

わが国における酪農の発展と酪農政策の課題

小林 信一

要 旨

本稿は戦後めざましい発展を遂げた我が国の酪農業が、昭和50年代以降急速に縮小傾向を見せている要因を分析するとともに、今後の持続的発展に必要な酪農政策を検討することを目的としている。生乳生産は全体的に縮小しているが、その要因としてコストの上昇に乳価などの売上高が対応していないことによる所得の減少傾向があること、また、酪農の収益構造の薄利多売化が進行しており、生産性が高いと言われている北海道においてその傾向が強くなり、経営の安定性に欠けるきらいがあることを指摘している。こうした収益性の悪化要因は、輸入飼料穀物に依存している飼料の価格高騰があるが、そうした費用収益状況の変化に対応する酪農政策が平成13年度から大きく変化したため、セーフティネットとしての機能を著しく欠いたことが一因である点を指摘し、酪農経営の持続的発展を支える政策の在り方について提言を行う。

キーワード：酪農, 経営, 政策, 収益構造

JEL分類：Q1

1. 問題の所在

わが国における酪農の淵源は奈良時代に遡ると言われているが、本格的な発展は戦後期において見られた。敗戦からの復興のために、政策的に行われた有畜農家創設によって、水田などの耕種生産のための有機質肥料の提供と現金収入の確保を目的に稲作と酪農の複合経営は急速に普及し、昭和30年代には酪農家戸数はそのピークの40万戸台、全農家戸数の1割弱にまで達した。その後、高度経済成長期を迎え農家の総兼業化の中、酪農家戸数は急速に減少したが、昭和36年の農業基本法（1961年）の選択的拡大政策による自立経営農家育成政策の柱として、酪農を初めとした畜産の規模拡大政策が図られた。その結果、1戸当たり飼養頭数規模は急速に増加し、酪農家戸数の減少にもかかわらず乳牛の総飼養頭数は順調に増加していった。

しかし、総飼養頭数も昭和50年代をピークに減少に転じた。本稿では、酪農の発展から停滞・衰退に至る戦後70年のうち、近年の衰退過程に焦点を当て、酪農家戸数、乳牛頭数、生

乳生産量などを地域別に把握するとともに、経営収支状況、収益構造の変化から発展・停滞・衰退要因を分析する。さらに、そうした状況に酪農政策がどのように影響を与えてきたかを検討するとともに、酪農の持続的な発展の方向とそのための酪農政策の在り方について考察することを目的とする。

2. 酪農生産の推移

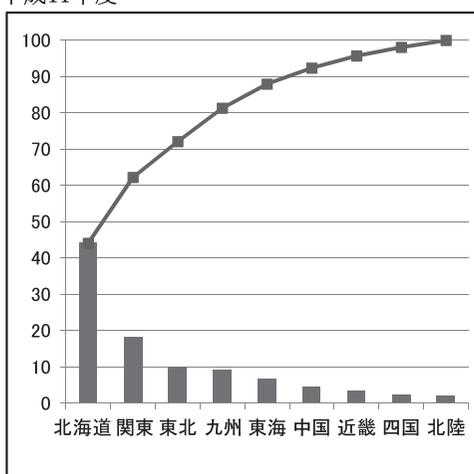
1) 地域別生乳生産の状況－地域間格差の拡大

酪農家戸数は昭和38年（1963年）に417,600戸のピークに達した後減少を続け、平成25年（2013年）には2万戸を割り、平成26年現在は18,600戸とピーク時の1/20以下にまで減少した。また、経産牛頭数も昭和59年の132万4千頭をピークに減少に転じ、平成20年以降は100万頭を割り、平成26年現在は89万3千頭になっている。一方、1戸当たり総飼養頭数は昭和35年の2.0頭から平成26年には75.0頭とEU水準に達している。

さらに日本全体としては酪農生産が縮小に向かっている中で、地域間格差が大きくなっている。販売乳量の約95%を受託する指定生乳生産者団体の受託乳量についても、平成11年度の801.6万tから平成25年度の718.6万tまでに減少しているが、この間の対前年度増減率の平均は、全国で-0.8%、都府県では-2.0%で、都府県のブロック別では全てのブロックで全期間がマイナスになっており、特に北陸（-3.6%）、近畿（-3.1%）、四国（-2.9%）などは2%を大きく超える減少率となっている。こうした中で北海道のみが0.6%ではあるが増加を記録しており、北海道は生産量・受託乳量、経産牛頭数ともに全国の5割以上をコンスタントに占めるようになってきている。例えば、平成11年度と26年度を比較すると、北海道は44.1%から52.3%へ8ポイント以上増加する一方、他の地域は全てそのシェアを下げている。特に中国、近畿、四国、北陸は11年ではかろうじて合計して全体の10%のシェアがあったが、25年ではそれさえも割り込んでいる（図1参照）。

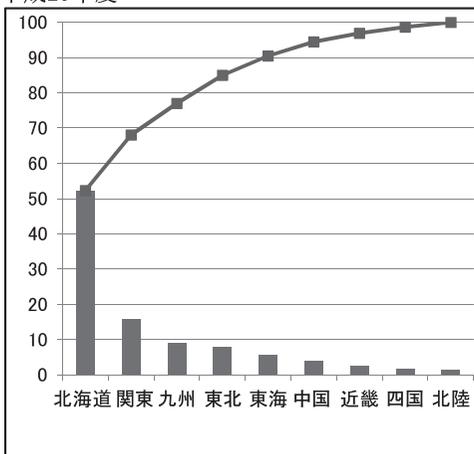
酪農経営が存在しない市町村数は、平成19年でも全国で26.9%であった（表1参照）。酪農家のいない市町村が3割以上ある都道府県は21都府県になっている。平成19、20年度の飼料高騰の影響もあり、酪農家戸数は19年度から約8,000戸減少しており、現在はさらに酪農家が存在しない市町村の割合は増加していると思われる。地域における酪農家戸数の減少は、生乳生産のみならず、酪農が存在することによって果たしている農地利用などの機能が損なわれつつある点も問題として踏まえておく必要がある。

平成11年度



	割合%	累積%
北海道	44.1	44.1
関東	18.2	62.2
東北	9.9	72.1
九州	9.2	81.3
東海	6.6	87.9
中国	4.4	92.3
近畿	3.3	95.7
四国	2.3	98.0
北陸	2.0	100.0

平成25年度



	割合%	累積%
北海道	52.3	52.3
関東	15.7	68.0
九州	9.0	77.0
東北	7.9	85.0
東海	5.5	90.4
中国	4.0	94.5
近畿	2.4	96.9
四国	1.8	98.7
北陸	1.3	100.0

図1 ブロック別受託乳量の累計割合の変化

資料：中央酪農会議資料より作成

注：平成12年度から、長野県が関東から東海に移っているため、11年度の数値を変更した。

2) 北海道酪農の問題点

都府県における酪農生産の落ち込みが激しい一方で、北海道のシェアは相対的に増加していくものと見られる。しかし、北海道においても地域間格差が大きく、北見、十勝、根釧の道東のシェアが高まっており、2/3から7割を占めるまでになっている。つまり、北海道の道東が全国の生乳生産のほぼ1/3から4割を担っており、その割合は今後も増え続けていくものと見られる。

しかし、道東のシェアが伸びると言っても相対的なものであり、絶対的な生乳生産量の増加

表1 酪農家なし市町村数割合（平成19年2月現在）

	酪農家 なし市 町村数	市町 村数	なし 割合	酪農家 戸数	酪農家 シェア
北海道	25	180	13.9	8,314	32.7
青森	13	40	32.5	311	1.2
岩手	1	35	2.9	1,594	6.3
宮城	3	36	8.3	845	3.3
秋田	9	25	36.0	176	0.7
山形	1	35	2.9	487	1.9
福島	12	60	20.0	679	2.7
東北	39	231	16.9	4,092	16.1
茨城	2	44	4.5	658	2.6
栃木	0	31	0.0	1,075	4.2
群馬	7	38	18.4	850	3.3
埼玉	25	70	35.7	434	1.7
千葉	7	56	12.5	1,123	4.4
東京	21	40	52.5	83	0.3
神奈川	10	33	30.3	399	1.6
関東	72	312	23.1	4,622	18.2
山梨	14	28	50.0	104	0.4
長野	14	81	17.3	620	2.4
東山	28	109	25.7	724	2.8
新潟	7	35	20.0	355	1.4
富山	1	15	6.7	75	0.3
石川	5	19	26.3	88	0.3
福井	6	17	35.3	47	0.2
北陸	19	86	22.1	565	2.2
岐阜	10	42	23.8	237	0.9
静岡	14	42	33.3	384	1.5
愛知	20	63	31.7	526	2.1
三重	10	29	34.5	108	0.4
東海	54	176	30.7	1,255	4.9
滋賀	11	26	42.3	99	0.4
京都	12	26	46.2	113	0.4
大阪	27	43	62.8	55	0.2
兵庫	9	41	22.0	662	2.6
奈良	26	39	66.7	87	0.3
和歌山	16	30	53.3	26	0.1
近畿	101	205	49.3	1,042	4.1
鳥取	5	19	26.3	227	0.9
島根	6	21	28.6	208	0.8
岡山	1	27	3.7	479	1.9
広島	8	23	34.8	238	0.9
山口	5	22	22.7	104	0.4
中国	25	112	22.3	1,256	4.9
徳島	5	24	20.8	226	0.9
香川	5	17	29.4	183	0.7
愛媛	5	20	25.0	213	0.8
高知	13	35	37.1	113	0.4
四国	28	96	29.2	735	2.9
福岡	19	66	28.8	390	1.5
佐賀	5	23	21.7	142	0.6
長崎	8	23	34.8	245	1.0
熊本	5	48	10.4	895	3.5
大分	2	18	11.1	246	1.0
宮崎	11	30	36.7	434	1.7
鹿児島	24	49	49.0	353	1.4
九州	74	257	28.8	2,705	10.6
沖縄	21	41	51.2	112	0.4
全国	486	1,805	26.9	25,422	100.0

についてのポテンシャルはそれほど大きいものではないと考える。それは、道東酪農の特徴である草地に依存した低コスト生産が、今後生乳生産の増加を行いながらそうした生産構造を持続できるのかという点である。自然的な制約のため牧草のみしか栽培できない草地単作地帯であり、そのことから中山間地域等直接支払の対象となっている同地域における草地の生産性向上は、すでに地元漁業者との間に、河川の家畜糞尿による汚染が紛争化している状況では多くを望めない。また可耕地の拡大もほとんど余地がない。

重要性の増す北海道酪農にとっても、こうした地域間格差の拡大と北海道、特に道東への酪農生産の集中は、いくつかの問題点を抱え込むことになると思われる。第一に、政治力の低下が指摘できる。地域的に特化し、生産者も少数となった酪農の重要性は相対的に低下し、それが政策にも反映しかねない。国境保護政策－輸入自由化問題への影響以外にも、国内政策への影響もある。現行酪農政策である生産者補給金制度も、実質的にほぼ北海道の酪農家を対象として行われているが、その狙いは加工原料乳価の補てんによる加工原料乳地帯の再生産を確保することであるが、同時にそのことによって飲用乳価を下支えして都府県の酪農家を支える仕組みとなっている。つまり有効であるかは別として、日本全体の酪農を見渡した政策であるわけで、北海道に特化した酪農に継続しえるものかどうか、疑問なしとしない。第二に、その生産者補給金制度自体も、都府県における生乳生産の減少をうけて、北海道で生産される生乳の飲用向け割合が半分を超えたならば、生産者補給金制度が対象とする加工原料乳地帯ではなくなってしまうわけで、補てん制度の根拠が失われることになりかねない。第三に、北海道の酪農家の経営に影響することとして、乳牛個体や牧草の販売先を失うことによる個別経営への影響もある。第四には、前述したことと関連するが、乳価下落に伴って道東への生産集中が進んだ場合、規模拡大によって一頭当たり飼料面積が減少することが、草地に対する環境負荷の高まりと購入飼料への依存度を高め、それが経営の不安定性を高めるという危惧もある。

3. 酪農経営の収益状況の推移

1) 生乳生産減少の要因

生乳生産の減少は、上述したような酪農家戸数と頭数の減少の結果と言える。成畜規模別飼養戸数および頭数を、平成26年2月現在と10年前の17年2月とを比較したのが表2、3である。17年は飼料価格が高騰した19、20年の前の段階だが、この10年間で戸数では100頭未満層は、北海道も都府県も減少しており、100頭以上層で310戸（北海道で250戸、都府県では60戸）増加している（表2参照）。しかし、100頭以上層が飼養する成畜頭数は6万8千頭の増加で、100頭未満層の減少頭数約25万頭をカバーするには至っていない（表3参照）。これは北海道でも同様なことが言える。これまでは大規模層の増加が小中規模層の頭数減少を埋

表2 成畜飼養頭数規模別戸数（子畜のみを除く）

単位：戸

			合計	1～19頭	20～29	30～49	50～79	80～99	100頭以上
全国	A	平成17年	26,900	7,130	4,270	7,470	5,140	1,260	1,590
	B	平成26年	17,900	3,820	2,510	4,750	3,730	1,200	1,900
		B-A	-9,000	-3,310	-1,760	-2,720	-1,410	-60	310
北海道	A	平成17年	8,540	724	448	2,320	3,110	891	1,040
	B	平成26年	6,660	418	268	1,550	2,280	841	1,290
		B-A	-1,880	-306	-180	-770	-830	-50	250
都府県	A	平成17年	18,360	6,406	3,822	5,150	2,030	369	550
	B	平成26年	11,240	3,402	2,242	3,200	1,450	359	610
		B-A	-7,120	-3,004	-1,580	-1,950	-580	-10	60

出所：畜産統計から作成

表3 成畜飼養頭数規模別成畜飼養頭数

単位：頭

		全 体			成畜100頭以上飼養層		
		全国	北海道	都府県	全国	北海道	都府県
A	平成17年	1,136,000	534,800	601,200	251,900	153,200	98,700
B	平成26年	950,700	503,900	446,800	320,300	198,900	121,400
B-A		-185,300	-30,900	-154,400	68,400	45,700	22,700

出所：畜産統計から作成

め合わせることで、全体の頭数が増加していた。しかし、現在はそうした状況にないことが、生乳生産減少の要因と言える。北海道および大規模層については、さらに踏み込んだ分析を行うが、生産基盤全体としての脆弱化が進んでいるのが現在の状況であると見るべきだろう。

2) 収益性の推移

1戸当たり酪農所得の推移を見たのが図2である。後述するいわゆる不足払い法による生産者補給金制度が実施された昭和41年度以降、酪農所得は若干の変動はあるものの順調に右上がりに増加している。しかし、平成10年代半ば以降から大きな落ち込みを見せ、その状況は現在でも完全には回復していない。

表4は、所得が他産業労働者の平均賃金を基準にして算出した家族労働費をカバーしているかを地域別に見たものである。所得が家族労働費より少ないということは、経営収支において

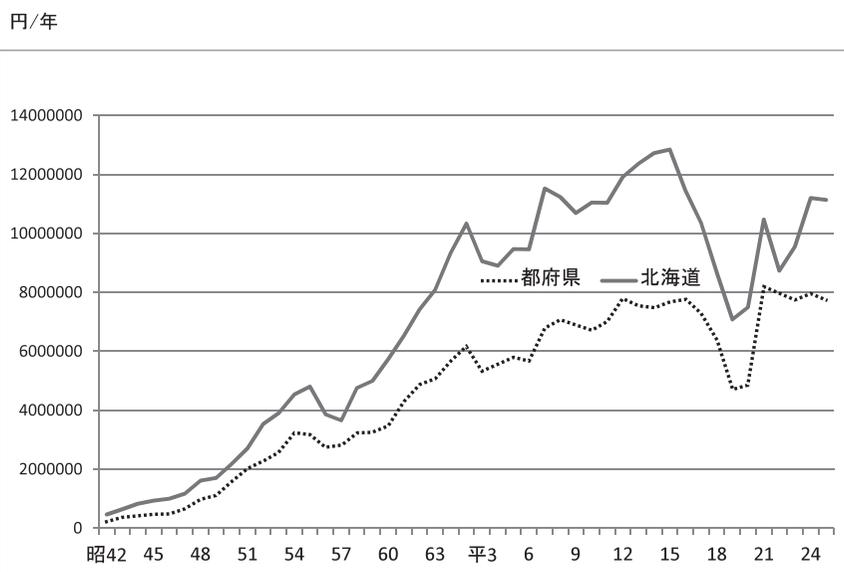


図2 1戸当たり酪農所得の推移

出所：農水省「牛乳生産費調査」より作成

表4 所得による家族労働費カバー率

単位：%

	平成18年	19年	20年	21年	22年	23年	24年	7年平均
全国	104.7	82.3	83.0	129.6	119.7	118.0	126.5	109.1
都府県	106.2	78.3	79.5	135.3	134.3	127.9	130.1	113.1
北海道	102.5	88.6	87.9	122.0	101.2	106.2	122.4	104.4
東北	94.5	60.5	54.4	93.2	85.2	82.1	99.8	81.4
北陸	105.6	63.5	35.8	116.2	114.2	86.4	111.8	90.5
関東・東山	109.8	88.3	99.6	152.8	157.7	153.3	147.9	129.9
東海	117.0	75.6	74.2	135.5	155.6	166.6	144.7	124.2
近畿	124.7	92.6	82.4	160.8	151.1	111.2	113.5	119.5
中国	70.8	52.6	76.6	101.7	99.2	104.0	92.1	85.3
四国	103.0	71.0	114.1	158.0	159.9	164.0	171.2	134.5
九州	113.6	71.2	89.0	142.4	136.2	136.1	124.0	116.1

出所：畜産物生産費調査より作成

利益がマイナス、つまり純損失になっていることを意味している。家族経営の場合は、所得（混合所得＝純利益＋家族労働費＋自作地地代＋自己資本利子）が家計費を上回っていれば、純利益が出ていなくても、すぐに経営が行き詰るということではないが、家計費の切り詰めにも限度があるだろう。これによると、飼料が高騰した平成19年度、20年度は全国平均でも

82.3%、83.0%と100%を大きく割り込む水準であったことが分かる。東北、中国地方は、兩年以外でも100%を割っており、特に東北は18年から24年までの7か年全てで100%を割り込んでいる。7か年平均では東北、中国以外に北陸地方も100%未満となっている。一般化して言えば、低収益の地域では酪農中止に向かう経営が多くなり、結果として酪農経営の地域的な集中が加速したと言えよう。

3) 収益構造の変化

こうした所得の状況を生み出している要因を、費用・収益状況の変化から検討してみたのが図3である。生乳1kg当たりの粗収益（主に生乳販売）とコスト（家族労働費を含まない生産費）の推移と、粗収益－コスト＝所得として計算される1kg当たり所得の推移を表わしている。これによると、所得は都府県、北海道とも昭和期は若干の変動をみせながらも右上がりの傾向を維持したが、平成に入ってから明確に右下がりに転じている。この要因は、昭和期では昭和48年と54年の第1次、2次石油ショック時などで、コストが大幅に増加しているが、同時に粗収益も増加しており、結果として所得は増加傾向を維持していたが、平成に入からは、コストが上昇しているにもかかわらず粗収益は低下しているため、所得が減少していることがわかる。近年は粗収益が上昇を見せているが、それ以上にコストが増加しているため、所得の低下に歯止めがかかっていない状況にある。このように、平成に入ってから明確に収益構造に変化が見られる点に留意する必要がある。なぜならば、後述するように、この時期から不足払い法が実質的に廃止され、新たな生産者補給金制度が導入されたからである。

次に、こうした収益の状況を単位当たり費用・収益および規模要因に分けて見たのが図4である。搾乳牛1頭当たり売上（収益）から同生産費（家族労働費、自作地代、自己資本利子を除いた）を差し引くと、1頭当たり所得が算出され、それに搾乳牛頭数を掛けると総所得が求められる。このことから、家族経営の目標である総所得の拡大のためには、1頭当たり収益を上げ、生産費を下げ、規模を拡大することの何れか1つか複数が必要であることがわかる。1頭当たり売上を高めるには、乳価をあげるか、1頭あたり乳量を増やすかだが、生産者にとって乳価は与件であり、生産者の努力によって可能なのは乳量増加である。生産費についても、もっとも割合の高い飼料費も飼料単価はやはり与件であり、生産費の引き下げに生産者が関与できる範囲はさほど大きくはない。

酪農の収益構造の推移を見ると、生産者は自らの努力で可能である頭数規模拡大によって、総所得を増加してきたと言えよう。1頭当たり乳量の増加も、出荷乳量の増加につながるという意味で、規模拡大の一環と言える。しかし、乳価や飼料費の動向によって、規模拡大しても、必ずしも総所得の増加につながらないこともある。図4のように、平成19年度の北海道の酪農所得は14年度の1,272万円から708万円まで急減したが、その要因は1頭当たり粗収益が

66.7万円から64.3万円に約2.4万円減少したとともに、同コストが44.9万円から53.3万円まで8.4万円上昇したため、1頭当たり所得が21.7万円から11.0万円までに半減したことである。規模は58.5頭から64.4頭に約6頭増加したにもかかわらず、総所得が500万円以上減少してしまった。つまり、乳価の下落と飼料価格の高騰による生産費の増加によって所得が低下したのが、平成以降の状況と言える。収益構造は規模拡大によって薄利多売の構造となっていると言える。こうした収益構造は、乳価の下落や飼料価格の高騰などによって、損失が生まれやすい。近年の酪農の収益構造がこのように薄利多売型になってきた要因を把握するとともに、こうした構造の特徴を踏まえ、経営の継続を支えるためのセーフティネットの必要性も認識する必要があるだろう。

4) 北海道の収益構造の特徴

北海道の酪農経営については、1頭当たり生産費が低いため、都府県との競争に勝ち残るとの意見もある。平成24年度の数値を見ると北海道の酪農総所得は1,120万円まで回復しており、都府県の796万円に比べ約300万円多い(図5参照)。これは粗収益は搾乳牛1頭当たり約14万円低いが、生産費(家族労働費、自己資本利子、自作地地代を含めない額)も搾乳牛1頭当たり北海道が約8万円低く、さらに規模が都府県の37.5頭に対し71.5頭(いずれも通年換算搾乳牛頭数)とほぼ倍であることが、総所得で大きく都府県を上回る結果を生んでいる。しかし、北海道の収益構造は図5のように都府県に比べ薄利多売型である。生乳1kg当たり(3.5%換算)で見るとさらにはっきりする。都府県は粗収益が96.3円で生産費は73.4円で、差額である所得は22.9円で、乳量が347トンであるのに対し、北海道はそれぞれ83.7円、66.3円で所得は17.4円と5円少ないが、乳量は644トンと約300トン多い。

収益構造を時系列に見ると、全国的に酪農経営は薄利多売傾向を見せるが、北海道はその傾向が強いと言える。薄利多売型の経営は、前述したように飼料価格の高騰や乳価の下落などの変化があると、赤字経営に陥りやすい。規模が大きいことも、赤字の際は赤字幅を大きくする効果となってしまう。もし輸入自由化等がさらに徹底された場合、一般的には生産費の低い北海道酪農が生き残ると言われているが、現在の生産費水準(家族労働費を含まない)を前提とすれば、乳価下落に耐えられる幅は都府県よりも狭いとも言える。生乳1kg当たり生産費の差も7.1円でしかない。安価な輸入乳製品の流入による乳価下落を、都府県への生乳移送による飲用乳割合の引き上げによって緩和する戦略は、輸送手段の確保、輸送費などによって左右される。現在の乳価差約20円が輸送費に相当すると言われているが、これを前提とするとあと18円の下落によって、生産費割れを起こすことになる。生産費をいかに引き下げるかは、北海道酪農にとっても大きな課題と言える。

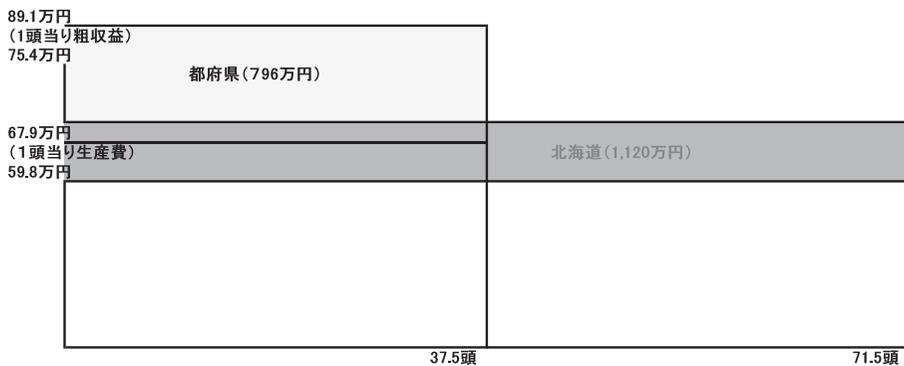


図5 酪農経営の収益構造の比較（都府県と北海道：24年度）

出所：農水省「畜産物生産費」より作成

5) 大規模経営の収益構造

飼養頭数規模別生産コスト分析によると、100頭以上層で北海道では78.9円（実搾乳量1kg当たり）と最も低くなっているが、その要因は労働費であり、物財費は20～29頭層を除きすべての他の階層より高くなっている¹⁾。前述したように、家族経営にとって家族労働費は費用であるとともに所得の一部をなすわけで、真の意味での規模の経済が達成されているわけではない。むしろ、より薄利多売構造になっているわけで、収益構造は安定しているとは言えない。都府県では100頭以上層は物財費ですべての階層に比べ高く、また生産コストでも80～99頭数に比較して高い。今後大規模層はむしろ減少するとの推計もある²⁾。

大規模層については、いわゆるメガ・ギガファームに関する論考があるが、その定義も含め、検討課題が多い³⁾。同じメガファームと言っても、北海道では数戸の酪農家の協業経営が主体であるのに対して、都府県では肉牛経営からの参入による乳肉複合経営が当初ほとんどを占めていたという違いが見られ、その経営構造は大きく異なっている。近年は、家族経営から雇用型の家族法人経営が規模拡大をとげる事例が増加している。こうしたことから、例えば増加している成牛300頭以上層の生産構造、収益構造について分析することは、これらの経営の持続可能性の観点から重要と考える。また地域によっては、この層が生産乳量のうちの大きなシェアを占めるようになっており、大規模経営の動向が現行指定生乳生産者団体制度の行方を左右しかねない状況にある点も、今後の政策を考える上で考慮すべき点である。

4. 酪農政策の展開

1) 不足払い法改正の内容と問題点

加工原料乳生産者補給金制度、いわゆる不足払い法は平成12年に改定され、13年度から施行された。そのねらいは、「市場実勢を反映した適正な価格形成を実現すること」とされている。これは、平成11年3月に公表された「新たな酪農・乳業対策大綱」を踏まえた酪農政策の一大転換であった。不足払法は畜産物価格安定法を補完するものとして、暫定措置法と銘打たれながら、昭和41年の制定以来30年以上に渡って実施され、加工原料乳地帯の再生産を確保することを通して、飲用乳地帯の生産者乳価を下支えすることで、日本全体の酪農を支えてきた。

不足払い制度は、平成13年度から大幅に変更されて実施されているが、その変更点は、

- ①加工原料乳生産者補給金の算定方法等の見直し、
- ②保証乳価、基準取引価格等の廃止、安定指標価格及び指定乳製品の売買操作の廃止、
- ③指定生乳生産者団体の県域からブロック域への広域化であった。

新「不足払い」法でも、「加工原料乳地域の再生産を確保すること」をその目的として掲げており、その達成は、以下のことによって担保されたとした。

- ①広域指定団体の下での効率的な需給調整及び法規的な配乳調整を用途別の生乳取引の推進等を通じて、適切な価格形成が期待されること、
- ②加工原料乳の価格条件の不利性を補完するため、生産費等に基づき算定された生産者補給金が引き続き交付されること、
- ③加工原料乳の販売価格が低下した場合の緩和措置（加工原料乳生産者経営安定対策）が用意されていることにより、生産者の手取りが確保され得る⁴⁾。

まず生産者補給金単価の算定方法は、以下の式によることになった。

$$\text{助成単価} = \text{前年度の助成単価} \times \text{生産コスト等変動率}$$

この中で、生産コスト等変動率は、 $(C1/C0) \div (Y1/Y0)$ として計算される。なお、 $(C1/C0)$ は、物価修正した1頭当たりの生産費の変化率（移動3年平均）、 $(Y1/Y0)$ は1頭当たりの乳量の変化率（移動3年平均）である。

具体的には、加工原料乳地域である北海道の牛乳生産費調査結果（農水省統計情報部）による搾乳牛1頭当たり全算入生産費を、飼養頭数規模別飼養頭数ウェイトにより加重平均した上で、集送乳経費、販売手数料及び企画管理労働費を加算し、物価・労賃の動向などを織り込んで算出した生産費の当年を含む3ヶ年平均を、前年までの3ヶ年平均で割り、算出する。上記により求められた、当年までの3年平均生産費と前年までの3年平均生産費から、搾乳牛1頭当たり生産費（移動3年平均）の変化率を算出する。

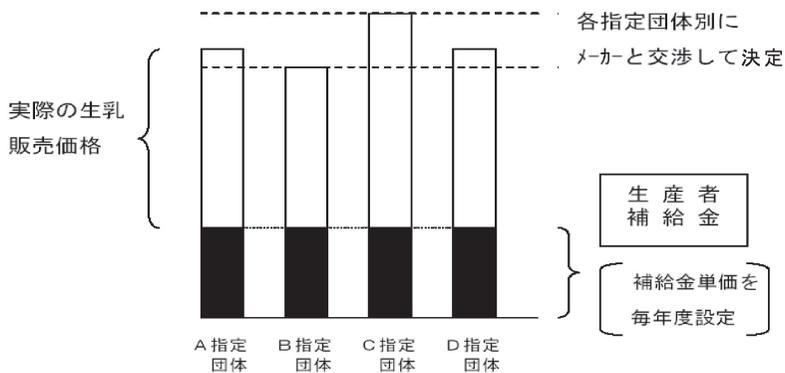


図6 新加工原料乳生産者補給金制度のしくみ

(参考) 生産者補給金の対象となる加工原料乳の用途
 バター、脱脂粉乳、全脂加糖れん乳、脱脂加糖れん乳、全粉乳、全脂無糖れん乳、加糖粉乳、脱脂乳（子牛ほ育用）

次に搾乳牛1頭当たり乳量（移動3年平均）の変化率を、牛乳生産費調査の搾乳牛通年換算1頭当たり乳脂肪分3.5%換算乳量を元に、飼養頭数規模別飼養頭数ウェイトにより加重平均して算出した乳量の当年まで3ヶ年平均を、前年までの3ヶ年平均で割り、算出する。以上のように算出された、搾乳牛1頭当たり生産費の変化率を、搾乳牛1頭当たり乳量の変化率で割り、生産コスト等変動率を算出する。この変動率を前年度の補給金単価に乗じて、当年度の補給金単価を算出する。

制度移行の初年度であった平成13年度の助成単価は、旧不足払い制度によって算出された補給金単価10円30銭を、そのまま据え置きとして採用された。旧不足払い法では、加工原料乳地域の生産費（保証価格）と乳業メーカーの支払い可能額（基準取引価格）との差を不足払いするもので、メーカーの支払い乳価（基準取引価格）に補給金を加えれば、生産者の生産費をカバーできる乳価（保証価格）を確保できた。しかし、新「不足払い」制度では、補給金は12年度の不足払い額（補給金）を基準に、上記のように生産費の変動率を加味して決定するので、必ずしも生産費をカバーする乳価を保証するものではない。生産費が大きく変動しなければ、固定的な補給金の支払いによっても、旧不足払いとほぼ同じ効果を生み出すが、生産費の変動率によって補給金を調整すると言っても、所詮乳価の1/7程度の補給金額を基準とした調整にすぎない。確かに直接支払い（いわゆるゲタ）ではあるが、当初期待したような所得補償的な直接支払いとはなっていない（図6参照）。

しかし、制度の設計思想自体がこれまでの不足払い制度とは全く異なっているにもかかわらず、当初は補給金単価が据え置かれたこともあって、制度自体が大きく変わったとの認識は酪農関係者の間でも薄かったように思える。移動平均が3年であることや、乳量の変動率によって生産費の変動率を調整する点を捉え、1頭当たり乳量を増やす努力をしても、増加すれば生

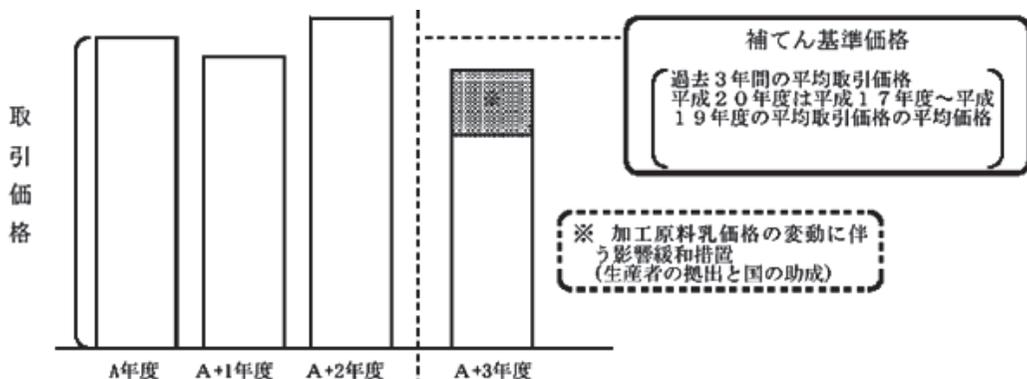


図7 加工原料乳生産者経営安定対策のしくみ

産コスト等変動率が低く計算され、結果として補給金が低く抑えられることになる点などの、いわば些末な部分に議論が集中した。

次に、加工原料乳生産者経営安定対策の仕組みは、生産者の拠出（1/4）と国（3/4）の助成により基金を造成し、加工原料乳取引価格が補てん基準価格を下回った場合に、その差額の8割を補てんする制度で、補てん基準価格は過去3年間の平均取引価格とされた（図7参照）。生産者の拠出金は加工原料乳1kg当たり40銭、国の助成金はその3倍の1円20銭と当初設定された。ちなみに、平成18年度の平均取引価格は58.91円/kg、補てん基準価格は60.54円であったために1.3円の補てんがあったが、19年度はそれぞれ59.82円、59.51円と平均取引価格が補てん基準価格を上回ったため補てんはなされなかった。飼料価格が高騰し、生産費が高まっているにもかかわらず、20年度は補てんがなされなかったのは、この制度が乳価の変動に対する激変緩和（いわゆるナラシ）を目的としているからに他ならない。

以上のように新「不足払い」制度は、麦や大豆と同様に一応ゲタとナラシという助成の仕組みは備えられているが、対象はあくまで生乳生産の約2割を占めるに過ぎない加工原料乳であり、また補てん基準価格は市場価格であり、輸入価格とリンクしたゲタというわけではない。また、ゲタ部分の算定は前述したように、平成12年度の不足払い額を基準に、その後の生産費の変動率で調整したもので、その性格は極めてあいまいなもので、生産費の高騰時に一定の所得を補償するものではない。それでも、もし生産費の上昇分に見合った乳価の値上げが実現できれば、固定的な補給金であっても、一定の所得補償効果はあるが、取引価格は必ずしも生産費に連動せず、むしろ抑制的に推移している。

また、改訂のねらいであった「市場実勢を反映した適正な価格形成が実現される制度」にするために、乳製品価格については乳製品取引市場を新設し、飲用乳は、都府県の指定生乳生産者団体を8ブロックに統合する組織再編を行い、入札等の市場取引導入や相対取引のルール化を図るとした。

市場取引は政策価格に比べ、より需給関係を反映した価格を実現できると言われる。しかし、乳製品市場は三大乳業メーカーの寡占体制下にあり、メーカーは供給者であるとともに、需要者としての側面を持つ。また、設立予定だった乳製品パイロット市場には、カレントアクセス分と生産者のとも補償に関わる乳製品の上場に終わる可能性も指摘したが⁵⁾、結局、乳製品パイロット市場も、適正な価格形成の場として発展することはなかった。

さらに、加工原料乳を含めた乳価決定を、9つの地方ブロックに統合した指定生乳生産者団体ごとに相対取引によって行うという点はどうであったか。飲用乳価は昭和56年までは中央団体と乳業メーカーとの交渉によって決定されてきたが、公取委による独占禁止法違反の指摘を受けて各県別交渉に移行した経緯がある。その後、買い手市場的状况下でのメーカーとの交渉力の差を背景に、各県の全国連再委託による中央乳価交渉が定着していた。全農および全酪連再委託分は平成9年度で約220万ト(生乳生産量の27%、2年度は19%)まで増加したが、ブロック化を機に全酪連は再委託をほとんど行っていない。ブロック別乳価交渉は、生乳再委託を背景とした全国連交渉に移りつつある流れに逆行することになった。さらに、ブロック指定団体を設立することは、ブロック化による集送乳経費の合理化などのメリットがある地域もあるが、いわば屋上屋を重ねることになり、組織のスリム化に逆行し、管理経費の増加になりかねない。乳価交渉自体も、統合されたとは言え9つの地方ブロックごとに行っても、全国展開している大手乳業メーカーの交渉力に対抗することは困難であり、また乳価決定力はメーカーよりも大手量販店が握っている状況では、さらに弱いと言わざるを得ない。

新「不足払い」法への移行には、WTO交渉を睨みながら、国内保護水準の引き下げも要請されていたという背景もあった。AMSで算定される国内支持については、昭和61～63年の基準年から平成12年までに20%の削減を約束している。日本は農産物全体では基準年で4兆9,661億円と算定されており、生乳では1,995億円であった。このことから生乳の場合は、1,370億円までに削減する必要があるとされた。生乳の内訳は、市場価格支持分として、不足払い制度に基づいて決定される基準取引価格と国際価格との差額に加工限度数量を乗じた1,370億円、および直接支払い部分625億円(①加工原料乳補給交付金415億、②乳肉複合経営等推進事業4億円、③緊急良質牛乳供給特別奨励金交付事業(いわゆる横積み)35億円、④酪農安定特別対策事業(チーズ奨励金)170億円)の合計である。つまり、不足払い制度を含め、以上の施策は生産刺激的政策として、黄色の政策と認定されていた。しかし、AMS削減約束である20%は、すでに平成8年度で23%減となっており、目標をクリアしていた。不足払い制度自体の廃止は、AMS削減という観点からは不可欠とは言えなかった。不足払い法の見直しにより、基準取引価格は設定されなくなったので、これにかかわる市場価格支持部分はなくなり、基準年からの削減率は生乳部門では80%以上に達する。結局、新「不足払い」制度は、保護水準の引き下げには成功したが、本来の目的である酪農生産の持続的な発展には効果を発揮できたとはいえ難い状況にある。

2) 中長期的な経営見通しの立つ経営安定制度の必要性

現在の酪農政策としては、①加工原料乳生産者補給金制度、②9ブロック化された指定生乳生産者団体による一元集荷・多元販売体制、③承認工場制度に基づく無税の飼料穀物輸入制度と価格高騰に対処した飼料価格安定基金制度がある。これに緊急的な各種経営安定対策や、生産者団体による自主的な生産調整対策などによって補強するシステムとなっている。しかし、平成19年来の酪農危機はこうした酪農経営のセーフティネットの限界を明らかにした。飼料費の高騰によって生産費が上昇したにもかかわらず、生産費を十分にカバーできる乳価の上昇は実現できず、また現在の経営安定対策はセーフティネットとしての機能を果たすことはできなかった。そのため多くの酪農経営が中止を余儀なくされ、また将来を悲観して、優良経営の中にも後継者に跡を継がせず経営中止の選択をする経営も見られるようになってきている。この結果、生乳生産基盤は脆弱化しており、酪農生産ばかりか酪農が果たしている多面的機能さえも失われようとしている。

こうした事態を克服するには、生産者の取引交渉力を向上させるための組織的再編、酪農生産の持続的な発展のための政策的なセーフティネットの設置が必要であろう。具体的には、①酪農家が中長期的に経営の見通しが立てられる経営安定対策、②そのためには、価格変動のみでなく、生産費の変動も考慮に入れた生産者の所得安定対策が必須と考える。

また、制度設計の際に、昨今の内外情勢の以下のような変化を考慮に入れる必要がある。

- ①北海道の生乳生産シェアが高まり、加工原料乳の割合が5割を割る事態が常態化することを見据え、加工原料乳価ではなく、飲用乳価あるいは飲用乳とのプール乳価を対象とした価格を対象とすることも検討する。
- ②TPP交渉など国際交渉の結果は予想しがたいが、高関税による乳製品の国境措置が困難になることは十分予想される事態になっており、仮にそうした状況になっても、国内生産が持続的に発展できる制度であること。

こうした経営所得安定対策は、例えば麦・大豆では、その実際の補てん水準や補てん対象範囲の是非について評価が分かれるものの、内外価格差は「ゲタ」部分で補填し、価格変動に対しては「ナラシ」によって安定化を図るという思想によって制度設計されている。また、肉用牛肥育経営については、肉用牛肥育経営安定対策事業（新マルキン制度）によって平均的な労働所得を保障する制度があるが、この制度の問題点は、補填割合が労働所得の6割水準と低いことや、不足払い法のような法に基づいたものではなく、関連対策の一環として行われていることなどがあげられる。

一方、酪農経営では、旧不足払い法下で現実化していた生産者所得補償制度が大きく後退した。このことが、今日の酪農経営の苦境の一因となっていることを踏まえ、新たな経営所得安定対策の導入が不可欠であろう。財政危機が厳しさを加える中で、農業支持コストの消費者負

担から納税者負担への転換は困難ではあるだろう。しかし、我が国における酪農の存在意義に照らして、酪農経営が持続的に発展するための施策は、十分に国民を納得させられるだけの必要性を持つと思われる。

3) 酪農政策に係る提言

筆者らは、全国酪農協会など4団体で構成する酪農研究会などから、第1次提言「日本酪農の持続的発展のための提言」(平成21年3月)、第2次提言「多様で持続的な発展のための制度政策とは」(平成22年8月)、および第3次提言「日本酪農の危機打開のための緊急提言」(平成25年7月)を公表しているが⁶⁾、その内容は、全国に家族経営を中心とした酪農経営が存続しえるために、少なくとも家族労働費部分を所得として確保できるようにするための所得補償制度の導入と、自給飼料生産基盤強化や耕作放棄地再生を図るために、農地の直接支払制度に農地の畜産的利用をきちんと位置づけることを柱としている。その他、配合飼料価格安定基金の畜種別経営安定基金への統合、担い手対策及び行政、酪農乳業者が一体となつての余乳処理体制の構築などである。つまり、具体的には、

①農地を荒廃から守り、自給飼料生産を振興するための農地直接支払制度導入

農地の維持や耕作放棄地の再生には畜産的利用(放牧、水田における飼料用米、WCSを含む田畑での飼料生産)が最適であり、その振興のための政策強化が必要である。農地の多面的機能に対する直接支払を酪農支援の基本と位置づけ、地目による支払単価の格差を小さくすることや、中山間地域等直接支払、持続的酪農経営支援事業など他の直接支払制度との整理・統合を検討する。

②酪農所得補償のための経営所得安定制度の法制化

家族労働費部分を補償する酪農経営安定基金を法律によって創設し、掛け金部分を除いても家族労働費部分は補償され、基金枯渇時には国による対応が行えるようにする。地域別補償とし、各地に広く酪農家が存続できるようにする。

③配合飼料基金制度の抜本的改革

現行基金の抱える財政問題などを解決するために、配合飼料基金を畜種別経営安定基金へ統合することも検討する。

この他、④担い手対策への取組み、⑤全国連再委託等による広域需給調整体制整備や生産者団体と乳業メーカーが連携した余乳処理体制の構築によって乳価交渉力の強化を図ることも提言している。

TPPへの加入が現実のものとなれば、酪農経営はさらに厳しいものになる。こうした状況を切り開くには、酪農がわが国にとってなくてはならない存在であることを基礎とした政策的な支援や国民的なバックアップが不可欠である。しかしそうした支援を受けるには、まず生産

者が一致団結することが必要であると考える。

注

- 1) 農水省「本格的議論のための酪農・乳業の課題」p5 平成26年7月
- 2) 鈴木宣弘「日豪EPA・TPPと農業・酪農」P55 筆者編著『日本を救う農地の畜産的利用』農林統計出版 平成26年
- 3) 例えば、(財)農林水産長期金融協会「北海道における酪農とメガファームの展望に関する調査報告書」平成17年
- 4) 農林水産省生産局畜産部監修『新不足払い法の解説と実務』(株)酪農乳業速報 p227 2001年
- 5) 小林信一「WTO体制下の畜産政策と経営対応」, 農業経済研究: Vol71 No3 1999年
- 6) 提言の詳細は、『日本酪農への提言』筑波書房 平成21年、『酪農乳業の危機と日本酪農の進路』筑波書房 平成23年、『日本を救う農地の畜産的利用』農林統計出版 平成26年を参考のこと。