

畜安法の現状と今後の対応等について

- 畜安法関連
- 国産生乳の需要傾向と目標等

農林水産省
畜産局

畜安法関連(1/3)

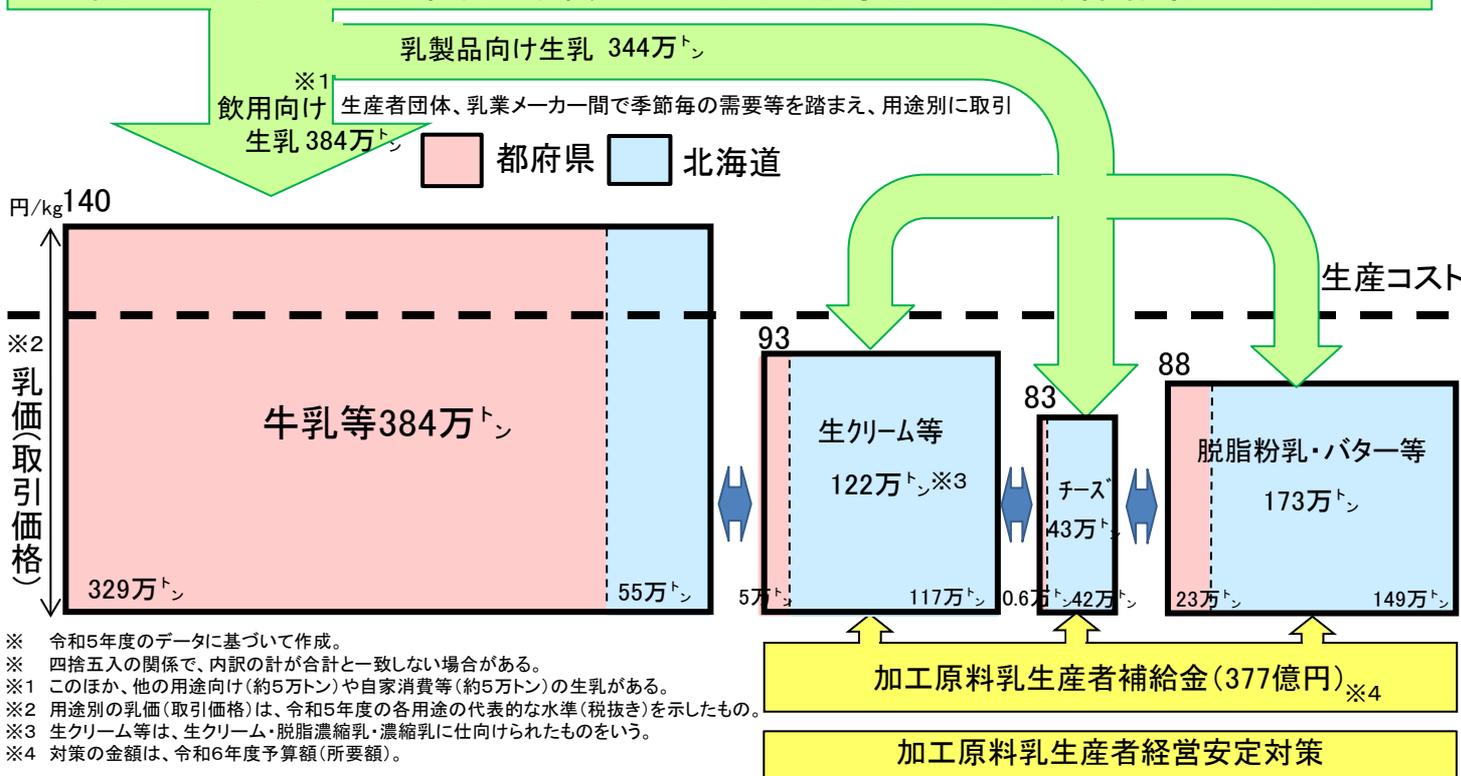
脱脂粉乳在庫低減のための全国での取組

生乳の需給構造

- ・ 生乳は毎日生産され腐敗しやすく貯蔵性がないことから、需要に応じ飲用と乳製品の仕向け量を調整すること(需給調整)が不可欠。
- ・ 飲用向け生乳(都府県中心)は、輸入品と競合しないことから乳価が生産コストを上回っており、需要に応じた生産による需給安定が重要。
- ・ 乳製品向け生乳(北海道中心)は保存が利く乳製品となるため、生乳の需給調整の役割を果たしているが、輸入品と競合することから乳価が生産コストを下回っている。なお、国産品との競合について、無秩序な輸入が国内需給に悪影響を及ぼすことのないよう、国家貿易によりその種類・量・時期等を調節している。
- ・ 加工原料乳生産者補給金制度により、乳製品向け生乳に対し交付対象数量を設けて補給金等を交付することで、生乳需給全体の安定を図り、全国の酪農家の経営安定を図っている。

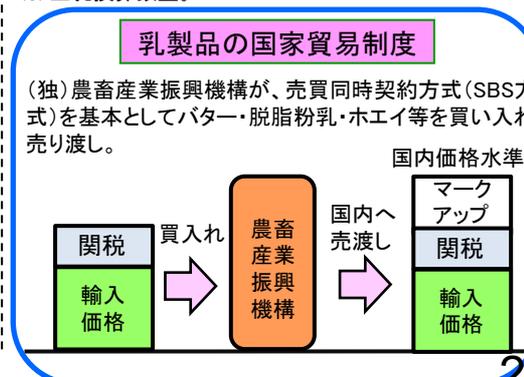
国内の生乳生産量(令和5年度) 732万トン(北海道417万トン、都府県315万トン)

輸入乳製品 428万トン



関税割当品目	国家貿易	自由化品目
学校給食用脱脂粉乳等 56.3万トン	バター・脱脂粉乳・ホエイ等 13.7万トン	チーズ 316.4万トン その他 41.7万トン (アイスクリーム等)

※令和5年度のデータに基づいて作成。
※ 輸入数量には飼料用を除く。
※ 生乳換算数量。

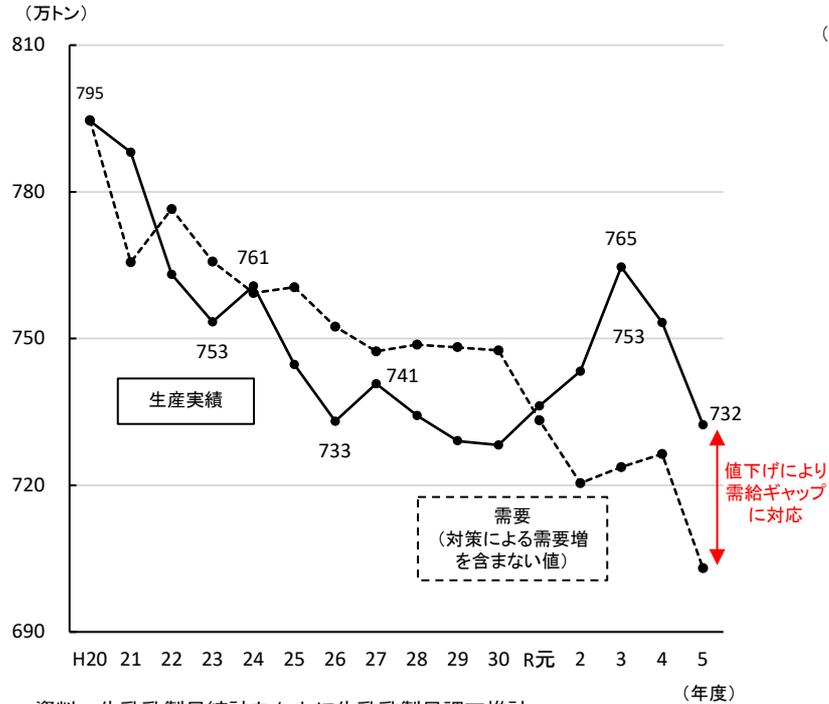


※ 令和5年度のデータに基づいて作成。
※ 四捨五入の関係で、内訳の計が合計と一致しない場合がある。
※1 このほか、他の用途向け(約5万トン)や自家消費等(約5万トン)の生乳がある。
※2 用途別の乳価(取引価格)は、令和5年度の各用途の代表的な水準(税抜き)を示したものを。
※3 生クリーム等は、生クリーム・脱脂濃縮乳・濃縮乳に仕向けられたものをいう。
※4 対策の金額は、令和6年度予算額(所要額)。

生乳需給の動向

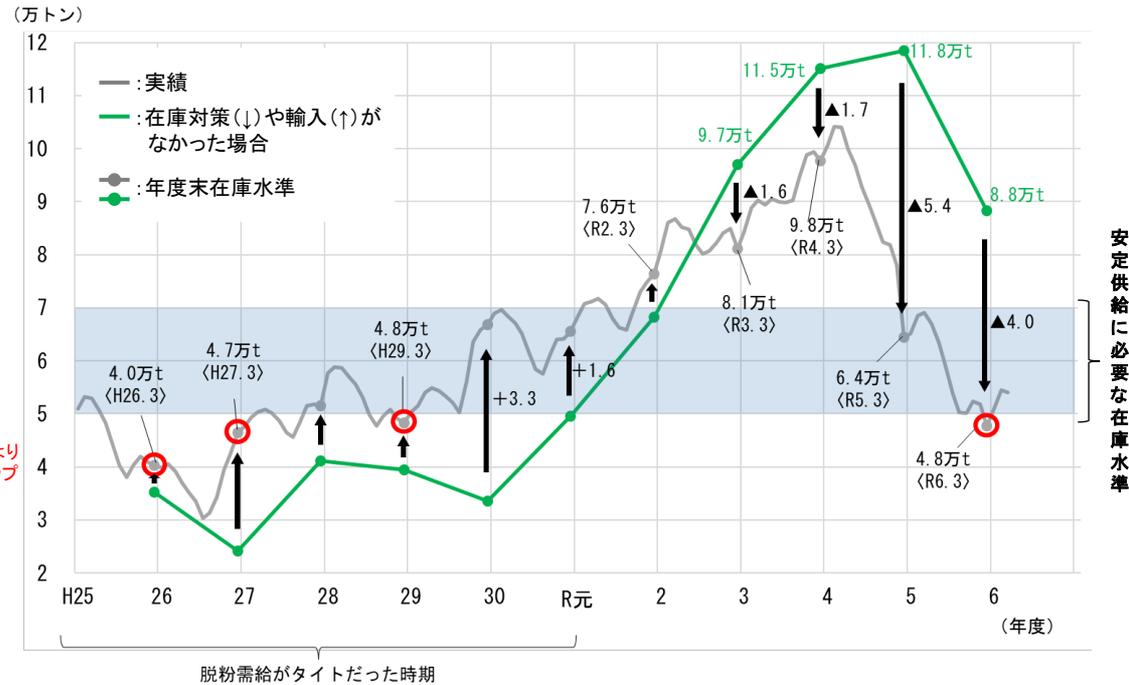
- 生乳生産量は、平成30年度を底に令和3年度まで増加。
- 一方、ヨーグルト需要の低迷や新型コロナウイルス感染症の影響等により、特に脱脂粉乳の需要が低迷し、令和2年度以降は過剰在庫が問題化。このため、生産者団体は、乳業者と全国で協調した在庫低減対策(値下げ)を実施するとともに、令和4・5年度には生産抑制も実施。

生乳生産量及び需要量の推移



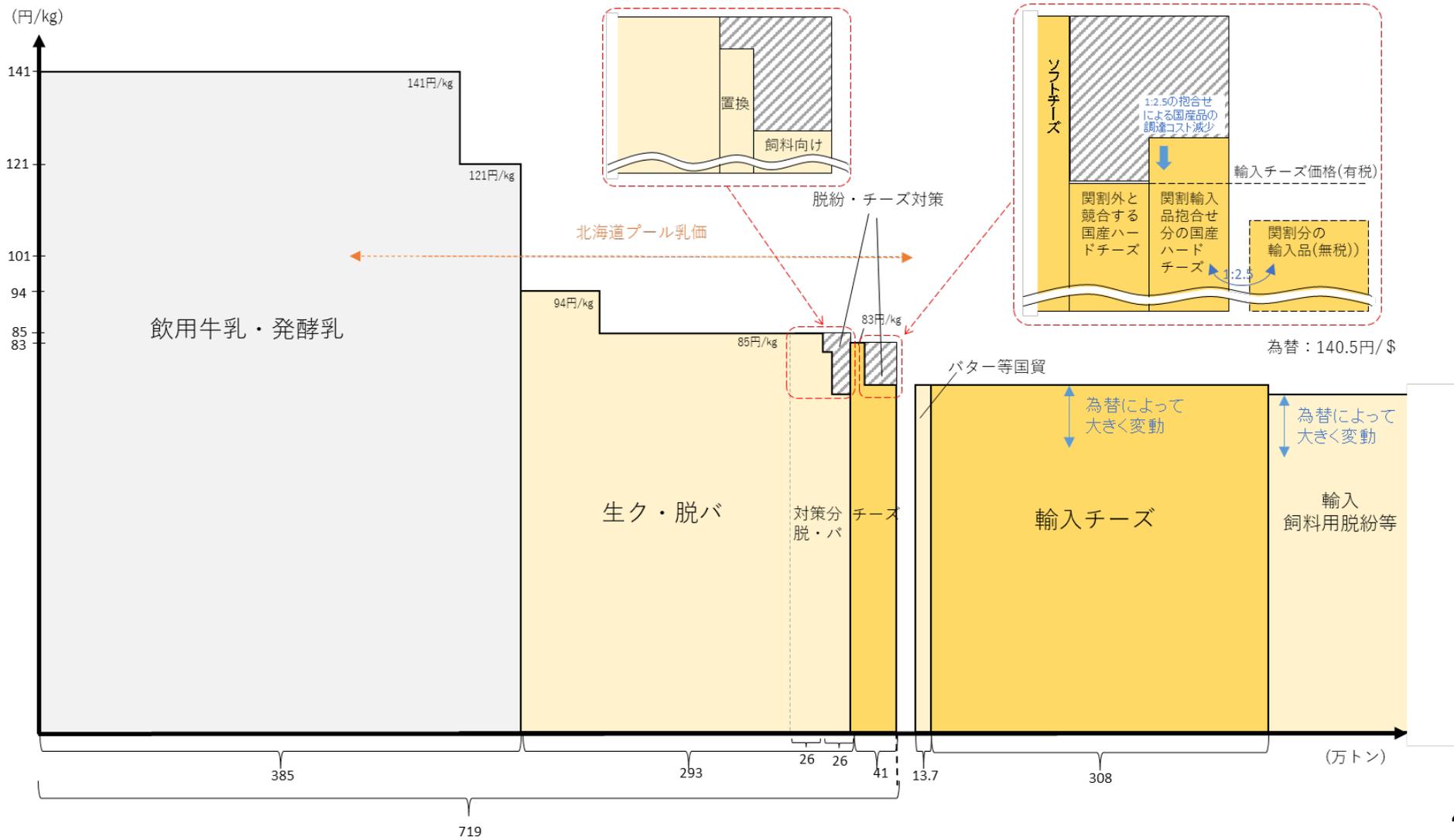
資料：牛乳乳製品統計をもとに牛乳乳製品課で推計

脱脂粉乳在庫量の推移



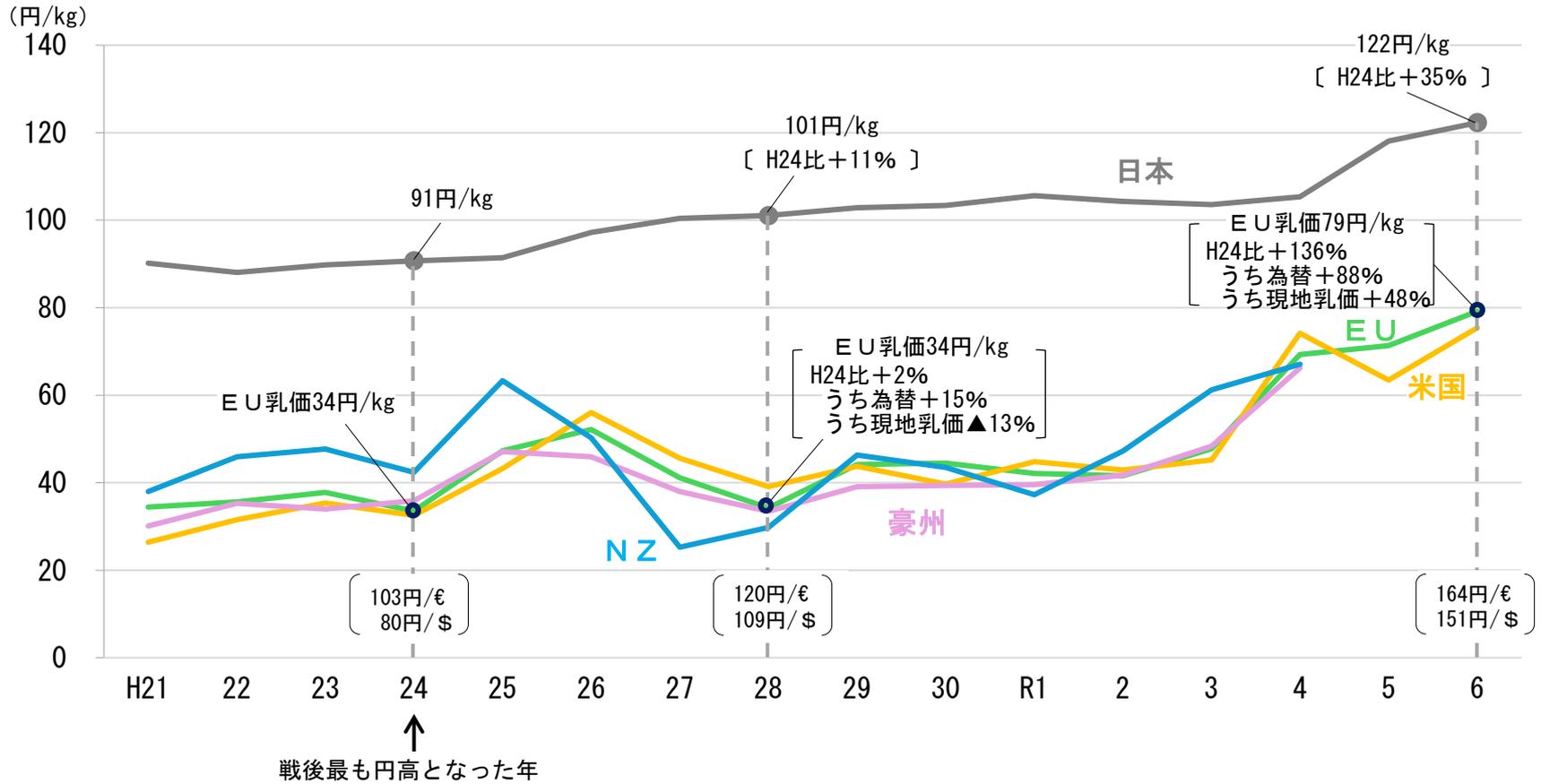
牛乳乳製品需要と取引価格(令和5年度)

- 国産乳価を前提とした需要量を超えると、処理不能乳が生じるか、又は、処理できても、必ず、輸入乳製品の価格と直接競合することになる。
- このため、例えば、コロナ禍以降過剰となった脱脂粉乳については、生産者団体と乳業が全国で協調した対策(値下げ)により対応してきた。



主要輸出国と日本の生乳価格の推移

○ 主に為替が大きく影響するものの、**主要輸出国と日本の生乳価格には、依然として、差がある。**例えば、現時点で**主要輸出国の生乳価格は上昇傾向にあるものの、その要因としては現地乳価の上昇よりも為替効果の影響が大きい。**



※以下の国ごとのデータを当該年の為替相場で円換算

- ・ EU、米国 : H21～24年は国際酪農連盟 (IDF) データ、H25年以降はALIC「海外統計資料」を使用。年次整理。
- ・ 豪州、NZ : IDFデータを使用。各年の期間は7月～6月。
- ・ 日本 : 農作物価統計 (全国総合乳価) を使用。年度整理。R6年度は4～12月データ。

脱脂粉乳在庫低減対策の概要

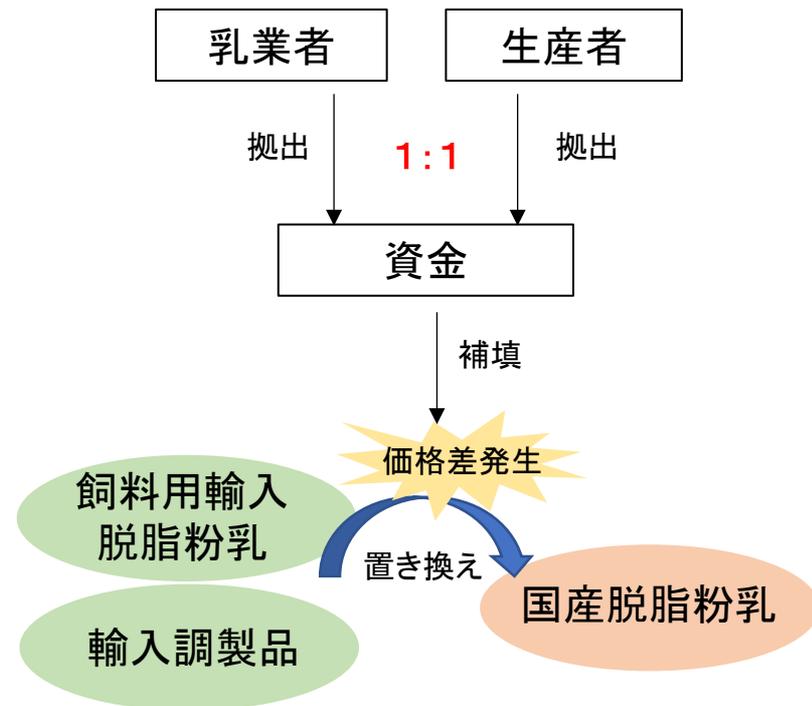
○令和4年度から、全国の生産者、乳業者が協調して資金を拠出し、国産脱脂粉乳の飼料転用や輸入調整品との置換えといった在庫低減対策を実施。国も取組を支援。

＜令和4年度の実施内容＞

(令和3年度酪農・乳業意見交換会の議論の取りまとめ抜粋)

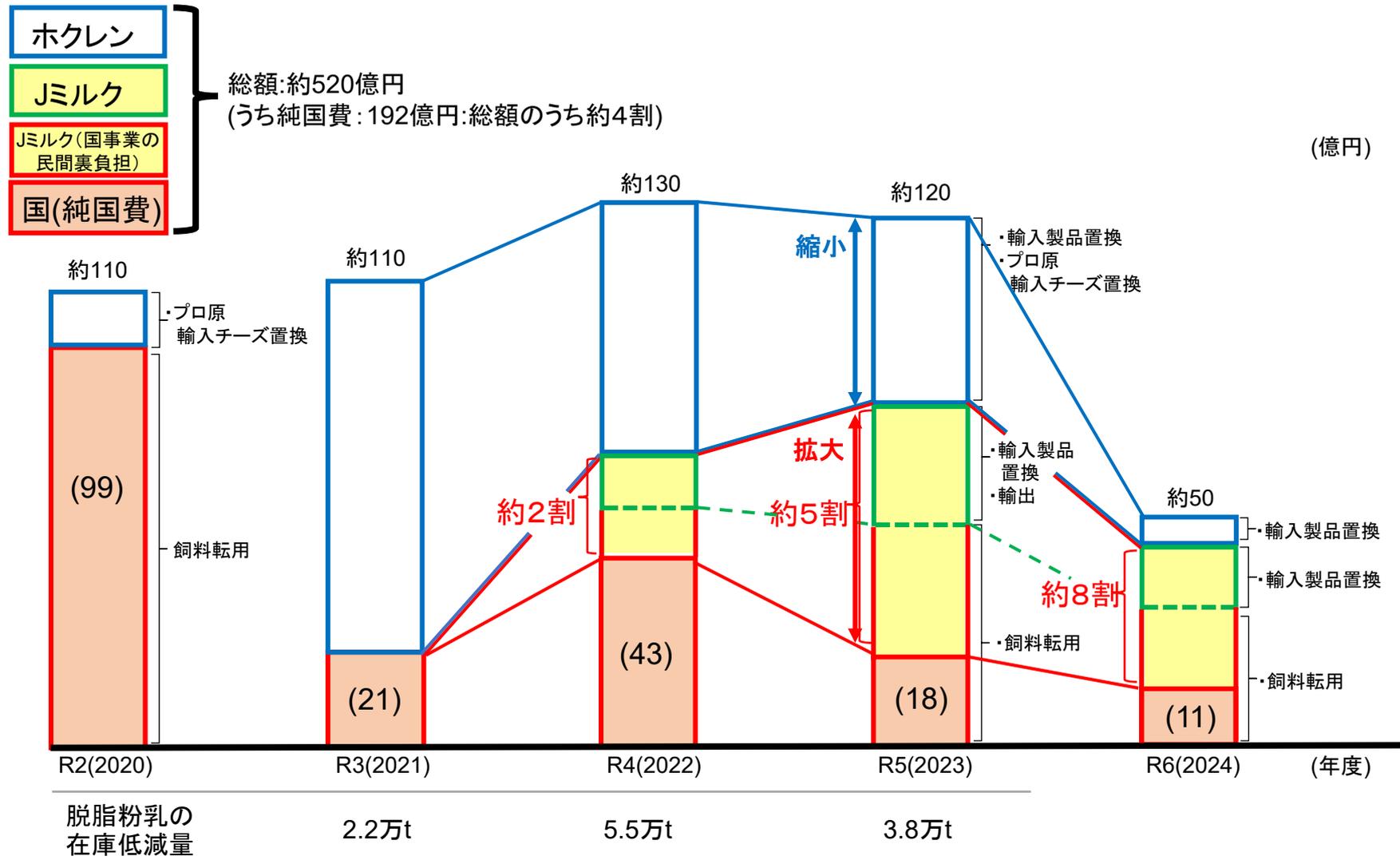
在庫削減品目	脱脂粉乳のみ
在庫削減量	令和3年度末在庫とコロナ前(令和元年度末)の水準との差(R3.11時点の見込み値は約2万t)
在庫解消方法	飼料転用及び輸入調製品との置き換え等
応分の拠出	全国の生産者、乳業者で等分に取り引乳量に応じて拠出することを基本とする(本対策の利用量に応じた拠出含む)

＜在庫対策の考え方＞



脱脂粉乳在庫低減対策の実施状況 (R2~R6年度)

○令和4年度以降、在庫低減対策に占める、生産者、乳業者の全国協調による対策の割合が拡大。



畜安法関連(2/3)

H29畜安法改正の内容と現状・課題

H29年畜安法改正の内容

(改正法の公布：2017年6月16日、施行：2018年4月1日)

改正の内容

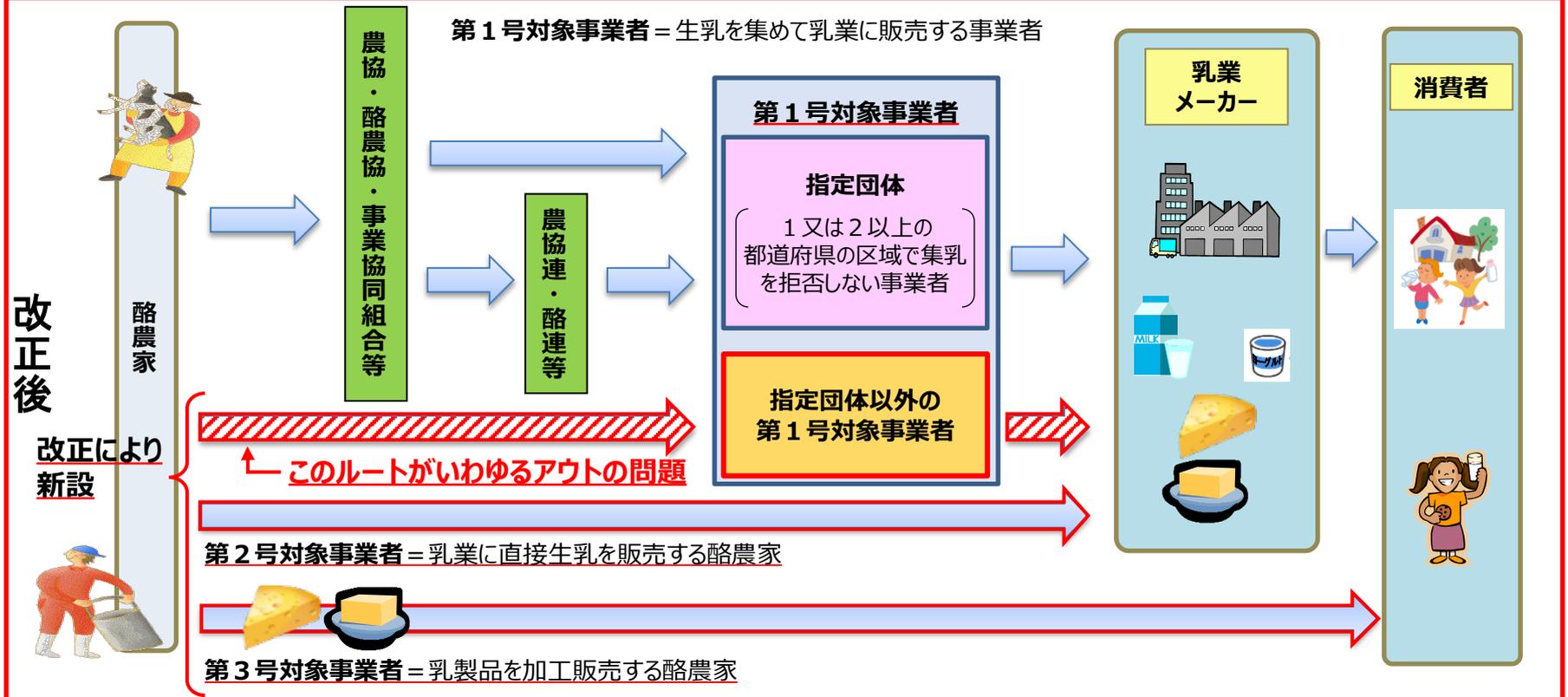
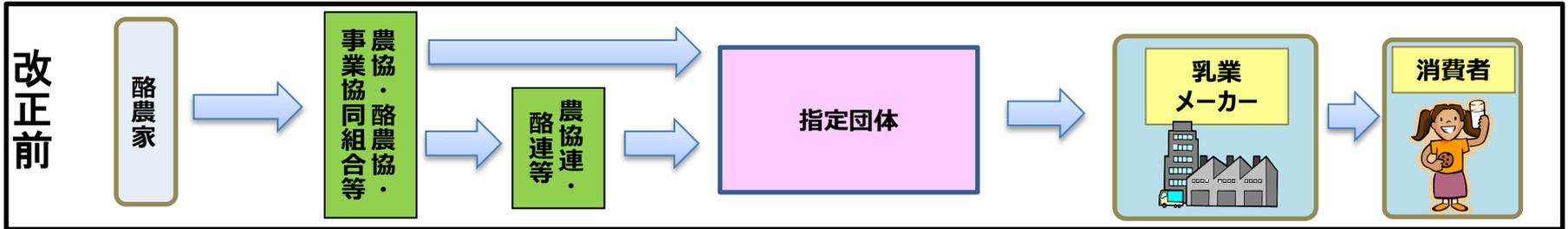
- 暫定措置法制定当時の状況から大きく変化したことから、現行の暫定措置法に基づく生産者補給金制度を、恒久的な制度として新たに位置づける。
- 近年、生乳生産量及び飲用牛乳需要が減少傾向で推移していることから、需要が増大している乳製品に生乳を仕向けやすい環境を整備し、需給状況に応じた乳製品の安定供給の確保等を図る。
- 酪農家が創意工夫を生かせる環境を整備するため、指定団体を經由せずに加工原料乳として仕向けた場合にも、生産者補給金を交付する。

効果

- 生産者補給金制度が安定的な制度となり、畜産経営の安定に寄与。
- 生産者補給金の交付対象の拡大により、
 - ① 生産者の生乳の出荷先等の選択肢が広がる。創意工夫による所得向上の機会を創出しやすくなる。
 - ② 現在の指定団体である農協・農協連の、流通コストの削減や乳価交渉の努力を促進する。
 - ③ これまで飲用向けばかりに出荷していた者を、バター等の加工原料乳向けにも販売する方向に誘導。
- 指定事業者は安定的な集送乳を引き続き実施

改正後の畜産経営安定法における生乳流通

- ・ 酪農家が創意工夫を生かせる環境を整備するため、指定団体を経由せずに加工原料乳として仕向けた場合にも、生産者補給金を交付。
- ・ 条件不利地域における集送乳が、今後も安定的かつ確実に行われるよう、集乳を拒まない対象事業者を指定（指定事業者）し、集送乳調整金を交付。

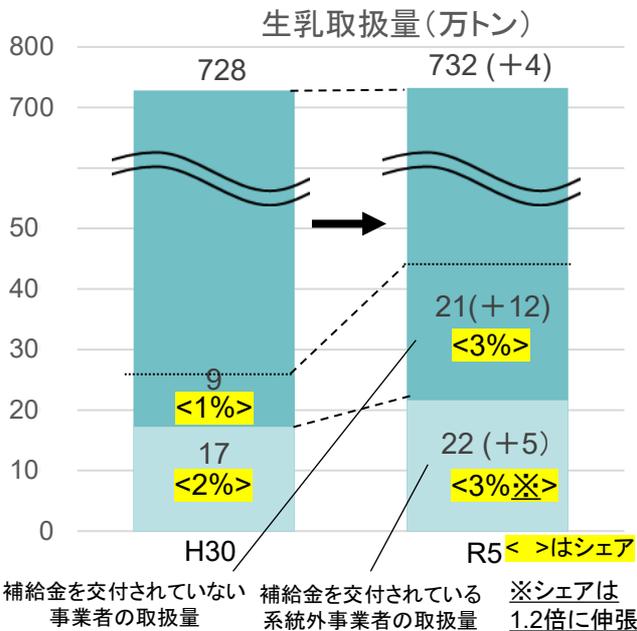


畜安法H29年改正以降の状況・課題

○改正畜安法は、補給金の交付先を広げることで、出荷先の選択肢を増やすこと等を企図。
 ○生乳を取り扱う限り加工仕向けによる需給調整が避けられないこと等が、改正畜安法の残された課題として、この数年間の需給緩和の中で顕在化。

平成29年改正法

○改正法は補給金の交付先を広げることで、
 ①出荷先の選択肢を増やす、
 ②指定団体以外も乳製品に仕向けやすくすること等を目的。
 ○法改正後、補給金を交付されている系統外のシェアが拡大(2%→3%)。同時に、改正後も引き続き畜安法の外側にいる、補給金を交付されていない事業者のシェアが拡大(1%→3%)。
 このことについては様々な考え・見解。

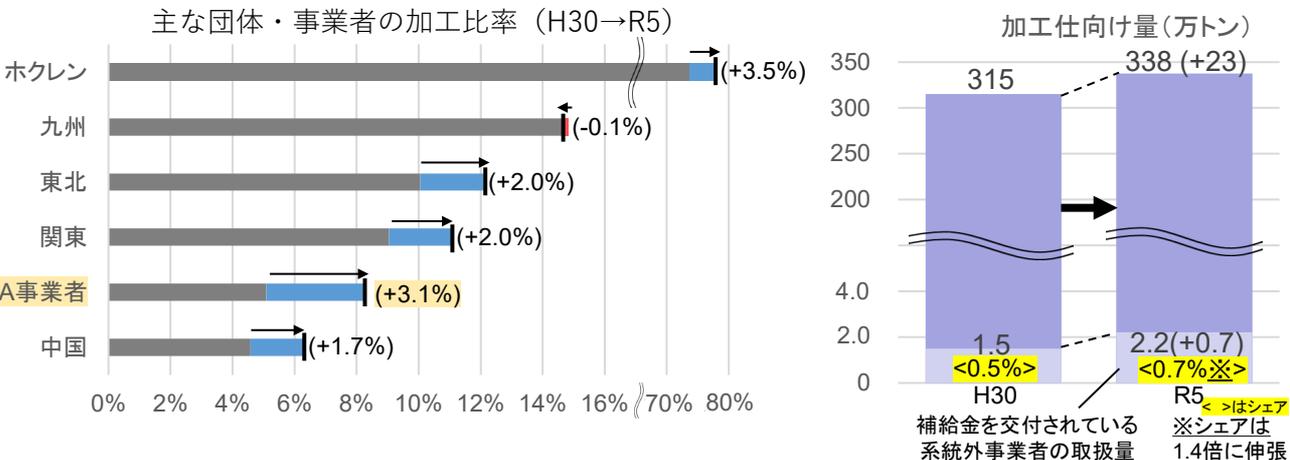


経営環境の変化

○コロナ禍や円安などにより需給が大きく悪化するとともにコストが大きく増大。
 ○需給の調整弁となる乳製品の仕向け・在庫が増大し、コスト増大を反映させるための乳価交渉の環境が悪化。これを改善するために、全国で協調した需給調整の取組が創設。

現状

○系統外でも補給金対象者は加工比率と加工シェアを伸ばしているが、全国協調事業への参加は僅か。また、畜安法の外の事業者はほぼ加工しておらず、加工の負担は偏っている。



課題

○①「生乳を取り扱う限り、飲用一辺倒ではなく加工仕向けによる需給調整が避けられないこと」、このため、②「牛乳需給の安定には全国的な需給調整の取組が必要であること」との点(需給調整機能の確保・拡大)は、流通事業者の性質に関係なく、全ての関係者に共通。
 ○コストを考慮した価格形成のほか、上述の需給調整機能の確保・拡大が、改正畜安法の残された課題として、この数年間の需給緩和の中で顕在化。

畜安法関連(3/3)

H29改正畜安法についての対応方向

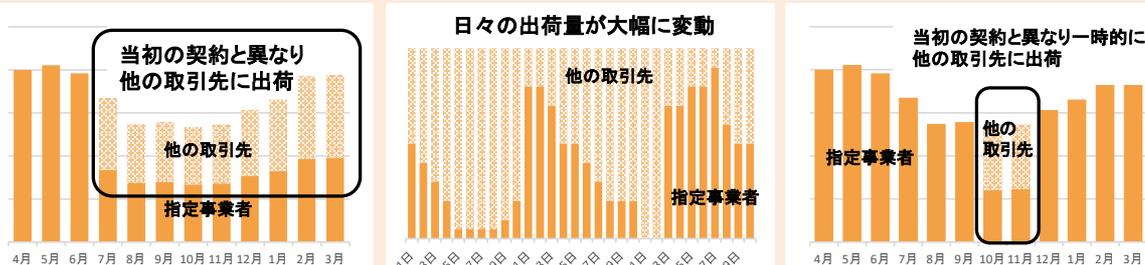
改正畜安法施行後の状況を踏まえた需給調整の在り方等に係る対応状況

- 平成30年4月の改正畜安法の施行後、生乳流通の多様化が進む一方、「需給緩和時の需給調整が難しくなっている」、「酪農家間で不公平感が生じている」等の現場の声がある。
- こうした生乳流通をめぐる状況の変化や現場の声を踏まえ、組合員の平等という原則の下で、制度上何をどこまでできるか、公正取引委員会とも議論をしながら検討してきているところ。

令和4年5月公表パンフレット

部分委託の場当たりの利用について(畜安法施行規則で規定)

年間契約に反して出荷量を大幅に増減させると、需給調整や生乳販売が困難になる可能性。指定団体がそのような申出を拒むことは、「正当な理由」に当たる場合がある。



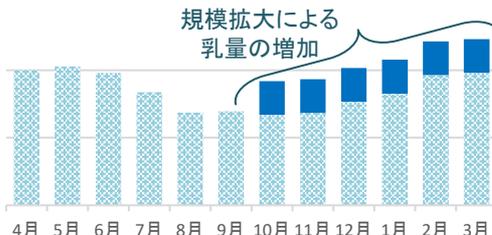
<現場の声の一例>

- 需給緩和時は、乳業が引受・販売可能な量にも限界があるが、生産者から「前年に系統外に出荷していた分の生乳を翌年には指定団体に出荷したい」と期首に申出があった場合など、あまねく集乳する義務が課されている指定団体は断ることができない。
- 指定団体出荷者だけが需給調整や対策を負担しており、不公平。

規模拡大に取り組んでいる場合について(指導)

年度途中で季節変動を超えて出荷乳量が変わるため、契約前に増頭計画を伝えた上で契約協議を行う必要。

年度途中から増頭による乳量の増加が見込まれる



組合員の平等という原則の下で、制度上何をどこまでできるか、公正取引委員会とも議論をしながら運用改善について検討してきている。

生産者向け乳価を安定させ、酪農産業を支えるとともに、 消費者に牛乳を通年安定供給するために避けられない取組

- 1 個体乳量の季節変動に応じた、生乳の年間安定取引。
- 2 牛乳の投げ売りを防止するための、不需要期を中心とする加工仕向け先の確保・拡充。
用途別取引を前提として、牛乳仕向けで生じる余乳は加工に仕向けることが原則。
- 3 脱脂粉乳・バターの跛行性や牛乳の消費減少等の構造問題についての対応。**全国的な対策への関係者の参加。**



全国的な見地から必要な生産者・事業者の取組については、国の様々な政策ツールを通じて促していく。

改正畜安法施行後の状況を踏まえた需給調整の在り方等に係る対応状況

- ・生乳流通をめぐる状況の変化や現場の声を踏まえ、①畜安法における更なる規律の強化に向けた検討、②生乳流通事業者間での情報交換の積み重ね、③牛乳需給の安定のために全国的に必要な取組についての酪肉近への反映等を進めていく。

これまでの取組

(1) 畜安法における新たな規律の強化に向けた検討

- ・需給緩和時にも指定団体は「正当な理由」がある場合を除き、生産者からの生乳取引の申出を拒むことができない。
- ➔翌年度の出荷予定数量に大きな変更がある場合に早期の申出の期限を設定することが可能となるよう省令改正を実施。

(2) 系統及び系統外との需給調整に関する情報交換会の積み重ね

- ・生乳流通の多様化が進んだことにより、「需給の見通しが立てにくくなっている」、「需給調整が難しくなっている」との声。
- ➔これまで情報交換会を8回実施し、飲用の投げ売り防止のため加工が重要であること生乳需給の安定のために全国的に必要な取組があること等を議論。

(3) 畜産部会においても需給調整のあり方を更に議論

更なる課題

- ・季節変動に沿った数量で取引契約が結ばれているが、**期中に出荷先を一部変更する等契約を違反する生産者がいる。**
- ・しかし、一般的に出荷数量は暑熱や分娩のタイミングでも大きく変動するため、こうした生産者に数量の変動のみで**違反を問いきにくい。**

- ・投げ売り防止のための不需用期を中心とした加工仕向け先の**確保・拡充**

- ・脱脂粉乳在庫低減対策等、**全国的に必要な取組へのすべての関係者の参加**

対応方向

- ・指定団体が契約違反への対応を強化するための省令改正等を実施
- ①生産者に事情の説明を求め、**期中の出荷先の変更等にはきちんと契約違反を問えるよう運用を明確化する**
- ②その上で、**契約違反を繰り返す生産者からの翌年度分の取引の申出は拒むことができるようにする**等

- ・需給調整施設の整備を支援する事業を措置（令和6年度補正予算）
- ・稼働率向上にも資する既存加工施設の融通について議論

- ・来年度から、**全国的に必要な取組への拠出を、幾つかの主要な補助事業への申請要件とする措置(クロスコンプライアンス)を導入**

上記(1)(2)も含め、需給調整の在り方等に係る今後の取組を整理・議論し、酪肉近に反映

生乳需給安定クロスコンプライアンスの導入について

○主要な酪農関係の補助事業の交付を受ける際に、**全国的な需給安定の取組への拠出をしていること等を要件とする「クロスコンプライアンス」を令和7年度から段階的に導入。**

1 対象となる補助事業

・以下の8つの事業を軸にクロスコンプライアンスを導入。

- ①国産チーズ生産奨励等事業
- ②生乳流通改善緊急事業
- ③バター・脱脂粉乳需給不均衡改善緊急事業
- ④中小酪農等対策事業
- ⑤酪農労働省力化対策事業(楽酪GO事業)
- ⑥乳用牛長命連産性等向上緊急支援事業
- ⑦畜産・酪農収益性強化整備等特別対策事業(畜産クラスター事業)
- ⑧ICT化等機械装置等導入事業(畜産ICT事業)

注1:令和7年1月時点で措置されている事業のうち、コンプライアンスを導入する可能性のある事業を例示しているもの。
注2:上記に記載のない補助事業(飼料生産基盤立脚型酪農・肉用牛産地支援等)については、今後、事業の実施状況等を踏まえて、クロスコンプライアンスの対象とするかを検討

2 申請時の提出書類

- ・クロスコンプライアンスの対象である補助事業への申請時等に、**チェックシート(又は申請様式にチェックを行う)を補助事業者に提出**
- ・補助事業者が、生乳出荷全量に対する拠出実績を確認できない場合、伝票(乳代精算書、拠出金の領収書、請求書)の提出を追加的に求める(これを拒否した場合、要件を満たしていないと判断。)

3 拠出先事業

- ・令和6年度中に拠出先事業を指定予定。
(Jミルクの脱脂粉乳対策事業を想定)

4 拠出要件の詳細

(1)令和7年4月以降、申請する場合

[対象事業:1の①~④の事業]

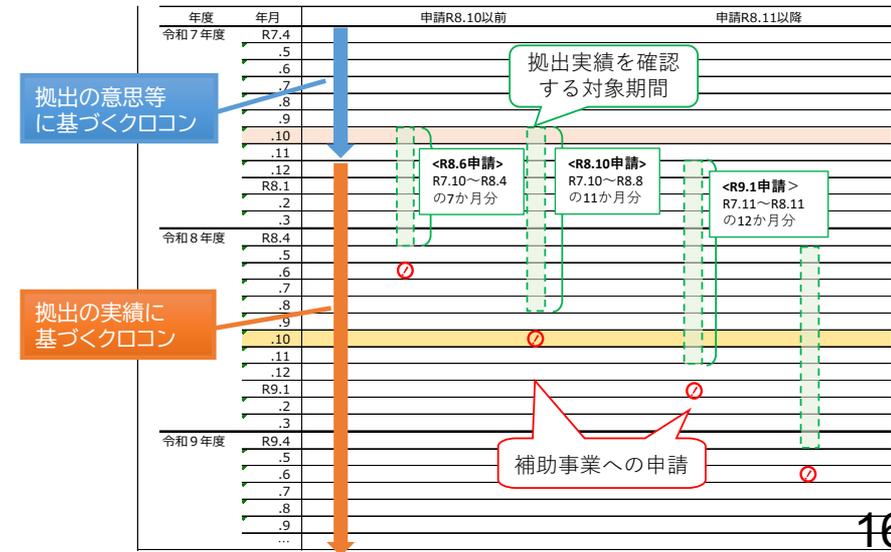
- ・ **拠出の意思を有していること等**が交付の要件。

(2)令和7年12月以降、申請する場合

[対象事業:1の①~⑧の事業]

- ・ **補助事業の申請月の前々月までの12か月分の全出荷乳量に基づき、継続して拠出していること**が交付の要件。

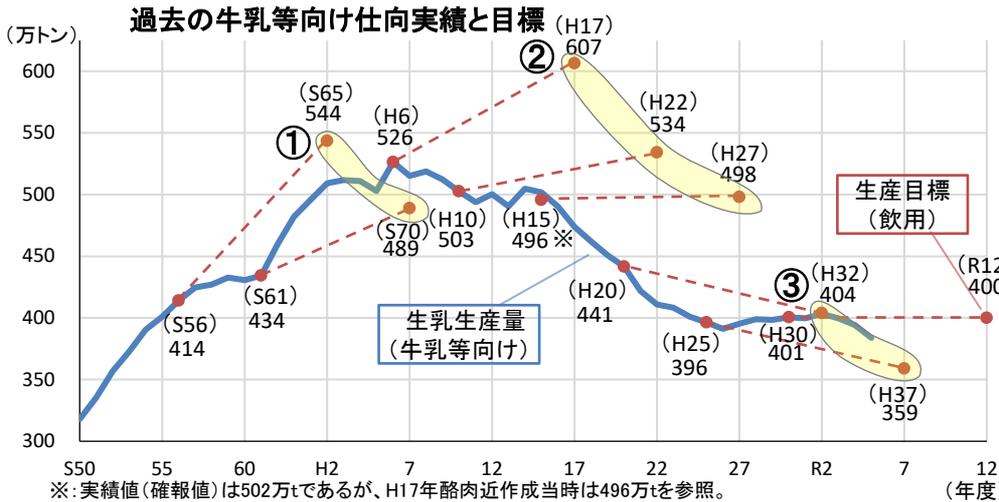
(令和7年4月から9月まではクロコン導入の移行期間とし、**令和7年10月以降の拠出実績が確認対象。**)



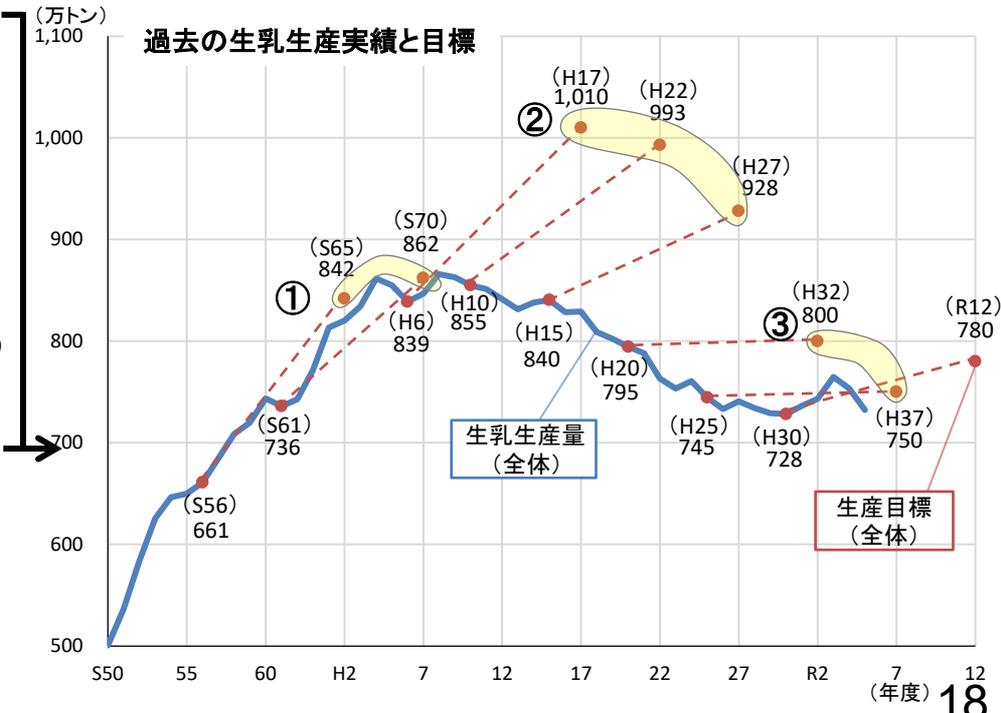
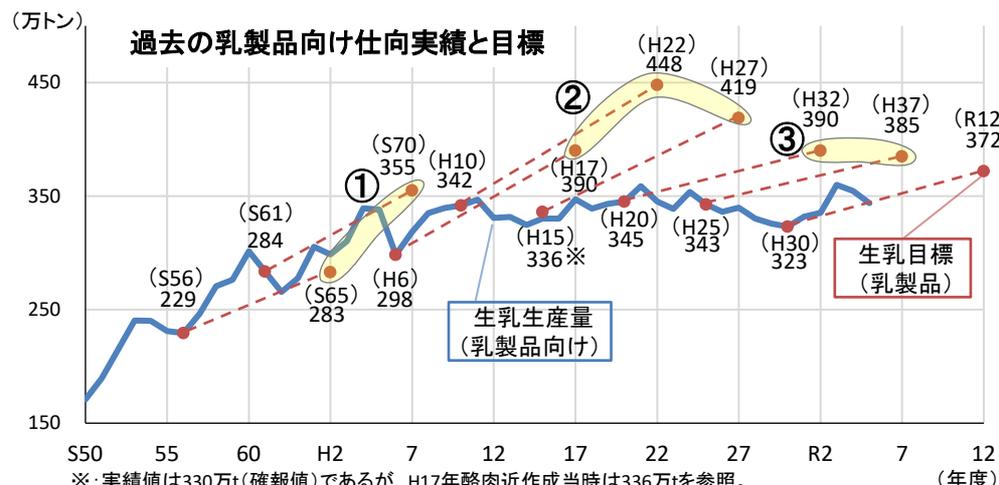
- 国産生乳の需要傾向と目標
- 生産量と1頭当たり乳量等の関係
- 経営安定と飼養管理等

国産生乳の需要傾向と過去の酪肉近の目標と実績

○ 国産生乳需要は、主たる仕向け先である牛乳需要に連動して変動してきた。近年は、人口減少圧力が加わる中で、牛乳需要が横ばいに近い状況を保っている。引き続き、こうした傾向の中で将来見通しを共有していく必要。

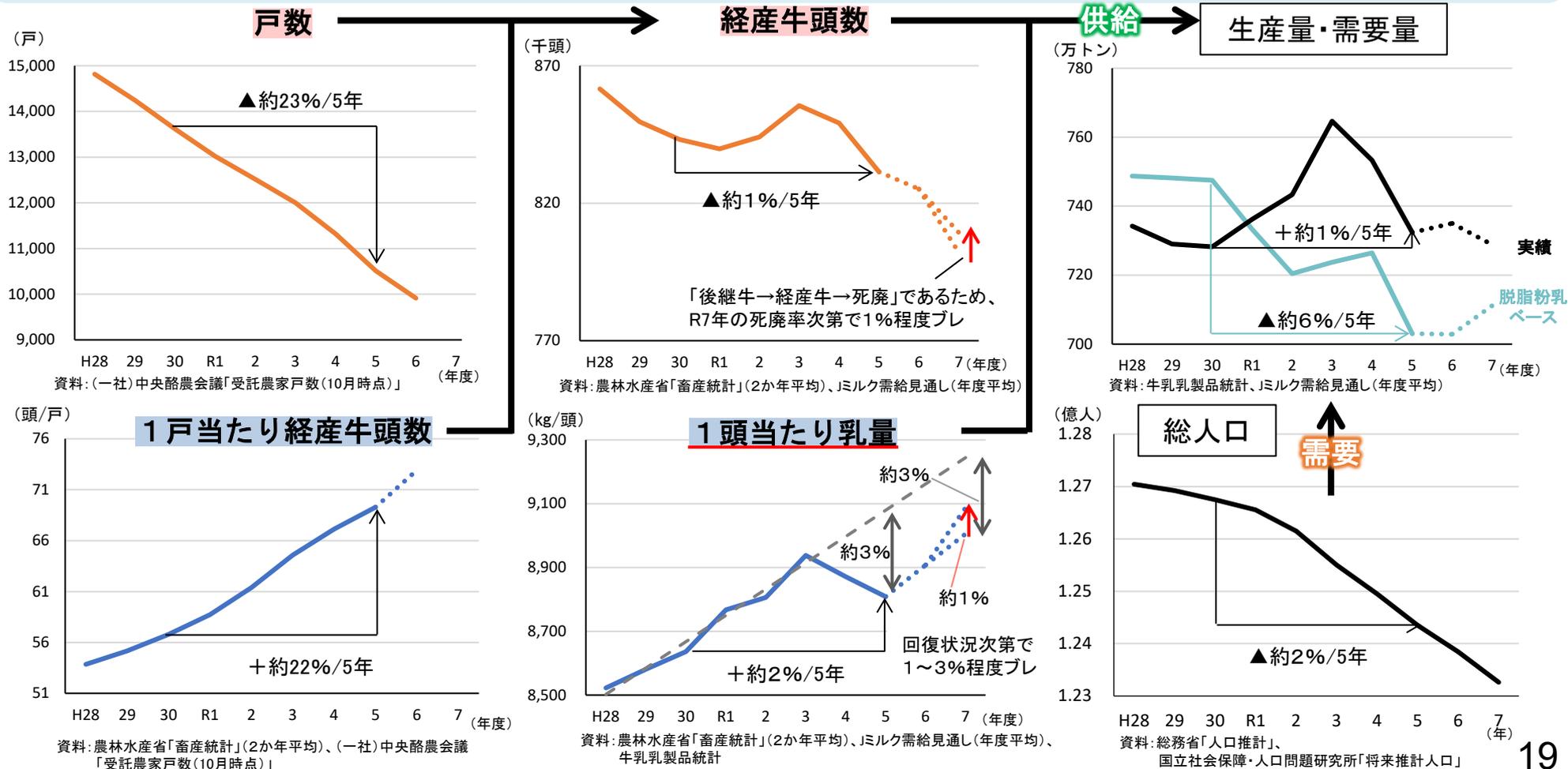


- ①昭和65～昭和70年度目標: **牛乳需要が拡大**する中での目標。生乳全体で実績が目標に近接。
- ②平成17～平成27年度目標: **牛乳・乳製品需要が停滞・減少**し始めた中での目標。実績が目標を大きく下回る。
- ③平成32～平成37年度目標: **牛乳・乳製品需要の停滞・減少を前提**とした目標。実績と目標の乖離は縮小。



戸数、頭数、1頭当たり乳量と生産量の関係

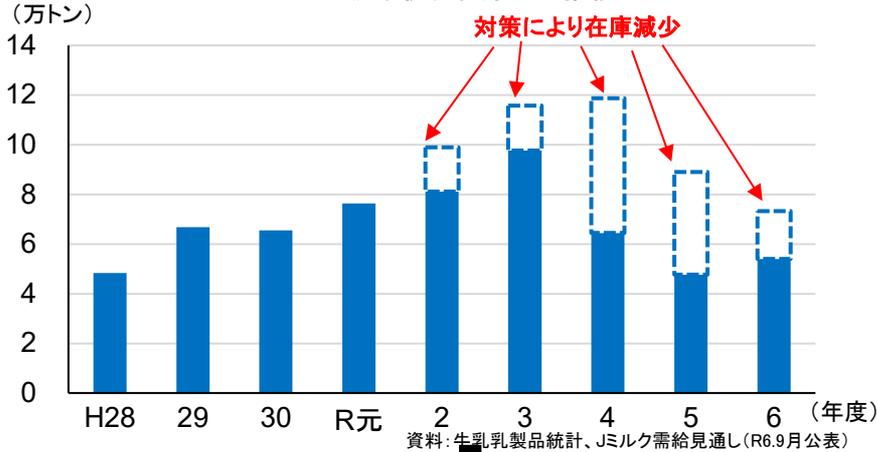
- 生産量は、「戸数」と「1戸当たり頭数」を基とした「経産牛頭数」の動向だけではなく、「1頭当たり乳量」の動向にも左右される。特に、現在の「1頭当たり乳量」には令和4、5年の生産抑制等の影響が残存。令和7年度以降、これがどの程度回復していくかを正確に見通すのは難しいが、中長期的には回復。
- 中長期の需要に合った生産のためには、毎年の「経産牛頭数」に加えて「1頭当たり乳量」の回復状況等を基に、頻繁に見通しを更新し情報発信することが重要。



酪農経営の安定のための乳価交渉の環境整備と経営危機への備え

1. 需給改善による乳価交渉の環境整備を継続し、関係者の参加も拡大

脱脂粉乳在庫量の推移



- 酪農経営は、需給改善を通じた乳価の安定により図っていくことが基本。
- この数年間、生産者、乳業者、国が負担し合い、子牛用ミルクへの仕向けや新商品開発などの需要拡大・脱脂粉乳在庫の削減を通じて需給を改善することにより、乳価引上げの環境を整えてきた。
- この取組への参加を、国の主要な補助金事業への申請要件(クロス・コンプライアンス)とし、拡大。

この2年間の乳価引上げ

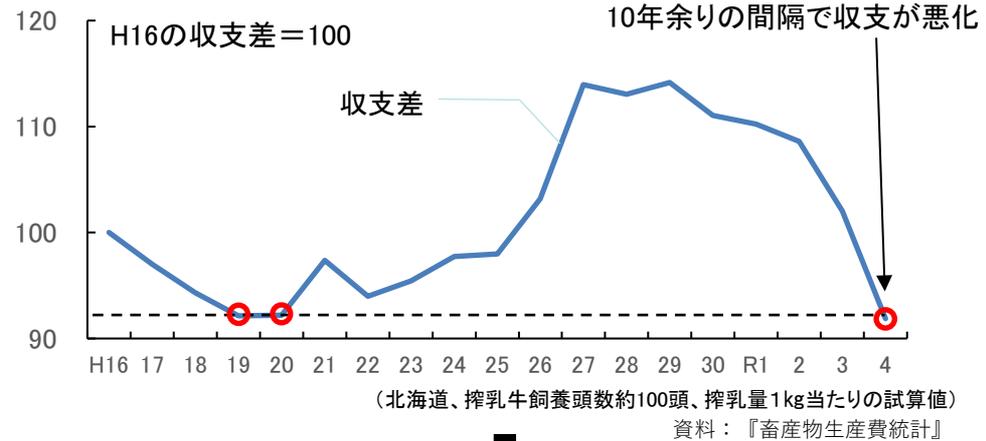
- ・R4.11(飲用) +10円
- ・R5.4(乳製品) +10円
- ・R5.8(飲用) +10円
- ・R5.12(乳製品)+3円

乳価引上げによる収入額増加効果

- ・飲用 : 390万ト × 20円 = 780億円
- ・乳製品: 340万ト × 13円 = 442億円
- 計 730万ト 計 **1,222億円**

2. ナラシを拡充し、10年に一度の経営危機へも備え

酪農経営収支の推移



- 相対取引により生産者乳価が決まるため、公的支援の方法によっては乳価引き下げを誘発。
- これが起きないように配慮しつつ、今後、まずは、加工原料乳生産者経営安定対策(ナラシ)のメニューを拡充し、危機に備えて内部留保を高めていく取組を広げていく。

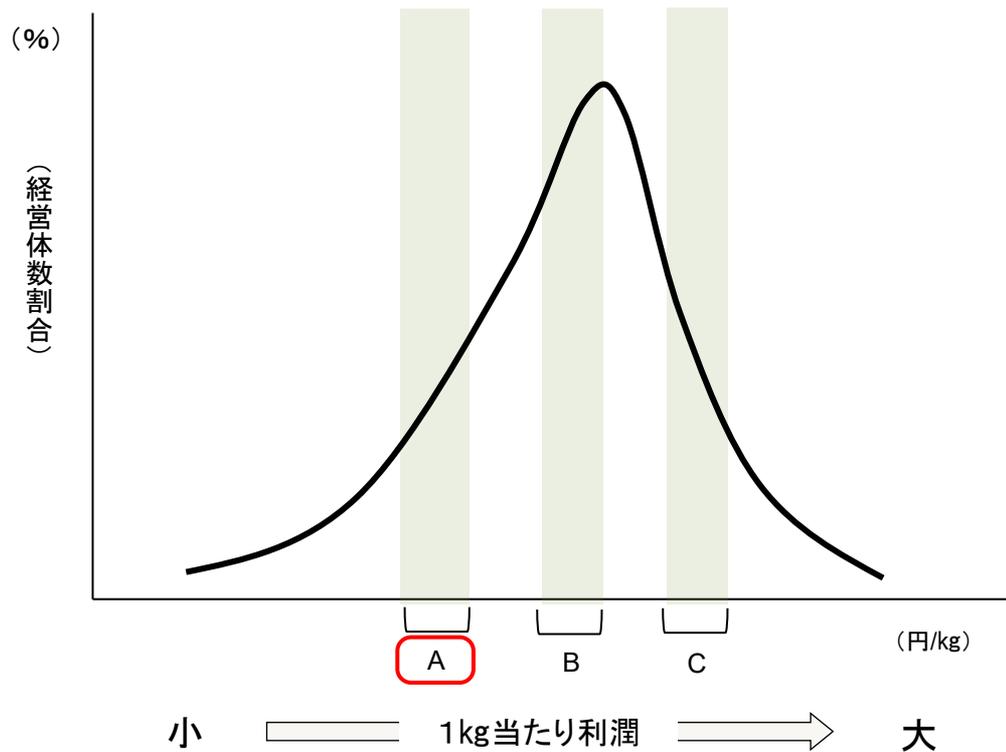
〔令和7年度概算決定において、制度設計、システム構築等上記検討に必要な経費を計上〕

➡ 上記に加え、中長期的には、飼養技術の向上や経営診断の活用などを通じて生産性の向上・経営の高度化を図りつつ、国産飼料など経営資源に見合った安定的な経営体を実現していくことが重要

利潤帯別の飼養管理の状況

- 利潤の低い経営体は高い経営体と比較して、1頭当たり乳量が低く、獣医師料や乳牛償却費等のコストが高い傾向がみられており、飼養管理に課題があり、牛の能力を十分に引き出せていない可能性が考えられる。個々の酪農家が自身の経営や技術を適切に分析・把握し、飼養管理を改善していくことが重要。

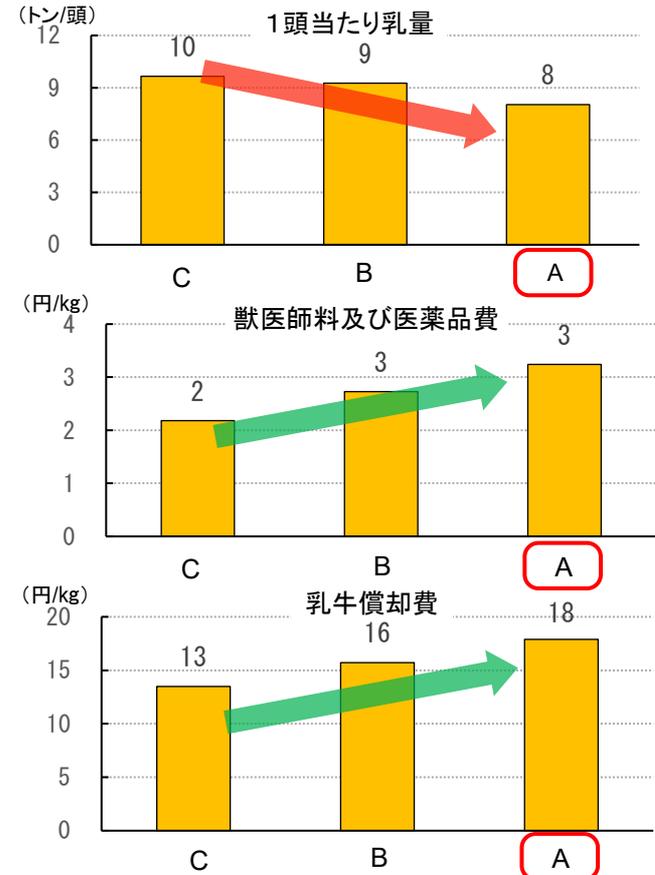
○ 経営体の利潤の分布イメージ図



(資料) 左図 牛乳乳製品課で作成。

右図 農業経営統計調査の調査票情報を利用し牛乳乳製品課で集計。

○ 各利潤帯の乳量・コストの比較 (R4年)

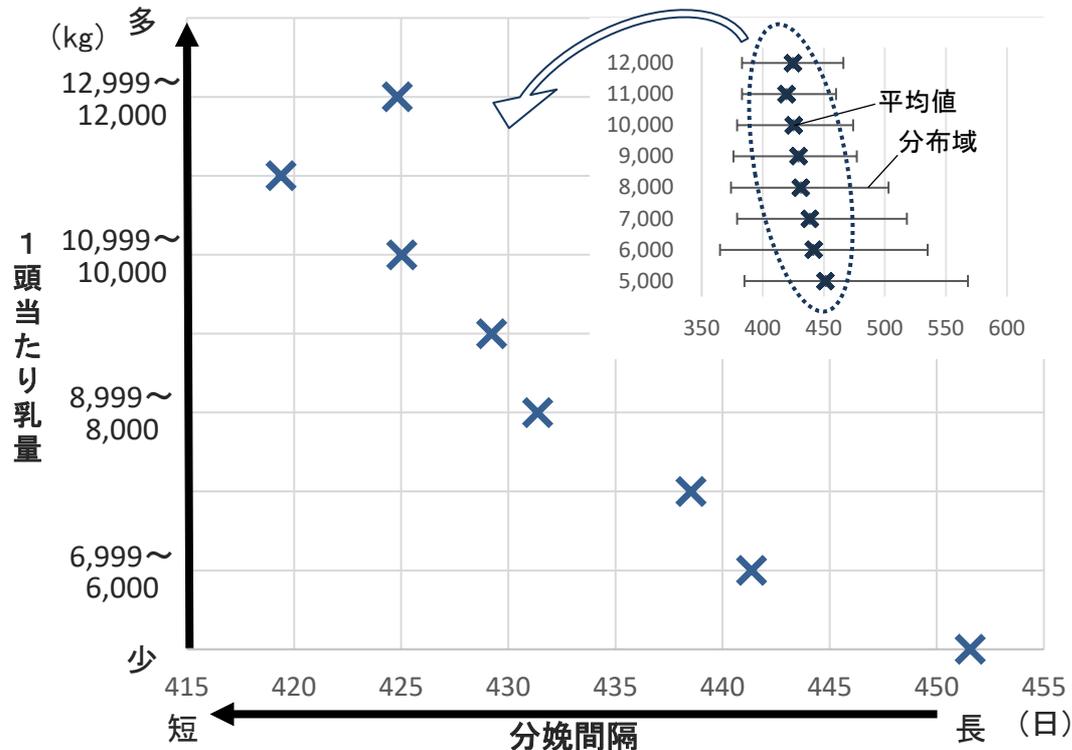


➡ 牛の能力を十分に引き出せていない。
飼養管理に課題が有る可能性。

北海道における分娩間隔と乳量等の関係(事例)

- (一社)北海道酪農畜産協会が令和4年に行った酪農経営簡易分析調査によれば、平均で見ると、**1頭当たり乳量が高い階層ほど分娩間隔が短い傾向がみられ、分娩間隔が短い経営体は分娩間隔が長い経営体と比べて、1頭当たり乳量が多い、生産コストが少ない、所得が多い等の傾向がみられる。**分娩間隔が短く乳量の多い経営体でなくとも、高い所得を得られている経営体もあるため、一概には言えないが、**飼養管理の仕方**で、**コストと収入の両面が左右される傾向。**
- 様々な飼養管理の指標を用いて、**個々の酪農家が自身の経営や技術を適切に分析・把握し、飼養管理を改善していくことが重要。**

1頭当たり乳量*と分娩間隔の関係(R4、北海道)



※経営体当たりの年間出荷乳量を経産牛頭数で除して算出
 資料：(一社)北海道酪農畜産協会『酪農経営：簡易分析調査』(調査戸数：678戸)
 乳量階層別に、分娩間隔の平均値・分布域を示したものの。

分娩間隔とコスト、収入等の関係(R4、北海道)

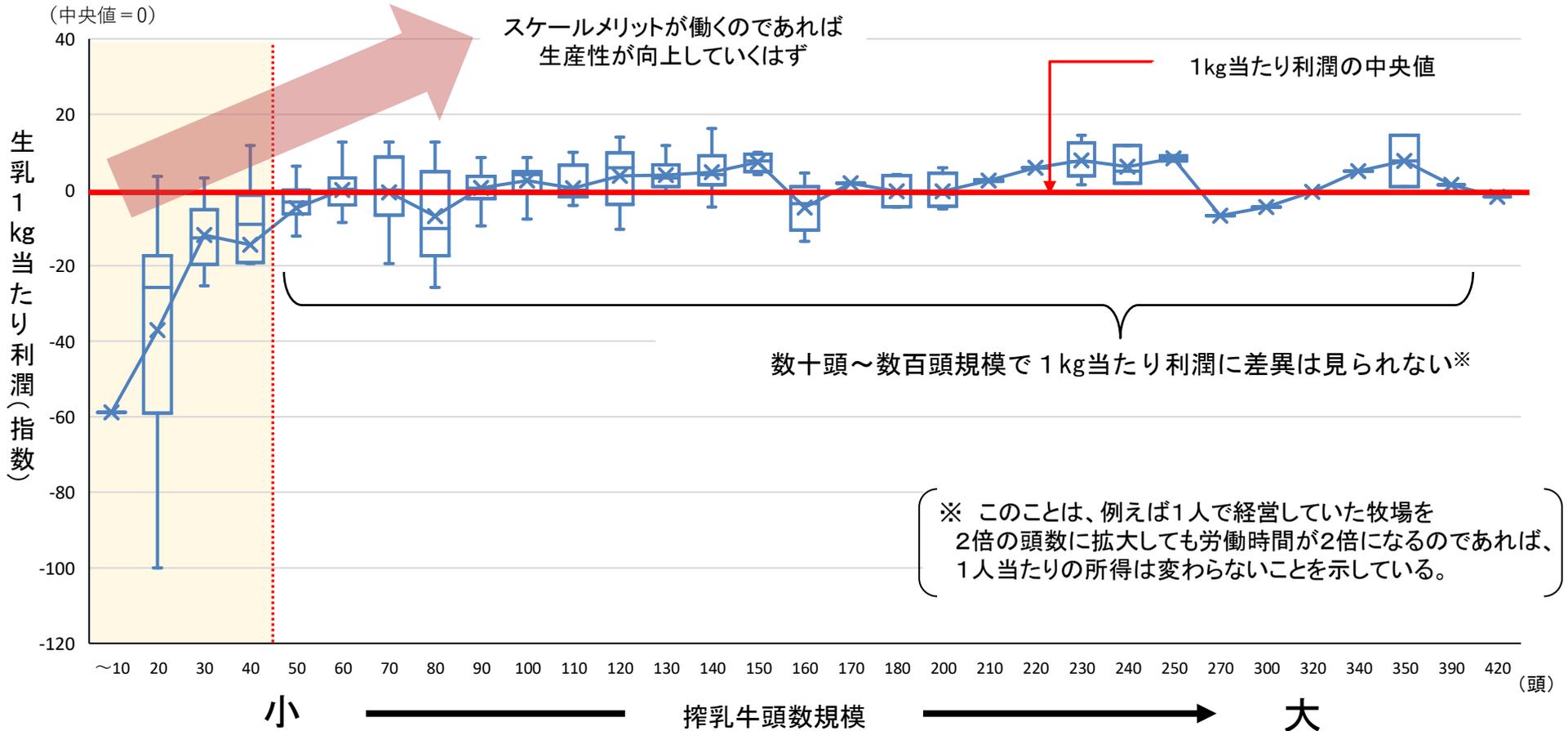
項目	分娩間隔	
	13.6か月未満	13.6か月以上
分娩間隔(日)	約398	約438
空胎日数(日)	123.6	158.7
経産牛1頭当たり乳量*(kg)	9,932	9,529
生乳生産コスト(円/kg)	119.2	126.1
うち自給飼料費	3.5	4.7
うち労働費	13.4	14.4
うち減価償却費 建物・機械	11.7	12.5
乳牛	6.2	6.5
経産牛1頭当たり年間所得(万円)	11.0	8.2

※経営体当たりの年間出荷乳量を経産牛頭数で除して算出
 資料：(一社)北海道酪農畜産協会『酪農経営：簡易分析調査』(調査戸数：678戸)
 分娩間隔の上位25%にあたる13.5か月を境に2群に分け、各項目を比較したもの。

頭数規模と利潤

- 数十頭から数百頭規模まで、規模が変化しても、生乳1kg当たりの利潤に差異は見られない。頭数の規模が拡大してもスケールメリット・生産性向上により、生乳1kg当たりの利潤が増えるという関係にはない。これは、様々な経営条件が影響している可能性。
- **経営を考える上では、単なる規模の拡大ではなく、土地や人など経営基盤に見合った適切な規模を選択することが重要。**

○ 頭数規模と利潤の関係（北海道・R4）



資料：R4年畜産物生産費調査 牛乳生産費調査票情報(統計部からの提供データ)を基に独自集計
中央値を0、中央値から最も離れた値を100として指数化