



Title	酪農制度改革と生乳受託販売事業の展開方向：指定団体の需給調整機能の向上に向けて(2002年度秋季大会シンポジウム「北海道酪農の現段階」)
Author(s)	並木, 健二
Citation	北海道農業経済研究, 12(1), 28-41
Issue Date	2005-03-10
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/63538
Type	article
File Information	KJ00006912252.pdf



[Instructions for use](#)

[論 文] 2002 年度秋季大会シンポジウム

酪農制度改革と生乳受託販売事業の展開方向

— 指定団体の需給調整機能の向上に向けて —

並 木 健 二 *

I. はじめに

農業基本法（1961年）の全面改正問題に端を発するわが国の農政改革は、98年9月の「食料・農業・農村基本問題調査会答申」を改革案作りの出発点として、それ以降、わが国農業の主要分野のほとんどすべてを対象として実施されてきた。酪農に関しては、99年3月に公表された「新たな酪農・乳業対策大綱」によってその改革方向が示された。同大綱では、市場実勢を反映する適正な価格が形成されるよう乳製品・加工原料乳に係わる施策全般について見直すことが明示され、これを受けて2000年5月、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（以下、「不足払い法」という）の一部が改正され、飲用乳に加え加工原料乳についても当事者間の自由な取引に委ねられることとなった。これを契機に、わが国の生乳市場は政府管掌領域の大きい「価格管理型」から、自由取引によって形成される価格のもとで需給が決まる「自己調整型」に移行したと言える。

これに対して、生乳生産者所得の安定を維持する観点から、指定生乳生産者団体（以下、指定団体という）の広域統合、それによる需給調整機能の強化、用途別取引および生産調整の適切な実施

など、市場原理による価格形成システムに円滑に移行するための条件整備が進められている。つまり、生乳取引の自由化によって、生産者所得の安定は広域的に組織され、かつ運営される指定団体が実施する受託販売事業に委ねられることになるが、それによって指定団体の活動領域は拡大しつつあるのである。しかし、今般の農政改革は、WTO体制下で進展する規制緩和の一過程であることは否めない事実であり、今後は指定団体の生乳受託販売事業のあり方そのものが議論の中心になることも予測される。

周知のとおり、規制緩和路線のもとで推し進められた酪農制度改革では、指定団体が有する卓越した生乳供給力が俎上にのり、その是非が問われたところである。結果的には、その検討過程において、わが国酪農の食料供給機能の重要性と産業としての脆弱性が再確認され、政策当局が意図した展開、つまり指定団体の広域統合によって生乳供給力をいっそう強化する方向が選択された。こうした政策的判断に対して、生乳需要者の側からは、需給調整をめぐる諸問題を明らかにし、その解決に向けた取り組みが求められている。

そこで本稿では、近年における生乳市場の制度的枠組みの変化を踏まえ、指定団体の生乳受託販売事業の現状とそこに伏在する需給調整に関する

* 酪農総合研究所

諸問題を明らかにし、その展開方向を検討することを課題とする。その際、不足払い法によって規定される生乳の用途別取引に起因する加工原料乳地帯か飲用原料乳地帯かという、立地条件による指定団体の地域的特徴を考慮した。すなわち以下では、第一に指定団体ホクレンが取り組む乳製品の液状化という加工原料乳の需給調整策を、第二に指定団体広域化の真価が問われた関東生乳販連による飲用原料乳の需給調整機能を、第三に生乳受託販売事業の全国連再委託の進展という需給調整問題の新局面を考察することによって、この課題に接近してみたい。

II 乳製品の液状化と加工原料乳の需給調整

1. 生クリーム等生産振興緊急特別対策事業

酪農主産地においては、加工原料乳の価格および需給の安定が生産者所得に大きな影響を及ぼすことから、不足払い法の施行（1966年）以来、さまざまな施策^{注1)}が講じられてきた。もちろん、同法が「暫定措置法」であるということからも明らかかなように、加工原料乳をめぐる問題は飲用乳需要の増加にともない、それほど長い期間を要することなく解消するというのが、政策当局に共通した認識^{注2)}であったと言える。しかし、この問題は所期の予想に反して、生乳の飲用乳仕向け量が順調に増加したにもかかわらず長期化している。このような状況の中で、加工原料乳地帯の生乳生産者は、変動の激しい需要^{注3)}と、それと相互に作用しあう不安定な価格を受け入れざるを得ないという問題に直面している。

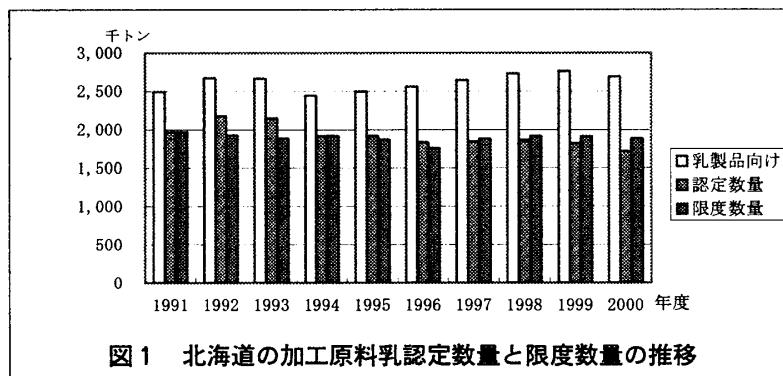
95年度から開始された生クリーム等生産振興緊急特別対策事業（以下、「生クリーム等対策事業」という）は、液状乳製品（生クリーム、脱脂濃縮乳、濃縮乳）に仕向けられる生乳を従来より安価で販売した量に応じて、その販売差額の一部

を財政的に補てんし、供給の増加を促進するものであるが、以下のような2つの政策意図があると言われている。その一つは、生クリームとバター、脱脂濃縮乳と脱脂粉乳、濃縮乳と全脂粉乳の商品代替性に着目し、輸入乳製品と競合度合いの低い液状乳製品の国内需要を喚起し、国内乳製品市場において国産品のシェアを維持することである。要するに、乳製品の輸入自由化に際して、加工原料乳の仕向け先をいかにして確保するかという課題とその対応策を提起したのがこの事業の特徴であると言えよう^{注4)}。

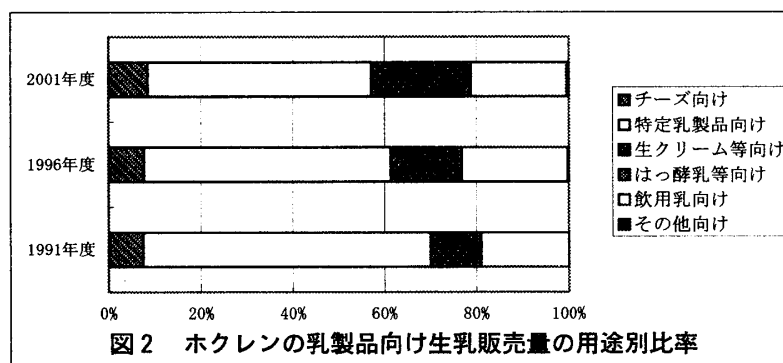
いま一つは、不足払い制度の財政的制約を液状乳製品市場の拡大によって緩和し、同制度を延命させることである。具体的には、生クリーム等対策事業により生乳用途の多様化がすすめば、生産者補給金の交付対象数量が減少し、財政支出の増加を抑制することができるという政策シナリオである。同時に、ガットのウルグアイラウンドで合意したAMS（農業保護相当額）の削減目標の枠内で不足払い制度を継続し、加工原料乳の価格をその再生産に必要な水準に維持するための試行策でもある。このような意味で、同事業は国内外からの圧力から不足払い制度を守るべく意図された、いわば「安全装置」の役割を果たすことが期待されている。

2. 指定団体ホクレンによる乳製品の液状化策

図1は指定団体ホクレンの乳製品向け生乳販売量（飲用牛乳等以外の用途に仕向けられた数量）、加工原料乳の認定数量（乳製品向けのうち加工原料乳生産者補給金の交付対象となる「特定乳製品」に仕向けられたとして知事が認定した数量）および限度数量（補給金交付対象数量の上限値）の推移を示している。92年と93年の2年間は認定数量が限度数量を大きく上回っているが、その後両者は均衡し、97年以降は認定数量が限度数量を下回る傾向にある。しかしこの間も、乳製品向け



資料：農畜産業振興事業団資料より作成。



資料：ホクレン「北海道指定生乳生産者団体情報」2002年7月より作成。

生乳販売量と認定数量の差が年々拡大していることに注目したい。つまり、限度数量の枠が未消化である一方で、補給金交付対象となる特定乳製品以外の用途への生乳販売量が増加する傾向にあるのである。

この要因を明らかにするために図2では、ホクレンの生乳販売数量を用途別の構成比で示しているが、過去10年間の「特定乳製品」向け比率の減少を、生クリーム等仕向けが埋めていく経過がみてとれる。さらに、ホクレンの液状乳製品向け生乳販売量の内訳を示す表1を見ると、ほぼ同時期に脱脂濃縮乳と生クリーム仕向け量が急速に増加していることが分かる。しかも、生クリーム等特別対策事業が開始された95年度には、すでに両者合わせると約30万トンの生乳需要を確保している。このような観点からみると、指定団体ホクレンが取り組んできた乳製品の液状化策は、生乳の新たな需要を誘発し、生産者を加工原料乳需要の縮小という桎梏から解放したと言えよう^{注5)}。

3. 液状化策の経済的効果

しかし、指定団体ホクレンによる生乳需要拡大の取り組みは、生乳受託販売事業のいま一つの課題である生産者の手取り乳価の安定という観点から評価する必要がある。ホクレンが選択した乳製品の液状化策とは、用途別取引の細分化を意味し、市場で形成される多様な生乳価格を受け入れることにほかならないからである。液状乳製品の需要量の増加によって、加工原料乳の新たな仕向け先が確保され、結果として、不足払い制度の財政負担を抑制できたとしても、それが生産者所得の安定に結びつかなければ、「片手落ちのシナリオ」という汚名を逃れることができない。

そこで次に、乳製品の液状化とプール乳価の関係を検証してみよう。図3は、プール乳価、つまりホクレンの生産者支払い乳価と保証価格の推移を示している。この10年間のプール乳価の推移をみると、96年度までは明らかな通減傾向にあったが、その後ゆるやかに上昇あるいは横這い傾向

表1 ホクレンの液状乳製品向け生乳販売数量の推移

年度	脱脂濃縮乳		生クリーム		濃縮乳		計	
	前年差	前年差	前年差	前年差	前年差	前年差	前年差	
1993	8	218			29		255	
1994	11	3	256	38	39	10	306	51
1995	17	6	282	26	23	-16	322	16
1996	113	96	357	75	19	-4	489	167
1997	133	20	378	21	20	1	531	42
1998	179	46	409	31	18	-2	606	75
1999	209	30	420	11	16	-2	645	39
2000	204	-5	458	38	18	2	680	35
2001	236	32	461	3	24	6	721	41

単位：千トン

資料：ホクレン酪農部資料より作成。
注）2001年度の数値は計画である。

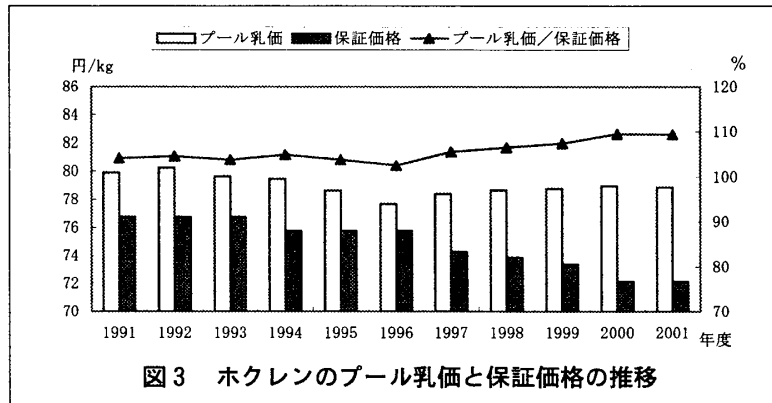


図3 ホクレンのプール乳価と保証価格の推移

資料：ホクレン「北海道指定生乳生産者団体情報」2002年7月31日より作成。

にある。一方、保証価格は91～93年度の3年間で76.75円、94～96年度の3年間で75.75円と段階的に引き下げられ、97年度以降は一貫して下降傾向を示している。以上のことから、プール乳価に対する保証価格の影響力は、生乳用途の多様化が進展した最近の5年間に年々小さくなっていると言えよう。

ところで、ホクレンが発行する「指定団体情報」に掲載されているデータから、用途別の生乳販売価格を算出すると、2001年度のチーズ向けは1kg当たり41.59円（消費税を除く、以下同じ）、加工原料乳（特定乳製品）向けは同58.89円、生クリーム等向けは同66.25円、はっ酵乳等向けは同75.75円、飲用乳向けは同88.62円となる（表2参照）。このことを踏まえて図2をみると、後年次になるにしたがい、相対的に高価格水準にある用途に仕向けられる生乳の割合が大きくなっていることが分かる。

前田 [10] は、この生クリーム等特別対策事業

に関して次のような評価を行っている。つまり、「一方でこの論理は、価格支持財源の確保が困難なため、チーズ向け原料乳を不足払いの対象から除外して、既存の財政負担の枠のなかで不足払い制度の延命を図ろうとした1987年の『チーズ基金』創設と同様の発想ともいえる。すなわち、国内的事情か国際的要請かという動機の違いはあるにせよ、いずれも価格支持財源の制約を回避するために、生乳価格を最終製品別に取引用途を多様化し、これを通して生産者乳価を迂回的に引き下げ、不足払い制度を形式的に維持するという政策的アイデアである」と。

しかしこれまでの経緯を見るかぎり、指定団体ホクレンは、「取引用途の多様化による生乳需要の拡大は、同時にプール乳価の低下をとらなう」というジレンマを回避することができたと言えよう。さらに、同時期には飲用乳の販売価格が10%以上も引き下げられたと言われており、このことを考慮すれば、ホクレンが取り組んできた乳製

表2 北海道の用途別生乳販売数量と価格（2001年度）

	販売数量 (kg)	販売金額 (円)	販売単価 (円/kg)
チーズ向け	296,171,247	12,317,830,785	41.59
加工原料乳向け	1,737,759,807	102,333,112,627	58.89
生クリーム等向け	730,069,684	48,364,102,163	66.25
はっ酵乳等向け	54,872,295	4,156,463,839	75.75
飲用乳向け	714,371,437	63,309,509,869	88.62

資料：ホクレン農業協同組合連合会「ホクレン指定団体情報」より作成。

注）販売金額および販売単価には消費税を含まない。

品の液状化策は、生産者の手取り乳価の安定に大きく貢献したと評価できる。

注1）加工原料乳の需給に影響を及ぼす施策には、1979年度より生産者が自主的に取り組んでいる「生乳計画生産」、生産された生乳の一部を市場から隔離するため繰り返し実施されている「余乳対策」、87年度よりチーズ原料乳需要の拡大策として導入された「チーズ基金」などがあげられる。

注2）これに関しては、同法案が審議された第48国会における名称の「暫定措置」と第1条（目的）の「当分の間」の意味についての質疑が参考となる。つまり、同法の意義と存続期間について、政府側から、「酪農の生産性の向上、牛乳乳製品の処理、加工段階の合理化が進展し、また、飲用乳の比率が高まり、加工原料乳の価格条件の不利を財政によって補正する必要がなくなり、さらに、乳製品の国際競争力が強化され、輸入についての調整措置を必要としない時期に至れば、この法律は、法形式的には、現行の畜産物価格安定法に戻ることとなる」旨の答弁が行われており、いずれ飲用乳の比率が高まることによって、加工原料乳をめぐる問題は消滅することが示唆されているのである。

注3）近年では、加工原料乳地帯における生乳需要の変動要因としては、「消費地パック」や「生産地パック」と称される飲用乳への生乳仕向け量の変化を見逃すことが出来ない。

注4）前田 [10] を参照。

注5）このことを裏付けるために、生乳受託販売事業に対するホクレン担当者の意見を紹介しよう。つまり、「最終的には、国産のバターや脱脂粉乳という固形乳製品の需要減少は避けられない。わが国の固形乳製品の用途は飲料、パン、菓子などが大部分を占め、生クリームや脱脂濃縮乳など液状乳製品との高い互換性を有することから、輸入困難な液状乳製品でこれらの需要を維持していくことが急務となる」というものである。これを具現化したのが、生クリーム等特別対策事業の開始前に見られた液状乳製品向け生乳取引の積極的な展開であった。

Ⅲ 指定団体の広域統合と飲用原料乳の需給調整

1. 広域指定団体制度への移行

不足払い制度では、都道府県ごとに単一の生産者団体が指定され、これを核とする生乳の一元集荷多元販売体制の確立、用途別取引の実施など、従来の生乳取引形態に大きな変革をもたらされた。これを契機に、生産者団体の乱立と不透明な混合乳価取引に起因する生産者の経済的立場の劣位性は改善され、60年代中頃には約300万トンに過ぎなかった生乳供給量は2000年度には約850万トンに達した。つまり、指定団体制度のもとで生乳生産者は価格の安定を享受し、酪農は豊かな生産力を有する基幹的農業部門として揺るぎない地

表3 都道府県指定団体の受託販売数量

		単位：千トン	
1966年度		1996年度	
北海道	596	北海道	3,403
群馬県	132	千葉県	313
岩手県	105	群馬県	300
長野県	101	栃木県	298
栃木県	92	岩手県	281
上位5県平均 (a)	205.2	上位5県平均 (d)	919.0
北海道を除く平均 (b)	107.5	北海道を除く平均 (e)	298.0
滋賀県	14	富山県	26
秋田県	13	大阪府	26
高知県	8	東京都	19
和歌山県	6	福井県	13
福井県	5	和歌山県	2
下位5県平均 (c)	9.2	下位5県平均 (f)	17.2
格差 (a/c)	22	格差 (d/f)	53
格差 (b/c)	12	格差 (e/f)	17

資料：中央酪農会議「中酪情報」より作成。

位を確立したのである。

繰り返しになるが、わが国における生乳取引は、66年の不足払い法施行以来、指定団体と乳業の間で行われている。もちろん不足払い法は、指定団体の生乳共販事業（同法では、「生乳受託販売業務」という）に参加しないために「アウトサイダー」と呼ばれている生乳生産者と乳業の直接取引を禁止しているわけではないが、その件数および数量の取引全体に占める割合はごくわずかであり、同法の庇護の下、指定団体は生乳市場における供給者としての立場を専有していると言っても過言ではない。

しかし、行政改革委員会の下に設けられた規制緩和と小委員会からの提言「生乳の生産・加工・流通に係る規制緩和（96年12月15日）」を受けて、農林水産省は同年同月、畜産局長の私的な検討会として「指定生乳生産者団体の在り方に関する検討会」を設置し、指定団体制度について、その見直しを含め、同制度の機能・運用のあり方について検討することになった。その成果として、指定団体の広域化の方針が示され、2001年3月までに新たに8つの広域指定団体が誕生したのである。

この広域指定団体制度への移行については、その必要性および妥当性が次のように整理されてい

る。第1に、生産される生乳の90%程度がブロック内で流通しているという実態に即して指定団体の再編が進められたことである^{註6)}。同制度の根拠法である不足払い法および同施行規則では、指定団体の区域に関して、生産される生乳の50%を超える量を受託販売することだけが規定されている。この考え方を維持しつつ、同法制定の目的である「生乳の価格形成の合理化」を推進するには、区域内の生乳の移出入が多くなり過ぎたために、都府県単位の指定団体では対応が困難になったのである。

第2には組織運営の効率化のため、酪農家戸数の減少に対応して指定団体の区域を拡大したことである。全国の酪農家戸数は年々減少し2001年2月現在で32,200戸となり、しかも和歌山県を始めとする4府県では100戸を下回る状況の中で、県別に指定団体を運営することは構成員である酪農家にとって相当大きな負担となってきた^{註7)}。さらに、このような状況の中で、受託販売数量が伸び悩んでいる指定団体では、その価格交渉力や需給調整能力の低下などが懸念されたのである。

ここで指定団体の受託販売数量は、地域によっていかに大きな格差があるのかを確認しておこう。表3では、全国の指定団体の中から受託販売数量

の上位および下位から5つを示している。指定団体制度が開始された66年度からの30年間に、最上位の北海道では受託販売数量がきわめて順調に増加していることが分かる。一方、受託販売数量の上位および下位の指定団体の中では、北海道を除いて順位の変化が見られ、上位および下位の5指定団体の受託販売数量の平均値を比較すると、その格差が22倍から53倍に拡大している。北海道を除いた場合にも、その格差は12倍から17倍へと拡大している。

2. 指定団体広域統合の課題

1) プール乳価の平準化

前述のような問題が顕在化し、組織運営に行き詰まった指定団体同志が集合し、新たな広域指定団体を編成することは果たして合理的と言えるのだろうか。広域指定団体は、旧指定団体からさまざまな課題を継承していることは否めない。その中で最も大きな課題は、会員である旧指定団体および生産者への支払い乳価をいかにして平準化するかである。指定団体が行う生乳の受託販売事業については、委託者に対して支払う乳価の算定において、数量と規格以外の事項を基準としないことが規定されている（不足払い法施行規則第7条1）。しかし実際には、暫定的とはいえ、それぞれの会員団体間の乳価格差を認めることで、広域指定団体の受託販売事業が開始されている。結成当初から全会員へのプール乳価制度の導入に成功したと言われている九州生乳販連においても、広域統合前に他の指定団体より乳価水準が高かった1指定団体に対しては特別に上乘せ価格を設定しているのが実態である^{※8)}。

このような中で、関東生乳販連（関東7府県と山梨県、静岡県からなる広域指定団体）の乳代精算方式は乳価格差の是正策として注目される。この特徴は、乳業との取引価格の変動率を利用して、各会員（旧指定団体）への支払い乳価を徐々に平

準化していく点にある。具体的には、各会員団体の98年度乳価を基準乳価とし、販売乳価が下がった場合には、その比率をもって各会員団体への支払い乳価を一律に引き下げるのであるが、基準乳価の高い会員団体ほど引き下げ額が大きくなり、会員団体間の乳価格差は縮小する。一方あまり現実的ではないが、販売乳価が上がった場合には、各会員団体への支払い乳価を同額で引き上げる。この場合、乳価格差は金額ベースで縮小することにはならないが、基準乳価の低い会員ほど引き上げ率は大きくなる。つまり、販売乳価の下降局面において、この乳代精算方式の本来の機能はより明示的に発揮されるのである。

2) 組織再編問題の先送り

いま一つの課題は、組織運営の合理化のために組織再編をいかなる規模で進めるかという問題である。そもそも指定団体の再編は、系統農協の組織再編問題そのものであり、組織運営のあり方に深く関わる問題であることから、当初からその実現には多くの困難がともなうことが予測された。この点に対しては、98年4月の農水省畜産局長通達「指定生乳生産者団体の広域化の推進について」で、その将来方向および国の支援対策が明示された。つまり、「指定生乳生産者団体の広域化は、生産者の自己組織力の発揮により実現することが基本であるが、農林水産省としても、……生産者及び生産者団体の取組を支援し、指定生乳生産者団体の広域化を積極的に推進していくこととした」と、個別問題は捨象して、あえて一つの理想型としての広域化を促進することが強調されたのである。しかし、政策当局が功をいそぐあまり、「組織再編はそれ自体が目的ではなく、指定団体制度をめぐる諸問題を解決するための手段である」という、目的と手段の関係が逆転してしまったという点は否めない事実である。

系統農協組織の内部からは、「指定団体の広域

化の成否は、第1に酪農家の視点から新たな機構を構築できるか、第2に総合的な販売力の強化を実現できるかにかかっている」という問題が提起されている。つまり、いかにして経費のかからない機構を作り上げるか、物流と商流の両面から機能を強化するかが問われており、いわゆる「屋上屋を重ねる」ことなく、現状の生乳共販事業を再編・合理化する必要があるというものである^{注9)}。また、「8ブロックの広域指定団体は将来構想のあくまでも一過程として位置付け、いっそう組織統合を進め、全国で2～3団体に集約する必要がある」とも言われている^{注10)}。

一方、前述の規制緩和小委員会は、指定団体制度のあり方に関して、「生産者と乳業メーカーのより自由な取引を可能とし、消費者ニーズをより直接的に反映させる観点から、現行の1県1指定ではなく、より多様な指定を可能とすべき」であると提案している。具体的には、活力ある酪農を展開していくために、指定地域の広域化によって組織運営の効率化を追求するだけでなく、品質の高い生乳によって差別化を図ろうとする生産者団体の指定によって、生乳取引の自由度を向上すべきであると主張している。

以上のように、指定団体の再編については、広域化の方向であるべきか、必要に応じて細分化も認めるべきか、あるいは何を基準として区域を線引きすべきか等に関して、決して関係者の合意のもとに広域指定団体制度に移行したわけではないのである。

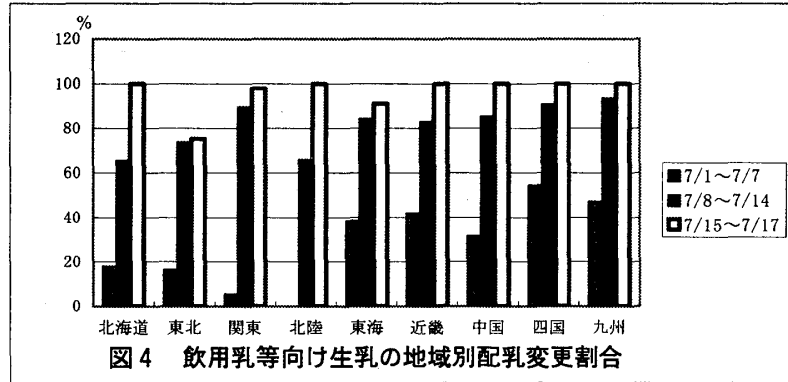
3. 広域指定団体の需給調整能力

1) 大手乳業の食中毒事故の影響

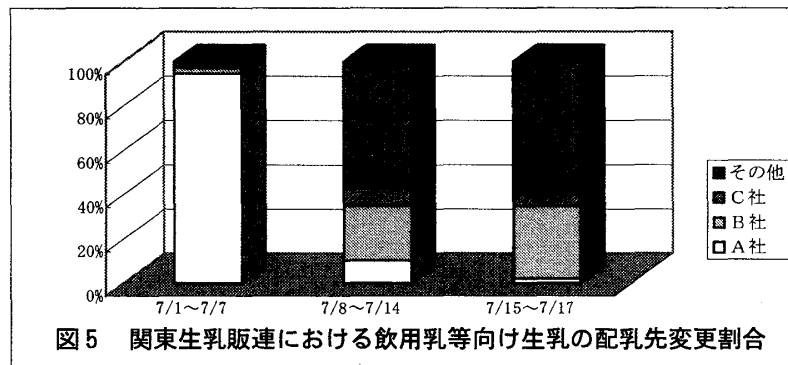
次に広域指定団体の需給調整機能について検討しよう。そもそも指定団体の広域化は、生乳受託販売事業の地理的範囲の拡大を意味し、それによる需給調整機能の改善が期待されている。広域指定団体の需給調整能力が最初に試されたのは、

2000年6月末に発生した大手乳業（以下、「A社」という）の食中毒事故に際してであった。全国の生乳販売量の約20%を購入するA社が引き起こした事故は、生乳の取引および牛乳・乳製品の供給に深刻な影響を及ぼすことが必至とみられた。とくに、A社が全国19箇所に保有する飲用乳工場は学校給食用牛乳の全国供給量の10%弱を占有しており、速やかな対応が求められた。酪農関係者の多くは、96年3月に農協系乳業が引き起こした牛乳不正表示問題に端を発する生乳流通の大混乱のことが脳裏を過ぎったに違いない。その時には問題の発生直後から、配乳先の確保をめぐり指定団体間で激しい販売競争が展開され、生乳価格の大幅な低下を招いたばかりではなく、販売先を失った生乳の流通および処理のために生乳生産者は大きな経済的負担を強いられたのである。

しかし、今回の事故の際には前回の経験が教訓として活かされたと言われている。A社大阪工場での食中毒事故発生直後から、小売店でのA社製品の取り扱い中止が相次ぎ、全国のA社工場は次々と操業困難な状況に追い込まれた。結果として、A社と取引のある指定団体では、A社の当初買入れ予定分を他社に振り向ける配乳変更を余儀なくされた。とくにA社の事故が関東と並ぶ大消費地の大阪で発生したために、西日本地域ではA社との取引数量削減の影響が他の地域よりも早く現れた。図4は、この時の飲用乳等仕向け生乳の配乳変更割合を地域別に示している。東海地方以西の地域では、事故発生直後の7月初めから、四国の54%を最高にA社工場への配乳計画を変更し、他社工場への振り替えが大規模に行われているのが分かる。さらに、その後の調査で他の工場でも問題があることが判明したA社は、7月5日の東京工場の操業自粛を皮切りに、全国の飲用乳工場の操業を一時的に停止することを決定した。その結果、7月中旬までには、全国ほとんどの地域でA社工場から他社工場への配乳変更がなされた。



資料：中央酪農会議資料より作成。



資料：中央酪農会議資料より作成。

ここで注目すべきことは、A社の工場が数多く立地する関東地方での指定団体の対応である。最初の1週間では5%と配乳変更割合が低かったものの、次の1週間では90%となり、他の先行地域と同水準に達している。

2) 関東生乳販連の対応

指定団体の広域化にいち早く取り組んだ関東生乳販連は99年12月に設立総会を開催し、2000年4月からは本格的に指定団体業務を開始した。一般に、生乳生産者の結束が弱いと言われている飲用乳の大消費地で、他の地域に先がけて広域指定団体が設立された背景には、生乳と牛乳の広域取引の兆候をいち早く察知した酪農の指導者達が「東京市乳圏指定団体協議会」を設立し、そのもとで30年余りにわたり生乳販売組織の広域化を前提とする議論を重ねてきた実績があった^{註11)}。しかし、その具体化に際しては、会員団体間の乳価格差を前提とする受託販売事業が、果たして有

効に機能するかどうか危惧された。

結論を先に述べれば、今回のA社が引き起こした事故では、関東生乳販連は販売量の20%近い生乳の販売先を一瞬にして失ったにもかかわらず、販売不可能乳の発生を回避することができたばかりではなく、牛乳の供給に支障を来すこともなく事態を無事に乗り切ることができたのである。

その要因としては、第1にA社との取引を計画していた各会員団体の生乳販売数量をいち早く集約し一括管理できたこと、第2に前述したように乳代精算方式の採用により全ての会員を対象とする共同精算ができたこと、第3に個々の生乳取引に特別の制約条件(特約取引)がなくスムーズな配乳先変更ができたこと等があげられている。また図5では、A社乳業工場の操業率低下にともなう配乳変更状況を示している。B社とC社はともに大手乳業であるが、同図で「その他」に区分されている中小乳業の割合が過半数を占めていることが注目される。つまり、広域指定団体は数多く

の乳業工場からの情報を広範に収集し、かつ状況を的確に分析し、一部の大手乳業だけに偏ることなく、A社との販売契約分の生乳を分散して販売したのである。この「一元集荷多元販売」の実践によって、販売不可能乳の発生など生乳取引をめぐる大きな混乱はなく、かつ学校給食への牛乳供給に支障を来す事態も回避されたという^{注12)}。

注6) 櫻井〔3〕を参照。

注7) 中央酪農会議作成資料〔7〕を参照。

注8) 櫻井〔前掲書〕を参照。

注9) この主張の背景には農協系統組織に課せられた次のような政策課題がある。つまり、「(指定団体の) 広域化に当たっては、農協系統組織の再編整備の取組みに留意し、都府県内の生産者団体については、効率的な生乳販売を行い得る体制に移行するとともに、酪農関係の全国団体についても、指定生乳生産者団体との機能・役割の分担を整理しつつ、効率的な組織への再編統合を推進する」(「新たな酪農・乳業対策大綱」より)、これである。

注10) 全国農業協同組合連合会作成資料〔4〕を参照。

注11) 林〔9〕を参照。

注12) 農林水産省畜産局作成資料〔8〕を参照。

IV 広域需給調整と生乳受託販売事業の全国連再委託

1. 全農の生乳販売事業の展開

続いて、系統共販の観点から、生乳受託販売事業における都道府県農協連と全国農協連との関係について検討しよう。ここでは、全国農業協同組合連合会(以下、「全農」という)と都道府県経済農業協同組合連合会(以下、「県経済連」という)を事例として取りあげる。系統共販体制の整備は、経済的弱者である農業生産者の農産物取引当事者としての地位を向上するためこれまでも強

方に推進されてきた。その一環として、上部団体への委託、つまり市町村農協から県経済連へ、さらに全農へと共販事業を段階的に委託する方式が系統農協組織の内部には構築されている。生乳共販事業にもこの方式が組み込まれている。

不足払い法によると、指定団体がその下部組織から委託を受けた生乳をさらに全国段階の農協連合会に再委託し、受託販売業務を遂行できることになっている。これは、再委託方式が同法第5条の「生乳受託販売」の定義に含まれるからであるが、そこで問題となるのは、系統農協組織の二段階制化、つまり県経済連と全農の組織統合によって、指定団体を兼ねる県経済連の一部が全農の事業体制に組み込まれたことである。2002年度現在で、全国に48ある県経済連のうち33団体が全農に統合され全農県本部となったが、そのうち指定団体(2001年4月以降は広域指定団体の会員団体)を兼ねているのは12団体である。

表4では、広域指定団体の受託数量のうち、その会員団体である全農県本部の生乳取扱数量(同表では「全農県本部から」と表示)と、全農再委託数量のうち、広域指定団体の会員である全農未統合の県経済連および専門農協連からの数量(同「その他から」と表示)を加算して、全農の生乳取扱数量を試算した。これによると全農の生乳取扱数量は、2001年度に2,138千トンとなり、広域指定団体の総受託数量の27.1%に達する。なお、北海道を除いた場合、それは38.9%になるが、近畿ブロックの80.6%を筆頭に、東北ブロックの74.4%、北陸ブロックの64.1%と、地域によっては非常に大きい割合を占めている。

このような状況の中で、関東ブロックを始めとする多くの地域では、全農再委託数量のうち「その他から」の数量が、「全農県本部から」の数量を大きく上回っていることが注目される。つまり、総合農協系あるいは専門農協系にかかわらず、広域指定団体は会員団体から受託した生乳の相当量

表4 2001年度における全農の生乳取扱数量

	指定団体受託数量			全農再委託数量			全農取扱数量	全農取扱比率
	全農県本部から	その他から	計	全農県本部から	その他から	計		
北海道	0	3,553,202	3,553,202	0	452,776	452,776	452,776	12.7
東北ブロック	465,651	282,790	748,441	252,030	91,450	343,480	557,101	74.4
関東ブロック	111,009	1,301,547	1,412,556	79,110	302,320	381,430	413,329	29.3
北陸ブロック	50,998	98,361	149,359	4,660	44,740	49,400	95,738	64.1
東海ブロック	141,320	372,865	514,185	47,200	28,160	75,360	169,480	33.0
近畿ブロック	57,172	56,262	113,434	38,500	34,300	72,800	91,472	80.6
兵庫県	0	145,318	145,318	0	44,400	44,400	44,400	30.6
中国ブロック	63,398	278,513	341,911	36,500	21,500	58,000	84,898	24.8
四国ブロック	25,676	152,016	177,692	15,400	59,000	74,400	84,676	47.7
九州ブロック	0	733,561	733,561	0	143,975	143,975	143,975	19.6
都府県計	915,224	3,421,233	4,336,457	473,400	769,845	1,243,245	1,685,069	38.9
全国計	915,224	6,974,435	7,889,659	473,400	1,222,621	1,696,021	2,137,845	27.1

資料：農畜産業振興事業団資料および全国農業協同組合連合会聞き取り調査結果より作成。

注1) 大島・八丈島、沖縄県の数値を除く。

2) 全農取扱数量は指定団体受託数量の「全農県本部から」と全農再委託数量の「その他から」を加えた値。

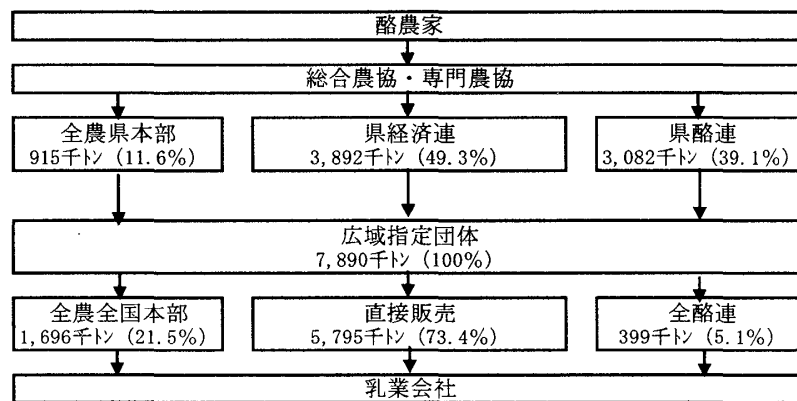


図6 広域指定団体の受託販売事業の実態 (2001年度)

注) 各数値は全国農協連および関係団体の聴取調査結果より推計した。

を、全農全国本部を経由して乳業に販売していることを示している。この関係を整理したのが図6である。

2. 生乳受託販売事業における全農の役割

生乳共販事業の全国連再委託は、69年に岩手県から関東地方へ移出された生乳から始まったが、70年代末になっても年間に10~20万トン足らずであった。このことからすれば、2001年度の1,696千トンという再委託数量は、全農の生乳販売事業が着実に拡大したことを示唆している。

ところで、広域指定団体を介する全農県本部と

全農全国本部の取引関係は、実務上は組織内取引である。しかし、不足払い法のもとでは、指定団体を通すことが義務づけられているために、全農の生乳販売事業は再委託、つまり「全農県本部～広域指定団体～全農全国本部」という形態をとらざるを得ない。そして、この再委託方式では、全農全国本部が取り扱う生乳^{注13)}は、原則として次の生乳となっている。

- ①広域指定団体の区域を超えて流通する生乳（北海道から本州へ移出される生乳など）
- ②ブロック内で流通する生乳のうち複数地域に工場を有する乳業へ販売する生乳

- ③全農全国本部が主体となって需給調整を実施している乳業へ販売する生乳
- ④広域指定団体から債権保全などのため販売の依頼があった生乳
- ⑤広域指定団体が販売不可能になった生乳（いわゆる「特別余乳」など）

80年代までの全農再委託は、もっぱら上記の①～③によっていた。それによって、生産者に対しては飲用乳仕向け率の向上、乳業者に対しては必要時必要量の配乳を保証し、生乳の需給ギャップを全農が調整していたのである。しかし、今日の全農再委託は従来とは性格が異なっている。つまり、④のケース（生産者の債権保全のため）と⑤のケース（余乳処理とその乳製品の保管・販売のため）のウェイトが徐々に高まっている。これによって、指定団体と全農との補完関係はいっそう深まる傾向にある。別の言い方をすれば、全農の生乳販売事業の展開は、指定団体が全農に依存する大きさと多様さとに大きく影響を受けるのである。

一方、大手乳業は全農を通じた原料乳調達を選択する傾向が見られる。この点に関して矢坂[12]は、生乳取引に全農を介在させることによって、指定団体と乳業の直接取引の場合より、取引量の増減や取引の停止など契約上の変更が容易になることを指摘している。したがって、乳業が集乳地盤を選別・整理するための過渡的手段として、この全農再委託を利用するようになったとも言える。

3. 広域需給調整体制の構築

生乳受託販売事業の全農再委託の進展と、それに対応した全農の積極的な取り組みの延長線上には、80年代に中央酪農会議によって提案されながら、ついに実現に至らなかった全国生乳需給調整機構（通称、全国ミルクボード）構想が再び浮かび上がってくる。

この全国ミルクボード構想は、農協法に基づく全国生乳需給調整農協連の設立（85年）という形に結実したが、梶井[1]が予見したように^{註14)}、加入を決定したのは23指定団体にとどまり、しかも経済連系指定団体がまったく加入しなかったために、その活動範囲は限られていた。とくに、既存全国連との事業上の競合を避けるという運営上の制約のもとで、期待された需給調整機能を発揮することがないまま98年に解散を余儀なくされた。

これに関して三島[11]は、「農協中央には従前から全農系と全酪連系に分かれている既存の生乳販売組織を統合し、生産者団体の販売機能の一元化をはかることへの強い願望があった。ボード設立の真のねらいは、むしろこの最後の点を法令を後ろ盾に実現するところにあるように思われる」と、ボード構想が浮上してきた背景について分析している。

しかし前述のように、指定団体の広域化や受託販売事業の全国連再委託が、経済連系と酪連系という系統組織間の垣根を超えて進展している現在の状況は、かつて全国ミルクボードが構想された80年代とは大きく異なっている。周知のとおり、不足払い法の改正によって、「生産を伸ばせば所得は保証される」という酪農経営の制度的枠組みが形骸化した今日、広域指定団体は自らの需給調整機能を高めるという目標を共有し、しかもその実現にむけて受託販売事業という基幹的業務での連携と協調を強いられているのである。

以上のことから、生乳取引の自由化をめざす今般の酪農制度改革は、むしろ指定団体の受託販売事業を充実するための取り組みを活性化したばかりではなく、系統農協組織内の結束力と協調関係を強めたと言えよう^{註15)}。別の言い方をすれば、生乳生産者はこれらの活動を通じて、自らの経済的立場の強化をめざして、新たな生乳共販体制を構築する方向にその一步を踏み出したのである。

注13) 全国農業協同組合連合会作成資料〔5〕を参照。

注14) 梶井は、「ボードという機構になれば、いずれにせよ全農あるいは全酪連の旧来の活動との競合は避け難い。……ボードの具体化にあたっては、南北問題よりも意外に全国組織間の調整のほうに困難だということもありうるのである」と、ボード構想に潜在する本質的な問題を指摘している

注15) 系統農協組織は、時期を同じくして牛乳・乳製品の製造および流通段階への関わりを強化させた。つまり、2003年1月には、全農と全酪連は大手乳業A社と共同で、飲用乳を中心とする新会社を設立することを決定した。この3者はそれぞれが保有する飲用乳事業部門を分離し、新会社がこれを継承することになる。この新会社の生産体制は全農系の3工場、全酪連系の2工場、大手乳業A社の10工場によって構成される。これに全国各地にある62の生産委託工場が加わり、新会社の事業を支援する。全国に立地する15の直営工場から成るこの新会社の製造・販売活動は、系統農協組織の原料調達力と民間企業の製品開発力および製品販売力という強みを発揮し、両組織間の溝を事業面から埋めていくことであろう。

V むすび

鮮度を生命とする生乳は、在庫性が希薄なフロー市場を形成するため、需給の不均衡は価格に大幅な変動を与え、それは生産者の経済的・経営的負担を増加させ、消費の順調な伸びを阻害し、乳業者にもむだな費用の支出を蒙らせることになる^{注16)}。

そこで本稿では、近年になって地域ごとに顕在化した生乳需給の不均衡を事例として、それへの指定団体の対応を考察した。地域的あるいは突発的現象のように捉えられる需給不均衡の背景には、

生乳市場をめぐる国際的あるいは構造的な状況の変化があることが明らかとなった。したがって、指定団体による生乳の需給調整の取組を評価するためには、その状況の変化および生乳共販事業の発展過程を考慮しなければならない。生乳共販事業の現段階は、生産者所得の安定を維持する観点からは、必ずしも十分な機能を果たしているとは言えないが、これはわが国の酪農制度改革が過渡期に過ぎないことの傍証とも言えよう。

ガット（GATT）のウルグアイ・ラウンド農業協定の受諾（1994年4月）により、わが国の生乳市場は国際乳製品市場の一部に組み込まれることが決定的となった。つまり、飲用原料乳は、その物理的商品特性により、今後も国内の需給構造を反映した価格が形成されるであろうが、加工原料乳に関しては、その価格形成が乳製品の国際的な需給動向に委ねられることとなった。このような状況の中で、その性状が生乳に近い液状乳製品は、輸入が困難で、かつ国民の本物志向に合致した食品であることから、今後も需要の拡大が期待されている。したがって、本稿で取りあげた乳製品の液状化策は、加工原料乳の需給調整策としては言うまでもなく、食料の多くを輸入に依存しているわが国にとっては、輸入代替策としても貴重な試行であったと言える。

さらに、広域指定団体制度はようやく緒に着いたばかりであり、近年の受託販売事業の展開をもって、組織再編の成果を機能面から評価するには時期尚早と言えるかも知れない。本稿でも言及したように、必ずしも現在の9団体（北海道を含む）で指定団体の統合が完結したとは言えず、酪農をめぐる制度的諸関係の改革、今後予定される系統農協組織の再編成、さらに生乳需給構造の変化に対応して、指定団体の広域化がさらに進むことも予測される。しかし、大手乳業の引き起こした食中毒事故に際して、関東生乳販連が発揮した生乳の需給調整機能は予想を遙かに凌ぐものであり、

これは指定団体広域化の効果であると言っても過言ではなからう。

また、生乳受託販売事業の全国連再委託の進展は、用途別取引のもとで形成された加工原料乳地帯と飲用原料乳地帯という区分けをある程度取り払い、全国的な規模で需給調整を進める可能性を示唆している。折しも、自由貿易をめざすWTO体制下で、わが国の食料自給率をいかに維持、向上するかということが焦眉の政策課題となっている。わが国が食料の多くを輸入に依存している要因としては、農産物生産費の内外格差の存在が強調されているが、錯綜し、かつ広域化した取引に起因する需給の不均衡もその一つとして指摘しなければならない。したがって、国内で生産された農産物を、いかにしたら効率的に消費に結びつけることができるのかという問題は、農業生産基盤が脆弱なわが国にとって、食料自給率について議論する際にとくに重要な論点である。以上のことから、指定団体の広域化、その広域指定団体と全国連との連携・協調の延長線上で、全国ミルクボード構想を視野に入れた、広域需給調整体制構築の必要性が高まっていると言えよう。

注16) 小林 [2] を参照。

引用文献

- [1] 梶井功編著「牛乳需給の構造問題」『農産物過剰』明文書房、1981年、141頁。
- [2] 小林康平『牛乳の価格と需給調整』大明堂、1983年、169頁。
- [3] 櫻井保「広域指定生乳生産者団体施行後の検証と残された課題」(酪総研No.274)酪農総合研究所、2002年。
- [4] 全国農業協同組合連合会「広域指定団体への取り組みについて」1998年。
- [5] 全国農業協同組合連合会「統合連合の生乳共販事業について(考え方)」2002年。
- [6] 全国酪農協会『新乳価制度国会問答集—第48国会成立—加工原料乳生産者補給金等暫定措置法』1965年。
- [7] 中央酪農会議「広域指定団体の設立について(メモ)」1998年。
- [8] 農林水産省畜産局「A乳業食中毒問題関係資料」2000年。
- [9] 林克郎「指定団体の広域化について」(酪総研No.255)酪農総合研究所、2001年。
- [10] 前田浩史「試行される新たな酪農政策の背景と課題」『UR後における世界の酪農・乳業の変化見通し』酪総研選書No.41、酪農総合研究所、1995年、62~64頁。
- [11] 三島徳三編著「農産物需給調整の展開」『現代農産物市場論』あゆみ出版、1983年、375頁。
- [12] 矢坂雅充「経済変動と日本の酪農乳業」『日刊酪農経済通信』酪農経済通信社、1991年、13~14頁。

(2003年7月27日受理)