

指定生乳生産者団体制度の あり方をめぐる論点整理

主任研究員 小針美和

〔要 旨〕

バター不足問題を引き金に、2015年秋より規制改革会議において指定団体制度の改革に関する議論がなされている。しかし、制度自体が複雑な構造であること、議論をリードしてきた規制改革会議の意見の内容も時々でポイントが異なることなどから、示されている意見の内容では改革の焦点が判然としないという印象を受ける。

そこで本稿では、生乳取引の特徴、指定団体やその機能の法制度上の位置づけを整理したうえで指定団体制度の変遷をトレースし、制度のあり方の検討に向けた論点整理を行った。指定団体制度は、導入から現在までの酪農・乳業の市場構造の変化のなかで指定団体に出荷する生産者が増加してきた経緯があり、その中長期的な変化のうえに、現在の需給調整や価格交渉の実態がある。制度のあり方を検討するうえでは、議論の参画者が法制度とその実態の両面において、正確な事実認識を共有することが重要である。

目 次

はじめに

1 日本の生乳需給の動向

2 生乳・牛乳乳製品流通の特徴

(1) 生乳の特性

(2) 日本の生乳・牛乳乳製品流通の特徴

(3) 生乳・牛乳乳製品の流通構造

3 指定団体制度の仕組みと変遷

(1) 加工原料乳生産者補給金等暫定措置法が 制定された経緯

(2) 指定団体制度の法制度的仕組み

(3) 生乳需給の緩和と計画生産の導入

(4) 規制改革の流れと生乳受託販売の弾力化

4 規制改革会議における指定団体制度をめぐる 議論

(1) 指定団体制度が議題に浮上した背景

(2) 規制改革会議での議論や意見について

5 論点整理

おわりに

はじめに

2015年秋より、規制改革会議において指定生乳生産者団体制度（以下「指定団体制度」という）に関する議論が継続的に行われ、16年11月11日に、規制改革会議の後継組織である規制改革推進会議の意見として、指定団体制度の見直しを含む「牛乳・乳製品の生産・流通等の改革に関する意見」が公表された。この意見では、「改革の原則—生産者が自ら自由に出荷先等を選べる制度への改革」を大きなポイントとしてあげ、指定団体制度のもとでの生乳流通、とりわけ農業者の販売のあり方について、「農業者は、農協を含めて、販売先・委託先を自由に選択できる」こととして、指定団体による生乳受託販売における全量委託の原則に言及している。

しかし、規制改革会議からの意見は、当初16年3月には、指定団体制度の廃止とされ、その後の議論においては加工原料乳生産者補給金の支給に関するイコール・フットINGの問題に重心が移行し、11月の意見では、全量委託のあり方が前面に出てきた感がある。このように規制改革会議のメッセージのポイントが変わってきていることもあり、改革の焦点が判然としないという印象を受ける。これには、制度自体が複雑であることも影響していよう。

そこで、本稿では、生乳取引の特徴、指定団体やその機能の法制度上の位置づけを整理したうえで、指定団体制度の変遷をト

レースし、制度のあり方の検討に向けた若干の論点整理を行うこととしたい。

1 日本の生乳需給の動向

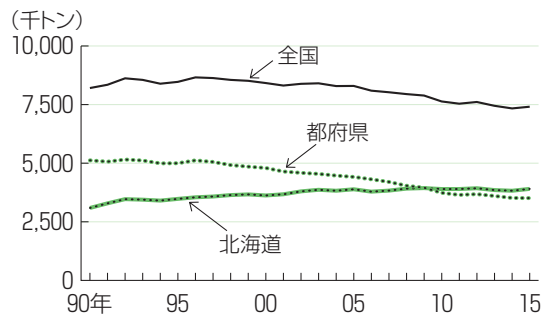
日本の酪農戸数は60年には40万戸を超えていたが、小規模経営を中心に減少し、15年には1万8千戸になっている（第1表）。飼養頭数は80年代まで増加した。その要因は酪農家1戸あたりの飼育頭数（飼養規模）の拡大によるものである。1戸当たり飼養頭数をみると、60年の平均2.0頭から00年には50頭を超え、15年には77.5頭となっている。さらに、飼養技術の向上や乳牛の改良も進んだことで、乳牛1頭当たりの乳量も増加し、90年以降8,000kgを超えている。これにともない生乳生産量も大きく増加し、96年には860万トンを超えていたが、その後は減少傾向にあり、近年では750万トンを下回っている（第1図）。地域別にみると、都府県は90年代後半から減少傾向が続いている一方で、北海道の生産量が増加してきた。そのため、国内生乳生産量に占める北海道

第1表 日本の酪農業の概況

	酪農戸数	飼養頭数	1戸当たり飼養頭数	生乳生産量	うち北海道の割合	1戸当たり搾乳量
	千戸	千頭	頭/戸	千トン	%	kg/頭・年
60年	410	824	2.0	1,887	21.0	1,887
70	308	1,804	5.9	4,761	24.9	4,761
80	115	2,091	18.1	6,504	32.5	6,504
90	63	2,058	32.5	8,189	37.4	8,189
00	34	1,764	52.5	8,497	43.0	8,497
10	22	1,484	67.8	7,631	51.1	8,066
15	18	1,371	77.5	7,407	52.6	8,335

資料 農林水産省「畜産統計」

第1図 生乳生産量の推移



資料 農林水産省「牛乳乳製品統計」

の割合は08年に都府県を上回り、その比率は上昇している。

飼養戸数の減少が続くなかで、近年の特徴としては、「メガファーム」と呼ばれる年間生乳出荷量1,000トン以上の大規模経営のシェア拡大が著しいことがあげられる。中央酪農会議が実施している「酪農全国基礎調査」によれば、北海道におけるメガファームの占める割合は06年度から13年度の7年間に、戸数が7.2%から12.4%へ、生乳出荷量が24.2%から37.2%へ拡大している。同じく、都府県でも、戸数が2.1%から3.9%へ、生乳出荷量が15.5%から25.8%に拡大している。このように、戸数ベースでみると全体の10%に満たないメガファームの生乳生産量の占めるシェアが3割近くに達しており、全国の生乳需給状況にも大きな影響を及ぼすようになった。

一方で、牛乳・乳製品需要については、発酵乳等の堅調な消費の伸びに加えて、牛乳消費がこれまでの継続的な減少からここ数年は横ばいで推移しており、長期低落傾向にあった飲用向け生乳需要に下げ止まりの傾向がみられる。牛乳・乳製品需要が堅

調基調にあるなかで、国内生乳生産は減少傾向にあることから、近年の生乳需給はややひっ迫している。

2 生乳・牛乳乳製品流通の特徴

生乳は他の農畜産物と異なる特性を帯びており、それが流通体制や制度を規定している。ここでは、一般的な生乳取引の特徴についてまとめておく。

(1) 生乳の特性

生乳は栄養が豊富である反面、傷みやすく、貯蔵性がない液体（生乳成分の9割近くは水分）である。したがって、搾乳してから短時間のうちに搬入先が決定されなければならない。また、生乳は品質格差が小さく差別化の余地が小さいことに加え、乳業メーカーでの使用量も大量である。加えて、集送乳には冷蔵設備を備えた専用のタンクローリーやクーラーステーションといった保管施設など、主に共同で利用するインフラ整備が不可欠であり、共販メリットの大きい農畜産物であるといえる。

そして、その需要は変動性が大きい。生乳は飲用牛乳のみでなくさまざまな乳製品に加工される。飲用牛乳は、個人・家庭消費が多く、夏場の消費量が多く冬には少ない。乳製品は、業務用需要が高く、バター・生クリームは冬場が需要期となり、アイスクリーム類の原料は夏場が需要期となるなど、多くの乳製品の需要も強い季節変動性

を有する。

一方で、その供給はきわめて硬直的であり、生乳の物的特性や乳用牛のライフサイクル、生理的特質に規定される。まず、生乳は生産してすぐ出荷しなければならず、生乳の供給を生産者の段階で調整することが困難である。また、乳用牛が乳を産出するのは仔牛を分娩して初めて可能になるため、生産者が増頭を決定してから実際に乳量が増加するまでには2年以上の歳月を要する。さらに、ホルスタイン種は暑さに弱いいため、特に都府県においては夏から秋にかけて生産量が減少するなど、気候の季節変動の影響を受ける。そのため、需要に応じて弾力的に供給を調整することが難しい。

(2) 日本の生乳・牛乳乳製品流通の特徴

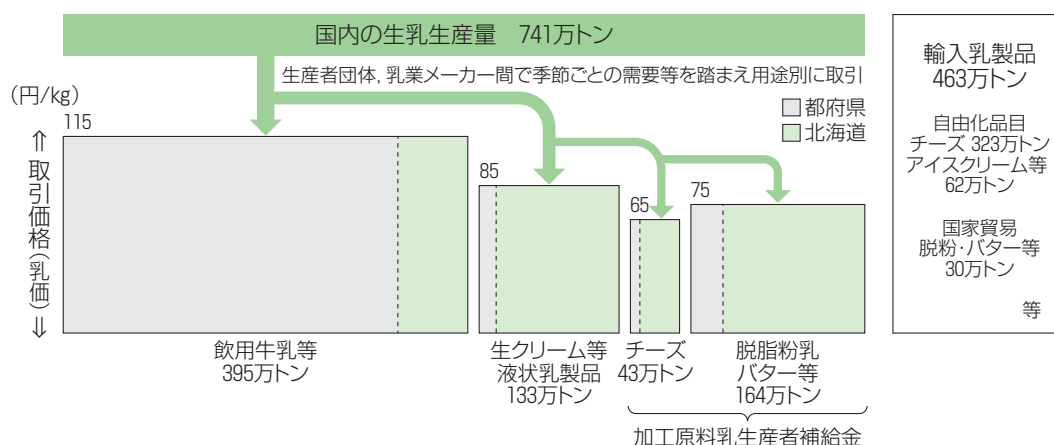
15年度の日本の生乳生産量は741万トンとなっており、そのうちの52.6%が北海道で生産されている（第2図）。用途別には、飲用牛乳等向けに395万トン処理されてお

り、乳製品のなかでも生クリーム・脱脂濃縮乳等向けの生乳が133万トンで、生乳の7割以上が液状製品の原料乳となっている。一方で、保存性の高いバター・脱脂粉乳の原料として利用されている生乳は164万トンで約2割となっている。地域別にみると、都府県は飲用向けが多く、加工原料乳のうち87.7%を北海道が占めている。

日本の生乳市場においては、牛乳消費量と生乳生産量が同時に減少しながら、乳製品のなかでも液状の用途比率が上昇している。これは、国内の乳製品製造がチーズなどの非液状乳製品ではなく、輸入することが困難で比較的取引価格の高い液状乳製品にシフトしてきたためである。

ただし、飲用乳比率の高い日本の場合、夏に生乳需要が増加する一方で供給が減少するため、需要期に合わせて生乳生産を行うと、冬の不需要期に余乳処理としてバター・脱脂粉乳等の乳製品製造を行う必要がある。

第2図 日本の用途別生乳総供給量(2015年)



資料 農林水産省「畜産をめぐる情勢」

(注) 1 このほか、約6万トンの生乳が自家消費等に仕向けられている。

2 用途別の乳価(取引価格)は、15年度の各用途の代表的な水準(税抜き)を示したものの。

(3) 生乳・牛乳乳製品の流通構造

このように、生乳・牛乳乳製品には物的特性や需給の特徴があるため、その流通については、物流・商流の両面で、生産・加工製造・流通・消費というサプライチェーンの全ての段階を総合的にとらえる必要がある。

まず、生乳は毎日生産され、かつ腐敗性の非常に強い農畜産物であることから、その流通において、絶え間ない高度な安全管理と円滑な流通を必要とする（第3図）^(注1)。

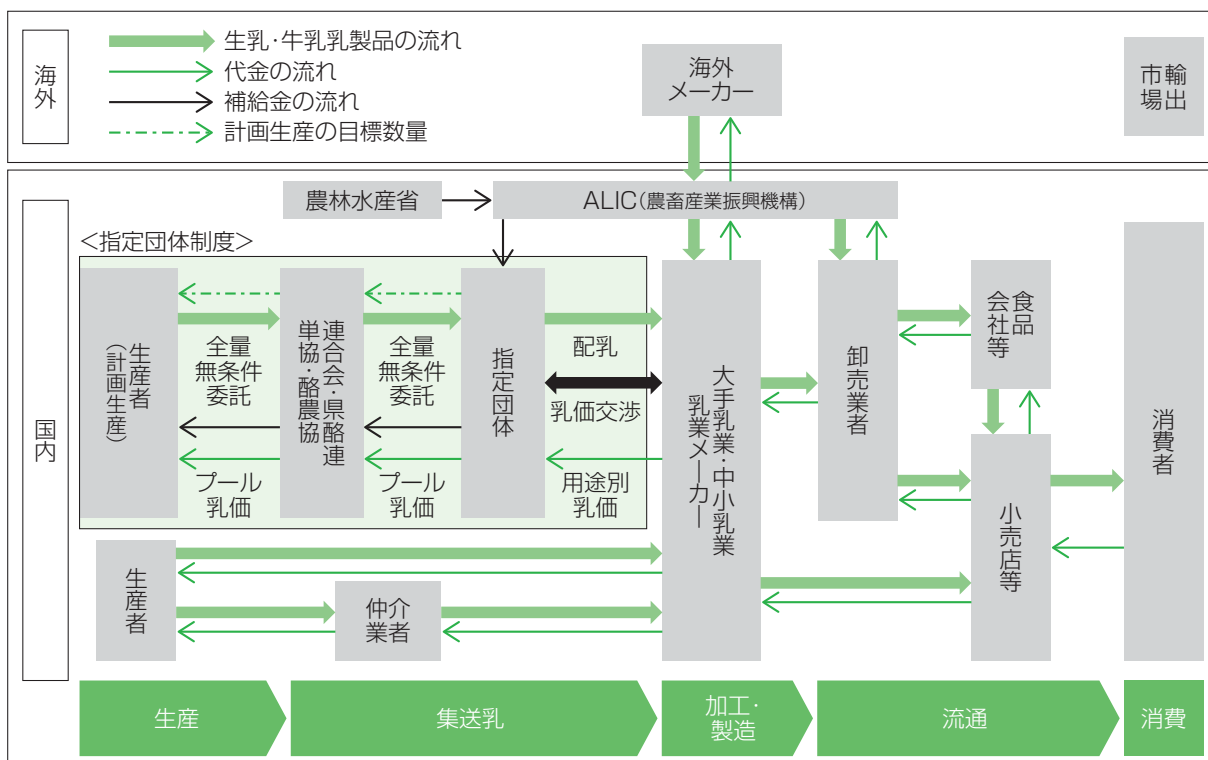
つぎに、生乳は加熱殺菌処理をしなければ販売することができず、食品衛生法にもとづいて許可を受けた乳業メーカー（生産者による自家加工を含む）による加工製造と

いうプロセスを経る必要がある。そのため、生乳の供給可能量は乳業メーカーの処理能力と稼働率に規定されている。

そして、生産者は多数である一方で、乳業メーカーは少数である。また、毎日生産される生乳を短時間のうちに引き取ってもらう必要があり、生産者は価格交渉上弱い立場に置かれる傾向がある。これをカバーするために、日本に限らず、多くの国で生産者の組織化による価格交渉力の強化を図っている。日本では、指定団体がその役割を担い、乳業メーカーと価格交渉を行っている。

また、牛乳乳製品の最終価格の決定においては、小売段階、とりわけ大規模小売業

第3図 生乳・牛乳乳製品の流通構造



資料 全国生乳自主販売協議会・株式会社MMJ「生乳流通に関する提案」(16年10月18日規制改革推進会議農業WG提出資料)を基に筆者作成

者のバイイングパワーが強い。そのため、それに対抗できる供給サイドの価格交渉力の向上が求められている。

なお、指定団体を通さずに乳業メーカー等に出荷することもできる。ただし、後述するとおり指定団体への販売委託は全量が原則であるため、指定団体以外に販売する場合には指定団体に出荷できない。

さらに、牛乳や発酵乳などの品質保持期限が非常に短い製品の輸入は困難であるが、バター・脱脂粉乳、チーズ等の保存性の高い乳製品は、輸入乳製品の需給や国際価格の影響も大きく受ける。そのため、国内の酪農生産保護の観点から、一部の乳製品には国境措置が設けられており、貿易自由化の動向や国際市場の動向との関連も非常に重要となる。

(注1) 生乳処理、牛乳・乳製品の製造、販売等は、段階ごとに食品衛生法および乳等省令による許可を受ける必要がある。

3 指定団体制度の仕組みと変遷

つぎに、指定団体制度の仕組みについてみていく。

(1) 加工原料乳生産者補給金等暫定措置法が制定された経緯

日本の酪農は戦後、政府の酪農振興政策の下で急速に拡大し、飼養戸数・生乳生産量ともに増加した。しかし、乳価は、生乳の需給動向や乳業メーカーの経営状況によって大きく変動したため、生産者は不安定

な経営状態に置かれた。これは、酪農組合は主に乳業メーカーの系列ごとに組織されて取引を行っており、各組織間の連携が不十分であったため生乳の需給調整や乳価の決定において乳業メーカーの力が強かったことが背景にあると指摘されている。

一方で、国際的な状況としては、50年代後半からのガット貿易交渉において、日本の農業政策が保護的貿易体制であると欧米各国から不満が高まっており、農産物に対する自由化要求が不可避と予想される状況にあった。そのため、政府は自由化に備えて国際価格に比べ割高な日本の乳製品価格を低位な水準とする必要があり、加工原料乳の乳価も低位に抑えなければならないと考えていた。

これらのことを背景に、61年10月に「畜産物価格安定等に関する法律（畜安法）」が整備されたものの、翌62年には、生乳需給の悪化を背景に乳業メーカーが乳価引下げを決めたことから、生産者団体と乳業メーカーの間で乳価紛争が発生、紛争は翌年以降も続いて社会問題になった。また、指定団体制度導入以前の乳価は飲用・加工用という用途別ではなく混合して決まったもの（混合乳価）であったため、乳価形成が不透明であることも問題とされていた。

そこで、政府は、農産物貿易の国際化への対応と、国内の生乳流通の合理化を目指して「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法」（昭和40年6月2日法律第112号）を制定した。

(2) 指定団体制度の法制度的仕組み

a 加工原料乳生産者補給金等暫定措置法の目的と機能

指定団体制度の根拠法である加工原料乳生産者補給金等暫定措置法は、畜安法の特別法として、国内における「生乳の価格形成の合理化」と乳製品の輸入との関連における「牛乳及び乳製品の価格の安定」を政策上の目的としている。それを達成するために畜産振興事業団に行わせる業務として、①加工原料乳についての生乳生産者団体を通じた生産者補給金の交付措置（国内対策）、②乳製品輸入の一元化措置、③これらの措置との関連における乳製品の買入・受渡し等（国境措置）を政策パッケージとして規定している（第2表）。

b 指定生乳生産者団体の指定

加工原料乳生産者補給金（以下「補給金」という）は、飲用向けに比べて乳価の低い加工原料乳（の生産者）に補給金を交付する

ことにより、加工原料乳地域の生乳全体の再生産の確保と生乳需給の安定を図ることを目的としている。

補給金を加工原料乳に限定して交付するためには、乳業メーカーとの生乳取引を加工原料乳と飲用乳とに分離した用途別取引が前提となる。具体的には、事実上輸入ができないという国境障壁がある飲用向けの価格は、国内の需給関係をもとに決定するものとし、一方で、加工原料乳価格については、国際化に対応するため低位に抑えたうえで、価格差の補てんを補給金により行うこととしたのである。^(注2)

補給金の交付にあたっては、法第5条により「機構は、(略)都道府県知事又は農林水産大臣の指定を受けた生乳生産者団体^(注3)に対し、当該生乳生産者団体の行う生乳受託販売(略)に係る加工原料乳(略)につき、その生産者への生産者補給金に充てるため、生産者補給交付金を交付することができる」としている。すなわち、同法で規定してい

第2表 加工原料乳生産者補給金等暫定措置法の目的と機能

法の目的		政策措置	政策の機能		政策ツール
国内対策	生乳の価格形成の合理化	生産者補給金の交付	直接機能	加工原料乳の不利補正	保証価格による価格支持を通じた所得の不足払い
			間接機能	生乳の需給調整	加工原料乳の限度数量設定
				生乳流通機構の合理化・近代化	指定生乳生産者団体 指定団体への集約化・組織化 一元集荷多元販売
				市場と関連づけた合理的価格形成	用途別取引の管理
				①加工原料乳価格の抑制	基準取引価格による価格公定
国境措置	牛乳・乳製品価格の安定	事業団の輸入・市場調整	乳製品貿易の国家管理		輸入の一元化
			乳製品の市場調整		安定市場価格を基準とした指定乳製品の売買操作

資料 前田(2004)を基に筆者作成

るのは、(生産者に交付するための) 補給金を交付する生乳生産者団体に関する指定行為なのである。

そして、この「指定生乳生産者団体(指定団体)」の指定にあたって、生乳流通の合理化のために必要な要件を措置することにより、当該団体が生乳流通の近代化・合理化を担う組織としても機能せしめる仕組みとなっている。

(注2) 用途別価格を設定している国においては、飲用乳に関しても国の支援があるケースが多いが、日本の場合には、財政負担を回避したい財政当局の意向、また、生産者と直接取引をしていた乳業メーカーが国の介入を拒んだこと等から、飲用乳に関しては民間取引とされた経緯が

ある(詳しくは前田(2004))。

(注3) 「生乳生産者団体」とは、畜安法第6条により、生乳の生産者が直接又は間接の構成員となっている農業協同組合又は農業協同組合連合会のことをさす。

c 指定要件

つぎに、第3表により具体的な指定の要件をみていく。

まず、第1に、指定団体は自らが生乳受託に関する受託規程を作成して指定団体の総会の議決により定めるとしており、農業協同組合(連合会)として組合員・会員の総意をもって受託ルールを定めることが規定されている(法第6条)。すなわち、指定団

第3表 指定生乳生産者団体制度の指定要件

		根拠となる法律・通達等	規定の概要(注1)
受託規程の制定		法6条	受託規程を総会の議決により定めること
シェア要件		法7条 施行規則第5条	取扱数量が省令による水準を満たしていること 地域(注2)の生乳生産量の2分の1以上を取り扱っていること
加入の容認		法7条 法7条	定款により、地域内の生乳生産者の全てがその直接・間接の構成員となることができると認められる 員外利用が実質的に制限されていない
受託規程の内容		法7条	受託規程が省令で定める基準に従っていること
全量無条件委託	無条件委託	施行規則第7条	委託者に支払う乳価の算定において、生乳の数量および規格以外の事項を基準としない
		受託規程例第2条	委託者が生乳を特別の条件を付さずに指定団体に委託する場合でなければ受託を引き受けない
	全量委託	受託契約例 (受託規程例第3条別記1)	委託者が生乳受託規程を承認のうえ、“原則として生乳の全量を特別の条件を付さずに委託する”という契約を締結
プール乳価 (委託者への支払)		施行規則第7条	委託者に支払う乳価の算定において、生乳の数量および規格以外の事項を基準としない
		受託規程例第6条	生乳の数量および品質規格に応じてあん分し、委託者ごとに支払う生乳の対価を算定
用途別乳価 (販売者との約定)		施行規則第7条	販売価格は、少なくとも加工原料乳およびその他の生乳(飲用向け等生乳)の区分により約定
		受託規程例第10条	販売価格については、加工原料乳と加工原料乳以外の生乳とに区分して約定
集送乳の実施	集乳	受託規程例第9条	生乳の集乳業務は、原則として、指定団体が実施
	送乳	受託規程例第14条	生乳の送乳業務は、原則として指定団体が実施。受渡場所は、原則として乳業工場

資料 筆者作成

(注) 1 条文等を基に規定の概要を記しており、条文どおりの記述ではない。

2 広域ブロック化により、北海道、沖縄をのぞいて、指定団体は複数の都府県をエリアとする組織となっている。

体を通じた生乳流通は、生乳生産者団体の事業、農協共販事業としてなされるものである^(注4)ということである。

第2に、指定団体は、地域の販売数量の過半を取り扱うこととし、当該地域に指定団体は1つのみを指定することとしている(法第7条)。

第3に、生産者の加入にかかる要件として、地域内の生乳生産者の全てが指定団体の直接・間接の構成員となることができることが定款に定められていること、また、員外利用も制限しないことで、地域内の全ての生乳生産者が指定団体に出荷できることを担保していることである。これにより、条件不利地域を含めた全ての酪農家が指定団体に委託販売を行うことができる(法第7条)。

第4に、受託規程は、農林水産省生産局通知「指定生乳生産者団体の受託規程について」で示されている「模範受託規程例」にもとづき、以下の内容が担保されていないなければならない。

①まず、委託者はその全量を特別な条件を付さずに委託する「全量無条件委託」を原則とすること、②委託者に支払う乳代はプール乳価(生乳販売代金〔用途別販売乳代の合計〕を販売数量で平均した単価)とし、原則として指定団体に出荷した生産者が同一単価の乳代を受け取る仕組みとすること、③乳業メーカーに対する販売価格は、用途別(加工原料乳およびその他の生乳の区分)により約定されていること、である。

なお、法に定める指定要件には含まれて

いないが、集送乳を指定団体が担うことについても、模範受託規程例として規定されている。

このうち、③の用途別価格の理由は先にみたとおりである。①と②は、基本的にはいわゆる農協共販の「共販三原則(無条件委託・平均販売・共同計算)」にもとづくものであるが、生乳受託販売においては「無条件委託」ではなく、「全量無条件委託」を原則としていることが特徴である。以下、この点をやや詳しくみることにしたい。

(注4) 清水池(2016)が「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、生乳共販の機能を増幅させる機能があり、指定団体制度と生乳共販との機能を区別して捉えることが重要である」としているように、指定団体の受託規程等のルールを正しく理解するには、法制度として規定されているものと協同組合^{しやうくわへ}として定めている共販ルールであるものを峻別^{しんべつ}する必要がある。

(a) 無条件委託に関する規定

委託者が特別な条件を付さずに委託することについては、施行規則第7条により「生乳受託販売に係る委託をした者に対して支払う対価の算定の方法については、当該委託に係る生乳の数量及び規格以外の事項を基準としていないこと」とし、模範受託規程例第2条において「出荷したその取り扱い生乳を特別の条件を附さずにこの会に委託する場合でなければ、生乳受託販売に係る受託を引き受けないものとする」としている。

ただし、これは、「動かし難い契約上の『条件』として売り先を指定すること」を認めないとするものであり、委託にあたり委

託者の意向を全く反映しないことを意味するものではない。模範受託規程例第5条では、委託者が提出する生乳委託計画において、販売先の希望を申し出ることが認められており、他の委託者の利益が害されたり、集送乳の合理化および生乳取引の公正と安定を阻害する恐れがない限り尊重する方針とされている。

(b) 全量委託に関する規定

一方で、全量委託については、法や省令、受託規程の本文における直接の規定はない。模範受託規程例第3条において、「この会は、生乳受託販売に係る委託の引き受けについては、原則として別記1の生乳受託契約例により、委託者と生乳受託契約を締結する」としたうえで、生乳受託契約例第1条「乙（委託者）は、甲（指定団体等）の生乳受託規程を承認の上、乙の取り扱う生乳の全量を、特別の条件を附さずに、甲に生乳受託販売に係る委託をするものとし、甲はこれを引き受けるものとする」とされている。

このように、無条件委託が法、政省令上の規定となっているのに対し、全量委託が法、政省令等に明示されていないのは、当時の法解釈として“全量委託でなければ引き受けない”と組合の受託規程において規定することが、当時の農業協同組合法の専属利用契約の規定（農協法第19条第2項）に抵触する恐れがあったためであるとされている。

そのため、全量委託に関しては、受託規程ではなく、委託者と受託者との間で、委

託者が全量委託するという契約を結ぶことにより措置することとされたのである。^(注5)

(注5) なお、契約は生産者と指定団体が直接締結するのではなく、模範受託規程例にもとづいて、指定団体と会員（県連合会等）、会員と単協、単協と生産者（組合理）、共販利用における組合・連合会と組合理・会員という形でそれぞれ契約を締結することになる。

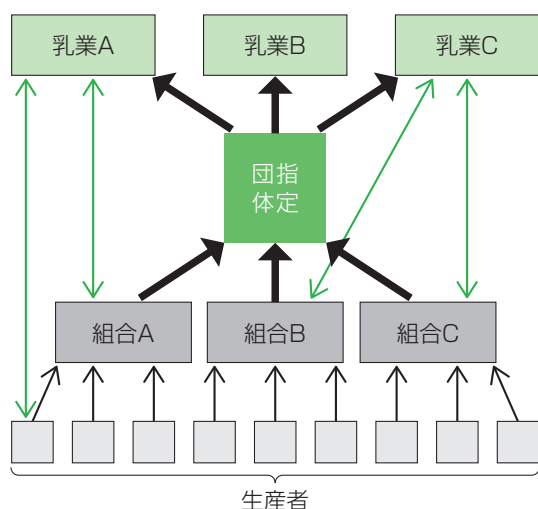
(c) 「全量無条件委託」を原則とする理由

全量委託を原則とする背景には、第1に、プール乳価の平等性を担保するということがあった。飲用乳と加工原料乳に制度的な価格差をつけているなかで、生乳の一部を指定団体以外に販売することを認めれば、指定団体以外への販売には、加工原料乳よりも価格の高い飲用向けのための販売に向けられることになる。生乳供給可能量は一定であるため、指定団体の飲用向け販売の減少が指定団体出荷者のプール乳価の低下をもたらす恐れがあり、制度利用の平等性を損なうと考えられたのである。

第2には、指定団体による「一元集荷多元販売」の流通体制を確立するためである。指定団体制度では、生産者（組織）と乳業メーカーとの特約関係（第4図緑線）を解消し、新たに設立する指定団体に生乳取引を集約させることで、指定団体が一元的に生乳を集荷、配乳権を行使できる環境を作り、乳業メーカーとの交渉力の向上を図ったのである（第4図黒線）。このように、一元集荷多元販売の仕組みを確立するためには、指定団体に全量委託をすることが必然とされた。^(注6)

(注6) シェア要件を課しているのも、指定団体間で

第4図 指定団体による一元集荷多元販売



資料 筆者作成

の競争により、交渉力が下がることを避けるためであり、一元集荷体制を作るための要件のひとつである。なお、広域化により、指定団体は、主に地域内の県連合会を会員とする生乳販売に特化した連合会、という他事業の連合会とは大きく異なる特徴をもつ農協組織となった（矢坂（2016））。

d 指定団体の集乳シェアの拡大とその実態

指定団体の集乳シェアの状況を見ると、制度創設当初は、1つの組織における集乳シェアが5割に満たず指定団体を設立できない県域や、集乳シェアが5割ギリギリであった県域もあり、66年度における指定団体の集乳シェアは全国合計で71.2%であった。その後、国の支援もあって加入率は大きく上昇し、68年度には全都道府県で設立され、70年度には集乳シェアは89.8%とほぼ9割となった。

ただし、統計上の指定団体への加入率が高くなっても、実態としては乳業メーカーと生産者の特約的関係が強く残り、生乳の取引形態はそのまま補給金だけをプールするというケースも少なくなく、法律が目

指した「『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」とされる。^(注7) 70年代前半までは、生乳の需給状況としても不足基調にあった。乳業メーカーが生乳を確保するうえで生産者との直接的な関係を重視していた時期においては、実質的には制度の目指す「一元集荷多元販売」を実現するには至らなかったのである。

（注7）林（2016）参照

(3) 生乳需給の緩和と計画生産の導入

a 不足基調から過剰基調に転化した生乳市場

日本の生乳生産は、70年代前半に生乳需給がひっ迫したこともあって、70年代後半に入ると高い伸びを示した。当時は飲用向け生乳需要も比較的順調に増加していたものの、生乳生産の伸びがこれを超えたため、乳製品向け生乳処理量が急増、乳製品在庫量が年々累積し、78年度末において国内の乳製品過剰在庫が急増した。このように、70年代後半において、日本の生乳市場は供給不足基調から供給過剰基調へと転化した。

b 計画生産の開始と指定団体による需給調整システムの確立

このような状況を受けて、農林水産省は79年度の加工限度数量（補給金の交付にかかる限度数量）決定において、生乳需要見込み量を上回る生乳生産推定量を「要調整量」とする生乳需給表を発表した。また、暫定措置法で規定されているバター・脱脂粉乳等の買入れも、財政や過剰在庫を理由に79

年度では実施されなかった。そして、乳業メーカーは受乳拒否や集乳地盤の縮小により余乳調整リスクの軽減を図った。^(注8)

こうして、国・乳業メーカーが財政負担や余乳調整リスクを回避するなかで、生乳需給を安定させるためには、生産者が自ら生産調整を行うよりほかに手段がなくなったこともあり、79年度から生産者の自主的取組みとしての計画生産が実施されたのである。

その仕組みは、指定団体が中央酪農会議のもとで、生乳の需要に見合った生産量を決定し、それにもとづいた生産が行われ、さらに乳業メーカーが乳製品の在庫調整負担を担うことで、全体の生乳の生産調整を行うものである（第5図）。

矢坂（2016）が整理をしているように、指定団体は需給緩和基調のもとでさまざまな需給のアンバランスへの対応として、多様な手法での調整を行ってきた。具体的に

は、①日々変動する生乳受注に応じた配乳の調整、②地域間での生乳需給のギャップを解消するための広域生乳流通調整、③飲用向け生乳の一時的な過剰処理のための余乳調整、④生乳需要に応じた供給を図るための計画生産、⑤最終的な過剰乳製品の保有・処分とその組合せにより、生乳流通全体の調整システムが整備され、さらに指定団体間や指定団体と全国連と連携した仕組みを構築してきたのである。^(注9)

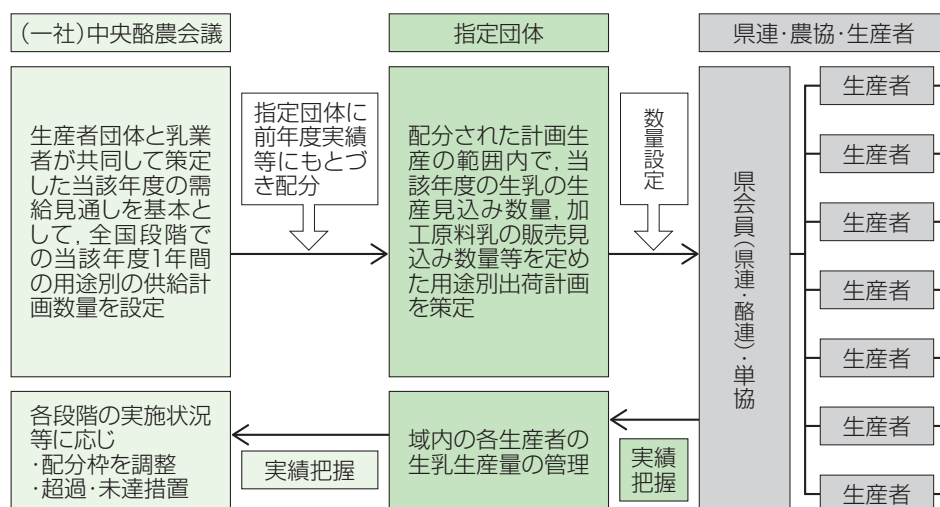
（注8）当時、2つの生乳需給調整策が検討された。1つは、生乳生産量の調整であり、もう1つは、余乳処理施設を生産者・生産者団体自らの資金により設置する案であった。しかし、処理施設建設費用や、その後の余乳処理、在庫保管等の経済負担、長期的なリスクを負うことは難しいと考えられ、計画生産が採用された。詳しくは酪農総合研究所（1999）。

（注9）指定団体による需給調整の仕組みについては林（2016）に詳しい。

c 指定団体による配乳権の確立

70年代末以降過剰基調が継続し、指定団

第5図 生乳の計画生産の枠組み



資料 農林水産省「加工原料乳生産者補給金制度と計画生産の関係」

体の生乳の需給調整の役割が大きくなるなかで、かつての酪農協などと乳業メーカーとの特約的な取引関係は徐々に薄れるようになり、ようやく指定団体の集送乳に対する権限が高まっていった。さらに、生乳冷却施設であるクーラーステーション（CS）が乳業メーカーから指定団体の管理下に置かれるようになったのとあわせるように、配乳権は指定団体に移っていった。指定団体が配乳権を実質的に行使できるようになったのは、80年代後半であったといわれる。指定団体の集乳シェアは徐々に上昇を続け、現在では97%となっている。

一方で、乳業メーカーは、生乳の調達のために自ら生産者に家畜診療や乳質改善などの指導を行うことを縮小・廃止していった。指定団体の生乳の集送乳コントロールや需給調整機能は、乳業メーカーにとっては生乳取引費用の節減をもたらしたともいえよう（矢坂（1987））。指定団体による配乳権の確立は、生乳の需給調整や集送乳の責任を指定団体が負うことの裏返しでもあったのである。

このように、指定団体による一元集荷多元販売の生乳共販システムは、法制度としての措置のみにより構築されたのではなく、制度下における酪農・乳業をめぐる状況の変化への指定団体等の対応と、安定的な生乳流通に向けた日々の取組みの積み重ねのなかで形作られてきたことを指摘できよう。

d 計画生産の課題

なお、前田（2008）が指摘するように、

計画生産には、生乳生産の硬直性に由来する弱点があることにも留意が必要である。それは、過剰時には、乳牛頭数の削減や飼料給与を調整することで、強制的に生産を縮小することは比較的弾力的に行うことができるが、不足時において短期間で生産を増加させることは大変困難ということである。そのため、生乳生産が減少し、国内の生乳需給が不足基調に陥ると、国内の乳製品供給は不安定になりがちとなり、安定的な乳原料調達のために、乳業メーカーが輸入乳製品への依存を高めざるを得ない状況となっている。

特に、乳製品在庫の増すうに対応するため、減産型の計画生産を実施した場合にその状況に陥りやすい。日本の牛乳・乳製品の国内自給率は、飲用牛乳の消費減少も相まって14年には64.8%に低下している。

近年のバター不足も、生乳の仕向け先としては、海外製品との代替が効かず、取引価格が相対的に高い飲用向け・液状乳製品が優先されるため、バターに仕向けられる生乳の絶対量が不足することも要因のひとつになっている。

（4）規制改革の流れと生乳受託販売の弾力化

90年代に入ると、ガットウルグアイラウンド合意による貿易自由化とそれに合わせた農政改革の進行、行財政改革・規制緩和の動きの急速な強まりのなかで、指定団体制度をめぐる議論に新たな展開が生まれる。行政改革委員会（規制改革小委員会）は、96

年12月に、指定団体制度の見直しを織り込んだ「平成8年度規制緩和推進計画の見直しについて」^(注10)を提出した。これを受けて、農林水産省畜産局は「指定団体制度の在り方に関する検討会」を設置、97年10月に①広域的な生乳流通の拡大に対応した指定団体の広域化、②生産者の自由な経済活動の条件を整備するための指定団体における生乳受託販売の弾力的な運用、③生産者の自己組織力を十分に発揮するための指定団体の運営改善等を内容とするとりまとめがなされた^(注11)。

また、地産地消の動きの進展等の消費サイドの変化や、生乳生産サイドでは生産過剰時の乳牛淘汰による減産対応などの要因もあって、生産者自らがアイスクリームやチーズの製造販売を手掛ける事例も増えてきた。

これらのことを背景に、98年4月に農林水産省畜産局長通知「指定生乳生産者団体が行う生乳受託販売の弾力化について」(弾力化通知)が出され、全量委託の原則を維持しつつも運用の弾力化を図る仕組みとして「小規模の処理加工施設を有する生産者の生乳受託販売」を措置し、生産者が自ら処理加工施設をもち牛乳乳製品を製造・販売する(日量1トンまで)場合、部分委託ができることとした。あわせて、「有利販売生乳に対するプレミアムの支払い」として、差別化が可能な生乳(例えば、ジャージー種から搾乳された生乳、有機栽培された飼料を給与した牛から搾乳された生乳、特定の産地で生産された生乳等他の生乳と差別化が可能

と考えられる生乳)について、指定団体を通じて販売した場合にも、生乳の委託者に対して一定のプレミアムを含む乳代を支払える仕組みも導入された。

その後、11年には民主党政権下の規制改革にかかる審議を行う諮問組織「行政刷新会議」において、「全量委託の原則を廃止し、一部であっても委託ができるようにすべきである。併せて、これまでの補助金支給方法を見直し、個々の農家が直接的に利用できる補助体系にすべきである」との規制改革要望が出され、公開議論が行われた。その後の検討の結果、全量委託の原則は維持されることとなったが、部分委託の弾力化通知を一部改正し、12年度より自家処理可能量を日量1トンから1.5トンに増加する措置がとられた。

また、14年6月に閣議決定された「日本再興戦略」において、酪農分野の成長産業化を目的に6次産業化の更なる推進を図り、生産者の創意工夫に対してより弾力的な生乳受託販売を行うものとして改めて弾力化通知が改正された。

その内容は、①自家処理数量を日量3トンに拡大すること、②新たに、特色ある生乳の乳業メーカー(日量3トン以下の小規模乳業メーカー)への直接販売を可能にすること、③いわゆるプレミアム取引において、生産者自らが指定団体とともに乳業メーカーと乳価交渉を行えるようにすることとなっている。

15年4月末の取組件数をみると、自家製造は223件、プレミアム取引は60件となっ

ているが、乳業メーカーへの直接販売は1件^(注12)となっている(第4表)。

これまでみてきたように、指定団体制度は、制度の導入から現在までの酪農・乳業の市場構造の変化のなかで指定団体に出荷する生産者が増加してきた経緯があり、その中長期的な変化のうえに、現在の需給調整や価格交渉の実態がある。また、時代の変化に合わせて新たな機能も加わってきた。(第5表)。政策・制度の機能とその帰結は、制度の法的・形式的な枠組みのみによって

第4表 部分委託等への取組件数(15年4月末)

(単位 件、トン/日)

	取組件数	平均仕向け量
自家製造	223	0.1
乳業者への直接販売	1	0.1
プレミアム取引	60	1
計	284	

資料 農林水産省牛乳乳製品課調べ

定まるものではなく、時間とともに変化するのである。

(注10) この頃から、規制改革サイドは「生乳は都道府県単位で一元的に酪農家から集荷され、飲用向けと加工原料向けに乳業メーカーに売り渡されており、酪農家の生産効率化や品質向上意欲を阻害している。したがって、本制度を見直し、優良酪農家は乳業メーカーと個別に価格交渉が行えるようにする必要がある。」との見解を示していた。

(注11) 同時期に、指定団体の広域化も実施され、都道府県に1つだった指定団体は10ブロックに再編された。

(注12) 乳業者への直接販売については、処理施設の規模として日量3トンの乳業メーカーという要件が現実的には難しいこと等が指摘されている。

4 規制改革会議における指定団体をめぐる議論

(1) 指定団体制度が議題に浮上した背景

15年秋からの規制改革会議において、指

第5表 指定団体制度の変遷

		貿易自由化	規制改革等	指定団体制度の変化			
				補給金	需給調整	受託販売の弾力化	団体広域化
制度導入時(65年)		GATT ケネディラウンド(注1)		保証価格による価格支持を通じた再生産可能コストの不足払い	加工原料乳の限度数量設定		都道府県に1つの団体を指定
70年代後半～80年代	生乳需給緩和				計画生産(生産者の自主的取組み)		
90年代～00年代	WTO体制下の制度改革	GATT・UR合意 WTOへの移行	行政改革委員会(規制改革小委員会)			部分委託:自家処理(～1トン)・プレミアム取引導入	広域ブロック化(10団体へ)
10年代～	TPP農政改革農協改革	日豪EPA TPP大筋合意	行政刷新会議	固定単価支払への変更	計画生産(生産者の自主的取組み)	部分委託の限度数量拡大	合理化推進計画の樹立と実行
			産業競争力会議			特色ある生乳の小規模乳業者への直接販売	
			規制改革会議(規制改革推進会議)				

資料 筆者作成

(注) 1 当時のラウンド交渉においては、結果として主要乳製品の関税化には至らなかった。

2 緑の網かけは、現在見直しの議論がなされている分野。

定団体制度の見直し議論が浮上した背景としては、まず、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉などの進展で農業の競争力強化が求められるなかで、農協改革の議論が進んできたことがある。

そして、議論のきっかけとされたのが、14年度にバターの店頭在庫が減少し、品薄となる事態が発生した、いわゆる「バター不足」が社会問題化したことである。これについては、13年の猛暑の影響や乳牛頭数の減少等により、生乳生産量が減少して、バターの生産量・在庫が減少したことに加え、バターが品薄との報道によりバター供給に不安を覚えた消費者が、小売店で家庭用バターの購入を増やしたこと等も影響したものと考えられている。一方で、規制改革会議の議論において、指定団体を通じた補給金交付などの生乳の生産・流通にかかる現行制度やその運用のあり方もバター不足を引き起こしている大きな要因のひとつであり、制度のあり方そのものも検討すべきという流れが強くなっていった。

また、生乳流通にも新たな動きがみられた。近年、乳業メーカーへの生乳販売を仲介する株式会社形態の生乳卸売業者が生乳取扱量を増加させており、社会的にもクローズアップされるようになった（前掲第3図を参照）。これまでも指定団体を通さずに出荷するいわゆるアウトサイダーといわれる生乳取引は存在しているが、地域のなかで特定の生産者（グループ）と乳業メーカーが結びついたものが一般的であった。これに対し、こうしたタイプの仲介業者は①農

業者から庭先価格で買取販売を行うこと、②条件が合えば、地域にかかわらず仲介業者に販売できること、③仲介業者が複数の乳業メーカーと取引する、という新しいタイプの流通形態を特徴とする。生産者、とりわけ大規模経営においては、既存のものとは異なる新しい利用可能性のある流通形態ができたといえる。所得確保や経営安定化の方策を探るうえで新たな出荷先の選択肢の存在を意識する経営体も増えているとみられる。

（2）規制改革会議での議論や意見について

規制改革会議農業ワーキンググループ（以下「農業WG」という）では、生乳流通やバター問題に関して計12回の会合が開催され、16年3月に「より活力ある酪農業・関連産業の実現に向けて～生乳流通等の見直しに関する意見～」が出され、現行法にもとづく指定団体制度を廃止すべきとの見解が示された。その後、規制改革会議の後継組織である「規制改革推進会議」の農業WGにおいても指定団体制度は継続審議事項となり、11月11日に指定団体制度の見直しを含む「牛乳・乳製品の生産・流通等の改革に関する意見」が公表された。

ここでは、「改革の原則—生産者が自ら自由に出荷先等を選べる制度への改革」を大きなポイントとしてあげ、指定団体制度のもとでの生乳流通、とりわけ農業者の販売のあり方について、「農業者は、農協を含めて、販売先・委託先を自由に選択できる」

こととして、指定団体による生乳受託販売における全量委託の原則に言及している。

しかし、これらの意見や議事録から垣間見られる議論には、やや気になる点がある。例えば、3月の意見における「数量管理」についてである。

意見では、「本来的には民－民ベースに委ねられるべき生乳取引について、制度的裏付けをもって『数量管理』を行う根拠となっているのは、長期貯蔵の困難性といった生乳の商品特性である。しかし、この点のみをもって、他の生鮮食品と比較して、生乳のみに現行制度のような『数量管理』が必要だという理由には乏しいと考える。」と書かれている。

ここでいう「数量管理」が計画生産のことを指しているのであれば、計画生産は先にみたとおり生産者の自主的取組みであり、上記の「制度的裏付けをもって」という記述には齟齬^{そこ}がある。それが、加工限度数量についての指摘であるとすれば、現状ではその数量が生乳生産量全体の調整に果たす役割は小さくなっている。

また、規制改革推進会議の議論における全量委託のあり方をめぐって、改革を強く推進する委員からは「全量委託を補給金交付の条件化することには合理性がないのではないかと発言がある一方で、指定団体からは「指定団体は、共同計算とプール乳価と全量委託販売、この3つが原則になっていますけれども、この3つの原則というのは公平性を担保するため」との見解を示している。^(注13)

「なぜ全量委託というルールとしているのか」ということについて、補給金の交付要件を強く意識する立場と、共販事業における公平性を重視する立場とで、両者のスタンスが異なっているのである。

このように、会議において、改革論者が制度の形式的な枠組みを前提に議論する一方で、実務を担う指定団体サイドは実質的な機能を根拠に議論しているという印象がある。異なる前提に立っていることが議論のかみ合わない要因のひとつになっていると考えられる。

今後、制度のあり方を検討するうえでは、議論の参画者が法制度とその実態の両面において、正確な事実認識を共有することが重要であろう。

(注13)「規制改革推進会議 第6回農業ワーキンググループ議事録」参照

5 論点整理

最後に、今後の検討のための論点を若干提起してまとめたい。

第1に、指定団体制度や制度改正の目的を明確にすることである。最近の議論は、あるべき姿としての酪農・乳業の将来像の提示や、制度の目的についての共通認識がないまま、補給金のあり方や、全量委託に関する議論など、ツールにかかる検討に偏重している印象を受ける。

第2に、酪農・乳業の市場構造の変化への対応があげられる。酪農経営の規模間格差が拡大し、大規模経営のシェアが増大す

るなかで、生産者の行動、ニーズも変化している。

例えば、中央酪農会議の「酪農全国基礎調査」によれば、6次産業化に取り組む生産者数は07年調査の185経営体から14年調査の295経営体に増加している。国としても6次産業化を進めているなかで、自分の牧場の生乳や産地限定の生乳のみを使用した牛乳・乳製品を製造・販売したいというニーズは今後も増す可能性が高い。

また、規模拡大によって、1つの経営体のみで集乳車1台をカバーできるケースも増えている。効率的な集乳ルートを設定するうえで、経営体の規模や経営体と工場との立地の関係等を考慮するなど、制度当初のように多数の小規模生産者の生乳を合乳していた時代とは、集送乳の合理化のありようも異なる局面にあると考えられる。このような状況のもと、潜在的な指定団体以外の出荷先の選択肢は増えると想定されることに対して、制度的にどのように対応すべきかを今後検討していく必要がある^(注14)。

一方で、近年は、大規模層の規模拡大が停滞しており、小規模層の廃業による頭数減少をカバーできなくなっている。また、酪農の場合、稲作農家と異なり小規模層であっても主業農家がほとんどであることにも留意すべきである。酪農業界全体を支える仕組みのなかで、個々の創意工夫が生かせるバランスのとれた制度が求められるといえよう。

第3に、需給調整・計画生産の法制度的位置づけについてである。現在、指定団体

が実質的に担っている需給調整、計画生産は、現状、法制度には明確に位置づけられていない。そのため、販売先の選択肢の拡大を検討するにあたっては、併せて現在指定団体が担っている需給調整機能のあり方も検討する必要がある。

最後に、生乳の安全性と円滑な流通の確保である。生乳は腐敗しやすく、その流通には高度な鮮度管理が求められるものであり、安全性が確実に担保されていなければならない。生乳の流通制度で担保されるべき最低条件は、安全性と円滑な流通の確保である。販売ルートの拡大等、流通体制の見直しを行うにあたっては、それと併せて安全性が担保される仕組みを整備することが不可欠である。

(注14) 日本農業法人協会酪農研究会(2016)は、「部分委託」の要件として乳業メーカーの規模要件をなくし、かつ乳業メーカーに製造委託できるようにすることや、農協との交渉、協議のもとで出荷量を調整できる仕組みとし、生産者の判断により販売先を選択することも可能となる仕組みの導入の検討を提言している。

おわりに

指定団体のあり方を含む農業改革の方針は、11月末に政府が正式決定する見込みであり、今後は具体的な制度設計のステージに移ることとなる。指定団体制度をめぐる論点は、前述したもののほかにも多岐にわたり、それぞれが相互に関連している。検討においては、今後の酪農業のあり方や、あるべき制度について、結論ありきの議論ではなく、生産者、消費者、乳業メーカー、

行政、専門家などの関係者が集まるテーブルを作り、十分な時間軸をもって議論を進めていくことが重要である。関係者が一体となって、よりよい制度を構築していくための前向きで建設的な議論が展開していくことを期待したい。

また、指定団体制度という制度のもとにあっても、その生乳取引が農協組織の共販事業であることに変わりはない。制度を見直さなくても、共販体制のあり方、運用の工夫で組合員のニーズに応えるために対応できることも多くある。先にみたとおり、組合員は生乳委託計画において販売先の希望を申し出ることが認められている。販売ルールなどに関する事項については、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での意見を聞いて決定することとされている。さらに、プレミアム乳価制度の導入・拡充も柔軟で多様な対応を可能にしている。このように、組合員のニーズを反映できるツールが装備されている。

組合員・会員・指定団体がお互いに組織運営への意識を高め、これらの制度・機能を活用することで、よりよい共販体制を構

築していくことも重要であると考える。

<参考文献>

- ・天野英二郎（2016）「農業分野の規制改革——生乳流通及び農業生産資材問題をめぐって——」『立法と調査』381号、10月
- ・牛乳流通問題研究会・中央酪農会議（1966）『不足払い制度の解説と実務の手引』酪農経済通信社
- ・清水池義治（2016）「指定団体制度をめぐる最近の情勢」『Japan Dairy Council』Vol.564（2～3頁）
- ・中央酪農会議（1972）『酪農乳業の現状と発展の方向』中央酪農会議
- ・天間 征・並木健二（2000）『酪農・乳業改革への道——21世紀の日本酪農構築に向けて——』酪農総合研究所
- ・日本農業法人協会酪農研究会（2016）「指定生乳生産者団体制度のあり方について」11月10日
- ・林克郎（2016）「指定生乳生産者団体制度と酪農振興について」『MILK CLUB』111号（26～29頁）
- ・前田浩史（2004）「不足払い制度前史と不足払い法の目的・機能」『総合評価の試行に関する報告書——加工原料乳生産者補給金制度について——』
- ・前田浩史（2008）「牛乳乳製品の需給構造の特質と計画生産の課題」『農業と経済』6月号
- ・矢坂雅充（1987）「牛乳の需給調整と流通構造の変化」『日本の農業』第163集
- ・矢坂雅充（2016）「生乳取引・流通の現状と課題（上・中・下）」『Nosai』68巻8号・9号・10号
- ・酪農総合研究所（1999）「酪農関係法の今日的評価と酪農発展に関する調査研究」『酪総研調査研究報告書』No86

（16年11月25日時点の情報にもとづいて執筆）

（こばり みわ）

