

持続可能な産業基盤強化のための今後の酪農乳業対策の考え方について

～ T P P 大筋合意を踏まえた総合的国内対策に関する政策要望～

平成 28 年 6 月 2 日

一般社団法人 J ミルク

○要約版 : P1～P3

○全体版【要請文】 : P4～P11

持続可能な産業基盤強化のための今後の酪農乳業対策の考え方について

～ T P P 大筋合意を踏まえた総合的国内対策に関する政策要望～

-要約版-

平成 27 年 10 月の T P P 大筋合意等により、乳製品自由化の動きがさらに加速する可能性のある一方で、国際的な食料需給、中でも乳製品は、中長期的には逼迫が予想されており、わが国の乳資源調達を輸入に依存することは困難となる恐れがある。

したがって、酪農乳業界としては、将来にわたる持続可能な産業基盤の確立を図る観点から、今後の酪農乳業対策及び自らが取り組むべき対策のあり方を以下の通り整理し、政府に対し、適切な施策が措置・実施されるよう意見具申を行う。

1. 酪農生産基盤の強化を図るための対策

(1) 基本的な考え方

近年の酪農経営は、輸入飼料価格が高止まりし、流通飼料費が増嵩した結果、所得が減少し酪農家の廃業が増加しているが、輸入飼料の国際需給は、将来的にも逼迫かつ不安定な状況で推移する可能性が高く、流通飼料に強く依存した日本型酪農の脆弱性が顕在化するものと思われる。

また、肉用子牛価格が高騰する中、酪農経営における肉用子牛生産が増加し、乳用牛資源も減少しており、これらが経営規模の維持・拡大の阻害要因となっているとともに、今後は、T P P 合意による牛肉関税の段階的削減によって、酪農経営が肥育素牛の供給源となる構造はさらに強まると考えられる。

こうした中、政府にあっては、酪肉近代化基本方針において 10 年後の生乳生産目標を 750 万トと定め、これを実現するための施策を推進しているが、このまま乳用牛資源の不足が続くことになれば、目標の実現は困難となる可能性がある。

(2) 求められる対策

政府の生産目標を実現し、生乳供給の安定を期するためには、乳用牛と肉用牛資源確保の両面を充足させつつ、新たに乳用牛資源を確保するため、海外乳用牛資源の導入も含めた緊急的な措置を講じることが必要である。

また、輸入飼料価格の低下が見込めない中であって、酪農経営のコスト構造の改革が急務であり、乳用牛供用年数の延長、飼養管理技術の改善などの適切な生産技術の普及や新規就農の促進等を、酪農乳業が連携して進める取り組みを支援する対策の充実・強化を図ることが重要である。また、輸入飼料依存を改革するため、国産粗飼料及びエコフィード等の利用に加え、飼料用穀物への作付転換を促進するなど、飼料全体の国産化を推進する取り組みを支援する対策の充実を図ることが必要である。

2. 生乳及び牛乳乳製品の流通及び需給の安定を図るための対策

(1) 基本的な考え方

世界の乳製品需給は、今後とも逼迫基調で推移し短期間かつ大幅に変動を繰り返すなど、引き続きボラタリティ（不確実性と変動性）が高まる恐れがある中であって、今後、わが国の牛乳乳製品市場は、TPP合意により国際市場との連動性を飛躍的に強まることから、そのボラタリティも同様に高まる可能性がある。

また、TPP合意によって、多くの品目が民間貿易へ移行し様々な需要者がコスト重視での調達行動を行う恐れがあることから、特に、相互代替性や可逆性が強い乳製品の場合は、流通及び需給において無秩序で制御困難な混乱が多発する可能性がある。

(2) 求められる対策

生乳及び牛乳乳製品の流通や需給の安定を図るため、政府・酪農・乳業の基本的な役割を明確にしつつ、牛乳乳製品の需給情報の共有化、共同した危機管理などの取り組みを進めるとともに、過剰と不足が短期間に繰り返されることを想定したセーフティネットとこれを円滑に運用するための支援策を準備しておくことが必要である。

また、国産牛乳乳製品の価値をさらに高めるため、安全安心対策の推進、酪農生産の多面的な価値を高めるための取り組みを支援する対策を強化することが必要である。

3. 酪農経営の所得安定・再生産確保を図るための対策

(1) 基本的な考え方

TPPの発効により安価な乳製品が輸入された場合、政府の影響試算では、加工原料乳などの価格を最大7～17円/kg引き下げることが必要となり、これが、酪農経営の収益性悪化等を誘発し、生乳生産はさらに大きく減少することが見込まれる。

したがって、加工原料乳生産者補給金制度については、生産コストと加工原料乳価格との差が担保され再生産が確実に確保されるような仕組みや財源確保が課題である。

さらに、都府県も含めた全ての地域の酪農経営の安定と収益性の確保をどのように図るのかという施策の視点がさらに重要となってくる。

(2) 求められる対策

加工原料乳生産者補給金制度については、国産生乳の需要確保と酪農の所得安定の視点を十分に踏まえた運営と財源確保を図ることが重要である。

また、加工原料乳生産者補給金制度の持つ地域間の協調機能が機能するよう適切な運営を図りつつ、飲用原料乳地帯である都府県酪農の所得安定対策の措置について併せて検討し準備しておくことが必要である。

4. 指定団体制度の機能を維持し強化するための対策

(1) 基本的な考え方

指定団体制度は、生乳の共販機能によって、生産者間の過度な競争を調整し、併せて加工原料乳生産者補給金の均霈的な配分を通して、生乳需給の変動から生じるリス

クを域内の生産者で公正に分担しつつ、用途別生乳取引の安定を担保する仕組みであり、これらの機能の下、腐敗しやすい特性をもつ生乳の共同集荷による酪農経営の地理的条件の平準化と効率的流通、安全安心の確保、集約的な需給調整が可能となる。

また、用途別生乳取引制度及び指定団体制度を前提に、乳業のビジネスモデルも構築されており、併せ、生乳流通の全体リスクを平準化し共同で分担するという酪農乳業の協調的な態度が醸成されてきた。

今後、国際化が一層進展し、従来に増してわが国酪農乳業のボラタリティが高まっていく中、指定団体制度に期待されるこれらの機能の維持・強化が重要となる。

(2) 求められる対策

酪農乳業が培ってきた需給調整や品質確保のための一体的取り組み、集約的効率的な輸送システムなどの安定的な生乳流通等の機能を、酪農乳業関係者が共同して堅持していくとともに、将来にわたり、わが国ミルクサプライチェーンを自律的で安定的なものにするため、指定団体制度の機能が維持・強化されるような支援が重要である。

5. 乳業者の合理化及び競争力の強化を図るための対策

(1) 基本的な考え方

T P P 合意による乳製品の関税削減・撤廃が進む中、酪農乳業の需要基盤を確保するためには、国産牛乳乳製品の競争力を強化することが不可欠である。

中でも、バター、脱脂粉乳、チーズなどについては、国産品へのニーズに応えるとともに、これらの製品が重要な需給調整機能を持っていることを踏まえ、今後とも安定的・効率的かつ弾力的な生産体制が必要である。

さらに、牛乳などのフレッシュな製品については、市場規模に対応した製造能力の適正化、各企業の特長や新たな技術開発等を生かした高付加価値化を通して、適切な価格形成と収益性の向上を図り、強固な国産需要基盤を構築することが重要である。

また、長期的には牛乳乳製品の国内需要が減少する中、今後、着実な乳利用の拡大が見込まれる近隣新興国への輸出を推進することも重要となる。

(2) 求められる対策

飲用牛乳などを製造する工場の再編・整備に関する支援、地域や国産の特長を活かした商品の研究・開発などの高付加価値化の取り組みへの支援など、乳業に対する総合的な支援策を早急に構築することが重要である。

また、国産乳製品の製造コストを低減するため、乳製品製造施設の効率的な運営などを共同して推進する取り組みへの支援対策を講ずることが必要である。

さらに、酪農乳業が国産乳製品を海外に輸出する取り組みに対しても、長期的な視点に立ちこれを支援する対策が重要である。

(以上)

持続可能な産業基盤強化のための今後の酪農乳業対策の考え方について

～ T P P 大筋合意を踏まえた総合的国内対策に関する政策要望～

-全体版（要請文）-

平成 27 年 10 月の T P P 大筋合意により、今後、多くの乳製品等において「低関税数量枠の設定」「関税の段階的削減及び撤廃」が行われ、その影響が徐々に顕在化すると想定されるほか、進行中の日欧 E P A 交渉により、乳製品自由化の動きがさらに加速する可能性がある。

一方、国際的な食料需給は、地球規模の人口増加や環境変動により中長期的には逼迫が予想されており、中でも乳製品については、アジアなどの新興国の経済発展とこれにともなう需要の着実な増加により、国際需給はひっ迫基調が続くため、わが国の乳資源調達を輸入に強く依存することは困難になる恐れがある。

また、日本の酪農乳業が、資源循環型食料生産、農村地域の環境保全、地域経済などに重要な機能を果たしている実態、さらには健康寿命延伸と医療費削減という深刻な課題の解決が急務な中で、食生活における牛乳乳製品の適切な活用が期待されていること等を踏まえると、酪農生産基盤の確保・強化及び国産乳資源の安定供給は国民的な課題である。

したがって、酪農乳業界としては、将来にわたる持続可能な産業基盤の確立を図る観点から、今後の酪農乳業対策及び酪農乳業自らが取り組むべき対策のあり方を以下の内容で整理するとともに、政府により適切な施策が措置・実施されるよう積極的な意見具申を行うものとする。

1. 酪農生産基盤の強化を図るための対策

(1) 基本的な考え方

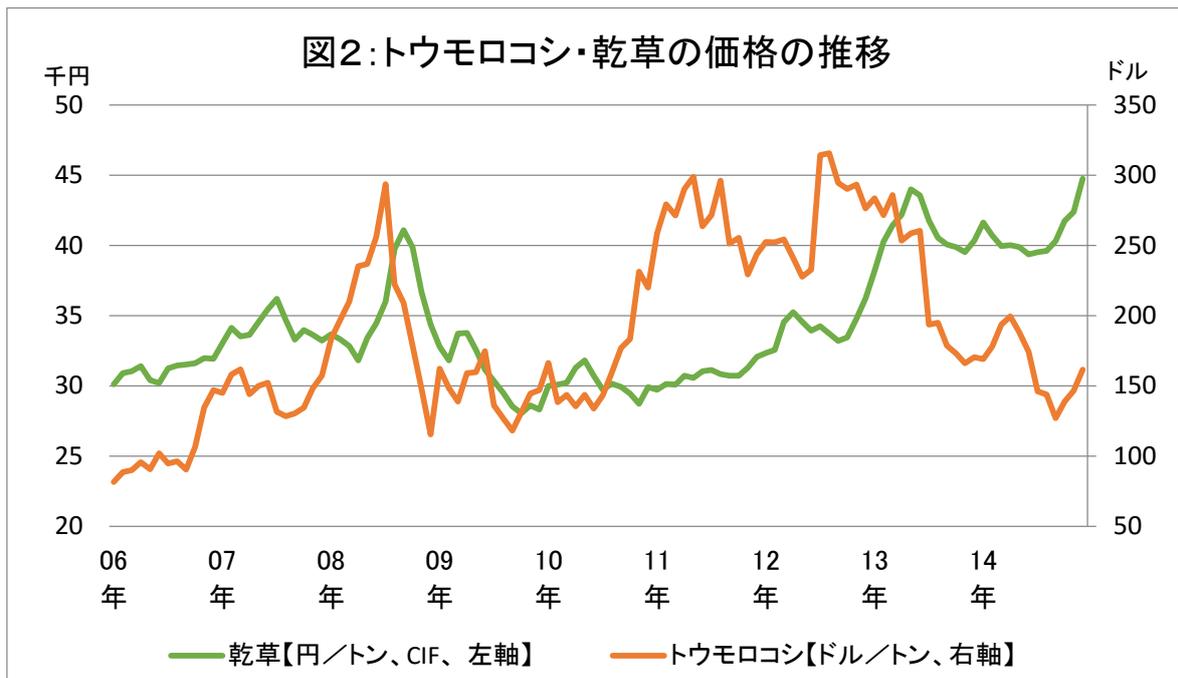
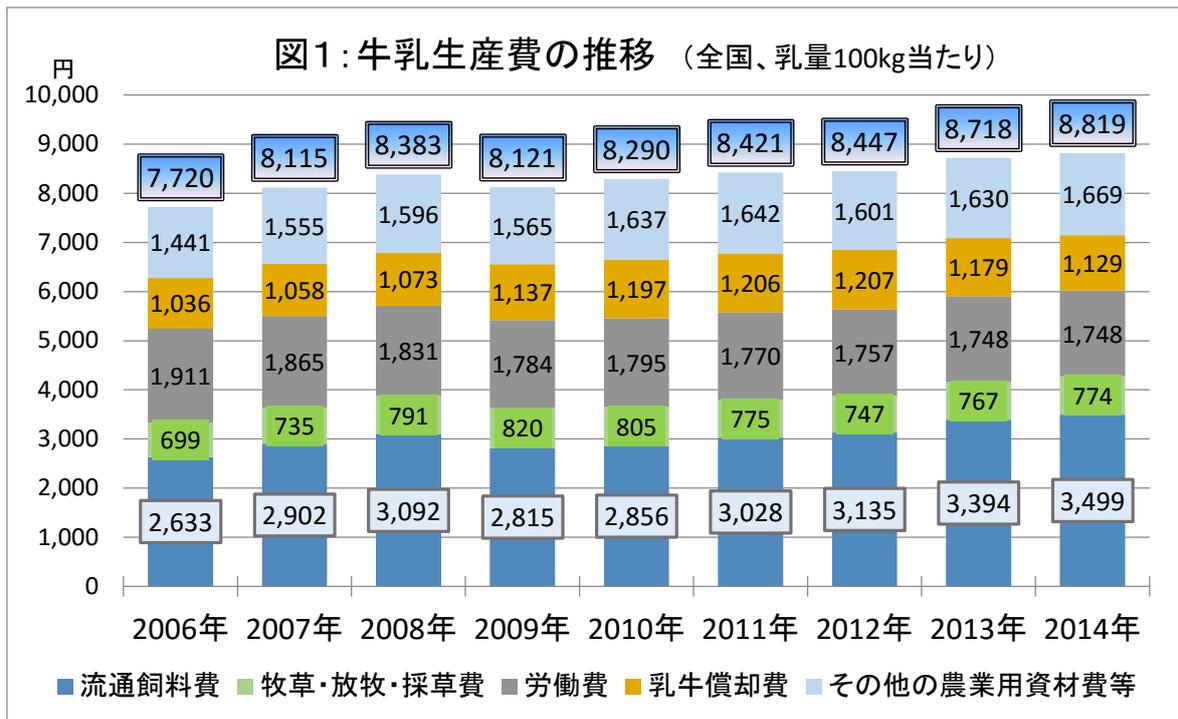
最近のわが国酪農乳業の基本的かつ緊急的な課題は、国内における酪農生産基盤の弱体化に歯止めがかからず、生乳生産の減少基調が継続していることである。

この背景及び課題としては、主に次の二つのことがあげられる。

① 飼料コストの増嵩による酪農経営の収益性低下と酪農家の廃業

近年の酪農経営の規模拡大が流通飼料へ強く依存する形で行われている中で、飼料穀物や乾草類などの国際需給は逼迫基調かつ不安定な状況にあり、価格水準も従来に比べ高水準にあることから、生乳生産費用の中で最も高い割合を占める流通飼料費が増嵩している。【図 1 参照】この結果、これまでの規模拡大や省力化による生産性向上の努力が相殺され、所得が減少し、酪農家の廃業を促進するとともに、乳用牛一頭当たり産乳量の増加も抑制されている。

なお、飼料穀物や乾草類などの飼料の国際需給と価格は、地球規模での人口増加や地球温暖化による異常気象の頻発、アジアや南米、東欧などの新興国における乳製品需要の増加と畜産振興、さらには国際的な過剰流動性供給による投機資金の流入などによって、将来的にも逼迫かつ不安定な状況で推移する可能性が高い。【図2参照】このため、わが国の酪農経営における安定的な収益の確保は困難となり、流通飼料に強く依存した日本型酪農経営システムの脆弱性がますます顕在化するものと思われる。

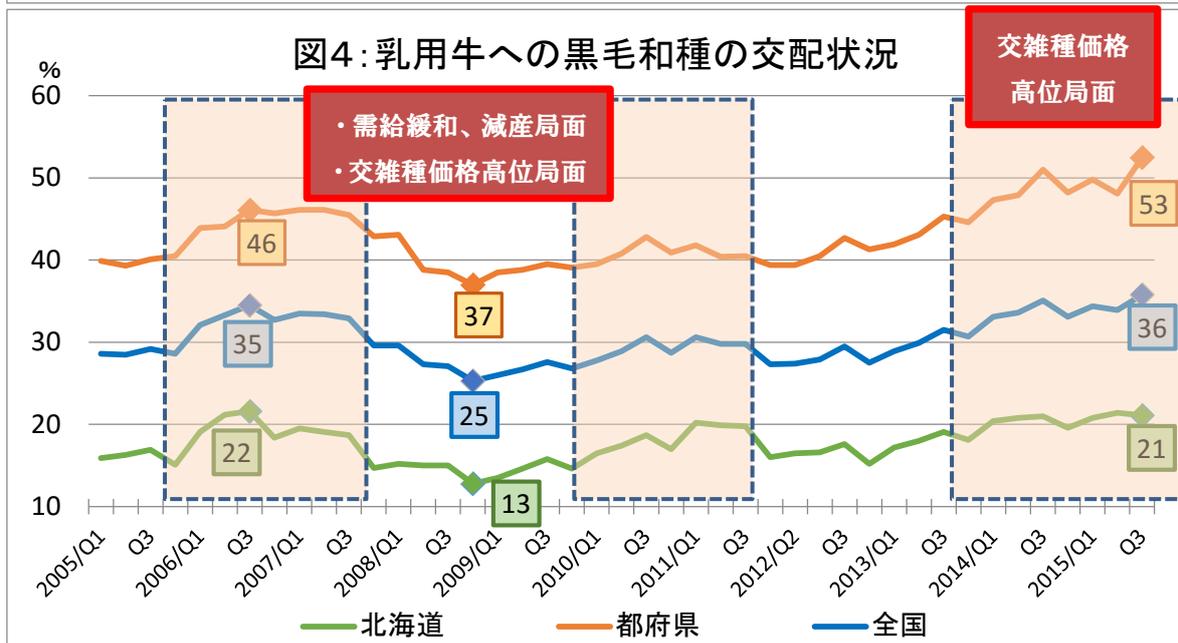
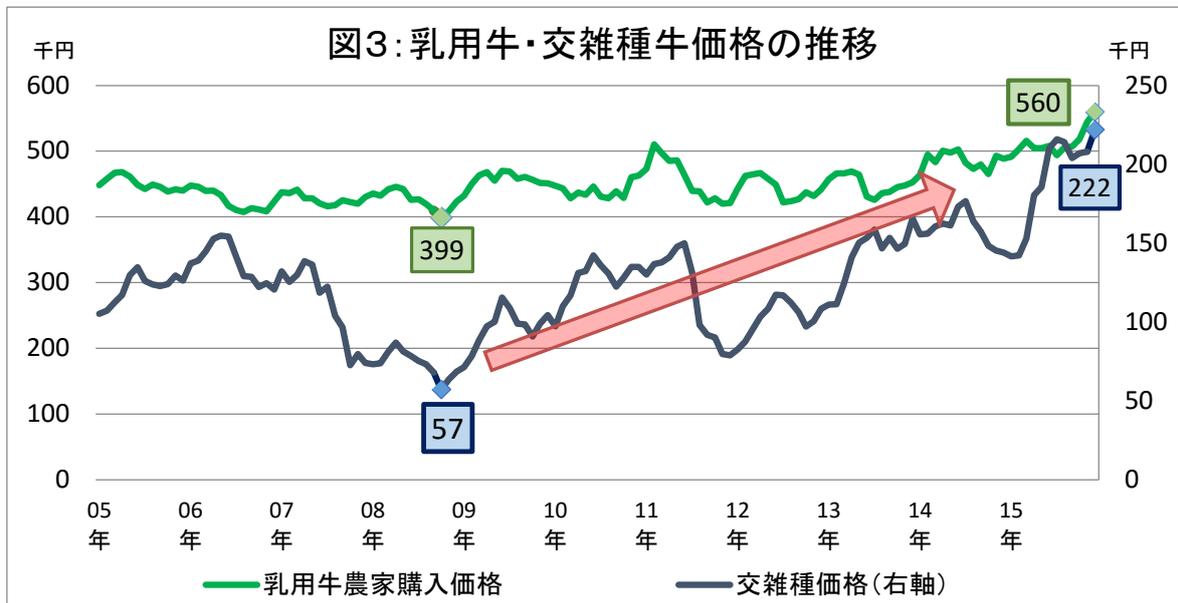


② 肉用子牛生産の拡大による乳用牛資源の減少

肉用牛繁殖経営の高齢化による減少等によって和牛肥育素牛が不足し、肉用子牛の価格が高騰している中、酪農経営における肉用子牛の生産が増加傾向にある。この結果、乳用牛資源の減少が続き、乳用雌牛の価格はこれまでなく高騰しており、これが、酪農経営における乳用牛飼養規模の維持及び拡大の深刻な阻害要因となっている。

なお、TPP合意による牛肉関税の段階的削減によって、乳用種などの肉質等級の低い牛肉の需要が輸入牛肉に置き換わる可能性が強いことから、酪農経営が和牛肥育素牛の供給源となる構造は今後ますます強まると考えられる。【図3、4参照】

こうした中、政府にあっては、平成27年3月に策定した酪肉近代化基本方針において、平成37年度の生乳生産目標を750万トンを定め、これを実現するために、畜産クラスター事業などを通じた省力化投資への支援による規模拡大の推進を図っているところであるが、その前提となる乳用牛資源の供給が十分でなければ、その政策効果も発現しない可能性がある。



(2) 求められる対策

以上の背景と課題を踏まえ、次の対策を推進すべきである。

① 生産目標を実現するための緊急的な対策

最近の乳用牛に対する和牛交配率は高水準にあり、乳用雌牛価格も急騰している。こうした中、平成 27 年度、ほぼ 10 年ぶりに前年水準を上回った生乳生産は再び減少に転じる見込みであり、このまま推移すればわが国の生乳需給は強い逼迫基調が続く恐れがある。また、今後とも、わが国における肉用牛資源の供給元として酪農経営の役割に期待せざるを得ないとすれば、乳用牛資源の不足は継続する可能性が強い。

したがって、政府が策定した生乳生産目標の実現を図るためには、生乳生産と肉用牛資源確保の両面を充足させ、かつ生乳需給の変化に機敏に対応できるような新たな乳用牛資源確保の仕組みを構築することが不可欠であり、そのための取り組みを早急に開始するとともに、当面、海外からの乳用牛資源の導入も含めた緊急的な措置を講じることが必要である。

② 安定的な経営構造への転換のための対策

輸入飼料価格の大幅な低下が見込めない一方で、T P P 合意による安価な海外乳原料の輸入増加が乳価引き下げ圧力を高めることから、わが国酪農経営のコスト構造の改革が従来に増して急務である。

このため、生乳生産の効率化を実現する適切な生産技術（分娩や子牛の事故率の低減、長命連産による乳用牛の供用年数延長、濃厚飼料多給高泌乳型の飼養管理の改善、適切な飼養管理によるパフォーマンスの向上、乳牛の負担を軽減させるような生乳取引基準の見直し、過重労働・人手不足を緩和する省力化等）の普及と高度平準化優れた経営モデルの普及、新規就農を促進する取り組みを、酪農乳業が連携して一体的に進めるとともに、これらの取り組みを支援する対策の充実・強化を図ることが重要である。

また、輸入飼料依存型の日本型酪農経営システムの改革を進めるため、飼料全体の国産化を推進することが重要であり、自給粗飼料やイネW C S などの国産粗飼料及びエコフィードの利用に加え、飼料用穀物への作付転換等を促進する取り組みを支援する対策の安定化とその充実を図ることが必要である。

2. 生乳及び牛乳乳製品の流通及び需給の安定を図るための対策

(1) 基本的な考え方

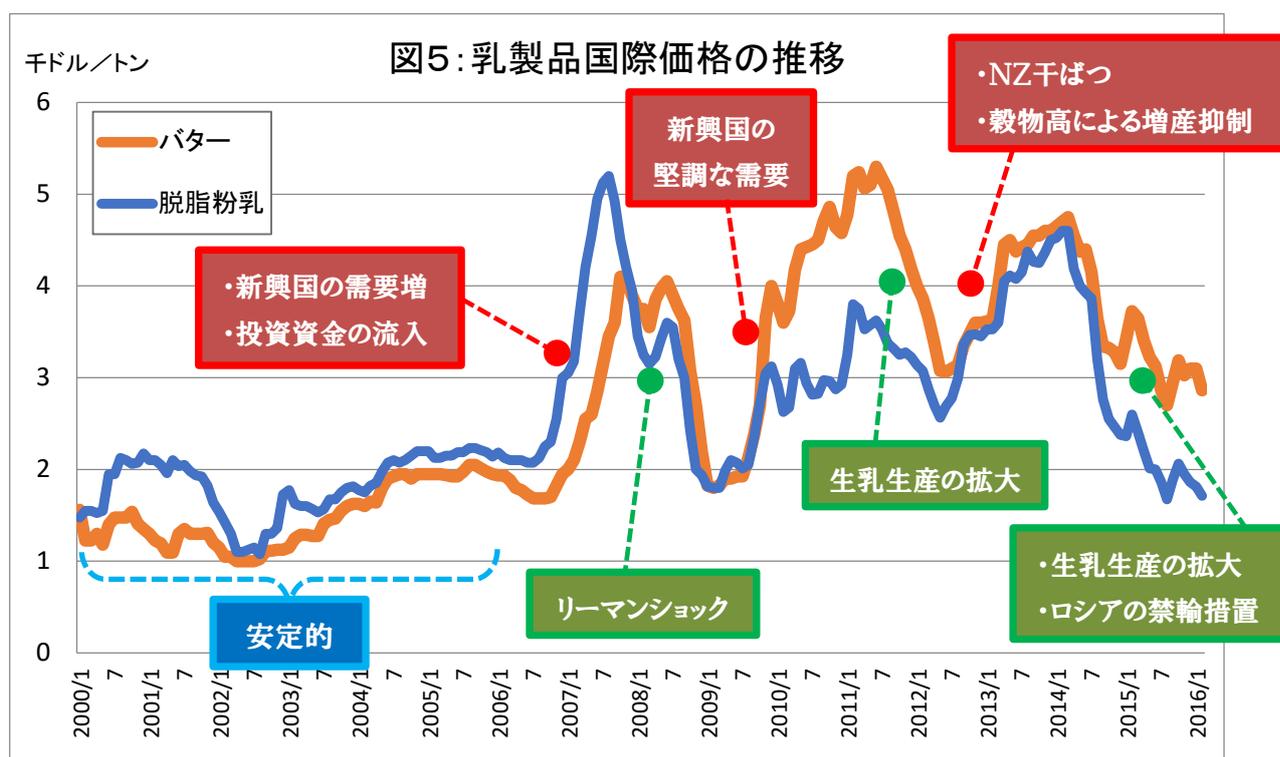
T P P の発効により、わが国の牛乳乳製品市場のボラタリティ（不確実性や変動性）は飛躍的に高まり、そのため、生乳及び牛乳乳製品の流通や需給に予期せぬ混乱が生じる可能性も同様に高まる。この背景及び課題としては、主に次の二つのことがあげられる。

① ボラタリティの高い国際乳製品市場からの影響

世界の乳製品需給は、これまで牛乳乳製品の利用が少なかったアジア、南米、東欧、ロシアなどの新興国の経済発展とこれにともなう食生活の変化により今後ともひっ迫

基調で推移すると予想されている。一方、過剰流動性供給による投機資金の乳製品市場への流入、ウクライナ問題に端を発したロシアの食料品禁輸に見られるような食料貿易の政治的利用などを背景に、短期間かつ大幅に変動を繰り返す可能性が強く、そのボラタリティは従来になく高まっている。【図5参照】

こうした中、TPP合意により、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ることになり、国際的な市場動向を敏感に反映することは不可避である。その結果、国内の牛乳乳製品の流通と需給、すなわち日本の酪農乳業のボラタリティもまた大きく高まることになる。



② 関税割当制度・民間貿易の拡大による影響

今回のTPP合意の特徴の一つは、多くの品目で関税割当制度が導入され、したがって、多くの乳製品について一定量が民間貿易へ移行することである。しかし、民間貿易への移行は、乳製品輸入に従来参加してこなかった様々な需要者が増え、さらに、需給調整のバッファー機能を持たないプレイヤーが、自らが利用可能な限定的な乳製品をコスト重視で調達行動を取ることが見込まれる。【図6参照】一方、相互代替性、可逆性がある乳製品の場合、乳製品全体をパッケージとして弾力的で緻密な流通及び在庫管理が行われなければ、たちまち需給の混乱を生じ易い状態となる。

そのため、これらが放置されれば、今後の国内牛乳乳製品の流通及び需給は無秩序で制御困難な混乱が多発し、これまで形成してきた酪農乳業や政府の協調的な関係性だけでは、サプライチェーンや需給の安定を維持することが困難となる可能性もある。

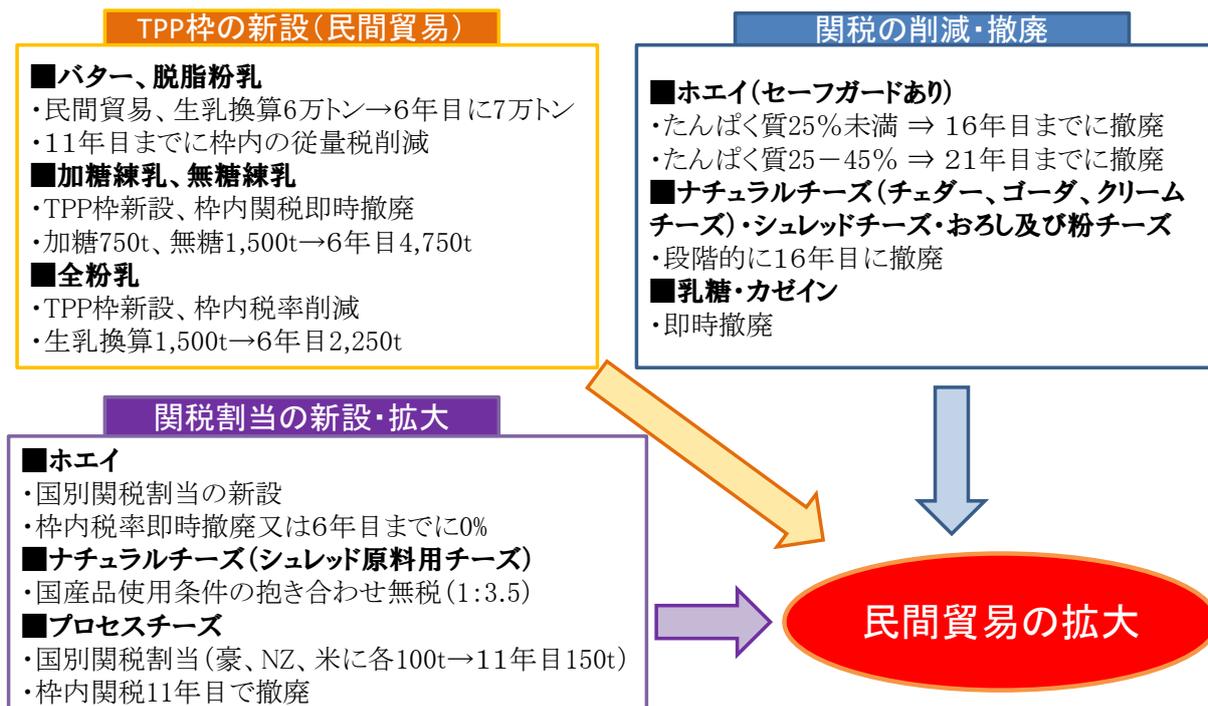


図6：TPPにおける主な乳製品分野の合意内容（一部抜粋）

（2）求められる対策

以上を踏まえ、生乳需給の安定を図るための政府・酪農・乳業の基本的な役割を明確にしつつ、今後の生乳及び牛乳乳製品の需給管理と調整については、牛乳乳製品のサプライチェーンを総合的に管理するための需給情報の共有化、共同した危機管理のためのルール作りなど、自律的戦略的な取り組みを進めるとともに、過剰と不足が短期間に繰り返されることを想定したセーフティネットの仕組みとこれを円滑に運用するための支援策を準備しておくことが必要である。

また、国産の生乳及び牛乳乳製品の需要を確保し自給率を維持していくため、それらの価値をさらに高め、国産牛乳乳製品の消費の維持、国産生乳の品質を確保するための安全安心対策の推進、酪農生産の多面的な価値を高めるため、環境保全、教育ファームなどへの酪農乳業の取り組みを支援する対策を強化することが必要である。

3. 酪農経営の所得安定・再生産確保を図るための対策

（1）基本的な考え方

TPPの発効により安価な乳製品が輸入された場合、これに対抗して国産牛乳乳製品の需要を守るには、政府の影響試算では、加工原料乳などの価格を最大7~17円/kg引き下げることが必要となり、仮にこれが実施されれば、北海道を中心に酪農経営の収益性が大幅に悪化し、多くの酪農経営の廃業を誘発し、生乳生産はさらに大きく減少することが見込まれる。

こうしたことを踏まえ、政府は現在、加工原料乳生産者補給金制度について、脱脂

粉乳・バター等向け生乳、生クリーム等向け生乳、チーズ向け生乳を加工原料乳として一本化して、生産者補給金を支給することとしている。しかしその場合、生乳生産コストと加工原料乳価格との差が担保され、再生産が確実に確保されるような仕組みや財源確保が課題である。

さらに、加工原料乳生産者補給金制度のみで、国内酪農の安定と牛乳乳製品の安定供給が確実に図られるのか、都府県の酪農経営の安定が担保されるのかといった課題も残る。

したがって、都府県も含めた全国の全ての地域の酪農経営の安定と収益性の確保をどのように図るのかという施策の視点がさらに重要となってくる。

(2) 求められる対策

以上の課題を踏まえ、加工原料乳生産者補給金制度については、国産生乳の需要確保と酪農の所得安定の視点を十分に踏まえた運営及びこれを円滑に進めるための財源確保を図ることが重要である。

また、加工原料乳生産者補給金制度のもつ加工原料乳地帯と飲用原料乳地帯の協調機能が適切に機能するような運営を図りつつ、飲用原料乳地帯である都府県酪農の所得安定対策としての効果が限定的となった場合の措置について併せて検討し準備しておくことが必要である。

4. 指定団体制度の機能を維持し強化するための対策

(1) 基本的な考え方

わが国酪農乳業の基本条件となっている生乳の「用途別取引制度」は、「国内自給」が必要な飲用原料乳と、「国際市場との連動」が徐々に強まっていく加工原料乳の、異なった生乳市場が共存する中で、飲用原料乳と加工原料乳の価格形成を分離して行うことによって、生乳価格の合理的な形成を目指すものであり、加工原料乳生産者補給金は、その際に生じる加工原料乳の不利性を補正するものである。

さらに、指定団体制度は、生乳の共販機能によって、飲用原料乳と加工原料乳の価格差によって生じうる生産者間の過度な競争を調整し、併せて、加工原料乳生産者補給金を均霑的に配分することを通して、生乳需給の変動から生じるリスクを域内の生産者で公正に分担しつつ、用途別生乳取引の安定を担保する仕組みであり、これらの機能の下で、腐敗しやすい特性をもつ生乳の共同集荷による酪農経営の地理的不利の平準化と効率的流通、安全安心の確保、集約的な需給調整が可能となり、乳業のビジネスモデルや工場配置などもこれらの制度を前提に組み立てられているほか、全体のリスクを平準化して共同で分担するという酪農乳業の協調的な態度が醸成されてきた。

今後、TPP合意などにより国際化が一層進展し、従来に増して酪農乳業界のボラタリティが高まることを見込まれる中、指定団体制度に期待されるこれらの機能の維持・強化がますます重要となる。

(2) 求められる対策

こうしたことを踏まえ、酪農乳業がこれまで培ってきた需給調整や品質確保のための一体的取り組み、集約的効率的な輸送システムなどの安定的な生乳流通の仕組みと機能を、酪農乳業関係者が共同して自己改革を重ねつつ堅持していくとともに、国際化の進展などの環境変化を踏まえ、将来にわたり、わが国のミルクサプライチェーンを自律的で安定的なものにするために、指定団体制度の機能が維持・強化されるよう必要な支援が重要である。

5. 乳業者の合理化及び競争力の強化を図るための対策

(1) 基本的な考え方

TPP合意による乳製品の関税削減・撤廃が進む中、国内酪農乳業の需要基盤を確保するためには、原材料コスト及び製造コストのさらなる低減、品質やブランド力による国産プレミアムの確保など、総合的な生産性向上への取り組みを通して、国産牛乳乳製品の競争力を強化することが不可欠である。

中でも、バター、脱脂粉乳、チーズなどについては、これまで形成されてきた根強い国産製品へのニーズがあること、また、生乳需給調整のための重要な機能を持っていることを踏まえると、今後とも安定しかつ効率的・弾力的な生産体制を構築することが必要である。

さらに、牛乳などの乳性飲料、発酵乳、生クリーム・濃縮乳などのフレッシュな製品については、国産生乳にとって安定的な需要先であることから、市場規模に対応した製造能力の適正化、それぞれの企業特性と役割を生かした乳業経営の高付加価値化などを通して、適切な価格形成と収益性の維持・向上を図り、強固な国産生乳の需要基盤を構築することが、従来に増して重要である。

また、人口減少等により長期的には国内需要が減少することが避けられない中、今後、着実な乳利用の拡大が見込まれるアジア諸国等の近隣新興国への牛乳乳製品の輸出を推進することも重要となっている。

(2) 求められる対策

こうしたことを踏まえ、飲用牛乳などを製造する工場の再編・整備に関する支援、地域や国産の特長を活かした商品の研究・開発などの高付加価値化の取り組みへの支援など、乳業に対する総合的な支援策を早急に構築することが重要である。

また、国産乳製品の製造コストを低減するため、乳製品製造施設の効率的な運営などを共同して推進する取り組みへの支援対策を講ずることが必要である。

さらに、酪農乳業が、国産乳製品を海外に輸出する取り組みに対しても、長期的な視点に立ちこれを支援する対策が重要である。

(以上)