

リレーコラム

生乳需給調整の行方

1. はじめに

生乳市場をめぐって需給調整という用語がよく使われる。米や野菜では生産調整、出荷調整と言われるのに、生乳では供給とともに需要も調整されるというわけである。それは生乳価格・流通への政策・規制や農協の共同販売活動などによって生乳価格・流通の制度化やルール化が積み重ねられてきたことと結びついている。

自由な取引市場のもとでは酪農生産者に対して乳業が圧倒的に優位になるので、多くの国々で生乳市場へのさまざまな規制や取り決めによって公正な取引を実現しようとしてきた。日本でも1966年に施行された加工原料乳への不足払い制度などが、生乳取引や乳価形成のあり方を規定してきた。牛乳乳製品市場は統制されているわけではないが、国の制度や酪農乳業の業界ルールなどに基づいて形づくられてきたといえよう。

さらに日本の乳製品市場は国内酪農保護のために国家貿易などの国境調整措置が設けられ、国際乳製品市場から遮断されてきた。牛乳の市場も島国という地政学上の特殊性や消費者の生鮮志向によって海外からの輸入はない。言い換えれば、牛乳乳製品などの海外への輸出は例外的で、国内市場で牛乳乳製品の需給均衡を図る必要に迫られてきた。そのためには生乳生産や乳製品輸入といった供給の管理にとどまらず、国内の牛乳乳製品需要を創出することが必要とされるようになった。生乳の需給調整はこうした牛乳乳製品市場の安定性を確保する要として認識されてきたのである。

2. 生乳の需要調整

では、どのような生乳需要調整が行われてきたのだろうか。古くは不足払い制度の下で設定された乳業メーカーの加工向け原料への支払乳価である基準取引価格の設定であろう。乳業メーカーの事業収益が確保される乳製品需要量とそれを可能とする乳製品価格水準が勘案されて基準取引価格が決められてきた。

生乳需要策として学校給食用牛乳への補助は大きな影響をもたらした。学校給食用牛乳への公的支援によって、子どもたちの成長に貢献するとともに児童の牛乳消費増によって新たな牛乳需要がつけられた。それは今日でも飲用牛乳需要の約10%を占めている。またプロセスチーズ原料用ナチュラルチーズへの関税割当制度はプロセスチーズの原料として使用する国産ナチュラルチーズの一定倍率の輸入ナチュラルチーズの関税を無税にするもので、チーズ向け生乳需要がつけられてきた。こうした生乳需要の創出は酪農の発展を支える陰の立て役者でもあった。

生乳過剰対策としても需要調整が行われた。発酵乳、生クリーム等、チーズといった用途に向けられる生乳の取引乳価を引き下げて需要の伸びを後押しするために、政府は奨励金を交付する補助事業を措置した。発酵乳は消費者の健康志向の高まりを背景に消費が増えつつあり、加工食品の風味などをよくする生クリームは消費者の高級嗜好に沿う乳製品として期待された。プロセスチーズの消費を上回って消費が拡大しつつあるナチュラルチーズにも着目して、チーズ向け生乳需要増大のためにも同様の措置が導入されていった。新たな生乳需要を拡大し定着させるために、政策的な補助措置が講じられたのである。

コロナ禍で実施された哺乳用の輸入脱脂粉乳を国産脱脂粉乳に置き換える対策も需要調整策に位置づけられよう。両者の価格差を政府や酪農生産者・乳業メーカーが補填することによって、これまで輸入で賄われてきた飼料用の脱脂粉乳を国産生乳需要に取り込もうとしたのである。

しかし、これらの新たな生乳需要を創出する需要調整策には副作用が伴った。一つは、生乳需給の不安定性が増幅する傾向である。需要調整策によって学校給食用牛乳、発酵乳、生クリームなどの消費は独自のカテゴリーとして認識されるほどに増えていったが、一方で、学校給食休止期間の牛乳消費減少や貯蔵性のない用途に向けられる生乳の比率を高めることとなった。その結果、生乳生産量や牛乳などの消費量の変化によって脱脂粉乳・バターなどの乳製品生産は変動が増幅され、乳製品市場はいっそう不安定になっていった。二つは、新たな生乳需要の拡大には限りがあることである。プロダクト・ライフサイクルに示されるように、新たな需要もやがて頭打ちになる。さらに生乳需給が過剰から逼迫に転じると、乳価が低いチーズ向け生乳は厄介者扱いとなり、政府や乳業の国産チーズ増産意欲も薄れてしまう。一定の成果を上げ



日本農業研究所 研究員 矢坂 雅充

てきた生乳の需要調整策もいまは手詰まりの状況にあり、需給調整は次第に供給調整に傾いている。

3. 生乳の供給調整

生乳の供給調整は在庫保管による乳製品出回り量の調整と生乳生産の調整に分けられよう。乳製品在庫保管による市場からの隔離や在庫保管経費補助といった供給調整は、市場の動向に迅速に対応するので欧州連合などで多用されているが、日本では供給調整の定番メニューとして位置づけられていない。

さらに乳業の乳製品在庫保有の供給調整効果も薄らいでいる。カレントアクセス枠でのバター、脱脂粉乳などの乳製品輸入が恒常化し、しかもその多くは非乳業である商社系の流通業者が取り扱っている。生乳不足期には継続的に追加輸入が実施され、安定的に乳製品を落札し販売できるようになったからである。商社などの流通業者は需要に応じて乳製品を輸入するので、乳製品市場でのシェアを落とした大手乳業に過剰在庫が集中し、供給調整の負担も重くなる。

そこで生産者に生産抑制を求める意見が乳業から出されるようになった。かつて酪農生産者は乳業の需要に応じた生乳生産を目指し、自主的な供給調整をおこなってきたが、畜安法改正によって生産調整は農協の生乳共販組織の弱体化をもたらすおそれがある。生産者団体をつうじた生産抑制策は農協組織以外の生乳卸売業者やブローカーに生乳を販売する生産者の拡大を促し、共同販売を基本とする農協の事業基盤を揺るがすことになるからである。生産調整は生産者が取り組む需給調整策の切り札であるかもしれないが、生産者間の軋轢や相互不信を募らせ、協同組合としての人的連帯を壊しかねない。それでも生産者団体は需給調整策の手詰まり状況を打開するために生産調整に着手して、政府や乳業の酪農支援に期待せざるを得なくなっているようだ。飼料穀物や燃料などの高騰できわめて厳しい経営状況に陥っている現下の酪農経営の苦境を凌いでいくためには、やむを得ない選択となっている。

供給調整は乳業と酪農生産者団体の乳製品・生乳市場への圧倒的な影響力を基礎として行われる。生乳不足期における脱脂粉乳・バターの安定的な輸入や畜安法改正によって両者の影響力には陰りがみえており、供給調整は有効に機能しなくなるおそれがある。さらに早期淘汰による乳牛飼養頭数の削減による生産抑制が、再び生乳不足の状況をもたらす可能性が高い。生乳の供給調整はひとたび舵取りを間違えれば、生乳生産基盤を毀損してしまうことに留意しなければならない。

4. おわりに

中長期的な生乳需給調整のあり方を展望し検討する動きはいまのところ見受けられない。外国人観光客が再び増加しインバウンド需要で乳製品消費が拡大し、生産調整で生乳生産が減少して乳製品在庫の削減にめどが立つようになれば、生乳需給調整への関心は薄らいでいく。いまこそ主体的な生乳需給調整システムを確立するための議論を始めるべきである。

たとえば、生乳共販事業と酪農生産者団体の経済・指導事業を連携させた組織・事業再編によって、生乳需給や飼料価格などの動向を迅速に反映した経営コンサルティングが可能になり、増産支援を含めて、より精緻で現実的な供給調整を実施しうるだろう。また需要調整の対象は引き続き消費が拡大しつつあるチーズに焦点が絞られよう。ナチュラルチーズは脱脂粉乳、バターほどには貯蔵性や汎用性に長けているわけではないが、在庫保有期間の変更や輸入ナチュラルチーズとの置き換え、国産ナチュラルチーズ独自の需要開拓の余地がある。脱脂粉乳・バターに加えて、チーズでの需要調整を確立するためには、生乳需給状況が変化しても乳製品需給が極端にぶれることなく、需要調整策が安定的に継続されることが欠かせない。チーズ向け生乳の手取り乳価が他の用途向け生乳と遜色ない水準になる直接払いの交付といった恒常的な制度を用意する必要がある。

従来の需給調整の手法では、最終的に生産者に負担を押し付けて生乳生産が縮小していくという結末になりそうで、暗澹たる思いが募る。政府、酪農生産者、乳業、そして消費者・納税者がそれぞれ負担して生乳需給のギャップを埋め合わせていく新たな制度や組織への転換に向けた真摯な検討を期待したい。