

市場開放後の日本酪農の地域展開と
生乳需給調整の方法に関する
理論的、実証的研究

(08456111)

平成8年度～平成9年度科学研究費補助金(基盤研究(B)(2))研究成果報告書

平成10年3月

研究代表者 永木正和
筑波大学農林学系・教授

は し が き

1995年4月に発効したWTO新協定は市場開放へ向けての歩みを止めることを許さなくした。そして、目前には新たなWTO交渉が控えている。自立経営の育成や国内自給目標を掲げたこれまでの農業政策体系は大きな転換を迫られている。その転換ベクトルとは、痛みを分かちながらも、市場原理を活用した経済に国内農業を誘導する施策である。好と好まざるにかかわらずである。

乳製品は世界中で消費され、流通している国際商品であるだけに、酪農経営に対する市場開放の向かい風は強い。意欲的で先取性にたけた企業感覚の担い手経営者がある能力を発揮する環境を整え、そしてニーズを受けとめて支援する政策が求められている。ところが、そのような状況の中にありながら、計画生産が経営発展の外生的な規制要因となっている。国や生産者団体の各種生乳生産枠流動化事業は、この経営発展の規制要因を取り払う手法として期待されている。

もう1つ、この事業には、自由化の時代を迎えて、国際競争力を高める構造調整目的が内包されている。市場原理による構造再編である。だが、例えば生産枠という権利財をどのように理解すればよいのか。市場原理方式を採用した流動化事業にはさまざまな課題が派生している。本研究は、これらの問題を整理し、農村に培われてきた地域的な調整原理と市場原理の組み合わせの上に「日本型クォータ制度」を確立しようと試みるものである。

他方、短期的な供給調整が困難で、市場の底が浅いわが国の牛乳市場は、年度当初に厳密な需給計画を立てて、これに基づいた計画生産を実施してきているが、国内景気、気象変動、そして為替変動要素も加わる海外事情で、国内需給は逼迫とだぶつきを繰り返している。もともと計画と実際の完全一致は望み得ないにしても、弾力的に供給対応できる広域流通体制を確立することが当面の課題である。ただし、それにはまず計画に沿った生産・供給を行う緻密な生乳供給管理の体制作りが不可欠である。

こうした生乳の今後の広域的な需給調整と計画生産の推進、そしてガットのルールに則った競争条件下で存立しうる酪農経営を成立させるという2つの大きな課題を正面に受けとめて本研究に着手した。初期の段階の議論で、一応、次の2項をキィ・ワードとした。

- 1) 生乳生産枠の流動化事業の手法と評価、
- 2) マクロ的な計画生産、生乳広域流通体制の確立方策、その主体形成、

常に意識した点は、生産者の合意、協調による市場秩序形成と市場原理を活用した市場競争とをどう調和させるか、であった。地域間(産地間)の対抗、生産者団体(農協)とメーカーの対抗等、さまざまな局面で対峙する問題が派生している。我々の研究は、それらの諸問題の十分な整理はできていないが、2年間の研究成果を、まずはこういう形の成果として提示することができた。

我々は今後も継続してこの研究課題に取り組む予定である。そして、順次、さらに別の形で研究成果を公表してゆきたいと考えている。そのためにも大方のご批判、ご指導を仰ぎたい次第である。

研究組織

研究代表者：永木 正和 (筑波大学・農林学系・教授)
研究分担者：松原 茂昌 (鳥取大学・農学部・教授)
研究分担者：出村 克彦 (北海道大学・農学部・教授)
研究分担者：北川 太一 (京都府立大学・農学部・講師)
研究分担者：茂野 隆一 (筑波大学・農林学系・助教授)(平成9年度参加)
研究分担者：石 敏俊 (筑波大学・農林学系・講師) (平成9年度参加)

研究経費

平成8年度	1,900千円
平成9年度	1,000千円
計	2,900千円

目 次

はしがき

第1章 生乳需給調整と生乳生産枠流動化事業 - 『日本型クォータ』を模索して -
永木 正和 - - - - - 1

第2章 加工原料乳地帯における酪農振興と生乳計画生産の課題
出村 克彦 - - - - -

第3章 生乳需給調整における農協の役割と展開
北川 太一 - - - - -

第1節 生乳の生産調整

1. 生乳生産調整の理想と現実

「生産調整」(あるいは「計画生産」)とは、事前に需要動向を的確に把握し、これに対応した計画的な生産・供給を行うことである。それは、空間的、時間的な需要変動に合わせて生産者の主体的意思において生産量や出荷先を調整する過程である。生産者の全体がこれに参加すること、そして全構成員が合意した調整行動であることが大前提である。従って、調整活動には方法があり、そしてこれを統括して実施する主体がある。わが国の場合、その主体は中央酪農会議とこれを構成する指定生産者団体組織である。供給側のこの調整を、近年は「供給管理」(Supply Management)とも言い、どこの国でも酪農生産者側の重要なマーケティング機能と見なされている。

こう理解すると、生産調整のための活動内容は明確である。

- a) 計画期間の市場需要を事前に予測する作業、
- b) 適正な生乳生産計画、配乳計画を立案する作業、
- c) この計画に生産者の全体が合意形成する作業、
- d) 最後にその実行を管理する作業である。

なお、供給管理という言葉には、生産者側の積極的な価格交渉も視野に入る。その意味は、生産者が乳業から押しつけられた価格を受容するのではなく、需給実勢を反映した適正な価格を実現すべき観点からの価格要求・価格交渉である。

もう1点確認しておくが、マクロの市場需要はそれなりの重要な情報を提供する。しかし、ミクロにみると、生産者が生産した生乳を受け入れるのは乳業であり、各地に立地している工場の受入れ能力、また会社としての販売力や販売戦略が各産地での需要量を基本的に規定している。こうして出荷先乳業メーカーの販売戦略に従属した形で、メーカーの量的、質的、そして時期的な要請に対して、如何に適合した出荷対応ができるかが“産地の生産調整”にならざるを得ない。産地にもメーカーにもそのような理解は今も生き続けており、ここに“メーカー縦割り”構造の温床がある。乳価高地域での買い渋り、乳価の地域格差をついた工場間転送が日常化しているが、これはメーカーによって産地(集乳地区)が分断されているからこそである。本節ではこの問題にはこれ以上触れないが、生産者側の広域的な生産調整の組織体制の整備が実に焦眉の課題である。生産調整の主体は中

中央酪農会議と構成指定生産者団体であると上述したが、その組織機能を問うとすれば問題がないわけではない。

2. 生産調整の現段階

生産調整は、そもそも生産を抑制する調整であるところに基本的な困難性がある。現在のわが国の農業に生産調整を実施している品目は少なくない。その代表格は米である。米には国家財政の強力な後押しがあって実施していることを別にして、米と酪農の生産調整の困難性観点から比べてみよう。

a) 酪農は多くが専業経営であり、乳牛生理からも、酪農の縮小や廃止を考えている経営でないと減産には応じにくいという減産調整の困難性がある。

b) 稲作は集落話し合い、ブロック・ローテーションとトモ補償の組み合わせで「1年休耕」や「1年転作」等の手法をとっている。酪農で言えば「一年だけ搾乳中止」、「一年だけ畜舎施設を空けてた他作目の生産に利用」などということは不可能である。

c) 生乳はナマ物であって、過剰の処理には多大なる費用を要する。

いずれにしても米に比べて非常に困難である。これら生乳の生産調整の困難性を考えると、わが国のそれは、よくここまで生産者の自主的な生産調整として定着し、機能の充実が図られてきたと評価できる。特に平成7年に流動化事業や生産枠の県間/農協間再配分調整事業が導入されて、それまでの硬直的であった生産調整の手法が大幅に改善されたことは評価されなければならない。

ところが、この流動化事業であるが、その背景にある市場原理を活用した生産調整法の導入の是非、あるいは導入の程度問題には論じるべき点がある。以下では、迎える国際化への整備のために前向きに受け入れることを前提にしながらも、そこに見落としはならない問題現象を指摘する視点で、現在の生乳生産調整の課題を整理する。

3. あらためて、生産調整の主体とは - 規制緩和小委員会報告への反論 -

上に当たり前のはずの生産調整の主体に言及したが、それは次の最近の論調を意識してである。1996を取り上げてみよう。この年の酪農界は飲用向け乳価の3.5円~4円の引き下げ、シカゴ穀物相場の高騰、加工乳の不正表示問題等、全般的に不遇な年であったが、1996年12月に発表された政府の行政改革委員会の規制緩和小委員会の報告書は、生乳の将来の生産調整の方向を考える上で重大なる衝撃を与えた。繰り返しになるが、生産調整は生産者全員が参加し、合意形成の上を実施するものであり、それを司る実態的な主体が存在しなければならない。その観点で、指定生産者団体を名指しで取り上げて問題視した委員会報告は、今後の生産調整、生乳販売のあり方を根底から揺さぶった。

「一元集荷多元販売」、「プール乳価」に取り組んできたその中心的役割を担い、秩序ある計画生産・販売による健全な酪農の発展に貢献してきた「指定生産者団体」の活動

は、独禁法適用除外法下にある農協活動の一貫である。しかし、同小委員会の指摘は、指定団体制度下の生乳流通・販売が酪農経営者の意欲や産地間競争を阻害しているというものである。指定生産者団体制度の事実上の取り壊しを示唆している。生産者団体の需給調整機能を強化する目的で、指定生産者団体の連携や統合による広域ブロック組織に再整備しようとしている時に、これに逆行する販売窓口の小口化は調整機能を喪失させ、地域的、時期的な過不足や市場不安定を増幅させるだけである。

乳代計算には乳質・乳成分による乳代格差、需要期と不需期の季節格差等を導入しており、経営間に生乳生産の市場原理は生かされているはずである。他方、乳業の側は中小規模の乳業が多数存立してるとは言っても、実質はガリバー3社寡占体制下にある。指定生産者団体が取り崩されて、生乳の出荷・販売の窓口が小口化し、相互連携がなくなると、生産者の立場は著しく弱まるし、流通コストもむしろ高まろう。これらを考えると、酪農界が培ってきた生乳販売の組織基盤を破壊すべきとの結論には至らないであろう。指定生産者団体の生産調整、販売活動における意義をあらためて理論武装し、外に向けてアピールしてゆく必要がある。

4．生産調整の弾力化 - 期中の生産調整について -

期中に弾力的な調整が行えるシステムでなければならない。その際、まず問題になるのが、各年の生乳出荷目標数量のベースになる「生乳需要量予測数量」の算定方法についてである。生乳需要量予測のからくりは公表されていないので、それに対する直接コメントはできない。ただし、需要に影響する天候や民間消費支出の動向（景気）、そして為替変動や海外生産動向の正確な事前見通しは、本来的に極めて困難である。

1996年の場合を例にすると、生乳出荷基礎目標数量を775万600トンと設定した。しかし、夏に脱粉の緊急輸入を実施し、9月の指定団体長会議で、15万2千トンの追加生産枠配分を決定した。中酪の説明では民間消費支出の上昇と合わせて「円安、国際価格の高騰による『脱粉の戻り需要』の発生」を指摘している。ここまで及ぶと予測は困難極まりない。1996年の予測誤差は飲用需要増1%（5万3千トン）、加工需要増6%（18万9千トン）であったが、予測に誤差はつきもので、5%程度までの誤差は許容範囲内にあると見なすべきであろう。（ただし、予測作業は年度当初の1回限りではなく、四半期別毎に推計してもよいのでないから。）

需要予測の誤差が許容範囲内あるとすれば、次の問題は供給側がどれだけ機動的、弾力的に対処できるかである。全国レベルでみると、現在は、需要量の当初予測に基づく「生乳出荷目標数量」の他に需要の期中変動に対処した「特別調整乳数量」枠や「生乳生産削減特別推進事業」（淘汰事業）の中酪預かり枠の運用、「緊急余乳処理」（これは、計画生産目標を超過した余乳の処理を目的とするものではあるが）がある。

誤差の振れは生産の側にも発生している。これへの対処策事業として、中央酪農会議＝

全国指定団体長会議が主導する「指定団体別基礎目標数量」の設定、ならびにその“未達・超過”の「県間/農協間再配分調整事業」がある。本事業が後段の国の流動化事業を補完する事業として位置づけられているのは、この事業も結果として生産枠の流動化になっているからである。だが、配分目標数量の未達・超過の発生を未然に防ぐのを本来目的にしているとして理解する。そのことに加えて、

- a) 未達・超過の数量に表れた生産力の実態を反映した生産枠移動である、
- b) 乳牛頭数の調整義務を負わない生産枠流動化である、
- c) 有償枠移動と無償枠年リースの2つのメニューが用意されている、

点で高く評価したい。

これら事業の実際の運用の手続きが煩雑であるという不満が地域で聞かれるが、これは将来的にはコンピュータ処理の導入でかなり解消されると思う。

未達・超過の回避のための再配分調整が年度末近づいてからあわただしく行われる実態、あるいは挙げ句の果てに未達ペナルティ支払いや未達による翌年の枠削減とか余乳発生という事態を考えると、それを未然に防ぐ観点で、生産の側も各県別に生産量予測を行い、これに基づいて計画生産基礎目標数量を申請するとか、生産予測結果を参照し、早い段階での対応を促すべきである。

5. 「酪農経営体育成強化事業」による生乳流動化事業の課題 -

わが国の酪農は、今後次第に国際市場からの影響を受ける度合いが強まる。酪農経営の生産性の向上を図り、競争力を有する経営を育成してゆかなければならない。その観点で、計画生産枠を若い意欲のある生産者が希望する生産量を生産できるように傾斜配分するのが今後の酪農政策の基本理念である。言い換えると、一律配分ではなく、個々の生産者の意欲や経営実態を反映した生産枠配分方式である。ここに登場したのが「酪農経営体育成強化事業」(平成7年から6年間、財源79億円)による生産枠流動化事業である。

生産枠(個人別目標数量)をkg当たり20円で有償譲渡するこの流動化の手法は、酪農のみならず、わが国の農業にとっても画期的な取り組みである。生産枠は与えられるものではなく、自己の経営努力によって獲得するものであるとの考え方に立つ。生産枠単価が固定されているとは言っても、それを購入しうる経営力を有する経営に権利が与えられるからである。「市場原理」が作用している。譲渡する経営が生産性の低い小規模経営、高齢者経営、財務不振経営であり、譲受する経営が生産性の高い大中規模経営、若年者経営であることを考えれば、効率的かつ安定的な酪農経営の育成に資することが大いに期待されるところである。

その流動化事業の1996年第1回目(9月実施)の事業実績は以下の通りであった。

- a) 流動化事業実施指定生産者団体 = 24団体
- b) 流動希望量

譲受希望量が譲渡希望量を上回った指定団体：12団体

上回った譲受希望量83千トン

譲渡希望量が譲受希望量を上回った指定団体：9団体

上回った譲渡希望量39千トン - - - +

譲渡希望量と譲受希望量の両者が同量であった指定団体：3団体 |

c) 生産枠移動量 |

実移動量：指定生産者団体内 = 32千トン - - - - - +

：全国調整 = 7千トン - - - - - +

(1995年は指定生産者団体内11千トン、全国調整5千トン、計16千トン)

譲渡希望の不足量 = 44千トン (= 83千トン - 39千トン)

移動量32千トンは、総生産量に比べるときわめて少量である。もっとも、譲渡希望総量83千トンに比べると、まずまずかれもしれない。その判断は難しいが、これでは期待した事業効果は微々たるものである。もっとも、本事業は始まって間もない。有価資産として認知されていなかった生産枠の有償売買に対する“とまどい”要因が作用している。

産地を訪問してみると、そのとまどいは最初だからというだけではなく、もっと理由があることも判明した。本事業を真に将来の経営基盤強化の事業とする上での改善を指向しつつ、課題として問題提起しておく。確認しておくが、市場原理を導入した本事業を否定しようとするものではない。市場原理を活用しながらも、それによって発生しかねない問題を是正しようとの意図にある。

1) 増頭経営のニーズに合わない問題点：

a) 譲受経営はかならず増頭しなければならないが、増産意向経営の中には、生産枠は欲しいが、「産乳量向上、生産性向上」によって増産したい経営が少なくない。経営改善による生産性の向上を経営戦略とした経営ニーズには対応していない。

b) 新規就農経営や大規模施設投資経営（一般的にパーラーを導入した際には飼養可能規模が飛躍的に拡大）は農協主導による政策的優先配分を期待している。だが、農協内の譲受希望量が譲渡希望量を上回る場合、結局は一律減産配分と同じ発想に立つ希望量に対する比例按分法で機械的に再配分するのが一般的である。これでは増産を必要としている経営の希望は満たされない。

c) 枠拡大農家で購入飼料依存、畜産公害問題の加速、労働力不足による乳牛トラブルの発生等、規模拡大が経営基盤強化になってない経営も存在する。枠拡大意向経営が頭数拡大で経営基盤強化になるのかどうかのチェックが必要である。また、枠流動化に合わせて飼料基盤の確保や糞尿処理のための農地流動化斡旋なり、あるいは頭数に合わせた一定程度の農地面積条件の義務付けが必要かもしれない。（EUは土地面積による頭数拡大制約がなされている）。

2) 減頭経営のニーズに合わない問題点：

減頭希望経営はある日を境にして経営を中止するのではなく、家族労働力の年齢や体力、機械・施設の老朽化に合わせて段階的・計画的に経営中止を考えている。しかし、本事業の減頭希望経営は経営中止、または8割以上の減頭を行わなければならない。減頭希望経営の現実的ニーズに対応していない。

3) 両者にまたがる問題点：

a) 生産枠譲渡単価20円の是非は問わないことにして、生産枠の価格理論、法的根拠等が十分明確でない現在、枠譲渡単価(乳牛譲渡価格)を値上がりさせるべきではない。しかし、減頭希望量よりも増頭希望量が多い地域では、増頭意向が加熱し、単価の引き上げ要因になりかねない。また、そうした産地が意識して多量の増頭意向を示せば、比例按分法の枠配分法では、その産地に譲渡枠がより多く移動することになる。

b) 他方、減頭希望も増頭希望も個人ベースで希望量を提出する。誰も個人の考え方に干渉することはできないが、個人の希望量の考え方には地域のムードが影響する。しっかりした産地作りの考え方をもっていないと、なし崩し的に減枠希望が出る危険性がある。譲渡価格の受け取りは経営中止奨励金とも見なされ、小規模経営のリタイアを加速する可能性がある。

地域に譲受希望農家がない場合、次世代の酪農経営を育成する時間を得られないので譲渡希望枠が即他産地へ移動する。1996年の場合、譲渡希望量が譲受希望量を上回った指定生産者団体が9団体あったが、産地移動を促進する可能性があり、酪農空白地域の発生が危惧される。相対的に条件不利地域である中山間地域では、概して酪農が有利作目として定着してきた。自給飼料依存型の安定的な酪農経営の形成や糞尿処理等を考えると、今後、中山間地域は酪農を成立させる最も有利地域になるが、その可能性を潰してしまう。集落定住条件の低下や耕作放棄地の増大、国土保全機能の低下といった社会的費用の発生も懸念される。

この点で、小規模酪農の経営中止をあおるのではなく、むしろ経営継続意欲を高める観点で、一定の要件を満たす小規模経営には、一定頭数までは計画生産枠規制を適用除外してもよいのではないだろうか。なお、これはデカップリング政策としてであり、従って市場原理政策の観点に立つ本事業とは区別されなければならない。

c) 生産枠を売買流動化する以上、生産者は譲受した生産枠のみならず、全ての生産枠を有価資産として意識する。今後、減産調整の事態が生じて「個人別目標数量の一律%カット」を実施しようとしても、生産者は有償で得た生産枠の無償吸い上げには応じないであろう。譲渡価格の変動にも譲受者には懸念がある。この点で、枠移動価格が乳価や乳牛価格とどのように連動し、今後、どのような考え方で決められるのか(現在の価格設定法で固定か) 経済学的に明確にしなければならない。同時に法的にも明確にすべきである。

d) 生産枠の移動による地域内での階層分解の促進は、大規模経営対小規模経営の対

立的構図を先鋭化しかねない。地域内の経営間での協調的活動や農協を通じた対外的な一致行動がとれなくなれば、経営基盤強化、販売基盤強化に逆行するのは明らかである。

第2節 秩序ある生乳流通を実現する前提としての『ブロック化』

1. 本格化する生乳広域流通

生乳の移出は、年々、広域化・長距離化してきているが、1995年12月に発表された「酪肉近代化計画」に盛り込まれた西暦2000年（平成12年）の関東の飲用向け需要見通し（中間目標）は237.1～247.6万トン、生産数量の目標はその76%の175.3～193.7万トンである。近畿は、同じく97.6～101.7万トンに対して、僅か36%の33.7～37.3万トンに過ぎない。生乳の広域流通は否応なく拡大する。

だが、産地相互間の連携もなく全体的な市場需給調整ルールもないまま移出販売を拡大すれば、それはただ産地間競争を激化させ、市場を混乱させ、メーカー、消費者の不信を買うだけである。我が国酪農界にとって、今後予想される「生乳広域流通」に対処して秩序ある安定供給の枠組み作りは急務である。それは、グローバルな視野からの生産者側の主体的な「広域需給調整機能（計画生産も包含）」の確立である。

本格的な市場開放の時代を迎えて、生乳の需給調整も従来の枠組みからの変革を迫られている。恐らく3点くらいに集約できると思う。

第1に、市場競争による生産者や産地のダイナミックな構造変革の要請。これは、輸入乳製品に対するコスト競争力を高める経営課題と連動した「生産枠の流動化策」で、1995年より本格的に始動した。

第2は、飲用乳の広域流通の展開である。中長期的には乳製品の輸入が増大する見通しの中、とりわけ北海道は飲用乳市場の拡大を明確に目指している。1996年早々に発表された「北海道第三期生乳生産安定化対策（平成8～10年）」や第二ほくれん丸の平成9年就航が裏付けている。それは「南北問題」と言われてきた構図の再熱であるが、もはやこれを“問題”と表現する捉えかたは説得力をなくした。なぜなら、上記したように、首都圏や関西圏は、後継者問題、環境問題等から生乳の供給力を低下させており、域内供給だけでは間に合わなくなっているし、乳業はコスト競争力のある産地に積極的に軸足を置こうとしている。

第3に、こうした広域流通の展開は、生産者側がそのルールを遵守して実際に円滑な広域需給調整する主体機能を備えなければならない。どのような組織主体を形成するかである。すなわち、生産者側が実質の集配乳権を確立せずして、広域需給調整はありえない。ところが、日本酪農には“メーカ縦割り”の固有の集配乳システムが生きつづけている。

形式上は指定生産者団体の一元体制下にあるが、実質の集乳権は歴史的にメーカーの側にあり、そのため集送乳路線は錯綜状態にあり、メーカーの工場間転送等が日常化しており、指定団体は乳価交渉力の弱さを露呈している。

メーカー（工場）縦割りの構造の下で、メーカー側は内部的な調整手段として工場間転送という調整法を有する。それ故に在庫調整に積極的でない。需給不調整のツケは常に生産者が負担する。飲用乳については、逼迫時には集乳争奪、不需期にはダンピングを繰り返している。加工乳については、通常、メーカーは棚上げ在庫は保有せず、回転在庫も半月～1か月分と少ない。需給が緩和すると在庫を吐き出して当用買いに切り換えて過剰を加速させ、不足すると緊急輸入である。『市場の底の浅さ』は、縦割り型の取引・流通形態を温存してきたことに起因している。

2. ブロック化の意義

これまで広域需給調整への生産者の取組がなかった訳ではない。昭和58年に全国ボード構想が提唱され、翌59年には「全国生乳需給調整農協連合会」が設立した。しかし、実質の全国組織にはならなかった。独禁法がらみの問題がくすぶり、移出側産地と移入側産地の利害、移出産地間の利害、生産者と乳業との利害、さらには系統団体間の利害までが複雑に絡んで立ち往生した。

だが、いよいよ広域流通の本格的な展開期を迎えて、これまでの総論賛成各論反対では済まなくなった。そこで、かつて全国生乳連が掲げた

- a) 全国需給調整、
- b) 乳価交渉権の確立、
- c) 全国プール乳価制、

を将来目標としながら、「地域ブロック化」と「全国連再委託販売」が平成3年の指定生産者団体長会議で議決され、当面はこの2つを押し進めることで広域流通＝広域需給調整に対応しようとしている。

そして、国はブロック化に弾みをつけるモデル事業に平成4年に着手した。なお、ブロック化への各地の取組の実情は、北海道を別格として、九州が平成5年からブロックを組織した。そして、大手に加えて多数の中小乳業が乱立する関東で、「関東ブロック設立準備委員会」が平成6年に発足した。他の地域でも、濃淡はあるが、ブロック化への機運は芽生えつつある。

構想されているブロック化とは、複数の近隣指定生産者団体（多分、農政局単位）が1つになった“指定生産者団体連合体”でブロック産地圏/市場圏を形成し、まずはブロック内指定団体間で移出入調整を行う。そして、ブロックで協調して域外へ移出する。ただし、ブロック外移出は、勝手無秩序に“残りモノ”を移出するのではない。全国連に再委託する。とりあえずは、経済的に調整機能が有効となりうる地域ブロックで内部需給調整

を行い、ブロック外移出に対しては全国連再委託する二人三脚方式で秩序ある生乳広域流通体系を確立しようとするものである。

かくして、ブロック化の直接利益は次のようである。

a) ブロック域内外の広域的な需給調整(出荷先や出荷時期調整)で、乳代単価を上昇(市乳化率や飲用乳県外移出率の増大、工場間転送の抑制)

b) 錯綜した集送乳路線の合理化による集送乳経費の節約、鮮度の向上による販売単価の上昇、ブロック構成県間の販売競争に費やしていた販売経費の節約、管理事務の一元化と統一処理による管理経費の節約、

c) 一括ブロック交渉による乳価交渉力の増大(乳価の透明化、乳価の上昇)

d) マクロ的な便益として、ブロック間の競争ルールを確立し、事前の計画的な、そして短期的には機動的なブロック外移出で、需給の地域的、時間的ミスマッチを最小化し、需要のさらなる安定的拡大を図る。

3. 先進地九州ブロックの現段階

九州ブロック化は福岡が移入県であるが、生乳の動態からみてメーカーの工場間転送がかなり行われていることは十分推察できる。また、南九州の各県は近年になって関西地域を中心に県外移出を増大している。昭和60年の移出量は8万トンであったが、平成5年には15万トンに増大しているのに、隣県相互は競争関係に陥っていた。北海道との競争も激化した。そこで、今後の九州酪農の発展を見据えて、全国に先駆け、平成2年にブロック形成に動きはじめた。紆余曲折の末、平成5年から福岡を除く6県から成るブロックが形成された。

全酪連福岡支所内に「需給センター」が設立され、「九州地区生乳需給調整統一システム運営委員会」(現在は「全酪連福岡支所生乳共販課」)が九州ブロックの生乳需給調整を一元運営する任に当たった。国の事業補助を得て6県指定生産者団体と需給センター間の相互情報交換と情報処理を行うコンピュータ通信・処理システムを平成6年に完成した。

平成8年現在、依然として福岡県の加入問題を先送りしているが、平成7年度末のブロック6県の生乳生産量は約60万トンである(福岡県は13万トン)。

その内訳は、48万トンが域内出荷、12万トンが域外出荷である。ブロック再委託分(ブロック再委託、全国連再委託)も31万トン(ブロック内出荷量の52%)に達した。同時に配乳先の見直しで、プラントを切り換えた販売量も12万トンに達した。(なお、ブロック再委託を受け入れていないメーカーも「九州ブロック生乳需給調整委員会」には加入している社がある。つまり、数字に現れない部分でブロック化が進んでいる。)この水準をどう見るかは評価の別れるところであるが、着実に増加していることは評価できる。ブロック化の活動は着実に動き出している。

ブロック化は、ブロッケー元集荷多元販売を基本とするから、何よりも「九州ブロック需給センター」に各県指定生産者団体が販売再委託することが大前提である。つまり、ブロック統一基準の乳質検査を行い、センターが立案する生産・出荷計画、ならびに配乳計画に従ってブロック域内、域外に出荷し、そしてブロック・プール乳代精算するのが本来の形態である。そのような観点から、九州ブロックは少なくとも次の3点において、少しずつその姿を整えようとしている。

a) 九州ブロック需給センターは、定例の需給調整会議を開催し、中長期の需給情勢を情報交換し、県間が連携して出荷調整に取り組んでいる。各県の計画生産量の設定もこの情報交換が重要な基礎を成しており、従来は各県がバラバラであった計画生産量の設定も九州ブロック全体の計画生産量を分担する考え方に移行しつつある。

b) 衛生・成分乳質評価は九州ブロック統一基準を採用している。乳価交渉はまだ工場主導に重心がかかっているが、ブロック交渉の窓口も開けた。ブロック全体の情報交換によって歩調を合わせて進めるようになった。生産者側の価格交渉力を高めているであろうし、価格の透明性を高め、ブロッケー一体感を高めている。プール乳価に向けての素地が出来つつある。

c) 上述したように、部分的ではあるが、需給センターの調整によってブロック内工場間の配乳圏の切替え調整が始まった。ブロック外出荷分については、ブロックとして意思統一して全国連再委託している。

しかし、このように動き始めたばかりの九州ブロックであり、まだメーカー縦割り構造を引きずっているのも現実である。クリアすべき課題も少なくない。

a) 福岡県が参加しておらず、“オール九州”のブロックではない。福岡県は生産量が13万トンであるが、消費量は18万トンと九州の最大消費市場である。5万トンが他県からの移入量であるが福岡県市場でのシェア確保の競争が激しいことがメーカーの縦割り慣行(裏側に工場間転送)を突破できなかった。九州最大消費地がぬけたブロック化では、そのメリットが割り引かれる。

b) 再委託量がまだ十分でない。その割合を如何に高めるかという基本的な課題は今後も継続して取り組まなければならない。福岡県に限らず、ブロック化に参加した県においてさえも、目先の利益を優先して従前のメーカーとの個別取引関係に固執し、メーカー共々、ブロック化に反対の意向を表明した産地(単協)もあった。指定生産者団体が広域ブロックに参加してはいるものの、末端農協の対応に濃淡があるのは事実である。

その弊害が集配乳路線の合理化問題に如実に表れている。需給調整観点のみならず、生産者の負担である総集送乳経費を最小化する観点からも、CS別の集乳圏調整や工場別配乳圏調整は重要である。しかし、需給調整委員会の裁量で取引先工場や出荷量を変更した実績はまだ多くない。集乳路線の変更を実施できたのは農プラ系や中小メーカーが主で、大手乳業の集乳路線は、全国連再委託していてもなかなか手がつけられていないのが実態

である。ブロック外移出分についても同様である。

c) メーカーは集乳圏の生産者への飼料の販売、技術指導等を抱き合わせにして安定的に配乳を受ける関係を確立してきた。それによって地域酪農を育ててきた自負もある。歴史的に築かれた強固な信頼関係をブロック化で失いたくないとするのは当然である。それは生産者の側にもある。それがブロック化によって、量的、質的に原料の安定確保は可能か、価格交渉はどうなるのか、等の懸念がある。乳業メーカーは生産者にとって同じ産業に生きるパートナーであるという認識を持ちつづけなければならない。ブロック化してもメーカーの要望には十分に耳を傾けなければならない。また、メーカーにとってのメリットをどこに用意するかについての配慮が必要であるのは言及するまでもない。

d) ブロック・プール乳代精算を実施していない。ブロック内一元的需給調整で格差は解消されなければならないのであるが、現実には、県別にのそれぞれの販売努力で培ってきた市場を既得権として尊重し合う（隣県間の市場競争を回避）のがブロック参加への強い動機付けになっていた側面は看過できない。十分な需給調整機能を果たせていないものの、むしろ市場を侵害しない関係作りを重視している結果、乳価差も温存しているのである。しかし、このままでは本来のブロック化の狙いが達成されないのは言及するまでもない。

4. ブロック化再編への課題

生乳販売は歴史遺産的な取引取引を今に温存している。歴史的に築かれた縦割りが即座に解消するものではない。ブロックが生乳需給調整の主体機能を担うには、その底辺を構成する生産者間のブロックへ参加する目的意識が明確であり、しかも組織側がこれに応える強い対メーカー交渉力や組織内部調整力を有さなければならないことを九州ブロックが教えている。そこで、今後の全国的なブロック化への生乳販売組織の再編成へ向けての課題を整理しておく。

1) 課題・その1 - 集配乳権の確立 -

ブロック内調整であれ、全国調整であれ、生産者側が真に需給調整機能を持つためには、集配乳圏の確立が不可欠の前提である。つまり、日本酪農に固有の“メーカー縦割り”の集乳慣行・乳価形成を生産者の側に確立しなければならない。今だに幾つかの指定生産者団体は、形式的には県下一元体制下にあるが、実質の集乳権はメーカーの側にある。“メーカー縦割り”が生きつづけている。

そのため集送乳路線は錯綜状態にある。メーカーの工場間転送等が日常化している。指定団体は乳価交渉力の弱さを露呈している。ついでながら、縦割り構造にあるからこそ、メーカーは内部的な調整手段として工場間転送を行える。それ故に在庫調整には積極的でない。需給不調整のツケは常に生産者が負担する。『市場の底の浅さ』は、縦割りの取引・

流通形態を温存してきたことに起因している。

乳業に対峙せよと言うのではない。酪農と乳業市場は共存して発展していくべきである。しかし、歴史的にメーカー側の経済論理で形成された縦割り構造の下でコトが進んで健全な市場経済はあり得ない。もち論、それが合理性をもって存在してきた側面も認めなければならない。この点は後段で再論する。

2) 課題・その2 - 需給調整のルールと主体 -

ブロック間調整のルールが確立していなければならない。ブロック外移出は全国連再委託方式とするまでは判るが、その先が見えない。市場原理をルールにするなら、輸送費単価以上に乳価差があれば流入するのは当然の帰結である。これを『南北問題』と言ってきたが、これを“問題”化する捉えかたは理に適ってない。ところが、大消費地産地は、メーカーの工場間転送を黙認しながら、市場に直接入ってこようとする移出産地を“侵入者”扱いし、阻止しようとする感情論が底辺にある。受入れ側産地と移出側産地が対立する構図である。他方、移出側産地間でも既得権を主張し、他の移出産地の侵入を拒否しようとする。

市場原理によるコスト競争や品質競争は分かりやすい広域流通のルールである。しかし、そんな簡単な理屈では割り切れない。市場原理を貫徹させれば、高い飲用乳価に依存していた府県の多くの酪農はたちまち消滅させられる。飲用乳市場が返って混乱する可能性がある。他方、加工原料乳地帯がその使命を放棄してしまって、みすみす加工原料乳市場を海外に明け渡すのも困る。目的は21世紀につなぐ酪農経営を地域に育て、大消費地市場へも地場市場へも新鮮で高品質の飲用乳、加工乳を安定供給するゆるぎない体制を確立することである。

移出入に関して全体が妥協し、受け入れるルールと、それを司る一元的な組織主体が存在しなければならない。現実的なルールは、「市場原理」と「協調原理」の整合（ポリシー・ミックス）である。かつての計画生産の「トモ補償」は1つの手法であるが、ともかく2つの原理の妥協点を見出すには生産者同志の話し合いしかない。それこそが“市場秩序”を確立する正念場となる課題である。

なお、なお、このルールは、各指定生産者団体の計画生産目標数量や個人生産枠の配分法とも直接連動させて検討しなければならない。もう1点、加工原料乳の認定数量を弾力的に運用するために、現在の指定生産者団体単位の枠割当て方式をブロック単位にする法制度の改善も検討されるべきである。

次は「全国連再委託」を受ける主体である。各ブロックの移出量、移出先は全国連の一元的な需給調整の権限下に置かれる。指定団体は系統上位の全国連のマクケッテング力に完全にゲタを預けることになる。この時、現在の全国連が二頭立てになっていることが問題である。生産者の合意するルールがあったとしても、上位が2系統の市場に分断されて

いると、そこには競争がある。そして、ブロックが両方の系統の指定団体から構成されていると、ブロックとしての一枚岩での移出行動がとれない。全国連の再編整備は避けて通れない課題である。

先に、生産者側が需給調整機能を持つ前提として配乳権を強調したが、もう1つの前提として余乳処理機能がある。短期的需給変動に対処した余乳処理は必須である。さらに、季節的な需給変動にも対処しておかなければならない。そもそも夏期の不足期のみでの移出では、産地は対応できない。それだと、各指定生産者団体は周年販売する先を直接求める。全国連再委託は形骸化する。全国連が主導してバッファ・タンクや余乳処理工場の回転調整を行ったり、その財源手当てが必要である。

3) 課題・その3 - 需給調整とは何か = メーカーとの共存 -

需給調整とは、需要に見合った(不足や余乳を生じさせない)主体的な空間的、時間的配乳先の決定である。しかし、現実にはそれはどこまで可能であろうか。相手は無数に散らばる消費者ではない。相手は、操業規模、処理用途が固定した工場である。反面、製品販売はメーカー・サイドにある。“サジ加減”はメーカーの手中にある。もち論、メーカーと十分に情報交換した上での、当初の生産計画が基本であるが、この現実を考えると、ブロック内配乳量もブロック外移出量も、結局は工場の原料受入れ能力やメーカーの操業方針に沿う配分になる。

集配乳路線の交錯状態、閉鎖的乳価交渉は問題であるが、中長期的には「縦割り配乳圏」が実は調整された形で形成されてきたから存続してきたのである。縦割り体質を一概に「否」とはできない。そうすると、ブロック需給センターの需給調整業務は、ごく短期的(日ベース、あるいは週ベース)な受入れ量の(変更)要請に対して如何に機敏に対応できるかである。

結局、日常の配乳調整の意味を詰めると、生産者側の需給調整の裁量幅は限られているということであり、しかも主体的と言うよりも、受け身的な側面を多分に有する。しかし、そのような“サービス”をして、その代償として、対メーカー乳価交渉を優位に進めること、そして受入れ量の拡大を引き出すべきである。それがブロック化のメリットの狙い目であろう。

もっとも、それでは生産者側の主体性が欠落し、単にメーカーの都合に追随する方向であるという意見もあろう。しかし、これはブロック化以前の問題であるが、生産者側が配乳調整権を持つためには、メーカー側がそれを受け入れるメリットを用意しなければならない。あるいは、メーカーが縦割りを固執する根拠を消す必要がある。

先述したように、メーカーは集乳圏の酪農家に飼料販売と技術指導を抱き合わせて量的、品質的に安定した配乳を受ける関係を確立してきた。言い換えると、そのようにして産地を育ててきた。それはメーカーにも、集乳圏の酪農家にとっても歴史的に築かれた財産で

ある。この関係を完全に否定するのは得策ではない。縦割り関係を解消しながら、より強固で安定的な取引関係を構築するブロック化でなければならない。すなわち、メーカーがメリットを享受することである。メーカーが得るメリットとは、

- a) 先述した工場側の要望に応じた配乳調整、
- b) メーカーの操業計画、販売計画、在庫管理に資する生産（予測）情報の提供、
- c) 乳質基準の統一による品質安定化と品質信頼性の向上、そして
- d) メーカー間、プラント間での価格格差の縮小（透明で公正な単一価格へ向けて）

である。原点は、「乳業と酪農は同じ産業に生きるパートナーである」という認識である。

なお、消費地移入産地と移出産地とではブロック化の意図や形態に違いがある。各地がバラバラに動き始めるとはマクロな市場秩序が形成されない。全国連の役割は何か。再委託の意味は何か、検討しなければならない。

第3節 これからの生乳需給調整と地域酪農視点 - 『日本型クォータ』を模索して -

1. 生乳需給調整システムへの課題

WTO体制下で市場開放の停滞、後退が許されなくなった今日、わが国の生乳の需給調整も従来の枠組みからの変革を迫られている。第1は、輸入乳製品に対するコスト競争力を高める経営課題と連動した生産枠の流動化策である。第2は、予想される広域流通への体制整備やメーカーとの古い販売慣行から脱皮である。

市場競争による生産者や産地のダイナミックな構造変革が期待される。その一方で生産抑制的な計画生産を今後も継続しなければならない見通しの中にあり、秩序ある需給調整が求められる。また、市場競争とは言っても、地域農業から酪農が消滅したり、飲用乳市場が混乱して供給が不安定になるようでは困る。21世紀につなぐ酪農経営を育てられるべく、健全な市場競争と市場協調とが整合した生乳市場の確立が課題である。その観点で、生乳需給調整の体系を確立するためには、産地間競争、あるいは市場競争に対する理念を持ち、生乳需給理論を構築し、酪農界の全体で合意しておくことが先決である。

さて、さしづめ平成7年から国の事業助成として始まった「生産枠流動化事業」は、新しい時代環境における合理的な生乳生産枠の配分方法（移動方法）として評価できよう。それは、いわゆるクォータ制度である。ただし、少なくとも西欧型クォータとは一線を画している。その発想、理論背景が読みとれる。本節は、西欧型クォータを概観し、日本型クォータの進路を探ることとする。そして、平成7年から始まった流動化事業が今後の構造再編への揺るぎのない事業として確立するための事業展開の方向を論じることとする。

2. クォータによる生乳需給調整 - 西欧型クォータ制度 -

アメリカは、農務長官が命令権を有する連邦牛乳販売令（Milk Marketing Order）という独特な方法で生乳出荷市場圏を形成し、商品金融公社（CCC）による加工原料乳の買い上げ（市場隔離）で乳価の下支えをしている。そのかわり、生産量も、乳価も政府の直接介入は行わない。（アメリカのカリフォルニア州だけは独自にクォータを導入している）

他の酪農先進国はクォータ制度を生乳供給管理政策として採用している。クォータ制度を最初に導入したのはカナダであるが、アメリカ以外の酪農先進国（カナダ、EU、オセアニア）、そして日本は、生乳需給調整の“最後の切り札”としてクォータ制度を導入している。輸出奨励金制度、酪農廃業奨励事業、乳牛淘汰事業等、さまざまな生産抑制政策の最後にたどり着いた政策だからである。

EUの場合について簡単にその概要を説明しよう。大量の過剰在庫を輸出補助金を付けて海外処分してきたEUであるが、その財政負担に耐えられなくなり、1984年の閣僚理事会で、加盟国別、年度別に「国別クォータ」を定め、その一定数量以上の生乳出荷に対して超過課徴金（Super-Levy）を課すことを決定した。各国政府はこれを国内生産者に配分する。これが「個人クォータ」である。個人クォータの割当てや運用は各国政府の裁量に委ねられている。この個人クォータがいわば生産者の“営業権”であって、その超過量にはペナルティを課すことで生産を抑制する。

制度の仕組みの詳細は割愛するが、その特徴を挙げると、クォータ制度の運用は政府機関のボードによって厳しく管理されていて、個人別の生産数量を直接制限するのが第1の特徴であるが、もう1つの特徴は個人クォータを経営間で譲渡できることである。第1の譲渡の方法は「永続売買」で、これには原則として農地の移動とセットになっている。永続売買は、個別経営のライフ・サイクルや経営転換等に応じた移動を目的とする。第2の方法は「一時賃貸」である。年度内のクォータの過剰や未達に対する経営間融通を目的とする。いずれも、原則的には市場で価格が決定される有償取引である。

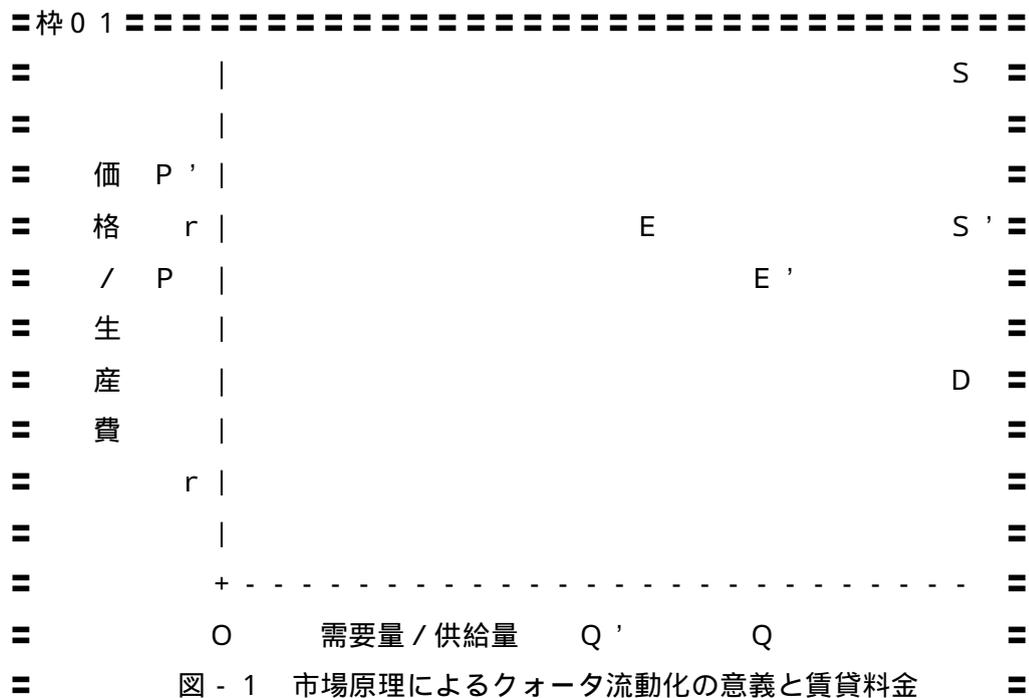
3. 「西欧型クォータ」からのレッスン

昭和54年に開始したわが国の自主的計画生産もクォータ制度である。しかし、自主参加、一律減産方式等、日本の農村風土に発想され、根づいた『日本的痛み分け制度』であり、『西欧型クォータ』とは区別されなければならない。まがりなりにも目的とした生産の抑制は達成してきた。問題はクォータが非常に硬直的であったことで、現在は国の支援を得て流動化を進めようとしている。だが、それが単に西欧方式の直輸入版に置き変わるだけのものなら、あらたな問題を生じることになりそうである。西欧型クォータに学ぶべきは取り入れながらも、そこに顕在化している問題点を整理し、『日本型クォータ』としての一層の確立を目指すべきである。

西欧型クォータ制度をひとくりにすることはできない。だが、本質を特徴づければ、

生産を抑制する中、“選ばれた者”が生産する権利を得る方式、すなわち「市場原理」による生産制限と生産者選別である。このことを図示して説明したのが左図である。なお、ここでは、E Uをモデルにして、国の価格補填（輸出補助金）があるものとする。

需要曲線はD、クォータ流動化前の供給曲線はSである。供給曲線は原点から右に生産費の低い生産者の順に並んだものと考えればよい。従って、供給曲線は生産費を表す線でもある。この場合DとSの交点はEであり、本来はここで需給均衡価格、需給均衡数量が決定すべきであるのに、現在の生産水準は生産過剰でQであったとする。生乳の市場売買価格は需要曲線D上のE'点で決まり、Pである。しかし、この図で最も生産費の高い不効率な生産者（Q上に位置する生産者＝限界生産者）の生産費はP'である。生産費P'が販売価格Pより高いので（P' - P）の損失を発生している。もし、このような生産者を存続させるには国の財源で価格補填するしかない。結局、工場の支払い乳価はP、国の不足払いがrで、生産者の受け取り乳価はPになる。



国がrの不足払いの財源を支出したくなければ、このような不効率な生産者には生産中止してもらうことである。不足払いを廃止（あるいは不足払い単価を削減）すると、市場均衡価格はPが丁度生産費に一致する位置で生産しているQ'上の生産者が限界生産者になる。Q'～Qの範囲の生産者は引退する。しかし、このような生産費競争による引退経営のあぶり出しは、強制排除であり、農村社会に大きな混乱と社会不安を招く。

自主的な引退者を誘発するのがクォータ売買制度である。それは、Q'の生産者が得ていた利益rを保証することである。すなわち、rがクォータの年賃貸料金になる。rを支払えば、Q'～Qの範囲の生産者は納得して引退する。他方、これを負担するのはO～

Q' に位置する効率的な生産者である。O ~ Q' の中で r を払ってでも規模拡大を希望する生産者が、賃貸料金 r を支払って (Q' ~ Q) のクォータを賃借する。クォータ賃貸料金は生産費の一部になるから、新しい供給曲線は縦軸の切片が r 分だけ上方シフトする。また、以前には Q' 上に位置していた生産者が Q 上に移動させられるので、破線で示す S' になる。

クォータ流動化後は E' が需給均衡価格になる。国は不足払いの国費歳出がしなくてよい。つまり、同量の生乳を安価な市場価格で市場供給できることになる。しかし、新しい供給曲線 S' と価格線 (P · E') で囲まれた生産者所得の総計は、以前よりも小さい。不足払いの廃止と賃借料金を負担するからである。

以上、図で説明した西欧型クォータ制度における市場原理による生乳生産枠売買の主要な経済的意義は次の3点に整理できよう。

a) クォータを生産の権利として明確にし、また権威あるボードがこれを管理することで、生産量・出荷量を厳格に調整し、より正確な供給管理ができる。

b) 市場原理によるクォータ移動は、不効率な経営をクォータの売手にさせ、効率的な経営を買い手にするので、生産枠は後者に移動し、安い生産費で生産できる生産者が生産枠拡大 = 規模拡大を図れる。いわゆる構造調整 (階層分解) が進み、結果的に平均生産費を引き下げられる。

c) 生産調整にも構造調整にも財政負担 (納税者負担) がない。極めて安上がりで効果的な政策である。

しかし、果たしてそうであろうか? これらの点につき、以下、EUの制度の実態から検討を加えてみることにしよう。

(1) 生産者負担

まず、上記 c) についてであるが、クォータの超過ペナルティは生産者の負担である。国には安上がりの政策であるが、クォータ購買者の経済的負担、新規参入者への参入障壁、クォータの地域的移動による地域農業の衰退や生乳供給不安等のマイナス面を相殺するために、再び財政的支援なくして済まされないであろう。

(2) クォータの市場価格

クォータ価格が需給実勢を反映して決まるとするならば、買い手、売り手はどのような考えに基づいて売買するかを明確にしておく必要がある。売手の側からみると、引退の時期を迎えてのクォータ処分であれば、これは全く付加的な所得 (干渉退職金) である。クォータが引退時期を早める (世代交代を早める) 効果はあるが、引退への手土産であるから低くて差し支えない。しかし、経営を継続したい経営が、このまま経営を継続した方が得策か、それともクォータを売った方が得策かを考えるとするならば (図で説明したケース) 少なくとも現在の経営が生む利益と同額の価格をクォータの賃貸料金として要求する。そして、永久売買価格はこの年賃貸料金の資本還元価格になる。

仮に、売ってもよいと考えている経営の現在の生乳販売所得が5円/kgであったとしよう。これは極めて生産性の低い経営であろうが、預金利率を4%として、この経営がクォータを売ってもよいと考える永久売買価格の最低価格は、 $5 \text{円} \div 0.04 = 125 \text{円} / \text{kg}$ である。不効率経営でありながら、それでいて売手として納得しうる価格が乳価の1.5倍とは高い。年間搾乳量7,000kgの乳牛の一頭あたりに換算すると875千円にもなる。さらに草地や畜舎等の資産も処分する。もし処分価格から資金回収できなければ、その差損をクォータの売り価格に上乗せする。クォータ販売価格はさらにつり上がる。

クォータの買い手の立場はどうであろうか。クォータの購入は経営資産の増加になるとは言っても、用役価値犠牲として生産費に転化する。もし、施設や飼料作地、労働力に余力があって、経営内容を変えることなく生産を拡大できる条件にあるなら、ある程度の高さの価格でも購入できる。しかし、施設を新規投資して経営規模の拡大を図ろうとする経営にとっては、十分に低い価格でなければ購入できない。

EUでのクォータ売買価格は、イギリスでは乳価の3倍、オランダでは乳価の6倍という高い水準である。イギリス、オランダで高いと言っても、上記のような考え方で理解すると妥当な価格である。他方、ドイツは1.5倍、デンマークでは0.9倍という低い水準である。売買価格は国間でさまざまである。これには各国の需給事情、土地移動の難易性、そしてクォータの売り手、買い手がどういう考え方で市場売買に臨んでいるかにかかっている。

ただし、イギリス、オランダで、このような価格でクォータの買い手が存在するのは、よほど乳価が高いか、クォータの購入に対して財政支援があるか、あるいは大幅な経営間生産費格差が存在していたかである。主たる要因は、経営間で生産費格差が存在するということである。そして、買い手の多くは大規模経営、売り手は小規模経営という構図である。小規模経営はやがて消滅する。コスト競争力は高まるであろうが、今後の生産はさらに少数の大規模経営に集中することになる。

わが国でも経営間の生産費格差は小さくはない。平成5年度の規模階層別の生産費調査結果によると、1~9頭規模層のkgあたり費用合計は113.7円、10~14頭規模層の同98.6円、15~19頭規模層の同89.9円に対して、50頭以上規模層は同69.1円である。しかし、この格差は労働費格差によっている。大規模経営は労働生産性が高く、労賃部分が少ない。労賃部分を除くと階層間所得格差は縮小する。大規模経営の購買力は高くはない。その上、この規模格差は、主として北海道と府県という地域的な構図において生じている。イギリスやオランダ式の発想でのクォータ売買方式を取り入れると、府県の中山間地酪農は消滅する。

わが国の酪農収益構造を考えると、乳価以上に高いクォータ価格では流動化するはずがない。多くのクォータの買い手は、遊休施設を満度に利用する目的でのクォータ拡大に留

まるであろう。酪農経営の体質強化にある程度は貢献するが、収益性の低さ、負債比率の高さを考えると、市場原理によるクォータ流動化が階層分解を促進し、競争力のある酪農へと顕著に再生させる程のドラステックな展開を期待させるものではない。

クォータ価格が高いと次のような問題も発生する。酪農廃業者（予定者）がこれを資産運用の手段にしてクォータを手放さない可能性である。現に今イギリスで問題になっているのが、クォータの賃貸である。事実上、経営を引退しているにもかかわらず賃貸して年金的所得を得ている“クォータ・ホルダー”である。そうなると、クォータを手放す者がいなくなる。

もう1つの問題はクォータの投機資産化である。市場でクォータを売買すると、クォータの売買価格は生乳市場の需給実勢に連動する。その場合、国内景気や輸入乳製品相場が攪乱要因として作用して直接・間接にクォータ価格を変動させるので、クォータ価格がやがて投機資産に化す可能性も否定できない。クォータ価格は一層変動的になる。それは逆に生乳販売市場も不安定にする。

一方、クォータ価格が十分に低い価格であったとしよう。小規模高齢農家や負債整理する経営に限られ、クォータの売り量は少ないであろう。長期に及ぶ生産調整が続いている今日のわが国の状況を考えると、多くの経営が少なくとも本来の経営規模に見合った操業拡大を望んでおり、潜在的な規模拡大意欲は根強い。この場合には、少ないクォータ販売に購入希望者が殺到して、結局、クォータ価格が高騰する可能性がある。

自由市場に委ねられたクォータの売買は問題が多い。ボードの間接的コントロールが必要である。

4. クォータの産地移動と地域酪農

EUでは地域的集中による供給不安定化するのと、畜産環境問題や農法的観点から地域に一定率の酪農経営を存立させるために、クォータ移動の範囲を制限している。ところが、わが国で今年の計画生産から始まった指定生産者団体別の基礎目標数量の期中に見直しと有償調整、および「酪農経営体育成強化緊急対策事業」で実施する生産枠の個人売買共に、その移動の範囲に地域的な制限がない。日本でクォータの売買移動に地域制限を設けると、殆ど移動量が発生しないとの考え方に立ってのことであろう。つまり、府県の都市酪農、中山間地酪農がクォータの売手、そして規模拡大意欲が強く、少なくとも府県よりは土地、労働力で規模拡大制約の厳しくない北海道がクォータの売り手であるという構図である。

しかし、北海道が生産費が低く、規模拡大意欲が高いにしても、多くが高額の負債を抱えている現実から、北海道酪農のクォータ購買の実力には疑問である。

とは言いながらも、相対的には北海道が大口の買い手に回るのは確かである。その場合、この事業で府県の中山間地酪農の廃業が加速されていいとは考えられない。中山間地域に

においても農業の基幹は稲作であるが、水田が広がる地域には限界がある。その点、酪農は経営性格により、都市地域から、平地水田地帯、中山間地まで、さまざまな立地条件に、さまざまな経営形態で成立して地域農業を支えてきた。特に、市場競争の時代を迎えて競争力を有する有利作目を見出せない中山間地域では、酪農が地域農業の維持に重要な役割を担っているのは言及するまでもない。

酪農経営の特質をあらためて考えてみると、第1に、酪農は自然的立地条件や経済与件、また経営者の考え方に応じた土地との結びつきの度合い、資本投入の度合い、また牛群能力レベルの度合いがあり、各様の飼養方式（技術）と集約度と経営規模のプアリエーションをもって経営を成立させうる柔軟性を有する。

第2に、稲作が農地や作業の受委託によって生産の維持、経営の存立を図ろうとしているが、酪農経営は分散立地していることの他に、飼養管理労働は毎日、定時拘束的であること、婦人労働力や老人労働力も活用できる場面が多い等の労働投入面の特性から、圧倒的に家族労働によって担われてきた。むしろ、労働加重、ゆとりのなさが問題になっているが、日常の個体観察・個体管理作業は家族の従事者が中心であり、規模拡大しても家族労働力中心の、あるいは自己完結的な家族経営によって担われている。家族経営の酪農の伝統は、周年的な就業の場が少ない中山間地には今後も地域農業の展開軸として大切に残してゆかなければならない。

第3に、これまで飲用乳供給の重要な役割を担ってきた都市近郊酪農が、環境負荷の問題から今後の展開に限界があることを考えると、中山間地域の酪農には、不利条件があるものの、飲用供給地帯としての重要性は高まる。それを見越して中山間地酪農を振興し、経営を支援してゆく視点が必須である。

5. わが国の先行事例の「みどり牛乳農協」の取り組み

平成7年から開始した流動化事業が、需給調整のみならず、わが国酪農経営の強化につながることへの期待は大であるが、まだ予測がつかない。しかし、わが国でも既に地域レベルで生産枠売買を実施してきた地域がある。いずれも農協が主導しての売買流動化事業である。先行事例として、愛知県半田市の「みどり牛乳農協」や「熊本県酪連」の事業はよく知られている。ここでは、前者の事例を概観する。（なお、2事例は共に生乳生産枠の流動化であったが、今年から国が支援し、中央酪農会議が実施する流動化事業は、乳牛個体の流動化である。乳牛個体移動方式には評価すべき重要な意義があるが、この点についてはここでは取り上げないことにする。）

愛知県半田市と周辺5町の酪農経営で構成する「みどり牛乳農協」は、昭和63年に生産枠の売買を開始した。生産枠を売りたい組合員、買いたい組合員が個人ベースで交渉する。3月中に売買が成立したら農協に報告する。農協は枠移動の報告を受けるだけである。

売買への直接関与はしない。後継者不在の高齢者経営が主に売り手であるが、それによって意欲ある経営に目に見える形で生産枠が譲渡されている。生産枠移動の実績は下表に示す。注目すべきは、生産枠の売買と言うと、競争原理を貫徹したビジネスライクな取引であると思いがちであるが、ここはそうではない。譲渡価格は最高が30円/kg程度で、無償譲渡もある。複数の購入希望者がある場合でも、結局は当事者間の調整に委ねられている。市場原理ではなく「ムラの論理」とでも表現すべき近隣の信頼関係と扶助の精神が円滑な委譲を進めている。

みどり牛乳農協に生きるムラの論理は、組合員のさまざまなグループ活動にみることができる。飼料を自家配合する飼料配合所、ヘルパー組合、牛糞尿から完熟堆肥を製造して販売する地区別の農事組合、ET活動部会等の生産活動組織の他、青色申告会、改良同志会、酪農青年婦人会、稲荷会（親睦の会）、みのり会（現役引退者の交流の会）等、各様の構成員が重層的に組織されている。そうした日常的な交流が近隣の信頼関係を醸成してきたのは明らかである。

表 - 1 みどり牛乳農協の計画生産枠組合員間譲渡実績

譲 渡				譲 受				県酪連
年度	戸 数	譲渡量	最大・最小	譲渡価格	戸数	最大・最小	乳 価	
	(ト)	(ト/戸)	(円/kg)		(ト/戸)			
S 62	-	-	-	-	-	-	105.51	
63	1 (-)	165	165	0	6	17 ~ 42	104.70	
H 1	7 (5)	841	10 ~ 265	10 ~ 30	32	9 ~ 100	102.62	
	2	7 (1)	650	30 ~ 264	0 ~ 20	10	10 ~ 264	100.91
	3	-	-	-	-	-	102.07	
	4	-	-	-	-	-	102.26	
	5	5 (2)	1,140	30 ~ 735	1 ~ 20	18	10 ~ 300	100.26
	6	15 (7)	1,966	20 ~ 431	0 ~ 25	48	14 ~ 310	
累計	35 (15)	4,763			114			

注 - 1) 戸数欄のカッコ内は一部譲渡者数。

- 2) 県酪連基本乳価には脂肪格差金、補給金を含まない。

みどり牛乳農協の計画生産枠組合員間譲渡実績

廃業する生産者の生産枠を経営意欲の高い生産者に低い価格か、無償で譲渡する方法である。地域的取り組みは評価される。事情あって廃業、または縮小する経営が枠を売りに出す無理のない範囲の売買であり、西欧の市場原理型とは異なる。枠の販売者にとっては「酪農退職金」とみることでもできる。だが、譲渡価格は低い。また域内での生産枠移動であり、地域の酪農は衰退させていない。農協は背後に控えており、組合員の自発的な意思で取引する。組合員相互の絆を崩すものではなく、非常に工夫された方法である。西欧の移動方法とは一線を画す『日本型クォータ制度』と言ってよいであろう。

結局、流動化する地域範囲は、合意できるのなら県レベルに拡大が可能であるが、まずは市町村あるいは単協程度の小さい範囲から初めるべきであろう。地域の主体性、あるいはムラ組織の自律的需給調整機能を生かしての地域内流動化である。流動化の目的は、地域に育成すべき経営を実際に育成することである。それは「個々の自助努力」と「ムラの互助システム」の結合である。この考え方に位置づけられていれば、円滑な生産枠流動化が進み、そして産地も発展することをみどり牛乳農協は教えてくれている。

第4節 むすび：デンマーク方式を導入した『日本型クォータ』のグランド・デザイン

日本のクォータの歴史はEUより古い。そして、クォータ制度採用国の中では、西欧のクォータは政府主導の強制参加であるのに対して、唯一日本は「自主参加」、「自主的調整」である。トップ・ダウン型ながらも末端での「話し合い」の原則、「合意」の原則に基づいて実施してきた。それゆえに、これまでは個人クォータの売買流動化は実施してなかった。クォータ制度の生い立ちは西欧型とは異質なものである。敢えて『日本型クォータ』と根拠の1つがここにある。しかし、クォータの流動化を促さなければならない環境に至った。さて、どういう方法で実施するかである。

西欧型の市場原理によるクォータの売買流動化ではムラ社会の秩序喪失が危惧される。淘汰されるのが不効率経営であるとは言っても、そこにはこれまで頑張ってきたものの、後継者がいない老人経営も含まれる。それらへの無言の抑圧が地域内や地域間の緊張・対立関係を生む。強者の論理が支配する殺伐としたムラ社会化する。西欧のような市場合理性で割り切る考え方はまだ日本のムラ社会には全面的には受け入れられてない。これまで、日本の農村では近隣の信頼と互恵扶助が農業を発展させてきた。ムラ社会に育まれてきた互助の絆を財産にして、地域営農の組織活動やさまざまな合意形成による集団対応で地域農業を振興しようとしている。そのような地域農業作りのための大事な共有財産を失うこ

とになる。地域酪農の崩壊を加速するだけである。

結局、多数の酪農経営を撤退させ、しかも脆弱な産業にさせる危険がある。中山間地の農業生産機能、定住機能を一層低下させる西欧型のクォータ流動化方式は導入すべきでない。地域農業の維持には十分な配慮がなされなければならない。しかし、クォータを流動化させて、酪農経営のコスト競争力強化も図って行かなければならない。そこで、今後の『日本型クォータ』とは、

- (1) 基本は合意による従来かちの計画生産への組織的な対応の継続、
- (2) これに同様の手法での生産枠の流動化を組み合わせ、
- (3) 間接的な調整方法であるチーズ乳価、乳製品調整保管、トモ補償、乳牛淘汰奨励等の組み合わせ、

による総合的な事業展開であろう。

時代の方向として、これまで実施されてきた一律配分、または“痛み分け”方式の生産枠配分を、過剰の抑制目的のみならず、過度の産地集中の回避、そして経営面では経営手腕の優れた後継者の育成誘導に配慮して「市場原理方式」を反映した流動化方法とすべきである。これは段階を想定したのもであるが、筆者が考える現段階の方式は、

- (1) 供給クォータは、まず経営中止のクォータ、生産縮小経営のクォータ、並びに未達クォータから、
- (2) 配分クォータは、地域合意の下での地域内配分、それも今後の経営展開の条件や新規参入を考慮した配分で、その残り枠を域外配分、
- (3) クォータの移動は有償とするが、可能な限り低価格、固定価格とする、
- (4) 域内でクォータの配分、移動を調整したり、域外と情報交換、配分調整する生産者、関係機関、域内工場からなる組織（ボード）を置く、
- (5) クォータの有償流動化が中山間地の酪農の廃業に拍車をかけることのないように、これらの経営に対しては、ヨーロッパで非市場的名目の給付金を支給しているのと同じ考え方で、しかし、給付金の直接支払いではなく、それに代わるものとして、一定量のクォータの留保権を与える。市場競争の外に置いて生産を確保するためである。

クォータ価格は低く抑えられるべきであるとする観点で、EUの酪農王国デンマークのクォータ制度に重要な示唆がある。デンマークのクォータ価格が十分に低く抑えられているのは仕掛けがある。つまり、「デンマーク・ディリー・ボード」(DDB)にクォータ管理の全権限が付与されている。クォータ売買価格は政策的に固定されており、クォータ移動はDDBの管理下におかれている。個人間の自由売買、リースは許可制で、農地面積要件を満たさなければならず、また25km以内の個人間の移動に制限されている。クォータ移動の大部分はボードの買い取りによる。

自由売買を制限する代わりにDDBがクォータを買おうとする経営の立場に立って十分

に安い価格を設定し、この価格で直接買い上げ、そして新規就農者、遊休能力を備えていると認められた経営、一般希望者の順に優先順位を付けて売り渡す「再配分制度」を採用している。引退してクォータの全てを売る農家には、安い価格で購入するかわりに、国の「酪農廃業・再編計画」に基づいて、5年間に渡って、別途、引退報奨金を支払う。

デンマークでは、このようにボードの監視下に置いて、クォータの購入、販売の双方に目配りしてどちらにもメリットを与える制度である。従って、クォータの移動量は他のEU加盟国に比べて高い。その結果、世代交代、新規参入も円滑に進んでいるという。

なお、クォータの売買の実施にあたっては、生産者、関係組織の全体的合意による法体系の整備や管理機構の構築は大前提である。「生産枠」とは単なる「営業許可権」か、それとも有価証券のような資産か。またその価格変動はどう理解すればよいのであろうか。生産者間の売買や課税に関するトラブル、また乳業メーカーとの取引トラブルに対処するために、生産枠の所有権はどこに帰属するのか（個人かボードか）、誰がどういう権限でクォータを管理するのかを明確にしておかなければならない。その上で監督権限の与えられたボードが組織されていなければならない。

重要な点は、生産枠が単に生産者間で合意した「生産権」であるに留まらず、対メーカーへの「出荷権」でなければならないことである。どのような根拠で出荷を保証するのか、つまりどのような「営業権利」や「資産的価値」、そしてその保有や取引に関する規則や義務を条文化しておくべきである。この点で、EUでは国は乳業者または生乳出荷組合にクォータを割り当てる「購入者基準クォータ」を採用している。わが国の今年から始まった2つの流動化事業には乳業者の関与の仕方が明確でないのが理解できない。

なお、個人生産枠の有償売買制度の導入が、北海道の本州飲用乳出荷の拡大努力を妨げる目的のものに利用されてはならない。今はまだ、南北対立の構図がくすぶっている。秩序ある広域流通の体系の構築は急務である。