

指定生乳生産者団体制度について

平成28年10月

J A 北海道中央会
ホ ク レ ン

指定生乳生産者団体制度をめぐる経過および本資料について

～指定生乳生産者団体制度をめぐる経過について～

- ・ 規制改革会議農業ワーキンググループは、平成27年9月以降、世間を賑わせたバター不足を切り口として酪農および生乳流通について、平成28年3月31日に「加工原料乳生産者補給金等暫定措置指定団体の法に基づく現行の指定生乳生産者団体制度を廃止する」とした以下の提言をとりまとめた。

- ①全ての生産者が生産数量・販売ルートを自らの経営判断で選択できるよう、補給金交付を含めた制度面の制約・ハンディキャップをなくす。
- ②指定生乳生産者団体を通じた販売と他の販売ルートとの間のイコールフットィング確保を前提とした競争条件を整備するため、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法に基づく**現行の指定生乳生産者団体制度を廃止する。**

- ・ このような中、JAグループ北海道では、平成28年4月25日開催の第1回北海道農協酪農・畜産対策本部委員会にて「指定生乳生産者団体制度の機能を維持する特別決議」を採択し、各JAの総会および青年部・女性部・酪農振興会等においても特別決議の実施について働きかけを行うこととした。
- ・ 5月11日には指定団体制度の機能維持に向け、道内選出与党国会議員への要請集会、農林水産省及び自民党農林幹部等への要請を実施した。また、6月21日の全道農協組合長会議においては「指定生乳生産者団体制度の機能を維持する決議」を行った。（P22参照）
- ・ 5月19日には、政府・与党との調整を踏まえ、規制改革会議において答申がなされた。6月2日には「規制改革実施計画」が閣議決定され、当初の「現行の指定生乳生産者団体制度を廃止する」との提言から、「制度の是非や補給金の交付対象の在り方を含めた抜本的改革について検討し、結論を得る」と修正され、28年秋までに検討し、結論を得ることとされた。

～本資料について～

本資料は、上記のような指定団体制度をめぐる議論等を受け、JA道青協およびJA女性協のご意見・ご協力を得て、JA北海道中央会およびホクレンにて作成いたしました。指定団体制度の役割やその歴史について等簡潔にまとめておりますので、本資料が指定団体制度について理解を深めるための一助となれば幸いです。

目次



1. 指定団体の機能を確認しよう！	P 1
2. 指定団体の機能発揮	P 7
3. 指定団体制度が出来た背景を知ろう！	P 9
4. 計画生産について	P16
5. 北海道生乳生産基盤・安定供給強化対策における計画生産	P21
6. 指定団体機能の消費者理解促進に向けて	P23
7. 指定生乳生産者団体制度の機能を維持する決議	P24
8. 考えよう 指定団体制度がなくなるとどうなる？	P25

1.指定団体の機能を確認しよう！①



(1) 一元集荷多元販売

①乳価交渉力の強化

単一農家では価格交渉上不利な立場に置かれる傾向にあるが、指定団体がまとまった量をもって交渉することで価格交渉力を強化できる。

②集送乳の合理化

指定団体がまとめて生乳を輸送し、集送乳ラインを効率化することで、輸送コストを削減。

③広域的な需給調整機能

腐敗しやすい生乳は毎日処理できる体制が必要な一方で、生乳の需要は季節や気温で日々変化。指定団体がCSや乳業工場、全農と連携し機動的に需給調整を行っている。

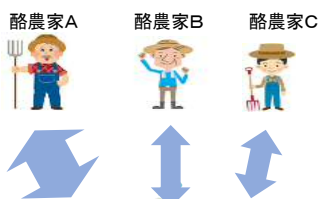
1. 指定団体の機能を確認しよう！ ②



<一元集荷多元販売の役割>

【①】乳価交渉力の強化

【相対取引の場合】



相対取引では、生乳の特性や経営規模の差により、価格交渉上、不利な立場。

【指定団体を通じた場合】



指定団体に生乳をまとめることで、取引量を増やし、価格交渉力を強化。

【②】集送乳の合理化

【相対取引の場合】

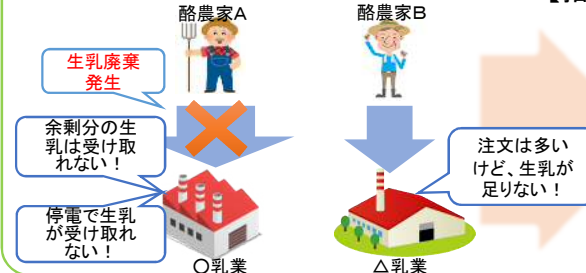


【指定団体を通じた場合】



【③】広域的な需給調整機能

【相対取引の場合】



【指定団体を通じた取引の場合】



資料：農水省資料をもとに全中作成

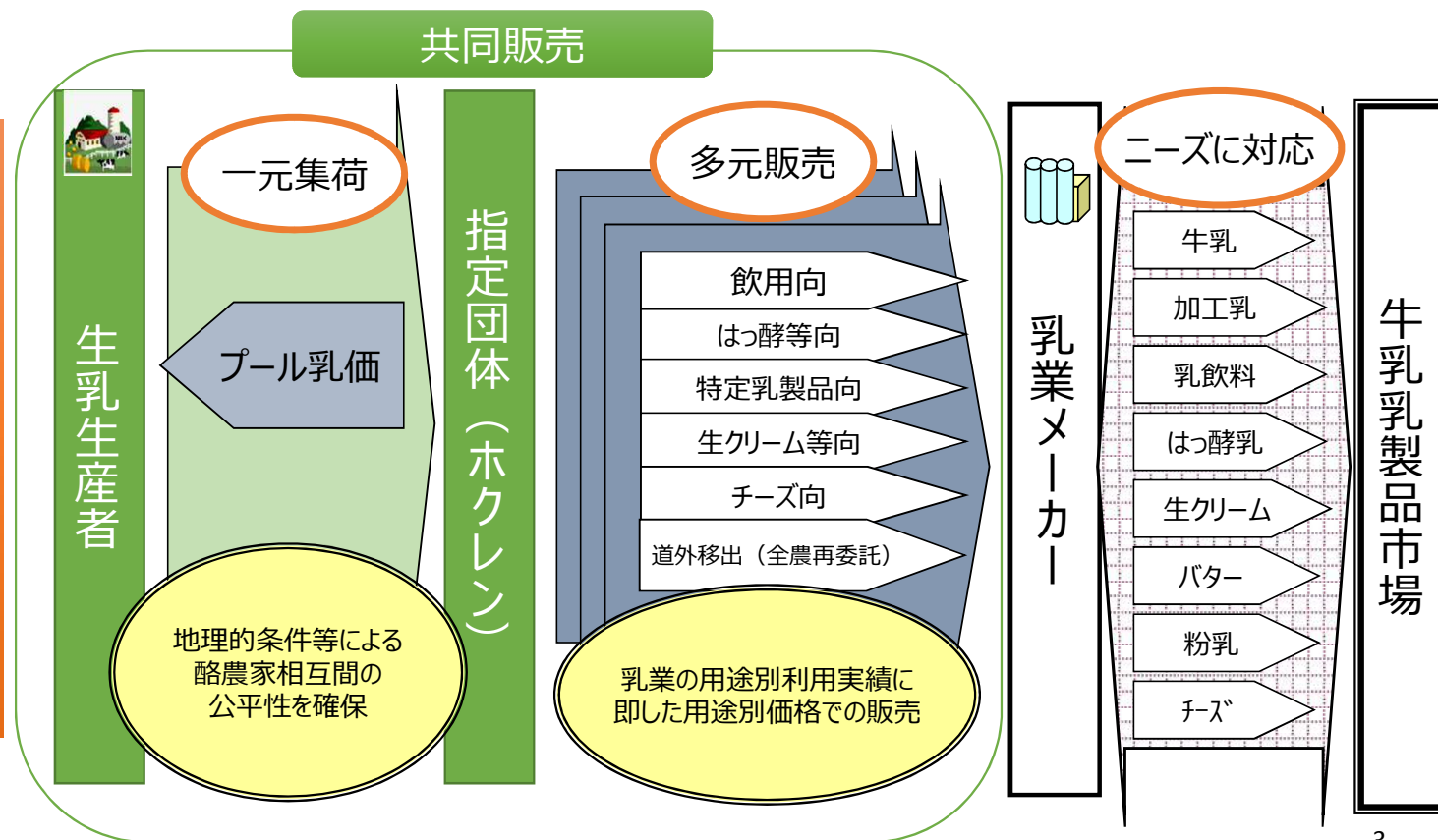
1. 指定団体の機能を確認しよう！③



(2) 共同計算による乳価安定

・各用途ごとの需要を確保しつつ、生乳全体の乳価を安定的に高める手法

①用途別取引・・・各用途別の特性やそれぞれの市場環境に応じて、需要を確保しつつ価値を最大限に高める手法。
②プール乳価・・・乳代をプール（共同計算）することで、地理的条件の影響を緩和し、どの地域の酪農家も公平に乳代を受け取ることができる手法。



-
- 千トン
- S62 チーズ向乳価設定
- H1 安定生産対策実施
- H3 道外飲用拡販開始
- H5 ほくれん丸就航
- H7 生クリーム拡販開始
- H8 1円抛出対策開始
- H9 第二ホクレン丸就航
- H9/10 生菌数削減運動
- H13 生産振興対策開始
- H14 脱脂粉乳対策開始
- H15・16 体細胞削減運動
- H19～チーズ増産
- H22 置換対策実施
- H26 緊急搾乳牛増頭対策
- 減産計画
- 自然減産
- 飲用
- チーズ
- 生クリーム・濃縮乳・脱脂濃縮乳
- 脱脂粉乳・バター等（加工向）
- 代替性が高い
- 選択的減産計画
- 抑制型計画生産
- 自然減産
- 75万トン
- 42万トン
- 124万トン
- 139万トン
- 36.4%
- 78%
- 66%
- 49%
- 40%
- 過剰対策
- 過剰対策
- 61年度 62年度 63年度 元年度 2年度 3年度 4年度 5年度 6年度 7年度 8年度 9年度 10年度 11年度 12年度 13年度 14年度 15年度 16年度 17年度 18年度 19年度 20年度 21年度 22年度 23年度 24年度 25年度 26年度 27年度
- UR開始
- UR決着
- WTO開始
- 全乳哺育



1.指定団体の機能を確認しよう！④

(3) 酪農家の公平性確保

①無条件全量委託

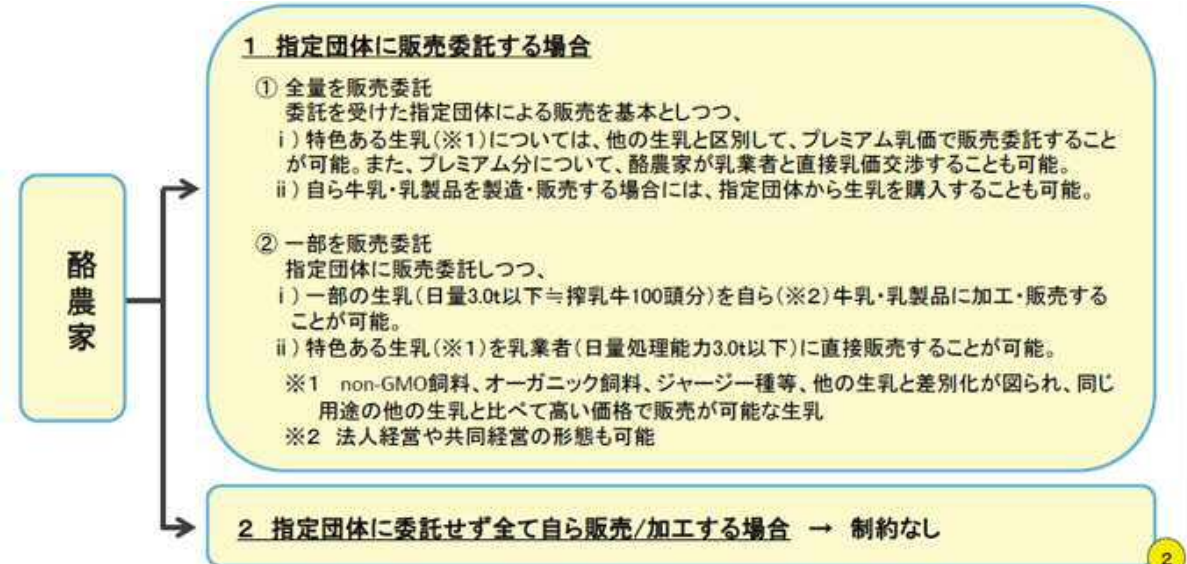
- ・生乳販売業務を指定団体に委託する際、条件を付けずに全量を委託すること。

②生乳受託販売の弾力化

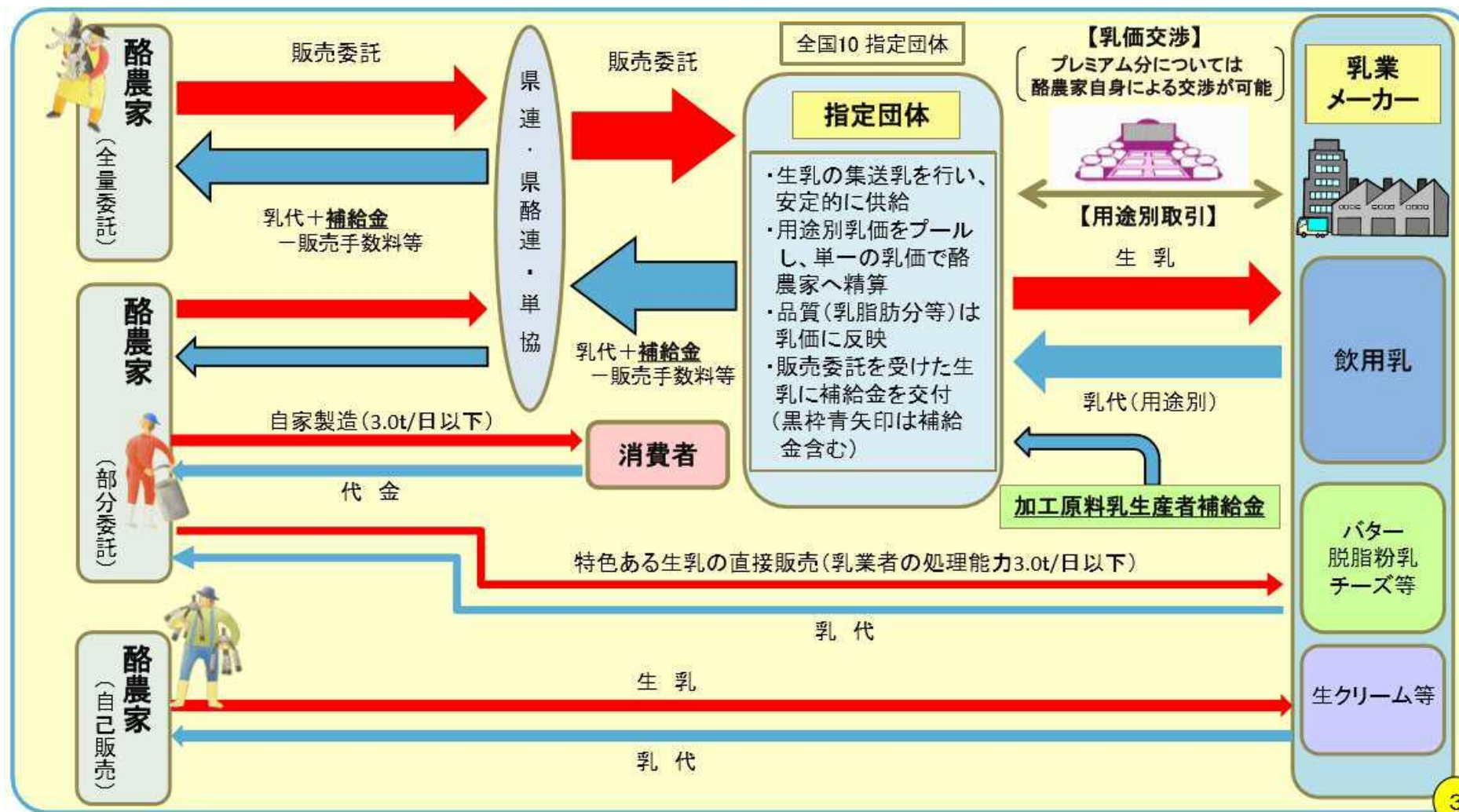
- ・無条件全量委託の原則を維持しつつ、一部の生乳は部分委託（自家製造・特色ある生乳の直接販売）することができる。

酪農家がそれぞれ売り先の指定や数量などの販売条件をつけると・・・

- 地理的に有利な一部の酪農家に利益が偏る可能性がある。
- 指定団体の一元集荷多元販売の機能が果たせなくなってしまう。



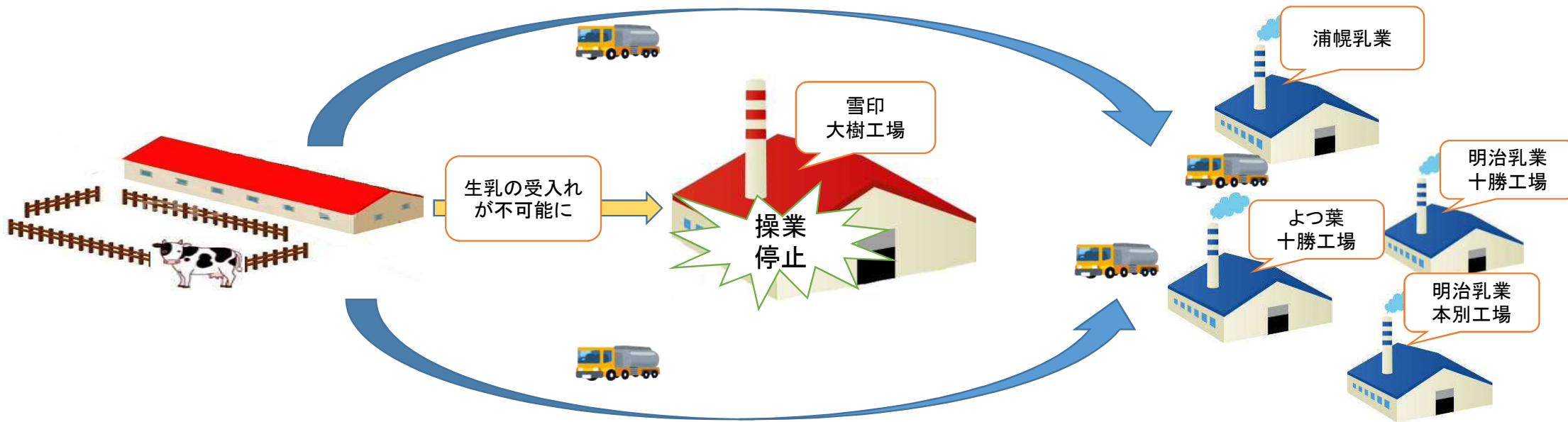
1.指定団体の機能を確認しよう！⑤



2. 指定団体の機能発揮①



- 平成12年8月、雪印乳業(株)大樹工場が製造した脱脂粉乳を原因に食中毒事故が発生。大樹工場の操業停止を視野に入れたホクレンは他の乳業工場への配乳変更等、迅速な対応を行ったことで生乳を廃棄することなく販売した。



平成12年 6月～7月 近畿地方で集団食中毒事故が発生

8月18日 脱脂粉乳が原因であることが判明。

8月19日 大樹工場の操業停止。

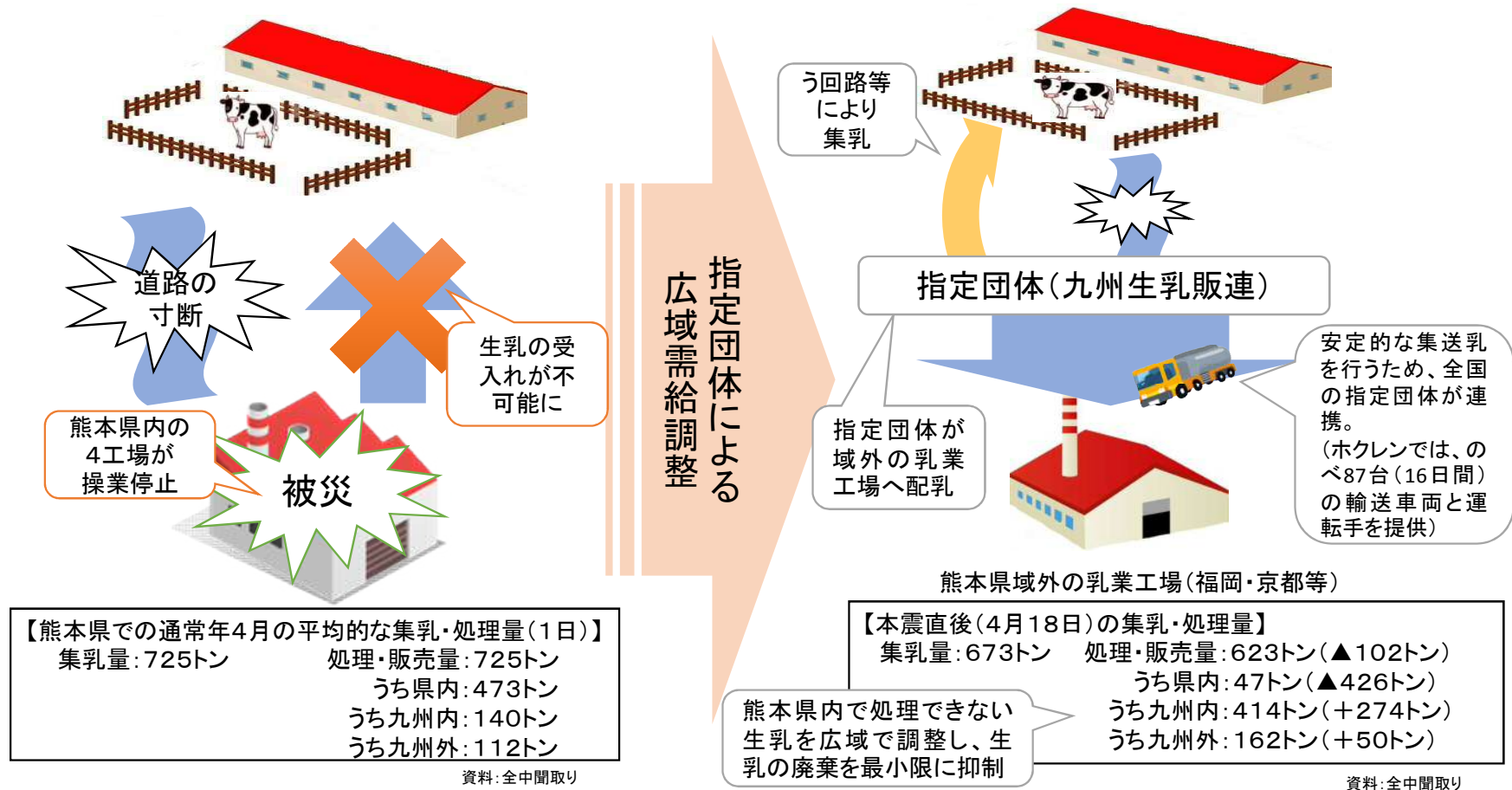
※8/19～10/13の期間、配乳予定の約300トンをホクレン・農協・雪印が集めた28台のローリーと運転手で管内の他工場に配乳することにより、生乳廃棄を回避。

※10/14受入再開。

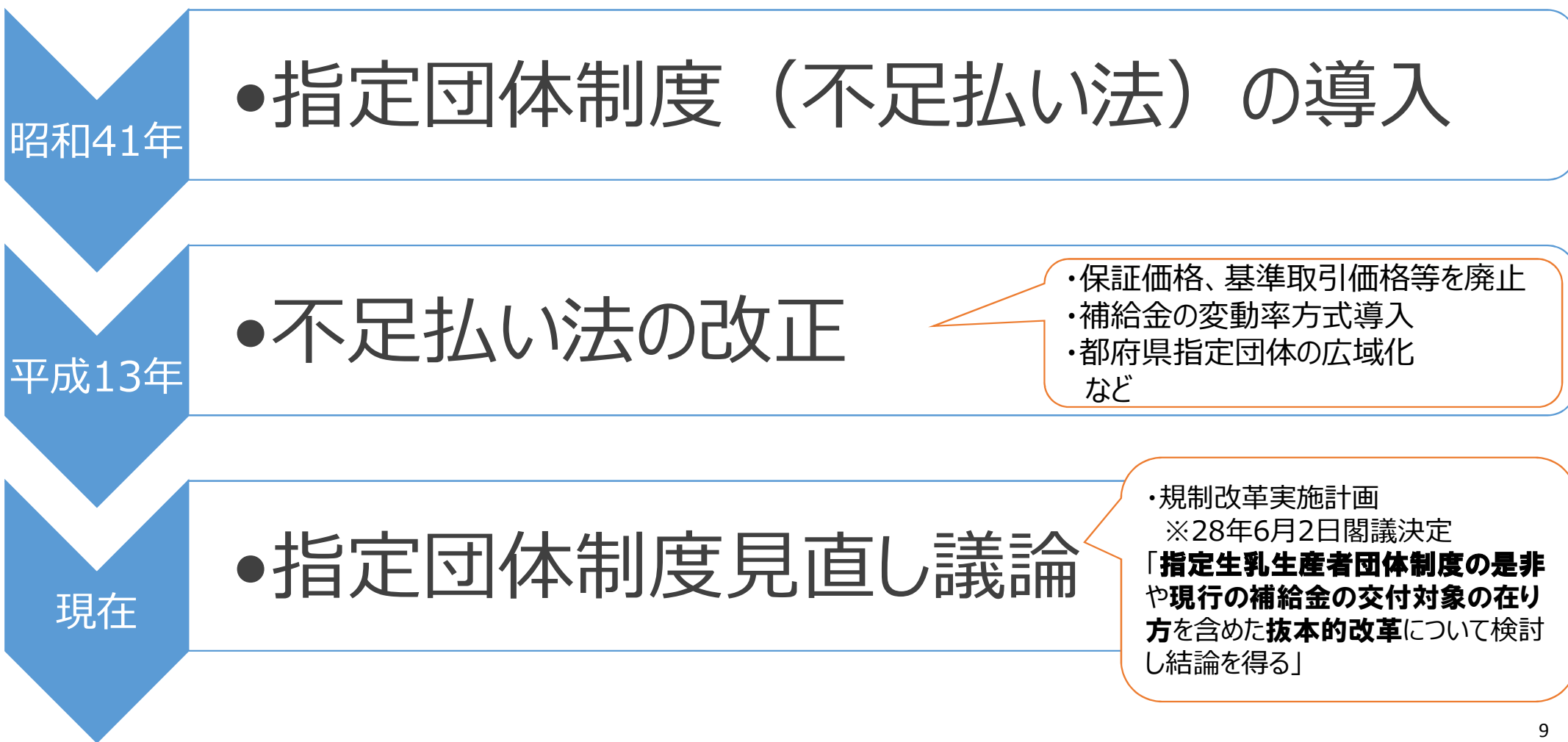
2. 指定団体の機能発揮②



- 28年4月に発生した熊本地震では、全国の指定団体が連携し、送乳車両の派遣など、現地の集乳および域外の乳業工場へ配乳を行い、生乳の廃棄を最小限に抑制。



3. 指定団体制度が出来た背景を知ろう！①



3. 指定団体制度が出来た背景を知ろう！②



昭和40年以前の生乳取引

- ・現在のような一元集荷の仕組みはなく、酪農家は個人や各地域の生産者団体を通じて、乳業工場・集乳所と生乳取引を行っていた。
- ・集送乳事業（ローリー車や集乳所・クーラーステーションの運営）は乳業が実施しており、取引の主導権は乳業メーカーにあった。

→ 酪農家の意向は十分に反映されず、乳価交渉も不利
需給が安定していなかった当時、酪農家の経営は不安定だった。

※**当時の乳価は混合乳価**（用途別ではなく生乳一本価格）

（昭和36年までは集乳所規模ごとに5段階の乳価を設定。36年以降は全道一本乳価）

→北販連（ホクレンの前身）・酪販連・酪農協会と地区別農民代表が酪農協会を窓口メーカーと乳価交渉
昭和36年からはホクレン牛乳委員会が交渉に参画

現在の**用途別取引（乳価）**は、弾力的な販売によって需要を確保し、有利販売が可能となる。チーズ向など乳価の安い用途が増えても、プール乳価によって影響を極力弱めることができ、需給調整にも有効な手段となっている。

3. 指定団体制度が出来た背景を知ろう！③



昭和37年以降、毎年のように乳価紛争

昭和29年の**酪農振興法**に基づき、149市町村を集約酪農地域に指定するなどした結果、**10年間で乳量が3倍**に増加。



消費が追いつかず過剰な乳製品在庫が発生

畜安法による間接的な価格支持政策の
限界

保存性が無い生乳の特性から



乳業から度重なる乳価引き下げ提示→乳価紛争の勃発

法律上の調停制度はあったものの、生乳取引が乳業主導だった当時、うまく制度が機能しなかった。

3. 指定団体制度が出来た背景を知ろう！④



昭和41年に不足払い法が施行、指定団体による一元集荷がスタート

不足払い制度 ※加工原料乳生産者補給金等暫定措置法

「一元集荷多元販売」と
「一元輸入方式」が大きな柱

「保証価格」（酪農家が再生産可能な乳価）と「基準取引価格」（乳業が成り立つ最低限の乳価）の差を補給金として国が負担。

【指定乳製品：脱脂粉乳、バター、全脂加糖練乳、脱脂加糖練乳】

一元集荷多元販売の確立

用途別取引のスタート → 昭和48年4月から全道プール乳価が実現

昭和41年以降、ホクレンは系統主導による集送乳体制整備を推進

昭和40年代後半からバルククーラーの普及→CSの統廃合（系統62か所のうち52か所を廃止）

昭和53年：ホクレン別海中継CS → 全道の配乳拠点、全国的な需給調整機能

乳製品輸入の一元管理（政府管理貿易）

畜産振興事業団（ALICの前身）とその委託を受けた者のみバターなどの指定乳製品を輸入できる。

3. 指定団体制度が出来た背景を知ろう！⑤



議論となった指定団体選び（昭和39～41年）

つぎの3団体が指定団体の候補となったが、
昭和41年4月～ホクレンが指定団体として道の認可を受ける。

専門農協系

北海道生産農業協同組合連合会（北生連）
北海道生乳共販農協連合会（北乳連）

総合農協系

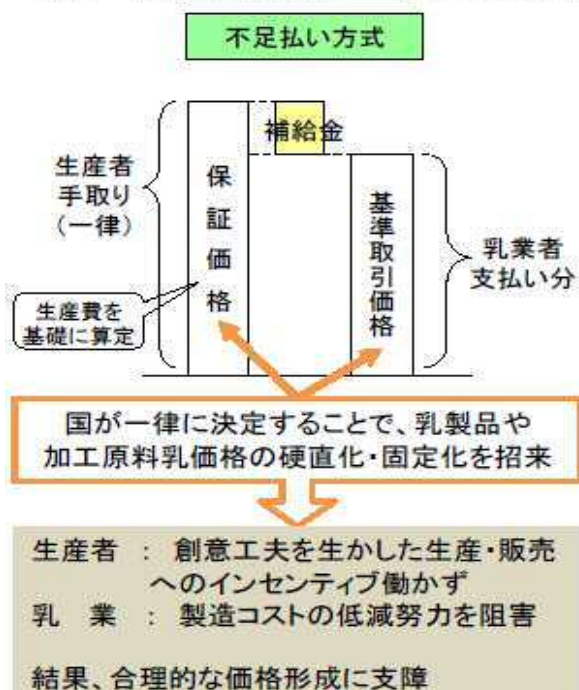
ホクレン

<参考> 加工原料乳生産者補給金制度の変遷①

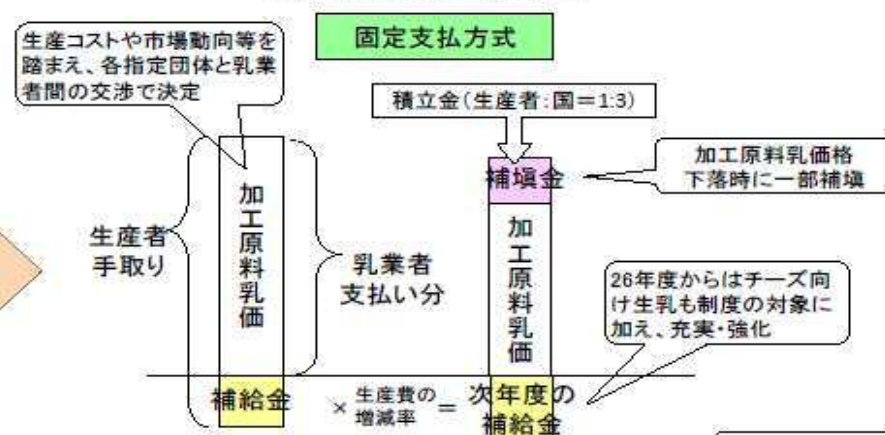


- 大綱においては、昭和41年度に創設された加工原料乳生産者補給金制度については、従来の行政価格を廃止し、実際の取引価格が市場実勢を反映して形成される制度へ移行することとされた。
- このことを受け、平成13年度から現行の固定支払方式へ移行。併せて、加工原料乳価格が下落した場合の経営への影響緩和を図るための補填金交付の仕組みも整備。

旧加工原料乳制度(昭和41～平成12年度まで)



現行制度(平成13年度から)



<参考> 加工原料乳生産者補給金制度の変遷②



○現行の加工原料乳補給金制度の概要

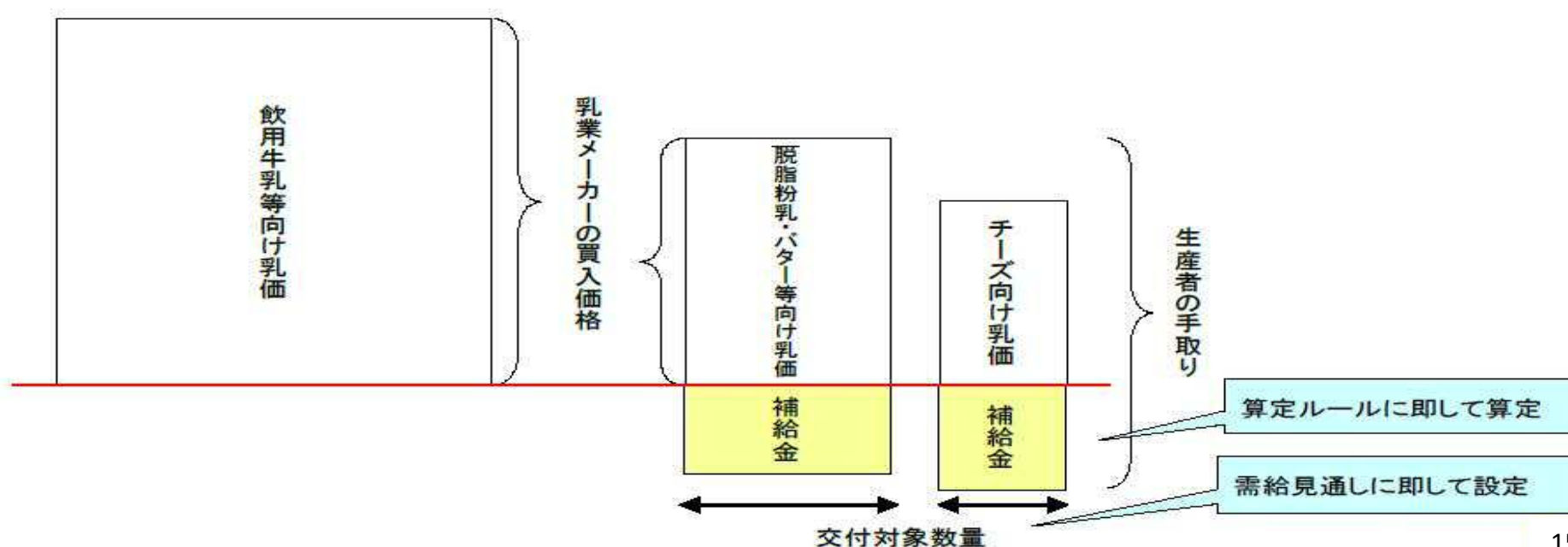
①制度の内容

- ・乳製品価格の安定、加工原料乳地域の生乳の再生産の確保、酪農経営の安定を図ることを目的に、加工原料乳の生産者に補給金を交付。本制度は、飲用向生乳価格に比して価格水準の低い加工原料乳に対しての一定の補てんを行うことを通じて、腐敗しやすく需給ギャップの生じやすい生乳について、飲用・加工の用途別の需給・価格の安定化を図る。
- ・平成26年度よりチーズ向けも対象

②補給金の水準

補給金の水準については、決定過程の透明性・客観性を確保する観点から、平成13年度よりこれまでの不足払いによる算定方法(保証価格—基準取引価格)を改め、生産費の変動等に基づく一定のルールにより算定方式に変更。

③交付対象数量については、飲用牛乳及び乳製品の需給状況等を考慮し決定。



4. 計画生産について①



昭和54年：計画生産開始の背景

○昭和51～53年

生乳生産の伸び率が各年度において8%前後と高い伸び率で推移。

➡ 生乳生産量（全国）は500万トン→625万トンへ大幅に増加。

しかし、供給が需要を上回り、乳製品在庫超過と飲用牛乳の安売り拡販競争、乱売が広汎に発生した。乳製品については、畜産振興事業団（現：農畜産業振興機構ALIC）も買い入れを行ったが、管理運営が限界となった。

○昭和54年

情勢に強い危機感を持った生産者団体：中央酪農会議

需給状況等を勘案して地域ごとに単年の生産目標数量を設定し、その達成を図る
自主的な生産調整（計画生産）を開始。

※指定団体が主体となって実施。

4. 計画生産について②



北海道における計画生産

減産を目的とした昭和54年開始の計画生産下にある中、昭和末期より生乳需給が逼迫。



北海道においては潜在生産力が大きく、需給変動の影響を受けない中期的な目標にもとづく計画生産が望まれた。また、需給緩和時においても減産とならないような需給調整対策が求められた。



～北海道独自の計画生産を開始～

平成元年 3年間を基本とする増産型の計画生産を開始・・・第1期安定生産対策

- ① 年率 3 %の伸び率確保に向けた中期目標の設定
- ② 需給調整対策基金の創設

4. 計画生産について③



北海道における計画生産の変遷

年度	名称	基本的な目標数量配分	生産・需給状況
平成元年～3年	第1期安定生産対策	一律配分	計画を上回る伸び率で推移する一方、地区間格差が拡大傾向。
平成4年～7年	第2期安定生産対策	生産者意向を踏まえた配分	需給の大幅な緩和により、平成5年から2年間減産対応。
平成8年～10年	第3期安定生産対策	実績60%、意向40%の配分	減産以来、生乳生産が停滞し、地区格差も拡大。
平成11年～14年	第4期安定生産対策	基礎数量＋単年度設定量配分	自然減産後、平成13年からは増産への取組により増産で推移。
平成15年～17年	第5期安定生産対策	基礎数量＋単年度設定量配分	17年度需給の大幅な緩和により、緊急減産を実施。
平成18年～20年	北海道酪農基盤維持対策	タイプA、タイプB（1割減産）の選択	減産の効果により、需給回復、増産計画へ。
平成21年～23年	北海道酪農生産体制強化対策	前年度実績ベース	猛暑および東日本大震災もあり、需給が緩和からひっ迫へ。
平成24年～27年	第8期生乳安定生産対策	前年度実績ベース	生産基盤が弱体化する一方、27年度は増産。
平成28年～	北海道生乳生産基盤・安定供給強化対策	生産者の意向数量	引き続き増産で推移。

4. 計画生産について④



●平成17年度の生乳廃棄に至る経過

- ①北海道は好天に恵まれ良質粗飼料の確保等もあり、秋口以降生乳生産は大幅に増加。
(生産量前年対比 101.6%)

《平成17年度の北海道の生乳生産状況(前年度実績対比)》

	上期	10月	11月	12月	1月	2月	3月	下期	年度通算
伸び率	100.1%	103.7%	104.5%	104.8%	103.8%	102.3%	100.5%	103.3%	101.6%

- ②その一方で、清涼飲料水等の躍進により、全国で飲用需要の低迷が顕著となり道外移出量も減少したことから、処理不可能乳の発生が懸念された。(全国需要対前年比 96.6%)

《平成17年度の生乳道外移出状況(前年度実績対比)》

	上期	10月	11月	12月	1月	2月	3月	下期	年度通算
伸び率	82.0%	92.9%	84.2%	89.1%	91.3%	82.9%	81.2%	87.4%	84.2%

- ③11月の道酪畜対・生乳受託販売委員会合同会議において、計画生産目標数量(前年比102%)の枠外数量に40円/kgのペナルティー賦課を確認及び決定。12月の合同会議では、年度末で約6,000トンの目標数量超過が見込まれたことから、だ牛の淘汰、早期乾乳、増頭計画の凍結など具体的な計画をもって目標数量の遵守について周知。

しかし、17年12月以降、道内乳製品工場の生乳処理能力を超える生乳が発生

4. 計画生産について⑤



●廃棄に至るまでとその後の計画生産

- ・「緊急事態宣言」を行い、計画生産の目標数量（前年比102%）の遵守徹底を確認。（18年2月）
- ・生乳処理を優先するためホエイ3,000トンを廃棄（17年12月～18年3月）
- ・道外乳製品工場での委託加工約3,150トンを実施（18年1月～3月）
- ・10,000トンの緊急的生産抑制対策を実施（18年3月）

それでもなお、乳業工場、生産者段階において、5日間以上処理できない生乳が発生
892トンの産業廃棄物処理を実施。（18年3月）

- 平成18年11月、今後生乳廃棄が起こらぬよう、生乳処理能力増大に向け、生産者も負担しながら系統による生乳処理施設（加工原料乳中心）の増強を決定。 → よつ葉乳業オホーツク北見工場の処理能力強化



需給の変動に対応するため、平成18年度からの計画生産（北海道酪農基盤維持対策）は、タイプB（前年実績1割減）とタイプA（全道目標数量からタイプBの数量を引いた数量）の目標数量の選択制とした。



5. 北海道生乳生産基盤・安定供給強化対策における計画生産① (平成28年度～)

○北海道生乳生産基盤・安定供給強化対策においては、3年間(平成28年度～平成30年度)を基本に、引き続き増産型の計画生産とする。

○「生乳の生産と販売の計画性の在り方・概念の再構築」ならびに「短期的な需給緩和時に減産対応しない仕組みの確立を図る」ことを基本認識に、経営の安定と適切な需給調整の実現を目指す。

生産目標数量の設定(安定的な生産販売体制の確立)

北海道生乳生産基盤・安定供給強化対策における目的

- ※生乳共販体制の重要性を再認識し、生産見通しを販売と密接に結びつけ、安定的に供給・販売していくことで経営の安定を図る。(所得の確保)
- ※安定的な生産体制の構築を図るため、JA段階において生乳出荷者の合意形成を図り、生産目標数量にもとづく計画生産を進め、調整機能を担い(JA段階における調整機能の発揮)、全道段階においては生産見通し(生産目標数量)を踏まえ、生乳取引に係る交渉等安定的に供給販売を進める。
- ※生乳需給の環境変化が生じた際には、需給調整対策を実施することで、翌年度の生乳生産に影響させず、生産基盤の毀損を最大限避けることを目的に減産対応しない仕組みを確立する。

増産型の計画生産に向け、
「前年度実績×103%」を基本に各JAの生産意向数量を生産目標数量として位置付ける。

より正確な生産意向数量を積み上げることを全道の共通認識として取組む

全道段階においては、生産見通しを踏まえ、「生乳受託販売方針」にもとづき、生乳取引に係る交渉等安定的に供給販売を進める。

→ 生乳需給の環境変化が想定される場合においては、
需要見通しと生産見通しを比較するなど、生産・販売環境を踏まえ、需給調整対策の実施の必要性について協議。

○平時における乳業者の乳製品在庫水準の嵩上げを求めることや、国の主導による需給調整対策を求めた上で、需給調整対策が必要となった際には、乳製品市場に影響を及ぼさないよう、国・乳業者等との連携のもと、当面は拠出事業の活用を基本に北海道全体で委託加工等への取組みを検討。

※北海道生乳生産基盤・安定供給強化対策及び拠出事業に係る実施要領については別途協議する。
※生産・販売環境が変化し、組織討議項目に記載無い事項の協議や見直しが必要な際は、適時協議する。

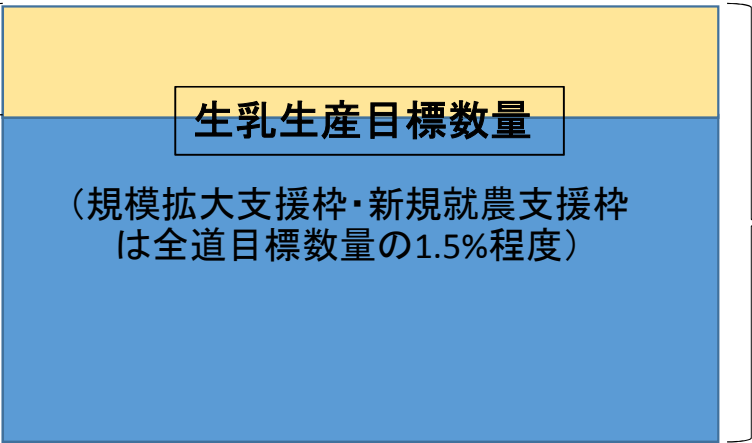
経営の安定と適切な需給調整の実現を目指す



5. 北海道生乳生産基盤・安定供給強化対策における計画生産② (平成28年度～)

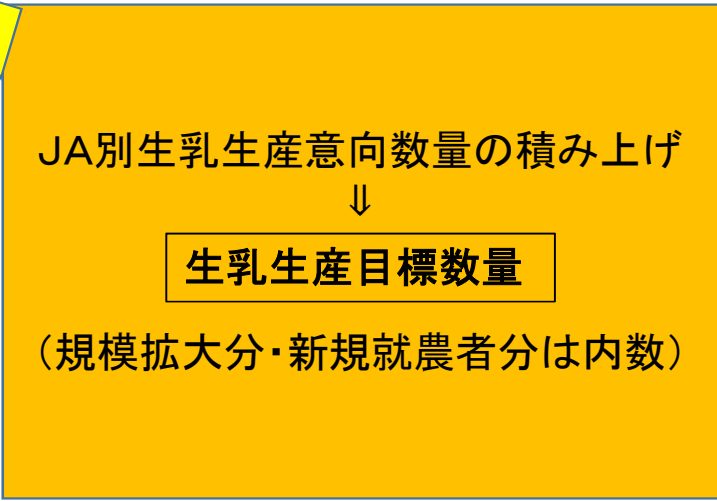
＜従来の対策（第8期生乳安定生産対策）＞

「前年度受託実績×103%」を全道目標数量として設定の上、各JAに生産枠を配分



＜北海道生乳生産基盤・安定供給強化対策＞

「前年度受託実績×103%」を基本とする、各JAの生産意向数量を目標数量と位置づけ、その積み上げを全道の目標数量として設定。



28年度においては、前年度対比 101.6%の伸び率で目標数量が設定された。

6. 指定団体機能の消費者理解促進に向けて



- ・ＪＡグループ北海道は第28回ＪＡ北海道大会において、「北海道550万人と共に創る「豊かな魅力ある農村」」の実現に向け、「農業の魅力を生かした地域づくり」「地域のつながりを守るための基本インフラ(生活基盤)づくり」、「道民と食と農でつながるサポーター550万人づくり」を実践することとした。
- ・とりわけ、「サポーターづくり」に向けては、ＪＡグループの協同活動ひいては北海道農業の理解促進に向けた新たな取り組みとして、アプリ等を活用した情報発信を図り、サポーターたる消費者への働きかけを強化していくこととしている。
- ・また、従来から生産者の拠出金により実施している「ミルクランド北海道」においては、北海道酪農およびそこから生産される牛乳・乳製品の品質に係る理解醸成に取り組んでいる。

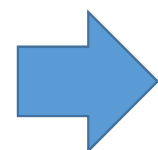
～生乳の需給調整機能の必要性～

北海道においては、飲用不需要期には保存性の良い脱粉・バター等の乳製品への加工を増やすことにより全国の生乳需給を調整。

～事故・災害等発生時の柔軟な対応の必要性～

①平成12年の乳業事故において、生乳廃棄をゼロに抑え生乳の安定供給に資したケース。

②平成28年熊本地震の際、全国の指定団体の連携による広域的な配乳により生乳の廃棄を最小限に抑制したケース。



牛乳・乳製品の消費者への安定供給に資する指定団体の機能については、ＪＡグループ北海道の総力を上げた取り組みを以て、消費者（サポーター）への理解を一層図っていくことが必要。



引き続きミルクランド北海道における牛乳・乳製品の理解醸成事業、ホームページ等を活用し、指定団体制度の機能維持の必要性を周知することが必要。

7. 指定生乳生産者団体制度の機能を維持する決議

＜平成28年6月21日 全道農業協同組合長会議＞



北海道は、全国の過半の生乳を生産しており、このうち乳製品向けが8割を占める中で、国民に対し、安全・安心な牛乳・乳製品を安定的に供給する役割と責任を担っている。

これまで、本道では指定生乳生産者団体制度のもと、全道各地で生産される生乳を、災害や事故など予期せぬ事態においても適切に集荷し、日々の需給変動に即応するため様々な輸送手段を確保しながら多元的な用途・乳業者に販売することで、消費者への安定供給、さらには、全道酪農家が安心して経営を持続できる環境づくりに努力してきた。

この度、閣議決定された規制改革実施計画では、「現行の指定生乳生産者団体制度を廃止する」との規制改革会議の提言が、「制度の是非や現行の補給金の交付対象の在り方を含めた抜本的改革について検討し、結論を得る」と修正されたが、今後の検討次第では、指定生乳生産者団体制度の機能が大きく損なわれる懸念があり、依然として予断を許さない状況にある。

したがって、今後とも指定生乳生産者団体制度が持つ次の機能が維持されるよう継続的かつ強力に運動展開することとする。

記

1. 乳業者に対する価格交渉力を強化し、あらゆる輸送手段により経費削減など効率的な集送乳を可能とする、生乳の一元集荷・多元販売機能を維持すること。
2. 生乳は毎日生産される一方、腐敗しやすく貯蔵性がないという特性上、日々の需給変動に応じ、迅速かつ安定的に需要者・消費者に対し、牛乳・乳製品を供給していくことが必要であり、これに不可欠な全道、全国での広域的な需給調整機能を維持すること。
3. 酪農生産基盤の強化と生乳生産拡大の実現のためには、地域コミュニティの維持と併せて酪農経営の安定が必要であることから、地理的条件の影響を緩和する機能を維持すること。

8. 考えよう 指定団体制度がなくなるとどうなる？



指定団体の機能が維持できなくなると・・・

価格交渉力機能はどうなる？

需給調整機能はどうなる？

輸送費はどうなる？

北海道と都府県の生乳生産の棲み分けはどうなる？