



生乳指定団体制度改革および日EU・EPA合意の影響と今後の北海道酪農

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 清水池 義 治

指定生乳生産者団体制度（以下、指定団体制度）改革と、日

本―欧州連合経済連携協定（以下、日EU・EPA）「大枠合

意」は、日本の酪農制度の大転換を意味する。本稿では、本年

の二大トピックの影響を検討し、今後の北海道酪農の行方を考

察する。

■指定団体制度改革の着地点

■指定団体制度の本質と改正畜安法

指定団体制度は、加工原料乳生産者補給金制度（以下、補給金制度）で酪農家が補給金を受け取る条件に関する制度である。法律によって地域で一団体のみ指定される生乳共販組織が、指定団体と称される。現行制度では、指定団体共販に生乳を出荷する酪農家のみが、補給金の交付対象となる。これが指定団体制度である。

指定団体制度の政策意図は、補給金の交付要件に指定団体共販への出荷を課し、酪農家に指定団体共販への結集を促すことにある。地域の大部分の生乳を取り扱う地域独占的な農協共販の形成を政策的に誘導し、この独占的な農協共販の展開を通じて、補給金制度の目的である、効率的な生乳の集荷・分配や需給調整、乳価交渉力の強化を目指した。実際にかんがりの程度はそれらを達成してきたと思われる。国として指定団体共販の役割を重視し、農協共販を政策目的の実現のために活用、優遇してきたのだ（詳細は清水池（二〇一六）参照）。「制度としての農協」（太田原（二〇一六））の典型例であろう。

二〇一六年三月に表面化した指定団体制度改革は、同年一月末に「農業競争力強化プログラム」として決着し、それにもとづいて改正畜産経営安定法（以下、改正畜安法）が二〇一七年六月に国会で成立した。新制度へ二〇一八年四月に移行する。主な改正点は以下の二点である。

第一に、補給金交付要件から指定団体共販への出荷が除外される。これによって、指定団体共販に出荷していない酪農家にも、一定要件を満たせば、補給金が交付される。政策的には、指定団体とその他の生乳販売主体とが同等に扱われることになり、これは指定団体制度の廃止を意味する。

第二に、部分委託の解禁である。現在、酪農家と農協との契約は、行政指導もあつて全量委託が基本である。現在でも、部分委託は、共販外取扱量が一経営体あたり一日上限三トン、ならびに自家加工が差別化生乳（有機、放牧など）という条件で認められている。しかし、今回の改革でこういった現在の条件は全て撤廃される。結果として、実質的に全面解禁に近い状況になるとと思われる。

このように、生乳販売面における酪農家間、農協とその他業者間の競争を強化しようとするのが、指定団体制度改革の意図である（詳細は清水池（二〇一七a）参照）。

■政省令案の公表

ところで、新たな補給金交付要件として、月別の販売用途（飲用向け・乳製品向け）を記載した「年間販売計画」の提出・実績報告が義務化される（提出・報告主体は指定団体や卸売業者など）。また、これまでの部分委託条件の代わりに、指定団体が部分委託を拒否できる項目が指定される。さらに、補給金は、新たに補給金本体部分と、広域（二地域内の全部又は大部分の区域）にあまねく集送乳を行う事業者（二指定事業者）に交付される「集送乳調整金」とに分割される。指定団

体など要件を満たす事業者には集送乳調整金を含めたこれまでと同じ満額の補給金、そうではない事業者には集送乳調整金を差し引いた補給金が交付される。

年間販売計画の要件や部分委託拒否項目、集送乳調整金の交付要件は、政省令で規定すると改正畜安法の審議時に説明された。生乳が余ったときだけ乳製品向け、あるいは部分委託で指定団体に出荷するという、いわゆる「いいとこ取り」を防止するため、政省令の内容が注目されていたが、それらの案が九月六日に公表された。

表は、公表された政省令案である。

年間販売計画については、販売数量全体のうち乳製品向けに仕向ける最低比率の規制は盛り込まれなかった。販売量のうち乳製品向けが一〇%、五%であろうとも、毎月、乳製品向けとして一定量売っていけば補給金は交付されることになる。また、最も乳製品向けの少ない月でも乳製品向けの月別平均販売量の二割を下回らないというのは、乳製品向けの月別平均販売量が二〇〇トンだとすると、最も少ない月でも二〇〇トン以上ということだ。月ごとのかなりの変動を許容しており、厳しい基準ではない。

部分委託と集送乳調整金の内容は、おおよそ予想された範囲

表 改正畜安法に関する政省令案（2017年9月時点）

年間販売計画	<ul style="list-style-type: none"> ・乳製品向け比率による規制なし ・最も乳製品向けが少ない月でも、乳製品向けの月別年間平均販売量の2割を下回らない
部分委託拒否	<ul style="list-style-type: none"> ・季節的な変動要因を超えた増減 ・短期間の取引 ・特定用途のみの取引 ・低品質生乳の取引 ・約定数量から大幅に増減する取引 ・委託販売業者に対する買取販売、またはその逆を求める取引 ・契約に関する偽り・不正を行った、法規制や公的秩序に反する場合
集送乳調整金	<ul style="list-style-type: none"> ・地域内の全部、または大部分の区域から集乳を行う、あるいは集乳を行う見込みが確実である ・調整金を生乳数量を基準として交付する ・事業者における集送乳経費の平準化措置（共同計算の実施） ・生乳1kgあたりの集送乳経費、ならびに酪農家の集送乳経費負担額がともに明確になっている ・正当なものを除いて、委託・売渡の条件を付していない

資料：省令案新旧対照案をもとに筆者が表現を修正。

内である。季節変動を超えた変動の見極めはもとより困難である。事前の契約数量から大きく増減させず、毎月、生乳を指定団体に出荷してさえいれば、部分委託が誰でも可能になる。公表案では、部分委託拡大の歯止めにならないだろう。集送乳調整金は、交付対象の指定事業者の指定に係る運用がまだ明確ではないものの、生乳卸売業者も交付対象となりうる内容である。

■日EU・EPA「大枠合意」の影響は

■乳製品ではTPP以上に譲歩

本年七月六日、日EU・EPAの「大枠合意」が公表された。また未合意の内容はあるものの、早ければ二〇一九年に発効する可能性がある。急転直下の合意という印象だが、TPPより早く発効させて日本市場を獲得したいEU側、TPPから離脱した米国の翻意を促したい、また内閣支持率低下で経済外交上の成果を得たい日本側、双方の思惑が一致した結果と言える。

日EU・EPAの合意内容は、明らかにTPPの合意内容がベースとなっている。特に、日本の乳製品輸入量の七割（生乳換算）を占めるチーズでは、TPP以上の関税撤廃・削減を受け入れた。輸入の多いゴータ・チェダー等のハード系（硬質）

ナチュラルチーズなどでTPPと同様に、段階的に関税削減、

一六年目に関税が撤廃される。さらに、国内消費の多いカマンベール、モッツアレラなどフレッシュ系ナチュラルチーズ、プロセスチーズなどを対象に、EU向けの三・一万トンの輸入枠を設定、枠内関税は一六年目に撤廃となる。TPPでは、カマンベールとモッツアレラは関税維持、プロセスチーズの輸入枠数量はわずか（一、五〇〇トン程度）であったから、これは大きな譲歩であろう。また、輸入枠数量の三・一万トンは、現在のEUからの輸入量の半分程度で、大きい数量だ。

ホエイは、段階的に関税を削減、一一年目までに現行水準から七割削減する。二二年目までに関税撤廃するTPPと異なり、関税は三割水準で維持される。ホエイはチーズ副産物で、多くが粉状製品である。乳タンパク質二五%以上四五%未満のホエイは、脱脂粉乳と代替性が高いとされる。

脱脂粉乳とバターは、TPPと同様、EU諸国を対象とする低関税枠を設定する。ただし、設定数量はTPPよりも小さく、影響は限定的だろう。

■部分委託解禁で影響が増幅する可能性も

日EU・EPA発効で、影響の大きい乳製品は、ナチュラル

チーズと脱脂粉乳である(詳細は清水池(二〇一七b)(二〇一七c)参照)。

国産ナチュラルチーズの四分の三はハード系で、プロセスチーズ原料やシュレッドチーズ(ピザ用途など)など低価格志向の用途が多く、低価格の輸入品に代替される恐れがある。EUが得意とされるソフト系では、カマンベールはすでに国産品が多いこと、モッツアレラなどフレッシュ系は賞味期限の短さから、国産品が一定のシェアを維持し、影響は価格中心になると思われる。

国産脱脂粉乳は、輸入ホエイによる影響を受ける。国産脱脂粉乳の約半分を占めるヨーグルト用途を除く、乳飲料・菓子等の風味づけで用いられる国産脱脂粉乳の需要を奪い、価格低下の生じる可能性が考えられる。

以上の想定から、需要減少率をナチュラルチーズで約八〇%、脱脂粉乳で約二五%と仮定、二〇一五年度にEPA発効して六年目の二〇三〇年度時点での影響を試算してみた(註、清水池(二〇一七c)参照)。輸入品に需要を奪われて行き場のなくなった北海道の生乳が、都府県に飲用向けで移出されるシナリオを想定した。すると、生乳生産額ベースで、北海道では約三九〇～四八〇億円、都府県では約六五〇億円の減少となった

(比較対象はEPA発効なしの二〇三〇年度)。

これらの影響額のかんりの部分が、生乳が北海道から都府県へ競争的に移出される結果としての飲用向け乳価の下落と、それによる都府県での生乳生産の減少である。現在は共販間の協調関係を通じて、北海道から都府県への生乳移出量が都府県酪農に悪影響が出ない範囲内に管理されているため、このシナリオは非現実的である。しかし、改正畜安法による部分委託の解禁を受けて、輸入増加で追い詰められた北海道の酪農家が、共販外ルートで都府県への飲用向け販売を無秩序的に増加させる可能性がないとは言えない。協調的な共販体制の崩壊は、関税撤廃による影響をも増幅させかねないのである。

■酪農制度の大転換と今後の課題

日本酪農は、ここ半世紀あまり、①独占的な農協共販にもとづく競争抑制的・協調的な生乳流通、②乳製品への高い関税障壁と国家貿易制度による輸入管理の下、牛乳乳製品の需給安定と、合理的な乳価形成による酪農経営の安定を図ってきた。しかしながら、指定団体制度改革は①を競争的な生乳流通へ、EU・EPAやTPP合意は②を関税撤廃・削減による市場開

放へと変更することを意味する。日本酪農は、協調・管理的な市場環境・制度から、競争的な市場環境・制度へと、置かれる状況が大きく転換することになる。

今後はどのような政策手法で、牛乳乳製品の需給安定と酪農経営の安定を図るかの議論が急務である。しかし、政府の姿勢からは市場環境を競争的にするだけで、これらの二点をどう担保するかといった具体的な内容は見えてこない。市場メカニズムに委ねれば、自動的に達成できると考えているなら、あまりにも短絡的であろう。むしろ、牛乳販売の競争強化や関税撤廃は、牛乳乳製品需給や酪農経営の不安定化リスクを高める効果すらある。

農協共販と関税を政策手法とせず、牛乳乳製品需給と酪農経営の安定を達成するには、国がそれらに直接関与する手法を検討する必要がある。市場環境が競争的になり、輸入増加で国内乳価が国際市場と連動するようになれば、乳価交渉の意味は大幅に縮小し、乳価は大きく変動するようになる。補給金制度など既存の枠組みは機能不全に陥るだろう。具体的には、国の乳製品買入による乳価支持制度、ならびに酪農家への直接支払いによる所得補償制度の導入が必要になる。

まずは共販体制と関税水準を可能な限り維持する取り組みが

重要だが、それが難しくなった場合、既存の政策体系の大転換もまた求められることになる。

【註】

都府県の牛乳生産量が現在の傾向で減少を続け、牛乳需要が人口減少率と同等に減少したと想定。

【参考文献】

- (1) 清水池義治 (二〇一七 a) 「日本酪農の現状と課題—畜産経営安定法改定から考える—」『経済』第二六五号、pp.九五—一〇三、二〇一七年一〇月。
- (2) 清水池義治 (二〇一七 b) 「日EU・EPAで酪農はどうなるか (一)」『農家の友』第六九卷第九号 (二〇一七年九月号)、pp.一八一—一九、二〇一七年九月。
- (3) 清水池義治 (二〇一七 c) 「日EU・EPAで酪農はどうなるか (二)」『農家の友』第六九卷第一〇号 (二〇一七年一〇月号)、二〇一七年一〇月 (掲載予定)。
- (4) 清水池義治 (二〇一六) 「牛乳共販体制の役割：第二回 指定牛乳生産者団体制度の仕組みと役割」『地域と農業』第一〇三号、pp.八—一一、二〇一六年一〇月。