

総合評価の試行に関する報告書

— 加工原料乳生産者補給金制度について —

平成 16 年 1 月

(財) 農 林 水 産 奨 励 会
農林水産政策情報センター

目 次

第1部 総合評価の試行の実施と概要	1
第1章 総合評価の試行の実施	1
第2章 評価結果の概要	5
第2部 不足払い制度の背景と評価	11
第1章 不足払い制度前史と不足払い法の目的・機能	11
第2章 2000年不足払い制度改革の評価	49
第3章 不足払い制度の計量的評価	55
第3部 制度の見直しの論点とまとめ	86
第1章 今後の主要な制度見直しの論点	86
第2章 まとめ	91
(参考資料)	
1 制度発足当時の関係法令	96
2 附表	118

第 1 部 総合評価の試行の実施と概要

第 1 章 総合評価の試行の実施

第 1 節 総合評価総論およびその試行実施について

1 総合評価

- (1) 総合評価とは、政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析し、問題点の解決に資する多様な情報を提供することにより政策の見直しや改善に資することを目的とする評価手法である。

これをより平明に述べると、

「政策全体を見渡して、事後的にその政策にどういう問題点があったかをみていくもので、うまくいっているのか、いないのか、うまくいっていないとすればその原因は何かを分析し、とりまとめて報告するもので、政策の問題点を洗い出し、次の決定に向けて、問題点を改善するためにはどういうことが必要なのかについて情報提供することを目指とする」ものである。(平成 12 年 1 月 13 日「政策評価に関する講演会」田辺東大助教授(当時)講演より)

- (2) 総合評価は、平成 13 年 12 月 28 日に閣議決定された「政策評価に関する基本方針」により全府省で実施されることとなっているが、その手法に関する蓄積が少ないため、本格的に実施している府省は少ない。

農林水産省においては、最初の総合評価として、平成 14 年度に「米政策」について取り組んだところであるが、今後とも計画的に取り組んでいくことが予定されているところから、当農林水産政策情報センターにおいては、今後の総合評価の計画的実施に資するべく、平成 14 年度および 15 年度において取り組んでいる「畜産分野の事例による総合評価等に関する調査研究」において、内外の調査の経験を踏まえて「総合評価の試行」に取り組むこととした。

2 評価テーマの選定

- (1) 評価テーマについては、数多くある畜産政策の中から、「加工原料乳生産者補給金制度(いわゆる「不足払い制度」)」を取り上げた。この制度は、飲用原料乳と加工原料乳の価格差を補填する措置なしでは、酪農の発展や国民にとって大切な食生活の改善(具体的には、飲用乳を安定的に供給することによるたんぱく質の摂取、昭和 50 年ごろからはカルシウムが重視される)を図ることができないところから、「価格差補給金の交付」システムを軸として昭和 41 年に施行され、以降、酪農政策および牛乳生産・流通政策の根幹をなす政策として機能し、平成 12 年の大改正を(13 年施行)経て、今日に至っている。なお、平成 12 年の不足払い法の大改正は、農業基本法改正論議の中心課題であった

農業政策への市場原理の導入と、UR交渉の結果義務付けられた農業保護（AMS）の名目削減の実施によるWTO交渉対策の強化と言う内外からの時代の要請、取り分けグローバル化時代の対外対応に意を用いて行われた。

(2) 不足払い制度は、「生乳の価格形成の合理化」を図ることを目的として直接的には、

- ① 「保証価格による価格支持を通じた所得の不足払い措置」により、「加工原料乳の不利を補正」する
- ② 「加工原料乳における限度数量（不足払いの対象数量）の設定により、「生乳の需給調整」を行う

また間接的には、

- ③ 生乳生産者団体の指定（生乳流通の指定団体への集約化，組織化，一元集荷多元販売）により，生乳流通機構の合理化，近代化を図る
- ④ 用途別取引の管理（加工原料乳数量の行政による認定）により，「市場と関連付けた合理的価格形成」を図る

ものである。

また同時に、牛乳・乳製品価格の安定を図るため、

- ⑤ 「輸入の一元化」により，「乳製品貿易の国家管理」を行う
- ⑥ 「安定指標価格を基準とした指定乳製品の売買操作」により，「乳製品の市場調整」を行う

措置も講じられている。

なお、この制度は、副次的効果として

- ・地域経済，特に北海道経済の活性化
- ・乳製品加工メーカーの育成

という側面も有していた。

3 評価グループ

(1) 評価グループは、次の6名で構成した。

- | | |
|------|-----------------------|
| 主査 | 中瀬信三（中央畜産会） |
| メンバー | 門谷廣茂（競馬・農林水産情報衛星通信機構） |
| | 鈴木宣弘（九州大学） |
| | 前田浩史（酪農乳業情報センター） |
| | 矢坂雅充（東京大学） |
| | 伊藤威彦（農林水産政策情報センター） |

(2) 評価作業は、初めにメンバーによる討論により評価作業のアウトライン、問題点、評価の方向等を摘出し、北海道における現地調査の結果を踏まえて、前田、矢坂が原案を作成し、鈴木が計量的評価を行い、それを、メンバーによる討論において検討ないし検証していく、という形で取りまとめた。

(3) 執筆は、全体としては全員で議論した結果に基づき、次の者が中心となっていた。

- | | |
|---------|--------------------|
| 第1部 | 伊藤・前田・門谷 |
| 第2部 第1章 | 前田 |
| 第2章 | 矢坂 |
| 第3章 | 鈴木・木下順子（農林水産政策研究所） |
| 第3部 第1章 | 全員 |
| 第2章 | 中瀬 |
| 資料編 | 前田・酪農乳業情報センター |

3 評価の目的

(1) 2—(2)で述べたこの制度の目的に照らし、この評価の目的を次のとおりとした。

① 「生産者補給金の交付」制度が、「生乳の価格形成の合理化」に果たした役割の評価

(注)「価格形成の合理化」は、生産者団体への生乳一元集荷体制の確立を意味する。

② 「生産者補給金の交付」制度が、「牛乳・乳製品の価格の安定」に果たした役割の評価

③ 「生産者補給金の交付」制度が、「酪農の改善（生産基盤の安定）」に果たした役割の評価

④ 「生産者補給金の交付」制度が、「国民の食生活の改善（＝国民への安定的な生乳供給）」に果たした役割の評価

⑤ 「生産者補給金の交付」制度がもたらした副次的効果の評価

⑥ 「不足払い制度」の導入による生産者余剰と消費者余剰の検証

⑦ 今後の酪農の振興のために、飲用乳と加工原料乳の価格差にどう対応していくべきなのか、の解析

(2) (1)を踏まえ、評価の視点は、次の点においた。

① 妥当性；不足払い制度の目的は、有効かつ妥当性のあるものとして正当化できたか。それを踏まえて、今後についてはどう考えればよいか。

② 効率性；目的は最低限の費用で実現できたか。同じ費用でより良い成果をあげることはできないか。

③ 政策手段；目的達成の最適な手段であったか。それを踏まえて、今後についてはどう考えればよいか。今後はどう考えるか

- ④ 付加価値；不足払い制度でなければ実現できなかった成果は，何か。今後についてはどう考えればよいか。
- ⑤ 副次的効果；不足払い制度を実施したことにより，想定外の利点や好ましからぬ結果は生じなかったか。今後についてはどう考えればよいか。
- ⑥ コストと効果；これらはどのように分配されたか。

第2章 評価結果の概要

第2部「制度の背景と評価」が本報告書の主論をなす部分であり、制度成立の背景、制度の機能や目的などの政策構造、制度の改革の変遷、時代的な評価、さらには制度の効果に関する計量的な検証など、制度の背景と評価を多様な視点と方法で整理したものである。以下では、その概要を紹介しておく。

1 制度前史と不足払い法の政策構造（第2部第1章）

この章では、第1節「戦後酪農乳業政策の成立過程－酪農乳業政策・制度が直面した課題」と第2節「不足払い制度の成立とその政策構造」に分かれており、前節では、不足払い制度が成立するまでの間に実施された主要な酪農乳業政策、特に生乳の生産及び流通に係る政策形成の特徴と課題を整理し、不足払い制度成立の歴史的背景を論じるとともに、後節では、不足払い制度の政策的な意義に関する時代的な論点と、それを実現するために組み立てられた政策構造の特徴がどのようなものであるのかについて、詳細に論じている。いずれにしても、この章によって、不足払い制度に関する総合評価の基本的論点が提起されることとなる。

第1節で論じられているように、不足払い制度の前史を構成する主要な酪農乳業政策として、昭和29年の「酪農振興法」、昭和36年の「畜産物の価格安定等に関する法律」（以下「畜安法」という。）をあげることができる。これらの政策が一貫して追及したのは、生乳流通の組織化と近代化を通じた生乳の価格形成の合理化にあった。しかし何れの政策も十分な機能を果たすことができず、場合によっては、制度の変質を余儀なくされることとなった。例えば、戦後初めての酪農専門制度として、わが国酪農乳業に関する体系的な産業政策の嚆矢ともいえる「酪農振興法」は、「集約酪農地域」の指定を通して、効率的な生乳の生産と流通、牛乳乳製品の生産が完結するモデル的な酪農産地の成立を意欲的に目指したが、実際には、当初の目的を完遂することができずに、全国均需的な生産政策へと政策視点の変更を余儀なくされた。「畜安法」は、農業基本法が打ち上げた選択的拡大路線を畜産酪農部門で実現する観点から畜産物の価格安定を図るため、特に酪農分野については、生乳の用途別取引制度の構築を目指したが、これも十分に機能することなく生乳取引の混乱を招来した。こうしたなかで、制定されたのが「不足払い法」である。すなわち、「不足払い制度」は戦後酪農乳業政策の機能不全を解決する時代的な役割を担って登場したのである。

第2節では、不足払い制度の基本的な政策理念を詳しく論じるとともに、制度の複雑な政策メカニズムを再整理して解説した。特に、不足払い法が「畜安法」で規定されている畜産振興事業団の例外的かつ暫定的な業務を定めているに過ぎないという法律上の性格から、その政策メカニズムを解明するには、政省令の詳細な規定に深く立ち入ることが必要であるが、これを体系的に論じている点で意義深い。すなわち、「生産者補給金

の交付」を通じた直接的政策機能としての「加工原料乳の不利の補正」「生乳の需給調整」、間接機能としての「生乳流通機構の合理化・近代化」「市場と関連付けた合理的価格形成」、さらには、「事業団の輸入・市場調整」を通じた「乳製品貿易の国家管理」「乳製品の市場調整」を、制度に組み込まれた多様な政策ツールによって有機的に実現しようとしていることが明らかとなっている。こうした政策パッケージが、現代においてどのような意義を有しているのかを検証することが、今回の政策評価の基本視点となるのである。

2 不足払い制度発足から今日までの変遷（第2部第2章）

第1期 制度が発足した昭和41年から48年頃まで

第2期 48年頃から54年頃まで（第3期への移行期）

- ・ オイルショックの発生と乳価の大幅上昇，生産コストの増加
- ・ 生乳の流通の変化（発価格から着価格へ）
- ・ 北海道の生乳が内地へも入り始める

第3期 54年頃から62年頃まで

- ・ 畜産振興事業団の機能の変化
- ・ 計画生産が取り入れられる

第4期 62年頃から平成12年の制度改訂まで

- ・ 減産体制となる

第5期 平成12年の制度改訂から今日まで

- ・ 市場原理の導入
- ・ AMSの対象外にしたいとする行政意図

3 不足払い制度の計量的評価（第2部第3章）

この章では、不足払い制度の計量的評価を行った。その結果を総括的に示すと、次のとおりである。

不足払い制度の計量的評価の総括

評価項目			数値
費用対効果 算定に用い る指標	直接効果	生産者余剰①（億円）	21711.6
		購入者余剰(加工原料乳)②（億円）	8458.8
		購入者余剰(飲用乳)③（億円）	-23069.6
		実質余剰計④=①+②+③（億円）	7100.9
	間接効果	地域雇用維持効果⑤（億円）	5750.2
	効果計	総効果額⑥=④+⑤（億円）	12851.1
	費用	補給金支出⑦（億円）	10452.9
	費用対効果	費用対効果⑥/⑦	1.2
		生産対策としての効率性①/⑦	2.1
その他の効果指標	需給安定	価格安定効果(変動係数の変化)	10.7%→3.5%
	カルシウム摂取	牛乳・乳製品摂取量増分(生乳換算)	3.4%

この表では、生産者余剰が約2兆1700億円あるのに対し、購入者余剰の計が約マイナス1兆4600億円強になっていることが目立つ。言葉を飾らずに言えば、消費者の負担の上に立って生産者が余剰を獲得している、と指摘されないでもない。

これに対しては、

- ① 国全体でみた余剰額の合計が7100億円余あり、費用対効果も1.2となっていること
- ② 購入者余剰の計を国民1世帯当たりの負担に置き換えて見ると1535円/年であり、その他の効果指標・価格安定効果に示されているように、この負担の代わりに国民にとって必要な飲用乳が極めて安定的な価格で供給できたし、国民にとって不可欠な栄養素である「たんぱく質」や「カルシウム」の摂取が可能になったこと
- ③ 現地調査でも多くの学識経験者が述べていたように、この制度がなければ北海道経済が成り立たなかったと考えられる等、北海道という地域に与えたメリットには大きなものがあること。なお、生乳生産が北海道経済に与える影響は生産額の約4倍であると試算されている。

等を考えあわせると、上記の指摘に対し国民の理解を得ることは可能と考えられる。

しかし、当センター政策評価研究委員会でも意見があったように、今後、こうした政策に伴う生産者余剰や購入者余剰等関連する指標を前向きに公開し、例え購入者余剰がマイナスのような場合であっても、政策の必要性について国民の理解を積極的に得てい

くような取り組みが望まれる。

4 制度の改善方向とまとめ（第3部第1章）

この章では、第2部で行った評価結果を踏まえて今後の改善すべき政策の方向をとりまとめた。その概要は、次のとおりである。

これまでの酪農振興のための諸施策のなかでも「不足払い制度」が、我が国の酪農乳業の発展に果たした役割は相当大きかった。特に農家経営という観点から見れば、多作目のなかの1つとして選択された特定の部門が酪農専業経営として成立し酪農生産部門のみで必要な農家所得が確保できるようになったことや、牧草以外に作物が育たない北海道の道東地域等の不毛地帯に農業生産を可能にし、酪農生産がこれら地域の経済発展に大きく寄与したことも、「不足払い制度」の特筆すべき政策効果であった。

しかしながら、今日の酪農乳業を巡る外部環境を考えると、「不足払い制度」についても、これまでの成果を踏まえて、その政策的な位置付けを明確にした上で、必要な改善を図ることが必要と考えられる。

このため、次のような項目について改善の論点を提起する。

- ① 加工原料乳生産者補給金の役割の明確化
- ② 加工原料乳の対象乳製品の見直し
- ③ 指定団体の役割の明確化

（改善方向の要点については、まとめの「要約の要点」参照。）

なお、当センターの政策評価・調査検討委員会において、この制度が、「意欲ある酪農家（例；有機生乳の生産・流通）」、「新しい工夫をしようとしている乳業メーカー（例；新種のチーズの開発・製造）」の足をひっぱらないようにする配慮が必要、とする意見が出された。

5 まとめ（第3部第2章）

この章では、まず、全体を通じて指摘しておいた方がよいと思われる、次のようなポイントについての所感を述べた。

- ① 旧不足払い制度の評価
 - ア 不足払い法のねらい
 - イ 計量的評価作業について
 - ウ 別途なされている助成についての考え方
- ② 新不足払い制度をめぐって
 - ア 平成12年の大改正の背景と改正による変化
 - イ 改善方向の要点
 - ウ 委員の討議の中で提起された主要な議論の紹介

次に、以上を踏まえて、次のように締めくくった。

日本の酪農・乳業の更なる維持発展を図ろうとする限り、旧制度と同様新制度を出
来るだけ大切に守り続けることが必要であることを痛感する。

国外からのグローバル化と国内からの規制緩和の要請は今後ともますます強くなる
ものと予想されるが、国際対応は酪農先進国の対応を注視しながら慎重に、国内対応
としては、生産者同志の間で、あるいは生産者と乳業者の間で、「競争」と「協調」を
巧みに図りつつ合理化とコストダウンに努め、消費者ともどもの「共生」の実りを追
求してゆくべきであろう。

6 参考資料

この総合評価の試行を行うにあたり、前田委員および酪農乳業情報センターの方々に
より、不足払い制度発足当初の各種法令資料を収集していただいたので、それを参考資
料として掲載した。

不足払い制度の目的と機能並びに今後の改善・強化の視点

法の目的	法の意義	政策措置	政策の機能	政策ツール(制定当初)	政策ツールの改善・強化(その後の改革)	今後の改善・強化の視点
生乳の価格形成の合理化	新しい政策措置の導入	生産者補給金の交付	直接機能 加工原料乳の不利の補正	保証価格による価格支持を通した所得の不足払い。	チーズ向け補給金(生産奨励金)の分離	① 生産者補給金の役割の再整理・明確化→「加工原料乳の不利補正」(価格支持)から「加工原料乳地帯の不利補正」(所得支持)に再整理することによって、固定単価支払いの合理性を明確化する。併せて、上限を設定。 ② 加工原料乳の対象乳製品を拡大→国際化に対応した乳製品製造の多様化・弾力化・効率化、数量認定等の行政コストの低減、加工原料乳地帯の定義の再整理等を踏まえ実施。
					生クリーム等向け生産奨励金の創設	
					価格支持機能の弱い固定単価払いへ変更	
					加工原料乳生産者経営安定対策の導入	
			生乳の需給調整	加工原料乳における限度数量(不足払いの対象数量)の設定	生産者による生乳供給調整制度(計画生産)の開始	① 生乳の需給調整における指定団体の役割を明確化→生乳供給調整(計画生産)の機能を制度として明確化し実行を担保。 ② 飲用牛乳等市場への原料乳の安定供給についても、指定団体の責任と役割を明確化→生乳生産・供給数量の管理、生乳の衛生・成分の管理(トレーサビリティへの取り組み等)、生産・経営に係る情報の集約的把握と提供等の事業を明確化
			間接機能 生乳流通機構の合理化・近代化	生乳生産者団体の指定(生乳流通の指定団体への集約化・組織化、一元集荷多元販売)	部分再委託販売の特例承認	
					指定団体範囲を広域ブロックに拡大	① 消費者ニーズの多様化に対応できる生乳流通の弾力化→部分再委託販売・乳価算定基準(数量・乳質以外の基準)の明確化・弾力化 ② 生乳流通の効率化の推進→集送乳効率化の役割の明確化、集送乳経費の賦課規定(出荷量による差別化)の適正化等 ① 全国連の事業範囲の適正化→指定団体の範囲を超えて流通する広域生乳流通に限定した全国連の事業範囲(機能の重複を解消)の明確化、再委託生乳の全国連による乳価プール等(全国連による委託加工の実施等)の機能の適正化
					飲用原料乳用途の多様化と数量認定	
					基準取引価格の廃止⇒全用途相対取引への移行	
			市場と関連付けた合理的価格形成	用途別取引の管理(加工原料乳数量の行政による認定)		
牛乳・乳製品価格の安定	畜安法の改善・強化	事業団の輸入・市場調整	乳製品貿易の国家管理	輸入の一元化	一元輸入規定の廃止 「ワンタッチ方式」によるマークアップ徴収で、実質的には、国家貿易機能を維持。 カレントアクセス輸入の規定を追加	
					安定指標価格の廃止 ① 輸入乳製品の売渡しの弾力化 ② 買入れ措置の廃止⇒調整保管措置へ帰	
			乳製品の市場調整	安定指標価格を基準とした指定乳製品の売買操作		① 輸入乳製品の売渡しの適正化→売渡し規定の具体化・適正化 ② 乳製品調整保管措置の明確化→調整保管の規定の具体化・明確化

第2部 不足払い制度の背景と評価

第1章 不足払い制度前史と不足払い法の目的・機能

1. 戦後酪農乳業政策の成立過程—酪農乳業政策・制度が直面した政策課題

戦後におけるわが国の酪農乳業政策を最も代表するのが、本報告で政策総合評価の対象とした不足払い制度であることには疑う余地がない。しかし、多くの産業政策がそうであるように、この制度もまた、終戦直後から高度成長期に至る、わが国酪農乳業の内部構造と外部経済諸条件の急激な変化に対応しようとした政策形成プロセスのなかで成立したものであり、この制度を独立して論じるべきではない。したがって、不足払い制度の政策構造を分析する前段の作業として、制度成立以前の政策環境の変化、特に生乳の生産及び流通に係る政策形成の流れについて、概括的に論じておくこととしたい。

(1) 昭和20年代の酪農乳業政策—「酪農振興法」(昭和29年)を中心に—

昭和20年代の農業政策を論ずる場合、その政策目標が、終戦直後の食糧増産及び農産物資統制から、食糧自給体制の再構築を目指した農業生産基盤の再生・強化に徐々にその比重を移行していく過程と解釈することが可能である。酪農乳業政策においてもそれは例外ではない。¹

まず、終戦時の混乱と極度の飼料不足や食糧不足により、それまで、戦時中にもかかわらず政府の手厚い保護²により維持されてきた乳用牛頭数は急激に減少し、1947年(昭和22年)には、1944年(昭和19年)の250千頭の6割に相当する150千頭となった。その結果、牛乳を始めとする酪農製品が極度に不足したことから、政府は緊急的な乳用牛資源確保を図るため、1947年(昭和22年)に「乳牛屠殺抑制に関する件」を通達するとともに、同年に「牛乳供出に対する報奨物質特配要綱」を定め、供出した生

¹ 1961年(昭和36年)の農業基本法の制定に至るまでの農業政策の展開を論じる場合、1945年(昭和20年)から1950年(昭和25年)までを第1期「低迷・再建(混迷)期」、1951年(昭和26年)から1954年(昭和29年)までを第2期「復興期」、1955年(昭和30年)以降を第3期「発展期＝高度成長期」として区分することが一般的であった。さらに、桜井豊は、これを酪農政策と関連付け、1960年(昭和35年)までを第2期に共通する前期＝「酪農家増加期」、1961年(昭和36年)から1965年(昭和40年)までを中期＝「選別的発展期」、1966年(昭和41年)以降を後期＝「新酪農政策期」と呼んでいる。(桜井豊「酪農政策論」[農文協、1971年(昭和46年)]P60、)

² 酪農生産は、自給肥料の増産、国民体位向上のための蛋白資源として奨励されたが、特に、1939年(昭和14年)には牛乳乳製品の需給の円滑化と取引の公正を期するために、「酪農業調整法」が制定され、育児・病人用牛乳乳製品の優先確保が図られ、さらに戦局の進展とともに、飛行機貼着財であるカゼインを確保するために、生乳の増産が奨励され、農村では、婦人搾乳講習会が行われるなど、乳牛頭数の維持が図られた。(「畜産発展史・本編」[農林省畜産局1966年(昭和41年)]P170、)

乳量に応じてサッカリン等の報奨物質の特配を実施した。³こうした対策が功を奏し、1946年（昭和21年）に149千トンまで減少した生乳生産量は、1950年（昭和25年）には全国で367千トンと、早くも終戦直前時の水準に回復する。

1948年（昭和23年）には、1953年（昭和28年）の増殖目標を乳用牛260千頭、新乳牛94千頭とする畜産振興5ヵ年計画がたてられるが、この計画は、和牛に乳用牛を交配して作出する「新乳牛⁴」の発想からも分かるように、依然、緊急的な食糧増産という側面が強い政策であった。

しかし、徐々に食糧事情が好転するなかで、政策の視点も、こうした非常時の食糧確保という視点から、農業生産基盤の強化という視点にその比重を移していく。例えば、1951年（昭和26年）末に衆参両院で「無畜農家解消に関する決議」が行われたが、これは、「有畜農業」を農業再建と農業生産性向上の決め手とするひとつの「農業のビジョン」を国民に提起したものであった。

こうした政策発想は、まず、1952年（昭和27年）に策定される畜産振興10ヵ年計画に具体化される。この計画の特徴は、わが国における農業経営の合理化を図るために「輪作式有畜農業」の普及を推進することとした点である。その意味合いでは、非常時への緊急的な対応という色合いが濃かった先の畜産振興5ヵ年計画とは性格を異にするものであるとともに、この時代において、ヨーロッパ型農業経営組織の育成が政策発想の中核におかれていたことを窺わせる。なお、この計画では、なかでも乳用牛の増殖に重点が置かれ、その達成目標は、最終年次である1962年（昭和37年）で乳用牛頭数663千頭、生乳生産量1,009万石（約1,870千トン）とされた。この目標の水準は、計画策定時に比較すると、乳用牛頭数で2.4倍、生乳生産量で3.2倍という意欲的なものであった。

この計画を実際的に推進するため、1953年（昭和28年）には「有畜農家創設要綱」が策定され、同年に「有畜農家創設特別措置法」が制定される。この制度の主要な狙いは、「農林大臣の定める有畜農家創設基準に従い都道府県が定めた有畜農家創設計画に基づき、農業協同組合その他の農業者の組織する（略）団体が家畜を購入し、又は借り受けてこれを農家に導入する事業」（法第2条）、すなわち家畜導入資金の融資や利子補給を通じて、「有畜農家創設事業」を全国的に推進することにあつた。まさにこの事業の展開によって、わが国における酪農生産の外延的拡大が緒に就くことになるのであるが、その背景にあった生産と市場の新しい構造変化について指摘しておくことが必要であろう。それはひとつには、農地改革による小規模自作農の登場である。これらの小規模自作農は、それまでの小作農から突如、経営主の立場を獲得するのであるが、当然、「経営感覚」は未成熟であった。したがって、「この期における酪農家は、農民（小規

³ このような食糧供出のための資材の特配は、既に、1946年（昭和21年）2月に食糧緊急措置令により、コメに対して実施されていた。牛乳はその一年後に同様の政策が実行されたことになる。（岸康彦「食と農の戦後史」〔日本経済新聞社1996年（平成8年）〕P20）

⁴ 乳用牛資源の緊急的な確保を図るため、和牛にホルスタイン種雄牛を交配した雑種牛を「新乳牛」と称することとしたが、この計画は見るべき成果を挙げられずに終わった。（『畜産発展史・本編』〔前掲〕P32）

模自作農) がより有利な作目を採り入れようとするための投機的な様相」が強く現れたものであった。⁵ いまひとつは、この時期に広く牛乳消費が奨励されたことである。すなわち、「戦前は卵が完全食品がとして喧伝され、普及したが、戦後は牛乳がすぐれた栄養食として奨励された。」⁶ のである。もちろんそれは、パンとミルクによる学校給食の開始に代表される当時の消費生活の急速な欧風化の流れと密接な関係にある。⁷

こうしてわが国においても、酪農生産の農民的展開が全国的な範囲で開始されることとなったが、これは、戦前の酪農生産が、都市近郊では搾乳業者によって担われ、農村では大手乳業の支配の下において特約的な農家により展開されてきたことと比較すると、戦後の新たな酪農生産を特徴付けるものでもあった。

しかし、「有畜農家創設事業」に対しては、農業経営における物質循環的な合理性を主眼に農業経営の合理化を「有畜農業」に求めるといった視点のみが強調されており、乳用牛飼養の専門化・規模拡大を通じた酪農経営の生産性向上という視点が弱いことから、副業的な零細酪農経営の固定化につながる恐れがあるといった批判も少なくなかった。⁸ 実際に、この当時の乳牛飼養規模は、戦前の半分以下の水準で、1戸当たり 1.5 頭程度と極めて零細であった。

こうしたなかで登場するのが「集約酪農地域」の構想である。この構想は、「酪農経営を行なうに適した自然的経済的立地条件を具備した地域を選定し、地域内の酪農経済を合理的に高度に集約化し、酪農生産の経済化を促進し、営農の安定確立と良質安価な酪農生産物の供給を行ないうる酪農地域の建設」を進めようとしたもので、1953 年（昭和 28 年）に策定された「集約酪農地域建設要領」に始まり、翌 1954 年（昭和 29 年）の「酪農振興法」（以下「酪振法」という。）によって法制度的に整備される。

まさに、この酪振法は、酪農生産に焦点を当てた戦後初めての酪農専門制度であり、この法律を通じて、国内に酪農適地を育成し、そこに強固な酪農経営を成立させようとした点で、戦後のわが国酪農乳業に関する体系的な産業政策の展開は、この法律の成立によって開始されたといっても過言ではないであろう。

以下では、酪振法について若干詳しくみることにする。

酪振法は、その目的を「酪農の合理的な発展の条件を整備するための集約酪農地域の

⁵ 「畜産発展史・別編」[農林省畜産局 1967 年（昭和 42 年）]P396

⁶ 松雄幹之「ミルクロード」[日本経済評論社 1986 年（昭和 61 年）] P95

⁷ アメリカのララ（アジア救済連盟）支援物資で、1946 年 12 月に 276 校で始まった脱脂粉乳による学校給食は、その後、ユニセフの支援もあり急速に拡大し、1950 年 5 月には 10,995 校 740 万人に達した。その後、パンも加えた完全給食が開始され、1954 年 6 月には学校給食法が法制化され、子供たちの食生活から急速かつ着実に牛乳消費が定着していく。こうした食生活の急速な変化も、当然、酪農ブームの背景にあった。（岸康彦「食と農の戦後史」[前掲]P31）

⁸ 当時「こうした小規模な酪農経営が全国的に広範に普及することは、有畜農業論の延長としての意義は強調されても、発展的要素を有する酪農経営専門化の方向は志向されていない」といった批判（岩片磯雄「有畜経営論」）とか、「集送乳や乳業の合理化上不可欠な新たな酪農地帯の育成という積極性をもつものではない」といった声も聞かれるようになっていた。（「畜産行政史」[中央畜産会、1999 年（平成 11 年）]P86、）

制度及び生乳等の取引の公正を図るための措置を定めることによって酪農振興の基盤を確立し、もつて酪農の急速な普及発達及び農業経営の安定に資する」(法第 1 条)としていることから分かるように、「集約酪農地域の制度」と「生乳等の取引の公正を図るための措置」を 2 本の柱としている。

まず、「集約酪農地域の制度」については、農林大臣が、「その区域内の農業の発達を図るため酪農を振興することが必要と認められる一定の区域」を、「都道府県知事の申請に基づき、集約酪農地域として指定」するものとし、その場合に必要な「合理的な酪農経営の成立のため」の「要件」を①「農用地の利用状況、農業労働条件その他乳牛の飼養に関する条件」と②「輸送条件その他その区域内で生産される生乳についての共同集乳組織及び乳業の成立のための条件」の二つの基準について政令で定めている。(法第 3 条)前者が自然的立地条件であり、後者が経済的立地条件と言えよう。

政令(酪農振興法施行令・昭和 29 年 8 月 6 日)で定められた条件を見ると、「農用地の利用条件」については、指定する地域における農地の飼料供給可能地率で、酪農生産適地の絞込みを行なおうとしている。具体的には、各地域における気候条件で規定される農地(畑地、水田、草地)の生産力を加味し、かつ最低限必要と思われる草地面積を予め除外して計算した数値を飼料供給可能地率として、この数値を、北海道では 48%以上、東北では 64%以上、関東から以西では概ね 7 割以上とした。例えば東山(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、山梨県、長野県、岐阜県)では、農地全体の飼料供給力を実際の面積の 160%(飼料生産という観点から評価し直した農地延べ面積といえるもので、北海道のそれは 98%と低い)とし、これを分母に、畑地(実際の畑地面積の 192%、北海道のそれは 100%)、草地(実際の草地面積から 2,800 ヘクタールを除いた数値の 33%、北海道は 5,500 ヘクタールを除いた数値の 50%)、裏作可能な水田(実際の面積の 100%、北海道はゼロ)を加えた数値を除した数値(飼料供給可能地率)が 68%以上でなければならないと条件付けられている。(施行令第 2 条第 2 項)

「農業労働条件」については、農業労働力(年齢別性別に定められ、20 歳以上 50 歳未満の男子が 1.0 人、20 歳以上 50 歳未満の女子、16 歳以上 20 歳未満及び 50 歳以上 65 歳未満の男子が 0.8 人、16 歳以上 20 歳未満及び 50 歳以上 65 歳未満の女子が 0.6 人)と利用農地面積が均衡する農家を単位に地域別に定められた酪農家数を超えることが条件とされており、例えば東山では、「農地面積が 84 アールから 126 アールである場合は労働力が 2.2 人以上」、「農地面積 126 アール以上である場合は労働力が 3.6 人以上」、「農地面積 67 アールから 84 アールである場合は労働力が 0.9 人以上」のそれぞれを 1 農家単位として、その単位農家の合計が指定する地域に 6,000 戸以上あることが条件とされた。なお、北海道では、基準となる 1 酪農家当たりの農地面積が 334 アールと東山(84 アール)の約 4 倍であるのに対して、農家数の条件は東山の 3 分の 1 の 2,000 戸以上である。(施行令第 2 条第 1 項)

次に、経済的立地条件たる「輸送条件その他その区域内で生産される生乳についての共同集乳組織及び乳業の成立のための条件」(施行令第 3 条)については、まず、乳製品の原

料乳を供給する地域にあっては、「1 日 150 石以上の生乳を原料として乳製品を製造することができる乳業施設の操業に適する条件を備えた場所」が地域内にあり、その場所に「夏期においておおむね 2 時間以内に生乳を輸送できる」こと（施行令第 3 条第 1 項）、飲用牛乳の原料を供給する地域にあっては、「1 日に 60 石以上の生乳を集乳することができる集乳施設の操業に適する条件を備えた場所」が地域内にあり、その場所に「夏においておおむね 1 時間以内に生乳を輸送できる」こと（施行令第 3 条第 2 項）が条件とされた。また、これらの集乳については、「農業協同組合又は農業協同組合連合会が共同して集乳することが確実であること」（施行令第 3 条第 3 項）も条件とされている。

こうした詳細かつ綿密な「集約酪農地域」の指定要件からも窺えるように、酪振法は、「草資源の豊かな畑作地帯であって、今後酪農によって地域農業が開発される可能性を求め、酪農関係諸施策を重点的かつ集中的に投じる」⁹ことが有効な地域を生乳流通の条件も加味して厳格に選定し、かつ、当該地域に生乳流通については生産者組織に集約化し、これを前提に、当該地域に合理的に乳業施設を配置しようとしたもので、酪農乳業に係る生産・流通政策の実現を目指すものでもあった。

また、併せて集約酪農地域は、開拓地域への酪農生産の導入という政策意図を内包するとともに、その生乳供給の対象を主に乳製品向け原料乳（以下「加工原料乳」という。）と考えていたようである。何故なら、「25 年に始まった朝鮮事変による戦争ブームを踏み台にして、ようやく一般経済状態も上向いてきた 28、9 年ころには、開拓の棄民的性格が明らかとなり始めた。やはり畑地の開拓には、技術的にみて酪農をはじめとする畜産導入の必要であることが認識され始めたし、一方では、水田に集中した乳牛も、ようやく化学肥料の普及などもあり、より地代の低い草地を求めて周縁の山寄りの地帯に分散し始めた。しかも、このころまでは、まだまだバターの方がよかった。開拓政策の技術的転換をかねて、酪農振興の立場から草地を中心に、新たな原料乳地帯の設定が計画された。」¹⁰からである。こうした背景もあり、政府は、泌乳量は少ないが脂肪率が高く山地の畑作地帯での牧草を主体とした飼養形態に適しているジャージー種をニュージーランドやオーストラリアから輸入し、その導入を奨励した。

さらに、飲用牛乳の消費の急増は、この頃から始まる。こうしたなかで、「酪農振興法案の国会審議の過程において乳製品原料供給の地帯のみではなく、市乳原料乳の供給地域をも考慮すべきであるという改訂が加えられた経過をもっている。」¹¹

なお、酪振法による単一の中心工場指定、さらには乳業設備に対する融資その他の支援を通じて、都府県の集約酪農地域への乳業工場の積極的な進出が開始されるが、これは、急速な拡大が予想された国内牛乳乳製品市場での乳業の地歩固めを狙った動きと重なって、都府県での大手乳業の大きな再編へと発展する。そして、これがその後の都府県における

⁹ 「畜産発展史・別編」[前掲]P409

¹⁰ 松雄幹之「ミルクロード」[前掲] P102

¹¹ 「畜産発展史・別編」[前掲]P409

酪農生産に新たな展開をもたらすこととなる。¹²

さて、次に、酪振法のもう一つの柱である「生乳等の取引の公正を図るための措置」については、「生乳等を継続して供給することを目的とする生乳等取引契約については、当事者は、書面によりその存続期間、生乳等の売買価格及び数量、生乳等及びその代金の受渡の方法その他その契約並びにこれに附随する契約の内容を明らかにしなければならない。」（法第 19 条第 1 項）として、生乳取引に係る契約の文書化を義務付けるとともに、「生乳等取引契約を結び、又はこれを変更した場合には、当事者は、（略）、都道府県知事に提出しなければならない。」（法第 19 条第 2 項）、「都道府県知事は、（略）生乳等の取引の公正を確保するため必要があると認めるときは、当該契約の当事者に対し、その内容を改善すべきことを勧告することができる。」（法第 19 条第 3 項）として、都道府県行政による生乳取引への積極的な関与を認めている。さらに、「生乳等取引契約につき紛争が生じたときは、当事者の双方又は一方は、政令の定めるところにより、都道府県知事に対し、あっ旋を申請することができる。」（法第 20 条）として、生乳取引に係る紛争の斡旋調停を都道府県行政が行なうことを定めている。このように、生乳取引の合理化と公正化を政策的に強力に推進しようとしたことが窺える。

その背景には、①当時の生乳市場においては乳業者が寡占状態にあり、かつ集荷のほとんどが乳業者によって実施されていたことから生乳の取引と価格決定の主導権は乳業者にあったこと、②さらに、特に都府県においては、取引に関する取り決めの多くが口頭によるもので乳価紛争が絶えなかったこと、③また旺盛な牛乳乳製品需要に対応した乳業者の生乳争奪により、生乳取引が輻輳し乳価体系が混乱していたこと、④さらには 1950 年（昭和 25 年）から再開された民間貿易によって低廉なバター等の輸入乳製品が乳製品市況を不安定なものとしており、わずかな需給変化が国内生乳価格の大きな変化を招来していたことなどがあげられる。¹³したがって、生乳取引契約の文書化と紛争への斡旋調停の仕組みを整備することによって、生乳価格の合理的な形成を進めるとともに、農業協同組合への生乳集荷の集約化を通じた生乳生産者の乳価交渉力の強化を担保することが、集約酪農地域を形成するために必要であると認識された訳である。

（2） 昭和 30 年代の酪農乳業政策—「畜安法」（昭和 37 年）を中心に—

酪振法による集約酪農地域は、1955 年（昭和 30 年）から 1959 年（昭和 34 年）までの 5 年間で、全国に 82 地域が指定された。その内訳は、加工原料乳地域が 66 指定されたが、飲用原料乳地域は 16 指定に止まった。一方、酪振法の制定で醸成された「酪農ブーム」によって、国内の酪農家戸数は、この期間に 1.5 倍に急増して全国で 40 万戸を超え、乳牛飼

¹² 特に北海道だけに限定されていた雪印乳業（当時は雪印乳業とクローバー乳業）は、これを皮切りに積極的な都府県への進出を図った。実際に、1962 年（昭和 32 年）には、都府県の加工原料乳地帯に 12 の中心工場の指定を受けた。松雄幹之「ミルクロード」[前掲] P107～113

¹³ 「指定団体ホクレン 20 年史」[ホクレン農業協同組合連合会 1985 年（昭和 60 年）] P4～9

養頭数も 1959 年（昭和 34 年）には 751 千頭と、1962 年を目標年度とした畜産振興 10 年計画は 3 年前倒しでその目標を達成した。

確かに、集約酪農地域の指定数を見る限り、酪振法は順調に滑り出したかのように思える。しかしその後、多くの指定集約酪農地域において、指定時に提出した酪農振興計画の達成が実際には困難であることが明らかとなっていく。また、全国の乳牛飼養頭数も生乳生産量も、その過半は依然、指定集約酪農地域以外の地域であった。すなわち、酪振法が意図した集約的な酪農適地の育成は当初から壁にぶつかったのである。

こうした背景には、主に次の二つの問題があった。

ひとつには、酪農生産を新たに開始する場合の農業経営における経営組織の変革及び調整が地域全体で円滑に行われなかったことである。すなわち、農業経営に乳牛飼養部門を導入するための技術や経営等の指導・支援体制が地域内に未整備であった。

いまひとつは、特に都府県の飲用原料乳地域では、酪農任意組合・酪農専門農協と総合農協との生乳集荷をめぐる主導権争いが起こり、生産者組織による生乳集荷の一元的な組織化が進まなかったことにある。当時の酪農地域は、戦前において大手乳業が農家への乳牛や乳牛購入資金の貸与等を通じて「育成」した地域が多く、当該地域の生乳取引は大手乳業との特約的な関係の下におかれ、酪農任意組合や酪農専門農協も戦前の特約的搾乳組合から転じたもので、乳業との従属・依存関係の強い性格を持っていた。こうした取引関係が乳価形成に強い影響を与えることは当然のことであった。一方、新たに酪農生産を導入する地域は、戦後に生まれた総合農協の傘下に組織されていた。したがって、指定された広域の集約酪農地域内で生乳集荷を特定の農協組織に一元化させようとした場合、当然、それまでの特約的な取引関係の解消が求められるが、これに対する大手乳業の抵抗は強いものであった。なお、当時の酪農家と乳業との生乳取引関係における特約的な性格を踏まえると、「農協組織が共同して集乳することが確実であること」（施行令第 3 条第 3 項）を集約酪農地域の指定要件とすることによって、酪農民の乳業資本からの経済的自立を促そうとする当時の政策意図を読み取ることができる。すなわち、酪振法は、生産政策に併せ、流通政策の視点をも兼ね備えようとしていたのである。

実際に、こうしたことを通じて、特に北海道や都府県の総合農協組織の傘下においては、集乳事業の共同化が推進され生産者組織による生乳共販体制の整備が進められていく。¹⁴しかし、都府県の多くの酪農専門農協においては、拡大する飲用牛乳市場に対応した乳業者間の生乳争奪戦もあって、依然、酪農家と乳業者の特約的な取引関係は解消されず、逆に、生乳流通はその幅縁度合いを強める状況を呈していた。¹⁵

以上のような集約酪農地域制度をめぐる現実のなかで、酪振法の改正が 1959 年（昭和 34 年）に行われる。その内容は、集約酪農地域の内外を問わない一定の条件を具備した市町村が「酪農経営改善計画」を作成し承認されれば、それまで集約酪農地域に集中的に講

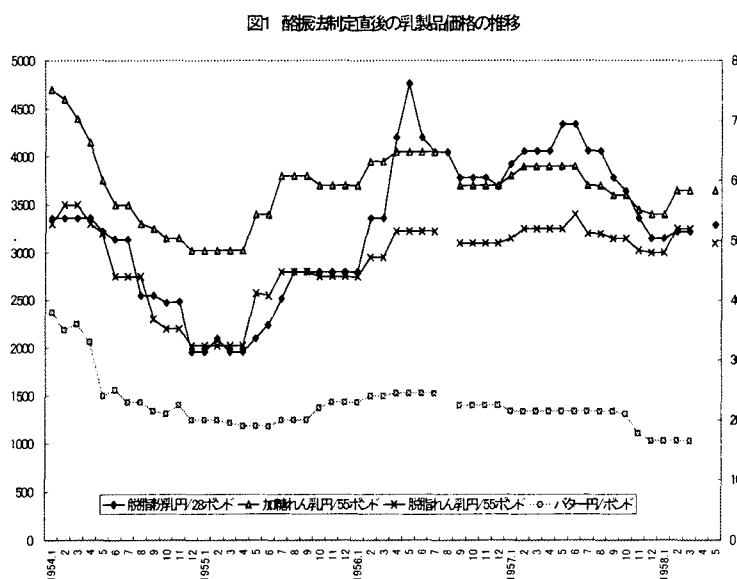
¹⁴ 「指定団体ホクレン 20 年史」[前掲]P15～21

¹⁵ 詳しくは、佐伯尚美「酪農協の組織問題―その歴史と現状―」[全国酪農業協同組合連合会 2000 年（平成 12 年）]を参照のこと。

じることとしていた各種の酪農振興施策をそれらの市町村にも講じるというものであった。すなわち、この改正は、市町村レベルのより小地域における酪農家集団の育成を担保するものであり、生産振興と言う点では、実態に対応した政策の改善でもあったが、その一方で、明らかに、集約酪農地域制度の実質的な見直しであり、酪農政策の全国的な均霑化を意図した改正といえる。また、地域内における生乳集荷の農協組織における一元化を通じた生乳流通の合理化・近代化という点でも、明らかな政策の行き詰まりを意味した。¹⁶こうして、酪振法は、その政策の対象を、当初の加工原料乳地帯、山地の草地資源を有する畑作地帯から、実質的には、その他の地域に「無原則」に広げることとなる。その結果、「酪農経営改善計画」を承認された市町村は 1959 年（昭和 34 年）と 60 年（昭和 35 年）の 2 カ年だけで全国で 974 市町村にのぼり、酪農生産は全国津々浦々にまで拡散していくこととなる。

さて、これまで論じてきたように、酪振法成立に至る酪農乳業政策の実態は、酪農における生産政策といった側面が強かった。しかし、この時期になると、酪農乳業に係る流通政策の確立が、それまで以上に強く求められるようになる。その背景には、ひとつには、酪振法が意図した生乳流通の組織化、すなわち、生乳集荷の農協組織への一元化と生乳の

共同販売による生乳取引の合理化・近代化が十分に実現しなかったという政策内部の問題もあるが、より直接的な動機となったのは、1954 年（昭和 29 年）～1955 年（昭和 30 年）と 1957 年（昭和 32 年）～1958 年（昭和 34 年）に起こった生乳及び乳製品需給の大幅な緩和であり、これに端を発した“酪農危機”と呼ばれる乳価問題であった。（図 1 及び図 2 参照）



まず、1954 年（昭和 29

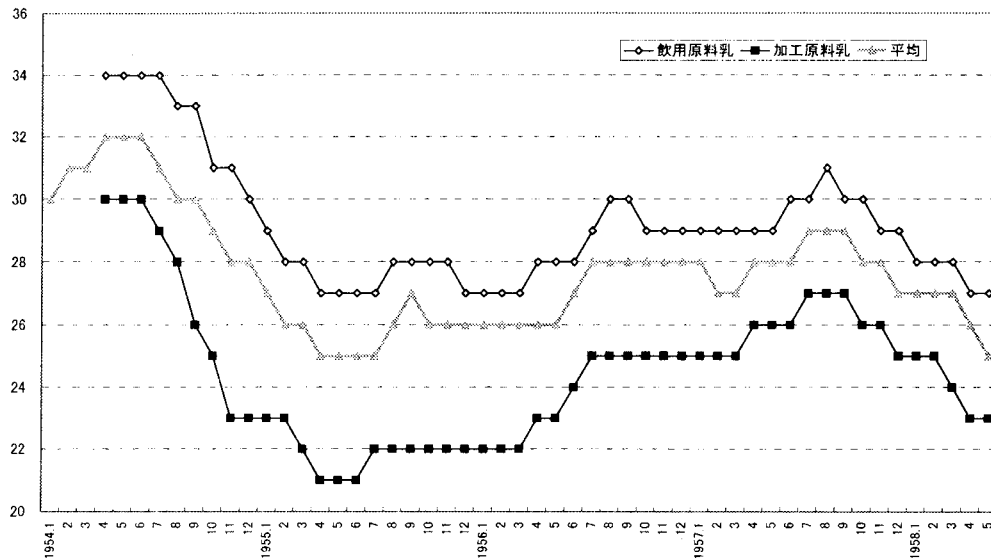
年）～1955 年（昭和 30 年）の酪農危機は、1953 年（昭和 28 年）10 月の金融引締めの影響によるデフレ基調の影響で乳製品の需要が低迷したことを背景にしていた。こうしたなかで乳業者は 1954 年春から徐々に生乳価格の引き下げに動くが、依然、生乳生産は旺盛で、輸入バターの増加も相俟って、乳製品価格は大幅に値を下げ、この結果、生乳価格は一時的に 1 升（1.875Kg）当たり 60 円から 40 円へと急落することとなった。¹⁷こうした中にあ

¹⁶ 「畜産発展史・別編」[前掲]P410～411

¹⁷ 「畜産行政史」[前掲]P92

って、生産者団体は、「酪農振興法に基づく酪農審議会の設置、乳業者の独禁法違反の疑義究明、牛乳の集団飲用促進や乳製品輸入防止等の需要拡大策の実行など」を政府に強く要求、一方、乳業団体も、「乳製品の政府買上げ制度の確立、国産乳製品による学校給食促進や乳製品輸入防止等の需要拡大策の実行など」を政府に要求し、生乳や乳製品の需給問題が一気に政治問題として浮上する。

図2 酪振法制定直後の原料乳価格の推移



その後、いわゆる「神武景気」による需要の増加で、1956年（昭和31年）夏季からは牛乳乳製品の需給は一気に逼迫気味に転じ乳価が上昇傾向となったこともあって、生乳生産は1957年（昭和32年）には前年比18%増、特に乳製品への生乳仕向けは、前年比23.5%増となった。これに加え、1957年10月より、乳製品用砂糖消費税の免税措置が撤廃され、それまでバターに次いで乳製品向け生乳が仕向けられていた加糖れん乳類の生産量はその伸びが縮小し、逆に粉乳類の生産が急増、これが乳製品需給の大幅な緩和をもたらした。

その結果、生乳価格は低落し、1958年の生乳価格は、乳製品向け価格が前年対比84.4%の1Kg当たり21.6円、平均生乳価格も前年対比86.4%の1Kg当たり23.5円と急落した。これが、1957年（昭和32年）～1958年（昭和33年）の酪農危機の概要である。¹⁸

こうしたなかで、酪振法に基づいて初めて開催された酪農審議会は、「牛乳乳製品需給調整対策について政府諮問に対する答申」（昭和32年9月13日、酪農審議会）を提出する。

その内容は、その後の「畜産物の価格安定等に関する法律」、さらには「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法」へと繋がる酪農乳業に係る流通（価格・市場調整）政策の嚆矢ともいえるものであった。

答申では、需給調整対策の基本方針を、「牛乳乳製品の生産消費は近年急速に増進し、今後さらに拡大の過程にありと認められ、これが需給調整方策については、この大勢に即応

¹⁸ 「畜産振興事業団年報（昭和36年～40年度）」[畜産振興事業団、1966年（昭和41年）]P4～6

し、牛乳乳製品をして一般的なる国民食糧たらしむることを目途とすべきである。このため生産費の低減と処理加工および流通経費の節減を推進し、消費者価格を低廉ならしめ、牛乳乳製品の生産消費をして長期的に安定した基盤の上に増進せしむること」とし、そのための対策として、生乳取引の合理化、需要増進、酪農振興基金の設置などが提案された。

まず、生乳取引の合理化に係る対策は、「生乳生産者による共同販売または団体協約による取引方法を強力に推進。生産者団体の集乳施設などに対し助成措置を考慮」「生乳取引契約の期間は原則 1 ヶ年とし、取引数量・用途別価格などを文書化」「生乳取引に関する斡旋、調停、勧告などを行なわせる酪農委員会を都道府県に設置」というものであった。

次に、需要増進対策は、主に、「生産者団体または乳業者による飲用牛乳（粉乳を含む）の学校給食へ供給に対して国は一定額を補充」「牛乳乳製品の集団消費等を促進し消費の拡大と消費価格の低減に資する。」というものであった。

酪農振興基金の設置については、「生乳取引契約の締結とその履行を確保するため、政府、乳業者、生乳生産者団体を出資者とする酪農振興基金を設置するものとし、政府は基金の 3 分の 2 程度を出資する。」「基金は、乳業者または生乳生産者団体の必要とする資金の借入につき債務を担保する。」というもので、ここでいう「必要とする資金」とは乳製品の保管経費を念頭にしていた。

こうした酪農審議会の答申を受け、政府は、「牛乳乳製品の需給調整対策について」（昭和 32 年 9 月 27 日閣議了解）で、①昭和 33 年 1 月から 34 年 3 月までの間において、おおむね 30 万石の飲用牛乳などを学校給食に供給する。②可及的すみやかに酪農振興基金を設立するものとし、基金は乳業者または乳業を行なう農協などの借入の債務保証に活用し、政府がその半分を出資する。」「酪農振興基金の業務開始までの間においては、乳業者等が乳製品を保管するための必要経費の一部を国が助成する。」という対策を決定した。

このように、牛乳乳製品の需給調整手法として、酪農振興基金による乳製品の調整保管及び飲用牛乳・国産乳製品の学校給食への供給という二つについて制度への準備が開始されることとなる。なお、「酪農振興基金」は、オランダの「DAIRY FUND」やアメリカの「C.C.C」の乳製品買入れによる市場調整措置を見本として考えられたもので、農林省の酪農管轄部局や酪農団体等で以前より構想されていたものでもあった。¹⁹

その後、酪農振興基金の構想は、1958 年（昭和 33 年）5 月の「酪農振興基金法」の施行により実現する。この法は、酪農振興基金の目的を、「乳業者と生乳の生産者との間の生乳取引関係の改善、生乳及び乳製品等の価格の安定並びに乳製品等の需給の調整に資するため、乳業者及び生乳の生産者の経営の維持及び安定に要する資金につき、これらの者が金融機関に対して負担する債務を保証して、その融通を円滑にすること」（法第 1 条）としたが、同基金の業務については、①生乳の購入又は処理若しくは加工に要する資金、②乳製品の保管その他乳業の経営に必要な資金、③乳業の経営を合理化するために必要な設備の新設又は改良に要する資金、すなわち、乳業者に対する過剰乳製品の在庫保管経費への融

¹⁹ 「畜産振興事業団年報（昭和 36 年～40 年度）」[前掲]P8

資、乳業施設の切替資金の融資に対する債務保証にとどめたことから、欧米で実施されていた政府による過剰乳製品の買入れ等の直接的な市場調整機能は実現しなかった。それは、それから数年後の「畜安法」の成立を待たなければならなかった。しかし、こうして酪農乳業に係る流通政策は徐々にその姿を明らかにしていくこととなる。

1961年（昭和36年）、わが国の戦後における農業生産の方向と政策構造を大きく規定することとなる「農業基本法」が制定された。当然、農業基本法は酪農乳業の流通政策のあり方にも大きな影響を与えることとなる。特に酪農乳業にとって重要な点は、法が「需要が増加する農産物の生産の増進、需要が減少する農産物の生産の転換、外国産農産物と競争関係にある農産物の生産の合理化等農業生産の選択的拡大を図ること。」（法第2条第1項）とした、いわゆる「選択的拡大品目」に酪農が指定され、これらの選択的拡大作目について、「国は、重要な農産物について、農業の生産条件、交易条件等に関する不利を補正する施策の重要な一環として、生産事情、需給事情、物価その他の経済事情を考慮して、その価格の安定を図るため必要な施策を講ずるものとする。」（法第11条）としたことであった。

こうした「農業基本法」による新しい農業政策を酪農乳業部門で体系化し実現する必要があるから、農水省畜産局は、生乳生産者・乳業者・乳製品卸売業者・牛乳小売業者等の各団体、消費者団体等で構成する「酪農問題研究協議会」を局内に設置し、1960年（昭和35年）8月に、「増大していく需要に見合う合理的な牛乳の増産体制を展開していくためには、生乳の生産、集送乳、処理加工及び製品の販売における現状を正しく認識して、これらの諸過程の合理化を推進する必要があるとして価格安定措置その他の各段階における必要施策を示唆」した報告書が提出される。²⁰また、全国農民連盟、全国酪農会議等がこの年の9月に開いた「全国畜産農民代表者会議」でも、畜産物価格の安定制度を求め、「牛乳法」と「食肉取引法」の制定要求決議が行われた。

こうしたなかで、農林省は「乳価安定制度要綱案」を立案し、1960年10月の酪農審議会にこれを提案、審議会もこれを了承する。この「乳価安定制度要綱案」の概要は、政府が毎年度、生乳の安定目標価格を公表する一方、併せて、全額政府支出による乳価安定事業団を設立し、乳製品（バターと脱脂粉乳）の買入れ・売渡し・輸入を行なって需給を調整し、生乳の価格安定を図ろうとするもので、予算は40億円が計画された。その後、この案は、予算折衝段階で乳価安定制度と食肉安定制度を一本化し、それまでの酪農振興基金を新たに設立する組織（後の畜産振興事業団）が吸収する内容に拡大されることとなった。

²¹

こうして、1961年（昭和36年）10月制定されたのが、「畜産物の価格安定等に関する法律」（以下「畜安法」とする。）である。

畜安法は、その目的を、「主要な畜産物の価格の安定を図るとともに乳業者等の経営に必

²⁰ 「畜産振興事業団年報（昭和36年～40年度）」[前掲]P16

²¹ 「指定団体ホクレン20年史」[前掲]P26

要な資金の調達を円滑にすることにより、畜産及びその関連産業の健全な発達を促進し、あわせて国民の食生活の改善に資すること」（法第 1 条）とし、この法が、酪農振興基金の機能である「乳業者等の経営に必要な資金の調達」に加え、新たに「主要な畜産物の価格安定」施策を推進することを明らかにしている。まさに、この法律が、わが国で初めての政府による畜産物に関する市場調整機能を有することを指すものである。

ここでは、畜安法の、生乳及び牛乳乳製品に係る市場調整政策の仕組みについて、若干詳しく論じることとする。

これまでに述べてきたことからわかるように、畜安法は、それまでの牛乳乳製品の度重なる短期的な需給変動とこれによる市場や生乳取引の混乱へ対応する視点から成立してきたと考えられるが、政府もまた、法の施行に際しての通達（「畜産物の価格安定等に関する法律の施行について（昭和 37 年 6 月 13 日 農水省畜産局長通達）」）で、この法の趣旨について、「戦後のわが国における畜産は（略）、今後さらに農業の発展の中心部門たるべき重要な使命を担っている。しかしながら、従来の畜産の発展過程を顧みると、必ずしも生産の増加と需要の増加とが調和せず、これが流通機構の未整備と相まって、畜産物価格の不安定を招き、畜産の健全な発展を阻害してきたことは否めないところである。このような事情にかんがみ、本法は、（略）、過去におけるような異常な価格変動を除去し、主要な畜産物の価格を安定した価格帯の中に形成させる」と概括している。

さらに、「本法による価格安定措置は、あくまでも異常な価格変動を除去して価格条件を整えることによって、（略）必要な制度的基盤たることをねらいとするもの」であって、「畜産物生産者の所得を確保するためには単に本法による価格安定措置のみにとどまらず、（略）畜産物の生産、流通の各般にわたる努力が必要である。」としている。すなわち、この制度は、あくまで、市場での乳製品の価格形成を前提に「異常な価格変動を除去」して、価格変動の幅を縮小し市場の混乱を少なくすることを専ら意図したのであって、乳製品の価格をもって生乳価格を特定の水準に誘導し、直接的な所得確保を目指すものではないことを明確に述べている点に注目すべきであろう。

畜安法には、価格安定については、次の二つ仕組みが盛り込まれた。

第 1 に、指定乳製品の価格安定については、「畜産物の価格安定等に関する法律施行令（昭和 36 年 11 月 27 日）」（以下「畜安法政令」という）で「毎会計年度、当該年度の開始前」に「その生産条件及び需給事情その他の経済事情を考慮して」（法第 3 条）定められた「安定上位価格」と「安定下位価格」を基準に、農畜産業振興事業団が行なう指定乳製品の買入れ・保管・輸入・売渡し等の市場操作を通じた指定乳製品の市場流通量の調整によって、その価格を安定価格帯（安定上位価格と安定下位価格との間）に収束させるというものである。

第 2 に、「原料乳」の価格安定については、原料乳価格が、畜安法政令で「毎会計年度、当該年度の開始前」に「これらの生産条件及び需給事情その他の経済事情を考慮し、これらの再生産を旨として」（法第 3 条）定められた安定基準価格を、下回らないようにするために、ひとつには、「安定基準価格に達しない価格で原料乳を買い入れる」恐れのある乳業

者に対して、農林大臣又は都道府県知事が、原料乳価格の安定基準価格まで引き上げて支払うことを「勧告することができる」（法第5条）ようにすること、いまひとつは、そうした乳業者に対して、指定乳製品の「買入れ又は売渡しをしないものにする」（法第43条）というもので、こうした原料乳取引への政策的な対抗措置を通じて、実質的に、原料乳価格を安定基準価格水準で安定させようとした。

このように畜安法は、乳製品の市場調整を通じて乳製品価格の大幅な変動を抑制するとともに、在庫の買入れ・売渡しの措置を差別的に運営することによって乳業者の原料乳買入価格の引き下げを防止するという点で政府による直接的な市場管理政策であり、それまでにない画期的な価格・流通政策ともいえる。

ただ、ここでいう「原料乳」は、あくまで指定乳製品の原料（法第2条第1項）であり、したがって、前述した畜産局長通達では、「実際の生乳取引において原料乳とその他の生乳とが用途別に区分されていない場合」は、本法の適用の明確性や適正な乳価形成にとって妥当でないとして、「用途別価格による取引」の推進を求めている。すなわち、畜安法による価格安定の直接の対象は、指定乳製品とその原料乳であり、したがってこれを確実なものにするためには、生乳の取引段階で、その対象となる原料乳とそれ以外を区別する必要がある。ここに用途別取引制度への移行が必然化される訳である。しかし実際には、両者を区分しない取引については、「主として指定乳製品を生産する工場で使用されるものを本法の適用上原料乳として取り扱う」こととしたように、その区分は極めて曖昧なままであった。

しかし、畜安法の政策構造を考える上で、この政策における価格安定の対象が加工原料乳に限定されたことは重要なポイントである。そのことは二つのことを意味した。

ひとつには、この政策によって、わが国における生乳の価格形成が、加工原料乳と飲用原料乳の二つの用途取引を前提としたものに固定化・制度化しようとしたということである。これが、その後のわが国における酪農乳業政策の基本構造、延いてはわが国の酪農乳業産業の特質を規定する重要な制度条件となるのである。

いまひとつは、安定基準価格によって、加工原料乳価格をなかば公定化するということは、必然的に、もうひとつの飲用原料乳の価格形成メカニズムに関する精緻な政策ビジョンが求められることを意味する。実際に、畜安法の成立過程では、その対象を飲用原料乳にまで拡大すべきという強い要求が生産者団体から出されていた。

この問題に関連して、畜産局長通達は、「第3 安定価格の性格」のなかで、指定乳製品の価格については、「観念的には（原料乳の）安定基準価格に対応する安定上位価格が考えられ」、かつ「安定価格の幅全体で、今後の需要の動向に即応して対象畜産物の生産を長期的に確保すること（選択的拡大）を基本的なねらいとするもの」であって、「需給事情とは無関係に安定基準価格だけで生産費および所得を補償しうるような水準に定めることは、価格が硬直的になるのみならず著しく高水準となるから、需要の減退と供給の過剰を招来

するおそれがあり、かえって畜産の長期的発展を阻害することになりかねない」とし、生乳の「価格を安定基準価格（略）の水準に固定しようとするものではなく、またその価格水準で足りるとするものでもない。従って、本法による価格安定措置に加えて、生産者団体の共販体制の確立、集出荷施設の整備等の措置を講ずることにより」、「適正な価格の形成に努める必要がある」と解説している。すなわち、実際の指定乳製品の安定上位価格の水準は、実際には長期的な乳製品の需要増進を念頭に決定されるものであって、そのため、安定基準価格＝加工原料乳価格は、原料乳の生産費と所得を補償しうる水準としては低位に形成されることから、生乳集荷の組織化・集約化を通じた生産者団体の価格形成力の強化を期待するというのである。こうして、飲用原料乳の価格形成を、生産者団体を主体とする生乳流通機構に委ねようとしたのである。

なお、畜安法の制定に際して、参議院では「畜産物の価格安定等に関する法律附帯決議」（昭和 36 年 10 月 31 日参議院農林水産委員会）が行われているが、このなかで、「政府は、この法律に基づく原料乳の価格安定措置に加え、速やかに学校給食における牛乳給食事業の助成その他飲用牛乳の消費の促進等の措置により飲用牛乳地域における乳価の安定対策を確立すること。」といった内容が決議されているが、これは、飲用原料乳価格の安定に対する生産者からの強い政策要求に対し、飲用牛乳の継続的な需要拡大によってそれを可能とならしめるという政策シナリオを示したものと受け取れる。

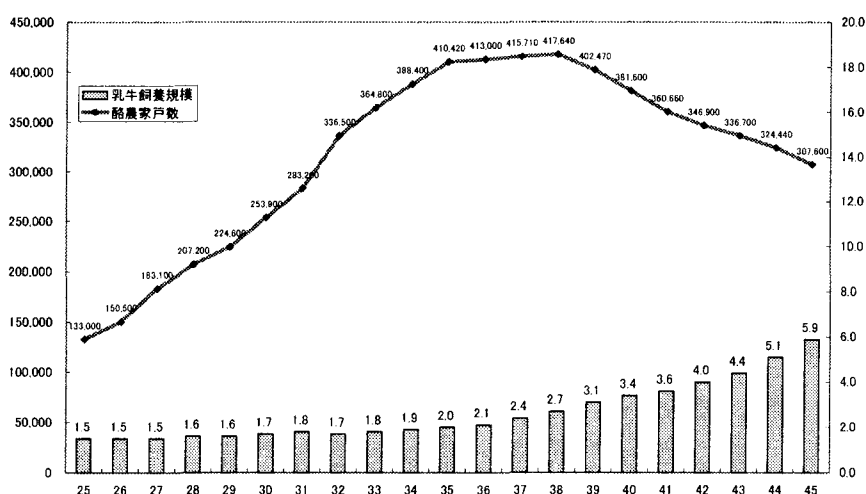
このようなことから明らかにされる畜安法の下での「生乳の価格形成シナリオ」は、第 1 に、長期的な需要増進の視点から、乳製品の価格について低位かつ安定したものにし、したがって、加工原料乳の価格については、酪農民の所得という観点から期待される原料乳全体の価格水準とは関連付けずに、区別して形成する。第 2 に、トータルな原料乳価格に期待される水準を確保するために、生乳流通の新たな生乳流通機構への組織化を通じた「生乳取引の合理化・近代化」によって、加工原料乳に比べると高水準の飲用原料乳価格の実現を図る。第 3 に、高水準の飲用原料乳価格の形成は、急速な拡大が予想される飲用牛乳市場の需給条件によって担保され、併せて、主に学校給食における牛乳飲用の普及といった政策需要の開拓によってこれを支援することが可能であるというものであった。

まさに、加工原料乳と飲用原料乳の価格を異なったメカニズムで分離して形成させ、乳製品価格の低位水準と、飲用原料乳を加えたトータルな原料乳価格による酪農経営の所得確保を同時に実現しようとしたのであり、これが畜安法の政策メカニズムの本質である。

なお、畜安法が、乳製品価格を低位な水準で形成しようとした背景には、当時における農産物貿易をめぐる国際的な政策環境を無視できない。何故なら、当時、欧米における農業生産力の飛躍的な向上により穀物農産物の世界的過剰が顕在化しつつあり、新たな農産物の世界市場における競争激化が顕在化しつつあったからである。そうしたなかで、1959 年（昭和 34 年）から開始されたガット・ディロン・ラウンドにおいて、日本の保護的貿易体制に対し各国から強い不満が表明されていた。また、創設されたばかりであった欧州経済共同体（EEC）における共通農業政策（CAP）を米国が黙認せざるを得なかった時代的な状況のなかで、CAP の保護的な性格の制約を受けて、ディロン・ラウンドにおける農業

部門の自由化交渉は目立った成果をあげることが出来なかったが、それ故に、後にケネディ・ラウンドと呼ばれることになる次期ラウンドにおいて、継続的な農産物、特に酪農製品の自由化要求が不可避的な状況になると予想されていたのである。²²こうした見通しは、ガットの本来の約束—市場志向型の農産物貿易を実現する—に帰れという米国の基本的な立場と歩調を合わせるというわが国の外交上の立場とも関係していたし、さらに、戦後の自由主義経済圏における安定的な地位の確保が極めて重要な経済的課題であったわが国において、こうした状況を見捨てることは不可能であった。すなわち、畜安法は、その裏側で、近く迫られるであろう畜産物自由化へ対処を強く迫られていたのである。²³

図3 昭和30年代前後の酪農家戸数及び乳牛飼養規模の推移



こうした法の性格に対し、畜安法は「再生産の確保」が唱われるにせよ、原料乳の安定基準価格の計算は、大量の乳製品輸入で低められた従来の原料乳価に基本的に拘束されている。その水準はあまりに低く、“ないよりはまし”程度のものといってい

い。実の一つだに無き

(3) 畜安法の機能不全と政策課題

政府による乳製品の市場調整措置を基礎に、加工原料乳と飲用原料乳のそれぞれに独立した価格形成機能に期待して出発した畜安法であったが、その政策意図は、法の施行当初から限界を露呈することとなる。²⁵

その背景としてあげられるのが、第1に酪農経営をめぐる主に二つの環境変化にあった。

ひとつは、生乳生産コストの増高である。1955年（昭和30年）前後から1960年（昭和35年）位までは、全国の生乳生産費は、生乳1Kg当たり28円前後の安定した水準で推移

²² 実際には、CAPの貿易歪曲の性格とEEC内部における政治的駆け引きが「功を奏し」本格的な農産物貿易の自由化は、後のウルグアイ・ラウンドまで実質的に持ち越されることとなる。その意味合いでは、当時の悲観的な見通しは危惧に終わったのである。T.E. ジャスリン、S. タンガマン、T.K. ワーレン著、塩飽二郎訳「ガット農業交渉50年史」[農文協1998年]P59～94に詳しい。

²³ 「畜産発展史・別編」[前掲]第7章「経済開放体制と畜産物の自由化問題」P885～が詳しい。

²⁴ 桜井豊「酪農政策論」[前掲]P173

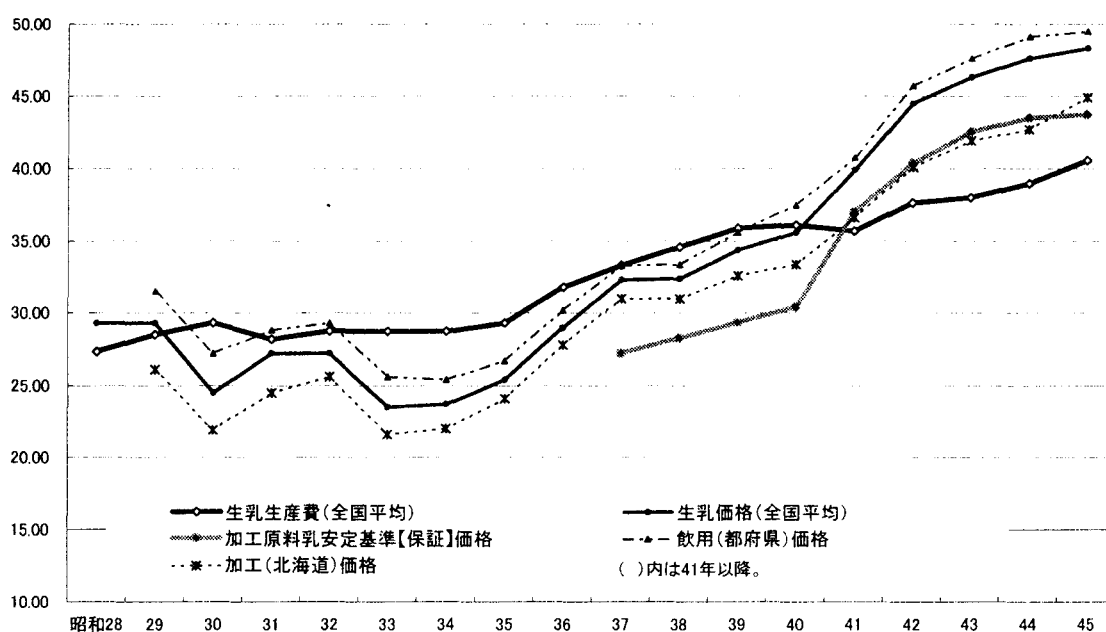
²⁵ 「不足払い制度の解説と実務の手引き」[酪農経済通信社1965年（昭和40年）]P82～85

していたが、1960 年以降は、当時の物価や労賃の上昇が影響し、毎年 1～2 円程度ずつ上昇した。

いまひとつは、酪振法等の効果もあって年率 10% 増を超える勢いで急増してきた酪農家戸数が、1960 年以降はその増加が止まり、1963 年（昭和 38 年）の 417.6 千戸をピークに減少に転じたことである。このことは、それまで副業的家族経営を中心に外延的な拡大をみせてきたわが国の酪農経営が、規模拡大・専門化の内包的発展期へとその基本構造を変化させたことを物語っており、したがって、それまでに比べて、生乳生産が酪農経営の収益性の変化に影響を受け易くなることを意味している。（図 3 参照）

こうしたなかで、生産者による乳価引き上げの要求が日増しに強いものとなったが、こ

図4 昭和40年前後における「生乳生産費(全国)」「生乳価格(全国)」及び「安定基準価格・保証価格」の推移



れに対応して加工原料乳の安定基準価格を引き上げることは、当時の生乳生産費と生乳価格の相対的な水準からして困難であり、かつ、安定基準価格の引き上げによる乳製品価格の上昇は、畜安法が意図した国内乳製品市場の競争力強化という将来ビジョンを否定するだけではなく、場合によっては乳製品の買入在庫がデットストック化する可能性も危惧された。（図 4 参照）

第 2 に、加工原料乳価格と独立して高水準で形成される予定の飲用原料乳価格が、加工原料乳の変化と平行に変化し、プレミアムの獲得に失敗したことである。このことは、政策が期待した用途別価格形成のメカニズムが機能しないことを物語っていた。その背景には、二つのことが考えられる。

ひとつには、酪農家あるいは酪農専門農協等の組織と乳業者との生乳取引における特約関係が解消されず、生乳流通の組織化による生乳取引の合理化・近代化が進展しなかった

ことである。大手乳業資本と小規模な零細酪農民との経済的な地位の格差がその背景にあるのは当然であるが、それにも増して重要なことは、生乳という商品の特性に由来する生乳取引の構造的特性にあった。すなわち、保存や貯蔵が全く効かない生乳にあっては、その需給の如何を問わず、生産された生乳は即座にかつ無条件に出荷・販売せざるを得ない。その結果、生乳取引の上では、常に生乳生産者が不利な状況におかれたのである。こうしたなかでは、生乳の価格形成力は専ら買い手たる乳業者の側にあったといえよう。

いまひとつは、用途別価格形成のための制度環境に決定的な欠陥があったことである。というのは、まず、酪振法による集約酪農地域制度の破綻、すなわち、小地域単位に酪農地帯を育成するという方針の転換によって、限界的な生乳流通の範囲に複数の酪農組織が存立することとなったことであり、これによって、乳業工場との生乳取引において、酪農生産者組織間の競争が生じる構造が準備されたことである。これが、乳業の価格形成力をさらに強める効果をもたらしたことはいうまでもない。さらに根本的な問題は、従来の混合取引という価格形成条件の下では、乳業施設が飲用牛乳工場であっても乳製品工場であっても、同一地域内においてはほぼ同一水準の乳価が形成されることになるが、用途別価格制度のもとでは、出荷する乳業工場の性格によって、生乳価格の水準が大きく異なることから、より乳価の高い飲用牛乳工場への生乳の出荷・販売を求め、酪農家あるいは酪農組織間の激しい競争を招来することとなった。この競争の過程で、先に述べた生乳の商品特性も相俟って、論理的には、飲用原料乳価格は、徐々に加工原料乳価格に接近することとなるのである。すなわち、安定基準価格を核とする畜安法の生乳価格形成の仕組みそれ自体が飲用原料乳の価格水準を上方硬直的なものにする性格をもつこととなった訳である。

以上のように、酪振法による生乳取引の合理化・近代化の破綻と畜安法による生乳の用途別取引制度の未熟さによって、制度そのもののなかに、当初からその崩壊の芽がビルトインされていたとも言えよう。

こうした畜安法を中心とする酪農乳業政策の機能不全のなかから、いわば必然的に誕生することとなったのが、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（以下「不足払い制度」という。）である。

2. 不足払い制度の成立とその政策構造

畜安法の成立にもかかわらず、既に述べた背景をともなって、生乳取引は大きく混乱し、飽くことのない乳価紛争が全国各地で続いた。こうした状況のなかで、生産者組織では、乳価と取引の安定を図るために、生産者団体自らが需給調整を行なう組織を持つべきだとする機運が高まっていく。これを受け、政府は、1962年（昭和37年）7月に次のような趣旨の農林事務次官通達「生乳取引調整事業実施要綱」を示した。²⁶

²⁶ 「指定団体ホクレン 20 年史」[前掲]P27

生乳取引調整事業実施要綱（趣旨）

「近年における酪農業及び乳業の急速なる発展を今後とも、その健全なる形態において持続させ、酪農業及び乳業の安定した発展を促進するには、生乳の取引価格の安定と流通の合理化を図り、均衡の取れた消費と生産の拡大を達成することが必要である。この要綱は、このような観点に立って、生乳生産者団体等がその生産、出荷等について全国的な調整を図ることを助長するため、国または都道府県が生乳の生産及び出荷の調整並びに生乳取引契約の内容の改善等を目的とする中央酪農会議の設立とその運営を指導助成し、これらの酪農会議の機能を活用して生乳の需給を調整することにより、適正な生乳取引関係の長期的な安定と合理化を促進し、もって酪農業及び乳業の健全な発展を図ろうとするものである。」

この要綱により、1962年8月には、全国段階に社団法人中央酪農会議が、地方段階に都道府県酪農会議が設立され、中央酪農会議は、①生乳の生産及び出荷、生乳生産者団体による乳製品の生産及び保管・販売等に関する全国計画及び地域計画の樹立、②都道府県計画の相互間調整、③全国の飲用牛乳地域等の代表者を招集した全国生乳出荷協議会等の開催の事業を行なうこととなったが、まさにこの要綱の意図は、「生乳の取引価格の安定と流通の合理化」を図る観点から、総合農協、酪農専門農協、任意酪農組合といった林立する無数の生乳出荷団体²⁷を組織化し、生乳流通の組織化をさらに推進しようとしたもので、畜安法の機能不全を補正し、生乳取引における生産者組織間の競争を内部調整しようとする試みでもあった。

しかし、既に指摘してきた当時の生乳の取引と価格形成の構造の下では、生乳取引における生産者の内部調整だけで、生乳流通の混乱を是正することは困難であった。実際に、1962年から1964年にかけて全国で乳価紛争が多発し、複数の県知事から農林大臣への乳価紛争のあっ旋申請が出され、生乳流通問題は大きな政治問題としてクローズアップされることとなった。

こうしたなかであって政府は、酪農乳業政策の抜本的な見直しに着手せざるを得なくなる。1963年（昭和38年）9月に、酪農諸問題の検討を目的に農林省大臣官房に「畜産経営研究会」を設置し、12月には中間報告「酪農の現状と対策の方向」が取りまとめられるが、そのなかで、「酪農の発展を支える基本的条件」を、①価格の安定と加工流通の合理化、②多頭飼養の推進、③飼料自給度の向上と需給の安定とし、さらに価格政策に関する個別施策の試案として、①飲用乳が酪農対策上の重要な役割を有するに鑑み、消費を増進し、このため、牛乳学校給食を計画的に増大するとともに、牛乳乳製品の価格の低廉を図るため、乳業施設の合理化と流通機構の合理化を行なうこと、②乳製品の一元的輸入機関を設け、価格差の調整を行なうこと、③乳製品のコスト引き下げのため、加工原料乳地帯の生産性向上に努め、場合によっては、生乳生産者に一定の基準価格での価格を保証するため、不

²⁷ 当時（1964年8月農水省調査）の生乳出荷組織は、全国に総合農協335、酪農協366、さらに任意組合に至っては1032と多く、生乳流通と取引は混乱を極めていた。

足払いを行なうことが、提案される。²⁸

この価格政策に関する提案のうち、飲用乳の消費増進と乳業施設・流通機構の合理化は、それまでの政策発想の延長線ともいえるものであったが、乳製品の一元輸入並びに生産者への価格保証のための不足払いという政策手法は従来にない新たな提案で、明らかな酪農乳業政策の転換を意味した。こうして、ここに不足払い制度の骨格が初めて登場することになる。そして、1964年（昭和39年）4月には、農林大臣が国会で「畜安法を始めとする酪農関係諸制度の抜本的な改正」を言明し、新たな制度改正への動きが政府の既成方針として顕在化し、本格的な制度作りが始まることとなるのである。

（１）酪農乳業政策の推進視点と価格政策の基本方向

1964年度（昭和39年度）に入ると、農林省の担当部局で具体的な検討が開始された。実際には、1964年5月に農林省畜産局に「畜産振興対策室」が設置され、8月に「酪農対策の考え方と方向」として、不足払い制度を中核とする新たな酪農乳業政策の構想が取りまとめられた。

以下では、その内容について引用²⁹するが、これらを通して、当時の酪農乳業に対する政策視点をより具体的に把握することが可能である。

「酪農対策の考え方と方向」では、まず、「酪農政策の基本的目標」として、①将来増大を予想される需要に対応して可能な限り国内での自給を図るような生産の拡大に努めること、②飼養規模の拡大により生産性の向上を図り自立経営の育成に努めること、③牛乳乳製品の生産、処理、加工、販売を通ずる合理化により、国際競争力の強化に努めること、の3つの目標が置かれた。この目標は、農業基本法の方向を酪農乳業分野に焼きなおしたもののとも言えよう。

重要な点は、「今後の酪農政策を推進する視点」として整理された以下の内容である。

- ①国内経済の高度成長を反映し、国民所得水準の向上とともに、牛乳乳製品の需要は将来とも急激に増大するものと見込まれる。
- ②特に飲用牛乳の消費は大幅に増加するものと予想される一方酪農経営の観点からも飲用牛乳生産は相対的に有利と考えられるので、飲用牛乳の生産、流通及び消費の安定化を図る。
- ③乳製品については、貿易の自由化を行なわないこととするが、開放経済の移行に伴い、今後輸入量の増大は避けられないものと見られる。
- ④わが国の乳製品価格は国際的にみてかなり割高であるので漸次国際価格に近づけることを目標に、生産、構造政策を協力を推進するとともに、当面、必要な価格対策、輸入対策等を講ずる。
- ⑤酪農の現状は、従来のいわば外延的拡大の傾向から漸次多頭飼養化の傾向をみせてい

²⁸ 「不足払い制度の解説と実務の手引き」[前掲] P74

²⁹ 「不足払い制度の解説と実務の手引き」[前掲] P74～76

る。副業的経営による酪農は今後も相当程度残るものと思われるが、自立経営育成の目標に沿って、当面先ず政策の重点を他作目との複合経営も含めた中規模階層の酪農経営に置き、その生産性向上に努める。

- ⑥ 現行価格安定制度は、内外の諸情勢の変化に即応しえない面も生じてきているので、開放経済体制に対応し、酪農経営の安定と消費の円滑な拡大を図る観点から、合理的な価格対策を確立する。
- ⑦ 集送乳、乳業経営、小売の各段階にもなお合理化の余地があり、消費者保護と消費の拡大を図るため、消費者価格についても安定措置を講ずる。
- ⑧ なお、酪農の安定的発展のためには、現行の土地制度について種々の問題があるので、土地問題については別途検討される必要がある。

これらの「視点」から明らかなように、政策の前提として、まず、国内における牛乳乳製品の需要は相当増大するものの、乳製品については開放経済体制のなかで輸入製品への依存が高まることから、価格形成という面から国内酪農経営に有利な飲用牛乳市場に比重をおくという基本が打ち出されている。併せて、国産乳製品価格は漸次国際価格に接近することから、価格水準からして不利となる加工原料乳については、当面の間、必要な価格及び輸入対策を講じることとし、そのために、現行の価格安定制度たる畜安法の改善・強化を図るという政策手法の転換方向が読み取れる。

さらに、不足払い制度に関連する価格対策の個別内容について、次のような方法が提案されている。

① 生乳価格の安定支持

ア 加工原料乳の保証価格（加工原料乳地帯における平均生産費を補償する価格）と加工向け生乳の標準取引価格（乳製品の市場実勢価格から標準的加工販売経費等を差し引いた価格）を定め、その差額を、生乳生産者に交付金として交付。

この場合の保証の対象数量は、農林大臣が生乳の生産事情及び需給事情を勘案して都道府県ごとに決定した数量の範囲で定める。

なお、交付の条件は、生乳販売受託機関に生乳の販売を委託していること及び当該機関が集送乳整備計画を定め、これを実施していることとする。

また、交付の財源は国庫からで、輸入乳製品から徴収した差益金があるときはこれを使用する。

イ 飲用向け生乳についても標準取引価格を定めるが、それは、飲用原料乳地帯の平均生産費と飲用牛乳小売価格から標準的な加工販売経費等を差し引いた価格とする。

ウ 生乳の取引価格は、用途別価格制に改めさせ、それぞれの用途の標準取引価格を下回らない範囲で自由に取引し、乳業者がこれを下回って取引した場合は、一定の制裁を加える。

② 乳製品の価格安定

事業団による価格安定の仕組みは従来どおりとするが、ただし、安定上位価格による

売渡しの制度は廃止し、目標価格（農林大臣が乳製品毎に国際価格及び国内価格を勘案して決定）により放出する。

③ 乳製品の一元輸入

乳製品の輸入は事業団が一元的に行なうこととする。なお、輸入乳製品の放出は国内市場価格が目標価格を超えた場合に行なうとともに、国内放出価格と輸入価格の差益は生乳価格対策の財源に使用する。

すなわち、以上で新たに提案された価格政策の仕組みには、以下の三つの新しい政策ツールが準備されている。

第 1 に、原料乳価格については、加工原料乳と飲用原料乳の二つの用途による取引と価格形成を制度化し、それぞれの用途の原料乳価格は、乳製品と飲用牛乳の市場価格から乳業の製造・販売コストを差し引いて算出した標準取引価格を定め、乳業者への制度的な対抗措置を準備して、実際の取引価格が標準取引価格を下回らないように担保するというものである。すなわち、この仕組みによれば、何れの用途の原料乳価格も製品市場の価格動向に自動的に規定されることとなるから、原料乳価格はそれぞれの市場性に対応して用途別に合理的に形成され、用途別価格形成過程の確実な分離が可能となる。この仕組みが提案された背景には、「従来の混合乳価取引の下での乳価は、地域の飲用乳比率が考慮されつつ、乳業者の段階で全国的にプールされて形成される。この混合乳価取引は、乳製品の価格の低落と在庫増を理由とする乳価値下げに対し、特に飲用乳地帯の生産者から反対がでるように、地域の需給事情を反映した価格形成とはいえない。用途別取引が実施された場合には、飲用乳地帯における乳価は、需給事情に応じた価格形成が期待されるし、さらに、飲用比率の向上を通じてその水準の上昇は確実なものとなる。」³⁰といった問題意識があった。畜安法でも発想されたように、飲用牛乳は国内自給へ依存する必要があることから飲用原料乳価格は高水準を確保することが可能で、また飲用牛乳消費の急増によってその比率も徐々に高まることから、加工原料乳価格が低位な水準にあったとしても、用途別価格形成過程の分離が実現すれば生乳トータルでの価格水準はある程度確保される訳で、これを確実に担保する制度を作り上げようとしたのである。

第 2 に、加工原料乳については、生産者の農家所得が確保される水準としての保証価格を別に定め、標準取引価格との差を政府が不足払いすることによって、加工原料乳地帯における再生産を保証しようとした。これは、既に述べたように、「開放経済体制」に移行する過程で予想された乳製品の輸入自由化に対応して国内乳製品価格を低位安定させようとする政策方向に対処したものであったが、同時に重要なことは、この措置が、不足払い制度が暫定措置法として位置付けられるように、「当面」する対策として考えられたことである。何故なら、確かに、当時の乳製品価格に対応して決定される加工原料乳価格では、加工原料乳地帯の生産費を保証することは困難であったが、本来、加工原料乳地域の多くは、

³⁰ 「不足払い制度の解説と実務の手引き」〔前掲〕P84

酪振法の集約酪農地域の構想にあったような酪農の成立条件に恵まれた地域で、飼養規模の拡大や飼料自給基盤の強化により、特に生産性の向上が期待されていた。さらに、消費地周辺の酪農生産は、その土地条件や労働事情を勘案すると、飲用牛乳消費の拡大に対応できるほどの生産拡大が望めず、この結果、早晚、加工原料乳地域における飲用比率が上昇し、当該地域のプール乳価はその地域の生産費を賄える水準まで上昇するものと予想されていたのである。何れにしても、不足払いによって加工原料乳地帯の農家所得を直接的に支持する仕組みは、当時としては、極めて画期的かつ意欲的な政策提案であり、農業政策全体における酪農乳業政策の位置付けがいかに重要であったかが窺える。

第3には、乳製品の輸入を畜産振興事業団に一元化し、乳製品に関する国家貿易管理体制を構築しようとしたことである。この背景にはセンシティブな多くの問題が考えられる。ひとつには、事業団が直接乳製品の国家独占的な輸入機関となることによって、国内乳製品の価格形成を国際市場のそれから分離させ、かつ畜安法で整備された市場調整機能と併せてその安定を図ることを通じて、乳製品の市場調整機能の効率化を図ることが必要であったと考えられる。すなわち、当時、乳製品輸入が将来的に増加するという見方が一般的で、そのためには、輸入乳製品を含めた弾力的な市場管理の重要性が強く認識されたものと推察される。実際に、不足払い制度の国会審議のなかで、政府側から、「今後、(乳製品の)需要は急速に増大すると見込まれ、これに対応してできる限り国内での自給を図るため生産の増大施策を行っていくが、現在の事情としては、乳製品に関し不測の事態が起きることも予想されるので、かかる事態にそなえて輸入一元化措置を考えたものである。」と答弁³¹している。ふたつには、国境措置の具体的な運営との関連である。既に述べたように、ガット等をめぐる当時の国際情勢は、農産物貿易の拡大要求が極めて強く、こうした動向への有効な対処を求められていた。すなわち、当時のガット交渉は、ケネディ・ラウンドを通じて、関税一括引き下げ交渉の動きが急速に顕在化しつつあったが、農産物交渉については、画一的な関税一括引き下げではなく、商品協定グループによる各国との商品協定の締結の方向での交渉が予定されていた。すなわち、関税率の一括引き下げにより全ての国に平等に国境を開くことよりも、特定の国との間で、それぞれの国の内部事情を踏まえて有効なアクセス機会の増大を図るといった、商品別の関税や輸入枠の設定の交渉を行ない国家間の協定を締結することの方が、お互いにメリットが多かったのである。当時における「自由化はしないが輸入は増大する」といった一見矛盾する政府の説明は、こうした国際交渉の事情を反映していた。すなわち、乳製品貿易を国が完全に管理するという輸入一元化は、こうした方向に対処する施策とも言えた。3つには、不足払いの財源との関連である。当時、不足払いの財源を輸入差益金に求める考え方は、不足払い制度の財政基盤が脆弱化するとともに、逆に輸入自由化につながるという反対が少なからずあった。しかし、結果的には、市場調整と関連付けた乳製品輸入の事業団への一元化は、確実に、輸入差益金が政府財源と一体的に活用することとなることから、財務当局からの強い要請があった

³¹ 「不足払い制度の解説と実務の手引き」[前掲] P91

ことが容易に推察できる。

なお、「不足払い」という市場政策の個別手段の採用は、本来的にはどのような含意を持つものなのだろうか。それは、国内市場価格が輸入価格に規定されることによって、消費者の利得が増大する一方で、国内の生産者には市場で得られる以上の価格が追加的に支払われることによって、政策による被害を与えないことを意味する。さらに、その財源は政府の予算で賄われるが、対象となる生産物の自給量が増加しないか減少すれば納税者の負担も増加しないことから、生産物の国内生産が増加しない時に政策としての合理性が成立することとなるのである。³²すなわち、飲用牛乳市場の拡大とそれを背景とした加工原料乳地帯での加工原料乳生産の相対的な縮小という状況にわが国酪農乳業を政策誘導することこそが、不足払い制度という政策手段の選択の含意と言えよう。

さて、その後、この「酪農対策の考え方と方向」に基づいた法制度の準備が進められ、集約酪農地域制度の実態に対応した「濃密生産団地」育成への改編、学校給食用牛乳事業の制度化、さらには公有地などの大規模な草地改良を行なうための「酪農振興法及び土地改良法の一部改正」、地方公共団体による公共育成牧場の整備等を進めるための「農地開発機械公団法の一部改正」と併せ、「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法」いわゆる「不足払い制度」が「酪農三法」として整備・成立することとなる。

（２） 不足払い制度の概要とメカニズム

1965年（昭和40年）6月2日に公布された「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（法律第百十二号）」（以下「不足払い法」という。）は、その目的を、第1条で次のように定めている。

「この法律は、牛乳及び乳製品の需要の動向と生乳の生産事情の変化に対処して、当分の間、畜産振興事業団に、生乳生産者団体を通ずる加工原料乳に係る生産者補給金の交付及び輸入乳製品の調整に関する業務並びにこれらの業務と関連して乳製品の買入れ、売渡し等の業務を行なわせることにより、生乳の価格形成の合理化と牛乳及び乳製品の価格の安定を図り、もつて酪農及びその関連産業の健全な発達を促進し、あわせて国民の食生活の改善に資することを目的とする。」

以上の条文からわかるように、不足払い法の政策上の目的は、「生乳の価格形成の合理化」及び「牛乳及び乳製品の価格の安定」の二つであり、不足払い法の役割は、法の目的を達成するために「畜産振興事業団」（以下「事業団」という。）に行なわせる業務、すなわち、第1に加工原料乳についての生乳生産者団体を通じた生産者補給金の交付措置、第2に乳製品輸入の一元化措置、第3にこれらの措置との関連における乳製品の買入れ・売渡し等を規定することにあった。

³² ローズマリー・フェネル著、荏開津典生監訳「EU 共通農業政策の歴史と展望」〔農文協 1999年〕P256

こうした役割から、不足払い法の条文の構成は以下の通りとなっている。

第1章 総則（第1条・第2条）

第2章 畜産振興事業団の業務の範囲の特例（第3条・第4条）

第3章 加工原料乳についての生産者補給金等の交付（第5条～第12条）

第4章 指定乳製品等の輸入（第13条・第14条）

第5章 指定乳製品等の買入れ等（第15条～第19条）

第6章 雑則（第20条～第23条）

第7章 罰則（第24条～第27条）

以上の条文の構成からもわかるように、不足払いは、専ら事業団の業務の種類とその技術的な方法を述べているに過ぎないのである。したがって、法律本体からこの政策の全体像とメカニズムを把握することはいささか困難である。

こうした不足払い法の形式は、実は、既存の酪農乳業政策、すなわち特に畜安法との関係における不足払い制度の位置付けに由来していると考えられる。というのは、本来事業団は畜安法に基づいて設立された組織であり、事業団の業務は畜安法において規定されることが本筋である。しかし畜安法には全く手を付けずに、新たに不足払い法を作成したのである。本法が、「第2章 畜産振興事業団の業務の範囲の特例」と明記し、不足払い法に規定した事業団の業務が本来の業務からすれば例外的なものであることを強調したのは、そのためである。では何故、畜安法そのものを改正しなかったのだろうか。それは、不足払い法で規定した事業団の業務が、加工原料乳地帯における飲用乳の比率が高まっていくまでの当分の間の暫定的な業務として、特例的に整備されたからである。

実際に、政府は、法案の名称における「暫定措置」及び第1条の目的における「当分の間」の意味をめぐる国会質疑に対して、「酪農の生産性の向上、牛乳乳製品の処理、加工段階の合理化が進展し、また、飲用乳の比率が高まり、加工原料乳の価格条件の不利を財政により補正する必要がなくなり、さらに、乳製品の国際競争力が強化され、輸入についての調整措置を必要としない時期に至れば、この法律は、法形式的には、現行の畜産物価格安定法に戻ることでとなるが、このような時期までは存続する。」と答弁している。³³

こうした法の背景から、不足払い法の条文はいたって技術的なものになっており、不足払い法の意図やそれが期待した政策メカニズムを解明するためには、別に政省令に定められた詳細な仕組みや手続きにまで踏み込んでいく必要がある。不足払い法の解釈をめぐる議論の多くが抽象的なものになり易い所以はここにある。

したがって以下では、「第2章 畜産振興事業団の業務の範囲の特例」の法第3条に規定された事業団の業務項目に沿って、政省令にまで立ち入りながら、不足払い法の概要とそのメカニズムについて論ずることとする。

³³ 「不足払い制度の解説と実務の手引き」[前掲] P91

① 生産者補給金の交付の間接機能

ア 用途別取引と価格形成の分離

法第3条第1項は、事業団の業務として、先ず「加工原料乳についての生産者補給交付金の交付」をあげている。

加工原料乳についての生産者補給金の交付は、酪農乳業政策の重要な趣旨である「加工原料乳の不利の補正」を行なうことを意味するという点で、不足払い法の第1の目的を直接的に達成する業務とも言える。しかし、まずここで重要なことは、加工原料乳に限定して生産者補給金を交付するためには、生乳取引を加工原料乳とそれ以外のものに分離する装置が準備されなければならない。すなわち、用途別取引の制度化が前提となる。したがって、生産者補給金自体の内容に立ち入る前に、用途別取引がどのようにビルトインされているのかについて、確認することとする。

既に繰り返し述べてきたように、生乳の用途別取引は畜安法以来の政策発想の前提ともなっていたが、この当時の実際の生乳取引は、実質的には依然混合乳価取引のままで、また、実際に乳業者が、乳製品向け原料としてどの生産者の生乳をどの程度使用したかを客観的に担保する制度も準備されていなかった。

こうしたことから、先ず、不足払いは、「加工原料乳生産者等補給金暫定措置法施行令（以下「政令」という。）の第5条で「加工原料乳数量の認定」の仕組みを定めている。その方法を簡単に述べれば、都道府県知事が、当該都道府県内の各乳業工場で乳製品に処理加工された生乳の数量を、当該乳業工場に生乳を搬入した者（生産者）毎の数量で比例按分して算出し、これを乳業工場毎に生産者毎の加工原料乳の数量として毎月1回認定する方法で、この結果、乳業者に、特定の生産者に加工原料乳取引を偏在させることなく、無差別に同率で加工原料乳取引を行なわせることとしたのである。

また併せて、後に説明するが、生乳販売の集約的な組織である指定生乳生産者団体（以下「指定団体」という。）に対し、生乳取引を乳業者と行なう場合の約定を、「加工原料乳生産者補給金暫定措置法施行規則」（以下「省令」という。）の第7条第2項で「（生乳の）販売価格を少なくとも加工原料乳とその他の生乳の区分により約定し、かつ、その約定において、加工原料乳の数量は（略）都道府県知事が算出した（略）数量に基づく」方法で行なわせ、実際の取引契約のなかに、都道府県知事による加工原料乳数量の認定の仕組みと関連付けて、用途別取引の仕組みを準備させた。

畜安法は用途別取引を前提とした価格支持の仕組みを持ちながらも、その数量の特定は、「実際の生乳取引において（加工）原料乳とその他の生乳とが用途別に区分されていない場合」は、「主として指定乳製品を生産する工場で使用されるものを本法の適用上（加工）原料乳として取り扱う」といった取引当事者依存の曖昧な方法であったことから、結果的には用途別取引制度の固定化に失敗したが、不足払い制度の場合は、行政による用途別取引の数量管理を制度化したことによって、ここにはじめて、わが国における生乳の「用途別取引制度」が完成することになるのである。

ただ、この取引の仕組みの特徴は、取引総量のみを約定させ、用途別数量のうち、加工原料乳取引数量については都道府県知事によって無条件かつ「平等」に配分され、その残りが飲用原料乳取引数量として自動的に算出される点で、取引の用途別数量について取引当事者が主体的に関与できる余地は基本的でない。また、取引価格については、用途別に約定するが、その内の加工原料乳価格については、後に説明する「基準取引価格」で公定されることから、商取引としては、飲用原料乳価格の決定においてのみ取引当事者が主体性を持つこととなる。こうした意味合いからすれば、この仕組みは、行政による加工原料乳数量管理体制を活用して、生乳取引のなかから飲用原料乳取引を分離するための用途取引管理システムといった性格が強いとも言えよう。

イ 指定生乳生産者団体

こうした行政による加工原料乳数量の認定に支えられた用途別取引制度が、生産者補給金の交付に客観性と合理性を与える政策条件であるとすれば、次に準備されるべきは、実質的に交付の実務を保証するチャネルである。不足払い法はその技術的な方法を「第 3 章加工原料乳についての生産者補給金等の交付」の各条で定めているが、先ず、その大前提としたのが、生産者組織を交付機関としたことである。法第 5 条では、「事業団は、(略)、都道府県知事の指定を受けた生乳生産者団体に対し、当該生乳生産者団体の行なう生乳受託販売に係る加工原料乳につき、その生産者への生産者補給金に充てるため、生産者補給交付金を交付することができる。」としている。

一般に不足払いの方法として、「乳業者に不足払い金を交付し、その分だけ生乳生産者に支払う乳価を高くせしめる方法」、「生産者団体を通じて直接、生乳生産者に支払う方法」、「第三者機関が生産者から生産物を高く買取り、製造業者にこれを安く売渡して、その差額を政府から受け取る方法」などがある。この何れかを選択するための判断材料として、先ず念頭におくべきは、政策コストにおいて何れが低いかということである。その当時の生乳生産者数は全国で約 40 万戸であり、生産者補給金を正確かつ効率的に配分するという視点からのみ考えると、当時僅かな数であった乳製品製造業者に交付することの方が効率的であったとも考えられる。さらに、英国やカナダでは、独立した生乳買取り機関である「ミルク・マーケティング・ボード」等を設置して不足払い制度を運営していた。

しかし、わが国の場合は「生産者団体を通じて直接、生乳生産者に支払う方法」を選択したという点に注目すべきである。この背景には、明らかに、酪振法以来の酪農乳業政策の最も重要な課題である「生乳流通の組織化」を実現しようとする狙いがあった。すなわち、生産者補給金の交付という「大きな権力」を特定の生産者団体に付与し行使させることを通して、当該生産者団体の下に生乳流通を集約し、それまでの乳業者と酪農専門農協や酪農任意組合との間の特約的な取引関係が自動的に清算されることを期待したのである。

こうした不足払い法の意図に対し、乳業者からの反発は強いものがあった。不足払い法は、その成立以前に、「生乳及び乳製品に関する新価格対策要綱案」として取りまとめられ、1965 年（昭和 40 年）3 月の畜産物審議会に提示される。この要綱案に対し乳業者は、日本

乳製品協会の統一見解として、「①不足払い制度は自由経済を無視し、乳質、乳量については何らの保証も得られない、②乳価は経済の実勢を離れて年々上昇する恐れがあり、補給金交付の加工原料乳を限定することから、生乳の増産も期待できない、③乳業者のこれまでの酪農奨励への努力と投資を無視し、これらについて何の補償もされない、④従来の乳業者と酪農家との関係が絶たれ、集乳基盤の破壊に伴って、生乳の生産並びに乳質が低下する恐れがある。」などの批判を行った。³⁴確かに、都府県の酪農生産は、古くは戦前から、乳業者の経済的な援助や技術的な支援によって育成された側面が強く、特に飲用牛乳市場が拡大するなかでは、乳業者にとって飲用原料乳の安定確保が至上命令ともいえるものであったことから、それまで育成してきた自らの集乳地盤を失うことは大きな痛手と認識された。また、当時の生乳の衛生的な品質は劣悪で、酪農家の中には、生乳に水を加えて出荷するものもあり、生産者団体に集荷を委ねると、こうした乳質面での管理が手薄になるのではないかという乳業者の不安も多かったようである。

さて、生産者補給金の交付機関たる生産者団体、すなわち指定団体の性格は、法の第6条及び第7条に規定されている。

まず、指定団体は、都道府県ごとに知事が指定し、その場合は、省令で定める「生乳の受託販売に関する規定」（以下「受託規程」という。）を、指定団体の総会で決議することが実質的な前提とされた。（法第6条）なお、この受託規程の根幹は、「生乳受託販売に係る委託をした者に対して支払う対価の算定の方法、生乳受託販売に係る販売価格の約定の方法」であるが、その方法の基準そのものもまた、予め省令で定められている。（法第7条第4号）

特に、この省令の規定で最も重要な部分は、「生乳受託販売に係る委託した者に対して支払う対価の算定の方法については、当該委託に係る生乳の数量及び規格以外の事項を基準としていないこと。」（省令第7条第1号）とした点である。

極めて短文であるが、この基準が意味する内容は重大であった。この基準について、「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法施行令および同施行規則の公布等について（昭和40年10月25日 40畜A第6251号農林事務次官通達）」（以下「政省令次官通達」という。）では、「従って指定生乳生産者団体が行なう乳代の分配については、用途別や出荷先乳業工場別等にかかわらず生乳の数量および規格のみを基準として乳価プールを行なう必要がある。この場合における「規格」とは、単に脂肪率のみでなく細菌数等の品質格差も含んでおり、「支払う対価」とは、工場渡しで観念される価格である。従って、工場渡し価格について数量および規格のみを基準としてプール計算をすることが必要であるが、各委託者に現実に乳代を支払う際には指定生乳生産者団体の自主的な判断による一定の基準に基づきこれから集送乳経費、手数料等諸経費を控除することはさしつかえなく、さらに乳業者から受け取った一般的に乳代と考えられるもの以外のものをプール計算の別枠とすることもさしつかえない。」と解説している。

³⁴ 「指定団体ホクレン20年史」[前掲]P34

すなわちこの基準は、生乳の販売を指定団体に委託する場合、委託者たる生乳生産者は、いわば数量や品質以外の特別の条件（生乳の用途や販売先の工場）を付すことなく「無条件」で委託し、乳代金は数量と品質のみで按分されて、「平等」に同一乳価でプールして支払われなければならないことを意味している。

このプール乳価の仕組みにより、指定団体に委託する生産者は、他に先んじて、より乳価が高い飲用原料乳用途へ生乳を出荷するというような、他の生産者との生乳販売競争を行なうことが無意味なものとなり、これを通じて、生産者内部の競争の調整が可能となる訳である。

また、集送乳経費等については、政省令次官通達で示された「模範受託規程例・第 11 条」において、「生乳受託販売に係る販売生乳の受渡しの場所は、原則として乳業工場とする。」ことによって、生産者が生乳流通の実施主体として負担することとし、かつ、指定団体内部における経費プールの対象としなくても良いこととしている。これは、工場までの距離等による立地の経済性については、生乳販売の委託者たる生産者を差別的に扱って良いことを規定しているのである。こうした方法によって、論理的には、生乳の販売と輸送は最も効率的な方向で補正されることになり、非効率な乳業の集乳地盤から順に解体されることとなる。

こうして生乳流通は指定団体の下に一元的に組織化され、指定団体域内の生乳をどの乳業工場に販売するかについては、輸送の効率化を前提に、指定団体の主体的な意思で決定される。いわゆる、指定団体の「一元集荷多元販売」機能が成立する訳である。

一元集荷多元販売機能を付与され、「生乳流通の組織化」実現のための新たな流通機構たる指定団体であるが、その指定基準（法第 7 条）のなかで、特にその区域及び構成員について、以下のように規定されている。

「当該都道府県の区域（その区域の自然的経済的条件に照らして、これにより難いと認められる場合において、（略）当該区域を分けて区域を定めたときは、その区域）内で生産される生乳（以下「当該区域内生産生乳」という。）の販売数量に対し申請者の生乳受託販売に係る当該区域内生産生乳の数量が農林省令で定める相当の割合を占めているか又はその割合を占めることとなる見込みが確実であること。」（法第 7 条第 1 項）

「申請者の定款によれば、当該区域内生産生乳の生産者（略）のすべてがその直接又は間接の構成員となることができると認められること。」（法第 7 条第 2 項）

まず、指定団体は、法第 7 条第 1 項にあるように、同一都道府県内で、相当の割合の生乳を販売することが求められるが、この相当の割合は省令で「5 割以上」と決められたことから、原則としては、1 都道府県内に 1 団体しか指定団体は認められないこととなった。また、その原則を免れる「自然的経済的条件」については、「酪農関係三法の交付について（昭和 40 年 6 月 25 日 40 畜 B 第 2099 号農林事務次官通達）」（以下「交付次官通達」という。）で、「ここで「自然的経済的条件に照らしてこれにより難い場合」とは、離島等のように自然条件により他の地域と隔絶しており、かつ、経済的にみても牛乳の流通圏を異にし、乳

価格形成の実態も異なるような場合を指すものであり、これに該当する場合は非常に稀なものと考えている。」と解説されている。このように、都道府県内に1つの指定団体のみを組織化することとした背景には、この法律が都道府県行政と密接な関係の上に成立する仕組みとなっていることに加え、経済的に見た生乳流通圏内に唯一の生乳販売団体をおき、指定団体間の競争を排除しようとしたものと考えられる。すなわち、生乳流通の同一の経済圏内に複数の指定団体が存在した場合、用途別取引制度の下では、飲用比率の向上を目指した飲用原料乳の廉売競争が起こり、飲用原料乳価格は加工原料乳価格に接近することになるからである。これでは適正な水準での飲用原料乳価格の安定的な形成は不可能となる。したがって、生乳取引を指定団体の管轄する地理的な範囲で完結させることが必要であった。実際に、この法律が成立した当時の生乳輸送技術は、極めて未成熟で、衛生的な点からも輸送コストという面からも、県境を越えて遠くに生乳を輸送することは困難であったことから、都道府県域を同一の生乳流通経済圏として判断することには問題がなかったものと推察される。なお、その後の冷却技術や生乳輸送技術の急速な発展によって、制度そのものが重大な矛盾を抱えることとなるが、これについては次章に譲りたい。

なお、指定団体を通じて生産者補給金の交付を行なうこととしたため、同一都道府県内に唯一の指定団体をおくということは、その交付を受けられない生産者が生ずることがないよう制度的に担保される必要がある。したがって、法第7条第2項の規定によって、指定団体が特定の生産者を排除することができないようにした。

これまで説明してきたように、飲用原料乳の加工原料乳と分離した価格形成、飲用原料乳におけるプレミアム価格の獲得という価格形成のメカニズムは、用途別取引や指定団体制度等の生産者補給金の交付に関連付けた複数の政策ツールの組み合わせによって、その実現が意図されるのである。すなわち、用途別取引と指定団体制度は生産者補給金の間接機能とも言えよう。

② 生産者補給金の直接的機能

ア 加工原料乳の不利の補正

用途別取引制度と指定団体制度が生産者補給金の間接機能であるとすれば、直接機能は、生産者補給金の交付を通じた「加工原料乳の不利の補正」である。したがって、その意味合いからすると、生産者補給金の額がどのように決定されるかが重要である。この点について、法律は第11条第1項で規定しているが、それは、「(保証価格－基準取引価格)×生乳受託販売に係る加工原料乳の数量」の算式概念により算出される。

この場合の保証価格は、「生乳の生産条件および需給事情その他の経済事情を考慮し、生産される生乳の相当部分が加工原料乳であると認められる地域における生乳の再生産を確保することを旨として定められる」(第11条第1項第1号)。ここでいう、「生産される生乳の相当部分が加工原料乳であると認められる地域」とは、具体的には、生産される生乳の

概ね 2 分の 1 以上が加工原料乳に仕向けられている道県を指し、保証価格が、この加工原料乳地帯における生乳生産費を基準として定められ、このことにより、加工原料乳地帯の再生産の確保を図ることとしている。また、この保証価格を定めるに当たっては、「酪農経営の合理化を促進することとなるように配慮」(第 11 条第 2 項 3 号)すべきものとされており、これは「非効率的な生乳生産を助長し、酪農の健全な発達を阻害することとならないという意味」と交付次官通達で解説されている。

一方、基準取引価格は、生乳取引における加工原料乳の販売価格の基準である。これは、主要な乳製品のうち、指定乳製品にあつてはその安定指標価格、その他の乳製品にあつてはその生産者の販売価格から、当該乳製品の製造および販売に要する標準的な費用の額を控除した金額を基準として定められる(第 11 条第 1 項第 2 号)。こうして加工原料乳の取引価格については、国により「基準取引価格」として公定され、その水準も、後に説明するが、安定指標価格が一般市場の実態を直接反映させる方法で決定されることから、基準取引価格は、原則として乳製品の市場価格に規定され、したがって加工原料乳価格はその市場性を反映して、合理的経済的に決定されることとなったのである。

以上の仕組みによって、生産者の出荷する加工原料乳は、その乳業者への販売価格水準の如何にかかわらず、常に保証価格水準が「保証」され、その場合の追加的な補償の額、すなわち「不足払い」の単価は、加工原料乳の生産者補給金の単価として、保証価格と基準取引価格の差で決定されるのである。

さらに、不足払い法においては、基準取引価格を下回る価格での取引を防止するため、畜安法第 5 条の規定(乳業者への対抗措置)が読み替えられて適用され、畜安法における安定基準価格についてと同様、乳業者に対する農林大臣または都道府県知事の勧告措置が設けられ(第 20 条第 2 項)、こののちによって、加工原料乳の価格は、基準取引価格の水準に特定されることとなった。

なお、基準取引価格が、乳製品の市場価格から標準的な製造販売コストを差し引いて決定されることのもう一つの重要な意味合いは、標準的な製造販売コストを下回るコストを実現した乳業者ほど多くの利益を獲得できるという点である。このことは、保証価格が酪農経営の合理化を促進する役割をも兼ね備えていることと同様に、基準取引価格もまた、乳業経営の合理化を促進する役割を持っているということである。

イ 限度数量による需給調整機能

生産者補給金をもつもうひとつの直接的な機能として、加工原料乳の需給調整を図る機能がある。これは、生産者補給金の対象となる加工原料乳の認定数量について、「加工原料乳の数量の最高限度として農林大臣が定める数量を基礎として(略)算出される数量」を超えてはならないこととしており(第 11 条第 1 項)、したがって、この最高限度数量(以下「限度数量」という。)によって、生産者が出荷する加工原料乳のうち、生産者補給金の補償をうける数量とそれを受けない数量が生じる可能性があることを意味する。

かつ、この限度数量は、「生乳の生産事情、飲用牛乳および乳製品の需給事情その他の経

濟事情を考慮して定める。」(第 11 条第 2 項)こととなっており、その意味については、次官通達で、「生産者補給交付金の交付措置が国の財政負担により生乳生産の安定的拡大を促進するものであるという見地に立って生産者に対して、合理的な生乳生産の指標を与え、かつ、非効率な生産をも含めて過剰生産を自主的に調整する体制を整える目標をあわせ与えるという意味から定められる」と解説されている。

すなわち、限度数量を超過して加工原料乳が出荷された場合、生産者補給金はその分、薄められて支払われることとなり、結果、保証価格は、加工原料乳地帯の再生産を確保する水準を下回ることとなる。それにより、論理的には、生乳生産にマイナスのインセンティブが与られ、限度数量の水準にまで加工原料乳の生産を縮小させる効果が期待されるのであるが、これが限度数量を通じて生産者補給金に期待される需給調整機能である。

③ 乳製品の市場調整機能

法第 3 条における「事業団の業務」の記述の第 2 項では、「指定乳製品又は政令で定めるその他の乳製品（以下「指定乳製品等」と総称する。）の輸入」が規定されている。これが、いわゆる「乳製品の一元輸入制度」を指すものであるが、この乳製品一元輸入制度に立ち入る場合には、まず、輸入の基準となる乳製品の市場調整の基本的な仕組みを確認しておく必要がある。したがって、ここでは先に、第 3 項「指定乳製品等の買入れ、交換及び売渡し」及び第 4 項「前号の業務に伴う指定乳製品等の保管」について、その内容を論じることとする。

事業団による乳製品の市場調整の基本は、市場に流通する乳製品の数量を調整し、乳製品の需給均衡を図り、これをもって乳製品市場価格の安定を図ることにあり、既に畜安法によってその機能が事業団に付与されている。にもかかわらず、不足払い法は、改めて事業団による市場調整の方法を修正し規定し直している。すなわち、これまでの畜安法の下では、乳製品の安定上位価格と安定下位価格が決定され、安定上位価格を市場価格が上回る場合は市場へ乳製品を売渡し、安定下位価格を市場価格が下回る場合は市場から乳製品を買入れる方法により、市場流通量の調整を行ってきた。こうした畜安法の手法に対し、不足払い法では安定指標価格のみを定め、これを基準として、過剰乳製品の買入れ及び不足時における乳製品の輸入・売渡しといった市場調整を図ることとしている。

この安定指標価格は、「指定乳製品の生産事情および需給事情その他の経済事情を考慮し、指定乳製品の消費の安定に資することを旨として定める」(第 11 条第 4 項)こととなっているが、併せて、加工原料乳の基準取引価格を決める際の合理的な市場価格の水準を示す役割を担っている(第 11 条第 2 項)。その意味において、安定指標価格は、生産者補給交付金の単価算出の基礎となる。すなわち畜安法は、市場における乳製品需給の緩和と逼迫の限界点をそれぞれに二つの価格基準で表現し、その価格帯の内側に乳製品の価格を封じ込むことができれば、乳製品の市場価格そのものが加工原料乳の実態と乖離していても何ら問題とされなかった。しかしこうした考え方と異なり、不足払い法は、加工原料乳の基準取引価格と直接関連付けることの必要性から、唯一の価格水準たる安定指標価格を決める仕

組みとなっている。

こうした一方で、乳製品の市場からの買入れ、売渡しについては、安定指標価格の上下に一定の幅を設け、これを基準に買入れ、売渡しを行なわせることとした（法第 15 条，第 16 条）。この幅は、乳製品の市場価格が安定指標価格の 104%を超えるような需給逼迫の場合は売渡しを行ない（政令第 8 条），逆に 90%を下回るような需給緩和の場合は買入れを行なう（政令第 7 条）こととして政令で定められた。畜安法における安定上位価格が「安定指標価格の 104%」に相当し，安定下位価格が「安定指標価格の 90%」に相当することとなる。こうした仕組みからして，畜安法による乳製品の市場調整と不足払い法によるその仕組みは実質的に同一のものと考えられ易い。しかし，その政策理念には基本的な違いがある。現に，畜安法における安定上位価格と安定下位価格との差（昭和 39 年の数値）は，バターで 23.7%，脱脂粉乳で 27.9%，全脂加糖れん乳で 20.5%，脱脂加糖れん乳で 19.9%と相当に幅が大きいのに対し，不足払い法による幅は 14%と狭い。こうした畜安法と不足払い法の市場調整手法の違いについて，当時は，次のような要旨の説明が行われている。「畜安法による価格安定は一定の振幅のなかで価格が自由に形成されることを是認するものであって静止点が示されていないのに対して，本法における価格安定は，価格が安定指標価格という支点において静止することを目途に事業団に需給操作を行なわせることを狙っている。」さらに，「畜安法においては，乳製品市況が過去において実現をみたような，経済の一般原則にしたがって自動的に求心作用がはたらいて安定することを期待するものであって，3～4 年サイクルで形成される価格変動の異常部分だけをカットすれば，残った部分は通常変動部分と認められ政策的に関与しなくてもよいものである。」「（最近の実態を見ると）その変動については今後，過去と全く同じようなパターンにおいて形成されとは考えられない。」「かかるが故にもはや乳製品市場の自動調整機能のみを期待することは適切ではなく，国が事業団をして市場介入をさせて，価格安定をさせる必要がある。」このように認識されていたのである。³⁵

なお，事業団による市場調整の対象となる乳製品は，買入れについては，畜安法（畜安法第 2 条第 2 項）に規定されたバター，脱脂粉乳，全脂加糖れん乳，脱脂加糖れん乳の 4 つの指定乳製品であり，輸入及び売渡しについては，指定乳製品に，政令第 2 条で定めるその他の製品の全粉乳，バターミルクパウダー及びホエイパウダーが追加された。このなかで特に重要な意味をもったのは，買入れの対象となる乳製品である。なぜなら，これらの乳製品については，需給及び在庫調整のリスクを最終的には国が負担してくれるものであり，乳業者にとっては，他の乳製品に優先して製造することが経営の安定につながったからである。すなわち，市場調整のコストをより小さなものにするためには，当然，品質を低下させないで貯蔵が可能な製品をその対象とせざるを得ない。その結果，「需要の少ない製品に対して，より需要のある製品よりも優先的な販路を供給することによって，加工

³⁵ 「不足払い制度の解説と実務の手引き」[前掲] P277～278

業者の決定を歪曲させる」³⁶可能性さえあるのだ。さらに、市場調整政策が長期に固定された状況では、市場における製品の構造さえ規定される。すなわち、その後のわが国における乳製品市場において、バターと脱脂粉乳がその多くを占めるようになったようにである。仮に、ヨーロッパのように、チーズがその対象となっていたら、その後のわが国の乳製品市場はどのように変化したのであろうか。

④ 乳製品の一元輸入制度

指定乳製品等の輸入については、法第4章の第13条及び14条において、以下のように規定されている。

「事業団は、指定乳製品の価格が安定指標価格をこえて騰貴し又は騰貴するおそれがあると認められる場合には、農林大臣の承認を受けて、指定乳製品等を輸入することができる。」(法第13条)

「指定乳製品等の輸入は、事業団又は第四条第一項の規定による事業団の委託を受けた同項第二号に掲げる者でなければ、してはならない。ただし、指定乳製品の価格の安定に悪影響を及ぼすおそれがないものとして政令で定める場合は、この限りでない」(法第14条)

乳製品の一元輸入制度は、畜安法と不足払い法の大きな違いの一つであるが、具体的には、畜安法がその第40条で「輸入に係る当該指定乳製品を買入れることができる。」と規定し、事業団は、商社等が輸入した乳製品を買入れることにし、事業団自らが輸入することにはなっていなかったのに対して、不足払法は、「指定乳製品を輸入することができる。」として、事業団自体に輸入をさせることとした。これは、「指定乳製品等の輸入は、事業団又は(略)事業団の委託を受けた(略)者でなければ、してはならない。」という規定でさらに明確となる。すなわち、「(畜安法は)誰かが輸入したものを買入れ、(不足払法は)自ら輸入することによって他の者が輸入することを排除することを意味している。」³⁷まさにこれが「一元輸入」の意味合いであり、畜安法と不足払法の大きな違いである。

なお、乳製品の輸入については、「指定乳製品の価格が安定指標価格をこえて騰貴し又は騰貴するおそれがあると認められる場合には、(略)指定乳製品等を輸入することができる。」(法第13条)こととし、輸入した乳製品の国内における売渡し方法は、国内産乳製品の売買操作における売渡しと同様に行なうこととしている(第16条)が、この仕組みについては、交付事務次官通達において、「この場合、事業団がその輸入を一元的に行ない、国内における市況を十分勘案しつつ、これを国内において放出することにより需給および価格の安定に十全を期する必要がある。これはまた、生産者補給交付金の交付措置および乳製品の買入れ、売渡し措置の実効性を確保するためにも必要なことである。」と解説されている。すなわち、事業団が乳製品貿易を一元的に管理することによって始めて、わが国における乳製品の市場調整政策全体の有機的な連関と施策の効率的運営が可能となると考えら

³⁶ ローザマリー・フェネル著、荏開津典生監訳「EU 共通農業政策の歴史と展望」[前掲]P179

³⁷ 「不足払い制度の解説と実務の手引き」[前掲] P254

れた訳である。

また、一元輸入制度の対象となる乳製品の品目については、指定乳製品または政令で定めるその他の製品であって、具体的には、バター、脱脂粉乳、全脂加糖れん乳、脱脂加糖れん乳の 4 つの指定乳製品と、政令で決められた全粉乳、バターミルクパウダー、ホエイパウダーの 3 つの乳製品である。なお、全粉乳、バターミルクパウダーおよびホエイパウダーの品目は、「いずれも指定乳製品と用途および成分が類似する等関連性の強いものであり、これらをも一元輸入の対象にすることによってその輸入の調整を行ない、国内における売買操作の対象である指定乳製品の需給および価格の安定に万全を期そうとするもの」(政省令次官通達)と位置付けられている。

(3) 飲用原料乳取引と不足払い制度

以上が、不足払い法の基本的な仕組みと政策の構造であり、これらの多くは、1964 年 5 月に農水省畜産局に設置された「畜産振興対策室」によって取りまとめられた「酪農対策の考え方と方向」における価格政策の提案をほぼ具現化したものであった。しかし、唯一、実現しなかったものがある。それは、飲用原料乳の標準取引価格に関する提案である。「酪農対策の考え方と方向」では、「飲用向け生乳についても標準取引価格を定めるが、それは、飲用原料乳地帯の平均生産費と飲用牛乳小売価格から標準的な加工販売経費等を差し引いた価格とする。」と提案されていた。これは加工原料乳の基準取引価格とほぼ同様の発想であり、この方法によれば、飲用原料乳価格もその市場性に規定されて経済合理的に決定されることから、用途別取引制度は、より完成度の高いものになったはずであった。

なお、「酪農対策の考え方と方向」にある価格政策の多くは、海外、特に英国やカナダにおける不足払い制度を参考にしたと言われているが、それらの国の制度をみると、例えば、英国における仕組みは、生乳をミルク・マーケティング・ボードが買上げ、その際の買上げ価格の目安として、生産者プール乳価の最低保証価格に相当する「基準保証価格」、飲用原料乳の最低保証価格に相当する「高位保証価格」、加工原料乳の最低保証価格に相当する「低位保証価格」を国が公定し、ボードが乳業者の代表とで決める生乳の用途別販売価格で乳業者に売渡した価格との差を、政府が補填(不足払い)する内容であった。カナダにおいては、農業安定ボードが加工原料乳について不足払いを行ない、飲用原料乳については、各州の飲用乳統制機関で生産者原料乳価と消費者飲用乳価の最低水準を定める仕組みとなっていた。³⁸すなわち、生乳の用途別取引を制度として取り入れている国では、飲用と加工の両方の用途価格について、その価格の最低水準を実質的に国が定める仕組みとなっていたのである。

しかし、わが国においては、飲用原料乳取引への政府による「介入」に対して乳業者からの猛烈な反対があり、不足払い制度成立のための「政治的妥協」として、この仕組みが見

³⁸ 「不足払い制度の解説と実務の手引き」[前掲] P261～262

送られたのである。

そうしたなか、不足払い法の国会承認時において、衆参両院で、「市乳地域の生乳生産の合理化、適当な取引価格の実現、さらに消費者に至るまでの飲用乳の流通及び販売価格についての合理化を促進するよう十分な措置を講ずること。」（昭和40年5月17日衆議院農林水産委員会の付帯決議の3）、「飲用向生乳等の取引については、その取引の公正と取引価格の適正を確保するため十分な措置を講ずること。」（昭和40年6月1日参議院農林水産委員会の付帯決議の1）という付帯決議が行われ、さらに、交付次官通達の最後にも、「飲用牛乳の販売価格等についての指導」として、以下の文言が追加された。

「飲用牛乳消費の円滑な増進を図り、酪農の健全な発達を図るためには、飲用牛乳の販売価格の安定と飲用向け生乳価格の適正な価格形成が必要と考えられる。かかる観点に立って、飲用牛乳の生産、流通の各段階にわたり、その合理化施策を充実し、飲用牛乳の販売価格につき必要に応じ適切な行政指導を行ない、また、用途別取引の実施に当たって飲用向け生乳価格の約定が適正に行なわれるよう生乳取引当事者に対して指導を徹底する方針であり、このため、さらに、従来、国および都道府県を通じて実施してきた、飲用牛乳の製造および流通段階の諸経費ならびに価格の動向に関する調査の拡充を図ることとしている。これらの措置は、国と都道府県の緊密な協力によって始めて実効を確保し得るものであるので、貴職におかれても、以上の趣旨に則し、今後とも特段の努力方を願います。」

交付次官通達に基づき、実際に国が行なった指導は、飲用牛乳の製造販売経費等について国の権限で調査を行ない、その調査データを社団法人中央酪農会議に提供し、社団法人中央酪農会議をして、乳業者に、加工原料乳の基準取引価格に相当する飲用原料乳の合理的かつ標準的な価格水準を示し、これにより、飲用原料乳の乳価交渉をより経済合理的なものに改革し、飲用原料乳の価格形成に関する基本的ルールを民間ベースで構築させようとするものであった。これは、国が「酪農対策の考え方と方向」において提案した方法を自由取引の建前になかでビルトインしようとしたともいえる。しかし、その試みは不調に終わる。

まさにこれらの経過は、不足払い制度が、その成立の当初から、ある種の限界を露呈したことを意味する。これまでみてきたように、1955年（昭和30年）以降の酪農乳業政策の底流に流れてきた政策シナリオは、国際化に対応した乳製品及び加工原料乳価格の低位安定→飲用牛乳市場の拡大による加工原料乳地帯の解消→生産者による生乳流通の組織化と価格形成力の強化を背景とした飲用原料乳価格の高位安定→生乳生産基盤の安定というものである。しかし、大手乳業者の集乳地盤維持への強いこだわりや市場管理型政策への批判、専門農協系組織と総合農協系組織の確執などもあって、生産者による生乳流通の組織化は進まず、これが酪振法以来の重要な政策上の基本課題となってきた。

さらに、畜安法下での常態化した乳価紛争への対応、その一方で迫りくる輸入自由化の危機のなかで、不足払い制度は、全国総飲用化といった長期展望を念頭にした暫定的な加工原料乳の不利補正（不足払い）と、指定団体組織を活用した集約的な生乳流通機構の構

築を目指した訳である。

政治的な意味合いにおいては飲用原料乳価格の安定が、制度的な意味合いにおいては指定団体組織の完全整備こそが、不足払い制度成立当時の最も重要な課題であったとも言えよう。

こうした当時の事情については、不足払い制度発足のほぼ半年後に、農水省畜産局長から各都道府県知事に出された通達、「乳価交渉の促進及び指定生乳生産者団体の強化について（昭和41年9月5日 41畜A第5601号）」（以下「局長通達」という。）で詳しく知ることができる。不足払い制度を「正確に理解する」ために、少し長くなるが局長通達の一部を引用し、その概要を説明しておくことが重要であろう。

局長通達は、その前文で、まず、当時の飲用乳価交渉の実態等について、飲用原料乳の価格形成に関する基本ルールの民間ベースでの構築がなかば破綻した状況を、次のように報告している。

「当局としては、本年度は、本制度の初年度でもあり、その取引価格の取決め方の如何が、今後の乳価形成上はもちろんのこと、補給金制度上の適確な実施上も重要な意義を持つものであることにかんがみ、先に、中央酪農会議会長あてに、飲用等向け生乳価格について、地域の生乳生産事情、飲用牛乳等の需給事情その他の経済事情を十分勘案して交渉が進められ、適正な乳価形成が行われるよう、指定生乳生産者団体に対する指導方要請し、その際、交渉に当たっての参考資料として飲用牛乳の製造販売費用等についての事例調査結果を示したところである。

他方、中央酪農会議においては、乳価交渉の円滑な促進、適正な乳価形成を図るため、飲用牛乳の卸売価格から製造販売費用等を控除した額を基準として、地域の生乳生産事情、飲用牛乳等の需給事情その他の経済事情を考慮するという飲用等向け生乳価格の形成に当たっての基本的な原則を乳業者と取決めるべく話し合いを進めてきたところであり、これに対し、当局としても、両者間の話し合いのあっせんを行なうとともに、主要な乳業者に対し、適正な乳価の形成についての基本的な原則について了解するよう累次にわたり指導してきたところであるが、現段階においては、中央段階における基本的な原則についての合意を得るに至っていない。」

そうしたなかで、都道府県行政に対し、取引現場での乳価交渉への指導を、次のように要請している。

「一方、各都道府県における生乳取引交渉においても、（略）両当事者間の具体的な交渉が進展せぬまま推移しているところが多き現状にある。

以上のような諸般の事情にかんがみ、（略）この際、各都道府県におかれても生乳取引当事者間の交渉を一層促進することが緊要であると考えられるので、（略）指定生乳生産者団体と乳業者の具体的な乳価交渉が促進されるよう、（略）積極的な指導を行なうことにつき特段の指導を行なうことにつき特段のご配慮をお願いします。」

また、「（略）乳価交渉が具体的な進展をみせていないこととも相関連して、多くの都道府県において、いまだ、制度の趣旨に即した用途別取引が明確化されていない実情にあり、

このような事態のまま推移すれば、(略)本制度の根幹を崩すこととなるおそれもあるので、(略)早急に適確なる用途別取引が励行されるよう(略)強力な指導をお願いする。」としているが、不足払い制度発足直後における生乳取引の混乱振りや、実際の取引実態(混合乳価取引と特約的な取引関係の存在等)のなかで、これを用途別取引に再編することが如何に困難なことであったかが、容易に想像できる。

以上の状況を踏まえ、「本制度の適確な運営を期するとともに、適正な乳価形成を図るためには、指定生乳生産者団体のより一層の組織の強化と機能の充実を図ることが必要であることにかんがみ、(略)本制度の趣旨にそって運営される指定生乳生産者団体を育成強化する措置」として、①学校給食用牛乳供給事業における指定団体への権限付与、②酪農振興施策への指定団体の関与、③政府操作にかかる専増産ふすまの配分への指定団体の関与、④集送乳段階および生乳処理加工段階における指定団体機能の強化の措置を講ずることとしたのである。

具体的には、ひとつには、都道府県が学校給食用牛乳の供給価格等の決定に当たっては、予め指定団体の意見を徴することを前提とし、さらに乳業者に委託して供給する事業者を指定団体に限定するとともに、乳業者が供給事業者として指定を受ける場合は、指定団体の承諾を受けることを要件とした。2つには、行政による各種の生乳生産振興施策(例えば、酪農近代化計画に基づく家畜導入事業、粗飼料の生産拡大等の事業)の実施に当たっては、指定団体を活用するようにさせた。3つには、都道府県段階における飼料需要者団体への専増産ふすまの配分については、指定団体の意見を極力尊重するよう指導することとした。4つには、地域内における合理的な集荷、運送を実現し、販売委託を受けた生乳を合理的かつ適切に乳業者に販売しうるようにするために、指定団体自らが適地に適正規模のクーラーステーション等の生乳流通施設を持ち、場合によっては、生産者団体による牛乳乳製品工場を設置することが適切として、これを行政としても促進することとした。

これらの措置は、国による生産振興対策や飼料の流通政策の実行に指定団体を実質的に組み入れて、指定団体の傘下に生産者組織を結集させようとしたものであった。また、当時、大手乳業者の多くは、乳牛用に配合飼料を生産し販売していたことから、その原料である専増産ふすまの配分は、乳業の飼料事業にとって重要な問題であった。したがって、指定団体が専増産ふすまの配分に関与する資格を得たことは、乳業者の相対的地位を低める効果があったはずである。さらに、学校給食事業等への関与を行なわせ乳業者との関係を決定的に優位なものにしようさえしたのだ。いずれも指定団体の権限を総合的かつ圧倒的に強める支援措置であったが、こうした、いわば「強圧的」とも受け止められるような行政措置なしには、制度の基本的な政策ツールである指定団体の「一元集荷多元販売」機能の実現が困難であったのだ。

最後に、当時、不足払い制度に係る政策担当者の中枢であった農林省畜産局松本作衛牛乳乳製品課長が、不足払い法が施行されたほぼ1年後の1967年(昭和42年)5月に全酪連会報に寄せた「不足払い制度の1年を省みて」のなかから、次の文章を紹介しておこう。これは、不足払い制度が、その法律の建前の裏側で、複数の政策ツールを有機的に組み合

わせることを通して期待した政策メカニズムの本質とともに、制度設立当初の時点における政策評価のメルクマールが何であったのかを明確に示している。

「不足払い制度においては加工原料乳の価格を保証することによって間接的に生乳の価格水準を支持する効果を意図しているものであるが、飲用原料乳の価格については制度上の直接的な価格支持は行なわず、取引当事者の交渉により地域の需給実勢に応じて定められる建前となっている。このことは、わが国における牛乳需給の動向からみて、飲用牛乳については取引条件が公正であれば需給実勢にもとづく経済取引によって生産者に有利な価格が形成されるはずであるとの考え方が前提となっている。それ故、指定生乳生産者団体によって都道府県段階における強力な共同販売体制を確立するとともに、用途別取引によって飲用向け生乳の価格形成を明確に区分することにより取引条件、価格条件の整備を図ることが本制度における飲用牛乳価格に対する対策の内容となっていた。

41 年度早々に直面することとなった乳価交渉は不足払い制度におけるこのような考え方の当否を判定する試金石であるとともに、この制度の可能性を左右する大きな試練であった。」³⁹

まさに、これこそが、不足払い制度の時代的な性格を表しているとも言えよう。

【参考】不足払い制度の目的と機能

法の目的	法の意義	政策措置	政策の機能		政策ツール
生乳の価格形成の合理化	新しい政策措置の導入	生産者補給金の交付	直接機能	加工原料乳の不利の補正	保証価格による価格支持を通じた所得の不足払い。
			直接機能	生乳の需給調整	加工原料乳における限度数量(不足払いの対象数量)の設定
			間接機能	生乳流通機構の合理化・近代化	生乳生産者団体の指定(生乳流通の指定団体への集約化・組織化、一元集荷多元販売)
				市場と関連付けた合理的価格形成	用途別取引の管理(加工原料乳数量の行政による認定)
				①加工原料乳価格水準の抑制 ②飲用原料乳価格の高位安定	①基準取引価格による価格公定 ②指定団体制度の下での相対取引
牛乳・乳製品価格の安定	畜安法の改善・強化	事業団の輸入・市場調整	乳製品貿易の国家管理		輸入の一元化
			乳製品の市場調整		安定指標価格を基準とした指定乳製品の売買操作

³⁹ 「全酪連会報 第26号」[全国酪農業協同組合連合会 1967年(昭和42年)5月20日]P4

第2章 2000年不足払い制度改革の評価

2000年5月に「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法の一部を改正する法律」が成立した。不足払い制度改革の目的は、以下の2点であると整理されている。①酪農生産者は市場実勢価格にもとづく生乳販売によって、需要動向に応じた加工原料乳生産を実現する、②乳業は生乳の取引条件や品質の特殊性を反映した価格設定が可能になる¹。つまり生乳の価格形成を市場実勢に委ね、市場動向や多様な品質を考慮した加工原料乳取引を実現しようというのである。酪農生産者の再生産確保を意図した政策価格（保証価格）を廃止し、さらに乳業の乳製品事業の採算性を支えてきた政策価格（基準取引価格）も排除されることになる。飲用向け原料乳と同様に、加工原料乳価も酪農・乳業の相互の取引交渉のなかで決定される。大きなうねりのように変化する需給変動を、市場メカニズムを活用して、酪農と乳業に伝えることによって、牛乳・乳製品の最終需要に迅速に対応した供給システムが実現すると期待されている。

もっともこうした市場の機能を重視した制度改革は、酪農乳業の分野でも不足払い制度改革以前から進められてきた。つまり、不足払い制度改革は実質的な合意をみた1993年12月のウルグアイ・ラウンド農業合意への対応を、酪農・乳業の基本的な政策体系のなかで位置づけていくという意義をもっていたといえよう。しかもそれは酪農乳業政策の抜本的な改革に向けた出発点でもあった。この制度改革は新たな酪農乳業政策のあり方を模索して、さらに改革を進めていくことになると考えられる。

以下では、こうした観点から2000年の不足払い制度改革の経過をみていくことにしよう。

1. 不足払い制度改革

（1）不足払い制度改革の概要

①行政価格の廃止

指定乳製品および加工原料乳にたいする政策価格が廃止された。すなわちバターや脱脂粉乳などの指定乳製品の安定指標価格、加工原料乳の基準取引価格・保証価格といった国が定めてきた行政価格を設定せず、取引当事者の自由な取引に移行することとなった。加工原料乳価格を直接的に規制して、その効果を飲用向け市場に結びつけていくという不足払い制度の統制と市場メカニズムの折衷的な仕組みは、形式的には取り払われた。飲用向け原料乳と同様に、加工向け原料乳の価格形成は取引当事者に委ねられることとなる。指定乳製品にたいしても価格の収束水準が政策的に示されることはなく、市場実勢に応じた相場が形成されることが確認された。生乳および乳製品の価格形成への政策的な規制の撤廃は、不足払い制度の形態を大きく変えることになったのである。

②乳製品市場への市場介入機能の限定

*1 農林水産省生産局畜産部『新不足払い方の解説と実務』酪農乳業速報2001、163～164ページ

国内の指定乳製品の買入れ廃止が明文化され、乳業の乳製品在庫にたいする流通管理・金利倉敷料助成を内容とする調整保管が、乳製品市況緩和時の基本的な政策措置として位置づけられた。一方、乳製品市況逼迫にたいしては、農畜産業振興事業団が一元的に管理する輸入乳製品の輸入・売渡しが実施されることになる。

乳製品の安定指標価格が廃止されたことにともない、調整保管や輸入・売渡しの発動基準を新たに設定する必要性が生じ、乳製品の大口需要者価格の過去3年間移動平均値にもとづく一定の価格帯から逸脱した価格変動が生じたばあいに、これらの乳製品市場介入が発動されることとなった。

前者の国産乳製品の市場買入れ・隔離措置の廃止は、1979年以降、すでに長い間実施されなくなっていくという状況を制度のなかで確認したにすぎない。むしろ政府の乳製品市場介入は、カレントアクセス枠の輸入乳製品売渡しと価格高騰（低落）時の乳製品輸入・売渡し（調整保管）の発動基準・判断基準やタイミングが制度改革のポイントとなった。

調整保管および輸入・売渡しについては、大口需要者価格が移動平均値を中心とする価格帯（バター：±10%、脱脂粉乳：±8%、れん乳類：±8%）を超え、在庫水準についても一定の基準（逼迫時：2ヶ月以下、過剰時：7ヶ月以上）を満たしているかどうかが考慮されることになった。

③補給金算定方法の改訂

加工原料乳の保証価格と基準取引価格が廃止され、加工原料乳生産者補給金（不足払い補給金）について、この2つの行政価格の差額を単価とする従来の算定方法は成り立たなくなかった。不足払い法の改正法第11条は、「補給金単価は、農林水産大臣が、生乳の生産費その他の生産条件、生乳及び乳製品の需給事情並びに物価その他の経済事情を考慮し、生産される生乳の相当部分が加工原料乳であると認められる地域における生乳の再生産を確保することを旨として定めるものとする」と、曖昧な表現になっている。実際には、制度改革前年の実績をベースとして、生乳の生産条件の移動3年平均による変動率にもとづいて補給金単価を変化させることとなった。したがって、通常のばあいには、補給金の単価はほとんど変化せず、ほぼ固定的に推移することが想定されている。生産費などの変化は、保証価格の7分の1程度（約10円）の補給金算定に反映されるだけだからである。

つまり不足払い制度改革では、既存の補給金単価が補助実績として追認され、短期的には従来の補給金支払いのあり方と実質的には大きな差異は生じない。補給金は固定的な補助金という性格を持つようになった^{*2}。このことが、あとでみるように、市場実勢をほとんど反映せずに形成される、加工原料乳の生産者・乳業との間の相対取引価格のあり方に関心を集めていくことになる。

④経営安定対策の導入

*2 いうまでもなく補給金は加工原料乳の再生産確保を直接的に保証するものではない。乳量や飼料価格、労賃などの生産条件の変化が、加工原料乳の生産者手取り乳価ではなく、そのごく一部を構成する補給金に要素ごとの変動比率として反映されるだけだからである。

不足払い制度改革で、稲作部門ですでに導入されていた経営安定対策が、酪農部門にも新たに導入された。生産者と政府が1対3の比率（生産者1㍊あたり40銭、政府1円20銭）で基金を造成し、加工原料乳価が下落したばあいの80%を、この基金から補填するという仕組みである。新食糧法が米価下落傾向のなかで稲作経営の安定性を確保するために導入した稲作所得保険システムが、作目横断的に普及されることとなり、酪農部門にも導入されたことになる。経営安定対策が価格支持の撤廃および市場メカニズムの導入にたいするセーフティネット対策として位置づけられ、不足払い制度改革にも形式上、不可欠の対策であるとみなされたといえよう。

⑤ブロック指定団体

これまで都道府県ごとに指定されてきた指定団体が、複数の県によって構成される地域ブロックを単位として設置されることになった。

不足払い制度改革の議論は、指定団体制度の見直しから始まる。それは指定団体の指定基準などの限られた改正にとどまり、連鎖的な制度改革をもたらさないという行政技術的な理由があったにちがいない。もっとも、より基本的には新しい不足払い制度のもとで活動するプレーヤーを最初の段階で確定しておく必要があり、本格的な不足払い制度改革の前に指定団体制度を検討することになったと考えられる。

こうして2000年の不足払い制度改革に先だって、指定団体制度の改正が実質的に進むこととなった。先行的に設立されてきた関東、九州、東海ブロックに加えて、東北、北陸、近畿、中国、四国ブロックの指定団体設立が規定されることになるのである。

一方、指定団体の地域ブロック化という点では、北海道のホクレンはすでに地域ブロック指定団体としての体裁を整えていたが、生乳受託販売における独占的な影響力が問題視された。指定団体の統合とは逆に、指定団体間の競争を担保し、酪農生産者や消費者のニーズに弾力的に対応しうる指定団体機能を確保することが懸案となり、それを受けて生乳受託業務の弾力化、具体的には生産者が営むミニプラントへの配乳やNon-GMO生乳などの一般生乳とは区別された生乳にたいするプレミアム乳代精算を実現するための規定改定が盛り込まれることとなった。

（2）不足払い制度改革の評価

これまでみてきた不足払い制度の主要改正点は、どのような課題にどのように対応しようとしているのか。改正点はおおまかに3つのカテゴリーに分けることができそうである。一つは、WTO農業交渉の基盤づくりであり、二つは、酪農政策のグローバル化に向けた新たな牛乳乳製品の価格・流通政策の模索である。これまでの農産物価格政策を中心とする農業保護政策が、WTOの政策規律からはみだし、維持しえなくなるという展望のもとで、国内政策をグローバルな環境に合わせていく方が探られることとなった。当然ながら、それらは今日の基本計画の見直しの論点とも密接に関連している。この点については、のちにみることにしよう。

三つは、牛乳乳製品市場の変容にたいする現実的な対応策である。不足払い制度への本格的な改革作業を進めなければならなくなったことを受けて、同時に牛乳・乳製品市場の変化に対応するための制度改革を実施することになった。以下、順にみていくことにしよう。

う。

1) WTO 農業交渉への対応

すでにみてきたように、ウルグアイ・ラウンド農業交渉のもとで、国内の牛乳乳製品市場を国際市場と遮断してきた不足払い制度の長期的な存続が危ぶまれるようになり、それを補完することを目的とする助成事業が導入されてきた。生クリーム・脱脂濃縮乳などの液状乳製品への流通助成金、いわばやや形を変えた不足払いはその代表的な存在であった。不足払い制度崩壊への予防的な措置として、輸入が見込まれず、指定乳製品との代替によって AMS を削減することにもつながる液状乳製品市場の拡大が促されてきた。

しかし、ウルグアイ・ラウンド農業合意を受けて、不足払い制度それ自体が合意内容に対応した修正を求められるようになった。カレントアクセス枠の乳製品が政府の国際約束として、義務的に輸入されることとなり、高関税を負担すれば民間事業者も自由に乳製品を輸入することが可能になった。これらの農業合意にともなう直接的な制度改正は、1994 年に行われた。

2000 年の制度改正では、WTO 体制のもとでの農業交渉への対策が意識され、ウルグアイ・ラウンド農業合意の枠組みを前提として、国内市場保護指標の削減が課題となる。具体的には、行政価格の廃止によって、国内農業支持の指標である AMS が大幅に削減された。AMS は国内の農業保護のための財政支出と内外価格差（行政価格と国際価格の差）総額によって構成されており、行政価格の廃止は後者を一挙に消滅させることになったその結果、牛乳乳製品部門の AMS はほぼ 4 分の 1 に縮小した。

牛乳乳製品の国境調整機能はさしあたり保持され、酪農生産者による計画生産や自主的な乳製品市場隔離といった需給調整措置などが担保されている。こうした状況では、不足払い制度が規定する行政価格を形式的に廃止しても、牛乳乳製品市場や生乳取引に急激な変化は生じないと判断されていた。それはのちにみるように、市場実勢にもとづく相対取引の進展という前提と矛盾することになるのであるが、形式的に AMS を大幅に削減しうる行政価格の廃止は、国際対応策として活用しない手はないということになったにちがいない。

形式的な制度改革とはいえ、このことを積極的に評価する識者も少なくない。それは受動的な対応を迫られてきた UR 農業合意への批判の裏返しでもある。酪農政策改革という視点ではなく、積極的に次期農業交渉を少しでも優位に進めていくための環境づくりに寄与したことが評価されている。

2000 年の不足払い制度改正は、日本の農業の国際的な環境変化を自覚的に意識した改革に、不足払い制度も与していかなければならなくなったことを示している。酪農政策改革は、酪農生産や生乳流通などの政策対象の変化にもとづくのではなく、酪農を取り巻く環境変化によって要請されることを象徴的に表している。従来どおりの不足払い制度、つまり保証価格と基準取引価格の価格差を補填する補給金制度を改める必然性が見あたらないという批判が、酪農生産や生乳流通の研究者から提起されたのは、いわば当然のことであったのである。もとよりこの改革は酪農の内部から要請されたものではなかったからである。

2) 品目横断的な政策システムへの基礎固め

酪農を取り巻く環境変化は、酪農政策の本格的な国際化を求めていくこととなった。農業政策の国際化・グローバリゼーションは、2つの局面で進むことになる。一つは、国内の納税者対応、いわば国内対応であり、いま一つは、農業政策の国際規律への対応である。

具体的には、国内の農業政策を品目横断的な政策システムへと移行させることが政策課題として浮上した。

まず、それはどのような意味で、国内対応であったのか。わかりやすく理解しやすい農業政策に再編成し、国内の消費者・納税者に農業保護の必要性を理解してもらうことが欠かせない。コメ政策に典型的にみられるように、ますます錯綜していく農業政策を放置しては、そもそもその意義や機能についての確な理解を求めることができない。各農産物市場に関連する業界団体や政治家の意向や要請がインフォーマルな形で色濃く反映されているのは、農業保護が既得権益集団の保護にすぎないという農業保護批判を退けることはできないだろう。そこで農産物ごとに手法や保護基準などが多様な価格政策を、品目横断的な政策システムに移行していく具体的な方向を示していくことになった。

酪農政策はコメ政策ほどには社会的な関心を持たれていないが、それだけにわかりにくいという印象を与えかねない。欧米では多くの農産物に適用されている不足払い制度も、日本ではごく限られた品目にしか適用されておらず、しかも厳密に言えば保証価格と市場価格の格差を補填するという純然たる不足払い制度にはなっていない。国外の政府関係者にたいしてはもとより、国内の消費者・納税者にもきわめて説明しにくい制度になっている。多くの農産物と同様の政策システムを導入することによって、酪農政策のあり方をおおかた理解できるような仕組みに移行することが模索されることとなった。

いま一つは、UR 農業合意で確定された農業政策の国内農業支持にたいする規律への対応である。消費者負担の価格支持政策から、納税者負担の直接支払いへという農業保護の手法転換が明確になった。国内の農産物価格を高く支持することをつうじて農業を保護する手法は、黄色の政策として継続的に削減されていくと見通されている。しかも関税相当額も同様に削減されることによって、中長期的には国境調整措置も有効な機能を果たさなくなっていく。国境調整に依存せずに、国内農業の維持を図っていくためには、直接払い制度の導入・拡充を図るしかないといえよう。

当初からこうした農業政策の基本的ベクトルの転換について、合意が得られていたかどうかは定かではないが、酪農政策も直接支払制度への転換という枠組みのなかで再点検することとなった。

もっとも加工原料乳にたいする補給金交付それ自体は、指定生乳生産者団体によるプール清算払いとなるものの、すでに財政負担による直接支払いに近似している。制度改革の焦点は、むしろデカップリングを意識した生産と直接結びつかない直接払いのあり方を模索することになった。生産者が受け取る加工原料乳価が、政策的に決定されるのではなく、需給変動をとまなう市場実勢のなかで形成されるようになれば、これまでの政策価格差補給金はデカップルされた直接支払いに一步近づくことになるからである。むろん、出荷乳量と結びついた補給金であるので、生産と無関係な直接支払いというわけではない。しかし、補給金交付の基準をいずれ固定的な要素に変更すれば、少なくとも現行の青の政策に組み込むことが可能になる。

政策的な価格支持が撤廃され、市場価格が大きく下落するばあいには、コメの稲作経営

安定対策に準じて、過去の価格水準を基準として、価格下落部分の一定割合を補填する保険仕組みを用意すれば、国際規律への対応の第一段階はクリアされたと考えられたといえよう。

こうして具体的には、「政策価格の廃止と市場価格の活用」「従来の政策価格差補給金から固定的補給金への転換」「急激な市場価格変動の影響を緩和する経営安定対策」といった一連の改革が実施されることとなった。

3) 牛乳乳製品市場の変化への現実的対応

①指定団体制度の改革

- ・生乳の広域流通と取引交渉のギャップ解消
- ・酪農生産者や消費者の多様な牛乳・乳製品へのニーズ

②学校給食向け牛乳奨励制度の改革

(3) 不足払い制度改革の帰結

1) 市場変動の回避と市場の組織化

①カレントアクセス枠の乳製品輸入による乳製品流通の変容

- 大手乳業メーカーへの乳製品流通の集中
- 投機的事業者の衰退
- 乳製品価格変動の抑制

結果として、需給事情に鈍感な取引と固定的な補給支払いによって、生乳生産への価格シグナル機能は低下

- ・「市場」の創設ーパイロット市場の設置と廃止
 - 限定された市場のプレーヤー
 - 市場リスクの内部化による事業展開

②指定生乳生産者団体の広域化

指定団体間の調整

生産調整による数量にもとづく需給管理システムの高度化

- 生産構造の変化などによる過渡的な需給アンバランスの解消
- 生乳生産力格差の拡大（メガファームなどの大規模経営の存在）と需給調整システムの安定性

③酪農乳業情報センターの機能

2) 乳価形成と需給実勢のずれ

①乳価以外の助成措置による価格による需給調整機能不全の影響拡大

従来の保証乳価引き下げにともなう助成事業－土地利用型酪農への助成金
他の農業政策による助成措置－中山間地域への直接払い

多様な直接払いの登場と酪農生産への影響

直接払いによる酪農経営への所得移転効果の制度間の差異、情報の不透明性

(4) 不足払い制度改革と酪農乳業の産業構造

- ・ 政府・乳業・酪農生産者の三者間での機能調整と競合
- ・ 政府の機能後退と乳業・酪農生産者の機能代替可能性

(5) 酪農乳業政策システムの課題

1) 「直接払い」への移行

内外生産条件格差の是正を目的とする補給金への再転換
補給金単価の算定基準見直し
関税相当額の補給金単価への組み入れ

2) 生乳の需給調整機構

生乳生産構造の変容：北海道の飲用向け原料乳地域化

生乳広域流通の拡大と余乳調整処理の効率化

乳業工場の再編統合：乳製品製造過程の効率化と乳業の国際化

飲用向け市場の安定性を確保するための流通政策：

不足払い制度の発展的な①解消、②再編維持、③転換（飲用向け原料乳への直接払い）
生乳流通組織の①統合強化、②多様化、③弾力化

第3章 不足払い制度の計量的評価

不足払い制度の計量的評価は、

- ①当該制度の基本的目的を整理・分類して把握し、
- ②目的達成のために導入された仕組みが生乳市場に与える影響の基本的メカニズムを把握し、
- ③それを生乳市場の連立方程式モデル体系に組み込み、
- ④シミュレーションによって、当該制度がなかった場合に比較して、制度の存在により生み出された効果を目的ごとに計量的に把握し、
- ⑤総合的に制度の有無による経済厚生の変化を評価するという手順で行う。

1. 目的に即した評価項目

1966年に発効した「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法」(不足払い法)に基づく不足払い制度は、

- ①政府が算定する加工原料乳保証価格(酪農家の再生産確保乳価)と基準取引価格(メーカーの支払い義務乳価)との差額を「限度数量」の範囲内で酪農家に補給する、
- ②補給金は都道府県ごとに指定する「指定生乳生産者団体」(指定団体)に交付され、指定団体は会員農家の生乳を一元的に集荷・販売し、会員にはプール乳価を支払う、
- ③畜産振興事業団は、乳製品の一元輸入を行い、「安定指標価格」の90～104%の範囲内に乳製品価格をおさめべく売買操作を行う、

が主な内容であった(注)。

「不足払い法」は、「暫定措置法」として導入されたが、2000年度に改訂が行われたものの、約40年にわたって維持されてきた。「酪農や乳業の合理化が進むことを期待し、牛乳及び乳製品の安定的な供給がはかられることを期待し、さらに酪農経営にとって有利な飲用乳の比率が相当水準に達する段階に至るまで」(当時の赤城大臣答弁)と説明され、不足払いの単価(酪農家の再生産確保価格と乳業の支払い可能価格とのギャップ)の縮小か、不足払いの対象数量の縮小(飲用向け比率の拡大)があれば、不足払い制度はその使命を終了する予定であったが、いずれも見込みどおりには進行しなかった。

本制度は、価格形成を市場に委ねるという農政改革の一環として2000年に改正され、2001年度以降、基準取引価格、保証価格、安定指標価格が廃止され、加工原料乳価形成が当事者間の取引に委ねられ、補給金だけが残された。補給金は、従来のように農家の生産費と市場価格との差額を補填することを保証するものではなく、市場価格の水準にかかわらず一定額を上乗せして支払われている。

(注)不足払い制度に基づく乳価設定(2000 年まで)は、乳製品輸入に対する国境措置があつてはじめて機能するので、国境措置が不足払い制度の必要条件になっていたことは確かであるが、不足払い制度を廃止した場合に、国境措置も必ずセットで廃止されるわけではない。したがって、不足払い制度の効果を試算する場合の比較対照ケースとして、不足払い制度の廃止だけでなく乳製品貿易も自由化されたケースを設定する必要は必ずしもないと考えられる。また、そうしないと国境措置の効果と不足払い制度の効果が分離できない。しかし、WTO 農業交渉や FTA 交渉の進展の下で国境措置が削減される可能性は高く、それを踏まえて不足払い制度を含む今後の酪農政策のあり方を検討する必要があることは間違いない。貿易自由化をシナリオに組み込んだ酪農政策評価については、今回の分析とは一応切り離して別途行うことにする。

(1)補給金と用途別価格形成を通じた生産・販売条件の改善による生乳増産

本制度は、1961 年に制定された「畜産物の価格安定等に関する法律」(畜安法)に基づく乳価形成の限界に対処して導入された。畜安法では、乳製品の需給動向を反映した「安定指標価格」から逆算して加工原料乳の「安定基準価格」を決め、この水準以上での生乳買取りを政府がメーカーに勧告できることになっていた。しかし、

1965 年の安定基準価格が 30.40 円/kg,
酪農家の生乳生産費が 36.11 円/kg

だったように、輸入品価格の影響も受ける乳製品の市況から逆算されるメーカーの支払い可能な加工原料乳価が、酪農家の生産費水準からみて低すぎるというギャップがあった。これが、輸入との直接の競合がなく価格的に有利な飲用乳に対する加工原料乳の不利性であった。

国民に不可欠なカルシウム等の摂取源として牛乳需要が伸びると見込まれる中で、安定的供給基盤を確立していく必要があったが、都府県は早晚衰退する可能性があり、その一方で、将来的に飲用牛乳の供給地としても期待される北海道も、低すぎる加工原料乳価による生産低迷が危惧された。そこで、畜安法の「安定基準価格」を「基準取引価格」(メーカーの支払い可能乳価)と「保証価格」(酪農家の再生産確保乳価)に分割し、差額を政府が負担することにしたのである。

これからわかるように、不足払い制度の第一の目的は、

「加工原料乳に対する補給金の支給によって所得を補填し、加工原料乳地帯の経営を安定させる(結果的には北海道の生産を増加させる)こと」であった。

また、不足払い制度は、加工原料乳価のみを規制し、飲用乳価形成については市場に委ねていたが、実際には、加工原料乳価にプレミアムを上乗せして飲用乳価が形成される市場構造を提供し、都府県酪農の発展にも寄与した。こうした効果が当初から十分意図され

ていたかどうかはともかくとして、不足払い制度の付随的役割として、

「用途別価格形成機能の強化を通じた飲用乳価の引上げによる都府県酪農の振興」

という点を見逃すことはできない。

つまり、保存・輸送が困難で需要が価格に対して非弾力的な飲用乳用途の市場と、保存・輸送が比較的容易で価格に対して需要が弾力的な加工原料乳用途の市場が存在する場合、飲用乳販売量を制限すれば、飲用乳価が加工原料乳価より高く維持され、酪農家の総売上が増加する。このような価格差を維持するためには、両市場をめぐる個々の農家間の競争が起こらないようにしなければならないし、加工原料乳として販売された生乳が飲用乳市場に転売されるのを防止しなければならないが、不足払い制度により、

- ①飲用乳価プレミアムを形成しうる地域的な一元的集乳・販売組織の設立、
- ②酪農家へのプール乳価による支払い、
- ③生乳転売防止についての乳業メーカーに対する用途確認、

が導入されたことで条件が整い、飲用乳価の引き上げが可能となったのである。どのくらい飲用乳価が引き上げられたかは、付表に示した加工原料乳価に対する飲用乳価の倍率

1957～65 年（制度導入前） 1.1 倍

1966～2000 年（制度導入後） 1.4～1.8 倍

に端的に表れている（ただし、制度導入前は「混合乳価」時代であったことに留意が必要）。

制度導入後の数年間は北海道から都府県への生乳輸送は技術的に困難であったが、昭和 40 年代後半からは、それが可能となった。そこで、加工原料乳価と都府県の飲用乳価との乖離が大きくなると、北海道にとって、輸送費をかけても都府県の飲用市場に生乳を輸送するインセンティブが働いた。北海道－東京・大阪間の輸送費は 15 年ほど前は 20～25 円/kg、最近では 17～18 円/kg といわれている。付表で加工原料乳価と飲用乳価との乖離幅をみると、飲用乳価と保証価格との差は、ほぼ北海道－東京・大阪間の輸送費に等しい水準で推移してきたことがわかる。しかし、飲用乳価と基準取引価格との差は北海道－東京・大阪間の輸送費を大きく上回っている。北海道が限度数量を超える生乳の一部を基準取引価格水準で販売してきた事実を考慮すると、飲用乳価と基準取引価格との差が輸送費を上回れば、輸送した方がマシとの判断になる。にもかかわらず、輸送費を上回る格差が残ったのは、大幅な移出の増大には能力的に対応しきれない技術的制約もあったが、北海道が「協調的に」移出を控えてきたことによる（北海道の酪農リーダー達の証言も一致）。北海道が我慢しなければ、飲用乳価は少なくとも「基準取引価格＋輸送費」まで下落したはずである。こうした協調が可能であったのは、①補給金で北海道酪農家の所得が確保され

たため、都府県の飲用市場をめざすインセンティブが弱められたこと(補給金がなければ、「背に腹代えられぬ」移出が不可避であった)、②指定団体制度により北海道、都府県の生乳販売組織が一本化され、かつ全国調整組織としての中央酪農会議も存在し協調的行動が維持できたこと、が指摘できる。このように、不足払い制度の存在が飲用乳価と加工原料乳価の格差を維持するのに大きく貢献したのである。

(2)需給調整・乳価安定効果

生乳需給の主な特性である、

- ①生産と消費の季節的ミスマッチ
- ②短期的には調整できない生乳供給、
- ③飲用消費の残余としての加工向け生乳供給の変動の大きさ、

等のために、生乳は自由市場では価格の変動が非常に大きい商品である。このことは、支持価格が役割を果たさなくなった状況下での近年の米国の加工原料乳価の激しい変動でも実証されている。我が国でも、不足払い以前の乳価は 3 年周期でかなり変動した経緯がある。当時を知る北海道のリーダーの一人は、昭和 30 年代には、乳価が 30 円代で「乱高下した」ため、乳価の安定化が大きな課題だったと指摘する。

したがって、不足払い制度によって、(1)加工原料乳の取引価格が基準取引価格という形で公定され、(2)畜産振興事業団の乳製品の一元輸入が機動的に行われるシステムが導入されて、乳価安定化が図られた。この機能によって、乳価変動がどの程度抑制され、生産者、メーカー、消費者に乳価安定の利益がどの程度もたらされたかを評価する必要がある。

(3)国民のカルシウム等摂取の向上

上記の二つの効果、すなわち、生乳増産効果と需給調整・乳価安定効果を通じて、牛乳・乳製品摂取を増大させてカルシウム等の摂取を向上し、国民の健康促進を図ることが、不足払い制度のもう一つの大きな付随的效果であった。その効果は、不足払い制度がなかった場合の日本国民の牛乳・乳製品摂取量(生乳換算)を試算し、現状値と比較することによって計測できる。

2. モデル

(1)現状再現モデル

まず、現状(1966～2000 年)の生乳市場の需給・価格を再現するための連立方程式モデルを構築する。モデルの構造は、次のようである。

PF:飲用乳価、P:農家平均受取乳価、PS:加工原料乳基準取引価格(外生)、PD:補給金単価(外生)、(保証価格 $PG=PS+PD$)、S:生乳生産量、U:農家自家消費等(外生)、DF:飲用仕向量=飲用需要量、SM:加工仕向量、MQ:加工原料乳限度数量(1979 年度以前については認定数量)(外生)、DM:乳製品総需要(生乳換算、輸入含む)、IMPT:乳製品輸入(生乳換算)、EXPT:乳製品輸出(生乳換算)(外生)、STOK:乳製品期末在庫(生乳換算)(外生)、

DIFF: 飲用・加工乳価格差（外生），とする。なお，(-1)，(-2)は，1 期前，2 期前を示す。
現状に即して，ここでは，限度数量を超える加工向販売量（全乳哺育やチーズ向けを含む）
の存在を前提としたモデルとなっている。

<現状再現モデル>

[飲用乳需要]	$DF=DF(PF)$ -----(1)
[乳製品需要]	$DM=DM(PS)$ -----(2)
[生乳生産決定]	$S=S(P(-2))$ -----(3)
[加工仕向量]	$SM=S \cdot DF \cdot U$ -----(4)
[飲用・加工乳価関係]	$PF=\underline{PS}+\underline{DIFF}$ -----(5)
[プール乳価]	$P=[DF \cdot PF+\underline{MQ} \cdot (\underline{PS}+\underline{PD})+(\underline{SM} \cdot \underline{MQ}) \cdot \underline{PS}]/(\underline{S} \cdot \underline{U})$ -----(6)
[乳製品輸入]	$IMPT=DM \cdot (\underline{SM} \cdot \underline{EXPT} \cdot \underline{STOK}(-1)+\underline{STOK})$ -----(7)

ここで，(3)の生産決定式におけるプール乳価が2期前のものになっているのは，増産の意思決定から実際の増産までには約2年のタイムラグが生じることを配慮したものである。もちろん，減産は淘汰すれば即時的にも行えるので，当期，1期前等の価格反応もゼロではないが，ここでは単純化した。なお，(1)，(2)，(3)の関数の説明変数は，簡略化のため，乳価のみしか示していないが，その他の説明変数は具体的な推定式において示す。アンダーラインは外生変数を示す。PF，P，S，DF，SM，DM，IMPTの7つの内生変数に方程式が7本なので，この体系は解けることがわかる。

(2)不足払い制度がなかった場合のモデル

不足払い制度の効果を計量するには，比較のベースとして，不足払い制度がなかった場合のシミュレーションを行う必要がある。不足払い制度なしのモデルは，現状再現モデルから，不足払いによってもたらされた要素を削除することによって構築できる。

ポイントは，3つある。

①プール乳価の式から，補給金と限度数量が消える，つまり，

$$[\text{プール乳価}] \quad P=[DF \cdot PF+\underline{MQ} \cdot (\underline{PS}+\underline{PD})+(\underline{SM} \cdot \underline{MQ}) \cdot \underline{PS}]/(\underline{S} \cdot \underline{U})$$

の代わりに，

$$[\text{プール乳価}] \quad P=[DF \cdot PF+\underline{SM} \cdot \underline{PS}]/(\underline{S} \cdot \underline{U})$$

②用途別価格形成機能がなくなることにより，飲用乳価と加工原料乳価との差が，制度導入前の1.1倍に戻るとみなし，

$$[\text{飲用・加工乳価関係}] \quad PF=\underline{PS}+\underline{DIFF}$$

の代わりに

$$[\text{飲用・加工乳価関係}] \quad PF=PS \cdot 1.1$$

北海道と都府県との競争関係を考慮すると、不足払い制度がなくなり協調が維持できなくなれば、「飲用乳価=基準取引価格+輸送費」という関係が想定できるが、都府県の中での競争も激しくなることを考慮すると、「基準取引価格+輸送費」を割り込むことも考えられる。そこで、ここでは、両乳価差が制度導入前の1.1倍に戻るとみなした。

③加工原料乳の取引価格の公定（基準取引価格）がなく、事業団による輸入コントロールが機能しないため輸入量が調整されず、加工原料乳価は市場で決まることになるので、

$$[\text{乳製品輸入}] \quad \text{IMPT} = \text{DM} - (\text{SM} - \text{EXPT} - \text{STOK}(-1) + \text{STOK})$$

の代わりに、

$$[\text{加工向け需給均衡条件}] \quad \text{PS} = \text{PS} \cdot \text{DM} / (\text{SM} + \text{IMPT} - \text{EXPT} - \text{STOK}(-1) + \text{STOK})$$

これは、加工向け総需要(DM)が、加工向け総供給=国内生乳の加工仕向量(SM)+輸入量(IMPT)-輸出量(EXPT)+期末在庫(STOK)-期首在庫(STOK(-1))、と等しくなるように、加工原料乳取引価格(PS)が市場で決まることを意味する。

これらをまとめると、

<不足払い制度なしモデル>

$$[\text{飲用乳需要}] \quad \text{DF} = \text{DF}(\text{PF}) \text{ ----- (8)}$$

$$[\text{乳製品需要}] \quad \text{DM} = \text{DM}(\text{PS}) \text{ ----- (9)}$$

$$[\text{生乳生産決定}] \quad \text{S} = \text{S}(\text{P}(-2)) \text{ ----- (10)}$$

$$[\text{加工仕向量}] \quad \text{SM} = \text{S} \cdot \text{DF} \cdot \underline{\text{U}} \text{ ----- (11)}$$

$$[\text{飲用・加工乳価関係}] \quad \text{PF} = \text{PS} \cdot 1.1 \text{ ----- (12)}$$

$$[\text{プール乳価}] \quad \text{P} = [\text{DF} \cdot \text{PF} + \text{SM} \cdot \text{PS}] / (\text{S} \cdot \underline{\text{U}}) \text{ ----- (13)}$$

$$[\text{加工向け需給均衡条件}] \quad \text{PS} = \text{PS} \cdot \text{DM} / (\text{SM} + \text{IMPT} - \text{EXPT} - \text{STOK}(-1) + \text{STOK}) \text{ ----- (14)}$$

このモデルを用いて、不足払いがなくなった状況をシミュレーションした場合の影響のフローは、次のようである。

補給金の喪失→飲用乳価下落→飲用需要=飲用仕向け増加→加工仕向け減少→輸入が増やせない状況で加工原料乳価上昇

ここでの一つのポイントは、輸入調整機能がない下では、補給金の消滅は加工原料乳価の上昇を招くということである。

(3)補給金と用途別価格形成機能の評価モデル

不足払い制度の機能を(a)補給金と用途別価格形成による生乳増産、(b)乳価公定と輸入コントロールによる乳価安定、の二つにわけて、その効果の一つずつ測定するためのモデルを構築する。

まず、(a)のみの効果を測定するモデルは、上記の<不足払い制度なしモデル>に、

①プール乳価の式に、補給金と限度数量を加え、

$$[\text{プール乳価}] \quad P = [DF \cdot PF + \underline{MQ} \cdot (PS + \underline{PD}) + (\underline{SM} \cdot \underline{MQ}) \cdot PS] / (S \cdot \underline{U})$$

とし、

②用途別価格形成機能が付加されることにより、飲用乳価と加工原料乳価との差が高く保たれるので、

$$[\text{飲用・加工乳価関係}] \quad PF = PS + \underline{DIFF}$$

とする。

<補給金と用途別価格形成効果モデル>

$$[\text{飲用乳需要}] \quad DF = DF(PF) \text{ ----- (15)}$$

$$[\text{乳製品需要}] \quad DM = DM(PS) \text{ ----- (16)}$$

$$[\text{生乳生産決定}] \quad S = S(P(\cdot 2)) \text{ ----- (17)}$$

$$[\text{加工仕向量}] \quad SM = S \cdot DF \cdot \underline{U} \text{ ----- (18)}$$

$$[\text{飲用・加工乳価関係}] \quad PF = PS + \underline{DIFF} \text{ ----- (19)}$$

$$[\text{プール乳価}] \quad P = [DF \cdot PF + \underline{MQ} \cdot (PS + \underline{PD}) + (\underline{SM} \cdot \underline{MQ}) \cdot PS] / (S \cdot \underline{U}) \text{ ----- (20)}$$

$$[\text{加工向け需給均衡条件}] \quad PS = PS \cdot DM / (SM + \underline{IMPT} \cdot \underline{EXPT} \cdot \underline{STOK}(\cdot 1) + \underline{STOK}) \text{ ----- (21)}$$

(4)需給・価格安定機能の評価モデル

(b)のみの効果を測定するモデルは、<不足払い制度なしモデル>に、加工原料乳の取引価格の公定（基準取引価格）があつて、事業団による輸入コントロールにより輸入量が機動的に調整されるよう、

$$[\text{乳製品輸入}] \quad \underline{IMPT} = DM \cdot (SM \cdot \underline{EXPT} \cdot \underline{STOK}(\cdot 1) + \underline{STOK})$$

とする。

<需給・価格安定機能評価モデル>

$$[\text{飲用乳需要}] \quad DF = DF(PF) \text{ ----- (22)}$$

$$[\text{乳製品需要}] \quad DM = DM(\underline{PS}) \text{ ----- (23)}$$

$$[\text{生乳生産決定}] \quad S = S(P(\cdot 2)) \text{ ----- (24)}$$

$$[\text{加工仕向量}] \quad SM = S \cdot DF \cdot \underline{U} \text{ ----- (25)}$$

$$[\text{飲用・加工乳価関係}] \quad PF = \underline{PS} \cdot 1.1 \text{ ----- (26)}$$

$$[\text{プール乳価}] \quad P = [DF \cdot PF + \underline{SM} \cdot \underline{PS}] / (S \cdot \underline{U}) \text{ ----- (27)}$$

$$[\text{乳製品輸入}] \quad \underline{IMPT} = DM \cdot (SM \cdot \underline{EXPT} \cdot \underline{STOK}(\cdot 1) + \underline{STOK}) \text{ ----- (28)}$$

3. 関数の推計

推計が必要な方程式は、

$$[\text{飲用乳需要}] \quad DF=DF(PF)$$

$$[\text{乳製品需要}] \quad DM=DM(\underline{PS})$$

$$[\text{生乳生産決定}] \quad S=S(P(-2))$$

であり、推計結果を表 1、表 2 に示した。変数の説明は各表の註に示した。

生乳供給関数の推計には、農家平均受取乳価（2 期前）、飼料価格、乳用雌牛枝肉価格（乳牛資本の機会費用、枝肉価格が高まれば乳牛更新が促進される）、トレンド（技術進歩の代理変数）を説明変数とする両対数式を用いた。各価格を物価指数でデフレートしていないのは、関数が両対数型であるため、理論的には価格に関して零次同次だからである。農家平均受取乳価が 2 期前のものになっているのは、すでに述べたとおり、増産の意思決定から実際の増産までに約 2 年のタイムラグを考慮し、当期、1 期前等の価格反応は単純化のため省略したものである。計測結果は表 1 のとおりで、係数の符号条件は理論的要請に合致し、t 値も高いが、ダービン・ワトソン比が低いのが問題点として残る。生乳供給の価格弾力性は 0.44 と計測された。

飲用乳需要関数の推計には、飲用乳価、所得（消費支出）、気温、14 歳以下人口比率を説明変数とする両対数式を用いた。価格、所得を物価指数でデフレートしていないのは、関数が両対数型であるため、理論的には価格、所得に関して零次同次だからである。指定団体対乳業メーカーという卸売レベルの取引を取り扱うので、飲用乳価に卸売価格（乳業メーカーから指定団体への支払価格）を用いている。これは、小売価格と卸売価格との差額を一定と仮定していることになるが、飲用乳の製造・販売経費等は原材料の生乳 1 単位に対して定額であり、生乳の買入価格の変化によって変動しないと見込むことは現実的と思われる。計測結果は表 2 のとおりで、係数の符号条件は理論的要請に合致し、14 歳以下人口比率の低下が飲用乳需要の減少につながることを、我が国では気温の上昇が飲用乳需要を高めることが示されている。t 値も高いが、ダービン・ワトソン比が低いのが問題点として残る。飲用乳の自己価格弾力性は 0.39（絶対値）、所得弾力性は 0.54 と計測された。

表1 生乳供給関数の計測結果(1968-2000年)

被説明変数	ln(S)	
説明変数		
定数項	14.79	(88.91)
ln(P(-2))	0.44	(6.75)
ln(FEEDP(-1))	-0.13	(-2.72)
ln(PMEAT)	-0.11	(-2.80)
TR	0.015	(11.29)
R ² adjusted	0.976	
D.W.	0.71	

註1) データ、S:生乳生産量(トン、「牛乳乳製品統計」)、P:農家平均受取乳価(円/kg、「農村物価賃金統計」)、FEEDP:18ヶ月以上乳牛用配合飼料価格(円/kg、「農村物価賃金統計」)、PMEAT:乳用雌牛枝肉価格(円/kg、食肉中央卸売市場全規格平均、「畜産物流通統計」)、TR:トレンド(例えば1997年度は97)。

2) ()内数値はt-値。

表2 需要関数の計測結果(1966-2000年)

被説明変数	飲用乳需要 ln(DF/n)		乳製品需要 ln(DM/n)	
説明変数				
定数項	-2.70	(-5.15)	-2.92	(-11.65)
ln(PF)	-0.39	(-4.88)		
ln(PS)			-0.95	(-6.98)
ln(PCHEE)			-0.15	(-2.29)
ln(EXP)	0.54	(10.48)	0.81	(17.97)
NR14	2.12	(3.65)		
TEMP	0.015	(1.66)		
R ² adjusted	0.986		0.964	
D.W.	0.62		0.68	

註1) データ、DF/n:1人当たり飲用乳需要量(kg/人、「食料需給表」)、DM/n:1人当たり乳製品需要量(生乳換算、kg/人、「食料需給表」)、PF:飲用乳価(円/kg、「農村物価賃金統計」から推計)、PS:加工原料乳基準取引価格(円/kg、「牛乳乳製品統計」)、PCHEE:輸入ナチュラルチーズ関税込み価格(生乳換算、円/kg、大蔵省「日本貿易月表」からCIF価格×1.35/13.43)、EXP:1人当たり年間消費支出(円/世帯人員、全世帯、総務庁「家計調査」)、NR14:0~14歳人口比率(総人口=1、「日本統計年鑑」)、TEMP:年平均気温(東京)(°C、気象庁調べ)。

2) ()内数値はt-値。

乳製品需要関数(生乳換算)の推計には、基準取引価格、輸入乳製品生乳換算価格、消費支出、を説明変数とする両対数式を用いた。指定団体対乳業メーカーという卸売レベルの取引を取り扱うので、国産の加工原料乳価格に基準取引価格(乳業メーカーと指定団体の間の取引価格)を用いている。ここでの乳製品需要は輸入を含めた総需要なので、輸入乳製品生乳換算価格を説明変数に加えている。計測結果は表2のとおりで、係数の符号条件は理論的要請に合致し、t-値も高いが、ダービン・ワトソン比が低いのが問題点として残る。

国産価格に対する需要の弾力性は 0.95, 輸入価格に対する需要の弾力性は 0.15, 乳製品需要の所得弾力性は 0.81 と計測された。

4. モデルの適合性

＜現状再現モデル＞の現状再現力を検証するため、ファイナルテスト（外生変数に計測期間(1968～2000 年)の観測値を与えて内生変数の値をモデルで求める）を行い、テストで求められた各内生変数の値と実測値との乖離度を示す平均絶対誤差率を計算した。例えば、飲用需要（DF）の平均絶対誤差率は、 $(1/n) \sum |(DF\$_t - DF_t)/DF_t| \times 100$, によって計算される。ただし、 $DF\$_t$ はt年のDFのテストによる推計値、 DF_t は観測値、 $t=1968 \sim 2000$ 年、 $n=33$ である。

求められた平均絶対誤差率は、

飲用需要 DF	1.91%
加工需要 DM	4.12%
輸入量 IMPT	18.74%
プール乳価 P	0.83%
飲用乳価 PF	0.00%
生乳生産量 S	2.67%
加工仕向量 SM	7.18%

であり、輸入量と加工仕向量の誤差が大きい（差引による残余部分として値が求められ、差し引かれる部分の全体に対する割合が大きいために誤差が大きくなりやすい）以外は、十分に小さい誤差である。したがって、このモデルはシミュレーション分析に適合する高い現状再現力をもつと判断できる。

5. シミュレーション分析による不足払い制度の評価

ここでの計量的評価は、制度改革が行われるまでの 1966～2000 年までの不足払い制度を対象とする。なぜなら、改革後数年しか経っていない新制度の計量的評価を行うにはデータが不十分なためである。

各モデルのシミュレーションを行い、結果を付図に示している。ただし、＜現状再現モデル＞によるシミュレーション結果は、各内生変数の末尾に\$を付して示した（例えば、DFの結果はDF\$）。同様に、＜不足払い制度なしモデル＞によるシミュレーション結果は、各内生変数の末尾に\$\$（例えば、DFの結果はDF\$\$）、＜需給・価格安定機能評価モデル＞によるシミュレーション結果は、各内生変数の末尾に\$\$\$（例えば、DFの結果はDF\$\$\$）、＜補給金と用途別価格形成効果モデル＞によるシミュレーション結果は、各内生変数の末尾に\$\$\$\$（例えば、DFの結果はDF\$\$\$\$）を付して示した。

(1)補給金と用途別価格形成機能の評価

不足払い制度の機能のうち、補給金と用途別価格形成機能は、北海道酪農の所得補填による生乳増産（及び、それが結果的に都府県酪農の所得増大と生乳増産をもたらす）が期待される効果であった。この効果がどれだけ達成されたのかを評価するため、＜不足払い制度なしモデル＞と＜補給金と用途別価格形成効果モデル＞のシミュレーション結果を比較し、生産者の利益の増分を「生産者余剰」の概念を用いて計量する。その概算値は、

$(\text{制度なしの生産量} + \text{補給金と用途別価格形成機能の下での生産量}) \times (\text{乳価上昇額}) \div 2$

で計算される。

表3には、シミュレーション可能な1968年以降2000年までの補給金支出と生産者利益の推移を示している。全体としての費用対効果をみるには、各年の名目額を実質化する必要がある。ここでは、1995年を100とした卸売物価指数を使って、各年の額を1995年価格表示で実質化した。合計すると、総費用は10453億円、総効果は21652億円、費用対効果は2.07と試算された。

表3 補給金支出の効率性

(単位:億円)

	生産者利益	補給金支出	実質 生産者利益	実質 補給金支出
1968	193.78	68.34	436.46	153.92
1969	232.30	88.48	504.29	192.09
1970	93.90	94.98	191.06	193.26
1971	178.73	101.28	344.39	195.15
1972	331.03	107.31	611.38	198.20
1973	393.21	106.95	630.23	171.41
1974	505.93	221.68	654.49	286.77
1975	661.08	302.58	793.61	363.25
1976	851.99	365.24	970.38	415.99
1977	771.53	438.26	849.70	482.67
1978	713.60	501.11	790.25	554.93
1979	885.57	474.20	934.14	500.21
1980	954.95	474.20	876.10	435.05
1981	841.03	474.20	761.11	429.14
1982	654.68	474.20	589.80	427.21
1983	741.36	466.77	672.13	423.18
1984	877.22	463.76	794.58	420.07
1985	699.24	457.70	638.57	417.99
1986	479.94	414.69	459.71	397.21
1987	560.94	316.68	554.84	313.23
1988	789.12	299.70	784.42	297.91
1989	649.89	289.34	634.04	282.28
1990	477.70	276.60	458.88	265.70
1991	679.58	272.40	646.61	259.18
1992	739.06	272.40	709.28	261.42
1993	558.02	270.02	543.88	263.17
1994	672.63	264.27	667.29	262.17
1995	774.41	264.27	774.41	264.27
1996	541.62	264.27	550.43	268.57
1997	561.48	260.88	567.15	263.52
1998	722.72	260.16	741.25	266.83
1999	751.32	259.20	781.81	269.72
2000	706.86	247.20	735.54	257.23
実質額計			21652.22	10452.91

費用対効果が2.07と高いのは、補給金自体は北海道を中心とした加工原料乳のみに対する所得補填であるにもかかわらず、補給金支給とセットになっている用途別価格形成機能を通じて飲用乳価が上昇し、飲用乳からの収入増加が都府県酪農も支え、日本全体の酪農家の利益を増大し、生乳増産をもたらしてきた効果が反映されているからである。

このように、不足払い制度の補給金は、乳価上昇と増産による生産者の利益増大という目的を非常に効率的に達成していると評価される。

波及効果の重要性

なお、これは、酪農家の収入となる直接的な効果のみであるが、生乳生産の増加は、地域経済へも波及効果をもたらす。とりわけ、酪農は、北海道を中心に、他の作目が育たないような限界地の土地利用を可能にし、また、農業以外の他産業も成立し難い条件不利地

域における唯一の産業という位置づけで営まれている場合が多い。したがって、酪農なかりせば、地域そのものが存続できなくなる可能性がある地域も多いと考えられる。つまり、酪農のもたらす地域経済への波及効果は、他の産業では取って代われないという意味で、酪農のもたらす重要な波及効果(酪農家へはその報酬が直接支払われることはないが、社会的に利益を生み出す部分)といえる。ここでは、この地域経済・社会維持効果を算入する方法を検討する。

生乳生産の変動は乳業生産額を変動させるが、その乳業生産額の変動額に対する1次、2次効果による全産業変動額への波及効果合計額の倍率が吉田泰治氏によって試算され、酪農乳業情報センターから公表されている(表4)。この倍率は、各地域の乳業生産を単独で変動させ、他地域及び全国への影響を求めたもので、原材料の地域内自給率の差などを反映している。この試算により、生乳生産額の約2倍の波及効果があることが示されている。

表4 生産変動の波及倍率

	波及倍率(倍)		
	自地域	他地域	全国
北海道	1.946	0.312	2.258
東北	1.609	0.651	2.260
関東	1.748	0.433	2.181
中部	1.578	0.552	2.130
近畿	1.474	0.804	2.278
中国	1.596	0.623	2.219
四国	1.501	0.534	2.035
九州	1.772	0.406	2.178
沖縄	1.598	0.394	1.992

資料) 吉田泰治氏による試算。酪農乳業情報センター公表。

ここでは、生乳生産が維持されることによる波及的に地域に雇用が維持される効果に着目する。生産誘発額に占める雇用者所得率の全産業平均値 25.3%と、表4の自地域への波及倍率の加重平均値(生乳生産量ウエイト)1.745を用いて、

$$\text{不足払い制度による生乳生産増加額} \times 0.745 \times 0.253$$

を「地域雇用維持効果」とみなすことにする。具体的な試算は、後に、制度の有無による経済厚生の変化を総合的に評価する際に行う。

(2)需給・価格安定機能の評価

次に、乳価公定と輸入コントロールによる乳価安定機能の評価するため、＜不足払い制度なしモデル＞と＜需給・価格安定機能評価モデル＞のシミュレーション結果を、乳価水準とその変動に着目して比較する。

表5に示したように、加工原料乳の取引価格の公定(基準取引価格)の下で、事業団に

より輸入量が機動的に調整される機能によって、全体として、乳価水準が 11～12 円程度低下し、11%程度の乳価変動（変動係数=標準偏差/平均）が 3.5%程度にまで縮小されたことがわかる。ただし、ここでは、急速な乳価上昇があったオイル・ショック期を除くため、1976 年以降について計算している。

このように、不足払い制度の乳価公定と輸入コントロールは、牛乳・乳製品の買手であるメーカー及び消費者の側に利益をもたらすものとして、その機能が認められるのである。

表5 乳価安定機能の評価(1976～2000年)

	ブール乳価		飲用乳価		加工原料乳価	
	機能なし	機能あり	機能なし	機能あり	機能なし	機能あり
平 均	82.18	70.51	84.53	71.85	76.84	65.32
標準偏差	8.88	2.60	9.05	2.49	8.23	2.26
変動係数	10.80	3.69	10.71	3.47	10.71	3.47

なお、ここでは、「(1) 補給金による乳価水準引き上げ効果」と「(2) 価格安定効果」とを分離して評価したが、実際には、(1) と (2) の相乗効果がある。「(2) 価格安定効果」自体は、上でみたように、乳価水準を低く安定させる機能があるが、「(1) 補給金による乳価水準引き上げ効果」が加わることにより、乳価を高位安定的に維持することになる。これによって、酪農経営者が将来の経営計画を安心して策定できるようになり、規模拡大に向けての思い切った投資が促進され、生産構造変化と生乳増産がめざましく加速した点も指摘しておく必要がある。とくに、北海道では、昭和 40 年には、コメ 4、畑作 4、酪農・畜産 2 だった作目別販売額シェアが、平成 13 年には、コメ 1、畑作 4、酪農・畜産 5 となるまでに酪農が拡大し、まさに地域を支える産業に成長した。

(3)国民のカルシウム等摂取の向上効果

次に、国民へのカルシウム等の摂取源としての牛乳・乳製品摂取の増大が、不足払い制度によってどの程度達成されたのかを評価する。＜現状再現モデル＞と＜不足払い制度なしモデル＞のシミュレーション結果を、牛乳・乳製品摂取総量（生乳換算）の減少率に着目して比較すると、表 6 のとおり、総計では 3.4%程度の減少が生じた可能性が示された。不足払い制度は国民の健康増進上も貢献してきたと考えられる。

(4)制度の有無による経済厚生変化の総合評価

(1)、(2)の分析では、①補給金と用途別価格形成機能、②需給・価格安定機能の効果を峻別するため、両者を分離して効果を試算したが、ここでは、それらを総合し、かつ制度の直接効果だけでなく、波及的な間接効果も考慮して、総合的に費用対効果を検討する。所得移転的な政策では、当該品目に関する部分均衡分析で社会的な経済厚生(総余剰)に基づいて費用対効果を計算すると、なにがしかの余剰の損失が生まれるのは自明であるが、補助

事業の公共性の根拠は、まさに、その余剰のロスを上回るだけの波及効果(当該品目生産者の直接収入にはならないが、社会的に利益を生み出す部分)に求められる。

酪農については、そういう点での大きな波及効果の一つは、地域維持効果である。酪農は、北海道を中心に、他の作目が育たないような限界地の土地利用を可能にし、また、農業以外の他産業も成立し難い条件不利地域における唯一の産業という位置づけで営まれている場合が多い。したがって、酪農なかりせば、地域そのものが存続できなくなる可能性がある地域も多い

表6 牛乳・乳製品摂取総量 (トン)

	現状再現値	制度なし	現状対比
1968	4,378,280	4,551,153	103.9
1969	4,738,529	4,789,309	101.1
1970	5,184,152	4,690,405	90.5
1971	5,468,906	5,086,321	93.0
1972	5,854,610	5,572,338	95.2
1973	6,230,886	5,700,822	91.5
1974	5,852,922	5,709,397	97.5
1975	6,172,234	5,874,472	95.2
1976	6,372,601	6,472,042	101.6
1977	6,830,574	6,710,304	98.2
1978	7,189,529	6,684,561	93.0
1979	7,522,244	7,214,021	95.9
1980	7,815,197	7,643,497	97.8
1981	8,107,981	7,752,520	95.6
1982	8,364,498	7,340,133	87.8
1983	8,408,299	7,840,108	93.2
1984	8,624,139	8,445,825	97.9
1985	8,791,259	8,061,957	91.7
1986	9,177,581	8,173,580	89.1
1987	9,659,823	9,452,448	97.9
1988	9,893,695	10,128,214	102.4
1989	9,892,347	9,258,770	93.6
1990	10,315,309	9,394,270	91.1
1991	10,722,875	10,266,661	95.7
1992	10,906,915	10,138,318	93.0
1993	11,156,702	10,144,993	90.9
1994	11,479,328	11,514,885	100.3
1995	11,446,163	11,880,254	103.8
1996	11,474,656	11,440,838	99.7
1997	11,634,301	11,242,400	96.6
1998	11,540,139	11,599,252	100.5
1999	11,687,151	12,068,896	103.3
2000	11,901,341	12,202,827	102.5
計	284,795,169	275,045,794	96.6

と考えられる。つまり、酪農のもたらす地域経済への波及効果は、他の産業では取って代われないという意味で、酪農のもたらす重要な波及効果といえる。ここでは、先述のとおり、地域の雇用が維持された効果に着目する。生乳生産額の地域経済への波及倍率が平均1.745倍という計測結果を基にして、生乳生産増加額の74.5%を波及効果額とし、そのうち、雇用者所得率を25.3%として、不足払い制度による地域雇用維持効果を試算した(表7)。

なお、直接効果に基づいた経済厚生の変化については、表8のとおりである。＜現状再現モデル＞と＜不足払い制度なしモデル＞の結果を比較することで、①と②の効果を合わせて、不足払いが存在したことによる経済厚生の変化を計算すると、1995年価格で実質化した総生産者余剰は乳価上昇と増産によって2.2兆円増加、メーカーの支払い可能乳代と酪

農家の再生産確保乳価との格差を埋める補給金によって取引価格が抑制される加工原料乳の総購入者余剰は 8,500 億円増加した一方、用途別価格形成機能によって価格が底上げされる飲用乳については、2.3 兆円総購入者余剰が減少したため、総余剰の増加は 7,100 億円であったと試算される。

なお、生産者と消費者の数の違いに着目すると、酪農家戸数が 2000 年に 33,600 戸、全国総世帯数は 4,555 万戸なので、不足払い制度がなくなったら失われていたであろう生産者余剰の年平均額 657.9 億円を酪農家一戸当たりに換算すると 196 万円になる一方、不足払いがなければ消費者が飲用乳について得たであろう利益の年平均額 699.1 億円を一世帯当たりに換算すると 1,535 円である。つまり、一戸当たりでみると、生産者にとっての数字の重みが格段に大きいことがわかる。

これに、表 7 で試算した地域雇用維持効果 5,750 億円を加えると、総効果額は 1.3 兆円弱となり、不足払い総額 1 兆円強に対する費用対効果は、1.2 と試算される。以上から、総合的に見て、不足払い制度は費用を上回る効果があったと判断される。

表7 地域雇用維持効果額の試算（億円）

	生乳生産 増加額	生産誘発 額	地域雇用 創出額	卸売物価 指数	実質地域 雇用創出
1968	282.1	210.2	53.2	44.4	119.8
1969	259.7	193.5	49.0	46.1	106.3
1970	90.4	67.4	17.0	49.1	34.7
1971	236.9	176.5	44.7	51.9	86.1
1972	222.3	165.7	41.9	54.1	77.4
1973	264.0	196.7	49.8	62.4	79.8
1974	774.1	576.8	145.9	77.3	188.8
1975	822.5	612.8	155.0	83.3	186.1
1976	1508.4	1123.9	284.3	87.8	323.9
1977	1384.4	1031.5	261.0	90.8	287.4
1978	1261.6	940.0	237.8	90.3	263.4
1979	1404.9	1046.8	264.8	94.8	279.4
1980	1399.4	1042.7	263.8	109.0	242.0
1981	1304.8	972.2	246.0	110.5	222.6
1982	668.4	498.1	126.0	111.0	113.5
1983	1025.1	763.8	193.2	110.3	175.2
1984	1106.9	824.7	208.7	110.4	189.0
1985	651.7	485.6	122.8	109.5	112.2
1986	415.9	309.9	78.4	104.4	75.1
1987	837.1	623.7	157.8	101.1	156.1
1988	1147.9	855.3	216.4	100.6	215.1
1989	668.9	498.4	126.1	102.5	123.0
1990	586.4	436.9	110.5	104.1	106.2
1991	782.6	583.1	147.5	105.1	140.4
1992	415.2	309.3	78.3	104.2	75.1
1993	352.3	262.5	66.4	102.6	64.7
1994	1133.1	844.2	213.6	100.8	211.9
1995	1305.8	972.9	246.2	100.0	246.2
1996	1144.5	852.8	215.8	98.4	219.3
1997	1083.5	807.3	204.2	99.0	206.3
1998	1263.9	941.7	238.3	97.5	244.4
1999	1426.2	1062.7	268.9	96.1	279.8
2000	1526.2	1137.2	287.7	96.1	299.4
実質額計					5750.2

表8 直接効果に基づく経済厚生の変化(「現状」－「不足払い制度がない場合」)

	生産者余剰	購入者余剰(乳製品)	購入者余剰(飲用乳)	余剰計	政府支出	実質生産者余剰	実質購入者余剰(乳製品)	実質購入者余剰(飲用乳)	実質余剰計	実質政府支出
1968	282.1	5.3	-222.6	64.8	68.3	635.3	12.0	-501.3	146.0	153.9
1969	259.7	41.6	-218.8	82.4	88.5	563.8	90.3	-475.1	179.0	192.1
1970	-62.8	164.5	-34.3	67.4	95.0	-127.7	334.6	-69.8	137.1	193.3
1971	102.0	169.0	-208.7	62.3	101.3	196.6	325.7	-402.2	120.1	195.2
1972	253.8	142.3	-304.6	91.5	107.3	468.7	262.8	-562.6	168.9	198.2
1973	210.4	209.6	-355.9	64.0	106.9	337.2	335.9	-570.5	102.6	171.4
1974	610.6	178.3	-657.5	131.4	221.7	789.9	230.6	-850.5	170.0	286.8
1975	688.4	219.7	-696.5	211.6	302.6	826.4	263.7	-836.1	254.1	363.2
1976	1162.2	168.8	-1154.6	176.5	365.2	1323.7	192.3	-1315.0	201.0	416.0
1977	999.1	260.4	-994.3	265.1	438.3	1100.3	286.7	-1095.1	292.0	482.7
1978	645.9	427.1	-780.0	293.0	501.1	715.3	473.0	-863.8	324.5	554.9
1979	928.5	326.0	-969.3	285.2	474.2	979.5	343.9	-1022.5	300.9	500.2
1980	1111.6	269.5	-1052.7	328.5	474.2	1019.8	247.3	-965.8	301.3	435.0
1981	895.3	288.7	-861.8	322.2	474.2	810.2	261.2	-779.9	291.6	429.1
1982	144.8	517.5	-329.3	333.0	474.2	130.4	466.2	-296.6	300.0	427.2
1983	601.2	368.7	-639.6	330.4	466.8	545.1	334.3	-579.9	299.5	423.2
1984	1042.8	245.9	-905.1	383.7	463.8	944.6	222.8	-819.8	347.5	420.1
1985	371.0	450.4	-450.2	371.3	457.7	338.8	411.4	-411.1	339.0	418.0
1986	-60.3	480.3	-95.6	324.3	414.7	-57.8	460.0	-91.6	310.6	397.2
1987	685.1	193.4	-617.7	260.7	316.7	677.6	191.2	-611.0	257.8	313.2
1988	1172.5	82.8	-1019.3	236.1	299.7	1165.5	82.3	-1013.2	234.6	297.9
1989	358.6	346.5	-503.8	201.4	289.3	349.9	338.1	-491.5	196.5	282.3
1990	48.2	383.2	-263.3	168.1	276.6	46.3	368.1	-252.9	161.4	265.7
1991	622.5	292.2	-721.3	193.4	272.4	592.3	278.0	-686.3	184.0	259.2
1992	392.5	426.1	-596.3	222.3	272.4	376.7	408.9	-572.3	213.3	261.4
1993	66.2	487.5	-356.7	197.0	270.0	64.5	475.2	-347.7	192.0	263.2
1994	970.8	137.1	-929.5	178.4	264.3	963.1	136.0	-922.1	177.0	262.2
1995	1278.8	34.3	-1128.1	185.0	264.3	1278.8	34.3	-1128.1	185.0	264.3
1996	735.5	122.1	-692.1	165.4	264.3	747.4	124.1	-703.4	168.1	268.6
1997	535.9	216.5	-616.5	136.0	260.9	541.4	218.7	-622.7	137.4	263.5
1998	941.7	122.1	-918.1	145.7	260.2	965.8	125.2	-941.6	149.4	266.8
1999	1191.9	48.5	-1095.5	144.9	259.2	1240.2	50.5	-1139.9	150.8	269.7
2000	1116.6	70.6	-1083.7	103.5	247.2	1161.9	73.4	-1127.7	107.7	257.2
実質額計						21711.6	8458.8	-23069.6	7100.9	10452.9

資料)鈴木宣弘・木下順子試算。

7. 結論

今回行った不足払い制度の計量的評価の内容を総括して表 9 に整理した。以上の分析をまとめると、次のように要約できる。

不足払い制度の機能・目的を、

- ①補給金と用途別価格形成機能(指定団体制度)による酪農家の所得補填と生乳増産
- ②取引乳価の公定と輸入調整機能による需給・価格安定機能
- ③国民へのカルシウム等の摂取源としての牛乳・乳製品摂取量の増大

という 3 つに分類して、それぞれの効果を計測した結果、

①については、酪農家への所得補填と生乳増産による生産者の利益は、そのかかった費用(補給金支給総額)に対して 2.07 倍と計測された。通常、差額補填的な直接支払いは、納税者から生産者への所得移転で、ほぼ 1 対 1 程度の効果しかないが、不足払い制度においては、2 倍もの効果が得られていることに注目する必要がある。これは、加工原料乳のみに補填する制度であるにもかかわらず、補給金の支給とセットになった用途別価格形成機能(一元的集乳・販売組織の設立、酪農家へのプール乳価による支払い、乳業メーカーへの用途確認義務)の付随的效果として飲用乳価も上昇するため、加工原料乳地帯だけでなく、飲用乳地帯も含めた日本全体の酪農が支えられるからである。つまり、事後的に個々の経営に価格下落分を補填する「経営安定対策」の考え方で補償を行った場合に比較して、半分程度の財政負担で同じ政策効果を生み出すことができることを意味している。換言すれば、地域的には、北海道に施策を集中することで、全国に万遍なく補填したら 2 兆円かかるところを 1 兆円に節約して、同じ効果を生み出したことになり、通常の「経営安定対策」型所得補填の二倍の効率を発揮したといえる。

②については、加工原料乳の取引価格の公定(基準取引価格)の下で、事業団により輸入量が機動的に調整される機能は、全体として、乳価水準を 11~12 円程度低め、11%程度の乳価変動(変動係数)を 3.5%程度にまで縮小する効果をもつと計測された。この機能は、牛乳・乳製品の買手であるメーカー及び消費者の側に利益をもたらすものとして評価される。

なお、ここでは、①補給金による乳価水準引き上げ効果と②価格安定効果とを分離して評価したが、①と②の相乗効果によって、酪農経営者が将来の経営計画を安心して策定できるようになり、規模拡大に向けての思い切った投資が促進され、生産構造変化と生乳増産がめざましく加速した点も指摘しておく必要がある。

③については、もし不足払い制度がなかったら、牛乳・乳製品摂取総量(生乳換算)が総計で 3.4%程度減少していたことが計測された。不足払い制度は、カルシウム等の摂取の向

上によって国民の健康増進上も貢献してきたと考えられる。

次に、①補給金と用途別価格形成機能、②需給・価格安定機能の効果を総合し、かつ制度の直接効果だけでなく、波及的な間接効果も考慮して、総合的に費用対効果を検討した。所得移転的な政策では、当該品目に関する部分均衡分析で社会的な経済厚生(総余剰)に基づいて費用対効果を計算すると、なにがしかの余剰の損失が生まれるのは自明であるが、補助事業の公共性の根拠は、まさに、その余剰のロスを上回るだけの波及効果ないし外部経済効果(当該品目生産者の直接収入にはならないが、社会的に利益を生み出す部分)に求められる。

酪農については、そういう点での大きな波及効果の一つは、地域維持効果である。酪農は、北海道を中心に、他の作目が育たないような限界地の土地利用を可能にし、また、農業以外の他産業も成立し難い条件不利地域における唯一の産業という位置づけで営まれている場合が多い。したがって、酪農なかりせば、地域そのものが存続できなくなる可能性がある地域も多いと考えられる。つまり、酪農のもたらす地域経済への波及効果は、他の産業では取って代われないという意味で、酪農のもたらす重要な波及効果といえる。ここでは、地域の雇用が維持された効果に着目した。生乳生産額の地域経済への波及倍率が平均 1.745 倍という計測結果を基にして、生乳生産増加額の 74.5%を波及効果額とし、そのうち、雇用者所得率を 25.3%として、不足払い制度による地域雇用維持効果を 5,750 億円と試算した。

直接効果に基づいた経済構成の変化については、＜現状再現モデル＞と＜不足払い制度なしモデル＞の結果を比較することで計算すると、1995 年価格で実質化した総生産者余剰は乳価上昇と増産によって 2.2 兆円増加、メーカーの支払い可能乳代と酪農家の再生産確保乳価との格差を埋める補給金によって取引価格が抑制される加工原料乳の総購入者余剰は 8,500 億円増加した一方、用途別価格形成機能によって価格が底上げされる飲用乳については、2.3 兆円総購入者余剰が減少したため、総余剰の増加は 7,100 億円であったと試算される。これに地域雇用維持効果 5,750 億円を加えると、総効果額は 1.3 兆円弱となり、不足払い総額 1 兆円強に対する費用対効果は、1.2 と試算される。

なお、生産者と消費者の数の違いに着目すると、酪農家戸数が 2000 年に 33,600 戸、全国総世帯数は 4,555 万戸なので、不足払い制度がなくなったら失われていたであろう生産者余剰の年平均額 657.9 億円を酪農家一戸あたりに換算すると 196 万円になる一方、不足払いがなければ消費者が飲用乳について得たであろう利益の年平均額 699.1 億円を一世帯あたりに換算すると 1,535 円である。つまり、一戸当たりでみると、生産者にとっての数字の重みが格段に大きいことがわかる。

以上から、総合的に見て、不足払い制度は費用を上回る効果があったと判断される。特に、財政負担に対する生産者対策としての効率は高い。そのことは、この制度が結果的に消費者負担型政策にもなっていることを意味する。飲用乳については消費者に 2 兆円を超える負担を強いたことにも十分意味があったということを国民に理解してもらうには、外

部効果を可能なかぎり定量化して説明する努力が必要である。ここでは、間接・波及効果として地域雇用維持効果額を試算したが、酪農生産の維持・拡大でもたらされた多面的機能等の外部経済効果については試算していない。補助事業の公共性は波及効果や外部経済効果の大きさにかかっているという視点に立ち、定量的な把握が困難とされている外部経済効果を少しでも多く定量化する手法を確立していくことが、今後の計量的な政策評価における重要な課題の一つといえる(注)。

表9 不足払い制度の計量的評価の総括

評価項目			数値
費用対効果 算定に用いる指標	直接効果	生産者余剰①(億円)	21,712
		購入者余剰(加工原料乳)②(億円)	8,459
		購入者余剰(飲用乳)③(億円)	-23,070
		実質余剰計④=①+②+③(億円)	7,101
	間接効果	地域雇用維持効果⑤(億円)	5,750
		効果計 総効果額⑥=④+⑤(億円)	12,851
	費用	補給金支出⑦(億円)	10,453
		費用対効果⑥/⑦	1.2
その他の効果指標	需給安定	生産対策としての効率性①/⑦	2.1
		価格安定効果(変動係数の変化)	10.7%→3.5%
	カルシウム等摂取	牛乳・乳製品摂取量増分(生乳換算)	3.4%

資料)鈴木宣弘・木下順子試算に基づく。

(注)なお、今後のWTO・FTA交渉の進展を視野に入れると、加工原料乳の取引価格が下落してくる可能性があり、現行補給金10円程度の固定的な「ゲタ」では、酪農家の再生産が確保される水準を割り込む可能性もある。さらには、近隣諸国からの飲用向け生乳の流入の可能性も考慮すると、加工原料乳価を底上げすることで飲用乳価も底上げする仕組みでは対応しきれず、飲用乳に対する直接的な補填も検討が必要になる可能性がある。こうした与件変化が生じた場合の不足払い制度の効果を計量的に評価することは、将来的な制度の存続や必要な改革を議論する上で重要である。ここで行ったのは、あくまで過去の実績についての評価である。

参考文献

- [1] 伊多波良雄『これからの政策評価システム—評価手法の理論と実際—』(中央経済社, 1999年)。
- [2] Kinoshita, J., S. Suzuki, and H.M. Kaiser. (forthcoming) An Economic Evaluation of rbST in Japan. *Journal of Dairy Science*.
- [2] 鈴木宣弘「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巻第2号, 1989年), 1-67ページ。
- [3] Suzuki, N. and D.H. Judson, "An Assessment of Deficiency Payment to Milk Producers in Japan," *Journal of Agricultural and Resource Economics* (formerly *Western Journal of Agricultural Economics*), Vol.16, 1991, pp.119~131.

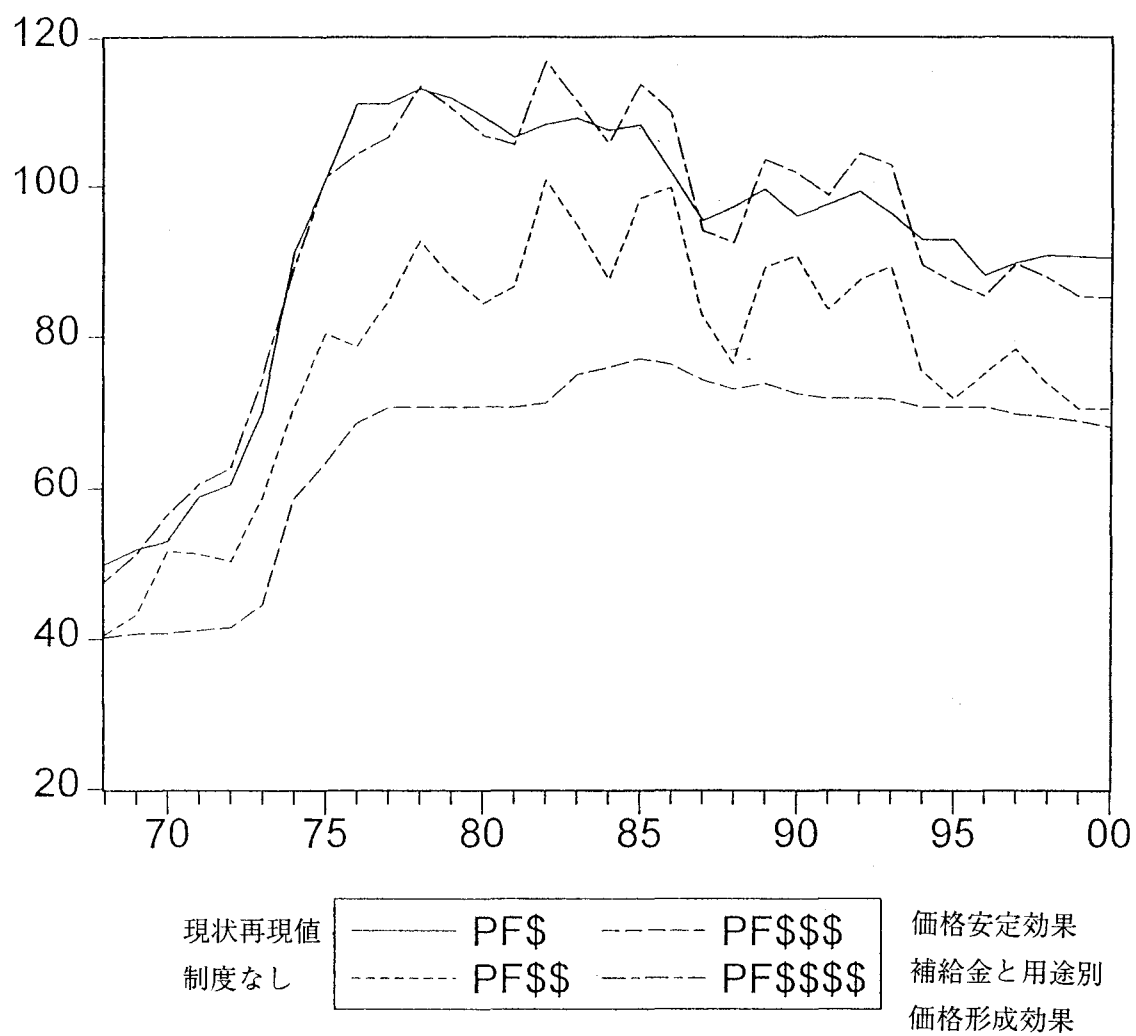
- [4] Suzuki, N., J.E. Lenz, and O.D. Forker, "A Conjectural Variations Model of Reduced Japanese Milk Price Supports," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol.75, 1993, pp.210~218.
- [5] 吉田泰治「地域間産業連関モデルと県別モデルによる農業生産の波及効果の計測」(『農業総合研究』53巻2号, 1999年)。

付表 加工原料乳価と飲用乳価との関係の推移

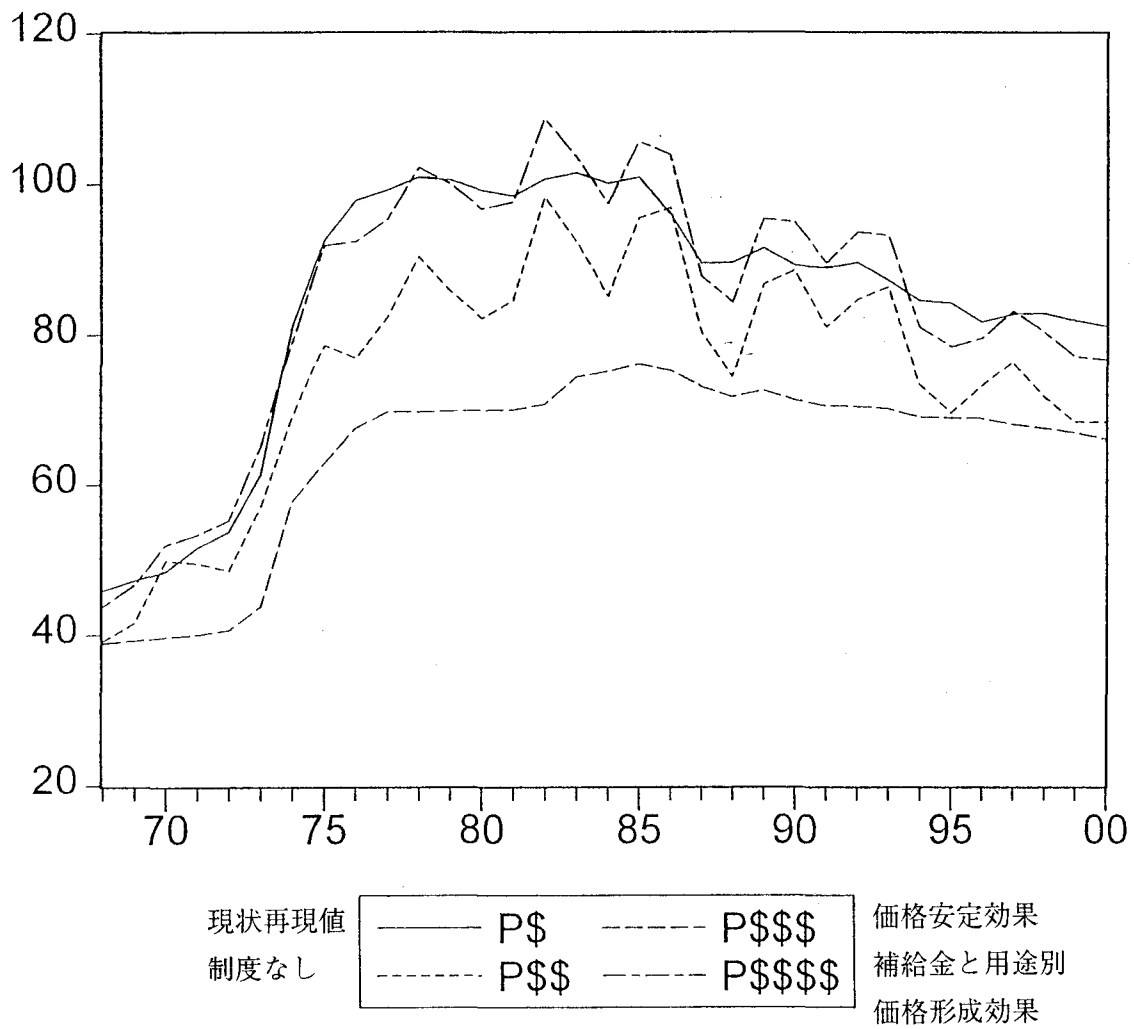
	加工原料乳 取引価格 PS	保証価格 PG	補給金 PD	プール乳価 P	飲用乳価 PF	PF/PS	PF-PS	PF-PG
1957	25.60				29.3	1.14	3.7	
1958	21.60				25.6	1.19	4.0	
1959	22.00				25.4	1.15	3.4	
1960	24.10				26.7	1.11	2.6	
1961	27.80				30.2	1.09	2.4	
1962	31.00				33.3	1.07	2.3	
1963	31.00				33.4	1.08	2.4	
1964	32.60				35.6	1.09	3.0	
1965	33.40				37.5	1.12	4.1	
1966	31.81	37.03	5.22	39.9	42.9	1.35	11.1	5.9
1967	34.79	40.39	5.60	44.5	48.2	1.38	13.4	7.8
1968	36.58	42.52	5.94	46.3	50.0	1.37	13.4	7.4
1969	37.03	43.52	6.49	47.6	51.9	1.40	14.9	8.4
1970	37.10	43.73	6.63	48.3	53.0	1.43	15.9	9.3
1971	37.42	44.48	7.06	51.9	58.9	1.57	21.5	14.5
1972	37.78	45.48	7.70	53.5	60.5	1.60	22.8	15.1
1973	40.49	48.51	8.02	61.1	70.1	1.73	29.7	21.6
1974	53.41	70.02	16.61	82.1	91.4	1.71	38.0	21.4
1975	57.57	80.29	22.72	92.0	101.0	1.75	43.4	20.7
1976	62.34	86.41	24.07	100.5	111.2	1.78	48.8	24.8
1977	64.29	88.87	24.58	101.2	111.2	1.73	46.9	22.3
1978	64.30	88.87	24.57	102.2	113.2	1.76	48.9	24.3
1979	64.30	88.87	24.57	101.3	111.9	1.74	47.6	23.0
1980	64.30	88.87	24.57	100.5	109.5	1.70	45.2	20.7
1981	64.30	88.87	24.57	99.0	106.8	1.66	42.5	17.9
1982	64.80	89.37	24.57	99.5	108.5	1.67	43.7	19.1
1983	68.36	90.07	21.71	100.1	109.3	1.60	40.9	19.2
1984	69.18	90.07	20.89	99.2	107.7	1.56	38.5	17.6
1985	70.17	90.07	19.90	98.9	108.4	1.54	38.2	18.3
1986	69.54	87.57	18.03	94.9	101.9	1.47	32.4	14.3
1987	67.67	82.75	15.08	89.7	95.5	1.41	27.9	12.8
1988	66.51	79.83	13.32	90.0	97.3	1.46	30.8	17.5
1989	67.25	79.83	12.58	90.9	99.6	1.48	32.4	19.8
1990	65.98	77.75	11.77	88.4	96.1	1.46	30.1	18.4
1991	65.40	76.75	11.35	88.8	97.7	1.49	32.3	20.9
1992	65.40	76.75	11.35	89.0	99.3	1.52	33.9	22.6
1993	65.26	76.75	11.49	87.1	96.4	1.48	31.2	19.7
1994	64.26	75.75	11.49	85.8	93.0	1.45	28.7	17.2
1995	64.26	75.75	11.49	85.2	93.0	1.45	28.8	17.3
1996	64.26	75.75	11.49	81.9	88.2	1.37	23.9	12.5
1997	63.40	74.27	10.87	82.4	89.9	1.42	26.5	15.6
1998	63.02	73.86	10.84	82.7	90.9	1.44	27.9	17.1
1999	62.56	73.36	10.80	82.2	90.8	1.45	28.2	17.4
2000	61.83	72.13	10.30	82.1	90.6	1.46	28.7	18.4

付図 シミュレーション結果

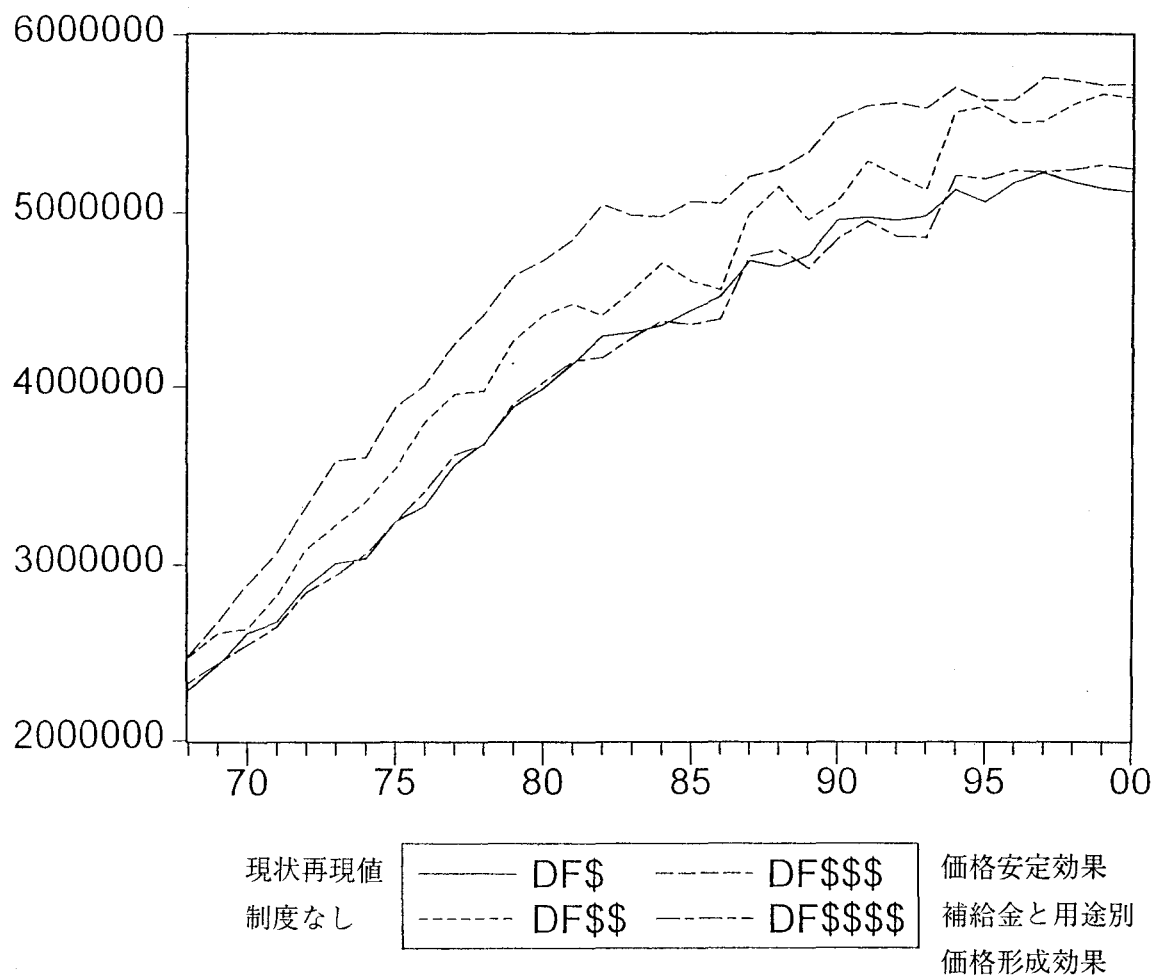
(a) 飲用乳価



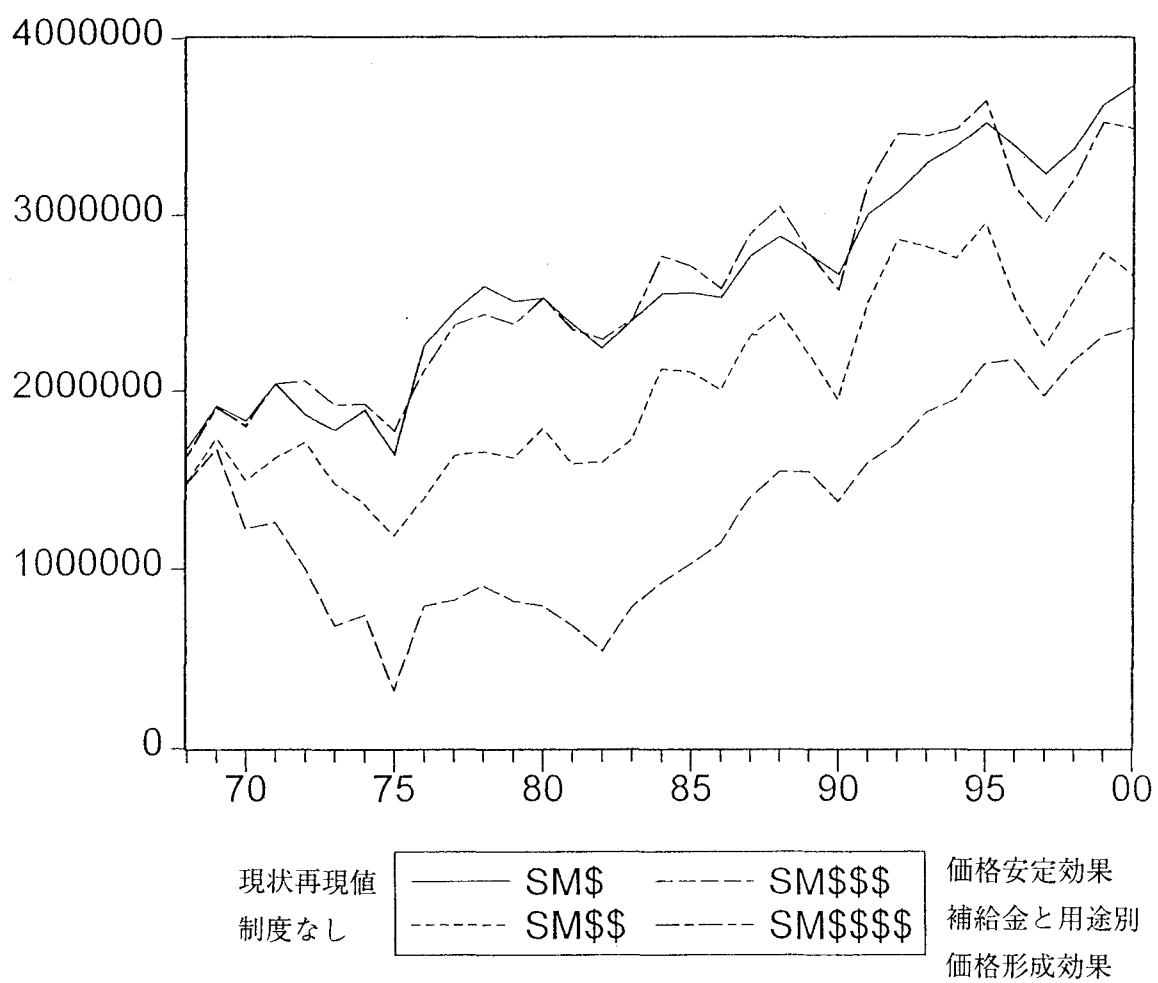
(c) プール乳価



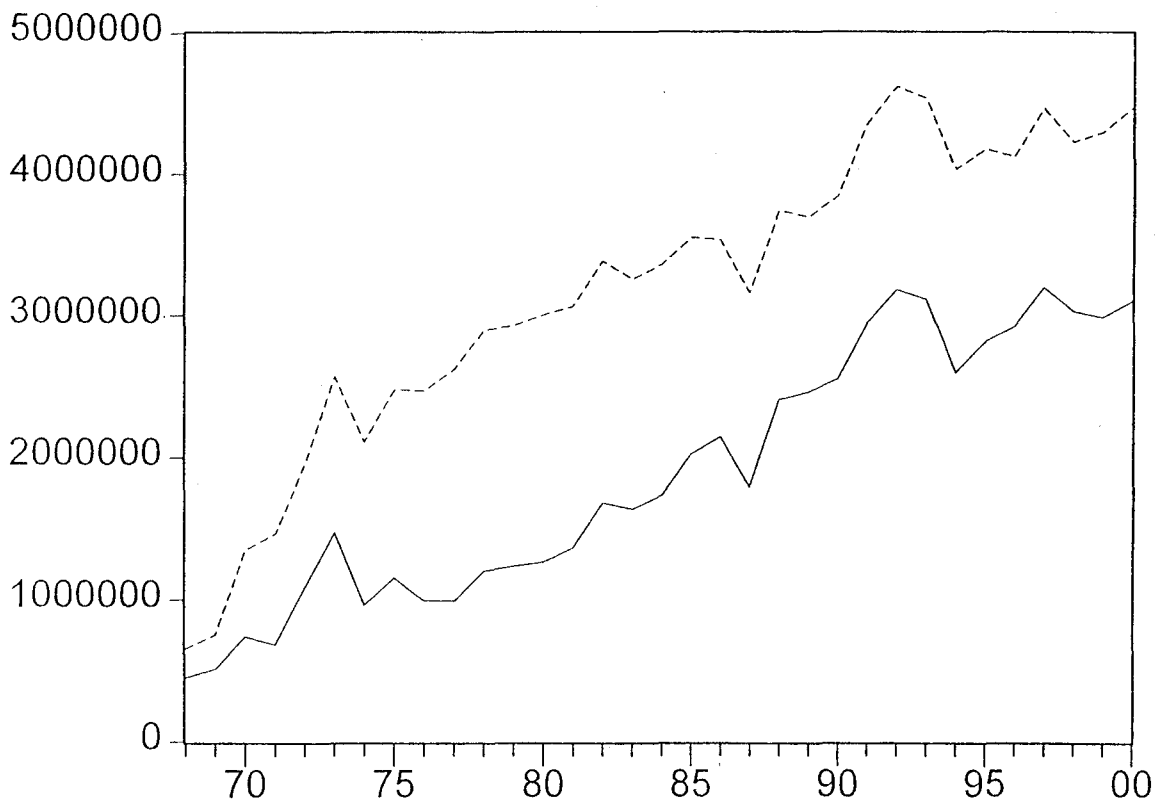
(e) 飲用需要



(g) 加工仕向量



(h) 乳製品輸入量



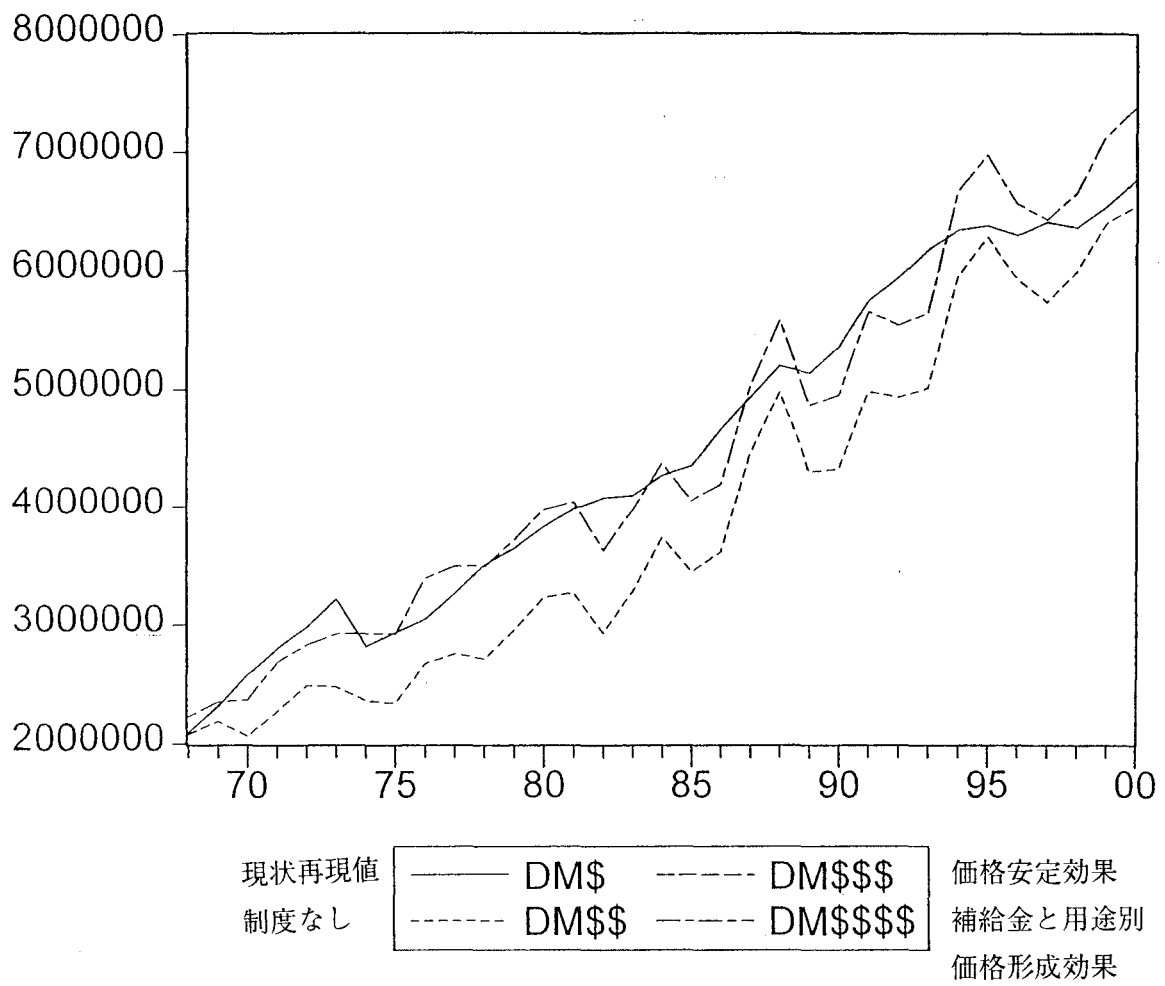
— IMPT\$ ---- IMPT\$\$\$

現状再現値
(制度なし)

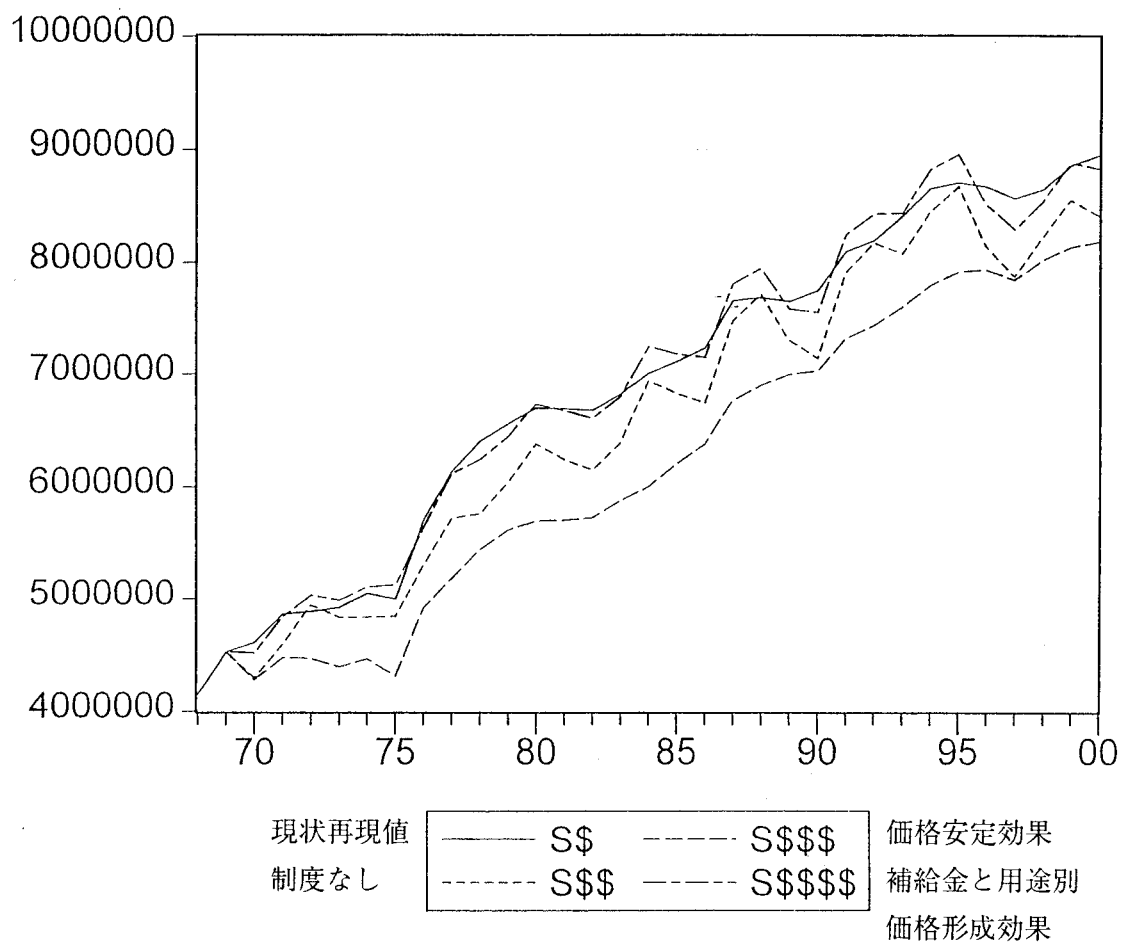
価格安定効果

(補給金と用途別)
(価格形成効果)

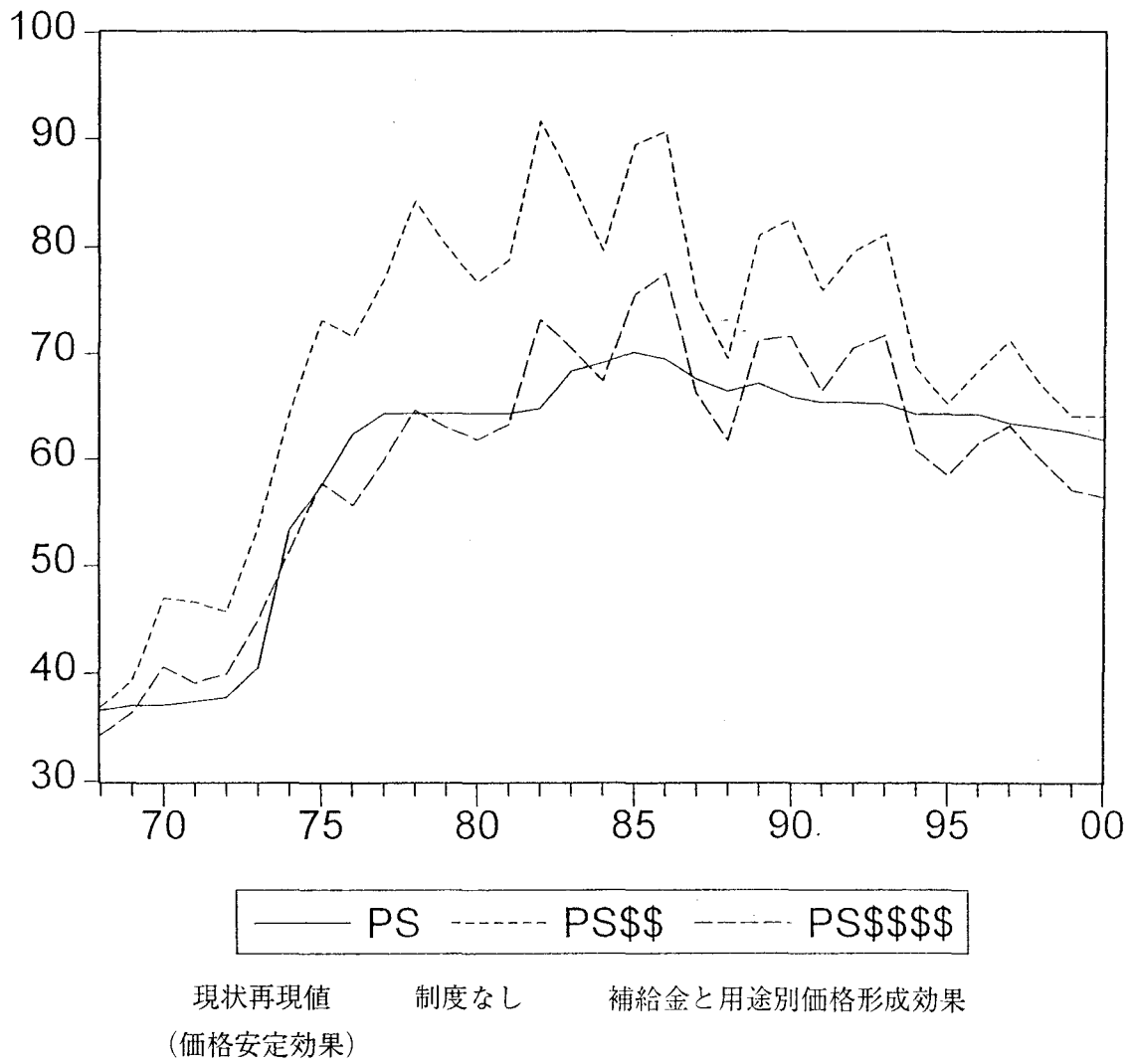
(f)乳製品需要



(d)生乳生産量



(b)加工原料乳価



第3部 制度の見直しの論点とまとめ

第1章 今後の主要な制度見直しの論点

これまでの酪農振興のための諸施策のなかでも「不足払い制度」が、我が国の酪農乳業の発展に果たした役割は相当大きかったことは揺るぎない事実であろう。また、農家経営という観点から見れば、多作目のなかの1つとして選択された特定の部門が酪農専業経営として成立し酪農生産部門のみで必要な農家所得が確保できるようになったことや、牧草以外に作物が育たない北海道の道東地域等の不毛地帯に農業生産を可能にし、酪農生産がこれら地域の経済発展に大きく寄与したことも、「不足払い制度」の特筆すべき政策効果と言えるであろう。

しかしながら、今日の酪農乳業を巡る外部環境は、WTO体制下における関税率削減の方向やFTAによる貿易自由化の進展、指定乳製品や加工原料乳に係る行政価格の廃止による生乳の完全自由取引への移行、小売流通業の業界再編、消費者の購買行動の多様化と「安全・安心」指向の高まり等大きく変化しつつある。

さらに、国内の農業政策の本格的な国際化対応として、農産物ごとに手法や保護水準などが多様な価格政策を、品目横断的な政策システムに移行させることが政策課題として浮上している。

このようなことから、今後、我が国の酪農乳業産業の維持・発展を図るためには、農業政策のグローバル化と調和を図りつつ、これらの外部環境の変化等に即応した酪農・乳業の構造改革を着実に進めていくことが重要であり、「不足払い制度」についても、これまでの成果を踏まえて、その政策的な位置付けを明確にした上で、必要な見直しを検討することが必要と考えられる。

特にこの場合、不足払い制度によって生乳の用途別取引が構築され、これがわが国の生乳及び牛乳乳製品の流通・市場構造を根底から規定している現状を踏まえると、制度の安易な変更は、わが国酪農乳業の激変と関連市場の混乱をもたらすことが危惧されるので、このことに十分配慮し、議論に十分な時間をかけ、生乳生産者・乳業者・小売流通業者、さらには納税者でもある消費者の理解の上に立った見直しが重要である。

以上の観点から、以下に主要な制度見直しの論点を提起しておきたい。

(1) 加工原料乳生産者補給金の役割の明確化

生産者補給金は、飲用向け生乳に比べ取引条件が不利な加工原料乳について、その不利性を補うという役割をもつものであり、「酪農の生産性向上や乳業の合理化の進展により、加工原料乳の取引の不利性を財政によって補正する必要がなくなり、また、乳製品の国際競争力が強化され、輸入についての調整措置を必要としなくなるまでの間の暫定的なもの」として位置付けられている「不足払い制度」の精神を実現するために、制度発足以来一貫

して維持されてきた酪農乳業政策の基本ツールであるが、現状における生乳及び牛乳乳製品の流通実態及び予想される今後の変化動向を踏まえると、今後も引き続き継続されるべきものと考えられる。

しかし、生産者補給金単価の算定方式は、最近における農業政策の基本的な改革プロセスの中で、2000年の法改正によって、保証価格から基準価格を差し引いて補給金単価を求めるという、いわゆる「不足払い」的な内容から、既定の補給金単価に生乳生産費等による変化率を乗じて算定する方式として、より「固定支払い」的な性格となった。

これは、元来、法第11条（生産者補給金の金額）の第二項に「補給金単価は、農林水産大臣が、生乳の生産費その他の生産条件、生乳及び乳製品の需給事情並びに物価その他の経済事情を考慮し、生産される生乳の相当部分が加工原料乳であると認められる地域における生乳の再生産を確保することを旨として定めるものとする」と抽象的に規定されていることから、法制度的な齟齬を来たすものではないと思料されるが、それまでの生産者補給金が、乳製品と加工原料乳の価格変動や生乳生産コストの変動を弾力的に吸収してきたことと比較すると、明らかにその機能は硬直的・制約的になったという見方もある。また、こうした生産者補給金の硬直的な性格に対し、WTO体制下で乳製品の関税率が低下する可能性があるなかでは、酪農乳業関係者には将来不安を招来している面もある。

したがって、制度の具体的な運営が、今後の酪農乳業と農家経営のあり方に重要なメッセージを与えるという観点からすると、生産者補給金の役割と性格について、今一度再整理し明確化することが必要であると考えられる。

この場合、「加工原料乳の不利性の補正」の意義をめぐる次の二つの論点を考慮する必要がある。

ひとつには、①すでに制度が対象とする加工原料乳地帯が北海道に限定されていること、②都府県で発生する加工原料乳が飲用原料乳の流通及び価格形成と密接に関連しており、特に北海道から移出される飲用原料乳の供給調整によって都府県の加工原料乳の発生及び都府県の生乳価格を最適化することが期待されること、③さらには、乳製品の関税率の低下に伴って加工原料乳の市場価格が低下する場合、現状の補給金単価の算定方式では、加工原料乳の不利の補正が困難であること等を踏まえると、「加工原料乳の価格そのもの」の不利を補正することが合理的であるのか、それとも「加工原料乳地帯における酪農経営」の不利を補正することが合理的であるのかという論点である。

いまひとつは、わが国における生乳及び牛乳乳製品の流通と市場の構造は、生乳の用途別取引制度を条件として形成されているが、この場合、生産者補給金を交付する機関である指定団体が、生乳を一元的に集荷し、これを用途別に販売した後に、プールして乳代を生産者に支払う機能を通じて、用途別取引制度の下での生乳流通の混乱を内部調整する仕組みとなっている。すなわち、加工原料乳価格と連動した生産者補給金の仕組みによって生乳流通の合理化と安定が担保されている。しかしその一方で、WTO体制下における農業政策の国際的な枠組みを踏まえると、価格から所得に着目した政策手法、個別品目から品目横断的な政策手法（生産対策から農村政策）への転換が図られつつあり、こうしたジ

レンマをどのように調整するかが課題となる。

以上のことを踏まえ、現行制度を見直す場合に考えられる事例として以下に示してみる。

例えば一つの手法としては、生産者補給金の役割を価格から地域に着目した内容に再整理するというものである。すなわち、乳業立地を背景に加工原料乳の大宗が今後とも北海道に集約され、かつ、北海道が消費地から遠隔地にあり加工原料乳以外の用途の生乳販売について、他地域と比べ相当に増嵩した輸送コストを余儀なくされるなど、地理的に極めて不利な条件下にあること。また、農業生産条件が極めて不利な地域が相当程度あること等の諸条件の不利を補正（所得支持）する制度に再整理することによって、所得政策の意味合いを強くさせることであろう。なおこの場合、所得政策の性格と財政負担の節減の観点から、個別経営体ごとにみた支給限度額の設定を導入することも考慮することが必要であろう。

もう一つの手法としては、今後のWTO農業交渉によって関税率の削減を余儀なくされる可能性もあることに対して、第一義的には国内生産の生産性向上を図ることであろうが、この関税率引き下げによる加工原料乳の不利性の拡大を補正する観点から、関税削減による影響相当額を補給金単価へ組み入れ、生産者に直接支払いすることが考えられる。またその場合、価格政策的手法と所得政策的手法の政策上のジレンマを調整する視点から、現行の生産者補給金制度に、北海道地域の条件不利性を補正する新たな手法を追加することも有効と考えられる。

なお、現行の経営安定（ナラシ）対策については、為替変動や短期的な需給変動などによる乳製品価格の変動に対応するため、引き続き維持していくことが重要である。

（２）加工原料乳の対象乳製品の見直し

不足払い法において加工原料乳とは、法第二条第一項で「指定乳製品その他政令で定める乳製品の原料である生乳」と定義されている。この場合の指定乳製品とは、バター、脱脂粉乳、全脂加糖れん乳、脱脂加糖れん乳の４品目で、政令で定める乳製品の全粉乳、加糖粉乳、全脂無糖れん乳、飼料用脱脂乳の４品目を加えた、計８品目の乳製品に加工される生乳が補給金の交付対象となっている。これらの乳製品は、離島などにおいてバター製造に伴う脱脂乳を酪農経営内で利用する飼料用脱脂乳を除いて、最終生産物で保存性が高いことから生乳の需給調整機能が期待でき、かつ飲用向け生乳に比べ支払い可能乳代が低いといった基本的な特徴をもつ。

なお、制度発足当時はこれら乳製品の他に、チーズ向け生乳も対象となっていたが、昭和 60 年代に入り、対外的には、プロセスチーズを含む農産物 12 品目について米国からのガット提訴を受けるとともに、国内的には、生乳需給のアンバランスから生産者自らが抑制型の計画生産を行っていた状況下において、ナチュラルチーズは需要が伸びる数少ない乳製品であった。今後消費が増加する部分を国産ナチュラルチーズで供給することができれば国産生乳の生産枠を増加させることも可能となることから、国産ナチュラルチーズの生産振興の方向性が打ち出された。しかしながら、基準取引価格でチーズ原料乳を購入し

てチーズを製造することは、すでにナチュラルチーズが自由化されていたこともあり、価格的に輸入チーズと対抗することは不可能であった。

このような状況下、生乳の生産調整の強化か、不足払いの対象から外れても需要拡大の期待される分野への生乳供給を念頭に置いた生産拡大かの選択を迫られ、生産者団体を始め関係者は後者を選択することとなり、チーズ原料乳は他の加工原料乳と同様に、指定団体の一元集荷多元販売体制の下で取引引きされるものとするが、不足払い制度の対象から除外し、指定団体と乳業者の取引当事者間の合意価格で、自由取引引きされることとなった。

そこで、チーズ原料乳の農家手取り乳代の急激な低下を緩和するため、国は期限を設けチーズ原料乳に対する奨励金の交付などを柱とする事業が実施されることとなった。

さらに、その後、バターの需給緩和を背景として中間生産物である生クリームに対する奨励金、脱脂粉乳の需給緩和を背景とした脱脂濃縮乳に対する奨励金など液状乳製品への流通助成金が交付されている。

これら奨励金の目的はそれぞれ異なるが、不足払いの対象となる加工原料乳と同様に飲用向け生乳に比べ販売価格が不利な用途の生乳に対する価格補填的な奨励金という性格では同一と考えられる。すなわち、不足払い制度制定後におけるわが国の牛乳乳製品の流通と市場の変化に対応して、加工原料乳の不利の補正という政策の意図が、他の用途に拡大されてきたのであり、いわばやや形を変えた形で生乳に対する不足払いが多様化してきたと言える。

このようなことから、今後は、バターや脱脂粉乳などの国際流通する競争条件の厳しい製品からフレッシュさが求められ国産化対応が可能な液状乳製品を製造する等国際化に対応した乳製品製造への多様化・弾力化・効率化を図りつつ、補給金や奨励金を支払う対象原料乳の範囲を見直し、チーズや生クリーム等に対する奨励金を統合することを通して数量認定等の行政コストの低減等を図ることも検討する必要があると考えられる。さらには、これら対象原料乳の範囲の見直しと併せて、地域ごとの対象原料乳の生産ウエイトも異なってくることに鑑み加工原料乳地帯の定義の再整理が必要になることもあり得ると考えられる。

(3) 指定団体の役割の明確化

不足払い制度によって、各県ごとに一つの生乳生産者団体が指定され、生乳の一元集荷多元販売を通じた生乳流通の合理化・近代化が図られてきたことは大いに評価すべき点であると考えられる。

また、制度発足時には想定していなかった生乳需給のアンバランスの発生とこれに対する制度のもつ価格調整機能の限界、広域生乳流通の飛躍的な拡大とこれによる地域需給調整の必要性に対応するために生乳計画生産（生乳供給の数量調整）の実施が必要となったが、その円滑な推進を可能としている背景に指定団体制度の下にわが国の生乳流通の大宗が組織化されていることがあげられる。このことが他の作目の価格・流通政策に比して、酪農乳業において需要に見合った計画生産が極めて効率的かつ安定的に機能してきた主要

な背景であり、補給金制度が現在においてもその政策的な意義を有し続ける上で不可欠の機能となっている。

こうした状況のなかで、2000年の法改正によって、生乳流通の実態に対応し、都道府県ごとの指定制度を見直し、複数の県を一つの地域（ブロック）として生乳受託販売の事業を行なう指定団体の広域化が行われ、指定団体の機能の適正化が図られたところである。

しかしその一方で、我が国の生乳生産動向をみると、都府県の大半の地域では減少傾向が続いており、北海道や九州の一部ではわずかに増加傾向となっているものの、中長期的には全国が生乳生産量は減少局面に転換するという見方が増えてきている。その要因の大きなものの一つである酪農家戸数の減少についてみると、小規模経営が減少するなかで、メガファームと呼ばれる大規模経営が登場しつつあり、経営規模の格差がさらに大きくなるとともに、従来の家族経営に加え、大規模な企業経営や共同経営の増加などにより、経営形態も多様化している。こうしたなかで、指定団体に対する生乳輸送の効率化や取引コストの削減と透明性の確保に対する要求が強くなっている。

また、酪農経営者は、チーズやアイスクリーム等の自家製造・販売部門の導入、放牧を主体とする山地酪農などへの取り組み、有機酪農を実践するなどによって多様化しつつあり、これらの動きが、小売流通業や乳業の商品戦略と結合して、生乳流通に大きな変化を促す可能性が考えられる。

さらに、最近の国内でのBSEの発生、食品の偽装表示、さらには鳥インフルエンザの発生等によって、消費者の食べ物に対する安全・安心への関心の高まりに対処して、消費者への牛乳・乳製品の生産・製造過程に関する情報の提供が重要になっている。

このようなことを踏まえると、今後は、生乳供給を専属的に行なう指定団体制度への国民の信頼を高めることが極めて重要であり、指定団体自らが消費者のニーズや新たな市場の変化に対応した弾力的で合理的な生乳供給について責任をもって実行することが必要である。また、飲用牛乳市場等への安定的な生乳供給と需給調整を図っていくためには、市場の変化に迅速に対応することが必要であり、このためには、従来の政策依存性の強い組織から、企業感覚と市場への責任を持った生乳販売組織に指定団体を強化するとともに、指定団体の生乳需給調整（計画生産）の機能を制度として強化し、その実行を担保することが重要であると考えられる。また、併せて、指定団体の範囲を超えて流通する広域生乳流通に限定した全国連の事業範囲（機能の重複を解消）の明確化、再委託生乳の全国連による乳価プール等（全国連による委託加工の実施等）の機能の適正化を図るべきと考えられる。

第2章 まとめ

この報告書は不足払い制度の評価について、評価グループのメンバーによる度重なる検討や関係者からのヒヤリングなどの結果をとりまとめたものである。評価の結果の概要については第一章にまとめた通りであるが、ここでは全章を通じて指摘しておきたいと思われるポイントと関連する若干の所感を述べることにする。

1. 旧不足払い制度の評価

不足払い制度は、昭和30年代後半、日本の酪農・乳業が戦後の復興から高度成長に転ずる過程で、当時頻発した乳価紛争や畜安法に基づく価格安定制度の行き詰まり等、産業の実態と法制度のミスマッチからもたらされる生みの苦しみの中で、檜垣徳太郎畜産局長をトップとする、時の畜産行政当局者を中心に叡智を傾けて制定した法制度であるだけに、その構造は精緻堅牢を極め、その後40年に亘って日本の酪農・乳業の飛躍的發展をもたらす牽引車的役割を果たしてきた。

不足払い法のねらいとした、①北海道を主とする加工原料乳地域の生産者の経営改善による生乳生産の増大と地域社会の活性化、②補給金の支給とセットになった用途別価格形成機能（一元集荷多元販売を行う指定生乳生産者団体組織の設立、酪農家へのプール乳価による支払い及び乳業メーカーへの用途別価格確認義務）の付随的効果としての飲用乳価の下支え等による日本の酪農・乳業全体の賦活、は見事に達成され、不足払い制度がなかったならば日本の酪農・乳業、就中、北海道酪農の今日の繁栄はなかったであろうと云う評価は動かしがたいと思われる。

このような評価は評価グループメンバー間における討議や現地調査におけるヒヤリングにおいてもコンセンサスの得られたところであったが、更にこれらを裏付ける一つの試みとして、この制度の政策効果を計数的に検証するための生産者余剰、購入者余剰等の計量的評価作業が行われた。その結果は第2部第3章の本文と第1部第2章の3に示すとおりであり、

- ① 酪農家への所得補填と生乳増産による生産者の利益は、支給した補給金総額の2.1倍、
- ② 飲用乳価が高くなることによる消費者側の損失も加味して補給金総額と比較した費用対効果は1.2と計測されるとともに、
- ③ 農畜産業振興事業団の一元輸入制度の機能により、価格水準と乳価変動が抑制され、メーカーと消費者の双方に利益をもたらしたものと評価された。

また、上記①～③の相乗効果によって、生産構造の高度化と生乳増産が目覚しく加速され、それによって雇用を初めとする地域経済の発展がもたらされたとともに、良質なたんぱく質とカルシウムの摂取量を増加させて国民栄養の改善にも寄与したとも評価された。

以上の評価に関連して行われた数々の討議の中で、次の二つの問題が印象的であった。

- (1) 計量的評価において飲用牛乳部門の購入者余剰がマイナスになる点については、

制度全体では費用を上回る効果があること、消費者と生産者それぞれの一戸当たりの損益の重さは生産者が格段に大きい、この制度は特に財政負担に対する生産者対策としての効率が高いので地域雇用維持効果等間接波及効果もあることを、情報開示などを通して消費者によく理解してもらう努力が必要である。

- (2) 上記の計量的評価は、不足払いの効果を算出するために生乳の生産、価格、需給等の関連要素の動きを補給金支給額との対比においてシュミレーションしたものであるが、酪農・乳業の振興のためには不足払いのための補給金のほかに毎年巨額の助成が別途なされている事実をどう見るかと云う問題がある。近年の実績を見ると毎年補給金とほぼ同額のいわゆる酪農関連対策費が支出されているほか、酪農分だけではないが経営対策や環境対策補助金としても補給金のほぼ倍額の支出が行われていることを考えると、この度の不足払い制度のみを対象とした分析とは別に、日本の酪農・乳業政策遂行のための費用を全体的に捉えた評価というコンテクストで改めて取り上げるべき課題であると思われる。

2. 新不足払い制度をめぐって

旧不足払い制度の基本的な枠組みは精緻堅牢を極めたものであったが、時代の進展につれて顕在化する酪農・乳業を取り巻く内外の環境の変化に対応して、昭和 54 年度以降生産者団体による生乳の計画生産体制に入るとともに、制度そのものについても、ナチュラルチーズ用原料乳の加工原料乳からの除外、液状乳製品用原料乳に対する助成の開始等に従い、平成 10 年には折からの規制緩和の要請に応じて、指定団体の広域化が行われている。これらの制度の修正は、酪農政策のグローバル化に向けた準備行動とも受け取れよう。

平成 12 年の不足払い法の大改正は、農業基本法改正論議の中心課題であった農業政策への市場原理と品目横断的な直接支払い制度の導入、および UR 交渉の結果義務付けられた農業保護（AMS）の名目的削減の実施による WTO 交渉対策の強化と言う内外からの時代の要請、取り分けグローバル化時代の対外的な政策対応に意を用いて行われたものと考えられる。

この法律改正により、旧不足払い制度の根幹を成していた価格支持的規制は取り払われ、価格形成は売買当事者の取り決めに委ねられることとなり、一定の限度数量について固定的な単価の補助金を支給する方式となる一方、カレントアクセス分等の国家貿易管理システムが、広域ブロック化した形での指定生乳生産者団体制度がそれぞれ温存される形となった。これに加えて、加工原料乳取引価格の激変緩和のための経営安定措置や土地利用の度合いに応じた助成が直接支払い的な形でセーフティーネット的に用意されたこともあり、新制度に対する先行きの不安感はあるものの、見かけ上は従来と殆ど変らぬ補助を得られていることから、酪農・乳業界の加工原料乳取引は今のところ旧法時代と大きく変ることなく推移している。

しかしながら、旧制度から新制度への移行は、グローバル化時代の要請に応じてこれまでの価格支持政策に訣別したことを意味し、その影響は今後いろいろと現状と違った形で現れてくると予想されるので、それが日本の酪農・乳業の健全な維持発展を阻害することのないよう絶えず慎重な分析と検討を重ねるよう留意する必要があると思われる。

評価を踏まえた不足払い制度の今後の見直しの方向については第 3 部第 1 章を中心にまとめた通りであるが、要点は次のように要約されよう。

- 1) 内外の環境の変化に即応しつつ酪農・乳業の改革と発展を図るためには「補給金制度」を改革と発展のための重要な支援施策の一つとして位置づけ、制度の内容を改善しつつ維持することが必要である。
- 2) 生産者補給金の役割については、飲用向け生乳地帯に比して取引条件が不利な加工原料乳地帯の不利性を補うための所得支持のための支給という性格を明確にするとともに、国費節減の観点からも個別経営体ごとに見た支給限度額の設定の導入も検討の要がある。
- 3) 今後の WTO・FTA 交渉の進展振りの如何によっては、関税削減の影響で加工原料乳の取引価格が下落し、その不利性が拡大する可能性も予想される。生産性向上努力でもそのギャップが解消できない場合は、関税削減による影響相当額を補給金単価に組み入れ、生産者に直接支払いをするなど、何らかの形で生乳に対する更なる直接的な補填を検討しなければならなくなることも念頭においておく必要があるのではないか。
- 4) 今後、国際化に対応した乳製品製造の多様化や効率化が進むと共に、数量認定等の行政コストの低減も課題となると見られるため、補給金や奨励金を支払う対象原料乳の範囲の見直しを行うとともに、地域ごとの対象原料乳の生産ウエイトも異なってくるので加工原料乳地帯の定義の再整理も必要となって来るのではないか。
- 5) 指定団体の会員間の規模格差の拡大、経営内容の多様化、消費者対応の複雑化および生乳流通のさらなる広域化等々、指定団体を巡る環境が激変する中であって指定団体およびその生乳取引上の上部委託機関である全国連の役割の明確化が求められる。特に指定団体にあっては、従来の政策依存性の強い組織から企業感覚と市場への責任を持った組織として、生乳販売から生乳需給調整（計画生産）までを制度としてカバーすることが望ましいと思われる。
- 6) （乳製品市場のあり方についての討議の過程で次のような指摘があったので紹介する。）

今回の制度改正は「市場原理の導入」を基本理念の一つとしているが、その理念が新制度の中に実際に導入され生かされているか否かについては問題のあるところであり、将来のあるべき姿の実現に向けて関係者が努力する必要があると思われる。

特に乳業者とユーザーが市場環境の変動リスクを分担するような乳製品市場を形成する必要があるのではないか。

以上、不足払い制度の総合評価の概要をまとめたが、日本の酪農・乳業の更なる維持発展を図ろうとする限り、旧制度と同様新制度を出来るだけ大切に守り続けることが必要であることを痛感する。

国外からのグローバル化と国内からの規制緩和の要請は今後ともますます強くなるものと予想されるが、国際対応は酪農先進国の対応を注視しながら慎重に、国内対応としては、生産者同志の間で、あるいは生産者と乳業者の間で、「競争」と「協調」を巧みに図りつつ合理化とコストダウンに努め、消費者ともどもの「共生」の実りを追求してゆくべきであろうと考える。

第一章 総則

（目的）

第一条 この法律は、酪農の合理的な発展の条件を整備するための集約酪農地域の制度及び生乳等の取引の公正を図るための措置を定めることによって酪農振興の基盤を確立し、もつて酪農の急速な普及達発及び農業経営の安定に資することを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において「生乳」とは、しばつたままの牛乳（次項の省令で定める方法による処理を完了していない牛乳を含む。）をいう。

2 この法律において「乳業」とは、生乳に省令で定める方法による処理をして飲用牛乳とする事業及び脱脂乳、クリーム、バター、チーズ、れん乳、粉乳又は政令で定めるその他の乳製品を製造する事業をいう。

第二章 集約酪農地域

第一節 集約酪農地域の指定

（集約酪農地域の指定）

第三条 農林大臣は、その区域内の農業の発達を図るため酪農を振興することが必要と認められる一定の区域を、その区域を管轄する都道府県知事の申請に基き、集約酪農地域として指定することができる。

2 都道府県知事は、前項の申請をするには、同項の指定を受けようとする区域につき、省令で定める手続に従い、左に掲げる事項について酪農振興計画を定め、これを申請書に添えて、農林大臣に提出しなければならない。

一 乳牛の飼養頭数の増加に関すること。

二 飼料の自給度の向上に関すること。

三 生乳の生産者の共同集乳組織の整備及び乳業の合理化に関すること。

四 その他政令で定める事項

3 都道府県知事は、前項の酪農振興計画を定め、又は変更しようとするときは、省令で定める手続に従い、その区域内にある市町村、農業協同組合及び農業協同組合連合会並びにその区域内において乳業を行なう者の意見を聞かなければならない。

4 第一項の規定による指定は、その区域が合理的な酪農経営の成立のために必要な左に掲げる要件を備え、且つ、第二項の酪農振興計画がその区域における酪農の振興の方法として適当であると認められる場合でなければ、してはならない。

一 その区域における農用地の利用状況、農業労働条件その他乳牛の飼養に関する条件が、政令で定める基準に適合するものであること。

二 その区域における輸送条件その他その区域内で生

産される生乳についての共同集乳組織及び乳業の成立のための条件が、政令で定める基準に適合するものであること。

（集約酪農地域の区域の変更）

第四条 農林大臣は、都道府県知事の申請に基き、集約酪農地域の区域を変更することができる。

2 前条第二項及び第四項の規定は、前項の場合に準用する。

（酪農振興計画の変更）

第五条 都道府県知事は、第三条第二項の酪農振興計画を変更しようとするときは、省令で定める手続に従い、農林大臣の承認を受けなければならない。

（指定の解除）

第六条 農林大臣は、集約酪農地域が第三条第四項に掲げる要件を欠くに至つたときは、集約酪農地域の指定を解除しなければならない。

2 農林大臣は、集約酪農地域について第三条第二項の酪農振興計画を達成することができないと認められるときは、都道府県知事の意見を聞き、集約酪農地域の指定を解除することができる。

（指定の告示等）

第七条 第三条第一項の指定、第四条第一項の区域の変更又は前条の指定の解除は、告示してしなければならない。

2 第三条第一項の規定による集約酪農地域の指定があつたときは、都道府県知事は、当該集約酪農地域についての酪農振興計画の概要を公告しなければならない。当該酪農振興計画を変更した場合におけるその変更の概要についてもまた同様とする。

（助成）

第八条 国は、毎年度、予算の範囲内において、都道府県に対し、第三条第二項の酪農振興計画を実施するために必要な経費を補助することができる。

2 国は、第三条第二項の酪農振興計画を実施するために必要な資金の融通のあつ旋その他必要な奨励措置を講ずるよう努めるものとする。

第二節 集約酪農地域における自給飼料の生産

のための農用地の利用

（自給飼料増産計画）

第九条 都道府県知事は、酪農振興計画に基き、毎年度、省令の定めるところにより、その計画に係る集約酪農地域の区域内にある農用地について、当該年度における飼料作物の作付予定面積その他その生産に関し必要な事項並びに草地（主として家畜の放牧又はその飼料若しくは

敷料の採取の目的に供される土地をいう。以下同じ。)の改良予定面積及び改良の方法その他草地の改良又は保全に関し必要な事項についての市町村別の計画を定め、これを公表しなければならない。

(都道府県又は市町村の行なう草地改良事業)

第十条 都道府県又は市町村は、前条の規定により定められた計画を達成するため必要があるときは、その区域内にある草地につき左に掲げる事業（以下「草地改良事業」という。）を行なうことができる。

一 かんがい排水施設、牧道その他草地の保全又は利用上必要な施設の新設又は変更

二 草種及び草生の改良

三 その他草地の改良又は保全のため必要な事業

2 都道府県知事又は市町村長は、草地改良事業を行なおうとするときは、あらかじめ、一定の地域を定め、その地域について行なうべき草地改良事業計画その他必要な事項を定めてその地域内にある草地の所有者及び当該草地につき地上権、永小作権、質権、賃借権又は政令で定める使用収益の権利を有する者並びに草地改良事業計画が前項第一号の事業を含む場合にあってはその地域の全部又は一部を地区として土地改良法（昭和二十四年法律第百九十五号）の規定に基き設立された土地改良区又は土地改良区連合に通知し、その同意を得なければならない。

3 前項の通知を受けた者が通知を受けた日から二十日以内に、都道府県知事又は市町村長に対し、その所有し、又は使用収益する草地（土地改良区又は土地改良区連合にあってはその地区に属する草地）についての同項の通知に係る草地改良事業を実施することに同意しない旨の書面による申出をしなかつた場合には、その者は、当該期間の満了の時に、その実施に同意したものとみなす。

4 第二項の草地改良事業計画に係る草地の一部について前項の同意しない旨の申出があつた場合において、その申出に係る草地を除いてもその草地改良事業計画の実施に重大な支障がないときは、都道府県又は市町村は、その草地を除く第二項の地域内の草地について、当該草地改良事業計画に基く草地改良事業を行なうことができる。

5 都道府県又は市町村が行つた草地改良事業により生じた施設の維持管理に関し必要な事項については、条例の定めるところによる。

6 第二項から前項までの規定は、都道府県又は市町村が集約酪農地域の区域内にある草地又はその保全若しくは利用上必要な施設につき災害復旧事業を行なう場合に準用する。

(草地の形質変更の届出)

第十一条 集約酪農地域の区域内にある草地につき政令で定める開こん、造林その他の行為をしようとする者は、

省令で定める手続に従い、都道府県知事に届け出なければならない。

第三節 集約酪農地域における集乳施設及び乳業施設

(酪農事業施設の設置)

第十二条 集約酪農地域の区域内において、集乳施設又は乳業施設で政令で定めるもの（以下「酪農事業施設」という。）を新たに設置しようとする者は、省令で定める手続に従い、都道府県知事の承認を受けなければならない。

2 都道府県知事は、前項の承認の申請が左に掲げる要件に適合していると認めるときは、同項の承認をしなければならない。

一 当該酪農事業施設の設置場所がその事業の合理的な経営に適する立地条件を備えていること。

二 当該酪農事業施設が効率的であり、且つ、その能力が当該集約酪農地域における生乳の供給量に応ずることができるものであること。

三 当該酪農事業施設の設置によって当該集約酪農地域の全部又は一部につき酪農事業施設が著しく過剰とならないこと。

四 その他当該酪農事業施設の設置が当該集約酪農地域についての酪農振興計画に適合するものであること。

(酪農事業施設の届出)

第十三条 第三条第一項の規定による集約酪農地域の指定があつた場合において、その指定の際現にその区域内において酪農事業施設を設置している者は、その指定があつた日から三十日以内に、省令の定めるところにより、都道府県知事に届け出なければならない。

(酪農事業施設の変更)

第十四条 集約酪農地域の区域内に設置されている酪農事業施設につき省令で定める変更をしようとする者は、省令で定める手続に従い、都道府県知事の承認を受けなければならない。

2 第十二条第二項の規定は、前項の承認について準用する。

(事業の開始等)

第十五条 集約酪農地域の区域内に設置されている酪農事業施設につきその事業を開始し、又は当該施設の全部若しくは一部につきその事業を廃止し、若しくは省令で定める一定期間以上継続して休止する者は、省令で定める手続に従い、その旨を都道府県知事に届け出なければならない。

(農林大臣に対する不服の申立)

第十六条 第十二条第一項又は第十四条第一項の規定に

よる都道府県知事の承認に関する処分に対し不服のある者は、当該処分を受けた日から六十日以内に、書面をもつて、当該都道府県知事を経由し、農林大臣に不服の申立をすることができる。

2 都道府県知事は、前項の規定による不服の申立があつたときは、不服申立書を受け取つた日から十日以内に、意見書及び関係書類を添えて、これを農林大臣に送付しなければならない。

3 農林大臣は、特にやむを得ない理由があると認めたときは、第一項の不服の申立の期限を経過した後においてもその申立を受理することができる。

(農林大臣の裁決)

第十七条 農林大臣は、前条第二項の規定による不服申立書の送付を受けたときは、必要な審査を行い、不服の申立が理由がないと認めるときは、裁決をもつて、これを却下し、不服の申立が理由があると認めるときは、裁決をもつて、都道府県知事の処分を取り消し、又は変更すべき点を指示して、事件を都道府県知事に差し戻さなければならない。

2 農林大臣は、前項の規定による裁決をしようとするときは、あらかじめ、酪農審議会の意見を聞かなければならない。

(手続)

第十八条 前二条に規定する外、不服の申立、審査及び裁決の手続については、政令で定める。

第三章 生乳等の取引

(契約の文書化)

第十九条 生乳、脱脂乳又はクリーム（以下「生乳等」という。）を継続して供給することを目的とする生乳等の販売に関する契約（以下「生乳等取引契約」という。）については、当事者は、書面によりその存続期間、生乳等の売買価格及び数量、生乳等及びその代金の受渡の方法その他その契約並びにこれに附随する契約の内容を明らかにしなければならない。

2 生乳等取引契約を結び、又はこれを変更した場合には、当事者は、前項の書面の写（変更の場合には、変更に係る部分の写）を、省令の定めるところにより、都道府県知事に提出しなければならない。但し、農業協同組合とその組合員たる生乳の生産者とが結ぶ生乳等取引契約については、この限りでない。

3 都道府県知事は、前項の規定による書面の提出があつた場合において、生乳等の取引の公正を確保するため必要があると認めるときは、当該契約の当事者に対し、その内容を改善すべきことを勧告することができる。

(都道府県知事の行なうあつ旋)

第二十条 生乳等取引契約につき紛争が生じたときは、

当事者の双方又は一方は、政令の定めるところにより、都道府県知事に対し、あつ旋を申請することができる。

第二十一条 都道府県知事は、前条のあつ旋を、あつ旋委員により行なわせなければならない。

2 あつ旋委員は、都道府県知事が、事件ごとに、第一号に掲げる者の中から各一人及び第二号に掲げる者の中から一人以上を指名する。

一 各当事者の推薦した者

二 学識経験を有する者の中から都道府県知事が毎年前もつて委嘱した公益を代表するあつ旋委員候補者

第二十二条 あつ旋委員は、当事者の意見を聞いてその事件の解決に必要な協定案を作成し、これを当事者に示してその受諾を勧告するものとする。

2 あつ旋委員は、前項の協定案を作成することが著しく困難であるときは、省令で定める手続に従い、農林大臣に対し、助言、資料の提示その他必要な協力を求めることができる。

3 農林大臣は、前項の請求に係る協力をする場合において必要があるときは、酪農審議会の専門委員の中から適当な者を指名し、その者にその事務を行なわせることができる。

4 当事者は、第一項の協定案を受諾したときは、協定書を作成し、その双方が署名押印した上、これをあつ旋委員に提出しなければならない。

第二十三条 あつ旋委員は、あつ旋が終つたとき、又はあつ旋が成功する見込がないためこれを打ち切つたときは、その経過及び結果を都道府県知事に報告しなければならない。

第二十四条 都道府県知事は、当事者の一方又は双方が第二十二条第一項の協定案を受諾することを拒否した場合において、生乳等の公正な取引を促進するため必要があると認めるときは、あつ旋の経過及び協定案を公表することができる。

第四章 雑則

(報告及び検査)

第二十五条 農林大臣又は都道府県知事は、この法律を施行するため必要があるときは、生乳の生産者又は集乳事業若しくは乳業を行なう者から必要な報告を求めることができる。

2 農林大臣又は都道府県知事は、生乳等の取引の公正を確保するため必要があるときは、その職員をして生乳の生産者又は集乳事業若しくは乳業を行なう者の事務所、事業所等に立ち入らせ、業務の状況又は帳簿書類その他必要な物件を検査させることができる。

3 前項の規定により立入検査をする職員は、その身分を証する証票を携帯し、関係人の要求があるときは、これを呈示しなければならない。

4 第二項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

(酪農審議会)

第二十六条 農林省に酪農審議会（以下「審議会」という。）を置く。

2 審議会は、酪農振興に関する重要事項について、農林大臣の諮問に応じて答申し、又は農林大臣に建議することができる。

3 審議会は、委員十二人以内で組織する。

4 委員は、左に掲げる者につき、農林大臣が任命する。

- 一 生乳の生産者の団体を代表する者 二人以内
- 二 乳業を行なう者の団体を代表する者 二人以内
- 三 学識経験を有する者 八人以内

5 審議会に会長を置く。

6 会長は、委員の互選により選任する。

7 会長は、会務を総理し、審議会を代表する。

8 会長に事故があるときは、会長があらかじめ指定した委員がその職務を代理する。

9 専門の事項を調査させるために、審議会に、専門委員を置くことができる。専門委員は、学識経験を有する者の中から審議会の推薦に基づいて農林大臣が任命する。

10 委員及び専門委員は、非常勤とする。

11 前各項に規定するものを除く外、審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、政令で定める。

第五章 罰則

第二十七条 左の各号の一に該当する者は、十万円以下の過料に処する。

一 第十二条第一項の規定による承認を受けずに酪農事業施設を新たに設置した者

二 第十四条第一項の規定による承認を受けずに酪農事業施設につき同項の省令で定める変更をした者

第二十八条 第二十五条第一項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同条第二項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者は、三万円以下の過料に処する。

第二十九条 第十一条、第十三条又は第十五条の規定による届出をせず、又は虚偽の届出をした者は、一万円以下の過料に処する。

附 則

1 この法律の施行期日は、公布の日から起算して六十日をこえない範囲内で、政令で定める。但し、第十七条第二項、第二十二条第三項、第二十六条及び次項の規定の施行期日は、公布の日から起算して一年をこえない範囲内で、政令で定める。

2 農林省設置法（昭和二十四年法律第百五十三号）の一部を次のように改正する。

第三十四条第一項の表中

「 畑地農業改良促進対策審議会

畑地農業改良促進法（昭和二十八年法律第二百五号）の規定によりその権限に属せしめられた事項を行なうこと。」

を

「 畑地農業改良促進対策審議会

畑地農業改良促進法（昭和二十八年法律第二百五号）の規定によりその権限に属せしめられた事項を行なうこと。」

酪農審議会

酪農振興法（昭和二十九年法律第百八十二号）により酪農振興に関する重要事項を調査審議すること。」

に改める。

（農林・内閣総理大臣署名）

畜産物の価格安定等に関する法律 法律第百八十三号
(昭三六・一一・一)

第一章 総則

(目的)

第一条 この法律は、主要な畜産物の価格の安定を図るとともに乳業者等の経営に必要な資金の調達を円滑にすることにより、畜産及びその関連産業の健全な発達を促進し、あわせて国民の食生活の改善に資することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において「原料乳」とは、次項の指定乳製品の原料である生乳であつて、農林省令で定める規格に適合するものをいう。

2 この法律において「指定乳製品」とは、バター、脱脂粉乳、れん乳(政令で定めるものに限る。)その他政令で定める乳製品であつて、農林省令で定める規格に適合するものをいう。

3 この法律において「指定食肉」とは、豚肉その他政令で定める食肉(家畜の肉に限る。以下同じ。)であつて、農林省令で定める規格に適合するものをいう。

第二章 安定価格等

(安定価格の決定)

第三条 農林大臣は、政令で定めるところにより、毎会計年度、当該年度の開始前に、次の安定価格を定めるものとする。

- 一 原料乳及び指定食肉の安定基準価格
- 二 指定乳製品の安定下位価格
- 三 指定乳製品及び指定食肉の安定上位価格

2 安定価格は、原料乳及び指定乳製品にあつては生産者の販売価格について、指定食肉にあつては中央卸売市場における売買価格について定めるものとする。

3 安定基準価格及び安定下位価格は、その額を下つて原料乳、指定乳製品及び指定食肉の価格が低落することを防止することを目的として定めるものとし、安定上位価格は、その額をこえて指定乳製品及び指定食肉の価格が騰貴することを防止することを目的として定めるものとする。

4 安定価格は、原料乳又は指定食肉(当該家畜を含む。)については、これらの生産条件及び需給事情その他の経済事情を考慮し、これらの再生産を確保することを旨とし、指定乳製品については、その生産条件及び需給事情その他の経済事情を考慮して定めるものとする。

5 農林大臣は、安定価格を定めようとするときは、あらかじめ畜産物価格審議会の意見を聞かなければならない。

6 農林大臣は、安定価格を定めたときは、遅滞なく、これを告示するものとする。

(安定価格の改定)

第四条 農林大臣は、物価その他の経済事情に著しい変動が生じ又は生ずるおそれがある場合において、特に必要があると認めるときは、安定価格を改定することができる。

2 前条第五項及び第六項の規定は、前項の場合について準用する。

(原料乳の価格に関する勧告)

第五条 農林大臣又は都道府県知事は、政令で定めるところにより、乳業者(酪農振興法(昭和二十九年法律第百八十二号)第二条第二項の乳業を行なう者をいう。以下同じ。)が安定基準価格に達しない価格で原料乳を買入れ、又は買い入れるおそれがあると認めるときは、当該乳業者に対し、その価格を少なくとも安定基準価格に達するまで引き上げるべき旨を勧告することができる。

2 農林大臣又は都道府県知事は、前項の規定による勧告をしたときは、その旨を公表することができる。

(指定乳製品の生産等に関する計画)

第六条 生乳生産者団体(生乳の生産者が直接又は間接の構成員となっている農業協同組合又は農業協同組合連合会をいう。以下同じ。)は、原料乳の価格が著しく低落し又は低落するおそれがあると認められる場合は、その価格を回復し又は維持することを目的として、その構成員の生産する原料乳を原料とする指定乳製品の生産(他に委託する生産を含む。)に関する計画を定め、農林大臣の認定を受けることができる。

2 次の各号の一に該当する者は、指定乳製品の価格が著しく低落し又は低落するおそれがあると認められる場合は、その価格を回復し又は維持することを目的として、その者又はその構成員の生産する指定乳製品(他に委託して生産するものを含む。)の保管又は販売に関する計画を定め、農林大臣の認定を受けることができる。

一 乳業者

乳業者が組織する中小企業等協同組合

三 乳業者たる農業協同組合又は農業協同組合連合会が直接又は間接の構成員となっている農業協同組合連合会

四 生乳生産者団体

3 指定食肉に係る家畜の生産者が直接又は間接の構成員となっている農業協同組合又は農業協同組合連合会は、指定食肉の価格が著しく低落し又は低落するおそれがあると認められる場合は、その価格を回復し又は維持することを目的として、その構成員の生産する家畜(当該団体の委託を受けて生産するものを含む。)に係る指定食肉の保管又は販売に関する計画を定め、農林大臣の認定を受けることができる。

4 鶏卵その他原料乳、指定乳製品及び指定食肉以外の主要な畜産物であつて政令で定めるもの（以下「鶏卵等」という。）の生産者が直接又は間接の構成員となっている農業協同組合又は農業協同組合連合会は、鶏卵等の価格が著しく低落し又は低落するおそれがあると認められる場合は、その価格を回復し又は維持することを目的として、その構成員の生産する鶏卵等の保管又は販売に関する計画を定め、農林大臣の認定を受けることができる。

5 農林大臣は、前四項の計画が農林省令で定める基準に適合すると認めるときは、その認定をするものとする。

6 農林大臣は、生乳生産者団体が第一項の認定を受けた他に委託する指定乳製品の生産に関する計画を実施しようとする場合において、畜産振興事業団があつせんしてもなお当該計画に係る乳業者が、正当な理由がないのにその生産の委託に応じないときは、その生乳生産者団体の申出により、当該乳業者に対し、その委託に応ずべき旨を命ずることができる。

7 農林大臣は、第一項から第四項までの認定をしようとするときは、あらかじめ畜産振興事業団の意見を聞くものとする。

8 農林大臣は、第一項の指定乳製品の生産の委託について模範契約例を定めることができる。

第三章 畜産物価格審議会

（設置及び権限）

第七条 農林省に、畜産物価格審議会（以下「審議会」という。）を置く。

2 審議会は、農林大臣の諮問に応じ、牛乳、乳製品、食肉及び鶏卵等の価格の安定に関する重要事項を調査審議する。

3 審議会は、前項の事項に関し、農林大臣に意見を述べることができる。

（組織）

第八条 審議会は、委員二十四人以内で組織する。

2 専門の事項を調査させるため、審議会に、専門委員を置くことができる。

3 委員及び専門委員は、牛乳、乳製品、家畜、食肉又は鶏卵等の生産、集荷、保管、販売又は消費に関し学識経験を有する者のうちから、農林大臣が任命する。

4 委員及び専門委員は、非常勤とする。

（会長）

第九条 審議会に、会長を置く。

2 会長は、委員が互選する。

3 会長は、会務を総理し、審議会を代表する。

4 会長に事故があるときは、あらかじめその指名する委員がその職務を代理する。

（部会）

第十条 審議会に、部会を置くことができる。

2 部会に属すべき委員及び専門委員は、会長が指名する。

3 審議会は、その定めるところにより、部会の議決をもつて審議会の議決とすることができる。

（農林省令への委任）

第十一条 この章に規定するもののほか、審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、農林省令で定める。

第四章 畜産振興事業団

第一節 総則

（目的）

第十二条 畜産振興事業団は、主要な畜産物の価格の安定及び乳業者等の経営に要する資金の調達円滑化に必要な業務を行なうことを目的とする。

（法人格）

第十三条 畜産振興事業団（以下「事業団」という。）は、法人とする。

（事務所）

第十四条 事業団は、主たる事務所を東京都に置く。

2 事業団は、必要な地に従たる事務所を置くことができる。

（定款）

第十五条 事業団は、定款をもつて次の事項を規定しなければならない。

- 一 目的
- 二 名称
- 三 事務所の所在地
- 四 資本金、出資及び資産に関する事項
- 五 役員及び評議員会に関する事項
- 六 業務及びその執行に関する事項
- 七 財務及び会計に関する事項
- 八 公告の方法

2 定款の変更は、農林大臣の認可を受けなければ、その効力を生じない。

3 事業団は、定款を変更したときは、遅滞なく、その変更に係る部分を第二十条に規定する出資者に通知しなければならない。

（資本金）

第十六条 事業団の資本金は、政府の出資金十億円と附則第六条第二項の規定により次条第一項に規定する者から出資があつたものとされた金額との合計額とする。

2 事業団は、必要があるときは、農林大臣の認可を受けて、その資本金を増加することができる。

3 政府は、前項の規定により事業団がその資本金を増加するときは、事業団に出資することができる。

(出資)

第十七条 第六条第二項各号の一に該当する者は、事業団に出資することができる。

2 前項に規定する者についての出資一口の金額は、十万円とする。

第十八条 事業団に出資する者は、出資の払込みについて、相殺をもつて事業団に対抗することができない。

(持分の払いもどし等の禁止)

第十九条 事業団は、出資者に対し、その持分を払いもどすことができない。

2 事業団は、出資者の持分を取得し、又は質権の目的としてこれを受けることができない。

(出資者たる地位の喪失)

第二十条 政府以外の出資者（以下第六十条まで単に「出資者」という。）は、その持分の全部の譲渡しによつてのみ出資者たる地位を失うことができる。

(持分の譲渡し等)

第二十一条 出資者は、事業団の承認を得なければ、その持分を譲り渡すことができない。

2 第十七条第一項に規定する者でなければ、出資者の持分の譲渡しを受けることができない。

3 出資者の持分の譲受人は、その持分について、譲渡人の権利義務を承継する。

4 出資者は、持分を共有することができない。ただし、出資者の持分につき相続があつた場合において、当該相続財産につき、遺産の分割があるまでは、この限りでない。

(登記)

第二十二条 事業団は、政令で定めるところにより、登記をしなければならない。

2 前項の規定により登記をしなければならない事項は、登記の後でなければ、これをもつて第三者に対抗することができない。

(名称の使用制限)

第二十三条 事業団でない者は、畜産振興事業団という名称を用いてはならない。

(民法の準用)

第二十四条 民法（明治二十九年法律第八十九号）第四十四条（法人の不法行為能力）及び第五十条（法人の住

所）の規定は、事業団に準用する。

第二節 役員等

(役員)

第二十五条 事業団に、役員として、理事長一人、副理事長一人、理事三人以内及び監事二人以内を置く。

2 事業団に、役員として、前項の理事のほか、非常勤の理事七人以内を置くことができる。

(役員の職務及び権限)

第二十六条 理事長は、事業団を代表し、その業務を総理する。

2 副理事長は、理事長を補佐して事業団の業務を掌理し、理事長に事故があるときはその職務を代理し、理事長が欠けたときはその職務を行なう。

3 理事は、理事長の定めるところにより、理事長及び副理事長を補佐して事業団の業務を掌理し、理事長及び副理事長に事故があるときはその職務を代理し、理事長及び副理事長が欠けたときはその職務を行なう。

4 監事は、事業団の業務を監査する。

(役員の任命及び任期)

第二十七条 役員は、農林大臣が任命する。

2 役員の任期は、三年とする。ただし、補欠の役員の任期は、前任者の残任期間とする。

3 役員は、再任されることができる。

(役員の欠格条項)

第二十八条 国会議員、国家公務員（審議会、協議会等の委員その他これに準ずる地位にある者で、非常勤のものを除く。）、地方公共団体の議会の議員又は地方公共団体の長若しくは常勤の職員は、役員となることができない。

(役員の解任)

第二十九条 農林大臣は、役員が前条の規定により役員となることができない者に該当するに至つたときは、その役員を解任しなければならない。

2 農林大臣は、役員が心身の故障のため職務を執行することができないと認めるとき、役員に職務上の義務違反があるときその他役員たるに適しないと認めるときは、その役員を解任することができる。

(役員の兼職禁止)

第三十条 役員は、営利を目的とする団体の役員となり、又は自ら営利事業に従事してはならない。ただし、非常勤の役員にあつては、農林大臣が役員としての職務の執行に支障がないものと認めて許可した場合は、この限りでない。

(代表権の制限)

第三十一条 事業団と理事長との利益が相反する事項については、理事長は、代表権を有しない。この場合には、監事が事業団を代表する。

(代理人の選任)

第三十二条 理事長は、副理事長、理事又は事業団の職員のうちから、事業団の従たる事務所の業務に関し一切の裁判上又は裁判外の行為をする権限を有する代理人を選任することができる。

(職員の任命)

第三十三条 事業団の職員は、理事長が任命する。

(役員及び職員の秘密保持義務)

第三十四条 役員若しくは職員又はこれらの職にあつた者は、その職務に関して知り得た秘密をもらし、又は盗用してはならない。

(役員及び職員の公務員たる性質)

第三十五条 事業団の役員及び職員は、刑法（明治四十年法律第四十五号）その他の罰則の適用については、法令により公務に従事する職員とみなす。

(評議員会)

第三十六条 事業団に、評議員会を置く。

2 評議員会は、理事長の諮問に応じ、事業団の業務の運営に関する重要事項を調査審議する。

3 評議員会は、前項の事項に関し、理事長に意見を述べることができる。

4 評議員会は、評議員二十五人以内で組織する。

(評議員)

第三十七条 評議員は、出資者（法人にあつては、その代表者）及び事業団の業務に関し学識経験を有する者のうちから農林大臣が任命する。

2 第二十七条第二項及び第三項、第二十九条第二項並びに第三十四条の規定は、評議員について準用する。

第三節 業務

(業務の範囲)

第三十八条 事業団は、第十二条の目的を達成するため、次の業務を行なう。

一 指定乳製品及び指定食肉その他の食肉の買入れ、交換及び売渡し

二 前号の業務に伴う指定乳製品及び指定食肉その他の食肉の保管

三 生乳生産者団体の申出により、第六条第一項の認定を受けた他に委託する指定乳製品の生産に関する計画

について、その委託に関するあつせんを行なうこと。

四 農林省令で定めるところにより、第六条第二項、第三項又は第四項の認定を受けた指定乳製品、指定食肉又は鶏卵等の保管に関する計画の実施に要する経費について助成をすること。

五 出資者が銀行その他の金融機関に対して負担する債務の保証

六 前各号の業務に附帯する業務

2 事業団は、前項に規定する業務の遂行に支障のない範囲内で、飲用牛乳、乳製品、食肉及び鶏卵等の需要の増進に関する業務を行なうことができる。

3 第一項第一号及び第五号に規定する業務は、次条から第四十六条までに定めるところにより行なうものとする。

(買入れ)

第三十九条 事業団は、第六条第二項各号の一に該当する者の申込みにより、その生産した指定乳製品（他に委託して生産したものを含む。）を安定下位価格で買入れることができる。

2 事業団は、中央卸売市場において、指定食肉を安定基準価格で買入れることができる。

3 事業団は、農業協同組合又は農業協同組合連合会が第六条第三項の認定を受けた同項の計画に基づいて保管又は販売をする指定食肉については、当該農業協同組合又は農業協同組合連合会の申込みにより、中央卸売市場以外の事業団の指定する場所において、安定基準価格を基準として政令で定める価格で買入れることができる。

4 事業団は、指定乳製品又は指定食肉の買入れについては、第一項の規定による生乳生産者団体からの買入れ又は前項の規定による買入れを優先的に行なうものとする。

第四十条 指定乳製品又は指定食肉の価格が安定上位価格をこえて騰貴し又は騰貴するおそれがあると認められる場合において、事業団がその価格の騰貴を抑制するために必要な数量の当該指定乳製品又は当該指定食肉を保管していないときは、事業団は、農林大臣の承認を受けて、その必要の限度において、輸入に係る当該指定乳製品又は当該指定食肉若しくは政令で定めるこれに代るべき他の食肉（農林省令で定める規格に適合するものに限る。）を買入れることができる。

(売渡し)

第四十一条 事業団は、指定乳製品又は指定食肉の価格が安定上位価格をこえて騰貴し又は騰貴するおそれがあると認められる場合は、政令で定めるところにより、その保管する指定乳製品又は指定食肉（前条の政令で定める食肉を含む。以下第四十四条まで同じ。）を、指定乳製

品にあつては一般競争入札の方法により、指定食肉にあつては中央卸売市場において、売り渡すものとする。ただし、これらの方法によることが著しく不適当であると認められる場合においては、政令で定めるところにより、農林大臣の承認を受けて、随意契約その他の方法で売り渡すことができる。

第四十二条 事業団は、次の場合には、政令で定めるところにより、農林大臣の承認を受けて、原料乳及び指定乳製品又は指定食肉の時価に悪影響を及ぼさないような方法で、その保管する指定乳製品又は指定食肉を売り渡すことができる。

- 一 その保管する指定乳製品又は指定食肉の数量が農林省令で定める数量をこえるに至った場合
- 二 その保管する指定乳製品又は指定食肉の保管期間が農林省令で定める期間をこえるに至った場合
- 三 その他農林省令で定める場合

(買入れ又は売渡しをしない場合)

第四十三条 事業団は、次の場合には、第三十九条の規定による買入れ又は第四十一条の規定による売渡しをしないものとする。

一 第三十九条第一項の申込みをした者（生乳生産者団体を除く。）について、その者が安定基準価格に達しない価格で原料乳を買入れ又は買入れるおそれがあると認めるとき。

二 第三十九条第一項の申込みをした者が、正当な理由がないのに次条の規定による交換に応ずる旨の契約を締結することを拒否するとき。

三 第四十一条の規定による売渡しの契約に違反し、その違反行為をした日から一年を経過しない者であるとき。

四 第四十一条の規定による売渡しを受ける旨の申込みが買占めその他による不当な利得を目的として行なわれたと認めるとき。

五 その他農林省令で定める理由があるとき。

(交換)

第四十四条 事業団は、その保管する指定乳製品又は指定食肉の品質の低下により著しい損失を生ずるおそれがある場合は、これらを同一の規格及び数量の指定乳製品又は指定食肉と交換することができる。

この場合において、その価額が等しくないときは、その差額を金銭で清算するものとする。

(債務の保証)

第四十五条 事業団は、乳業者である出資者が銀行その他の金融機関から次に掲げる資金の貸付けを受け、又は当該資金に充てるために手形の割引を受けることにより、当該金融機関に対して債務を負担する場合は、当該債務

について保証することができる。

一 生乳の購入又は処理若しくは加工に必要な資金（設備の新設又は改良に必要な資金を除く。）

二 前号に掲げる資金のほか、乳製品の保管その他乳業の経営に必要な資金（設備の新設又は改良に必要な資金を除く。）

三 乳業の経営を合理化するため必要な設備の新設又は改良に必要な資金

2 事業団は、出資者で第六条第二項第二号又は第三号に該当するものが、その組合員たる乳業者又はその直接若しくは間接の構成員たる農業協同組合連合会若しくは農業協同組合に対して前項各号に掲げる資金を貸し付けるために必要な資金を銀行その他の金融機関から借り受けることにより、当該金融機関に対して債務を負担する場合は、当該債務について保証することができる。

3 事業団は、生乳生産者団体である出資者が、その直接又は間接の構成員たる生乳の生産者に対して当該生産者が乳業者から生乳の販売代金の支払いを受けるまでの間において必要とする生乳の生産に要する資金を貸し付けるために必要な資金を、当該生乳の販売代金の額の範囲内で、銀行その他の金融機関から借り受けることにより、当該金融機関に対して債務を負担する場合は、当該債務について保証することができる。

(業務の委託)

第四十六条 事業団は、次の各号に規定する業務の一部を当該各号に掲げる者に委託することができる。

一 第三十八条第一項第一号の業務（買入れ、交換及び売渡しの決定を除く。）については、農業協同組合法（昭和二十二年法律第百三十二号）第十条第一項第六号の事業を行なう農業協同組合連合会その他農林大臣の指定する者

二 第三十八条第一項第五号の業務（債務の保証の決定を除く。）については、銀行、相互銀行、農林中央金庫、農業協同組合法第十条第一項第一号及び第二号の事業をあわせ行なう農業協同組合連合会、商工組合中央金庫その他農林大臣の指定する金融機関

2 前項各号に掲げる者は、他の法律の規定にかかわらず、同項の規定による委託を受けて、当該業務を行なうことができる。

(業務方法書)

第四十七条 事業団の業務方法書には、農林省令で定める事項を記載しなければならない。

2 事業団は、業務方法書を変更しようとするときは、農林大臣の認可を受けなければならない。

3 事業団は、業務方法書を変更したときは、遅滞なく、その変更に係る部分を出資者に通知しなければならない。

第四節 財務及び会計

(区分経理)

第四十八条 事業団は、第三十八条第一項第五号の業務（これに附帯する業務を含む。）に係る経理については、政令で定めるところにより、特別の勘定を設けて、他の業務に係る経理と区分して整理しなければならない。

2 附則第六条第二項の規定により事業団に出資があつたものとされた金額及び第十七条第一項に規定する者が出資する金額に係る経理は、前項の特別の勘定において行なうものとする。

(事業年度)

第四十九条 事業団の事業年度は、毎年四月一日に始まり、翌年三月三十一日に終る。

(収入及び支出の予算等の認可)

第五十条 事業団は、毎事業年度、収入及び支出の予算、事業計画並びに資金計画を作成し、当該事業年度の開始前に農林大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

2 事業団は、第四十八条第一項の特別の勘定に関し前項の認可を受けたときは、遅滞なく、その認可に係る収入及び支出の予算、事業計画並びに資金計画（これらの変更の認可を受けた場合にあっては、その変更に係る部分）を出資者に通知しなければならない。

(決算)

第五十一条 事業団は、毎事業年度の決算を翌年度の六月三十日までに完結しなければならない。

(財務諸表等の作成及び送付)

第五十二条 事業団は、毎事業年度、財産目録、貸借対照表及び損益計算書（以下「財務諸表」という。）を作成し、決算完結後一月以内に、農林大臣に提出してその承認を受けるとともに、第四十八条第一項の特別の勘定に係る財務諸表を出資者に送付しなければならない。

2 事業団は、前項の規定により財務諸表を農林大臣に提出し、又は出資者に送付するときは、これに予算の区分に従い作成した当該事業年度の決算報告書を添え、かつ、財務諸表及び決算報告書に関する監事の意見をつけなければならない。

(利益及び損失の処理)

第五十三条 事業団は、毎事業年度、損益計算において利益を生じたときは、前年度から繰り越した損失をうめ、なお残余があるときは、その残余の額は、積立金として整理しなければならない。

2、事業団は、毎事業年度、損益計算において損失を生じたときは、前項の規定による積立金を減額して整理し、

なお不足があるときは、その不足額は、繰越欠損金として整理しなければならない。

(借入金)

第五十四条 事業団は、農林大臣の認可を受けて、長期借入金又は短期借入金をすることができる。

2 前項の規定による短期借入金は、当該事業年度内に償還しなければならない。ただし、資金の不足のため償還することができない金額に限り、農林大臣の認可を受けて、これを借り換えることができる。

3 前項ただし書の規定により借り換えた短期借入金は、一年以内に償還しなければならない。

4 政府は、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（昭和二十一年法律第二十四号）第三条の規定にかかわらず、国会の議決を経た金額の範囲内において、事業団の債務について保証することができる。

(余裕金の運用)

第五十五条 事業団は、次の方法によるほか、業務上の余裕金を運用してはならない。

一 銀行その他農林大臣の指定する金融機関への預金又は金銭信託

二 国債、地方債その他農林大臣の指定する有価証券の取得

(給与及び退職手当の支給の基準)

第五十六条 事業団は、役員及び職員に対する給与及び退職手当の支給の基準を定め、又はこれを変更しようとするときは、農林大臣の承認を受けなければならない。

(農林省令への委任)

第五十七条 この法律に規定するもののほか、事業団の財務及び会計に関し必要な事項は、農林省令で定める。

第五節 監督

(監督)

第五十八条 事業団は、農林大臣が監督する。

2 農林大臣は、この法律を施行するため必要があると認めるときは、事業団に対して、その業務に関し、監督上必要な命令をすることができる。

(報告及び検査)

第五十九条 農林大臣は、この法律を施行するため必要があると認めるときは、事業団若しくは第四十六条第一項の規定による委託を受けた者（以下「受託者」という。）に対し、その業務に関し報告をさせ、又はその職員に、事業団若しくは受託者の事務所その他の事業場に立ち入り、業務の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。ただし、受託者に対しては、当該受託業務の範囲内に限る。

2 前項の規定により職員が立入検査をする場合には、その身分を示す証明書を携帯し、関係人に提示しなければならない。

3 第一項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

第六節 補則

(出資者に対する通知又は催告)

第六十条 事業団が出資者に対してする通知又は催告は、出資者名簿に記載したその出資者の住所（出資者が別に通知又は催告を受ける場所を事業団に通知したときは、その場所）にあててすれば足りる。

2 前項の通知又は催告は、通常到達すべきであつた時に、到達したものとみなす。

(書類の備付け及び閲覧)

第六十一条 事業団は、定款、業務方法書、出資者名簿及び財務諸表を各事務所に備えて置かなければならない。

2 出資者名簿には、各出資者について次の事項を記載しなければならない。

- 一 氏名又は名称及び住所
- 二 出資の引受け及び払込みの年月日
- 三 出資口数及び出資各口の取得の年月日

3 出資者及び事業団の債権者（事業団が保証契約を締結している金融機関を含む。）は、第一項の書類の閲覧を求めることができる。

(解散)

第六十二条 事業団は、解散した場合において、その債務を弁済してなお残余財産があるときは、これを各出資者に対し、その出資額に応じて分配しなければならない。

2 前項の規定により各出資者に分配することができる額は、その出資額を限度とする。

3 前二項に規定するもののほか、事業団の解散については、別に法律で定める。

第五章 雑則

(大蔵大臣との協議)

第六十三条 農林大臣は、次の場合には、大蔵大臣に協議しなければならない。

一 第六条第五項、第三十八条第一項第四号、第四十二条各号、第四十七条第一項又は第五十七条の農林省令を定めようとするとき。

二 第十五条第二項、第十六条第二項、第四十七条第二項、第五十条第一項又は第五十四条第一項若しくは第二項ただし書の認可をしようとするとき。

三 第四十二条、第五十二条第一項又は第五十六条の承認をしようとするとき。

四 第四十六条第一項第二号又は第五十五条第一号若

しくは第二号の指定をしようとするとき。

(報告及び検査)

第六十四条 農林大臣は、原料乳、指定乳製品、指定食肉又は鶏卵等の生産費、輸入価格、在庫量その他これらの価格の安定に関し必要な事項を調査するため必要があるときは、その限度において、これらの生産者（指定食肉に係る家畜の生産者を含む。）、集荷業者、販売業者若しくは輸入業者（これらの者が直接又は間接の構成員となっている団体を含む。）に対し、必要な事項に関し報告をさせ、又はその職員に、これらの者の事務所その他の事業場に立ち入り、帳簿、書類その他必要な物件を検査させることができる。

2 第五十九条第二項及び第三項の規定は、前項の規定による立入検査について準用する。

第六章 罰則

第六十五条 第三十四条（第三十七条第二項において準用する場合を含む。）の規定に違反して、その職務に関して知り得た秘密をもらし、又は盗用した者は、一年以下の懲役又は三万円以下の罰金に処する。

第六十六条 事業団又は受託者が、第五十九条第一項の規定に違反して報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避したときは、その違反行為をした事業団又は受託者の役員又は職員は、三万円以下の罰金に処する。

第六十七条 第六十四条第一項の規定に違反して報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者は、三万円以下の罰金に処する。

2 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者がその法人又は人の業務に関し、前項の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、同項の刑を科する。

第六十八条 次の各号の一に該当する場合には、その違反行為をした事業団の役員又は職員は、三万円以下の過料に処する。

一 この法律の規定により農林大臣の認可又は承認を受けなければならない場合において、その認可又は承認を受けなかつたとき。

二 この法律の規定により出資者に通知しなければならない場合において、その通知をしなかつたとき。

三 第十九条第一項の規定に違反して、出資者の持分を払いもどしたとき。

四 第十九条第二項の規定に違反して、出資者の持分を取得し、又は質権の目的としてこれを受けたとき。

五 第二十二條第一項の政令の規定に違反して、登記をすることを怠つたとき。

六 第三十八条第一項又は第二項に規定する業務以外

の業務を行なつたとき。

七 第五十二条第一項の規定に違反して、財務諸表を出資者に送付しなかつたとき。

八 第五十五条の規定に違反して、業務上の余裕金を運用したとき。

九 第五十八条第二項の規定による農林大臣の命令に違反したとき。

十 第六十一条第一項の規定に違反して書類を備えて置かず、同条第二項の規定に違反して出資者名簿に記載すべき事項を記載せず、若しくは虚偽の記載をし、又は正当な理由がないのに同条第一項の書類の閲覧を拒んだとき。

第六十九条 第二十三条の規定に違反した者は、一万円以下の過料に処する。

附 則

(施行期日)

第一条 この法律は、公布の日から施行する。ただし、附則第十二条から第十七条まで、第十九条及び第二十条の規定は、公布の日から起算して六月をこえない範囲内において政令で定める日から施行する。

(事業団の設立)

第二条 農林大臣は、第二十七条第一項の例により、事業団の理事長、副理事長、理事又は監事となるべき者を指名する。

2 前項の規定により指名された理事長、副理事長、理事又は監事となるべき者は、事業団の成立の時にあって、この法律の規定により、それぞれ理事長、副理事長、理事又は監事に任命されたものとする。

第三条 農林大臣は、設立委員を命じて、事業団の設立に関する事務を処理させる。

2 設立委員は、定款及び業務方法書を作成し、農林大臣の認可を受けなければならない。

3 設立委員は、前項の認可を受けたときは、政府に対し、出資金の払込みを求めなければならない。

4 第六十三条の規定は、第二項の認可をしようとする場合に準用する。

第四条 政府は、事業団の設立に際し、五億円を出資するものとし、前条第三項の規定により出資金の払込みを求められたときは、その全額を払い込むものとする。

2 設立委員は、出資金の払込みがあつた日において、その事務を附則第二条第一項の規定により指名された理事長となるべき者に引き継がなければならない。

第五条 附則第二条第一項の規定により指名された理事長となるべき者は、前条第二項の規定による事務の引継

ぎを受けたときは、政令で定めるところにより、設立の登記をしなければならない。

2 事業団は、設立の登記をすることによって成立する。

(酪農振興基金の解散等)

第六条 酪農振興基金は、事業団の成立の時に於いて解散するものとし、その一切の権利及び義務は、その時に於いて事業団が承継する。

2 酪農振興基金の解散の時までに政府から酪農振興基金に対して出資された五億円及びその時までに政府以外の者から酪農振興基金に対して出資された額は、それぞれ、事業団の設立に際して政府及び第十七条第一項に規定する者から事業団に対し出資されたものとする。

3 酪農振興基金の解散については、廃止前の酪農振興基金法（昭和三十三年法律第七十三号）第四十四条第一項の規定による残余財産の分配は、行なわない。

4 前条第一項の規定により事業団の設立の登記がなされたときは、登記官吏は、職権で、酪農振興基金の解散の登記をしなければならない。

(持分の払いもどし)

第七条 前条第二項の規定により第十七条第一項に規定する者が事業団に対し出資したものとされた金額については、当該出資者は、事業団に対し、その成立の日から一月以内に限り、当該持分の払いもどしを請求することができる。ただし、第四十五条の規定による保証契約に係る債務を負担している者については、この限りでない。

2 廃止前の酪農振興基金法第二十九条第一項第一号から第三号までの規定による保証契約に係る債務を負担している出資者は、農林省令で定めるところにより、相当の担保を提供しなければ、前項の規定による請求をすることができない。

3 事業団は、第一項の規定による請求があつたときは、第十九条第一項の規定にかかわらず、当該持分に係る出資額に相当する金額により払いもどしをしなければならない。この場合において、事業団は、その払いもどしをした金額により資本金を減少するものとする。

4 第六十三条の規定は、第二項の農林省令を定めようとする場合に準用する。

(経過規定)

第八条 昭和三十六年度の原料乳、指定乳製品及び指定食肉の安定価格の決定については、第三条第一項中「当該年度の開始前に」とあるのは、「この法律の施行後すみやかに」とする。

2 この法律の施行の際現に畜産振興事業団という名称を使用している者は、この法律の施行後六月以内にその名称を変更しなければならない。

3 第二十三条の規定は、前項に規定する期間内は、同項に規定する者には、適用しない。

4 事業団の最初の事業年度は、第四十九条の規定にかかわらず、その成立の日に始まり、昭和三十七年三月三十一日に終るものとする。

5 事業団の最初の事業年度の収入及び支出の予算、事業計画並びに資金計画については、第五十条第一項中「当該事業年度の開始前に」とあるのは、「事業団の成立後遅滞なく」とする。

6 附則第十二条の規定の施行前にした廃止前の酪農振興基金法の規定に違反する行為に対する罰則の適用については、なお従前の例による。

(増資)

第九条 事業団は、その成立の日における資本金の額のうち第十七条第一項に規定する者の出資する部分の額が五億円に満たない場合は、昭和三十八年三月三十一日までに、その部分の額を五億円以上とするようにその資本金を増加するものとする。

2 前項に規定する場合においては、第十七条第一項に規定する者の出資する額が五億円に達するまでは、事業団は、第十六条第二項の認可を受けなくても、その資本金を増加することができる。ただし、第十七条第一項に規定する者の出資のみにより資本金を増加する場合に限る。

(指定市場)

第十条 当分の間、中央卸売市場以外の市場であって、農林大臣の指定するものは、第三十九条第二項及び第三項並びに第四十一条の規定の適用については、中央卸売市場とみなす。

(区分経理の特例)

第十一条 事業団は、当分の間、第四十八条第一項の特別の勘定において第五十三条第一項に規定する残余を生じた場合は、これらの規定にかかわらず、その残余の額の百分の八十に相当する金額を第三十八条第一項第五号の業務（これに附帯する業務を含む。）以外の業務に係る経費の財源に繰り入れるものとする。

(酪農振興基金法の廃止)

第十二条 酪農振興基金法は、廃止する。

(登録税法の一部改正)

第十三条 登録税法（明治二十九年法律第二十七号）の一部を次のように改正する。

第十九条第七号中「酪農振興基金」を「畜産振興事業団」に、「酪農振興基金法」を「畜産物の価格安定等に関する法律」に改める。

(印紙税法の一部改正)

第十四条 印紙税法（明治三十二年法律第五十四号）の

一部を次のように改正する。

第五条第九号ノ五ノ二を次のように改める。

九ノ五ノ二 畜産振興事業団が畜産物の価格安定等に関する法律第三十八条第一項第五号ノ業務ニ関シ発スル証書、帳簿

(所得税法の一部改正)

第十五条 所得税法（昭和二十二年法律第二十七号）の一部を次のように改正する。

第三条第一項第十号中「石炭鉱業合理化事業団」の下に「、畜産振興事業団」を加え、同項第十二号中「、酪農振興基金」を削る。

(法人税法の一部改正)

第十六条 法人税法（昭和二十二年法律第二十八号）の一部を次のように改正する。

第五条第一項第四号中「、酪農振興基金」を削り、同項第七号中「及び石炭鉱業合理化事業団」を「、石炭鉱業合理化事業団及び畜産振興事業団」に改める。

(行政管理庁設置法の一部改正)

第十七条 行政管理庁設置法（昭和二十三年法律第七十七号）の一部を次のように改正する。

第二条第十二号中「森林開発公団」の下に「、畜産振興事業団」を加える。

(農林省設置法の一部改正)

第十八条 農林省設置法（昭和二十四年法律第一百五十三号）の一部を次のように改正する。

第四条第三十六号の二の次に次の一号を加える。

三十六の三 畜産物の価格安定等に関する法律

（昭和三十六年法律第百八十三号）に基づき主要な畜産物について安定価格を定めること。

第十一条第四号の次に次の一号を加える。

四の二 畜産振興事業団の指導監督を行なうこと。

第三十四条第一項の表中

「中央生乳取引調停審議会

酪農振興法により生乳等の取引契約に係る紛争の調停に関する重要事項を調査審議すること。」

を

「中央生乳取引調停審議会

酪農振興法により生乳等の取引契約に係る紛争の調停に関する重要事項を調査審議すること。」

畜産物価格審議会

畜産物の価格安定等に関する法律により主要な畜産物の価格の安定に関する重要事項を調査審議すること。

に改める。

(地方税法の一部改正)

第十九条 地方税法(昭和二十五年法律第二百二十六号)の一部を次のように改正する。

第七十二条の五第一項第四号中「、酪農振興基金」を削り、同項第七号中「及び石炭鉱業合理化事業団」を「、石炭鉱業合理化事業団及び畜産振興事業団」に改める。

(地方財政再建促進特別措置法の一部改正)

第二十条 地方財政再建促進特別措置法(昭和三十年法律第九十五号)の一部を次のように改正する。

第二十四条第二項中「若しくは中小企業信用保険公庫」を「、中小企業信用保険公庫若しくは畜産振興事業団」に改める。

(酪農振興法の一部改正)

第二十一条 酪農振興法の一部を次のように改正する。

目次中「国内産の牛乳及び乳製品の消費の増進等に関する措置(第二十四条の三・第二十四条の四)」を「国内産の牛乳及び乳製品の消費の増進に関する措置(第二十四条の三)」に、「第二十四条の五」を「第二十四条の四」に改める。

第三章の二の章名中「増進等」を「増進」に改める。

第二十四条の四を削り、第二十四条の五第一項中「、第二十四条の三」を「及び第二十四条の三」に改め、「及び前条第一項の乳製品の保管計画の実施」を削り、同条を第二十四条の四とする。

(日本中央競馬会法の一部改正)

第二十二条 日本中央競馬会法(昭和二十九年法律第二百五号)の一部を次のように改正する。

第三十六条第一項中「酪農振興法(昭和二十九年法律第八十二号)第八条第一項」を「酪農振興法(昭和二十九年法律第八十二号)第二十四条の四第一項」に改める。

(内閣総理・法務・大蔵・農林・通商産業・自治大臣署名)

加工原料乳生産者補給金等暫定措置法 法律第一百十二号 (昭四〇・六・二)

第一章 総則

(目的)

第一条 この法律は、牛乳及び乳製品の需要の動向と生乳の生産事情の変化に対処して、当分の間、畜産振興事業団に、生乳生産者団体を通ずる加工原料乳に係る生産者補給金の交付及び輸入乳製品の調整に関する業務並びにこれらの業務と関連して乳製品の買入れ、売渡し等の業務を行なわせることにより、生乳の価格形成の合理化と牛乳及び乳製品の価格の安定を図り、もつて酪農及びその関連産業の健全な発達を促進し、あわせて国民の食生活の改善に資することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において「加工原料乳」とは、指定乳製品その他政令で定める乳製品の原料である生乳であつて、農林省令で定める規格に適合するものをいう。

2 この法律において「指定乳製品」とは、畜産物の価格安定等に関する法律(昭和三十六年法律第八十三号。以下「法」という。)第二条第二項に規定する指定乳製品をいう。

第二章 畜産振興事業団の業務の範囲の特例

(畜産振興事業団の業務)

第三条 畜産振興事業団(以下「事業団」という。)は、法第三十八条に規定する業務のほか、次の業務を行なう。

- 一 加工原料乳についての生産者補給交付金の交付
- 二 指定乳製品又は政令で定めるその他の乳製品(以下「指定乳製品等」と総称する。)の輸入
- 三 指定乳製品等の買入れ、交換及び売渡し
- 四 前号の業務に伴う指定乳製品等の保管
- 五 前各号の業務に附帯する業務

2 前項第一号から第三号までの業務は、次条及び次章から第五章までに定めるところにより行なうものとする。

(業務の委託)

第四条 事業団は、次の各号に掲げる業務の一部を当該各号に掲げる者に委託することができる。

- 一 前条第一項第一号の業務(生産者補給交付金の交付の決定を除く。)都道府県その他農林大臣の指定する者
- 二 前条第一項第二号の業務(輸入の決定を除く。)及び輸入を目的とする同項第三号の買入れの業務(買入れの決定を除く。)輸入業者
- 三 前条第一項第三号の業務(買入れ、交換及び売渡しの決定並びに輸入を目的とする買入れを除く。)農業協同組合法(昭和二十二年法律第三十二号)第十条第一項第六号の事業を行なう農業協同組合連合会その他農林

大臣の指定する者

2 前項各号に掲げる者は、他の法律の規定にかかわらず、同項の規定による委託を受けて、当該業務を行なうことができる。

第三章 加工原料乳についての生産者補給金等の交付

(生産者補給交付金の交付)

第五条 事業団は、予算の範囲内で、都道府県知事の指定を受けた生乳生産者団体（法第六条第一項の生乳生産者団体をいう。以下同じ。）に対し、当該生乳生産者団体の行なう生乳受託販売（委託を受けて行なう生乳の販売又は委託を受けて行なう生乳の処理若しくは加工及び当該処理若しくは加工に係る飲用牛乳若しくは乳製品の販売をいい、生乳生産者団体が直接又は間接の構成員となっており、かつ、全国の区域を地区とする農業協同組合連合会その他の者に対するこれらの委託を含む。以下同じ。）に係る加工原料乳（当該指定に係る都道府県の区域内において生産されるものに限る。）につき、その生産者への生産者補給金に充てるため、生産者補給交付金を交付することができる。

(生乳生産者団体の指定)

第六条 前条の指定は、都道府県の区域ごとに、その指定を受けようとする生乳生産者団体の申請により、当該都道府県知事が行なう。

2 前条の指定を受けようとする生乳生産者団体は、農林省令で定める手続に従い、生乳受託販売に関する規程（以下「受託規程」という。）を定め、これを指定申請書に添えて、当該都道府県知事に提出しなければならない。

3 生乳生産者団体は、第一項の申請をするには、あらかじめ、その申請及び前項の受託規程につき、総会の議決を経なければならない。

(指定の基準)

第七条 第五条の指定は、その申請者が次の各号の要件のすべてに適合している場合でなければ、してはならない。

一 当該都道府県の区域（その区域の自然的経済的条件に照らして、これにより難いと認められる場合において、農林大臣が都道府県知事の意見をきいて当該区域を分けて区域を定めたときは、その区域）内で生産される生乳（以下「当該区域内生産生乳」という。）の販売数量に対し申請者の生乳受託販売に係る当該区域内生産生乳の数量が農林省令で定める相当の割合を占めているか又はその割合を占めることとなる見込みが確実であること。

二 申請者の定款によれば、当該区域内生産生乳の生産者（農林省令で定めるものを除く。）のすべてがその直接又は間接の構成員となることができると認められること。

三 申請者の定款において、その生乳受託販売の事業に係る施設についてその構成員以外の者の利用がその構成員に比して実質的に制限されていないと認められること。

四 申請者の受託規程において、生乳受託販売に係る委託をした者に対して支払う対価の算定の方法、生乳受託販売に係る販売価格の約定の方法その他の事項が農林省令で定める基準に従い定められていること。

五 第十条第一項又は第二項の規定により指定を解除され、その解除の日から二年を経過しない者でないこと。

(指定の公示等)

第八条 都道府県知事は、第五条の指定をしたときは、遅滞なく、その旨を、公示し、かつ、農林大臣に届け出なければならない。

(受託規程の変更)

第九条 第五条の指定を受けた生乳生産者団体（以下「指定生乳生産者団体」という。）は、受託規程を変更する場合には、その変更につき、総会の議決を経なければならない。

2 指定生乳生産者団体は、受託規程を変更したときは、遅滞なく、農林省令で定める手続に従い、その旨を当該指定をした都道府県知事に届け出なければならない。

(指定の解除)

第十条 都道府県知事は、指定生乳生産者団体が次の各号の一に該当するときは、政令で定めるところにより、第五条の指定を解除しなければならない。

一 第七条第一号から第四号までの要件の全部又は一部に適合しなくなつたとき。

二 総会の議決を経て第五条の指定の解除の申出があつたとき。

2 都道府県知事は、指定生乳生産者団体が次の各号の一に該当するときは、政令で定めるところにより、第五条の指定を解除することができる。

一 受託規程に違反して生乳受託販売の事業を行なつたとき。

二 正当な理由がないのにその構成員以外の者にその生乳受託販売の事業に係る施設の利用を拒んだとき

3 第八条の規定は、前二項の規定による指定の解除について準用する。

(生産者補給交付金の金額)

第十一条 事業団が交付する生乳受託販売に係る加工原料乳についての生産者補給交付金の金額は、政令で定める期間ごと及び指定生乳生産者団体ごとに、第一号の保証価格から第二号の基準取引価格を控除した金額に、当

該指定生乳生産者団体が生乳の生産者からのその生産に係る生乳受託販売に係る委託（当該委託を受けた者からの当該委託に係る生乳の生乳受託販売に係る委託及び当該生乳につき順次にされる生乳受託販売に係る委託を含む。）を受けて当該政令で定める期間内に行なつた生乳受託販売に係る生乳の数量（他の都道府県の区域内における生産に係るもの及び他の指定生乳生産者団体の委託を受けて行なう生乳受託販売に係るものを除く。次条第一項において同じ。）のうち加工原料乳の数量として政令で定めるところにより都道府県知事が認定する数量（その数量の毎会計年度における合計が、当該年度において事業団が第三条第一項第一号の業務として交付する同号の生産者補給交付金に係る加工原料乳の数量の最高限度として農林大臣が定める数量を基礎として農林省令で定めるところにより指定生乳生産者団体ごとに算出される数量をこえる場合にあっては、その算出される数量）に相当する数を乗じて得た額とする。

一 加工原料乳の生産者の販売価格について、生乳の生産条件及び需給事情その他の経済事情を考慮し、生産される生乳の相当部分が加工原料乳であると認められる地域における生乳の再生産を確保することを旨として農林大臣が定める金額（以下「保証価格」という。）

二 加工原料乳の生産者の販売価格について、主要な乳製品の生産者の販売価格（指定乳製品にあっては、農林大臣が定めるその安定指標価格）から当該乳製品の製造及び販売に要する標準的な費用の額を控除した金額を基準として農林大臣が定める金額（以下「基準取引価格」という。）

2 前項の農林大臣が定める数量は、生乳の生産事情、飲用牛乳及び乳製品の需給事情その他の経済事情を考慮して定めるものとする。

3 農林大臣は、保証価格及び第一項の農林大臣が定める数量を定めるに当たっては、酪農経営の合理化を促進することとなるように配慮するものとする。

4 第一項第二号の安定指標価格（以下「安定指標価格」という。）は、指定乳製品の生産者の販売価格について、当該指定乳製品の生産条件及び需給事情その他の経済事情を考慮し、指定乳製品の消費の安定に資することを旨として定めるものとする。

5 保証価格、基準取引価格、第一項の農林大臣が定める数量及び安定指標価格（以下「保証価格等」という。）は、毎会計年度、当該年度の開始前に定めなければならない。

6 農林大臣は、保証価格等を定めようとするときは、畜産物価格審議会の意見をきかなければならない。

7 農林大臣は、保証価格等を定めたときは、遅滞なく、これを告示するものとする。

8 農林大臣は、物価その他の経済事情に著しい変動が生じ又は生ずるおそれがある場合において、特に必要が

あると認めるときは、保証価格等を改定することができる。

9 第六項及び第七項の規定は、前項の規定による保証価格等の改定について準用する。

10 畜産物価格審議会は、法第七条第二項の規定にかかわらず、この法律の規定によりその権限に属させられた事項を調査審議する。

11 畜産物価格審議会は、法第七条第三項の規定にかかわらず、前項の事項に関し、農林大臣に意見を述べることができる。

（生産者補給金の交付）

第十二条 指定生乳生産者団体は、事業団から生乳受託販売に係る加工原料乳についての生産者補給交付金の交付を受けたときは、その交付を受けた生産者補給交付金の金額に相当する金額を、生産者補給金として、当該指定生乳生産者団体に前条第一項の生乳受託販売に係る委託をした者に対し、その委託に係る生乳の数量を基準として交付しなければならない。

2 前項の規定により生産者補給金の交付を受けた者（生乳の生産者を除く。）は、その交付を受けた金額に相当する金額を、同項の規定の例により、生産者補給金として、その者に前条第一項の生乳受託販売に係る委託をした者に対し交付しなければならない。この項の規定による生産者補給金の交付を受けた者（生乳の生産者を除く。）についても、同様とする。

第四章 指定乳製品等の輸入

（指定乳製品等の輸入）

第十三条 事業団は、指定乳製品の価格が安定指標価格をこえて騰貴し又は騰貴するおそれがあると認められる場合には、農林大臣の承認を受けて、指定乳製品等を輸入することができる。

第十四条 指定乳製品等の輸入は、事業団又は第四条第一項の規定による事業団の委託を受けた同項第二号に掲げる者でなければ、してはならない。ただし、指定乳製品の価格の安定に悪影響を及ぼすおそれがないものとして政令で定める場合は、この限りでない。

第五章 指定乳製品等の買入れ等

（指定乳製品の買入れ）

第十五条 事業団は、法第六条第二項各号の一に該当する者の申込みにより、その生産した指定乳製品（他に委託して生産したものを含む。）を、安定指標価格に相当する額からこれに政令で定める割合を乗じて得た額を控除した額で買入れることができる。

2 事業団は、前項の規定による指定乳製品の買入れについては、生乳生産者団体からの買入れを優先的に行なうものとする。

(指定乳製品等の売渡し)

第十六条 事業団は、指定乳製品の価格が安定指標価格に相当する額にこれに政令で定める割合を乗じて得た額を加えて得た額をこえて騰貴し又は騰貴するおそれがあると認められる場合には、政令で定めるところにより、その保管する指定乳製品等を一般競争入札の方法により売り渡すものとする。ただし、その方法によることが著しく不適当であると認められる場合においては、政令で定めるところにより、農林大臣の承認を受けて、随意契約その他の方法で売り渡すことができる。

第十七条 事業団は、次の場合には、政令で定めるところにより、農林大臣の承認を受けて、加工原料乳及び指定乳製品の時価に悪影響を及ぼさないような方法で、その保管する指定乳製品等を売り渡すことができる。

一 その保管する指定乳製品等の数量が農林省令で定める数量をこえるに至った場合

二 その保管する指定乳製品等の保管期間が農林省令で定める期間をこえるに至った場合

三 その他農林省令で定める場合

(買入れ又は売渡しをしない場合)

第十八条 事業団は、次の場合には、第十五条第一項の規定による買入れ又は第十六条の規定による売渡しをしないものとする。

一 第十五条第一項の申込みをした者（生乳生産者団体を除く。）について、その者が基準取引価格に達しない価格で加工原料乳を買入れ又は買い入れるおそれがあると認めるとき。

二 第十五条第一項の申込みをした者が、正当な理由がないのに次条の規定による交換に応ずる旨の契約を締結することを拒むとき。

三 第十六条の規定による売渡しの契約に違反し、その違反行為をした日から一年を経過しない者であるとき。

四 第十六条の規定による売渡しを受ける旨の申込みが買占めその他による不当な利得を目的として行なわれたと認めるとき。

五 その他農林省令で定める理由があるとき。

(交換)

第十九条 事業団は、その保管する指定乳製品等の品質の低下により著しい損失を生ずるおそれがある場合には、これを同一の規格及び数量の指定乳製品等と交換することができる。この場合において、その価額が等しくないときは、その差額を金銭で清算するものとする。

第六章 雑則

(法の適用)

第二十条 法第三条、第四条、第三十八条第一項第一号及び第二号並びに第三項、第三十九条から第四十四条まで並びに第四十六条第一項第一号の規定は、法第二条第

一項に規定する原料乳及び同条第二項に規定する指定乳製品については、適用しない。

2 安定指標価格及び基準取引価格が定められている場合には、法第五条第一項中「安定基準価格に達しない」とあるのは「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（昭和四十年法律第百十二号。以下「暫定措置法」という。）第十一条第一項第二号の基準取引価格（以下「基準取引価格」という。）に達しない」と、「原料乳」とあるのは「暫定措置法第二条第一項に規定する加工原料乳（以下「加工原料乳」という。）」と、「安定基準価格に達する」とあるのは「基準取引価格に達する」と、法第六条第一項中「原料乳の価格」とあるのは「加工原料乳の価格」と、「生産する原料乳」とあるのは「生産する生乳」と、同条第四項及び第六十四条第一項中「原料乳」とあるのは「加工原料乳」とする。

3 この法律の規定により事業団の業務が行なわれる場合には、法第三十八条第二項中「前項に規定する業務」とあるのは「前項に規定する業務及び暫定措置法第三条第一項に規定する業務」と、法第四十八条第一項中「第三十八条第一項第五号の業務（これに附帯する業務を含む。以下同じ。）及び同項第六号の業務（これに附帯する業務を含む。以下同じ。）に係る経理」とあるのは「第三十八条第一項第五号の業務（これに附帯する業務を含む。以下同じ。）に係る経理、同項第六号の業務（これに附帯する業務を含む。以下同じ。）に係る経理並びに暫定措置法第三条第一項第一号の業務、同項第二号の業務並びに同号の業務に係る指定乳製品等についての同項第三号及び第四号の業務（これらの業務に附帯する業務を含む。以下同じ。）に係る経理」と、法第五十六条の二中「業務として交付する補助金」とあるのは「業務として交付する補助金又は暫定措置法第三条第一項第一号の業務として交付する生産者補給交付金」と、「当該補助金」とあるのは「当該補助金又は生産者補給交付金」と、法第五十八条第二項中「この法律」とあるのは「この法律又は暫定措置法」と、法第五十九条第一項中「この法律」とあるのは「この法律又は暫定措置法」と、「第四十六条第一項」とあるのは「第四十六条第一項若しくは暫定措置法第四条第一項」と、法第六十二条第一項中「相当する額」とあるのは「相当する額と暫定措置法第三条第一項第一号の業務、同項第二号の業務並びに同号の業務に係る指定乳製品等についての同項第三号及び第四号の業務に係る第四十八条第一項の特別の勘定に属する額に相当する額との合計額」と、法第六十三条第一号中「第四十二条各号、第四十五条の二」とあるのは「第四十五条の二」と、同条第三号中「第四十二条、第五十二条第一項」とあるのは「第五十二条第一項」と、法第六十八条第一号中「この法律」とあるのは「この法律又は暫定措置法」と、同条第六号中「第三十八条第一項又は第二項」とあるのは「第三十八条第一項若しくは第二項又は暫定措置法第三条第一項」とする。

(事業団に対する交付金)

第二十一条 政府は、予算の範囲内で、事業団に対し、第三条第一項第一号の業務に必要な経費の財源に充てるため、交付金を交付するものとする。

2 政府は、前項の規定によるほか、第三条第一項第一号の業務、同項第二号の業務並びに同号の業務に係る指定乳製品等についての同項第三号及び第四号の業務（これらの業務に附帯する業務を含む。）に係る法第四十八条第一項の特別の勘定において法第五十三条第二項に規定する繰越欠損金がある場合において、必要があると認めるときは、予算の範囲内で、事業団に対し、その補てんに充てるため、交付金を交付することができる。

(協議)

第二十二条 農林大臣は、第十三条の承認をしようとするときは、通商産業大臣に協議しなければならない。

2 農林大臣は、第十七条の承認をしようとするとき、又は同条各号の農林省令を定めようとするときは、大蔵大臣に協議しなければならない。

(報告及び検査)

第二十三条 農林大臣又は都道府県知事は、この法律の施行に必要な限度において、政令で定めるところにより、加工原料乳若しくは指定乳製品その他第二条第一項の政令で定める乳製品の生産者、販売業者若しくは輸入業者（これらの者が直接又は間接の構成員となっている団体を含む。）に対して必要な事項の報告を求め、又はその職員に、これらの者の事務所その他の事業場に立ち入り、その帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。

2 前項の規定により職員が立入検査をする場合には、その身分を示す証明書を携帯し、関係人に提示しなければならない。

3 第一項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

第七章 罰則

(罰則)

第二十四条 第十四条の規定に違反した者は、六月以下の懲役又は五万円以下の罰金に処する。

第二十五条 第二十三条第一項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者は、三万円以下の罰金に処する。

第二十六条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関し、前二条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して、各本条の罰金刑を科する。

第二十七条 第九条第二項の規定による届出をせず、又は虚偽の届出をした者は、一万円以下の過料に処する。

附 則

1 この法律は、昭和四十一年四月一日から施行する。ただし、第十一条第六項、第十項及び第十一項並びに次項及び第四項の規定は、公布の日から施行する。

2 第五条の指定に関する手続及び保証価格等の決定に関する手続は、この法律の施行前においても行なうことができる。

3 昭和四十一年度の保証価格等の決定については、第十一条第五項中「当該年度の開始前に」とあるのは、「この法律の施行後遅滞なく」とする。

4 農林省設置法（昭和二十四年法律第百五十三号）の一部を次のように改正する。

第三十四条第一項の表中「畜産物の価格安定等に関する法律により主要な畜産物の価格の安定に関する重要事項を調査審議すること」を「畜産物の価格安定等に関する法律及び加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（昭和四十年法律第百十二号）によりその権限に属せしめられた事項を行なうこと」に改める。

(法務・大蔵・農林・通商産業・内閣総理大臣署名)

わが国の農業は、長い歴史の試練を受けながら、国民食糧その他の農産物の供給、資源の有効利用、国土の保全、国内市場の拡大等国民経済の発展と国民生活の安定に寄与してきた。また、農業従事者は、このような農業のにない手として、幾多の困苦に堪えつつ、その務めを果たし、国家社会及び地域社会の重要な形成者として国民の勤勉な能力と創造的精神の源泉たる使命を全うしてきた。

われらは、このような農業及び農業従事者の使命が今後においても変わることなく、民主的で文化的な国家の建設にとってきわめて重要な意義を持ち続けると確信する。

しかるに、近時、経済の著しい発展に伴なって農業と他産業との間において生産性及び従事者の生活水準の格差が拡大しつつある。他方、農産物の消費構造にも変化が生じ、また、他産業への労働力の移動の現象が見られる。

このような事態に対処して、農業の自然的経済的社会的制約による不利を補正し、農業従事者の自由な意志と創意工夫を尊重しつつ、農業の近代化と合理化を図って、農業従事者が他の国民各層と均衡する健康で文化的な生活を営むことができるようにすることは、農業及び農業従事者の使命にこたえるゆえんのものであるとともに、公共の福祉を念願するわれら国民の責務に属するものである。

ここに、農業の向うべき新たなみちを明らかにし、農業に関する政策の目標を示すため、この法律を制定する。

第一章 総則

（国の農業に関する政策の目標）

第一条 国の農業に関する政策の目標は、農業及び農業従事者が産業、経済及び社会において果たすべき重要な使命にかんがみて、国民経済の成長発展及び社会生活の進歩向上に即応し、農業の自然的経済的社会的制約による不利を補正し、他産業との生産性の格差が是正されるように農業の生産性が向上すること及び農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営むことを期することができることを目途として、農業の発展と農業従事者の地位の向上を図ることにあるものとする。

（国の施策）

第二条 国は、前条の目標を達成するため、次の各号に掲げる事項につき、その政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講じなければならない。

一 需要が増加する農産物の生産の増進、需要が減少する農産物の生産の転換、外国産農産物と競争関係にある農産物の生産の合理化等農業生産の選択的拡大を図ること。

二 土地及び水の農業上の有効利用及び開発並びに農業技術の向上によって農業の生産性の向上及び農業総生産の増大を図ること。

三 農業経営の規模の拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化その他農地保有の合理化及び農業経営の近代化（以下「農業構造の改善」と総称する。）を図ること。

四 農産物の流通の合理化、加工の増進及び需要の増進を図ること。

五 農業の生産条件、交易条件等に関する不利を補正するように農産物の価格の安定及び農業所得の確保を図ること。

六 農業資材の生産及び流通の合理化並びに価格の安定を図ること。

七 近代的な農業経費を担当するのにふさわしい者の養成及び確保を図り、あわせて農業従事者及びその家族がその希望及び能力に従つて適当な職業に就くことができるようにすること。

八 農村における交通、衛生、文化等の環境の整備、生活改善、婦人労働の合理化等により農業従事者の福祉の向上を図ること。

2 前項の施策は、地域の自然的経済的社会的諸条件を考慮して講ずるものとする。

（地方公共団体の施策）

第三条 地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講ずるように努めなければならない。

（財政上の措置等）

第四条 政府は、第二条第一項の施策を実施するため必要な法制上及び財政上の措置を講じなければならない。

2 政府は、第二条第一項の施策を講ずるにあたっては、必要な資金の融通の適正円滑化を図らなければならない。

（農業従事者等の努力の助長）

第五条 国及び地方公共団体は、第二条第一項又は第三条の施策を講ずるにあたっては、農業従事者又は農業に関する団体がする自主的な努力を助長することを旨とするものとする。

（農業の動向に関する年次報告）

第六条 政府は、毎年、国会に、農業の動向及び政府が農業に関して講じた施策に関する報告を提出しなければならない。

2 前項の報告には、農業の生産性及び農業従事者の生活水準の動向並びにこれらについての政府の所見が含ま

れていなければならない。

3 第一項の報告の基礎となる統計の利用及び前項の政府の所見については、農政審議会の意見をきかなければならない。

(施策を明らかにした文書の提出)

第七条 政府は、毎年、国会に、前条第一項の報告に係る農業の動向を考慮して講じようとする施策を明らかにした文書を提出しなければならない。

第二章 農業生産

(需要及び生産の長期見通し)

第八条 政府は、重要な農産物につき、需要及び生産の長期見通しをたて、これを公表しなければならない。この場合において、生産の長期見通しについては、必要に応じ、主要な生産地域についてもたてるものとする。

2 政府は、需要事情その他の経済事情の変動により必要があるときは、前項の長期見通しを改定するものとする。

3 政府は、第一項の長期見通しをたて、又はこれを改定するには、農政審議会の意見をきかなければならない。

(農業生産に関する施策)

第九条 国は、農業生産の選択的拡大、農業の生産性の向上及び農業総生産の増大を図るため、前条第一項の長期見通しを参酌して、農業生産の基盤の整備及び開発、農業技術の高度化、資本装備の増大、農業生産の調整等必要な施策を講ずるものとする。

(農業災害に関する施策)

第十条 国は、災害によって農業の再生産が阻害されることを防止するとともに、農業経営の安定を図るため、災害による損失の合理的な補てん等必要な施策を講ずるものとする。

第三章 農産物等の価格及び流通

(農産物の価格の安定)

第十一条 国は、重要な農産物について、農業の生産条件、交易条件等に関する不利を補正する施策の重要な一環として、生産事情、需給事情、物価その他の経済事情を考慮して、その価格の安定を図るため必要な施策を講ずるものとする。

2 政府は、定期的に、前項の施策につき、その実施の結果を農業生産の選択的拡大、農業所得の確保、農産物の流通の合理化、農産物の需要の増進、国民消費生活の安定等の見地から総合的に検討し、その結果を公表しなければならない。

3 政府は、前項の規定による検討をするにあたっては、農政審議会の意見をきかなければならない。

(農産物の流通の合理化等)

第十二条 国は、需要の高度化及び農業経営の近代化を考慮して農産物の流通の合理化及び加工の増進並びに農業資材の生産及び流通の合理化を図るため、農業協同組合又は農業協同組合連合会（以下第十七条までにおいて「農業協同組合」と総称する。）が行なう販売、購買等の事業の発達改善、農産物取引の近代化、農業関連事業の振興、農業協同組合が出資者等となっている農産物の加工又は農業資材の生産の事業の発達改善等必要な施策を講ずるものとする。

(輸入に係る農産物との関係の調整)

第十三条 国は、農産物（加工農産物を含む。以下同じ。）につき、輸入に係る農産物に対する競争力を強化するため必要な施策を講ずるほか、農産物の輸入によってこれと競争関係にある農産物の価格が著しく低落し又は低落するおそれがあり、その結果、その生産に重大な支障を与え又は与えるおそれがある場合において、その農産物につき、第十一条第一項の施策をもつてしてもその事態を克服することが困難であると認められるとき又は緊急に必要があるときは、関税率の調整、輸入の制限その他必要な施策を講ずるものとする。

(農産物の輸出の振興)

第十四条 国は、農産物の輸出を振興するため、輸出に係る農産物の競争力を強化するとともに、輸出取引の秩序の確立、市場調査の充実、普及宣伝の強化等必要な施策を講ずるものとする。

第四章 農業構造の改善等

(家族農業経営の発展と自立経営の育成)

第十五条 国は、家族農業経営を近代化してその健全な発展を図るとともに、できるだけ多くの家族農業経営が自立経営（正常な構成の家族のうちの農業従事者が正常な能率を発揮しながらほぼ完全に就業することができる規模の家族農業経営で、当該農業従事者が他産業従事者と均衡する生活を営むことができるような所得を確保することが可能なものをいう。以下同じ。）になるように育成するため必要な施策を講ずるものとする。

(相続の場合の農業経営の細分化の防止)

第十六条 国は、自立経営たる又はこれになろうとする家族農業経営等が細分化することを防止するため、遺産の相続にあたって従前の農業経営をなるべく共同相続人の一人が引き継いで担当することができるように必要な施策を講ずるものとする。

(協業の助長)

第十七条 国は、家族農業経営の発展、農業の生産性の

向上、農業所得の確保等に資するため、生産行程についての協業を助長する方策として、農業協同組合が行なう共同利用施設の設置及び農作業の共同化の事業の発達改善等必要な施策を講ずるとともに、農業従事者が農地についての権利又は労力を提供し合い、協同して農業を営むことができるように農業従事者の協同組織の整備、農地についての権利の取得の円滑化等必要な施策を講ずるものとする。

(農地についての権利の設定又は移転の円滑化)

第十八条 国は、農地についての権利の設定又は移転が農業構造の改善に資することとなるように、農業協同組合が農地の貸付け又は売渡しに係る信託を引き受けることができるようにするとともに、その信託に係る事業の円滑化を図る等必要な施策を講ずるものとする。

(教育の事業の充実等)

第十九条 国は、近代的な農業経営を担当するのにふさわしい者の養成及び確保並びに農業経営の近代化及び農業従事者の生活改善を図るため、教育、研究及び普及の事業の充実等必要な施策を講ずるものとする。

(就業機会の増大)

第二十条 国は、家族農業経営に係る家計の安定に資するとともに農業従事者及びその家族がその希望及び能力に従って適当な職業に就くことができるようにするため、教育、職業訓練及び職業紹介の事業の充実、農村地方における工業等の振興、社会保障の拡充等必要な施策を講ずるものとする。

(農業構造改善事業の助成等)

第二十一条 国は、農業生産の基盤の整備及び開発、環境の整備、農業経営の近代化のための施設の導入等農業構造の改善に関し必要な事業が総合的に行なわれるように指導、助成を行なう等必要な施策を講ずるものとする。

(農業構造の改善と林業)

第二十二条 国は、農業構造の改善に係る施策を講ずるにあたっては、農業を営む者があわせて営む林業につき必要な考慮を払うようにするものとする。

第五章 農業行政機関及び農業団体

(農業行政に関する組織の整備及び運営の改善)

第二十三条 国及び地方公共団体は、第二条第一項又は第三条の施策を講ずるにつき、相協力するとともに、行政組織の整備及び行政運営の改善に努めるものとする。

(農業団体の整備)

第二十四条 国は、農業の発展及び農業従事者の地位の向上を図ることができるように農業に関する団体の整備

につき必要な施策を講ずるものとする。

第六章 農政審議会

(設置)

第二十五条 総理府に、附属機関として、農政審議会（以下「審議会」という。）を置く。

(権限)

第二十六条 審議会は、この法律の規定によりその権限に属させられた事項を処理するほか、内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じ、この法律の施行に関する重要事項を調査審議する。

2 審議会は、前項に規定する事項に関し内閣総理大臣又は関係各大臣に意見を述べることができる。

(組織)

第二十七条 審議会は、委員十五人以内で組織する。

2 委員は、前条第一項に規定する事項に関し学識経験のある者のうちから、内閣総理大臣が任命する。

3 委員は、非常勤とする。

(資料の提出等の要求)

第二十八条 審議会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。

(庶務)

第二十九条 審議会の庶務は、農林大臣官房において処理する。

(委任規定)

第三十条 この法律に定めるもののほか、審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、政令で定める。

附 則

1 この法律は、公布の日から施行する。

2 総理府設置法（昭和二十四年法律第二百二十七号）の一部を次のように改正する。

第十五条第一項の表中

「産業災害防止対策審議会

内閣総理大臣の諮問に応じて産業災害防止対策に関する重要事項を調査審議すること。」

を

「産業災害防止対策審議会

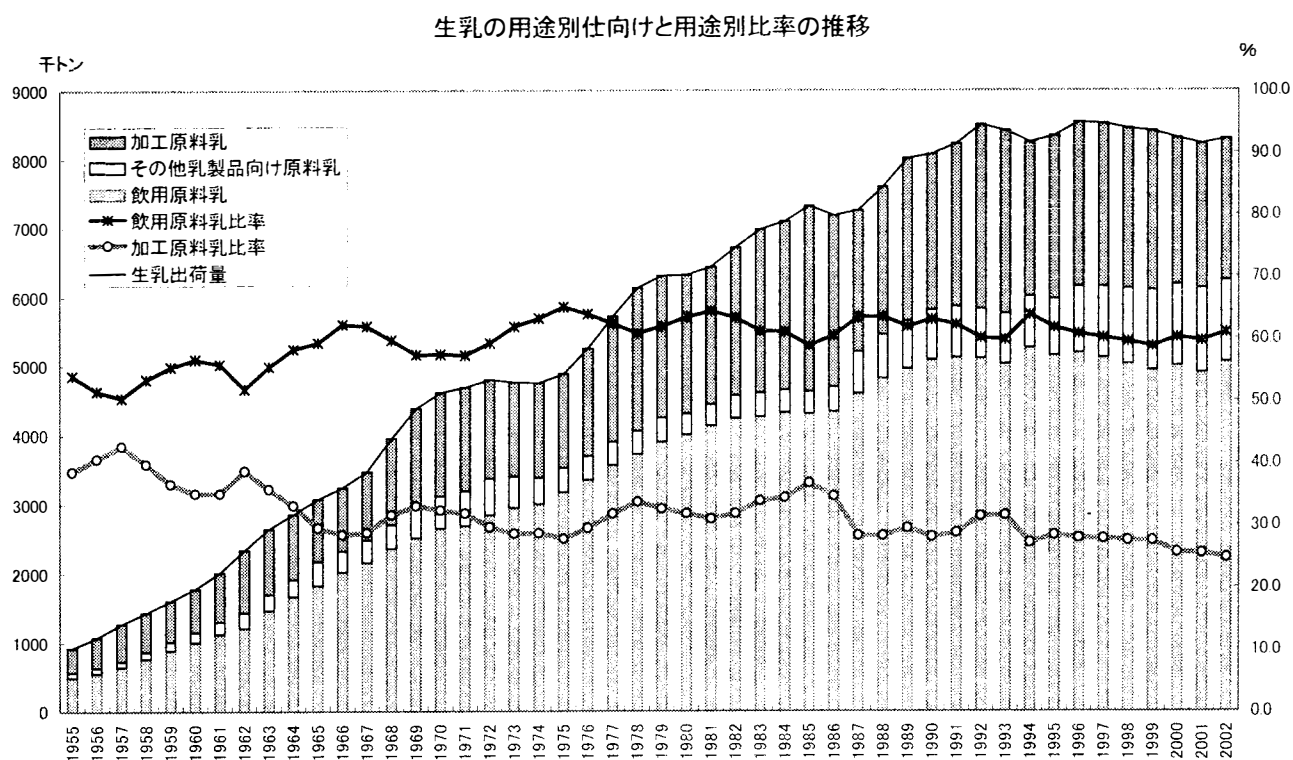
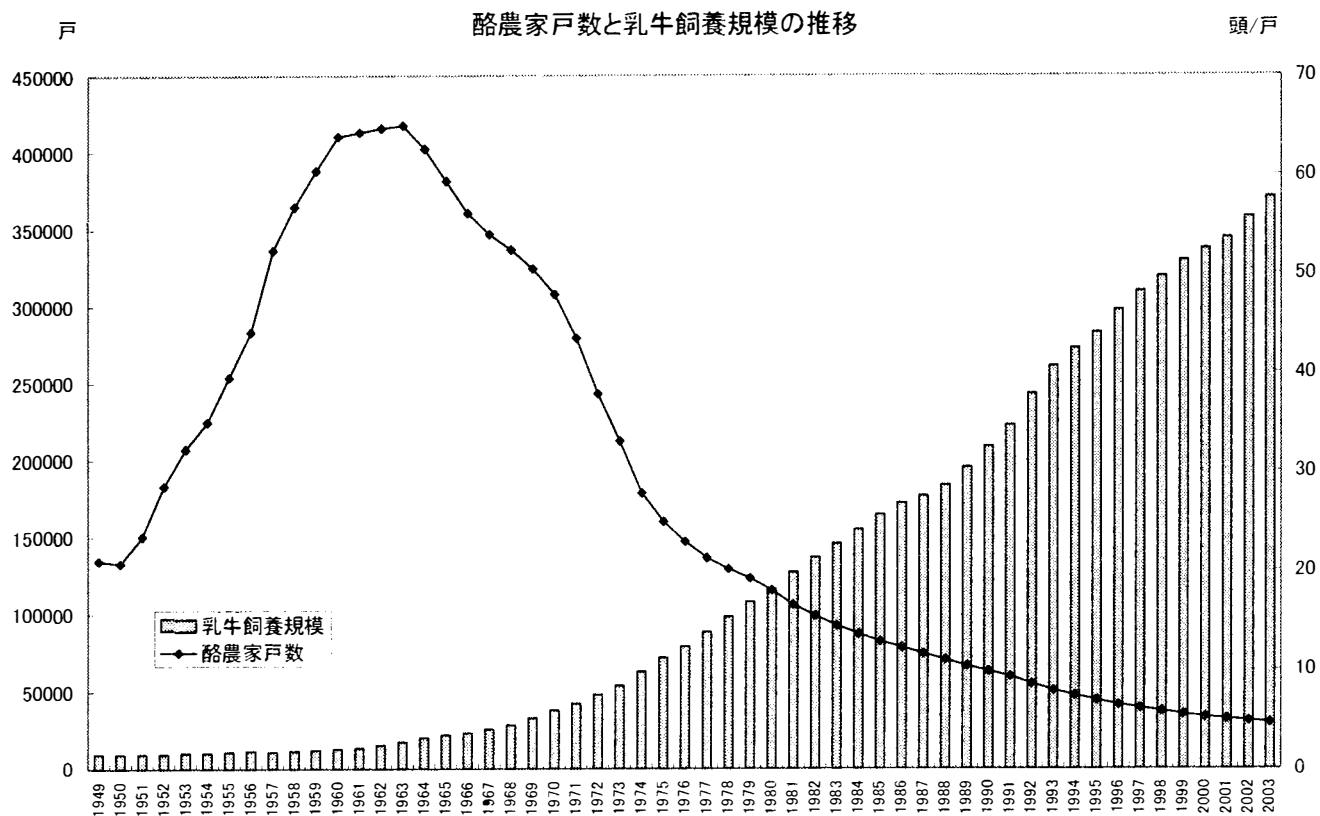
内閣総理大臣の諮問に応じて産業災害防止対策に関する重要事項を調査審議すること。」

農政審議会

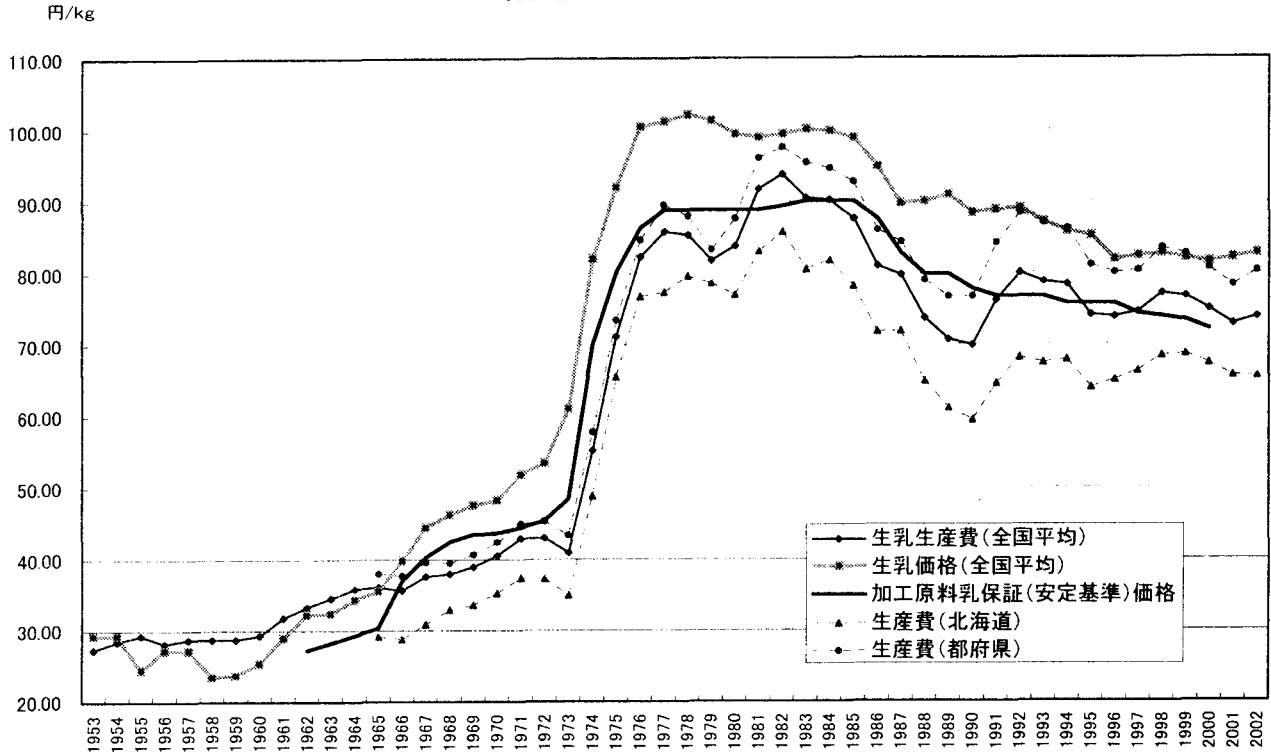
農業基本法（昭和三十六年法律第二百二十七号）の規定に

よりその権限に属せしめられた事項を行なうこと。
に改める。

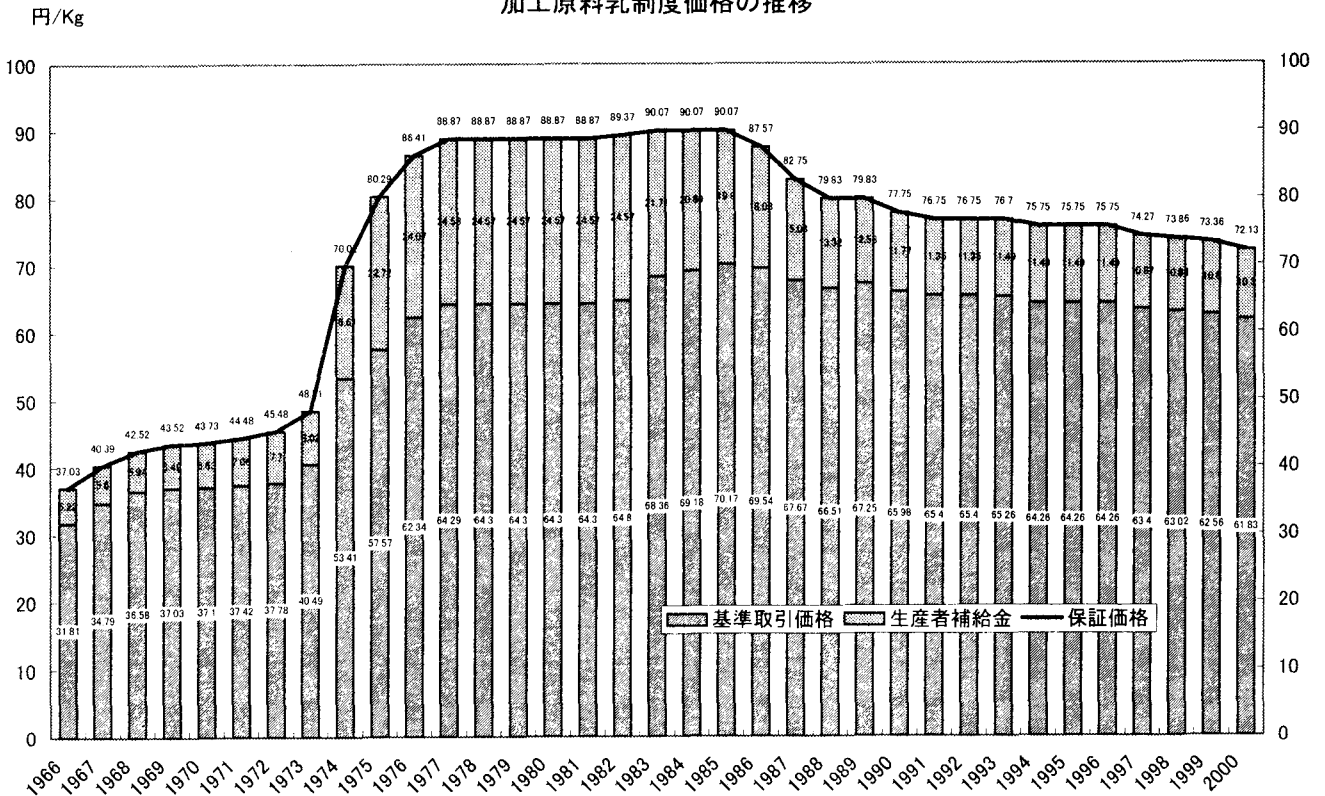
(内閣総理・法務・外務・大蔵・文部・厚生・農林・通
商産業・運輸・郵政・労働・建設・自治大臣署名)

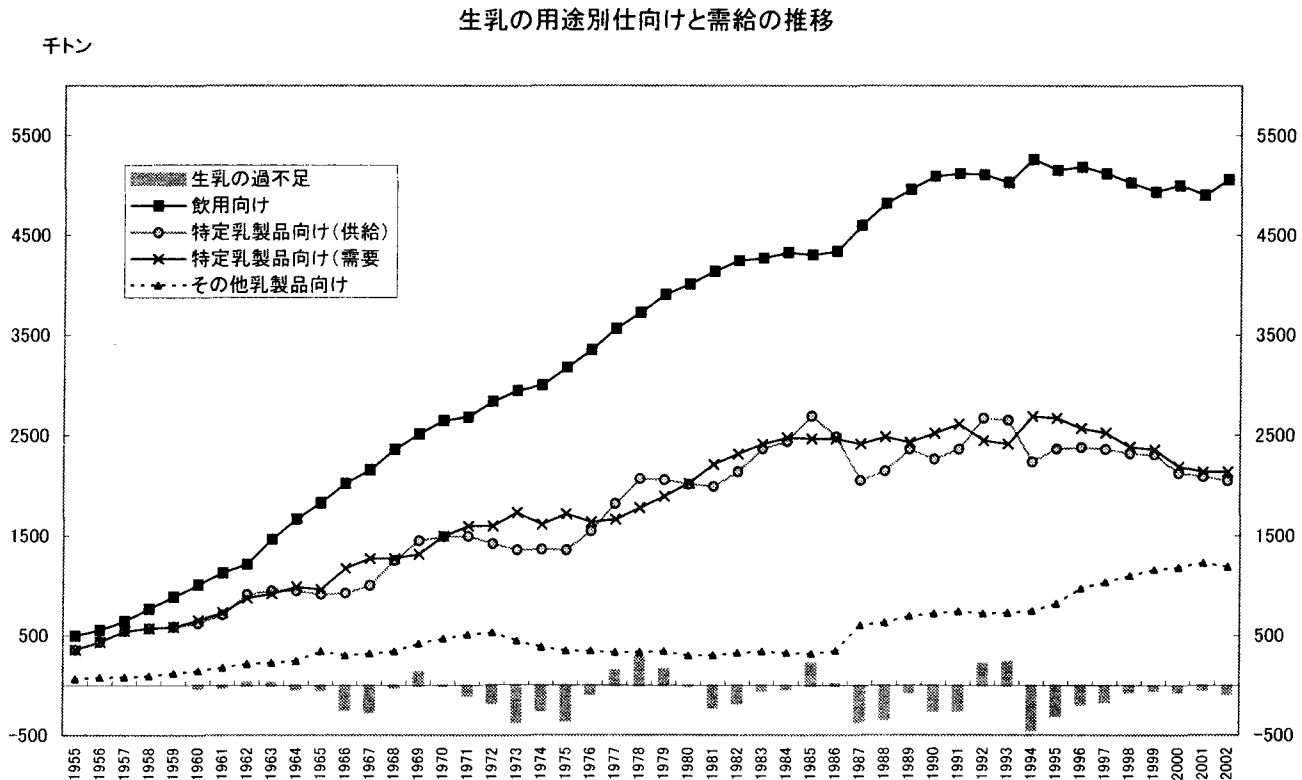
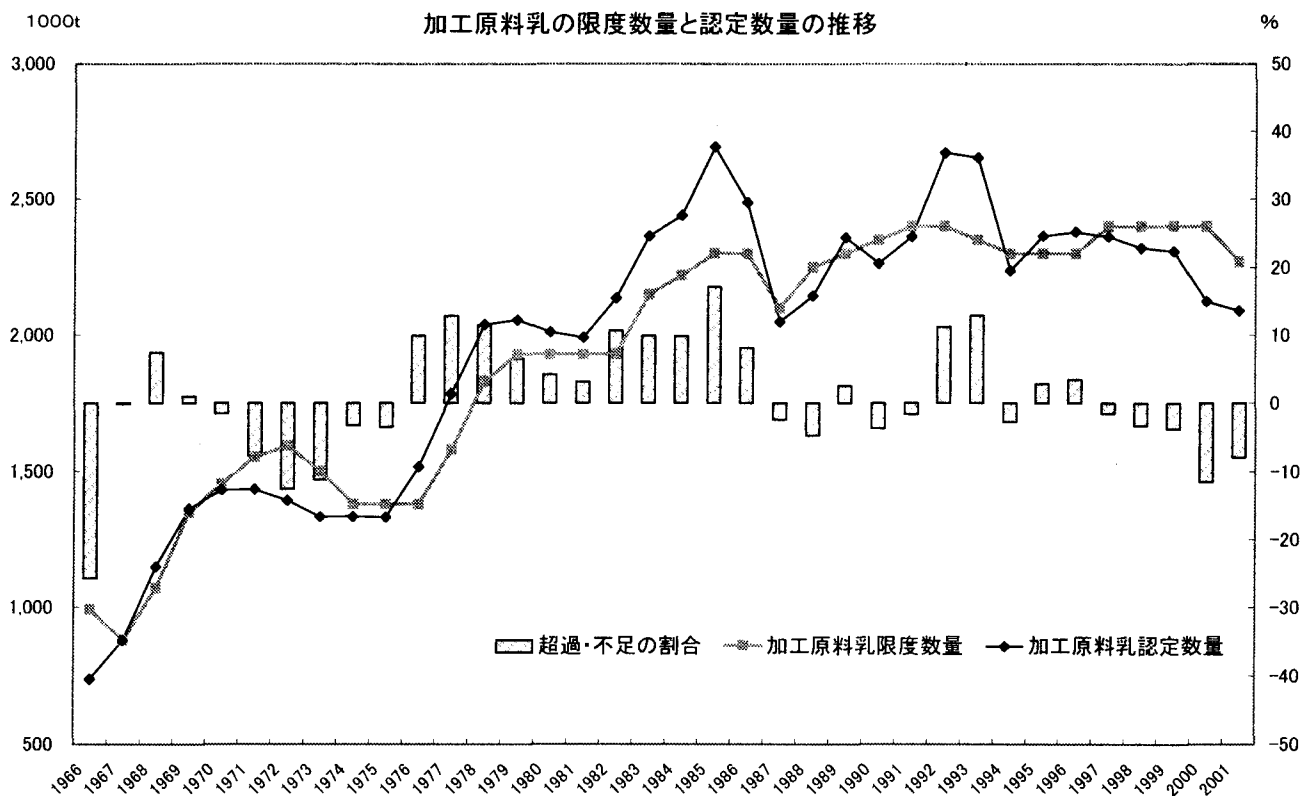


生乳価格及び生産費等の推移

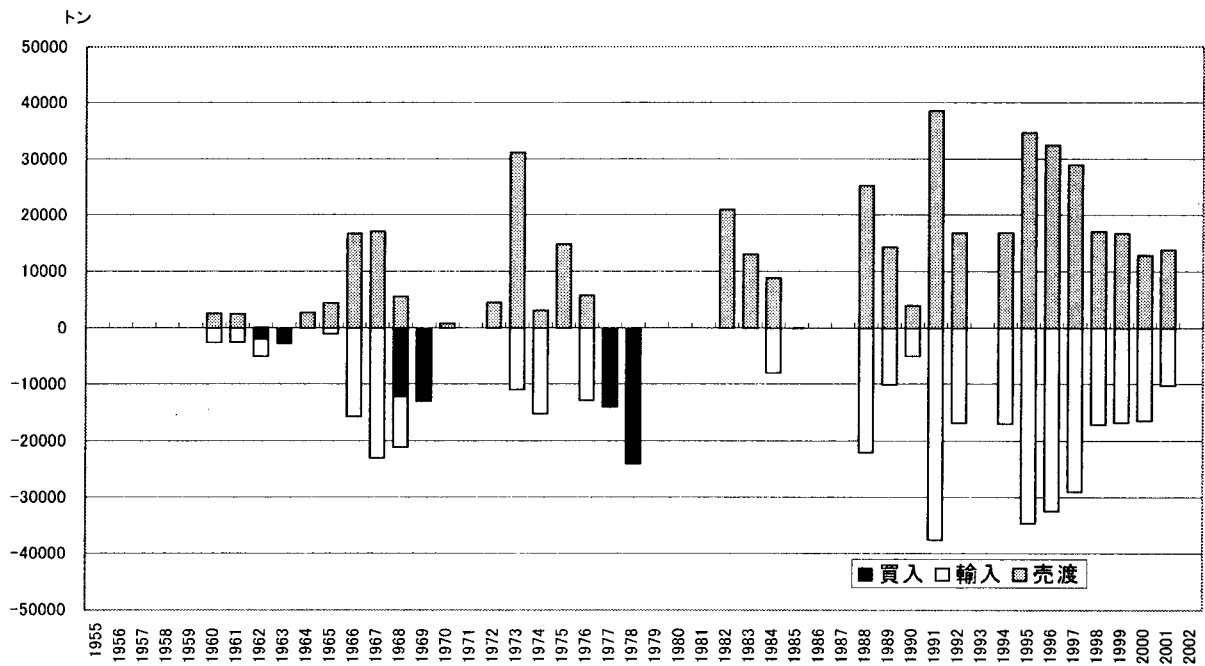


加工原料乳制度価格の推移

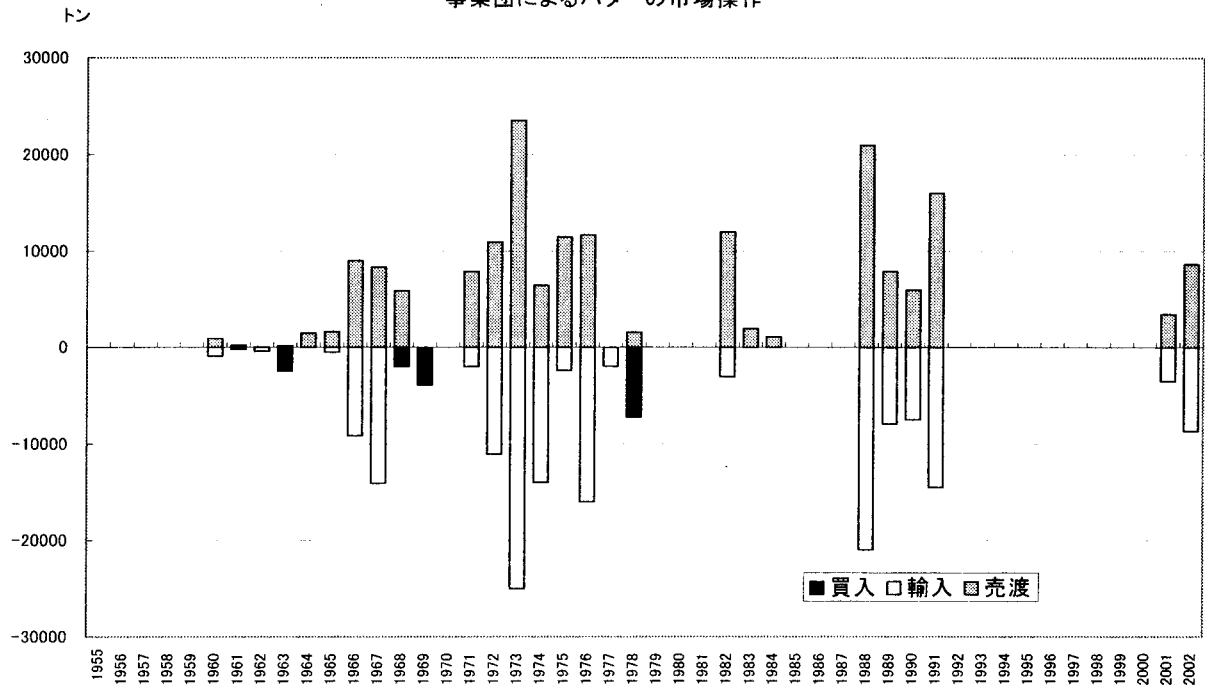




事業団による脱脂粉乳の市場操作



事業団によるバター市場の市場操作



主要な食品の消費者物価の推移(1955=100)

