

九州地方の指定生乳生産者団体における 生乳計画生産制度の運用と酪農地域の再編成

The Application of Planned Adjustment System for Milk Production and the Reorganization of Dairy Farming Areas in Kyushu, Japan

梅田 克樹*
Katsuki UMEDA

キーワード：生乳計画生産制度、運用方式、多頭育酪農、再規制、九州

Keywords : the Planned Adjustment System of milk production, management methods, large-scaledairy farming, re-regulation, Kyushu

I. はじめに

世界経済は歴史的な転換点を迎えている。20世紀型資本主義は構造的危機に陥っており、それに代わる新たな調整様式や蓄積体制の構築が模索されている。これに伴って、経済活動に対する国家の介入のあり方も、調整様式の重要な構成要素のひとつとして変革を迫られつつある。すなわち、「自由貿易主義」がグローバルに適用されようとする中で、規制緩和や民営化、社会保障の縮減等による「小さな政府」の実現を各国がめざすようになった。無論、日本もその例外ではない。高度経済成長の原動力となった内包的蓄積体制と、それを支える調整様式が行き詰まりをみせる中で、経済・社会全面にわたる構造改革が紆余曲折を経ながらも進められている。この構造改革政策が「小さな政府」の実現をめざすものであることに、疑念を挟む余地はない。すなわち、同政策は、資本主義が直面する構造的危機を解決し、ポスト・フォーディズムの発展様式を確立するための手段として採用されているものと捉えられる。

しかし、こうした一連の変革が、国家による経済活動への介入の度合いを著しく低下させるものとは限らない(OECD 編, 1999; 山口, 2003)。時

代の要請に合わなくなった既存の規制を緩和・撤廃した場合、それに代わる新たな規制を設ける必要が生じてくる。むしろ、競争的な状況を創出するために、一部の事業者にとっては規制強化となるような再規制が実施されることも少なくない。国が直接運営していた事業を民営化した場合も例外ではなく、国の政策によって競争環境が強く規定されるという点に変わりはない。

その典型例として、日本の国内通信市場における市場構造の劇的な変化が挙げられる。かつて日本電信電話公社(電電公社)が国内通信市場を独占していたころ、日本の通信コストは世界一高いと言われていた。しかし、電気通信事業法が制定され(1984年)、電電公社の民営化(1985年)によって日本電信電話株式会社(NTT)が発足し、新電電各社が続々と誕生すると、市場シェアをめぐる激しい競争が繰り返された。その結果、日本の通信市場は極めて競争的な市場へと生まれ変わり、通信コストはヨーロッパ諸国を下回る水準にまで劇的に低下した。そして、こうした競争の市場の創出を可能にしたのが、単なる規制緩和だけではない競争政策の採用だったものと考えられる。企業間競争の促進によって通信コストの低減

*北海道大学大学院文学研究科

*Graduate School of Letters, Hokkaido University

を図りたい政府・郵政省（現・総務省）は、市内通信網の「開放」（1995年）や回線接続料算定方式の変更（2000年）などを相次いで実施した。そのため、NTT 地域会社は、回線網貸出部門において巨額の慢性的赤字を計上しているにもかかわらず、競争相手である新電電各社に市内回線網を極めて安価に貸し出さざるをえなかったのである。つまり、通信分野における競争的市場の創出をめざした政策転換は、事業者にとって単なる規制緩和ではなく、新たな事業環境を規定する再規制として作用したものと捉えられる。

このように、構造的危機の深化に対応して、競争的市場の創出をめざすための再規制が行われているのは、農業においてもまた例外ではない。たとえば、日本の食糧政策の根幹をなしていた食糧法（食糧管理法）が1994年に廃止され、新たに食糧法（主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律）が制定されたのは、規制緩和の動きのひとつと言える。しかし、安全・安心な農産物の追求へと消費者志向が変化する中で、これに対応するために有機栽培米や特別栽培米がガイドラインとして規格化された。また、食味が良いとされる品種のコメを多く生産する府県に対して、生産目標数量を重点的に配分する方式が採用されている。その結果、価格競争力では優位に立つはずの北海道において、稲作の著しい衰退が生じている。このことは、生産力主義に基づく規制が緩和されたかわりに、品質のコンヴェンション（規格認証制度）による再規制が効力を有するようになったことを意味している。

酪農も、こうした再規制の動きが顕著にみられる農業部門のひとつである。1970年代以前には、不足払い法（加工原料乳生産者補給金等暫定措置法）をはじめとする酪農政策のあり方と、生乳市場を寡占下におく3大乳業会社の生乳調達戦略が、日本における酪農の動向を強く規定していた。しかし、それが生乳需給の著しい緩和を招いたため、その解消を図るために、強い競争制限的作用を有する生乳計画生産制度が導入された（1979年度）。その結果、需給情勢に応じて変化する同制度の運用方式とその地域性が、1980年代における酪農地域の盛衰と密接に関連するようになった（梅田、1999）。ところが、中期的計画生産期（1988年

度以降）になると、生乳需給の緩和状態を容認するような計画が策定され、生産者乳価の慢性的低迷に伴って多頭育化志向が低下したために、計画生産枠の逼迫感は次第に薄れていった。さらに、「新たな酪農・乳業改革大綱」（1999年制定）に基づいて、指定生乳生産者団体（以下、指定団体と略称）の再編や不足払い法の廃止を含む抜本的な制度改革が実施された結果、酪農地域の再編成要因としての生乳計画生産制度の役割は次第に低下している。その一方、雪印食中毒事件やBSE問題を契機として、生産現場の衛生・安全面に対する消費者の視線が厳しさを増しており、このことが酪農地域・経営間におけるブランド力の格差拡大を招いている。さらに、2004年11月を期限とする糞尿処理施設の設置義務化によって酪農廃業者が急増するなど、環境問題に対する国民的意識の高まりを背景とした再規制が着々と進められている。

このように、酪農においては、規制緩和と再規制が今まきに行われている途上にあり、その最終的な評価を下せる段階には至っていない。しかし、こうした変化の進み具合には地域差が存在しており、そのことが酪農地域の再編成を生じさせる要因になってきたことは事実である。とりわけ、競争制限的作用を緩和する方向で生乳計画生産制度の改革が進められた1990年代には、各指定団体における制度運用の自由度が高まっていた。その結果、都道府県を単位として設けられた指定生乳生産者団体による同制度の運用方式の相違が、マクロ～メソスケールにおける酪農地域の再編成要因として大きな役割を果たしたのである。

ところが、生乳計画生産制度の運用方式を、酪農地域の再編成プロセスと結び付けた既往研究は、ごく少数しか得られていない。小金澤（1995）は、販売権の所在や乳価清算・集送乳の方法における指定団体間格差の存在を指摘したものの、その分析の主眼は生乳流通の広域化に置かれており、計画生産制度の運用方式と産地の盛衰との関係は明らかにされていない。農業経済学分野では、酪農政策や制度が果たす役割等に関しては酪農政策論において、乳業資本・生産者団体の市場戦略や垂直的統合の形成に関しては市場編成論・アグリビジネス論において研究が蓄積されている。しかし、地域性の発生要因の検討という問題意識は

希薄であり、北海道と都府県の対立関係など極めて広域的なスケールでしか捉えられていない¹⁾。

この点に着目した梅田(1999)は、愛知県県の指定生乳生産者団体である愛知県酪農農業協同組合連合会を事例として、生乳計画生産制度の運用方式がどのような変遷をたどり、それが県内酪農地域の再編成とどのように関係していたのかを明らかにした。その結果、指定団体の裁量による独自の運用方式の採用が、同制度の最大の問題点である競争制限的作用を緩和するとともに、酪農地域の明確な分化を生じさせていることを解明した。しかし、この事例のみを論拠として、マクロスケールにおける一般的議論を行うことは不可能である。なぜなら、酪農地域の多様性を反映して、各指定団体における同制度の運用方式も多様性に富むものになっており、その中の一事例のみをもって全国の状況を代表させることは当然できないのである。中期的計画生産期における酪農地域の再編成プロセスを、生乳計画生産制度の運用方式の地域性という新たな観点から検証するためには、事例の蓄積が不可欠なものと考えられる。

そこで、本研究では、中期的計画生産期における生乳計画生産制度の運用方式が、指定団体によってどのように違っていたのかを、九州5県(福岡・佐賀・長崎・熊本・大分)を事例として検討する。具体的には、各集荷組合に対する計画生産枠の配分数量の算定方式、配分数量と実績数量が異なる場合の対処方法、需給調整や生産枠流動化を図るための方策、大手乳業会社による垂直的統合の残存とその影響などの点について、その変化を明らかにする。さらに、その結果と、メソスケールにおける酪農地域の再編成との関係について、予察的な考察を試みたい。それは、既存研究の学問的空白を埋めるという意義を有するのみならず、指定団体のブロック別再編に伴って生じるであろう酪農地域の新たな再編成の予測にも、貢献するものと期待される。

II. 九州地方における酪農の地域的发展

1. 生乳輸送の広域化と酪農的发展

国土の周辺地域にあたる北海道や九州は、農産物の大消費地である三大都市圏とは距離的に遠く隔てられている。そのため、輸送手段や輸送技術

が未発達だった時代には、高い鮮度が要求される農産物を三大都市圏に供給することは不可能とされていた。市乳向け生乳の広域輸送も1970年代初頭まで不可能だったため、九州地方における市乳化率は低く、特に中南部は加工原料乳地帯に位置付けられていた。九州産生乳のうち、市乳に仕向けられたのは福岡・北九州都市圏向けを中心に60~70%に過ぎず、残りの30~40%が加工原料乳に仕向けられていた。1964年には、かつて大分県酪協が手掛けていた組合乳業部門を母体に、国・大分県・福岡県・農系乳業各社の出資を受けて、国策会社としての九州乳業(株)(大分市²⁾)が設立された。そして、乳製品への委託加工業務の合理化を目的として、広島以西の各指定団体や農系乳業各社から九州乳業(株)に同業務が移管・集約された。その結果、効率的な余乳処理が可能になった九州地方は、北海道に次いで重要な乳製品生産基地としての地位を確立した。

ところが、1970年代になると、高速道路や航空路線網・高速フェリーなど輸送手段の整備が順次進められ、冷蔵輸送技術も急速に発達した。この「輸送革命」によって、周辺地域から三大都市圏に広域輸送される生鮮農産物が加速的に増加した。その結果、野菜・花卉など高い鮮度を要求される農産物産地が、北海道や九州にも次々と成立するなるなど、周辺型食糧生産基地としての両地域の役割は大きく変化した。酪農地域としての九州地方の位置付けも、劇的な変化を遂げた。その端緒を開いたのが、牛乳輸送施設リース協会が森永乳業(株)阪神工場の協力を得て1970年に実施した、宮崎産生乳の長距離輸送実験である(川口ほか、1994, p.39)。これを皮切りに、次々と就航した長距離カーフェリーを利用して、九州各地から関西市場に向けて市乳や市乳向け生乳等の広域送乳が開始され、1970年代後半には九州域外(主に関西地区)に約8万tもの市乳や市乳向け生乳が移出されるようになった(図1)。また、九州域内の大消費地である福岡・北九州市場への市乳向け広域送乳が、九州地方全域から可能になった。その結果、鹿児島県を除く九州全県において加工原料乳発生率が10%台に低下した。このように、輸送技術の発達に伴って生乳流通が広域化した結果、生乳需要が減少する冬季を除いて、九州地方

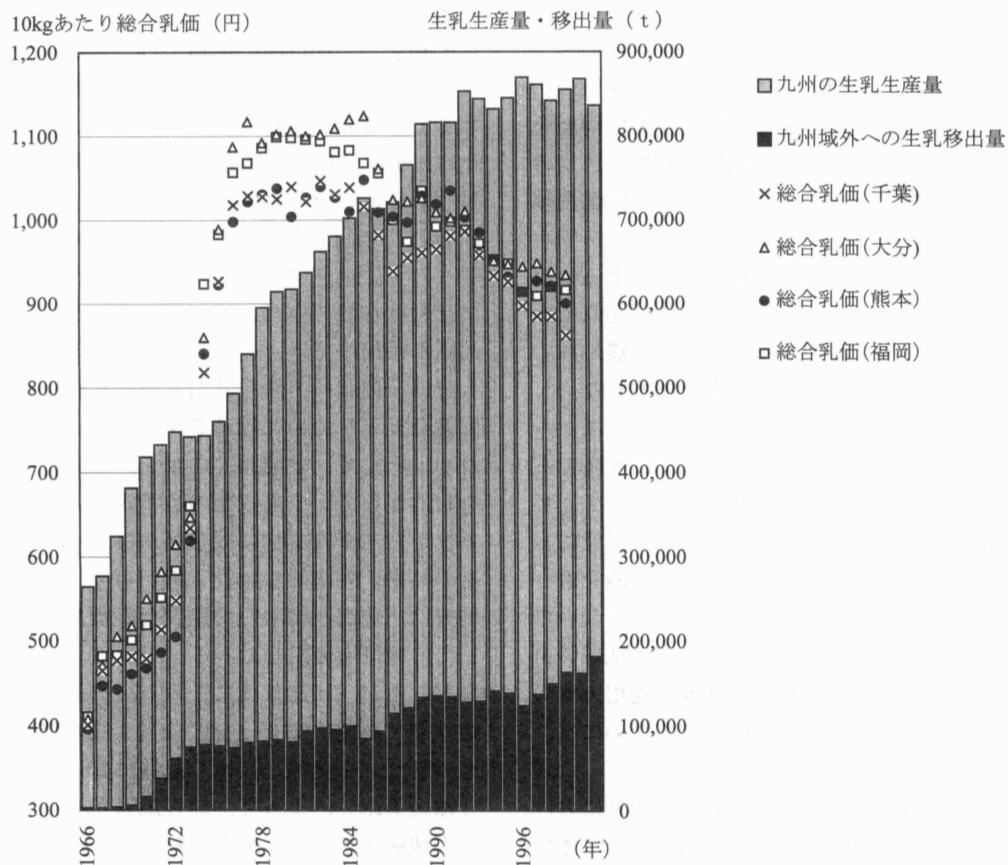


図1 九州地方における生乳生産量・移出量と乳価の変化
 資料：生乳・乳製品統計，消費者物価統計より筆者作成。

が果たす乳製品生産基地としての役割は大幅に低下したのである。

市乳化率の上昇は、九州地方における生産者乳価の著しい騰貴を生じさせた。関東・関西における市乳向け乳価は、加工原料乳保証価格と北海道からの生乳輸送費との和におおむね相当する。北海道～関東間よりも北海道～関西間の輸送費が高いため、市乳向け乳価は関西地区の方が高くなる（川口ほか，1994，p.55）。さらに、北海道～関西間よりも九州～関西間の方が、輸送費は安かった。従って、九州産生乳を関西に広域送乳すれば、加工原料乳に仕向けるより30円以上も高い価格で販売できたのである。それゆえ、九州地方の生産者乳価は、1970年代に年平均8%を超える上昇率を記録した。そもそも、1970年代は、全国平均の生産者乳価が2倍以上になるなど、乳価が急騰した

10年間だった。それに加えて、九州地方においては、1970年代初頭まで関東各県とほぼ同水準にあった生産者乳価が、1980年代以降は関東各県よりも2～5円ほど高い水準に上昇したのである。このことが、酪農経営に対して強いインセンティブを与え、急激な多頭育化が進む要因となった。その結果、計画生産期の九州地方における生乳生産量の増加率（43.2%）は、都府県平均（22.3%）の約2倍に達した。

1979年度に生乳計画生産制度が導入され、全国画一的な生産制限が実施されて以降も、この傾向は依然として続いている。1980年代には、同制度の下で厳しい生産制限が実施されたにもかかわらず、九州地方においては増産基調が維持された。その増加率（31.1%）は、都府県平均（16.8%）の約2倍で推移した。そして、1990年代に都府県

全体の減産傾向（-6.4%）が鮮明になっても、なお12.6%もの増産を記録している。その結果、1960～2001年の期間に生乳生産量が約6倍に急増するなど、九州地方の酪農は顕著な発展を遂げてきた（図2）。現在では、3,340戸の酪農経営が154,300頭の乳用牛を飼養し、年間約800万tの生乳を生産している。1戸あたり乳用牛飼養頭数は

46.2頭に達し、都府県では東海地方（53.9頭）に次いで高い水準にある。メガファーム³⁾は本川牧場（大分県日田市）とマルナカファーム（熊本県錦町）の2経営しかないものの、経産牛50頭を越える多頭育経営が18.2%（都府県平均=14.3%）を占めるなど、多頭育化が相対的に進んでいる地域と言える。

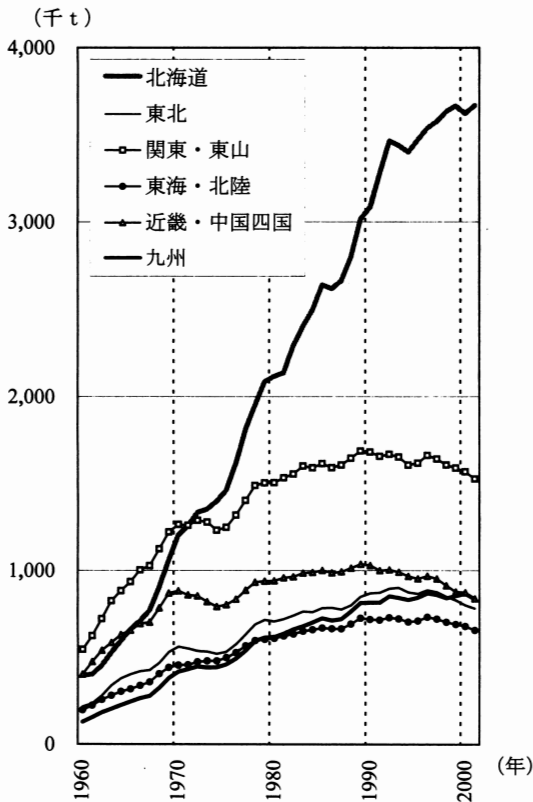


図2 生乳生産量の地域別推移

注1) 地域区分は以下の通り。

- 東北（青森・岩手・宮城・秋田・山形・福島）
- 関東・東山（茨城・栃木・群馬・埼玉・千葉・東京・神奈川・山梨・長野）
- 東海・北陸（新潟・富山・石川・福井・静岡・愛知・三重）
- 近畿・中国四国（滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・和歌山・鳥取・島根・岡山・広島・山口・徳島・香川・愛媛・高知）
- 九州（福岡・佐賀・長崎・熊本・大分・宮崎・鹿児島・沖縄）

注2) 1973年以前は沖縄県の数値を含まない。

資料：生乳・乳製品統計より筆者作成。

2. 乳業会社の生乳調達戦略と県間格差の拡大

生乳生産量の増加や多頭育化の進行が認められるとは言え、それらが九州地方全域において一様にみられるわけではない。著しい地域性を伴った現象であることに留意すべきである。

九州地方には、地形峻険な中部山岳地帯や生乳輸送費が高くつく離島を除いて、ほぼ全域に酪農経営が分布している（図3）。とりわけ、福岡県筑紫平野、同糸島地区、長崎県島原半島、熊本県菊池地区、同人吉盆地、宮崎県西諸・北諸地区などに、特に集中的に分布している。また、大分県には、ほぼ全域にわたって中密度に散在している。

これらの集中分布域の中でも、熊本・宮崎両県にある3地区は、旧酪農振興法（1954年制定）に基づく集約酪農地域の指定（阿蘇山麓・球磨・久住飯田・霧島）を、1957～59年にかけて相次いで受けた地区である。同地域に指定されると、「酪農の合理的な発展条件の整備」を目指して、集約牧野の整備などの各種補助事業が集中的に実施された。また、合理的な集送乳体制を整えて経費節減を図るために、各地域ごとに中心工場が1ヵ所だけ指定された。つまり、中心工場に指定されると、手厚い政策的保護を受けられる集約酪農地域において、安価で良質な生産乳を独占的に受乳することができた。九州地方の集約酪農地域においては、阿蘇山麓には森永系の熊本乳業㈱が、球磨には全酪連系の球磨酪農協が、久住飯田にも全酪連系の九州乳業㈱が、霧島には雪印乳業㈱が、それぞれ中心工場を設置した。そこで、雪印乳業㈱と森永乳業㈱は積極的な生産奨励策を実施し、乳量の確保に努めた。生乳需給が慢性的に逼迫していた1960年代は、東日本に比べて集乳地盤の育成が遅れていた西日本において、加工原料乳の新規集乳地盤を両社は育成しようとしたものと考えられる。さらに、生乳広域流通が可能になった1970年

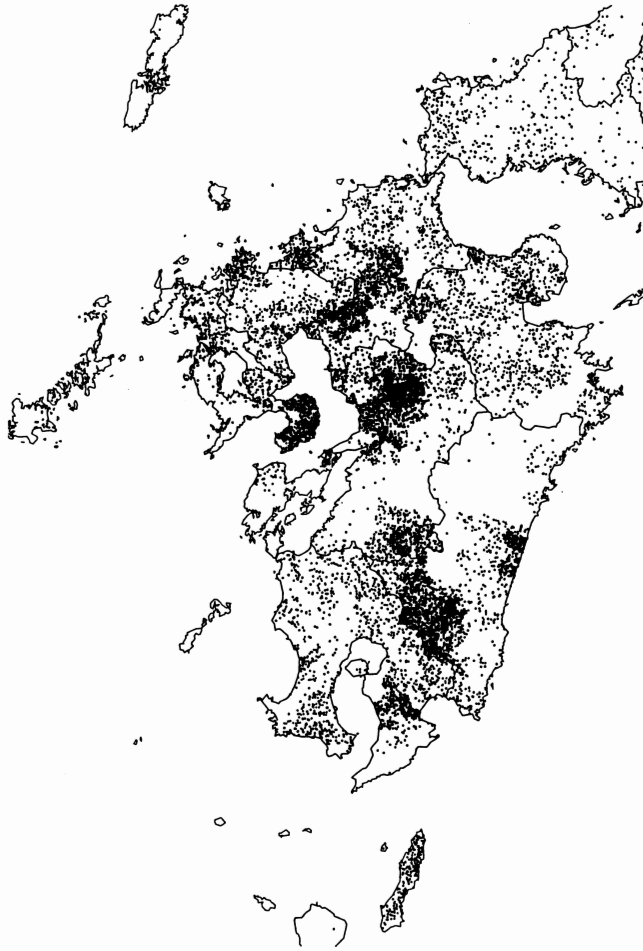


図3 九州地方における経産牛の分布
注) 1点=10頭とし、市町村を単位として描画した。

代以降は、関西をはじめとする西日本の市乳市場に対する生乳供給基地と位置付けて、一層の支援拡充を図った。また、指定団体による集送乳事業の一元的運営や、大規模なクーラーステーションの設置によって、集送乳経費の節減も可能になった。その結果、特に阿蘇山麓・霧島の両集約酪農地域において、生乳生産量の急増と多頭育化の進行が顕著にみられたのである。

その一方、福岡・長崎両県にある3地区は、戦前から続く伝統的な近郊酪農地域として、地場市場に対して市乳向け生乳を供給し続けてきた。1950年代後半以降、市乳事業の全国展開を図る3大乳業会社が、空白地域だった福岡・長崎の市乳市場に進出するために、近郊酪農地域にある既存

の中小乳業会社や酪農組合を買収して、自社の集乳地盤にしようとした。そして、1958年にグリコ協同乳業(株)が東洋カーネーション酪農(株)を買収したのを皮切りに、雪印乳業(株) (1959年)・明治乳業(株) (1959年)・森永乳業(株) (1960年)の3大乳業会社が福岡市乳市場に進出を果たしたほか、長崎市乳市場にも相次いで進出した。そして、増大する市乳需要に対応するために、やはり増産を積極的に奨励した。その結果、集約酪農地域に指定された地域には及ばないものの、生乳生産量の増加率は1970年代まで比較的高い水準で推移した。しかし、計画生産期になって、生乳流通の広域化とともに乳価の相対的低迷が慢性化すると、生乳生産量の増加率も低下気味になっている。

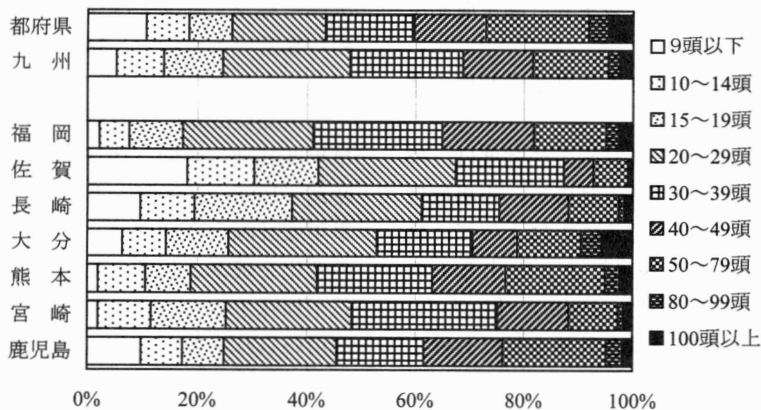


図4 乳用牛の飼養頭数規模別にみた酪農経営の構成割合（2002年）
資料：畜産統計より筆者作成。

こうした動向は、多頭育化志向の強弱や生乳生産量の県別推移にも如実に示されている（図4・図5）。1950年代までは、農家が副業として少数の搾乳牛を飼養する有畜農業が主流だったため、顕著な県間格差は生じておらず、各県の生乳生産量は30~70万tと大差がなかった。1960年代以降、基本法農政下において酪農が選択的拡大部門の一つに位置付けられると、各県ともに生乳生産量が急増した。その中でも、複数の集約酪農地域を擁する熊本県を筆頭に、集約酪農地域を抱える3県（熊本・大分・宮崎）においては、多頭育化の急激な進行とともに生乳生産量の増加ぶりが特に顕著であり、その増加率は年率5~8%に達した。また、福岡県や鹿児島県においても、これら3県に次ぐ増加率が記録されている。その一方、グリコ協同乳業(株)が、福岡工場を縮小するかわりに熊本工場の製造能力を増強した結果、福岡工場を最大の送乳先としていた佐賀県の酪農は発展を制約されることになった。また、長崎県においても、生乳流通の広域化に伴って雪印乳業(株)長崎工場が縮小・閉鎖（1999年）された結果、最大の送乳先を失ってしまった。そのため、佐賀・長崎両県においては、多頭育化経営がほとんど存在せず、生乳計画生産期になって生乳生産量の伸びも鈍化している。このように、集約酪農地域の指定状況や乳業会社による集乳地盤の位置付けなどを反映して、酪農の動向にみられる県単位の格差は拡大傾向にあることが明瞭と言える。

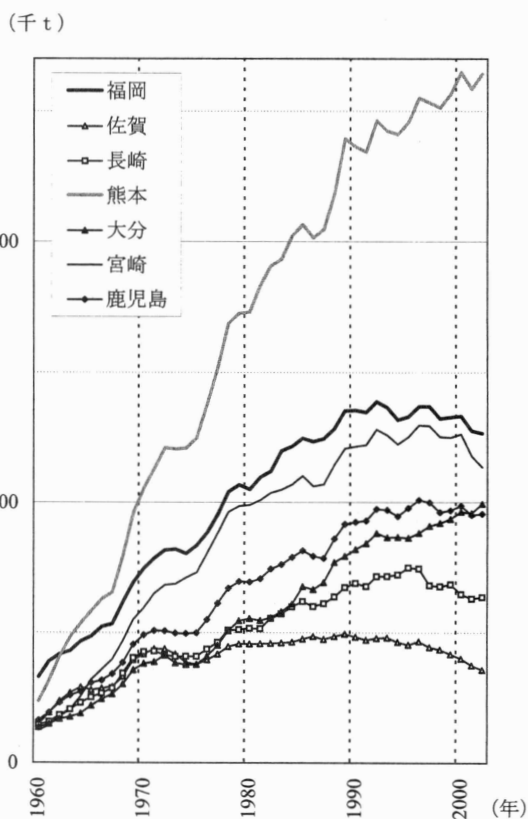


図5 九州地方における生乳生産量の推移
資料：生乳・乳製品統計より筆者作成。

III. 指定生乳生産者団体による生乳計画生産制度の運用とその変遷

1. 中央酪農会議における生乳計画生産制度の運用方式

1979年度に導入された生乳計画生産制度は、酪農部門全般に係わる自由競争を制限し、市場原理を排除した競争環境を創出することによって、乳業会社・酪農経営双方を保護しようとするものだった(小金澤, 1983; 小林, 1983)。すなわち、酪農経営における生乳生産量と乳業会社における生乳調達量(受乳量)の双方に対して明確な数量枠を設定し、これを逸脱した場合には重い金銭的・数量的ペナルティを課した。また、指定団体による一元集荷・多元販売体制やプール乳価制の再徹底が取り決められた結果、生乳集荷組合間の競争手段としての乳価の役割は次第に低下することとなった。これらの措置は、雪印乳業(株)が史上初めて受乳拒否に踏み切らざるをえなくなるほど緩和していた生乳需給を引き締め、乳業・酪農双方が再生産可能な乳価を確保するためのものだったと言える。

先に触れたように、計画生産期における酪農経営や酪農地域の発展動向は、トップダウン方式で配分される計画生産枠の数量に強く規定されたものと考えられる。ところが、生乳計画生産制度は、各都道府県の指定団体とその全国組織である中央酪農会議によって運営される「自主的」な需給調整システムという形式をとっていた⁴⁾。それゆえ、計画生産枠の配分にあたって用いられる算定方式は指定団体ごとに異なるものとなり、それが酪農地域の再編成を生じさせる要因にもなったと推測される。

計画生産枠の総量を決定するのは、中央酪農会議の生乳需給委員会である。各指定団体や全農・全酪連の役員、乳業界の代表者、学識経験者を主要メンバーとする同委員会⁵⁾は、需給状況等を勘案しながら、各年度(中期的計画生産期には向こう3ヵ年)における生乳需給計画を策定し、全国の供給計画数量を決定する。次に、中央酪農会議の生乳需給調整対策委員会において、各指定団体からの希望や地域事情・需給調整等を勘案しながら、指定団体別の配分数量や超過・未達ペナルティの実施の可否が決められる。生乳計画生産制度は

法律に基づく制度ではないため、一応の基準は定められているものの、結局はすべて交渉により決定されることになる。

中央酪農会議による計画生産枠の配分方式は、単年度計画生産期(1979~87年)と中期的計画生産期(1988~2000年)とで大きく異なっていた⁶⁾。単年度計画生産期には、直近の生乳生産実績やその変化を基準として、酪農近代化計画の伸び率を若干加味するという、単純かつ硬直的な算定方式が用いられる年が多かった。そのため、地域事情を加味したり多頭育化の余地を留保したりするための措置は限定的にしか実施されず、各指定団体の地域事情や個別希望はほとんど考慮されなかったのである。さらに、1980年度以降、計画生産枠の超過数量に対して、乳価の50~80%に及ぶ厳しいペナルティが課された結果、合理化・効率化の手段としての多頭育化志向の実現はほぼ不可能となった。

ところが、競争制限的な制度運用がなされていたにもかかわらず、生乳需給の混乱に伴って制度運営がしばしば不安定化した。そこで、生乳供給計画の予測期間を3年間に延長し、修正を要する場合には翌年度の計画策定時に3年目の供給計画数量を見直すことによって、計画的・安定的な酪農経営を行える環境を創出しようとした(中期的予測方式)。また、生乳出荷目標数量(供給計画数量)を絶対的生乳必要量(最下限の需要予測量に相当)と可変的生乳需要量(最上限の需要予測量と絶対的生乳必要数量との差に相当)とに区分し、希望する生乳集荷組合に対して選択的に有償配分するようになった(特別調整乳制度)。さらに、生乳供給計画を策定する際に需給緩和の容認を前提としたり、計画生産枠の取引きを容認するなどの流動化策も実施された。その結果、同制度の競争制限的作用は弱められ、多頭育化志向の実現が容易になったのである。

2. 九州5県の指定団体による生乳計画生産制度の運用方式

中央酪農会議から計画生産枠を配分された各指定団体は、それを生乳集荷組合別に再配分する。その際の算定方式は、指定団体や年度によってまちまちである。さらに、生乳集荷組合によっては、

各酪農経営に対して計画生産枠を再々配分することになる⁷⁾。ただし、各配分段階において、厳格に遵守を求める生産枠とみなしてペナルティ等を設定するのか、単なる目安的な目標値を設定するだけなのかは、各指定団体や生乳集荷組合の裁量に委ねられている。また、所属する生乳集荷組合による格差をなくすため、指定団体が各酪農経営に個人別生産枠を直接決定・配分していた事例もあるなど、その運用方式には多様な形態が存在していた。そこで、本節では、九州5県の指定団体による計画生産枠の配分方式がどのように変化したのかを、それぞれ検討していく。なお、累年の資料が入手できたのは福岡・熊本のみであり、佐賀・長崎・大分の3県についてはブロック化直前(1999年時点)の状況しか把握できなかった。

1) 福岡県

福岡県は、九州域内の大消費地である福岡・北九州市乳市場を擁しており、その伝統的な近郊酪農地域として発展してきた。しかし、計画生産期になると、生乳輸送の広域化に伴って県外からの広域調達量が急増した結果、飼養頭数・生乳生産量ともに頭打ち気味になった。とりわけ、中期的計画生産期になって、その傾向が鮮明化してきた(図5)。2001年現在、470戸の酪農経営が乳用牛24,100頭を飼養し、年間12.7万tの生乳を生産している。なお、県内生産乳の約98%がインサイダー扱いであり、県内27の生乳集荷組合を通じて、指定団体である福岡県酪農農業協同組合連合会(福岡県酪連)に販売を再委託する形式を採っている。

単年度計画生産期には、福岡県においても計画生産枠の逼迫感が強かったと言う。当時、糸島地方酪農協や久留米酪農協など一部の生乳集荷組合の組合員が、多頭育化を前提とした先行投資を既に進めていた。しかし、中央酪農会議から福岡県酪連に配分される計画生産枠は、そうした需要を満たすには不十分だった。そこで、各集荷組合の前年度基礎目標数量を基準として、県全体の増減産率を一律に乗じた数量を、当該年度の「基礎目標数量」として配分した。これに加えて、追加配分枠としての「特別加算量」を独自に設定することによって、先行投資に伴う多額の債務を抱える経営や、新規就農者・後継者がいる経営に配慮していた。しかし、事情があるとは言え、特定の経

営のみを優遇する配分方式に対する反発は強かった。そのため、福岡県酪連に配分される計画生産枠が10~13万t程度だったのに対して、特別加算量の設定は500~2,000t程度にすぎず、その効果も限定的なものにならざるをえなかった。また、中央酪農会議から特別調整乳として配分された数量についても、基礎目標数量に合算して配分し、同一の生産者乳価を適用した。愛知県において実施されていたような(梅田, 1999)、需給調整リスクの集中的負担を代償とした計画生産枠の上積みも不可能だったため、生乳生産量の増加率が突出して高い(10%超)集荷組合は皆無だった。このように、単年度計画生産期の福岡県においては、硬直的な計画生産枠配分によって、多頭育化志向の実現が極めて困難になっていたと言える。

しかし、地域事情を十分に斟酌しない一律的な配分方式が長期にわたって継続された結果、各酪農経営が多頭育化志向を維持し続けることは難しくなった。県外からの市乳や市乳向け生乳の広域移入量も増加し続けたため、中期的計画生産期になると福岡県の生乳生産量は漸減に転じた。また、計画生産枠の財産的保有を防止するために、福岡県酪連は、基礎目標数量の0.5~1.0%を超える未達数量を、各集荷組合から厳しく回収することにした。その結果、生乳需給が著しく緩和した年度を除いて、計画生産枠の逼迫感はほぼ解消され、申告した希望数量がそのまま各集荷組合に配分されるようになった。設定する必要性が薄れた特別加算量は廃止され(1991年度)、基礎目標数量に一本化された。そして、糸島地方酪農協や久留米酪農協など一部の生乳集荷組合の組合員が、急激な多頭育化を果たした(図6)。その一方、こうした一部の例外を除いては多頭育化志向が回復せず、県全体の生乳生産量は減少を続けている。このように、中期的計画生産期の福岡県における酪農の発展動向には、生乳集荷組合間にみられる格差が大幅に拡大している。

2) 佐賀県

佐賀県は、脊振山地を挟んで福岡県に隣接している。九州きっての大消費地である福岡市までの道路距離は、県都・佐賀市から46km、県東端にあたる鳥栖市からはわずか29kmにすぎない。このように、消費地までの距離だけをみると、佐賀県

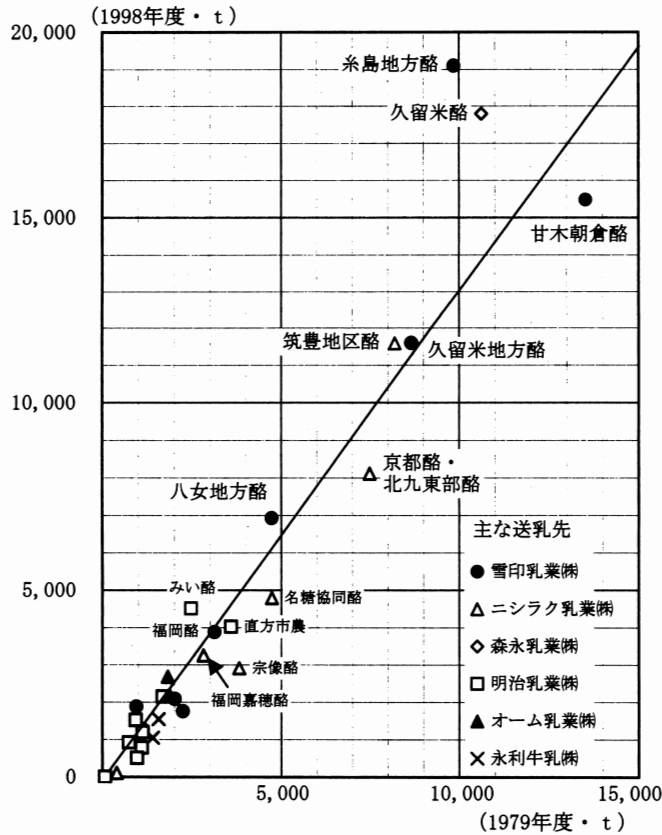


図6 計画生産期の福岡県における生乳生産量の変化
資料：福岡県酪農業協同組合連合会資料より筆者作成。

が近郊酪農地域として発展しえた可能性は大いにあったものと考えられる。ところが、現実には、九州地方の中で酪農の衰微傾向が最も顕著にみられるのが、佐賀県なのである。佐賀県の生乳生産量は、1960年代まで、長崎県や大分県、鹿児島県のそれを凌駕していた。しかし、多頭育化によって低コストでの生乳生産を可能にした熊本県などから、福岡市乳市場に大量の市乳や市乳向け生乳が移入されるようになると、多頭育化に積極的に取り組んでいなかった佐賀県は不利な立場に追い込まれた。単年度計画生産期には生乳生産量の増加が早くもみられなくなり、50万t弱の水準で横ばい状態が続いた。それが、中期的計画生産期になると減少に転じ、2001年までの減産率は2割以上に達している。近年は、生乳生産量が年間40万tを割り込むなど、酪農の衰微傾向に拍車がかかっている。

佐賀県の指定団体である佐賀県酪農業協同組合連合会は、生乳計画生産制度の運用にあたって、計画生産枠に対する超過・未達数量が生じた場合のペナルティをはじめとする細かな内規を一応取り決めてはいる。しかし、こうした内規が実効性を発揮するのは、極めて稀だったと言う。計画生産枠が不足するような事態が生じ、中央酪農会議に特別調整乳の配分を申し込んだのは、計画生産期を通じて一度しかなかった。むしろ、枠の余剰が常態化しており、計画生産枠の未達分は中央酪農会議に返納していたと言う。従って、各生乳集荷組合は、組合員からの申告を単純合計した数値そのままを佐賀県酪連に配分希望数量として申請すればよく、その申請通りの計画生産枠がほぼ自動的に認められることになった。計画生産枠の配分算定方式をめぐる摩擦や軋轢が生じることは、佐賀県では皆無に等しかったと言える。

3) 長崎県

戦前期の長崎県は、名古屋・横浜に次ぐ人口を有した長崎市と、二十四大都市の一角に数えられた佐世保市を擁していた。しかし、2000年の人口規模順位は、長崎市(39位)・佐世保市(89位)ともに大幅に下落している。1960年には約176万人を数えた県人口も、2003年には約150万人に減少するなど、県勢は衰微傾向にある。これに伴って、長崎県内の生乳需要も相対的に減っているため、酪農経営における多頭育化志向が強まる気配はみられず、生乳生産費の節減もままならない状況である。また、熊本県などから広域移入される市乳が増加しており、長崎県産生乳の販路自体が狭まりつつある。さらに、県内最大の乳業プラントであった雪印乳業(株)長崎工場の閉鎖(1999年)によって、その主な集乳地盤として発展してきた島原半島における衰微傾向が顕在化している。その結果、長崎県における生乳生産量の増加率は、単年度計画生産期には九州他県なみを記録していたものの、中期的計画生産期になると横ばい傾向を示すようになった。1990年代半ばには年間75,000t近くに達していた生乳生産量が、2001年には63,000tに激減している。

生乳生産量が増加し続けていた単年度計画生産期には、長崎県においても計画生産枠の不足が問題化した年度も数回あったと言う。そのため、1980年代半ばには、厳格な超過・未達ペナルティを課すことにした。しかし、各生乳集荷組合から長崎県酪農業協同組合連合会(指定団体)に虚偽の報告がなされたり、禁止されているはずの金銭授受を伴う計画生産枠の譲渡が横行したりするなど、制度運用の公平性を保てない事態が続出したため、ペナルティ方式は数年で中止に追い込まれた。それ以降は、各集荷組合間の非公式な話し合いによって、計画生産枠の配分が実質的に決められている。長崎県酪連は、その結果を報告されるだけであり、指定団体としての本来の機能を発揮できない状況にある。それでも、中期的計画生産期には計画生産枠の余剰が恒常化しており、その不足が問題化したのは1度しかなかったと言う。このように、長崎県において酪農が停滞・衰微した要因は、長崎市乳市場が相対的に縮小したうえ、他県から広域移入される安価な生乳が増加したため

と考えられる。

4) 大分県

大分県の指定団体である大分県酪農業協同組合は、1963年に県内の3酪農協同組合(大分県・日田・豊前)が合併して発足した生乳集荷組合であり、日本最初の一県一酪農協として知られている。その組合員320名が16,900頭の乳用牛を飼養し、年間95,000tの生乳を生産している。1戸あたり乳用牛飼養頭数(52.8頭)は九州随一であるほか、100頭以上を飼養する経営が18戸を数えるなど、多頭育化が著しく進んでいる。その結果、生乳生産量は九州7県中の第5位と平凡であるものの、計画生産期中の増加率(75.5%)は群を抜いて高く、47都道府県の中でも北海道(76.0%)に次ぐ高率となっている。とりわけ、厳しい増産抑制策が実施されたはずの単年度計画生産期に、北海道(34.2%)を凌ぐ増加率(40.8%)を記録したことは特筆に値する。しかし、単年度計画生産期の全期間にわたって、大分県が生乳生産量を順調に増やしてきたわけではない。1985年度や88年度など、生乳需給が全国的に逼迫して急きょ増産策が採られた際に、一気に増産を実現してきた結果である。

単年度計画生産期には、大分県酪協も、ペナルティ措置を含む抑制的な計画生産を実施していた。すなわち、直近2ヵ年分の実績と翌年度の経営計画に基づいて各酪農経営に計画生産枠を按分し、超過した場合は安いチーズ向け乳価を適用するなどの措置を採っていた。しかし、多頭育化を推進する立場から、ペナルティの設定は必要最小限度にとどめられ、他指定団体からの計画生産枠の購入・賃借にも積極的に取り組んでいたと言う。さらに、1989年度以降は、ペナルティの設定自体が取りやめられた結果、計画生産枠は単なる目標値として示されるものにすぎなくなった。計画生産枠の超過に対するペナルティを中央酪農会議から科されたり、計画生産枠の購入・賃借に伴う追加的な費用負担が生じた場合でも、それらは全組合員の乳代から定率徴収して充当すると言う。個別酪農経営において計画生産枠を超過した場合も、通常と同額のプール乳価が支払われるのである。その結果、急激な多頭育化を図る経営が少数ながら出現し、全国的には生乳生産量が減少傾向

に転じた1997年以降も生乳生産量の増加が続いている。

大分県酪協が生産乳の約95%を送乳している九州乳業㈱は、西日本における乳製品の製造拠点として設立された国策会社であり、大分県酪協の子会社でもある。従って、大分県酪連において大量の余乳が発生した場合でも、その受け入れ先を探したり多額の送乳経費を負担したりする必要がなく、安定した処理を行うことができるのである。九州乳業㈱は、古くから福岡市乳市場に進出していた日田酪農協の販売ルートを継承し、現在も同市場において高い市場シェア（約25%）を確保している。また、山口・佐賀・長崎・熊本の各県にも販売拠点を擁している。その結果、大分県における市乳化率は、九州域内では福岡県に次ぐ高い水準を確保しており、生産者乳価の底上げ要因になっている。さらに、子会社（大分県酪協と九州乳業㈱が折半出資）のみどり運送㈱が集送乳業務を一手に引き受けており、経費節減に寄与している。こうした結果、大分県酪協における生産者乳価は、九州7県の中でも最高額を記録している。それゆえ、多頭育化を実現するための追加的な費用負担に対する組合員からの反発も、顕在化しなかったものと考えられる。

このように、恵まれた販路を確保していた大分県酪協は、高い生産者乳価を確保することができ、多頭育化を実現するための追加的な費用も負担できた。その結果、計画生産枠の上積みと制限の少ない配分方式の採用を実現することが可能になり、酪農経営の多頭育化志向を一層高めたものと考えられる。

5) 熊本県

熊本県には1,050戸の酪農経営があり、乳用牛51,900頭を飼養している。その生乳生産量（年間258,000 t）は九州地方全体の約3分の1を占めており、北海道・栃木・千葉・群馬・岩手に次ぐ全国第6位の酪農主産県に位置付けられる（2001年）。そのうち、指定団体である熊本県酪農農業協同組合連合会が受託販売する生乳は、33の生乳集荷組合（正会員25組合・利用組合8組合）が生産する約231,000 tにとどまっている。アウトサイダートの比率が約10.5%と高いのは、グリコ協同乳業㈱が生乳を出荷する生乳集荷組合の一部が、計画生

産枠の配分に対する不満等から生乳計画生産制度への参加を拒否し続けてきたためである。

熊本県の生乳生産量は、計画生産期中に約1.5倍もの急増を遂げた。その増加率は、生乳計画生産制度を半ば無視する制度運用を行った大分県には及ばないものの、都府県の中では非常に高いものと位置付けられる。その一因として、福岡県や関西地区などの大消費地に対する市乳・市乳向け生乳の広域送乳を、指定団体の主導下において実現させた結果、生産者乳価が相対的に上昇したことが挙げられる。とりわけ、中期的計画生産期になっても、極めて強い多頭育化志向と著しい増産傾向を維持しているのが、県北東部の菊池地区である。同地区は、県内生産量の半分以上が集中しており、旧・酪農振興法に基づいて指定された阿蘇山麓集約酪農地域と一致する。また、菊池地区に次いで酪農経営が集中している球磨地区も、かつての球磨集約酪農地域の指定区域と重複している。すなわち、集約酪農地域の指定を受けて、集約牧野の整備をはじめとする各種補助事業が集中的に実施されたことが、熊本県における多頭育化志向の醸成と酪農主産地の形成に大きく寄与したものと推測される。

このように、熊本県においては、多頭育化志向が強い酪農経営を数多く擁していたため、特に単年度計画生産期に計画生産枠の著しい逼迫が慢性化していた。中央酪農会議から熊本県酪連に配分される計画生産枠が、県内酪農経営からの配分希望数量の和（アウトサイダーを除く）を大きく下回っていたのである。それゆえ、単年度計画生産期における熊本県酪連の受託販売数量は、中央酪農会議から配分される計画生産枠の上限とほぼ一致していた。そして、熊本県酪連が各生乳集荷組合に計画生産枠を配分する際には、前年度に配分された基礎目標数量に県全体の増産率を単純に乗じた数量を、当該年度の基礎目標数量として一律配分する方式が採られた。個別事情を考慮した特別調整乳も設定されたものの、その数量は極めて限られていた。また、計画生産枠の超過・未達に対しては、超過・未達数量または生産乳全量に対して低乳価を適用したり。超過・未達数量を熊本県酪連が回収したりするなど、厳しいペナルティを課した。計画生産枠の流動化は、ペナルティと

して回収された数量と、廃業者からの返還数量の再配分のみに限られていた。その結果、多頭育化志向の実現は極めて困難なものとなり、県内の各生乳集荷組合における生乳生産量の増加率はほぼ同一になったものと考えられる(図7)。

中期的計画生産期になると、例外的な一部年次を除いて、中央酪農会議から配分される計画生産枠を容易に積み増すことが可能になった。その一方、輸入乳製品の増加に伴う生産者乳価の慢性的下落が見通されるなど、酪農の将来に対する不安が広がる中で、多頭育化志向にも生乳集荷組合によって明瞭な格差が生じるようになった。そこで、個別希望が反映されやすくするために、熊本県酪連から各生乳集荷組合の計画生産枠を配分する際の算定方式も順次変更された。すなわち、特別調整乳の乳価を通常より1kgあたり5円安いものとし、希望する生乳集荷組合にのみ選択的に配分した。多頭育化志向が強い組合は、安い生産者乳価を受け入れることの代償として計画生産枠の上積みが可能になったのである。また、1年を3～4期に区分し、その第2期(6～9月)に年間乳量

の35%を割り当てる季節別乳価を採用した。しかし、これを達成できるのは、季節性を考慮した計画的な種付けが可能な多頭育経営にはほぼ限られていた。そして、各期ごとに生じた未達数量は熊本県酪連がいったん回収し、希望者に再配分した。季節別乳価には、計画生産枠を多頭育経営に集中させる効果があったのである。さらに、都道府県レベルでは全国初となる個人別生産枠を導入し(1995年度)⁹⁾、廃業者からの返還枠を熊本県酪連が直接的に管理できるようにしたり、個人別生産枠の売買を容認・仲介したりして、計画生産枠の流動化を促進した。そのほか、新規就農者の受け入れも再開した。

以上のように、計画生産枠の流動化を積極的に推進した結果、熊本県内における生乳集荷組合間の格差は一層拡大している。球磨地区では、2000年に新規参入した地元建設業者がわずか3年で3,000t規模のメガファーム化を実現し、同地区全体の生乳生産量を急増させるという状況も生じていると言う(日刊酪農乳業速報、2003年12月22日付)。計画生産枠の流動化によって、50～79頭規模

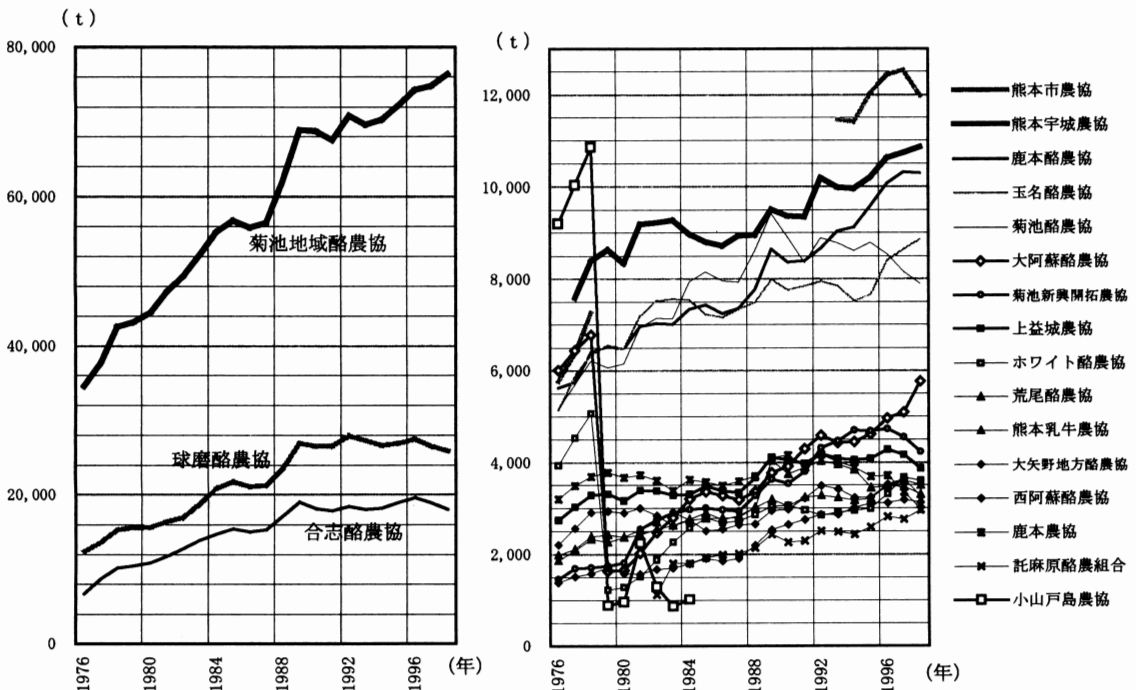


図7 計画生産期の熊本県における生乳生産量の変化

資料：熊本県酪農農業協同組合連合会資料より筆者作成。

を中心とする多頭育経営が多数成立し、彼らに生乳生産力が集中するようになった結果、熊本県全体としての酪農の競争力は一層強化されているのである。

IV. 結 論

1979年度以降、生乳計画生産制度とその運用方式が、日本における酪農地域の動向を規定する重要な要素となった。しかし、同制度が文言通りに適用されたのは単年度計画生産期のみであり、中期的計画生産期になると指定団体によって多様な制度運用方式が採られるようになった。すなわち、酪農全般にわたる再規制が進められる中で、旧来からの規制である生乳計画生産制度をどのように緩和していくのかが、各指定団体の裁量に委ねられたのである。そこで、本研究では、九州5県の指定団体を事例として、生乳計画生産制度の運用方式に生じた相違と変化を明らかにするとともに、メソスケールにおける酪農地域の再編成との関係について予察的な考察を試みた。その結果は、以下のように要約される。

計画生産期にも強い多頭育化志向を維持し、特に中期的計画生産期になっても生乳生産量を増やし続けているのは、大分県と熊本県である。その理由として、集約酪農地域の指定を受けて強力な酪農振興策が講じられたことや、生乳流通の広域化に伴う市乳化率の上昇によって生産者乳価が改善されたことが指摘された。その一方、他県から広域移入される市乳・市乳向け生乳との競争が激化した福岡県では、既に一定の多頭育化を果たしていた一部の例外を除いて、酪農の停滞・衰微傾向がみられるようになった。さらに、集約酪農地域の指定を受けられず、近郊酪農地域としても中途半端な地理的条件にあった佐賀県や長崎県においては、酪農の衰微傾向が顕著になっている。これは、大分県や熊本県から広域移入される安い市乳・市乳向け生乳との競争に負けた結果と言わざるをえない。

大分県や熊本県においては、中央酪農会議から配分される計画生産枠が、酪農経営の配分希望数量の和に対して慢性的に不足していた。そこで、大分県酪協は、生乳計画生産制度を逸脱して中央酪農会議からペナルティを受けるなどして乳価面

で多少の不利益を蒙ることがあっても、多頭育化の実現可能性を高めることを優先する制度運用方式を採用した。それを可能にしたのは、恵まれた販路を有し、高い生産者乳価を確保していたことだった。これとは対照的に、新規販路を開拓する必要性に迫られており、計画生産枠の逼迫度もさらに強かった熊本県酪連は、計画生産枠を厳格に管理する方式を選択せざるをえなかった。そして、中期的計画生産期になると、多頭育経営に対して有利となるペナルティ制度を設けたり特別調整乳枠を拡充したりして、生産者乳価の下落を防ぎながら計画生産枠の流動化を促したのである。このように、大分県酪協と熊本県酪連は、諸条件の相違を反映して方法こそ異なっていたものの、ともに多頭育化の実現可能性を高めるような制度運用に努めていた。その結果、少数ながら突出した多頭育経営がみられるのは大分県、50～79頭規模の多頭育経営が多数みられるのが熊本県という特徴を有しながら、いずれも強い競争力をつけることができたのである。

福岡県においても、単年度計画生産期には極めて硬直的な一律配分が行われていた。熊本県や大分県に比べて不利な酪農経営環境におかれ、多頭育化志向もさほど強くなかったにもかかわらず、多頭育化の促進に資する柔軟な制度運用方式を福岡県酪連は採用できなかったのである。このことが、福岡県における酪農経営の競争力低下を招く結果を生じさせた。1970年代までに一定の多頭育化を果たしていた少数の生乳集荷組合を除いて、中期的計画生産期になっても多頭育化志向が回復しないほど、酪農経営の体力が低下してしまったのである。福岡県と同様の近郊酪農地域であっても、愛知県や関東地方の一部においては、計画生産枠の流動化に努めることによって急激な多頭育化を実現してきた。すなわち、不適切な制度運用方式の採用によって多頭育化が阻害された事例として、福岡県は位置付けられよう。

以上のように、指定団体による生乳計画生産制度の運用方式の選択によって、多頭育化の実現可能性が規定され酪農地域の再編成が生じてきたことを、福岡県・大分県・熊本県の各事例から明らかにした。その一方、佐賀県や長崎県においては、計画生産枠が慢性的に余剰化していたにもかかわらず

らず、多頭育化が進まず酪農が衰微に追い込まれてきたことも事実である。佐賀県や長崎県の酪農は、市場競争を行うための条件自体が整っておらず、計画生産枠の配分方式を工夫する以前の問題を内包していたものと言える。しかし、本研究は「計画生産枠の配分方式」に分析の主眼を置いたため、酪農地域の動向を規定する他の要因については、十分な検討ができなかった。とりわけ、乳業会社の生乳調達戦略との関係については、佐賀県や長崎県の事例において重要な影響を与えていたにもかかわらず、本研究においては十分な分析ができなかった。この点については、別稿の課題としたい。

資料収集や現地調査の際には、福岡県酪農業協同組合連合会の橋爪 守氏・古藤政則氏や、熊本県酪農業協同組合連合会の鳥越晃二氏をはじめとする関係機関の皆様には、大変お世話になり懇切にご教示いただきました。記して深く御礼申し上げます。

なお、本稿の骨子は、中国四国歴史学地理学協会研究会（2001年12月、鳴門教育大学）において発表した。

注

- 1) その理由として、制度運用方式が急速に多様化したのは中期的計画生産期（1988年度以降）のことであり、その影響が明確化するまでにはタイムラグを要したことが挙げられる。また、指定団体間における生乳販売競争の激化に伴って、研究に必要なデータ入手が困難だったことも無視できない。
- 2) 2000年春に、大分郡野津原町に移転した。
- 3) 明確な定義はないものの、おおむね経産牛飼養頭数300頭・生産乳量3,000 t・農業粗収入3億円を超える超多頭育酪農経営を指すことが多い。スケールメリットを生かした低コストでの生乳生産が可能になるものの、その投資額は数億円に達するなどリスクも大きい。そのため、多頭育化に伴って難しくなる飼養管理の技術向上のみならず、経営管理能力の向上が経営者には求められる。現在、日本のメガファームの数は30戸程度とされているが、今後10年間で約5倍に増加するものと予測されている。
- 4) 生乳計画生産制度を実質的に導入したのは行政当局であり、その参加には半ば強制力が付帯されていた。そのため、極めて競争制限的な制度であるにもかかわらず、アウトサイダー（同制度に参加しない酪農経営）は約5%しか発生しなかった（川口ほか、1994）。しかし、その運用にあたっては、「自主的」システムゆえの

柔軟な運用が可能だった。

- 5) そのほか、農林水産省の担当者もオブザーバーとして参加する。
- 6) 詳細については梅田（1999）を参照されたい。
- 7) 一県一酪農協を採っている大分県においては、指定団体である大分県酪協が生乳集荷組合を兼ねている。従って、中央酪農会議から配分された計画生産枠は、大分県酪協から各酪農経営に直接配分される（第2節第4項参照）。
- 8) 個人別生産枠を生乳集荷組合として初めて導入したのは、愛知県みどり牛乳農協である（梅田、2001）。熊本県酪連が個人別生産枠を導入した直接の契機は、みどり牛乳農協組合長との個人的な交友関係にあったと言う。

文献

- 梅田克樹（1999）：計画生産制度の展開と酪農地域の再編成－愛知県の事例を中心として－。経済地理学年報，45，171-195。
- 梅田克樹（2001）：愛知県みどり牛乳農業協同組合における地域的機能組織の事業活動と多頭育酪農の地域的发展。地理学評論，74A，133-157。
- 川口雅正・鈴木宣弘・小林康平（1994）：『市場開放化の生乳流通－競争と強調の選択－』農林統計協会，185ページ。
- 小金澤孝昭（1983）：生乳流通の広域化と牛乳価格。宮城教育大学紀要，18，124-139。
- 小金澤孝昭（1995）：生乳流通の広域化と市場編成。宮城教育大学紀要，30-1，55-95。
- 小林康平（1983）：『牛乳の価格と需給調整』大明堂，378ページ。
- 山口一臣（2003）：『アメリカ食品製造業発展史－独占規制と環境規制の展開（成城大学経済学部研究叢書26）』千倉書房，580ページ。
- OECD 編，山本哲三訳（1999）：『成長か衰退か－日本の規制改革』日本経済評論社，268ページ。