

第3回地域産業活性化ワーキング・グループ 議事概要

1. 日時：令和4年3月14日（月）10:00～11:00

2. 場所：オンライン会議

3. 出席者：

（委員）夏野剛議長、大槻奈那議長代理、岩下直行座長、佐藤主光、御手洗瑞子

（デジタル臨時行政調査会）金丸恭文構成員

（専門委員）青山浩子、小針美和、南雲岳彦、林いづみ、村上文洋

（政府）牧島大臣、小林副大臣

（事務局）村瀬規制改革推進室長、辻規制改革推進室次長、渡部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：森畜産局長

農林水産省：伏見大臣官房審議官（兼畜産局）

農林水産省：大熊畜産局牛乳製品課長

農林水産省：小林大臣官房政策課長

公正取引委員会：小室経済取引局調整課長

4. 議題：

（開会）

牛乳・乳製品の生産・流通に関する規制改革等について（フォローアップ）

（閉会）

5. 議事概要：

○川村参事官 それでは、10時になりましたので、「規制改革推進会議、第3回地域産業活性化ワーキング・グループ」を開催させていただきます。

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。

会議中は雑音が入らないよう、ミュートをお願いいたします。御発言の際はミュートを解除し、御発言後は再度ミュートにさせていただくよう、お願いいたします。

本日は、夏野議長、大槻議長代理、村上専門委員にも御出席をいただいておりますほか、デジタル臨時行政調査会より金丸構成員にも御参加をいただいております。牧島大臣、小林副大臣にも御参加をいただいております。

それでは、牧島大臣から御挨拶をいただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

○牧島大臣 おはようございます。本日も先生方にお集まりいただいております。誠にありがとうございます。

本日の議論は、規制改革の議論の中の牛乳・乳製品の生産・流通に関する規制改革ということになっております。

牛乳や乳製品の原料である生乳、この取引について、以前は、一定地域内を特定の団体が一元的に集めて、複数の乳業者に販売する制度だったわけですがけれども、平成28年と29年に規制改革実施計画での議論を通じて、酪農家の皆様が出荷先を自由に選べる環境、こうしたものを実現するための抜本的な改革が行われて、平成30年4月からは新しい制度に移行されています。

この制度改正以降、酪農家自らがチーズなどの製造、販売を行う6次産業化の取組が増加したり、また、生乳流通事業者の新規参入などが見られるようになりました。

しかしながら、少なくとも一部において、独占禁止法上問題となるおそれのある行為が見られたことを受けて、昨年の規制改革実施計画において、全国的な実態調査の実施が明記されたところです。

本日は、この実態調査の結果を踏まえた御議論をいただくことになっていますが、独占禁止法上問題となるおそれのある行為を受けたとの回答があったと聞いておりますので、農林水産省は、公正取引委員会と連携をして、酪農家や乳業メーカーの皆様が自由な取引を萎縮せずに実現できるように、必要な取組を早急に行っていただくようお願いいたします。

公正取引委員会においても、酪農家や乳業メーカーに対する不公正な取引については、厳正に対処いただくことを期待したいと思います。

本日も、どうぞよろしくようお願いいたします。

○川村参事官 牧島大臣、ありがとうございました。

以後の議事進行につきましては、岩下座長をお願いいたします。

○岩下座長 それでは、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等について」です。

本日は、牛乳・乳製品の生産・流通に関する規制改革及び農協における独占禁止法に違反する行為への対応のうち酪農分野に係る部分の取組状況について、農林水産省及び公正取引委員会からヒアリングを行います。

それでは、まず、農林水産省さんより、8分程度で御説明をお願いします。

○森局長 おはようございます。農林水産省の畜産局長でございます。どうぞ、よろしくようお願いいたします。

まず、資料のほうで御説明をさせていただきます。

資料1の1ページを御覧いただければと思います。

まず、我が国におけます生乳の需給構造についてということでございます。

資料の左側になりますけれども、令和2年の生乳生産量は、約740万トン、うち飲用向けが400万トン、乳製品向けが330万トンということでございます。

この生乳の取引価格につきましては、民民の交渉により決定されるものでございますが、

用途ごとに異なります。

飲用向け生乳は、取引価格が生産コストを上回っておりますけれども、右側の乳製品向けの生乳については、輸入乳製品の競合もあるということで、取引価格が生産コストを下回っているということでございます。

このため、資料の右側にありますとおり、加工原料乳生産者補給金を投じているというのが制度の概要でございます。

2 ページ目を御覧いただければと思います。

平成30年に実施されました生乳流通改革についてでございます。

改正前が上の赤枠部分でございますが、平成30年の改正前につきましては、指定生乳生産者団体に生乳を出荷した場合にのみ補給金が交付されていたということでございます。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、下の赤枠の部分のとおり、法改正によりまして、交付対象を拡大したということでございます。

具体的には、それまでの指定団体を含めて、生乳を集めて乳業メーカーに販売をいたします事業者を第1号対象事業者、乳業メーカーに直接生乳を販売する酪農家を第2号対象事業者、乳製品を自ら加工販売する酪農家を第3号対象事業者として、補給金の交付対象としたということでございます。

3 ページを御覧ください。

この各対象事業者の数と指定状況でございます。左の第1号対象事業者で、赤枠で囲んでおります4者、それから、真ん中上になりますが、第2号対象事業者の49事業者、それから、右上でございます、第3号対象事業者の27事業者が法改正によりまして、新たに補給金を交付されることになった事業者ということでございます。

4 ページを御覧いただければと思います。

先ほど申し上げたとおり、乳製品を自ら加工販売する場合も含めて、補給金の交付対象となったということを受けまして、酪農家が創意工夫を生かした取組、6次産業化の取組も制度改正以降、件数が増加をしているということでございます。

また、右にありますとおり、チーズ工房の数も増加しているというような状況でございます。

続きまして、5 ページを御覧いただければと思います。

制度改正によりまして、新たに補給金の交付が受けられるようになりました事業者の取組事例ということで、ここでは4事例を御紹介しております。

時間の都合上、個別の説明は省略いたしますが、乳製品を加工するための設備投資や販売促進がしやすくなって、乳製品の製造に取り組みやすい環境が整えられたことで、収益の向上に結びついたという事例が出てきているということでございます。

続きまして、6 ページを御覧ください。

昨年規制改革推進会議における議論ということでございます。

昨年6月の規制改革推進会議の答申によりまして、こうした制度改正後においても生乳の出荷先や調達先の選択の自由が実質的に制限されているとの声があるといった御指摘をいただいたところでございます。

これを受けまして、農林水産省といたしましては、昨年6月に閣議決定をされた規制改革実施計画に基づいて、酪農家、乳業メーカー、チーズ工房を対象として、全国的に生乳取引に関する実態調査を行ったということでございます。

本日の説明のポイントといたしましては、次の7ページというところでございます。

この生乳取引実態全国調査の概要と、これを受けた対応ということでございます。

7ページの上のほうになりますけれども、まず、昨年8月から10月にかけて、国内の全ての酪農家、乳業メーカー、チーズ工房に対してアンケート調査を行いました。

こうした中で、アンケート調査の中で、回答で法令上問題となり得る行為を受けたと回答され、連絡先の記載があった方については、さらに内容を確認するための聞き取り調査も行ったところでございます。

調査結果のポイントと課題ということでございます。

まず(1)の制度改正を受けた出荷先・調達先の選択状況でございます。

制度改正以降、出荷先を変えたかどうかについては、例えば、酪農家については、右の円グラフのような回答ということでございました。

このうち、生乳の出荷先等を変えようと思ったのだけれども変えなかったと回答した方に、その理由を確認したところでございます。

そうしますと、農協または指定団体による法令上問題となり得る行為を受けた等の回答が一部見られたところでございます。

具体的には、例えば酪農家については、全量出荷をしなければ農協の他の事業が利用できなくなると言われたとか、出荷先を変えた場合には農協の他の事業が利用できなくなると言われたといったような回答があったということでございます。

また、乳業メーカーについても、指定団体以外の事業者から生乳調達量を増やしたら指定団体から配乳を減らされたといったような回答もあったということでございます。

他方で、出荷先を変えようと思ったけれども指定団体を再評価し変えなかったのだという方も少なくなかったわけで、出荷先を変えようと思ったことがないものと合わせて、これが9割を超えたということでございます。

次に(2)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』について」ということでございます。

昨年のワーキング・グループでの議論、答申によりまして、この事例集が酪農家を萎縮させているとの声があるという指摘があったところでございます。

これを受けまして、アンケートの中で、事例集を見た方と、事例集を見たことがない方で、出荷先の選択にどのような違いがあるか、関連性を分析いたしました。これは、明確な関連性は認められなかったということでございます。

ただ、一方で、この事例集を見て、農協への全量出荷を強制されているような印象を持つといった方も1割弱いたということでございます。

また、事例集で使用されております「いいとこ取り」という表現、これについては、本来は年度途中で出荷先または生産量を一方的に変えるなどの契約違反ということでございますが、これは、実は、様々な受け止めがありまして、例えば、複数の出荷先に出荷することといった、法令上認められている行為まで含まれると認識している方も少なくないということが確認されたところでございます。

また(3)の「制度の趣旨の認識」については、例えば、制度改正によって、年度途中で自由に出荷先を変更できるようになったといったような、そういう誤解を持つ方も一部見られたといったようなことでございます。

今回のヒアリング事項として、いわゆる不正の3要素、動機、機会、正当化の観点からの分析ということでいただいておりますけれども、行為を受けた側を対象としました今回の調査ということで、これから詳細な分析を行うことは、なかなか難しいと思っておりますが、ただ、例えば、今、申し上げた「いいとこ取り」について、様々な認識があるといったようなことを踏まえますと、これまで、指針等の周知が行われてきたものの、なお、独禁法ですとか、改正畜安法の理解が十分でないという、いわば機会に該当する要素が強いのではないかと考えられると認識しております。

こうしたことを踏まえて、不公正な取引の発生を防止し、酪農家の萎縮といったような事態が生じないように、生乳取引に関わる関係者が独禁法や改正畜安法を十分に理解し、法令を守っていくように徹底していくことが重要だと思っております。

こうした調査結果、分析を踏まえた今後の取組としては、資料の「今後の取組」の項目にありますとおり、独禁法違反のおそれのある行為を防ぐために、本日、参考資料で案をつけさせていただきましたが、調査結果の事例を用いて、問題となる行為や望ましい取引慣行などを記述した生乳取引ガイドラインを作成する。

また、現行の事例集について、生乳需給や改正畜安法のもとの補給金制度の趣旨、契約遵守の必要性等を記述した酪農家向けパンフレットに見直す。

また「いいとこ取り」という表現は、今回、いろんな誤解もあるということで、これは使わないという形にしてはどうかということでございます。

さらに、こうしたパンフレットあるいはガイドラインを農協や指定団体、乳業メーカーの関係者に広く周知するために、不公正な取引の防止を図る研修や理解浸透を図る説明会というものを実施していきたいと考えているところでございます。

最後、8ページにつきましては、今、御説明したものも含めて、規制改革実施計画での対応状況を整理したものでございます。

御説明は、省略させていただきたいと思っております。

以上でございます。よろしくお願いたします。

○岩下座長 ありがとうございます。

続きまして、公正取引委員会より、2分程度で御説明をお願いいたします。

○小室課長 公正取引委員会、調整課長の小室でございます。

私からは、酪農分野に係る農業分野タスクフォースを通じた調査及び是正措置を実施・公表した事例の状況、具体的な内容について御説明させていただきます。

公正取引委員会におきましては、平成28年の4月から、農業分野における農業者、商系業者等からの独占禁止法違反被疑行為に係る情報を広く受け付けるため、専用の情報提供窓口を設置しており、広く国民の皆様からの情報提供をお願いするとともに、農業分野タスクフォースを設置して、農業分野における独占禁止法違反被疑行為について、専門的な検討・分析、効率的な調査を実施してきているところでございます。

昨年3月の農林水産ワーキング・グループにおきましては、当該情報提供窓口等を設置して以降、農業分野におきましては、排除措置命令2件、警告1件、注意15件の計18件の行政処分等を行ったこと、このうち、酪農分野につきましては、阿寒農業協同組合に対して、注意・公表を行ったことを御説明させていただきました。

このように、これまで公正取引委員会といたしましては、酪農分野を含む農業分野において必要な調査を実施し、厳正に対処してきているところでございます。

他方、2月末時点における令和3年度の実績ということでございますけれども、今年度におきましては、今のところ、酪農分野において是正措置を実施・公表した実績はないところでございます。

公正取引委員会といたしましては、引き続き、情報提供窓口の広範な情報収集を継続するとともに、酪農を含む農業分野に係る独占禁止法違反被疑行為に係る情報に接した場合には、農業分野タスクフォースにおいて、引き続き、効率的な調査を実施し、厳正に対処してまいりたいと考えているところでございます。

また、1月末から全国で計8回にわたって農水省と共同で開催しております、農業分野における独占禁止法等に係る説明会など、農協ガイドラインの研修会等を通じて、引き続き、農協ガイドラインの周知・徹底に努め、違反行為の未然防止を図ってまいりたいと考えております。

農林水産省とは、これまでにおいても研修の実施等で連携してきたところでございますけれども、今後におきましても農業分野における独占禁止法の問題について、連携して取り組んでまいりたいと考えているところでございます。

私からは、以上でございます。

○岩下座長 どうもありがとうございました。

それでは、委員の皆様から御意見、御質問をお願いいたします。御発言の際には「手を挙げる」の機能を使いください。いかがでしょうか。

村上委員、お願いします。

○村上専門委員 村上です。どうも御説明ありがとうございます。

農水省さんに1つ質問したいと思います。今、公正取引委員会の小室さんから、情報

提供窓口等を設置して以降、農業分野において計18件の行政処分等を行ったということですが、農水省さんのほうにも類似の相談を受け付ける窓口があるのかどうか、もしあれば、酪農分野で、こういった相談が過去どのぐらいあったのか教えていただけますでしょうか。

私からは、以上です。

○岩下座長 農水省さん、御回答をお願いします。

○森局長 農水省のほうでは、現時点までにおいては、この相談窓口というものについては、設置をしていないということでございます。

ですので、相談案件といったものを具体的に私どものほうでいただいたということとはございません。

ただ、実は今回の調査結果を踏まえて、このガイドラインの方を今回提示をさせていただいておりますが、ガイドラインの中では、最後の第3章、望ましい取引慣行の確立に向けた取組というところがございまして、ここの中で、今後、相談窓口を設置して、いろいろな法律の解釈等への疑問、取引先が十分に協議に応じてくれない、あるいは改善に応じてくれないなど、問題が解決されない場合には、農林水産省に相談をしてくださいというようなことで、相談窓口を開設するということがガイドラインには盛り込んでいるということでございます。

○村上専門委員 ありがとうございます。ぜひ、ガイドラインやパンフレットには、困ったときはここに相談するよという窓口を明確にさせていただくといいかなと思いました。

私からは、以上です。

○岩下座長 ありがとうございます。

続きまして、佐藤委員、お願いします。

○佐藤委員 よろしくをお願いします。

今、村上専門委員からも御指摘のあったとおり、ぜひ農水省さんのほうに窓口を設けて、情報収集にあたっていただければと思います。

やはり、アンケート調査を1回やった切りで終わりではなく、フォローアップがすごく大事だと思いますので、ぜひお願いします。

すみません、細かいことで申し訳ないのですが、この生乳取引の実態全国調査は、非常に有意義な調査だと思うのですが、この中で事例集を見たことのあるグループと、見たことのないグループを分けて考えると非常によろしいと思うのです。

ただ、他方で、どんな人が見ていないのかというのは、事例集を見たことがない人というのは、なかなかどんな人なのかなと思っていて、やはり中小で、あまり経営的な能力をあまりお持ちではなくて、申しわけないですが、ある意味で農協に全量出荷するのが当たり前だと思っているようなグループなのか、あるいは逆で、大手で、もうそんなことを見なくたって、俺たち分かっているよと、そういうグループなのか、この7割の人たちはどんな人なのかなというのと、それから見ている人と、見ていない人で出荷先の選択の間に

明確な関連がない、これをどう解釈するかなのですけれども、それをよいと見るのか、でも、本当は、こういう事例集があればこそ、こういう選択肢もあるのだなということが、本来、伝わらなくてはいけないという、そういう解釈もあり得るので、逆に何か全量出荷が強制されているような印象を持つ人が1割弱なので、1割ではないのでしょうけれども、しかし、1割弱いるというのは、逆の印象を与えてしまっているのですかという、その辺り、もうちょっと明確な分析があって、その辺の数をまとめていच्छゃると思うので、珍しく6,100とか、回答率は比較的悪くないと思いますので、酪農家についてはね、乳業メーカーはちょっと低すぎる、乳業メーカーもそうですね、ほどほど悪くないと思いますので、もうちょっと、データもあるのでもう少し細かい分析ができるのではないのですかというのが、もう一つコメントです。

あと、もう一つ、公取さんに伺いたいのは、この情報提供窓口は非常にいい試みだと思うのですが、これはこれで、具体的に提供があったとしたときに一体どんなふうな形で体制を取るのか、明らかにまずい事例であれば、それは調査に入るのでしょけれども、では、それは一体どういう基準でその調査に入るかどうかとか、何かこの提供を受けた後はどんな対応があったのか、これまでもあったのか、あるいはどういう提供体制を整えようと考えていच्छゃるのか、その辺りを教えていただければと思います。

以上です。

○岩下座長 ありがとうございます。

では、まず、農林水産省さん、今の御質問に対して御回答をお願いします。

○森局長 ありがとうございます。

事例集についてのアンケート結果については、参考資料1の4ページに、もう少し詳細な結果をまとめているところがございますが、そもそも見ていない方が7割ということでございました。

そもそも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とか、このタイトルからして、指定事業者がこういうことができるという事例集というタイトルになっているものですから、これは想像の世界に近いかもしれませんが、なかなか農家自身がこれを見ようとなかなか思わなかったのではないかというところは、正直あるのではないかと思っています。

そういった点で、今回新しく見直しましたパンフレットでは、より制度の改正の趣旨だとかをより分かりやすく解説する、より農家向けのパンフレットになるよう見直しをしていきたいと考えているところがございます。

あと、もう一点、見たことがあるとないで、その割合が変わらないということの評価という点でございますけれども、これも今申し上げたとおり、もう少し、パンフレットを、この事例集自身がより制度を分かりやすく、あるいは指定事業者向けということではなくて、農業者、酪農家向けの資料として受け取られるようになれば、またそれで効果のほうがいろいろ変わってくるのではないかなと思っていますところがございます。

○岩下座長 ありがとうございます。

佐藤委員、今の御回答については、いかがでしょうか。

○佐藤委員 ありがとうございます。これは、あちらこちらで申し上げるのですけれども、せっかくこういうアンケート調査を、それなりの数を集めていらっしゃるのであれば、単に集計して何%見ていました見ていませんではなくて、いわゆるクロスセクションというのですけれども、セグメント分析と言ってもいいのですが、もうちょっと属性別に細かく見ていくということと、逆に、どういうところにボトルネックがあるのか、出荷先の多様性を、これから進めていくと考えたときに、どこにボトルネックがあるのかなというところについて、やはりこういう機会なので分析をされたほうがよろしいのではないかと思います。

以上です。

○岩下座長 農林水産省さん、どうぞ。

○森局長 フォローアップをもっとしたほうがよろしいのではないかという御意見もいただいたところです。

確かに、まさに新しい事例集を出していく、その効果がどうなっていくか、ガイドラインの効果がどうなっていくかといった点、改めて我々としても、ちょっとどういう形でできるか分かりませんが、時期を見てフォローアップのほうはしっかりやっていく必要があると考えております。

○岩下座長 もう一つ、公正取引委員会さんにも御質問がありました。公正取引委員会さん、お願いします。

○小室課長 御質問ありがとうございます。

農業分野専用の情報提供窓口について御質問をいただきました。こういった情報提供窓口でございますけれども、これとは別途、私ども、当然、独占禁止法違反の疑いがある行為について、申告、報告を寄せていただく窓口はあるわけでございますけれども、こちらは、もしかしたらちょっとハードルが高いのではないかとということもございますので、農業分野においては、ある意味、独禁法の違反になるかどうか分からないというような状況でも、幅広くお寄せいただきたいということで、平成28年4月から情報提供窓口を設けたところでございます。

そういった趣旨でございますので、寄せられる情報全てが独占禁止法に関するものではないということがございますので、そこからどういう基準で調査を行うかというのは、なかなか申し上げるのは難しいところではございますけれども、先ほど申し上げさせていただきましたとおり、この窓口を設置して以降、排除措置命令、これは行政処分でございますけれども、これが2件、それから行政指導である警告1件、注意15件といった措置を農業分野についてはとらせていただいておりますので、引き続き我々もアンテナを高く張って、いろいろな情報を集めて対応したいと、このように考えているところでございます。

○岩下座長 ありがとうございます。

では、続きまして林専門委員、お願いします。

○林専門委員 御説明ありがとうございました。

まず、農水省様に2点質問と、公正取引委員会様に1点質問をさせていただきます。

まず、参考資料の1の全国調査結果、御調査いただきまして、ありがとうございます。

この中で、酪農家からのアンケートの回答の2ページで、酪農家からの回答の中に、「農協を通じた出荷には全量出荷する条件が提示されたため、42」と書かれております。

この調査結果を受けまして、農水省様においては、組合と酪農家、また、指定事業者と組合との間の生乳受託契約書が、法改正後、どのように変わったかを確認されましたでしょうか。

法改正前の平成22年頃のものなのですが、指定事業者と組合、また、組合と酪農家の間の生乳受託契約書を拝見しますと、第1条の1項は、全く同文でして、「乙」は委託する酪農家側、「甲」は指定事業者や組合ですが、「乙は甲の生乳受託販売規定を承認の上、乙の取り扱う生乳の全量を特別な条件を付さずに、甲に生乳受託販売を委託するものとする」という定型の書式になっておりました。

優越的地位にある組合が提示する契約書のひな形が、全量出荷を前提とするままでありますと、せっかく出荷先を自由に選べるようにするという法改正をしても、全量出荷を強制する実態は、何ら変わらないと思います。

法改正後、農水省において、指定事業者の受託規定や生乳受託契約書のひな形がどのように変更されたのか、農水省様にお伺いしたいと思います。

2点目の質問は、参考資料3のパンフレットについてです。

このパンフレット、昨年、令和3年3月19日の第9回の農林水産ワーキングで、私ども委員から、金丸構成員も含めて非常に強く、この「いいとこ取り」を許さないというのは、一体何なのだということを申し上げまして、その点も取り入れてくださって書いてくださったということには感謝を申し上げますけれども、相変わらずちょっとよく分からないところがございます。

私どもとしては、生乳改革で酪農家が出荷先を自由に選べるようにするために、それまで全量出荷を強制されていた土俵を変えるようなパンフレットをお願いしておりました。

したがって新しいパンフレットは、当然ながら「指定事業者がやってはいけないこと」と「酪農家がやっていいこと」を明記するというものであったはずですが。

ですが、今回の参考資料3を拝見しましても、「酪農家がやっていいこと」については、5ページの(3)の本文の1行目に、「酪農家から生乳を複数の事業者に出荷することが可能です」と書かれており、その下にグラフがありまして、A事業者とB事業者に出荷OKと書かれています。これこそが強調していただいたことなのですが、パンフレットではむしろ、それ以外の酪農家がやってはいけないことに当たるような書きぶりのところがたくさん書かれております。この点は相変わらずでございます。表現は大分変えていただいたり、注のところで「施行規則19条の正当な理由に該当するかどうかは、契約内容、

事案によります」というような注記を書いていたいただきましたが、いわゆる約款なんかと同じように、大事なことを目立たないような注意書きのところに小さく書くというのは、ちょっと酪農家に対しては、不親切な書き方ではないかと思えます。

特にですが、6ページの例2に書かれている事柄は、これは、施行規則第19条の何号に該当するという趣旨で書かれているのかということを確認させていただきたいと思えます。

また、これは農水省へのお願いなのですが、本日の参考資料2のとおり、生乳の適正取引推進ガイドライン案を改訂していただき、こちらのほうでは、非常に明確に指定事業者が、こういうことをやったら独禁法違反になるおそれがあるということを書いていただいております。

せっかくなので、ここに書いていただいたことを、こちらの参考資料3のパンフレットにも、まず、指定事業者はこういうことをやったら独禁法違反になりますと、独禁法違反の契約条項は、いくらそれを明記した契約書を締結したといっても、それは無効ですということをしっかりこちらに書いていただきたいと。その上で、酪農家に対して契約を守ってくださいというようなパンフレットにさせていただきたいと思えます。

以上が農水省様に対しての質問と意見でございます。

次に、公正取引委員会への御質問なのですが、先ほどの農林水産省が行った生乳取引の実態調査の中では、酪農家や乳業メーカーが萎縮してしまっているという実情も明らかになっておりまして、實際上、乳業メーカーのほとんどは取引の実態が変わっていないというところでございます。

そのような萎縮を取り除くためには、どのような方策が有効であると御意見がありますかでしょうか、例えば、組織の代表者が対外的にメッセージを発信するなどの対応は有効ではないかと考えるのですが、公正取引委員会におかれましては、どのようにお考えか伺いたいと思えます。

以上です。

○岩下座長 では、農林水産省さん、林先生のコメントについて、2点ございましたので、御回答をお願いします。

○森局長 御質問、御指摘ありがとうございます。

まず、1点目の契約書の関係でございますけれども、平成30年4月1日で、この制度が変わったということについて、その時点で、全て指定団体と農協の契約、さらに農協と各酪農者、出荷者の契約のひな形の確認をしまして、そういったような全量出荷を求める、あるいは強制するような表現が書かれていない形で契約が見直されているということを確認しているところでございます。

今回のアンケート調査でも、こういった契約書に不公正と考えられる情報はあるかという質問も併せてしていきまして、参考資料の3ページのところに、一部、全量出荷義務ということが書いてあるという回答はいただいたのですが、これも直接、そういった回答をされた方で、連絡先をいただいている方には確認をさせていただいたのですが、

昔はあったけれども今はないとか、現物は今は手元にないといったような形で、現物確認はできなかったということで、現実的にも、我々の調査した範囲内で、そうしたような契約書がまだ適用されているといった点は確認をされなかったところでございます。

それから、2問目のパンフレットの関係でございます。

それで、まず、パンフレットのほうでは、今回の制度の趣旨、複数出荷、出荷先の選択が拡大されたということについては、例えば、参考資料3の御指摘の5ページのところ以外にも、3ページの、ここはまさに新しい補給金制度への移行ということを説明する中で、酪農家の皆さんの出荷先の選択肢が拡大したということは強調して説明をさせていただいたつもりでございます。

また、調査結果の中でも制度改正の趣旨の理解について6割ぐらいの農家の方は、制度改正によって農協以外に出荷した場合も補給金を受け取ることができるようになったということについて、丸をつけて回答されているという状況もございますので、出荷先の選択が広がっているという認識自体は、着実に広がっているのではないかと考えております。

こういった点も踏まえながら、我々としては、新しいパンフレットにおいては、この5ページのところで、複数事業者への出荷が認められているのだという点を、図を加えながら説明をさせていただいたということでございます。

それから、パンフレットのほうの例で、6ページの事例の2でございますけれども、これは、省令で申し上げますと、省令19条7号、8号、資料でいきますと参考資料3の新しいパンフレットの11ページになりますけれども、虚偽、不正などの申出といった項目に該当すると整理をしているところでございます。

あと、そのパンフレットのほうにも、指定団体なり、農協の担当者が、きちんと認識をするようにすべきというお話がありました。

基本的には、このガイドラインとパンフレットの関係というものについては、ガイドラインのほうが、まさに、農協なり指定団体の実務を担当している方、さらにその経営をやっている役員の方、幹部の方に、こういった行為が法令違反に当たる可能性があるのだということを注意喚起するのは、まさにガイドラインの役割だろうということで、詳細な点を含めてガイドラインのほうには書かせていただいているという整理だと理解をしておりますが、ちょっと御指摘の点も含めて、我々の方としても少し検討はさせていただきたいと思っております。

○岩下座長 それでは、続きまして公正取引委員会、お願いします。

○小室課長 林委員、御質問ありがとうございました。

酪農家や乳業メーカーが萎縮してしまっているのではないかと、また、これに対する萎縮を取り除くためには、どのような方策が考えられるのだろうか、こういった御質問いただきました。

この点につきましては、まず、今日も農水省さんのほうから御説明がありましたとおり、生乳取引ガイドライン等を作ってください、それを農協や指定団体に対して研修を行い、

酪農家や乳業メーカーに対して説明会を行っていく、加えまして、私どもも農協ガイドラインについて、きちんと普及活動を行っていくと、こういうことがまず大事ではないかと考えられるところであります。

もう一点、具体的に御指摘いただきましたけれども、こういったコンプライアンスに関する代表者のメッセージ、こういったことが有効ではないか、こういった御指摘をいただいております。

この点につきましては、実は公正取引委員会でもコンプライアンスを推進していく観点から、令和2年6月になりますけれども、協同組合等における独占禁止法コンプライアンスに関する取組状況についての実態調査を行っておりまして、そこでも違反行為の未然防止のための取組や、違反行為の早期是正発見のための危機管理体制について、具体的に説明させていただいております、それが参考になるのではないかと考えております。また、その中でも、違反行為の未然防止のための効果的な取組の一つとして、代表者によるコンプライアンスに関するメッセージの発信を挙げさせていただいているところでございます。

したがって、御指摘ございましたとおり、農協や指定団体の代表者がコンプライアンスの重要性を認識した上で、組合員等に対しまして、コンプライアンスの重要性に関するメッセージを明確に発信していくということにつきましては、コンプライアンスに関する意識の向上・変革を図っていく上で有効な取組ではないかと、このように考えるところでございます。

以上でございます。

○岩下座長 どうもありがとうございました。

では、林専門委員、どうぞ。

○林専門委員 ただいまいただきました御回答について、まずは、農水省様に1点目の契約書のところにつきましては、代表的なホクレンの受託規定と生乳受託契約のひな形を、ぜひ資料として提供していただきたいと思っております。

また、2点目のパンフレットについては、事例の2は、単なる契約違反の事例であって省令19条の7号、8号には絶対に該当しないと思っております。契約違反は虚偽・不正ではありません。そういう御理解であればここは削除していただくべきかと思っております。そうでないのならば、何度も繰り返すとか、虚偽・不正であることが明確になるような例に変えていただかないと、一度でも契約の途中で解約をしたら次はもう受けてもらえないということで、萎縮につながってしまうと思っておりますので、そこは修正していただきたいと思っております。

また、公正取引委員会からは、明確なお答えをいただきましてありがとうございます。

ぜひ、これを受けまして農水省様には、独禁法遵守の宣言などの対外的な発信を指定団体等からしていただくように指導をしていただきたいと思っております。

どうぞよろしく願いいたします。

○岩下座長 農林水産省さん、どうぞよろしく願いします。

それでは、議事を続けます。

4人の方から挙手をいただいておりますので、4人の方にそれぞれに御意見をいただいて、それにまとめて農林水産省さん、もしあれば、公正取引委員会さんから回答をいただきたいと思います。

時間が限られておりますので、皆さん、効率的に御発言をいただけるようお願いいたします。

では、まず、青山専門委員からお願いいたします。

○青山専門委員 御説明ありがとうございます。

農水省さんに1点お願いで、1点質問です。

お願いは、先ほどから出ております新しいガイドライン、制度の解説のところ、随分「いいとこ取り」とかという言葉がなくしたり、善処をしていただいたのですが、やはり、上から目線というか、性悪説に立っているという感じがしまして、知っておいていただきたいこととか、収入を拒否する正当な理由になり得るとか。酪農家と乳業メーカーは対等な立場でありますし、酪農家も経営者でありますので、何かこう、悪いことをしているのではないですかというような目線は削除していただいて、お互いに対等の立場で契約を守りながら、生乳を提供していきましょうというスタンスで、新しく使えるパンフレットをお願いしたいと思います。

質問ですが、7割が事例集を見ていないということは、もしかしたら、酪農家にも毎年の契約なのだ、選択肢がある中で自分たちが選び取るのだという、その契約という認識が薄いのかなと。毎年毎年出しているのだからという慣習化しており、それが事例集を見ていないところにつながっているのではと思いました。

以前こうした話を聞きました。酪農家の方々から、どんな手数料がどう取られているのかというのが分からないという声です。後の精算書で、あなたの生乳からこういった手数料が抜かれて、残りはこうですよといったような一方通行の取引が今まで常態化していたことから、酪農家自身、取引の実態がまだ見えていないのでは。

聞くところによりますと、指定団体によっても取っている手数料が違うし、生乳価格も違うしということで、非常にブラックボックス化している中では契約の概念を認識しにくいように思います。生産者が意識的に、どんな手数料をどこで払っているのだということが分かれば、事例集も必ず見るようになると思いますので、もし、そういったことはもう改善しているよということでしたら、私の認識違いでありますけれども、それぞれのプレーヤーがどういった費用を負担していて、今のように余ったときには、どういう対処をしているのかという取引をもう少し見える化することで、酪農家さんの意識も随分変わるのではないかなと思うのですけれども、その辺りの取引実態の見える化というのがどこまで進んでいるのか、農水省さんにお聞きしたいと思いました。

以上です。

○岩下座長 ありがとうございます。

続きまして、御手洗委員、お願いします。

○御手洗委員 ありがとうございます。

私の質問は、今の青山専門委員の御意見と似たところがあるものだったのですけれども、取引の透明性や在庫リスクをどこがどう受けているのかということについてです。

まず、ちょっと素朴なことでお伺いしたいのですが、昨年末に生乳廃棄騒動があったかと思うのです。私の理解では、給食の需要が減ったことなどによって牛乳の需要量が減少して、また、加工品の需要も落ちていたために、生乳が廃棄される可能性が出てきたということで、国民的に需要喚起の運動が行われたと認識しています。私も頑張って牛乳をたくさん飲んだのですけれども、あれは誰のためにやっていたのかということはよく理解できていません。

すなわち、生乳廃棄が行われた場合、経済的負担はどこに発生するのかということですか。酪農家なのか、農協なのか、乳業メーカーなのか。乳業メーカーが生乳を買い取り仕入れをしたけれども、使い先がなくて乳業メーカーの負担で廃棄するということであつたのか、それとも、乳業メーカーのほうで在庫が十分にあつたので、農協から買い取らず農協で在庫を抱えたのか、乳業メーカーが買い取らないため農協がさらに酪農家から買い取らず酪農家の負担になったということなのか。一体誰の負担だったのでしょうか。

これが、もし、酪農家が生乳の買い取りをしてもらえなかったということなのであれば、やはり最終的な在庫リスクを酪農家が負っているということになりますので、ますます系統外出荷をできるようにすることの重要性は高いだろうと考えます。この辺の取引がよく見えていないので、よろしければ御説明いただけますでしょうか。

そもそも生乳の廃棄リスクを減らすために、乳製品加工に対して公金による補給金が出ていると認識しています。補給金という公金を受けていながら、先ほど青山専門委員の御指摘でもあつた点ですけれども、生乳の取引実態というのが非常に透明性が低く、どこが在庫リスクを取っていて、誰がどう手数料を受け取っているのかなどが、外から見ると不透明であると認識しています。

特にこうした公金を受けているものでもありますから、取引の透明性を上げていくということは重要でしょうし、そこが可視化されることによって、酪農家さんも青山専門委員がおっしゃっていたように経営主体ですから、より自分たちはどうすべきかということの意思決定の精度の向上にもつながっていくと思いますので、ぜひ取引の透明性を上げていただけるようお願いいたします。

以上です。

○岩下座長 ありがとうございます。

続きまして、南雲専門委員、お願いします。

○南雲専門委員 ありがとうございます。

独禁法に関わるような行動様式を改めるといふのからまず議論が出ているので、そのとおり、ぜひお願いできればと思うのですけれども、私のほうからは、今、御手洗さんもおっしゃっておられましたけれども、資料でいうと、資料1の1ページ、加工乳製品のマー

ケットのところ、いわゆる安全弁になっていて、ここが太ければ2号、3号の業者さんもそれなり収益を得られる、所得を得られる安全弁になっているのだけれども、このセカンダリーマーケットがうまく機能していないというのが見て取れるのかなと思います。

補給金が入っている。つまり市場が機能していないので、政府が手を入れることによって何とか持たせていると。6次産業化は進んでいるのだけれども、そんなにいきなりボリュームが増えると思わないのです。そもそも人口が減っていて、牛乳は飲む人とかは減っているわけですね。しかも高齢化しているのです。

そうすると、加工することによって、いろいろなバラエティに富んだ消費ができるような形にすると。

この図で出てくるのは、いろいろと生産者の取引分とかが出ていますけれども、どのくらいプロフィットマージンが本当にある世界なのかという解像度がよく分からないのですね。だから政府の補給金が入るのだけれども、加工して売ると、そこはプロフィットマージンが厚いのでということが、もし言えるのであるならば、ここに出口がもしかしたらあるかもしれない。補給金を入れるということは、これも規制の一種なので、我々のカバーする範疇だと思うのですけれども、この解像度を上げていただいて、今のまま多分ボリュームは増えないし、それから補給金を入れ続けるというのもいかなものかと思うので、このところについては、どういうお考えをお持ちでいらっしゃるのかということについて教えていただければと思います。

以上です。

○岩下座長 ありがとうございます。

小針さん、最後、お願いします。

○小針専門委員 小針です。御説明ありがとうございます。

私からは、農水省さんに、参考資料1の実態調査のところに関して、1ページですけれども、今回の改正で一番ポイントになるのは、今回の改正によって複数の事業者に出荷する、部分委託をする人がどれぐらい増えたかということなので、複数箇所に出荷していたものは1%で74者とあるのですけれども、この74者がどのような形の契約で、農協とそれ以外なのか、指定団体系ではないところの農協なのか、その辺りのパターンみたいなもの、また、全量指定団体系なのか、いわゆる部分出荷なのか、直接ほかのところかというパターンが見えないので、それが見えるような形で出していただけると、改正によってどう変わったのかが見えるかと思いました。

この1ページの下のところは生乳の出荷先が複数回答で5,838になっているのですけれども、このグラフの数字を足してくと、5,775で合わないというのと、これは複数回答だと、何が母数で、何を示しているのかが分からないので、今のパターンのところは重要と思います。

あと、先ほど佐藤先生からも御意見があったとおり、これだけの母数があれば、信頼性が高いというところになるかと思しますので、それぞれ、こういう出荷をしている人はこ

れぐらいの規模だとか、こういうパターンが見えるのか、指定団体系以外のところに出している人を足すとシェア的にはどれぐらいになるのかなど、構造的に見ることも可能かと思えます。あと、その複数出荷している事例が、ベストプラクティスと見受けられるのであれば、よりよい契約のあり方につながっていくと思うので、その辺りを深掘りしていただければいいかなと思いました。

以上です。

○岩下座長 ありがとうございます。

農水省さん、大変時間が短くて恐縮ですが、1、2分で今の回答につきまして、回答していただいて、もし詳細については、改めて書面でということであれば、書面でお願いいたします。

○森局長 御指摘ありがとうございます。

共通してありましたのは、手数料等を含め、透明性を確保していくべきではないかと、それが必要ではないかという御指摘だったと理解しております。

こうした手数料の透明性等については、我々、農水省のほうからも関係の指定団体、それから農協等に対しては、少なくともきちんと生産者のほうに手数料については、根拠、理由を明確にして取るようにという指導を随時、我々生乳関係に限らずに、対農協への対応という形では、農水省として行ってきているところでございます。

今後とも、やはり御指摘のあったとおり、いろんな形で、まさに補給金という制度を活用している仕組みや取引ということでございますので、必要な透明化というものはきちんと進めていく必要があると考えているところでございます。

それと、小針専門委員からありました複数出荷の話、ちょっともう一度よく整理をさせていただきたいと思いますが、2か所以上の出荷しているのは74者ということでございますが、出荷先が1か所の方においても、例えば、もともと指定団体に出荷していたものを切り替えて指定団体以外の者のみに1か所出したというような方もいらっしゃいますので、そういったところも含め、また整理をさせていただければと思います。

あと、いろいろ補給金という仕組み自体、長くなるので、申し上げられませんが、日本において、生乳生産は、季節的な変動があるといったようなことを踏まえ、さらにヨーロッパ等に比べて、日本においては、飲用乳の消費の割合が高いといったことも含め、今までの制度ができていくということでございますが、ここは、今後とも引き続き、この制度の必要性等についてもきちんと整理をしながら、必要な財政支出が、無駄な形にならないように、我々としても心して取り組んでいきたいと思っております。

○岩下座長 ありがとうございます。

若干積み残しがあるようですので、改めて書面をお願いすると思えます。

それでは、議論を終える前に、金丸構成員から、一言お願いいたします。

○金丸構成員 ありがとうございます。

ちょうど1年前に、ワーキング・グループの場で、生乳取引の実態把握や農林水産省作

成資料の見直しについてお願いをしたところでございます。

今回、農林水産省が真摯に御対応いただいたことは、大変よかったと思っています。しかしながら、今回の調査結果から、独占禁止法違反のおそれのある行為がまだ現場に残っていることに加えて、そうした行為がなされることの懸念も大きいことが分かりました。

いつまでも意欲のある酪農家や乳業メーカーを泣き寝入りや萎縮した状態にしておくわけにはいきません。

農林水産省と公正取引委員会には、しっかりと指導、監督、取締りを行っていただきたいと思います。

また、昨年、私は、法令遵守はビジネスの大前提だと申し上げましたが、大前提とは言い換えれば、最低限度のレベルということです。社会が大きく変化する中で、コンプライアンスという言葉の意味合いも、ただ法令を遵守するのみではなく、酪農業そのものの価値を自らが毀損するような不祥事につながるリスクとして、向き合い対処すべきです。

農林水産省には、実態調査の結果から得られた課題をしっかりと分析をし、今回作成いただいた適正取引推進ガイドライン等を効果的に活用して、公正取引委員会とも連携しながら、一日でも早く、全ての酪農家と乳業メーカーが、取引相手による萎縮から解放される日を迎えられるよう取組を加速させていただきたいと思います。

また、指定生乳生産者団体による制度改正以降、自らバターやチーズの製造に取り組む酪農家が出てきていることは、喜ばしいことだと思います。こういった人たちが世界ブランドになっていくような取組を進めていくべきだと思います。

同様に、生乳流通に参入する事業者が出ていくことは大変喜ばしいことですが、さらに広げていくため、系統外とも積極的に取引を行い、自らの経営判断により生乳取引をする酪農家の受け皿となるような乳業メーカーを、農水省が勇気づけて、増やしていくことが必要です。

農林水産省は、多様な主体による自主的な取引を推進する環境整備をさらに進めるための検討をしていっていただきたいと思います。

以上でございます。ありがとうございました。

○岩下座長 どうもありがとうございました。

小林副大臣、もし、これまでの議論をお聞きになりまして、御意見等ございましたら、御発言をお願いいたします。

○小林副大臣 金丸構成員から御指摘のポイントで十分だと思っております。

農水省さん、前向きに進めていただいて、本当にありがとうございます。

今後、現場にどのように浸透させるかというのは、大変難しいところなのですが、しっかり一緒にやれたらと思っていますので、引き続きよろしくお願いします。

○岩下座長 どうもありがとうございました。

では最後に、私、座長からまとめのコメントをさせていただきます。

本日の議論を受けまして、農林水産省さんには、以下の点を求めたいと思います。

全国実態調査の結果から判明した不公正な生乳取引の課題については、不正の3要素、すなわち、動機、機会、正当化も含めた要因分析、例えば、指定団体が需給調整の役割を理由に自ら独禁法違反を正当化する心理などを含めた要因分析を行っていただければと思います。あわせて、課題解決、再発防止に向けた具体的な取組を検討いただきたいと思います。

それから、当事者双方の理解を深めるために、見直し後の事例集ですが、事業者がやっていいこと、これは、委員の皆さんがおっしゃったとおり、やっていいこと、系統がやってはいけないことを分かりやすく記述するように見直しをお願いいたします。

それから、調査結果を踏まえて作成されるガイドラインや見直し後の事例集を全ての関係者に周知徹底し、事業者に直接アンケートなどの定量的に浸透度合いを確認する仕組み、7割読んでないというのは、ちょっと悲しい話ですので、それをする仕組みを入れていただきたい。継続的な実態把握と適切な見直し、いわゆるPDCAですが、さらに最初に議論いただきました、通報窓口の周知等の取組によって、酪農家や乳業メーカー等が萎縮することなく、取引先を自由に選ぶことができる環境づくりのための実効的な運用改善を進めていただきたいと思います。

指定団体等が自ら独禁法の遵守を宣言、実践し、公正かつ自由な取引を阻害しないこと、例えば、系統外と取引している酪農家や乳業メーカーに差別的な取扱いをしないことなど、自由な公正な取引を行うことを対外的に、例えば代表者のメッセージ等で発信するよう促すなど、農林水産省には適正な指導を行っていただきたい。

また、例えば、系統外とも積極的に取引を行う乳業メーカーの創出、乳業メーカーなどにおける需給調整力の増強支援、それから生産から加工販売まで一貫経営する事業形態、これによって、先ほど議論に出ている買取販売によって、そういった一貫経営する人に在庫リスクを共有していただくことなどの促進を通じて、新たな生産者補給金制度のもとで、指定団体による萎縮を縮減するとともに、系統外も含めた生乳需給のミスマッチを解消する方策について検討していただきたいと思います。

検討結果につきましては、五月雨でも結構ですから、2週間後までをめぐりに事務局に御連絡いただければと思います。

それでは、これで会議を終了いたします。本日は誠にありがとうございました。