

(研究ノート)

生乳市場の変容と指定団体の組織・機能をめぐる課題

矢 坂 雅 充

目 次

1. はじめに
2. 指定団体の特質
3. 指定団体の課題
 - (1) 酪農生産への関与
 - (2) 畜安法改正への対応
 - (3) 指定団体への「協同組合」への再編

1. はじめに

生乳流通は多くの国々・地域で価格・流通制度によって規制され、あるいは農協共販事業のもとで組織化されている。カナダやアメリカではミルク・マーケティングボードや連邦ミルクマーケティングオーダー制度が用途別乳価を公定しており、欧州やオセアニア、とくに北欧とニュージーランドでは巨大な乳業部門を兼営する農協が生乳流通に決定的な影響を与えている。

一方、乳製品の国際市場は規制などが及ばない「自由な」市場であり、各国の乳製品の過不足を調整する変動の激しい市場である。飼料穀物の高騰やロシアの乳製品禁輸措置、中国の乳製品輸入増大などによる需給変動を価格調整する国際市場は不安定になり、国際乳製品価格は乱高下を繰り返してきた。欧米・オセアニアの乳製品輸出国は国際乳製品価格の乱高下に翻弄されながらも、国内の生乳流通秩序の維持を図りながら直接払いによって酪農生産へのダメージを軽減している。それは生乳が日々生産される一方で腐敗しやすく、生乳を

購入する乳業に有利な取引になりやすいという生乳の商品特性、さらに酪農経営が経営状態の悪化によって乳牛を処分してしまうと乳牛の飼養頭数を回復するために多くの時間を要するという大動物の特性によるところが大きい。穀物や青果物とは異なり、生乳市場や酪農経営では乳価や生乳生産の安定性が重視され、生乳流通・価格（所得）に関与する政策や農協の取り組みが必要不可欠なものとして位置づけられてきた。

日本では 1966 年に施行された加工原料乳生産者補給金等暫定措置法、いわゆる不足払い法が生乳流通の仕組みを規定してきた。この制度はイギリスのミルク・マーケティングボードの取り組みを参考にしてデザインされ、①加工原料乳地帯の酪農の再生産を確保するための加工原料乳への補給金交付、②混合乳価取引から用途別乳価取引への移行、③指定生乳生産者団体（指定団体）による補給金の受給と生産者乳価のプール、④指定乳製品の一元輸入と国内での買入れ・売渡しによる乳製品価格の安定化といった施策で構成された。それまでの乳業主導の牛乳乳製品市場や生乳取引のあり方を大きく変えようとするもので、今日の視点からみても斬新的で挑戦的な制度であった。高度経済成長のもとで増え続ける牛乳乳製品需要を満たす酪農乳業の発展のためには、酪農乳業を大きく変革する制度が必要であった。なかでも指定生乳生産者団体（以下、指定団体）制度は、生乳市場のあり方を規定するようになった。指定団体は補給金の受け皿となるだけでなく、プール乳価にもとづく生乳共販、生乳集送乳の効率化、余乳処理や計画生産による生乳需給調整の実施へと機能を拡充し、日本の生乳流通の根幹を担う組織になった。指定団体は不足払い制度が残した貴重な歴史的資産といってもよいだろう。

2. 指定団体の特質

指定団体は生乳の一元集荷多元販売を行う組織として法律に基づいて設置された。当初は都道府県単位に設置されたが、都府県の指定団体は 8 つのブロック単位に再編され、2001 年から全国 9 ブロック（沖縄を除く）の広域指定団体体制となった。2018 年に施行された改正畜安法のもとで指定団体の要件などが変更され、指定団体以外の生乳販売事業者も補給金を受給できるように

なったが、指定団体には実質的な変化はない。指定団体の受託乳量のシェアは若干低下しているものの、生乳流通における基幹的な役割は変わっていない。それは指定団体の機能を肩代わりできる事業者がいまのところ存在しないからであり、指定団体が歴史的に位置づけられた組織や事業、そしてその変容と深く関わっている。以下、日本の指定団体制度の特質を整理しておこう。

第一に、指定団体は酪農生産者を組合員とする農協やその連合会が出資し、一元集荷多元販売を実現する酪農生産者の生乳共販組織である。酪農生産者は指定団体の孫会員などとなり、間接的な組合員として位置づけられる。イギリスのミルクマーケティングボードが法律で規定された全生乳の一元集荷多元販売を行う「生産者供給独占体」であるのとは異なって、日本では指定団体は民間の協同組合組織であり、指定団体への生乳販売委託が強制されたわけではない。

第二に、指定団体が一元集荷多元販売による生乳共販を実現するために、国は指定団体の組織や事業のあり方に積極的に関与したことである。

たとえば、指定団体を設置区域の生乳の過半を取り扱う協同組合とする要件を課したのは、指定団体が酪農生産者を代表する組織として設立されることを保証し、共販組織として認知されることを意図していた。また加工原料乳への補給金を指定団体のみに交付するという規定は、指定団体が酪農政策に組み込まれた正統性のある組織であることを示したといえよう。指定団体が生乳の一元集荷を標榜し乳業との取引交渉力を確保しようとしても、乳業との取引で組織化されてきた酪農生産者を指定団体に結集することは容易ではない。生乳共販の自律的な発展を期待することが難しい状況では、指定団体が共販組織としての地歩を固める政策的な関与は欠かせなかった。

加工原料乳と飲用原料乳という二つの用途に分けた用途別乳価取引の導入も、「乳価形成が不明確な生乳取引を用途別価格による取引に改め、加工原料乳につき生乳生産者に対して補給金の交付を行う」（「新制度のねらい」『復刻版 新乳価制度国会問答集』23 ページ）と記されているように、補給金の交付を加工原料乳に限定するという技術的な理由にとどまらず、乳価形成の透明性を確保して指定団体の共販事業への信頼性を確保するねらいがあった。それまでの混合乳価取引のもとでは、乳業メーカーの生乳処理・加工の実態はいっ

さい明らかにされず、加工向け処理比率の上昇といった生乳処理用途の変動を理由に乳価が引き下げられることも少なくなかった。取引の力関係で乳価が左右される余地をなくして、用途別の生乳処理実態に即した乳価形成を制度化することで、指定団体の取引交渉力の脆弱性をカバーし、生乳共販の信頼性を補強したのである。

それでも酪農生産者と特定の乳業メーカーとの垂直的な関係は引き続き維持され、指定団体による生乳共販は形ばかりの状態が続いた。乳業メーカー（農協乳業を含む）による酪農生産者の垂直的な組織化は多くの国々で一般的にみられることであり、複数の乳業メーカーと生乳取引契約を結ぶ酪農生産者組織はむしろ例外的であるといつてよい。

そこで国は一元集荷多元販売を指定団体の基本的な事業として位置づけ、その実現のために共販に参加する酪農生産者の全量出荷、工場着乳価での生乳取引といったルールを導入した。指定団体が生乳の多元販売を標榜しても、酪農生産者が指定団体と乳業メーカーとの取引を天秤にかけて日和見主義的な二股出荷を行うようになれば、指定団体は乳業に生乳を安定的に販売することができなくなる。酪農生産者の売れ残りの生乳が集荷される状況では、乳業のニーズに対応した生乳販売はできない。指定団体は取引の基礎となる乳業との信頼関係を損ない、その取引交渉力も減退してしまい、最終的に酪農生産者は不利益を被ることになる。こうした共販の脆弱性は野菜共販などではしばしばみられることだが、国の内外を問わず、生乳共販では他の農産物の共販とは明確に区別されて、全量出荷が当然視されてきた。

工場着乳価取引と庭先乳価取引では、基本的には乳業工場への輸送費をどちらが負担するかが違うだけで手取り乳価の額は変わらない。しかし集乳や配乳の権限を誰が確保するのかという点で、両者は大きく異なる。生乳輸送費は酪農生産者が共同で負担する共販のもとでは、指定団体が集荷する範囲は当該地域のすべての酪農経営体とされる。庭先乳価取引の場合、乳業がタンクローリーを手当てして生乳を集荷するので、酪農経営が乳業工場から離れている、あるいは出荷乳量がわずかであると集乳されないリスクが高くなる。工場着乳価取引は集乳の権限を酪農生産者の組織である指定団体が主体的に確保し、集荷条件による酪農生産への制約を減らしていくことに寄与した。

さらに工場着取引は指定団体の乳業への配乳権限を確保する基礎条件となる。同一の工場着乳価であれば、指定団体は乳業工場に配乳する生乳の生産者・産地を変更することが可能で、広域的な生乳販売調整を行うことができることになる。それは取りも直さず指定団体の取引交渉力を強化することにつながった。

こうして指定団体への全量出荷、工場着乳価取引は、指定団体が共販組織として生乳取引の主体となる環境を整える基盤となった。むろんそれでも指定団体が実質的な共販組織として機能するために多くの時間をかけて実績を積み上げる必要があった。酪農生産者への乳代支払いの共同計算、クーラースーション（CS）などの流通施設の確保、乳質検査体制の整備などが進めながら徐々に指定団体は共販組織としての実体を備えるようになっていった。

第三に、不足払い制度が導入した施策の中で定着し機能を拡充させた組織として位置づけられることである。指定団体は取引交渉力の担保するための共販事業にとどまらず、生乳流通の効率化や生乳需給調整などの機能を担うようになった。むしろ今日では取引交渉力の確保よりも高く評価され、日本の指定団体をもっとも特徴づけるものとなっている。

生乳の一元集荷多元販売体制が構築されていくと、集乳地盤と称されるような特定の酪農産地と乳業との固定的な関係は緩和されていく。指定団体は酪農生産者と乳業メーカーの特約的な関係によって錯綜していた集送乳ルートを、輸送経費削減のために再編合理化しうるようになった。効率的な集送乳体制の構築は、タンクローリーのドライバー確保、CS 経由と工場直送の併存、酪農経営体の減少・分散化などによって今日でも簡単には解決できない課題であるが、指定団体に期待される重要な役割となっている。

指定団体の生乳需給調整の取り組みは生乳市場の安定性を支える基盤として位置づけられるようになった。とくに指定団体や全国連による①広域的な流通調整システムの構築と②生乳過剰と計画生産への対応は、生乳市場における指定団体ならではの役割として認識されていった。まず広域的な流通調整機能である。飲用向けに処理される生乳が多い都府県では、天候悪化などの短期的・突発的な要因や休暇中の学校給食の休止・正月の帰省などの季節的な要因で、飲用向け生乳として販売し得なくなった余乳が発生する。余乳を廃棄せず、

少しでも生産者の手取乳代を確保するためには、乳製品加工工場への迅速な配乳調整が欠かせない。都府県の乳製品加工工場は限られており、東北・九州地方などの乳製品加工工場への広域転送も避けられなくなった。さらに 1970 年代後半から本格化した北海道から首都圏や関西圏への生乳販売、いわゆる生乳の道外移出が拡大し、都府県の生乳生産量が減少を続けると、都府県の生乳需給は道外移出量の増減で調整されるようになり、北海道は余乳調整の拠点としての役割を果たすようになった。

指定団体と全農が連携して構築した広域的な配乳調整システムは、地震などの天災による酪農乳業の被災、コロナ禍での生乳需要の喪失といった不測の事態に直面したときに、その真骨頂を発揮した。生乳の出荷と処理を迅速に結びつける配乳調整機能はミルクサプライチェーンを支える重要なインフラとして機能しており、指定団体制度の有効性を示すものとなっている。

指定団体は 1979 年から需要に対応した生乳生産を目的とした計画生産の実施主体として生乳過剰に対応する役割も担うようになった。1970 年代前半、深刻な生乳過剰が続くなかで、国は乳製品の市場買上・隔離といった過剰対策を事実上停止した。過剰対策は民間に委ねられることとなり、指定団体とその全国団体である中央酪農会議は「需要に応じた計画的な生産」を目標として掲げ、生乳の計画生産を開始した。生乳過剰期には指定団体が酪農生産者に生乳増産の抑制、ときに減産を要請し過剰の抑制を図った。生乳生産が増加傾向にある中で生乳過剰が放置されれば、乳業の乳製品過剰在庫が積み上がり受乳拒否という事態が生じるおそれもある。また販路を求める生乳販売競争が熾烈になり、取引乳価が大幅に下落することにもなる。生乳の一元集荷体制を背景にして、生乳の出荷量を自主的に管理して生乳市場の安定性を維持することが指定団体の機能として位置づけられた。国主導で進められた米の生産調整政策とは異なり、生乳では指定団体が過剰生産を抑制する役割を果たすことになったのである。酪農生産者にとって計画生産の実施過程での指定団体との関係がより強烈であったことは想像に難くない。

生乳過剰という事態に頻繁に直面していた時期、ほぼすべての酪農生産者を組織化し全国をカバーする指定団体は、国と連携しながら生乳生産を自主的に管理する組織として酪農政策に組み込まれていった。指定団体制度は指定団

体の受託乳量シェアの圧倒的な高さを背景にして、生産者団体によるなかば自主的な生産調整システムとしても機能するようになった。しかもその仕組みは幾度となく繰り返す生乳過剰とに直面して弾力的に改訂され、試行錯誤と精緻化が進み、それぞれの指定団体の管轄地域の酪農生産状況による地域性を色濃く反映するものとなっていった。こうした日本独自の生乳計画生産はまさに公的な支援のもとでの自主管理という指定団体の特質を示すものであった。

第四に、指定団体の事業基盤の確立とともに、指定団体を側面から支えてきた制度や規制は酪農生産構造の変化とともに変容を遂げていったことである。

①加工原料乳への補給金交付

加工原料乳に交付される補給金は加工原料乳の手取り乳代を引き上げるだけでなく、飲用向け乳価の水準も底上げすることで、全国の酪農生産者に恩恵をもたらしてきた。加工向け乳価に補給金を加えた加工原料乳の手取り乳価に、北海道から首都圏への生乳輸送運賃を上乗せした価格水準が都府県の飲用向け乳価を規定しており、補給金単価の分だけ飲用向け乳価が引き上げられるからである。

図式的に言えば、工場着乳価取引のもとでは首都圏への生乳輸送費は北海道の指定団体つまり酪農生産者が負担することになるので、加工原料乳の手取り乳価に首都圏への生乳輸送費を加えた価格水準が都府県の飲用向け乳価よりも低ければ、道外移出によって飲用向け乳価で生乳を販売するメリットが生じる。北海道から首都圏などへの生乳移出が拡大して、加工原料乳の手取り乳価に首都圏への生乳輸送費を付加した価格水準に飲用向け乳価はおおよそ収斂していくわけである。しかもこのように規定されてきた飲用向け乳価で都府県の生乳生産の再生産が支えられ、生乳生産量も拡大傾向を維持してきた。

加工原料乳への補給金交付によって全国の乳価水準を底上げするという仕組みは、日本の独特な地理的条件を考慮した斬新な制度であった。飲用原料乳地域と加工原料乳地域が島国の日本ではいわば一直線上に立地しており、生乳輸送費に相当する乳価差で両者が連動する傾向にあることに着目したきわめて効率的な生乳価格支持政策であった。

もっともこの底支えのメカニズムは徐々に変化を遂げていく。①都府県の酪農生産環境が厳しくなり、補給金による飲用向け乳価の底上げだけでは都府

県の生乳生産は支えられなくなった。②補給金算定方式の固定払い方式への変更（2001年）によって補給金単価は生産費の変動を直接反映しなくなった。③都府県の生乳生産の減退傾向のなかで生乳の道外移出は都府県の生乳供給を量的に補う役割が重視され、生乳の道外移出が生乳の道外移出が加工向け乳価と飲用向け乳価の格差を規定するとは単純にいえなくなった。

その結果、飲用向け乳価は都府県の生乳生産を刺激することが意図されて独自の乳価改訂が行われるようになった。加工原料乳価との連動性は弱まり、補給金が飲用向け乳価を底上げしているという実態はますます見えにくくなっている。

②用途別乳価取引

生乳価格形成の透明性を担保するための用途別乳価取引は、生乳過剰がいくども繰り返される過程で変遷を辿る。新たな需要を喚起するために発酵乳や生クリーム等、チーズ向けというように用途別乳価取引は細分化されていったのである。飲用向け乳価あるいは加工向け乳価で取引されていた上記の特定用途向けの生乳により低い乳価を設定して、最終製品の市場拡大を図った。

こうした用途別乳価取引は北海道で現在でも継承されている。北海道では指定団体であるホクレン農協連合会（以下、ホクレン）のみが生乳供給者であることもあって、用途別の差別価格が設定されている。具体的には脱脂乳粉・バター向け、チーズ向け、生クリーム等向けといった加工原料乳補給金交付対象の用途別乳価だけでなく、飲用等向け原料乳についても道内飲用向け、道外飲用向け、成分調整牛乳向け、集団飲用向け、LL牛乳向け、発酵乳向けなどのように、それぞれの製品の市場価格や販売仕向け先への輸送費などが考慮されて、乳業共通の細分化された用途別乳価が設定されている。このような細分化された用途別乳価制度のもとでは、取引交渉における乳業の関心は乳業共通の用途別乳価水準にとどまらず、過去の取引実績などを考慮して設定される乳業メーカーごとの取引数量枠の増減に引き寄せられる。

一方、都府県では実質的に混合乳価取引に戻りつつある。都府県の生乳生産が年々減少し続け、加工向け原料乳のおよそ90%が北海道で処理されるようになり、都府県で処理される加工向け原料乳は10%ほどでしかない。加工向け用途の生乳販売が例外的になっている地域もある。都府県で取引される生乳の

用途はほぼ飲用向けと発酵乳向けとなっており、いずれも補給金交付の対象外である。用途別処理の検査も厳格ではなくなり、両者の区分は曖昧になりつつある。乳価交渉では平均取引乳価が決定され、そのあとで飲用向けと発酵乳向けの乳量の比率を調整するケースも増えている。

生乳生産が増加傾向にあり、加工向けに仕向けられる比率が高い北海道と、生乳生産が減少し続け、飲用向けや発酵乳向けの用途の原料乳が大半を占める都府県では、用途別乳価取引の位置づけは大きく異なってきた。都府県では学校給食向けの飲用乳価を別とすれば、用途別乳価によって生乳が取引されるという認識は希薄になりつつある。

③工場着乳価取引

工場着乳価取引は指定団体の配乳権の確立、取引交渉力や生乳流通調整機能の強化を支えてきた。欧州のように庭先乳価での価格形成を採用せず、工場着乳価での生乳取引が原則とされることで指定団体の自律的な発展の素地が築かれた。

しかし、酪農生産者の集送乳経費負担が増えつつあるなかで、乳業に送乳経費の負担を求める声が各地で聞かれるようになった。とくに生乳の広域流通が拡大し、ドライバー不足による輸送費の高騰といった条件も重なって集送乳経費が増加する傾向にあり、酪農生産者の輸送費負担が増えている。首都圏や関西への飲用向けでの生乳販売は、輸送経費の負担増などによってかつてほどのメリットはなくなっている。

近年、生乳を購入する乳業に送乳経費の一部でも負担を求める声が生乳移出地域で聞かれるようになった。こうした要請は次のような論点につながっているといえよう。一つ目は、生乳需給変動に応じた取引乳価の設定である。日本の乳価は欧米などの乳製品輸出国とは大きく異なりほぼ変動しない。それは国家貿易や関税などの国境調整措置によって国際市場の影響が直接国内市場に及ぶことを制限しているからでもあるが、取引乳価の改訂を原則として年一回に限り、乳価変動を抑制しようとしてきた結果でもある。首都圏や関西の生乳需給ギャップを埋める役割を担っている広域流通の生乳の取引価格を、需給事情に応じて変動させる仕組みを導入するかどうか問われることになる。二つ目は、工場着乳価取引の見直しにつながる可能性である。乳業が特定の酪農産

地から生乳を安定的に購入する取引では、指定団体による配乳調整の余地は少なく、送乳経費を乳業が負担する庭先乳価取引への転換も検討されうるだろう。

大消費地の生乳需要が周年にわたって北海道や九州などからの広域流通生乳で満たされる傾向が強まるにつれて、酪農生産者の送乳経費負担は重くなり、工場着乳価取引の基本的な意義を再確認することが必要になっている。

④産地パック牛乳市場

生乳の広域流通が拡大する一方で、乳業メーカーが北海道などの酪農産地で製造したパック牛乳の広域流通も同様に拡大する傾向にある。それは指定団体の配乳調整の対象となる生乳流通市場は相対的に縮小している。産地パック牛乳は北海道などの酪農産地で生産された生乳が現地で充填された製品で、産地直送のイメージが付加されて市場を広げてきた。北海道産生乳 100%の「北海道牛乳」は北海道酪農のよいイメージと道外飲用向け乳価の設定によって着実に独自の需要を獲得していった。一方で、近年は都府県の生乳生産の減退が進み、首都圏などの大消費地では生乳の道外移出とは別ルートの牛乳調達手法として広がっていった。パック牛乳の輸送費は乳業が負担することになるが、生乳の広域流通では指定団体・全農による需給調整の判断やフェリー輸送の限界といった制約を受けるリスクを回避できることが評価されていった。たとえば、北海道からの牛乳移出は生乳移出に比べて季節節的な変動は小さく、年間をつうじておおよそ安定的である。大消費地で牛乳が不足する時期にはパック牛乳の移出量はある程度増加するが、逆に牛乳供給が過剰で廉売が頻発するような状況でも産地パック牛乳の流通量はさほど変化しない。その結果、牛乳の需給ギャップは指定団体や全農がコントロールする生乳の広域流通で調整されることになり、徐々にその増減の幅を大きくするように作用している。

⑤国境調整措置

日本の牛乳乳製品市場は国家貿易や関税（関税割当を含む）といった国境調整措置で保護されている。国内の牛乳乳製品の需給を乳製品輸出で調整する欧米では、国際調整措置ではなく直接払いによる所得補償で酪農生産を支えているが、日本では不足する乳製品の輸入で国内乳製品市場の安定化を図ってきた。酪農生産の再生産が可能になる乳価を支持するためには、国内市場と国際市場を遮断する国境調整措置が重要であり、不足払い法の中核を担う施策である。

不足払い法では畜産振興事業団（現在の農畜産業振興機構）がバター・脱脂粉乳などの指定乳製品等を一元的に輸入する国家貿易が定められた。国内の乳製品需要は国内で生産される乳製品で満たすこととされ、それでは不足する場合には国が乳製品を輸入して乳製品需給の均衡を図る。生乳過剰時には当然ながら乳製品輸入は行われない。

その後、ガット・ウルグアイ・ラウンドの国際約束にもとづいて、1995 年からカレントアクセス輸入が義務づけられた。かつての乳製品輸入実績が勘案されて、毎年度、生乳換算で 13.7 万トンの指定乳製品等が、国内市場の需給状況にかかわらず輸入されることとなった。バター・脱脂粉乳は生乳需給調整の最終的な調整弁となる乳製品であり、これらの乳製品需要が減少傾向にある中で国産バター・脱脂粉乳などの需要を失ったことは、その後の生乳需給調整にとって大きな制約となった。

輸入乳製品のサプライチェーンも変容を遂げていった。輸入乳製品の入札では、かつては主に国内で乳製品を製造する乳業メーカーが落札し、輸入乳製品を自社消費に回して外部に販愛する国産乳製品を確保してきた。生乳生産が減退し乳製品需給の逼迫が続き、バター不足が社会問題化することもあり、カレントアクセス枠を超えた追加輸入が恒常化した。国内需要を満たすために相当量の乳製品が安定的に輸入されるようになり、総合商社や専門商社のバター・脱脂粉乳の落札数量が増加した。製菓・製パン事業者などが商社系の食品卸業者などから輸入乳製品を安定的に仕入れようとしたからである。とくに輸入バターは商社系のサプライチェーンが大きなシェアを占めるようになっていった。乳製品が安定的に輸入されるようになって、国産乳製品とは接点をもたないサプライチェーンが拡大したのである。

かつては生乳過剰が続いて国産乳製品在庫数量が増大し、乳業経営が圧迫されるような状況に陥ると、カレントアクセス枠の乳製品輸入の入札時期を年度末に繰り下げ、乳製品が輸入される時期を実質的に 1 年近く延期する措置が講じられた。国内の乳製品過剰をいっそう深刻化させるような乳製品輸入をできるだけ回避しようとしたのである。しかし、今日では乳製品輸入時期が次年度にずれ込むようにする調整策は実施できなくなっている。商社系の輸入乳製品サプライチェーンに依存して乳製品を調達している数多くの製菓・製パン

事業者などに配慮して、乳製品需給状況にかかわらず安定的に乳製品の輸入・売渡しを行わなければならないとなっているのである。

TPP11 や日 EU・EPA の発効は、直接的に乳製品の国境調整措置の緩和をもたらした。TPP11 ではハード系ナチュラルチーズの漸進的な関税引き下げによって、プロセスチーズ原料用のハード系ナチュラルチーズ輸入に際して国産チーズ使用量の 2.5 倍に相当する輸入チーズの関税を無税とする関税割当制度が 2～3 年のうちに有効性を失うと考えられている。関税割当制度を利用せずに有税でのハード系ナチュラルチーズ輸入が増大すれば、チーズの国際価格の変動が国内市場に影響を及ぼすようになる。またプロセスチーズ原料の場合にはチーズの品質や輸入数量を確保するためにニュージーランドやオーストラリアなどの特定の国からの輸入に限定されるが、関税引下げによって多種多様な用途に応じたチーズ輸入されるようになる。日 EU・EPA ではソフト系ナチュラルチーズの関税割当が設定され、2030 年代半ばまでには 3.1 万トンの輸入枠が無税となり、EU からのチーズ輸入も中長期的には拡大すると見込まれる。

不足払い制度のもとでの乳製品の国家貿易は維持されたものの、輸入バターなどへの国内需要が定着して乳製品需給状況にかかわらず安定的な輸入が必要不可欠になった。また乳製品で唯一需要拡大が見込まれるチーズの国境調整措置が緩和されたように、政策的な規制がおよぶ乳製品は限定されるようになり、生乳需給ギャップによる国産乳製品需給の変動とは関わりなく定期的に輸入乳製品の入札が行われるようになっている。

以上みてきたように、不足払い法が導入した指定団体の乳価交渉や需給調整を側面から支えてきた生乳の市場制度のなし崩し的な変更や生産構造の変容によって、乳価形成の透明性確保や需給ギャップの調整は制約されるようになった。国は乳製品の買い上げ・隔離、在庫放出などの価格安定対策を停止し続け、加工原料乳への補給金も固定払い方式への変更によって生産資材・飼料高騰時にも補給金単価はほとんど引き上げられなくなり、需給バランスを調整する役割は後退した。さらに飲用牛乳や生クリーム等の液状牛乳乳製品向けの生乳比率が上昇し続ける中で、生乳需給はいっそう不安定になった。

その結果、指定団体の生乳過剰調整機能にドライブがかけられることとなった。余乳処理をつうじて指定団体・全農は生乳の配乳変更による酪農産地

と乳業工場のマッチングのノウハウを蓄積し、また過剰と逼迫を繰り返す生乳需給変動のもとで計画生産の仕組みは弾力化・精緻化が図られた。生乳広域流通も北海道からの生乳移出能力の拡張を軸として、短期的・季節的な需給調整への対応力を高めていった。

指定団体を介在させずに生乳取引を行っていた酪農生産者や乳業メーカーは、季節間あるいは数年次にわたる生乳需給の調整負担に耐えかねて指定団体との取引に変更していった。その結果、すでに1980年代に94～95%と高い水準にあった指定団体の受託生乳比率は微増して、2010年代半ば以降は97%ほどで推移した。多くの農畜産物で共販比率が低下しつつある中で、生乳共販は圧倒的な組織率を示すことになったのである。

もっとも生乳の需給ギャップを配乳調整や計画生産によって完全に解消することは難しく、2006年3月には北海道で乳業工場で処理されない1,000トンほどの生乳が廃棄され、生乳過剰対策への酪農生産者や乳業メーカーの協力体制の強化が訴えられた。この生乳廃棄によって指定団体の生乳過剰調整には限界があり、乳業や国のいっそうの関与を求めるものでもあったが、2006年、07年の減産型の計画生産とほぼ同時期に起こった穀物価格高騰を契機とする畜産危機の影響で生乳生産は大きく減少した。

こうして生乳市場制度の変更や都府県を中心とした生乳生産の減少、酪農経営体の個数減少、大規模酪農企業の増大といった生産構造の変化のもとで、指定団体の組織や機能が問いただされることが多くなった。牛乳消費の減少が続いたものの、生乳生産が減少して国産乳製品の減産傾向が続き、国内乳製品の取り崩し、乳製品の追加輸入などで需給ギャップが埋められた。それでも天候による消費動向の変化などで乳製品が急速に逼迫し、2016年にはバター不足が再び社会問題としてクローズアップされた。生乳市場の関心事は過剰処理から生乳逼迫からの脱却、減少し続ける生乳生産の回復への転換へと移り、指定団体は新たな課題に直面することになった。以下、主要な課題を整理することにしよう。

3. 指定団体の課題

(1) 酪農生産への関与

生乳生産は 1996 年に 865.7 万トンピークにして減少に転じた。生乳需要もほぼ同時に減少するようになり、供給、需要ともに漸減傾向のもとでの生乳の需給調整は、新たな局面を迎えることとなった。サイクルが短くなっていく需給変動や 2018 年まで 20 年あまりも続いた生乳生産の減退によって指定団体の生乳需給調整は手詰まりともいえる状況に陥ったといえよう。

生乳不足によって生じる国産乳製品の供給不足を乳製品追加輸入によって埋め合わせる状況が常態化すると、指定団体による生乳需給調整への関心は薄らいでいった。むしろ酪農政策の焦点は畜産クラスター事業による酪農経営の投資促進と飼養頭数規模の拡大、Jミルクの乳用牛資源緊急確保事業による乳用牛輸入などの直接的な増産政策に向けられることとなった。指定団体は日常的な集送乳や季節的な広域流通調整組織にとどまるようになり、酪農政策を実現していく生産者団体としての位置づけも弱くなる。指定団体は生乳の販売組織であり、もとより酪農生産との直接的な結びつきはない。生乳需給調整のための出荷規制がなくなると、酪農生産者、とくに大規模酪農企業の指定団体への関心は集送乳経費や生乳販売手数料の引き下げに集中した。指定団体をはじめとする酪農生産者団体の手数料などの負担が手取乳価を引き下げ、生乳増産を妨げているという指摘もなされるようになった。また酪農経営の減少、酪農生産地域の格差拡大といった生産現場の変化に対応して、指定団体や酪農生産者団体も組織や機能を見直す必要があるという批判にもつながることを示唆していた。生乳需給の逼迫状態が続く中で、指定団体の基本的な機能や組織のあり方を刷新する潜在的なニーズは高まっていたと考えられる。

指定団体が生乳生産への直接的な関与を行使しようとする場合、大きく分けて二つの手法がありうる。一つは、乳業との乳価交渉である。とくに生乳需給が逼迫し生産拡大が要請される状況では、乳価引上げによって生産を刺激することが期待される。しかし実際にはミルクサプライチェーンの川下に位置する小売業者が乳業の牛乳乳製品納入価格の引き上げに強く抵抗するので、その

サプライチェーンの川上における乳業と指定団体の乳価交渉では乳業が乳価改訂を妨げることが知られている。生乳生産コストが上昇しても、牛乳乳製品の小売価格が引き上げられない限り、乳価を引き上げることは容易ではなかった。

そこで指定団体は大手乳業メーカーと連携してナショナルブランドの牛乳価格引上げを小売業者に働きかけ、2008年度に二度の乳価改定によって飲用等向け乳価を13円/kg引き上げた。小売価格の増加額を乳業と酪農生産者で分配する乳価交渉方式によって、生乳生産費の増嵩分を小売価格に転嫁することが可能になり、さらにその後は都府県の生乳生産拡大を促すことを意図した飲用等向け乳価の引上げも行われた。このような飲用等向け乳価の継続的な引上げは都府県の生乳増産を促すメッセージとして受け止められたに違いないが、生産の縮小傾向を食い止め拡大へと反転させることにはならなかった。酪農生産者が酪農生産の拡大に向けた投資や繁殖などを行うようになるには、増産が酪農経営の見通し、趨勢と認識されるような乳価上昇、生産現場での投資の働きかけや取組事例が必要なのだろう。指定団体の飲用等向け乳価交渉方式の変更は重要な革新ではあったが、乳業との連携を前提にすれば乳価引上げ幅は自ずと制約され、乳価のみで増産を牽引することにはならなかったといえよう。

いま一つは、生乳の共販組織と生産組織との連携・融合である。指定団体は生乳の販売組織であるので、酪農生産者や酪農協などからの生乳集荷から乳業メーカーへの生乳販売に関わる業務を担っている。生乳過剰時には集荷量のコントロールによって需要に応じた計画生産や減産を求める生産調整を実施することができる。かつては生乳需給が逼迫すると集荷量のコントロールを休止して継続的に増加している生乳生産の回復を待てばよかった。生乳抑制策を講じなければ、自ずと生乳は増産されて需給は均衡に向かうことが期待された。

しかし、生乳減産傾向のもとでは短期間で酪農生産の拡大を図ろうとすれば、酪農経営との直接的な働きかけが不可欠になる。牛乳乳製品を製造・販売し乳製品在庫を保有する乳業、牛乳乳製品を原料として使用する食品加工業、家庭用牛乳乳製品を取り扱う小売業などの動向から生乳需要をふまえた酪農生産の誘導やコントロールが求められるはずである。現状では生乳増産施策は畜産クラスター事業により酪農経営の投資補助に集中し、生乳市場の動向とは切り離されて増産が図られている。その結果、増産政策を引き続き進めながら生

乳過剰処理に取り組むといった矛盾した施策が並立することになる。

県単位の酪農協連合会、単協はそれぞれ指定団体の会員、孫会員として位置づけられるが、事業面でのつながりは生乳販売の受委託に限られる。北海道のホクレン農協連合会を除けば、生乳の販売・生産状況を一体的に把握した事業の企画・実施は難しい。その結果、指定団体には生乳不足状況を緩和する機能がなく、生乳市場への影響力は当然ながら弱まっていく。日常的な集送乳などの業務などで事足りるのであれば、一般流通企業に外注すればよいという判断も可能であり、指定団体はその基本的な存在意義が問われることになる。

指定団体が生乳需給調整の中核としての役割を果たすためには、酪農生産との接点を強化するとともに、生乳共販業務だけでなく酪農生産支援を包含する必要がある。例えば、指定団体は酪農経営への指導事業や購買事業などを酪農協連合会や単協に委託して、それらの生産関連事業と生乳共販を統括する役割を担うというイメージになろう。

（２）畜安法改正への対応

指定団体制度への批判は 2010 年代以降の長引く生乳不足状況から脱却し得ない行き詰まり感を反映していた。内閣府の規制改革会議（のちの規制改革推進会議）は生乳生産の活性化を図るためには協調的な生乳販売ではなく、競争的な生乳流通が必要であると決めつけて、2018 年の加工原料乳生産者補給金等暫定措置法の廃止と畜安法の改正を促した。酪農生産者の自由な出荷先選択によって集乳競争を促進、指定団体の生乳受託乳量シェアの引き下げが酪農経営の所得向上につながるとしたのである。具体的には指定団体と指定団体以外の事業者への二股出荷を阻害するような規定を排除する法的な裏付けを求めた。改正畜安法によってこれまで指定団体にのみ交付されていた加工原料乳補給金は指定団体以外の出荷先にも交付されるようになり、酪農生産者の二股出荷、指定団体への部分委託販売が原則自由となったのである。それは生乳共販組織である指定団体を弱体化しうることはなっても、酪農生産者の安定出荷、手取乳価の引上げによる所得向上には結びつかないといえよう。むしろ生乳処理施設をもたず乳業との取引で弱い立場にある酪農生産者は、生乳出荷を確保し生乳廃棄を回避するために乳業メーカーへの廉売や出荷不可能乳の発生リスク

を抱えることになる。

欧州連合では他の農畜産物の共販とは異なって生乳共販では酪農協同組合への組合員の全量出荷が原則とされる。生乳生産量を弾力的に変更できない酪農生産者は、さまざまな用途ごとの需要に応じて生乳を処理加工する乳業との取引交渉で弱い立場に置かれるので、乳業部門をもつ酪農協に参画して取引交渉力の強化を図ってきた。酪農協に参画しない酪農生産者は近年、生産者組織（Producer Organizations：PO と呼ぶ）を設立し、PO や PO の連合組織に複数の乳業メーカーとの生乳取引を実現させる事例もわずかながら現れつつある。このような日本の指定団体と類似した生乳の多元販売の基礎になっているのが、酪農生産者の酪農協や PO などへの全量出荷なのである。

日本では改正畜安法が酪農生産者は指定団体への出荷を維持したまま他の出荷先との取引を行うという二股出荷をいわば公認した。飲用向け生乳の不要期には販売委託を拒否できない協同組合組織の指定団体に出荷し、一方需要期には他の出荷先に出荷するといった機会主義的な生乳出荷が横行すれば、指定団体と乳業の生乳取引は不安定になる。この場合、酪農生産者には指定団体などの手数料が課されない上に、指定団体での生乳検査結果を転用するので生乳検査料の負担も免れる。乳業メーカーからのオーダーの残余を指定団体に出荷するので出荷した生乳は基本的に飲用向け原料乳として販売され、フリーライダーとして流通コストを削減して手取り乳価は高くなる。乳業メーカーも牛乳製造に必要な生乳のみを購入できるので需給調整の必要はなく、牛乳製造コストを引き下げることが可能になる。その結果、フリーライダーの生乳から製造される牛乳はハードディスカウンターの量販店などの目玉商品として廉売が常態化する。フリーライダーのミルクサプライチェーンが拡大すれば、指定団体を經由するミルクサプライチェーンが被る需給調整などの負担はいつそう重くなり、需給調整や生乳検査といった生乳市場の基礎的な仕組みは維持し得なくなるおそれがある。指定団体以外への生乳出荷を促す改正畜安法は、指定団体などに流通コストを押しつけるフリーライダーのミルクサプライチェーンを広げる失政であったことがわかる。畜安法改正に先立って農協法が改正されて共販における組合員の専属利用義務が否定されており、酪農生産者の出荷選択の自由、二股出荷が正当化されたが、実質的には指定団体への出荷とのイコー

ルフットィングではなく、フリーライダーの拡大による指定団体の生乳市場への影響力低下、生乳過剰時の市場混乱の長期化のリスクを高めることになった。畜安法改正は指定団体をめぐる議論のあり方を大きく歪めてしまうとともに、指定団体の需給調整機能の低下によって生乳市場の安定性を脅かす要因になっている。

まず、畜安法改正による生乳市場への悪影響を最小化するための対策や運用に否応なく関心が集まり、基本的な議論がなされなくなってしまった。機会主義的な生乳取引が横行するのを抑止するために、生乳取引ルールづくりや違反行為の例示といった畜安法改正の後始末が必要になったのである。具体的な改正畜安法施行後に生じた二股出荷に関するトラブルにもとづいて、政府は指定団体が生乳取引を拒否できるルール違反事例集を作成し、フリーライダーの生乳取引を抑制しようとした。指定団体への出荷とそれ以外への出荷とのイコールフットィングを厳密に確保しようとするれば、生乳需給調整のための負担などが重くなりフリーライダーとしてのメリットは失われ、二股出荷が広がる展望は失われてしまう。そこで生乳取引ルールと違反行為の例示によって許容される逸脱の幅を示すことで、フリーライダーを限定的に認めることとなった。もっとも許容される逸脱の幅を具体的にこと細かに明示することは不可能であり、そもそも生乳取引ルールは法律によって規定されているわけではない。二股出荷の取引ルールには、ルールからの逸脱をある程度容認しながらフリーライダーを規制しようとする矛盾が内在している。二股出荷の生乳取引事例がそれぞれ違反行為に該当するかどうかの判断を下すのは難しく、二股出荷を巡るインフォーマルな対立や中傷が交錯しがちである。生乳共販における二股出荷の意味を問い直すという基本的な議論は忘れ去られてしまったようだ。

次に、改正畜安法による酪農生産者の生乳二股出荷の公認によって、指定団体は生乳生産の抑制にはきわめて慎重にならざるを得なくなっている。指定団体が生乳出荷量の抑制を図れば、指定団体以外の事業者へ生乳を出荷する酪農生産者が増えると見込まれるからである。畜産クラスター事業を活用して経営規模拡大を図ってきた大規模酪農経営は、借入金の償還開始によって生乳出荷量の削減に応じることが難しくなっており、生産抑制を無理強いすれば、乳業メーカーとの直接取引などへ駆り立てることになる。生乳共販は崩壊し、需

給調整負担の回避あるいは押し付け合いをめぐる生乳販売競争が展開し、販売先を見いだせなかった生乳や需給調整を押しつけ・帰結としての乳製品過剰在庫をもたらすミルクサプライチェーンの破断が生じることになる。

また、指定団体が需給調整機能を果たさなくなれば、酪農生産者は需給調整にともなう負担が軽減されるので肯定的に評価する論者もあるが、指定団体の需給調整機能の低下は乳業との乳価交渉における交渉力の低下をもたらすことになることに留意すべきであろう。生乳の需給調整が最終的に乳業の乳製品在庫の増減でなされるのであれば、乳業にとって指定団体から生乳を購入するメリットは大幅に減じてしまう。指定団体がミルクサプライチェーンで重要な組織として評価されるのは、計画生産や余乳処理などの需給調整機能を発揮してきたからである。生乳需要に対応した生乳供給を目指す計画生産や生産調整によって、より川下に位置する乳業などの事業者の活動の安定性が確保されてきたのである。

コロナ禍によって生乳需要が大量に消失し、現在、乳業に大量の乳製品在庫が積み上がっており、まさに生乳需給調整負担の持ち合い方が検討されている。畜産クラスター事業などの生乳増産政策の成果でもあるが、2019年以降、生乳生産量は増加に転じた。2020年以降のコロナ禍では、外食向けの牛乳乳製品需要などが失われ、現在、日本の酪農乳業は未曾有の乳製品過剰在庫の解消策を模索している。大手乳業メーカーのバター・脱脂粉乳在庫を輸入乳製品と置き換えて飼料用に販売するという手法が軸にして過剰処理が進められようとしているが、主食用米の飼料用途での販売と同様、保管経費や販売差損が積み上がる。たとえば、国産脱脂粉乳の飼料用途での販売によって1キログラム当たり400円ほどの損失が生じる。2022年度には年間2万トンほどの脱脂粉乳の置き換え処理が予定されているので約80億円の損失が生じることになる。全国の酪農生産者と乳業がこれらの損失を折半して負担するために、酪農生産者は乳代からの拠出金で40億円を乳業に保証し、乳業は40億円の置き換え損失を引き受けるという計画である。過剰乳製品処理問題についての別途、稿を改めて論じることとするとして、ここでは酪農生産者が生乳生産の抑制よりも過剰乳製品処理にともなう損失補填を過剰対策として選択したことに注目したい。生乳生産の抑制の場合、基準となる前年度の乳量の取り方で酪農生

産者間に不公平が生じることもあるが、乳量を抑制・削減することがようやく増産傾向に転じた酪農生産に「精神的なダメージ」をもたらすおそれがあり、生産拡大に積極的な酪農生産者を指定団体以外の生乳出荷に向かわせてしまうと心配されているのである。

畜安法改正によって指定団体はかつてのように生乳需給調整のイニシアティブを取ることは難しくなっている。指定団体制度が比較的堅牢な北海道のホクレン農協連合会では、2022年度に生乳生産の増加比率を抑制する実質的な生産調整の導入も検討しているが、都府県ではそのような対応はタブー視されているといえよう。

このような金銭での過剰処理損失補填は、いうまでもなく指定団体に生乳を出荷している酪農生産者のみに求められる。過剰乳製品在庫がなかなか減少せず、こうした措置が相当期間にわたって継続されるようになれば、指定団体以外の出荷先を模索する大規模酪農企業などが現れるのではないか。国の失政によって生乳市場にフリーライダーが増え、フリーライダーが負うべき需給調整負担を指定団体へのお荷を続ける酪農生産者が追加負担するという不公平は避けられそうにない。失政のスパイラルを防ぐためには改正畜安法の見直しを急がなければならない。

(3) 指定団体の「協同組合」への再編

最後に、法律で設置された指定団体の本質に関わる課題について触れておきたい。指定団体制度が直面している基本的な課題は規制改革推進会議の認識とは別のところにあるといってもよいのである。

指定団体は1966年施行の不足払い法にもとづいて設立された生乳共販を担う協同組合組織である。国は指定団体による生乳共販をつうじて乳価形成の透明性確保、生乳流通合理化の進展を期待し、酪農政策を支える組織として位置づけ支援してきた。酪農生産者は不足払い法のもとで導入された制度として指定団体による生乳共販システムを受け入れてきた。指定団体が設立されても従来どおりの乳業メーカーと酪農協などとの垂直的な取引関係が継続し、指定団体の共販は形式的であった。長い年月をかけて酪農家からの生乳の一元集荷と乳業への配乳権を確保した多元販売が実現し、1970年代後半の生乳過剰期を

経て実質的な共販体制が 1980 年ころにはおおよそ整備されていったといえよう。

このように指定団体による生乳共販システムは酪農生産者が乳業と交渉して獲得したのではなく、政策的に与えられた組織であった。今日でも酪農生産者の指定団体への関心は高くない。酪農協や県酪連などの連合会と同様に、指定団体は酪農生産者が間接的に関与している協同組合であると認識していない酪農生産者も少なくないに違いない。

畜安法改正とともに指定団体の法的な裏付けとなる不足払い法は廃止され、指定団体は制度としての裏付けをもたなくなった。加工原料乳への補給金が交付される指定事業者で、集乳を拒否しないなどの要件を満たす協同組合が指定団体とされ、指定団体の名称も変更されなかった。指定団体は酪農の県連合会や単協などを組合員とする農協連合会の一つにすぎない。

指定団体が直面している本質的な問題は、指定団体は酪農生産者が関わっている協同組合組織であるという認識が希薄なことである。酪農生産者を水平的に組織化して獲得した多元配乳機能は不足払い法が残してくれた遺産であることに気づかない酪農生産者も多いに違いない。不足払い制度以前の分断された垂直的なサプライチェーンに舞い戻ってしまわないように、指定団体という生乳市場の財産を守りながら、新たな市場環境に対応していくための議論をいまから始める必要がある。

たとえば、都府県では生産者の手数料削減のために指定団体への酪農生産者の直接加入が取りざたされることがあるが、重要なのは指定団体を酪農生産者の組織として位置づけ直すことなのである。酪農生産者の指定団体への直接加入は、指定団体が酪農生産者の協同組合として運営されることを再認識していくための一つの手法であるが、そのためには県連合会や単協を含めた酪農生産者組織の抜本的に再編し、事業受委託による機能分担のビジョンを明確にしていかなければならない。指定団体のガバナンスも言うまでもなく大きく変わり、組合員の多様化に配慮した意思決定のあり方が模索されるべきであろう。いずれも簡単に解決できる問題ではない。しかし、法律によって設置された指定団体を酪農生産者自らの組織として位置づけ直して、制度改変に翻弄されない自律的な共販組織へと変貌を遂げるには避けられない課題である。