

わが国酪農の中長期的課題と生産者組織の役割

— 酪農経営のさらなる発展的展開のために —

平成22年3月31日

社団法人 **中央酪農会議**

酪農基本問題委員会

目 次

1. 日本酪農のあるべき姿と本検討の基本的視点	
(1) わが国酪農の現状	3
(2) 果たすべき日本酪農の役割とあるべき姿	4
(3) 生産者組織の役割と課題	6
(4) 課題検討の基本的視点	7
2. 生乳の価格形成	
(1) 現状と課題	8
(2) 今後求められる生産者組織の取り組み	9
① 生乳の共同集荷・共同販売機能のさらなる強化	10
② 用途別生乳取引制度の適正な運営	11
③ 牛乳乳製品市場の変化に対応した生乳取引の推進	11
④ 指定団体による価格交渉力の強化の取り組みの推進	14
3. 生乳の需給調整	
(1) 現状と課題	17
① 生乳需給調整政策の形成過程	17
② 生乳計画生産対策の今日的評価	18
③ 生乳計画生産対策の課題	19
(2) 今後求められる生産者組織の取り組み	20
① 計画生産対策の今日的な意義の確認	20
② 中期的計画生産対策の弾力的な実施	21
③ 酪農経営の多様性を阻害しない個別計画生産枠の設定と流動化	22
④ 地域間競争の適正化機能の堅持	24
⑤ 季節別需要変動に対応した生乳生産と余剰乳処理システムの常備化	24
4. 生乳の需要拡大	
(1) 生乳の需要拡大対策の基本視点	26
① わが国の牛乳乳製品市場の最近の特徴	26
② 生乳市場の実態からみた生乳需要拡大対策の基本的な考え方	27
(2) 「牛乳に相談だ。」キャンペーンの成果と課題	28

（３）牛乳消費拡大対策の実施上の留意点	・ ・ ・ ・ ・	29
①構造的な消費成熟化局面における牛乳消費拡大対策の考え方	・ ・ ・ ・ ・	29
②新たな経済環境の変化に対応した牛乳の社会的存在意義の明確化	・ ・ ・ ・ ・	29
③生産者組織によるカテゴリー・マーケティングの必要性	・ ・ ・ ・ ・	30
④消費者とのコミュニケーションをめぐる環境の変化	・ ・ ・ ・ ・	30
⑤「NO MILK NO LIFE」活動の成果を反映	・ ・ ・ ・ ・	31
（４）牛乳消費拡大対策の次期戦略の具体的な方向性	・ ・ ・ ・ ・	31
① 3年間で最近の急激なマイナストレンド解消を目指す	・ ・ ・ ・ ・	32
② 国内牛乳市場の長期的な安定性を確保するためのターゲットの設定	・ ・	32
③ 訴求すべき牛乳の価値	・ ・ ・ ・ ・	32
④ 直接飲用以外の利用場面を主要な標的に	・ ・ ・ ・ ・	33
⑤ 生産者運動としての「ブランド」イメージへの転換	・ ・ ・ ・ ・	33
⑥ 情報発信プロモーションから新たなコミュニケーション戦略への転換	・	33
⑦ 新たな日本型牛乳文化の創造を目指した「体験」の提供	・ ・ ・ ・ ・	34
5. 酪農経営の支援		
（１）酪農経営に対する「支援」の今日的な意義	・ ・ ・ ・ ・	35
（２）酪農経営の構造的課題	・ ・ ・ ・ ・	36
（３）わが国酪農経営の展開方向	・ ・ ・ ・ ・	39
（４）生産者組織による経営支援の基本的な考え方	・ ・ ・ ・ ・	41
① 酪農経営の展開方向に対応した経営支援のあり方	・ ・ ・ ・ ・	41
② 生産者組織による経営支援の新たな枠組み	・ ・ ・ ・ ・	43
6. 政策形成への関与		
（１）政策形成への関与に対する基本的な考え方	・ ・ ・ ・ ・	45
（２）酪農政策における生産者組織の実際的な役割	・ ・ ・ ・ ・	45
（３）酪農に係る政策形成への関与のあり方	・ ・ ・ ・ ・	46
おわりに。	・ ・ ・ ・ ・	48

1. 日本酪農のあるべき姿と本検討の基本的視点

(1) わが国酪農の現状

副業的な零細経営から出発したわが国酪農は、牛乳消費に象徴される洋風化指向の「戦後型食文化」の普及のなかで、戦後 20 年余りで急激な外延的拡大を示し、その後、基本法農政下の選択的拡大作目として、「規模拡大と効率化という単線的な方向」で「順調」な発展を遂げてきた。

この過程において、わが国における酪農経営の数は、1963 年の 41 万 6 千戸をピークに減少基調を続け、2009 年現在でピーク時の 5.5% に相当する 2 万 3 千戸にまで減少する一方で、一経営体当たりの乳用牛飼養規模の拡大、乳用牛 1 頭当たり年間産乳量の増加によって、わが国における生乳生産量は、1963 年に 276 万トンであったものが 2008 年度には 794 万トンにまで増加した。

こうした酪農経営の急速な発展を指して、日本酪農は、しばしば、戦後農政における構造政策のモデル的な存在、日本農業の「優等生」と呼ばれてきたが、残念ながら、最近の生乳生産量は、1996 年の 866 万トンをピークに減少し始めており、わが国の生乳生産基盤は明らかな縮小局面に入っている。特に、こうした傾向は都府県に強く現れており、北海道で辛うじて乳用牛頭数の維持が図られているのに対し、都府県のそれはピーク時(1996 年)の 65% に当たる 67 万 7 千頭(2009 年)にまで激減している。

この背景には、兼業経営や副業的経営が離脱し、残った経営が離脱した経営の生産基盤を吸収しながら大規模化、専業・単一化を遂げ、そうした経営間の競争を通して、さらなる規模拡大や経営の効率化を図っていくという日本酪農の展開過程にあって、いまや専業・単一経営の中からも離脱者が登場し始めたことがある。このことは、わが国において、生乳生産基盤そのものが維持できなくなったことを示しており、酪農に対するこれまでの政策の抜本的な見直しが求められていることを意味している。

すなわち、これまでは、規模拡大による酪農経営の階層分解が、日本酪農の「必然の流れ」と肯定されてきた。しかし、長年にわたり地域酪農を支えてきた中規模経営層の中からも離脱する酪農家が多く出現し、それに伴い酪農産地の多くが疲弊の度を強め、地域農村社会の重要なインフラである生産者組織の維持・運営も困難な状況にある。

加えて、「規模拡大と効率化」の同意語として、「国際競争力」の強化が声高に叫ばれてきたが、「国際競争力」の強化に専念すればするほど、酪農家戸数の減少と酪農産地の崩壊とが併進し、ひいては「国際競争力」強化の目指すべき到達点であるはずの「国内自給率の向上」という目標そのものが後退しかねないというジレンマに陥っている。

(2) 日本酪農の果たすべき役割とあるべき姿

酪農政策及び生産者組織の今後の取り組みの在り方を検討する場合に重要な前提となるのが、酪農という生産活動が、日本国民にとって「揺るぎない価値」を持つようにし、その価値が持続しさらに発展するようにしなければならないということである。すなわち、日本酪農は、国民生活の変化に対応しながら、その豊かさに確実に貢献し続けるものでなくてはならない。

こうした観点からみた場合、「日本酪農の果たすべき役割とあるべき姿」は、次のようなものであろう。

① 牛乳乳製品の自給率向上を実現する持続可能な酪農経営

牛乳乳製品が、いまや、日本国民の食生活と健康にとって、なくてはならない存在となっている状況のなかで、日本酪農は、安全で品質の高い牛乳乳製品を、消費者にとって適切な価格で安定的に供給することに責任を持つことが必要である。

このためには、現在の国内牛乳乳製品市場の規模に対応して、生乳生産基盤を維持・拡大し、牛乳乳製品の国内自給率を向上させていくことが必要である。したがって、このことを実現していくためには、酪農生産に従事する人々が、自らの職業に誇りを持ち、自らの人生を豊かで満足のいくものとし、その能力を十二分に発揮できる持続可能な経営の条件を整備していくことが重要であり、こうした観点から、国内における酪農経営の安定に必要な価格と所得の水準を確保する必要がある。

なお、牛乳乳製品の国内自給率は徐々に退化し70%程度にある現状、及び酪農製品の国際市場が極めて不安定で流動的である状況を踏まえ、国際市場の変動に弾力的に対応しつつ、国産牛乳乳製品の安定供給を図る主体的な取り組みを推進することが求められる。

② 様々な経営条件を生かした多様な酪農経営

今後における生乳生産基盤の維持・拡大のためには、地域や経営におけるそれぞれの生産条件や酪農家の価値観を十分に生かした多様な酪農経営の展開が図られることが不可欠である。

最近の酪農経営の特徴は、規模拡大と効率化という単線的な方向で発展を遂げてきたこれまでの状況とは異なり、様々な経営条件の中で、多様性と専門性に富んだ個性的な経営展開が行われていることである。

ここで言う様々な経営条件とは、①経営形態（家族経営、企業・法人経営など）、②生産方式（飼養管理方法、搾乳方法、飼料調達方法など）、③経営組織（生乳のほか、肉用牛、乳製品等の販売部門などの組み合わせ）などのほか、平地農業地域（畑作地域・水田地域）、中山間農業地域、都市的地域などの立地、さらには寒

冷地、暖地といった気候などを指すが、これらの経営要素を最適に組み合わせ、最大限の生産力と収益性を実現しようとする酪農家の懸命な努力が日々続けられており、これに、酪農家自身の価値観や人生観も加わって、それぞれの酪農経営の個性が産み出されている。

したがって、今後は、こうした「日本酪農の多様性と専門性に富んだ個性的な経営展開」を支援していくことが重要である。

なお、酪農生産は、本来、「土・草・牛」が三位一体となった理想的な循環型農業としての技術的特徴を持っていることから、これが十二分に発揮される環境調和型の生産方式を基本とする、土地利用型の家族酪農経営を守り育てることが重要である。

さらに、酪農生産の持つ周年拘束性、家族経営における労働利用の制約を克服する観点から、ヘルパー制度やコントラクター組織等の充実を図ることが必要である。

③ 地域社会における酪農経営の優れた機能の維持・発展

わが国における酪農経営の多くは、他の作目と異なり、若い担い手を持つ専業・専門経営である。こうしたなかで、近年、高齢化と過疎化が極度に進む地域農村社会において、酪農家は、在村しつつも昼間は村外に働きに出る多くの兼業農家や高齢化した農家を代理して、PTAや自治会の役員、世話役などのさまざまな役割を果たしており、農村の社会的機能を維持するための人的資源としての位置付けが高まっている。

また、無畜農業が大宗を占める日本農業のなかにあって、酪農生産から産み出されるたい肥などの有機物が地域の耕種農業で活用されることが常態化しており、その意味で、酪農生産のもつ物質循環機能が地域農業に生かされることが、いまや日本農業の重要な生産条件となっている。

加えて、特に、中山間地域で増加している耕作放棄地の酪農生産における活用は、今後、都府県酪農に期待される重要な農地管理機能であり、また、耕種農業が困難な北海道などの寒冷地においては、草地型酪農生産の果たす役割は極めて大きい。

以上のような農村社会や地域農業における、酪農経営の優れた機能や役割を維持・発展させることが、国民経済的な観点からも不可欠であり、こうした意味合いから、酪農経営は特定の地域に集約的に立地するのではなく、全国の多くの地域に適正に配置されるようにすることが重要である。

④ 酪農の持つ公益的機能の育成・支援

酪農の持つ保健休養力や教育力などの機能を発展させることが重要である。

これまで第1から第3で挙げたのは、主に、酪農の持つ経済的な機能であり、これらを通して国民に提供されるのは、物質的・経済的利益である。しかし、生

活空間の都市化が進展するなかで、農村や農業に対する消費者の時代的ニーズにおいては、情緒的文化的要素が急速に強まっている。

本来酪農生産は、農地との結び付きが強く緑豊かで動物のいる農場として農業のなかでも潜在的に高い保健休養力や教育力を有しており、こうした公益的機能の強化を通して、消費者ニーズの時代的变化に応え、日本酪農の価値を大きく高めることが可能である。

したがって、今後にあっては、こうした酪農の優れた公益的機能に着目し、これを育てていくことが重要である。

(3) 生産者組織の役割と課題

わが国に限らず、世界中の酪農生産者組織が、他の生産者組織と区別される重要な特徴は、酪農経営の主要生産物である生乳について、生産者から条件を付さずに一元的に集荷し販売する仕組みを採用していることである。これには、生乳が腐敗しやすく保存が困難であるとともに、酪農経営の大宗が家族経営であり、これらのことから、生乳の販売や流通をそれぞれの酪農家が単独で行うことに限界があることに背景がある。その結果、多くの酪農家は、自らの生産物に係る経済的価値の実現という極めて重要な経営プロセスのほぼ全てを、協同の生産者組織に委ねている。

したがって、酪農生産者組織は、酪農家の負託に応えるため、生乳の販売先である乳業者との取引上のポジションを高め、より有利な取引条件を獲得するとともに、需給不均衡や乳価低下などが生じた場合には、生乳出荷を計画的に調整したり、取引先や仕向け用途を変更したりなどをして、生乳を可能な限り有利に販売することを求められる。

また併せて、生産者組織は、個別酪農経営の多様な発展を支援するための活動を、生乳の組織的な共同販売事業と関連付けて行うことが、有効であり重要である。

すなわち、指定団体を始めとする酪農生産者組織の基本的使命は、生乳の共同販売及び経営支援の事業活動を通して、組織構成員である酪農家、とりわけ、単独では対等な市場取引が困難な家族経営の中長期的で安定的な経営の発展に寄与することにある。

なお、こうした基本的使命を貫徹するためには、酪農生産者組織は、事業環境の変化に適切に対応して、組織の機能や事業の在り方を常に改善し続けることが必要となる。

こうしたことから、酪農経営の減少・分散化による事業コストの増嵩、乳業工場の再編等にとともなう流通・取引環境の変化等に対処するため、最近においては、都府県における指定団体組織の広域化、酪農専門農協の統廃合が進められてきた。

しかし、わが国酪農産業をめぐる環境は引き続き大きな変化を続けている。特

に、乳製品の輸入自由化の進展に伴いわが国の牛乳乳製品市場は、国際乳製品市場との連動性を強めている。また、わが国酪農にとって最も重要なマーケットである飲用牛乳市場は成熟化し縮小局面にある。さらに、酪農家戸数は継続して減少基調にあり、また酪農経営は経営形態、生産方式、経営組織といった点において従来以上に多様性を強めている。こうしたなかで、今後とも酪農生産者組織が、わが国酪農の発展に寄与していくためには、組織運営の効率性を一層高めつつ、併せて、組織規模の最適化、機能の強化と事業の改善を進めることが急務となっている。

(4) 課題検討の基本的視点

酪農生産者組織の機能は、生乳の共同販売活動の中核にして発揮されている。したがって、現状においても、酪農家同士の関係は、他の作目と比較して協同的關係性が強く、その行動規範は「共存のための協調」とも言える。

こうした協同体的關係性に基づく組織的な絆（以下、「協同体的ネットワーク」）は、元来、競争を通してのみ市場の最適化が実現するという考え方と対極に位置する存在である。しかし、生乳の商品的特性と酪農生産の技術的特性からして、酪農経営の安定的持続性を確保していくためには、酪農家間の協同体的ネットワークを、日本酪農のいわゆる「社会関係資本」として維持し発展させることが重要である。

したがって、今後、酪農生産者組織が取り組むべき諸課題の検討に当たっては、先に述べた「日本酪農の果たすべき役割とあるべき姿」の実現を図ることを念頭に、酪農経営にみられる多様化と個性化を尊重し、その発展を阻害しないようにしつつ、酪農家間の協同体的ネットワークを発展させこと、すなわち、多様化する酪農経営間のまさに「競争と協調のバランス」をどのように上手に確保するのかが基本的視点となる。

以上の基本的視点を念頭に、以下では、生産者組織の取り組みを、生乳の価格形成、需給調整、需要拡大、そして経営支援の4つの主要な分野に分けて整理し、加えてそれらの具体的な手法を実現するための政策形成への生産者組織としての関与のあり方についても検討する。

なお、各課題の論点として、第1に、課題の現状、特にその要因や背景について考察する。第2に、課題を具体化し、第3に、課題への対応策として、生産者組織による取り組みを提案する。

2. 生乳の価格形成

(1) 現状と課題

一般に商品の価格は、その供給と需要の両方の側面からの影響を受けて形成されており、生乳も基本的には、その法則に従っているが、加えて生乳の価格形成には特殊な側面も少なくない。

まず、第1に生乳の商品特性に規定される問題である。

他と比べて際立った生乳の商品特性は、極めて腐敗しやすく全く保存が出来ないということである。したがって、例えば、生乳の市場価格の動向を見通し、最も有利な時機に出荷し販売するといった対応を生産段階で行うのは不可能である。すなわち、生産された生乳は速やかに出荷されることが不可欠で、そのような意味で、生乳市場は「買い手市場」になりやすい構造を有している。

第2に、牛乳乳製品の市場特性に規定される問題である。

例えば、生乳を殺菌したに過ぎない飲用牛乳は、海外からの輸入・調達が困難であることから、飲用牛乳向け生乳価格は生乳の生産コストを反映させた価格形成が可能である。はっ酵乳や生クリーム等の液状乳製品は、消費という点からは飲用牛乳やバターとの競合関係を持ち、乳原料としては多くの乳製品との代替性を持つことから、その価格形成は、飲用牛乳と乳製品の両方から影響を受け、液状乳製品向け生乳価格は中間的水準になりやすい。チーズはほぼ国際競争の下にあり、したがってチーズ価格は国際市場と完全に連動しているため、チーズ向け生乳価格も国際市場の価格動向に強く影響される。バターや脱脂粉乳などの乳製品は、不足払い制度の下で、従来から生乳の生産コストに比較すると低価格に誘導されており、また輸入制限的な国境措置の保護の下にあるものの、輸入調製品との代替性が強いことから、国際市場における乳製品の価格動向の影響を強く受けている。さらに、バターや脱脂粉乳は、比較的保存性があるという事情から、牛乳乳製品全体の需給を調整する役割を持っているため、国内の需給変動によってその価格も変動する性格を持っている。

以上のような、わが国における牛乳乳製品の市場特性を踏まえた場合、飲用牛乳向け生乳の価格水準を国内の生乳生産コストに対応させながら適正に維持しつつ、進展する食品市場の国際化に対応させながら、国産乳製品がある程度の国際競争力を持ち得る価格水準に誘導し、さらには、特に、乳製品向け生乳の価格変動が、飲用牛乳向け生乳の価格に影響を与えないようにすることが必要である。こうしたことから、牛乳乳製品のそれぞれの市場性を生乳の価格形成に適正かつ合理的に反映させるとともに、各用途の価格が他に影響を与えないように、用途別に生乳の価格形成を分離する「用途別取引制度」が政策的に導入されており、いまやこの制度が、わが国における生乳流通と牛乳乳製品の市場のあり方を強く規定している。

第3に、牛乳乳製品をめぐる食品企業や小売流通業内部の競争に規定される問題である。

まず、飲用牛乳は、その家庭内常備率が8割前後であることから分かるように飲料の中でも家庭内普及率が極めて高く、また保存が効かないことから購買頻度も高い。このため、飲用牛乳の購入を目的に多くの消費者が小売店舗を頻繁に訪れることとなる。したがって、食品小売流通業の主要な業態である量販店においては、優れた「客寄せ」商品として飲用牛乳を位置づけており、食品小売流通業間の競争が激しくなればなるほど、飲用牛乳の価格低下（安売り）圧力が強くなる傾向にある。一般的には需給均衡下で価格安定が期待される牛乳等向け生乳も、実際には、以上で述べたような価格形成上の特殊性を背景にして、価格が大きく変動する可能性が強い。

さらに、戦後における洋風化指向の「戦後型食文化」に普及により、これまで安定的な成長を遂げてきた飲用牛乳の消費が、少子高齢化や食生活の成熟化等を背景に急速な縮小基調にあるなかで、飲用牛乳市場をめぐる乳業者間の競争は、食品小売流通業からの価格圧力の強まりと相俟って、ますます激化する傾向にある。こうした傾向は、特に、学校給食向け牛乳の供給など、専ら飲用牛乳の販売に特化して来た中小乳業経営の構造的な脆弱化を招来しており、これが牛乳等向け生乳の価格形成に大きな影響を与えつつある。

また、乳製品は優れた食品原料として食品産業や外食産業で様々な形で利用されているが、少子高齢化等による市場の更なる縮小、輸入食品の増加や輸入調製品などの安価な乳原料の増加、さらには乳製品の輸入自由化の進展などを背景に、国産乳製品の価格は、国際市場との連動性を強め、価格低下圧力が一層強まっていくことが予想される。さらに、BRICsなどの経済新興国の経済成長による新たな乳製品需要の拡大、オセアニアにおける旱魃の常態化など気候変動による乳製品貿易量の不安定化などを背景に、乳製品の国際需給は極めて不安定な構造となっており、乳製品の国際価格の変動幅は、従来と比べて、大きくなっていく可能性が強い。

したがって、生乳の価格形成上の特殊性及び食品市場の国際化による価格変動がもたらす酪農経営への不利益を排除したり緩和したりするための取り組みが、需給調整と区別して、生乳価格形成に係る政策的な目標ということが言える。

（2）今後求められる生産者組織の取り組み

これまで整理したように、生乳の価格形成をめぐる課題は、何れも、単に乳業者と生産者間の生乳取引（乳価交渉）のなかで容易に解決できる問題ではない。何故なら、生乳の売り手である生産者はもちろんのこと、生乳の買い手である乳業者にもコントロール困難な幅広い外部環境要因が関連しているからである。

また、生乳の取引を用途別取引制度で行わせるためには、生乳を生産者から一元的に集荷し乳業者に多元的に販売したのちに、分離形成された用途別生乳価格

をプールして生産者に均等な水準で支払うことが必要であることから、こうした機能を制度的に付与された指定団体に生乳販売が集約されている。したがって、価格形成に係る政策の多くが、指定団体の業務を通して執行されている。

以上を踏まえ、生乳の価格形成に係る課題解決の観点から、今後期待される取り組みをまとめると、以下の通りである。

① 生乳の共同集荷機能の最適化

保存が効かず、かつ液状であることから、生乳は「買い手市場」であるとともに、その輸送コストが高いという流通上の課題がある。すなわち、生乳の輸送問題は、価格形成に先んずる重要な生乳取引上の課題でもある。

特に最近においては、酪農家戸数の減少により地域内における経営立地が地理的に分散し、酪農経営の立地密度が低下するなかで、生乳出荷農家間の距離が遠くなっている。また、生乳出荷規模の格差拡大も進んでいる。さらに、輸送先である乳業工場の立地も、乳業再編の進展によって短期間に変化しており、これまでに比較して産地から遠ざかる傾向にある。こうしたなかで、生乳輸送コストの適正化を図っていくためには、極力広範囲な地域で生乳集荷を一元的に集約管理するとともに、輸送拠点などの新たな配置による生乳輸送コストの最適化の取り組みを続けることが不可欠である。

こうした観点から、特に、酪農経営の立地密度の低下や乳業工場の再編が進んでいる都府県にあっては、広域化による指定団体機能の強化を図る取り組みの一環として、「集送乳合理化計画」を樹立し、生乳輸送（集荷及び送乳）コストの削減に努めてきたところであるが、依然、改善の余地が大きい。その背景には、生乳輸送の実施主体が広域化された指定団体に完全に移行していない地域が少なくないからである。したがって、生乳輸送の指定団体による完全集約を早期に進めるとともに、指定団体域内における生乳輸送コストのプール化を前提に、集荷貯乳拠点（CS）の適正配置をも含めた生乳輸送の最適化モデルを構築することが必要である。なお、生乳輸送コストのプール化にあたっては、送乳コストについては指定団体域内プールとし、生乳集荷コストについては、当面は都府県域内のプール、その実現の後に、指定団体域内プールといった段階的取り組みも止むを得ないものと考えられる。

なお、生乳出荷規模のさらなる階層分化が進むことに加え、地産地消や農業経営の高付加価値化を背景に個別の地域や酪農経営の特徴を反映した生乳の個別ブランド化への生産者の要求や消費者の期待が高まっている。したがって、指定団体が一元的な生乳の流通管理の機能を今後維持して行くためには、生乳輸送の指定団体域内プールを基本としつつ、特定ブランドの小規模生乳輸送の実施なども念頭に入れた指定団体による生乳輸送の弾力化を図っていくことも重要である。

さらに、生乳輸送の最適化の視点から、指定団体の地理的範囲の見直し、あるいは生乳輸送に関する指定団体間の共同事業化について推進する必要がある。

② 用途別生乳取引制度の適正な運営と生乳共同販売機能の強化

今後、WTO体制下において、乳製品の輸入自由化の進展を全て回避することは困難と考えることが一般的である。また、そうしたなかで、多様な輸入調製品の利用が増加しており、現状においてさえ、乳製品をめぐる競争環境はさらに複雑化している。こうした状況を踏まえると、乳製品価格が徐々に低下していくとともに、牛乳乳製品の多様な市場性が生乳の価格形成に相互に影響し合って生乳の価格形成を不透明なものにする可能性がさらに強まっている。したがって、わが国における生乳の用途別取引制度の現実的な意義はますます高まっていると言っている。

こうしたことから、一層の用途別取引制度の適正かつ機能的な運営が重要である。特に、生乳の用途別数量については、「飲用牛乳向け」「はっ酵乳等向け」「生クリーム等向け」「特定乳製品向け」「チーズ向け」の5用途についての都道府県による数量確認が実施されているが、実際の生乳の用途別取引はこれと完全に連動していない実態があり、これが生乳流通全般の不透明性、流通政策上の不完全性、恣意的な取引が行われる危険性を招来している。したがって、今後は、それぞれの用途別取引価格については、当然、それぞれの取引の実態を踏まえて合理的な形成を目指しつつも、用途別取引数量については、基本としては、都道府県が不足払い法の趣旨に順じて実施する全5用途の数量確認に基づき、生乳取引量に案分した出荷者（指定団体）別認定数量が適正に反映されるようにすべきである。なお、こうした用途別取引制度の適正な運用が実施されるよう、都道府県の用途別数量確認の迅速化を図るとともに、乳業工場で正確な用途別数量報告事務が実施されているかどうかの現地指導等が実施されることが求められる。

また、指定団体による生乳共同販売においては、それぞれの生乳用途の固有の市場の特性や日々の動向、将来的な変化の方向を十分に把握し、生乳取引において最適な経済価値を実現するための販売力の総合的な強化を図ることが重要である。なお、わが国における生乳の価格形成上、最も重要である牛乳等向け生乳の取引と安定的な価格形成を図るためには、飲用牛乳市場をめぐる乳業経営の構造的な弱体化が進展するなかにあって、市場の規模やその変化に対応した乳業施設の最適化を図ることが不可欠な状況となっており、生産者組織が運営する農協系乳業の再編整備を推進することが、販売力強化を図る上でも重要となっている。

③ 牛乳乳製品市場の変化に対応した生乳取引の推進

ア、生乳取引における乳脂肪分の取引基準や評価の見直し

わが国に限らず多くの国において、生乳の取引価格は、数量、成分的乳質（乳脂肪分、乳たん白質または無脂乳固形分）、衛生的乳質（細菌数、体細胞数）などの要素で構成され、決定されている。

特に、成分的乳質の多寡は、バターや脱脂粉乳、チーズなどの乳製品の歩留まり量に直接結び付くことから、決定的な価格構成要素となる。したがって、乳製品への生乳仕向け量が大きなシェアを占める海外の主要酪農国では、生乳の取引価格は、バター、脱脂粉乳、チーズなどの乳製品の市場価格から、乳脂肪分と乳たん白質の重量単位の価額を定期的に算出し、これを基本に生乳の価格を決定してきた。

一方、わが国においては、飲用牛乳の市場シェアが高い英国や北欧の乳価システムに制度的な影響を受けてきたこともあり、例えば、取引生乳1kg当たり〇〇円という具合に、生乳の量目（重量）に基本的な価額を設定し、これに成分的乳質の比率に応じて（例えば乳脂肪率が0.1%高くなるに従って）成分価額（「成分格差金」と一般に呼ばれている）を追加的に支払う方法で、生乳の価格を決定してきた。

こうした成分格差金による生乳価格の決定は、実際には、飲用向け生乳の販売が大宗を占める都府県で一般的に採用されており、加工原料乳の販売が大宗である北海道では、乳成分の市場価格を直接反映される方法で生乳価格が決定されている。

以上のようなわが国の生乳の価格システムのなかで、近年、継続的な課題となってきたのが、飲用向け生乳の成分的乳質に対する経済的評価である。何故なら、実際に販売されている飲用牛乳類の小売価格には、成分的乳質の経済的評価がほとんど反映されず、量目のみでの価格設定となっているからである。さらに、わが国における牛乳消費がピークを迎えていた1995年前後の牛乳小売市場では、乳脂肪分による差別化が主要な牛乳の販売戦略であったこともあって、生乳取引における乳脂肪の基準が3.2%から3.5%に引き上げられた経緯がある。こうした生乳への乳脂肪指向に対応するためには、良質な粗飼料の年間を通じた安定的な給与が必要であったことから、都府県における生乳の生産方式は輸入粗飼料依存を飛躍的に強め、生乳生産コストの構造的増高が指摘されるようになった。

しかし、その後の牛乳小売市場では、消費者の健康志向の強まりのなかで、高脂肪商品は徐々に減少し、さらに最近では、小売流通業の価格引き下げ圧力の強まりと相まって、低脂肪タイプの成分調整牛乳が大幅に増加している。

このように、現在の飲用向け生乳の価格システムは、小売段階における牛乳の市場価値を合理的に反映しないばかりか、高コストの生乳生産方式を固定化する要因ともなっている。

以上を踏まえ、特に乳脂肪分に係る生乳取引について、取引基準並びに脂肪格差金の上限の設定などによる経済評価のあり方を早期に検討する必要がある。なお、この場合、夏季の暑熱等の気候的環境、生乳の主要な取引用途などの地域の実態に十分に配慮することが重要である。

また、低脂肪タイプの成分調整牛乳の価格については、用途別取引制度における数量確認の方法に則して、分離された生クリームと生乳の価額相当を差し引いた設定

が行われているが、このことによって、わが国における飲用牛乳全体の価格水準が低下することが危惧される状況を踏まえ、これが真に成分調整牛乳の市場価値を反映しているのかについても検討する必要がある。

イ、生乳の安全・安心の取り組みの強化

近年、大規模な食中毒事件、BSEや口蹄疫の発生、偽装表示、無登録農薬の使用など、食品や農産物をめぐって消費者の信頼を根底から揺るがすさまざまな事件や事故が、国内外を問わず、各国で相次いで起こっている。

その背景には、食品や農産物の市場の国際化が進む中で、無防備に食品や農産物などの国際的な流通が拡大されたこと、国際化に伴う食品市場の競争激化で価格引き下げ圧力が強まり、これが品質の低下を招来していること、さらには、発達した情報化社会において、従来であればさほど深刻とは思われなかった小さな事故が消費者の大きな不安を引き起こすという社会環境の変化が進んでいることなどが挙げられる。

こうした食品と農産物の安全性をめぐる新たな環境の変化に対応するため、「人間の健康に被害を与える食品中の有害要素（農薬や抗生物質等）を、生産段階から製造、流通、消費に至るまで、徹底的に管理し排除する」という新たな取り組みが、国際的な範囲で開始されており、わが国においても、平成15年の「食品安全基本法」制定、食品衛生法の改正、さらには、18年5月からの「ポジティブリスト制度」の施行により、農薬や動物用医薬品などの残留基準が生乳にも設定された。

こうしたなかで、生乳の取引においても、小売業者や乳業者から、出荷生乳が農薬等の残留基準をクリアしていることを証明するように求められたが、他の農産物と異なり生乳の場合は、検査結果が分かるまで生乳出荷を止めるといった流通を行うことは不可能であるとともに、毎日出荷される生乳について400を超える有害対象物質の検査を全ての牧場で行うことも不可能であるという現実がある。そこで、抗生物質に対する出荷確認検査、生乳生産段階での衛生管理、抗生物質等の動物用医薬品及び牛舎消毒などの記帳・記録を、全国の生乳生産者が統一した基準で実施する取り組みで、ポジティブリスト制度への対応を進めることとし、小売業者からの理解と乳業者との間の取引上の合意を得たところである。また併せて、こうした生産現場での出荷確認検査、記帳・記録を通じた生乳生産に関する全国統一の「安全・安心システム」が実際に機能しているかどうかを検証するために、農薬や動物用医薬品などの使用実態を踏まえ、残留の危険性がある物質を管理対象物質として毎年指定し、業界による自主的な残留検査を行っており、こうした取り組みは、他の作物にない先進的な取り組みとして、関係者からも高く評価されている。

したがって、いまや、生乳生産現場での記帳・記録は、生乳の出荷・販売における義務的な「安全・安心」上の手続きとなっており、その完全実施が不可避的

である。

こうしたことを踏まえ、今後、生乳についてもトレーサビリティの具体的な推進が求められる状況となることを念頭に、生乳生産者組織が生乳の販売を受託する場合にあっては、その契約行為のなかで、「記帳・記録」の実施を明確に位置付け、これが実施されていない牧場の生乳については、当該地域産生乳の「安全・安心」への信頼を確保する観点から、集荷を規制するなどの措置を厳格に推進するとともに、「記帳・記録」を中心とした安全・安心の取り組みの条件整備を実施することが必要である。

④ 指定団体による価格交渉力の強化の取り組みの推進

ア、 価格交渉の現状と課題

生乳の販売価格は、実際的には、指定団体と乳業者の価格交渉によって決定されている。

ところで、わが国における生乳の価格交渉は、いくつかの特殊な条件の下にある。

一つは、前述したように、生乳の商品特性に拘束されて、生乳市場そのものが「買い手市場」の構造にあり、さらに、近年のわが国の生乳需給は緩和基調にある。したがって、生乳取引にあっては、生産された生乳を何とか「売りさばく」ことに注力せざるを得ない実態にあり、このため、生乳価格に対する引き下げ圧力が常態化している。

二つには、生乳の価格交渉は、生産者から生乳の集荷と販売を一元的に受託している指定団体が専属的に担っている。制度上は無条件受託の形式を取ってはいるが、現実的には、価格交渉者である指定団体は、独断で販売価格を決定することは許されず、委託者である生乳生産者の組織的な合意を取り付けなければならない。このため、価格決定までに時間を要するだけでなく、価格交渉に係るさまざまな情報の組織内での共有化が不可欠で、いわば、取引乳業者と交渉しつつ、委託者である生産者とも交渉をするという複雑な手続きが求められる。

三つには、実際の交渉方法は、全国範囲での取引を行う大手乳業者との交渉が中心となっており、他の中小規模の乳業者は、その交渉結果に準じて価格を決定することが慣習となっている。この方法は、価格交渉のコストを小さくするという点で効率的である。しかし反面、生乳の広域流通が可能となっている状況下では、大手乳業者は、複数の指定団体からの選択的な生乳調達が可能となる。すなわち、大手乳業者は、複数の指定団体から取引条件を提案させ、最も有利な条件の指定団体から生乳を購入することが可能で、競争条件という点で、指定団体が不利となる側面もある。

四つには、特に飲用牛乳は、わが国の食生活上において基礎的な食品としての役割が大きいことから、その原料乳の価格形成については、消費者、小売流通業

者などの社会的な関心も高く、指定団体が法認された公益的な機能を有していることも相俟って、ある程度の透明性、説明責任が求められる。

イ、今後の価格交渉力強化の取り組み

以上のような環境を踏まえ、今後、主に次のような取り組みを強化することが重要である。

第1に、生乳需要に対応した生乳の生産・出荷を実施する計画生産対策の円滑な実施を継続的に推進するとともに、特に都府県にあっては、需給変動によって発生する余剰乳を、取引乳業者に依存せず自らで処理・販売する体制を強化し、生乳取引における指定団体の不利性を極力小さくすることが不可欠である。この場合、都府県にあっては、余剰乳を処理・加工する工場の立地が一部の地域に偏在している状況があるが、これが指定団体間における生乳の販売競争を招来しないように、複数指定団体による共同した取り組みが実施できる条件整備、具体的には、余剰乳処理コストに対する「余乳とも補償」、さらにはこうした観点からの指定団体の地理的範囲の再編成、全国組織の役割の明確化等を図っていくものとする。なお、この課題については、需給調整政策の観点から、後にも検討したい。

第2に、生産者組織による生乳の価格形成に当たっては、酪農経営の安定、乳業経営の安定、牛乳乳製品の供給の安定、消費者ニーズへの対応などの視点が十分に反映されなければ、生乳取引の長期的な安定、すなわち、生産者と乳業者の取引上の信頼関係、酪農乳業に対する社会的な信頼性の確保を得ることは困難である。したがって、価格形成に不可欠なこれらの要素についての情報（生乳生産コスト、乳業者の経営実態、牛乳乳製品の需給動向、市場価格、消費者のニーズ等）を整備し生産者組織の内部並びに指定団体と乳業者との間で認識の共有化を図ることを通して価格交渉を促進することが重要である。こうした観点から、関連情報の収集、提供、共有化に係る総合力を、指定団体及び全国組織において飛躍的に強化し、小売業者や消費者に対する適正かつ必要な情報提供を行うものとする。

なお、以上のような指定団体及び全国組織における総合的な情報力を構築するため、これらの組織内に価格形成に係る情報の整備と広報活動を担当する専門スタッフを配置することが求められる。

第3に、生産者組織内部の価格形成に係る合意形成プロセスにあっては、乳価交渉や生乳取引に関する透明性を確保し、生乳出荷者の指定団体に対する揺るぎない信頼感の醸成を図るとともに、説得力のある提案を行っていくことが重要である。

また、生乳取引先の中には生産者組織が運営する農協系乳業者も混在しており、商取引に関する個別の情報が競争相手に漏えいするのではないかという一般の商系乳業者からの危惧に対処するため、生乳取引に関する組織的な検討が限定的なものになる可能性もある。

こうした観点から、受託販売委員会の運営に当たっては、受託販売委員会の議論に供された個別の取引及び価格関連情報についての守秘義務を委員に課すとともに、農協系乳業の経営に携わる生産者の委員会参画へのルール化を行うなどの対応を講ずることによって、受託販売委員会の議論の透明化と充実を図ることが重要である。

なお、指定団体事務局の実務能力の強化のための全国的な教育制度の構築と運営を指定団体及び全国組織が共同して推進するものとする。

3. 生乳の需給調整

(1) 現状と課題

① 生乳需給調整政策の形成過程

当然のことながら、需給調整の基本的な目標は、生産物の供給を需要に均衡させるために調整することにある。この場合、供給過剰となれば生産物の価格が下落し生産が抑制され、不足となれば価格が上昇し生産が増加するという、価格の持つ需給調整機能に期待しこれを活用することが一般的である。

しかし、工業製品と異なり、農産物の生産は天候や自然環境などの影響を受けることに加え、農業生産の特徴として、価格が低下しても農家所得（家族労働報酬）の持ち出しによって生産が継続されるため、限界的な価格低下を引き起こす可能性がある。特に、生乳生産は乳用牛の泌乳生理に規定され極めて硬直的な性格を持つことから、効果的な生産の調整には相当のタイムラグが発生する。こうしたことから、生乳の需給調整については、基本的には価格の持つ需給調整機能に期待しつつも、短期的・突発的需給不均衡については、生乳価格の異常な大幅変動を回避するため、需給調整の出口である乳製品について、政府が在庫調整を行う仕組みが取られてきた。

「畜産物の価格安定等に関する法律（61年施行）」を基本にして、1966年に制定された「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（以下「不足払い法」という）」による需給調整政策がこれである。すなわち、用途別取引制度の下で、生乳の需給変動は加工原料乳比率の多寡による生乳価格の変動をもたらす。こうした需給変動による価格リスクは、プール乳価によって地域内の全生産者が均等に分担することとなる。また、加工原料乳に対する限度数量の設定により、需給均衡の目安となる供給数量を超えた場合は、生産者補給金はその分に交付されずに、生産者乳価はさらに低下する。こうした方法によっても需給調整が困難な場合は、政府による輸入乳製品の市場への放出と過剰乳製品の市場からの買い上げを通じて、需給均衡を図る。わが国における生乳及び牛乳乳製品の需給調整は、これらの一連の需給調整のステージを通して、生乳需給の安定と合理的な生乳価格の形成を目指すという仕組みとなっており、戦後の農業政策にあっても、極めて機能的で、「傑作」と呼ばれてきた。

しかし、1970年代後半になると、酪農経営の技術革新と急速な規模拡大により生乳生産が急増し、その一方で、それまで二ケタ台の伸びを示してきた飲用牛乳の消費が徐々に成熟化の傾向を見せ始め、その伸びは比較的緩やかなものとなり始めた。こうしたなかで加工原料乳が急増し、輸入調製品の急増も相俟って、乳製品の国内在庫が年々累積し、1978年には、政府が当時の畜産振興事業団を通じて買入れ・保管する過剰在庫はバターと脱脂粉乳をあわせると消費量の約8.

5 か月分に急増、これに要する財政負担は深刻なものになった。この結果、政府による過剰在庫の買入れ措置は1987年以降中止され、その後は民間在庫に対する調整保管措置に代替された。こうして、不足払い法の下でのわが国の生乳需給調整政策は、最終的なセーフティネットとしての公的在庫調整機能を失うこととなる。

このようななか、生産者による直接的な生乳の生産抑制措置として、生乳計画生産対策が1979年から開始された。まさに、生乳計画生産対策は、不足払い制度の持つ需給調整機能を土台にしながらも、わが国の生乳需給調整政策の前面に躍り出ることになる。

なお、2000年には不足払い法の一部改訂が行われ、政府による乳製品の在庫調整発動の基準とされていた安定指標価格そのものが廃止されたことにより、生産者による生乳計画生産対策は、形式的にも実質的にも、生乳需給調整の中核的な政策ツールとなった。

② 生乳計画生産対策の今日的評価

1979年以降の30年間に亘る需給調整政策としての生乳計画生産対策の歴史を振り返ると、それが果たしてきた役割の大きさが明らかとなる。

生乳計画生産対策の主たる成果の一つは、生乳の大幅な価格変動を緩和してきたことである。確かに、2008年度に実施された大幅な生乳価格の引き上げまでの30年間、生乳価格は低下を続けてきた。この背景には、生産技術の革新的進歩や円高による流通飼料価格の低下などのコスト低下要因、小売流通業の競争激化による牛乳価格の低下、国際化による乳製品価格の低下等の価格低下要因がある。こうしたなかで、生乳計画生産対策が、生乳需給の拡大均衡を図りつつ、生乳価格の急激な変動を抑制してきたことに対しては、客観的な評価が与えられるべきであろう。

二つは、生乳の需給調整を通じて生産者組織の機能が強化されたことである。生乳計画生産対策が高い実効性を実現しているのは、指定団体によって生乳流通が一元的に管理されているからである。このことは、米の需給調整（減反）対策の実態（実効性）と比較することで理解できる。こうしたなか、政府の酪農政策の多くは、計画生産対策への生乳生産者の参画を促すことを前提としてきた。また、特に価格・流通政策という点では、指定団体の持つ生乳流通の集約的管理機能の上で政策を推進することで、政府自身もまた、政策の効率的な運営を実現してきたとも言える。その結果、指定団体の生乳共販率は上昇し続け、いまや国内で流通する生乳の97%を超えるようになっている。

三つは、生乳流通に係る地域間競争を調整して来たことである。前述したように、生乳の広域流通の拡大と生乳生産力の地域間格差の拡大のなかで、生乳流通の実態は、常に、生乳販売にかかる過度な地域間競争の危機を内包してきた。したがって、生乳計画生産目標数量の「公正」な地域間配分が、酪農生産の全国均

霽的な発展をある程度担保することになった。また、計画生産対策の中で一体的に実施されてきた「用途別とも補償」制度は、市場のリスクが一部の地域や経営に集中しないように平準化する機能を果たしてきた。このように、全国協調的な計画生産対策の運用が、政策のもつ公益的な役割そのものを担ってきたとも言える。

四つには、それとは逆に、計画生産の予定調和的な運営が、地域の潜在生産力の発現に貢献したことである。特に1980年代後半以降、わが国の生乳需給はさらに緩和基調となり、繰り返し減産型の計画生産が余儀なくされた。こうしたなかで、全国協調的な計画生産対策を維持しつつも、生産力のある地域や経営の発展を阻害しないようにすることが、計画生産対策の重要な課題となった。こうした課題を解決するために採用された代表的な取り組みが、「特別余乳制度」や「特別調整乳制度（選択的二重割当制度）」である。これらの計画生産目標数量の調整的配分手法によって、地域間及び経営間の生乳生産枠の流動化が促進されたことの意義は大きい。

五つには、計画生産対策が、生乳の生産を直接的に抑制する手法から、生産された生乳の出荷先を調整する性格、すなわち、通常の国産生乳市場の外側に流通させる手法に大きく変化したことである。これは前述した「特別余乳制度」や「特別調整乳制度」と関連している。1980年代後半以降の減産基調の中で、生乳生産力を維持し生産基盤を安定させるためには、まさに、政府による乳製品の在庫調整機能をセーフティネットとして活用することが本来の不足払い制度下での政策スキームであった。しかし、これが制度的に破綻した状況では、計画生産の内部に同様の機能をビルトインさせる必要があった。この機能を自主的に導入したのが、加工原料乳地帯である北海道の過剰対策やチーズ対策で、地域の生乳生産力を吸収させる調整用市場を、輸入乳製品の市場に求めた訳である。こうした機能の実現は、集約的に乳製品を処理加工できる地域的な環境に加え、乳製品を製造販売する乳業者との間の安定した取引関係が前提となるが、何れにしても、この取り組みによって、わが国の需給調整政策における生乳計画生産対策の機能は、さらに充実強化されたと言えよう。

なお、2010年度計画生産対策において導入された「選択的拡大生産数量」は、北海道が自主的に推進してきたこうした取り組みを、都府県にも拡大した点で画期的である。いまや、わが国における生乳計画生産対策は、生乳生産を直接的に調整するいわゆる「生産クォータ」から、生産された生乳を、それぞれの用途別市場に対応した生乳販売の最適化を図りつつ、過剰な生乳を国際市場と連動した調整用市場に供給する、いわゆる「販売クォータ」へと大きな質的転換が図られようとしている。

③ 生乳計画生産対策の課題

わが国における需給調整政策の主軸として、生乳計画生産対策の機能性が強化

されてきたが、その運用をめぐる顕在化した問題も少なくない。

周知のように、生乳計画生産対策は、事前に牛乳乳製品及び生乳の需要動向に対応した計画生産目標を設定し、生産者が主体的に供給量を調整する過程である。したがって、その実効が上がるためには、生産者全員がこれに自主的に参加すること、全参加者が統一した調整行動をとること、そしてこの調整行動を企画し統制する組織があることが前提となる。しかし、生乳計画生産対策が生産者組織による自主的な取り組みであるがゆえに、生乳生産の量的拡大の制約条件が強い地域や経営にあっては生乳価格の安定を強く期待し、量的拡大の条件に恵まれた地域や経営にあっては生乳生産量の増加を強く期待することとなり、その運営に関して生乳生産者組織間の意見調整が困難を極めて来た。そして、最近にあっては、この対立構造がますます強まっており、特に、先に述べた酪農経営の多様化・個性化の進展の中で、生乳の生産量や価格に対する期待度合いもまさに多様であり、計画生産からの完全な「解放」を求める企業型の酪農経営も少なくない。

また、生乳生産の技術的特性から、短期的に生産量を調整することには困難がともなうため、気象変動、国内景気動向、貿易事情等によって、生乳市場では需給の逼迫と緩和が繰り返されてきた。具体的には、供給不足時には、飲用牛乳市場でビジネスチャンス・ロスが発生し、乳製品市場では輸入乳製品によって国産生乳需要の一部が蚕食された。他方、供給過剰時には、飲用牛乳市場で余乳処理のためのコストが増嵩し、乳製品市場では最終的には在庫調整リスクを生産者が負担することが常態化している。

さらに、人口減少時代の到来、牛乳・乳製品市場の成熟化、乳製品市場の自由化圧力の強まり、さらにはこれらを背景とした乳業や食品流通業の競争激化などにより、わが国の生乳市場をめぐる環境や需給構造はここにきて大きく変容しつつあり、特に、飲用牛乳市場の縮小に歯止めをかけることは相当に困難な状況にある。

(2) 今後求められる生産者組織の取り組み

これまで繰り返し見てきたように、既にわが国の生乳需給調整政策は、生産者による計画生産対策を主軸に機能しているとともに、その比重はさらに強まっている。

したがって、今後の需給調整に係る政策のあり方について、生乳計画生産対策の位置付けや役割を政策的に明確にするとともに、その運営方法や運営組織のあり方に関して、生乳需給調整機能のさらなる強化、その一方での乳業者とのバランスの取れた役割分担、生乳生産基盤や個別酪農経営の発展的展開を阻害しないようにするなどの視点から、生乳生産者組織がどのような取り組みを行うべきかを検討する。

① 計画生産対策の今日的な意義の確認

生乳の計画生産対策の実施に当たっては、常に多様な意見が存在し、生産者のなかには、計画生産への参画に極めて消極的な意見も少なくない。何故なら、計画生産対策は、酪農家が自由な意思で生乳を生産する権利を阻害する側面があるからである。したがって、専ら生産者組織による自主的な仕組みとして運営されている計画生産対策の制度基盤は決して強固ではない。しかし、こうした状況にも拘らず、計画生産対策の開始から30年を経過している中で、わが国の酪農経済における計画生産対策の公益的な意義や成果を今日的に点検する作業が、政府においても、生乳生産者組織の内部でも、ほとんど行われていない状況にある。

こうした観点から、計画生産対策の今日的意義について、政府が政策的な位置付けを明らかにするとともに、生産者組織内部においても、計画生産対策の歴史的な総括と現実的な必要性、その時々の方策の背景にある具体的な需給上の課題やそれが酪農経営に与える影響などについて、酪農家に対して、解りやすい広報資料などを定期的に作成・配布し、理解を促進する活動を日常的に行うことが重要である。

② 中期的計画生産対策の弾力的な実施

先に述べたように、酪農産業をめぐる厳しい競争環境のなかにあつて、酪農経営者は、経営形態、生産方式、経営組織などの経営要素を最適に組み合わせ、最大限の生産力と収益性を実現しようと、日々懸命な経営努力を積み重ねている。こうした酪農経営の発展的展開にとって最も重要なことは、計画的な投資と技術の導入である。したがって、酪農経営者にとっては、主要な生産物である生乳の中長期的生産目標を展望できなければ、収支や投資の計画が樹立できず、酪農経営は旧態依然としたものとなり、酪農家の経営意欲を損なうばかりで無く、生活設計もできないこととなる。

こうした計画生産が酪農経営にもたらす「不確実性」こそが、これまでの計画生産対策の最大の課題でもあった。この「不確実性」を排除するためには、生乳計画生産目標数量を、ある程度の中期的な期間で固定し、酪農経営に提示する必要があるが、しかしこうした方法は、その一方で、生乳需要の予期せぬ変動によって、需給の大幅な不均衡を招来する危険性をあわせ持つ。しかも、生乳の不足が発生した場合は、乳製品の輸入で対応することが可能であるが、過剰が発生した場合は、過剰乳製品の在庫調整を、生産者自らが実施することが必要となり、その経済的な負担は膨大で、当然、酪農経営に対する経済的リスクが発生する。

この課題を解決するために、北海道においては、中期的な生産目標数量を設定し、全国的な計画生産目標数量との差が生じた場合は、その超過分について、生産者自らが財源を拠出し、乳製品の委託製造、保管、輸入調製品と置き換え、チーズの生産拡大などの独自の過剰対策を実施してきた。現在において、北海道の生乳生産基盤が安定的であるのは、明らかにこうした対策の成果であると考えられる。なお、こうした独自対策が導入できた背景には、北海道に乳製品工場が集

約的に立地していることに加え、乳製品の輸入自由化の危機感が強まる中で、コスト低減に対する地域酪農のビジョンが明確であったこと、また、生産条件という点で規模拡大余力があったことから価格安定よりも生産拡大指向が強かったこと、北海道全域を経済事業の範囲とするホクレンなど生産者団体の組織力が強いこと、さらには、自由化対策を念頭においた政府による支援が行われたことなどの条件が挙げられる。

その一方で、飲用牛乳市場への依存が強く、生産条件の点で規模拡大余力が小さく、生産性も低い都府県にあっては、多くの酪農経営で価格安定指向が強い傾向にあり、その結果、計画生産対策の実施にあっては、生産抑制の方向で合意形成が行われてきた。

しかし、最近の酪農経営の状況を見ると、フリーストール・ミルクングパーラーの普及に代表される省力化の進展、ラップサイレージや TMR などによる良質飼料の安定確保などの技術革新などにより、経営規模階層の分化（規模格差の拡大）がさらに進んでおり、またこれらの技術導入に伴い大型の投資が行われていることも相俟って、都府県においても、生乳生産量の安定を指向する経営が多くなっており、短期的な減産型の計画生産を忌避する意識が従来にたく強まっている。

以上のような計画生産対策における生産目標の設定をめぐる経緯と最近の酪農経営の状況を踏まえた場合、単年度で変動する生産目標数量の設定は酪農経営の展開に制約的に機能する側面が強いことから、今後は、3年程度の期間の生産目標数量の設定を予め行う「中期的計画生産対策」を実施することが必要である。

なお、こうした中期的な生産目標数量の設定に当たっては、先に述べたように、予想を超えた需要減退に備えた生産者自身の財源抛出による過剰対策が準備されていることが前提となるが、その場合、同じ過剰対策についても、北海道のように大規模で効率的な乳製品工場が集約して立地する地域と、都府県のように乳製品工場が小規模・分散し、通年では需給緩和傾向にあっては季節的な需給逼迫がある地域では、過剰対策の仕組みは全く異なるものとなる。さらに都府県において活用できる乳製品工場は特定の地域に偏在していることから、都府県の内部でのリスク平準化の仕組みが不可欠となる。

したがって、中期的な計画生産対策の実施にあたっては、過剰対策を取り組むにあたっての地域的な条件を十分に加味しつつ、自立性を確保した弾力的な仕組み作りと全国的な組織内合意が必要となる。

なお、こうした生産者組織による自己防衛的な過剰対策においても、対応可能な過剰水準には自ずと限界が生じる。したがって、生産者による自主的な対策の範囲を超える過剰に対しては、EU及び米国等で実施されているように、政府が必要な緊急対策を講じることが不可欠であり、そのルール作りについて働きかけることが重要である。

③ 酪農経営の多様化を阻害しない個別計画生産枠の設定と流動化

上記の中長期的計画生産目標数量の設定は、酪農経営に対する計画生産の「不確実性」を緩和する点で、多様な酪農経営の展開に貢献する。しかし、酪農経営の多様な展開方向の全てに整合している訳ではない。何故なら、生乳価格の安定確保の期待、生乳生産量の増加への期待という、計画生産の方向性をめぐる酪農経営間の対立構造は、依然、内包されたままであるからだ。

特に、最近における酪農経営規模の階層分化の進展と企業型経営の増加の中では、従来に増して、こうした対立構造の調整が困難となっており、多様な経営方向が共存できる条件を組み込まなければ、計画生産対策の協調的実施が破綻する危険性がある。

したがって、これまで減産型の計画生産対策時に繰り返し提案され、平成 22 年度の計画生産対策で再度試行されている生乳生産枠の「選択的生産割当制度」の実施を、計画生産対策における酪農経営別生産枠の割当の基本的な仕組みとして整備することが不可欠となっている。すなわち、例えば、現状の価格水準で確実に販売が見込まれる生乳生産量を「価格安定生産枠」として、これまでの生産実績などの合意可能な生産要素を基礎に全ての生産者に平等に配分する一方で、生乳価格の引き下げによって新たに生乳需要の増加が見込まれる輸入調製品やチーズなどへの代替需要については、価格低下を容認する「選択的拡大生産枠」として、希望する生産者に希望する量を配分する方法である。この方法によって「価格安定生産枠」のみを選択する生産者の場合は、生産枠は減少する可能性はあるが生乳価格の安定がもたらされ、一方、「選択的拡大生産枠」も選択する生産者の場合は、ある程度の価格低下を前提に、希望する量の生乳生産枠の拡大が可能となる。

なお、これらの「価格安定生産枠」と「選択的拡大生産枠」は、原則として、個別経営毎に設定されることが基本となるが、酪農経営における土地利用や営農活動の実際を踏まえた場合、一定の地理的範囲内において、飼料生産を集団で共同で行うなどの営農グループ毎に設定することも有効である。

さらに、これらの個別生産枠の配分は、絶対数量として配分するのではなくて、カナダで採用されている MSQ (マーケット・シェア・クォータ) のように、配分された計画生産目標数量に対する経営別の比率で調整することが望ましい。この配分方法によって酪農経営が取得する目標数量はあくまで持分比率であるので、全体の生乳需要量の伸縮分が、全ての酪農経営に同等に反映されるメリットがある。また、売買等による計画生産枠の移動も、持分比率の移動であるので、絶対量の過不足が起こらないために、生産枠の流動化が円滑に推進されることとなる。

さらに、個人別生産枠の移動については、新規就農枠を確実に確保しつつ、全国の範囲で集約して行うか、廃業した生産枠を全国組織が一度回収して指定団体地域枠に上乘せするかなどの仕組みを組み込むことが望ましい。何故なら、生産力の旺盛な地域では生産枠の需給は逼迫し、生産基盤が衰退基調にある地域では生産枠の需給が緩和するといった地域間での不均衡が生じるからである。

なお、政府にあっては、生産調整（減反）への参画を前提とする戸別所得補償制度を2010年度から米で実施することを既に決定し、2011年度からは酪農で実施する方針を打ち出しているが、戸別所得補償の制度的条件は、計画生産枠の個別設定とリンクしている。したがって、政府が新たに実施する酪農経営への戸別所得補償制度について、現在の指定団体による生乳流通の一元的管理を基礎とする計画生産対策との整合性が確保されるよう、生乳の個別生産枠を含め、各段階での生乳生産枠の設定と実行に向けた必要な取り組みを推進することが必要である。

④ 地域間競争の適正化機能の堅持

調製品の輸入量の拡大、WTO体制下における乳製品の輸入自由化の進展のなかで、飲用牛乳向け生乳と乳製品向け生乳の価格差がさらに広がる可能性があり、今後、飲用牛乳向け生乳市場をめぐる地域間競争が激化し、飲用向け生乳の価格低落が危惧される。したがって、過度な地域間競争を適正化する機能が、計画生産対策のなかに組み込まれていることが、価格形成政策上も必要となる。

これまでは、いわば予定調和的な仕組みとして、生乳生産枠の地域間調整、「用途別とも補償」を基本としつつ、これを全国連による広域流通調整機能が補完してきた。しかし、これまでの「用途別とも補償」については、政府による財政的な支援を前提条件として、その取り組みがかろうじて合意されて来た経緯があり、極めて脆弱な機能とも言える。

また、全国連による広域生乳流通は、指定団体からの生乳販売の再受託であり、当然、再委託したそれぞれの指定団体の意向を反映せざるを得ず、地域間競争の調整という点では、全国連の広域流通調整機能も限定的である。

こうしたことを踏まえ、広域流通調整機能を強化する観点から、「用途別とも補償制度」の基本的なあり方についての再検討を行う必要がある。また、広域生乳流通については、その透明性を飛躍的に高めるとともに、指定団体はその域内にある乳業者との間で一元的に生乳取引を行い、当該指定団体が全国連と共同して地域内の乳業者に責任ある生乳供給を行う仕組みなどについても、その実施を検討することが必要である。

⑤ 季節的需要変動へ対応した生乳生産と余剰乳処理システムの常備化

わが国における生乳の需給調整で極めて困難な構造的課題として、特に学校給食の休止期などの不需要期を中心に、都府県において小規模で分散して発生する余乳問題がある。

これは、特に都府県における生乳生産と飲用牛乳向け生乳需要の季節的ギャップ、生乳供給の硬直性と飲用牛乳の消費の変動性がその背景にあり、これまで、乳業者による加工乳やESL技術などの商品政策、生産者による季節別乳価制度の導入、北海道からの広域生乳流通などを通じて、その改善に取り組んできたが、抜本的な解決には至っていないし、今後ともその解決は構造的に困難であろう。

さらに、最近にあっては、大手乳業者の効率化を目指した工場再編や液状乳製品の製造等のなかで、北海道の乳製品処理工場においては、余剰乳の緊急的な受け入れ余力が小さくなっていると同時に、都府県にあっては、乳業再編の進展で、乳業全体の貯乳能力は最大日量 6,000 トン程度に縮小、また乳製品工場の閉鎖、施設の老朽化などにより、乳製品処理能力も最大日量 3,000 トン程度に縮小し、余乳処理の環境や条件は、さらに悪化している。

こうしたなかで、都府県で発生する余乳の価格は、特に不需要期や厳しい需給緩和状況下では、買い手がつかない販売不可能乳となり、指定団体が自ら乳製品に委託製造し、当該乳製品を安価で乳業者に販売するといった取引にならざるを得ず、生産者に大きな経済リスクを与えているばかりではなく、最近にあっては、乳製品への加工処理さえもが物理的に不可能な余乳が発生し、年末年始及び年度末の一定期間に緊急的な生乳の出荷抑制を生産者に求めざるを得ない状況が生じている。

以上の経過及び実態を踏まえた場合、余乳発生に伴う酪農経営のリスクを軽減するためには、先ずは、季節別乳価、学乳休止期における余乳調整価格、通常の価格と区別したスポット販売価格などの設定の検討を通じて、季節別需要変動に対応した生乳生産を推進するとともに、不需要期における飲用牛乳類の生乳使用率を高める乳業者の工夫を促進する取り組みを行うことが重要である。

さらに、こうした季節別需要に対応した生乳生産の取り組みを前提としつつも、完全に余乳の発生をなくすことが困難となっている実態を踏まえ、都府県における余乳の販売・処理については、通常の乳製品向け生乳取引と分離した定常的なシステムを常備し、乳製品工場が立地する特定地域の生産者にリスクが偏重したり、余乳リスクを回避するために止む無く行われる生乳の安売りによって、通常の生乳取引に悪影響を与えたりしないようにすることが重要である。具体的には、生産者組織自体の貯乳能力の増強、老朽化が進み閉鎖が危惧される余乳処理工場への支援、生産者が主導する都府県の乳製品処理体制の整備、都府県における指定団体間の「余乳とも補償」の実施、販売が不可能な乳製品の保管や処理などに係る共同の仕組みづくりやこれを円滑に推進するための全国連との機能分担、乳業者の役割の明確化などが必要である。

なお、都府県の需給構造に起因する余乳問題は、優れてわが国酪農の構造的かつ不可避的な課題であることから、以上のような生産者組織の自主的な取り組みに対する政策的な評価と必要な政府の支援についても検討を求めることが重要である。

4. 生乳の需要拡大

(1) 生乳の需要拡大対策の基本的な視点

わが国における牛乳乳製品の消費は、明治以降の欧米文化の浸透によって、徐々に一般庶民の食生活に取り入れられるようになり、特に戦後における食生活の洋風化の流れに支えられ急速に増加してきた。その結果、2007年度の国内消費量は、1960年度の約6倍に当たる年間約1,200万トン（生乳換算）と、主食であるコメの国内消費量の約1.5倍程度までに増加し、まさに、牛乳乳製品は日本人の食生活に欠くことのできない基礎的な食品となっている。

こうした、定着・拡大する牛乳乳製品市場を基盤にして、国内の生乳生産量は1990年代後半には800万トンにまで増加し、乳用牛の飼養規模や産乳能力も、ヨーロッパの酪農先進国に比肩するまでの高い水準を実現するなど、酪農はわが国農業の近代化を代表するモデル的な存在となっている。

しかし、最近になって、少子高齢化、人口の減少、食生活の成熟化などを背景に、牛乳乳製品の消費は、長期間に及んだ増加傾向から一変し、明らかな停滞・横ばい傾向を示すようになっており、これまでとは異なった新たな局面を迎えている。

こうしたことから、日本酪農の持続的展開のためには、生乳市場の安定と生乳需要の維持・拡大を図ることが、極めて重要な課題となっている。

① わが国の牛乳乳製品市場の特徴

わが国の牛乳乳製品市場は、ヨーロッパ、米国、オセアニアなどの酪農先進国と比較すると、際立った特徴を有している。それは、大量の海外製品が輸入され、しかも、その比率が最近、急速に高まっていることである。これは、1960年前半には約90%と高い水準であった牛乳乳製品の国内自給率が、最近では70%に落ち込んでいることから明らかである。

これには、主に三つの要因が考えられる。

一つには、戦後間もなく自由化（関税化）されたチーズの輸入量が増加してきたことである。これは、わが国の食生活の変化と相俟って、ピザに代表されるように、外食や中食における食原料としてチーズが大量に使われるようになったことに起因する。

二つには、ガットUR合意以降のWTO体制下で、食品企業の輸入自由化を見越した原料調達方法の変更等によって、調製品の輸入量が増加したこと、さらにはカレント・アクセスによる乳製品の義務的輸入が開始されたことである。特に調製品の輸入増加は、輸出補助金の削減が進むなかであって、海外の乳業会社と連携した食品商社による低関税製品の開発輸入や海外製造拠点からの半製品輸入が進んだ結果であり、いまやこの流れを食い止めることは困難な状況となっている。

る。

いま一つには、これまで、牛乳乳製品消費量のほぼ半分、国産生乳需要量の約6割を占めていた飲用牛乳の消費量が、近年、減少基調で推移していることである。この背景には、洋風スタイルを取り込んだ日本の戦後食文化そのものが成熟化し食生活の多様化が進んできたことに加え、最近では、輸入調製品などを原料とした低価格の乳性飲料が、牛乳市場を侵食していることが考えられる。

それでは、以上のような牛乳乳製品市場の現状と国産生乳需要をめぐる状況を踏まえた場合、今後、どのような生乳需要拡大の戦略構築が求められているのだろうか。

② 牛乳乳製品市場の実態からみた生乳需要拡大対策の基本的な考え方

わが国では、既に見てきたように、牛乳乳製品のそれぞれの市場特性を反映させるため、生乳の価格形成を用途別に分離させる仕組みとなっている。具体的には、①飲用牛乳向け、②はっ酵乳等向け、③生クリーム等向け、④特定乳製品向け、⑤チーズ向けの5つの用途の生乳市場が存在し、それぞれの用途の生乳価格の水準は現状では①>②>③>④>⑤となり、それぞれの用途の生乳需要の規模は現状では①>④>③>②>⑤の順番となっている。

こうした、それぞれの生乳用途の価格水準と需要規模の組み合わせによって実現した市場価値（総販売額）が、指定団体制度のもとで、出荷量に応じて酪農経営に配分されている。したがって、酪農経営が国内の生乳市場から最大限の利益を得るという観点から見た場合、生乳需要拡大対策の目標は、国産生乳の総販売額を最大にすることにあるとあって良い。

このことを踏まえると、価格水準の高い生乳用途から順に、需要の拡大を目指していくことが、生乳需要拡大対策の基本的な目的となる。すなわち、まず、飲用牛乳向け生乳需要の拡大を目指し、これが困難となれば、はっ酵乳等向け生乳、続いて生クリーム等向け生乳、特定乳製品向け生乳、チーズ向け生乳と、需要拡大用途の優先順位が決定される。

しかし、問題はさほど単純ではない。何故なら、全ての用途の生乳が、他の用途の生乳及び輸入乳製品との競争にさらされているからである。具体的にみると、国産生乳を100%原料としている牛乳は、消費市場において加工乳や乳飲料と常に競争関係にある。したがって、飲用牛乳向け生乳は、価格の低いはっ酵乳等向け生乳や生クリーム等向け生乳に需要を奪われる可能性がある。

さらに、はっ酵乳等向け生乳や生クリーム等向け生乳は、乳製品から製造可能な還元乳とのコスト競争を通して、特定乳製品向け生乳や輸入の乳製品や調製品に需要を蚕食される。

同様に、特定乳製品向け生乳は、輸入の乳製品や調製品と、チーズ向け生乳は輸入チーズと常に競争関係にある。

したがって、最も価格の高い飲用牛乳向け生乳需要の拡大が困難なことから、

生乳の仕向け先をはっ酵乳等向け、さらに生クリーム等向け、特定乳製品向けと移していった場合でも、最終的には、回りまわって、飲用牛乳向け生乳需要の縮小を招来する可能性が常に存在している。

したがって、今後の乳製品の輸入自由化の進展を考えると、わが国の生乳市場全体が、低価格の輸入乳製品に代替され、ひたすら、わが国の牛乳乳製品の自給率低下をもたらす危険性がある。

こうした生乳用途間の競争関係、生乳と乳製品との代替関係を踏まえた場合、国産生乳需要の維持・拡大、生乳の総販売額の最大化を図るためには、国際競争という点で圧倒的な優位性を持つ飲用牛乳の消費を維持・拡大することが最も重要である。

なお、国産生乳の需要拡大という視点だけを考えると、生乳価格の引き下げによって、それを目指す方法がある。しかし、わが国における酪農の生産条件を踏まえた場合、生乳生産コストの削減を短期間で実現するのは困難であり、また、コスト削減そのものにも限界がある。だからこそ、価格引下げに依存しない形で、すなわち、牛乳の価値、さらには日本酪農の価値を広く国民に伝え、理解してもらうという意味から、マーケティング的な観点での生乳需要拡大対策が大きな意義を持っているといえる。

（２）「牛乳に相談だ。」キャンペーンの成果と課題

以上のような視点にたつて、全国の酪農家からの拠出金を財源に、2005年度からの5ヵ年計画（合計約40億円）で、生産者組織独自の牛乳消費拡大活動「牛乳に相談だ。」キャンペーンが展開されてきた。

このキャンペーンを通して得られた多くの経験は、生産者組織にとって極めて貴重な財産である。今後の実効性ある牛乳消費拡大対策を展開していくためにも、これまでの5年間で得られた成果を土台にしつつ、残された課題や解明された知見を十分に活用して、新たな成果を積み上げていくための次期戦略を構築することが重要である。

「牛乳に相談だ。」キャンペーンの5年間を総括的に整理すると、以下のとおりとなる。

第1に、キャンペーン自体の認知、印象度、好感度は、メインターゲットであった若年齢層だけではなく、その母親層などの他世代でも、ほぼ上限に近い高い水準を実現することが出来た。

第2に、全世代的なキャンペーンへの認知と好感を背景に、08年度からは、9社に及ぶ主要食品企業並びに一部小売流通業とのコラボレーションが実現し、キャンペーンの効率化とキャンペーンの支持基盤を強化することが出来た。

第3に、08年度以降の飼料価格高騰、乳価値上げ要求に係る緊急的な理解醸成・広報活動「NO MILK NO LIFE」との相乗効果を実現し、酪農生産者組織による消費者とのコミュニケーション活動のシンボリックな表現として、「牛乳

に相談だ。」のキャンペーン・イメージを定着させることが出来た。

第4に、しかし、こうしたなかでも、牛乳の消費トレンドには依然歯止めがかかっておらず、「牛乳に相談だ。」キャンペーンは、消費者とのコミュニケーションの「入口」を開くことには成功したが、消費者の牛乳飲用を実際に促進することはできなかった。すなわち、消費者に「伝える」活動はできたが、消費者を「動かす」活動とはならなかった。

（3）牛乳消費拡大対策の実施上の留意点

次に、今後の生産者組織による牛乳消費拡大対策の具体的な方向性を検討するに際し、マーケティング活動の視点から、事業の実施上の留意点を整理する。

① 構造的な消費成熟化局面における牛乳消費拡大対策の考え方

高度経済成長期以降、牛乳乳製品及び肉類、魚介類などの動物性たん白質食品が急増したものの、1995年を境に軒並み、横這いから減少傾向に変化し始めた。一般に「飽食化」「戦後食生活の成熟化」と呼ばれる状況であり、1990年代前半に500万キロリットルに達した牛乳消費も、その後の僅か15年足らずで、市場規模は2割以上も縮小し、いまや約400万キロリットルまで縮小してしまった。

このことは、戦後における食生活モデルのコアとして牛乳が位置付けられ、日本人の食生活の中に定着し、飲用習慣化するなかで形成された「牛乳飲用に代表される洋風化スタイルを取り込んだ日本型食文化」（以下では、「戦後日本型食文化」と呼ぶことにする。）そのものの成熟化によって、牛乳の食料としての価値が相対的に低下したことを表している。

このため、戦後日本型食生活のなかで生まれた世代（40代以上）とそうでない若い世代（30代以下）とでは、主婦になってからの家庭内食生活での牛乳の位置付けや消費構造が全く異なり、若い世代になるに従って、食生活上での牛乳の存在感が急速に希薄化するとともに、牛乳購入量や家庭内常備率が低下する傾向にある。また、牛乳の食料的な価値意識やこれにともなう飲用習慣が、若い世代や子ども達に対して継承されていない実態が明らかになっており、この状況がこのまま放置されることとなれば、わが国の牛乳市場に未来はない。

② 新たな経済環境の変化に対応した牛乳の社会的存在意義の明確化

牛乳消費が構造的な成熟化局面にあるといった反面、最近の新たな経済環境の変化のなかで、牛乳の社会的な存在意義も変化しつつある。例えば、100年に一度と言われる深刻な経済不況によって、日本人の所得が大幅に減少するなかで、給与所得が年収300万円を下回る人口はいまや2,000万人と、給与所得者の4割となっている。こうした影響で、給食費を支払えない家庭が急増するなど、いわゆる「子どもの貧困」が深刻な社会問題となっており、必要な栄養をバランス良く低コストで摂取できるといった栄養コスト面での牛乳の存在意義は、他の食品に

比較して極めて高くなっている。

また、わが国における栄養政策上の重要な課題は、カルシウム摂取量が全世界で不足しているということである。高齢化の進展によって骨粗鬆症が老人女性にとって深刻な健康問題であることもあわせ、カルシウム摂取の問題は、国民健康上の時代的な課題である。こうしたなかで、日本人が食品から摂取するカルシウムの約 43%は牛乳乳製品からであり、魚介類からの摂取率約 14%を大きく凌いでいる。

このように、社会環境の今日的变化のなかで、牛乳の持つ様々な価値の社会的な位置づけも変化していることを念頭に、牛乳消費拡大対策の戦略的な組み立てが重要である。

③ 生産者組織によるカテゴリー・マーケティングの必要性

飲用牛乳が、国産生乳の需要拡大という視点から、生乳生産者にとって特に重要な商品カテゴリーであるのに対し、乳業者における飲用牛乳の位置づけは、それとは大きく異なっている。

というのは、多くの乳業者にあつて、飲用牛乳は大きな販売シェアを持っているものの、企業利益への貢献度ではさほど大きくない。何故なら、牛乳の場合、その製造コストに占める生乳コストの比率が極めて高く、付加価値をつける余力が極めて小さいからである。宿命的とも言えるこうした牛乳の収益構造に加え、牛乳市場の成長性に限界があるなかで、いまや、牛乳は他の利益商品の販売を支えるための「品揃え」として準備されているというのが、多くの乳業経営における牛乳のポジションである。また最近では、海外からの乳原料の調達等を強化する傾向にあり、乳業者における飲用牛乳の経営内での位置づけがますます弱まっている。

こうしたなかで、乳業者の牛乳に関するマーケティング活動は極めて低調かつ消極的で、牛乳のブランド化を目指す一部の乳業者を除けば、乳業者による牛乳の宣伝・広告活動は総じて実施されず、多くの乳業者は、依然汲々とした価格競争に追われている実態にある。

したがって、牛乳の消費拡大対策については、個別商品のマーケティング活動を通じた個別乳業者の取り組みを期待することは困難であり、今後は、国産生乳の安定的な市場基盤を確保する自衛策として、生産者組織自らが、牛乳という商品カテゴリーに対する取り組みを、積極的かつ継続的に実施することが必要である。

④ 消費者とのコミュニケーションをめぐる環境の変化

消費者とのコミュニケーションは、まさに情報の「確かなやり取り」によって成立するが、キャンペーンが実施された期間において、わが国における情報環境が劇的に変化しており、具体的には、過去 10 年間で、わが国において消費者

が選択可能な情報量が、530 倍と爆発的に増加した（総務省調査）ことである。この背景には、IT 普及に加え、ブログやメルマガ、SNS（ソーシャルネットワークサービス）、Twitter などのCGM（消費者発信型メディア）利用の急増がある。

そうしたことから、情報の相対的価値が大きく低下するとともに、情報に関する信用も低下した。まさに、「消費者は情報を鵜呑みにしなくなった」。特に食生活に関連する情報については、食品偽装表示事件の多発が、情報の信用低下に拍車をかけた。

また、CGM 利用によって、消費者が、自ら必要な情報を取捨選択する能力や機能を獲得してしまった。

こうした最近の情報環境の急激な変化のなかで、単に情報を流通（伝達）させても、消費者にそれを理解させ、行動を変えさせることが極めて困難となっているため、情報の信頼性を飛躍的に高めるとともに、消費者の生活スタイルに対応した提案型情報を訴求する、新たなコミュニケーション戦略を構築することが必要である。

⑤ 「NO MILK NO LIFE」活動の成果を反映

30 年ぶりの乳価値上げを目指す「NO MILK NO LIFE」の広報活動も、酪農生産者組織による大掛かりな広報戦略として、初めての実践であった。この活動は、TV・新聞などで継続的にかつ幅広く報道され、これを広告換算すると 117 億円となるなどの広報効果を実現し、また先に述べたCGM 上でも多く話題化されるなど、乳価値上げの世論形成に大きく貢献することができた。

この活動が、こうした成果を実現できた背景には、戦略的な広報プランの構築、統一的な情報コンテンツの開発と利用、そしてそのプランに全国各地の生産者が参画するという組織力によるものであり、特に情報の信用低下の状況の中で、生産現場からの直接的な行動（全国で実施された街頭活動は 1,000 か所以上）、顔の見える情報発信が、マスコミや国民からの共感につながったことが大きい。

こうした成果を踏まえ、次期の消費拡大対策においては、「酪農家による対消費者コミュニケーション」運動へと戦略展開し、「運動」そのものを信頼される「ブランド」に成長させることが求められるとともに、酪農家が「チャンネル・メンバー」として、活動に参加することが重要であることから、従来に増して、生産現場に近い地域での活動の役割を強化することが必要である。

（４）牛乳消費拡大対策の次期戦略の具体的な方向性

わが国における生乳需要拡大の基本的な視点、5 年間にわたる「牛乳に相談だ。」キャンペーンの成果や課題、牛乳消費拡大対策の実施上の留意点等を踏まえると、

生産者組織による牛乳消費拡大対策の次期戦略は、以下のような方向性で再構築して取り組むことが重要である。

① 3年間で最近の急激なマイナストrend解消を目指す

生産者組織による生乳需要拡大活動にとって、最も重要なマーケットが「牛乳」であることは言うまでもない。しかしながら、「牛乳」に象徴される「戦後日本型食生活」モデルそのものが既に成熟化し伝統的な食生活スタイルになっており、人口減少や他食品との厳しい競争もあることから、従来のような牛乳市場の拡大は困難な状況にある。

したがって、次期活動については、牛乳市場における「最近の急激なマイナストrendを3年間で解消することを目標」として設定する。

② 国内牛乳市場の長期的な安定性を確保するためのターゲットの再設定

今後のわが国における牛乳市場の未来を担うのは、牛乳飲用量の多さという側面、牛乳のもつ栄養的機能の果たす意義、食文化としての牛乳の存在を未来に継承するという意味合いなどからして、若年齢層である。一方、若年齢層の食生活における価値意識の獲得は、その家庭内環境に強く影響され、その主体的な役割を担うのは母親層である。

こうしたことを踏まえると、若年齢層の牛乳に係る確かな価値形成を促進する観点から、特に成長過程にある若年齢層を子どもにもつ30代を中心とする母親層を次期戦略のメインターゲットとして再設定するものとする。

③ 訴求すべき牛乳の価値

これまでの調査によると、概ね40歳以下の若い母親層にとって、牛乳を象徴とする戦後日本型食生活は、既に伝統的なモデルと意識されていることがわかっている。その結果、牛乳は、それまでの豊かさを象徴する「貴重な食料」から、「単なる飲み物のひとつ」になった。

また、いくつかの消費者調査を統合して分析すると、これらの若い母親層の牛乳に対するニーズ（食品一般への要求）は「価格」「おいしさ」「安全安心」「健康」であり、ウォンツ（牛乳に特定される要求）は「おいしさ」「効能」「牧場」の「実感」であることがわかっている。

さらに、母親としての「隠れたニーズ」は、「子どもから良いお母さんと思われること」と「他人から賢い母親として評価されること」の二つのステータスが満足されることである。

以上のような、母親層の生活スタイルや家庭での役割、子ども達との関係性などを背景とした「ニーズ」「ウォンツ」「隠れたニーズ」などに的確に対応した牛乳の「新たな価値」の開発や訴求を図っていくものとする。なお、「新たな価値」の開発に際しては、経済環境の変化に対応した牛乳の社会的存在意義の明確化も

念頭に置くものとする。

④ 直接飲用以外の利用場面を主要な標的に

日本人の牛乳利用の特徴は、その利用のほとんどが、直接飲用場面に限定されている。また、若い母親層における女性就労率の高まりなどによる「食の外部化」を背景にした食生活スタイルの変化のなかで、飲料に対して、「止渴性」や「利便性」を求める傾向が強まっており、こうした価値からすれば牛乳は身近な存在ではない状況にある。さらに、日本人は遺伝的な理由で乳糖不耐の症状が重く、したがって、成長に伴なって、牛乳の直接飲用量が減少している。

しかし、牛乳は、本来、嗜好性や栄養面で他食品との親和性が極めて強いという特徴を有しており、欧米諸国では牛乳は極めて多様に利用され、直接飲用での利用は、高い国でも50%程度である。

こうしたことを踏まえ、他の飲料との混ぜ飲み、料理の材料として利用、シリアルとの同時摂取などの直接飲用以外の場面を、主要な標的市場とする。

⑤ 生産者運動としての「ブランド」へイメージ転換

「NO MILK NO LIFE」活動及びこの間のさまざまな消費者調査を通して、消費者の牛乳に関連する「情報の信用性」を高めるためには、生産現場としての「牧場の現状」や作り手としての「酪農家の顔や想い」が重要な要素であることが明らかとなってきた。

こうしたことから、生産者による「真面目で一生懸命な活動」という側面を前面に出した「酪農家による対消費者コミュニケーション」運動へと戦略転換し、「運動」そのものを信頼される「ブランド」に成長させることが必要である。

なお、こうした消費者とのコミュニケーション運動の推進に当たっては、5年間のキャンペーン活動で定着した「牛乳に相談だ。」のブランドイメージをどのように活用するのかが大きな課題である。

基本的には、多くの消費者からの認知率や好意度の高さという点、食品企業や食品小売業からの評価が得られている点、現在の認知・好意の水準を獲得するためには相当の時間とコストが必要となる点などから、継続して「牛乳に相談だ。」のキャンペーンブランドを利用することが効率的である。

⑥ 情報発信プロモーションから新たなコミュニケーション戦略への転換

最近の情報環境の大きな変化を踏まえると、情報の信頼度を高め、ノイズ化（ただの煩わしい雑音のようになった）した多様で膨大な情報の中から、酪農家が発信する情報を、生活者にとって有益な情報として選択してもらう仕組みを開発することが不可欠である。

そうした観点を前提に、TV広告等のマスメディアに強く依存した従来型の情報発信プロモーションから、消費者との「確かなコミュニケーション」を実現し、

「伝える」から「動かす」活動を推進するための、広報的手法（話題を開発しそれをマスコミで取り上げてもらい「空気」をつくる）と広告的手法（複数のメディアを効率的に活用）を組み入れた「生活提案型」の「戦略的PR」へ、大きく事業構造を転換することが必要である。

なおこの場合、酪農家自身に、貴重なコミュニケーションの「チャンネル・メンバー」として活動に参加してもらうことが、極めて有効であり効率的である。

⑦ 新たな日本型牛乳文化の創造を目指した「体験」の提供

若年齢層の牛乳に係る確かな価値形成を醸成する観点から考える場合、家庭での食文化の継承機能が弱体化している状況を踏まえ、食生活に対する価値意識の原型が形成される思春期までの発達過程において、牛乳の生産現場である「牧場」を体験させ、牛乳に対する共感性を醸成することが重要である。

すなわち、牛乳に関する「良い思い出や経験」として、他のどのような食品も模倣することができない「牧場」体験の提供は、食をめぐる価値形成の「原風景」にも繋がり、このことによって、新たな日本型牛乳文化の創造が可能となる。

これらのことを踏まえ、牧場の持つ教育的要素が日本酪農と国民をつなぐ社会的な紐帯（絆）になる可能性があることも含め、酪農教育ファーム活動をコアとする牧場体験事業、牧場を開放して行う酪農家や生産者組織による消費者交流活動のさらなる強化図っていくことが不可欠である。

5. 酪農経営の支援

(1) 酪農経営に対する「支援」の今日的な意義

わが国の酪農経営の現状を踏まえると、「経営支援」、正確に言えば、酪農経営に対する「組織的な外部支援」が本当に必要なのかという議論が関係者の間でしばしば行われる。こうした議論が起こるのは、最近のわが国における酪農経営を俯瞰した場合、相当程度の規模を実現し企業的な体質を備えた経営がかなりの割合で存在するようになってきているからであろう。具体的に見てみよう。

わが国における酪農経営の数は、1963年の41万6千戸をピークに減少の一途を辿り、2009年現在でピーク時の5.5%に当たる2万3千戸にまで減少している。しかしその一方で、一経営体当たりの乳用牛飼養頭数は1963年の2.7頭から2009年には64.9頭にまで増加し、併せて、乳用牛1頭当たり年間産乳量も当時の約4300kgから現在では約8000kgにまで増加している。これらの結果、わが国における生乳生産量は、1963年に276万トンであったものが、2008年度には794万トンにまで増加している。

また、こうしたなかでの酪農経営の収益構造をみると、主業農家（農家収入に占める農産物の売り上げが50%以上）の割合が、2005年農業センサスによると、全国で86%（北海道98%、都府県81%）となっており、さらに酪農販売収入が8割を超える経営の占める割合も全国で70%（北海道86%、都府県62%）となり、これらのデータから、大宗の酪農経営が自立的な専業・単一経営となっていることがわかる。これまでしばしば、日本酪農については、戦後農政における構造政策のモデル的な存在、日本農業の「虎の子」と呼ばれてきたが、その姿がここにある。

しかし、酪農経営のこうした状況にもかかわらず、最近の生乳生産量は、1996年の866万トンをピークに減少し始めており、2008年には798万トンとピーク時の92%にまで減少し、わが国の生乳生産基盤は明らかな縮小局面に入っている。これを乳用牛飼養頭数の変化でみると、1996年当時の全国の乳用牛飼養頭数が190万3千頭であったのに対し、2009年では147万4千頭になり1996年対比で77.5%にまで減少している。僅か10年程度で、わが国の生乳生産基盤は2割以上も縮小したことになる。特に、こうした傾向は都府県に強く現れており、北海道の2009年の頭数が1996年当時の93%に当たる82万3千頭で、辛うじて乳用牛頭数の維持が図られているのに対し、都府県のそれは1996年当時の65%に当たる67万7千頭にまで激減している。

この背景には、兼業経営や副業的経営が離脱し、残った経営が離脱した経営の生産基盤を吸収しながら大規模化、専業・単一化を遂げ、これらの経営間の競争を通して、さらなる規模拡大や経営の効率化を図っていくという日本酪農の展開過程にあって、既に専業・単一経営の中からも離脱者が登場し始めたことがある。

このことは、わが国において、生乳生産基盤そのものが維持できなくなったことを示しており、酪農に対するこれまでの構造政策の抜本的な見直しが求められていることを意味している。

以上のことを踏まえた場合、今後のわが国酪農の生乳生産基盤を維持していくためには、上層の酪農経営にだけ依存するのではなく、経営規模が比較的小さなそれ以外の酪農経営の存続を図ることが不可欠であろう。したがって酪農経営に対する支援は、経営規模の大きな上層酪農経営の発展を支援する観点と、それ以外の比較的経営規模が小さい酪農経営の存続を支援する観点の二つの側面から行われることが必要である。すなわち、酪農経営に対する外部支援もまた新たな局面を迎えていると言えよう。

（２）酪農経営の構造的課題

最近のわが国における酪農経営の実態をみると、これまでに比べ、多様な経営が登場していることに特徴がある。

例えば、2005年農業センサスをみると、農業生産額が3千万円を超える酪農経営が約9800戸（北海道5000戸、都府県4700戸）存在し、その数は85年の2.5倍（北海道2.6倍、都府県2.5倍）となっており、1億円を超える経営も約500戸（北海道250戸、都府県250戸）ある。またこれと符合して、乳用牛（成牛）を100頭以上飼養している酪農経営の数は、2009年の調査では、全国で1860戸あり85年（95戸）の約20倍、300頭以上飼養している酪農経営も173戸ある。これらの経営の多くは、メガファーム・ギガファームと呼ばれる大規模な企業型経営である。

その一方で、自ら生産した生乳をチーズやアイスクリームなどの製品に加工し販売する経営や、農家民宿や農家レストランを営む経営、酪農教育ファームを展開する経営など、いわゆる「高付加価値」追求型の経営も多数登場している。その実態を正確に示すデータは未だ十分に整備されていないが、これらの経営で組織される地域交流牧場全国連絡会の会員数は300経営を超えており、また乳製品の加工・販売への取り組みを新たに予定している酪農経営は2007年度時点で、全国酪農家の4.0%（北海道5.2%、都府県3.6%、酪農全国基礎調査・2007年度調査）を占め、毎年増加の一途を辿っている。

いわば前者は、基本法農政の構造改革路線に沿って効率化を目指す大規模経営であり、後者はこれまでの単線的な規模拡大路線と一線を画した経営であるが、その何れも、わが国酪農が直面する構造的課題の克服によってもたらされた酪農経営の新しい姿とも言える。

それでは、酪農経営の克服すべき構造的課題とは何なのか。ここでは先ず、そのことについて検討したい。わが国における酪農経営の構造的な課題は主に三つある。

第1は、労働力の利用調整に係る課題である。

わが国の酪農経営の大宗は、これまで自己完結型の家族経営であった。2005年農業センサスによると、常勤雇用を行っている経営は全体の僅か6%、臨時雇用も入れた総労働時間に占める雇用労働時間の割合も6%程度にしか過ぎない。現在においても、わが国の酪農経営は圧倒的に家族労働力によって担われているのである。

このことは、酪農労働の技術的な特性と酪農経営の世襲制に由来している。つまり前者は、飼養管理労働が、乳牛の複雑な泌乳生理をコントロールし、乳牛の生産性を最大限に引き出すという高度な技術や知識を要求されるとともに、1年を通して1日も作業を中止できないという周年拘束的な性格と分娩への対応などの昼夜を問わない対応が必要である。さらに飼料生産労働は季節性が強く、温帯モンスーン地帯の複雑な気候変動の中で、高品質な飼料生産を行うための収穫・調製・貯蔵の技術と労働力の調整・確保に多くの困難が伴っている。このように、酪農労働は労働集約性と技術集約性の両面を持つとともに、労働力の日常的な弾力的利用調整が不可欠であり、これが自己完結型の家族経営に適合しているともいえる。また後者は、前述した労働の周年拘束性という酪農経営の特質に加え、農業全般に共通する問題ではあるが、経営資源である農地が有する資産継承に関わる問題である。

しかし、こうした酪農労働の技術的な特性と酪農経営の世襲制に起因する労働力利用の制約的な側面こそが、規模拡大の大きな障害となってきたことも事実である。

第2は、飼料調達手段の選択に係る課題である。

古くから酪農生産は、「土・草・牛」の三位一体的な循環関係をもたらす理想的な営農形態とされ、わが国においても、当初はこうした生産方式の普及が追及されてきた。しかし、急激な規模拡大を目指す過程において、これに必要な農地の確保が実現せず、特に都府県の酪農経営においては流通飼料への依存を急速に強めてきた経緯がある。

図式的に言えば、農地集積の制約に起因する飼料生産部門の規模拡大の困難性が、施設投資によって急テンポに規模拡大が可能な飼養管理部門の拡大の障害となり、経営全体の規模拡大が進まないという構図が生まれ、流通飼料への依存という飼料調達手段の選択的調整が求められることとなった訳である。

しかし、そのような結果、飼養管理部門から排出されるふん尿を農地に還元するという、酪農生産ならではの経営内完結型の物質循環が破綻することとなり、過剰ふん尿の排出による環境負荷問題に起因する地域住民との摩擦、ふん尿処理コストの増嵩、地力低下などの新たな経営上の問題が引き起こされることになった。

また、平均的な都府県の酪農経営においては、生乳生産コストに占める流通飼料費の割合がいまや5割（18年度畜産物生産費調査）を超えており、過去10年間でみても、流通飼料費が生乳生産コストに占める割合は2割前後増加している。

こうしたなかで、飼料用とうもろこしのバイオ燃料化という、これまで想定しなかった社会条件の変化で起こった輸入飼料価格の高騰、さらには温暖化の影響によるオセアニアの旱魃などによって、いまや流通飼料をめぐる市場環境は極めて不安定な状況となっており、流通飼料依存型経営のコスト構造の不安定性が改めて浮き彫りになっている。

さらに、過剰なふん尿の処理については、戻し堆肥などの新たな技術導入による一時的かつ部分的な対応でその環境負荷が大きくなることを回避しているが、これも早晚限界となることは明らかであり、環境問題に要するコストは増嵩の一途を辿っている。

こうした問題が、今後の酪農経営の持続的発展にとって、大きな構造的課題であることは間違いない。

第3は、経営部門の組み合わせの最適化に係る課題である。

酪農経営は、異なった性格を持ついくつかの部門が結合した経営体であることも、他の作目にはない基本的な特質である。

例えば、「飼養管理部門」と「飼料生産部門」は、前述したように、物質循環的な部門結合であり、この二つの部門結合をどのように調整するかが、酪農経営の生産方式や規模拡大のあり方を強く規定している。さらに、酪農経営の収益構造を左右する重要な部門結合が、「生乳生産部門」「乳牛生産部門」「肉牛生産部門」などの最終生産物をめぐる部門結合である。

いうまでもなく、酪農経営の基本的な最終生産物は生乳であり、生乳の商品化を主要な目的として乳用牛を飼養するのが酪農生産に他ならないが、その生産過程で生乳以外の様々な生産物が産出されている。これまでは、生乳が基本的な生産物であり、それ以外の生産物は補完的に位置付けられ、これらの生産物は「副産物」と呼ばれてきた。しかし、これらの副産物もまた、商品として独立した市場性をもっており、その市場の相対的な価値が変化すれば、酪農経営における位置付けが大きく変化することとなる。

こうした観点から、酪農経営における部門結合の実態を農業センサスのデータからみると、農業収入が専ら酪農部門からの収入（生乳と子牛の販売）のみである酪農経営は、1985年で34%であるのに対して2005年には51%と高くなっており、経営単一化の傾向が強まっていることがわかる。しかしその一方で、肉牛生産部門からの収入の割合が、1位または酪農部門に次いで2位となっている経営を合わせると、1985年が3%であるのに対して2005年には11%と高くなっている。このことは、わが国の酪農経営にあつては、基本的には生乳生産部門への専門化が進んでいるなかで、他の生産部門を経営の重要な収益部門として位置付ける経営もまた増加していることを表している。

近年、わが国の生乳需要は、特に飲用牛乳向けの生乳需要が縮小傾向にあり、加えて、牛乳乳製品市場の国際化などの影響を受け、「生乳生産部門」から得られる所得水準が徐々に低下している。このように、生乳の市場価値が相対的に低下

している状況のなかで、酪農経営の収益性を確保していくためには、「生乳生産部門」以外の部門を如何にして組み合わせしていくのかも、酪農経営の重要な課題といえる。

(3) わが国酪農経営の展開方向

これまで見てきたわが国酪農の構造的課題を踏まえると、今後の酪農経営の展開方向は、以下のようなものになるだろう。

第1に、労働力の利用調整という側面から生まれる自己完結型家族経営という枠組みからの脱皮である。その基本的な対応方策は、ひとつには、酪農経営における飼養管理部門以外の特定作業の外部化であり、いまひとつは雇用労働の投入による企業化である。

前者の外部化については、具体的には、後継牛生産の外部化、コントラクターなどによる飼料生産の外部化、飼料調整に係るTMRセンターでの外部化、堆肥センターなどによるふん尿処理・堆肥の生産・販売に係る外部化、堆肥生産から飼料の生産・調整までの一貫型TMRセンターでの外部化、などである。こうした特定作業の外部化によって、酪農経営は飼養管理部門を中心に、より集約的に規模拡大を図ることが可能となり、同時に家族労働の軽減が実現される。

こうしたなかで、最近では、作業を受託する外部組織の経営や運営を酪農家が共同で行うという動きも生まれている。このことによって、外部化コストの透明性が増し、場合によっては、それぞれの酪農経営において軽減された家族労働力を作業受託組織のマネジメントに弾力的に振り向けたり、余剰労働力の受け皿として活用したりすることで、個別酪農経営の所得増進効果が期待できる。

後者の企業化についても、酪農経営の規模拡大を実現するためには不可避的となっており、常勤雇用や季節雇用、パートタイマー雇用など、さまざまな形態での雇用労働力の投入が行われている。ただ、ここでの問題は、先にも触れたように、酪農労働に労働集約性と技術集約性の両面が求められることである。フリーストール牛舎やミルクングパーラー、ロボット搾乳システムの普及・導入によって、飼養管理技術の平準化は相当に図られつつあるが、繊細な乳牛の泌乳生理を管理したり、特に最近重視されている生乳生産全般に係る緻密な衛生管理作業を行ったりするためには、それに対応できる従業者の高い労働意欲や資質が求められる。

また、労働力の利用調整の基本は、既存の家族労働力であり、家族労働力と雇用労働力との適切な配置などが重要な要素となる。こうしたことを踏まえると、雇用労働を利用する酪農家には、高度な労務管理などのマネジメント能力が求められることとなる。

なお、わが国酪農において幅広く定着しているヘルパー制度は、搾乳・飼養管理労働の周年拘束性を緩和するための緊急避難的な「労働力の外部調達」であり、本格的な雇用労働の投入という企業化が困難な経営条件にある場合、または、企

業化ステージの前段階にある家族経営間の互助的救済制度といえる。

第2は、飼料調達手段の選択調整という側面から見た飼料生産基盤の強化である。

この問題の解決は、地域農業における農地の集約化と利用調整を伴う。しかし、実際には、土地生産性の高い平地畑作地帯では、他の作物によって酪農家の借地が蚕食されたり、酪農経営の立地密度が高い地域では酪農経営間の競合が激化したりしているという事態も散見され始めており、農地の酪農経営への集積は困難を極めている。

一方、それとは逆に、水田地帯を中心に、農業従事者の減少と高齢化が進む中で、農地の供給過剰の様相が強まり、酪農経営が余剰農地の受け皿としての機能を求められている地域もある。

また、酪農経営が比較的多く立地している中山間地域では、耕作放棄地の酪農経営による利用が期待されるが、小規模農地の地理的分散化や機械作業の効率低下など、技術的にもコスト的にも、依然解決すべき課題が多い。

こうしたなかで、酪農経営における飼料生産基盤の強化を円滑に推進していくためには、地域農業における土地利用計画、環境保全計画に、個々の酪農経営がどのように関与していくのかという、地域農業との関係性を再構築する視点が必要である。これは、これまで点的存在として孤立していた酪農経営の位置付けを、地域社会という「面」のなかで捉え直す作業である。

第3は、経営部門の組み合わせの最適化に係る課題からみた酪農経営の多角化の推進である。

これまでみてきた酪農経営の二つの展開方向は、何れも、謂わば、主に規模拡大によって酪農経営の持続可能性を追求するための課題とその改善方策といっても良い。しかし、全ての酪農経営が、この方向性を支持する訳ではないであろう。何故なら、ひとつには、外部化や企業化を通じた飼養管理部門の拡大の延長線に見えてくる酪農経営の姿は、現に登場しているギガファームの姿であり、その行く着く先は、アメリカ西部にみられるフィード・ロット化である。しかし、わが国においては、農地面積の制約などから、それに伴う環境負荷は極めて大きく、飼養管理部門の拡大には自ずと限界がある。二つには、自給飼料基盤を強化するにしても、依然、農地集積という点で大きな制約があり、放牧型の酪農生産方式も一部の地域でしか可能性がない。いまひとつは、何れの方策も、生乳生産の量的な拡大というこれまでの延長線上にあり、このことは、わが国における生乳需要の持続的安定が重要な条件となるが、これもいささか不安である。

こうしたことを考えると、規模拡大を目指さずに酪農経営の安定を如何に図るのか、既存の家族労働力を如何にして弾力的に活用しながら、所得を確保するかという視点が求められる。

そのための選択肢として登場するのが、生乳生産部門を経営の中核としながらも、他の商品部門を強化し、既存の経営条件の中で、経営自体に付加価値を付け

る多角化の方向性である。なお、これまで酪農経営から産出される価値として位置付けられてこなかった牧場の資源、すなわち牧場の景観や体験学習などのサービス部門を商品化するという視点も重要である。

先に述べた、自ら生産した生乳をチーズやアイスクリームなどの製品に加工し販売する経営や、農家民宿や農家レストランを営む経営、酪農教育ファームを展開する経営など、これまでにない「高付加価値」追求型の経営の登場も、こうした流れと符合している。

(4) 生産者組織による経営支援の基本的な考え方

① 酪農経営の展開方向に対応した経営支援のあり方

これまで、近年におけるわが国酪農の展開過程で浮き彫りとなってきた酪農経営の構造的課題と今後の酪農経営の展開方向について検討してきた。

これらを踏まえると、今後の生産者組織による経営支援のポイントは以下の通りとなる。

第1に、乳用牛飼養管理部門の規模拡大を促進するための一つの方策である外部化については、飼養管理部門以外の特定の作業を受託するコントラクターやTMRセンターなどの組織が、地域で設立され、効率的に運営されることが必要であることから、こうした作業受託組織の設立と運営に、生産者組織が積極的に関与することが必要である。

なお、こうした作業受託組織の形態は、農協直営、第三セクター、酪農家が参加する共同会社など多様であるが、どのような組織・運営形態においても、提供されるサービス（作業や提供物）の品質が高く、利用料が適正で、利用者（顧客）である酪農経営の側のニーズに的確に応えられることが期待される。したがって、優れた経営感覚とマネジメント能力を持った人材の配置が不可欠である。また、作業受託組織が安定した経営を行っていくためには、迅速かつ的確な経営判断を行うことが必要であり、このためには、他の地域の優れた取り組みや新しい技術等に関する情報を、利用者である酪農家も含め、関係者に日常的に提供することが必要である。

企業化については、経営者が、雇用労働力も含めた全ての従事者の能力を可能な限り引き出すとともに、労働に対する意欲や経営への参加意識を如何に高めることができるかが、最大の問題である。日本の少なからぬ酪農経営の規模は、すでに内部の管理調整能力、マネジメントの巧拙が経営を左右する水準に到達している。したがって、企業化を支援するための生産者組織に期待される役割は、従業員の効率的なチームワークの維持、人材の適切な配置計画の立案、インセンティブの付与に配慮した報酬システムの設計、さらには日常的な行動観察、技術などの能力を高めるための教育などの、酪農経営者の人事管理能力を飛躍的に高めるために援助を、組織的に行うことである。

第2に、酪農経営における飼料生産基盤の再強化を図るためには、地域の酪農経営が利用可能な農地を、ある程度の広がりとクォリティ（地質、地力、傾斜等）で準備することが必要である。

農地集積の条件は、酪農地帯、平地畑作地帯、水田地帯、中山間地域などによって、それぞれに異なるが、地域社会という「面」の中で、行政や農業委員会と連携をとりつつ、農地の売買や貸借関係の調整、他作物や酪農経営間の競合の調整など、農地の所有者と酪農経営の間を仲介する活動を、生産者組織が積極的に進めることが期待されている。

特に貸借関係のもとで利用されている農地の場合は、地代の水準、利用権の設定期間、貸借関係が法認されたものか相対の口頭契約かなどの貸借をめぐる制度的条件も、農地利用の在り方や安定性を規定する要因である。さらに、水田における利用権設定や作業受委託の場合は、転作関係の助成措置がどのように配分されているかという点も、酪農経営の土地利用に係る収益性を左右する。こうした農地をめぐる権利関係が、適正なものであるよう、生産者組織が積極的に関与していくことが期待される。

第3に、生乳以外の生産部門を強化して収益構造を改革するという酪農経営の多角化に対する支援も、今後は重要となろう。

とくに、今後、国際化等の進展により、生乳部門の交易条件は徐々に悪化していく可能性がある。こうしたなかでの経営部門の多角化は、酪農経営の長期的な持続可能性という側面からみた部門結合の再編でもある。したがって、多角化・高付加価値化をめざす酪農経営が増えていくことが見込まれることから、今後の生産者組織による経営支援のなかでも、特に期待される分野である。

どのような部門を強化するにしても、それぞれの酪農経営にとって、自らの経営資源の現状を踏まえた場合、どの部門を新たに採用することが望ましいのかの的確な判断が重要である。すなわち、酪農経営で生み出される生乳以外の商品について、どの市場が将来的に有望でかつ安定的であるのかというリサーチや分析力が求められる。さらに、新たな部門を強化するための投資、技術の習得、販路の開拓なども必要であり、この場合、生乳と異なり、それぞれの経営ごとに品質や生産方式といった点で、差別化や個性化（ブランド化）を図ること、すなわち優れたマーケティング能力を酪農家が獲得することが不可欠となる。

したがって、生産者組織の支援のポイントは、関連するマーケットの状況やその変化などの情報を提供し的確な判断を促すとともに、酪農経営がマーケティングに係る幅広い知識や技術の習得を円滑にできるように、他地域の先進的な事例や関連する情報について提供したり、学習の場を組織したりすることが期待される。

なお、乳製品の加工や販売の取り組みの多くは、酪農女性の起業活動として開始される場合が少なくないし、地域に開設される直売所への関与を予定して行われることもあるなど、これまでの酪農経営とは異なった性格を持っていることが

ら、同様の取り組みが行われている地域の生産者組織との連携を強め、確かな支援につながる情報の収集が必要である。

また、これらの事業部門の安定的な展開を図るためには、提供する商品やサービスにおいて消費者からの評価が得られる高い品質を実現することはもちろんのこと、消費者が安心して商品を購入したりサービスを受けられるようにしたりする品質保証システムが求められることから、酪農教育ファーム活動で既に構築されているような第三者による認証制度やマイスター制度などの仕組み作りを推進し、生産者組織でこれを運営し支援することが重要である。

② 生産者組織による経営支援の新たな枠組み

以上のような支援のポイントに加え、生産者組織による実効的な支援が成立する地域の範囲には限界があるということに留意すべきである。何故なら、近年における酪農経営の減少と地域内での分散化は、酪農経営の立地密度の低下、孤立化という状況を生み出し、例えば、わが国における組織的な経営支援の原型とも言えるヘルパー制度の事業運営が困難となっている地域さえ出始めている。

したがって、支援そのものが、既存の生産者組織の地理的な枠組みを超えたより広域的な範囲で再編成される必要があり、場合によっては、都府県域を超えた再編さえも視野に入れておくことが必要である。なお、この場合、本来は、酪農生産者組織の協同的關係性の基礎となっている生乳の共同販売事業と関連付けて整理することが不可欠であるが、特に都府県においては、指定団体組織の広域化によって、生乳販売業務と酪農経営支援業務とが分離されており、この問題が、今後の酪農生産者組織による経営支援の発展的展開の障壁となることが危惧されている。こうした観点から、指定団体とその他の酪農生産者組織の縦横に亘る機能統合を目指すとともに、指定団体の機能やその役割について、再整理することが必要である。

また、酪農経営の展開方向が多様化し、それを支える技術や知識が急テンポで陳腐化していく中で、生産者組織の支援がその更新スピードにおいても、水準においてもついていけないというのが実態である。こうしたなかで、同様の経営展開や生産方式の導入を指向する酪農経営間の「酪農家ネットワーク」の組織が生まれ始めている。例えば、コントラクターやTMRセンターなどの外部化組織を共同で運営するための酪農家組織や、生乳の一部を乳製品に加工し販売したり、酪農教育ファームや農家民宿などを行ったりする酪農経営で組織される地域交流牧場全国連絡会などの活動が、その代表的な事例であろう。いずれにしても、こうした新たな事業領域は、これまで生産者組織が経験のない支援の分野であることから、優れた酪農経営の後継者の安定的に確保を図っていくためには、酪農家が相互研鑽しながら自立的に経営の発展を目指していく地域内及び地域を越えたこれらの「酪農家ネットワーク」活動を生産者組織として積極的にサポートすることが効率的である。

なお、これらの「酪農家ネットワーク」は、地域内で完結される場合と広域的な地域の範囲で形成される場合があることから、その地域の範囲において、サポートする組織は異なることとなる。したがって、後者の場合は、指定団体組織や場合によっては全国組織がその役割を担当することについても積極的に検討する必要がある。

さらに、生産者組織による支援のあり方や支援に対する酪農経営の側のニーズを考えた場合、現状の地域における生産者組織が単独で経営支援を行うことは、酪農経営の立地密度が高い一部の酪農地帯を除いては、多くの場合は困難であることから、効率的で実効性のある生産者組織による支援の取り組みを確保するためには、生産者組織の側も、地域の枠や立場を超えた集団的な支援推進体制としての「生産者組織による経営支援のためのネットワーク」（以下、「支援ネットワーク」）を早期に構築することが求められている。

なお、ポジティブリスト制度に対応して、農協組織、家畜保健所や普及センターなどの行政機関、NOSA Iなどの獣医師組織、乳業者、飼料会社などの資材メーカーを組織して、全国、ブロック地域、都府県域の各段階に設置されている「安全・安心協議会」は、こうした「支援ネットワーク」に相当する組織形態とも言えよう。

今後、地域の中で集約的な組織支援が困難となりつつある多くの地域では、こうした組織横断的、地域横断的な「支援ネットワーク」の形成が有効な取り組みとして期待されており、指定団体やその都府県会員組織が中核となって、地域の農協や普及組織、NOSAI、乳業者、資材メーカーなどと連携しつつ、「支援ネットワーク」のマネジメントを行うことについて、検討する必要がある。なおこのことは、既存の生産者組織や指導組織が、酪農経営支援の総合的な機能を失いつつある地域が少なくないという深刻な実態を踏まえた場合、生乳の一元集荷という強固な機能を現に有する指定団体の新たな役割として、再整理することが有意義である。

6. 政策形成への関与

(1) 政策形成への関与に対する基本的な考え方

酪農政策とは、「政策」の一般的な定義を援用すると、「政府が、国民生活のより良い環境を維持・創造する観点から、酪農（生乳の生産から流通、消費の全体）が抱える諸課題の解決を図り、生乳需給と酪農経営の安定を推進するための施策」であり、「政策形成」とは、政府が政策立案に当たって国民や酪農関係者の合意を得るとともに、その政策を確実に遂行するプロセスである。

したがって、酪農生産者組織においては、酪農が抱える諸課題とは何なのか、そして「国民生活のより良い環境を維持・創造する」という根源的な政策目標を実現するためには、諸課題のうちどの問題を優先して解決することが必要であるのか、酪農政策の遂行に際し政府が生産者組織に求める役割をどのようにすれば円滑に果たすことが可能なのかを、生産者組織自らが明確に提示することを通して、酪農の政策形成に積極的に関与していくことが必要である。

(2) 酪農政策における生産者組織の実践的な役割

実際の酪農政策における生産者組織の役割を概観すると、その果たしている実践的な役割が極めて重要であることが分かる。

例えば、これまで見てきたように、わが国における生乳及び牛乳乳製品の価格形成や流通は、不足払い法による用途別取引制度に強く規定されており、この用途別取引制度の遂行は、都道府県行政による生乳の用途別数量の特定を技術的条件としながら、用途別生乳取引の推進機構としての指定団体組織とその地域共販機能に担保されている。

また近年においては、不足払い制度に託された需給調整機能のセーフティネットである政府による乳製品在庫調整政策の財政的制約によって、生産者組織による自主的な計画生産対策が、わが国における生乳の需給調整政策の基本施策として位置付けられており、このような政府の酪農政策の根幹である不足払い法による生乳流通政策と、生産者による生乳計画生産対策の協調的な仕組みが、農業政策の中でも「安上がりで効率的な」政策として高く評価されてきた。

さらに、乳製品自由化の危機が深まる中で、飲用牛乳向け生乳の価格安定を図りつつ、国産生乳に国際的な競争力をつけるという政策ビジョンから、生産者による財源の拠出や生乳価格の引き下げ、これに対する政府からの支援を基本に、「とも補償」対策を通じた全国協調的運営による生乳計画生産対策の推進、北海道の旺盛な生産力の受け皿としての国産NC振興施策や液状乳製品対策が推進されてきた。

加えて、生乳生産者及び乳業者並びに政府が共同して資金を出し合い実施してきた牛乳消費拡大活動の歴史は30年を超え、これまでに拠出した生産者の財源は

250 億円を下らない。

また、指定団体による生乳の一元集荷多元販売は、生乳流通の集約的管理という観点からすれば優れた機能である一方で、多様化する消費者ニーズや酪農経営の多面的機能の発現という点からは制約的であることから、指定団体による生乳受託販売の弾力化（部分再委託販売の特例措置の承認）が行われ、こうした政策方向の中で、生産者組織においては、自ら乳製品を加工し販売する酪農経営への組織的な支援を積極的に行ってきた。

このように、わが国酪農においては、酪農に係る法的制度、その他の様々な政策支援、生産者による独自の取り組みなどが一体化して、ある種の政策パッケージとして相乗的機能を発揮し、生乳の価格・流通政策の機能にとどまらず、いまや、生乳の産地形成や酪農経営のあり方、さらにはわが国における牛乳乳製品の市場構造にまで強い影響を与えている。

以上のように、わが国の酪農政策は、政策的支援という意味合いからの納税者負担、価格安定という意味合いからの消費者負担、生産者の自立的な計画生産対策及び各種施策への生産者による自主的な財源負担という意味合いからの生産者負担などの組み合わせによって長く運営されてきており、国民経済的な意味合いからしても極めて「共助的」で、このことが、他の作物の例を見ない優れた政策運営として高く評価されてきた。

（３）酪農に係る政策形成への関与のあり方

しかし、最近の政府の政策形成を取り巻く諸環境は、従来になく不透明で弾力的な状況となっている。その背景には、国民の「より良い生活環境」への価値認識の変化や政策の合意形成手法に対する改革志向があると考えられ、具体的には以下のような点が挙げられる。

第１に、100年に一度と言われる国際的な経済不況は、これまでの市場の価格メカニズムに強く依存した資本主義国家における経済政策手法の時代的な転換をもたらす可能性があり、保護主義の強まりや WTO 体制下の新たな農業政策合意と相互に関連しながら、わが国の農業政策のあり方にも重大な影響は及ぼす可能性がある。

第２に、世界的な農業生産をめぐる環境は、世界的規模での気候変動、BRICs など新たな経済振興地域の登場などにより、食料の需給構造が大きく変化することが予想されており、こうしたなかで、食料の国内自給率向上とこれに対応した農業生産方式の見直しが求められている。

第３に、戦後初めてとも言える政権交代を契機に、明治以降の近代化のなかで定着してきた政策形成における政府と国会、国と地方行政、政府や業界団体などの役割や機能のあり方が大きく変化する可能性がある。

第４に、経済政策の時代的転換、地域分権主義の広がり、農業生産方式の見直しなどと関連して、新たな政権下では、農業に対する「6次産業化」政策や「戸

別所得補償方式」の導入などが検討されており、これらが、今後の酪農乳業政策にも大きな影響を与える可能性がある。

こうした政策環境の変化に十分に対応しつつ、如何にしてわが国における生乳需給と酪農経営の安定を図っていくのかについて、酪農関係者内部で、共通認識の醸成、酪農政策とそこにおける生産者組織の役割、必要な改革方向についての共通したビジョンを設定するとともに、酪農政策の形成過程への生産者組織の関与のあり方を見直す必要がある。

なかでも、2011年度以降に、酪農経営を対象にした「戸別所得補償制度」の実施が検討されている状況のなかで、生産者組織にあっても、予期せぬ生産コストや生乳価格の大幅な変動による酪農経営の収益性悪化を緊急的に救済する政策ルール の在り方、さらには、国際化の進展が予見されるなかで、わが国酪農の持続的展開が可能となる政策支援の仕組みについて、生乳の用途別取引及び加工原料乳への生産者補給金交付などを通して期待される加工原料乳による飲用牛乳向け生乳などへの価格下支え機能、価格形成のタイムラグが大きい生乳流通の特性等を十分に踏まえつつ、生乳流通や酪農経営の実態に即した具体的なイメージを提起することが期待されている。

したがって、これらを着実に実行していく観点から、酪農に係る生産、流通、消費にわたる現状と課題について、共同して実態を調査したり酪農生産現場の多様な意見を吸い上げたりして認識の共有化を日常的に図るため、酪農政策形成のための関係組織のネットワーク」を設置するとともに、広く国民や消費者、さらには国会に対して、必要な情報を発信する広報活動を共同して推進していくことが重要である。

おわりに。

冒頭に述べたように、生乳生産者組織の基本的使命は、酪農家の中長期的な利益を守り酪農経営を発展させることである。したがって、ここで検討した生乳の価格形成、需給調整、需要拡大、そして経営支援の考え方は、当然、酪農経営の発展に確実に貢献することを目指すものである。

しかし、繰り返し述べてきたように、われわれ生産者組織には、異なったベクトルを同時に解決することが常に求められる。例えば、価格の安定を求める一方で、需要の安定や拡大も実現しなければならない。さらに、異なった生産条件を持つ地域や経営が、公平に発展できる機会や環境を整備しなければならない。しかし、その一方で日本酪農をめぐる経済的な諸環境の目まぐるしい変化に対処し続けなければならない。そして、これらのことを、全国の生産者組織と酪農家の協調的な取り組みとして推進しなければならない。

したがって、これらのことを同時に進めるためには、全ての関係者に共通する視点が必要である。その視点とは、わが国における酪農経営の将来に及ぶ「持続的発展」の実現である。このことは、二つの意味を持つ。ひとつは、直面する短期的な課題を乗り越えるために、時として大きな困難を覚悟しなければならないということである。いまひとつは、時として、全ての酪農経営に対して完全に平等となる取り組みを行うことが困難であり、将来的にわが国酪農を支える若い担い手酪農経営の自立を促す対策に重点を置かなければならないということである。生乳生産者組織の基本的使命として「酪農家の中長期的な利益」としたのは、このためである。

さらに、検討した諸対策は、わが国酪農が「誇りある産業」として自立することを前提としている。すなわち、これまでもそうであったように、専ら政府による手厚い保護の依存するのではなく、極力、酪農家自らの自助努力と酪農家同士の共助的な取り組みで、酪農産業の未来を切り拓くという姿勢である。そのことが、それぞれの酪農経営の自由度を高め、酪農家の「誇り」ある人生につながると確信するからである。

なお、当面する喫緊の政策課題として、2011年度からの実施が検討されている酪農の戸別所得補償制度については、これまで整理してきた価格形成、需給調整、需要拡大、経営支援のそれぞれの課題及び生産者組織としての取り組み方向との整合性が確保される政策パッケージとして設計されるように、政府等に対して求めていくものとする。

また、ここで検討した生産者組織による取り組みに係る諸対策については、可能なものについては2011年度からの実現を目指し、その他の対策についても、極力早期に実現することが必要である。このため、今後、中央酪農会議及び指定団

体等の関係者によって具体的な行動計画を樹立し、着実な取り組みの実行を目指すこととしたい。

(了)

わが国酪農の中長期的課題と生産者組織の役割

－さらなる酪農経営の発展的展開のために－

2010年3月30日 策定

社団法人 中央酪農会議 酪農基本問題委員会

〒101-047

東京都千代田区内神田 1-1-12

コープビル9階

電話 03-3219-2611

Email ageneral@churaku.jp