

第9回農林水産ワーキング・グループ 議事概要

1. 日時：令和3年3月19日（金）10:00～11:50

2. 場所：オンライン会議

3. 出席者：

（委員）小林喜光議長、佐久間総一郎座長、南雲岳彦座長代理、岩下直行、武井一浩、新山陽子

（成長戦略会議）金丸恭文議員

（専門委員）青山浩子、井村辰二郎、大泉一貫、澤浦彰治、林いづみ

（政府）藤井副大臣

（事務局）井上規制改革室長、渡部規制改革推進室次長、山西雅一郎規制改革推進室次長、川村規制改革推進室参事官

（ヒアリング出席者）農林水産省：渡邊生産局畜産部長

農林水産省：山口大臣官房政策課長

公正取引委員会：粕渕経済取引局長

公正取引委員会：小室経済取引局調整課長

株式会社 Milk Net：福田代表取締役社長

4. 議題：

（開会）

1. 牛乳・乳製品の生産・流通に関する規制改革について

（閉会）

5. 議事概要：

○川村参事官 それでは「規制改革推進会議 第9回農林水産ワーキング・グループ」を開催いたします。

本日は、ウェブ会議ツールを用いてオンラインで開催をしております。お手元に資料を御準備いただき、御参加をお願いいたします。なお、会議中は雑音が入らないように、画面左下のマイクアイコンでミュートにさせていただくようお願いをいたします。御発言の際はミュートを解除して御発言いただき、御発言後は、再度ミュートにさせていただくよう御協力をお願いします。

本日は、小林議長、武井委員にも御出席を頂いております。また、成長戦略会議から金丸議員に御出席を頂いております。藤井副大臣にも御出席を頂いております。

それでは、今後の議事進行につきましては、佐久間座長をお願いいたします。

○佐久間座長 おはようございます。

本日の議題に入ります。議題は「牛乳・乳製品の生産・流通に関する規制改革について」であります。

本日は、農林水産省、公正取引委員会の方よりヒアリングを行います。また、厚生労働省からは資料を提出いただいております。加えて、生乳取引の実態についてお話しいただくため、生乳販売会社である株式会社Milk Net代表取締役社長、福田様にも御出席いただいております。

資料の御説明に当たっては、時間を厳守していただくようお願いいたします。それでは、まず、農林水産省より10分以内で説明をお願いいたします。

○渡邊部長 農林水産省の畜産部長をやっております渡邊でございます。

本日、水田生産局長が国会に招集されている関係で、私の方で御説明させていただきたいと思っております。

まず、資料1を御覧ください。

1ページおめくりいただきますと、まず生乳の需給構造の関係でございます。

下の絵の左側を見ていただきますと、それぞれ四角の囲いがありますが、縦が価格、横が生産量ということですが、民民の交渉により決定される生乳の取引価格というのは、御覧いただいているとおり用途別に異なっておりまして、飲用向け生乳につきましては生産コストを上回っておりますけれども、乳製品向けの生乳は取引価格が生産コストを下回っているために、加工原料乳生産者補給金という、図の黄色い部分を交付しているという図になってございます。

1枚おめくりいただきまして、生乳流通改革でございます。平成30年に行われました、畜産経営安定法の改正前には、上の部分ですけれども、指定団体に生乳を出荷しなければ、先ほどの補給金を受け取れないという仕組みになっておりましたが、酪農家が創意工夫を生かせる環境を整備するために、指定団体、これは農協さんですけれども、指定団体以外の者に生乳を出荷する場合も補給金を受け取ることができるように法改正をしたというものでございます。

具体的には、その下の方の真ん中にあります、1号事業者ということで、生乳を集めて乳業メーカーに販売する人たちで、農協さんのほかにも、ほかの事業者の方でも、一定の要件を満たせば、この者になるということでございます。

また、2つ目が、下の第2号というもので、これは直接生乳を乳業メーカーさんに販売をする方々。一番下が、自分で加工販売する酪農家の方々、こういう方々を補給金の対象としているわけでございます。

1枚おめくりいただきますと、3ページですが、まず左側ですけれども、これは第1号対象事業者なのですけれども、赤枠で囲んでいる3者が新たに、ここに出荷すれば酪農家の方が補給金を交付されるようになった事業者ということでございます。

その上の方に第2号、第3号がございますけれども、新たに52事業者、27事業者がそれぞれ新制度になって登録されているということでございます。

1枚おめくりいただきますと、補給金の交付実績乳量につきましては、1号、2号、3号いずれについても着実に増加してきているということでございます。

もう一枚おめくりいただきまして、5ページですが、酪農家の創意工夫を生かした取組の一つである6次産業化の取組につきましても、平成30年の制度改正以降、取組件数が大幅に増加しているというのが見て取れると思います。

6ページ以降は、それぞれの優良事例を挙げておりますので、後ほど御覧いただければと思います。

9ページをお開きください。

酪農家の手取りとなる総合乳価の推移でございますけれども、制度改正によりまして、生産者が出荷先を自由に選べる環境となったことから、生産者団体等によります乳業メーカーとの乳価交渉の努力が一層促進されまして、そういう面もあり、総合乳価が上昇しているところでございます。

もう一枚おめくりいただきまして、制度改正に伴う契約上の問題を参考につけてございます。生乳取引というのは年間契約が基本なのですけれども、一部の酪農家で、その契約に反しまして年度途中で出荷先の変更をされるというルール違反の事例が発生しておりますけれども、一番下の数字、30年で22件ありましたけれども、令和2年には3件になるということで件数が減ってきておりまして、新たな制度の理解が着実に浸透しているということではないかと思っております。

しばらく飛びます。12ページをお開きいただき、生産状況でございますけれども、上から3段目を見ていただきますと、飼養頭数が出ており、近年減少傾向で来ておりましたけれども、30年以降増加に転じているということが見て取れると思います。

14ページをお開きください。少々飛びます。

こちらからは、今回、御提示のありましたヒアリング事項ということで、御説明をさせていただきますと思います。

こちらは交付対象事業者とその他の事業者別の販売生乳数量の変化ということでございまして、まず販売生乳数量の推移ですけれども、平成30年と令和元年度を比較いたしますと、生乳販売量は一番下の右側のところですが、対前年101%ということで、若干増加をしておりますけれども、新たな補給金を受けることになった事業者、これは上から2つ目、3つ目、4つ目の欄のサツラク、カネカ、MMJですけれども、それぞれ100%、138%、125%ということで増加をしております。

また、第2号、第3号交付事業者が下の方に出ておりますけれども、第2号は対前年105%、第3号は121%増加の傾向でございます。

次をおめくりいただきまして、15ページですけれども、今度は加工原料乳の用途別生産数量の変化ということで、ここに補給金が支払われるということでございます。

この30年度と令和元年度を比較していただきますと、これも右の一番下の数ですけれども、全体では対前年103%と伸びておりますけれども、新たに補給金を受けることができる事業者につきましては、サツラクについては107%、カネカについては238%ですけれども、MMJについては62%と減っております。これは後ほど出てきますけれども、飲用に力を入れ

ているので加工乳の方が減っているということでもあります。2号が112%、3号が128%の増加ということです。

次に、これがその他向けということで、飲用牛乳用の生乳ですけれども、こちらも全体ではほぼ100%ですけれども、サツラクは99%、カネカは128%、先ほど申しましたMMJは129%ということで、こちらは増加しているということでもあります。2号は104%、3号は117%ということでございます。

17ページをお開きください。生産者補給交付金の額の変化ということですが、これは先ほども申し上げましたように、加工原料乳へ仕向けする量とほぼ比例の関係にあるということでもあります。

次が年間販売計画の関係でございます。

こちらは、制度改正前は、補給金を受け取るためには、先ほど申し上げましたように、指定生乳生産者団体に出荷しなければ、酪農家の方々は補給金を受け取ることができなかったわけですが、そういう状況にありましたので、指定生乳生産団体が需給の調整をやっていたということなのですけれども、制度改正後は、先ほど申し上げましたように、農協さん以外に出荷しても補給金を受け取れるということになった関係で、29年の規制改革実施計画にありますように、飲用向けと乳製品向けの需給調整の実効性を担保するために、交付対象事業者に対して、毎年度年間販売計画の提出というのを新制度で求めているということになってございます。

この販売計画の具体的な基準は、上の方にも書いてありますけれども、加工原料乳の数量が、乳業者との契約書に照らしてそごがないこと、あと、用途別の需要に基づく安定取引であることなどとしておりますが、この安定取引の具体的な考え方につきましては、飲用牛乳の最需要期である夏場など加工仕向量が最も少ない月であっても、年間の加工仕向予定数量を月平均した数量の少なくとも2割が加工に仕向けられるということにしております。イメージ図を見ていただきますと、平均が10トンだとすると、2トンは飲用需要が高い夏の時期でも必ず加工に回すという計画を出していただくということが認定の基準だということでございます。このような基準を設けたことによりまして、需給緩和、生乳を廃棄することなく、需給調整がなされているところでもあります。

1枚おめくりください。

次については、加工原料乳の数量認定の考え方というものでございます。

真ん中の図がございますけれども、乳製品は、例えばバターとか脱脂粉乳の製造に当たりましては、生乳を生クリームと脱脂乳に分離をし、このクリームを水分とか空気を抜きながら練ることでバターが作られて、脱脂乳は乾燥することで脱脂粉乳が作られるということになっておりますけれども、この図の生クリームとか脱脂乳というのは、製品として工場から出荷されないで、ほかの最終製品の原材料として使われるということで、中間生産物と定義をしているわけでございます。加工乳の数量は、原則、乳業工場単位で、この中間生産物ではなくて、最終製品で認定をしているということでございます。

一枚おめくりいただきますと、そのときに数量の算出というのは、原則、乳業メーカー単位ではなく乳業工場単位で都道府県知事が行うということになっております。その関係で、同一県内の乳業施設が複数にわたってある場合には、認定要領上、一定の要件を満たせば一つの乳業工場として取り扱うということにしておるわけでございます。

その一定の要件というのは、上の黒枠で、アからウというものを全て満たすということが書かれておりますけれども、趣旨としては、生乳から最終製品が製造されたことが責任を持って一元的に管理できるということを求めておりまして、実質的には同一のメーカーの工場であるということをお願いしているということでございます。

イメージ図で説明いたしますと、左側ですが、同一メーカーでも1つの工場が生乳から最終製品まで作っていただければいいわけですが、2つの工場に分けて最終製品まで持ってくという場合がございます。こういう場合については、一元的に管理ができるということで、乳業メーカーのX工場からY工場に持ち込んで作った場合でも、X、Y、2つの工場を1つの工場として扱うということで補給金の対象となるわけでございます。

一方、右側のようにメーカーが変わってしまう場合については、まず、左側の工場では脱脂乳までしか作りませんので、これは補給金の対象製品ではございませんので補給金は出ませんし、Bの方は脱脂乳から脱粉を作っておりまして、生乳から作っていないということで、これも補給金の対象に当たりません。メーカーが違えば一元的な管理ができないということで、一つの工場としては取り扱えないという取扱いにしているということで、こういう場合には補給金は出ないという運用をしているところでございます。

最後の21ページですけれども、今のは同一県内なわけですが、県をまたがって工場がある場合もございますので、原則は、右側の上の方の「都道府県別の単位が原則」ですけれども、この左側の8つの区域のブロック中で工場が分散している場合には、一つの工場として取り扱うということをやっているということでございます。

なお、製造委託につきましては、先ほどのページで御説明したとおり、違うメーカーにわたって加工するということになりますので、こういうのは補給金の対象にはしていないという運用をしているということでございます。

ちょっと急ぎましたけれども、私からの説明は以上でございます。

○佐久間座長 ありがとうございます。

それでは、続きまして、公正取引委員会より5分程度で説明をお願いいたします。

○粕淵局長 公正取引委員会経済取引局長の粕淵でございます。よろしくお願いいたします。

酪農分野における独禁法違反の防止の取組につきまして、お手元の資料2に基づきまして御説明をさせていただきます。

まず、1ページ目でございます。

公正取引委員会が農業分野における独禁法の考え方を明確にし、違反行為の未然防止を図る観点から、農協の活動に関する独禁法上の指針、いわゆる農協ガイドラインを公表し、

周知・徹底に努めております。

本ガイドラインでは、連合会及び単位農協のどのような行為が不公正な取引方法に該当し、独禁法上問題となるかにつきまして、具体的な事例を出しながら明らかにしております。また、事例の蓄積に合わせ、独禁法上問題となる行為の考え方を追加するなど、必要に応じて農協ガイドラインの記載内容を改定してきているところです。

2 ページ目でございます。

事務局より御提示のございました、農協が組合員に対して、取引上の地位が相手方に優越していることを利用して、当該組合員に不利益となるように取引を実施する行為として、また、酪農家が被害者となった違反事件の事例として、平成29年、当委員会が注意を行いました阿寒農協に対する件の概要を記載しております。

本件の概要につきましては、図の上側なのですが、平成29年5月までは阿寒農協は組合員から農畜産物の販売を受託する場合には販売手数料を徴収しておりました。したがって、図の下側にありますとおり、組合員が阿寒農協以外に出荷する場合、いわゆる系統外出荷の場合には、当然のことながら農協に販売手数料を支払う必要がない仕組みとなっておりました。

ところが、組合員が系統外出荷を開始した平成29年6月頃から仕組みを変更しました。具体的には図の上側にありますとおり、組合員が出荷する農畜産物の出荷量等に応じた「販売割」と称する賦課金の徴収と同時に販売手数料を引き下げることにいたしました。

この結果、組合員が阿寒農協に農畜産物の出荷を行う場合には、賦課金に相当する販売手数料の引下げが行われたため、新たな負担は生じないものの、図の右下のところがございますけれども、系統外出荷を行う場合には、賦課金を徴収されることによる新たな負担が生じることとなりました。このことが優越的地位の濫用として独禁法の規定の違反につながるおそれがあると判断したものでございます。

3 ページ目でございます。

先ほど御説明した阿寒農協に対する件が、独禁法上の優越的地位の濫用につながるおそれがあった事例でございましたので、これを踏まえまして、農協ガイドラインを改正したことを記載しております。

具体的には、平成30年12月に、組合員に対する優越的地位の濫用の項目を農協ガイドラインに新設いたしました。その結果、現行の農協ガイドラインには、単位農協による組合員に対する優越的地位の濫用の基本的な考え方と、阿寒農協の件を参考とした具体的事例を記載しております。

4 ページ目でございます。

事務局より提示のございました農協や連合会の販売先に対して、自己の販売事業と競合する事業者と取引しないことを条件とする行為に関連し、農協ガイドラインの一部抜粋を記載しております。

4 ページ目の下の方の下線部のとおり「単位農協が販売先に対して、自己の販売事業と

競合する事業者と取引しないことを条件とする行為」といたしまして、具体的には、アのところでございますが、単位農協が生乳加工業者に生乳を供給するに当たり、自己と競合する生乳供給業者から生乳の供給を受けないこと、自己から生乳の供給を受けていない生乳加工業者の製品の製造委託を受けないことを条件として取引することは、一般的に抱き合わせ販売や排他条件付取引など、不公正な取引方法に該当し、違法となるおそれがあるものとしております。

こちらの記載の対象は単位農協のみとなっておりますけれども、一般論としましては、連合会が同様の行為を行う場合にも、独禁法上の問題となるおそれがあると考えられるものがございます。

また、同じく、事務局より御提示がございました、農協や連合会が運送業務を委託する運送会社や生乳を乳製品に加工する業者に対して、自己の販売事業と競合する事業者と取引しないことを条件とする行為に関連いたしまして、同じく4ページ目の上の方でございますけれども、⑥として「排他条件付取引」と書いておりますけれども、そこに農協ガイドラインの一部抜粋を記載しております。

記載のとおり、自己が供給する商品のみを取り扱い、競合関係にある商品を取り扱わないことを条件として取引を行うことなどにより、不当に競争相手の取引の機会や流通経路を奪ったり、新規参入を妨げたりするおそれのある行為につきましては、一般的に排他条件付取引という不公正な取引方法に該当し、違反となるおそれがあるものがございます。

以上、御説明いたしましたとおり、公正取引委員会としては、これまでも農業分野における独禁法の問題について厳正に対処してまいりました。今後につきましても、農業分野における独禁法違反被疑行為に係る情報に接した場合は、必要な調査を実施するなど、引き続き厳正に対処してまいりたいと考えております。

また、農協ガイドラインにつきましても、事例の蓄積に合わせて必要な改定を行い、引き続き周知・徹底に努めることによって、酪農分野における独禁法違反行為の未然の防止と抑止に努めてまいりたいと考えております。

私の説明は以上でございます。

○佐久間座長 ありがとうございます。

続いて、事務局より説明をお願いします。

○川村参事官 資料4-1を御覧ください。

酪農関係者の方々に事務局からヒアリングを行った結果を御紹介させていただきます。

事例1と2は、乳業メーカーでございます。

事例1でございますけれども、生産者が自由に販売先を見つけることはいいことで、生産者の努力が直接反映できることが重要で、それが活性化につながるというお話でございます。1は、指定生乳生産者団体以外から生乳を調達していない、2はコメントできないというお話でございました。

事例3でございますけれども、これは乳業メーカーで、系統外の生乳を取り扱っておら

れます。

2 ページ目のところで、指定生乳生産者団体から需要期の配乳量を減らされた事例があったということで、乳業メーカーに取引を断られたことがあるということでございます。

こちらは製造能力を上回る場合には、外部委託、委託製造というものをお願いするということでございますけれども、そういう場合にはインサイダーしかやらないからといってお断りされたというところがございます。減らされるというような御懸念がある模様でございます。

事例4のところは、余乳対策というところで、先ほど製造委託をした場合には補給金の対象にならないというお話がございましたけれども、実際の現場では製造委託するということが行われているようでございます。

こちらの方では、この加工用設備を持っている業者についても、県酪連、経済連、全農から圧力がかかるので困ると。全農からの配乳量が減ってしまう可能性があるということで、取引が断られている状況があるという話でございました。

事例5でございますけれども、こちらは補助金の窓口の話でございまして、補助金の窓口が農協となっていると。生乳を出荷していない酪農家についても、農協の利用・加入が補助金の実質的な条件になっているというようなお話がございました。

事例6と7は、後ほど御説明があると思います。

事例8はチーズ工場の例でございます。

こちらは取引量が少ないので、飲用向け乳価での生乳購入を強制されたというところがございます。

次のページを御覧ください。

これは直取引をやっている酪農家が少なく、買うのは大変というところと、あと、集団心理というお話がございました。

こちらとは別の工房でございますけれども、そちらの方で補給金の対象にできないかというお話をしたら、ロットが小さいので対応できないということを指定団体から言われたというお話もございました。

事例9でございますけれども、これは食品衛生法の話でございます。こちらは、チーズを作る場合は乳製品製造業ということになりますけれども、こちらで副産物であるホエイを作る場合には、これをパッキングして飲料として販売する場合には、別の乳酸菌飲料製造業の許可が要るということで、その際、区画を分けなくてはいけないということで許可が取れないという御意見がございました。

こちらに関しましては、資料3を御覧ください。

厚生労働省の資料の3 ページ目ですが、今年の6月から食品衛生法改正が行われまして、乳飲料業界団体からの御意見を踏まえて、乳製品製造業の範囲を変更するというところで、従来のクリーム、バター、チーズ以外に、乳酸菌飲料についても製造できるように見直しを行うということがなされておりますので、先ほどのチーズ工場の事例9のものは、6月

からは解決すると見込みとなっています。

続きまして、資料4-2を御覧ください。

系統というお話がございましたけれども、発電したものを需要家に届ける系統ということで、送配電網、電力については地域的独占ということで、こちらについて公平に利用できるように、中立性を確保するようというところで、昨年4月1日に一般送配電事業者と送電事業者の法的分離ということが行われています。

また、2ポツのところでございますけれども、取引の透明性と公平性の向上というところで、オンラインモールやアプリストアで、取引拒絶の理由に不透明さがあるということで、それで公平な競争が阻害をされているというお話がございます。それにつきまして、取引条件の開示、取引拒絶の判断基準や、その事前通知というようなことを義務づける法制度が整備をされています。

私の方からは以上でございます。

○佐久間座長 ありがとうございます。

それではMilk Netの福田様より、資料4-1の事例6から7について御説明いただきたいと思っております。よろしく申し上げます。

○福田代表取締役社長 よろしく申し上げます。

事例6なのですけれども、実際に、北海道内での運搬に関しまして、ホクレン・農協と付き合いしていく業者というのは、私たちのようなホクレン・農協と競合関係にある会社のものはやらないというのが常識的になっているというのが一般的なのかなと。さらには、運送会社だけではなくて、建設業者とかも、農協との競合関係にあるところはやらないというような事例があります。

ただ、実際には、どのような圧力があつたかというのは分かりませんが、私の牧場が建物を依頼した場合に、私のところは農協に流通していないからということで、見積り等を出していただけないという事例があります。

事例7になるのですけれども、実際に私たちMilk Netとしまして、自主流通、生乳の販売先を探す際に、指定団体との取引のある乳業メーカーさんであれば、指定団体からのどのような圧力があるか分かりませんが、指定団体の取引がありますので、アウトサイダー、イン、アウトという言葉がまだあるのですけれども、その中で指定団体以外からの牛乳は仕入れることができないということがあります。

なぜかといいますと、私たちのような指定団体以外の牛乳を仕入れることで、実際に配乳量を減らされてしまう可能性がある、又は、過去に実際に配乳を減らされてしまった乳業メーカーもいるということで、こういったことを懸念されることが多い中で、実際に指定団体以外から生乳を仕入れることは難しいというような回答があります。

さらには、指定団体と付き合いしている乳業メーカーさんであれば、取引上仕方がないことではあると思うのですけれども、私たちのような指定団体以外の業者との交渉との場すらないというような状態であります。

事例6、事例7は以上になります。

○佐久間座長 大変具体的なお話をありがとうございました。

それでは、ただいまの御説明を踏まえまして、委員の皆様から、御意見・御質問をお願いしたいと思います。適宜、挙手、お声をお願いします。

それでは、岩下委員、お願いいたします。

○岩下委員 岩下でございます。御説明をどうもありがとうございました。また、Milk Netさんには、現状が大変よく分かる話をお伺いしまして、ありがとうございました。

私は、1979年に週刊朝日で連載された立花隆の『農協』という記事をライブで読んだ世代ですので、ホクレンさんが北海道の農民に対して果たしてきた業績というのは非常に高く評価しているつもりです。かたがた今日お聞きしたような事例の話を知ると、果たして今のこの制度や、あるいはその制度を支える人たちが、本当に北海道の酪農家の方々のために役に立っているのだろうか、マイナス面が多いのではないかという印象を持たざるを得ません。

もともとホクレンさんができる前というのは、個別の農家さんが需要家さんと交渉されていたので交渉力が弱かった。結果として農産物は安く買いたたかれて、北海道の農民の方が苦しんでいたのを、ホクレンさんが登場したことによって強い交渉力を持つことができるようになったということが、ホクレンさんの功績だとよく言われているわけですが、逆に強い交渉力を持つことになったことによって、生産者との間でも強い支配力を持つようになってしまった。

もう一つは、特に牛乳のような乳製品用と飲用乳との間で価格差を設けるということを政策的にやっていて、そこに補助金が入ってという複雑な制度を維持しようとする、どうしても既存の仕組み、通常の価格メカニズムがなかなか上手に働かない。結果として、アウトサイダーの方々はできるだけ飲用で消費して、高い利益を得たいとかそういう議論になりやすいですし、また、そういうことに対する数量調整的なことをやろうとしても、それに協力的なところと、ある意味で結託する形で、結果として競争法の違反行為を行政が促進してしまうような傾向がどうしてもあるのだと思います。

そういうことがあってはならないというのはもちろん、これは法律上の問題として当然ではあるのですけれども、制度設計として、やはりその部分については、独占的な主体がそういう交渉力を持つことによって、そういう市場によくない影響を与えているのだとすると、そこについての教科書的な回答はもう決まっています。企業分割です。アメリカの通信事業、あるいは日本でも、JRやNTTが分割されたのと同じようなことが、例えばイギリスでも、ミルク・マーケティング・ボードがミルク・マークになって、そのミルク・マークが更に3つに分割されるみたいな事例がありました。

やはり、価格支配力を持っている主体をどうやって競争的な調整をさせるか。一方で、牛乳という商品の特性上、余り遠隔地に運べないとか、すぐに傷んでしまうとか、そういう問題と両立させるために、いろいろな制度設計が大切なのだと思います。

そういう意味で、私が今日の資料の中で一番気になったのは、農水省さんの資料の中で、アウトサイダー3社の方々が、前年比で見て100%、138%、125%の伸びを示していますという話があったのですけれども、これはホクレンさんとの規模差でいくと、例えばカネカ食品さんで1対1,000ぐらいの差なのです。そこが38%伸びたというのは、多分政策的には余り意味があることではないと思います。

例えば第二電電とかをつくったときに、政策的に第二電電を育てるために、当時、まだ郵政省の時代かな、かなりそこをサポートするための努力をされたと聞いていますので、ほうっておけば、この1対1,000の比率が縮まるということはなかなか起こらないだろうと思うのです。

そういう意味では、こういう大きな格差がついてしまったところに、競争法的な目的で、第2、第3の担い手を入れていくということを政策的にやるのであれば、そこに対する対応というのが何か必要になるのではないかと思います。

この制度全体の仕組みのところについて、いろいろと見直しをするべき部分というのがあるのかなと思いますけれども、やはり、取りあえず競争法的な観点からの問題を指摘されるのであれば、やはり競争法の問題を排除するために、より強い競争相手をきちんと育てていくこと。その間で不公正なことが起こらないようにしていくということは非常に大事であって、今、起こっていることは、その真逆の、独占を更に強める方向になってしまっているというのは、とても憂慮すべきことだと思います。

私からは以上です。

○佐久間座長 ありがとうございます。

今の競争者を政策的に規制するといった観点、これについて、農水省の方、何かコメントはありますか。

○渡邊部長 実態として独占をしているというのは、捉え方の問題だと思いますけれども、まず、平成30年に今回、制度改正をやっております。まだ3年しかたっていないというわけですが、それ以前は、正に補給金を受け取るためには、先ほど御説明したように、農協に出荷をしなければ受け取れないという、正に制度的に独占されていたわけですが、それを、今は農協に出荷しなくてももらえますよという制度にしたということなので、制度的には独占を解除したということになっております。

その数量の問題については、それぞれが、農家の方々がどこに出荷をするかという選択の問題ですので、どこまで何をするのかということだと思います。

また、実際的な独占の部分、先ほど、分割化のお話もございましたけれども、一方で岩下先生も、先ほど、ホクレンの功績というのは、強い交渉力を持つことが功績なのだというお話もございました。農協制度は正にそういうものでございまして、零細な生産者が大きな乳業メーカーと単独では価格交渉ができないものですから、みんなで集まって、集団の力で交渉力を獲得すると。そのために協同組合というものを設立するというのでございますので、それを普通の民間会社と同じように分割をして、わざわざ交渉力をそいで

しまうようなことがいいのかどうかというのは慎重な議論が必要なのではないかという気がいたします。

いずれにしろ、先生がおっしゃったように、強い競争相手を育てるということは、我々も非常に重要なことだと思っておりますので、3年前にそういう意味では制度的な独占を排除いたしましたので、そういうほかの新たな事業者の方々が、収入がもっと増えるように頑張ってくださいのを我々としても応援するという面はあろうかと思えます。

○佐久間座長 ありがとうございます。

それでは、次に澤浦専門委員、お願いします。

○澤浦専門委員 おはようございます。お世話になります。

事例発表をしていただいたMilk Netの方、生産者として非常に共感しながら話を伺っていました。ありがとうございます。

農水省さんの資料の中で、1点伺いたいことがあります。

14ページなのですが、新規参入したサツラクさん、カネカさん、MMJさん、3社が、この令和元年度で言うと、13万トンぐらい増えたのですかね。そうすると、それ以外の減っているところの北海道以外のところが、ざっと計算すると300万トンぐらい、3%ぐらい減っているとなると、北海道以外のところで、減った部分がちょうど新規参入のところが増えているという感じかなと、資料を見て思ったのですが、そこで1つ質問なのですが、サツラクさん、これは名前から北海道かなと思うのですが、カネカさんとかMMJさんというのは、営業しているのというのは、本州が中心なのでしょうか。本州のところとか九州とか四国とか、そういったところはみんな減っていて、ホクレンさんだけが増えているということを考えると、営業地域というのがすごく関係しているような気がしているのですが、そういった観点で、この営業地域というのを、この資料だけから見て、営業地域を広げていくと、それで、先ほど言った岩下さんのように、このところを応援するような施策ができてくると機能してくるのかなと、自分は思いました。以上です。

○佐久間座長 ありがとうございます。

それでは、続きまして、井村専門委員、お願いします。

○井村専門委員 ありがとうございます。

私も生産者の立場としてお話しさせていただきたいのが、資料4-1で、取引の実態に関する事例についてというところのヒアリングの中で、当事者の説明として、助成金の窓口は系統が多く、農協に実績がない場合に助成金が受け取れなかったような記述があったと思うのですが、これは、やはりあってはならない事だと思っております。窓口が系統だけになるということは、本当に有ってはならないことだと思います。この辺はしっかりと公取の方でも見ていただきたいと思いますし、もしそういうことがあったときに農家が気軽に相談できるようなホットラインも是非設けていただければと感じました。

○佐久間座長 ありがとうございます。

それでは、今、ホットラインというお話もありましたので、現状について公取の方から何かお話があればお願いいたします。

○粕渕局長 私どもの方で、農業分野につきましては、いろいろな苦情とか情報提供をしていただく窓口というのを設けております。それが、毎年数十件ほど来て、それを処理するような形になっております。そういう意味で、そのような中から、私どもは必要な情報を頂いて、それについて対応しているというような形でございます。

○佐久間座長 その連絡先というのは、どこを見れば分かるのでしょうか。それはやはりホームページということですか。

○粕渕局長 そうです。ホームページに相談とか、あるいは申告を受ける窓口というのがございますので、そこで紹介しております。

○佐久間座長 ありがとうございます。

それでは、続いて新山委員、その後に大泉専門委員でお願いいたします。

○新山委員 それでは、発言させていただきます。

生乳や牛乳の公正取引といいますが、逆に言えば不公正取引になりますけれども、また、酪農家の所得の安定を考えますと、もう一つ大きな枠組みで考える必要があるのではないかと思います。価格支配力という言い方が適切なのかどうか分かりませんが、捉え方が全く不十分だと思います。

フードチェーンにおいては、優越的地位の濫用が特に警戒されるのは量販店です。量販店が強い価格交渉力を持っています。そちらへの対応が必要なのではないかと思います。

例えば独占禁止法においても、大規模小売店特殊指定とか、下請法を食品小売業に適用するという強化措置が取られております。牛乳について申し上げますと、今、酪農家と乳業メーカーとの関係の議論が中心になっていますけれども、乳業メーカーは小売店に販売します。乳業メーカーは、飲用乳については既にマージンに余裕がない状態であり、非常に厳しい状態に置かれています。従いまして、小売への卸売価格が値上げできないと、生産者からの生乳の買い取り価格も上げられない状態です。そういう状態ですので、集乳団体が競争状態になれば、交渉力が高まるという状態ではないと考えられます。

その例が具体的に現れたのが、先ほど農水省からお示しいただきました資料の9ページにある図になります。この図のグラフは平成19年から始まっていますが、その前の平成17年、2005年頃には、飲用乳の平均小売価格が1リットル170円台ぐらいに低下しています。その10年ぐらい前から牛乳の安売りが続いてきた結果です。その結果、2005年には、国の生産費調査で示された平均生産費より、農家の生乳販売価格の方が下回るという状態になっています。つまり、社会的な次元で見た平均価格が、平均生産費を下回る状態になっていますので、これが続けば、明らかに社会的に不公正な市場の状態であるといえようかと思えます。

実際にはそこにとどまらず、国際穀物価格が高騰して飼料費が急上昇しましたけれども、その部分がまったく生乳価格に転嫁できない状態が続きました。結局、マーケットでは調

整できずに、この図にありますように、飲用乳については3度の一斉値上げをして、ようやく平均生産費をカバーできるようになった状態です。

これは先ほど述べた量販店の強い取引交渉力に起因するものであり、経済学的なモデルによる計測によって、当時の卸売価格は競争状態から乖離し、低く抑えられていたこと、また、小売が寡占的な市場支配力を発揮していたことが明らかにされ、論文において公表されています。

現在は、確かに価格の状態がかなりよくなってきていますがけれども、小売の競争構造は変わっていませんので、今後同じことがいつ起こるとも限りません。しかし、各段階で販売価格がコストをカバーしているのかどうか、そして、価格が公正な競争の状態にあるのかどうか、それを検証しようにもデータがありません。辛うじて酪農については、生産費調査のデータがあり、乳価のデータがありますけれども、卸売段階の価格や乳業メーカーの製造コストあるいは小売のコストなどについてはデータがない状態です。

一方、先ほどの2006年頃からの状態について、EUでは小売の集中度が日本より高いですけれども、飼料費の上昇が起こったときにある程度の価格転嫁ができています。EUではフードチェーンの各段階の団体が集まった専門職業間組織というものがありますので、そのなかで段階間の一定のバランス意識が働いているのかと思いますけれども、EUと比べて日本の状態は決して正常ではありません。

EUでは、一定の価格転嫁はできましたけれども、それでも他の問題があり、競争法の適用除外措置として、農協に加入していない生産者の組織化を強化すること、そして、団体交渉によって価格を決めることを強化する措置が取られ、また、フードチェーン各段階の価格をモニタリングし、コストを、先ほど言いました専門職業間組織が試算するなどして、公表する措置を取り始めています。

そのようなことから考えまして、突然の話になろうかと思いますが、農水省におかれては、これまで乳製品の小売業に対する適正取引ガイドラインを、主に取引慣行に関して出されましたけれども、今申し上げましたような価格交渉力の状況を把握できるデータの整備や、あるいは交渉力のバランスの改善措置について、もしお考えがあればお聞かせいただきたいと思いますし、今後の御検討ということであれば、是非御検討いただきたいと思います。

以上です。

○佐久間座長 ありがとうございます。

ただいまの点につきまして、公取から何かあればお願いいたします。農水の方でも結構です。

○粕渕局長 では、私の方から。

公正取引委員会でございます。御指摘ありがとうございます。

私どもの関係で言いますと、これは優越的地位の濫用ということでございます。量販店と納入業者との取引、これにつきましては、優越的地位の濫用の規定を使って様々な措

置を取ったりしております。

具体的には、私どもにはそういう審査を担当する部署がございまして、優越タスクフォースというところがあって、この優越的地位の濫用を専門に取り扱って調査したりする部門がございまして。そういう中で、年間大体40～50件ぐらいの注意とかを行っているところがございますし、また、法的措置ということで課徴金の納付を命ずるといようなことも行っているところでございます。

一方で、未然防止という観点から、大規模小売業者と納入業者との間の取引に関する実態調査というのを大体数年に一度ぐらい行って、これは特に大規模小売業者に対する牽制効果というものを働かせるようにということで、その調査結果などを公表してきており、この分野につきましてはしっかりと対応してきているところでございますし、引き続きそういうのをやっていきたいと思っております。

○新山委員 大変恐縮です。今、御説明いただきましたことは十分存じ上げています。お聞きしたのは、そういうことではなく、つまり取引慣行に類することではなく、生産費に対する価格のカバー状態を確保する。これを法的に行うことは、逆に独占禁止法違反になると思いますのでできないと思いますが、しかし、カバーできない状態が長く続きますと、やはり社会的に考えて明らかに不公正な取引が行われているということになるかと思っております。

実際のところ、恐らくヨーロッパでもそうですけれども、法的な措置は、それをバックアップする理論もありませんので難しいと思います。しかし、現実にはそこを改善していかないと、交渉力が弱い農家は、たとえどのような団体をつくっても、交渉力のバランスを確保できるか難しいことになります。

お尋ねしたかったのはと言いますか、申し上げたかったのは、EUでは、日本の独占禁止法にあたるものを競争法と申しますけれども、競争法の適用除外を受けて、具体的な措置を農業政策として行っています。非常に強力に行っています。もちろん、競争当局と連携しながらですが、日本でもそのような措置を政策上行っていく必要があるのではないかと考えます。

そうしなければ、農家から出荷するところの状態を改善するだけでは、量販店の持つ交渉力に対して、農家だけではなく、乳業メーカーすら対応が難しいのではないかと思います。農水省の皆様方に、もし御検討なされていることがありましたら伺いたいたいと思っております。まだ今後ということであれば、是非御検討いただきたいと思っております。

○佐久間座長 ありがとうございます。

農水の方々から何かお話があれば。

○渡邊部長 新山先生、どうもありがとうございました。

突然のお話で、牛乳というか生乳に限らず、おっしゃった話は農産物全般にも当てはまるような話ではないかと思ひまして、私がお答えできるような能力も権限もないわけですが、先生がおっしゃっているような、生産段階だけではなくて流通だとか、小売の

ことも念頭に置いて、フードチェーンとして考えるべきだという話はごもつともだと思えますけれども、それぞれの段階の生産費と販売価格の関係というのは経営情報なので、普通はなかなか公にならない情報なのではないかと思えますので、EUの制度がどうなっているか私は承知していないので、どこまで何をやっていくかでございますけれども、今の日本の中で、そういうものを公にしていくというのは、なかなか難しいということなのではないかと思えます。

それで、我々は生産者のところを持っておりますので、酪農家と乳業メーカーの関係を見ているところなのですが、そういう意味では、乳業さんと酪農家さんが、ちゃんと全体の状況をお互いに理解をし合って、しっかりした価格交渉をしていただくというためには、やはり農業者の方は集団としてそれなりの交渉力を持った形で交渉するというのが重要だと思っております。

生産費の方については、政策的にもコスト削減をいろいろ支援しておりますので、省力化機械の導入とかそういうことを支援しておりますので、生産者側にはコスト削減を引き続き努力をしていただいて、少しでも所得の向上につながるような努力を我々としても支援をしていくということをやっているということでございます。

○佐久間座長 ありがとうございます。

それでは、ちょっと先に進めさせていただきまして、その後、青山専門委員ということで。

○新山委員 もう一言よろしいでしょうか。

○佐久間座長 では、簡潔にお願いします。

○新山委員 大変申し訳ありません。

先ほどの企業のコストのデータですが、当然、企業秘密に類することになると思えますので、その公表を求めることは難しいですが、例えば大学が調査を行い、特定の企業のデータを出すということではなくて、集計して示すというようなことをすれば公表可能で、現にドイツなどはそのようなやり方をしておりますので、またいろいろ調べて御検討いただければと思います。どうも失礼しました。

○佐久間座長 ありがとうございます。

それでは、大泉専門委員、青山専門委員、その後、Milk Netの福田様、お願いします。

○大泉専門委員 ありがとうございます。

3年前に加工原料乳の制度が改正になって、畜安法で酪農家が出荷先を自由に選べるという環境を整備していただいた。このことには非常に感謝をしております。これは結構努力が要る改革だったと思います。ただ、まだ3年しかたっていないということもあろうかと思いますが、系統以外のところの流通が増えていないということがあります。

それで、これはどのように考えなくてはいけないのかということなのですが、確かに3年しかたっていないので、流通が増えないということもあろうかと思いますが、同時にまだまだこの改革しなくてはいけない部分というのが残っているのではないだろうか。公正

な競争条件の確保とか、あるいは流通の弾力化といった上では、これまでのシステムに阻まれているところがあるのではないだろうか。

それが今日の資料の4-1に出てきているようなことだと思うのです。幾つかあるのですが、1つはルールです。「いいとこどり」は駄目だとか、この年間契約の制度を見ると、酪農家が複数の流通事業者と契約するということがなかなか難しいと思ってしまう。年度途中から変えるのはともかくとして、最初から年間契約でも2つの流通業者さんと契約するということができないと。

これは、背景には、需給調整の補給金、加工乳を中心とした需給調整の考え方が背後にあって、加工乳でもって需給調整をしていくのだよという考え方が強くあるものですから、どうしてもここに縛られて、夏場で2割は確保しようということが大きな課題となってしまっているところがあるような気がするのです。ですから、この生乳の、生産調整の仕組みに関してはもう一度抜本的な見直しが必要ではないかと思っているのが1つです。

それから、二つ目は、生乳に関しては、フードバリューチェーンがつくられていない点です。私はフードバリューチェーンをどんな作物でもつくった方がいいと考えています。野菜などは大体つくられ始めているのですが、お米でも作られ始めているのですが、酪農は全部この流通が分断されていて、フードバリューチェーンがつくられていない。それは、それをイニシアティブを握ってつくるような事業者が出ていないということなのだろうと思うのです。今、一番力を持っているのは、この系統の指定団体の人たちですから、その人たちがフードバリューチェーンをつくると言えばつくれることはないのだろうと思いますし、3大乳業メーカー、この辺が萎縮してしまっているのも作れない要因としてあると思うのです。

流通の弾力化、あるいは公正な競争条件がつくられるのが鍵ですので、先ほど農水省さんからは、流通段階で系統と違って強い競争相手を育てるのは応援したいよというお話もありましたので、エンドユーザーに近い乳業メーカーあたりが、もっと自由に流通業者を選べ、バリューチェーンをつくっていくという産業政策があっていいと思うのです。その上でフードバリューチェーン全体がスムーズに流れるようになってくれば、要所要所の人たちの考えというものをすり合わせながらウィン・ウインの関係がつけられるのだろうと思います。

他方、酪農家は、今、そんなに弱者ではありません。メガファームとかギガファームというところが出てきておりますので、結構な交渉力を持ち始めています。先般の改革で感謝したいのは、そのことによって、6次産業化の酪農家が大分増えてきたことです。その人たちは付加価値を高めていって、結構いい経営をし始めています。ですから、流通の多元化ということを、ちょっと措置しただけで、これだけ優秀な、あるいは付加価値の高い酪農家が増えていくわけですからバリューチェーンを生乳流通全体に広げていくという、そういう施策がどうしても必要なのだろうと思うのです。

それから、三つ目は、指定団体制度に準拠した地域性、ブロック制というもの、これは

ブロックを超えて同じ会社で脱脂乳を加工したら補給金が見つからないという話になっていますよね。ここはブロック制という昔ながらの考え方がまだ底辺にあって、こういうものを乗り越えて、脱脂乳だと全国流通できますから、そういったブロック制を取り外していくということも必要なのではないかというような気がするのです。

ともあれ、酪農家が出荷先を自由に選べて、所得を向上させるための流通の弾力化は、確かに風穴は空いたのですが、まだまだやらなくてはいけないことが多いと思うのです。この辺は、恐らく農水省も先ほどのお答えからすると、応援したいということなのだろうと思うので、よろしくお願ひしたいということでもあります。

以上でございます。

○佐久間座長 ありがとうございます。

ただいまの大泉専門委員がおっしゃったブロックの問題、これについては、農水省の方、どのようにお考えでしょうか。

○渡邊部長 何点か御意見を頂きました。では、まずブロック化の話からいたしたいと思えますけれども、先ほど御説明いたしましたように、このブロック化は、実は実態を踏まえてブロックを入れているということでございまして、特にブロックで障害が起きているというのは、我々は聞いていないのですけれども、もともとこの制度は、先ほど申し上げたように、補給金を支払う関係で、ちゃんと生乳から最終製品になるまでの製造過程がしっかりチェックできるということが重要だと、ここ重点がありまして、それを原則は県なのをブロックまで広げているという緩和措置なわけです。

それは実際の生乳流通を見ると、指定制度があったからというものもあるかもしれませんが、ブロック内で流通しているのがほとんどだということなので、そういうことにしているということなのですが、もし、メーカーさんの方でブロックを超えてやりたいと。しかもそのときには、その管理のためのコストがかかるかもしれないのですけれども、そういうルールをしっかりとした上で、ブロックを外してくださいという御要望があれば、それは実態を踏まえて、また検討としたいと思っております。

また、大泉先生から、加工乳で需給調整をやる考え方自体は抜本的に見直す必要があるというお話がございましたけれども、仮に生産費との関係で言いますと、飲用に回す方が高く売れるわけですから、そうすると乳製品の方は全く作らない時期もあるということになりますと、乳製品工場の規模がどんどん縮小していくということになりかねないと思えます。

そうすると、いつか問題になりましたような、バター不足みたいな問題がまた起こってくるということもございまして、その部分は、まだ一定量の乳製品需要というのがあるものですから、それをしっかりとつくらせよう、工場をしっかりと確保するという意味でも、加工乳で一定程度の調整をするというのは致し方ないと思っておりますけれども、ほかにもいい方法があるのかということも、我々としてなかなか知恵がないという部分でございまして、ここを抜本的に見直すというのはかなり難しいなという印象を抱きました。

また、流通の弾力化の話は、特に最近チーズの需要が非常に多くなっておりまして、昔はチーズを作っても補給金はもらえなかったわけですが、新しい制度になりまして、自分でチーズを作って加工しても補給金がもらえるということになりましたので、特にチーズ工房については、我々も政策的に支援をしているということで、流通の弾力化というのは、そういう形で進めていければなと思っております。

以上です。

○佐久間座長 ありがとうございます。

それでは、青山専門委員、お願いします。

○青山専門委員 青山です。よろしくお願いいたします。

福田社長にお聞きしたいと思うのですが、よろしいでしょうか。

3年前の規制緩和によって、御社に出荷したいという生産者がどれほど増えているのかということをお聞きしたいと思うのです。増えたとしたら、酪農家にとって選択肢が増えたということであり、それは規制改革の成果だと言えると思うのです。

一方、指定団体以外のメーカーに出荷を希望しながら、実際には出荷されていないということであれば、今回の規制改革が、全体としてまだ成果を上げていないということになると思うのです。

御社から見て、生産者がもっと出してくれると思ったのに、思ったほど集乳できない、それが先ほどの指定団体の圧力によって、御社に出したとしても、結果的に牛乳がスムーズに乳業メーカーに届かないのではという懸念のために、出荷が増えていないとしたら、それこそ、まだまだ規制改革は緩いとか甘いということだと思えるのです。

今回の3年前の生乳改革の意義は、もちろんアウトサイダー、新規参入者を増やす、つまり、酪農家が出荷先を選択できるということが第一義的な目的だと思うのですが、一方で、指定生乳団体を改革するということがあったかと思うのです。そういう中で、今回のお話だと、全く指定生乳団体は変わっていないという感じがするのですが、そのあたり、福田さん、ビジネスの中で、酪農家の動きをちょっと教えていただければ有り難いと思います。よろしくお願いいたします。

○佐久間座長 それでは、福田社長、お願いします。

○福田代表取締役社長 実際に、今、青山さんに質問されたところなのですが、やはり、この制度が変わったという認識は専門家の中ですごく広がっています。なので、生産者が自由な取引をしても大丈夫だという認識は物すごく広がってはいるのですが、では、一歩踏み出して生乳を販売してもらおう、Milk Netに委託して販売してもらおうという動きは、まだなかなか広がっていない状態になります。

参考資料を見ていただきたいのですが、指定事業者が生乳取引を拒否できとルール違反の事例集ということで「ルールに反映した『いいとこどり』に対して、指定事業者は取引を拒否することができます」というような表紙が書かれています。

では、こちらは問合せの窓口はどちらになっているかという、農水省の牛乳乳製品課

ということになっています。では、中身はどうなっているのかといいますと、例えば、事例2「1年を通して他の取引先に出荷する契約だが年度途中に増頭した分は指定事業者に出荷したい」。酪農家は様々な場面で牛舎を増築したり新設したり、いろいろな場面で牛の頭数の増減があります。さらには、夏・冬のところで牛の分娩が多かったり少なかったり、いろいろなことがあります。そういった中で、この文章の中では、そういうことも「いいとこどり」になる可能性があるということで、農水省の発行しているものだよということで、農協の職員が、農水省が「いいとこどり」をしてはいけないと言っているのだから、農家さんも契約を守ってください、そういうような言い方をして回っています。なので、制度が変わった後に何が起こったのか。制度が明確になったからこそ、農協は生産者に対して、こういう制度になりました、だからこういうルールを守ってください、「いいとこどり」はいいませんというようなことを説明しております。

ただ、生産者と農協との契約の中には、一般的な契約の中に、農協は双方の合意があれば、年度内の契約変更ができると。ただ「双方の合意があればできる」と書かれています。ですが、こういったような農水省の発表をしている「いいとこどり」の事例に該当する可能性があるので、農協側が合意をしなければ、年度途中での契約の変更ができないのが現状となっております。なので、私たちのお願いとすれば、やはり生産者も、やはり牛というものはどうしてもコントロールができない、そういったところで契約変更の見直しということを農家側から、生産者側から申出があった場合に、農協もそういったところに応じただけであれば、この自主流通、生産者が自由な販売をしていくことがもっとももっとつながっていくのかなと思います。

さらには、先ほど助成金とか補助金の件も出ましたが、飽くまでも農協が窓口になっていることがほとんどです。今、実際には、クラスター事業といって、牛舎を建てたり機械を導入したりということも農協が窓口になっています。なので、私たち、阿寒農協の中でも、実際に農協に出していない生産者は、やはり相談しづらい。農協に相談しても余り相手にしてもらえないというようなことがありますので、やはり生産者としては、自主流通することがすごく恐怖に感じているのが今の実態であります。

以上になります。

○青山専門委員 ありがとうございます。

○佐久間座長 福田社長、先ほど手を挙げておられましたけれども、今、お話しした内容で終わっているのであれば。

○福田代表取締役社長 はい。大丈夫です。

○佐久間座長 分かりました。ありがとうございます。

それでは、次に林専門委員、お願いします。

○林専門委員 ありがとうございます。

平成30年の生乳改革で畜産経営の安定に関する法律の法改正はあったわけですが、この改正の趣旨は、今、青山専門委員がおっしゃってくださり、そして、Milk Netさんから

もお話があったのですけれども、そもそもは指定団体を経由しなくても補給金は交付できます、指定団体以外に出荷する者からの出荷を拒絶できませんというのが原則だったはずですが。それなのに何も変わっていないのはなぜか、というその理由。先ほど渡邊部長は、法制度は変えたとおっしゃいましたが、4-1の事例やMilk Netさんの説明を聞くと、何も実態は変わっていない、変わらなかった理由が今日明らかになったのではないかと思います。

それは、残念ながら、農水省御自身がつくったものでした。まず、畜産経営の安定化に関する法律第10条第1項第2号の「正当な理由」を定めているのが同法施行規則19条各号です。これは本来は、改正法によれば、委託契約において販売委託を受ける側の指定事業者は原則として受託する義務があつて、施行規則19条各号に定められた場合には、例外的に拒絶する「正当な理由」があると認められる場合があるという立つつけであるにもかかわらず、農水省は、平成30年に局長通知でチェックリストのようなものを出されており、更に、先ほど参考資料でMilk Netさんが御紹介された「ルールに反した『いいとこどり』」に対して、指定事業者は取引を拒否することができる」という事例集を出されています。これらの施行規則19条各号、チェックリスト、事例集のセットで、あたかも委託する側の酪農家さんが、1年間の供給量を供給する義務があるという形に逆転されてしまっているのです。

しかも、公取から御紹介があつたように、平成29年に阿寒農協の件で、優越的地位の濫用として、優越的地位を持つ農協側が、金銭的不利益を課すということは、優越的地位の濫用だということで注意を受けているにもかかわらず、その翌年に農水省がこういう形で、正に、規制改革でお願いして実現したと思っていた生乳改革の法改正の趣旨を、本当に塗り替える、骨抜きにすることが行われていたということを知って、私はこの事例やMilk Netさんのお話を聞いて本当に悲しくなりました。もっとちゃんとやっつけていると思っていました。本当に怒りというか悲しいです。

なので、まず第一にお願いしたいのは、先ほどの参考事例のような事例集はもうすぐに撤回してください。この「いいとこどり」とは何ですか。これは改革の精神と逆転していますよね。むしろ、つくるべきなのは、本日の4-1の事例にあつたような、こういう事例、こういうことをやっていけませんという事例集をまずつくっていただきたいと思えます。

また、公取には、引き続きこういった事例に基づく実態調査をお願いします。また、独禁法違反行為の集中撲滅期間のようなものを設けて、こういった行為が、現状では、法改正しても、こうやって農水省もお墨つきを与えてしまっているわけですからなくならないわけです。ですから、是非公取には、農水省に対しても厳しい目で見ていただきたいと思えます。

2点目なのですが、先ほど岩下先生からもお話があつたと思いますが、例えばホクレンは全国のシェアの5割強を持っておられるわけです。こういう実態を踏まえて、今の状況

を改善するには、やはり分割するとか集送乳部分と販売部分を分割するとか、又は、少なくともデジタルプラットフォームの取引透明化でやったように、指定事業者が取引拒絶を行うときの判断基準とか理由の開示を義務づけること。それから、集配乳量を減らすことができる条件を限定するということが必要だと思います。先ほど申し上げたように、例外として拒絶できる場合を定める施行規則19条各号のうち、7号の虚偽不正行為や8号の法令違反行為が拒絶の正当理由になりうるというのは分かります。しかしそれ以前の1号から6号までの量的観点の各号については、あくまでも「例外」である以上、該当するための条件をしっかりと限定するというような具体的な取組が必要だと思います。これは農水省に御検討いただいて、御回答いただきたいと思います。

3点目です。

本日の農水省の資料1の最後の方に、委託の場合には一元的な管理ができないからということで、製造委託をした場合には1つの取引単位として扱えない。これは20ページです。それから、21ページでは、ブロック外だと1つの取引単位として扱えない、という解釈が示されています。しかしながら、製造委託については、医薬品ですら、厚生労働省は、製造委託をした形での品質管理の合理性を認めているわけですから、生乳加工の製造委託の場合でも管理は可能ではないかと思います。また、ブロック外の場合についても、先ほど大泉先生おっしゃいましたけれども、輸送技術の高度化によって、既に生乳流通は広域化しているわけです。したがって、製造委託の場合でも、ブロックを超えた場合でも1つの乳業工程とみなせるような考え方、解釈に農水省は変えるべきではないかと思います。この点についても御回答を頂きたいと思うのです。

○佐久間座長 林専門委員、ありがとうございました。

ただいまのお話は、後ほどということで、金丸議員、この後、御予定があると伺っていますので、金丸議員から一言お願いしたいと思います。その後、併せて林専門委員が御指摘された点について回答を頂きたいと思います。

金丸議員、お願いいたします。

○金丸議員 ありがとうございました。

前回の改革の肝は、生産者が出荷先等を自由に選べる環境の下で、付加価値をつける創意工夫を行い、所得を上げていく道を広げるということでした。今日お伺いした御説明では、生乳改革の進捗は一定あることは理解できましたけれども、まだまだ大きな課題があるということも再認識いたしました。

全量委託・一括集乳・共同販売等を基本とする指定生乳生産団体制度が核となっている流通構造の外で、市場や顧客のニーズを捉えて新しいことをする人は、アウトサイダーではなくベンチャーなのです。我が国を成長させるためには、ありとあらゆる分野で新しいことに挑戦するベンチャーが必要不可欠です。ベンチャーをいかに支援するかが、成長戦略会議でも、現在、主要なテーマの一つになっています。

しかし、本日お伺いした話からは、大きな懸念を持ちました。生乳流通の現場では、そ

うしたベンチャーを歓迎するのではなく、中小乳業メーカー、加工事業者、運送事業者に圧力をかけて、指定団体がそうしたベンチャーを潰そうとしているのであれば言語道断だと思いました。

畜安法施行規則を基に「ルールに反した『いいとこどり』に対して、指定事業者は取引を拒否することができる」という農水省が作成した資料は、副作用の方が大きいのではないのでしょうか。指定業者が酪農家を萎縮させ、締めつけることをむしろ促しています。農水省と農協は酪農家ファーストであるべきだと思います。農水省は酪農家でやってはいけないことではなく、生乳改革で酪農家がやってよいこと、指定団体がやってはいけないことをまとめた資料を作成していただきたいと思います。

また、法令順守はビジネスの大前提です。まず、農林水産省と公正取引委員会は、独占禁止法違反がないよう、しっかりと指導・監督・取締りを行い、違反の疑いすら撲滅するようにお願いいたします。

その上で、取引の自由度を実際に増やしていくことが必要です。マイナスイメージの強い「ふたまた」や「いいとこどり」の言葉は、見方を変えれば酪農家にとっては販売チャネルの複線化であり、企業経営では当たり前の戦略の話です。ベンチャーやその取引先が萎縮しないように、圧倒的なシェアを持ち、現在、不可欠と思われる指定団体に対しては、取引実態をしっかりと把握・評価していただきたいと思います。その結果、課題が大きいのであれば、本日の議論の中にも出てきた、政府がこれまで実行した国鉄や電電公社の改革、送配電網の法的分離やデジタルプラットフォームの取引透明化などの取組を参考にして、さらなる検討をお願いいたします。

以上でございます。ありがとうございました。

○佐久間座長 ありがとうございました。

それでは、ただいま金丸議員からお話もありました。あと、林専門委員から3点ございましたので、併せて農水省の方からお願いいたします。

○渡邊部長 いろいろ厳しいお話を頂きました。

まず、今回の議論の前提が、この資料4-1でお示しをされて、この生乳生産者団体がいかにも独禁法違反を既にいろいろいっぱいやっているというのが議論の前提になっているのですが、非常に違和感を感じざるを得ません。

例えば、先ほどもインサイダー、アウトサイダーと出ていますけれども、それは旧制度ではそうだったのですけれども、新制度ではこういうことになっておりませんので、もしそういう言い方が現場でもなされているということであれば、関係者の認識の中で、まだ新制度が浸透していないということなのではないかと思います。

また、ここで言われている話は、先ほどホクレンさんの話が出ていましたけれども、ホクレンさんが具体的に何かをやったということではなくて、ホクレンさんに何かをやられるかもしれないというので、自己規制をしている人たちのお話であるので、先ほど金丸さんからもお話がありましたけれども、まず、具体的な事例について、今はマスキングがか

かっているわけですが、具体的なお話を頂きましたので、もっと具体的なお話を聞かせていただいて、問題点がどこに本当にあるのかというのをよく分析をさせていただきたいと思っております。

そういうことからすると、デジタルプラットフォームとか電力の話がございました。電力の送電網のような公的なインフラの話と、生乳の、しかも加工乳の部分についてのお話を同じ問題として取り扱うのにはかなり違和感がございますけれども、先ほど来申し上げているように、分割という話は農協制度そのものの、ある意味否定につながるようなお話でございますので、これは慎重に検討する必要があるのではないかと思います。

また、デジタルプラットフォームのお話も、取引の透明化ということでは確かにそういうことなのではございますけれども、先ほど申し上げたように、事の問題の本質はどこにあるかというのがよく分からない。この4-1では、あたかも生乳生産者団体が、直接そういう不公正取引に当たるような行為をしているというのが前提なのではございますけれども、そうは書かれていないわけではございまして、その部分をよく検討した上で、問題点の解決に向けて何が必要かはよく検討してまいりたいと思っております。

また、ブロックの話は先ほども申し上げましたけれども、県単位が原則なところをブロックまで広げるという緩和措置でやっているということなのではございますけれども、我々としては、特に現場から、これが規制になっていて問題だというお話は聞いていないのですが、メーカーの方々からそういう御要望があれば、前向きに検討していきたいと思っております。

いずれにしろ、我々としては、酪農家の方々が、しっかりと酪農分野で活躍されて、所得を増やし、更にチーズ工房のように、自ら新たな流通網をつくって頑張る人たちを応援したいということで、これまでも対策を打っておりますし、これからもそういう方針には変わりございませんので、そこは御理解を頂きたいと思っております。

以上です。

○佐久間座長 先ほど林専門委員が指摘した3点目の、会社を超えて委託した場合であっても対象とすべきだと。その点については。

○渡邊部長 ブロックの話ですよ。

○農林水産省 ブロックではなくて、会社間のものについては、現在の仕組みでも総括責任者という形で、ちゃんとその荷動きを管理できる者が一元的に管理できるのであれば、可能とはなっています。ただ、会社間で工場の責任者を1人置くということは実際できないので、一つの乳業メーカーが基準となっていますけれども、そういったことが違う乳業メーカーごとでできるのであれば、それは我々としては構わないと思っております。

○佐久間座長 ありがとうございます。

それでは、林専門委員、どうぞ。

○林専門委員 全く渡邊部長に御理解いただけなかったようなのが非常に残念なのですが、少なくとも農水省がつくられている、この「いいとこどり」のルール違反、規則19条に係る確認事項に関する農協指定団体に対する指導的な書面を出されていますけれど

も、こういうところでの言葉遣いとか、そこに書かれている説明の仕方については、いま一度見直していただきたいと思います。本日のところでお答えいただけないのかもしれませんが、問題があるということは認識していただきたいと思います。何も変わっていない、優越的地位の濫用の土俵、平成29年に阿寒農協の件で指摘された土俵の実態が相変わらず存在しているということです。直接行為するかどうかわせていないだけです。しかし、その実態は契約に現れています。

この契約書のひな型だけでなく覚書だの何だの生産者を一方的に縛る契約が山のようにあって、今日、この日もここに出てこられない人たちは、それによって不公平なお金を取られたり、ほかの件での販売代金の口座から、その分のペナルティーのお金を相殺されてしまったということが起こっていても、この場に出てきて言えない人がたくさんいるのです。そういうことをしっかり調べて、農水省としては、ミスリードし、改正法を没却して骨抜きにするようなものを出さないでください。お願いします。

○佐久間座長 ありがとうございます。

澤浦専門委員、お願いします。

○澤浦専門委員 ありがとうございます。

生産者としての実感としてお話をさせていただきます。

私たちの近くに酪農家が幾つもあるのですが、3年くらい前から、実はアイスクリーム工場をつくったり、あと、自ら加工を始めて都内にお店を持ったり、そういった農場がすごく増えていて、私の友人、経営者の周りでは酪農家の方がそういうことをどんどん始めているのです。ですから、今日お話を伺ったのと、何となく自分は違和感を感じて、今、話を伺っていました。非常に酪農家が自由に動き始めたなというのが自分の実感です。

その中で、冒頭での質問が、新たな3事業者が参入して、北海道以外のところの乳業者の扱い量が大体2～4%ぐらい下がっている、それが新たな事業者がその分が増えているということで、新たな事業者というのが、本州に集中しているのか、それとも北海道では余りないのかという、営業している立地というのが、自分の中で何かあるのかなど。また、本州と北海道では全然制度が違うのかなどというのがあって、その辺のところを教えてくださいたく、そこに何か活路があるような気がしていますので、教えていただければと思います。

以上です。

○佐久間座長 ありがとうございます。

今の点、農水省の方からお願いします。

○渡邊部長 まず、1号事業者の3者のうち、サツラクとカネカは北海道で経営をされているということでございます。MMJは、北海道のほかには東北、関東、あとは中国地方とか、手広く全国股にかけていろいろやられているということでございます。

それで、先ほど澤浦さんがおっしゃった生乳取引の、生販連の方が減っているのは、実は生乳の生産量が減っていることに伴う減りというのが一番大きな原因ではないかと思っ

ております。

また、2号の人で、新たに登録されている人たちは北海道が極めて多いですけども、そのほかには関東とか近畿地方の方々も参加されていますし、3号のチーズの場合は、北海道は全体の半分ぐらいでございまして、東北、関東、近畿、九州にまたがって全国的に増えている状況ということでございます。

○佐久間座長 ありがとうございます。

それでは、大泉専門委員、お願いいたします。

○大泉専門委員 今日の議論で、資料4-1を前提としているので、これには違和感があるというお話を頂きました。これはある意味、取引に携わっている方々の心のうちに入っていることや、あるいは実際はかなり遠慮しながら、こういうことがあるのかもしれないということも入っていますので、なかなか表に出にくいし、しかも、余り出たくないといったところもあるのだらうと思うのです。これは、競争の公正性にとって重要な事ですので是非調べていただければと思います。

とはいえ、先ほど、私が農水省さんにお尋ねした3つの点がありますが、1つは強い競争相手を育てるのは支援したいということ伺いました。2つ目は、これは林専門委員と一緒になのですが、「いいとこどり」という事例集の表現です。これは米改革でも「正直者がばかを見てはいけない」ということを、生産調整を強化するためのスローガンとして使っていたことがあります。それと同じようなことではないかと思えます。金丸さんが先ほどおっしゃったように「いいとこ」を探しながら紡いでいくのは正にビジネスの鉄則です。もちろん場当たりの利用や契約違反、さらには相手を蹴落としたり不公正なことをしてはいけないところは当然あるわけですけども、いいところを取って行って、ビジネスとして成長させる事は大切なことと思えます。もし、それをしてはいけなくなればどうでしょうか。そう受け取られかねないこの事例集の表現は、せっかく出荷先を自由に選べるということに対して水を差すのではないだらうかと。

その背景として、強固に需給調整をしなくてはいけないという農水省の使命感みたいなものがあって、そこで先ほどそろそろその需給調整の仕方を抜本的に見直してみてもと申し上げてみたのですが、それは非常に困難だというお話を頂きました。さはさりながら、幾ら何でも法の趣旨からすれば、自由な流通というところに水を差すような表現の事例集というのはお止めになった方がよろしいのではないかとというのが私の意見です。もちろん、内容は納得できる場所がありますので、そういったところは農水省の内々のところで伝え方に工夫を凝らすなど検討をして頂ければと思います。

いずれにしても、旧制度の下での運用なので、かなり困難なところが出てきているのだらうとは思います。そういったところには、やはり的確に目配りをしながら、新たな法の趣旨に基づいた運用・表現をしていただきたいというのが私の意見であります。

以上です。

○佐久間座長 ありがとうございます。

ただいまの2点、系統外、競争者を規制するという点について、改めて農水省の方から御見解を。それと、これは金丸議員、林専門委員、大泉専門委員等からもお話のあった「いいとこどり」云々という、私も非常に驚いているわけですが、これを一旦廃止してみることとはどうかと。

この2点について、農水省の方からコメントをお願いします。

○渡邊部長 まず、新規参入者、新たな流通をつくろうとしている人への応援ですけれども、先ほど来申し上げておりますように、特に需要が増えてきているチーズなどについて、そういう可能性があればと、ビジネスのチャンスだということでございますので、我々としても、これまでやってきていますけれども、今後もそういう人たちが活躍できるような支援策をいろいろやっていきたいと思っておりますので、それは変わってございません。

また、この事例集は、「いいとこどり」という点についてかなり誤解がある気がしますが、これは現場でこういう言い方をされているので、これは現場の方々に周知をするためのパンフレットであったものですから、現場の方々に理解しやすいように、現場で使われている用語を使用したということなのではございますけれども、中身は、要は年間契約なので途中で切り替えるのは駄目ですよということを言っているだけで、複数の者に、初めから年間契約で、Aさん、Bさんと契約することは何ら駄目だと言っているわけではございませんので、そのところは誤解のないように申し上げたいと思っております。

現場への普及の観点でこの用語を使ったのですけれども、現場以外のところに普及する必要があるかどうかなのではございますが、そういう方面向きには違う表現でつくるといえるのはあるかなと思います。

○佐久間座長 ありがとうございます。

そろそろお時間も参りましたので、議論を終える前に私からコメントをさせていただきたいと思っております。

本日は生乳の取引の実体に関して、関係者・事務局から御説明を頂きました。平成30年の制度改正によって大きな一歩踏み出されたということで、進展はしているということは分かりました。ただ、やはり課題も多く残っていると。これは多くの委員の方がかなり基本的な、構造的なところで指摘したかと思っております。

その中で、やはり今日一番の話題になりました独禁法違反の防止、これについては前回のワーキングでも議論をしておりますが、本日の内容をお聞きしますと、酪農においては、指定生乳生産者団体や農協による不公正な取引の可能性がやはりあるのではないかとということが分かってきたと思っております。やはりここは生産局と経営局が連携して、農林水産省として、いま一度しっかりと実態を調査し、先ほど4-1の事例が違和感があるということでもございましたけれども、そこは実態を再度調査して、期間を定めて、違反撲滅のための集中的な取組というのを実施していただきたいと思っております。

あと、公正取引委員会においては、本日の内容も踏まえまして、不公正な取引に該当する事例があれば、個別の事案、これについては調査対応について厳粛に執行していただき

たいと思います。さらに、農林水産省と連携して、ガイドラインの改定など、再発防止の措置を行っていただきたい。あと、先ほどの「いいとこどり」ということが書いてあったようなものというのが、公取の普通のガイドラインに比べて非常に違和感を持っておりますので、その辺もアドバイスをいただければと思います。

日本の製造業がこれだけ競争力をつけてきたという背景には、やはり公取委が、競争制限行為とか不公正な取引の排除に非常に厳しく臨んできたことによって、競争力なりイノベーションというのが進んだわけで、そういう意味で、この生乳の問題についても、公正取引委員会の方が更に汗をかいていくということが、酪農家の方、ひいては日本の農業全体について非常に大きい一歩を踏み出すことになると思います。

さらに、補給金の取引額が少ないということもありましたが、ここについてはブロック、これは農水省の方も具体的な要望があれば変えていくというお話もありますので、是非これは努力ということではなくて、北海道と本州を区別するような必要もないと思います。全国を一つのブロックとして扱うということで検討いただきたいと思います。これは林専門委員、大泉専門委員がおっしゃったように、今の冷蔵技術、物流、あとは一貫管理という意味では、情報技術の発達がありますから、これは是非そういう方向にいただきたい。

これは同じ理由で、一部製造を委託等した場合についても、会社を超えてであっても適用すると。これは今までもできると農水省の方からもありましたので、ここについてはそういうことができるということを広く認めていっていただきたいと思うのです。

あと、生乳の流通構造、これが、やはり今日お聞きしていても、いまだに、いろいろな表現がありますが、系統、系統外、インサイダー、アウトサイダーと。こういう二者択一になっているところが大問題。これは大泉先生がおっしゃったように「いいとこどり」「ふたまた」ということに関しては、ネガティブではなくてビジネスの常識ではありますから、やはりここは複数の相手と取引をする、リスク分散や収益性をそれによって高める、そういうポートフォリオを含むというのは、これは普通の産業では当たり前の行為であります。酪農家、乳業メーカー、運送事業者、加工事業者などが、系統と系統外の双方を取り扱うということを、是非農水省の方は推奨し、新たな競争者も支援していただけるというお話もありましたので、是非その取組を進めていただきたいと思います。それによって、酪農家の所得向上が実現されるものだと思います。

また、具体的に、今日、話が何度も出ました、この「指定事業者が生乳取引を拒否できるルール違反の事例集」、日本語としても全くよく分かりませんし、やはりこれは誤解を与えるものだと思います。ルールに反した「いいとこどり」というのも非常に奇異です。やはりこれは常識的に見れば、違ったメッセージになる可能性も十分あると思いますので、これは全面的に見直しをお願いしたいと思います。これは何人も、金丸議員を始め多くの委員が御指摘されていたと思います。

そして、更に進んで、基本的な分割の話、DXを使った取引の実態、拒絶があったときの

その理由の透明性の確保といった問題、新山先生からは、かなり基本的な小売段階まで含めた問題の指摘もあったかとは思いますが。

いずれにしても、本日の問題については2週間後を目途に、対応の方向性について事務局を通じて当ワーキングへ御報告いただければと思います。

今日は朝からお時間を頂きまして、ありがとうございました。それでは、今日のワーキングはこれで終了とさせていただきます。農水省の方、公取の方、福田社長、ありがとうございました。引続きよろしく申し上げます。