

特色ある酪農経営から見た現行酪農制度の問題点

誌名	農業経営研究
ISSN	03888541
巻/号	178
掲載ページ	p. 32-37
発行年月	2018年10月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



特色ある酪農経営から見た現行酪農制度の問題点

光成有香

(京都大学大学院地球環境学舎)

The Institutional Issues of Distinctive Dairy Management (Yuka MITSUNARI)

I はじめに：課題と方法

農産物市場のグローバル化圧力の下、日本農業の市場競争力が問われている。それは、従来から問われてきたコスト競争力とは異なる、商品価値や信頼関係を軸とした「ブランド競争力」とでも言うべきものであり、多様な生産者の努力や創意工夫に支えられたものである。高い自給率を維持してきた牛乳・乳製品市場も例外ではなく、完全放牧や自家加工等で差別化を図る特色ある酪農経営が注目されている。市場競争力だけでなく、家畜糞尿問題や輸入飼料への依存、収益性の低下と担い手の減少など、その他にも日本の酪農経営が解決すべき課題は多く、現状の酪農の方向転換を唱え、持続可能な酪農を志向する生産者やそれを支持する消費者も出てきた^[5]。

しかしながら、これまで日本酪農は、一元集荷・多元販売体制を核として需給調整を行い、低価格で安定的な牛乳・乳製品の供給を実現してきた。こうした統制的な制度は、飼養方法や乳質、加工・販売で独自性を出そうとする酪農経営には馴染まず、彼らは「アウトサイダー」と呼ばれ、農業政策の枠外に置かれてきた。近年進められている酪農制度改革は、こうした特色ある酪農経営も制度の枠内に取り込もうというものだが、果たしてそれは有効に機能し、日本酪農が市場競争力を高めるような変革につながるのだろうか。

本稿では、現行酪農制度とその改革を、特色ある酪農経営の立場から再評価し、日本酪農の競争力向上や、現行制度における問題の解決に向け

た、更なる改革の方向性の検討を課題とする。

方法として、先行研究や各種論説等の文献資料から現行酪農制度を整理した。その上で、特色ある酪農経営と言われる事例として、タイプの異なる4つの経営を選び、経営の現状と現行制度との確執についてインタビュー調査を実施し、問題抽出を行った。さらに、2015年から酪農制度改革を進めてきた規制改革推進会議の議事録のモニターを通して、改革の経緯と制度の変更点を整理し、各調査事例への影響についても検討した。

II 現行酪農政策・制度の概要

日本の酪農は、1966年に「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（以下、暫定措置法）」において指定生乳生産者団体制度（以下、指定団体制度）が定められて以降、政策的な価格・流通管理と生産者の組織化を通して、牛乳の安定供給を実現してきた。

指定団体制度では、農協または農協連合会で構成された指定生乳生産者団体（以下、指定団体）が、生乳の一元集荷多元販売と需給調整を行うことが原則となっている。生産者は、生産調整に協力するかわりに全量委託を保証され、加工原料乳を対象とした生産者補給金がもらえる仕組みになっているため、約97%の生産者がこの枠組みの中で全量無条件販売委託を行い、国内生乳のほとんどが指定団体を通して各乳業メーカーに配乳される。

牛乳は腐敗性が高く、迅速な殺菌・加工処理が必須であるという商品特性から、生乳取引におい

ては買い手である乳業メーカーが優位となる。系統共販体制を活用した生産者の組織化は、価格交渉力強化を図り、乳業メーカーに対抗する上でも有効であった^[8]。

また、各生産者の生乳を合乳し、タンクローリーやミルクプラントを大型化し共用することで、生乳の流通・加工を合理化でき、需給調整も一元的に管理できる。こうして、日本の酪農制度は、酪農経営の販売先を確保しながら、安価で安定した牛乳供給を担保してきた。しかしながら、それは、酪農経営や消費者市場における問題も生んだ。

酪農経営においては、販売先の保証や価格の安定と引き換えに、生産についても徹底した合理化と固定的な乳質管理が求められ、輸入飼料を多投した舎飼による規模拡大が進んだ。それにより、多様な酪農家が淘汰され、家畜糞尿問題や動物福祉問題が生じた。

消費者市場においては、食味や飼養方法など、実質的な商品価値競争はほとんど行われておらず、牛乳は薄利多売されている。低価格化に寄与する超高温殺菌が、牛乳の風味を損ね、これが牛乳嫌いや牛乳離れを引き起こしているという意見も根強い。

こうした日本の酪農・牛乳市場の状況に異を唱え、独自の酪農経営を実践してきた生産者達がいる。例えば、放置山林の牧地化と通年24時間放牧を基本とする山地（やまち）酪農は、輸入飼料を与えず、適正な飼養頭数に制約された環境で、家畜糞尿問題も動物福祉問題も起きない^[4]。芝地の造成は、防災や放置山林の活用といった国土経営の問題にも寄与している。他にも、独自の飼養方法、牛乳本来の風味を大切に加工処理を行い、独自販売や六次産業化に取り組んできた事例もある。しかし、このような独自の取り組みを行う生産者は、これまでの酪農制度・政策の下で、いずれも多難な歴史を経てきた^[1]。

しかしながら、今日の日本農業には、多様化する消費者ニーズへの対応や、商品価値における国際競争力強化が求められ、六次産業化も推進され

ている。酪農においても、早晩日本の牛乳の商品価値競争力が問題にされるようになるはずである。その時、日本の酪農制度が特色ある酪農経営を制度内に取り込み、日本酪農全体の競争力を高められるのかは、現時点での検討課題である。現行制度でも、この課題に応えるために数度の改善が行われてきた。それを踏まえ、特色ある酪農経営の視点から、近年進められてきた酪農制度改革および2018年度より実施される新制度はどう評価できるのかを明らかにしたい。

III 現行酪農制度の評価

現行制度の下で、特色ある酪農経営が、その独自性を維持したまま生乳を流通・販売するには、およそ4つの方法が考えられる（第1表）。そこで、各方法で流通・販売を行う4つの特色ある酪農経営にインタビュー調査を行った（第2表）。その結果、現行制度について以下のような問題点が指摘された。

まず、霧島牧場（宮崎県）は、全生乳を指定団体に販売委託する全量委託型である。完全放牧を行う山地酪農を実践してきた希少な経営だが、個別集乳は行われておらず、一般の酪農経営と合乳され処理・加工されている。当然、個別価格交渉も行われていない。

酪農経営が指定団体を經由する利点は、販路開拓や余乳発生リスクから解放され、加工原料乳には生産者補給金が交付されることである。しかし、個別集乳・個別価格交渉が難しく、経営の特色を出すことができない。

そうした状況において、1998年、「プレミアム取引制度」が導入された。これにより、「特色ある生乳」と認められれば、個別集乳が可能となり、個別価格交渉により通常乳価にプレミアム分を上乗せ可能になった。しかしながら、何をもって「特色ある」とするかの基準は明確でない。農水省は、2014年の「生産受託販売の弾力化」にあたり、有利販売できることを「特色ある生乳」の概ねの基準としたが、具体的な乳質評価基準は

第1表 現行酪農制度における特色ある酪農経営の流通・販売方法

経営タイプ	(取引)	集 乳	(取引)	検 査 需 給 調 整	(取引)	加 工	(取引)	卸・小売販売
1. 全量委託型	(委託)	JA・酪農協	(委託)	指定団体	(販売)	乳業メーカー	(販売)	卸・小売業者
2. 部分委託型	(委託)	JA・酪農協	(委託)	指定団体	(販売)	乳業メーカー	(販売)	卸・小売業者
	(販売)	乳業メーカー	—	乳業メーカー	—	乳業メーカー	(販売)	卸・小売業者
3. 仲介業者型	(販売)	生 乳 卸売業者 ²⁾	—	生 乳	(販売)	乳業メーカー	(販売)	卸・小売業者
				卸売業者 ²⁾				
4. 自己完結型	—	—	—	生 産 者	—	生 産 者	—	生 産 者 ³⁾

注：1) 1.全量委託型は、一般的な酪農経営と同一。
 2) 生乳卸売業者にあたるのは、現在のところ(株)MMJ 1社のみ。
 3) 一部小売業者に販売する場合もある。

第2表 調査対象の概要

調査対象経営 (所在地)	経 営 タイプ	経 営 規 模	経 営 の 特 色
霧島牧場 (宮崎県)	全量委託型	総頭数約60頭(搾乳牛40頭) 総面積約96ha(放牧地30ha)	通年24時間放牧を行う山地酪農を長年実践 牧草のほか、サイレージ等の自給飼料を給与
山田牧場 (滋賀県)	部分委託型	総頭数約120頭(搾乳牛70頭) 総面積約8ha	Non-GMO飼料によるノンホモ低温殺菌牛乳 独自の乳製品の自家加工と直売所での販売 牧場内レストランを経営 牧場を酪農教育ファームとして通年開放
土井ファーム (静岡県)	部分委託型	総頭数約100頭(搾乳牛80頭) 総面積約10ha(採草地9ha)	飼料自給、資源循環型酪農に取り組む 乳製品・パン等の自家加工、牧場内レストラン経営 地元酪農協・生産者等と共同出資で乳業を設立
なかほら牧場 (岩手県)	自己完結型	総頭数約100頭(搾乳牛50頭) 総面積約110ha(放牧地80ha)	完全放牧と放置山林の牧地化を行う山地酪農を実践 IT企業と協業して六次産業化に取り組む ノンホモ低温殺菌牛乳や多様な乳製品の自家加工 直営店舗やオンラインショップで販売

なく、優良先進事例としてジャージー種、有機・Non-GMO飼料等の給与を挙げているだけで、今のところ指定団体が都度判断を行っている。このため実施例は、全国乳牛飼養戸数の0.4%に過ぎない69件に留まっている^[7]。

放牧牛乳も対象となりうるとされているが、放牧すると個体乳量が少なくなる上に、西南暖地では季節変動により乳脂肪率が乳業メーカーの取引基準を下回ることがあり、プレミアム乳価交渉を難しくしている。独自の方針をもって商品づくりを行っているいくつかの乳業メーカーを除けば、現行の指定団体や大半の乳業メーカーが乳脂肪率

等の画一的な乳質基準を採用しており、それは「特色ある生乳」についても例外でない。乳脂肪分にこだわらない放牧牛乳の風味を好む消費者が多数存在したとしても、基準を下回れば、それとは無関係にペナルティの対象とされているのが現状であり、放牧を行う酪農経営にとって有利な販売先ではない。以上の理由から、本格的な山地酪農を長年実践している霧島牧場では、プレミアム取引が認められていない。

そもそも何が「特色ある生乳」であるかは、市場から評価されるべきものであり、具体的な特色の出し方はマーケティングの問題である。固定的

な基準をつくり、それに沿って判断されるものではない。指定団体に判断を任せるならば、現在の需給調整の役割の他に、指定団体にマーケティングの機能を求める必要がある。

また、プレミアム取引制度に限らず、多様性に乏しい日本の牛乳市場の改善という観点から、風味・機能性成分による差別化だけでなく、放牧や6次産業化に取り組む特色ある酪農経営の生乳も広く「特色ある生乳」と捉え評価することが望ましいと考えられる^[6]。

次に、山田牧場（滋賀県）、土井ファーム（静岡県）は、いずれも指定団体に一部生乳を委託しつつ、独自に牛乳・乳製品の加工・販売を行っている部分委託型である。

部分委託の場合、制度上は、一部を「特色ある生乳」として乳業メーカーへ直接販売することもできる。しかし、その場合、販売先乳業処理施設が日量処理能力3.0トン以下という厳しい要件が設定されているため、出荷できる距離内に受入れ先を見出すのは難しく、仮に条件を満たす乳業メーカーがあったとしても、その乳業メーカーが「特色ある生乳」の製品化に対応できるとは限らない。こうした現状から、実際に乳業メーカーに直接販売を行っている事例は5件程度に限られている^[7]。結果的に、後述する自己完結型と同様、生産者自身が多大な初期投資を行って自家加工プラントを所有・稼働させ、販売のリスクも負担せ

ざるをえない状況にある。

さらに、指定団体をまったく通さない流通方法として、仲介業者型が考えられる。生産者が、生乳卸売業者に庭先で生乳を売り渡すというもので、彼らが活躍することで、特色ある酪農経営が直接販売できる乳業メーカーとの隔たりを埋める役割を果たす。

現状で、この生乳卸売業者にあたるのは、株式会社MMJのみであり、近年少しずつ契約件数を伸ばしている。しかし、生乳卸売業者にしても、小ロットや乳質において特色ある酪農経営の特性を生かせる乳業メーカーを見つけるのは難しく、活動範囲は限られるだろう。

最後に、なかほら牧場（岩手県）は、生産から加工、流通、販売に至るまですべてを生産者が独自に行う。山地酪農を実践しつつ、自前の加工プラントでノンホモ低温殺菌牛乳や多様な乳製品の自家加工を行っている。また、販売網として、直営店舗やオンラインショップを持ち、商品販売も行っている。

自己完結型は、経営の自由度が高く、生産者が独自の飼養方法、乳質、価格について決定権を持つことができる。ただし、自家加工プラントを所有するためには、最低でも3,000万円以上、直営店舗も持つとなると更なる多額の設備投資が必要となる^[3]。

商品化計画、マーケティング、プラント稼働率

第3表 特色ある酪農経営から見た現行制度の問題点

タイプ	出荷・販売先の確保	集乳	乳質	加工	補助金等
1. 全量委託型	—	個別集乳が困難 「特色ある生乳」認定で可能だが基準が曖昧	画一的で硬直的な業界取引基準	特色ある生乳に対応できる乳業メーカーが少ない	—
2. 部分委託型	自家加工量に上限ある乳業メーカーへの直接販売は制限が厳しく難しい	—	画一的で硬直的な業界取引基準	特色ある生乳に対応できる乳業メーカーが少ない プラントの設備投資や稼働率確保が困難	—
3. 仲介業者型	全国展開する生乳卸売業者が1社のみ	—	画一的で硬直的な業界取引基準	特色ある生乳に対応できる乳業メーカーが少ない	—
4. 自己完結型	自力で販路開拓・維持 販管費の負担も大きい	—	—	プラントの設備投資や稼働率確保が困難	農協を利用しないため、政府や行政からの支援が受けにくい

を保つ乳量の確保等、経営管理能力と追加的管理費用が必要となる。しかも、酪農制度の枠外にある、補助金等の行政支援や融資が受けにくく、資金調達が難しい。なかほら牧場の場合は、山地酪農の理念と実践に共感したIT企業が協業を行っており、その支えがあり経営が成立している。

以上、独自の取り組みを行っている酪農経営の立場から評価した現行制度の課題を整理した(第3表)。

IV 酪農制度改革の評価

次に、制度改革を経て2018年度から実施される新制度では、特色ある酪農経営が抱える問題が解決されるのかを評価したい。

2014年に社会問題化したバター不足を契機に、酪農関連制度の硬直性が指摘されるようになり、規制改革推進会議による制度の抜本的な見直しが進められてきた。次第に論点は制度そのもののあり方へと移っていった。

これまでは指定団体への全量無条件委託を原則としつつ、「生乳受託販売の弾力化」により、限られた経営にのみ例外的に部分委託が認められていた。約50年にわたり酪農政策の中心であった暫定措置法では、指定団体に出荷する生産者へのみ補給金が交付されていた。これは、間接的に指定団体のシェアを高め、需給調整と集送乳の合理化を促進してきた一方で、徹底した統制が酪農経営の自由度を狭めてきたとの批判も根強かった。

そこで、今回の改革では、そうした制度の問題を解決するため、新制度では、以下の二点が改められる。

第一に、全量無条件委託の原則が廃止され、出荷先の選択が自由になる。第二に、暫定措置法が廃止され、補給金制度は新たに改正畜安法で規定され恒久化する。補給金交付対象も拡大し、現行の指定団体以外への出荷分や自家加工分も補給金を受給できる^[2]。

この結果、酪農経営自身が、出荷先や自家加工・販売等に取り組むかどうかを自由に選択できる

ようになることが期待される。

本稿の調査事例への影響は、以下の通りである。

霧島牧場は、プレミアム取引でなくとも乳業メーカーへの直接販売が可能になるが、新制度では、第2号・第3号対象事業者には集送乳調整金が交付されないことから、集乳費用の負担が生じる可能性が高い^[註1]。土井ファームと山田牧場では、自家加工や乳業メーカーに直接販売を行う際の「処理施設の日量処理能力が3.0トン以下」という制限が撤廃される。なかほら牧場は、加工向生乳に対し補給金の交付を受けられるようになる。

第3表に示した制度上の課題のうち、部分委託型に係る量的制限は、新制度においては解消され、一般の酪農経営が特色ある酪農経営に転換する余地が広がると考えられる。

ただし、部分委託型で生乳を委託・販売しようとしても、放牧酪農に馴染まない画一的な業界取引基準や特色ある酪農経営に柔軟に対応可能な乳業メーカーを見出すのが難しいという実際の問題は、今後も残るだろう。

注1) 新制度では、補給金交付の対象事業者として三種類の枠が設けられる。第1号対象事業者は、生乳を集めて乳業に販売する事業者。第2号対象事業者は、乳業メーカーに対して生乳の直接販売を行う酪農生産者。第3号対象事業者は、乳製品の自家加工・販売を行う酪農生産者。集乳調整金が交付されるのは、第1号対象事業者のうち、1又は2以上の都道府県の区域で、条件不利地域などからの集乳を拒否しない等の要件を満たす事業者(主として現行の指定団体)のみである。農林水産省生産局^[7]に詳しい。

V むすび

これまでの日本の酪農制度の根幹は、多数の小規模酪農経営が生産する保存が難しい生乳を、指

定団体が独占的に集乳・販売することで高度な需給調整を行い、牛乳・乳製品の供給と酪農経営の安定を確保することだった。しかし、その維持には、生乳の生産・流通に徹底した合理化が求められた。酪農経営は輸入濃厚飼料に依存した舎飼いで労働生産性と土地生産性を高め、画一的な乳質基準の下、生乳はほぼ単一財として、流通の合理化が図られた。それは一方で、環境問題、動物福祉の問題、食料安全保障問題等の歪ももたらした。その一つに、本稿でとりあげた特色ある酪農経営の問題、言い換えれば、牛乳市場の多様性の喪失の問題がある。

同様に、高度な需給調整を図りながら経営の安定を図ってきた作目にコメがある。コメもまた、かつて「おいしさ」という基本的な品質の多様性すら認められず、食糧管理制度の下、徹底した管理が行われていた。しかし、「おいしいコメが食べたい」という消費者のニーズに押される形で、1969年に自主流通米制度が始まり、2018年度にはついに減反制度が廃止される。その間、日本のコメ生産・流通は多様化し、海外市場でも評価されるに至った。しかし、一方で、付加価値の付かない一般のコメは、統制的な生産調整の緩和により価格の傾向的低下が避けられず、生産を維持するためには、相応の努力を伴う付加価値販売が要請されるようになった。

農産物市場のグローバル化圧力への対応や酪農をとりまく諸問題の解決に向けて酪農経営に多様化が求められている。本稿では、その認識に立つて、その成立のための現行制度の問題点を指摘した。

その一方で、牛乳の生産・流通の自由度を高めることは、安定供給を行ってきた合理化にも反し、牛乳の需給管理の複雑化と乳価の下落が懸念される。無秩序な部分委託は指定団体のシェアの低下を招き、需給調整が困難になる。そのため、新制度の設計においては、生産者の独自の取り組みを認めつつ、飲用向けと乳製品向けの調整や生乳需給の安定をどう担保するのか、慎重な検討を要した。新制度では、別途農水省令によって細則

を定めることで決着したものの、酪農経営への影響や実際の制度運用をめぐることは、現在も各所で議論が展開されている。日本の酪農と牛乳供給全体をどの方向に導くべきかという大きな課題は未だ残されている。

〔引用文献〕

- [1] 柏久(2012):『放牧酪農の展開を求めて一乳文化なき日本の酪農論批判』, 日本経済評論社.
- [2] 小針美和(2016):「指定生乳生産者団体制度のあり方をめぐる論点整理」, 『農林金融』, 69(12), pp. 2-20.
- [3] 鈴木忠敏(2014):「農民的ミルクプラントの存立と経営戦略に関する研究」酪農学園大学博士論文(未公開).
- [4] 猶原恭爾(1974):『山地酪農の概要』, 山地酪農協会.
- [5] 中洞正(2013):「中洞式山地酪農」, 『畜産の研究』, 67(1), pp. 117-126.
- [6] 農林水産省生産局(2015):「今後の生乳取引のあり方についてー生乳取引のあり方等検討会」.
- [7] 農林水産省生産局(2017):「参考資料13. 牛乳・乳製品の生産・流通等の改革」.
- [8] 矢坂雅充(2000):「牛乳流通システムと農協共販の課題」『フードシステム研究』, 7(2), pp. 36-49.