳流通に対応する組織の変化

- 生乳販売に事業を特化した指定団体は、生乳流通の広域化への対応を迫られ、平成 10 年 4 月の生産局長通達「指定生乳生産者団体の広域化の推進について」を受け、都道府県単位から地方ブロック単位の広域指定団体へと移行することになった。合理的な集送乳システムを構築し、より実効性のある生乳需給調整や乳業メーカーとの乳価交渉を実現するためにも、生乳流通の変容に対応した指定団体組織の再編は避けられないことは明らかだった。生乳販売事業への特化していることが、合理的な事業を実現するための組織を要求していたといえよう。
- こうして地方ブロックでもある北海道を除いて、地方ブロックの広域指定団体が県単位の旧指定団体組織などの出資によって設立された。しかし広域指定団体への再編は、2 つの組織問題を浮

かび上がらせることとなった。

- 一つは、指定団体、県連合会、単協といった酪農生産者組織全体の合理化である。広域指定団体はそれまでの酪農生産者組織に屋上屋を重ねるような組織になりかねないという批判に示されるように、酪農生産者組織の肥大化を招くことが危惧された。不足払い法改正によって指定団体が広域化することによって、むしろ県連合会や単協を含めた酪農生産者組織の「組織問題」がクローズアップされることになったのである。
- いま一つは、生乳流通の広域化が進み、広域指定団体でも合理的な機能を果たし得なくなってきたことである。とくに乳製品を製造する乳業工場がごく限られるようになり、地方ブロック単位では生乳の需給調整は困難になってきた。また地方ブロック間の生乳生産量や酪農家戸数の格差が広がっている。平成 26 年度の北陸の生乳生産量は 9.4 万トン、酪農家戸数は 370 戸であるのに対して、関東では同じく 116.6 万トン、3,394 戸と、ほぼ 10 倍の格差が生じている。指定団体のさらなる統合再編が囁かれるようになり、地方ブロック単位の指定団体組織の妥当性が問われるようになってきたのである。指定団体組織はつねに生乳生産・流通への対応を求められ、固定的な組織とのずれが問題視されるといえよう。

### 3. 指定団体の基本的機能

指定団体は自立的な酪農生産者組織として、以下の機能を追求してきた。

#### 1) 生乳需給調整

- 生乳は腐敗しやすく貯蔵にも限界があり、供給が過多になると大幅な乳価低落を招くおそれがあるように、売り手の酪農生産者の立場は買い手の乳業に対して一般的に不利である。北欧の農協のように乳業部門をもたない指定団体は、生乳が余らないように適切な配乳を実現し、また生乳が余ったときには乳製品加工などによって需給ギャップを迅速に調整する機能を持つことが重要になる。すぐあとにみるように、頻繁の生じる生乳の需給ギャップを埋めるために需給調整の手法は精緻化され、指定団体間や全国連との連携のもとで全国的な生乳流通調整が図られ、生乳供給の過不足がもたらす市場の混乱を最小限に抑える取り組みが定着している。指定団体がノウハウを積み重ね、拡充・進化させてきたもつとも基本的な機能であるといえよう。

#### 2) 一元集荷多元販売

- 指定団体は酪農生産者を組織化して、乳業と対等な取引関係を取り結ぶ組織基盤として位置づけられた。指定団体が一元的に生乳を集荷し、多くの乳業メーカーに販売する一元集荷多元販売を実現する組織を政策的に設けることで、酪農の自立的な発展を図ろうとしたといえよう。乳業との関係が希薄になる指定団体の設立に反対する生産者組織も少なくなかった。加工原料乳への補給金が指定団体に生乳販売を委託した生産者に限定され、関連して生乳取引を飲用向け乳価と加工向けの用途別乳価取引を導入して乳価形成の透明性を確保しようとしたのは、指定団体への信任を促すための政策的な措置であった。

- 乳業メーカーへの多元的な販売を実現するためには、供給する生乳の衛生的品質を保証し、季節的にも変動する乳成分に応じた透明性の高い取引が求められる。円滑な生乳取引を確保するためには生乳検査体制の確立が欠かせず、指定団体は徐々に生乳検査業務を掌握するようになってきた。それは生乳の多元販売、配乳権確立を支える機能であるといえよう。

■安定的な生乳取引は酪農生産者だけでなく、乳業メーカーにとっても重要な関心事である。生乳の一元集荷多元販売が指定団体の生乳販売の基本的な機能であるとはいえ、生乳の集送乳経費の削減が図られるなかで、特定の酪農協などと乳業メーカーの生乳取引は固定的になる。乳業メーカーとの取引乳価は、生乳需給状況に対応した配乳量の調整などが勘案されて決められることになり、より高い乳価での取引を目指して生乳販売先が変更されるわけではない。生乳の一元集荷多元販売は、安定的な生乳取引の確保を前提としており、飲用向けでの生乳販売拡大のために拡大してきた指定団体の枠を超えた広域的な生乳販売においての強く意識されてきたといえよう。

### 3) 生乳流通の合理化

■生乳は大部分が水分で輸送費が高むので、酪農生産者と乳業工場間の錯綜した生乳流通を再編して、効率的で計画的な集送乳システムの構築が欠かせない。しかも生乳流通市場は酪農生産構造の変化や乳業の工場再編、生乳流通技術の革新などで変化するので、その変化に弾力的に対応することも求められる。

### 4) 乳業の原料乳調達

■乳業は酪農経営に対して飼料調達、乳牛の飼養管理技術、生乳の品質管理や集乳、さらには生乳の需給調整など、全面的な支援を行うことによって、原料乳の安定的な調達を実現しようとしてきた。酪農経営支援のための人材確保、生乳需給調整などの負担は大きく、生乳取引の不透明性・不安定性が社会問題化した。

■指定団体が設立され、生乳の広域流通が始まるとともに深刻な生乳過剰に直面した昭和50年代半ばになると、指定団体は上記の機能を徐々に実現するようになり、乳業は必要とする品質・数量の生乳を指定団体から安定的に購入することが可能になった。生乳取引契約は指定団体のもとに一元化され、取引費用が削減された。生乳の安定供給や品質管理は指定団体の責任となり、酪農経営指導などに関わる経費を負担することもなくなり、乳業と酪農生産者の関係は希薄化していった。

### 5) 消費者への安定的な牛乳・乳製品供給

■消費者の牛乳・乳製品需要は総じて高い伸びを示したが、それは生乳需給の逼迫・過剰の循環をもたらしていった。指定団体は生乳需給調整を図りながら、必要とされる生乳の供給を確保するとともに、需給調整によって価格の乱高下を防ぎ、安定的に消費者への牛乳・乳製品を供給する基盤をつくってきた。

## 4. 酪農生産者組織の位相

### 1) マーケティングボード (MMB)

■イギリスのミルク・マーケティングボード (1933~1994) は、法律にもとづいてすべての生乳を一元的に集荷・販売する権限をもち、乳製品加工や営農指導、研究開発などの業務を合わせもっていた。生乳は飲用向けと加工向けの用途別に、一定の算定方式で得られた価格を指標として協議された価格で乳業に販売された。

## 2) 多国籍酪農協同組合

■北欧の Arla Foods やニュージーランドの Fonterra をはじめとして、国籍を超えた農協乳業が拡大しており、協同組合のもとで一元的な生乳集荷、生乳加工処理、牛乳・乳製品販売、営農指導などの事業が行われている。酪農部門と乳業部門の調整などは、協同組合における組合員によるガバナンスに任せられることになる。

## 3) 量販店・乳業による生産者組織

■イギリスでは Tesco Sustainable Dairy Group をはじめとして、量販店がイニシアティブをとった酪農生産者組織が設立され、飼料生産や動物福祉などに関する要件を満たした生産者に対して、価格水準や安定性に配慮した取引乳価、経営指導などのサービスが提供される。酪農生産者の囲い込みによって、安定的な生乳調達を図る動きは潜在的に強い。

## 4) 酪農生産者組織—EU の「生産者組織」(Producers Organization)

■ミルクサプライチェーンの付加価値配分の公平性確保、生乳の生産数量割当制度の廃止を見込んでミルクパッケージが 2011 年に法制化された\*。加盟国ごとに運用のあり方は異なるが、農協に加入していない酪農生産者の組織化が制度の一つの柱とされた。酪農生産者（非農協組合員）が自発的に設立した「生産者組織」が、酪農生産者の代理として乳業との生乳取引契約の交渉にあたることとされた。しかし、酪農生産者の生乳を一元的に集約して契約を結ぶ農協組織とは異なっており、個々の酪農生産者の取引契約を束ねるだけでは取引交渉力の強化は限定的で、生乳需給調整機能も持ち合わせていない。北欧のように農協組織が発展していないスペインでは「生産者組織」の普及推進に積極的であるが、「生産者組織」設立の動きは弱く、参加する酪農生産者も少ない。「生産者組織」による生乳取引交渉力の強化の成果が認識されず、「生産者組織」に参加する酪農生産者も増えない。補助金交付などのインセンティブがないと、酪農生産者の組織化は難しいという声も聞かれる。

\*ミルクパッケージでは、①酪農生産者と乳業の生乳取引契約の文書による義務化、②乳価情報の提供などの価格形成の透明性確保、業界横断的なミルクサプライチェーン組織による普及・開発事業などの推進も制度化された。

## 5) 指定団体制度

■ミルクサプライチェーンでは、酪農生産者の組織化はきわめて重要な論点となってきた。日本の指定団体は、酪農政策・制度と関わって設立され、当初は行政との関係から都道府県単位の組織で、市乳市場に独占的な影響力をもつ組織とはならなかった。全国の 10 指定団体間での生乳販売競争がベースになっている。しかし共通の課題である効率的な生乳需給調整のために協調的な仕組みが構築されてきた。①生乳市場の競争を阻害せず、市場の安定性を維持する組織、②乳業との安定的な取引を確保しつつ、乳業からの自立を実現する組織、③生乳取引の中心的な組織でありながら、既存の農協組織から独立した特殊専門農協組織、という二兎を追う組織になっている。

### 5. 指定団体機能の推移と現状

指定団体の機能も内外の生産者組織とは異なった展開を見せた。

#### 1) 生乳需給調整の精緻化

##### (1) 政府の需給調整機能の後退

■政府が乳製品価格低落時に過剰乳製品の市場買入・隔離を中止し、さらに過剰在庫への金利・保管

経費補助制度も廃止し、牛乳・乳製品の需給調整は指定団体の生乳需給調整に依存するようになった。

## (2) 指定団体による生乳需給調整の展開

■指定団体はさまざまな生乳需給調整のアンバランスに直面して、多様な手法での需給調整を図ることになった。たとえば、①日々変動する生乳受注に応じた配乳の調整、②地域間での生乳需給のギャップを解消するための広域生乳流通調整、③飲用向け生乳の一時的な過剰処理のための余乳調整、④生乳需要に応じた供給を図るための計画生産、⑤最終的には過剰乳製品の保有・処分を行ってきた。日々の需給、地域間の需給、季節・年末年始などの一定期間の需給、年間をつうじた需給、そしてより長期の過剰に対応した調整システムが整備されてきた。そのために指定団体は生乳の配乳権の確立を推進し、さらに指定団体間や指定団体と全国連との密接な連携を取る仕組みを構築してきた。これまで指定団体の生乳受託比率（インサイダー比率）が少しずつ上昇してきたのは、指定団体による需給調整機能が強化される一方で、アウトサイダーの生乳過剰時の需給調整負担が重くなってきたことを示唆している。

## (3) 自然災害などによる緊急時の生乳供給対応

■日常的な生乳流通調整、需給調整のためのノウハウを蓄積してきた指定団体および全国連は、自然災害などによってミルクサプライチェーンが途絶された緊急時の調整組織としても機能する。突発的な乳業工場の操業停止、東日本大震災や熊本地震などに際して、生乳廃棄を最小限に抑えるための調整がなされたことは記憶に新しい。

## 2) 生乳需給調整の限界

### (1) 加工向け生乳比率の減少による頻繁な需給変動

■生乳の需給調整は最終的には乳製品加工によって行われる。生乳の用途はかつてはバターや脱脂粉乳に加工される比率が高かったが、飲用牛乳などの消費拡大に応じて飲用向け比率が上昇し、加工向けは低下した。飲用牛乳の消費が減少するようになると、発酵乳や生クリームなどの用途が増え、生乳生産量の減少によって加工向け比率はいっそう小さくなった。貯蔵が利かない液状の牛乳や生クリームなどの用途に向けられる生乳の比率が高くなっている。その結果、わずかな生乳生産の減少や牛乳などの液状製品の消費が増えると、バターや脱脂粉乳といった乳製品の需給は大きくぶれるようになり、しかも短期的に過剰・逼迫のベクトルが変わる。生乳需給の均衡を維持するための取り組みは微妙な舵取りが要求されるようになる。

### (2) 複雑な生乳需給変動要因

■生乳需給に影響を与えるのは、牛乳・乳製品の消費と生乳生産であることは間違いないが、それ以外の要因が生乳需給に大きな影響をもつようになってきている。たとえば、①飼料・燃油価格、②肉用牛価格、③酪農経営者の離農（経営者の高齢化や企業的なマインドもつ経営者の経営判断）、④乳業などの乳製品在庫、⑤政府が判断する乳製品輸入などである。

### (3) 数量調整に依存してきた需給調整の取り組み

■これまでの需給調整のための取り組みは、いずれも数量調整を主体としてきた。乳価の安定は酪農生産者だけでなく、生乳を加工処理して牛乳・乳製品を販売する乳業にとっても重要視されてきた。牛乳・乳製品を販売する量販店などの小売業者は、牛乳・乳製品の価格引き上げで顧客を失うことを恐れて価格改定に抵抗し、牛乳・乳製品を原料として利用する食品製造業者も同様に製品価格の引き上げが容易でないので、牛乳・乳製品の価格安定にこだわってきた。数量調整への

依存は、生産調整による規模拡大途上の酪農生産者へのダメージ、バター購入数量制限といった問題をもたらす要因にもなっている。

#### (4) 指定団体の組織と機能のギャップ

■指定団体は生乳需給調整のほか、合理的な集送乳システムの構築、法律にもとづく乳代のプール精算、生乳取引の基礎となる生乳検査、乳業からの乳代回収、乳業との生乳取引交渉などの諸機能を担っている。さらにいえば、酪農生産者と乳業メーカーのこだわりやニーズをつなげることも指定団体に期待される取り組みであろう。これらの機能を実現するために求められる組織のあり方も一様ではなくなっていく。ただし、指定団体は基本的には生乳販売に特化した組織であり、多額の投資やスタッフを必要とする業務を担う経営基盤はなく、農協組織である酪農生産者組織の合意形成を待たなければならない。かつて県連や単協が担っていたこれらの機能は、指定団体が設立されてもすぐに統合・移管されるわけではなく、時間を掛けて指定団体の業務として担うようになっているのが実態である。指定団体にとって、組織と機能のギャップはつねに検討課題として認識されてきた。指定団体に求められている機能を十全に発揮しようとするれば、指定団体組織の改革だけでなく、指定団体間および全国連との連携・業務委託、県連合会をはじめとする酪農生産者団体との役割分担・組織再編を進めていくしかないといえよう。

■生乳取引交渉の強化は指定団体にもっとも期待されている機能であるといえるが、独占的な生乳販売力をもたない指定団体にとって取引交渉力の強化は容易ではない。生乳需給が逼迫している状況では、乳業への配乳変更によって取引交渉を有利に進めることもありうる。しかし、指定団体は生乳の加工処理施設を保有しているわけではないので、生乳過剰時にも安定的に生乳を販売するためには前年同様の配乳を保証して、乳業との信頼関係を維持することが不可欠である。生乳生産費や生乳需給状況などをめぐって、妥当な乳価を主張し合う指定団体と乳業との交渉は容易に決着しない。

## 6. 規制改革会議提案と生乳卸事業者の事業拡大

自民党生乳流通 WT の提案を受けて、生乳取引のあり方や酪農生産者組織の役割分担・組織再編に向けた議論が進みつつある。その背景には、酪農経営の離農が進み、経営体数の減少にとどまらず、生乳生産量が減少しつつある現状への危機意識が高まっていることがあげられる。まだ議論を具体化する道筋は見えないものの、酪農・乳業界にとって大きな前進であろう。

では、規制改革会議の指定団体制度廃止、こだわりのある生乳の乳業への直接販売促進などの提案は、どのように受け止められるのだろうか。これまでみてきた指定団体の特質をふまえて、主要な論点を整理してみたい。

### 1) 制度としての指定団体

■指定団体は相互に生乳の有利販売をめぐる競争を展開しているが、一方で、安定した生乳市場を維持し、生乳販売競争にともなう非効率的な流通や販売ロスを回避するために、指定団体や全国連は協調的な対応をとっている。こうした対応は協同組合としての理念によっているというよりも、国の制度として指定された組織であるので政策的な意図に浸透したものといえよう。南北戦争と呼ばれた北海道と都府県における生乳販売競争のような流通の混乱を回避するための調整組織として導入された指定団体制度のもとにある組織であることが、指定団体の協調的な対応

を担保してきた。

## 2) アウトサイダーの生乳販売

■生乳販売を指定団体に委託せず、直接、乳業メーカーに販売する酪農生産者はアウトサイダーと呼ばれてきた。アウトサイダーは、生乳の不需要期に乳価の引き下げなどのリスクを負うものの、飲用牛乳メーカーにすべての生乳を飲用向け乳価での取引することができるメリットを追求している。近年、乳業メーカーへの生乳販売を仲介する生乳卸事業者が生乳取扱量を拡大させており、従来とは異なったアウトサイダーの進展を促している。

### (1) 飲用向け原料乳地域でのアウトサイダー取引

■アウトサイダーの生乳販売は、生乳をすべて飲用向け取引として販売し、より多くの乳代を得ることを目的として行われる。生乳は輸送費が高いため、こうしたアウトサイダーの生乳販売は、比較的近くに大きな牛乳消費市場がある飲用原料乳地域で展開してきた。生乳の多くが飲用向け用途で販売される地域でアウトサイダー取引が生まれるのは、人間関係のトラブルを別とすれば、次の2点である。

#### ①取引コスト

■インサイダーの取引コストが大きく、バイパスのように乳業との直接的な取引では手数料をはじめとする取引コストを削減できる。生乳卸事業者が生乳取引を仲介して、一定の手数料や売買差益を得たとしても、それ以上に多段階的な酪農生産者組織の手数料などを合算した取引コストが大きければ、アウトサイダーとなる誘因は強い。言い換えれば、アウトサイダーの拡大は、指定団体を含めた酪農生産者組織の再編・合理化を迫る社会的批判としての意味を持っている。

#### ②こだわりのある生乳の販売

■すべての生乳を高い飲用向け乳価で販売することで、指定団体は乳代収入を最大限増やそうしてきた。生乳の用途を特定して販売を委託することは、等質の農産物を効率的に販売する農協共販事業にはなじまず、他の酪農生産者の生乳との合乳を行わない集送乳システムが前提とされる。そこでアウトサイダーは特定の酪農生産者の生乳、ホルスタイン以外の品種の牛の生乳など、こだわりをもって生産された生乳を分別管理したうえで乳業メーカーに販売してきた。マスマーケティングを基本とする共販制度への批判であったといえよう。指定団体もこうした特別な生乳を分別管理して集荷・販売し、酪農生産者と乳業、そして消費者のニーズを結びつける取り組みを拡大しつつある。むしろ生産者と乳業・消費者のニーズを結びつけるきめ細かな集荷・販売体制を組み込んでいくことが指定団体に求められており、今後こうした機能を拡充していくことがミルクサプライチェーンにおける指定団体の重要な役割となっている。

### (2) 加工向け原料乳地域でのアウトサイダー取引

#### ①用途別乳価格差の拡大

■北海道のような加工原料乳地域においても、乳業との直接的な取引によって取引コストを削減するメリットも存在するが、より本質的な誘因は用途別乳価格差の拡大にある。単純化して言えば、次のようになる。(A) 都府県の乳業メーカーに販売する生乳の飲用向け乳価から生乳輸送費を差し引いた額が、(B) 補給金を含めた北海道のプール乳価の水準を上回っていれば、つまり都府県の飲用向け乳価と北海道のプール乳価の格差が、北海道から関東・関西への生乳輸送費を上回っていれば、生乳を道外に販売するメリットがある。生乳の広域流通が拡大した1970年代半ば以降、上記の(A)と(B)の価格はほぼ拮抗して推移した。しかし、都府県の生乳生産費の上昇や生乳



需給の逼迫などを背景に飲用向け乳価の引き上げ幅が大きくなり、加工向け乳価との格差が広がっている。北海道の酪農生産者にとって、アウトサイダーとして生乳を都府県に販売する誘因が拡大してきたのである。

## ②生乳市場環境の変化による不足払い制度の限界

■不足払い制度では加工向け原料乳に補給金を交付することで、北海道の手取り乳価に都府県への生乳輸送費を上乗せした価格水準に飲用向け乳価を維持してきた。日本の地政学的な特徴を活用して、生乳の一部の用途である加工向け原料乳に財政資金を投じて、すべての生乳の価格支持を実現してきたのである。

■しかし、こうした「効率的な」価格支持政策の基盤が揺らいできた。北海道では生クリーム等向けの生乳が増えてきたが、都府県の飲用向け乳価よりも低く、2011年度からは国の助成金も廃止されて手取り乳価が低下した。また加工向け原料乳に交付される補給金単価は、バター・脱脂粉乳に処理される生乳の平均販売乳価と北海道の生乳生産費との格差として設定されているが、北海道から都府県への生乳輸送費は考慮されない。都府県の生乳生産拡大を促すために飲用向け乳価を引き上げようとするれば、用途別乳価格差はいっそう拡大する。北海道のアウトサイダーによる道外への生乳販売は、生乳の価格体系や補給金制度と密接に関わっているのである。

■このように用途別乳価格差が拡大している状況でも、ホクレン・全農は都府県の生乳需給が緩和している時期には、生乳の道外販売を抑制し、都府県における生乳過剰による流通の混乱を回避するように努めている。生乳過剰を煽ることになれば、牛乳の廉売や乳製品加工のための都府県から北海道への生乳の逆送を引き起こすことになり、牛乳市場の混乱や生乳の需給調整負担を増大させるからである。アウトサイダーはその間隙を縫って利益を上げることができる。むろん生乳の不需要期に生乳取引が安定的に維持されないリスク、乳価の引き下げを要求されるリスクもあり、酪農生産者と生乳卸事業者がそれらを分担して負担することになるが、指定団体・全国連の全国的な生乳需給調整の取り組みを形骸化させるような影響をもたらすことになる。

## 4) アウトサイダーへの補給金交付

■アウトサイダーへの補給金交付は、飲用向け原料乳地域のアウトサイダーにとっては意味がなく、もっぱら北海道のアウトサイダーにとっての問題である。たとえば、不需要期に道外への販売が困難になったときに、乳業メーカーに生乳を乳製品への加工を委託すると、加工向け乳価に補給金単価が付加された手取り乳価が得られる。アウトサイダーにとっての最低保証乳価を引き上げる機能もちうるだろう。

■アウトサイダーに交付された補給金がどのような機能を持つのかは、容易に見通せない。最低保証乳価水準の引き上げになるのか、補給金を廉売の原資にして道外への生乳販売をいっそう促し、ホクレン・全農の生乳需給調整機能を低減させることになるのか。これらはアウトサイダーの判断に依存するうえに、その判断は生乳需給次第で変わりうるだろう。補給金の使途に条件を付けることは難しい。

## 7. おわりに

- 生乳需給は不足基調にあるが、牛乳などの消費や、飼料や牛肉の価格変動などによる生乳生産のわずかな変動によって過剰に転じるといえよう。TPP が発効すれば、いずれ国産乳製品需要の減少によって生乳過剰がもたらされる。為替レートや乳製品を含めた国際農産物価格が、今後とも不測の変動を繰り返すことが想定されるなかで、価格調整を含めて、弾力的な生乳の需給調整システムを検討していく必要がある。
- 50年かけて、指定団体制度は問題を抱えながらも徐々にその機能を強化・拡張してきた。指定団体制度の課題を吟味し、その改善を図るのではなく、指定団体制度を廃止するという提言は、制度をスケープゴートとして「改革」を断行しても、生乳市場の混乱を招くだけだろう。アウトサイダーへの補給金交付はイコルフットィングを保証するという単純な変更ではすまない。生乳の需給調整システム、加工原料乳補給金単価・用途別乳価格差のあり方、飲用向け乳価形成のあり方などに波及する問題である。生乳流通・取引の仕組みが不安定になることを不問に付して、耳障りのよいイコルフットィングという形式的な根拠で大衆迎合的な提案を行うのは、無責任であるといわざるをえない。