

より活力ある酪農業・関連産業の実現に向けて  
～生乳流通等の見直しに関する意見～

平成28年3月31日  
規制改革会議  
農業ワーキンググループ

1. 酪農業及び関連産業に係る当会議としての現状認識

我が国酪農業は、①年率4～5%の生産者が離農、経産牛頭数もこの30年間で約30%減少。②生産量も約20年間にわたり低下傾向、③後継者不足等で将来が不透明など、非常に厳しい状況にある。これは、昨今のバター不足問題の背景でもある。

生乳生産者は、他の農作物以上に厳しい労働環境に置かれる一方で、所得面においてはその苦勞が報われていないが、この一因として、生産・流通構造の問題により、消費者ニーズを的確にとらえて付加価値の向上、生産者所得への還元へつなげることが十分にできていないことがあると当会議は考える。

以下のような認識の下、「如何にして国内酪農業や関連産業の所得を引き上げ、生産基盤を維持・回復するか」「如何にして生産者と消費者をつなぐ機能を構築するか」について、制度面からの検討を加え、今般、意見として取りまとめる。

- ・ 酪農業は農業の主要セクターの1つであると同時に、多面的機能により地域社会を支える礎でもある。国内の酪農業や関連産業が活力を高めることは経済的・社会的に大きな意義を持つ。
- ・ しかしながら、酪農業を巡る昨今の状況は非常に厳しい。後継者不足や先行き不安のために年率4～5%の生産者が離農し、経産牛頭数もこの30年間で約30%減少。生産量も約20年間にわたり減少傾向にある。さらに、農水省調査によれば都府県で約3分の1、北海道で約5分の1の生産者が今後10年で経営を中止するとの試算もある。酪農業の生産基盤を維持・回復することが我が国農政にとって待ったなしの課題であることを厳しく認識すべきである。
- ・ このような生産低迷の最大の原因は「生産者の苦勞が報われていない」点にある。基本的に昼夜を問わず農作業に従事しなければならず、他の農作物以上に厳しい労働環境に置かれる一方で、多くの生産者が、生乳販売によりそれに見合うだけの所得を得られていないと感じている。

(\*) 第34回農業ワーキンググループ(本年3月)における単位農協からの説明  
「(若手農業者の離農原因について) 基本的に言えば、酪農家としての誇りを持った経営ができるだけの所得を得ることができるかどうかなのです。特に家族酪農の労働時間の多さというのは、これはブラック企業の比ではないです。その中で努力し

ながら、それでも私は牛が好きだから、酪農が好きだからと、新規就農も入ってきているわけです。でも、彼らを泣かせないためには、彼らが経済的にしっかりと独立できる、確立できる経営がつくれれば、私は問題ないと思っていますのです。」

- ・ 近年の「バター不足」頻発については、このような生産低迷が背景にある。さらにこの現象は、酪農の生産・流通体制は消費者のニーズに十分に応えるものになっていないことを示すものである。国産牛乳・乳製品へのニーズが高いにもかかわらず、生産者の創意工夫と消費者のニーズをつなぐルートがつくられていないのが現状である。

（なお、本年初以降「バター不足」が改善されたとの見方があるが、クリスマス、ハロウィーンなど特定のタイミングでの需要ピークに十分な供給がなされないことに留意が必要である。また、下記のように、小売向け供給の「しわ寄せ」で国産品志向も強い業務用のバター、原料乳が不十分にしか供給されない状況が続いているとの指摘もある。）

（\*）第30回農業ワーキンググループ（本年1月）における洋菓子店からの説明  
「実際に調達できるバターにつきましては、この業界全体的に前年度同月の8割という出荷制限がかかっております。（中略）バター不足が一般向けにも顕在化して非常に大きな社会問題となったことがあったために、所管の省庁から、一般向けにはバターはなるべく切らすなど。数は少なくなっても構わないから、スーパー等の一般消費者向けのところにはバターを絶対優先的に回すようにというように言われていたがために、一般の事業者向けのほう、事業者側のほうにはその分のあおりを受けて、バターの供給量を絞る。そのために震災の直後から、事業者向けについてはバターの出荷制限を受けていたという状況がございます。」

（\*）第30回農業ワーキンググループ（本年1月）における大手コンビニチェーンからの説明  
「私が担当している原料製品については、現在、大手乳業メーカーさん中心に5社から調達をしておりますが、全て供給制限がかかっております。バターについては、来年度は昨年の実績に対して80%でお願いしますというような要請が来ております。（中略）生クリームについても生産量は前年100%程度で、供給制限がかかっています。供給量は前年100、98%ぐらいで制限がかかっております。」

- ・ 酪農業の離農に歯止めをかけ、新規参入者を含めて活性化するには、生産者の所得向上が必須であるが、これまでの乳価交渉の結果を見ると、不十分な状況にある。

（\*）第33回農業ワーキンググループ（本年3月）における指定生乳生産者団体からの説明  
「なかなか所得が上がらないという形でございます。（中略）（26年度でも）まだ25円。私どもは今、生産者の皆さんと話し合っ、ここの所得水準をやはり30

円を確保していくことを目標にしようということを決めてございます。この30円に向かって19円から25円というように上げてきている訳ではありますが、志まだ半ばだごらんいただけるかと思えます。」

生産者と消費者をつなぐ機能の構築は、付加価値を向上させ生産者の所得へ還元するために必要であると同時に消費者の国産品ニーズに的確に応えるためにも重要であり、政府を含めた関係者が一丸となってとりくむべき喫緊の課題である。

3. で詳述するが、そのための措置の一環として、生産・流通構造に係る制度を見直すことが重要と当会議は考える。

## 2. 現行制度の概要

- ・ 現在、生乳生産・流通等に係る制度として、1965年に制定された「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法」に基づくものが1つの核を成している。
- ・ この制度は、各地域1つの生乳生産者団体を指定し、これらに委託販売する加工原料乳について一定数量を上限として補給金を交付するものである。我が国全体の生乳供給量を一定程度に管理すること、さらに、生乳者団体に集乳することで輸送効率化や生産者側の乳価交渉力の強化を図ることがその目的とされる。
- ・ 本来的には民一民ベースに委ねられるべき生乳取引について、制度的裏付けをもって「数量管理」を行う根拠となっているのは、長期貯蔵の困難性といった生乳の商品特性である。しかし、この点のみをもって、他の生鮮食品と比較して、生乳のみに現行制度のような「数量管理」が必要だという理由には乏しいと考える。  
この制度の必要性を考慮する際には、法制定当時において、零細生産者乱立の過当競争状態の下で過剰供給による価格暴落防止が切実に求められていたという特殊事情を踏まえる必要がある。「数量管理」はこのような時代背景の下だからこそ、合理的な理由をもち得たのである。
- ・ また、需要面について言えば、法制定当時、牛乳・乳製品需要が急増傾向にあり、これに適切に対応して国民の食生活の向上を図る必要性に迫られていたことが本制度開始の背景にある。  
すなわち、零細生産者を含めた生産基盤の安定化を通じて、急増する需要に見合うだけの生乳生産を量的に確保することが、当時求められていたものである。しかし、結果的には上述のとおり、零細生産者を中心に生産者数は減少し、全体の生産量も低下傾向にある。
- ・ このような約50年前の需要・供給両面の状況に対応するため、「当分の間」の暫定措置として講じられたものが、制度の骨格は維持されながら今なお生産・流通の中

心的役割を担っている。

- ・ また、農林水産省・文部科学省通達に基づき、学校給食用牛乳の供給に際し、指定生乳生産者団体の確認を得ることが原則化されている。さらに、同法に基づき、乳製品輸入に係る農畜産業振興機構の関与を規定し、国内の乳製品需給の安定が図られている。

### 3. 見直しの方向性

#### (1) 酪農家の所得向上のための第1の鍵 ～ 消費者ニーズへの的確な対応

現在、多くの生産者が、投資・資金調達などのリスクは自ら負う一方で、販売先の開拓や価格交渉などは指定生乳生産者団体に委ねている。

生産者にとって多様な選択肢を用意することで経営マインドを涵養し、消費者ニーズにきめ細かく的確に対応できるよう、現行制度のような一元的・集約的なシステムではなく、より柔軟なものにしていくことが重要。

- ・ 法制定当時と異なり、1990年代以降牛乳・乳製品消費量は減少傾向にある一方で、消費者ニーズは著しく多様化している。「国民の食生活の向上のため」に単に量的確保を目指すのではなく、この多様な情報を収集し、敏感に把握して付加価値向上につなげていくためのきめ細かい対応が求められている。

例えば、流通事業者が新たな乳飲料を製造・販売していくには、それに最適な生乳が必要になる。また、特定の牧場で生産され、独自の成分・風味をアピールする「ブランド牛乳」を高価格帯で販売していく動きもある。川下からのニーズを捉え、応えていくことこそが生産者の所得向上の鍵である。

#### (\*) 第30回農業ワーキンググループ（本年1月）における大手コンビニチェーンからの説明

「店頭のいれたてコーヒーというものに力を入れておりました、ここで使用する牛乳の調達に苦労しています。（中略）低温殺菌牛乳というものを使ったり、例えば北海道の根釧地区を中心とした乳味が強い牛乳を使ったりとか、ラテがおいしく飲める牛乳というのをコンセプトに牛乳を探して調達しています。我々が欲しいニーズと実際に供給側、乳業メーカーさんとのギャップというか、需要のアンマッチが起きているのだろうなというのは感じております。」

- ・ また、大手乳業メーカーのみならず中小乳業メーカーを含めて隅々まで需要に応じた量の配乳を行うことは、乳業メーカーのみならず生産者にとっても貴重なビジネスチャンスを活かすことになる。しかし、現状では、一部の指定生乳生産者団体自らも認識するように、対大手乳業メーカーとの交渉に注力する結果、中小乳業メーカーと

の交渉は不十分になっている。

(\*) 第33回農業ワーキンググループ（本年3月）における指定生乳生産者団体からの説明

「中小乳業さんに対しても困らないように（交渉を）やっております。（中略）ただ、中小乳業さんが多分御心配になっているというか、そのようなお話（＝「中小には価格交渉権がない」）が出てくるのも多分あるなと思います。1つはやはり価格交渉力の強い大手さんとの交渉にほとんどの勢力がとられるということでありませう。だからそんな中で本当にお聞きをしないといけないときに、お話がきちんとお聞きできていないかもしれないという心配がございます。そのようなことがないようにしっかりと取り組んでまいりたいと思います。」

(\*) 第34回農業ワーキンググループ（本年3月）における都府県中小乳業メーカーからの説明

「乳価交渉というところなのですけれども、そもそも乳価交渉というものが無いというのが実態です。我々中小零細のメーカーにとっては、意味不明の言葉です。（中略）中小零細乳業メーカーには何年何月何日より乳価は何々円上がりますので御理解をとという内容の文面が、郵送で送られてきます。その文面の中にも、大手乳業と交渉し合意に達したので、御社との取引も同様にと書いてあるのがはっきりわかっていただけだと思います。つまり、我々に対する通知というものはこの紙1枚でして、どこに交渉ということがあるのかというのが実態です。」

- ・ 当会議としては、全量委託・一括集乳・共同販売等を基本とする指定生乳生産者団体が核となっている流通構造の下では、生産者による品質向上・ブランド化へのインセンティブ等がわきにくく、上記のようなニーズには応えきれないとする。

「総合的なTPP関連政策大綱（2015年11月）」に記された「農政新時代」を創造するためには、生産者のマーケティング力の強化、経営マインドの涵養が不可欠である。生乳生産・流通においても、従来のような一元的・集約的なシステムではなく、生産者や関連産業が自らの創意工夫に基づいて需要開拓ができるよう、より柔軟な供給体制を構築し、多様な選択肢を用意することが重要である。

- ・ これまでにも生産・販売の自由度を増すために一定の制度改正が行われてきた。生産者は全量を指定生乳生産者団体に販売委託するか、指定生乳生産者団体を全く通さず販売するかを選択しなければならない「オール・オア・ナッシング」を原則としつつも、処理能力日量3トン以下の乳業者に対する部分的な直接販売等が例外的に認められている。

しかし、そもそもこのような小規模の乳業者がごく限定的にしか存在しないなど、これらの例外措置が生産者にとって実質的には十分使えるものとはなっていない。

現行制度の下では、生産者が独自に販売してブランドを築くためには、いったん指定生乳生産者団体に販売したうえであえて手数料を払って買い戻すというようなこ

とをせねばならない実態にある。このような不合理な取引形態が行われている現状を直視し、根本的な見直しが必要と考える。

## (2) 所得向上のための第2の鍵 ～ 意欲ある生産者による積極的な投資の実現

現行制度における生産上限枠の設定は、生乳供給不足のリスクを助長させている。意欲ある全国が生産者が積極的に投資できる環境を整備していくことが重要。

- ・ 我が国の牛乳・乳製品需要は低下傾向にあるが、供給能力の減少はそれ以上に顕著である。これを食い止め、回復させることの重要性については論をまたない。  
しかしながら、そのための手段として、現行制度の「数量管理」を今後とも続けていくことの必要性・有効性については疑問を感じざるを得ない。
- ・ 法制定当時とは異なり、近年、生産者数・経産牛頭数は一貫して減少傾向にある。現行制度の下では、国全体、ブロックごと、ひいては生産者ごとの生産枠が設定され、その生産枠と関連づけて補給金が交付されているが、近年、我が国の生産量実績はその枠を下回る量しか供給できていない。他方、一部の意欲のある生産者にとっては、その生産枠が制約となって、経営規模拡張の障害になっているとの指摘がある。

### (\*) 第34回農業ワーキンググループ（本年3月）における生産者からの説明

「(平成18年のような)一方的な出荷制限(中略)に対して、生産者はいまだにそれがトラウマになって、規模拡大を含めて躊躇しているのではないかと思います。」

- ・ 法制定時においては、主に「数量管理」による過当競争・過剰供給リスクの回避が念頭に置かれていたが、昨今の状況を見ると、現行制度は、成長力ある生産者の投資を抑制し、結果的に我が国全体の生乳供給不足リスクを助長させる弊害をもつ。さらに、上述のように、将来的にこのようなリスクは一層高まるおそれがある。
- ・ 他方、現行制度の必要性は、国全体の需給調整だけではなく、飲用向け生乳が加工用原料乳より高乳価であることや北海道と都府県との生産コスト格差が大きいことと関連して主張されることがある。  
すなわち、地域ごと・用途ごとの数量管理が行われなければ、生産コストの安い北海道の飲用向け生乳が都府県に大量に流入し、都府県が生産者の販売先を奪って飲用乳市場が過当競争・過剰供給・価格暴落に陥るリスクがあるとの見方である。
- ・ しかし、既に都府県の乳業メーカーから配乳量不足を指摘する声がある上に、今後都府県でより急激に供給能力が毀損するリスクが高い。また、当会議において農林水産省から説明がなされたように、輸送コストまで含めて考えれば現状でも北海道一都府県の生乳供給コストはほぼ均衡している。したがって、北海道からの飲用乳向け生

乳が野放図に低価格で都府県に流入して、都府県の生産者のパイを奪うことへの懸念より、むしろ「飲用向け生乳を含めて大幅に不足する供給能力の更なる減少をいかに食い止めるか」との視点に立った検討が進められるべきである。北海道の単位農協からも、今後の方向性として、ブランド力を活かし、高価格帯での販売を志向する意向が示されている。

(\*) 第34回農業ワーキンググループ（本年3月）における都府県中小乳業メーカーからの説明

「長年増量のお願いをいたしましても、指定団体さんは1滴も増量してくれない状況が続いております。その指定団体だけと指定取引をしておいたのでは、我々は経営はやっていけない、会社は潰れてしまうと考えています。」

(\*) 第26回農業ワーキンググループ（昨年10月）における農水省からの説明

「北海道と都府県の生産コストの差でございますけれども、大体北海道で生産コスト80数円とか、そういうレベルだと思いますけれども、それに2割強ぐらい、都府県のほうは余計かかっているぐらいに見ていただければいいと思います。そういった意味で、一方、北海道からお乳を都府県に運びますと、キログラム当たり20円ぐらいかかりますので、そういった意味ではほぼ均衡していると、輸送コストを含めて考えれば均衡していると御理解いただければいいと思います。」

(\*) 第34回農業ワーキンググループ（本年3月）における単位農協からの説明

「乳価の問題は、(北海道の生乳を)本州に売るときは、いいものは高く売れるのが今の時代です。だったら110円でもいいではないか、120円でもいいではないですか。そういう価格で買ってもメーカーさんが商売できる商品をつくれればいいだけの話です。こんな高いならメーカーは要らないというのなら送らなければいいだけの話ですから。」

- ・ これらを踏まえ、当会議としては、数量管理的な政策を改める制度改正が必要と考える。意欲ある生産者が制約なく自らの経営判断で投資を実行できるようにしていくことは、生産者の所得向上に結び付き、さらには我が国の供給不足リスクを低減させる。

なお、一部の指定生乳生産者団体からも、現行制度が生産力伸び悩みの原因となっているため、今後は生産枠による管理をやめて、将来的に供給量が国内需要を上回れば、輸出による調整を志向しているとの意向が示されている（1996年度から北海道のLL牛乳輸出が本格化し、昨年度は約2000トンの実績）。

(\*) 第33回農業ワーキンググループ（本年3月）における指定生乳生産者団体からの説明

「平成18年に廃棄をしないといけないような需給調整の失敗が起こり、なおかつ、その後、数年間は需給も悪かったので、本当に生産者の方に抑えていただく努力をしなければいけないというのが続いたわけです。その結果も実は今日、生産がなかなか伸

びてこない原因だろうと思っております。

したがって、私どもは平成28年からの計画生産では、そういった枠という考え方を外そうと思っております。現実的には既にここ数年前から、その枠という感覚は外れております。皆さん本当に絞れるだけ絞ったものを先ほど申し上げた、もしうまく余ってくれば輸出にでもしましょうということも含めて、今そのような取り組みをしたいということで、現実的に仕組みの中もそのように変えていくということを今、やらせていただいているということです。」

### (3) 乳製品輸入に関する問題点

「バター不足」への対応等のため国家貿易の仕組みで輸入された乳製品の流通のモニタリングを強化すべきである。

- ・ 昨今のバター不足への対応等のため、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法に基づく国家貿易の仕組みでバターが輸入されている。これらの輸入バターは、その性質上、一般の民間貿易による輸入品以上に、適時、適量に供給されねばならない。
- ・ しかしながら、当会議における審議では、これらのバターが必ずしも国民のもとに適時に届けられていないのみならず、その原因や正確な実態について関係者間で把握すらされていないことが明らかになった。

#### (\*) 第28回農業ワーキンググループ（昨年12月）における大手乳業メーカーからの説明

「在庫があるのに店頭にないという、これは私も不思議なのです（中略）正直どこが云々というのは私もわからないのですが、ただ、国の推定出回り量は引き算方式、生産と在庫との引き算方式で出ておりますから、流通で大きく在庫が膨らめば出回りの数値が大きく出るような仕組みになっているので、そういう意味では流通段階に在庫があるのでもないのかなという思いはあります。」

- ・ このような実情を改善するため、当会議としては、売渡先の要件の見直しも含めて輸入乳製品のモニタリングを強化するとともに、日々の需給動向の把握等実態調査の精度を向上させるなど、輸入バターが確実に最終需要に適時につながる仕組みを構築することが必要と考える。

## 提言

当会議としては、我が国酪農業の低迷を食い止めるには、酪農家の所得を向上させ、生産における創意工夫を存分に発揮できる環境を整えることが不可欠であると考え、生産・流通のあり方を根本的に改革し、関連産業も含めて活性化することで、消費生活の変化に迅速に対応し、海外に向けても販路を拡大しうる酪農業になる。この観点から、下記の改革案を提言する。

## 記

1. 既存の団体を通じた共同販売を自らの意思で望む生産者はこれまでどおりの取引を選択し、他のやり方を志向する生産者は、制度面の制約・ハンディキャップなくその道を選ぶことができるよう、制度を改正する。

具体的には、①全ての生産者が、生産数量・販売ルートを自らの経営判断で選択できるよう、補給金交付を含めた制度面の制約・ハンディキャップをなくすとともに、②指定生乳生産者団体を通じた販売と他の販売ルートとの間のイコルフットイング確保を前提とした競争条件を整備するため、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法に基づく現行の指定生乳生産者団体制度を廃止する。

これにより、生産者の選択肢が多様化し、独自の販路開拓や、現行とは異なる枠組みでの共同販売（例えば市町村単位での生産者の共同化など）等が、何らのハンディキャップなく選択できるようになる。

現行の指定生乳生産者団体を評価する声があることは事実だが、そのような「生産者から信頼される実力」があればこそ、補給金の取扱などの制度的裏付けなしでも十分にその強みを発揮できるはずである。むしろ、既存の団体が付加価値を向上させるために他団体と競争し、自己改革を進めていくことによって、いずれの販売ルートを選択する生産者にとっても、また乳業メーカー等関連産業にとってもメリットが生じる。これは消費者にとっても望ましいことである。

なお、一部の単位農協からも、特定の団体を経由するか否かに関わらず補給金の取扱をイコルフットイングにすることが適切との声がある。

(\*) 第34回農業ワーキンググループ（本年3月）における単位農協からの説明  
「指定団体に入らなければ補給金がもらえないという制度そのものは、もう変です。」  
「今は補給金をもらうためにはホクレンに出さなければならないだけの話です。補給金制度がなくなって、（中略）私たちの地域、何個か集まってどうかしようかという話が出てくる可能性は否定できないと思います」

また、これらの見直しに伴い、独自販売などを行う生産者が、そのために検査設備などの施設利用等について不利益を被ることがあってはならないことは言うまでもない。関連の法規規定が順守されるよう、徹底が図られるべきである。

(\*) 加工原料乳生産者補給金等暫定措置法第7条（抜粋）

第5条の指定（注：指定生乳生産者団体の指定）は、その申請者が次の各号の要件のいずれにも適合している場合でなければ、してはならない。

5 申請者の定款において、その生乳受託販売の事業に係る施設についてその構成員以外の者の利用がその構成員に比して実質的に制限されていないと認められること

(\*) 農業協同組合の活動に関する独占禁止法上の指針（抜粋）

4 不公正な取引方法（独占禁止法第2条第9項、同第19条）

②事業者団体における差別的取り扱い（一般指定第5項）

事業者団体若しくは共同行為からある事業者を不当に排斥し、又は事業者団体の内部若しくは共同行為においてある事業者を不当に差別的に取り扱い、その事業者の事業活動を困難にさせる行為

2. 牛乳・乳製品の流通について、以下の見直しを行う。

(1) 現行の指定生乳生産者団体が廃止されれば、学校給食用牛乳の供給に係る指定生乳生産者団体の確認の原則化もなくなるが、その上で、他のいずれの団体についてもその供給に当たって特権的な位置づけがなされないよう、運用の明確化を図る。

(2) 国家貿易で輸入した乳製品について、売渡の際に最終消費までの流通に係る計画を確認するとともに、その計画が着実に履行されるよう、報告徴収・検査を通じて確認を行う。仮に最終消費までの道筋が明確でない場合には、売渡をしないこととする。

(3) バター需給について、現行調査では、単に「欠品・取扱なし」の小売店の割合が集計されているが、例えば「一人〇点まで」等の制限がなされているような実態を含め、よりきめ細かな調査を行う。また、日々の需給動向を把握できるよう調査精度を向上させるとともに、業務用向けの需給についても対象を広げて把握する。