

# 指定生乳生産者団体制度の在り方を考える大切な視点

本年3月末に公表された「指定生乳生産者団体制度の廃止」を主眼とする規制改革会議の提言が関係紙面を賑わしている。かつて酪農経済を多少なりとも学んだ者として関心もあり、それに目を通してみた。提言の目玉であった「指定生乳生産者団体制度の廃止」という表現は、その後の5月の答申で「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（2016年秋までに）検討し、結論を得る」と修正されたものの、提言と答申の内容にさほど大きな違いはない。

さて、その提言の内容であるが、なるほどと首肯できる主張もあれば、はたと首を傾げてしまう記述もあり、全体的にまだ十分に練られていないのだろうとの印象を受けた。以下では、提言の要所となるいくつかの点に検討を加え、その上でこれからの指定生乳生産者団体制度の在り方を考える際に忘れてはならない視点について言及してみたい。

提言は、酪農業及び関連産業の現状分析、現行制度の概要、見直しの方向性から構成されている。まず現状分析では、長期にわたる生乳生産の低下と後継者不足等で酪農業は非常に厳しい状況にあり、その最大の原因が「生産者の苦勞が報われていない」点にあると指摘する。また、近年の「バター不足」頻発は、「酪農の生産・流通体制が消費者ニーズに十分に應えるものになっていない」現れであり、「生産者と消費者をつなぐ機能の構築は付加価値を向上させ生産者の所得へ還元するために必要であると同時に消費者の国産ニーズに的確に應えるためにも重要である」という。

次に、生乳生産・流通等に係る現行制度の「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法」については、法制定当時（1965年）の「零細生産者乱立の過当競争状況の下で過剰供給による価格暴落防止が切実に求められていた特殊事情を踏まえる必要がある」と理解を示すものの、「当分の間の暫定措置として講じられたものが、制度の骨格は維持しながら今なお生産・流通の中心的役割を担っている」として、同法の制度疲労を匂わせている。それに併せて、「長期貯蔵の困難性という生乳の商品特性のみ」をもって、今日なお指定生乳生産者団体が我が国全体の生乳供給量を「数量管理」することにその根拠が乏しいと指摘する。

そしてそれらを踏まえ、酪農家の所得向上の鍵として、「生産者にとって多様な選択肢を用意することで経営マインドを涵養し、消費者ニーズにきめ細かく的確に対応できるよう現行制度のような一元的・集約的なシステムではなく、より柔軟なものにしていくことが重要」であり、そのためには「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イ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」ことが必要と結論づけている。

この規制改革会議の提言は決して机上の空論ではない。その取りまとめにあたっては指定生乳生産者団体や乳業メーカー、関連流通業者らのヒアリング結果に基づいており、相応の説得力を持っている。筆者も、「生産者の苦勞が報われていない」とか「生産者と消費者をつなぐ機能の構築は消費者の国産ニーズに的確に應えるためにも重要である」という現状認識や、「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法」の制度疲労については同感である。また、「生産者が経営マインドを涵養し、消費者ニーズにきめ細かく的確に対応できる」ようになることの重要性についても同意する。

しかし、なぜ「補給金交付を含めた制度面の制約をなくし、生乳の販売におけるイコールフットイング確保を前提とした競争条件を整備する」ことが、提言のタイトルにも掲げられている「より活力ある酪農業・関連産業の実現」につながるのか、筆者にはどうしても腑に落ちない。それは、現行制度の規制を緩和することで、生乳の生産構造や需給バランス、生乳の価格形成、生乳生産者と乳業メーカー及び乳業メーカーと小売業と



東北大学大学院農学研究科 教授 伊藤 房雄

の関係性、牛乳・乳製品の価格形成、等々にどのような変化をもたらすのかまったく論述されていないからである。これでは、規制改革会議の議論は当初から結論在りきで、現行の指定生乳生産者団体制度が果たしてきた諸機能を十分に評価・検証していないのではないかと批判されても致し方あるまい。いずれにせよ冒頭で述べたように答申では提言からトーンダウンし、今秋までに指定生乳生産者団体が有している諸機能を評価・検証し、我が国酪農業の成長・発展を実現する観点から同制度の是非等を検討し、結論を得ることとなった。

そこで最後に、これからの指定生乳生産者団体制度の在り方を考える上で大切な5つの視点について言及しておきたい。第一は、矢坂（2012）が指摘するように、酪農が有する多面的価値をきちんと評価軸に設定することである。具体的には、耕畜連携を推進していく上で酪農はその結節点として重要な役割を担っており、互いに支え合う地域の形成になくてはならない存在となっている。これに対して、とかく規制改革会議の評価指標は経済効率性一辺倒になりがちであるが、それは価値評価全体の一つの側面に過ぎない。地域の酪農を支援する指定生乳生産者団体の在り方を検討する上では、経済効率性だけでなく多様な軸による総合的評価が大切であることに充分留意する必要がある。

第二は、新山（2014）及び小林（2013）が指摘するように、量販店等の買い手側のパワーが強くなり過ぎている今日の我が国フードチェーンにおいて、生・処・販が互いに納得し得る取引を継続していくために生乳生産者と乳業メーカーはどのような戦略・戦術を持って交渉に臨めばよいのか、またかつて「車の両輪」といわれた両者の関係性が今日変質しているのか否か、等々を検討することも指定生乳生産者団体の諸機能を評価する上では重要である。

第三は、我が国の生乳市場の形成と酪農業の発展モデルが欧米のそれとまったく異なっていることに留意する必要がある。詳細は矢坂（2010）に委ねるとして、差し当たりここでは、酪農及び牛乳・乳製品消費の歴史的な展開の相違が、余乳対策として「数量調整」（生産者団体による自主的な計画生産）を採用した日本と「価格調整」を採用した欧米の違いに顕れていることを指摘しておきたい。

第四は、その生産者団体による自主的な計画生産（需給調整）の根底に酪農家の互助精神があることを忘れてはならない。計画生産は時に市場機能を硬直化させ、酪農家の投資意欲を抑制する作用を併せ持つが、先の熊本地震において当初は長期にわたる配乳の大混乱が予想されたものの、結果的に大事に至らずに済んだのは、互助を大切にする指定生乳生産者団体の需給調整機能が発揮されたことによるものである。この点はソーシャル・セーフティ・ネットの観点からも高く評価されて然るべきことと思われる。

そして第五が、これからの我が国酪農業の発展にとって、生産者と消費者の「協働」による新しいマーケットの創造が必要不可欠となることにも留意したい。詳細は伊藤（2013）に委ねるが、「飽食」の時代において消費者ニーズを与件としてマーケティングを展開することは必ずしも効果的ではない。むしろ、酪農家の想いと牛乳・乳製品の価値を真っ当に理解し、牧場での様々なサービスや特色ある商品にその対価を支払い続けてくれる「賢い消費者」を創造していくことがより効果的である。しかし、それは個々の酪農家が取り組むには限界があり、生産現場では指定生乳生産者団体の支援を求める声が年々高まっている。

Ruth Gasson and Andrew Errington (1993), *The Farm Family Business*, CAB INTERNATIONAL.

伊藤房雄（2013）「酪農教育ファームへの期待」『中酪情報』No.544,pp.2-3.

小林信一（2013）「温故知新の酪農政策」『中酪情報』No.548,pp.2-3.

新山陽子（2014）「牛乳市場へのパワーバランスと酪農経営への影響」『中酪情報』No.552,pp.2-4.

矢坂雅充（2010）「補給金制度と生乳需給調整・計画生産」『中酪情報』別冊,pp.19-33.

矢坂雅充（2012）「酪農の価値と持続的社會」『中酪情報』No.540,pp.1-3.