

リレーコラム

生乳共販の今後を考える

多様化する農協共販と指定団体制度

2015年6月に宇都宮大学で開催された日本農業市場学会2015年度大会シンポジウムのテーマは、「農協共販の未来を考える」であった。青果物と生乳を事例に農協共販の歴史・現状や機能、方向性について議論された^(註)。

一般的に農協共販というと、無条件販売委託（販売条件等を指定しない販売委託）・プール価格（平均販売価格を基本とした支払い）・共同計算（販売費用の共同負担）といった「共販三原則」、そして単協→経済連→全国連という階層的な系統出荷など、体系的かつ画一的なイメージを想起させる。だが、今回のシンポジウムの議論で興味深かったのが、青果物における実に多様な農協共販の姿である。例えば、出荷側の生産者や販売先に対応して共販範囲は重層化し、また、農協による収穫作業受託や農協による契約栽培など生産段階での対応を含む共販事業も出現している。さらに、産地商人や企業の農業経営体など従来は農協共販と競合関係にあると見られた主体と、農協共販組織とが、集出荷や代金精算の面などで互いに協力関係にある事例も現れている。

一方、生乳共販の場合、青果物と比較して共販の多様化はさほど生じておらず、共販三原則に則った体系的な共販体制が継続している。これは不足払い法にもとづく指定生乳生産者団体制度（以下、指定団体制度）の存在ゆえであるが、日持ちしない生乳を速やかに乳業メーカーに分配し、過不足なく牛乳乳製品を生産して安定供給するうえでは合理的な制度であったことは疑いがない。しかし、今後はどうであろうか。青果物共販の多様化は、生産者および需要の多様化で説明されている。酪農の場合、TPPなど国際的な競争環境の強まりに備え、あるいは乳文化の涵養のために、生産者と需要の多様化が必要と思われるが、これらの多様化を促すためにこそ生乳販売の多様化が求められていると言えるかもしれない。

指定団体と国の政策との役割分担が必要

ところで、このシンポジウムでは、指定団体の乳価形成機能に関して興味深い提言があった。すなわち、指定団体は、原料乳集出荷・代金精算・需給調整・乳価形成といった諸機能を担うが、需給調整や安定供給の維持を実現し、なおかつ有利販売のための価格交渉の全てを指定団体に期待するのは「過大な要求」との指摘である。具体的には、生乳生産費や需給動向のデータにもとづいて予め設定された乳価算定式をもとに第三者機関が指標乳価を発表し、これを基本に指定団体が地域状況を勘案して交渉を行う方法が示された。要は、指定団体の乳価形成機能を限定的にするのである。

これは筆者も同感である。筆者なりの表現で言えば、原料乳安定供給および需給調整と、有利販売のための価格形成の両方を同時に完全には実現できない（トレードオフ関係）ということである。有利な価格実現のために、安定供給や需給調整を犠牲にするのは社会的に許されない。さらに付け加えれば、指標価格を公表する第三者機関は、独立性保持とデータ所有の観点から国が望ましいと思われる。価格形成機能を、指定団体と国とで分担して担うという発想である。

考えてみれば、1966年度に成立した不足払い制度は、需給調整機能、そして乳価形成機能の一部を国が担うことで、持続的な酪農経営と牛乳乳製品の安定供給の実現を目指すものであった。1970年代末からの生産調整の開始と2000年の不足払い法改正を経て、需給調整機能と価格形成機能は国から指定団体へと移り、現在、国の担う役割は極めて限定的となっている。

需給調整の面から言うと、日本の場合、乳価の安定が一義的に目的とされたため、数量による調整が主要な手法とされてきた。だが、計画減産時の酪農経営への影響、特定の乳業メーカーへ



清水池 義治 (しみずいけ よしはる)
名寄市立大学保健福祉学部教養教育部・准教授

の過剰乳製品（需給調整コスト負担）の集中、逼迫時の用途間・メーカー間における原料乳分配の困難さといった問題が現れてきた。これらの問題を打開するためには、今後は数量ではなく、価格による需給調整の導入を検討していくべきである。よく話題となる入札制度の全面導入は英国の事例からしても弊害が大きいと思われるものの、逼迫時の利害調整の手法としては検討に値するだろう。

先ほど述べた指標価格は需給変動に応じて上下するし、需給調整における価格調整でも乳価は変動する。つまり、これからの生乳共販では乳価の一定変動を前提とした上で、乳価変動による酪農経営への影響を緩和するものとして国の政策を措置すると考えるべきである。指定団体に全ての機能を期待するのではなく、指定団体は経済的取引に関する機能を十全に発揮してもらい、その代償として酪農経営に生じる損失は国が補填するという役割分担を考える必要がある。国の政策については、現在の不足払い制度の拡充、収入保険など新たな制度の構築が考えられるが、府県のような飲用乳地帯の生産者もカバーする政策的枠組みが必須である。

生乳共販の多様化とその意味

近年、特に北海道で大規模酪農経営体が指定団体制度を離脱し、民間会社を通じて生乳を販売する事例がクローズアップされている。とは言え、ここ2年間に離脱した生産者の出荷量を合計しても年間2万t程度であり、北海道全体からすると1%にも満たないわずかな量にすぎず、冷静に受け止める必要がある。

こういったアウトサイダー化の背景には生乳需給の逼迫があり、そういう意味では需給動向次第の側面が強い。北海道の事例では、生産者限定牛乳といった差別化製品として販売されている場合が多いようである。牛乳自体の消費が市場全体としては減少し、かつアウト化した生乳が差別化牛乳として販売されていることからすれば、アウトサイダー化の動きが既存の共販体制を際限なく侵食することは考えづらく、むしろニッチ市場にとどまる可能性が高いと思われる。

一般的に、指定団体からのアウトサイダー化の動きは共販体制にとって脅威という脈絡で捉えられることが多い。確かに需給調整の面で問題がないわけではないが、現時点では制度全体にとって決定的な弊害が生じているとは言いがたいのも確かである。酪農家にとってリスクに応じた複数の販売選択肢の存在は酪農経営の裁量度を高めるほか、既存共販からしても競争相手の存在は共販体制のさらなる効率化を促すという面でも意義がないわけではない。さらに言うと、指定団体の下では実現の難しい生乳販売の多様なスタイルがあり得るため、生産者および消費者ニーズの多様化に資する面もあるだろう。

そういった意味で、指定団体制度とアウトサイダーとは、社会から求められる役割の違いにもとづいた共存、棲み分けが可能と考えている（その場合、需給動向に応じてイン・アウトを行き来することによる補給金の受給問題への対処を考える必要があるが）。それは日本の酪農乳業にとって望ましいことである。部分委託制度やプレミアム乳価制度の導入により、指定団体制度も従来と比して柔軟で多様な対応が可能になってきている。筆者は、指定団体が日本の生乳流通の太宗を今後も担っていくと確信している。そうであるがゆえに、今後の酪農乳業を見据えて、大局的な観点に立った前向きな議論を期待したい。

(註) シンポジウムの詳細については日本農業市場学会発行の『農業市場研究』第24巻第3号（発行予定は本年12月）、あるいは第4号（同・来年3月）に掲載されるので、それを参照願いたい。