引き続き需給動向に注目して慎重な生産を

(社)中央酪農会議・前田 浩史事務局長

13年ぶりに減産に突入した今年度の計画生産
生産抑制の着実な実施と脱脂粉乳在庫削減対策の生産者努力によって、
目標の「脱脂粉乳在庫5000t削減」は何とかクリアできる見通しとなった。
しかし、依然として限度数量の超過が危惧されており、引き続き生産抑制が求められる。
こうしたなかで、「需給動向のどこに着目して、計画生産にどう向かえばよいのか」
―― そのことを前田事務局長に伺った。

本誌：まずは18年度計画生産の仕組みについて、改めて教えてください。

前田：そもそも計画生産は、昭和54年以降実施されている、生産者組織の自主的な生乳の需給調整への取り組みです。もちろん、需給調整機能については、「しっかりと成果を上げてきた」という実績はあるわけです。ですから、“引き続き生産者組織が自ら需給調整していく”という仕組みは必要ですし、国際的な酪農政策の枠組みからも、需要に見合った供給調整を進めることがますます求められていますので、今後も継続的に計画生産を進めていくことになります。

このことを前提に、「今年の計画生産の当初の目標は何だったのか？」を振り返ってみると、とくに脱脂粉乳の過剰在庫が大きいこともあって、単に通年の生乳需要に見合った生産をするのではなく、「需給改善の視点から脱脂粉乳在庫を5000t削減する」ことを大きな目的としています。

しかし、当初の予測より飲用需要がさらに悪い状況が続いていますから、現段階では、脱脂粉乳の過剰在庫の削減が思うように進まない可能性があります。このことは非常に残念ですし、注意が必要です。

計画生産の運用と政策意図の調和が必要

本誌：限度数量の超過が危惧され、非常に問題視されていますが、それはなぜですか？

前田：日本の生乳需給調整の仕組みは、計画生産と不足払い制度に基づくものの二つです。不足払い制度は比較的簡単な構造で、需給を見ながら政府が決める加工原料乳認定の“限度数量”によって需給調整するものです。つまり、限度数量を上回る加工が発生した場合は、その超過分については補給金の対象から外れるので乳価が下がる、乳価が下がれば価格効果で生産が抑制される、という仕組みで、価格効果を意識した間接的なシステムと考えることができます。対して計画生産は、もっとストレートに、需要に合わせて数量的に生産（供給）を直接調整する仕組みです。

日本ではこの二つの制度を組み合わせて需給調整を行っていると言えるのですが、整合性がとれないと問題も出てきます。不足払い制度という国のシステムに加えて計画生産もありますので、「計画生産に取り組んでいるにもかかわらず、限度数量を超過する」ということになりかねず、しかも、その超過が恒常的であれば「計画生産の運用と政策的な制度の調和が取れていない」と判断されかねないということです。「限度数量を恒常的に、連続的に超過するのは如何なものか？」という政策的判断が下されるわけで、極論からすれば、財務当局だけでなく、一般論として「計画生産は機能していないのではないか？」という評価につながってしまいます。

「計画生産が機能していない」と判断されると、どこに議論が及ぶかというと、それは指定団体制度です。今の時代に生乳の流通を一元的に集約することは、競争制限的な要素があるかもしれません。しかし、競争制限的要素があるにもかかわらず、「指定団体機能は大事なものだ」と評価される背景には、製品としての生乳の特性と指定団体を通じて需給調整機能を確保しているからなので、その一つが機能していないとなると「指定団体制度そのものが、今後必要あるのか？」という議論になりかねません。

現段階でそこまで大きな議論になっているとは思えませんが、そういった議論を招来するようなことは避けるべきです。

＊

こうしたことを踏まえて、より具体的な下期の計画生産対策を考えれば、①脱脂粉乳の在庫削減を計画通り進めることと、②限度数量の超過をなるべく少なく抑えるように調整すること、の二つの課題に取り組むことです。ですから、今の段階では「何とか脱脂粉乳の在庫を6000t削減できそうだ」と見込んでいますが、楽観視せず、年度末までの4カ月間の需給を見定めて生乳供給し、場合によっては前述した二つの課題をクリアするために、緊急的な対策を改めて検討しなくてはならないと思います。

また、限度数量の超過を最小限に抑えるために、特定乳製品向けの生乳をなるべく抑えるなど、販売努力が必要です。

そのうえで、生産現場の指導者の方々にお願いしたいことは、「継続的にしっかりと減産に取り組んでほしい」ということが一つ、もう一つは「減産がうまく行っているなかで、生産枠に

対して未達が見込まれる場合でも、生産実績確保のための生産回復をしないように指導してほしい」ということです。未達回避のために生産を回復させると、全体の需給バランスに悪影響を与えますし、19年度上期の増産につながりかねません。

計画生産の枠を守ろうとして19年度上期を増産基調で迎えると、19年度下期にはまた大きな減産をしなければなりません。下期は年末のバター・生クリームの最需要期を迎える加工向けの最需要期であるにもかかわらず、そのときに減産を余儀なくすれば、加工向け生乳を確保できなくなります。

こうした需給の悪循環に陥らないように、全体の需給状況や計画生産の運用を考えて、生産指導をしていただきたいと思います。

用途別の需給変動には理由がある。総合的な生乳の動きに注目

本誌：需給で一番注目すべき点は、どの動きですか？　飲用需要の動きですか？　それとも脱脂粉乳需要ですか？

前田：飲用の動向か脱脂粉乳の動向か、どちらとも言えないですね。脱脂粉乳の需要が減少した原因はいくつかありますが、その一つが非乳業飲料への需要が伸びていないこと、つまり乳酸菌飲料など国産脱脂粉乳の有力なユーザーさんにおける需要が伸びていないことにあります。これは直接のマイナス要因です。

そしてもう一つが、今年の生乳取引の特徴である“はっ酵乳取引”の拡大と液状化の推進によるもので、この影響が今後徐々に出てくると思います。どういうことかと言うと、業務用殺菌乳が缶コーヒーなどの脱脂粉乳と置き換わっていることや、乳飲料・はっ酵乳原料が生乳使用に置き換えられていることで、国際化対応では求める姿に進んでいても、目線を脱脂粉乳需要に向けるとマイナス要因だということです。

このように飲用やその他乳製品と脱脂粉乳需要には深い関係があり、どちらに注目すべきかとは言いづらいですね。需給状況ついては、随時情報を流していくので、それをしっかりとチェックしてほしいですね。

限度数量の超過はできるだけ少なくしてほしい

本誌：指定団体の会議でも「限度数量超過はなるべく少なく」と言われていますが、具体的にどれくらいまで抑えたいものですか？

前田：今のところ、「できるだけ超過は少なくしよう」としか言いようがないです。元々、スケジュール的には計画生産数量が決まってから限度数量が決まるので、計画生産のなかで限度数量への目標設定はできないですし……。

本誌：とはいっても、限度数量超過抑制の喫緊性はあるのではないですか？

前田：確かに、計画生産と限度数量の関係が明確でないということはありますが、やっぱり限度外は極力出さないようにすることは非常に大事なので、下期の対策でも液状化の推進などをお願いしているのが実態です。

19年度の課題は「生産現場での計画生産の運営」

本誌：さて、今議論が始まったところだとは思いますが、19年度計画生産について、どんなことを考えていけばよいのか教えてください。

前田：ご存知のように19年度の計画生産は今まさに議論が始まったところなので細かいことをお伝えできませんが、大きな枠組みとしては、「牛乳消費は引き続き減少して推移していくものと考えられ、脱脂粉乳在庫水準は依然として高い水準にあるのでこれを減らさなくてはいけない」と見ており、継続的に減産に取り組まなければならないというのが議論の大前提になると思います。

そうしたなかで、大きな議論となっているのは、「生産現場での計画生産の運営をどうするか」ということです。私はこのことが生産現場にとって最も重要で、ここを失敗すると計画生産からの離脱、すなわちアウトサイダー化につながりかねないですし、意欲ある酪農家の将来に問題を投げかけかねないと危惧しています。

「生産現場での計画生産の運営」については、中長期的な生産基盤の安定のためにも、具体的な経営安定対策の方法を議論していく必要があると思います。その一つが特別枠です。特別枠の考え方は、国際市場に対して安価な乳価で乳製品を供給するわけですから、まさに輸出です。価格を下げることで生乳需要を確保し、中長期的に生産基盤を確保していくという考え方です。

もう一つは、「地域の酪農基盤安定対策」が必要です。以前から議論に上がっていますが、地域の若い酪農家への世代交代や新技術導入にかかわる投資の真っ最中にある経営が相当数ありますが、こうした地域の担い手となる人たちの経営が、減産によって挫折するようなことは絶対に避けなければなりません。私たちにとって忘れてはならない事実が、昭和62年の減産時にそうした意欲ある酪農家が相当離農したことと、新規参入の流れを絶ってしまったことです。農協組織の理念には、「すべての組合員が平等である」というが大前提にあります。しかし、一方で「助け合い」という考え方もあると思います。厳しく言えば、「高齢で、後継者がいない、生産基盤の整備も進んでいない」――そういった経営に対して、農協組織が地域の生産を守るために、早期のリタイアを進めたり、あるいは枠を少し譲り渡すように説得し、その分を若く、意欲のある酪農家のために配分する――こうした農協内での助け合いを進めてほしいのです。これが「地域の酪農基盤安定対策」の一つのイメージです。

個人別生産枠の徹底は不可欠

本誌：ヨーロッパや北米で採用されているミルク・クォータ制度のようなイメージですか？

前田：そうですね。また、今のイメージと関連しますけど、18年度の下期計画生産の議論をするなかで、個人別生産枠の設定が不可欠だということも付け加えておきます。幸運なことに、この13年間、生乳需給は比較的恵まれた状態であったので、個人別生産枠の設定が形式化されて実際には行われていない地域もあったわけです。計画生産の本来のルールから見れば問題ですから、見直さなければならなりません。ですから、個人別生産枠の設定を徹底し、そのうえで地域での生産枠の流動化をいかにして図るかを考えてほしいですし、もちろん、全国的な枠組みのなかでも、意欲ある酪農家を守る動きを促進するような対策は、合わせて導入したいと考えています。

私は、個人枠設定と生産枠の流動化には、特別枠を活用してほしいと考えています。特別枠は引き続き実施せざるをえないですし、それは生産基盤の確保のために実施されるわけです。ですから、規模拡大の途中やすでに拡大した農家が生産基盤を確保するために、特別枠を選択的に配分するという考え方です。

これまで生乳基盤確保対策は指定団体ごとにプールで見てきましたが、今は個別の経営に着目した対策が必要で、その意味からも特別枠は活用しやすい制度です。これまで都道府県レベルで配分されていた特別枠を、北海道のA・B枠のように個人別に設定することで、地域の生産基盤の安定化が図れるし、農協組織としても組合員みんなが納得するような生産枠の配分ができるようになるのではないでしょうか。

本誌：個人別生産枠の設定と生産枠の流動化、この二つを考えると、将来、生産枠の売買やリースというのは現実のものとなりそうですか？

前田：枠の売買やリースはありえることだと思います。そのときに、生産枠が財産化して流動しなくなるという議論もありますので、例えばカナダで実施されているMSQ(マーケット・シェア・クォータ、生産数量の絶対枠ではなく、地域内における生産シェアを枠として流動化する仕組み。EUのクォータよりも弾力的運用が可能)。先発の諸外国での取り組みを参考に、仕組みづくりを研究してほしいですね。

季節的需要を加味した計画生産は技術的に検討が必要

本誌：生乳需要に見合った計画生産を、ということで季節別、需要期別の計画生産を進める考えもあったと思いますが、19年度にはそうした考え方が反映されるのですか？

前田：季節別の需給ギャップと計画生産の設計については、常に課題になっています。季節別に計画生産の枠を設定、あるいは需要期・不需要期での枠を設定して、それに基づいてスムーズな需給調整に取り組む考え方はあります。しかし、運用上、非常にむずかしいと考えています。

日本は、硬直的な生乳生産と弾力的な生乳需要と間で需給調整するために、広域流通という手段を選択し、長年それを運営してきました。仮に都府県で需要期・不需要期の生産枠を設定したとすると、まず需要期に足りない量を正確に把握しなければなりませんし、需要期に北海道や九州から移入する地域間流通計画もセットで考えなければなりません。つまり、例えば、「夏場、

都府県では○○万t搾ります」→「足りない○○t分は北海道からどれだけ、九州からどれだけ移入します」→「北海道や九州では移出した以外の生乳○○tを○○に加工・利用します」といったように、今まで以上に綿密な計画が必要になります。しかし、需給は綿密な計画通りに動かないこともあります。そういったときに、都府県で牛乳が不足して販売チャンスを逃してしまうとか、必要以上に余乳が発生してしまうなど、より深刻な問題が発生することも考えられるわけです。これに対する改善策が準備できていない状況では、季節や需要期・不需要期別の計画生産はむずかしいと思いますので、仮に実施するとなれば、こうした技術的問題の解決が前提です。

本誌：とは言え、需要に即した生産を意識したもらうことは需要ですよね？　需要を意識することはわかっていても、例えば夏場に生産ピークをもってくるのは繁殖や乳質面でもリスキーだったりして、個人では踏み切れない事情もあるでしょうし。

前田：計画生産では弾力的な方法でしか個人の生産枠を管理できないと思うんですよね。生産現場に何を、どれだけ求めるのかが重要で、誰しもができないことを求めても仕方ありません。個々の経営環境の違いもあるので、計画生産という仕組みのなかで強制すべきだとは思っていません。ただし、需給状況を伝え、意識してもらうためのアナウンスをすることは大切だし、できますよね。

そもそも、なぜ脱脂粉乳とバターをつくるのかと言えば、季節的な需給ギャップを緩衝するためですよね。ですから、最終的には市場から脱脂粉乳を買い上げて安く輸入調製品と置き換えたり、飼料用に回したりしながら出口を探るしか方法がないかとも思います。

いずれにしても、今後とくに19年度は、生乳需給の季節的変動について、詳細は要因分析を行い、生産者も含めた酪農乳業関係者が、常に情報と問題意識を共有化することが重要でしょう。