

多様で持続的な発展のための制度政策とは

— 第 2 次 提 言 —

平成 22 年 8 月

社団法人 全国酪農協会
酪 農 研 究 会



提言に当たって

社団法人 全国酪農協会
酪農研究会
会長 上野千里

本会では、配合飼料価格高騰など近年の酪農危機をふまえて友好4団体で構成する「酪農研究会」並びに研究会の中に有識者による専門部会を設置。平成21年3月に「日本酪農の持続的発展のための提言」として、生産者団体が自ら取り組むべき課題として7項目、行政への要請事項として取り組むべき課題4項目の合わせて11項目の提言を行いました。さらに、本会では、生産者団体に示された7項目の具体的な推進に向けて、「地域酪農生産活性化対策支援事業」の実施を決定。1億円の基金を造成し、平成21年度から平成23年度までの3年間、会員並びに全国の酪農共済取り扱い組合の実施する事業に助成しております。

一方、本会に寄せられた数多くの意見や平成21年8月に発足した新政権が農政改革の目玉として戸別所得補償政策を打ち出したことを受けて、行政に対する要請事項について酪農家の経営安定制度を柱にさらに制度の具体化に向けて検討し、今回の第2次提言をとりまとめることができました。最近のロシアの記録的な猛暑と干ばつによる穀物生産への被害を見るまでもなく、近年、世界的な異常気象による農業生産への影響が深刻化しております。再び配合飼料など生産コストの急騰や乳製品の国際価格の急な変動などが予想されるほか、国際交渉の急展開なども想定しておかなければなりません。

本提言では、特に米と並ぶ国民の基幹食料である牛乳乳製品を将来にわたって国内で安全・安定的に供給できるように、生産基盤の弱体化を防ぐにはどのような国の制度が必要か、現行制度の限界など課題も示した上で新たな政策を提言致しております。現時点では、政府は酪農における所得補償制度について具体的な考え方を示すまでには至っておりませんが、その実現に向けては、さらに検討を必要とするものであります。皆様方から建設的なご批判、ご意見をいただき、願わくは本提言が日本酪農の永続的な発展に向けた一助となることができればと思っております。終わりに今回の第2次提言のとりまとめに当たり、専門部会座長の小林信一日本大学教授をはじめ各委員の方々に感謝申し上げます。

多様で持続的な発展のための制度政策とは—第2次提言

酪農研究会

はじめに

酪農研究会は昨年3月に「日本酪農の持続的な発展のための提言」を公表し、その後、酪農研究会専門部会委員を中心に、「日本酪農への提言—持続可能な発展のために」（筑波書房）を上梓した。提言は、「生産者団体として取り組むべき課題」として7つ、「行政への要請事項として取り組むべき課題」として4つの合計11項目でなっているが、(社)全国酪農協会が設立した基金などによって、提言の具体化が各地域で取り組まれている。一方、1次提言のうち行政への要請事項として取り組むべき課題については、さらに具体化した提言が必要ではないかという意見を背景に、昨年4月より再度酪農研究会専門部会を組織し、酪農の制度・政策を中心とした検討を9回の専門部会や各委員による現地調査などによって行ってきた。その検討結果を、第1次提言を補強する第2次提言として以下にまとめた。

まず、制度・政策を考える上で、第1次提言において酪農政策の基本的な視点として提示した、「酪農が日本に存在することは、①重要な食料の提供、②雇用の創出、③食と命の教育、④地域の農地や環境の守り手、などから社会的に意義がある」ことを確認する必要がある。

我々は上記を踏まえて、①酪農の果たす外部経済に対する直接支払いと、②産業としての酪農の安定的な発展のための制度政策の2段階に分けて制度政策を組み立てるべきであると考えている。

1. 農地管理に対する直接支払を行い、自給飼料生産に基づいた酪農振興を図ること

わが国の農業・農村は、収益性悪化などによる担い手の高齢化、減少の中、耕作放棄地の増加に象徴される生産構造の脆弱化が進行している。現在の農地面積460万haは、成人が生存するために1日に必要とされる1,800～2,000kcalカロリーをなんとか生産できるぎりぎりの面積であると言われている。この面積を農地として維持することは、我々の世代のためだけでなく、次世代に対して我々が負っている責務であると言えるだろう。こうした観点に立ち、我々は農地として維持管理される全ての農地を対象に、農地の多面的機能（外部経済）に対する直接支払いを求

める。このことが、これ以上耕作放棄地を増やさず、むしろ耕作放棄地を再生させ、自給力向上を図ることにつながると考える。酪農においては、自給飼料生産を増強するためのインセンティブとなるだろう。

農地に栽培する作目選択は農業者の自主的な意思に任せるべきだが、現在の米を代表とする耕種生産の需給状況・収益状況及び担い手の現状を踏まえると、農地の活用は水田や耕作放棄地も含め、畜産的な利用が最適である。畜産的利用とは、水田放牧を含む家畜の放牧や、水田における飼料用イネ（ホールクロップサイレージ）、飼料用米の栽培を含む飼料生産のことである。この際考慮すべきことは、田畑などの地目や栽培作物による支払い単価の格差を、なくすか、少なくとも最小限に抑えることである。なぜならば、現行の中山間地域等直接支払いにおいて、地目による支払い単価の大幅な格差が、畜産的利用を抑制する一因となっているからである。また、その一方で、農地としての管理・転用規制の厳格化などは図られるべきであろうし、環境支払いとのリンクやプレミア支払いなども考慮される事項であろう。

2. 経営の長期的な見通しが可能で、自由化に対応できるセーフティネットとして、現行生産者補給金制度を補完する酪農家所得補償制度の導入を求める

1) なぜ現行不足払い制度は不十分か

平成19、20年（2007、08年）の飼料価格高騰によって、酪農家の平均所得は大幅に落ち込み、多くの酪農家が経営中止に追い込まれた。平成20年度の酪農家の所得は、平成21年度食料・農業・農村白書によると、総額で419万円、1時間当たりではわずか766円に過ぎない。この額は平成16年度のほぼ半分であり、飲食店アルバイト店員の925円をはるかに下回る水準となっている（図1）。

こうした事態は、コストアップによる経営悪化に、現在の制度では対応できないことを明白にした。それは旧不足払い制度と異なり、現行制度はコスト上昇の1/7程度しかカバーしない固定的支払いであるため、酪農経営のセーフティネットとしては不十分なものと、言わざるを得ない。

また現行制度は、加工原料乳地帯（北海道）の再生産を確保することが、制度の目的となっており、補給金のほとんどは加工原料乳地帯（北海道）に支払われている。しかし、今後北海道の生乳生産シェアが増加し、市乳化率が上昇して5割を超えれば、法律の根拠を失うことになる。さらに現行制度の支持対象は特定乳製品（バター、脱脂粉乳など）に限定されており、生乳生産全体の1/4程度をカバーするにすぎず、発酵乳やチーズ用、あるいは飲用向けはカバーされていない。

近年の酪農生産の動向を見ると、都府県における酪農家戸数や生乳生産の減少が顕著であり、都府県酪農の存続・発展には、加工原料乳価格を部分的に支える現行

制度では不十分であると言わざるを得ない。

さらに WTO 農業交渉の先行きは不透明だが、乳製品の輸入が自由化された場合には、現行制度は安価な輸入乳製品の流入による価格下落—所得低下を防ぐ手だてとはならない。また輸入自由化によって、加工原料乳価格を支えることで、飲用乳価格を支えることができた生産構造は、大きく変化する可能性がある。その結果、現在でも生産構造の脆弱化が進行している都府県酪農が、さらに後退することが危惧される。

2) なぜ所得補償方式なのか

現行の生産者補給金制度では、旧不足払い制度最終年度であった平成12年度の不足払い額を基準とした、ほぼ固定支払い（ゲタ）と言ってよい補給金となっている。旧不足払い制度は、加工原料乳地帯の再生産を確保するために、家族労働費を含む生産費をカバーする保証乳価で国が買い取り、乳業メーカーの買い取り可能額である基準取引価格との差額を国が補填する仕組みであったが、現在の制度は生産費をカバーするという発想も仕組みもない。補給金単価自体、何らかの根拠がある額ではなく、平成12年度の補給金単価を基準に、その後の生産費の変化などを加味して、決定しているにすぎない。つまり、乳価の1/7程度の補給金単価を若干修正する方式なので、生産費の増加が仮に7円であったとしても、補給金は1円程度しか上がらないことになる。現行方式は、保護水準である AMS の削減には貢献したが、酪農経営の安定化には不十分にしか機能しないものである。

酪農経営の支援策として乳価を支持する方法もあるが、この方法は以下にあげる理由から、経営のセーフティネットとしては不適切である。まず、現在は用途別乳価が一般化しており、乳価と言っても飲用乳、発酵乳、バターや脱脂粉乳などの特定乳製品、チーズなど様々な乳価が存在している。したがって、どの乳価を支えるのかが問題となる。旧不足払い制度のように特定乳製品の原料乳価のみを支えるということも考えられるが、上記したようにそれでは今後を見据えた場合、不十分であると言わざるを得ない。また、WTO との関係で生産刺激的な価格支持政策の再導入は困難だろう。

酪農家の受け取り乳価や生産コストが地域によって大きく異なっている状況では、それにかかわらない所得を補償する方が、全体を支持することになる。新政権の下、肉用牛や養豚など他の畜産部門ではすでに所得補償を意識した制度が導入されており、酪農部門のみがそうした制度を持っていないことを認識する必要がある。

3) 所得補償方式の内容

所得補償方式としては、全ての酪農経営を対象に、参加は任意とし、掛け金方式

とすることが望ましい。一種の**所得保険である**。平成19年度および20年度は所得が家族労働費を大幅に割り込んだことで明らかなように、酪農部門にも最低所得補償制度が不可欠である（**図2**）。補償の内容は、家族労働費（他産業従事者の平均賃金×酪農労働時間）の平均額（例えば7ヶ年平均）とし、所得が物財費部分も割り込む赤字の場合は、物財費部分を加えた額を補填する。つまり、平均的な生産費をカバーするものとする。補償は全国一律で行うのではなく、地域別の収益性に大きな格差が存在することから、各地域の多様な酪農経営の存続・発展を図る見地から少なくともブロック別に補填する制度とする必要があろう（**図3**）。

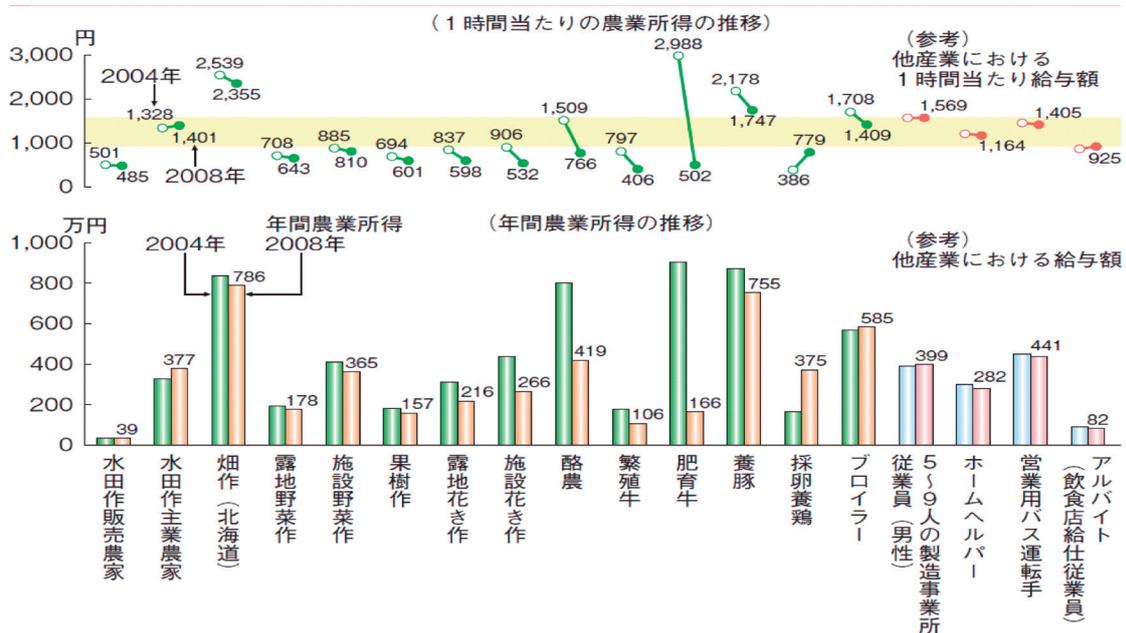
4) 所得補償方式の課題

- ① 迅速で正確な経営データの取得に基づく、迅速な補填（例えば四半期毎）が不可欠であることから、生産者団体としても、**経営支援の一環として経営データが迅速に把握できる体制を整えることが肝要である（1次提言の提言5）**。
- ② どのレベルで所得を補償するのか→掛け金を前提とすれば、家族労働費部分の10割補償が適当であろう。
- ③ 「モラルハザード」を監視する仕組みとともに、価格の急激な低下や「南北戦争」を防ぐため、現行の指定生乳生産者団体（9ブロック体制）と生産者補給金制度を、第一次提言で行ったような生産者団体による自主的で強固な生産・販売体制確立までの間、存続させる必要がある。

3. 需給調整機能強化に繋がる加工処理能力向上のための、とも補償制度の拡充や、乳業再編の推進への継続的な支援を求める

- 1) 乳価交渉力アップのために、生産者自らが組織の強化を行うとともに、**需給調整機能強化のための加工処理体制の確立を行う。**
- 2) 府県の加工処理工場の老朽化などの状況に鑑み、東西での加工処理体制の確立をメーカーとの連携なども含め行う。この際、生産者によるとも補償やメーカーへの生産者の出資も検討する。
- 3) 加工処理で生産した乳製品の販売は、生産者とも補償や消費拡大事業および学校給食等を活用して行う。

図1 営農類型別農業所得・1時間あたり農業所得の推移



資料：農林水産省「営農類型別経営統計(個別経営)」、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」
 注：1) 他産業における給与額は、手当等を含めた現金給与額と年間賞与等を含めた額で、所得税等を控除する前の額
 2) 他産業におけるアルバイト以外の1時間あたり給与額は、所定内給与額を所定内実労働時間で除したのもの
 3) アルバイトの給与額=1時間あたり所定内給与額×1日当たりの所定内実労働時間数×実労働日数×12+年間賞与等

出典：平成21年度食料・農業・農村白書

図2 酪農所得と家族労働費の推移

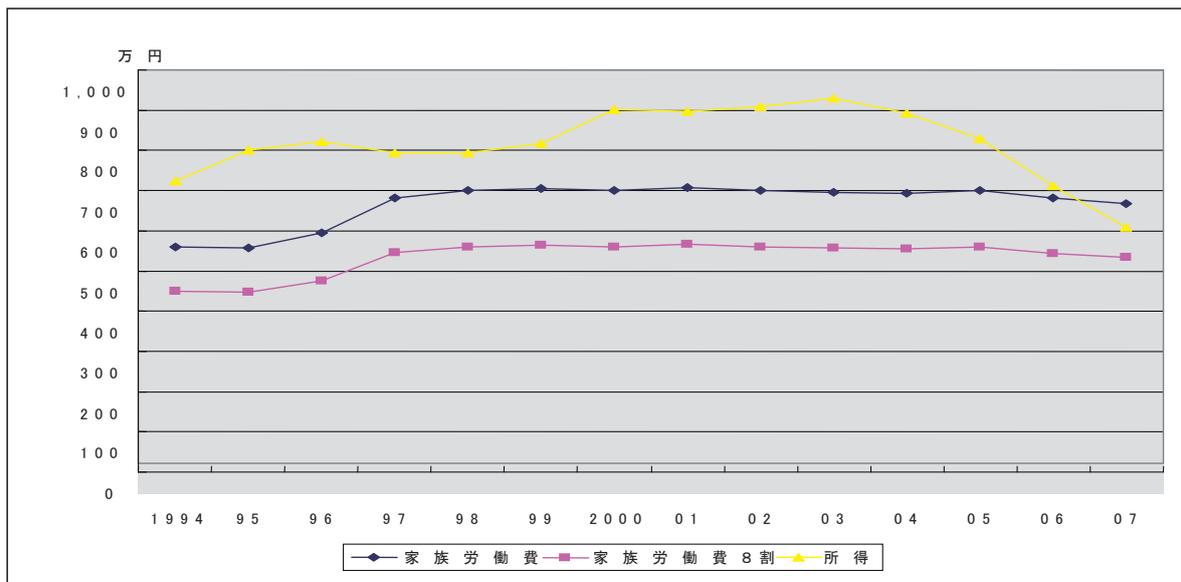
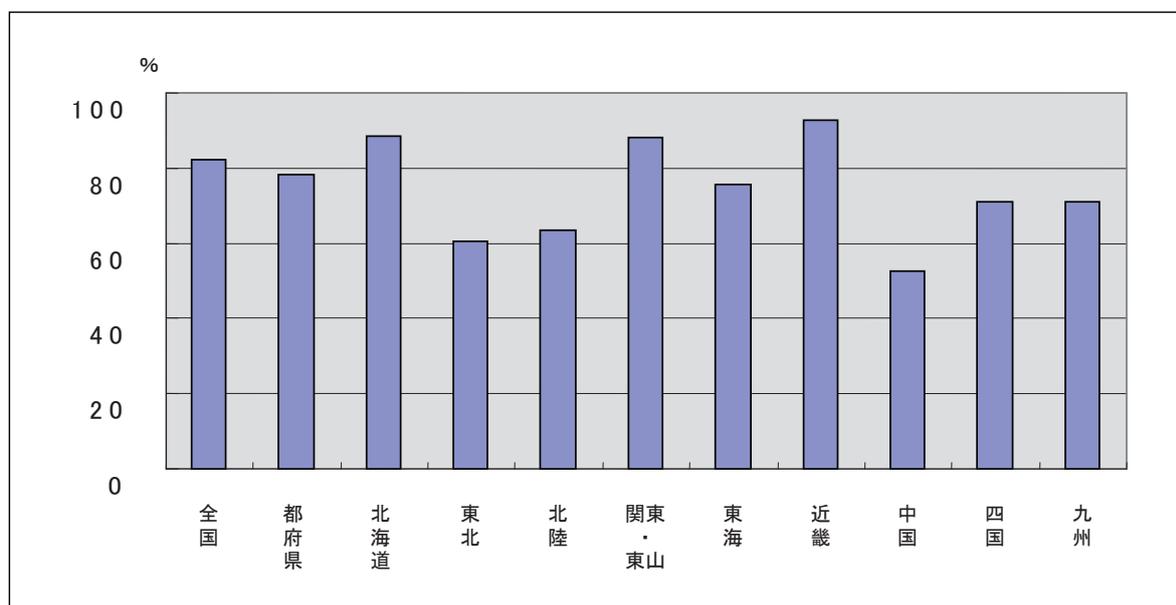


図3 所得による家族労働費カバー率 2007年



酪農研究会第1次提言 行政への要請事項として取り組むべき課題

提言1. 酪農が我が国に存在することの社会的な意義に鑑み、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制度を、現行不足払い制度の見直しの上で、確立すること。

提言2. 農地の保全管理と利活用のために、水田を含めた農地の畜産的利用を政策的に進めること。その際、現在の中山間地域等直接支払いにおける地目別助成金格差や、水田経営所得安定対策において飼料作物が対象となっていないことなどが、水田における畜産的利用の普及拡大を阻害している点を踏まえ、飼料用イネや飼料用米を含めた飼料作物生産を食用米や麦・大豆と同列の重要品目と位置付けた政策の展開を行うこと。そのために、農地・水・環境保全向上対策や飼料生産促進政策など多くの関連施策を、農地の善良な管理を前提とした直接支払方式に一元化することも考慮すること。

提言3. 牛乳消費拡大や自給飼料多給、放牧推進などの観点から、乳脂肪率などの取引基準の見直し、乳牛の改良を行い、自給粗飼料依存型酪農経営普及のバックアップを行うこと。

提言4. 需給調整機能強化に繋がる加工処理能力向上のための、とも補償制度の拡充や、乳業再編の推進への継続的な支援を求めること。

酪農研究会専門部会の平成21年度の開催経過について

平成22年6月30日・(社)全国酪農協会

▽ 第1回酪農研究会専門部会

平成21年6月3日(水)・午後6時～9時 於：全国酪農協会特別会議室

- 1) 研究内容の検討 ①「主要国の乳価制度と酪農経営に対するセーフティネットについての調査とわが国制度への提言」②「酪農乳業再編について、酪農協を中心にその変化の過程と将来展望についての検討」の2つを柱にすることを確認した。
- 2) 調査対象国や地域・日程などの協議。

▽ 第2回酪農研究会専門部会

平成21年10月30日(金)・午後4時～8時30分 於：全国酪農協会特別会議室

- 1) 報告1.「水田農業の所得補償と飼料自給の可能性」＝神山安雄氏(農政ジャーナリスト)
- 2) 報告2.「ホクレンの指定団体機能と農協系乳業メーカー」＝清水池義治氏(名寄市立大講師)
- 3) 研究内容の検討.「世界と日本の酪農乳業再編と乳価制度等」についての論点の検討＝小林信一氏(座長・日本大学教授)

▽ 第3回酪農研究会専門部会

平成21年12月24日(木)・午後2時～6時 於：全国酪農協会特別会議室

- 1) 報告1.「ニュージーランドにおける酪農・乳業再編」＝小澤壮行氏(日本獣医生命科学大准教授)
- 2) 報告2.「農協系乳業プラントの現状と将来方向」＝池田和夫氏(全国農協乳業協会事務局長)、藤崎一幸氏(同事務局次長)
- 3) 今後の政策提言への考え方＝小林信一氏(座長・日本大学教授)
- 3) 「政策提言の方向と書籍発行の検討」＝小林信一氏(座長・日本大学教授)

▽ 第1回酪農研究会並びに第4回専門部会合同委員会

平成22年1月7日(木)・午後2時～6時00分 於：アルカディア市ヶ谷

- 1) 報告1.「愛知県酪農協にみる組織再編とその課題」＝斎藤武至氏(日本大学専任講師)

- 3) 報告 2. 「米政策から水田農業政策へ一戸別所得補償モデル対策の意義と課題」＝谷口信和氏（東大大学院教授）
- 4) 報告 3. 「酪農政策をめぐる動向」＝鈴木宣弘氏（東大大学院教授）

▽ 第 5 回酪農研究会専門部会

平成22年 2 月 4 日（木）・午後 2 時～6 時 於：全国酪農協会特別会議室

- 1) 報告 1. 「徳島県酪農協における組織再編の経過と今後の課題」＝高橋巖氏（日本大学准教授）
- 2) 報告 2. (午後 3 時40分～5 時10分)
「広域指定団体の現状と展望」＝矢坂雅充氏（東大大学院准教授）
- 3) 「政策提言の方向と書籍発行の検討」＝小林信一氏（座長・日本大学教授）

▽ 第 6 回酪農研究会専門部会

平成22年 3 月 9 日（火）・午後 2 時～6 時 於：全国酪農協会特別会議室

- 1) 報告 1. 「ホクレンの指定団体機能と農協系乳業メーカー」＝清水池義治氏（名寄市立大講師）
- 2) 報告 2. 「飼料用稲（稲 WCS）生産の今後の可能性と課題」＝神山安雄氏（農政ジャーナリスト）
- 3) 政策提言の方向と書籍発行の検討」＝小林信一氏（座長・日本大学教授）

▽ 第 7 回酪農研究会専門部会

平成22年 4 月16日（金）・午後 2 時～6 時 於：全国酪農協会特別会議室

- 1) 報告 1. 「肉用牛・酪農経営の課題と畜産・酪農所得補償制度への展望」
＝森剛一氏（税理士・酪農コンサルタント）
- 2) 報告 2. 「酪農経営セーフティネットについて」＝小林信一氏（座長・日本大学教授）
- 3) 政策提言の方向と書籍発行の検討」＝小林信一氏（座長・日本大学教授）

▽ 第 8 回酪農研究会専門部会（畜産経済研究会と合同の研究会）

平成22年 4 月28日（水）・午後 6 時30分～8 時30分 於：中央畜産会会議室

- 1) 報告 1. 「EU の直接支払いについて」＝石井圭一氏（東北大学准教授）

▽ 第 9 回酪農研究会専門部会

平成22年 6 月 4 日（金）・午後 2 時～7 時 於：全国酪農協会特別会議室

- 1) 書籍「酪農乳業の再編と日本酪農の進路（仮）」を刊行するに当たり各委員

より分担した研究の概要報告と討議。

- 2) 報告1. 「米国における酪農乳業の再編と政策」＝鈴木宣弘氏（東大大学院教授）
- 3) 政策提言の方向についての検討＝小林信一氏（座長・日本大学教授）

▽ 第2回「酪農研究会・第10回酪農研究会専門部会」並びに全国酪農協会 役員合同会議

平成22年6月23日（水）・午後2時～5時 於：東京ステーションコンファレンス

- 1) 取りまとめに向けて「第2次提言の骨子」の報告と出席者との意見交換
＝小林信一氏（座長・日本大学教授）

▽ 第2次提言「多様で持続的な発展のための制度政策とは」の答申

平成22年6月30日（水）・午後2時～3時 於：明治記念館

- 1) (社)全国酪農協会の役員会の席上、酪農研究会専門部会座長の小林信一氏（日本大学教授）より、上野千里酪農研究会会長（全国酪農協会会長）に、第2次提言「多様で持続的な発展のための制度政策とは」を答申した。

▽ 畜産経済研究会と酪農研究会との合同シンポジウムを開催

平成22年8月21日（土）・午後12時30分～4時30分 於：東京大学農学部

- 1) 「酪農版所得補償制度と日本酪農の進路」をテーマに開催された合同シンポジウムで、酪農研究会の委員である東京大学大学院の鈴木宣弘教授が「新酪肉近とわが国酪農政策の方向」について基調報告、酪農研究会専門部会座長の小林信一氏（日本大学教授）が第2次提言「多様で持続的な発展のための制度政策とは」を報告した。
- 2) また、酪農研究会専門部会委員の東大大学院の谷口信和教授が司会を務め、小林信一座長、同専門部会委員である農政ジャーナリストの神山安雄氏、税理士の森剛一氏と酪農研究会の上野千里会長がパネラーとなり、パネルディスカッションが行われた。

酪農研究会・専門委員・事務局名簿

(社) 全国酪農協会

(順不同・敬称略・平成22年6月30日現在)

1. 研究会委員

- 上野 千里 (会長・全国酪農協会会長)
金川 幹司 (委員・全国酪農協会副会長)
馬瀬口 弘志 (同 ・全国酪農協会副会長)
佐々木 勲 (同 ・全国酪農協会理事)
今関 輝章 (同 ・全国酪農協会常務理事)
坂本 壽文 (同 ・全国酪農業協同組合連合会専務理事)
藤村 忠彦 (同 ・日本ホルスタイン登録協会専務理事)
小林 信一 (同 ・日本大学生物資源科学部教授)
斎藤 博 (同 ・日本酪農政治連盟幹事長)

2. 専門部会委員

- 小林 信一 (座長・日本大学生物資源科学部教授)
谷口 信和 (委員・東京大学大学院農学生命科学研究科教授)
神山 安雄 (同 ・農政ジャーナリスト)
矢坂 雅充 (同 ・東京大学大学院経済学研究科准教授)
齋藤 武至 (同 ・日本大学生物資源科学部専任講師)
小澤 壯行 (同 ・日本獣医生命科学大学准教授)
高橋 巖 (同 ・日本大学生物資源科学部准教授)
田辺 樹実 (同 ・生活クラブ連合会企画部部長)
清水池 義治 (同 ・名寄市立大学保健福祉学部講師)
森 剛一 (同 ・税理士・酪農コンサルタント)

* 尚、鈴木宣弘 (東京大学大学院教授) には助言者としてその都度酪農研究会のアドバイスをお願いしています。

3. 事務局

- 三国 貢 (全国酪農協会指導部長)
笛田 健一 (日本酪農政治連盟事務局長)
市川 和彦 (全国酪農業協同組合連合会指導企画部副部長)
栗田 純 (日本ホルスタイン登録協会登録部長)



あ と が き

平成19年末からの飼料高騰による酪農経営の壊滅的な打撃に対応すべく、主に自給飼料生産対策を緊急課題として設置された酪農研究会ではありましたが、専門部会での様々な議論の中で拡大し、その集大成が11の提言の形で21年3月に発表されました。

このうち、酪農生産者（団体）が自ら取組むべき課題が7項目あり、残りの4項目が行政への要請事項として取組むべき課題とされました。

ご承知のように、7項目については、平成21年に設置された「地域酪農生産活性化基金」事業（基金1億円で、平成23年度までの3年間）として、全国の酪農生産者団体からの事業応募に対し、初年度2900万円の助成を実施いたしました。さらに、22年度は60団体の事業申請があり、3600万円の助成が決定され、現在その一部が進行中であります。

事業内容については、従来からの消費者交流を目的とする「牛乳祭り」が半数余りを占め、その他組織整備のための視察、勉強会等の開催や、TMR飼料施設の視察による研修等、広範囲に渡っております。

酪農研究会では、昨年9月の政権交代に伴い、新政権がわが国農業政策の柱として発表した「戸別所得補償制度」を議論の中心に据え、現行不足払い制度の見直しを踏まえた議論を重ね、本年6月末に前記4項目の具体的な提言をまとめ、第2次提言として発表いたしました。

新提言は、政策課題的な要素が多く、その実現については酪農組織、生産者の意識を統一した形で、農政運動の中で粘り強く要請していかなければならないものと考えます。

また、2030年には食糧危機が訪れると予測されておりますが、最近の中国の旺盛な穀物需要による輸入拡大は大きな脅威であり、わが国の自給飼料生産に対するより手厚い政策の要請も重要なことと考えます。

今日、牛乳消費の減退傾向の中で、WTO、EPAといったグローバルな影響を受けての酪農経営となっておりますが、牛乳・乳製品は人間にとって大事な食品であり、いつの時代でも安心して生産に取り組める政策、制度が確立されることを願ってやみません。

平成22年8月

社団法人 全国酪農協会
常務理事 今 関 輝 章