

# 農業競争力強化プログラム

平成二八年十一月二九日、政府・与党は生乳指定団体制度や生産資材等の改革（JA全農関係を含む）を内容とする「農業競争力強化プログラム」を決定し、併せて「農林水産業・地域の活力創造プラン」の改訂を決定しました。

そこで、「生乳共販体制の役割 第三回」では北大講師の清水池義治氏から、今回の制度改革について解説いただきます。

また、生産資材価格の引下げと資材業界の再編など、JA全農は数値目標を定めて自己改革に取り組めます。そこで、北海道の生産資材事業の取組について、ホクレン資材事業本部より説明いただきます。

## 生乳共販体制の役割 第三回

### 「指定生乳生産者団体制度改革を考える」

北海道大学 大学院農学研究大学院基盤研究部門

農業経済学分野 講師 清水池 義治

前号では、「指定生乳生産者団体制度」(以下、指定団体制

成果と課題、二〇一六年の制度改革の動きについて解説する。

度)の仕組みと役割を述べてきた。本号では、指定団体制度の

## 清水池 義 治 (しみずいけ よしはる) 氏



北海道大学大学院農学研究院基盤研究部門農業経済学分野 講師  
1979年生まれ、広島県出身  
2009年に北海道大学大学院農学院博士後期課程修了、博士（農学）  
2006年より雪印乳業(株)酪農総合研究所・非常勤研究員  
2009年より名寄市立大学保健福祉学部講師、2015年より准教授  
2016年より現職

主著に『増補版 生乳流通と乳業』テーリイマン社（2015年1月刊行）。

### 一・指定団体制度の成果と課題

指定団体制度の発足によって、各地域で設立された指定団体は概ね九〇%後半の非常に高い共販率を実現した。その結果、前号で指摘した、集送乳事業の一元の実施による生乳輸送コストの削減、適正な価格形成、スムーズな需給調整を一定の範囲内で達成してきたと言える。

例えば、二〇〇七年以降の飼料・資材価格高騰による生乳生産費上昇で酪農経営は大幅な悪化に見舞われたが、タイムラグがあったにせよ、指定団体は乳価引き上げを実現してきた。消費低迷で小売価格引き上げにはかなりの制約がある中で、二割程度の乳価引き上げは指定団体の価格交渉力の強さを証明している。

また、指定団体による需給調整は牛乳乳製品の安定供給で欠かせない。スーパーからの受注で日々変動する牛乳向けへの必要量分配、飲用乳向け・乳製品向けといった用途間、あるいは都府県と北海道との地域間での分配調整を通じて、季節や消費構造の変化による生乳の過不足を解消してきた。

指定団体制度は、日持ちしない生乳を乳業メーカーへ速やかに分配し、過不足なく牛乳乳製品を安定供給するうえでは合理的な制度だが、課題がないわけではない。共販である以上、乳

業メーカーへの販売は画一的であり（それが共販の強みであるが）、生乳は平均化され同質化されてしまう。そのため、個々の酪農家による生乳の差別化、特に市町村やそれ以下の小地域・集落の固有な風土性にもとづく差別化は低調になる（生乳にもとづく牛乳乳製品の差別化も含む）。

こういった差別化のもとになるのが個々の酪農家と乳業メーカーとの直接取引だが、指定団体制度は、こういった直接取引や連携を進めることを意図した制度ではない。もちろん、指定団体制度でも部分委託などで直接取引は認められているものの、全体としては例外的な取り組みに過ぎない。

ヨーロッパなどと比べて、日本の牛乳乳製品の地域的なオリジナリティは弱い。これは、乳消費の歴史が浅いこともあるが、指定団体制度が生乳流通で圧倒的な存在であることも関係があるだろう。

## 二．指定団体制度改革の内容

二〇一六年指定団体制度改革は、三月末の規制改革会議による指定団体制度「廃止」の「提言」に始まり、十一月二十九日公表の「農林水産業・地域の活力創造本部」による「農業競争力強化プログラム」で一応の決着をみた。規制改革会議（後に規

表 2016年指定団体制度改革の内容

### 改革の目的

現行の指定団体制度を見直し、酪農家が出荷先等を自由に選べる環境のもと、経営感覚をもって創意工夫をしつつ所得を増大させていくため

### 改革の内容

- 補給金は、補給金の目的に即した基準を定め、これに該当する全ての酪農家に交付する

※筆者註：これまでは交付対象でなかった指定団体に出荷していない酪農家にも条件を満たせば交付する

→年間販売計画のしくみが飲用向けと乳製品向けの調整の実効性を担保できる基準を設ける

※筆者註：交付要件としての需給調整の実施

- 農協等に部分委託・販売を行う場合は、農協等と酪農家との間で委託・販売に関するルールを取り決める

→部分委託は、酪農家に不公平感が生じないように、場当たりの利用を認めない

※筆者註：現行の全量委託方式の見直し

- 条件不利地域の酪農家も確実に集乳が行われるよう、公正な基準を定め、該当する農協等に集乳経費を補助する

資料：農林水産業・地域の活力創造本部「農業競争力強化プログラム」（2016年11月29日）より作成。

制改革推進会議)の「提言」等では急進的な表現が使われたものの、最終的な「プログラム」では表現上は無難な内容になった。しかし、その改革内容は現行の指定団体制度を大きく変えるものである。

表に今回の指定団体制度改革の内容を示した。改革の柱は大きく二つあり、補給金交付要件から指定団体への生乳出荷を外すことと、指定団体の全量委託方式の見直しである。

第一に、一定基準を満たせば全ての酪農家に補給金が交付されることになった。これは、これまで補給金交付の対象でなかった指定団体に生乳を出荷しない酪農家(「アウトサイダー」)にも、補給金を交付するということである。これは、補給金交付を通じて指定団体共販への結集を促すという指定団体制度の根幹(前号参照)の変更であり、実質的には制度の「廃止」と言える。

第二に、表現上は明確ではないが、部分委託制度が拡充される見込みである。前述のように現状では部分委託は限定的だが、改革によって部分委託の自由度が高まりそうだ。

現行では、指定団体に出荷する酪農家は基本的に生産した生乳を全量、指定団体へ販売委託することを求められる。この全量委託方式の採用理由は、需給調整に万全を期すためと、公平性担保のためであった。例えば、指定団体に出荷しつつも生乳

の一部を個別に飲用向けで安売りすれば全体的な需給調整に支障が生じる。また、生乳が余ったときだけの指定団体出荷を認めれば、ずっと指定団体共販に加入している酪農家より、共販経費負担を軽くしつつ同じメリットを得ることになる(施設減価償却費や職員人件費といった固定経費は一定期間継続した経費支払いを通じて負担されているため)。

部分委託の「場当たりの利用」を認めないとこの文言が入ったが、これから策定される具体的なルールによってはそれがどこまで保証されるかは明確ではない。

### 三．指定団体制度改革の評価

今回の指定団体制度改革は酪農家の所得向上を目的としているが、この改革を実行すれば所得向上に繋がるのであろうか。

改革でどのような影響が生じた結果、所得が向上するかという具体的な関係性は実は明確には示されていない。この点自体も問題であるが、各種提言・指針等の行間からは、農協(指定団体)共販ではない販売方法を選択すれば所得が向上するという意図が読み取れる。

まず、いま注目を集める生乳卸売業者に対する販売は、飲用向け中心で売ることによって高い乳価を実現しているため、そもそも

乳製品向けに交付される補給金の対象ではない。改革を行ったところで、指定団体共販から離脱する強い動機付けにはならない。部分委託制度の拡充は、指定団体共販ではない生乳流通を増やす可能性があるが、逆に指定団体共販から完全に離脱する酪農家を減らす効果があるとも言える。

そのうえで、飲用向け乳価が高いのは、販売側のリスクが高いからで、指定団体共販が不合理だからではない。そもそも指定団体への出荷乳価より高い価格でなければ、指定団体以外に生乳を出荷する意味がない。飲用向け生乳を買う乳業メーカーは必要量しか購入せず、必要量を超えた場合は乳価の大幅引き下げで対応する。現在は、生乳が不足気味であるため顕在化していないが、需給の変化によってリスクは一気に顕在化する。酪農家は、現時点でも乳価水準とリスクのバランスをみて、販売先を選択しているのである。

#### 四・指定団体制度改革による影響

今回の改革による影響は主に以下の二つである。

第一に、指定団体の共販率低下である。補給金交付要件から指定団体出荷が外れ、全量委託方式で必ずしもなくなれば、指定団体以外の販売先を選ぶ酪農家が増える可能性がある。共販



率が低下すれば、需給調整機能や価格交渉力の低下、共販経費の上昇が考えられる。ただ、先ほど述べたように指定団体以外の販売は農協共販よりリスクが高いため、実際に共販以外の販売を選択する酪農家が続出する事象にはならないと想像される。この点で懸念されるのは、生乳卸売業者ルートの拡大よりは、既存共販の分裂や細分化であり、現実化した場合の影響は多大である。

第二に、補給金制度の形骸化である。指定団体は需給調整を担うことで、牛乳乳製品の安定供給という補給金制度の目的を達成してきた。指定団体による計画生産が開始された一九七九年以降、実質的に、補給金はこの需給調整コストの見合いとして交付されてきた（法制度上の裏付けはないが）。今回、交付要件に飲用向け・乳製品向けの年間販売計画の策定・実施が設けられたが、個々の酪農家による調整は、指定団体による需給調整とはその意味が大きく異なる。つまり、補給金の交付と、補給金制度の目的である牛乳乳製品の安定供給が結びつかなくなる可能性があり、補給金制度の形骸化、将来的には制度の廃止に繋がる可能性すらある。補給金は、実態として、単に乳製品向け生乳（法的には「加工原料乳」）の生産を確保するため交付されているわけではないのである。

一連の改革によって、日本酪農では市場競争が政策的に促進

されていくことになるだろう。農協は、これまでのように、市場競争に対応してコスト削減など経済合理性を貫くことも必要だが、それだけでは社会から十分な理解を得られにくくなっていくのも確かである。

今回の改革で、注目すべきなのは、条件不利地域の酪農家からの集乳経費補助が謳われた点である。条件不利地域の酪農家の生乳販売や、誰かが必ずやらねばならない需給調整、地域性を反映した多様な牛乳乳製品の生産などは、社会の幅広い主体が利益を享受する公的な性格を有する経済活動であるものの、そのためのコストは特定の主体が負担せざるを得ない。

要は、農協は、私的企業が決して負担することのない公益に関する社会的コストを積極的に負担して、社会に協同組合としての姿勢を示し、必要に応じて政策的な補償を求めていくべきなのかもしれない。