

リレーコラム

指定団体制度をめぐる最近の情勢

7月10日に開票が行われた参議院選挙は、大方の予想通り、連立与党の圧勝となった。本稿で取り上げる指定生乳生産者団体制度（以下、指定団体制度）は選挙の主な争点とはならなかったが、今年の秋に結論を出すと言われた「抜本的改革」に向けて弾みがついたと言えるだろう。

本稿では、今回の指定団体制度に関する「改革」の評価と、制度が「廃止」された場合の影響を論じる。なお、本稿は指定団体制度をめぐる北海道の状況を念頭に執筆しており、都府県には必ずしも当てはまらない点があることを最初に指摘しておきたい。

指定団体制度の機能と生乳共販の機能との区別と連関

指定団体制度とは、特定地域内で1団体のみ指定される指定団体が、当該地域内の生乳を一元的に集荷したうえで、乳業メーカーに対して多元的な販売・送乳を行う制度である。1966年度施行の加工原料乳生産者補給金等暫定措置法にもとづく制度で、指定団体による一元集荷多元販売を通じ、酪農家の価格交渉力強化や集送乳の合理化、効率的な需給調整の実現などを目的としている。

国の補給金は指定団体を通じて酪農家に交付される。つまり、指定団体に生乳を出荷する酪農家だけに補給金が交付されるしくみである。これが指定団体の非常に高い共販率（9割以上）の一要因となっている。

指定団体制度には、指定団体加入と補給金交付とをリンクさせて指定団体の共販率を高めることを通じて、生乳共販の機能（プール乳価や共同計算、需給調整、価格交渉力強化など）を増幅させる機能がある。筆者は、指定団体制度と生乳共販との機能を、一体的に捉えるのではなく、上述のように区別して捉えることが重要と考えている。指定団体制度がなくなれば、生乳共販がただちになくなるわけではない。指定団体制度は、生乳共販を政策的に補完する制度にすぎない。生乳共販の成立根拠は、指定団体制度ではなく、あくまでも生乳共販自体が有する経済合理性（プール乳価や共同計算、需給調整、価格交渉力強化など）に立脚していることを改めて確認するべきである。

規制改革会議の「提言」とその評価

今年3月に公表された規制改革会議による「提言」の核心は指定団体制度に関するものである。現行制度の生乳生産・販売に関する「制約」、ならびに指定団体とそれ以外との団体との対等な競争条件の確保（「イコールフットイング」）を理由に、指定団体制度を「廃止」としている。

この「廃止」の意味内容は、直接的には指定団体の解体や補給金制度の廃止ではない。「提言」を読む限り、既存の指定団体共販に参加していない酪農家（「アウトサイダー」）にも補給金を交付することをもって、指定団体制度の「廃止」とされている。

なお、5月19日に公表された規制改革会議答申では、指定団体制度の「廃止」の文言は削除されたものの、指定団体制度や補給金交付対象に関する「抜本的改革」という文言が記載された。「廃止」が上記の内容を意味すると考えると、5月の答申内容は3月の「提言」の内容と実質的に変わっていないと言える。

「提言」の冒頭では、離農の増加や生乳生産量の減少、バター不足の要因として、



北海道大学大学院農学研究院 講師 清水池 義治

酪農家の所得の少なさがあり、その要因が「生産・流通構造の問題」（＝指定団体制度：筆者註）である、という「現状認識」が披瀝されている。

それでは、指定団体制度を「廃止」、すなわち既存の指定団体共販に参加しない酪農家にも補給金を交付すれば、上記の問題点は改善されるのか。おそらく、その結果として、農協共販を選択しない酪農家が増えれば改善されると言いたいのであろうが、その具体的な根拠は全く示されていない。乳製品中心の指定団体共販から、北海道の「アウトサイダー」事例で見られるような付加価値の高い飲用向けへの転換は、確かに所得を向上させる可能性もあるが、一方で共販外での生乳販売は必ずしも全量買い取りではないことによるリスクや短期的な需要変動による需給調整コストの発生は無視できない。

今回の指定団体制度の「廃止」は、一連の「農協改革」の流れの中に位置づけられる。「提言」では明言していないものの、農協共販そのものを望ましくない販売形態と見なしているのは明らかである。酪農家にとって合理的な選択の結果である農協共販も、本来は競争で「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」に見えるのであろう。規制改革会議は経済自由主義を立脚点にしていると思われるが、生産者の自由な販売選択の結果である農協共販を否定すれば、自らの立脚点を自己否定することになる。

指定団体制度の「廃止」による影響

第1に、共販率の低下による影響である。制度「廃止」で補給金交付の要件から指定団体加入が外れれば、共販率が低下する可能性があり、その場合、生乳共販の機能が弱まると予想される。ただし、現在の「アウトサイダー」は補給金交付の対象外である飲用向けを志向しているため、制度「廃止」で共販離脱のメリットが直ちに高まるわけでもない。むしろ、指定団体という言葉が国の“お墨付き”がなくなった結果、共販に対する酪農家の意識が変わることによる影響が大きいかもしれない。

第2として、現状の「アウトサイダー」化の進展と比べて、大きな影響を与えかねないのは既存の共販単位の縮小である。つまり、制度「廃止」によって、既存共販から独立して、より狭い地域を単位とする共販も可能となる。現状では、既存共販からの独立は補給金交付の打ち切りを招くために現実的な選択肢ではなかったが、制度「廃止」後は独立後も補給金の交付が期待できる。共販単位の変更で、短期的にはプール乳価の上昇や共販経費の低下が実現できるかもしれないが、中長期的には、乳業メーカーに他の共販と比較されて乳価の引き下げを強いられ、メリットを維持するのは困難であろう。

第3に、補給金制度の形骸化である。補給金の交付が乳製品向け生乳を対象に行われているのは、単に乳価が安いからだけでなく、乳製品の生産が需給（過不足）調整の役割を果たしているからでもある。特に、指定団体のような大規模流通の中でなされる乳製品生産はそういった性格が強い。しかしながら、制度の「廃止」によって、指定団体共販以外の小規模生産を含むあらゆる乳製品向け生乳に補給金が交付される可能性がある。要は、需給調整の性格があまりない乳製品の生産にも補給金が交付されるわけで、補給金制度の目的と補給金交付の実態が乖離し、補給金制度が形骸化するかもしれない。制度改定の中身次第ではあるが、補給金制度に対する社会的支持が失われ、指定団体制度にとどまらず、補給金制度自体の改廃論議に繋がる懸念も否定できない。