

指定団体制度の強化に向けた 今後の課題

清水池 義治

(北海道大学大学院農学研究院)

smzike@agecon.agr.hokudai.ac.jp

1. はじめに

本報告の課題

- 2016年の指定生乳生産者団体制度改革
 - 生乳生産の停滞・減少、生産基盤劣化（離農、労働力不足、高コスト化）、需給不安定化、関税撤廃・削減の可能性など、日本酪農の直面する課題は山積
 - 実質的に指定団体制度の「廃止」とっていい改革内容
- 本報告の課題
 - 指定団体制度の意義、ならびに2016年指定団体制度の意味の再検討を通じて、今後の生乳流通制度・農協共販のあるべき姿を考察する

指定団体制度 ≠ 生乳共販

- 指定団体制度の機能と、生乳共販の機能とは異なる。両者を混同すべきではない。
- 指定団体制度の機能は、高い農協共販率の実現を通じて、生乳共販のメリットを高めること

指定団体制度
の機能

高い農協共販率の実現・維持

生乳共販の
機能

平均価格＋共同計算（プール乳価）、
需給調整 etc.

本報告の構成

1. はじめに
2. 指定生乳生産者団体制度の意義
3. 2016年指定団体制度改革の意味
4. 改革後の生乳流通制度・共販体制の方向性
5. おわりに

2. 指定生乳生産者団体制度の 意義

加工原料乳生産者補給金制度

- 加工原料乳補給金制度（1966年度～、01年度改定）
 - 根拠法：加工原料乳生産者補給金等暫定措置法
- ◆補給金制度の目的
 - ①牛乳乳製品の安定供給：消費者のため
 - ②酪農経営の再生産：酪農家のため
- ◆目的達成の主な手段
 - ①酪農家への「補給金」の交付
 - ②乳製品の国家貿易制度（関税制度とセット）

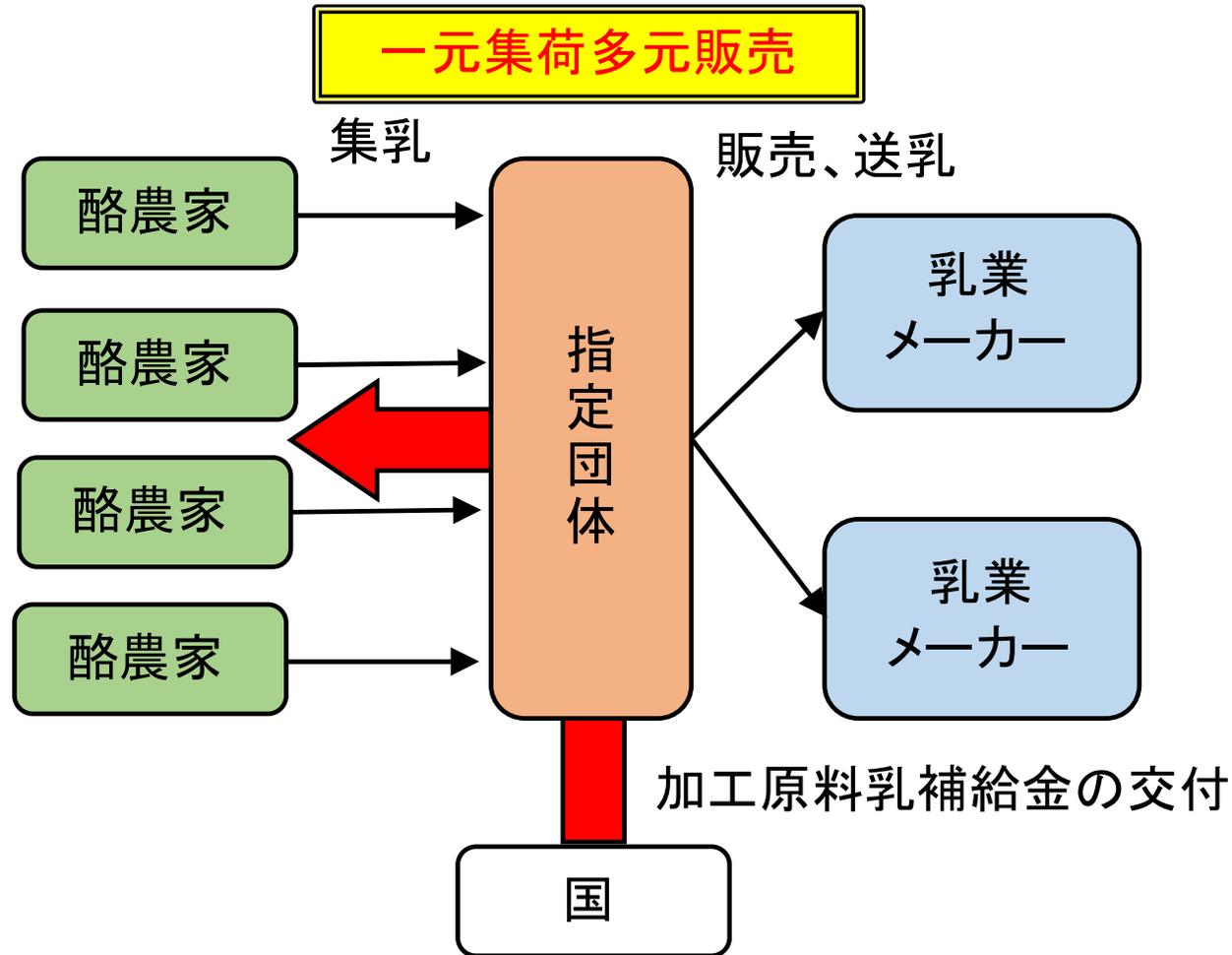
補給金交付の2条件

- ① 脱脂粉乳・バター等、チーズに処理される生乳
(「加工原料乳」)を生産する酪農家であること
◆理由: これら乳製品に処理される生乳価格(乳価)は、牛乳に処理される生乳価格より低いから
- ② 「指定生乳生産者団体」(指定団体)に生乳を
出荷する酪農家であること
□指定団体: 特定の地域内の酪農家組織(農協)のうち、
1団体だけ法律によって指定される団体。現在、全国に10
の指定団体(北海道はホクレン)。
◆理由 ?

指定団体制度の意味

- 指定団体制度
 - ＝指定団体を通じて酪農家に補給金を交付する制度
 - 別の表現をすると、酪農家は指定団体に生乳を出荷しなければ、補給金を受け取れない
- 結果として、指定団体制度には、指定団体の生乳販売シェア(＝農協共販率)を引き上げる効果がある
 - 実際に、各地域の指定団体販売シェアは95%以上
 - 理由：指定団体(農協)に生乳販売を独占させることが、牛乳乳製品の安定供給と、酪農経営の再生産に役立つから！

指定団体制度のしくみ



目的: 指定団体の共販率を高めること!

農協による共同販売の特徴

• 共同販売（共販）の3原則

- ① **平均価格**：実際には異なる価格で販売したとしても、農家への支払い時には平均化する
- ② **共同計算**：共同販売に要するコストは、全農家で平均して負担する
- ③ **無条件販売委託**：農協に販売委託する際に、農家は特定の販売条件を求めない

□ 共同販売は独占禁止法違反だが、農協（協同組合）の場合は例外的に認められている

➤ 農協は農家の相互扶助と経済的自立を目的としているから

農協共販の必要性①

生乳販売における平均価格の意義

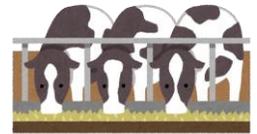
- ・農家バラバラの場合

乳価に格差！



117円/kg

68円/kg

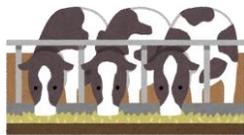


牛乳工場近くの酪農家

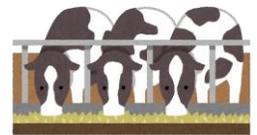
チーズ工場近くの酪農家

- ・平均価格の場合

酪農家同士で助け合い！



酪農家は同じ平均価格
93円/kgを受け取り



牛乳工場近くの酪農家

チーズ工場近くの酪農家

農協共販の必要性②

生乳販売における共同計算の意義

- ・農家バラバラの場合

販売コストに格差！



- ・共同計算の場合

酪農家同士で助け合い！



農協共販の必要性③

- 農協共販によって、北海道内の酪農家であれば、同じ販売条件で酪農経営が可能
- 広い面積を有する北海道で、地域的に偏りなくバランスよく酪農を発展させる点で、農協共販は非常に重要
 - 消費者に、安定的に必要なとされる生乳を供給する点でも、意義は大きい

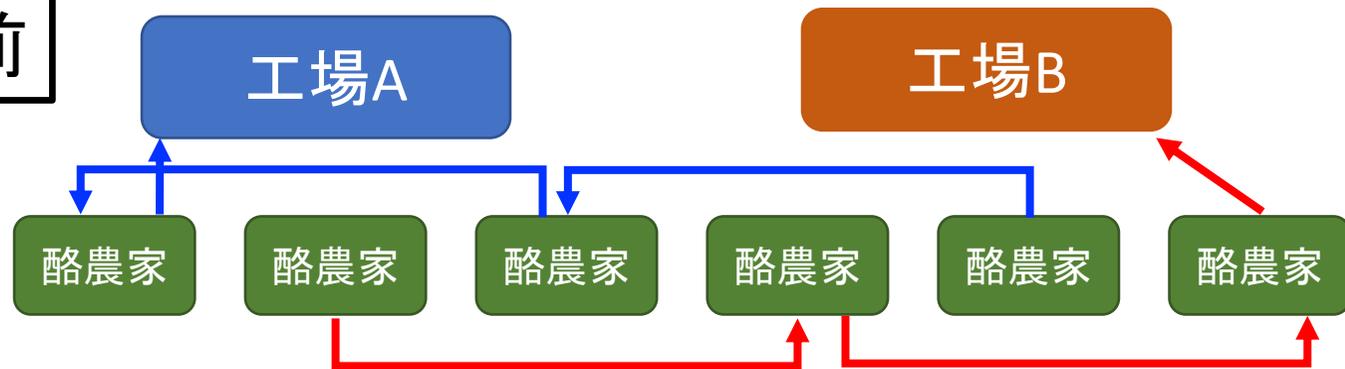


農協共販に独占させる意味①

生乳輸送コストの削減

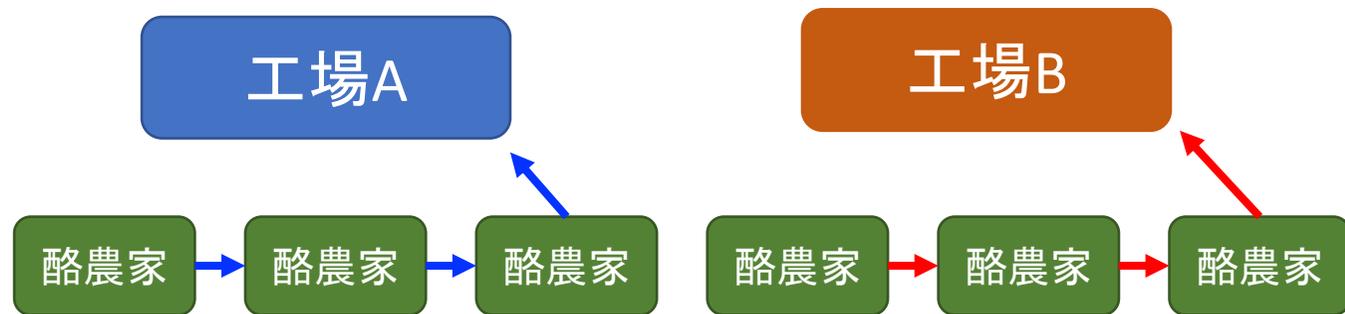
指定団体制度以前

メーカーの集乳合戦の結果、集送ルートが錯綜、高コスト化。



指定団体制度

指定団体が一括集乳、集送ルートを最短に効率化、コスト削減。消費者にもメリット。

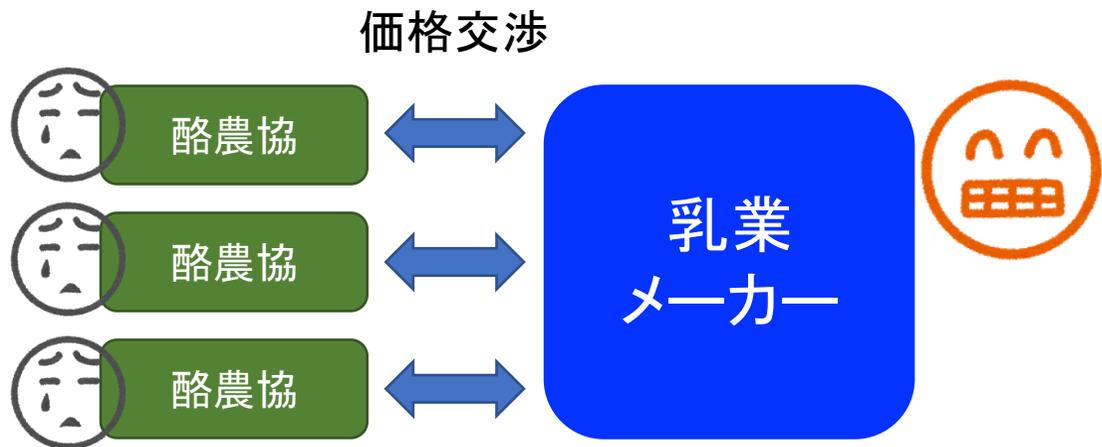


農協共販に独占させる意味②

適正な価格形成

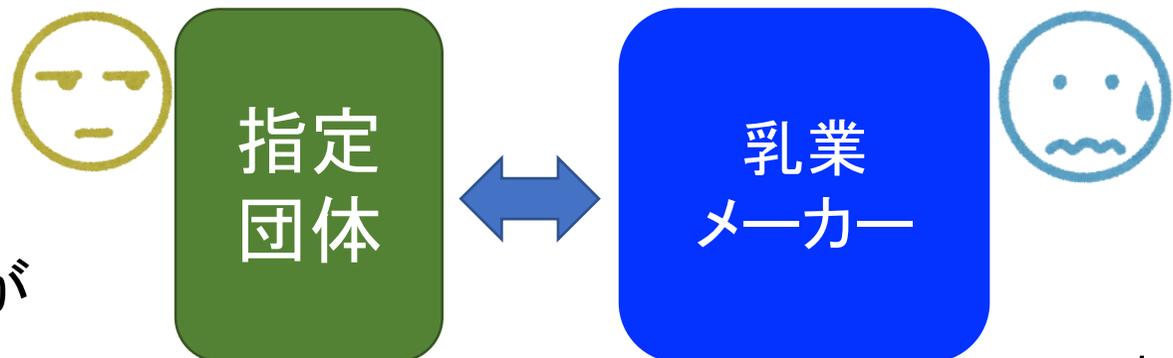
指定団体制度以前

酪農家側の規模が小さく、
価格交渉上、不利



指定団体制度

農協の大規模化で
価格交渉力の強化。
酪農経営の維持・発展が
可能な適正な乳価実現。



農協共販に独占させる意味③

スムーズな需給(過不足)調整:不足時

指定団体制度以前

※以前は、乳業メーカー自身が集乳

生乳不足時、生乳を集める力の弱い乳業メーカーは
牛乳乳製品が十分に製造できなくなる、社会的混乱の発生。

指定団体制度

※指定団体が一括して集乳・配乳

生乳不足時、牛乳乳製品の安定供給を優先して配乳。
日持ちせず消費頻度の高い牛乳向けを優先、保存でき輸入
できる脱脂粉乳・バター向けは後回し。
バター等以外の不足は発生せず、牛乳価格の変動小。

農協共販に独占させる意味③

スムーズな需給(過不足)調整: 過剰時

指定団体制度以前

※以前は、乳業メーカー自身が集乳

生乳過剰時、農協がバラバラに分断されていたので、乳業メーカーの乳価引き下げを受け入れ、売り切るしかない。

指定団体制度

※指定団体が一括して集乳・配乳

生乳過剰時、指定団体にまとまっていれば、酪農家が協調して生産抑制したり、指定団体で乳製品製造・在庫保管して、乳業メーカーからの乳価引き下げ圧力を緩和。
乳価変動小→牛乳乳製品価格の変動小。

指定団体制度の成果と課題

- 集送乳・需給調整・取引交渉の効率化。
- 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安定供給するうえでは合理的な制度。
- 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。牛乳乳製品は価格競争が中心で、「コモディティ化」が進む。
- 差別化戦略は牛乳乳製品製造段階の技術にもとづくものが主流（発酵乳が典型）で、最終製品である牛乳乳製品から地域性が希薄化。

3. 2016年指定団体制度改革 の意味

指定団体制度改革の経過

- 2016年3月：規制改革会議「提言」
 - 指定団体制度の「廃止」
- 2016年5月：規制改革会議「答申」
 - 指定団体制度の「抜本的改革」
- 2016年11月8日：規制改革推進会議「改革方針」
 - 指定団体制度を含め、急進的な改革案
- 2016年11月25日：自民党「農業競争力強化プログラム」
 - 規制改革推進会議案の“緩和”
- 2016年11月29日：政府「農林水産業・地域の活力創造本部」による「農業競争力強化プログラム」

※詳細な経過と議論は
小針(2016)を参照

2016年制度改革の着地点

※農林水産業・地域の活力創造本部「農業競争力強化プログラム」
(2016年11月29日)

◆改革の柱

- ① 一定基準を満たす全ての酪農家への補給金交付(指定団体に出荷していない「アウトサイダー」に直接交付)
 - 指定団体出荷と補給金交付とをリンクさせて指定団体共販への結集を促す現行制度の“**根幹**”の変更
- ② 全量委託方式の見直し(≒部分委託制度の拡充)
 - 表現上は明確ではないが、実質的な見直し

- 交付対象酪農家は年間販売計画を策定(飲用向け・乳製品向けの用途間調整、交付要件における需給調整の実施)
- 不公平感を生じさせないよう、部分委託制度の「場当たりの利用」は認めない
- 条件不利地域の酪農家からの集乳経費補助
- 具体的な運用ルールは今後策定する

2016年改革の評価

- 「プログラム」は酪農家所得向上を目的とするものの、改革の結果、どのように所得が向上するかという具体的なイメージは示されていない(11月8日「改革方針」には販売機会拡大、多様な牛乳乳製品消費という文言があるのみ)
- ただ、各種提言・指針等の行間からは、農協(指定団体)共販ではない販売方法を選択すれば所得が向上するという意図が読み取れる
 - しかし、今回の改革は指定団体共販から離脱する動機を大きく強めるものでは必ずしもない
 - ◆ アウトサイダーは、補給金交付の対象ではない
飲用向け中心(基本的に交付対象ではない)
 - ◆ 部分委託制度拡充は離脱動機を強める要素もあるが、逆に共販の完全離脱を弱める作用もあり

今回の指定団体制度改革の特徴

- 今回の指定団体制度改革の特徴

- 酪農に関する問題を解決するためというより

- 改革の内容を実施しても酪農所得の向上は大きく期待できないし、現状もすぐには大幅に変わらない。

- 農協共販を国の政策として優遇する
指定団体制度を廃止し、生乳販売に関する競争を強化することが目的と思われる！

- 報告者『農家の友』2017年2月号連載を参照。

2016年改革による影響

① 農協共販率の低下

- 補給金交付要件から指定団体出荷が外れ、部分委託制度が拡充されれば、共販率の低下も。共販率低下による需給調整機能の低下や価格交渉力低下、共同販売コストの上昇が懸念。 ※ただ、「アウトサイダー」化(共販外販売)はハイリスクのため、実際にはさほど共販率は低下しないか？
むしろ影響が大きいのは、既存共販の分裂・細分化

② 補給金制度の形骸化

- 指定団体は需給調整を行うことで補給金制度の目的(牛乳乳製品の安定供給)を達成。交付要件とされた「アウトサイダー」の調整は指定団体の需給調整とは性格が異なる。すると、補給金交付と牛乳乳製品の安定供給(補給金制度の目的)とが結びつかなくなる。制度の形骸化、廃止も

「アウトサイダー」(共販外販売)で 所得上昇？

	メリット	デメリット	特徴
農協共販	・買取拒否・乳価変動の可能性は低い	・乳価は低い ・販売自由度は小さい	ローリスク・ローリターン
「アウトサイダー」	・乳価は高い ・販売自由度は大きい	・買取拒否・乳価変動の可能性は高い	ハイリスク・ハイリターン

- ・農協共販は、酪農家から全量引き取りが基本のため、乳価の低い乳製品向けも扱わざるを得ず、結果として乳価は低い。
- ・「アウトサイダー」の乳価が高いのは、牛乳向けの販売リスクが高いから(共販が“不合理”だからではない)。
牛乳向けが余った時は乳価引き下げで対応するしかなく、ハイリスク。

4. 改革後の生乳流通制度・ 共販体制の方向性

今後の議論のポイント

- ① 補給金の交付要件として需給調整の実施を明記できるか
- ② 部分委託制度をどこまで認めるか
- ③ 社会における協同組合の存在意義の明確化とそれにもとづいた事業の展開

生産調整と補給金交付との関係

- 生産調整をしているから補給金が交付されるという意見があるが、実は両者に明確な関係性はない
 - 農水生産局長「生産調整は生産者の自主的な取り組みで、補給金とは関係がない」(10月28日、規制改革推進会議上)
- ◆もともと、補給金制度では需給調整は国の責任
- ◆1970年代末の需給緩和時に国による需給調整はパンク、補給金制度存続と引き換えに、生産者の「自主的な」生産調整を要請(法制度上の裏付けなし)
- ◆その結果、補給金交付を受け続けるためには、生産調整を続けざるを得ない非公式な関係性が形作られてきた

①補給金交付要件＝需給調整

- 制度改革を受けた畜安法改正では、生産者(団体)による需給調整の実施とそのコスト負担(乳製品向けの低乳価)に対する、補給金交付と位置づけを明確に！
 - 現行では「価格の安定」という表現
 - 補給金は、単なる加工原料乳生産奨励金ではない！
 - ◆ とは言え、販売計画の策定・実施だけでは、実施主体により需給調整の性格はかなり異なる(指定団体↔一生産者)
- そこで、実態に合わせて、生産者(団体)の需給調整の義務(国との共同義務)を法律の条文に明記する
 - 例えば、農水大臣の命令によって、需給緩和時の生産抑制、需給逼迫時の乳製品向けの計画配乳を行う義務を、補給金を受け取る生産者に課す、など需給調整の円滑な実施が担保されるような制度的な枠組みが必要

②部分委託制度

- 部分委託：生産量の一部のみを農協に委託販売し、残りを生産者の自由に販売できる方式。現状では、「有利販売生乳」・自家加工の場合、例外的に部分委託が可能。1日あたり上限数量あり（1日3トンまで）。
- 現行は全量委託が基本。
 - 理由：①需給調整上の必要性、②共販経費負担の公平性（余ったときだけ出荷を増やすと、全量委託の生産者と比べて少ないコスト負担で同じメリットを享受）
- 部分委託は、「有利販売生乳」と自家加工（共同処理施設）の条件は維持（一般生乳まで拡大しない）した上で、譲歩しても上限数量の拡大・撤廃までにとどめるべき（または部分委託外数量の上限設定）。部分委託の契約内容は、契約期間内（最低でも1年間）の変更を認めないとするべき。

部分委託を最大限認めただ場合のシナリオ

非常に競争的な市場環境になるが、誰も得をしない

生産者

飲用向けの残りの乳製品向けのみ出荷

飲用向け

- ・飲用向けで高く売りたい生産者が殺到。結果、飲用向け乳価が下落

農協

- ・飲用向け減少によるプール乳価下落
- ・飲用向けの変動による取扱量の変動大、需給調整コストの増大

乳業メーカー

- ・乳業メーカーによる生産者の囲い込み激化
- ・中小メーカーの原料乳確保が困難になる可能性

③協同組合の存在意義

- 規制改革の動きに抗していくためには、協同組合の存在意義を、事業展開を通して社会に広く示していく必要あり
- 企業がやらないような、経済合理性には反するが社会にとって必要な公益性を有する事業も行う(事業に経済合理性以外の哲学を込めている点を見せていく)
 - 需給調整や多様な牛乳乳製品の供給
 - ◆過剰時の積極的な在庫保有、不足時の冷蔵バター向け原料乳の優先的な計画配乳
 - ◆「有利販売生乳」や自家加工に取り組む生産者の農協出荷量の随時変動や集送乳例外措置を積極容認・許容
- そのうえで、事業の公益性を根拠にコスト補填を政府等に求めていく

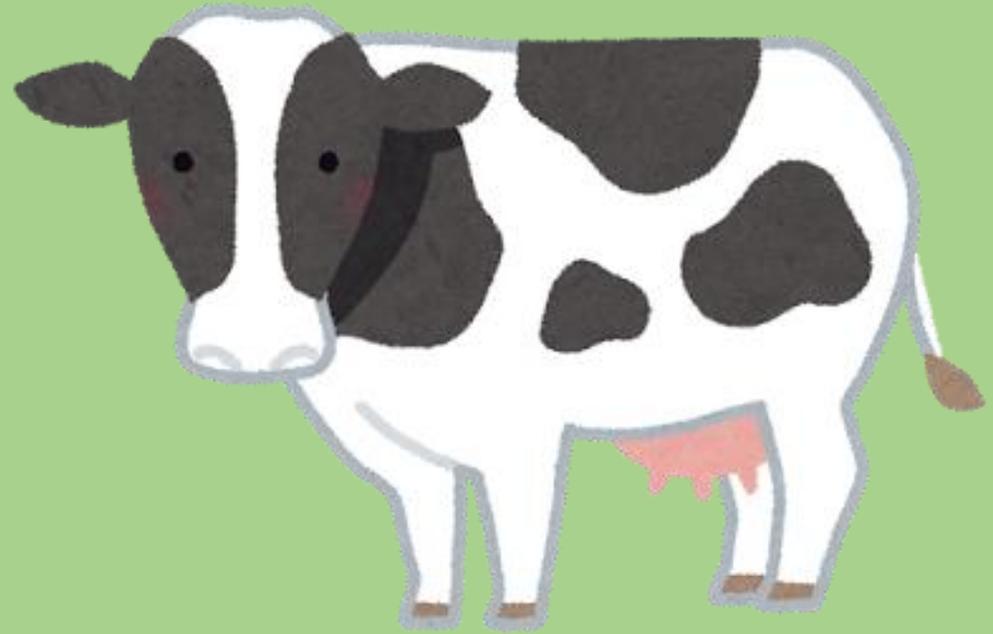
5. おわりに

結論と展望

- 指定団体制度の本質は、農協共販率の向上を通じて生乳共販のメリットを最大化することである。そのメリットは生産者だけではなく、社会における意義もある。
- 2016年改革は指定団体制度の本質を変更する内容で、生乳販売の競争強化が狙いである。
- 制度改正時には、生産者の需給調整の義務を明確化するべき。部分委託制度は限定的にとどめるべき。
- 協同組合の存在意義を意識した事業展開を通じて、社会的な支持・共感を拡大していくことが必要。それが消費者との関係を含めた望ましい酪農の方向性につながっていく。

参考文献

- 小針美和(2016)「指定生乳生産者団体制度のあり方をめぐる論点整理」『農林金融』第69巻第12号、pp.2-20、2016年12月。
- 清水池義治(2016a)「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—」『フロンティア農業経済研究』第20巻第1号、2016年12月(印刷中)。
- 清水池義治(2016-17)「生乳共販体制の役割:全3回」『地域と農業』第102-104号、pp.47-49・pp.8-11・pp.8-13、2016年7月・10月、2017年1月。
- 矢坂雅充(2016a)「生乳取引・流通の現状と課題(上)(中)(下)」『月刊NOSAI』第46巻第8-10号、pp.31-48・pp.31-54・pp.33-43、2016年8月-10月。
- 矢坂雅充(2016b)「生乳流通問題とは何か—規制改革会議の議論を超えて」『農業と経済』第82巻第9号、pp.8-19、2016年9月。



ご清聴ありがとうございます
ございました。