



Title	生乳の需給調整と計画生産
Author(s)	出村, 克彦; DEMURA, Katsuhiko; 山本, 康貴 他
Citation	北海道大学農経論叢, 52, 1-13
Issue Date	1996-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/11129
Type	departmental bulletin paper
File Information	52_p1-13.pdf



生乳の需給調整と計画生産

— 欧米諸国と日本の制度 —

出村克彦・山本康貴

Milk Quota System in the EU, USA, Canada, New Zealand and Japan

Katsuhiko DEMURA · Yasutaka YAMAMOTO

Summary

In the 1970–1980s Canada, the EU, the USA and Japan adopted “Milk Quota Systems” in order to control the overproduction of milk and dairy products.

The typical systems are Milk Quota System in the EU and Milk Marketing Order System in the USA. Since 1979, Japan gradually introduced a control plan for milk production. With the ratification of the GATT Uruguay Round the liberalization of the importation of dairy products started in 1995, and Japan's milk control program became a control plan that permits individual dealings in a quota system. This paper presents the quota systems in the EU, the USA, Canada and Japan. New Zealand, which has no control program, is presented as an example of a free market in milk production and trade.

1 はじめに

欧米を初めとして日本を含む酪農先進国では、1970年後半から80年にかけて生乳生産の過剰問題が発生し、その解決策として生乳の計画生産が実施されてきた。計画生産の目的は牛乳・乳製品の需給調整であるが、それと共に生産者の所得確保・経営安定の達成を目的としている。計画生産の制度の仕組みと運用は、各国の酪農経営状況や乳製品の需給動向、また輸出入対策を反映して、多様である。更に酪農経営は生乳生産と粗飼料生産の二重の生産活動がある。その上、生産物は生乳という単一生産物でありながら、酪製品は飲用乳と乳製品という製品特性の違いのある商品となっている。酪農は生乳の生産変動だけではなく、牛乳、乳製品の需要変動の影響を受けているために、生乳の需給調整は極めて不安定になる。生産調整の主要な手段はクォータ制度(生乳生産割当)であるが、これに個体・個別調整制度(乳牛淘汰、酪農廃業)が補完的に加わる。また制度への参加

は強制(EU、カナダ)あるいは任意(アメリカ、日本、ただし日本は自主的な任意参加といっても、実質は強制参加)の相違があり、生産調整の具体的な実施方法は国々によって違っており、一様ではない。

ガット・ウルグアイ・ラウンド(以下、UR)の農業合意により、日本は1995年から乳製品の関税化による輸入自由化を受け入れることになった。日本における生乳の計画生産は、1979年以降実施されてきたが、今回のUR対策として、「生産枠」の流動化を盛り込んだ新たな計画生産が1995年よりスタートした。

本稿の目的は、世界的にみて過剰生産基調にある生乳・乳製品の需給調整対策として、各国がとってきた計画生産を概観し、そのもとで日本の生産調整の制度と今後の課題を検討するものである。

以下、ヨーロッパ(EU、ただし1993年10月まではEC)、北米(カナダ、アメリカ)、日本の計画生産の仕組みと運用を見てみる。加えて、生乳

生産、流通において、徹底した規制緩和・自由化政策をとってきたニュージーランドを対極の事例として紹介する。生産調整は当然酪農生産構造の変化をもたらすが、ここでは生産構造への影響については割愛する。なお計画生産または生産調整の用語を併用するが、本稿では同義として用いる。各国の計画生産制度の内容は UR の合意までの時期のものである。

2 先進国の生産調整制度の仕組みと運用

先進国の生乳の生産調整制度の導入時期は表 1 に示す。生乳の生産調整制度は、クォータ制度としてカナダ（オンタリオ州、ケベック州）が早くに導入した。EU のオーダー制度は代表的計画生産制度であり、これは1984年から始まり、その後、新規の EU 加盟国に広がっていった。アメリカではカリフォルニア州のみがクォータ制度を導入しているが、その制度とは別に、全米規模の生乳削減計画（Milk Diversion Program）が1983年から実施されてきた。この計画は強制参加によるクォータ制ではなく、任意参加のミルク・マーケティング・オーダー制度（Milk Marketing Order System, 生乳販売命令）である。日本の計画生産ではオーダー制度は実施されず、生産者（団体）による自主的な生乳計画生産が EU のクォータ制度よりも早くに1979年から実施されてきた。更に、平成 7 年（1995）より、生産枠の流動化を含む計画生産が UR の農業合意による自由化対策として実施された。

表 1 生乳計画生産の導入時期

（＊は酪農廃業計画を含む）

1970	カナダ
1977	アメリカ（カリフォルニア州）
1978	オーストリア（＊）
1979	スイス（＊）、日本
1983	アメリカ（＊）、ノルウェー
1984	EU（＊）
1985	フィンランド（＊）、スウェーデン（1985-1989, ＊）
1986	スペイン、ポルトガル
1993	イタリア、スペイン、ギリシャのクォータ正式実施
1995	スウェーデンのクォータ復帰

1) EU 諸国

EU においては、クォータ制度と平行して酪農

廃業計画（Dairy Farmer Outgoes Scheme）が導入されてきた。これはクォータ制度の実効的な運用を図るための措置であり、またクォータ制度の前史の対策を反映している。クォータ制度が導入されるまでの過渡期において、幾つかの計画が実施されてきた。その計画の変革の上に現行のクォータ制度が整備され、1984年より本格的にクォータ制度が実施された。その後、共通農業政策（CAP）改革による変更を経て、更に UR の農業合意を受けて、計画生産は新たなクォータ制度として、当面は2000年まで継続して実施すること決まっている。文献〔3, 4〕を参照。

(1) クォータ制度の前史

①乳牛頭数の削減計画

1969年に EU は「生乳の販売中止および雌牛屠畜奨励金計画」を導入し、更に1973年に「牛群転換奨励金計画」を導入した。1977年に SLOM（生乳・乳製品の販売中止と乳牛の肉牛・羊への転換）計画が実施された。更に1980年に「授乳牛奨励金」が乳牛から肉牛への転換促進策として導入された。

②共同責任課徴金

出荷生乳に対して一律に課せられる「共同責任課徴金」（Co-Responsibility Levy）が1977年に導入され、この財源を基に市場拡大対策、生乳の品質向上対策、学童への生乳販売補助金等への支出が行われてきた。

(2) クォータ制度の導入

生乳クォータ制度（Milk Quota System, 生乳割当制度）は EU の規則によれば、生乳生産に対する「追加課徴金制度」（Additional Levy System）である。つまり、加盟国毎に決められた「保証数量」（Guaranteed Total Quantity: GTQ, 国別クォータ）をオーバーして生産・販売された生乳に対して、追加課徴金が課せられる制度である。ただ加盟国における制度の運用はかなりの裁量が認められており、運用は一律ではなく、弾力的である。図 1 は EU のクォータ制度の模式図である。

クォータ制度の枠組みと運用は、①クォータ総量の確定と国別の割当配分、②国別のクォータ枠の生産者への配分と管理、③クォータ枠の生産者

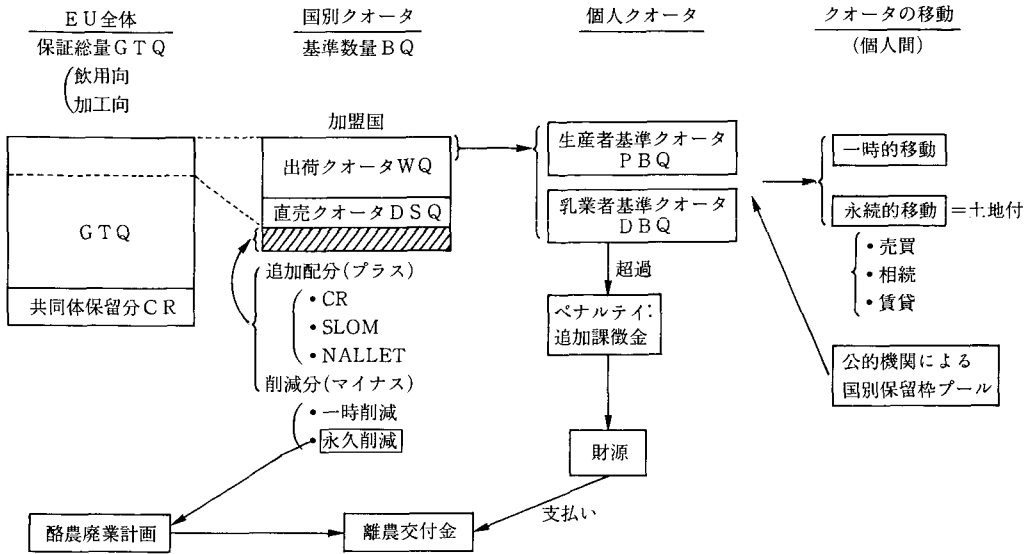


図1 EUのクォータ制度

註) 参考文献[2]より作成。

間の譲渡の方策において行われる。

① 国別クォータ

まず EU 全体の生乳需要量（飲用向けと加工向け）の総量が保証総量（GTQ）として年度毎に決められる。この国別クォータは、出荷（卸売り）クォータ（農家が乳業者・農協へ出荷する生乳，Wholesale Quota：WQ）と直販クォータ（農家が直接消費者へ販売する生乳，Direct Sale Quota：DSQ）に区別されている。この他に未分割の共同体保留分（Community Reserve：CR）がある。この EU レベルの保留枠は、クォータ制度を運用する過程で各国の生乳生産構造に困難な事態が発生した等の「特別な事情」がある場合に、その特定国に追加配分される調整枠である。これまでに、アイルランド、イギリス、ルクセンブルグ、スペインが配分を受けてきた。他に SLOM クォータ、NALLET クォータの追加配分がある。これらの追加配分は国別クォータに上乗せされて、加盟国に再配分されてきた（表2参照）。

直販クォータは EU 全体で 2～3% であるが、出荷クォータへの変更が認められるために減少傾向にある。加盟国に配分された国別クォータは参考数量（Reference Quantity：RQ）または基準数量（Base Quantity：BQ）と称され、これは加盟国における生産者に個人クォータとして直接配分

されるか、または乳業者を通して生産者に個人クォータとして配分される。国別クォータの加盟国間の移動は認められていないが、国別クォータの範囲内で個人に配分されない分が国別保留枠としてプールされ、必要に応じて特定生産者へ再配分される。国別クォータの割当は、原則として1981年度の実績プラス1%が「定義上の保証数量」となっていたが、クォータ制度の開始年の1984年度に限りただ一度だけ1%増加配分が行われた。その後は需給バランスを配慮して、随時削減措置（永久削減、一時削減（凍結））がとられ、1993年度からはこれら削減枠が「定義上の保証数量」に織り込まれて国別クォータ枠となっている。クォータ数量の永久的削減に関しては、それを保証するために「酪農廃業計画」が平行して運用されてきた。この「酪農廃業計画」は生乳生産の永久的停止を奨励する社会政策的な補償措置であり、応募者はクォータ制度が存続する限り生乳生産を行わないことを条件に、所有するクォータ数量を放棄して、その代償として「離農交付金」を受ける制度である。この放棄されたクォータはその国の保留分に吸収される。国別クォータは表3のように推移してきた。

② 個人クォータ

国別に配分を受けたクォータ数量は、各国政府

表2 92年度国別クォーター設定の内訳

(単位:千トン)

加盟国	出荷クォーター								直販 クォーター
	定義上の 保証数量	当該年の 保証数量	一時凍結 (b)	利用可能 参考数量	保留枠	S L O M クォーター	Nallet クォーター	合計	
	A	B	C	D=B-C	E	F	G	H=D+E+F+G	
ベルギー	3,211	3,026	144	2,881	-	7	32	2,920	373
デンマーク	4,882	4,589	220	4,369	-	10	49	4,428	1
ドイツ (a)	30,227	28,514	1,360	27,154	-	161	234	27,549	150
ギリシャ	537	545	24	521	-	-	5	526	5
スペイン	4,650	4,571	209	4,362	50	-	47	4,458	517
フランス	25,634	24,196	1,154	23,042	-	64	256	23,363	733
アイルランド	5,280	4,963	238	4,726	303	118	53	5,199	15
イタリア	8,798	8,620	396	8,224	-	-	88	8,312	718
ルクセンブルク	265	249	12	237	25	2	3	266	1
オランダ	11,979	11,248	539	10,709	-	48	120	10,877	102
ポルトガル	1,779	1,743	-	1,743	-	-	-	1,743	119
英国	15,330	14,393	690	13,703	65	191	153	14,113	393
E U合計	112,572	106,658	4,986	101,672	443	600	1,040	103,755	3,126

註) (a) 旧東ドイツを含む。

(b) Aに示される定義上の保証数量の4.5%, ただしポルトガルは免除。

資料: 文献(3)より引用。

表3 国別クォーターの推移

(単位:千トン)

区分	84年度	85年度	86年度	87年度	88年度	89年度	90年度	91,92年度	93年度
ベルギー	3,643(480)	3,611	3,611	3,410	3,326	3,364	3,364	3,293	3,310(373)
デンマーク	4,933(1)	4,883	4,993	4,590	4,468	4,525	4,525	4,429	4,455(1)
ドイツ	23,792(305)	23,553	23,553	22,145	21,558	21,927	21,927	21,457	21,624(91)
ギリシャ	588(116)	583	583	550	536	581	581	531	631(5)
フランス	26,768(1,183)	26,508	26,508	24,953	24,303	24,613	24,613	24,096	24,236(733)
アイルランド	5,599(16)	5,599	5,599	5,282	5,150	5,301	5,301	5,215	5,246(15)
イタリア	9,914(1,116)	9,914	9,914	9,364	9,133	9,456	9,220	9,030	9,930(718)
ルクセンブルク	294(1)	291	291	275	268	272	272	267	269(1)
オランダ	12,197(145)	12,074	12,074	11,353	11,053	11,213	11,213	10,979	11,075(103)
英国	15,950(398)	15,790	15,790	14,862	14,475	14,789	14,789	14,505	14,590(393)
E U10カ国	103,678(3,761)	102,806	102,806	96,784	94,270	96,041	95,805	93,802	95,363(2,433)
旧東ドイツ	-	-	-	-	-	-	-	6,216	6,244(9)
スペイン	-	-	5,400	5,156	5,032	5,079	5,079	4,975	5,567(367)
ポルトガル	-	-	-	-	-	-	-	1,862	1,873(63)
合計	-	-	108,206	101,940	99,302	101,120	100,884	106,881	109,047(2,877)

註) 84, 93年度のみ, () 内に直販クォーター (内数) を示した。

資料: 表2と同じ。

の独自の判断で設定された生産量の削減枠を上乗せし, 更にここから国別保留枠を控除して, 最終的に合算された基準数量がクォータ数量として定められ, 生産者に配分される。クォータ数量の管理と運用方法は, 各国政府の裁定に任されているので, 各国の具体的な実施方法はそれぞれ相違があるが, 生産者への配分方法は次の2通りである。

A方式 (Formula A) は個々の生産者にクォータ数量が直接割り当てられるケースで, 「生産者基準クォータ」 (Producer based Quota: PBQ) と呼ばれる。B方式 (Formula B) はクォータ数量が割り当てられる生産者が, 生乳販売をする乳業者, または生乳出荷の協同組合を単位とする場合で, 購入者基準クォータあるいは乳業者基準

クオータ（Purchaser or Dairy based Quota）と呼ばれる。いずれの方式を採用するかは各国に一任されている。

個人クオータを超過生産した生産者には、その超過数量に応じて「追加課徴金（Super Levy）」のペナルティーが課せられる。ただし加盟国がEUに支払義務を負うのは国別クオータの超過数量に対してであり、個々の生産者に超過分があっても加盟国内の生産者間の個人クオータの過不足を相殺することが出来るので、実際に生産者が支払う追加課徴金を軽減することが出来る。出荷クオータの追加課徴金の徴収方法は、先のA方式とB方式では違いがあったが、1993年度からB方式に統一された。生乳の購入者である乳業者全体のクオータが割当分を超過した場合に、その乳業者に追加課徴金の支払義務が生じ、生産者は乳業者クオータが超過した分のうち、自分の責任分だけの課徴金を払うこととなった。

③ クオータの移動

EUのクオータ制度では、クオータを土地と結びつけた権利として扱っている。クオータは土地の売買・相続・賃貸によって生産者間で移動することが出来る。クオータの移動は次の3形態がある。

まず第1は「永続的移動」で、これは土地の売買、相続、賃貸に伴う移動である。また数年にわたる賃貸もこれに含まれる。土地を伴わないクオータの移動は原則として全て国別保留枠となる。ただし、生乳生産が特定の狭い地域に集中しないように、土地面積当たりの移動可能な個人クオータに上限を定めている国（ドイツ5トン/ha）がある。またクオータ移動の件数を減らすために、最低面積以下の土地移動にクオータ移動を認めない国（ルクセンブルグ/5ha）がある。

第2は「一時的移動」で、これは年度内限りの移動であり、年度が変われば移動したクオータは自動的に元の生産者に返還される。これはクオータのリース方式である。このクオータ・リースを認めている国に、イギリス、オランダ、ベルギー、アイルランド、ドイツがある。

第3は、公的機関が行う移動で、国別保留枠によって形成されたプール・クオータを再配分する移動であるか、またはクオータ未達成の生産者の

未使用クオータを使って行う移動である。クオータ超過生産者はこのクオータ分の再配分を受けて、超過分の相殺に使うことができる。クオータ移動の基本はあくまでも第一の形態である。

クオータは売買・賃貸の権利を持つことによって市場取引が可能となった。これによってクオータの価格形成が行われ、クオータは土地要素と同じ機能を持つ経済的要素となった。その結果、クオータ取引が発達しているイギリス、オランダでは、加盟国の中で最も高いクオータ価格が形成されてきた。クオータ価格の上昇は、従来の「クオータは土地に付いて移動する」という事態から、「土地がクオータについて移動する」という現象に変化してきた結果である。

クオータ制度の基本的枠組みは以上であるが、各国における運用の実際は、各国の酪農事情に応じて弾力的に行われている。主要加盟国の特徴は以下の通りである。文献〔4〕を参照。

2) EU加盟主要国の状況

(1) デンマーク

デンマークでは全ての乳業会社がクオータ制度に参加しており、デンマーク・デーリ・ボード（DDB）が制度の管理運営の権限を持っている。DDBによる一元管理の特徴は、国別クオータの有効活用である。つまり割当クオータが消化出来ない生産者の余剰クオータ分を、クオータの超過生産者に対して平等に無料で配分する「フリー・クオータ制度」（年度末相殺措置）を導入していることである。また、クオータの移動は土地付きクオータの場合にだけ認められているが、例外はDDBへの売り渡しである。

(2) イギリス

これまでイギリスで生乳販売を一元管理してきたミルク・マーケティング・ボード（MMB）が1994年に廃止され、生乳流通は自由化された。クオータ制度の管理はMMBに代わって新たな介入機関が担当することになった。イギリスはクオータの直接取引・移動が盛んな国であり、他のEU諸国と異なり、土地の移動を伴わないクオータの一時移動が行われている。未使用分のクオータは年度内であれば生産者間で移動が可能であり、年

度始めになると、クォータは自動的に元の所有者に返還される。その手続きは簡単である。更に従来、一時的移動は同一の乳業者に生乳を出荷している生産者間の取引であったが、現在は異なる乳業者に生乳出荷している生産者間でも認められている。ただし、この一時的移動によって移動したクォータの再移動は認められていない。クォータの永続的移動は土地移動を伴うために、クォータ移動の取引を仲介する代行専門業者が仲立ちすることで、毎年何千件ものクォータ移動が比較的スムーズに行われている。原則として、イギリス国内におけるクォータ移動に地理的な制約はない。文献〔2, 5〕を参照。

(3) オランダ

オランダはイギリスと並んでクォータ取引の盛んな国である。クォータ制度の管理はオランダ乳製品ボード（PZ）・農業省等が行ってきたが、1992年度よりPZの新部門であるスーパーレピー中央機関（COS）に権限が移った。クォータの移動は、一時的移動であっても、永続的移動であっても、生産者間の直接取引で行われる。更に政府はクォータの買い上げ計画を実施している。この政府の買い上げ計画において、生産者は生乳生産停止の奨励を受け、その代償として補償を受ける。政府により買い上げられたクォータは全国保留枠に組み入れられる。

(4) フランス

クォータの管理は全国牛乳乳製品産業局（ONILAIT）が行い、産業局がクォータを乳業者へ配分し、乳業者が更にこれを生産者に再配分する。クォータの一時移動は認められず、生産者間の移動は、土地の移動を伴う場合にのみ認められるが、それは地域内の移動に限定されている。国別保留枠は生産者のクォータ削減による保留クォータ枠によっては形成されず、経営停止計画によるクォータ買い上げ枠によって形成される。クォータ保留枠は基本的に若年農業者の新規営農開始のために利用される。

3) カナダ

カナダの生乳供給管理計画は加工原料乳に対す

る市場シェア割当制度（Market Sharing Quotas: MSQ）である。この制度はまず、オンタリオ州、ケベック州において実施され、その後、他州に加入が広がり、全国的管理が可能となった（文献〔2, 6〕参照）。MSQは加工原料乳の出荷量の管理だけではなく、飲用牛乳から加工部門へ流入する生乳の出荷量の管理も併せて行っている。統括する組織はカナダ生乳供給管理委員会（CMSMC）で、連邦政府と州政府の合意に基づいて作られた全国生乳出荷計画を管理する。CMPMCは加工原料乳の供給と乳製品の需要のバランスを図ることを目的として、全国生産目標である加工原料乳のMSQを設定する。連邦政府は加工原料乳（乳製品）市場における供給管理を州間調整と国際間の貿易を通して管轄し、他方、州政府は飲用向け生乳（飲用牛乳とクリーム）の市場管理を行う。MSQには2種類の割当があり、それは全国ベースの加工原料乳のMSQと州別の飲用乳・クリーム向け生乳のMSQである。各州のMSQの配分は、全国MSQによる州別に割り当てられたシェアによって設定される。全国割当のMSQは各州の生産者に配分されるが、他方、全国割当のMSQには留保量（スリーブ（そで）と通称）があり、国内市場の供給不足調整に使われる。

国内市場の割当を越える生乳は乳製品の輸出によって処理するため、過剰生乳に対しては割当超過課徴金が生産者に課せられ、この課徴金が輸出コストを賄うことになる。

各州の管理システムは州独自の政策によって運営されている。オンタリオ州のシステムが代表的である。オンタリオ生乳販売ボード（OMMB）が割当を管理し、飲用乳向けの生乳と加工原料乳の2種類の生乳割当を生産者に配分する。飲用乳向け生乳割当は「グループI プール割当」と称され、これにより酪農家に1日当たりの出荷生乳量が配分され、酪農家はこの割当量を満たす義務がある。この飲用乳向け生乳の販売価格は単一価格であり、生乳価格としては最高値にランクされている。飲用乳価格の支払は現実の飲用乳市場で使用された分だけに支払われ、使用されない生乳は加工原料乳として販売される。市場シェア割当（MSQ）は加工原料乳割当に対する名称であり、年間の乳脂分（kg）で配分される。加工原料乳の

生産者乳価は用途別価格の平均価格か、またはプール価格で決められてきた。ただし、グループ I プール割当と MSQ 割当に対しては、それぞれの乳価を支払う二重支払い制度であったが、1994年度から変更され、単一価格による生乳市場価格に統合された。つまり、飲用向け割当と加工原料乳向け割当を乳脂量で配分する単一割当となり、支払方法は全州で単一のプール価格で支払われる方法に改められた。また、新制度による運営の変更によって、生産者の収入に変動がないように保証する措置が取られた。

飲用乳と加工原料乳の割当はいずれも生産者間で移転・移動できる。家族内の移転、農場の売却による移動、割当取引による移動の3種類の取引形態がある。割当取引は割当を購入したい生産者に対しては、最大支払い希望価格を明示し、また割当を販売したい生産者に対しては、最低売却希望価格を明示することで、取引市場において入札で行われる。

4) アメリカ

①アメリカの生乳・乳製品の需給調整の基本は、加工原料乳の価格支持制度によるミルク・マーケティング・オーダー制度（Milk Marketing Order : MMO, 生乳販売命令制度, 以下、MM オーダ制度）である（文献〔1, 2, 7〕参照）。この価格支持制度は政府機関の商品金融公社（Commodity Credit Corporation : CCC）が乳製品を買い上げることで、加工原料乳の支持価格を維持する方法である。この加工原料乳の支持価格が飲用乳価格の最低価格を形成し、結果としてアメリカの全ての乳価を支持する役割を担う制度である。支持価格の調整により、生乳・乳製品の需給調整が図られてきた。生乳等の価格支持制度は旧くは1949年農業法から実施されてきた。その後、課徴金徴収、生乳転換計画（Milk Diversion Program : MDP）、酪農経営休止計画（Dairy Termination Program : DTP）等のより厳しい政策が採用されることで、生乳の需給調整が行われてきた。アメリカは自由競争を原則としているため、MM オーダ制度への参加はEUの強制参加によるクォータ制度とは異なり任意参加である。従って、MM オーダ制度は生乳流通の一定地域

に制限され設定されており、MM オーダ制度の機能は生乳の最低取引価格の設定とプール価格支払いの管理・運営であった。最近では、生乳の広域流通が普及するにつれ、オーダの合併が進み、現在では全米で40オーダが存在している。また、MM オーダ制度は国内乳製品の買い上げによる生乳の価格維持政策であるため、輸入乳製品の国内市場への影響を除くことが必要であり、乳製品の輸入に対しては、ガットのウエーバー条項（自由化義務免除）による数量割当制が適用されてきた。

価格支持の仕組みは、全ての生乳を飲用乳向け規格のグレード A と、加工原料乳向け規格のグレード B に区分して行う方法が取られている。ただし、この区分は生乳品質ではなく、搾乳施設の設備水準による区分である。酪農家はグレード A 農家、グレード B 農家と区分され、農家のグレードが生乳のグレードとなる。飲用乳にはグレード A の生乳が使われ、グレード B は乳製品以外には使用できない。1992年の生乳実績で、グレード A は94%であったが、実際に飲用乳に使用されたのは40%であった。またグレード A の生乳の約77%が連邦 MM オーダ制度のもとで最低価格の規制を受けてきた。グレード A の生乳は更に、仕向け別に3つのクラスに分類される。クラス I は全脂牛乳、低脂肪牛乳、脱脂牛乳等への仕向け、クラス II はアイスクリーム、ヨーグルト、ソフトチーズ等への仕向け、そしてクラス III はバター、脱脂粉乳、ハードチーズ等への向けである。更に CCC による乳製品の価格支持制度は、バター、脱脂粉乳、チーズの買い上げを通してグレード B の生乳価格の維持を図ってきたが、その際グレード A のクラス III とグレード B の生乳を原料とする乳製品は同じ扱いを受けてきた。従って、MM オーダ制度において、クラス III の最低価格は、代表的な加工原料乳生乳生産地帯であるウイスコンシン州とミネソタ州のグレード B の生乳の平均価格（M ~ W 価格）に設定されている。MM オーダ制度によるグレード A のクラス別価格設定は以下のようになっている。

クラス I 価格 = M ~ W 価格 + クラス I 価格差
 クラス II 価格 = M ~ W 価格 + 定額（通常10セ

ント/100ポンド)

クラスⅢ価格 = M ~ W 価格

クラスⅠの価格差は乳質維持のためのコストや M ~ W 地域からの輸送費等を基にして毎年決められており、輸送距離が大きくなるにつれ割高になってくる。これらの乳製品の価格支持制度や MM オータ制度が管理している対象乳価は、支持価格水準と最低価格水準に対してであり、実際の取引価格は生乳・乳製品の需給関係や生産者と乳業会社との競争条件によって決定されている。

②アメリカではカリフォルニア州(以下、加州)がオータ制度に加盟しておらず、独自のオータ制度を実施している。加州はロッキー山脈で他州と地理的に遮られていることもあって、MM オータ制度が適用されず、そのために独自の用途別乳価制度が実施されてきた。その制度は、1967年の加州の州法(Consalves Milk Pooling Act)によるプール乳価制度である。MM オータ制度よりもきめの細かい5つの用途別クラスの乳価(クラス1:飲用乳等,クラス2:クリーム類,カテジ・チーズ等,クラス3:アイスクリーム,フローズン・ヨーグルト等,クラス4a:バター,粉乳,クラス4b:カテジ・チーズ以外のチーズ)が導入され、しかも EU,カナダタイプの個人別オータ制度がとられている。生産者がオータ制度に参加するか否かは自由である任意参加の計画であり、またオータ権利は売買する事ができる。

オータの割当は生産者ごとに1日当たりの平均出荷乳量を「ベース」として配分され、このうちクラス1(飲用乳向け)がクラス1「オータ」となる。「ベース」を超過する出荷は「オーバーベース」とされる。1978年以降は全生産者に「ベース」の95%がオータとして割り当てられた。オータの生乳価格とオーバーベースの生乳価格の格差は大きくないが、オータ超過分の生乳を低価格で販売していた生産者がオータ権利を獲得することで、追加購入オータで得る限界収益によって、このオータ購入の限界費用をカバー出来るならばオータは取引可能となる。オータ権利の取引は1980年代後半の5年間に、加州全体のオータ量の3%が毎年売買されているとの報告がある。

加州のオータ制度はオータ数量の範囲内に生乳生産を抑えことが目的であるというよりは、飲用乳向け生乳販売量を管理することで、飲用乳価を維持することが主眼であると考えられる。

アメリカの生乳・乳製品の需給調整制度は、MM オータ制度による飲用乳規格生乳の用途別乳価の設定とプルー価格の支払いによる価格保証、CCC による乳製品買入れによる加工原料乳の価格支持制度、そして乳製品の輸入制限措置によって維持管理されてきた。アメリカではオータ制度の改革論議があり、また UR の決着もあって、今後どのように制度が推移していくのか、その動向は流動的である。

5) ニュージーランド

ニュージーランドでは、冬期に牧草の生育に合わせて一斉に乾乳させ、生乳生産の大半を休止する。このため冬期の飲用向け生乳供給の安定確保を目的にオータ制がとられてきた(文献〔8, 9, 10〕参照)。1943年以前にも、良質な牛乳の安定的確保等を目的として飲用向け生乳生産や牛乳販売等を規制する自治体も存在したが、各地の規制方法が不統一であったこと等から、1944年にミルク法が制定された。同法により指定された地域毎に、飲用向け生乳生産量が割り当てられ、それと共に、販売(主に宅配)業者が指定され、生産価格、マージン、消費者価格もすべて規制されてきた。いわばかつての日本の食糧管理制度に似たシステムがとられていた。

オータ制度の概略は次の通りである。まず、各地域の指定生産者団体は地域内の年間飲用乳需要量を満たすと見込まれる飲用乳向け生乳計画生産量を、ミルクボード(1953年までは政府の流通省牛乳流通課。1953年に同課は廃止され、同年に国内飲用乳の需給および販売を規制するミルクボードが設立された。)と契約する。各地域の指定生産者団体はこの飲用乳向け生乳計画生産量を、生産団体に所属する農家にオータとして配分する。オータの配分を受けた農家は冬期間だけでなく、通年でオータ分の飲用乳向けの生乳生産を行う必要があり、冬期に生産を休止する加工向け生乳生産農家に比べ、冬期間の飼料確保や牛部管理等の点で特別な経費を要する。このためク

オータ分には加工向け乳価よりも高い飲用向け乳価が政府より保証された。またクオータを越えた分については加工向け乳価が支払われた。

生産者団体から農家へのクオータ配分を規制する法律がなかったため、農家へのクオータの配分方法は各生産者団体の裁量となっていた。農場所有者が代わっても、必ずしもクオータが新しい農場所有者に移動するとは限らず、また農家間の売買等によるクオータの取引もほとんど行われていなかった。

1984年に政権についた労働党政権は徹底した規制緩和・自由化政策をとった。1988年には新ミルク法が施行され、ミルクボードが廃止される等、飲用乳市場に対する従来の規制がほとんど撤廃された。飲用乳価格への政府補助金もなくなって、牛乳処理工場と農家間で飲用乳向け生乳の供給量や価格を自由に契約できるようになった。この結果、ニュージーランドの北島ではこれまでのような通年契約は減少しつつあり、これに代わって、冬期間のみに一定量の飲用向け生乳を生産し、この分について加工向け乳価より高い価格を受け取る契約を結ぶ農家が多くみられる。北島に比べ、冬期の気候条件が良くない南島では、依然として通年契約を結ぶ農家が多くみられる。

3 日本における生乳計画生産

1) 計画生産の経緯

日本の生乳の需給調整は「不足払い法」(昭41)における加工原料乳に対する価格支持、数量操作(限度数量)と畜産振興事業団による指定乳製品の直接買い入れ・売り渡しの在庫政策と輸入の一元管理によって行われてきた。文献〔2〕参照。これは乳製品の調整を通して間接的に行なう生乳の需給調整である。これが昭和50年代になり、生乳生産が慢性的過剰期を迎えると、直接的な生乳の計画生産となり、昭和54年度より本格的に実施された。全国の生乳出荷団体(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、それに基づいた生産が行なわれ、更に乳業者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なう制度である。

計画生産の運営は、①国内の牛乳・乳製品による生乳需要予測の推計、②生乳供給計画数量の設

定、③生乳計画生産数量の地域別(都道府県別)配分の決定、④生乳供給の数量管理の4作業レベルで行われてきた。その組織的対応は、中央酪農会議による全国段階、指定団体を単位とする都道府県段階、農協を単位とする地域段階の3組織対応である。この計画と運営は、法律的裏付けの無い、生産者の自主的な任意参加制度であるが、実際には強制的参加制度となっている。しかしながら、地域段階における運営は地域毎に相違しており、計画生産数量を個別生産者にまで配分した農協は全体の約半分(平成3年)である。実質的な強制参加といっても、都道府県別レベルでの実施形態は多様であり、弾力的な運営が行われていた。

昭和54年から始まった計画生産は単年度の短期計画であるため、需給変動による需給ギャップが激しく、計画達成の支障となっていた。そこで平成元年より3カ年を計画期間とする中期生乳需給計画が実施されるようになった。平成4-6年度が中期計画の第2期目であるが、平成7年度は第2期の延長期とされ、平成8年度から新たな第3期中期計画が策定される。この計画はUR合意を受けた自由化対策であり、特に生乳生産枠の設定とその流動化を盛り込んだ計画である。

2) 一律計画生産から協調的・競争的計画生産へ

新たな計画生産は地域間の利害関係の調整が重要課題となる。そこでは、①計画枠の地域配分、②飲用乳消費地帯の生産者への対応、③計画生産超過対策、④主力酪農地帯の生産者への支援が課題である。

①に関しては、表4に示すように、府県における配分枠の未達成分を北海道が道内配分枠に上乗せして生産することにより、計画生産枠を消化してきた。全国の計画生産目標は牛乳・乳製品の需要拡大に支えられて生産を伸ばしてきたが、その調整過程で生産抑制を実現してきた。

②に関しては、飲用乳向け生乳の需給調整において、全国の指定団体に対して「飲用向け」「加工向け」の用途別出荷計画数量割当が行なわれるが、計画数量を超えた場合には課徴金を徴収し、この財源を基に計画数量を下回った団体に補償金を支払い、飲用向け生乳の廉売競争を回避する対

表4 生乳計画生産の達成状況

(単位：千t, %)

		計画目標 A	実績 B	全乳は育 C	緊急余乳 D	枠内実績 E = B - (C + D)	達成状況	
							B/A	E/A
北海道	57年度	2,086	2,190	14	90	2,086	105.0	100.0
	58	2,256	2,308	—	52	2,256	102.8	100.0
	59	2,373	2,398	—	56	2,342	101.1	98.7
	60	2,467	2,546	17	62	2,467	103.2	100.0
	61	2,402	2,541	75	63	2,402	105.8	100.0
	62	2,466	2,579	71	42	2,466	104.6	100.0
	63	2,677	2,677	—	—	2,677	100.0	100.0
	元	2,881	2,888	—	7	2,881	100.2	100.0
	2	2,925	2,951	—	—	2,951	99.8	99.8
	3	3,150	3,150	—	—	3,150	99.4	99.4
都府県	4	3,035	3,052	17	—	3,035	100.6	100.0
	5	3,011	3,025	12	2	3,011	100.5	100.0
	57年度	4,169	4,139	4	2	4,133	99.3	99.1
	58	4,305	4,289	2	19	4,268	99.6	99.2
	59	4,374	4,330	1	8	4,321	99.0	98.8
	60	4,467	4,431	2	2	4,427	99.2	99.1
	61	4,329	4,355	39	2	4,313	100.6	99.6
	62	4,309	4,342	21	16	4,305	100.8	99.6
	63	4,594	4,528	3	—	4,525	98.6	98.5
	元	4,828	4,727	3	1	4,723	97.9	97.8
県	2	4,879	4,740	2	—	4,738	97.1	97.1
	3	4,919	4,692	2	—	4,690	95.4	95.3
	4	4,869	4,777	2	—	4,775	98.1	98.1

註) 1 特別余乳とは計画生産目標を超過したもので、一般市場より隔離したもの。

2 需給の比較的ひっ迫した57～59年度の特別余乳は、出荷調整乳として一般市場に放出したもの。

3 61年度の特別余乳は、国産ナチュラルチーズに向けられた。

4 62年度の特別余乳は、前倒し(全国50, 北海道35, 都府県15)量を含んでいる。なお、62年度の前倒し量は、63年度の計画生産に入るが、62年度に生産されたもの。

資料：中央酪農会議資料，北農中央会調べ。

策をとってきた。これを受けて政府の支援によって、用途別計画生産とこれに対する「とも補償」が実施された。更に、加工原料乳生乳における限度数量を超過した生産分は、不足払い補給金の対象とならないため、飲用乳の「とも補償」効果を弱めない措置として「加工とも補償金」の対策が併せて実施された。しかしながら、用途別計画生産は昭和61年度をもって終了した。

③計画生産量を維持する対策として、特に超過が予想される生乳の生産対策には、直接的生乳生産抑制策と超過生乳の市場隔離方法がある。直接的な生産抑制策として、飼料給与量の削減、乳牛の減頭・淘汰が行われ、市場隔離の方法として全乳保育、特別余乳、特別調整乳が実施されてきた。

4 市場開放下における計画生産と生産枠の流動化

これまでの計画生産は系統組織を母体とするために、全国一律な平等主義に成らざるを得ず、計画生産枠が地域の既得権益化する傾向にあった。そのため、生産拡大のポテンシャルのある地域の生産者には競争制限的になっていた。そこで、④酪農主産地の生産者支援策として、個人生産枠の設定とその生産枠の流動化対策が採用されることになった。前者は平成6年度から、後者は平成7年度から実施されてきた。

平成7年度の計画生産の目標数量の地域別配分は表5のようになる。一律配分の対前年比の2.8%増、北海道は3.0%増である。ただ地域別指定団体間において、目標の基礎数量の達成に過不足が

表5 指定団体別の修正後数量

指定団体	基礎目標(単位・ト)	(比率%)	
北海道	3,021,610	(39.1)	
青森	93,308	(10.9)	
岩手	276,694		
宮城	182,321		
秋田	47,310		
山形	102,959		
福島	135,771		
東北計	838,363		
茨城	195,899		(21.6)
栃木	288,375		
群馬	294,913		
埼玉	139,844		
千葉	306,622		
東京	19,198		
神奈川	116,587		
山梨	26,583		
長野	173,741		
静岡	102,384		
関東計	1,664,146		
新潟	95,015	(2.2)	
富山	27,558		
石川	35,888		
福井	14,239		
北陸計	172,700		
岐阜	77,010	(4.9)	
愛知	246,402		
三重	55,775		
東海計	379,187		
滋賀	28,000	(4.0)	
京都	38,571		
大阪	29,145		
兵庫	176,433		
和歌山	33,715		
近畿計	2,085		
鳥取	53,900	(4.9)	
島根	56,292		
岡山	170,342		
広島	74,811		
山口	26,460		
中国計	381,805		
徳島	74,027	(2.7)	
香川	52,117		
愛媛	54,352		
高知	27,037		
四国計	207,533		
福井	131,849	(9.7)	
佐賀	41,018		
長崎	61,727		
熊本	217,104		
大分	82,031		
宮崎	120,512		
鹿児島	94,097		
九州計	748,338		
合計	7,721,631		(100.0)

資料：中央酪農会議
平成7年度

生じるため、未達成により返還する配分数量と追加配分希望の数量を5円/kgの拠出金で調整を図ることにした。その結果、返還団体は7団体、4千トン、追加希望団体は21団体、19.4万トンとなり、返上枠の数量4千トンを一定比率で追加希望団体に再配分した。

生産枠の流動化は「酪農経営体育成強化緊急対策事業」として、図2のような仕組みで実施される。この事業は1995年から2000年までの6年間におけるUR対策である。初年度(1995年8月1日-'96年9月30日)において、生乳生産規模を拡大しようとする酪農家(農業生産法人を含む)と生乳生産を中止または生乳生産の規模を縮小しようとする酪農家の「生産枠」の売買希望を、都道府県の指定団体が取りまとめ、中央レベル(中央酪農会議)で調整し、生産者に配分する制度であり、国(畜産振興事業団)が「生産枠」の売買に要する費用の半額を補助する事業である。手続きは、①の個別酪農家の申請から始まり、④の生産枠の移動とそれに対する支払いがあり、生産枠の移動の基礎になる頭数増減の確認を経て、補助金の交付があり、⑥生産枠購入者に補助金が支払われる。

ここで言う「生産枠」は、EUにおけるクォータ枠ではなく、成牛(経産牛)の頭数の増減を通じて実現する生乳生産量枠である。生産枠を買うことは乳牛頭数を増やすことであり、生産枠を売ることは頭数を減らすことである。乳牛頭数を増やすことで、成牛1頭当たり7,000kgで換算された生乳生産量を増やすことが出来る。その際、生乳kg当たり20円の取引価格に対して、国が半額の10円を補助する。この事業(計画)の基本は、生乳の計画生産を堅持しながら、生乳生産の担い手となるべく大規模酪農経営体の育成を目的としている。

規模拡大者は酪農経営を縮小、経営を中止した生産者から購入した生産枠を基に、乳牛頭数を増やし、生乳生産を拡大していく。この時増やした生産枠(頭数)は4年間は維持しなければならない。また、新規参入者は1頭の生産枠から酪農経営を開始できる。

酪農経営の中止者は所有する全ての乳牛を削減して酪農経営から転換するか、離農することにな

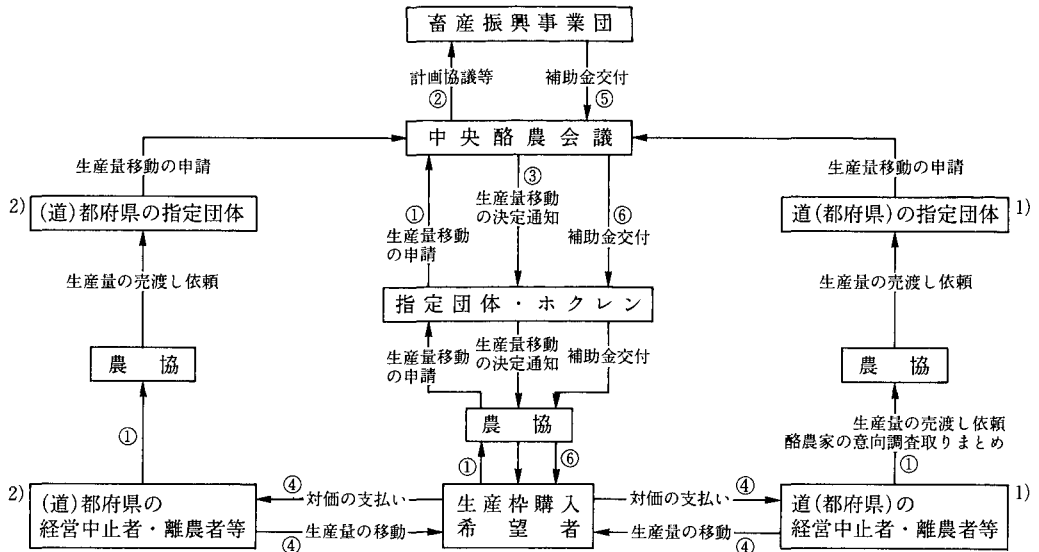


図2 酪農経営育成強化対策事業の取組みフローチャート

註) 1) 北海道の酪農家は酪農経営を中止して、他の経営に転換することは困難であり、したがって生産枠(頭数)売り渡し農家は離農することになる。したがって、とりまとめの指定団体はホクレンとなる。
 2) 都府県の酪農家は酪農経営を中止して、他の経営に転換は容易であり、離農は避けられる。
 資料：北農中央会調べ。

る。また規模縮小者は所有する乳牛の80%を削減しなければならない。経営中止者や離農者は何れの場合も、4年間は酪農経営を再開したり、頭数を増やしたりすることは出来ない。したがって、都府県において酪農から他の経営に転換することは可能であるが、北海道では酪農経営中止や規模縮小による経営転換は困難であり、離農となる。

平成7年度の第1回目の事業に北海道は参加しなかった。一般的な予想として、拡大志向の強い北海道に生産枠の購入希望者が多く現れ、府県からは販売希望者が多いと予想された。しかし府県では、買い希望が売り希望を上回り、生乳2万3千トン枠の買いがあり、このうち1万6千トンが事業によって取り引きされた。北海道は事業の様子眺めて参加しなかったと言うよりは、計画生産枠の伸び率が対前年度比の104.5%に対して、実績が102%であり、まだ生産拡大に余裕があったためである。北海道は事業参加のための事前アンケート調査を行ったが、そこでは売り希望が2万500トンに達していた。また本道では毎年離農が出ており、ほぼ150トン平均の生産枠の未消化が発生している(北農中央会調査)。

なお、計画生産における個人生産枠の売買方式は、今回の事業の実施以前から地域的に実施されていた。「日本型生産枠の移動」の先進事例として紹介されてきた愛知県・みどり牛乳農協では、酪農家同士が生産枠の価格(上限35円/kg)を決めて取り引きしてきた慣行があり、これを農協が事後的に追認してきたものである。農協としては生乳の必要量が確保できればよく、結果として生産枠の売買により酪農家戸数は減少してきた。また、熊本県の事例は平成5年のみの生産枠売買であり、価格は県酪連が25円/kgと決めて実行されてきたが、平成6年は淘汰事業のみの実施で、平成7年度は今回の事業によって行われた。

5 まとめ

先進国酪農の生乳需給調整は飲用乳と乳製品という同質原料・差別商品を差別価格政策で管理する制度である。代表的なEUのクォータ制度は生乳生産をEU全体枠と加盟国枠で管理し、その枠を国内の個人枠に配分し、個人枠の売買移動を通して競争力のある酪農家を形成する機能を持っていた。生乳の生産・供給管理がクォータ制度で実

施できたのは、他方において需要調整が可能であったことにもよる。それはCAPによる貿易管理制度であり、輸出補助金と輸入課徴金により域内生産量を維持しながら、過剰生産分を域外へ輸出するという需要管理を行ってきた。UR合意の輸入自由化の下で今後クォータ制度がどの様に変化していくか、特に日本に対してどの様な影響があるのかは予断を許さないが、クォータ制度運用の仕組みと効果を注目していきたい。日本に対する乳製品輸入の影響は、EUからの直接的影響よりは他の先進国（ニュージーランド等）や世界的な乳製品市場からの波及的効果が大きくなるであろう。

日本の計画生産は制度としての歴史は新しくないが、協同組合原則による平等主義のために、個人枠の売買が認められない形態で推移してきた。今回はUR対策として個人の生産枠とその売買を認めた計画生産制度となった。この制度は個人枠の売買を通して、競争力のある大規模酪農家の育成を目的としており、来るべく本格的自由化時代に対抗する政策であり、その帰結がどの様になるかは今後の実績次第である。ただ、この事業による生産枠流動化の計画生産の問題点として次のことが考えられる。

第1に、生産枠が乳牛頭数（1頭7kg換算）にリンクしているために、乳牛の泌乳能力が高い現状において、頭数増加やそのための施設増設の追加投資が新たな負担をもたらす危険性がある。第2に、生産枠が土地とリンクしていないために、北海道は勿論のこと、特に府県において、多頭化による糞尿処理の対策に欠けることである。粗飼料基盤を持たない、購入飼料による生乳生産の拡大は、畜産公害をもたらすおそれがあり、今日の環境問題からして将来深刻な事態を招くおそれがある。第3は、北海道と府県酪農の関係である。今後生産枠は府県から北海道に移動することが充分予想される中で、乳製品の輸入自由化によって海外乳製品が増加して来るならば、北海道酪農の

活路として、府県への飲用乳移出の拡大が求められるであろう。その結果、牛乳の南北対立の再現となる可能性が高まって来る。更に、個人の生産枠の流動化により、指定団体の調整機能が一層弱まって来るならば、全国的な計画生産枠の調整には新たな仕組みが必要となる。

日本の生乳計画生産は一方では個人の生産枠を認める競争主義を取りながら、他方では今以上に強力なボード的管理機能を必要とするといった、相反する機能を管理しなければならない状況にある。今後日本型クォータ制度ないしはオーダ制度を確立していかねばならないが、次世紀まで残された時間は僅かである。

参考文献

- [1] 崎浦誠治・天間征『酪農の生産調整を現地にみる－ECとアメリカ－』酪農総合研究所，昭和62年。
- [2] 小林康平他共著『先進国の生乳生産調整』酪総研選書，No.37，酪農総合研究所，1995年。
- [3] 釘田博文・土肥俊彦「EUにおける生乳の供給管理政策について」『畜産の情報（海外編）』1994年5月。
- [4] 釘田博文・東郷行雄「EUにおける生乳生産クォータの管理とその移動について」『畜産の情（海外編）』1995年1月。
- [5] 釘田博文・東郷行雄「イギリスの新しい生乳流通制度について」『畜産の情報（海外編）』1995年3月。
- [6] 本郷秀毅「カナダにおける酪農産業及び政策の概要」『畜産の情報（海外編）』1991年9月。
- [7] 田原高文・税所浩二「米国の加工原料乳価格支持制度（その1），（その2）」『畜産の情報（海外編）』1993年5月，7月。
- [8] Brown, A., Town Milk, New Zealand Milk Corporation Ltd, 1992.
- [9] Gilmour, S., "History of the New Zealand Milk Board", Research Report 216, Agribusiness & Economic Research Unit, Lincoln University. 1992.
- [10] 渡辺基「酪農経営の動向」（研究代表者・由比濱省吾『ニュージーランド畜産業の構造』，1985年度，1988年度，1991年度文部省科学研究費（国際学術研究）調査総括報告書，1993，pp.107～123。