

土門 剛



土門 剛 どもん たけし

【プロフィール】

1947年大阪市生まれ。早稲田大学大学院法学研究科中退。農業や農協問題について規制緩和と国際化の視点からの論文を多数執筆している。主な著書に、『農協が倒産する日』（東洋経済新報社）、『穀物メジャー』（共著／家の光協会）、『東京をどうする、日本をどうする』（通産省八幡和男氏と共著／講談社）、『新食糧法で日本のお米はこう変わる』（東洋経済新報社）などがある。大阪府米穀小売商業組合、「明日の米穀店を考える研究会」各委員を歴任。会員制のFAX情報誌も発行している。

規制改革会議・農業ワーキング・グループ（WG）が仕掛けた指定生産者団体制度（指定団体制度）の廃止論議が、いまひとつ理解できない。端緒はバター不足だった。制度廃止でその問題が解決するとは思えないからだ。

指定団体制度についておさらいをしておこう。一般社団法人日本乳業協会のホームページに掲載してあった説明文を借用してみる。

「酪農生産者の多くは、農協などの

性急すぎた規制改革会議の結論

代替案を示さず指定団体制度を廃止

組合組織に属し、農協は都道府県単位で農協連合会等を形成している。この連合会がさらに、全国10のブロック、北海道、東北、北陸、関東、東海、近畿、中国、四国、九州、沖縄でブロック団体を形成している。この10団体は『加工原料乳生産者補給金等暫定措置法』に基づき、農林水産大臣または知事から『指定乳生産者団体』として法的に指定を受けています。乳業メーカーは、この指定団体と生乳の取引を行って

います。また、この指定団体に属さない生産者もあり、乳業メーカーとの直接取引も行いますが、国による酪農補助政策等の援助を受けることはできません」

この説明を読んで脳裏をよぎったのは、集乳イコール協同組合組織なら、競争原理が働きにくいという点だった。現実に96%の酪農家は、その協同組合組織に加入。これをインサイダーと呼ぶ。残り4%の酪農家は、協同組合組織に加入せず独立して活動するが、前者との対比でアウトサイダーと呼ぶ。

協同組合組織への加入が前提のようになってきているのは、酪農の特殊性に起因する。議論のきっかけとなった2015年9月11日の第25回農業WGの議論も、そのイロハの説明から始まった。農水省生産局牛乳乳製品課の森繁樹課長が次のように説明していた（発言要約）。

生乳は腐りやすくて、なかなか貯蔵するのは難しいという商品特性があるので、酪農家としては、搾った生乳をすぐ乳業メーカーに引き取ってもらわなければならぬ。乳価の交渉をするうえでも、

非常に弱い立場に置かれている。実際に昭和30年代に酪農家と乳業メーカーとの紛争などもかなり多発したことを背景に、今の仕組みが作られた。

すなわち、酪農家は生乳を農協である指定団体に集め、団体での価格交渉を通して、指定団体が価格交渉力を強化して、乳業メーカーと対等に交渉していく。

輸送コストについても、乳業メーカーごとに集乳を別々に行なっていると、効率的な集送乳ラインにならないので、指定団体が一元化することによって、効率的な物流を実現してきた。

それから、（生乳が）足りなかったり余ったりと、季節的にも変動するので、例えば、夏が暑くて都府県の生産が足りなくなると北海道から牛乳を運んでくるという調整を指定団体で行なっている。逆に余ったときには、脱脂粉乳・バターに加工して、生乳を捨てなくてもよいように調整もする。

以上のような機能に着目して、この指定団体が生乳を集めるといいうことを国は補給金の仕組みを通じて支援している。

この説明は、業界用語で「一元集乳・多元販売（複数の乳業メーカーへ出荷）」という表現になる。

指定団体を通じて

ゲタ、ナラシ

さて、森課長の説明で腑に落ちない点がある。指定団体を通じて補給金を酪農家に渡す合理的な根拠のどこだ。この説明ではそれが理解がでない。その補給金は農水省生産局が作成した「畜産農家・関係団体に対する支援」によると次の3種類。

A【加工原料乳生産者補給金】加工原料乳（脱脂粉乳・バター等向け生乳、チーズ向け生乳）に補給金を交付。

B【加工原料乳生産者経営安定対策事業】加工原料乳の全国平均乳価が直近の3年平均を下回った場合に、その差額の8割を補填。

C【国産乳製品供給安定対策事業】国産乳製品の安定供給を図るため、指定生乳生産者団体が乳製品を委託製造する取組を支援。

疑問を抱いたのは、生産者を対象にしたAの補給金なり、Bの経営安定対策事業が、どうして指定団体を窓口に行っているかという点である。よく似たものに、水田・畑作経営安定対策事業がある。これは農家が指定した口座に直接振り込まれる仕組みだ。通称Aは「ゲタ」、Bは「ナラシ」と呼ぶ経営安定対策の補助金のことだ。

そう思っていたら、東大大学院教授の本間正義専門委員が、16年3月23日の第34回会議で、その矛盾点を取り上げていた。

「今の補給金は加工原料乳に限定するにしても、農協を通さないともらえないというシステムはおかしい訳です。例えば米ですらといいますが、まだ続いている戸別所得補償、別に農協を通さなくても減反に協力していれば補給金がもらえる。政策的な誘導あるいは政策的な条件はあっても、農協を通さないともらえない補助金はほかにないと思うのです。ですから、ここは直接支払いに行くまでの間であっても補給金は個別の農家に支払う。加工原料乳であるかどうかということとは受け取った側が書類で処理すればいい話です。アウトサイダー・インサイダーにかかわらず補給金を支払うようにすることは、直接支払いに移していくときのプロセスとしても期待しているのですけれども、その辺り、今の補給金制度のもとでも全員に払うということとは可能だと思うのですが、どうお考えか」

ポイントは「直接支払いに行くまでの間であっても」と述べた部分。その会議は、T P P合意を踏まえた協定案と関連11法案を閣議決定してから15日後に開かれた。T P P合意

で酪農経営に影響が出ることは必至。いずれ所得を直接補償（直接支払い）する政策が導入される。それに備える意味でも本間専門委員が提起した問題は、もっと深掘りしておくべきだった。農業W Gの議論が上滑りというのは、こういうことを指すのだ。

委員不勉強のままで 上滑りの廃止論議

Cの供給安定対策事業も、先の農協改革の議論で全農や経済連の株式会社化と関連する議論のテーマだ。何よりも農協改革との整合性が求められる。協同組織でなくなると、当然、供給安定対策事業の実施主体の対象から外れる。議事録に目を通した限り、それに関連した議論はなかった。株式会社化は農業W Gも強く主張していただけに、じつに残念なことである。

重箱の隅をほじくるような批判をあえて承知で、指定団体制度と補給金の問題点を指摘しておきたい。指定団体のトップ・プレーヤーは、生乳生産の過半を占めるホクレン農業協同組合連合会だ。ゲタと呼ぶ加工原料乳生産者補給金は、総額350億円のうち200億円以上がホクレンを窓口で酪農家に支払われている。そのホクレンに巨額の公金を扱

う資格がないという指摘だ。

根拠は、ディスクロージャー（経営内容の公開）が徹底していないこと。巨額の公金を扱わせるには、上場会社並みの徹底したディスクロを求めるべきである。もし拒否するのなら、農水省はホクレンを補給金の支給窓口として使うべきではない。

ちなみにホクレンなど連合会組織のディスクロは、協同組織は組合員だけを対象にすればよいという都合勝手な解釈から、組合員が対象。一般には公開していない。

農業W Gの議論が上滑りだったのは、委員の多くが、十分な勉強もせずに参加したからだ。その象徴例が、第27回会議での林いずみ委員（弁護士）のこの質問。

「指定団体制度で補給金を出すという制度は、50年前から続いているわけなのですけれども、そうした補給金の制度があるよりは、むしろないほうが、酪農家の皆さまが酪農をやって食べていけるという制度になつていくためには、むしろこの制度をもうなくしたほうがいいというお考えなのでしょうか」

補給金の何が問題なのかかわらないで質問しているようだ。廃止対象にした指定団体制度で補給金を出す仕組みか、補給金そのものか。議事録を読んでいてもよくわからない。

前後のやりとりから、後者を指したものと思われるが、酪農が補給金なしに成り立つとしたら、その根拠を数字で示してほしかった。

指定団体の独占で

農家いじめ

指定団体は協同組織である。全国10ブロックのうち、農協連合会がその役割を果たすのは北海道内の地域農協が出資母体のホクレンだけ。残り9ブロックの指定団体は集乳に特化した専門農協の体裁だ。とはいえ同じ農業の協同組織ということで、地域農協とも密接な連携がある。酪農家にとって生産資材の購入先であり、融資してもらう相手でもある。その立場を利用して指定団体が生乳の出荷を強要することがある。第27回の会議では、その犠牲となった中洞牧場の中洞正牧場長が次のように報告していた。指定団体を農協組織に独占させると、その立場を悪用する事例としてお読みいただきたい。「私が直売を始めて最初にやられたのが補助金の遮断です。お前にはもう補助金をやらない。何でそういうことを農協が決定されるかといったら、農協しか窓口がない現状があるので

す。そういうことをやって決定的にだめになったのは乳脂肪分3・5基準という業界取引です。乳等省令という厚生労働省の省令がありまして、これはいまだに3・0で法律はいいのです。ただし、独占ですから農協が3・5以上でなければだめだよと言われれば半値にされて経営が崩壊寸前にまじった」

これを嫌がらせというのは、厚労省が定めた基準があるのに、そのハードルを上げて、実質的な取引停止に追い込んだという意味である。岩手の農協は、よくこうした農家いじめの手を使ってくる。

中洞牧場長が指摘した問題以外に、こういうルートで補助金を流すと、農家の経営はいつになってもよくならない。補助金が農家の通帳に移る前に、農協が酪農家の借金返済分を自動天引きしてしまうからだ。この仕組みがあることで、農協は安易に融資したり、あるいは高額商品を購入させたりする。北海道では、これで破綻した農家が数え切れないほどいた。

及第点はやれない 廃止提言

農業WGが、指定団体制度の議論を始めたのは、バター不足がきっかけだった。したがって農業WGが出

す結論は、バター不足解消につながる内容にならなければならない。その結論は、16年3月31日、「より活力ある酪農業・関連産業の実現に向けて」生乳流通等の見直しに関する意見」という形で公表された。

既存の団体を通じた共同販売を自らの意思で望む生産者はこれまでどおりの取引を選択し、他のやり方を志向する生産者は、制度面の制約・ハンディキャップなくその道を選ぶことができるよう、制度を改正する。具体的には、

① 全ての生産者が、生産数量・販売ルートを自らの経営判断で選択できるよう、補給金交付を含めた制度面の制約・ハンディキャップをなくすとともに、

② 指定生乳生産者団体を通じた販売と他の販売ルートとの間のイコールフットイング確保を前提とした競争条件を整備するため、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法に基づく現行の指定生乳生産者団体制度を廃止する。

これにより、生産者の選択肢が多様化し、独自の販路開拓や、現行とは異なる枠組みでの共同販売（例えば市町村単位での生産者の共同化など）等が、何らのハンディキャップなく選択できるようになる。

規制改革会議の結論としては、及第点は献上できない。何よりも指定団体廃止後の具体像を提示できなかったことだ。農水省の森課長も指摘したように、生乳の商品特性から、一元集乳・多元販売に代わるシステムは、海外を見渡してもなかなか見当たらないはずだ。現行の指定団体制度を廃止と提言したなら、その代替案も同時に提示すべきである。規制改革会議は、農協改革論議で、全中監査権の廃止を決めたと同時に、その代替案として監査法人への移行を示してきた。それと比べると、指定団体の議論は粗雑にすぎた。

酪農は国際的な産業だ。各国それぞれに農業事情があるとはいえ、ある部分で各国が共有する制度もある。指定団体制度は米国とEUにも存在する。その役割を果たすのは、米国においては協同組合、EUは乳業メーカーという。それぞれ国情に即して制度上の工夫を凝らして、この姿になったと想像できる。農業WGは、こうした海外事情も参考にし

て結論を導くべきだったと思う。指定団体制度がもし廃止と決まれば、生乳流通に大混乱が生じるに違いない。3月31日付け「生乳流通等の見直しに関する意見」どおりに廃止されるか。規制改革会議の鼎の軽重が問われることは間違いない。

