韓国の酪農制度

――近年のクォータ制を巡る動きを中心に――

研究員　植田展大

〔要　　旨〕

韓国では制度によって飲用乳の国内生産を保護する一方で、乳製品の国内市場を開放してきた。近年では輸入乳製品が国内市場を押さえる一方で、国内の生乳生産は飲用向けに限定されている。国産の生乳を使用した乳製品の生産も検討されているが、集乳主体ごとに分断されたクォータ制がそれを困難にしているとされる。本稿では2018年７月に行った聞き取り調査、各種統計、調査報告書等を用いて、クォータ制の運用実態を中心に韓国の酪農制度の抱える問題を整理したい。

目　次

はじめに
1　乳製品消費の拡大と停滞する国内生産
(1)　輸入増加を伴って拡大する乳製品消費
(2)　離農とともに規模拡大が進む国内生産
2　現在の酪農制度の形成過程
(1)　集乳主体別にみた生乳流通の流れ
(2)　統一的なクォータ制と「集乳一元化」の挫折
(3)　生産費を反映した価格制度の導入
3　韓国のクォータ制の運営上の問題
(1)　酪農家間に存在する不平等
(2)　財政的な負担の拡大
4　今後の見通し
おわりに

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

はじめに

韓国ではクォータ制によって生乳生産量を管理すると同時に生産費を反映した乳価で、酪農家を保護してきた。

しかし、国内酪農業の今後を見据え2018年８月から１年間、農林畜産食品部畜産経営課長を委員長として、酪農業者と乳業会社の代表者からなる「酪農制度改善小委員会（낙농제도개선 소위원회）」が設置され、制度改革に向けた議論が進められている（畜産新聞［축산신문］、19年１月８日web公開）。

委員会の議論で、生産者側は集乳主体ごとにクォータが管理されている現行の制度を改め、全国単位のクォータ制の導入を要求しているのに対し、乳業会社側は集乳を行う乳業会社が別々にクォータを管理する現行制度の維持を求めている。現地新聞報道によると、両者の議論は平行線をたどっているとされる（머니투데이방송、19年１月15日web公開）。これまでも制度の見直しが実現できなかっただけに道のりは険しいとみられる(注1)。

制度見直しの背景には、拡大する乳製品市場を輸入乳製品に明け渡しているという問題認識がある。韓国では乳製品の市場開放を進める一方で、国内の飲用向けの生乳生産を保護する政策をとってきた。しかし、近年は乳製品の消費が急速に拡大する一方で飲用乳消費は頭打ちになっているため、09年に７割あった生乳換算での自給率が17年には５割に低下している（韓国農協中央会提供資料）。飲用供給を目的とした現行制度を継続するのであれば、予想される飲用需要の減少に合わせて国内生産を減らさなくてはならないため、飲用乳以外の乳製品を国内で生産できる体制づくりも見据えて議論が行われている。このような議論の過程で、現在の集乳主体ごとに管理されたクォータから全国単位のクォータへの見直しが検討課題となっている。

クォータ制は生乳生産者に生産量を割り当て、一定量に制限することで需要を上回る供給を抑制し、価格を維持して酪農家の経営の安定を目指す制度である。

韓国では、クォータで生産量を決め、生産費を反映した価格制度と組み合わせることで、輸入自由化の下でも酪農家の所得の安定を目指す制度設計となっている。一方、集乳主体（乳業会社、酪農振興会、酪農組合、乳加工組合）ごとに細部の異なるクォータ制が運用されていることで、酪農家間にはクォータの取扱いや乳価に不平等が存在し、現在議論になっているような加工用途に対応した制度の導入を困難にしている。

そこで、本稿ではこのような問題があるクォータ制がなぜ導入され、どうして今も見直すことができないでいるのかについて考えたい。

日本では韓国の酪農制度に関する研究は限られており、その実態が十分に明らかにされているとはいえない。趙（2005、2007）は現在の酪農制度が導入される過程を把握することができる貴重な先行研究であるものの、その後の運用実態については把握で

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

きない。趙（2014）、禹（2016）ではFTAとの関係で制度の課題を示し、伊澤・伊佐（2016）は近年の動向を概括的に整理している。しかし、いずれも制度について掘り下げた検討を行っていない。こうした先行研究の空白を埋めるのが本稿の役割になる。

以下では、はじめに韓国酪農業の特徴を、統計資料等を用いて概観したい。そのうえで、現在の韓国酪農制度を歴史的な経緯を踏まえて紹介する。特に02年から導入された余剰生乳価格差別制度以降の動きに着目し、18年７月に行った聞き取り調査[注2]の結果も踏まえ、運用の実態とそこから確認できる課題について明らかにしたい。

（注１）韓国政府は13年に酪農産業の先進化対策（낙농산업 선진화 대책）で、全国単位での生産調整に関する運営規約を設け、15年に生産削減を行う際の農家間の不公平を解消する全国単位のクォータに関する議論を進めたが、乳業会社と酪農家団体の意見が折り合わず挫折している（지・김・서（2016））。

（注２）18年７月16～20日にかけて酪農振興会、韓国農協中央会、韓国酪農肉牛協会、大手乳業Ａ社、ソウル牛乳協同組合での聞き取り調査を基に作成した。

1　乳製品消費の拡大と停滞する国内生産

(1)　輸入増加を伴って拡大する乳製品消費

韓国内では国内で生産された生乳は主として飲用に向けられている（第１表）。17年には国産生乳2,058千トンのうちの76％にあたる1,570千トンが飲用、残りの24％にあたる488千トンが加工用原料に用いられた。

韓国で生産された生乳は、酪農家が飲用乳を生産した場合のコストを反映した価格で取引されており、輸入品に対する価格競争力は低い。したがって、飲用乳を加工原料として用いたチーズの価格は、輸入原料を使用した場合の３～４倍に跳ね上がるとされる。加工原料乳に対する助成金はあるものの、対象が限定され、予算額も不足している。そのため、国産生乳を用いた加工は、一部の付加価値のある製品や、季節調整に伴って発生する余剰乳を用いた製品に

第１表　乳牛総飼養頭数・酪農家戸数・国産生乳生産の内訳および増減率

（単位　千頭、戸、頭/戸、千トン、％）

	01年	05	10	11	12	13	14	15	16	17	17/01
総飼養頭数	548	479	430	404	420	424	445	428	418	409	△25.4
酪農家戸数	12,827	8,923	6,347	6,068	6,007	5,830	5,756	5,503	5,374	5,270	△58.9
飼養頭数/酪農家戸数	43	54	68	67	70	73	77	78	78	78	81.4
国産生乳生産量	2,339	2,229	2,073	1,889	2,111	2,093	2,214	2,168	2,070	2,058	△12.0
飲用	1,572	1,544	1,541	1,483	1,578	1,587	1,540	1,529	1,565	1,570	△0.1
天然牛乳	1,402	1,327	1,383	1,324	1,406	1,412	1,360	1,345	1,408	1,401	△0.1
加工乳	170	217	158	159	172	175	180	184	157	169	△0.6
その他乳製品	767	685	532	406	533	506	674	639	505	488	△36.4
発酵乳	112	156	189	181	181	172	176	181	176	178	58.9
チーズ	69	47	48	16	22	28	49	55	47	41	△40.6
粉乳-(全脂、脱脂)	296	323	143	65	196	165	297	240	128	131	△55.7
その他	290	159	152	144	134	141	152	163	154	138	△52.4

資料　酪農振興会『2017 낙농통계년감［2017酪農統計年鑑］』、韓国農協中央会提供資料を基に作成

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

限られている。

また、酪農家の生産費をもとに価格が決定されているため、飲用乳の需要が伸び悩むなかでも生乳価格は高騰している(注3)。生産者乳価は18年８月にそれまでの1,044ウォン／リットル(注4)から1,048ウォン／リットルと引き上げられた。小売価格は18年７月の調査時点で牛乳１パック１リットルが2,500ウォン程度と日本と比べても高い(注5)。飲用乳消費の拡大に向けて、国産生乳を使用した製品にK-MILKのラベルをつけて普及活動(注6)を進めているが消費は伸びていない。

一方、牛乳・乳製品の消費は大幅に拡大している。韓国では経済成長に伴う所得水準の向上や食の多様化から、09年頃から生乳の国内消費が伸び、09年の3,036千トンから17年には4,092千トンと35％増加した（第１図）。

国内消費の増加分は輸入乳製品で賄われている。生乳換算の輸入量は09年頃から急激に増加し、09年の959千トンから17年には2,116千トンと倍増した。

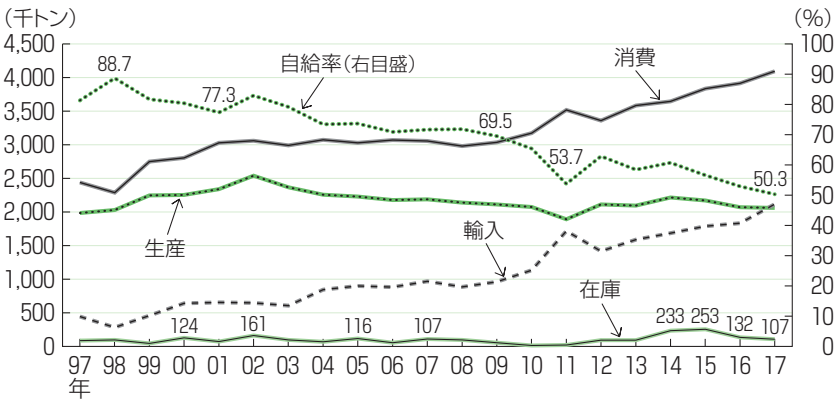
輸入乳製品の増加に伴い、牛乳・乳製品の自給率（生乳換算）は98年の９割から09年の７割、17年には５割まで低下している。

チーズは乳製品の輸入量の51％を占める。17年には輸入の多い順にアメリカ、EU、ニュージーランド、オーストラリアなどから計536百万ドル、125千トンのチーズ（品目コードHS 0406）が輸入されている（Korea Customs Service Webページ）。

韓国では11年に韓EU・FTA、12年に韓米・FTA、16年に韓豪・FTA、韓NZ・FTAと主な乳製品輸出国の全てとの間でFTAが発効している(注7)。韓米・FTAでは26年までに粉乳と練乳を除く全ての乳製品の関税が撤廃されることになる。このため、今後も乳製品輸入のさらなる増加が見込まれている。

輸入チーズはそのまま消費されるだけではなく、一部は国内で乳業会社などが生産するプロセスチーズの原料にも用いられている。韓国国内ではフレッシュチーズの生産が、97年には１万7,156トンあったが17年には3,608トンと４分の１以下に減少している。これに対しプロセスチーズは、97年の8,175トンから15年には１万5,940トン、16年には２万4,609トン、17年には３万1,606トンとここ数年で急増している。聞き取り調査を行った大手乳業A社のように国産生乳を用いたプレミアムナチュラルチーズの開発を進める動きも

第1図　生乳生産・輸入・消費・在庫・自給率



資料　酪農振興会『2017 낙농통계년감[2017酪農統計年鑑]』

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

あるものの、全体の動向としては輸入原料を用いたチーズ生産が増加している。

国内には乳製品およびその原料の需要が存在するものの、国産生乳は飲用向けを前提に価格が高く設定されてきたこともあり、乳製品原料としての利用拡大は難しい。その結果、国産生乳は生産調整が行われているにもかかわらず、乳製品の国内消費の拡大は輸入によって賄われている(注8)。

(注3) 生産費に基づいた価格の高騰から、さらなる消費者の牛乳離れが生じているとの指摘もある（伊澤・伊佐（2016））。

(注4) 調査時点の為替レートは10ウォン≒1円であった。

(注5) ソウル市内のHanaro Club（農協系スーパー）2店舗、GS Supermarket、Home Plus Express、Lotte Super、GC Mart各1店舗での調査による。内容量を1リットルではなく900ミリリットル、930ミリリットルとすることで値ごろ感を演出している製品もあった。

(注6) 農漁村発展特別措置法（90年）を根拠法（現在は畜産物チェックオフ法〔02年〕）として、99年から酪農家は生乳販売時に生乳1リットル当たり2ウォンを拠出し、政府の補助金で牛乳の消費拡大事業を行っている（伊澤・伊佐（2016））。

(注7) 趙（2014）は各国とFTAを締結することに対して「経済自由化の状況をみると、韓国は少なくても政策的には、酪農・肉牛をほぼ放棄したといっても過言ではない」と述べる。

(注8) 大手乳業A社によると、FTA下で競争力のある輸入原料への切替えを進めているが、その結果、自社で用いる国産生乳がさらに余っているとのことである。

(2) 離農とともに規模拡大が進む国内生産

国内の酪農家数は減少し、それとともに経営規模の拡大が進んでいる。酪農家戸数は01年の1万2,827戸から17年の5,270戸と2分の1以下にまで減少した。環境規制の強化も離農を促進している（後述）。

一方で、残存する酪農家1戸当たりの飼養頭数は01年の43頭から17年の78頭に増加し、1日当たりの生乳生産量も500kgから1,040kgと倍増した。

酪農家が生乳生産規模を拡大する際には、追加のクォータを購入する(注9)。生乳生産は02年に2,537千トンまで増加を続けたが、在庫の増加により同年からは生産調整の一種である余剰生乳価格差別制度が導入された。同制度は生産量の割当（クォータ）を設定し、クォータを超過した分の生乳の価格を通常よりも大幅に引き下げた価格にすることで生乳生産を抑制する(注10)。生乳生産の過剰を和らげ、生乳価格を安定させることで、酪農経営の維持を図ることを目的とした制度である。

これによって10年までには減産が進み政府でも需給の不均衡が改善したと捉えていたが、口蹄疫の影響で離農者が増加し、11年には1,889千トンまで生乳生産量が落ち込むと今度は国産生乳の不足が問題となった。政府は超過分もクォータ内の扱いにすることで増産を促すとともに、乳価の引上げを行った。この結果、14～15年には再び供給過剰となり200千トンを超える在庫が発生したため、今度は減産が行われた。

政策の変化に伴って酪農振興会のクォータの価格は07～08年には30万ウォン／リットル（1日当たり）から、11年には10万ウォン／リットル、15年には50万ウォン／リットルと大きく変化した。政府の「近視眼的な増産政策」（지・김・서（2016））に、酪農家の経営は翻弄されたのである。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

国内生産は人口密集地であるソウルの近郊に集中している。17年の韓国の生乳2,058千トンのうち41％が京畿道（ソウルを含む）、18％が忠清南道、８％が慶尚北道、８％が全羅北道、７％が全羅南道で生産されている（KOSIS Webページ）。

ただし、ソウル近郊にはグリーンベルトに指定された地域も多く、環境規制の強化が離農を促進するとみられる（지・김・서(2016)、한국낙농육우협회・낙농정책연구소(2018)）[注11]。これらの地域では新たな施設の整備が難しいにもかかわらず、環境規制の強化で畜舎の建て替えやふん尿処理施設の整備が必要になる。

輸入自由化に加え、こうしたクォータ制の不安定さや環境規制の強化によって、酪農業の将来に展望を見いだせないなかで酪農家の高齢化が進む。酪農政策研究所の調査では60代の経営者の割合が11年の17％から18年には43％に増加している。これらの酪農家の多くには後継者がいないとされる（한국낙농육우협회・낙농정책연구소（2018））。

後継者のいない高齢の酪農家は、飲用乳生産の経営コストを反映した現在の乳価により経営が安定しており、現状維持を望む傾向が強いとされる[注12]。一方、若手の酪農家や後継者のいる酪農家は、酪農業の将来に危機感を持ち、観光牧場の併設や６次産業化を進めるなど新たな取組みを一部で始めている。

乳業会社は有機牛乳や年齢別の乳幼児向けに付加価値の高い牛乳の開発を進めているものの、飲用乳の消費は伸びていない。少子・高齢化が進む韓国では、飲用乳を消費する人口が減少することで国内生産が25年に1,260千トンまで減少するという見通しもあり、飲用乳消費の減退とともに国内生産が減少していく状況からの脱却が課題となっている（지・김・서（2016））。

（注９）近年では３～４割の酪農家がクォータを１年の間に取引している（한국낙농육우협회・낙농정책연구소（2017、2018））。

（注10）当初、生産割当を超えた部分は300～400ウォン／リットルの国際粉乳価格で購入することになっていたが（趙（2007））、酪農振興会および大手乳業Ａ社での聞き取り調査では100ウォン／リットルで購入することで実質的に生産を制限しているとのことであった。

（注11）ソウル近郊の京畿道のソウル牛乳協同組合の組合員である酪農家からの聞き取り調査によると、環境規制の強化による施設の建て替えの困難や汚水処理の問題が、酪農家が後継者に引き継がすことができない理由の１つになっているという。

（注12）韓国酪農肉牛協会での聞き取り調査による。また、酪農家からの聞き取り調査でも同様の発言を得ている。

2　現在の酪農制度の形成過程

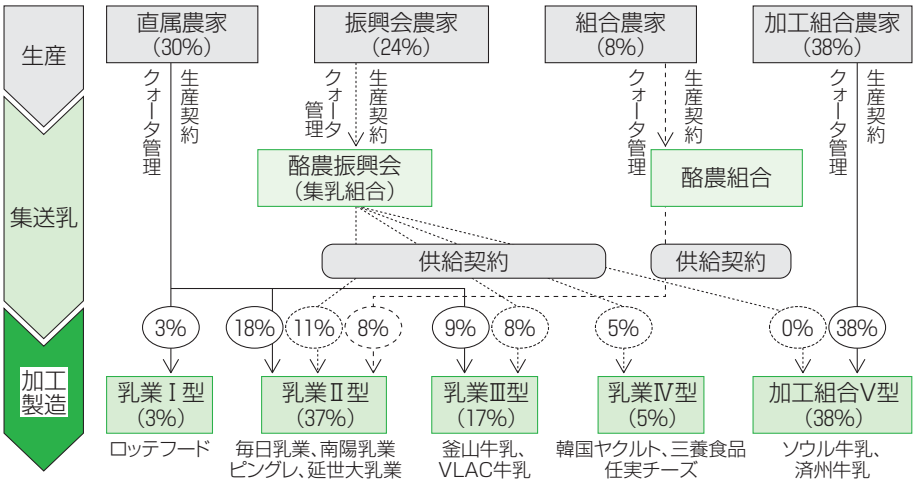
（1）　集乳主体別にみた生乳流通の流れ

韓国では、酪農家と乳業会社の代表者で構成される酪農振興会という組織の理事会がクォータ内の「基本価格」を決定している。

一方、酪農家のクォータを管理し、クォータに基づいて酪農家から集乳を行う主体は、乳業会社、酪農振興会（集乳は酪農組合に委託）、酪農組合、乳加工組合に分かれている（第２図）。このクォータに基づいて集乳を行う集乳主体は、現在33存在する。大別すると、組合員から集乳のうえ、加工・

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第2図　韓国の生乳流通経路（2016年）



資料　지·김·서(2016)を邦訳のうえ、作成
元データは낙농진흥회내부자료[酪農振興会内部資料]

販売までを一貫して行う乳加工組合が３、組合員から集乳した生乳を供給契約に基づいて乳業会社に販売する酪農組合が７、組合員から集乳した生乳を、酪農振興会を通じて乳業会社に販売する酪農組合が８、生産契約を結んだ酪農家（「直属農家」）から直接集乳を行う乳業会社が15となる（지·김·서（2016））。

全国の集乳量のうち乳業会社がクォータに基づいて直属農家と生産契約を結ぶ集乳が30％、酪農振興会もしくは酪農振興会に所属する酪農組合と酪農家が生産契約を結ぶ集乳が24％、乳業会社と取引関係にある酪農組合と酪農家が生産契約を結ぶ集乳が８％、乳加工組合が組合員と生産契約を結ぶ集乳が38％となっている(注13)。酪農振興会や酪農組合が生産契約に基づいて酪農家から集乳した生乳は、供給契約に基づいて乳業会社に販売される。国産生乳は基本的には飲用として供給されるため、加工販売を担う乳業会社、乳加工組合は個々に加工処理施設を所有して、生乳供給と飲用乳需要の季節変動に対応している(注14)。

乳業会社の生乳を調達する方法は大きく４つに分かれる。全て直属農家から調達する方法（乳業Ⅰ型）、直属農家から調達するだけではなく、酪農振興会・酪農組合との供給契約でも調達する方法（乳業Ⅱ型(注15)）、直属農家から調達するとともに酪農振興会との供給契約で調達する方法（乳業Ⅲ型）、酪農振興会との供給契約のみによる調達方法（乳業Ⅳ型）である。大手乳業会社は集乳主体でもあり直属農家が存在するが、中小乳業会社は酪農振興会との供給契約が中心となっている。

直属農家のいる大手乳業会社では、毎年酪農家と生産契約を結び、クォータに基づいて自ら必要とする生乳を酪農家から確保し、さらに必要に応じて毎年10月に酪農振興会、酪農組合と供給契約を結んで国産生

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

乳を確保している。

酪農振興会は乳業会社の需要に関わらず、生産契約に基づいてクォータ分の生乳を引き受ける。(注16) 一方、乳業会社との供給契約は年ごとの需給に応じて多少は変動するため、過不足が生じる。

酪農振興会のクォータに基づく集乳量が乳業会社への供給契約に基づいた販売量を上回る際には、政府の生乳需給調整資金（원유수급조절자금）を用いて基本価格の３分の１の水準に相当する国際粉乳価格で乳業会社に販売し、差額分を財政資金で補てんして酪農家に代金を支払う（酪農振興会Webページ）。17年には生乳の５％が国際粉乳価格で販売されている。(注17)

また、この仕組みとは別に酪農振興会から乳業会社が購入した生乳のうち飲用乳として利用できなかった部分の損失を補てんする制度として加工原料乳助成制度も存在する。(注18) 同制度はFTA対策として乳業会社の加工生産を奨励する仕組みとして導入されたが、予算額が少ないため結果的には生乳の購入に伴う損失を部分的に補てんするにとどまっている。

このように酪農振興会の扱う生乳については、政府が財政資金で支える仕組みが定着している（지・김・서（2016））。

乳加工組合では通常は組合の定款に基づき、組合員である加工組合農家から全量を買い入れている。酪農振興会のような調整弁や加工用乳に対する政府の財政的な支援のないソウル牛乳協同組合では、組合員を管理して品質の高い生乳生産を奨励し、HACCP導入を進めて飲用乳の価値を高めている。(注19)

酪農振興会とは異なり、乳業会社や乳加工組合が酪農家から直接集乳を行う場合には、需給調整や加工原料乳に対する政府の財政的な支援はない。そのため、場合によっては「正常乳代停止線」を利用することがある。正常乳代停止線とは、生乳の供給が需要を上回る場合、クォータの一定の割合を臨時に超過分と同じ扱いにする対応である。大手乳業Ａ社の場合には最大でクォータの10％に及ぶ。ただし、同社によると、このような方法よりも手数料等で割高な酪農振興会からの供給契約を減らすことが多いとされる。(注20) 大手乳業会社は、自社の直属農家の乳質を改善することで自社ブランドの牛乳の品質を高めてきたことも、(注21) 直属農家のクォータを優先する要因になるとみられる。ソウル牛乳協同組合では臨時の正常乳代停止線を引くにあたり、組合の総会で組合員の同意が必要になるため、乳業会社と比べて抵抗があると考えられる。

個々の集乳主体が現在の制度のなかで個別の合理性を追求しながら、飲用向けに集乳が行われている。一方で将来的に飲用需要が減少し、乳業会社が酪農振興会から購入する生乳の量を大幅に減らし供給過剰となると、政府が酪農振興会の酪農家を財政的に支え続けることは難しくなる可能性がある。

それでは、現在のような集乳主体に結びついた飲用向けのクォータはどのような経緯で導入され、運用の過程でどのように変

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

化してきたのか以下で確認したい。

(注13) 17年も前年同様に乳業会社38%、酪農振興会23%、乳業会社と取引する酪農組合９%、乳加工組合31%となっている（韓国農協中央会提供資料）。

(注14) 大手乳業Ａ社では供給が需要を超える場合には長期保管が可能な滅菌製品、調整粉乳などで備蓄して需要が供給を超過する時期に使用する。

(注15) 大手乳業Ａ社の場合、180戸の酪農家との直接取引が全体の28%を占め、酪農振興会49%、酪農組合23%を供給契約で調達している。

(注16) 酪農振興会は酪農家との生産契約を３年ごと、乳業会社との供給契約を１年ごとに結んでいる。

(注17) 17年に酪農振興会が取り扱った49万１千トンのうち46万６千トンが通常価格で乳業会社に販売され、２万５千トンが国際粉乳価格で販売された。

(注18) 加工原料乳助成金はFTA対策として導入され、飲用分と加工用分の差額を補てんする。飲用が1,000ウォン／リットルで加工用に供給される生乳の国際価格が400ウォン／リットルである場合、差額の600ウォン／リットルを補てんする。酪農振興会によると、17年には乳業会社の加工用の取扱いは300千トンほどであるが、加工原料乳の助成金は60千トン分しか用意されず、必要数量の５分の１にも満たない。予算も170億ウォンと限度があり、60千トン分に供給しても単純計算では250ウォン／リットルの補てんにとどまっている。

(注19) ソウル牛乳協同組合の17年の生乳生産に占めるシェアは33.1%だが、飲用乳では36.2%となっている（韓国農協中央会提供資料）。

(注20) 大手乳業Ａ社によると、乳業会社が酪農振興会と供給契約を結んで生乳を購入する場合、酪農振興会の手数料６ウォン／リットルを上乗せした価格で購入する。手数料には集送乳費用が含まれるとされ、乳業会社が直接集乳する場合と比べて購入価格は50ウォン／リットルほど高いとされる。

(注21) 趙（2005）。大手乳業Ａ社からの聞き取り調査では酪農振興会からの供給契約で生乳を購入する場合、生乳生産者は指定できないとのことである。

(2) 統一的なクォータ制と「集乳一元化」の挫折

WTO体制の発足以降、韓国政府は、生産者を保護する市場構造から需要に合わせた市場構造への転換を進め、酪農制度についても変更を行ってきた。このような政策の変遷のなかで、韓国の酪農制度は形づくられてきた。

韓国ではUR（ウルグアイ・ラウンド）以降、乳製品市場が輸入品と輸入原料に奪われ、飲用乳は国内産が維持された。そして生乳の季節的な需給の変動により生じる余剰乳の加工による利用が困難となり、粉乳などの在庫が増加した。この結果、飲用向けの生産を増やし、価格を引き下げて販売する乳業会社や乳加工組合が現れた。そのため、政府は生産調整の必要性を強く認識していたとされる（趙（2005））。

韓国政府は97年に酪農振興法（낙농진흥법）を制定し、99年には同法を受けて酪農振興会（낙농진흥회）を設置した。酪農振興会では、酪農振興法に基づいて酪農家のクォータを管理して生産調整を行うと同時に、これまでの韓国農林部長官の告示価格から生産者と乳業会社の代表者からなる理事会で生乳の価格を決定する仕組みに改めることで、需給に合わせた価格調整の実現を目指した（第２表）（지・김・서（2016））。

酪農振興会が国内の集乳量を管理する全国単位の需給調整は、当初から難航が予想された。一部の酪農家や乳業会社の反発もあり、酪農振興会への加入が任意とされたためである（趙（2007））。このように乳業会社との直接取引を継続する直属農家が加入する可能性が極めて低いなかで、酪農振興会による管理が開始された。(注22)

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第2表　酪農振興会の業務内容と役員構成

根拠法		酪農振興法
管理部門		農林畜産食品部
設立目的		生乳や乳製品の需給調整と価格の安定事業の推進(酪農振興法　第5条) (1997年8月 第184回 臨時国会 議員立法 酪農振興法改正決議)
主な業務内容		①生乳や乳製品の需給計画を策定 ②生乳の購入または販売に関する業務 ③生乳の品質向上に関する業務 ④乳製品の買上げ、備蓄および放出、輸出入に関する業務 ⑤牛乳・乳製品の消費促進、広報、市場開拓に関する業務 ⑥その他の酪農振興のために必要な業務 (酪農振興法　第6条)
総会会員		①農協経済持株会社、②韓国酪農肉牛協会、③韓国乳加工協会
役員	取締役(15人)	①酪農振興会会長、農林畜産食品部畜産政策官(2人) ②韓国農協中央会推薦(4人):韓国農協中央会役員(1人)、集乳組合長(3人) ③韓国酪農肉牛協会推薦(3人):協会役員(1人)、酪農家(2人) ④韓国乳加工協会推薦(4人):協会役員(1人)、乳業会社代表または役員(未登記取締役を含む)(3人) ⑤その他(2人):酪農関連学会(1人)、消費者関連団体(1人) ※推薦役員(取締役および監査役)は総会で選任
	監査(2人)	①生産者団体推薦の生産者(1人) ②乳加工協会推薦乳業会社役員(1人)

資料　酪農振興会提供資料を基に邦訳のうえ、作成

酪農振興会では韓国国内を９つの圏域に分け、15の集乳主体を指定して集乳を管理した。集乳率は各地の酪農組合が参加したことで、99年36％、00年に54％、01年61％(지・김・서(2016))と順調に上昇し、02年には一時最大で73％となった。酪農振興会では酪農家の加入を誘導するため、設立初期には参加した酪農家に増産を認めた。その結果、02年には国内生乳生産量は過去最大の2,537千トン、粉乳在庫は過去最高の１万9,700トンに達した(趙(2007))。

02年に酪農振興会は、「余剰生乳価格差別制度」(クォータ制)を導入した(注23)。同制度に基づいてクォータ内の生乳は酪農振興会の理事会で決定した基本価格で、超過分は国際粉乳価格で購入することで酪農家の生産を制限し、一方で価格の安定を目指した(注24)。クォータは飲用向けの生乳需要を加味して、01年７月～02年６月の平均出荷数量の△20.58％に設定された。また、クォータは生産者間で売買可能であり、規模を拡大したいと考える酪農家は追加のクォータを購入することになった。さらに、クォータの売買に際しては一定量を削減し、これらを新規就農者に配分することも検討された(注25)。

だが、酪農振興会による生産削減の要求は、これまで増産を進めてきた酪農家の反発を招き、会員であった乳加工組合・酪農組合の酪農振興会からの脱退が相次いだ。最大73％まで上昇した加入率は03年には27％に下落した(趙(2005))。

この時脱退したのは、生産から加工・販売までを行うソウル牛乳協同組合や済州畜産協同組合などの乳加工組合と、特定の乳業会社と取引を行う酪農組合であった。とりわけ、集乳量が多く政治的な発言力も強

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

いソウル牛乳協同組合がアウトサイダーとなったことで、酪農振興会の影響力は低下した。[(注26)]またこの結果、加工処理能力がない酪農組合・酪農家が酪農振興会に残った。

酪農振興会に参加しなかった乳業会社とその直属農家、および乳加工組合とその組合員との間にも類似したクォータ制が導入された。このクォータは酪農振興会のクォータとは異なり、集乳主体ごとに出荷数量実績からの切下げ率、正常乳代停止線の運用、売買に伴う削減率（後述）などが異なっていた。例えば、クォータは出荷実績に対して平均９～11％の引下げにとどまり[(注27)]、減産の割合はまちまちとなった。また、集乳主体別に運用されるクォータにより、酪農組合・酪農家の出荷先はそれまで取引のあった集乳主体に固定された。

酪農振興会が集乳を管理して生産調整や価格調整に関わることで、貿易自由化に対応した酪農業への再編を進めることが期待されていたものの脱退が相次いだことでその実現は困難になった。酪農家のクォータが各集乳主体に固定され、運用も集乳主体ごとに異なる基準で行われたことで、酪農振興会が全国の集乳を管理し、生産調整を行う当初の目的の貫徹が困難となった。

(注22) 趙（2005）によると、乳業会社は取引関係にある酪農家に対して衛生・飼養管理指導を行うことでブランド牛乳などを生産していた。乳業会社は高品質な生乳を供給する酪農家に増産を奨励したため、酪農振興会に加入する誘因は酪農家側にもなかったという。

(注23) 酪農振興会のクォータ制の法的根拠は酪農振興法第９条第１項、第２項にあるとされる（趙（2005））。

(注24) EUとは異なりクォータ超過に対する課徴金等の罰則はない。

(注25) 韓国農村経済研究院によると、新規参入が困難となるため、移動の際にクォータの一部を削減して新規就農者に与えることも検討されていたが、実際には生乳が余っていることから削減だけを行っているという。

(注26) ソウル牛乳協同組合の元幹部からの聞き取り調査では同組合は酪農組合の全国組織に代表を送って政策提言を行うなど政治的に影響力が強かったが、酪農振興会の方針に反発して脱退を決めアウトサイダーになったという。

(注27) 韓国農村経済研究院での聞き取り調査によると、ソウル牛乳協同組合や乳業会社がクォータを導入する際には、既往の生産実績よりも引き下げたものの、引下げ幅は統一されていなかったとのことである。

(3)　生産費を反映した価格制度の導入

このように酪農振興会による全国の集乳の管理という当初の目的の実現は困難となったものの、乳業会社と酪農家の交渉を仲介して価格を決めるという役割は残されている。[(注28)]

現在、クォータ内の乳価の基準となる「基本価格」の決定は、酪農振興会の理事会に「生乳価格調整交渉委員会」が設置され、委員会での交渉結果を理事会に報告し議決している。変更がなされる場合は、これをもとに８月１日に政府が基本価格を公示する。

生乳価格調整交渉委員会は生産者側の代表者３名（酪農家２名、組合１名）と乳業会社３名（毎日乳業、南陽乳業、ピングレ）、学識経験者１名から構成されている。生産者側の代表は韓国の農協組織である韓国農協中央会と、農業者の団体である韓国酪農肉牛協会で協議して決めている。

しかし、酪農振興会が最初から現在のように酪農家の飲用向けの生乳生産費を考慮した水準で、基本価格を決めていたわけで

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

はない。当初、酪農振興会の理事会は韓国統計庁が公開する前年の生産費が前々年との比較で±５％以上変化したときに、酪農家の代表と乳業会社の代表が話合いで飲用乳の基本価格を決定することになっていたが、実際には両者の意見がまとまらず＋５％以上変化した年にも基本価格は変更されなかった（趙（2005））（第３図）。

ところが、口蹄疫の影響で離農が相次ぎ生産が落ち込んだことで、酪農振興会の理事会で決まる基本価格に13年から統計庁が調査した酪農家の生産費をもとに算出する「生乳価格連動制」（원유가격연동제）が用いられることになった。15年からは前年の生産費が前々年比で±４％以上変化した場合に交渉を行い、そうでない場合は２年ごとに交渉が行われることになった。18年から算出方法の微修正が行われ、前年の「基準原価」に前年の生産費と前々年の生産費の差額の90～110％を加えて算出している。

基本価格に拘束力はないものの、国が関与して生産者側と乳業会社の交渉で決定するため、乳業会社は酪農振興会との取引だけではなく、自社が生産割当を持つ直属農家と取引を行う際にも、この基本価格を参考に乳価を設定している(注29)。ただし、クォータの超過分については集乳主体ごとの需給状況に応じて、独自に国際粉乳価格を参考に交渉で決めている(注30)。

実際に取引で用いる乳価は、この基本価格に加えて脂肪やタンパク質といった乳成分や細菌、体細胞数などの衛生評価の結果を反映した算定式で決定している。

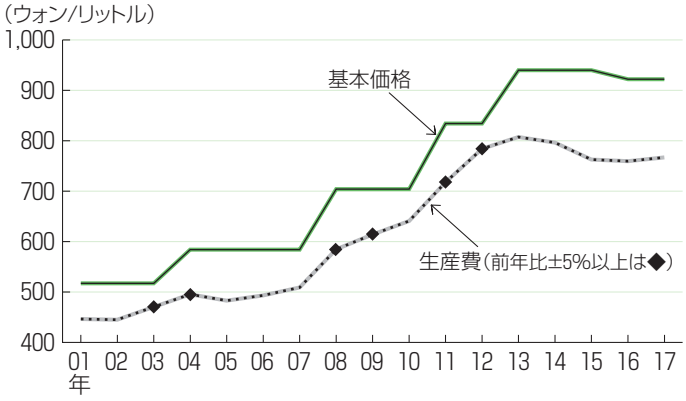
酪農振興会と取引関係のないソウル牛乳協同組合でも、基本価格を基準に酪農家からの生乳の買取価格を決めている。ソウル牛乳協同組合では、酪農振興会、乳業会社と比べて高い独自の乳価を設定しており、基本価格に50ウォンほどのプレミアムをつけた価格で組合員から生乳を購入している(注31)。

このように乳価は酪農家の生産費を反映してある程度統一した基準で決められている。その一方で、クォータの運用は個々の集乳主体に分かれており、全国一律の生産調整が困難となっている。

さらに、国内の生乳価格が国内の生乳需要を十分反映せずに決まるため、クォータの一時的な削減にも等しい正常乳代停止線を設ける事態も発生しており、このような点からも見直しの必要性が指摘されている（지・김・서（2016））。

生乳価格連動制の導入まで、酪農家と乳業会社の意見が対立し、酪農家は生産費が上がっても乳価を引き

第3図　1リットル当たりの基本価格の推移と生産費との関係



資料　지·김·서(2016)、酪農振興会『2017 낙농통계년감[2017酪農統計年鑑]』

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

上げることができなかったが、現在は生産費を反映した乳価の仕組みが定着している。このため、飲用消費の減少は予想されるものの、乳業会社との新たな交渉を嫌って価格制度の変更に慎重な酪農家もいるとされる。(注32)

以上のように、酪農振興会が全国の集乳を管理して生産調整を行うという当初の計画は困難となった。また、集乳主体ごとにクォータの運用も異なっている。一方で、酪農振興会は価格調整では現在も重要な役割を果たしている。現在では生産費を反映して乳価が定められている。これは酪農家にとっては経営の安定につながる一方、需要とは無関係に国内の乳価を高い水準で維持することで生産調整が必要になることもある。

(注28) 酪農振興会によると、乳業会社と酪農家との関係は必ずしも良いとはいえないため、現在も酪農振興会が仲介する必要があるとのことであった。

(注29) 有機牛乳は政府による基本価格とは異なり、酪農家と乳業会社との交渉で価格が決められている。有機牛乳の場合は通常の生乳価格よりも高値で取引されている。有機牛乳の占める割合は１日平均5,600トンほど生産される生乳の90トンにすぎず、極めて限定的である。

(注30) 大手乳業Ａ社によると、ほとんどの集乳主体が基本価格に従うが、クォータ外については水準が異なるとのことである。

(注31) ソウル牛乳協同組合の場合、それ以外に配当などの形で組合員に対して信用・共済事業の収益も配分している。

(注32) 韓国酪農肉牛協会での聞き取り調査による。

3　韓国のクォータ制の運営上の問題

(1)　酪農家間に存在する不平等

クォータによる生産量の管理と同時に、生産費を反映した乳価によって、韓国では酪農家の経営を保護してきた。

一方、これまでみたように、韓国では特定の集乳主体ごとのクォータに基づいて酪農家の生乳生産が行われている。このような仕組みのもとで酪農家は自己の農業所得や廃業の際に得られる資金、今後の経営の方向性をどの集乳主体のクォータを持つかによって左右されている。

まず、クォータ内の生乳の基本価格はあるものの、酪農振興会と距離を置くソウル牛乳協同組合ではクォータ内の乳価に50ウォン／リットルのプレミアムをつけており、完全に統一されているわけではない。また、クォータ内では酪農振興会の基準に従う集乳主体も、超過分は別の基準を用いることがある。

次に、酪農家のクォータを「正常乳代停止線」で実質的に削減するか否かは集乳主体の判断に委ねられている。乳加工組合と比べて酪農家の意思が反映されにくい乳業会社では、正常乳代停止線を利用しやすいと推察される。酪農振興会の酪農家には財政的な支援があるが、その他の集乳主体の酪農家にはそのような措置はない。ただし、予算が不足すると酪農振興会から酪農家への乳代の支払いの遅滞や減産を求められる

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

こともある。(注33)

そして、クォータの生産者間の売買に伴う削減率も、集乳主体により異なる。聞き取り調査を行った集乳主体のうち、酪農振興会では導入時は売買が生じた場合、クォータを20%削減していたが、現在は５%削減している。ソウル牛乳協同組合では05年頃から組合の総会の決定に従って10～20%の幅で削減している。大手乳業Ａ社は直属農家のクォータ取引で10%削減している。

さらに、集乳主体を越えたクォータの売買は制限されており、集乳主体ごとに取引価格が異なる(注34)。取引価格の違いは、集乳主体ごとの酪農家の収益水準とクォータの流動性を反映している（第３表）。１リットル当たりのクォータの価格が最も高いソウル牛乳協同組合では、組合員の乳価にプレミアムを乗せて買い取るうえ、信用・共済事業の収益を組合員に還元している。また、組合員の数、生乳量とも大きく、クォータの売買相手をみつけやすい、つまり流動性の高さも価格を引き上げている。それに次ぐ、酪農振興会には政府の予算で酪農家の所得を保護する仕組みがあり、取引相手となる酪農家も多く、クォータ価格を引き上げている。乳業会社は取引相手となる酪農家が少なく取引相手をみつけにくいことに加え、酪農組合のような利益還元がないことで、その価格が最も低く抑えられている(注35)。

クォータは酪農家にもともと無料で配分されたが、有償で取引されることから退職金のような役割も果たしている。つまり、酪農家にとっては酪農を存続する場合もやめる場合も、どの集乳主体にクォータを所有していたかによって不平等が存在している。仮に全国統一したクォータ制を導入すれば、条件の良いソウル牛乳協同組合の酪農家の乳価やクォータ取引価格の引下げにつながる可能性もある。このように集乳主体ごとにクォータが管理されている現状は、酪農家の合意形成も困難にしていると推察される。

（注33） 16年３月には政府が需給調整予算を抑制したため、酪農振興会の酪農家への乳代の未払いが生じた（酪農振興会Webページ、16年４月18

第3表　聞き取り先別・集乳主体別のクォータの売買価格（2017年）

（単位　ウォン/リットル）

	聞き取り先A	聞き取り先B	聞き取り先C	聞き取り先D	主な要因
ソウル牛乳協同組合 ―乳加工組合農家 682千トン	65万	-	70万～80万	高 ∨ 低	乳価の高さ、 組合の利益還元、 取引範囲の広さ
酪農振興会 ―振興会農家 8組合、472千トン	40万	45万	60万		政府の補償、 取引範囲の広さ
酪農組合 ―組合農家 7組合、175千トン	-	-	30万～40万		組合の利益還元
乳業会社 ―直属農家 15社、632千トン	-	35万	30万		取引範囲の狭さ

資料　聞き取り調査により作成
（注）　Aソウル牛乳協同組合、B酪農振興会、C韓国農協中央会、D大手乳業A社。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

日公開)。

(注34) 売買に際しては乳加工組合、乳業会社、酪農振興会のいずれの集乳主体も直接仲介はせず、対象となる酪農家の移動の可否や登録変更にのみ関与している。ソウル牛乳協同組合の加工組合農家では子牛を扱うブローカーが廃業予定の酪農家とクォータを必要とする酪農家を仲介する。

(注35) 酪農振興会では新たに集乳主体を越えた取引を仲介する試みを始めている。乳業会社Ａから乳業会社Ｂに直属農家の移動を認め、移動に伴って乳業会社Ａから乳業会社Ｂにクォータを移動するというものである。酪農振興会によると、乳業会社は国産生乳が余っているので、酪農家が新たに自社のクォータを購入することを歓迎していないとのことである。

(2) 財政的な負担の拡大

韓国では集乳主体別にクォータが管理されている。しかし、飲用乳の需要が今後は減少していくと予想されるなかで現在のように酪農振興会が集乳する酪農家を財政的に支えていくことは困難になると考えられる。口蹄疫後の生産調整（前述）を事例に検討したい。

口蹄疫後の増産の過程では、各集乳主体がクォータの規制を緩和し、超過部分も基本価格で生乳を購入した。大手乳業会社では直属農家からの集乳を増やす一方で、酪農振興会は集乳した生乳を販売しきることができなかった。この結果、季節調整に用いられている生乳需給調整資金が不足し、酪農振興会では生乳を供給する酪農家への支払いが困難となった。

政府は14～15年で356億ウォンの追加予算を投じるとともに、積み上がった粉乳在庫の処分を条件に、各集乳主体に減産を求めたことで16年には、生産量は13年の水準にまで下落した（第４表）（지・김・서（2016））。

多額の財政資金を酪農振興会に投入したうえ、各集乳主体の酪農家が減産を目的に乳牛を処分した。各集乳主体が勝手に増産を行ったために、問題がこのように拡大した(注36)。

長期的にみると、飲用向けの生乳の需要は減少が予想されている。現在の仕組みを維持すれば、乳業会社は口蹄疫後の対応のように自社の直属農家のクォータを優先して、酪農振興会からの買取量を減らしていくと考えられる。

現在、需給調整に年150億ウォン、加工原料乳助成に170億ウォンを投入しており、02年のクォータ制導入以来で総額7,500億～8,000億ウォンを投入しているとされる(注37)。酪農振興会を財政的に政府が支援することには限界があるため、現在の飲用向けのクォータ制が継続するのであれば、将来的には酪農振興会の酪農家に減産を求める可能性

第4表　集乳主体別の生乳生産量および増減率

（単位　トン/日、%）

	13年	14	15	16	17	14/13	15/14	16/15	17/16
全国	5,734	6,066	5,940	5,656	5,638	6	△2	△5	△0
うちソウル牛乳協同組合	1,876	2,019	1,982	1,921	1,868	8	△2	△3	△3
酪農振興会	1,339	1,410	1,399	1,387	1,293	5	△1	△1	△7
乳業会社	2,148	2,282	2,207	2,191	2,211	6	△3	△1	1

資料　지・김・서(2016)、韓国農協中央会提供資料を邦訳のうえ、加筆修正して作成
지・김・서(2016)の元データは낙농진흥회내부자료[酪農振興会内部資料]

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

も考えられる。

(注36) 15年１月から15年９月までに牛と殺頭数は合計５万1,315頭となり、14年の同期間より38.6%増えたとされる（매일경제［毎日経済］& mk.co.kr　15年11月13日web公開）。

(注37) 韓国酪農肉牛協会内に設置された酪農政策研究所趙錫辰所長による推計値。聞き取り調査の際に、趙所長はこれだけの額を投入するのであれば、加工品の不足払いなどの制度を導入できたのではないかと述べている。

4　今後の見通し

加工原料に対応した低い乳価を設定する必要があるという点において、今回聞き取り調査を行った韓国の酪農関係者の認識は基本的には共通している（第５表）。とはいえ用途別乳価の是非については議論の相違がみられる。政府系組織である酪農振興会や、酪農家団体である韓国酪農肉牛協会では用途別にクォータを飲用と加工用に分け、加工用については乳価を引き下げて補助金で一部を補てんすると同時にクォータを増やすことで酪農家の所得を維持する必要があると考えている。ただし、酪農家の数は少なく、産業としての規模も小さいため、用途別乳価を実現するための新たな財源を確保することは難しい。大手乳業Ａ社の聞き取り調査の際には補助金を出さないようにして、乳価を引き下げて加工用に対応させた方が良いという意見もあったが、これがクォータを分けずに乳価全体を引き下げることを意図するなら、酪農家の経営に与える影響はより大きいと推察される。

一方、クォータ制の今後の扱いについては意見が割れた。酪農家団体は集乳主体ごとに管理された現在の仕組みを改めるよう主張する一方、乳業会社は現状維持を求めている。また、酪農家も必ずしも一枚岩ではなく、乳加工組合の組合員は現状維持を望んでいる。

これまで確認したように個々の集乳主体ごとにクォータが管理されている現在の仕組みでは、どの集乳主体のクォータを所有するかにより、酪農家のさらされる条件は異なる。仮に乳業会社が主張するように乳価を引き下げる一方で、酪農家のクォータを拡大するような対策を行った場合、乳業会社が優先的に生乳を購入する直属農家の生産が拡大する一方で、酪農振興会からの購入を減らすような対応をとる可能性も考えられる。

また、全国的なクォータ統一は乳業会社や乳加工組合の組合員の反発が予想されるため、その実現は容易ではないと考えられる。

さらに、長期的な視野で酪農業を考える酪農家団体に対して酪農家の多くが高齢者であることもあり、新たなリスクを負って

第5表　今後必要となる対策

	今後必要だと考える対策
乳業会社 （大手乳業A社）	加工用に対応した乳価
酪農振興会	用途別乳価の導入、クォータの拡大 （もしくはクォータの削減）
酪農家団体 （韓国酪農肉牛協会）	用途別乳価の導入、 クォータの拡大
農協組織 （韓国農協中央会）	チーズ生産など 国産乳製品生産への支援
酪農家 （ソウル牛乳協同組合）	生産者が減り、生産量は減少するので現状維持

資料　聞き取り調査により作成

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

まで現在の高い飲用乳価を改める制度改革を望んではいないとされる(注38)。このような複数の要因から制度改革には困難が予想される。

(注38) 韓国酪農肉牛協会、韓国農村経済研究院での聞き取り調査で同じ意見を聞いた。ただし後継者がいる場合には改革には前向きの場合もあるとのことである。

おわりに

韓国では生産量をクォータで管理し、そのうえで生産費に応じて変化する価格調整制度を導入することで自国の酪農家を保護してきたが、将来を見据えて現行制度の見直しが酪農家団体と乳業会社の間で検討されている。

乳製品市場の保護に失敗した韓国では、酪農振興会が飲用向けの生乳のクォータを管理することで酪農家の経営の安定を目指したが、削減率を巡る対立から集乳主体ごとに別々にクォータを管理することになった。一方、乳価は酪農家の生産費を反映した価格に統一された。現在の乳価は酪農家の経営にとっては良いとされるものの、他方で生産調整が必要になっている。

また、一見すると問題なく機能しているようにみえる集乳主体ごとに分かれたクォータ制には、酪農家が自己の農業所得や廃業の際に得られる資金、今後の経営の方向性に不平等が存在する。加えて、短期的な需給調整のしわ寄せが加工販売機能を持たない集乳主体に集中し、多額の税金が投入される要因となっている。

加工用にも対応した乳価、その実現にあたり必要となる全国的なクォータ統一が検討されているが、乳業会社や乳加工組合は現行制度で利益を享受しているため現状維持を求めている。また、酪農業の将来を考える酪農家団体と、新たなリスクを嫌う高齢酪農家との間でも意見の不一致がみられるため、意見の調整には困難が想定される。

＜参考文献＞

- 伊澤昌栄・伊佐雅裕（2016）「海外情報 最近の韓国の牛乳・乳製品需給動向」『畜産の情報』No.323
- 禹炳準（2016）「FTAと畜産問題──牛肉と酪農を中心に──」『農村と都市をむすぶ』第66巻第12号
- 趙錫辰（2005）『韓国酪農産業の課題と展望』酪農総合研究所
- 趙錫辰（2007）「韓国酪農・乳業の課題と展望」『北海道農業経済研究』第14巻第１号
- 趙錫辰（2014）「韓国の経済自由化と酪農・肉牛の現状」畜産経営経済研究会・小林信一編『日本を救う農地の畜産的利用──TPPと日本畜産の進路──』農林統計出版
- 지인배・김현중・서강철（2016）『낙농산업 구조개선 방안 연구』한국농촌경제연구원
- 한국낙농육우협회・낙농정책연구소（2017）『2017 낙농경영실태조사』
- 한국낙농육우협회・낙농정책연구소（2018）『2018 낙농경영실태조사』
- LAN, Seoul (2017) “Overview of the Korean dairy sector,” *Agroberichten Buitenland*.
- USDA Foreign Agricultural Service (2017) “Korea-Republic of Dairy and Products Annual 2017 Dairy and Products Annual Update,” *GAIN Report*, Number KS1732.
- USDA Foreign Agricultural Service (2018) “Korea-Republic of Dairy and Products Annual 2018 Dairy and Products,” *GAIN Report*, Number KS1839.

（うえだ　のぶひろ）

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/