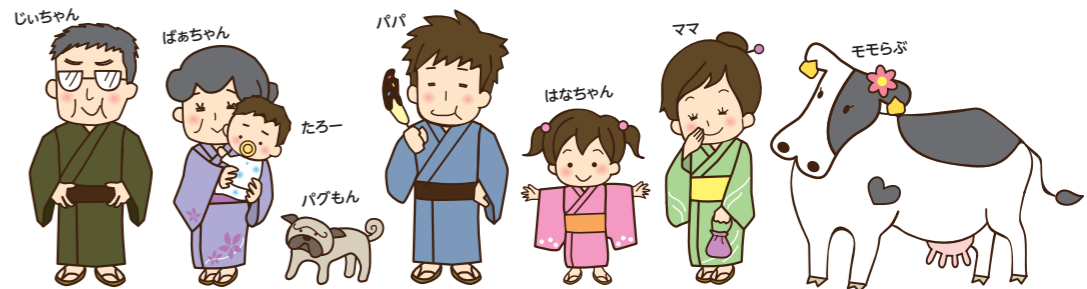


中酪



日本酪農の
最前線の話をご紹介



指定生乳生産者団体制度と酪農振興について

関東生乳販売業協同組合連合会
元常務理事 林 克郎

I はじめに

最近、酪農界においてはバター不足に始まり、指定生乳生産者団体指定(団体)制度の廃止や見直し、入札制度の試験的導入等、将来の酪農をゆるがしかねない話題が多く、現在の酪農の仕組みや体制について冷静にかつ根本的に分析してみる必要があると思われる。

私は「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法(不足払い法)」制定10年後の昭和51年から、県行政での指定団体の指導と県指定団体、広域指定団体での実務を合わせて30年間にわたって、この法律とかかわってきた。そこで、指定団体制度を規定する不足払い法がなぜ制定されたのかと、その成果や問題点などについて検証し、将来の日本酪農について考えてみたい。

II なぜ、「不足払い法」は制定されたか

1. 日本の酪農の歴史と生乳需給
明治初期に出現した都市部の牛乳搾取業においては、余剰乳を乳製品

の製造や廃棄等で調整をし、北海道の開拓酪農においては練乳の高関税化やバターなどの輸出等により調整し、それに対応するため酪農家が自主的に生産者団体を設立している。戦後、需要が急激に増えつつあった牛乳に対しては、乳業者が酪農家を育成していった。

国が酪農振興に関与したのは、昭和28年の「有畜農家創設特別措置法」、29年の「酪農振興法」の公布と、33年1月からの一部地域における学校給食での牛乳供給であった。当時、生乳需給および乳価については乳業者にゆだねられていたが、生乳需給のバランスを崩し乳価も乱高下したため、国は36年に「畜産物の価格安定等に関する法律」を公布し、乳製品の輸入を一元化するとともに乳製品の価格操作による乳価の安定を図ることとした。さらに、38年には乳製品を非自由化品目に指定するなど酪農経営の安定に力を注ぎ始めた。

しかし、その後も生乳の需給を調整できず、乳価交渉を農林大臣や知事が調停するなど混乱した。このよ

うに、明治時代から酪農は生乳需給との闘いであった。このため国は、40年6月に不足払い法を公布し、41年4月に施行した。

2. 不足払い法の目的と内容

不足払い法は、乳業者が中心となって行われていた生乳の需給、乳価の決定等に対し、生産者が団結して一元集荷多元販売を実施して乳業者と対等な交渉を行い、うち加工原料乳については国が生乳の再生産価格を保証し、乳業者の購入すべき価格との差を国が補給金として酪農家に支払うこととした。そのために、全都道府県に知事が認可する指定団体を設置し、生乳需給についても国が乳製品の調整保管、放出などを行うことを定めた。

したがって、乳業者に依存していた生産者団体は独自の道を歩む体制となった。

III 不足払い法定後の進捗状況

不足払い法が施行された時、この法律に反対する一部乳業者と特約的關係にあった生産者組織が加入を見合わせたことによって、設立条件である生乳取扱量が全体の50%をクリアできず、40都道府県での設立となった。

設立されても50%をわずかに上回

る程度の加入率の指定団体もあつたが、国が指定団体加入者に対して輸入差益を財源とした補助事業を実施したことにより加入率が急増し、昭和43年度には全都道府県で設立された。指定団体への加入率が高くなつても乳業者と生産者の特約的關係は強く、生乳の取引形態はそのままでも補給金だけをプールするという、法律の目的である一元集荷多元販売には程遠い状況が、多くの指定団体で長い期間続いた。

しかしながら、国の農業構造改善事業の実施、牛乳消費の増加、経済成長による乳価の上昇等により酪農は順調に発展した。

IV 広域指定団体は広域化されたか

1. なぜ、指定団体は広域化されたか

昭和54年度からの自主的な計画生産以降、需給は緩和し、生乳流通の広域化も進んで乳価は下降し、ガットウルグアイランドが平成5年に決着してすべての乳製品が関税化された。不足払い法を改正して加工原料乳の価格保証をなくし、国による乳製品の調整保管制度もなくなる見通しとなった。

このため国は、平成10年4月に都府県指定団体の広域化と県組織の一本化を指導する通達を発出した。

2. 広域指定団体の果たした役割

平成12年度に順次8つの広域指定団体が設立され、平成13年度には不足払い法が改正されて補給金も単価補助となり、すべての乳価を自主的に交渉する生産者団体として本格的に独立した歩みを開始することとなったが、「屋上屋」などと言われなかなか賛同を得られなかった。しかし、近年は一元集荷多元販売の形態が進んで合理化も推進され、酪農家の理解が進みつつある。

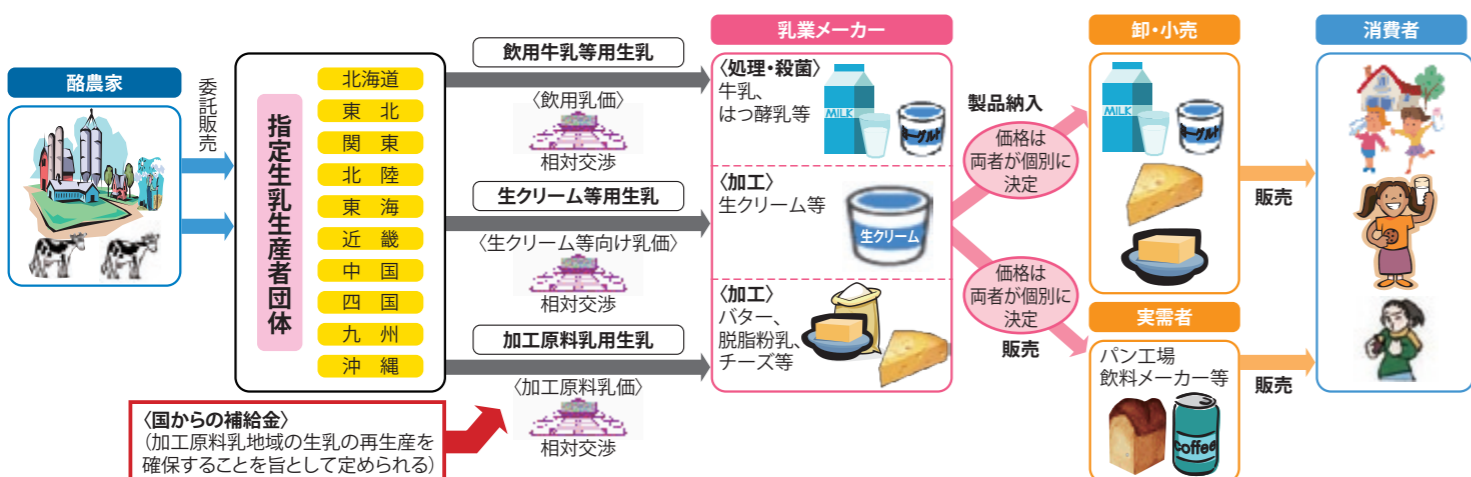
① 生乳需給調整と乳価交渉

広域指定団体の重要な業務である乳価を安定させるための需給調整は、一つの指定団体では完結できず、国、全国連(全農、全酪連)、指定団体および乳業者で協力してやらなければならない。

まず、年間の需給については、毎年中央酪農会議で決定した生乳目標供給量を指定団体を通して生産者に配分し、指定団体はそれを基本に乳業者の年間の必要量を聴取して配乳先を決めている。そして配乳調整会議を開催し、日々の調整も行う。過不足については全国連等と協議し、できるだけ希望に沿うように配乳している。秋の最需要期(学乳再開時)の配乳には毎年苦慮しているが、全国連と連携し、平等配乳を基本に実施している。

牛乳乳製品の流通

農林水産省生産局畜産部「牛乳乳製品の流通について」より



ため、会員から選ばれた代表者で構成する生乳受託販売委員会を年数回開催し意見を聞いて決定している。以上が指定団体として最も重要な業務であり、それぞれの指定団体がその機能を発揮している。

② 異常事態への対応

広域指定団体になった直後に早速、都府県指定団体体制では対応に苦慮したと思われる事象が連続して発生した。

平成12年6月の雪印乳業食中毒事故においては、一滴の生乳を廃棄することも、乳価を引き下げることもなく販売できた。平成8年の全酪連事件の時は、県指定団体であったために情報の共有もなく価格を下げて売ったことを考えると、広域化の成果を実感できた。

また、13年度に発生したBSEの時も、初発の県の生乳やそれを購入する乳業者に影響が出たが、発生農家の生乳以外は廃棄することなく処理ができた。

23年の東日本大震災発生、26年の関東豪雪の時にも、集荷などができなかった生乳以外は廃棄することなく何とか乳業者に届け、なかでも学乳については最優先に供給した。廃棄された生乳(原発事故で出荷停止し、東電から補償された生乳を除く)についてもプールして乳価を支

払っている。

そして、平成18年度は生乳需給が緩和し、大幅な減産の計画生産を実施せざるを得ない状況となり、北海道では廃棄することとなった。この時ほど減産しなければならなかった無念さと加工処理施設の不足、需給調整機能の重要性を実感した時はなかった。

③ 合理化の推進と安全安心への対応

集送乳の合理化、一元集荷多元販売を推進するための乳価や集送乳経費のプール化は、既にほとんどの広域指定団体で実施され、合理化や機能強化が進んでいる。

また、消費者への安全・安心の確保のために酪農家段階から流通段階にかけて記帳・記録を行い、生乳の検査を実施している。この検査施設は、酪農家への適正な乳代の配分や指導のためにも活用され、指定団体の会員



タンクローリーから生乳を採取して受入検査



乳成分や細菌数などの検査

が所有していた施設を閉鎖し、安い検査経費で効率的に運営している。

V なぜ、指定団体なのか

1. 酪農家の経営の安定のための需給調整と一元集荷多元販売の推進

指定団体は、大臣や知事から認可されているからこそ徐々に加入が増え、広域化され、不足払い法制定後、約50年かけてようやく一元集荷多元販売機能が充実して、生乳需給調整能力や乳価交渉力を発揮できるようになった。生乳検査や集送乳の合理化も進み、酪農経営の安定を図るとともに消費者への生乳の安定供給に責任を持つ組織となっている。指定団体の需給調整や乳価決定が日本全体のベースにもなっており、このベースがなければ生乳需給や乳価は混乱する。

2. 学校給食用牛乳への生乳供給

指定団体の学校給食用牛乳に対する関与は乳価決定のみであるが、指定団体は災害時には学乳向け生乳を優先的に供給している。

なお、供給する乳業者の選択権は市町村が持つっており、制度により実施する場合は都道府県の入札で決定している。東京や千葉では自主的に実施している自治体もある。

また、学乳は提供時期が限られるため、学乳向け価格は、一般飲用より高い。学乳休止期の余乳を価格の安い加工原料乳に向けるためである。しかし、学乳は工場から直接供給しているため供給価格は市乳の半額程度であり、一般乳価において年度中途改定があっても、給食費は通年予算であることを考慮して据え置き対応をしている。

3. 需給調整、補助事業等のための数値の把握等

指定団体は不足払い法に基づき、生産量や処理量について乳業者とともに正確な報告を行政に行うことにより、加工原料乳の認定(補給金の算定)、需給の把握、輸入の判断、補助金の給付等を迅速にできるよう協力している。

制度の抑制的な面が批判されることもあるが、酪農家は既に特色ある生乳の直接販売、乳製品の自家製造

などを現在の仕組みのなかで実施している。それが利活用されていないとすれば問題であるが、体制や仕組みの問題ではない。

VI 日本酪農の将来と広域指定団体のこれから

1. 生乳が不足している要因

近年、交雑種(F1)生産の増加で後継牛が減少し、受胎率などは30〜40年前と比較して低下している。また、都道府県の生乳生産量と乳価の関係をみると、必ずしも乳価の高いところが生産を伸ばしているとは限らず、牛群検定等の指導との関係が生乳生産量に影響しているように見える。

これらが現在の生乳の供給不足を招き、バター不足となっている要因と考えられる。バター不足については、十分な輸入が実行されれば解決すると思われる、平成13年の法改正でなくした国の調整保管の機能を復活させれば、バター不足の時も需給の緩和を心配することなく思い切った輸入することができる。

貿易、施策、乳価等に対する将来的な不安が後継者不足を招き、生乳不足が懸念されている。

2. 将来にわたって持続可能な日本酪農の構築

酪農は日本人の主要食料品である牛乳乳製品の原料である生乳を生産

する産業であるため、国内で供給することを基本に、就農を希望する方々が将来に不安なく参入できるようにすることが必要である。

日本の牛乳乳製品は海外に比べて価格が高いため、高関税によって乳製品の輸入を防ぐことが基本となる。関税で守れなければ、国による生産費補償を明確に示すことが重要である。

国の調整保管制度があれば、全国連、指定団体そして乳業者が協力して乳製品の製造・保管・放出により需給調整を実施することができるが、近年は加工原料乳の処理そのものが危ぶまれるほど施設が不足気味となっているため、早急な整備が求められる。

日本は、生産者団体が乳業を経営している海外と違い、生産者団体と乳業者が存在するため、需給調整能力を持ち乳業者と対等に交渉できる大きく力強い生産者組織が必要なのである。それがいまの指定団体である。それには、現行の補給金等の価格対策の継続が必要である。

また、近年の技術低下の要因である指導事業の体制も重要な課題である。現在、指導事業は指定団体の会員である都府県組織で行っている例が多く、その充実が重要であるが、広域指定団体が単協になった場合の体制を検討する必要がある。

さらに、労働環境整備のためのヘルパー事業の充実、環境にやさしい酪農

VII 最後に

を推進するための糞尿処理事業の充実などのほか、新規に酪農を始めたい人のために年金型経営継承システムの導入と特色ある生乳の生産、乳製品製造等の支援と併せて、牛乳文化を構築していくことが、日本酪農が持続するために必要なことと考える。

指定団体を廃止した場合のリスクとして、生産者団体の乱立により生乳の需給調整、乳価が不安定になり、加工処理施設を持つていない場合はすべての生乳を飲用向け中心に販売する可能性があるため、生乳や牛乳価格が乱高下する。そして、学校給食用牛乳の供給に責任を負うことができなくなる。

規制改革で業界が過当競争になり、消費者に影響が出た例は多くある。入札など市場原理を導入して乳価が乱高下した場合に所得補償をする(本末転倒であるが)としたら、財政負担が現在よりも大きくなる(現在400億円程度)可能性があり、補助事業の実施についても、数量の把握等に時間と費用を要することとなる。

酪農は投資金額も多いため、将来にわたって安心して経営計画が立てられるように、適切な需給調整、日本全体の基準となる乳価を決める体制(指定団体)と仕組み、そして国の施策が求められる。

