

バター不足、TPP で深刻化へ 時代遅れの酪農振興策が招く悲劇

ここ数年バターが不足するようになったのは、雪印乳業(現雪印メグミルク) 集団食中毒事件で脱脂粉乳の需要が減少し、これに合わせて生乳(搾ったままの牛の乳) 生産を調整するようになったからである。農業界でも注目されていないが、環太平洋連携協定(TPP) 交渉で脱脂粉乳と成分の近いホエイの関税が大幅に削減され、いずれ撤廃されることになった。ホエイの輸入増大で脱脂粉乳の生産が縮小すれば、バター不足は一層深刻化する。これを回避しようとするれば、酪農政策にとどまらず農業政策全般にわたる抜本的な改革が必要となる。

足りない本当の理由

2014年からバターが不足している。

ある農業経済学者はその原因として、酪農家の離農問題があるとし、それは生乳の価格が上がらず、酪農家の経営が苦しいためだと言う。わが国は、もっと酪農保護を高めるべきだというのだ。

しかし、最近になって突然、酪農家が離農し始めたのではない。酪農家の戸数は1963年の42万戸から2000年には3万戸にまで大きく減少し、それからは微減続きで現在2万戸となっている。この10年間、酪農戸数の減少は毎年4~5%程度で推移している。戸数は減少しているが、1戸当たりの飼っている牛の数は増加しているため、全体の乳牛頭数の減少は毎年1~2%と微減である。1頭当たりの乳量も増加している。生乳生産に影響するような離農はない。長期に見れば、酪農家戸数は50年間で40万戸から2万戸へ、20分の1に減少したが、生産量は200万トンから800万トンへ4倍に増加している。

また、離農と経営との間にも関係はない。乳価は09年に引き上げられたし、副産物である子牛価格も大幅に上昇しているため、酪農経営は好調である。14年度酪農家の年間所得は974万円、コメ農家の所得412万円の倍以上である。

この農業経済学者の説明を真に受けた報道もあったが、バター不足について多くのマスメディアは次のように説明した。バターは酪農家が生産する生乳から作られる。生乳は乳代が高い飲用牛乳向けに優先的に供給され、残りがバターや脱脂粉乳などの乳製品の生産に回される。このため、飲用牛乳の消費の減少率よりも生乳の生産量の減少率が大きい時は、バターや脱脂粉乳などの乳製品向けの生乳の供給量は、全体の生乳生産量の減少率よりも大きく減少する。13年の飲用牛乳向けの供給量は前年比1.1%の減少で、生乳生産量の減少率(2.1%)がこれを上回ったため、バターや脱脂粉乳などの乳製品向けの生乳の供給量は、8.1%も減少することとなった。

しかし、この説明には次の点に答えていない。

第一に、バターや脱脂粉乳などの乳製品向けの生乳供給量の減少幅は、10年が11.6%、11年は9.2%と、13年の8.1%よりも大きかったのに、10、11年はなぜ、バター不足が起きなかったのか？

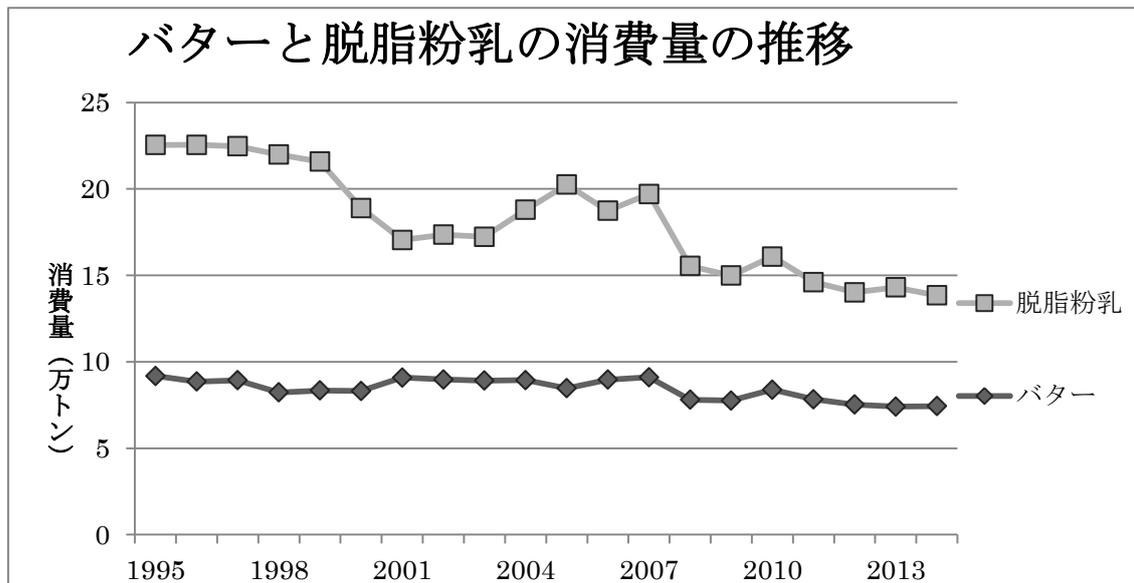
第二に、脱脂粉乳をめぐる疑問。脱脂粉乳は、生乳からバターと同時に生産される。生乳から水分を除くと、脂肪分と脂肪以外のたんぱく質や糖分などの無脂乳固形分が残る。脂肪分からバターが、無脂乳固形分から脱脂粉乳が生産される。これら乳製品向けの生乳供給量が減少したので、脱脂粉乳の生産量も10年12.6%、11年9.3%、13年8.9%と減少している。しかし、なぜ脱脂粉乳は不足しないのだろうか？

第三に、国際需給の問題。14年以降、国際市場では欧州の暖冬による生産増加、ロシアや中国の買い付け減少などで需給が大幅に緩和し、同年10月のバターの価格は年初からは半分、前年比では4割も下落した。なぜ、国際市場では過剰にあるバターが、国内では不足するのだろうか？

では、バターが不足する本当の理由は何だろうか？

図表1は、バター消費が一定であるのに対し、脱脂粉乳の消費は2000年以降大きく減少してきていることを示している。同年に雪印が起こした脱脂粉乳による大量食中毒事件の影響である。脱脂粉乳に対する商品イメージが悪化し、需要が減少しているのだ。

<図表1>

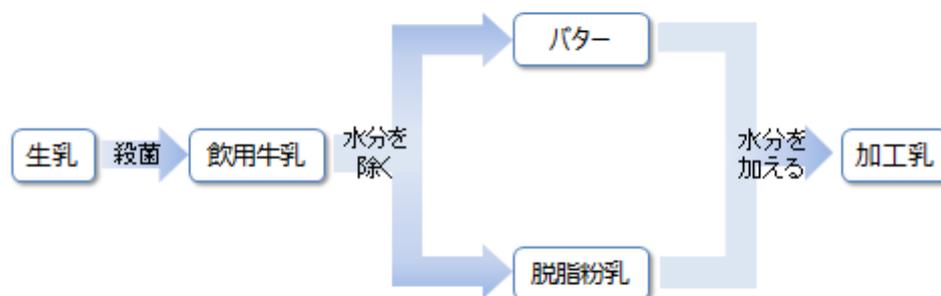


(出所) ALIC 「脱脂粉乳、バター等の需給表」

牛乳は不思議な商品である。牛乳から生クリームと脱脂乳が分離される。生クリームを攪拌（かくはん）するとバター、脱脂乳を乾燥させると脱脂粉乳に

なる<図表 2>。こうして作ったバター、脱脂粉乳に水を加えるとまた牛乳（還元乳という）に戻る。このため、バター、脱脂粉乳が余ると過剰に牛乳が作られてしまうので、牛乳価格、生産者乳価も低下してしまう。しかもバター、脱脂粉乳向けの生乳価格は飲用向けよりも安いので、通常の飲用牛乳よりも安い価格で還元乳を供給できる。牛乳と還元乳との値段の差がそれほどなければ、乳業メーカーにとっては、還元乳を作った方が、もうけがよくなる

<図表 2>バター、脱脂粉乳から牛乳が作られる

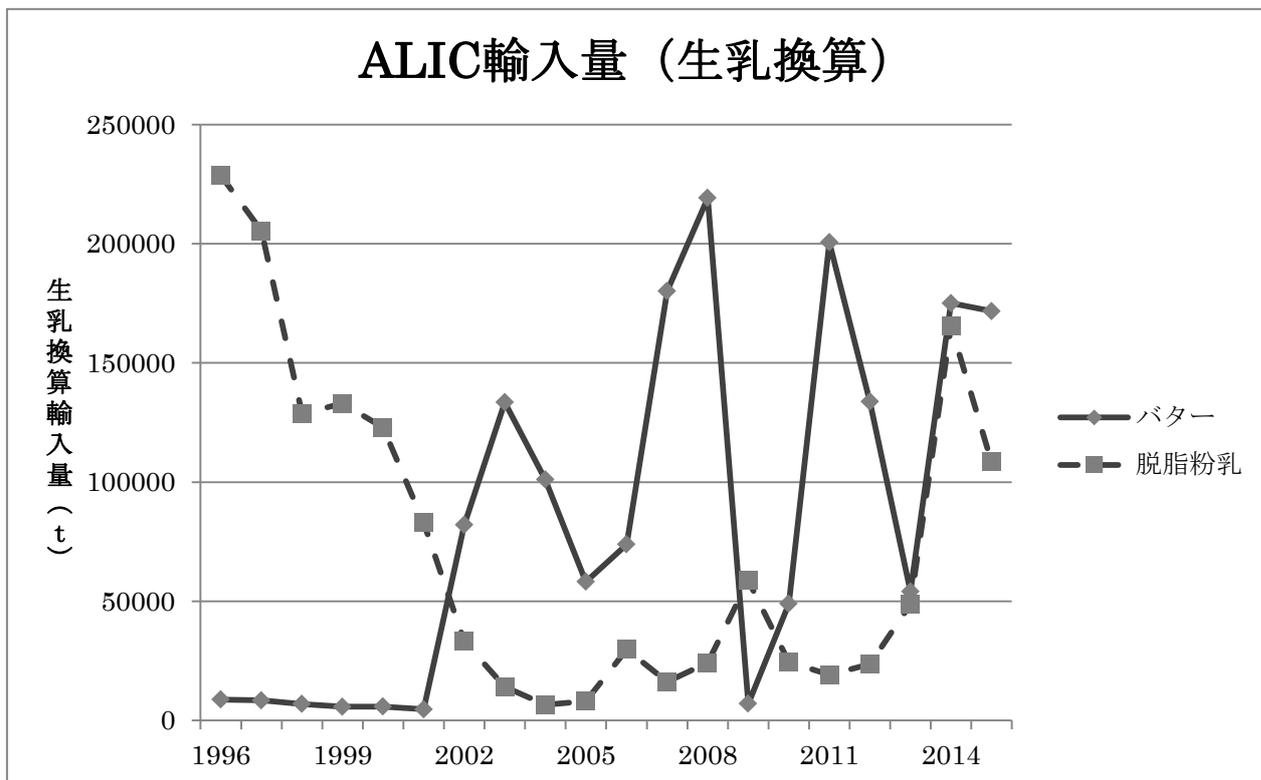


需要が落ちていないバターに合わせて生乳を生産すれば、バターの需給は均衡するが、脱脂粉乳は余ってしまう。余った脱脂粉乳から還元乳である低脂肪乳が作られると、飲用牛乳の価格も下がる。そうなると、乳業メーカーに生乳価格の引き下げを求められる。これを回避しようとする、脱脂粉乳の需要に合わせた生乳生産にならざるを得ない。バターは恒常的に足りなくなる。

図表 3 は、バター、脱脂粉乳の各年の輸入量の推移を示している。01 年まではバターの輸入はほぼゼロで、脱脂粉乳だけが輸入されてきた。しかし、02 年から脱脂粉乳の輸入は大幅に低下し、この 10 年以上輸入されているのは、ほとんどバターである。

つまり、2000 年の雪印乳業事件によって脱脂粉乳の消費が減少するまでは、消費が弱く、過剰気味なバターに合わせて生乳生産を行い、不足する脱脂粉乳を輸入してきた。この事件後は、消費が減少し、過剰生産の恐れがある脱脂粉乳に合わせて生乳生産を行い、不足するバターを輸入してきたのである。

<図表 3> alic 輸入量（生乳換算）



では、13年以降、なぜ十分な輸入が行われないのだろうか？バターについては、高関税によって民間の輸入は事実上禁止されており、低い関税の輸入枠については、国内酪農保護を最重要視する農林水産省の指示を受けて、国の機関（農畜産業振興機構、alic）が一元的・独占的に管理している。農林水産省が輸入し過ぎて、国内の牛乳・乳製品需給が緩和すると、酪農団体と乳業メーカーとの乳価交渉に影響を与える。酪農団体の交渉ポジションが悪くなると、その原因を作った農林水産省が責任を問われる。このようなことを考え、なかなか輸入しようとはしない。

11年度は1万6000トン、12年度には1万トンの輸入が行われた。しかし、バターの生産が大きく減少した13年度は、4000トンしか輸入していない。バター不足が深刻化し、社会問題化した14年度でさえ1万4000トンである。

農水省が、わずかな輸入しか行わなかったのは、12年末の民主党から自民党への政権交代の影響だろう。民主党政権の下では、酪農族議員が少なかったので、農水省が少々大目に乳製品を輸入して、乳価交渉に悪い影響を与えたとしても、与党の民主党議員から文句を言われることはない。しかし、自民党が与党に復帰してからは、そうはいかなくなったのだ。

ホエイ輸入増でさらに不足

TPP交渉では、乳製品は全くの無傷とはいかなかった。プロセスチーズの原

料となるチェダー、ゴータ等のナチュラルチーズの関税を 16 年目に撤廃することとなった。これに対して、生乳換算でそれぞれ 7 万トンの TPP 輸入枠を設定するかわりにバター、脱脂粉乳の関税は維持した。バター、脱脂粉乳は図表 2 が示す通り特別の配慮が必要となる乳製品だからである。

しかし、脱脂粉乳と成分が近いホエイという乳製品がある。ヨーグルトを置いておくと、上にたまる液体である。これはチーズを作るときに出てくる副産物であり、チーズ生産が多い米国は以前からホエイの輸出拡大に関心を持っていた。21 年という長い関税撤廃期間を置いているが、ホエイの関税は当初から大幅に引き下げられるとともに、セーフガードが発動されても適用される税率は低く、輸入増加の防波堤にはならない。脱脂粉乳と競合するホエイの輸入が増加すれば、脱脂粉乳の生産を縮小せざるを得ない。これに合わせて生乳生産も減少せざるを得ないので、バターの生産は減少し、さらに不足する。

TPP に便乗した酪農政策の改変

生乳は飲用、バター、脱脂粉乳向けの加工原料乳、生クリーム、チーズなどの用途に向けられ、それぞれに価格が異なる。同じ物なのに一物多価なのである。1965 年に作られた不足払い法（加工原料乳に補給金を支給）は、北海道が加工原料乳地域から市乳（飲用乳）供給地域になるまでの暫定措置法だった。飲用向けと比べ、加工原料乳に乳業メーカーが支払う乳代は少ないので、規模の大きい北海道の生産者でも、その価格では再生産できない。このため、政府が不足払い（補給金）を乳業メーカーが支払う乳代に加算することによって、農家に一定の価格を保証し、北海道の酪農が再生産できるようにしたのである。

通常の商品で一物多価はあり得ない。高い用途に向ければもうかるからである。不足払い法によって用途別の配乳を確認し、加工原料乳向けの生乳が飲用向けに流れないようにしている。これが一物多価を可能としている。不足払い法が作られる以前は、生乳も一物一価だった。このときバター、脱脂粉乳という乳製品の価格は安いので乳業メーカーは乳製品を作ると赤字が出る。このため、生乳の価格を安く抑え、飲用牛乳の販売で利益を出し、乳製品の赤字を補填（ほてん）していた。このため生乳価格を抑えられる酪農団体と乳業メーカーとの間では、紛争が絶えなかった。不足払い法は一物多価とした上で、政府が不足払いすることによって乳製品向けの生乳価格を低く抑え、乳業メーカーに赤字が出ないようにした。この結果、飲用向けの生乳価格は大きく引き上げられることになり、乳価紛争も下火となった。

当初、農水省は 5 年くらいの対策だと説明していた不足払いが、40 年以上も続いている。生クリーム等向け生乳 136 万トンはバター、脱脂粉乳向けの加工原料乳 154 万トンに匹敵しつつある。加工原料乳が生乳生産の半分以上を占める地域を加工原料乳地域として、不足払い法は保護の対象としてきたが、生クリーム等向けが増加している今日、北海道はもはや加工原料乳地域ではない。

つまり、“暫定措置法”としての不足払い法は、すでに目的を達成したのである。

高速大型船で、北海道の大量の生乳が関東・中京圏に移送されている。過去最大だった03年が53万トンである（13年は33万トン）。これ以外に、北海道でパッキングした飲用乳が都府県に移出されている。こちらは、13年が過去最大規模の33万トンである。北海道は都府県への市乳供給地帯となりつつあるのである。

バターの不足は、不足払い制度が当初目標とした事態が達成されつつあることを意味している。北海道の加工原料乳生産が減少していけば、不足払い額が減少するだけでなく、バターなどの乳製品に対する高関税も必要なくなるほか、alicという国家貿易企業による乳製品の独占的な一元輸入制度も不要となる。

ところが、不足払い制度は廃止に向かうどころか、TPP対策の一環として、さらに強化される。今回自由化されるわけではない生クリーム等向けも、不足払い制度の対象にするというのだ。生クリーム等向けも加工原料乳に加わるので、加工原料乳地域ではなくなった北海道が再び加工原料乳地域となる。

牛乳の輸出と望ましい政策

ニュージーランドは世界最大の乳製品輸出国だが、生乳は中国には遠過ぎて輸出できない。しかし、日本と韓国、台湾、中国などの近隣諸国への距離は短い。北海道から関東に生乳を輸送できるのであれば、日本から海路で中国等への牛乳の輸出ができるはずである。

中国では、牛乳の消費量も輸入量も増加している。しかも、日本への中国人旅行者が育児用の粉ミルクをこぞって買って帰るなど、中国では、日本の牛乳・乳製品に対する評価は極めて高い。

ニュージーランドは中国には輸出できないが、日本は中国に近い。ニュージーランドは、バターや脱脂粉乳などの基礎的な乳製品の生産には優れているが、日本の乳製品企業は、育児用の粉ミルクなど高いレベルの食品加工技術を持っている。ニュージーランドの酪農技術によって北海道でより低コストの生乳生産を行い、中国に輸出する。日本の乳製品企業は、ニュージーランドから輸入したバターや脱脂粉乳などを使って、高次の乳製品・食品を製造し、中国に輸出する。こうすることで、ニュージーランドとウィン・ウィンの関係を構築できる。

北海道は従来、加工原料乳向けを主体としてきた。それが、生クリームや脱脂乳の液状乳製品の市場を開拓し、これへの仕向けが増えてきた。今後、北海道を含め、日本の酪農が目指す道は、世界の飲用需要である。北海道酪農は、アジアの飲用牛乳供給地帯を目指すべきなのである。

そのためには、何をすべきか？用途別乳価は加工原料乳価を安く、飲用乳価を高く設定することで、飲用需要を減少させてきた。アジアの市場を目指すの

であれば、品質面での優位性だけではなく、価格競争力も持たなければならない。

バターや脱脂粉乳の国際競争力がいつまでたっても向上しない現状では、用途別乳価と不足払いを廃止して、オーストラリアが 2000 年に改革したように、単一乳価制に移行すべきである。これによって加工原料乳の生産を縮小し、飲用向け生乳または飲用牛乳をアジア市場に輸出することを目標とすべきではないだろうか。季節的な需要と供給のアンバランスから、牛乳が余る冬場にバターや脱脂粉乳に加工し、これを夏場に牛乳に戻してきた。こうした処理を余乳処理といい、このため都府県でも冬しか操業しない工場が必要だった。しかし、アジアの市場を考えるのであれば、国内で余乳処理を行う必要はない。余乳は輸出すればよいからである。

飲用乳価が低下すれば、現在緑茶にとられている国内の飲用需要を奪回できる。alic は廃止して、乳製品の関税も段階的に削減・廃止する。バターが足りなくなり、価格が上昇すれば、自動的に輸入が行われ、価格は低下する。

輸入飼料依存型で食料安全保障に何ら貢献しないような畜産を振興するのではなく、国産の穀物や草地資源に立脚した畜産を振興すべきだった。農業保護の口実として利用するのではなく、食料安全保障から農業政策を立案してはどうか。食料安全保障は、農地資源を維持してこそ達成できる。そうであれば、品目ごとの農業政策ではなく、農地面積確保のための単一の直接支払いを行えばよい。コメの減反補助金も酪農の不足払いもやめて、農地面積当たりいくらという直接支払いを導入するのである。その上に、コメ、野菜、牧草など、何を植えるかは、農家の創意工夫に任せるべきであって、農政が口を出すべきではない。このような単一の直接支払いは、EU が 20 年以上の年月をかけて調整の末、到達した農業保護の姿でもある。

ベトナムやマレーシアなどの途上国も含め、日本以外の TPP 参加国は 99～100%という高いレベルの自由化（関税撤廃）を達成している。関税貿易一般協定（ガット）、世界貿易機関（WTO）はさらなる自由化に向け異次のラウンド交渉を行ってきた。TPP でも見直し交渉が予定されている。次の TPP 交渉で、日本の農産物関税が撤廃されれば、コメの減反政策やコメ麦、乳製品の国家貿易企業は廃止になる。国民は安い食料・農産物を消費できるようになるし、バター不足が起こることもなくなるだろう。