

日本の酪農制度とその問題点

佐 藤 綾 野

The Japanese Dairy Policy and the Issues

Sato Ayano

Abstract

The object of this study is to analyze the development of the dairy industry and the changes in the dairy policy in Post-War Japan. Since the supply and demand of raw milk and milk products have been unstable and the prices are volatile, those products are subject to the price control and quantity adjustment led by the government and under the planned production by voluntary efforts of the specific organization and dairy producers. This study shows the current system including price control and quantity adjustment leads to excessively high consumer pricing, a disincentive for the producers to produce and a failure in efficient resource allocation. The paper indicates in the conclusion the issues of the current system and makes policy proposals to enhance the global competitiveness of the Japanese dairy industry.

1. はじめに

2012年10月現在、日本では環太平洋戦略的経済連携協定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement、以下 TPP と呼ぶ）加入の是非について、さまざまな議論が繰り返されている。TPP とは、2006年5月にシンガポール、ニュージーランド、ブルネイ、チリの4か国から始まった経済連携協定であり、参加国間での貿易関税の撤廃に加え、投資、競争、知的財産、政府調達等、環境、労働などに関して原則完全自由化とする包括的協定である。2010年からは拡大交渉が始まり、アメリカ、オーストラリア、ベトナム、ペルーおよびマレーシアが加わっている。

日本が TPP に参加した場合の経済効果に関して、さまざまな研究によって試算されている。例えば内閣官房（2010）によると、日本が TPP に参加した場合の川崎研一氏（内閣府経済社会総合研

究所客員主任研究官)が行った試算結果では、実質GDPの0.48~0.65%の増加をもたらすとされる。一方、農林水産省の試算では、主要農産物19品目(林野・水産を含まない)について全世界を対象に関税を撤廃した場合、農産物の生産減少額は4兆1千億円程度となり、実質GDPは1.6%減少するとしている。また経済産業省では、TPPに参加しない場合、日本の基幹産業として「自動車」「電気電子」「機械産業」の3業種のみを対象として分析した結果、実質GDPが1.53%減少すると試算している。これらの試算結果は、それぞれの前提とするモデルや条件が異なるため、一概に比較することは難しいが、一般的に言われているのは、自動車や電気機械などの製造業はTPP参加で利益が得られ、農業などは反対に壊滅的な損失を被ると考えられている。特に農業部門の中でも最も大きな損失が想定される部門は、内閣官房(2010)によると、コメ、豚肉、牛乳・乳製品などである。石田(2011)ではTPPへの参加が、日本の農業にどのような影響があるかを、内閣官房(2010)の試算結果を使用しつつ検証しており、関税撤廃は日本の農業に対して致命的な打撃となると主張している。また清水(2012)では、日本の稲作農家の経営規模が小さく、就業人口の高齢化、農家戸数の減少傾向などの理由から生産コストが非常に高いため、日本がTPPに参加した場合、ベトナムやアメリカからの安価なコメの輸入増加によって、日本の食料自給率の低下が予想され、TPPには参加すべきではないと結論づけている。

農業におけるTPP推進派は、農業構造改革を伴って分析される場合が多い。現状では、石原(2011)でも述べられているように、さまざまな価格調整、生産調整、補助金などの農業振興政策や規制が実施されている。これらは生産者の所得や農産物価格の安定に寄与する反面、市場における資源配分の非効率性が生じるはずである。例えば山下(2011)では、貿易交渉において常に農業部門が問題となるのは日本の特異な農業保護制度に原因があり、日本の農業においてさらなる規模の拡大、競争原理の導入を主張している¹。

以上に述べた先行研究では、農業の現状や制度の分析がなされているが、さまざまな農産物について包括的に述べられているが、牛乳・乳製品などの日本の酪農業に関する最近の制度分析研究には次のようなものがある。たとえば、酪農全般にわたって政策提言を行っている鈴木(2009)、日本の酪農経営を中心に今後の酪農業の在り方について検討している清水・本田(2009)、EU、ニュージーランド、豪州、米国、カナダおよび日本の酪農業における輸出補助金が貿易の歪曲性を生じさせていることを、理論モデルに基づいてシミュレーションを行っている空閑(2007)などである²。

そこで本稿では、戦後日本の酪農業の発展とともに、関連する制度や規制がどのように導入されてきたのかについてその経緯を再度整理し、またその制度や規制によって、現在の生乳や乳製品の生産量や価格がどのように決定されるのかについてまとめることを目的とする。さらに現行の酪農政策の問題点を指摘し、今後の政策について新たな提言を行うつもりである。

1 八田・高田(2010)でも、日本の農林水産業について更なる大胆な規制緩和が必要であると主張している。

2 比較的新しい酪農制度分析の研究としては、中原(2000)や小林(2009)などが詳しい。またオーストラリアの酪農については矢坂(2009)、肉用牛に関する経営面からの考察には福田(2008)などがある。

本稿の主な結論と貢献は、現状の酪農業は、第一に1965年に制定された加工原料乳生産者補給金等暫定措置法によって、飲料乳や乳製品の原料となる生乳価格の決定メカニズムが確立したこと、第二に全国の指定団体によって自主的ではあるが、事実上強制的に生乳生産の数量規制が行われていること、第三にバターなどの乳製品の消費者価格の規制を行うために、政府による輸入規制が行われていること、そして最後に上記の3つによって様々な資源配分の非効率が生じている可能性があることを指摘した点である。

本稿の構成は以下である。次章では戦後の酪農業の発展と農業基本法とその関連法案である「畜産物の価格安定等に関する法律」の制定、その後の加工原料乳生産者補給金等暫定措置法制定の経緯について説明する。また中央酪農会議のもとで行われている生乳の計画生産について、および貿易関税と生産プラントの新増設規制についてまとめる。3章では、現行の補助金政策によって社会的損失が生じていること、生産者の指定団体への生乳の全量委託制度の欠陥について指摘している。4章は本稿の結論部である。

2. 日本の酪農の発展と制度の変移

2.1 第二次世界大戦後から「畜安法」制定まで

農政調査会（2000）によると、戦後の農業政策は農村民主化と食糧増産を基調としていた。しかし昭和30年代以降の著しい経済成長によって、農業部門の従事者の所得が他の産業と比較して低くなり、格差が拡大していった。それと同時に、農産物の需要構造にも大きな変化が生じ、コメや麦のような穀物に対する需要が減少し、畜産物や果実などの農産物の需要が増加していた。当時の日本では、コメや麦のような穀物が中心に生産されており、必ずしも畜産や果実などの農産物の需要に十分に対応できていなかった。こうした状況を踏まえ、政府は1961年、新しい農業政策の方向を示すために「農業基本法」を制定した。その内容は、需要が減少する農産物の生産から、需要が増加する農産物の生産への円滑な転換を行い、需要の動向に応じて農業の生産を適合させていこうとするものであった。酪農は、この農業基本法において「選択的拡大」部門として位置づけられ、政府による酪農支援が実施されることになり、これ以降本格的に発展することとなった。

しかし、1950年代から1960年代、すべての乳製品の原料となる生乳や乳製品の需給はきわめて不安定であり、乳価をめぐって、乳業メーカーと生産者の間で「乳価紛争」と呼ばれる激しい交渉が行われていた³。生乳の需給が不安定であるのは、他の農作物とは異なる生乳独自の性質に依存しているとされる。生乳は腐りやすく飲料用乳として販売するためには、当時の技術では、長期間の保存が難しく在庫がきかなかったためであった。こうしたことを背景に、1961年農業基本法の関連法案として「畜産物の価格安定等に関する法律（以下、畜安法と呼ぶ）」が成立した。この畜安法によって、政府は、生乳と指定された乳製品（バター、脱脂粉乳、全脂加糖練乳、脱脂加糖練

3 当時の乳価紛争については、中央畜産会編（1999：pp. 91-104）を参照のこと。

乳)の価格安定化を図るために、生乳に対しては安定基準価格、指定乳製品に対しては安定下位価格および上位価格を、毎年度畜産物価格審議会で定め、農林大臣が公表することとした。

指定乳製品の消費者価格に関しては、安定下位価格よりも価格が低くなった場合、畜産法とともに設立された特殊法人「畜産振興事業団」が乳業メーカーの申込みにより安定下位価格で買い入れ、安定上位価格よりも価格が高くなった場合は、畜産振興事業団が保管する乳製品を供給して価格を下げることとなった。また供給すべき畜産振興事業団の乳製品の在庫が不足する場合、輸入によってこれを調整した。さらに生乳生産者団体と乳業メーカーは、価格低下時に、指定乳製品の保管および販売に関する計画を定めて農林大臣の認定を受け、計画を実施するための経費を畜産振興事業団が助成することとした。畜産振興事業団は、現在も乳製品の在庫保有量の増減と輸入量の管理によって、指定乳製品の消費者価格の調整を行っている⁴。

生乳については、安定基準価格以下で乳業メーカーが生産者から買い入れている場合、基準価格まで引き上げるように農林大臣または知事が勧告し、またその勧告に従わない場合、畜産振興事業団は、この乳業メーカーから指定乳製品の買い入れを行わないものとした。さらに畜安法では、価格低下時に、生乳生産者団体が作成する指定乳製品の生産計画を農林大臣が認定することも盛り込まれている。すなわち1961年成立の畜安法によって、事実上の生乳の卸売価格と乳製品の消費者価格の調整と、計画生産・計画販売が始まった。

2.2 不足払い法

畜安法制定当時の生乳取引は、一部を除きそのほとんどが、小数の乳業メーカーと多数の生産者の間で各自契約を結ぶことによって行われていたが、こうした状況下では、生産者の交渉力は弱く、生産者側の組織力強化の必要性が検討された。それに加え、生産規模の拡大や技術の向上により生乳生産は年々増加しており、生乳の価格は低下傾向が続いていた。そのため再び乳価紛争が多発していた。また当時の物価水準や労働賃金は上昇傾向にあり、それによって生乳の安定基準価格は引き上げざるを得なかったが、一方の飲用乳や乳製品の需要は伸び悩んでいた。需要が鈍化し慢性的な超過供給状態の中では、指定乳製品の安定価格帯の引き上げはままならず、1960年代は、畜産振興事業団による乳製品の買い支えが恒常化しつつあった。すなわち生乳の安定基準価格を設定し、一部の乳製品の価格調整を行うだけでは乳価紛争は回避できず、また乳製品の需給も安定化できないという畜安法の制度上の問題点が露呈する結果となった。そのため、より効率的な需給調整と乳価形成を促進する新たな制度が検討されることになり、1965年に加工原料乳生産者補給金等暫定措置法(「不足払い法」とも呼ばれる。)が制定された⁵。この法律には、3つの制度的特徴がある。

第一は、生産農家に対する補給金を交付する制度である。これは、加工原料乳地帯⁶における加

4 畜産振興事業団は、1996年蚕糸砂糖類価格安定事業団と統合し、農畜産業振興事業団となり、その後2003年から農畜産業振興機構となっている。

5 乳価紛争から不足払い法については、中央畜産会編(1999: pp.104-107)を参照のこと。

6 生産される生乳のうち加工原料乳の割合が50%以上の地域を、加工原料乳地域として指定される。現在は北海道のみである。中央畜産会編(1999: p.116)の参照のこと。

工原料乳⁷の価格について、政策として「保証価格」を決め、主な乳業メーカーの支払可能な乳代（基準取引価格）との差額を、限度数量の範囲内で政府（畜産振興事業団）が指定生乳生産者団体を通して生産農家へ生産者補給金を交付するものであった⁸。鈴木（1989）は、この補給金制度が飲用乳向けの生乳には適用されず、加工原料乳に対してだけ適用された理由は、端的にいうと最終消費財市場が異なるということと、加工原料乳地域の暫定的な保護という意味合いからであったとまとめている。つまり、生鮮性が重要となる生乳は長距離輸送が難しく、外国からの輸入やあるいは国内であっても輸送コストがかかりすぎる場合もある。そのため長期保存のきかない飲用向け生乳は激しい価格競争には晒されず国内（もっと言えば近隣地域の）需給だけで価格が決まり、また需要増加も予想されるが、バターや脱脂粉乳等向けの加工原料乳は在庫保存が可能なため、輸入品との競争に晒される。したがって、生乳生産が圧倒的に多く加工原料乳の生産が主となっている北海道の酪農は大幅な縮小を余儀なくされる。しかし、将来的に北海道は飲用乳の主要な供給地帯となりえるであろうし、日本の乳製品の対外競争力ができるまで、暫定的に加工原料乳地域の生乳の再生産を、補給金を交付することによって確保する必要があると考えられたためであった。現在では、生産コストの変化率に応じて補給金の単価を決める仕組みとなっており、純粋な「不足」払いという意味はなくなっているが、生産者への補助金制度は続いている⁹。

この不足払い法によって、生産者の所得は安定し、またこの制度で定められた限度数量を上回って出荷した加工原料乳に対して、政府は補給金を交付しない取り決めとなっているため、生産者にとっては限度数量を超えて生産するインセンティブが小さくなるので、結果的に生乳生産に対しての数量調整が働くことになった¹⁰。

二つ目は、指定生乳生産者団体制度と呼ばれるものである。この制度では、日本国内を10ブロック（北海道、東北、北陸、関東、東海、近畿、中国、四国、九州、沖縄）に分け、そのブロック内に生乳生産者団体（以下、指定団体と呼ぶ）を都道府県知事または農林水産大臣が1団体だけ指定し、次のような役割を持たせている¹¹。

指定団体は、ブロック内の生産者から生乳販売を全量受託し、複数の乳業メーカーへその生乳を販売する一元集荷多元販売機能を持っている。これは、指定団体が生産者から生乳を集めて一時貯蔵し、指定団体から乳業メーカーに出荷することによって集送乳コストを削減する目的と、同時に指定団体に一旦生乳を集めることで生産シェアを高め、生産者の代表となった指定団体の乳業メーカーに対する乳価交渉力を強化するといった狙いも含まれている。各ブロックの指定団体を図表1に示した。

7 バター、脱脂分乳、全脂加糖練乳、脱脂加糖練乳、全粉乳、加糖粉乳、缶入り全脂無糖練乳、ナチュラルチーズ（1987年から対象外）、子牛は育用脱脂乳の原料となる生乳のこと。

8 乳業メーカーが製造する乳製品の販売価格から製造販売経費を控除した価格である。通常、保証価格は基準取引価格よりも低い。

9 現行の制度は、2001年より開始されている。詳しくは、小池（2008）を参照のこと。

10 実際には限度数量以上の生乳を生産した場合、生産者が指定団体に加工代金を支払うことになっている。

11 不足払い法の制定当初は、47都道府県全てに指定団体が存在した。また指定団体は、ブロック内で生産される全生乳量のうち、ある相当量を超えて受託販売しているなどの要件を満たす必要がある。

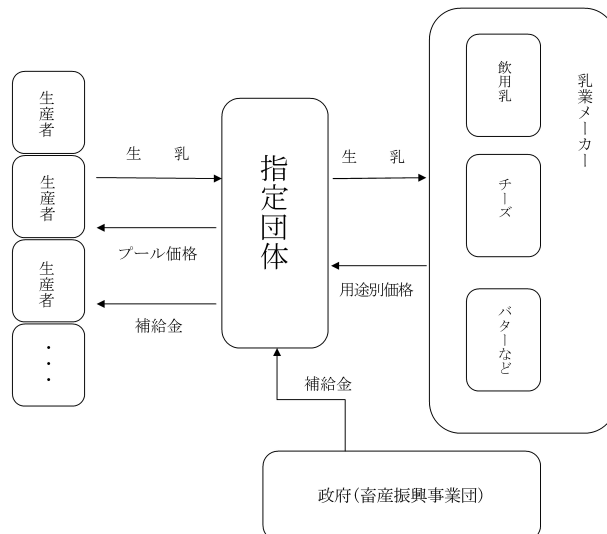
図表1 全国の指定団体一覧

ブロック	指 定 団 体
北海道	ホクレン農業協同組合連合会
東北	東北生乳販売農業協同組合連合会
関東	関東生乳販売農業協同組合連合会
北陸	北陸酪農農業協同組合連合会
東海	東海酪農農業協同組合連合会
近畿	近畿生乳販売農業協同組合連合会
中国	中国生乳販売農業協同組合連合会
四国	四国生乳販売農業協同組合連合会
九州・沖縄	九州生乳販売農業協同組合連合会

出所) 酪農経済通信社『酪農経済年鑑 (2012年版)』

乳価の決定について特徴的なのは、用途別取引である。用途別取引とは、指定団体が生産者から生乳を集める際には、加工向け原料乳かあるいは飲用乳向けかの用途の区分は行わず、指定団体から乳業メーカーに出荷する際になって初めて用途別に取引される。この用途別取引の契約は、1年間（毎年4月から翌年3月まで）を通して同じ条件で取引され、一般に、飲用乳向けの生乳の方が、加工向け原料乳よりも取引乳価は高い。したがって、同じ工場で飲料用の牛乳とバターやチーズなどの加工乳製品を製造している場合は、同じ生乳を使用していても別々の価格を支払うことになる。また指定団体から個別生産者へ支払われる乳価は、生乳の用途に関わらず、プール価格（あるいは総合乳価）と呼ばれ、同一ブロック内では一律である。

図表2 プール価格と用途別価格



さらに指定団体は、畜産振興事業団（現・農畜産業振興機構）から受け取った補給金を個別生産者へ分配する機能も持っている。但し、中間段階で補給金から手数料を差し引くことは認められていない（図表2参照）。

三番目は、乳製品の価格安定と輸入の一元管理である。畜安法でも、指定乳製品に安定上位価格と安定下位価格を設けていたが、不足払い法の実施に伴って、定められた安定指標価格の90%～104%の範囲に収まるように売買操作を行うように変更された。具体的には安定指標価格がその90%以下に低下した場合、畜産振興事業団（現・農畜産業振興機構）が買い入れを行い、また104%を超えて価格が上昇した場合は、保管する乳製品を受け渡す。保管する乳製品が不足した場合、海外から輸入を行う。加えて、国内の乳製品価格を完全にコントロールするには、海外からの輸入を規制しなくてはならず、そのため畜産振興事業団（現・農畜産業振興機構）に乳製品の輸入を一元的に行わせることとなった。以上のように指定乳製品価格は、安定指標価格を設定することで人為的に価格コントロールされていたが、1999年からは市場メカニズムを導入する取り組みが検討され、乳製品パイロット市場が設立された¹²。しかしこの制度は2003年に廃止となり、現在では指定乳製品価格は市場で決定されている。但し、農畜産業振興機構による価格調整機能は縮小しているが存続していて、指定乳製品価格の過去3年間の移動平均価格を発動基準価格とし、それを超えた場合緊急輸入を行うこともあり、小池（2007）が指摘しているように、乳製品価格は硬直的である。

以上のように、不足払い法の仕組みは2000年代に入ってから小さな変更が加わってはいるものの、生産者への補給金制度、指定団体による一元集荷多元販売、政府による指定乳製品の価格安定調整機能と輸入の一元管理、また限度数量を設定することで生産数量の調整をいまだ継続して行われている。

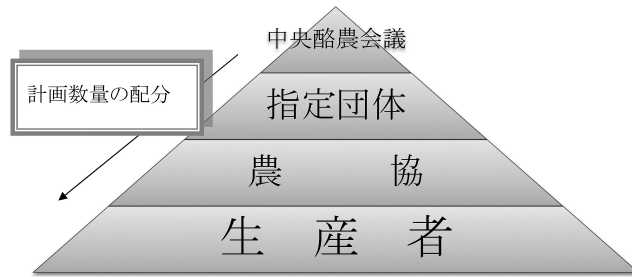
2.3 生乳の計画生産

不足払い法による需給調整は公的な制度であるが、生乳生産には「生乳計画生産」と呼ばれる自主規制も存在する。この規制は、1979年から開始され、全国の指定団体を中心に構成される中央酪農会議の下で行われる。中央酪農会議では、国内の生乳の需要を予測し、その需要に見合った生産量を決定し、ブロック別に配分する。さらに各ブロックの指定団体は、配分を受けた生乳の計画生産数量をそのブロック内の農協別に配分する（図表3参照）。

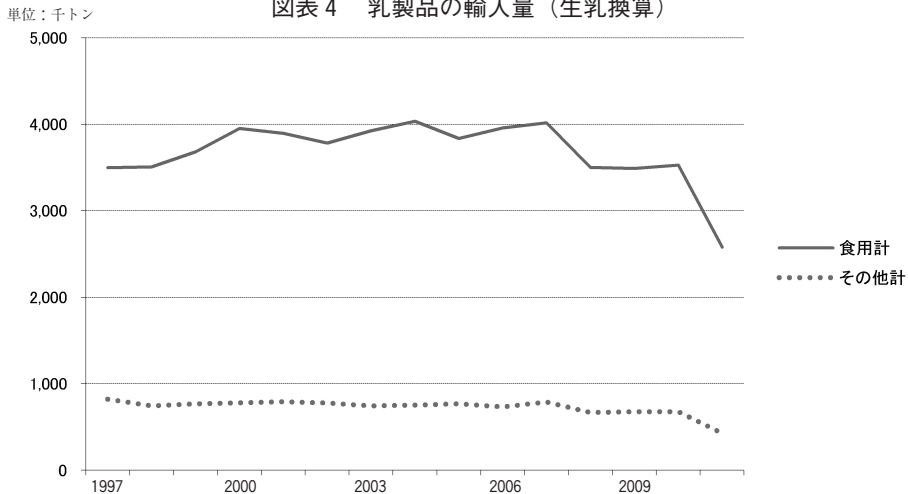
出村・山本（1996）によれば、この計画と実施は、法律的裏付けのない生産者の自主的な任意参加制度によって運営されているが、実際にはこの制度への参加はほぼ強制となっている。但し、実施形態は各ブロックによって異なり、それぞれの地域事情によって独自の仕組みを持っている。例えば、北海道の指定団体であるホクレンの計画生産の仕組みを紹介している。そこでは、2006年度から3年間減産型の生産を維持するために、生乳生産を1割減殺するタイプBと、タイプBに配

12 大江（2000）に詳しい。

図表3 計画生産の仕組み



図表4 乳製品の輸入量（生乳換算）



出所) 社団法人酪農乳業協会ホームページより作成
<http://www.j-milk.jp/gyokai/database/berohe0000003bim.html> (2012年11月30日参照)
 注意: 2011年度は4-11月までのデータで作成

分した残りを割り当てるタイプAのいずれかを生産者に選択させる方式を採用していることが示されている¹³。

この計画生産の実施の背景には、持続的な生乳生産の上昇と乳製品に対する需要の伸び悩みにより、慢性的な超過供給状態が続いていたことがあり、基本的には生産を抑制するためのものである。

2.4 貿易関税

乳製品の貿易に関する制度も、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法によって規定されている。飲用乳は全量が国産生乳で供給されているが、世界的な貿易自由化の流れのもとで、乳製品の輸入量は2007年までは増加傾向にあったが、近年は減少している（図表4参照）。

乳製品に関する輸入数量規制は、1994年のウルグアイ・ランド以降撤廃され、一部の製品（チ

13 各指定団体の計画生産の仕組みについては、中央酪農会議編（2006a, b）に詳しい。

ーズの原材料など）を除いて全て関税化されている。しかし、指定乳製品（バターや脱脂粉乳等）は、米、小麦、大麦と並び国家貿易品目となっており、カレント・アクセスと呼ばれる基準期間の輸入実績をもとに設定される数量を、農畜産業振興機構（旧・畜産振興事業団）が一元的に管理している¹⁴。さらに指定乳製品の枠外の輸入について、高い二次税率を設けているため輸入量は増えていない¹⁵。

2.5 生産プラントの新增設規制

「酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律」では乳業施設の新増設を規制しており、乳業メーカーは生産設備を新增設する際に、設置する地域の都道府県知事の承認を得なければならない。これは、中央畜産会（1999）によると、生乳の保存技術や輸送技術の向上により、飲用乳の広域流通が活発となり過剰生産となったため、乳業メーカーの生産プラントの新規参入を厳しく制限することが目的であった。

さらに乳業メーカーの再編と生産施設の効率化を図るため、政府による補助金制度も存在している（例えば乳業再編全国協議会（2009））。この制度は、廃止工場対策事業、効率的乳業施設設備事業、共同配達施設整備事業の3つの柱から構成され、中小規模の乳業メーカーや農協系乳業メーカーを対象に実施されている。具体的には、生乳処理量が1日2トン以上の乳業工場を廃棄する経費や、既存工場を廃棄することを条件に新增設する経費、乳業者が利用する共同配送施設の新増設費用に補助金が交付される。すなわちこの2つの政策によって、政府は乳業メーカーの生産プラントの新規参入を制限し、再編と大型化による生産効率の向上を促している。

3. 酪農政策の問題点

3.1 生産性の向上と補給金制度

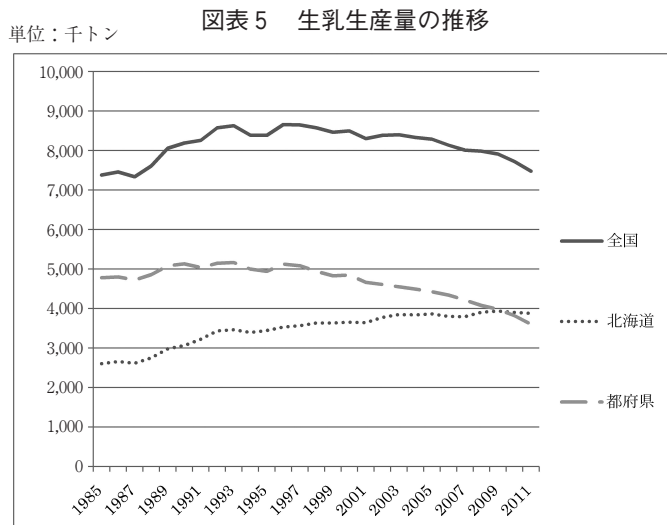
日本の酪農業は戦後大きく発展し続けていたが、1979年に本格的に開始された計画生産の結果なのか、1985年以降の生乳の全国生産量は伸びておらず、800万トン前後で安定的に推移している（図表5参照）。但し、北海道の生乳生産量だけは伸び続け、2011年には国内約52%のシェアとなっている。一方酪農戸数を見てみると、図表6からわかるように、1985年には約7万8000戸あった酪農家戸数は、2011年には約2万戸となり、北海道以外の都府県は毎年平均して約6%ずつ、北海道は平均約3%で減少している。また生産農家1戸当たりの飼養頭数は、図表7から、1951年の2.1頭（全国平均）から、1985年8.4頭、2011年で46.9頭と生産規模の拡大が続き、特に1965年の不足払い法成立以降急速に伸びていることが見てとれる。特に2011年では、北海道は平均飼養頭数が1戸当たり114頭と一番多く、続いて三重県（97頭）、大分県（79頭）、愛知県（77頭）とな

¹⁴ カレント・アクセス数量は、毎年度生乳換算で13万7千トンである。

¹⁵ 日本貿易振興機構（2011）によると、2011年度のバターの一次関税率は35%、二次関税率は29.8%+985円/kgである。

っている¹⁶。すなわち全国の生乳生産量は、1980年代以降の計画生産により、ほぼ一定に保たれているが、他の都府県の生産量と酪農家戸数の減少率の高さから考えると、北海道への一極集中化が進んでいると言えるであろう。生乳の生産コストの構成として、比重の高いのは労働費と飼料費であるが、一戸当たりの敷地面積が広い北海道は、飼料の一部（牧草やとうもろこしなど）を自家生産できるので、生産コストを他の都府県よりも安く抑えることが可能であるため、他の都府県より低コストで生産が可能となるからである。このことは、D・リカードの「比較優位説」と整合的であり、当然のことであるように思われる。

しかしながら、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法による限度数量が地域ブロック別に配分されていることに加え、各指定団体のもとで計画生産が行われているため、生産コストに基づく潜在的な生産量と実際の生産量に乖離があることが容易に想像される¹⁷。地域別の限度数量の最終配分を図表8に示している。限度数量を越え、補給金が支払われた生産生乳量は、毎年の生乳生産量800万トンのうち、2～3割程度が加工原料乳として認定されており、総額200～400億円の補給金が毎年生産者に支払われている¹⁸。導入当初は暫定的な措置であった補給金制度（すなわち数量調整付き補助金制度）は、現在も多少の変更を加えつつ存続しているが、この制度が仮に廃止された場合の影響は、正確には定量的な分析が必要であるが、定性的には経済全体として必ず厚生を増加をもたらす。すなわち計画生産と政府の補給金支払がなくなれば、生産量が増加し価格が低下するため政府と消費者の余剰は増加し、社会的損失は減少することになる。



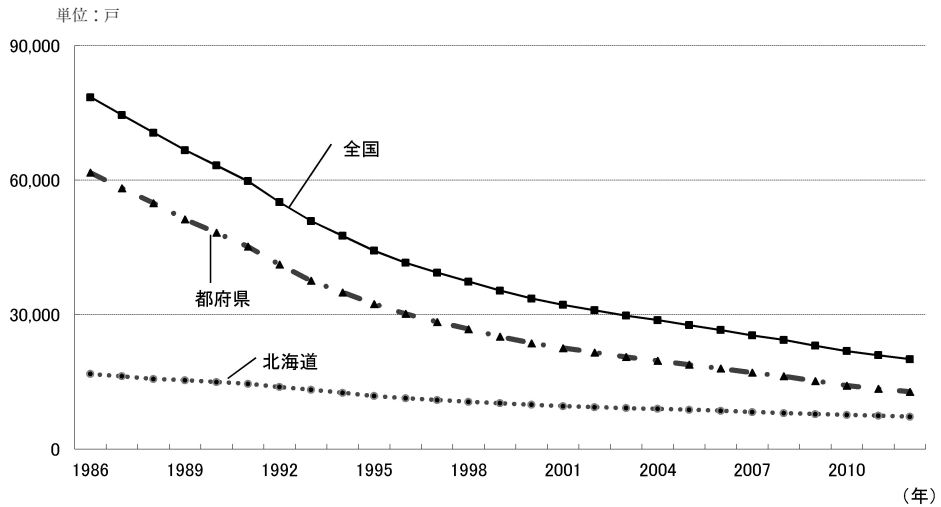
出所) 農林水産省『牛乳乳製品統計調査(確報および長期呈年統計表)』
<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/gyunyu/index.html>

16 農林水産省 (2010)『畜産統計確報 (平成23年度)』、酪農学園大学エクステンションセンター (1998)などを参照のこと。

17 現行の制度下で、生乳生産量のシミュレーションを行っているものに土井 (2007)がある。

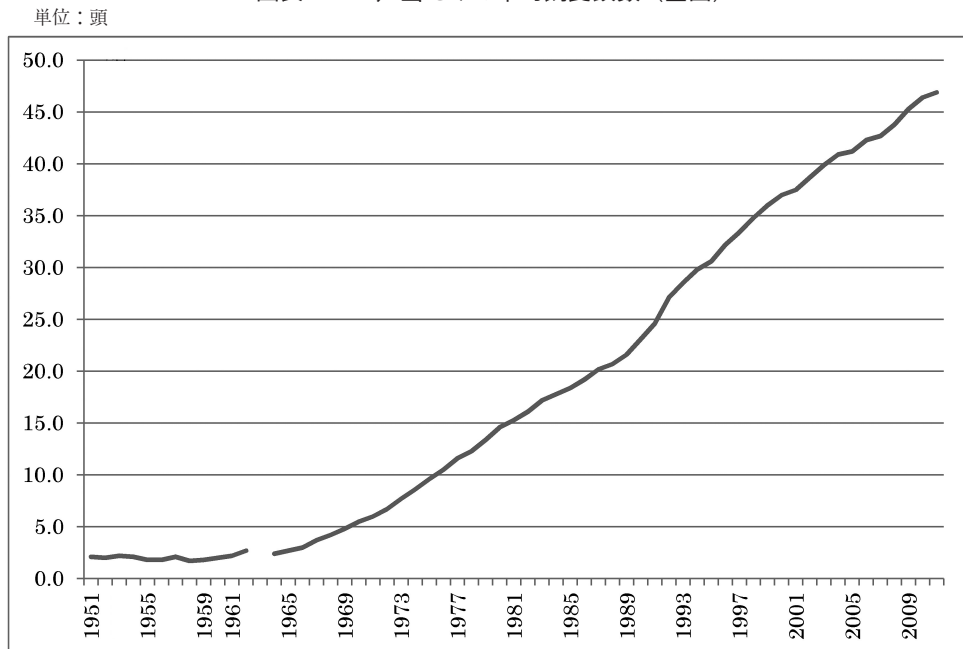
18 酪農経済通信社『酪農経済年鑑 (2012年版)』p.484参照のこと。

図表6 地域別酪農家戸数の推移



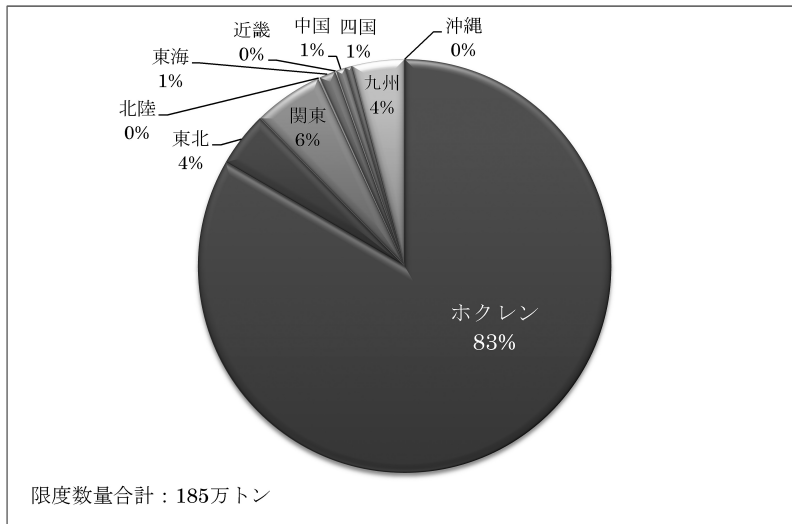
出所) 農林水産省『畜産統計（確報および長期罫年）』
<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/tikusan/index.html>

図表7 一戸当たりの平均飼養頭数（全国）



出所) 農林水産省『農業経営統計調査（畜産生産費）』
http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020101.do?_toGL08020101_&tstatCode=000001013460&requestSender=dsearch

図表8 地域別の限度数量の最終配分



出所) 酪農経済通信社『酪農経済年鑑(2012年版) p.485』より筆者作成

3.2 指定団体への全量委託と生産プラントの新增設規制

不足払い法により、生産者が指定団体に生乳を委託する場合、全量委託が基本であることは前節で述べた。これは1998年の農林水産省畜産局長通知によって、現在では「生産者が小規模の処理加工施設を有し、その生産する生乳の一部を当該施設において処理加工し製品として販売する場合には、当該生乳を除いた部分のみでも委託ができる」といった部分委託も可能となっている¹⁹。しかしながら、個人経営が中心の生産者が加工施設から製品販売まで手掛けるのは難しく、条件が厳しすぎる。そのため部分委託の制度は、現在まであまり浸透していない。したがって、このような部分委託に関する付帯条件を極力なくして、生産者が生乳生産量を自由に製品加工施設に販売可能にすべきであろう。

さらに生乳の部分委託制度は生産プラントの新增設規制と矛盾するところがある。慢性的な生乳の超過生産を抑制するために、政府は新規参入を制限しつつ生産工場の廃止と吸収合併による再編を促進しているが、生乳の部分委託をするためには、生産者が小規模の処理加工施設を持たなければならない。加えて生乳プラントの新規参入における許可制や再編に対する補助金交付という政府主導の政策は、本当に必要なのであろうか。政府の介入は、安易な吸収合併を招き、乳業メーカーのモラルハザードが生じる可能性がある。新規参入の許可制も程度によるが、意欲ある生産者や中小乳業メーカーの参入障壁になりかねない。1990年代から進んだ金融の規制緩和の結果、特徴のある銀行が多く設立され、銀行グループの再編が加速した事実を考えると、金融業界に出来て酪農業界に出来ないことはなく、乳業メーカーや生産者が情勢に合わせて投資判断を行う方がより合理的であると思われる。

19 生乳の部分委託を行う際には、指定団体制度に加入する生産者に対して上限数量がある。

また不足払い法の指定団体制度によって、各地域ブロックに指定団体が1つしか存在しないため、生産者に対してはいわゆる買い手独占、乳業メーカーに対しては売り手独占の状態となっている。すなわち生産者は生乳をより高く買い取ってくれる買い手を選択できず、また乳業メーカーにとってもより安く販売してくれる生乳生産者が存在しない。指定団体は、乳業メーカーと生産者の間に入り乳価交渉を行ったり、生産者からの集送コストを合理化するなどの役割を担っているとされるが、理論的には生産者および乳業メーカーに対して強い価格支配力をもつことになる。

慢性的な生乳の超過供給と不安定な需給バランスを背景に、20年以上にわたって指定団体は中央酪農会議のもとで計画的な生産のコントロールも行っている。地域ブロックごとに生乳生産量の計画配分があるため、現状では地域ブロック間での生乳・飲用乳の移出入は多くない。北海道から他の地域への移出比率を図表9に示しているが、1990年以降、およそ8%から14%の間で推移している。全国が生乳生産量の北海道シェアが現在50%前後であることと計画的に減産していることを考慮すれば、なお一層の移出が可能であると思われる（例えば小池（2008））。

中国などのアジア諸国では、いまだ飲用乳や乳製品は奢侈品であり超過需要の状態にある。近年の技術進歩により一般に販売されている牛乳の味と変わらなくなってきたLL（ロングライフ）牛乳などの長期常温保存の可能な飲用乳や、バターやチーズなどの加工乳製品のさらなる輸出可能性は探るべきであろう²⁰。EU諸国でも同様に生乳は超過供給にあるが、2015年には段階的に生乳生



出所）北海道の生産量：農林水産省『牛乳乳製品統計調査（確報および長期累年統計表）』
 北海道の移出量：酪農経済通信社『酪農経済年鑑（2012年版）』

²⁰ 2011年では、牛乳、ホエイ、アイスクリーム等はそれぞれ、1,623,833kg、13,851kg、1,028,551kg輸出されている（財務省『財務省貿易統計2011年度』参照）。

産の規制緩和を開始し、すでにアフリカなどへの輸出を検討し始めている²¹。

不安的な需給バランスという認識についても注意が必要であろう。日本国内の需要量がそれほど変動するとは考えられない。一方の供給量についても、2010年に発生した口蹄疫などの伝染病の流行や2011年の東日本大震災などの一時的な供給減少を除いて、大きな変動はないはずである。生乳は他の農作物と異なり、毎日生産されるといわれるが、多少の季節性が存在しても年単位での生産量はさほど大きな変化はしない。但し生産コストの大部分を占める飼料は、自家生産している場合天候に依存するであろうし、輸入に依存している場合は為替レートの変動に影響される²²。しかしこの飼料コストも、為替レートや（飼料の原料となる）穀物の先物市場などを利用することにより、予期しない変動を抑えることは可能である。したがって、畜安法や不足払い法が成立した1960年代や1970年代とは異なり、需給が不安定であるとは言えないかもしれない。

また生乳と需給バランスを安定化するためには、チーズやバターなどの加工乳製品やLL牛乳の適切な在庫調整とともに、それらの先物市場の利用も不可欠であろう。アメリカやヨーロッパではすでに、バターやチーズ、脱脂粉乳だけでなく生乳の先物市場も整備されている。

4. まとめ

本稿では、戦後の酪農業の発展と、それに伴って行われた制度変更の歴史についてまとめた。戦後大きく発展した酪農であったが、牛乳や乳製品への需要は1970年代以降鈍化しつづけ、一方、技術の進歩や規模の拡大により生産量は増加の一途をたどっている。その結果生乳価格は下落し、生産者保護のため畜安法や不足払い法が制定され補給金が支払われることになった。さらには全国の指定団体によって計画生産が行われ、数量規制、乳価規制、バターなどの指定乳製品価格調整、農畜産業振興機構による輸入の一元管理が行われるようになった。

しかしながら、標準的なミクロ経済学の教科書が指摘するように、規制があれば必ず死荷重が存在する。規制が正当化されるのは市場の失敗が生じている場合であるが、果たして酪農業において、市場の失敗が生じていると言えるのかどうかは大いに疑問が残るところであろう。

今後、日本だけが貿易自由化の流れに反し、いつまでも特定の産業を保護し続けることができるとは思われない。日本経済は1990年初頭のバブル崩壊以降、20年近くも低成長とデフレに悩み、累積債務も国地方を合わせて900兆円強にまで膨れ上がっているが、少子高齢化により将来の社会保障費の増加は避けられない。2014年から消費税の増税が決定しているが、当然のことながら、同時に持続的な経済成長が必要である。TPP 参加という自由貿易政策への思い切ったかじ取りは、

21 Witzke, Kempen, Dominguez, Jansson, Pckokai, Helming, Heckelei, Moro, Tonini and Fellmann (2009) 参照。また生源寺 (1998) はEUの生乳クォーター制度導入についてミクロ経済理論をベースに分析している。その他、アメリカの酪農政策については、鈴木・木下 (2011a, b)、小林 (2011) などがある。

22 日本の酪農では配合飼料が多く使われており、そのほとんどが輸入に依存している。政府は、配合飼料価格安定基金制度を設け、飼料価格の安定化に努めている。詳しくは清水・本田 (2009)、岡田・三宅 (2010: pp.65-70)、村上 (2011: pp.45-50) を参照のこと。

産業構造の変化を伴うが、理論的にも経済成長を約束できる政策の1つであり、日本全体にとっては必ず大きな利益をもたらすに違いない。日本の持続的な経済成長はもちろんのことであるが、酪農の将来を考えても、国際競争力強化のためにできるだけ早期に国内の酪農政策の規制緩和が何よりも期待される。

（さとう あやの・本学経済学部准教授）

謝辞

本稿の作成にあたって、磯田俊夫様（べつかい乳業興社社長、別海町副町長）、小湊保様（北海道中春別農業協同組合代表理事組合長）、登博志様（酪農家）、佐藤彰様（獣医師）には、ご多忙の中北海道の酪農事情についてヒアリングをさせていただいた。また伊藤隆敏教授（東京大学経済学部、公共政策大学院）と匿名の査読者からは多くの有益なコメントをいただいた。ここに心より感謝申し上げる。なお残る全ての誤りは、筆者のものである。

参考文献

- 石田信隆（2011）「TPPと農産物貿易政策」『農林金融』9月号、2-12頁。
- 石原健二（2011）「TPP問題と日本農業」『自治総研通巻』392号、38-58頁。
- 空閑信憲（2007）「国内価格差別措置の輸出補助金的効果と貿易歪曲性—主要乳製品生産国・地域を対象に」『農業経済研究』第78巻4号、181-189頁。
- 岡田直樹・三宅俊輔（2010）「飼料・資材・燃料価格上昇と酪農経営行動—自給飼料依存は進展するか」『農業経営研究』第48巻2号、65-70頁。
- 小池（相原）晴伴（2008）「新不足払い法下における生乳共販の動向と課題」『酪農学園大学紀要』第32巻2号、97-105頁。
- 小林信一（2009）「新不足払い法の問題点と政策展開の方向」小林信一編著『日本酪農への提言—持続可能な発展のために』筑波書房。
- 小林信一（2011）『酪農・乳業の危機と日本酪農の進路』筑波書房。
- 清水徹朗・本田敏裕（2009）「酪農・乳業の現状と展望—酪農経営の悪化と乳業再編」『農林金融』3月号、36-51頁。
- 清水徹朗（2012）「日本の稲作の現状と政策課題」『農林金融』1月号、35-44頁。
- 鈴木宣弘（1989）「加工原料乳不足払い制度の機能と乳価引き下げの影響」『農業総合研究』第43巻2号、1-67頁。
- 鈴木宣弘（2009）「酪農への政策対応について」林信一編著『日本酪農への提言—持続可能な発展のために』筑波書房。
- 鈴木宣弘・木下順子（2011a）「新しい酪農政策の方向性—米国との比較から得る示唆を踏まえて」共済総合研究第59号、24-69頁。
- 鈴木宣弘・木下順子（2011b）「日本の食料安全保障—問われる食料自給力と国際的責任」『農業と経済』11月号、24-32頁。
- 生源寺真一（1998）『現代農業政策の経済分析』東京大学出版会。
- 出村克彦・山本康貴（1996）「生乳の需給調整と計画生産」『北海道大学農経論叢』第52号、1-13頁。
- 中央畜産会（1999）『畜産行政史—戦後半世紀の歩み』社団法人中央畜産会。
- 中央酪農会議（2006a）「各指定団体の計画生産の取り組み1」『中酪情報』5月号、14-17頁。
- 中央酪農会議（2006b）「各指定団体の計画生産の取り組み2」『中酪情報』7月号、30-32頁。
- 土井時久（2007）『わが国の生乳生産し乳レーション—国際化がもたらす2015年日本酪農の行方』デーリィマン社。
- 内閣府官房（2010）『EPAに関する各種試算』<http://www.npu.go.jp/policy/policy08/pdf/20101027/>

siryu2.pdf2010、2012年10月23日参照.

中原准一 (2000)「牛乳における価格政策の改編と所得政策」村田武・三島徳三編『農政転換と価格・所得政策』(講座 今日の食料・農業市場Ⅱ)筑波書房.

日本貿易振興機構 (2011)『ジェトロアグロトレード・ハンドブック2011』日本貿易振興機構.

乳業再編全国協議会 (2009)『乳業再編を進めるために(平成21年度乳業再編推進対策事業報告書)』社団法人日本乳業協会.

農政調査会 (2000)『食料・農業・農村基本法関連資料第一巻農業基本法に関する研究会』財団法人農政調査会.

農林水産省 (2012)『畜産統計確報(平成23年度)』<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/tikusan/>、2012年11月4日参照.

八田達夫・高田真 (2010)『日本の農林水産業—成長産業への戦略ビジョン』日本経済新聞出版社.

福田晋 (2008)「畜産をめぐる経済グローバリゼーションの影響と新たな主体形成・資源利用—九州におかる肉用牛生産に焦点をあてて」『農業経済研究』第80巻2号、78-87頁.

村上智明 (2011)「穀物価格変動による酪農経営への影響—土地利用型経営の頑健性に着目して」『農業経営研究』第49号1巻、45-50頁.

矢坂雅充 (2009)「オーストラリアの酪農・乳業をめぐる論点整理」『主要国の農業情報調査分析報告書：豪州地域報告書』社団法人食品需給研究センター、2-41頁.

山下一仁 (2011)『農業と経済』臨時増刊号／昭和堂5月号.

酪農学園大学エクステンションセンター (1998)『日本酪農の歩み』酪農ジャーナル増刊号.

酪農経済通信社 (2012)『酪農経済年鑑(2012年版)』酪農経済通信社.

Witzke, P., Kempen, M., Dominguez, I. P., Jansson, T., Pckokai, P., Helming, J., Heckelee, T., Moro, D., Tonini, A. and Fellmann, T. (2009) "Regional Economic Analysis of Milk Quota Reform in the EU", *JRC Scientific and Technical Reports*.