

わが国酪農の中長期的課題と生産者組織の役割

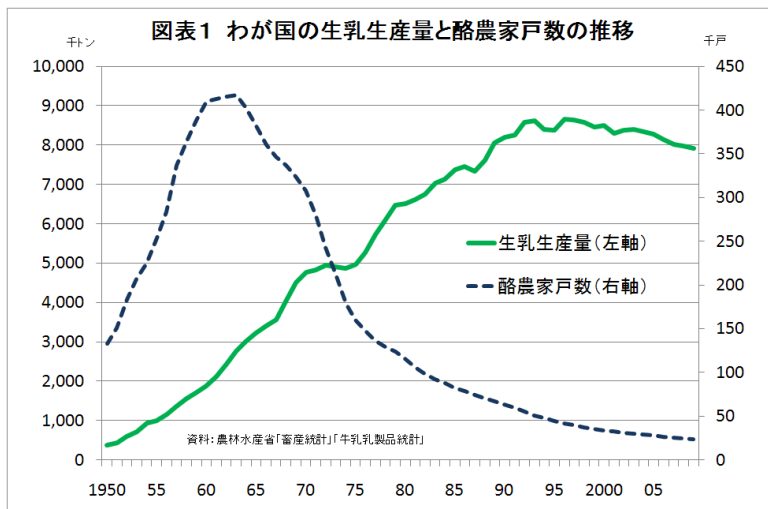
—酪農経営のさらなる発展的展開のために—

《要約版》

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

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

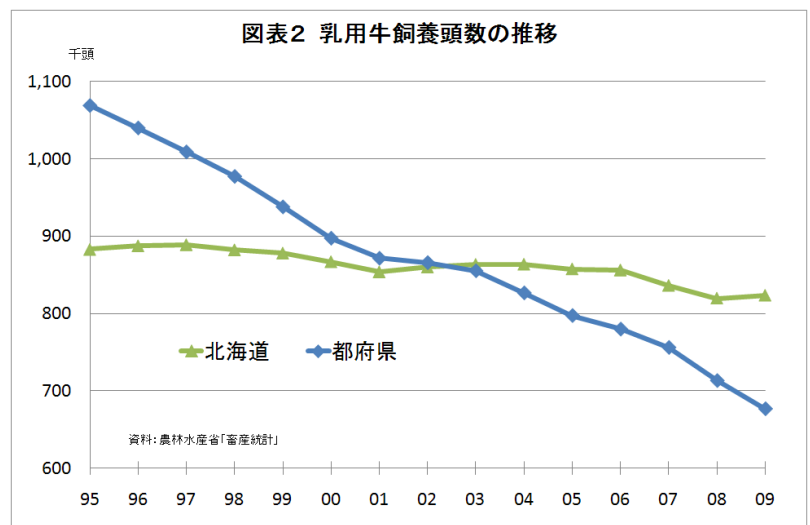


副業的な零細経営から出発したわが国酪農は、牛乳消費に象徴される洋風化指向の「戦後日本型食文化」の普及のなかで、戦後20年余りで急激な外延的拡大を示し、その後、基本法農政下の選択的拡大作目として、「規模拡大と効率化」という単線的な方向で「順調」な発展を遂げてきた。

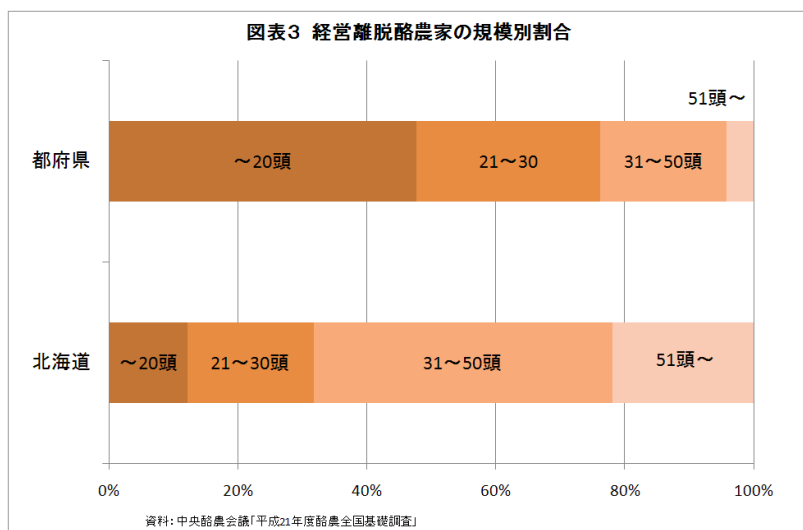
この過程において、わが国における酪農経営の数は、1963年の41万6千戸をピークに減少基調を続

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

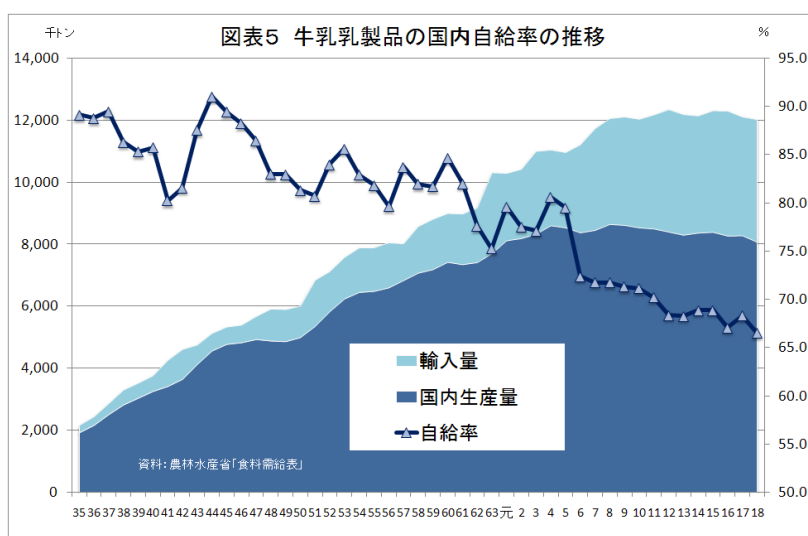
図表4 乳用牛の成畜頭数規模別飼養頭数の変化

頭数規模		~19頭	20~29	30~39	40~49	50~79	80~99	100頭~	合計
1992年	頭	291,000	318,600	392,800	350,800	507,000	99,100	82,900	2,042,000
	%	14.3	15.6	19.2	17.2	24.8	4.9	4.0	100.0
2007年	頭	97,800	123,800	176,700	192,200	417,200	148,800	404,500	1,562,000
	%	6.3	7.9	11.3	12.3	26.8	9.5	25.9	100.0

資料：農林水産省「畜産統計」

きた中規模経営層の中からも離脱する酪農家が出現し、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なら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低下し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（生乳ほか肉用牛、乳製品等の販売部門の組み合わせ）などのほか、平地農業地域、中山間農業地域、都市的地域などの立地、さらに寒冷地、暖地という気候などを指すが、これらの経営条件を踏まえ、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

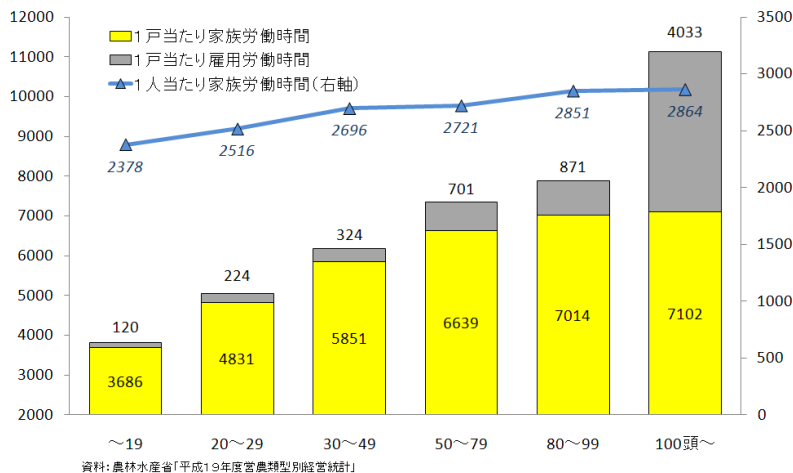
力が日々続けられており、これに、酪農家自身の価値観や人生観も加わって、それぞれの酪農経営の個性が産み出されている。

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。

図表6 成牛飼養頭数規模別の労働時間



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

図表7 都府県酪農における借地の現状

一経営耕地の借地率別酪農家戸数一

	0%	10%未満	10～20%未満	20～30%未満	30～40%未満	50%以上	無回答・非該当
都府県	25.2%	2.3%	4.9%	7.1%	14.9%	37.5%	8.1%
東北	22.6%	3.3%	5.3%	8.1%	16.8%	38.9%	5.1%
関東	27.0%	2.3%	4.9%	7.2%	14.6%	36.7%	7.3%
北陸	24.6%	2.4%	3.2%	6.0%	9.3%	39.8%	14.5%
東海	27.6%	1.3%	4.2%	5.2%	10.9%	39.3%	11.2%
近畿	40.8%	1.8%	4.5%	5.8%	11.3%	20.0%	15.9%
中国	28.1%	2.3%	3.6%	5.5%	13.5%	38.9%	8.2%
四国	28.9%	1.2%	4.3%	6.0%	13.4%	33.3%	13.0%
九州	15.9%	2.4%	5.8%	8.0%	19.4%	43.2%	5.2%

資料:「平成19年度酪農全国基礎調査」社団法人中央酪農会議

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、こうした観点から、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。

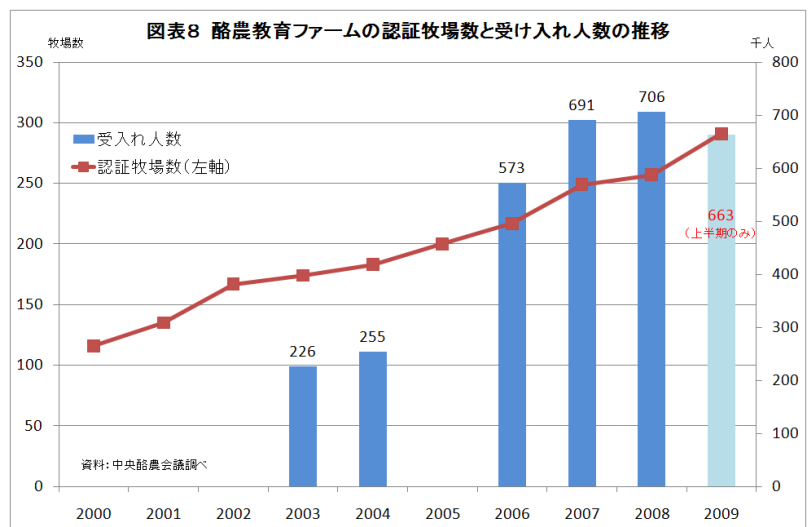
④酪農の持つ公益的機能の育成・支援

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変化に応え、日本酪農の価値を大きく高めることが可能である。

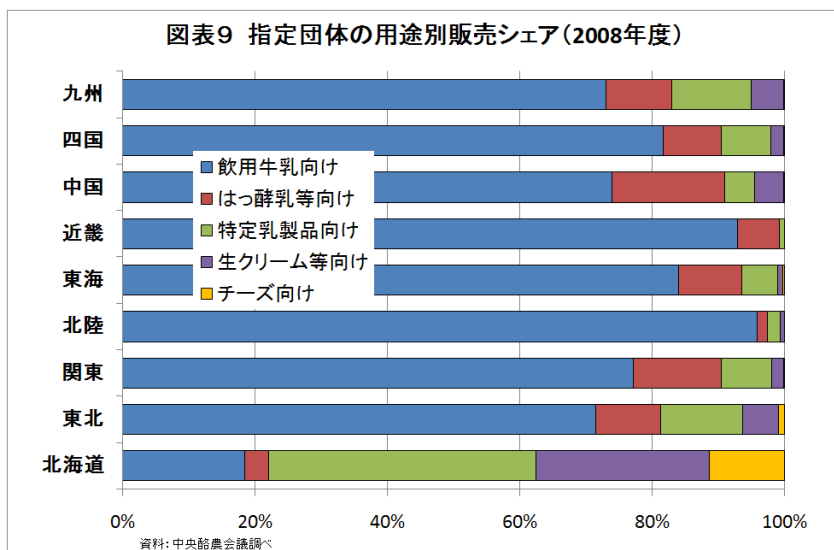
したがって、今後にあっては、こうした酪農の優れた公益的機能に着目し、これを育てていくことが重要である。



(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、酪農家の多くは、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するなどをして、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。

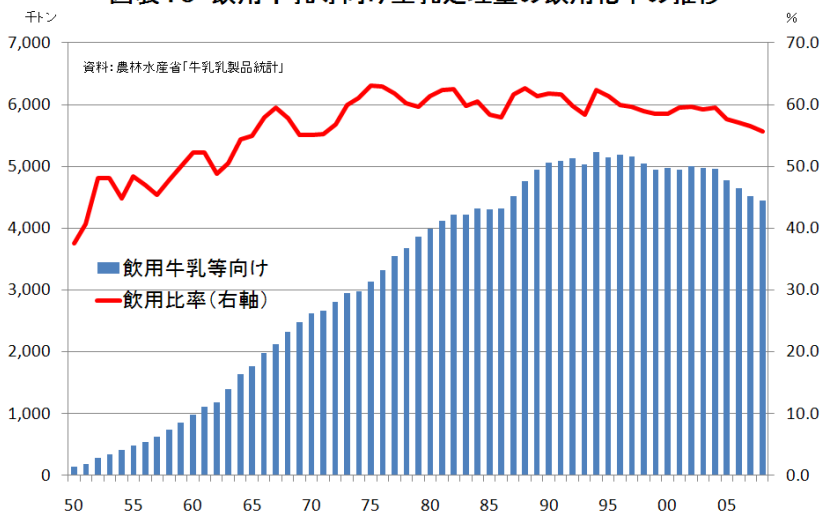
すなわち、指定団体を始めとする酪農生産者組織の基本的使命は、生乳の共同販売及び経営支援の事業活動を通して、組織構成員である酪農家、とりわけ、単独では対等な市場取引が困難な家族経営の中長期的で安定的な経営の発展に寄与することにある。

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もともなう流通・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の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。

図表10 飲用牛乳等向け生乳処理量の飲用化率の推移



(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を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。

こうした協同体的関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ること、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、加えてこ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。

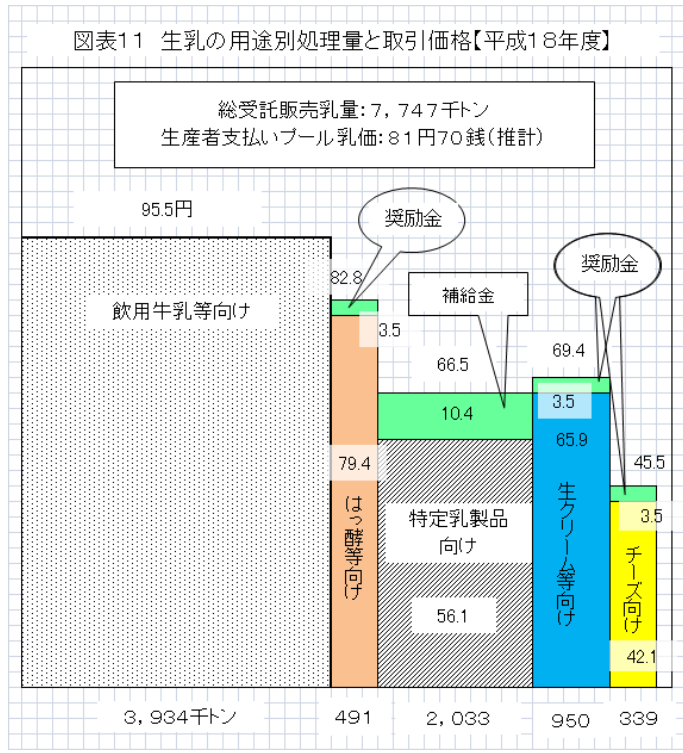
なお、各課題の論点として、第1に、課題の現状、特にその要因や背景について考察する。第2に、課題を具体化し、第3に、課題への対応策として、生産者組織による取り組みを提案する。

2. 生乳の価格形成

(1) 現状

1) 生乳は極めて腐敗しやすく保存が出来ないことから、生産後、直ちに出荷・販売することが必要であり、このため生乳市場は「買い手市場」になりやすい。

2) 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産コストを反映した価格形成が可能である。他方、バターや脱脂粉乳などの乳製品は輸入制限的な国境措置の下にあるものの、輸入調製品との代替性が強いことから、特定乳製品向け生乳の価格は国際市場の価格変動の影響を強く受ける。また、はっ酵乳や生クリーム等の液状乳製品は、消費においては飲用牛乳と競合関係に



あるとともに、乳原料としてはバター・脱脂粉乳と代替性を持つことから、液状乳製品向け生乳の価格は両者の影響を受け、中間的水準になりやすい。

3) このように、同じ生乳でも用途によって異なった市場性を持っていることから、不足払い制度の下で、牛乳乳製品のそれぞれの市場特性が生乳価格に適正かつ合理的に反映されるように、生乳の価格形成を用途別に分離する「用途別取引制度」が政策的に導入されている。

4) この生乳の「用途別取引制度」が、現在におけるわが国の牛乳乳製品及び生乳の市場と流通を規定しており、さらに、この制度を支えている価格形成機構が指定団体である。

5) 飲用牛乳は、家庭内常備率が極めて高い上に、保存が出来ないことから、購買頻度が高い食品である。このため量販店では、典型的な「客寄せ商品」として位置づけられており、食品小売流通業の競争が厳しくなればなるほど、飲用牛乳向け生乳の価格低下圧力が強まる傾向にある。

6) これまで安定的な成長を遂げてきた飲用牛乳の消費が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、ますます激化する傾向にある。こうした傾向は、特に、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。

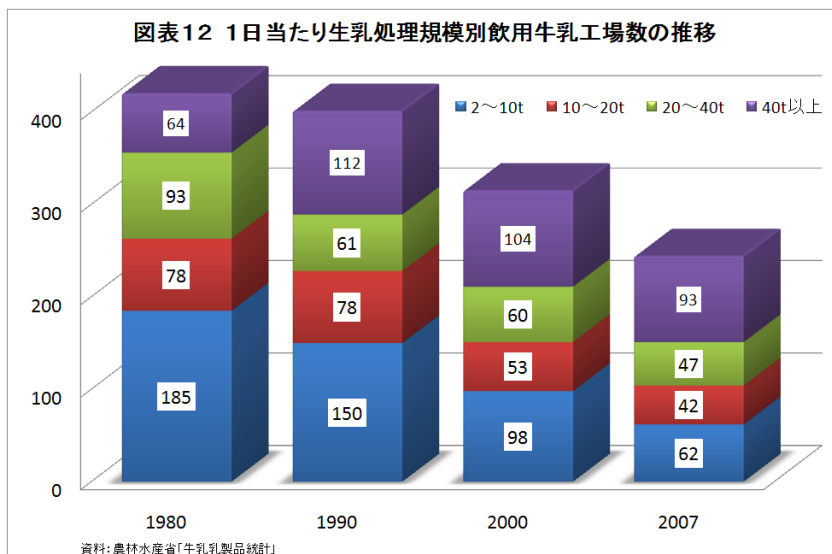
7) 乳製品は、食品市場の国際化や輸入自由化の進展などによって、今後、価格水準が低下する可能性があり、これにともない、乳製品向け生乳の価格水準も低下する可能性がある。

(2) 課題

1) 生乳の価格形成上の特殊性や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する観点から、価格形成への生産者組織の取り組みを強化することが不可欠である。

2) 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生産コストに対応させながら適正に形成しつつ、将来的には、国産乳製品がある程度の国際競争力を持ち得る水準に乳製品向け生乳の価格を誘導し、同時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。

3) 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、広域ブロック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。

4) 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多角化を背景に、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おり、指定団体による一元的な生乳流通管理機能を維持していくためには、こうした動きへの適切な対応が求められている。

5) 牛乳小売市場では近年、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、小売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おり、こうした動向を踏まえた乳成分取引の適正化を図る必要がある。

6) 生乳の価格交渉に当たって指定団体は、委託者

である生乳生産者の組織的合意を取り付けなければならないことから、価格交渉に係るさまざまな情報の組織内での共有化が必要である。また、基礎的な食品である飲用牛乳の価格形成については、消費者の社会的関心も高く、公益的な団体でもある指定団体には、価格形成に対する透明性や説明責任が求められている。

(3) 今後の取り組み

1) 生乳流通コストの一層の削減を図るために、特に都府県においては、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、域内の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「指定団体毎の最適化システム」を構築する。

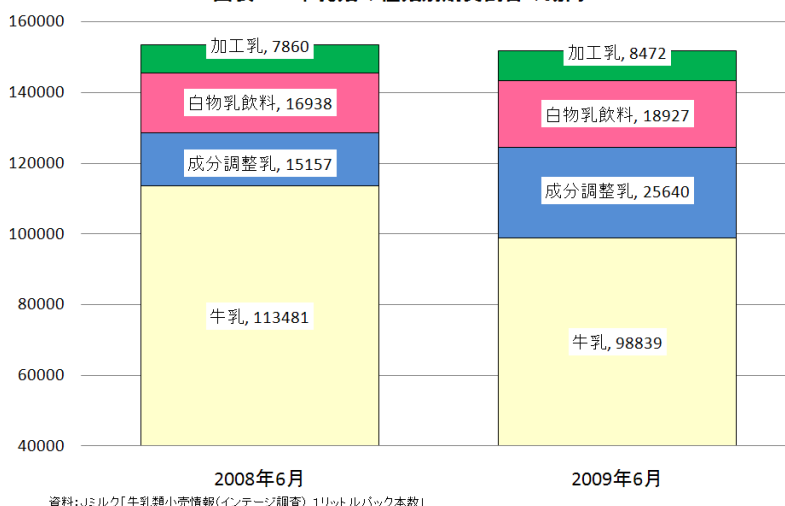
2) 生乳輸送の最適化を図るため、特に都府県においては、指定団体の地理的な範囲の見直し、生乳輸送に関する指定団体間の共同事業化等についても検討を進める。

3) 生乳輸送の指定団体域内プール化を基本としつつ、個別地域や経営と結びついた生乳のブランド化を踏まえ、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生乳輸送の弾力化の検討を進める。

4) 用途別取引制度の適正な運用が実施されるように、都道府県による用途別数量確認と実際の取引用途を一致させるようにするとともに、行政に対しては、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を現地指導するように求める。

5) 指定団体においては、各生乳用途の異なった市場特性や変化動向等を踏まえ、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。

図表13 牛乳類の種類別購買割合の動向



6) 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、販売力強化を図るためにも、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。

7) 飲用牛乳等向け生乳の乳脂肪分取引のあり方については、取引基準並びに脂肪格差金など経済評価のあり方を早期に検討する。なおこの場合は、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。

8) 酪農経営の実態、乳業者の経営実態、牛乳・乳製品の需給動向、消費者ニーズなど生乳価格の形成に不可欠な情報を整備し、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の合理化、透明化を図る。

9) 受託販売委員会の運営に当たっては、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、取引相手でもある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とともに、指定団体事務局の実務能力の強化のため、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

3. 生乳の需給調整

(1) 現状

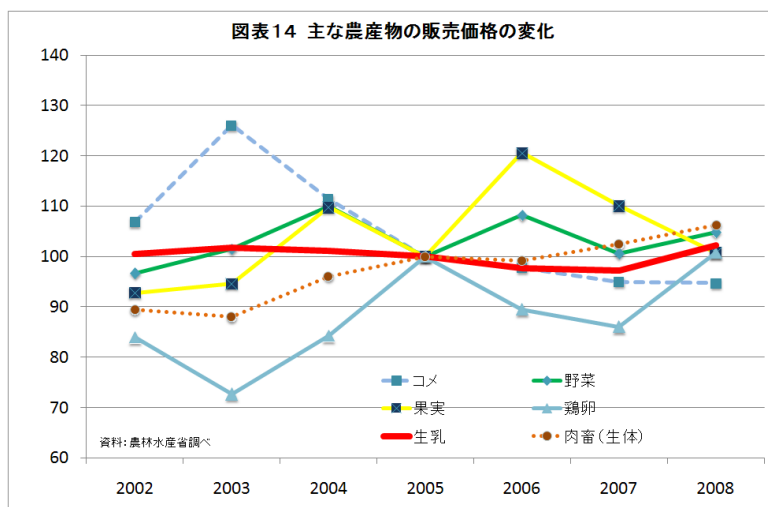
1) 1970年代後半期における生乳需給の大幅な緩和と乳製品過剰圧力のなかで、不足払い制度下における需給調整のセーフティネットであった政府による乳製品の在庫調整機能が破綻し、生産者による自主的な計画生産対策が、わが国における生乳需給調整の中核的な政策ツールとなっている。

2) 生産技術の進歩や生産資材価格の低下による生産コストの低減、小売流通業の

競争激化による牛乳価格の低下、輸入自由化による乳製品価格の低下などのなかで、生乳計画生産対策が、生乳需給の拡大均衡を実現し、生乳価格の急激な変動を抑制してきた。

3) 生乳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、地域間の過度な競争を是正するとともに、生乳需要の変化に起因する経済的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。



4) 「特別余乳制度」や「特別調整乳制度（選択的二重割当制度）」などの計画生産目標数量の調整的配分手法は、潜在生産力の発展を阻害しないように、地域間および経営間の生乳生産枠の流動化を促進した。同様の視点から、北海道におけるチーズ対策などは、わが国における計画生産対策の機能を充実強化した。

5) 2010 年度に、全国的な仕組みとして導入された「選択的拡大生産数量」は、これまでの計画生産対策が、生乳の生産を直接的に調整する「生産クォータ」であったものを、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に供給する「販売クォータ」へと質的に転換するものである。

(2) 課題

1) 最近、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期待する傾向が強まっており、今後、計画生産対策の運営に関する地域や生産者組織

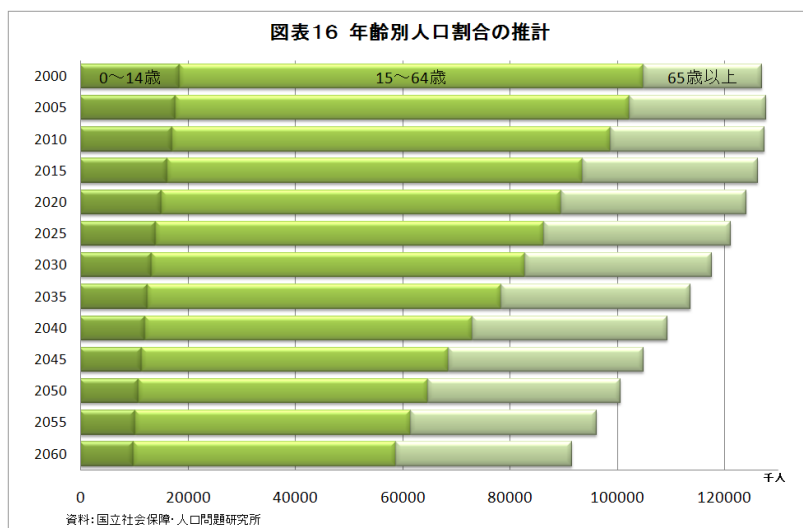
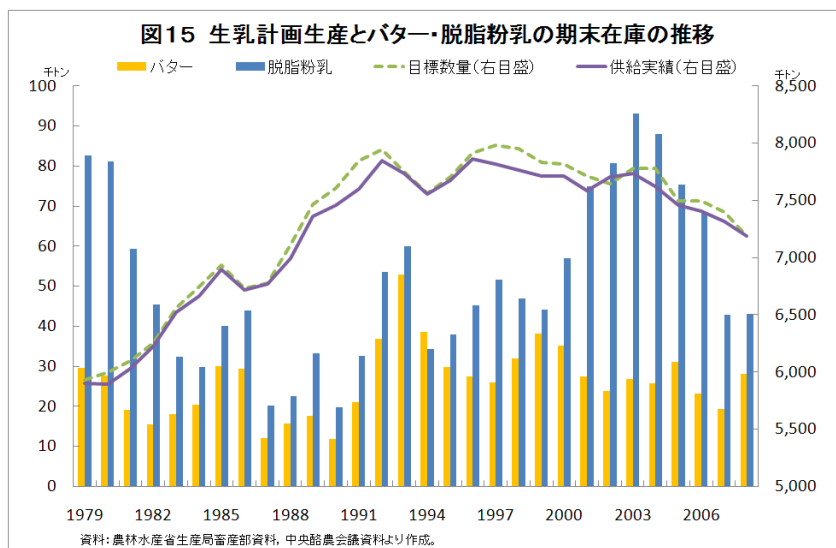
間の意見調整がますます困難となる可能性がある。

2) 酪農生産の技術的特性から、生乳生産量を短期的に調整することは困難であるため、生乳市場では需給の逼迫と緩和が繰り返されてきた。その結果、供給不足時にはビジネスチャンス・ロスが発生し、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、供給過剰時には余乳処理のためのコストが増嵩し、

乳製品の在庫調整リスクを生産者が取ることが常態化している。

3) 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情勢は近年大きく変容し、とくに飲用原料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。

4) 生乳計画生産対策の開始から 30 年を経過している中で、その今日的な意義や成果を点検する作業が、政府においても、



生乳生産者組織の内部においても、ほとんど行われていないこともあって、生乳計画生産対策に対する生産者の信頼が揺らぎつつある。

(3) 今後の取り組み

1) 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、中長期的な生産目標数量の設定を行う「中期的計画生産対策」を実施する。

2) 生乳生産者の「選択的生産割当制度」の導入、すなわち現状の価格水準で通常が生乳市場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、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転用需要については、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。

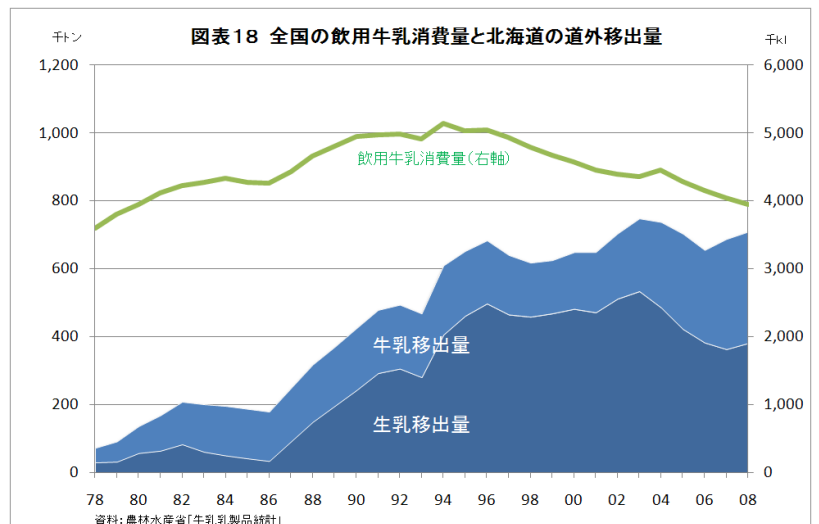
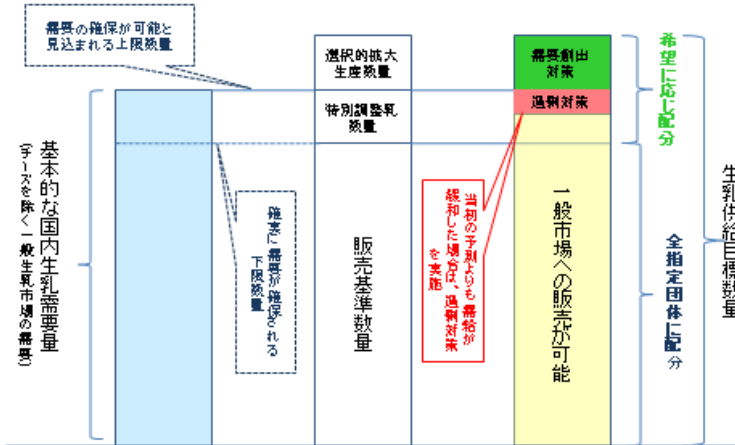
3) 2011年度から実施が検討されている酪農への戸別所得補償制度の導入などの政策との整合性を取りつつ、生産者組織による計画生産対策の適正な運営を図るため、生乳の個別生産枠も含め、各段階での生乳生産枠の設定に係る取り組みを引き続き推進する。

4) 今後、輸入自由化の進展に伴って、飲用牛乳向け生乳市場をめぐる地域間の競争が激化する可能性がある。こうしたことから、広域生乳流通について、指定団体が域内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域内乳業者に責任ある生乳供給を行う仕組みなどを推進する。

5) 余乳発生に伴う酪農経営のリスクを軽減するため、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促進する。

6) 不需要期における生乳出荷抑制、飲用牛乳類の生乳使用率を高める生乳取引の

図表17 生乳計画生産対策の概念



工夫などを前提に、全国連との機能分担や乳業者の役割を明確化しつつ、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、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の仕組みづくりを推進する。

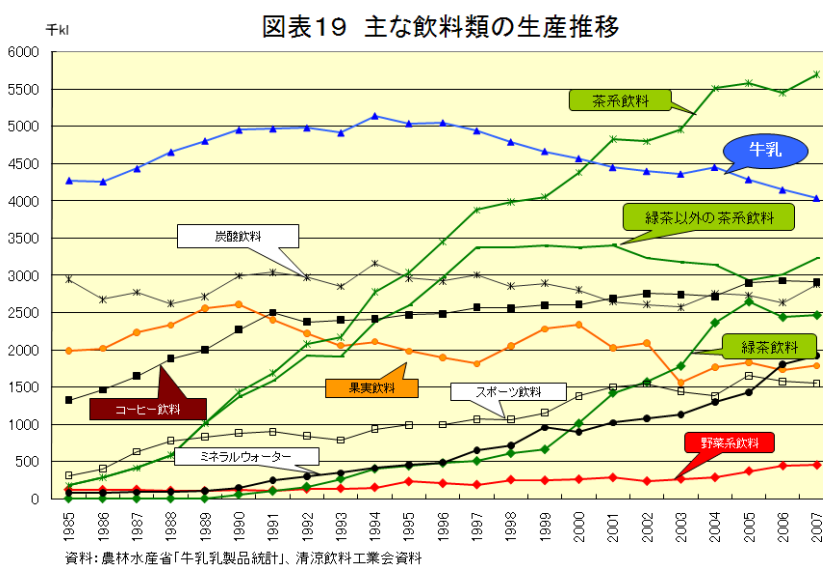
7) こうした生産者組織による自己防衛的な過剰対策においても、対応可能な過剰水準には自ずと限界が生じる。したがって、生産者による自主的な対策の範囲を超える過剰に対しては、EU及び米国等で実施されているように、政府が必要な緊急対策を講じることが不可欠であり、そのルール作りについて働きかける

8) 生乳計画生産対策の歴史的な総括と現実的な必要性について、酪農家向けに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行う。また、政府に対しても、生産者による計画生産対策の今日的な政策的位置付けを明らかにするように求めていく。

4. 生乳の需要拡大

(1) 現状

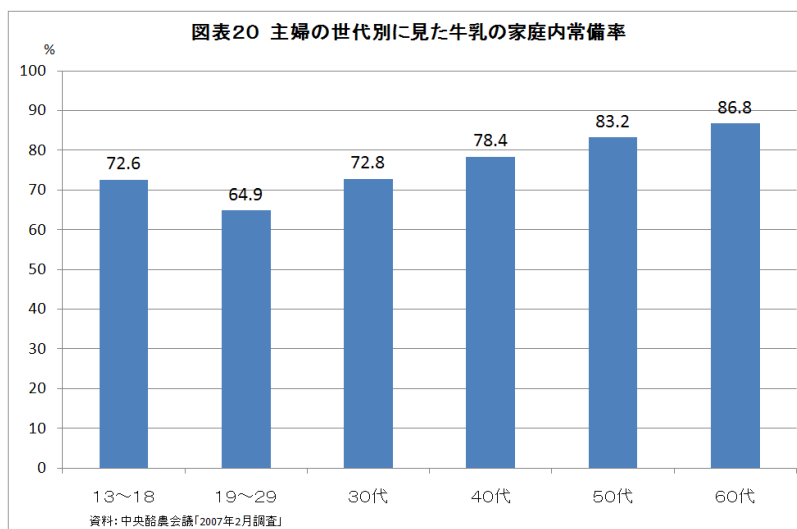
1) 最近になって、少子高齢化、人口の減少、食生活の成熟化などを背景に、牛乳乳製品の消費は長期間に及んだ増加傾向から停滞傾向を示すようになっており、生乳需要をめぐる環境は、これまでとは異なった新たな局面を迎えている。特に、飲用牛乳市場の安定性は1990年代後半以降大きく損なわれ、消費は減少基調に変化し、その後の僅か15年足らずで市場規模は2割以上も縮小した。



2) 全ての用途の生乳が、各用途間および輸入乳製品との競争にさらされている。つまり、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競争関係にあり、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。また、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によって、特定乳製品向け生乳や輸入の乳製品と調製品に需要を蚕食される。さらに、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。

3) 調査によると、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。

4) 乳業者にとって、飲用牛乳は大きな売上シェアを持っているものの、その製造コストに占める原材料費（とくに、原料乳価）の比率が極めて高い（付加価値率が小さい）ため、企業利益への貢献度は小さい。さらに、牛乳はその低い収益率に加え、市場の成長性に限界があるなかで、



利益率の高い商品の販売を促進するための「品揃え」として準備されているというのが、多くの乳業者における飲用牛乳のポジションである。

5) 最近における情報環境は、SNS（ソーシャルネットワークサービス）やCGM（消費者発信型メディア）の急速な普及により、大きく変化しており、過去10年間で、消費者が選択可能な情報量が530倍と爆発的に増加している。その結果、情報価値は大きく低下し、消費者が情報を鵜呑みにしなくなっている。

（2）課題

1) 生乳の用途間の競争関係、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な課題である。

2) 牛乳を「豊かな食生活のシンボル」として捉える絶対的な価値観を持っている40代以上の世代に対する牛乳消費拡大の課題は、牛乳の食料としての価値付けをさらに強化することであり、飲用習慣（戦後に形成された日本的牛乳文化）の定着・増進を図ることである。

3) 食の豊かさは当たり前という価値観のなかで成長した30代以下の世代には、その食生活スタイルに対応して再開発した新たな牛乳文化を提案し、支持と好意を獲得するとともに、牛乳消費の未来を担う成長過程の若年層にそれらが継承される家庭内環境を実現することが重要である。

4) 乳業の企業利益に対する牛乳の貢献度が小さくなっている中で、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あることから、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。

5) 「牛乳に相談だ。」キャンペーンは、全世代的なキャンペーンへの認知と好感を獲得した。このことを背景に、食品企業との広範囲なコラボレーションが実現できたほか、乳価値上げに対する消費者の理解を深めるためのコミュニケーション活動の大きな一助ともなった。しかし、牛乳の飲用意識の強化と購買行動を促進するという点では、期待された大きな効果を実現するまでに至っていない。

6) 消費者とのコミュニケーションをめぐる情報環境の激変のなかで、単に情報を流通させても消費者の行動を変えることは困難であることから、情報の信頼性を高め、消費者の生活スタイルに対応した提案型情報が消費者に確実に訴求でき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。

図表21 コラボ食品企業とコラボデザインの一覧

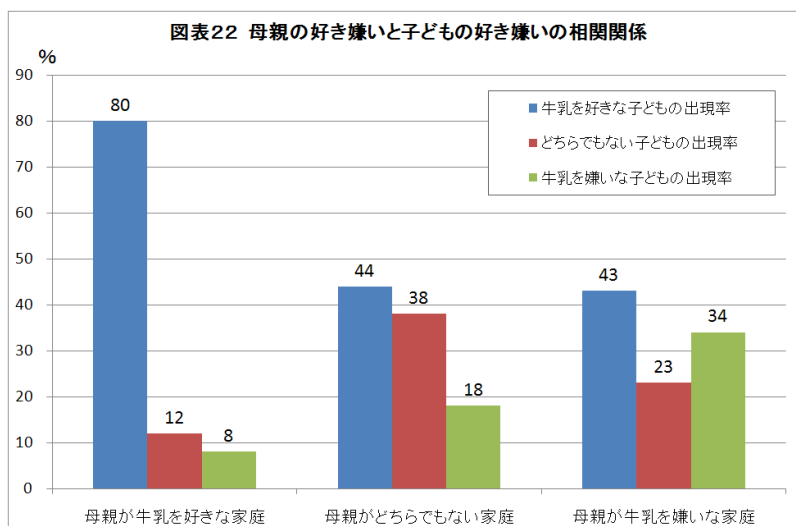


(3) 今後の取り組み

1) 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」であることから、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) 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。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

図表22 母親の好き嫌いと子どもの好き嫌いの相関関係



ものとする。

3) 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。

こうしたターゲットの「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。

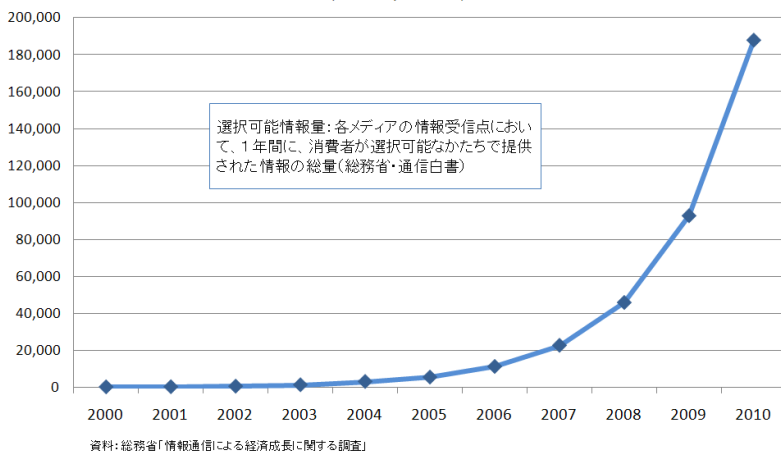
4) 日本人の牛乳利用の特徴は、その利用のほとんどが、直接飲用場面にある。こうしたことを踏まえ、他の飲料との混ぜ飲み、料理の材料として利用、シリアルとの

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) 最近の情報環境の大きな変化を踏まえると、「情報の信用性」を高める観点から、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。

また、TV広告等のマスメディアに強く依存した従来型の

図表23 最近における選択可能情報量の推移
(2000年=100)

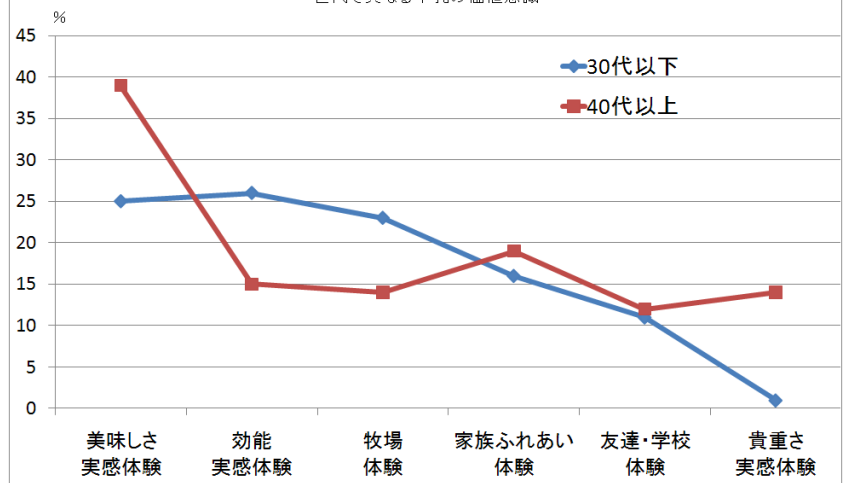


の情報発信プロモーションから、消費者との「確かなコミュニケーション」を実現し、「伝える」から「動かす」活動を推進するための、「生活提案型」の「戦略的PR」へ、大きく事業構造を転換する。

6) 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、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を図っていく。

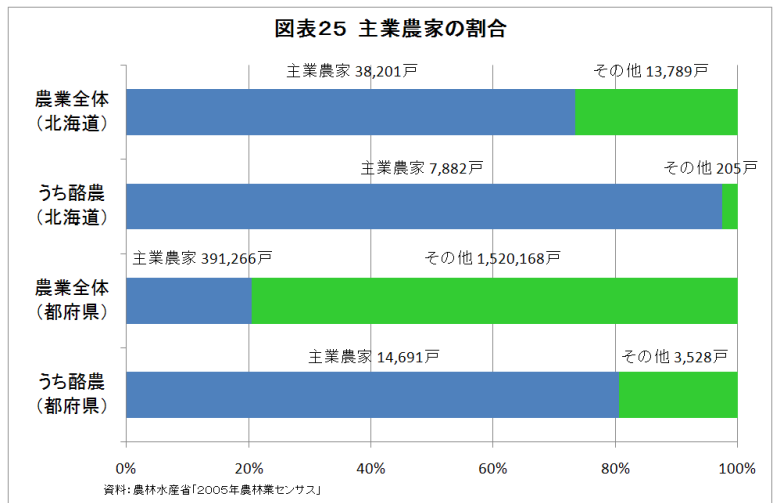
図表24 牛乳に対する好感醸成要因の比較
-世代で異なる牛乳の価値意識-



5. 酪農経営の支援

(1) 現状

1) わが国酪農の一経営体当たり乳用牛飼養頭数は、1963年の2.7頭から2009年の64.9頭にまで増加し、酪農経営の収益構造は、農家収入に占める農産物の売上げが50%以上である「主業農家数」の割合が、2005年農業センサスによると、全国で86%(北海道97%、都府県81%)となっている。



2) いまや、ほとんどの酪農経営が自立的な専業・単一経営となっているが、これらの中からも多くの経営離脱者が始めている。こうしたなかで、生乳生産量は1996年の866万トンピークに2008年には798万トン(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。

図表26 乳用牛飼養頭数の推移

	単位: 頭							1981年比
	1981年	1986年	1991年	1996年	2001年	2006年	2009年	
全国	2,104,000	2,103,000	2,068,000	1,927,000	1,725,000	1,636,000	1,500,000	71.3%
北海道	771,000	816,200	870,300	887,700	853,700	856,100	823,200	106.8%
都府県	1,333,000	1,287,000	1,198,000	1,040,000	871,500	779,900	676,800	50.8%
東北	246,200	227,400	217,900	192,190	158,960	144,520	125,190	50.8%
関東	421,880	411,310	375,290	323,590	277,030	240,710	215,230	51.0%
北陸	40,930	38,840	36,630	30,840	26,790	22,610	18,760	45.8%
東海	151,300	144,400	131,900	115,800	94,050	81,440	69,420	45.9%
近畿	97,750	90,500	80,010	65,920	50,310	44,030	37,310	38.2%
中国	109,100	104,090	95,840	81,120	66,220	61,180	54,620	50.1%
四国	68,470	64,050	53,500	43,280	34,850	30,720	25,810	37.7%
九州	190,800	198,100	198,000	178,380	154,790	148,330	125,100	65.6%
沖縄	6,960	8,300	8,690	8,830	8,690	6,180	5,040	72.4%

資料: 農林水産省「畜産統計」

乳生産基盤の弱体化は特に都府県に強く現れている。

4) その一方で、2005年農業センサスによると、乳用牛(成牛)を100頭以上飼養する酪農経営は、20年前の20倍を超える約2000経営で大規模な企業経営が登場している。

5) 常勤雇用を行っている経営が全体の約6%、総従事者数に占める雇用従事者数の割合は約8%に過ぎず、わが国の酪農経営は依然、圧倒的に家族労働力によって担われている。

6) 平均的な都府県の酪農経営において、搾乳牛1頭当たりの流通飼料費は、過去10年間で4割前後増嵩し、生乳生産コストに占める割合は、今や5割近くになっている。

7) また、酪農部門（生乳と子牛等の販売）からの農業収入のみの酪農経営が過半である一方で、肉用牛生産部門からの農業収入が、生乳生産部門より多いか、酪農部門

に次いで2位となっている酪農経営も11%（1985年は3%）となっているほか、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部門を新たに導入しようとしている酪農経営が約4%いる（酪農全国基礎調査）など、酪農経営の多角化が進む傾向にある。

図表27 肉用牛生産部門の収入
1位と2位の酪農家比率

		1位の酪農家	2位の酪農家	酪農家総数
実数 (戸)	1985年	253	1,748	72,839
	2005年	208	2,709	26,306
比率 (%)	1985年	0.3	2.4	100.0
	2005年	0.8	10.3	100.0

資料：農林水産省「農林業センサス」

(2) 課題

1) 将来にわたり、わが国酪農の生産基盤を維持していくためには、酪農経営の大規模化を促進するだけでなく、経営規模が比較的小さな酪農経営の存続を図ることが不可欠であり、今後の酪農経営に対する支援は、こうした二つの側面から行われる必要がある。

2) 飼養管理の時間拘束性や飼料生産の季節偏重性、さらに酪農労働全般に求められる高度で総合的な知識や技術の熟練などの必要性によって、酪農労働は、自己完結型の家族経営に適合している。しかし、一定の飼養規模を確保するためには、家族労働力の制約が大きな障害となっており、これを解決するため、特定作業の外部化と雇用労働の投入による企業化を図る必要がある。

3) 流通飼料に依存した経営規模の急激な拡大にともない、ふん尿を農地に還元するという自己完結型の物質循環システムが破綻し、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、飼料作付地の地力低下などの新たな経営問題が生じている。

4) 食品市場の国際化などを背景とした牛乳乳製品市場の競争激化のなかで、生乳の市場価値が相対的に低下しており、今後、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」以外の経営部門をどのように組み合わせていくかが、重要な課題となっている。

5) 酪農経営に係る技術や知識が急テンポで陳腐化するなかで、地域の生産者組織の支援が、その更新スピードにも、水準においても、ついていけない実態がある。

図表28 酪農経営における特定作業の外部化状況

	飼料の 生産・収 穫・調整	ふん尿処 理・堆肥 販売	乳牛の 哺育育成 (公共 牧場)	乳牛の 哺育育成 (公共 牧場 以外)	税務申告 (税理士)	経営管理 (民間コン サル)	技術関連 (民間コン サル)	その他	委託 していない
都府県	9.5%	7.4%	11.6%	3.8%	14.7%	1.4%	2.3%	2.4%	50.5%
東北	10.2%	6.9%	9.7%	2.7%	6.9%	1.0%	1.2%	2.2%	56.4%
関東	8.2%	5.1%	13.0%	5.6%	11.9%	1.4%	3.0%	1.6%	52.4%
北陸	4.8%	20.8%	22.0%	5.9%	15.6%	0.6%	1.4%	4.0%	41.2%
東海	6.2%	7.7%	14.6%	5.8%	26.2%	1.7%	3.1%	1.0%	43.7%
近畿	2.1%	9.9%	7.9%	4.6%	19.1%	1.0%	0.9%	10.1%	48.6%
中国	8.9%	11.1%	14.3%	2.3%	11.3%	0.9%	0.7%	3.0%	54.5%
四国	8.2%	9.3%	9.3%	1.4%	14.6%	0.5%	1.6%	1.1%	48.0%
九州	18.0%	5.2%	7.6%	1.5%	20.5%	2.0%	2.1%	1.6%	46.9%

資料：中央酪農会議「平成19年度酪農全国基礎調査」

6) 酪農経営の立地密度が低くなっているなかで、生産者組織が単独で経営支援を行うことが、効率性と実効性の観点から困難となっている地域が多く、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さえも困難となっている地域が出始めている。

7) 酪農経営に対する組織的支援は、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。

(3) 今後の取り組み

1) 自己完結型の家族経営における労働力を補完するため、特定作業を受託するコントラクターやTMRセンターなどの外部化などの取り組みが行われていることから、こうした組織の活動が円滑かつ効率的に推進されるよう、地域の生産者組織が作業受託組織の設立と運営に積極的に関与するとともに、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。

2) 酪農経営の企業化を支援するため、地域の生産者組織は、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、技術力を高めるための教育など、酪農経営者の人事管理能力を高めるための援助を組織的に行う。

3) 飼料生産基盤の強化を推進するためには、酪農経営における農地の集積と利用調整が必要であることから、地域の生産者組織は、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、飼料作物と他作物との作付け調整など、農地の所有者と酪農経営の間を仲介する活動を、積極的に進める。

4) 酪農経営の多角化に対する生産者組織の支援は、関連するマーケットの情報を提供し、的確な経営判断を促すとともに、経営者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。また、酪農家が提供する商品やサービスが、消費者からの高い評価を得られるような仕組み作りを推進し、この運営を生産者組織が支援する。

5) 酪農経営が、高度な技術や知識の習得を円滑に行うことが出来るようにするとと

図表29 乳用牛成畜飼養頭数規模別の飼料作物作付状況(2008年)

北海道 (頭)	飼養戸数 (戸)	作付戸数		作付面積	
		(戸)	割合(%)	(ha)	1戸当たり
1~19	528	510	96.6	10,700	21.0
20~29	513	501	97.7	12,400	24.8
30~49	1,940	1,920	99.0	73,400	38.2
50~79	2,820	2,770	98.2	136,900	49.4
80~99	804	785	97.6	65,500	83.4
100以上	1,110	1,080	97.3	109,000	100.9
都府県 (頭)	飼養戸数 (戸)	作付戸数		作付面積	
		(戸)	(%)	(ha)	1戸当たり
1~19	5,100	4,240	83.1	12,600	3.0
20~29	3,210	2,700	84.1	12,300	4.6
30~49	4,610	3,870	83.9	26,200	6.8
50~79	1,820	1,500	82.4	13,500	9.0
80~99	394	307	77.9	3,780	12.3
100以上	624	484	77.6	9,640	19.9

資料：農林水産省「畜産統計」

もに、優れた後継者の安定確保を図るため、同様の経営展開を目指す酪農経営同士の「酪農家ネットワーク」を生産者組織として積極的にサポートする。

6) 多くの地域において、生産者組織が単独で経営支援を行うことが困難となっているだけでなく、若い担い手の確保に不可欠なヘルパー制度の事業運営も困難となりつつある実態を踏まえ、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「生産者組織による支援のためのネットワーク」を早期に構築するものとし、地域によっては、こうした「支援ネットワーク」のマネジメントを指定団体が担っていく。

7) 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、酪農経営支援に係る指定団体の機能やその役割について再整理する。

6. 政策形成への関与

(1) 現状

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、生乳価格の安定という意味合いからの消費者負担、生産者よる自立的な計画生産などによる自助努力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運営されており、優れて共助的手法をとっている。

(2) 課題

1) 100年に一度と言われる今次の国際的な経済不況、WTO体制下の新たな農業政策合意、政権交代による政府の役割変化、食料自給率の向上に対する国民の期待に対応した農業生産方式の見直しなどによって、わが国の農業政策のあり方は、今後、大きく変化していく可能性がある。

2) こうした政策環境の変化に十分に配慮しつつ、生乳需給と酪農経営の安定を図るため、酪農政策の改革方向と生産者組織の役割について酪農関係者内部で共通認識を醸成し、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。

(3) 今後の取り組み

生乳の生産、流通、消費に係る調査及び酪農生産者の意見集約を通じて課題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国会に対して、日本酪農への理解と共感を醸成するための多様な情報を発信する広報活動を共同して一体的に推進し、併せて、政府に対して、新たな酪農経営の発展的展開のために必要な支援を求めていく。

7. おわりに

1) 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、酪農経営を持続的に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、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り、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。

2) ここで検討した諸対策は、わが国酪農が「誇りある産業」として自立することを目指すものであり、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に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が求められる。

3) 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、ここ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の取り組み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。

4) また、ここで検討した生産者組織による取り組みの諸対策については、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、5年程度を目途に、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ものとする。

(了)