HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	指定団体制度下の生乳流通による市場成果と今後の可能性 ： 北海道を対象に
Author(s)	清水池, 義治
Citation	フロンティア農業経済研究, 20(2), 6-18
Issue Date	2018-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/68759
Type	journal article
File Information	20-2_6-shimizuike.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

〔フロンティア農業経済研究　第20巻第2号　2018.3〕

［ 論文 ］

指定団体制度下の生乳流通による市場成果と今後の可能性
―北海道を対象に―

名寄市立大学保健福祉学部　**清水池　義治***

The Market Performance of the Raw Milk Distribution Structure under the System of Designated Raw Milk Producer Organizations and Projecting Future Potential: A Case Study of Hokkaido, Northern Japan

Yoshiharu Shimizuike
Faculty of Health and Welfare Science, Nayoro City University

Summary

The purpose of this paper is to analyze the market performance of the raw milk distribution structure in Hokkaido under the system of designated raw milk producer organizations and to project the future potential of distribution.

The joint sales of agricultural cooperatives, having a high market share under this system, are leading to a rise in efficiency with collecting, shipping, supply-demand balance management, and business negotiations. In contrast, it is not to be denied that the uniform distribution system has impeded raw milk differentiation and regional branding for value-added milk products.

Although a series of regulation reforms in recent years has partially solved the above problems with the distribution system, large-scale raw milk producers have not sufficiently enjoyed benefits from the reform. Several large dairy farmers in Hokkaido have recently seceded from the existing joint sales under the current system, which is generally called a transition to outsider, and have turned to selling raw milk to special brokers. The growth of brokers can be accounted for by a strong preference among dairy farmers for high farm milk prices, reflecting a dairy crisis, and a difficult supply situation of raw milk for small milk processors due to supply-demand tightness. A further rise in the outsiders' market share is likely to lead to a revision of the requirement for dairy subsidies, substantial abolishment of the designated organizations system and, moreover, an end to the Japanese raw milk production quota system.

Ⅰ　課題の設定

1. 問題の背景

わが国の生乳流通は、指定生乳生産者団体制度（以下、指定団体制度）にもとづいて、特定の生産者団体による生乳販売の実質的な地域独占が形成されている点に特徴がある。こういった流通体制をめぐっては、国による一連の「規制改革」の推進、指定団体制度から生乳生産者が離脱する「アウトサイダー」化の新たな展開、ならびに環太平洋連携協定（TPP）など国際化・生乳生産基盤強化・需給逼迫への対応といった観点から、近年、議論が活発化しており、指定団体制度の問題点も指摘されている[注1)]。

清水池[12]は農協と乳業メーカーの行動から北海道の原料乳市場構造の変化要因を指摘したが、指定団体制度による市場成果という面では部分的な解明にとどまっている。Hanisch et al. [2]は欧

* Corresponding author：smzike@agecon.agr.hokudai.ac.jp（現：北海道大学大学院）

州諸国を対象に農協による生乳販売のパフォーマンスを分析し、農協の市場占有率の高い国々の生産者乳価は、そうではない国々の生産者乳価より高いと述べている[注2)]。わが国の場合、指定団体制度により農協の高い市場占有率がもたらされており、その点を踏まえた分析が必要である。

2. 課題設定と分析視角

本論文の課題は、指定団体制度にもとづく生乳流通でもたらされた市場成果を解明するとともに、近年の情勢を受けた生乳流通の今後の可能性を考察することである。事例対象は、指定団体制度で目指された生乳共販モデルに最も近い共販体制を確立したと思われる北海道とする。

分析視角は、古典的な産業組織論におけるSCPパラダイムに立脚する。すなわち、〈市場構造→市場行動→市場成果〉といった一方通行的な因果関係を想定して分析を行う。具体的には、指定団体制度（基礎条件）によって、特定の生産者団体の高い市場占有率がもたらされ（市場構造）、その高い市場占有率の下で生乳共販が展開し（市場行動）、その結果を指定団体制度のパフォーマンス（市場成果）と捉える。

以上の課題を明らかにするために、まず、指定団体制度にもとづく生乳流通の特徴を指摘する。次に、指定団体制度下の生乳流通による市場成果を分析する。続いて、指定団体制度の改定可能性を軸に予測される生乳流通の将来像を考察し、結論を述べる。

注1）指定団体制度の問題点を指摘する代表的な言説は、本間［8］、山下［21］を参照。

注2）農協の市場占有率の高い国々でも、農協に出荷する生産者の乳価は投資家所有企業に出荷する生産者の乳価より低いが、投資家所有企業が競争相手である農協より高い乳価を支払うため、その結果として国全体の生産者乳価が高くなると指摘されている。Hanisch et al.[2]pp. 22–25を参照。

Ⅱ　指定団体制度と生乳流通

1. 指定団体制度の政策意図

わが国における酪農の不足払い制度は、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法を根拠法として1966年度に成立した。同制度の目的は、各種政府価格の設定と不足払いを通じた、酪農経営の再生産保証と牛乳乳製品の安定供給である。全ての生乳を対象とせず、「加工原料乳」、すなわち脱脂粉乳・バター等向けおよびチーズ向け（2014年度より追加）のみが不足払い（補給金交付）の対象である点が特徴である。不足払い制度は2001年度に改定され、政府価格の差額を補給金として交付する方式が廃止、2000年度補給金単価を基準とした生乳生産費変動算定式にもとづく固定的な補給金方式に変更された。

補給金交付の対象は、都道府県等の区域ごとに原則１団体のみ指定される生産者団体（指定生乳生産者団体。以下、指定団体）[注3)]に加入する加工原料乳生産者に限定されている。これが指定団体制度である。補給金交付と指定団体加入をリンクさせることで、指定団体の市場占有率の上昇を促し、指定団体の価格交渉力の強化を図ることが指定団体制度の主な政策意図であった（矢坂[19]pp.61–62）。

2. 指定団体制度下の生乳流通の特徴

指定団体の市場占有率が高まることで、指定団体が生産者から乳業メーカーまでの集送乳を一元的に担うとともに、大多数の生産者を代表して乳業メーカーと取引交渉を行う体制が形成される。こういった体制は、一般的には「一元集荷多元販売体制」と言われている。

指定団体制度下の生乳流通は農協共販の形態で

行われている。農協共販は、典型的には共販三原則―無条件販売委託（生産者が条件を付けない販売委託）・平均販売（一元集荷・分荷による有利販売）・共同計算（販売成果のプール精算）―にもとづいている。指定団体制度による高い市場占有率の下、共販三原則にもとづいて展開される農協共販が既存の生乳共販である。現在の生乳流通体制は、政策的に地域独占へ誘導された農協共販という性格を有すると言える。

共販三原則の面では、都府県の広域指定団体では現在でもプール乳価精算や共同計算が完全に実施されているわけではない[注4)]。それに対して、北海道の指定団体であるホクレンは、1966年度当初から全道プール乳価を実現し、1981年度には集送乳経費の共計負担（＝「工場着価格」取引への移行）を完全実施した[注5)]。ホクレンは指定団体制度で想定されたモデルに最も近い生乳共販を実現してきていると思われる。

注3）指定団体は都道府県ごとに1団体が指定されていたが、1998年に公表された指定団体の広域化を求める農林水産省畜産局長通達を受けて、2000年を前後して広域合併が進んだ。2015年現在、全国で指定団体数は10団体である。なお、指定団体制度自体は2001年度の不足払い制度改定時にも大きな変更はなされていない。

注4）1990年代中頃の状況は矢坂[18]pp.218–220、最近の状況は矢坂[16]pp.37–39を参照。

注5）ホクレン[7]pp.284–287。

Ⅲ　指定団体制度下の生乳流通による市場成果

1. 高い市場占有率

北海道におけるホクレンの市場占有率は、1966年度の指定団体化以降、高い水準を維持している。ホクレンのシェアは1960年代前半では70%台前半であった（ホクレン[6]p.591）が、1960年代後半以降の期間では90%以上を一貫して維持している[注6)]。他の農産物では農協共販率低下は近年では一般的な傾向であるが、ホクレンの場合は逆にむしろ高まっており、1980年代以降は90%台後半の水準が継続している。

本節で述べる市場成果はいずれも、ホクレンの高い市場占有率が前提条件となっている。

2. 共販三原則の完全実施

1）全量無条件販売委託

指定団体は、生産された生乳の全量無条件販売委託を生乳受託規程で定めている。全量販売委託により、生産者は生乳生産に専念できるメリットがある。その反面、生産者による牛乳乳製品の自家加工や、生産者と乳業メーカーとの直接取引の自由度が小さいというデメリットがある。

ただし、1998年度から国レベルで規制緩和が実施され、自家加工や差別化生乳を対象とした部分委託制度が導入されている（Ⅳで詳述）。

2）プール精算

前述の通り、ホクレンの全道乳価プールは1966年度から、集送乳経費の全道共計負担は1981年度から行われている。その結果、プール乳価の全道一律化が実現されてきた[注7)]。

全道一律乳価によって、遠隔地で輸送費の高い地域や、牛乳より乳価の低い乳製品工場の立地する地域といった条件不利地域の生産者でも、同一の生産者乳価を享受できるという恩恵がある。一方、平均化された乳価の支払いとなるため、付加価値の高い差別化生乳を生産するインセンティブが生産者に生じづらいというデメリットがある。

ただし、1999年度に国レベルで規制緩和が実

施され、差別化生乳を対象としたプレミアム乳価制度が導入された。プール乳価に上乗せしたプレミアム分の支払いが可能となっている（Ⅳで詳述）。

3. 集送乳（集出荷）事業の一元化

農協系統の集送乳施設を経由する生乳の比率は、1966年度の18%から1975年度には78%まで上昇し（ホクレン[7]p.183）、指定団体制度発足以後、ホクレンによる集送乳事業の掌握が進んだ。現在では、ミルクローリー車やクーラーステーション（貯乳施設）といった全ての集送乳手段が、ホクレンの管理と全道共計による負担の下、運用されている[注8)]。

1）集送乳費用の低減

ホクレンによる集送乳事業の一元的実施によって、指定団体制度発足以前は乳業メーカーごとに分断・錯綜していた集送乳ルートが解消され、物流効率に従った集送乳ルートへの再編成が可能となった。ルート合理化の結果、集送乳費用は低下したと思われる。

2）配乳権の行使

ホクレン自身が集送乳事業を実施することで、ホクレンの判断で生乳の配送先を決定することが可能となった。つまり、配乳権の主体的な行使ができるようになったのである。

配乳権の指定団体への帰属は、1967年に設立された系統乳業（現・よつ葉乳業）への配乳拡大や、1980年代以降の需給緩和に対応した戦略的な生乳販売を展開する前提条件であり、ホクレンが有利販売を実現する上で必須の要件である[注9)]。

3）乳質の高位平準化

上記のような配乳調整を行うためには、どの生産者・地域の生乳であっても一定水準以上の品質を、乳業メーカーに対して保証する必要がある。長年にわたる全道的な乳質改善の取り組みにより、乳質の高位平準化が進んだ。これも指定団体制度によるメリットのひとつである。

乳質の高位平準化は反面で、差別化生乳の取扱を難しくする。集送乳の過程で複数生産者の生乳が合乳されるため、乳牛飼養方法や生産地域による差別化生乳を生産するインセンティブが生じづらい。ただし、プレミアム乳価制度の導入で通常の生乳と区分した配乳が実施されている。また、乳業メーカーの要望する産地指定生乳にも対応している（Ⅳに詳述）。

4. 需給調整の円滑化

1）短期的な需給調整

指定団体による集送乳は単なる物流機能だけではなく、同時に需給調整機能を発揮している。ホクレンの場合、飲用向けと生クリーム等向けは乳業メーカーの必要量に応じて優先配乳し、それらの残余分を脱粉・バター等向けとして配乳する原料乳分配方式を採用している[注10)]。また、都府県における生乳の過不足に応じて、ホクレンは生乳の道外移出量を調整している。一般的に、都府県では夏季に生乳が不足し、冬季に生乳が余剰となる。都府県では年間を通じて取引量の固定的な取引が主であるため、乳業メーカーはホクレンの道外移出を需給調整弁として利用してきた。

こういった短期的な需給調整は、牛乳乳製品の安定供給に寄与しているほか、牛乳や生クリーム・脱脂濃縮乳を製造する乳業メーカーにとって需要に応じた原料乳調達が可能になり、乳業メーカーの負担する需給調整コスト、特に過剰時の処理コストが軽減されるというメリットが生じている[注11)]。

ホクレンによる生乳の道外移出は、1976年度より全国連（全農）再委託販売方式による優先配乳という全国的な需給調整の枠組みの中で実施され

てきた（ホクレン[7]p.208）。ホクレンは数日前の発注・注文取消しにも応じているため、移出量の変動幅は大きく、ホクレンの配乳調整コストは小さくはない。また、道外移出乳価は移出先乳価と同等の乳価が基本とされ[注12)]、ホクレン負担の移出経費を控除すると、脱粉・バター等向け乳価（補給金込み）と大差なく、乳価面のメリットは大きいとは言えない（並木[11]pp.48–49）。

他の課題としては、需給調整の便益享受とコスト負担の関係性が主体間でアンバランスになっている点が挙げられる。つまり、ホクレンによる需給調整の便益は多くの乳業メーカーが幅広く享受する一方で、そのコストはホクレンと脱脂粉乳・バターを主要に製造する少数の乳業メーカーとに集中している。需給緩和時は乳製品在庫コストの負担、需給逼迫時は脱脂粉乳・バターの極端な生産減少という形態でのコスト負担の偏在が課題である[注13)]。

2）長期的・戦略的な需給調整

1979年度に、中央酪農会議の主導による指定団体の自主的な生乳計画生産が開始され、抑制的な生産調整が断続的に実施されてきた。特に前年度より生産量を減らす計画減産が過去4回行われたが、それらが酪農経営に与えた影響は多大であったと思われる。

ホクレンは、1980年代以降、減産抑制を目的として戦略的な需要拡大策、すなわち、飲用乳の道外移出（生乳および道内パック牛乳）の拡大、ならびに生クリーム等向け（クリーム・脱脂濃縮乳向け）の販売拡大を行なってきた。需要を喚起するために実施された手段としては、拡販対象用途の乳価引き下げ（例えば生クリーム等向けは1993年度から）や、牛乳乳製品の道外移出手段の整備（代表的には、1993年度の生乳輸送フェリー「ほくれん丸」就航）がある（清水池[12]pp.82–84）。

図1は、1980年度以降のホクレンの用途別配乳量の推移である。1980年代前半の時点で、ホクレンの販売用途の大半は脱粉・バター等向けであった。脱脂粉乳・バターの需要減少を受けて、同用途は現在に至るまで緩やかに減少してきた。しかし、生クリーム等向けと道外飲用乳向けの販売拡大により、ホクレンの受託数量合計は継続的に増加した。この結果、減産計画の発動を最低限に抑制したと評価できる。

こういった戦略的な生乳共販の経済効果について、清水池[12]は飲用乳の道外移出および生クリーム等向けを増加させなかった仮定の2つのケースと、実際のケースとを比較し、実際のケースで乳価下落率が最も抑制され、かつ生乳販売額が最も大きくなったと指摘した（同書p.88）。

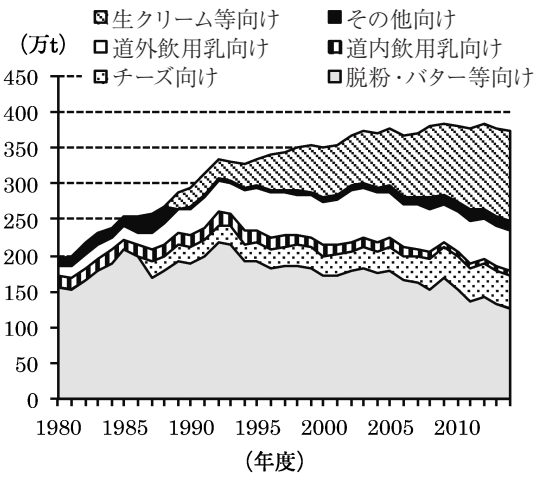


図1　ホクレンの用途別配乳量

資料：ホクレン酪農部資料、ホクレン「指定団体情報」より作成。
注：1）チーズ向けは1987年度から脱粉・バター等向けから分離。
2）生クリーム等向けは1989年度に設置。
3）その他向けは1988年度以前と以降とは用途区分が異なるため、連続しない。
4）1989年度以降のその他向けは発酵乳等向け・成分調整牛乳向けも含む。
5）道内飲用乳向けは学校給食向け・集団給食向けも含む。

5. 取引・価格交渉

1）取引・価格交渉の一元化

乳業メーカーと交渉する生産者団体がホクレンに一元化されることで、乳業メーカーおよび生産者（団体）の行う交渉回数が減り、双方にとって交渉コスト（交渉労力）が軽減された。また、指定団体制度にもとづく取引慣行が形成されることで、現状の取引様式は将来にわたって継続される期待を双方が持ち、取引に関する情報は双方で共有されやすくなる。結果として、双方の機会主義的な行動が抑制され、取引コスト[注14)]の低下がもたらされる点もメリットである。

それらに対して、交渉団体の一元化は、個々の生産者と乳業メーカーとの提携関係の構築を抑制する作用がある。ただし、2014年度に国レベルでの規制緩和が行われ、差別化生乳を対象に生産者が乳業メーカーへ生乳を直接販売できる制度が導入された（Ⅳに詳述）。

2）価格交渉力の評価

価格交渉力の評価は、指定団体制度の市場成果の中で特に重要な要素のひとつである。

飼料高騰以前2005–07年度と直近2011–13年度の3カ年平均でみると、乳価上昇率は、都府県「総合乳価」で13.3%、北海道「総合乳価」で16.7%、ホクレン・プール乳価で14.2%であった[注15)]。乳価上昇率だけでみれば、北海道の相対的な価格交渉力の強さは明確ではないように見える。しかしながら、生産費水準が地域間で異なるため、乳価上昇率の絶対値の単純比較はあまり意味がないと言える。むしろ、生産費上昇分を乳価上昇によって補填できているかどうかが重要である。

図2に、2007年度と2013年度における「酪農所得」の家族労働費カバー率について北海道と都府県の数値を示した[注16)]。飼料価格の高騰した2007年度に北海道、都府県ともに大きく低下したものの、複数回の乳価引き上げを経た2013年度にはカバー率は回復している。そのカバー率の上昇度合いは、北海道と都府県とで大差はない。副産物収入（牛個体・厩肥等の販売）増加分を除外した生乳収入増加分（実質的に乳価上昇分[注17)]）のみのカバー率の上昇度合で見ると、北海道は都府県よりやや低くなっている。

以上の分析は、酪農経営改善度という指標によ

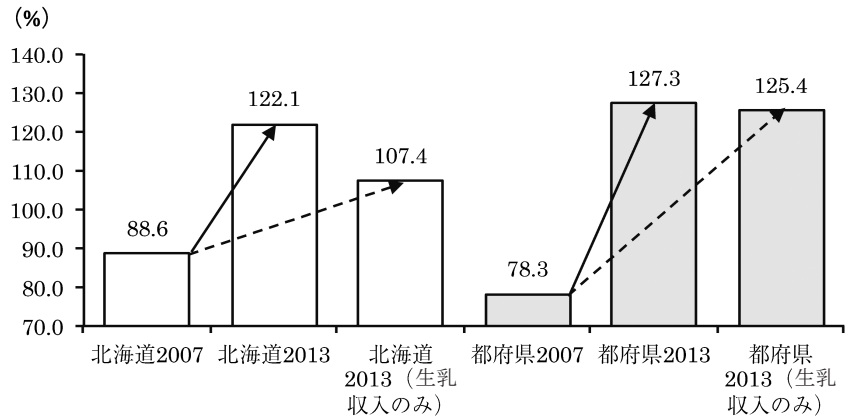


図2　北海道と都府県の酪農所得の家族労働費カバー率

資料：「畜産物生産費」より作成。
注：1）酪農所得＝粗収益－生産費総額＋家族労働費＋自己資本利子＋自作地地代。
　　2）カバー率＝酪農所得／家族労働費。
　　3）2013年度の「生乳収入のみ」は、粗収益から副産物収入増加分（2007年度比）を除外した数値である。

る地域間の相対比較であり、価格交渉力の絶対水準を示すものではない点に留意が必要であるが、一方で指定団体の価格交渉力に関して制度的限界性を指摘する議論もある。例えば矢坂[16]によると、通常の商品は価格と取引数量とがセットで交渉されるが、生乳は取引数量とは切り離されて価格のみが交渉される特徴があると指摘されている（矢坂[16]pp.39–40）。つまり、生乳は安定供給や需給調整といった、交渉の枠外で取引数量が決まり、価格のみが交渉されるため、交渉の幅が限定されるのである（価格に応じて取引数量を増減するといった対応が取れない）。生乳の安定供給および円滑な需給調整と、価格交渉力の強さはトレードオフの関係にあることが推定されるが、この実証については今後の課題である。

6. 小括

指定団体制度にもとづく高い市場占有率を基盤とした生乳共販を通じて、集送乳・需給調整・取引交渉の効率化が実現された。指定団体制度は、日持ちしない生乳を乳業メーカーへ速やかに分配し、過不足なく牛乳乳製品を生産して市場へ安定供給するうえでは合理的制度であったと言える。

ただし、ホクレンの価格交渉力は、酪農経営改善度という指標からは、都府県と比較して強いかどうかは必ずしも明確ではない。また、指定団体制度の特性は、生乳の差別化とそれにもとづく牛乳乳製品の差別化が低調である理由のひとつと考えられる。現状における牛乳乳製品の多くはコモディティ化が進んでおり、市場は価格競争が中心と思われる。部分的に採用されている差別化戦略も、発酵乳が典型的だが、牛乳乳製品製造段階の技術にもとづくものが主流である。その結果として、最終製品である牛乳乳製品から、地域性と生産者の要素が希薄化、あるいは喪失していると考えられる。

注6）1960年代後半以降の数値はホクレン受託数量／北海道生乳生産量による推計シェア。実際のシェアは生乳生産量から自家消費量を除いた生乳販売量で求めるのが妥当であるため、推計シェアは実際のシェアよりやや低くなる。

注7）ただし、乳成分（乳脂肪分・無脂乳固形分）と乳質（生菌数・体細胞数）による乳価格差は設けられている。

注8）ホクレンは道外移出生乳の確保のため、一部の大規模乳業工場の貯乳タンクも管理下に置き、クーラーステーションとして運用している。この場合、ホクレンは乳業メーカーに委託料を支払っている。

注9）配乳権行使が可能になった背景とその意味については、清水池[12]pp.65–66を参照。

注10）ホクレン[7]p.287の記述から、この方式は1983年度に確立したと推察される。分配方法の内容は清水池[12]pp.63–65を参照。バターと脱脂粉乳で過不足を調整する理由としては、第1に同用途の乳価が低いこと、第2に過剰時は一定期間保管でき、不足時は海外からの輸入で補填できるためと言われる。

注11）矢坂[20] p.118–124・清水池[12]pp.106–107を参照。

注12）北海道からの生乳移出による都府県の移出先乳価への影響緩和を考慮した措置で、1981年度から採用されている（ホクレン[7]p.302より）。

注13）需給緩和時は清水池[14]pp.17–18、需給逼迫時はShimizuike[13]pp.38–39を参照。

注14）この場合の取引コストは制度経済学にもとづく概念である。

注15）総合乳価は「農業物価統計」・農林水産省牛乳乳製品課資料、ホクレン・プール乳価はホクレン「指定団体情報」より。

注16）「酪農所得」の定義は図2の注を参照。「搾乳牛通年換算1頭当たり」の数値を用いて求めて

いる。なお、家族労働費カバー率100%は、酪農所得が、従業員が5～29名規模の「建設業」「製造業」「運輸業、郵便業」の3業種の労賃単価と同等であることを意味する。

注17）この場合、生乳販売収入の増加は、生乳販売単価（乳価）上昇と搾乳牛1頭あたり搾乳量の増加で生じるが、この期間内の1頭あたり搾乳量の増加はわずかである（両地域とも約1%の増加）ため、実質的に乳価上昇によるものと考えられる。なお、2013年度は、2007年度と比較して、生産費は北海道で11%、都府県で5%上昇しているが、所得自体は両地域ともに約4割の上昇であり、生産費上昇を上回る収入増加のあったことが分かる。

Ⅳ　「アウトサイダー」化と生乳流通の展望

1. 指定団体制度の規制緩和

前節で指摘された指定団体制度の問題点に対応するため、1998年度以降、「生乳受託販売の弾力化」に関する農林水産省畜産局（生産局）長通知を受け、指定団体が生乳受託規程を改正する形で、指定団体制度の規制緩和が幾度か行われてきた。

1）部分委託制度

全量無条件販売委託の例外措置が部分委託制度である。生乳の自家処理（牛乳乳製品の自家加工）のケースを対象として、1998年度に導入された。従来は自家処理でも帳簿上は指定団体からの買い戻しが必要だったが、自家処理分以外の残りの生乳だけを委託販売する（部分委託）ことが可能となった。当初の自家処理枠は1日あたり1.0tが上限であったが、2012年度に1.5t、2014年度には3.0tまで緩和された。その他の条件では、複数の生産者による自家処理施設（処理量が3.0t／日以下）の共同利用が2012年度から、「特色ある生乳」[注18]（差別化生乳）は生産者から乳業メーカー（処理能力3.0t／日が上限）への直接販売が2014年度から可能となっている。

ホクレンでの利用実績（2012年度計画値）は、生産者数35戸、生産者の総生産量23,907t、うち自家処理量1,861t、自家処理率7.8%である[注19]。プール乳価より乳価の高い牛乳・アイスを自家処理するケースがほとんどで、乳価が低く買い戻しで差益の生じるチーズのケースはほとんどない。

2）プレミアム乳価制度

差別化生乳を対象に、プール乳価に上乗せするプレミアム支払いを可能にするのがプレミアム乳価制度で、これも1998年度から開始された。2014年度には、「特色ある生乳」のプレミアム乳価分について、生産者が乳業メーカーと直接交渉して決定することができるようになった。

ホクレンにおける利用実績（2011年度）をみると、生産者数は有機栽培飼料で生産された生乳で7戸、非遺伝子組み換え飼料で生産された生乳で20戸となっている。プレミアム支払いが行われている生乳は15,191tである[注20]。

3）産地指定生乳

ホクレンの独自措置として、乳業メーカーと生産者が連携した産地を指定した生乳の集送乳も行なっている。産地指定生乳で通常より集送乳費が増加した場合、増加分の費用は共同計算から除外され、乳業メーカーが負担するしくみである。

2011年度の利用実績は、生乳57,244tであり、部分委託・プレミアム乳価の対象数量よりかなり多い。処理用途は大半が牛乳であり、一部チーズ向けにも処理されている[注21]。

4）規制緩和の評価

2014年度の1戸・1日あたり生乳生産量は全道平均で1.56tである（「牛乳乳製品統計」「畜産統

計」から計算）。自家処理・直接販売枠の1日あたり上限が3.0tだから、規模の比較的大きい生産者が生産する生乳のかなりの部分を制度でカバーできると言える。

しかし、「特色ある生乳」（差別化生乳）とみなされない通常の生乳は、部分委託やプレミアム乳価、乳業メーカーへの直接販売の対象とはならない。つまり、近年増加しているメガファームなどスケールメリットを狙った大規模経営体は自家処理に取り組まないかぎり、これら規制緩和された制度を利用することは困難と思われる。

表1　北海道におけるMMJ生乳販売生産者（2015年10月17日現在）

生産者名	所在地	「アウトサイダー」化の時期	年間乳量（t）
A	十勝地域	2014年4月	5,200
B	十勝地域	2015年2月	2,000
C	根室地域	2015年3月	2,000
D	根室地域	2015年3月	5,400
E	根室地域	2015年6月	2,000
F	根室地域	2015年6月	1,300
G	上川地域	2015年6月	4,600
H	十勝地域	2015年10月	1,300
合計			23,800

資料：「酪農スピードNEWS」第3038号（2015年7月6日付）、第3091号（2015年9月30日付）より作成。

2.「アウトサイダー」化の現状と背景

1）北海道における「アウトサイダー」化

北海道ではここ2年間で、生乳ブローカーMMJ[注22)]に生乳を販売する形態での生産者の「アウトサイダー」化（指定団体制度からの離脱）が進展している。従来は生産者が共同して牛乳乳製品の製造を行う「アウトサイダー」の形態が主であった（サツラクや函館酪農公社の場合）が、今回の「アウトサイダー」化は生産者がブローカーに生乳を販売し、その生乳が不特定多数の乳業メーカーに転売されるという点で従来と一線を画する。

表1は、MMJに生乳を販売する北海道内の生産者である。MMJと取引にある生産者は現時点で8戸、2015年に入ってから7戸が「アウトサイダー」化した。生産者の所在地は道内でも生産量の多い十勝・根室地域が多い。また、生産者の年間乳量は、少ない生産者でも全道平均値の2倍程度であり、大規模生産者で構成されていると言える。生産者8戸の合計乳量は23,800tであり、現時点では北海道全体の生乳生産量の1%にも満たない状況である。

2）「アウトサイダー」化の背景

続いて、こういった「アウトサイダー」化の進展する背景を考察する。

（1）生産者

まず、生産者側としては、酪農経営の悪化を受けて指定団体のプール乳価より高い乳価を得たいという要因があると思われる。これには乳価本体の高さに加え、販売手数料や共販経費の圧縮による手取り乳価の上昇といった意味も含まれるであろう。生乳ブローカーは高い市場占有率をもつ指定団体と競争するので、ブローカーと取引を行う生産者は指定団体のプール乳価より高い買取価格を期待できる。一方で、既存共販と異なり、ブローカーとの取引は全量取引が制度的に保証されているわけでは必ずしもないので、需給動向による乳価変動リスクは既存共販よりは大きいことになる。その点で、「アウトサイダー」化する生産者のリスク選好度はそうでない生産者より高いことが予想される。

他には、生乳販売の自由裁量度の拡大を通じた垂直提携が挙げられ、具体的には乳業メーカーとの直接提携の強化や生産者ブランド牛乳といった独自製品の販売展開がある。ブローカーの転売した生乳で製造された牛乳を生産者が買い戻し、北海道・東北・関東地方で生産者ブランド牛乳を販

売する事例が見られる[注23)]。

(2) 乳業メーカー

生乳ブローカーから生乳の転売を受ける乳業メーカーは、都府県の中小メーカーが中心である。大手メーカーは北海道でも原料乳調達が可能であるため、中小メーカーとは状況が異なる。これらメーカーの一部は、近年の需給逼迫や都府県における生乳生産量の減少によって原料乳調達に困難を来している。その背景には、都府県の広域指定団体との硬直的な取引慣行がある。個々のメーカーとの取引量は、その地域の生乳生産量の対前年度変動率にもとづいて決定されるため、生乳生産減少局面ではその減少率に沿って取引量が減ることになる。その減少分を補うために、生乳ブローカーからの生乳購入が選択されるわけである[注24)]。

また、前述したように生産者による製品買い取りがあるとすれば、受託製造拡大による工場稼働率の改善、販売リスクの軽減といった効果も期待される。メーカーが自社販売を行う場合でも、生産者との直接提携を強化することで、販売製品の差別化を図ることもできよう。

3.「アウトサイダー」化が進展した場合の制度変化

1)「アウトサイダー」化の今後の展開

現在生じている需給逼迫が今後も継続すれば、原料乳調達の面でインセンティブを有する中小の乳業メーカーの買入量が拡大し、それに対応して生産者の「アウトサイダー」化が進むと思われる。「アウトサイダー」化する生産者は、輸送のスケールメリットがあり、なおかつ大きな投資を行った、あるいは投資意欲をもつ大規模経営体である。なぜなら、そういった経営体は高いリターンを期待する指向性が高いと思われるからである。

一方で、生乳ブローカーから生乳を購入する中小メーカーの製造する製品は地域性などで差別化した牛乳が多いと思われる。牛乳消費自体の減少もあって、「アウトサイダー」化が際限なく進むとも考えにくい。よって、ある段階で「アウトサイダー」化の動きが落ち着き、生産者のリスク選好度の違いに応じた、指定団体による生乳共販との棲み分け、共存が成立する可能性もある。

ただし、ブローカーから買入を行う乳業メーカーが増加し、特に乳製品処理能力をもつ規模の大きな乳業メーカーが「アウトサイダー」生乳を扱うようになれば、「アウトサイダー」の市場占有率は一定の水準まで高まると思われる。その場合、需給逼迫時だけではなく、需給緩和時に減産回避のため「アウトサイダー」化する生産者も出てくると予想される。その点で、生乳ブローカーと提携する乳業メーカーの動向によって、事態は大きく変化する可能性をはらんでいる。

現状で生じうる「アウトサイダー」の市場占有率の理論的最大値は、ホクレンの受託数量のうち飲用乳向け比率である20%程度が目安になろう。

2)「アウトサイダー」化の評価

「アウトサイダー」化の進展により、需給調整面で一定の問題が生じる可能性はあるが、現時点で明確な問題が起きているとは言えないであろう。

一方で、「アウトサイダー」化の選択肢は、生産者にとってリスク選好度に応じた複数の販売先を選択できるわけで酪農経営の裁量を高められるほか、生乳ブローカーという生乳販売上の競争相手の存在は既存の共販体制のさらなる効率化を促すという効果が考えられる。指定団体制度下では実現の難しい多様な生乳販売形態があり得るため、多様化した生産者および消費者ニーズに対応できる柔軟性がメリットである。

3）「アウトサイダー」化の進展時に予測される制度変化

一定の市場占有率を有するまで「アウトサイダー」化が進展した場合、以下のような現状制度の変化が予測される。

（1）指定団体加入に依らない補給金交付

現状の指定団体制度では、指定団体に加入する生産者（「インサイダー」）のみに加工原料乳補給金が交付されるため、乳業メーカーが「インサイダー」生乳と「アウトサイダー」生乳を同時に扱う場合は、混合しないよう物理的に分離する必要がある。しかし、「アウトサイダー」の拡大によって、「インサイダー」生乳と「アウトサイダー」生乳との並行利用が頻繁になり、需給調整上の理由から両者を区分して取り扱う合理性が失われる可能性がある。

また、同一生産者が需給逼迫時は「アウトサイダー」化する一方、需給緩和時は指定団体に再加入することによる「フリーライダー」問題への対応がある。再加入に対する拒否やペナルティが法律で実質的に禁止されている以上[注25)]、現状制度下での「フリーライダー」問題への解決は容易ではないと言える。特に、施設など固定費の負担方法が難しいだろう。

上記の問題を解消するために、指定団体への加入に関係なく、加工原料乳として処理された生乳に補給金を交付する制度へ変更される可能性が生じる。これは、指定団体制度の実施的な廃止を意味する。

（2）生乳計画生産の廃止

「インサイダー」「アウトサイダー」を問わず補給金が交付されるようになった場合、「インサイダー」のみに生産調整が義務付けられている現状の枠組みが継続すると仮定すれば、特に、規模拡大意向が強く投資意欲のある生産者にとって、指定団体へ加入を続けるインセンティブが低下することになる。補給金制度が変更された場合、指定団体側は対抗上、生乳計画生産を廃止せざるを得ないだろう。

（3）酪農版戸別所得補償制度の創設

計画生産を廃止した場合、需給に応じた乳価変動、特に需給緩和時の乳価下落が必然的に大きくなることが予想される。現状では酪農所得の最低水準を保証する政策がないため、乳価下落時に再生産可能な酪農所得の最低水準を保証する「岩盤」政策が必要となる。

論理上では、補給金制度変更→計画生産廃止→「岩盤」政策の整備、と展開してきたが、実際には「岩盤」政策の整備によって補給金制度変更および計画生産廃止を実現できる環境が整うという関係性で事態が展開すると思われる。

注18）農林水産省のQ&Aによれば、他の生乳と差別化でき、同じ用途の他の生乳と比べて高い価格で販売できる生乳とされている。例として、ジャージー牛種の生乳、有機栽培飼料が給与された牛の生乳、特定産地の生乳が挙げられている。

注19）ホクレン酪農部生乳共販課へのヒアリングより。なお、農林水産省の基準によれば、部分委託数量は原則として月別に生産される生乳のうち事前に定める一定比率とし、これから10%以上増減しないこととされている。ホクレンの場合、増減の幅は20%である。

注20）ホクレン酪農部生乳共販課へのヒアリングより。

注21）同上。

注22）正式名称はMilk Market Japan。本社は群馬県伊勢崎市、2002年4月創業。2015年5月期の売上高は44億円（同社「会社案内」より）。

注23）「酪農スピードNEWS」No.2992号（2015年4月23日付）、No.3021号（2015年6月11日付）を

参照。

注24）原料乳調達を補うのであれば、ホクレンから全農経由で生乳を購入する選択肢もあると思われるが、敢えてブローカーとの取引を選択する乳業メーカーもあり、ブローカーとの取引に価格やその他の条件で何らかの優位性があると推察される。

注25）加工原料乳生産者補給金等暫定措置法の第7条の第4項と第5項は実質的にそういった内容を意味するものと思われる。

Ⅴ　結論

本論文は、北海道を事例として、指定団体制度の市場成果を解明し、生乳流通の今後の可能性を考察することが課題であった。

指定団体制度にもとづく高い市場占有率を基盤とした生乳共販の展開によって、集送乳・需給調整・取引交渉の効率化が実現された。また、戦略的な需給調整を通じて減産および乳価下落が抑制され、酪農経営にもメリットがあったと言える。ただし、指定団体制度で意図された生産者団体の価格交渉力の強化は限定的である。モデル的な生乳共販が実現されている北海道でも、酪農経営の改善程度から判断して、都府県と比較して価格交渉力が強いとは言えない。さらに、指定団体制度の特性により、生乳の差別化とそれにもとづく牛乳乳製品の差別化は低調である。

規制緩和により画一的な指定団体制度の改革が進んでいるものの、大規模経営体が部分委託制度やプレミアム乳価制度を利用するのは難しい。生産者の高乳価志向と中小乳業メーカーの原料乳不足を背景として、生乳ブローカーに生乳販売を行う形態の生産者の「アウトサイダー」化が近年、進んでいる。「アウトサイダー」の市場占有率が一定水準まで高まった場合、指定団体加入に依らない補給金交付制度への変更、ならびに生乳計画生産の廃止に繋がる可能性がある。

しかしながら、仮に指定団体制度が廃止され、指定団体加入者のみに補給金交付というメリットのある状況でなくなったとしても、共販三原則に則った生乳共販は多くの生産者にとって合理的な販売選択肢であり続けることを、本論文の分析結果は示している。北海道では、その場合でもホクレンの共販率は大きくは低下しないであろう。つまり、今後も既存の生乳共販が生乳流通の太宗を占める状況は続くと思われる。既存の生乳共販（指定団体制度）の枠内で、生産者の自由な意志にもとづく生乳販売、特に地域性の付与された牛乳乳製品の販売展開をいかに実現していくかが今後の課題である。

参考文献

[1] Bijman J., Iliopoulos, C., Poppe, K.J., Gijselinckx, C., Hagedorn, K., Hanisch, M., Hendrikse, G.W.J., Kühl, R., Ollila, P., Pyykkönen, P., and Sangen, G.v.d., “Support for Farmers’ Cooperatives: Final Report,” European Commission, Nov.2012.（株式会社農林中金総合研究所絵画協同組合研究会訳『EUの農協―役割と支援策―』、農林統計出版、2015年）

[2] Hanisch, M., Müller, M., and Rommel, J., “Support for Farmers’ Cooperatives: Sector Report Dairy,” European Commission, Nov.2012.

[3] ホクレン農業協同組合連合会『ホクレン九十年史』、ホクレン農業協同組合連合会、2008年。

[4] ホクレン農業協同組合連合会『ホクレン八十年史』、ホクレン農業協同組合連合会、1998年。

[5] ホクレン農業協同組合連合会『ホクレン七十年史』、ホクレン農業協同組合連合会、1988年。

[6] ホクレン農業協同組合連合会『ホクレン六十年史』、ホクレン農業協同組合連合会、1977年。
[7] ホクレン農業協同組合連合会『指定団体ホクレン二十年史』、ホクレン農業協同組合連合会、1985年。
[8] 本間正義「アウトサイダーの増加で補給金制度はやがて形骸化―全量委託かゼロかの二者択一は時代遅れに―」（インタビュー記事）、『デーリィマン』第65巻第9号、pp.20–21、2015年9月。
[9] 川村保「農協共販の理論モデル」、土井時久・斎藤修編『フードシステムの構造変化と農漁業』（フードシステム学全集第6巻）、農林統計協会、pp.61–79、2001年。
[10] 小林信一編著『酪農乳業の危機と日本酪農の進路』、筑波書房、2011年。
[11] 並木健二『生乳共販体制再編に向けて―不足払い法制下の共販事業と需給調整の研究―』（酪総研選書No.85）デーリィマン社、2006年。
[12] 清水池義治『増補版：生乳流通と乳業―原料乳市場の変化メカニズム―』（酪総研選書No.90）デーリィマン社、2015年。
[13] Shimizuike, Y., “Alterations to the Rules on Material Milk Distribution to Milk Processors through Supply Shortages of Domestic Raw Milk,” Agricultural Marketing Journal of Japan, vol.22, No.4, pp.34–46, Mar. 2014.
[14] 清水池義治「生乳生産者団体の原料乳分配方法に規定された原料乳市場構造の変化―北海道指定生乳生産者団体ホクレンの『優先用途』販売方式に着目して―」『農業市場研究』第18巻第2号、pp.11–20、2009年9月。
[15] 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』、農林統計出版、2014年。
[16] 矢坂雅充「変容する生乳市場と生乳共販」『日本農業市場学会2015年度大会報告資料集』pp.35–41、2015年6月。
[17] 矢坂雅充「乳価形成をめぐる諸問題と改革の方向性」『都市問題』第100巻第1号、pp.72–83、2009年1月。
[18] 矢坂雅充「牛乳における農協共販の課題と提携条件」、土井時久・斎藤修編『フードシステムの構造変化と農漁業』（フードシステム学全集第6巻）、農林統計協会、pp.213–233、2001年。
[19] 矢坂雅充「牛乳の不足払い制度と需給調整（1）」『東京大学経済学論集』第54巻第1号、pp.41–75、1988年。
[20] 矢坂雅充「牛乳の不足払い制度と需給調整（2・完）」『東京大学経済学論集』第54号第2号、pp.94–136、1988年。
[21] 山下一仁「バター不足が迫る酪農政策の抜本的な見直しと縮小―役割を終えた政府による不足払い制度―」、『WEBRONZA』、朝日新聞社、http://webronza.asahi.com/business/articles/2015052800001.html、2015年5月。

（2015年11月5日受理）