

CIGS 山下一仁 研究主幹 講演会

『バターが買えない不都合な真実』

【要旨】

日 時：2016年7月5日（火） 14:00～16:00
場 所：一橋大学一橋講堂 学術総合センター2階

私は1989（平成元）年から2年間、現在の農林水産省生産局、畜産部牛乳乳製品課に勤務していたが、牛乳や乳製品の世界には、極めて複雑な構造がある。それを今日は、できるだけわかりやすく説明していきたい。

わが国では、生乳生産量とともにバター生産量も減少しているが、どちらかというところ、生乳よりもバターの生産量の減り方のほうが大きいといえる。供給が減少しているため、バターの小売価格はどんどん上がっている。先日、近くのスーパーへ行ってみると、国産のバターはまったく置いてなく、アルゼンチン産のバターが2つ残っただけであった。農林水産省は、バターは輸入もしており十分供給されていると説明するものの、足りていないということが、この小売価格が表している実態だと思う。

ある全国紙には、酪農の専門家だという大学の教授のコメントが載っていた。乳価が低くて酪農家の経営が赤字になり酪農が進む。そこで牛の頭数は減少し、生乳生産量が減少するからバターが不足するのだという。しかし、この説明はどこかおかしい。酪農政策に少しでも携わっている人間であれば、間違いはすぐにわかる。

牛乳の価格、子牛の価格、餌の価格などによって、酪農家の1頭当たりの所得は変動する。2007～2008年辺りに大きく所得は減少しているが、赤字になっているわけではなく、1頭当たり10万～12万5000円の間で推移している。つまり酪農経営が赤字だというのはウソである。その頃、バター不足が起きたわけでもないし、2009年以降の所得は概ね順調に回復している。それなのに、酪農家は貧しいというのである。

赤字ならば、所得はゼロのはずである。ところが農水省の統計によると、酪農家はおおよそ1000万円近い所得を得ている。コメの場合、400万円を若干超える所得のうち農業所得はわずかしかなく、ほとんどはサラリーマンなど兼業農家の農外所得や高齢農業者の年金収入である。だから、コメの関税をゼロにしても稲作農家はそれほど困らず、わずかなコメ所得がゼロになったからといって「では、廃業します」ということにはならない。酪農の場合、酪農による収入がかなりのウェイトを占めるため、所得変動の影響は大きいですが、決して赤字ではない。

また、生乳生産費の内訳として割合が大きいのは餌代である。北海道では、放牧のための採草費や労務費も相当のウェイトを占めている。これは酪農家が実際に支払った経費ではなく、農水省がコストとして計上している架空の費用である。したがって、それらを全て賄わない限り赤字というわけではない。また、北海道と都府県には歴然としたコスト差があり、酪農の規模に応じてコストは異なる。

総合（プール）乳価の推移を見ると、最近の乳価は上がっている。しかし、同じ牛乳でありながら北海道と都府県で乳価が異なっている。飲用向け、脱脂粉乳やバターという乳製

品向け、生クリーム向け、チーズ向け、その他で、それぞれ乳価は異なり、最も高価な飲用向けが多い都府県の生乳価格は高く、脱脂粉乳やバターあるいは生クリーム向けが多い北海道では乳価が低い。ただし、乳価が低いから酪農家の経営が赤字になり、離農が進むことによって生乳生産量が少なくなり、バターが不足するというロジックは間違いである。

日本の酪農政策について、酪農家や酪農団体を擁護する人たちは「こんなに酪農家を保護していない国はない」と言うが、生乳生産者価格の国際比較を見れば一目瞭然である。日本ほど高い生産者乳価を得ている酪農家は世界にない。高い関税で酪農を保護することで国内のバターや脱脂粉乳、牛乳の価格が高くなるため、酪農家に払える乳代もおのずと高くなっているわけである。

国内の酪農家戸数は最近になって突然減り始めたわけではなく、年率4~5%の割合で減り続けている。長期的に見ると、戸数がかつての20分の1に減ったにもかかわらず、生乳生産量は4倍に増えている。つまり1戸の酪農家が生産している生乳の量が大幅に増えたわけである。したがって、戸数が減るから生産量が減るという関係は成り立たず、酪農の規模拡大が右肩上がりに進んだといえる。飼養頭数は減少しているものの、乳牛の改良や飼養方法の改善によって日本の牛は、アメリカに次ぐ世界トップレベルの乳量を誇っている。

近年、生乳生産量がとくに都府県で減少したのはなぜかという、需要が減ったためである。緑茶に食われたのである。ペットボトルでお茶を供給できるようになるとは、私が農水省に入った頃には信じられなかった画期的な技術革新といえる。それによって緑茶の生産量が急速に増えた一方、牛乳の消費量は減っていった。

バター問題を考えるための基礎知識として重要なことは、まず酪農政策を考える上で、さまざまな乳製品の中でもバターと脱脂粉乳が断トツに重要な地位を占めるということである。そのため日本政府は、TPP交渉でチーズの関税は撤廃したが、バターと脱脂粉乳の関税は無傷のまま維持している。こうした日本の農業保護の特徴について知る必要がある。

酪農政策あるいは牛乳・乳製品の需給を考える上で、なぜバターと脱脂粉乳が重要かという、これらに水を加えれば牛乳（加工乳）に戻るからである。牛乳の消費が増える夏場、牛がバテて乳量が少なくなっても、冬場に余った牛乳をバターと脱脂粉乳に加工・保存しておけば、それに水を加えて加工乳として供給することができる。そういう意味で、バターと脱脂粉乳が牛乳の需給調整をする上で大きな役割を果たしてきた。

ただし、1つ問題がある。それは、飲用向けの乳価とバターや脱脂粉乳向けの乳価が大幅に違うことである。製造工程を考えれば、飲用牛乳より（牛乳からバター等に加工してそれをまたもとに戻すという）加工乳を作るコストのほうが高くなるはずである。ところがバターや脱脂粉乳向けの乳価が非常に安いので、加工乳は飲用牛乳よりも安く作ることがで

きる。したがって、バターや脱脂粉乳が増えると加工乳が増え、安い加工乳が提供されるようになるので、飲用牛乳の値段が下がり、酪農家に払う飲用乳価も下がってしまう。これが、酪農家、乳業業界、政治家、農林水産省、酪農団体が心配していることである。このため、バターや脱脂粉乳を余らしてはならないという需給計画となる。これがバターが不足する理由の背景にある。

農政を国際比較すると、アメリカとEUは、財政から農業を保護する直接支払いに転換したが、日本は、相変わらず高い関税で国内価格を高くして農業を保護しており、その思想が牛乳・乳製品にもある。

よくTPP反対派の農業経済学者は、関税を撤廃すると国内の農産物価格が下がり、それを財政で補てんしようとする膨大な財政負担が生じると言う。それは、今現在においても膨大な消費者負担を負わせていると白状しているようなものである。

日本もアメリカやEUのような直接支払いに変えていけば、消費者負担を消滅させることができる。市場への歪みを生じさせることなく農業を保護できる。そのため世界の農業経済学者は、高い関税・高い価格で農業を保護するのではなく、直接支払いで保護すべきであると提言しているにもかかわらず、日本の農業経済学者だけがガラパゴス化し、まだ関税が必要だと言っている。

さらにコメの場合は、減反で4000億円の財政負担をしている。高い米価を維持するために、補助金を出して農家がコメを作らないようにしているわけである。国民が財政で負担し、その結果、需給均衡価格よりも高い価格のコメを買うという消費者負担（6000億円相当）も負う。たかだか1.5兆円程の産業に対し1兆円の国民負担を強いている。それでコメ農業が良くなったかという、前述のような所得状況である。

バター不足について農水省は、2013年に厳しい猛暑があり、牛乳の生産が減少したためバターの生産量が減少したと説明している。しかし2010年と2011年にも同様にバターの生産量は減少しているが、バター不足は起きていない。またバターと脱脂粉乳は生乳から1：1の比率で生産されるにもかかわらず、脱脂粉乳は足りており、バターだけが不足している。

今、国際市場ではバターがジャブジャブ余っている。つい最近、アメリカに行ってきたが、ミシガン州の酪農家は、この1～2年で彼らの受け取る乳代は、半分に下がったと言っている。バターや脱脂粉乳の価格がドンと下がっているため、牛乳の値段も半分になったようである。

では、国際市場でジャブジャブ余っているバターが、なぜ日本国内に入っていないのか。価格の低いところから高いところへと、モノは移動するはずである。しかし、バターの国

際価格が下落しているのに、国内の価格はますます高くなっている。

これまで、バターと牛乳との関係は面白いものがあった。現在、牛乳の取引では、脂肪分3.5%が標準となっている。実は、昔は3.2%だったため、その差0.3%分のバター分を生乳から抜き、それで乳業メーカーはバターを作っていた。そのため、当時はバターが余ったのである。そこで、乳業メーカーは余るなら人に飲ませればよいと考えた。脂肪分3.2%の取引基準を3.5%に上げたところ牛乳がおいしくなり、1990年辺りには牛乳の消費量が急増した。

一方で、2000年辺りから、成分調整牛乳が売れ始めた。この成分調整牛乳とは何かというと、乳脂肪分を抑えた牛乳である。つまり牛乳からバター分を抜くため、成分調整牛乳の需要が増えるということは、バターの生産がそれほど落ち込まないことを意味する。成分調整牛乳の取引拡大は牛乳の取引基準の変更とは逆の動きである。

バター不足のポイントは脱脂粉乳の需給である。バターの消費量は一定なのに生産量が減少するため、不足しがちになる。一方、脱脂粉乳の生産量のほうが落ち込みはひどいのに、脱脂粉乳の需給は均衡している。ここが今回の謎解きの1つのヒントになる。生乳からバターと脱脂粉乳が同時に生産されるのだが、バターと脱脂粉乳それぞれに対する需要は異なる。したがって、片方が余るのに、片方が足りないということが起きる。

乳製品を独占的に輸入している国家貿易企業であるALIC（農畜産業振興機構）による乳製品輸入量の推移を見ると、2000年辺りまでバターの輸入はほとんどなく、日本は脱脂粉乳を輸入していた。つまり脱脂粉乳が足りず、バターが余っていた。しかし、バターを余らせるような生乳生産は飲用乳価交渉に影響するので避けたい。このためバターの需要に合わせて生乳を生産していたため、脱脂粉乳の生産量が足りず輸入していたわけである。

しかし、雪印の脱脂粉乳による大量食中毒事件が2000年に起こると、日本の乳製品市場の構造が変わった。それまでは脱脂粉乳のほうが足りなかったが、事件後に需要の減った脱脂粉乳に合わせて生乳を生産するようになると、逆にバターが足りなくなって輸入が増加した。この2000年を境に、バターと脱脂粉乳の需給関係が逆転したのである。

では、「バターが足りないなら、バターの需要に合わせて生乳を作ればいいではないか。脱脂粉乳を余らせればいい」ということも考えられる。ところが、余った脱脂粉乳から安い低脂肪乳という加工（還元）乳を作れば、飲用牛乳の値段が下がる。すると飲用向けの乳価が下がってしまい、酪農団体からは、農水省が輸入し過ぎたおかげで、あるいは生産させ過ぎたおかげで、自分たちの飲用乳価が下がってしまったと言われてしまう。それを農水省が一番恐れているのである。

面白いことに、2010年、2011年辺りはバターを一定量輸入していたため、バター不足は気にならなかった。国内の生産は減少したものの、十分な輸入をしていたのである。ところがバター不足が顕在化した2013年には、ほとんど輸入をしてない。民主党から自民党への政権交代が農水省（ALIC）による輸入に大きな影響を与えた。

酪農には、日本酪農政治連盟という団体がある。コメには、そんな政治連盟はない。そして自民党にも酪政会というものがあり、この2つの組織が二人三脚で、日本の特に都府県の酪農家の利益（飲用向け乳価の維持または引き上げ）を代弁して行動しているわけである。

一方、民主党にはそういった団体もないため、民主党政権時の農水省は、そんな事情を考えずにバターや脱脂粉乳を輸入できた。ところが自民政権になると、民主党政権時のように輸入すれば、乳価が下がって怒られるのではないかという自制心が働いたのだ。農水省は、自民党の農林族を見ながら仕事をしている。それが今回のバター不足を招いた原因だと思われる。

そもそも酪農を保護する必要があるのだろうか。コメ農業の保護は、食料安全保障や水資源の涵養、洪水の防止といった観点から必要だということが、よく言われる。しかし酪農、養豚、養鶏といった畜産の場合、餌のほとんどはアメリカ産のトウモロコシや大麦であり、言うなればアメリカの農産物の加工品なのである。酪農も草地資源を減少させてきており、食料安全保障に貢献する度合いは、どんどん減少してきている。

私は、酪農を保護する必要はないと言っているだけで、酪農がなくなってしまう方がいいと言っているわけではない。問題なのは、国産飼料の価格がアメリカ産飼料の倍も高いことである。つまりトウモロコシなど全く同じ原料を使っているにもかかわらず、日本の畜産業はアメリカの畜産業の倍の餌代を払っていることになる。さすがに、このハンディキャップは解消すべきだと思う。資材価格が高いために農産物のコストが高くなり、高い関税で日本の農業を保護しないとダメだという構造にメスを入れる必要がある。

TPPと日本の農業問題を考えると、国会の農林水産委員会は、コメ、麦、牛肉・豚肉、乳製品、砂糖の農産5項目を関税撤廃の例外とし、できない場合は、脱退も辞さないことを決議した。その結果、TPP交渉では乳製品等については関税を維持し、その代償としてアメリカの2.5%の自動車関税は、15年間維持された後に10年かけて撤廃されることになった。

TPPと乳製品では、バター、脱脂粉乳自体については関税維持および枠の拡大程度で大きな影響はない。問題は、脱脂粉乳と成分的に競合するホエイである。このホエイはアメリカの関心品目であり、農林省は21年という長期の関税撤廃期間を設けている。しかし、初年度に大幅に関税を削減するうえ、セーフガードを発動してもその関税水準は低く、脱脂粉乳への影響は大きい。ホエイの輸入が増えれば脱脂粉乳の需要はますます減り、それに合

わけて生乳を生産すると、ますますバターが足りなくなる。つまり今回のTPP交渉の結果によって、バター不足は拡大する可能性がある。

また、プロセスチーズ用のナチュラルチーズは関税を撤廃したが、EUのカマンベールやモッツァレラも、いずれ日・EUのFTA交渉で関税が撤廃される見通しである。そうなれば、国内のチーズ向け生乳生産が大きな影響を受けることになる。それを見越してか、政府は不足払いの対象をバターや脱脂粉乳のみならずチーズや生クリームにも拡大する。実は、成分調整牛乳は生クリーム向け生乳としてカウントされているため、今までバターや脱脂粉乳用に限ってきた不足払いが、飲用牛乳の世界にも拡大する可能性がある。つまり、財政負担が大幅に増える可能性があるということである。

コメは、主食用、飼料用、米粉用など多様な用途に異なる価格を設定しているために不正が起こってきた。たとえば汚染米事件は、農水省がミニマムアクセスで輸入したコメを長期間保存し、カビが生えたことから糊用に処分しようとしたところ、糊用としてタダ同然で買った人々が食用に転売したために起こった不正である。このように、一物多価にすると必ず不正が起こる。

牛乳の世界では、乳製品工場にチェックを入れることで不正を防いでいるが、たまたま加工原料向けと飲用向けに生乳が仕向けられた農家間で乳代が異なっては不平等のため、指定生乳生産者団体を作り、農家にはプール乳価として平均乳価を支払っているわけである。

1966年に不足払い法が施行されるまでは単一乳価であったことから、価格の低い乳製品で生じる赤字を、飲用牛乳の黒字で補填する必要があった。乳業メーカーは、飲用牛乳で利益を出そうとするために生乳価格を抑えたため、いつも農水省を巻き込んで派手な乳価闘争をやっていた。

ところが、加工原料乳への不足払いを始めることで、乳代を一物多価とし、加工原料乳価を下げることによって飲用向けの乳価を上げられるようになった。そのため乳価紛争はなくなった。しかし、将来にわたってこの制度を続けるべきかどうかは、基本に戻って議論すべきときが来たのではないか。

日本は高齢化で国民の胃袋が縮小し、さらに人口は減少する。つまり、国内の農産物市場を高い関税でいくら守ったとしても、市場はどんどん縮小していくのである。そうなればコメや酪農だけでなく、日本の農業界は安楽死するしかない。それを避けるには、海外に打って出るしかないのである。城を枕に討ち死にするのが嫌ならば、海外に攻めるしかない。

農業に限らず、人口減少時代の一番重要な対策は「グローバル化」である。日本の人口は

減ったとしても、世界の人口は増えるし所得も上がる。今、牛乳は「ほくれん丸」という巨大な船で、北海道から日立まで毎日送られている。そこから関東圏、名古屋圏へ年間 100 万トン近い北海道の生乳が届けられる。では、北海道から関東へ送れるならば、九州から上海にも送ることも可能であろう。そういったことを、真剣に考えなければならない時期といえる。

高いままで牛乳は売れないため、飲用向け、加工原料向けといった用途別乳価制度をやめて単一の乳価制度に戻し、牛乳の値段を安くして輸出するという道が考えられると思う。究極の農業政策とは、そういうことである。

オーストラリアもかつて一物多価であったが、改革によって統一乳価とした。EU も、農地の上に何を作っても同じ単価というシンプルな単一直接支払いに移行している。日本がもし、食料安全保障や水資源の涵養、美しい景観といった多面的機能として農地が必要だというならば、EU のように単一直接支払いに移行すべきであろう。その農地の上に、コメを作ろうが、小麦を作ろうが、野菜を作ろうが、草を作って酪農をしようが、農家の自由に任せるべきである。こうした政策転換によって、食料安全保障にも多面的機能にも貢献することができる。もちろん、高い価格を維持している米の減反政策は、即刻廃止しなければならない。