

（研究ノート）

牛乳の価格形成と需給調整

矢 坂 雅 充

目 次

1. はじめに
2. 「合理的な価格形成」の要件
 - (1) 需給動向の反映
 - (2) 生産費をカバーする価格
 - (3) 飲用向け乳価と加工向け乳価の格差
 - (4) サプライチェーンをつうじた乳価引上げの転嫁
3. 生乳需給施策の行き詰まり
 - (1) 脱脂粉乳・バターによる生乳需給調整の限界
 - (2) 新たな生乳需給調整システムの構築
4. おわりに

1. はじめに

2024年に公布・施行された食料・農業・農村基本法で高い関心が寄せられた論点の一つは食料の合理的な価格形成であった。基本法では食料の持続的な供給を確保するために、農業生産者から消費者に至るサプライチェーンの関係者が費用を考慮した価格形成に努めることが謳われた。こうした取り組みを実現するための具体的なサプライチェーンとして豆腐・納豆とともに牛乳が取り上げられた。

近年、多くの食品のサプライチェーンを構成する事業者では生産資材が高騰し、川下部門や最終的には消費者に増嵩したコストを転嫁して、事業を継続することが重大な課題になっている。それは食品に限らず、サービス産業を含めたほとんどの産業分野で喫緊の課題になっている。それだけに豆腐・納豆や飲

用牛乳のサプライチェーンでコストの動向を考慮した合理的な価格形成を実現するという政策課題設定の行方に多くの事業者が高い関心を寄せてきたといえよう。

合理的な価格形成のあり方を検討するというのは、日本の現実の食料価格形成に何らかの不合理性が存在することを意識しているからであろう。その際にふまえておかなければならない点として、一つには量販店の「弱さ」がある。日本では大手量販店の食料品販売シェアが欧州などと比べて低く、特定の量販店のロイヤルカスタマーとなっている消費者は少ない。複数の量販店をめぐって商品を比較しながら買い物をする消費者も少なくない。日本の小売業者は有機農産物重視といった商品戦略や社会貢献活動のあり方などで消費者の共感を得てロイヤルカスタマーとして取り込んでいくのではなく、もっぱら取扱商品の価格でしか消費者を獲得できなくなっているといえよう。消費者の価格志向をそのまま受け入れざるを得ない小売業者の商品販売力の弱さが、多くの消費者が日常的に購買するプライベートブランド牛乳などの日配品の低価格販売に拍車を掛けている。

さらに牛乳・乳製品や米では消費者の価格安定志向も根強い。日本では生乳や米を対象とする価格政策は廃止され市場が自由化されているものの、国家貿易が維持され国内市場は国際市場から遮断されており、基本的に国内価格が価格変動が激しい国際市場価格に規定されるという状況にはなっていない。基礎的な食料としての位置づけや価格政策が講じられていたときの慣性もあって、消費者の安定価格・安定供給に対する期待が強く、需給調整は価格よりも数量で行われる傾向にある。一方、生乳や米の生産過程のサイクルは長く、価格変化への生産者の対応がさらに大きな需給ギャップをもたらす可能性がある。一年一作の米では収穫後の作物の価格水準によって翌年の栽培面積が増減する。母牛への人工授精を経て生まれた子牛が成長して出産し初めてミルクを出すようになるにはおよそ3年かかるという生乳では、ミルクサイクルと呼ばれる周期的な需給ギャップと価格変動を引き起こすおそれがある。価格変動リスクを回避するためにも、いずれのサプライチェーンでも価格が安定的に推移することが望ましいとする意識が定着してきたといえよう。こうして消費者の購買判断のあり方がそのまま小売業者の取引商品の価格戦略に大きな影響を与えてい

る。食品製造業者や卸売業者に対して小売業者が強い取引交渉力を持っているというのは、売り手と買い手という基本的構図に加えて、小売業者がその背後にある消費者の厳しい選択をそのまま代弁しているからであり、強力な商品販売力を築いているからではない。

二つは、生乳の集荷・販売事業を担う農協系統組織の特質である。生乳集荷では農協系統組織が圧倒的なシェアを持っているものの、酪農協同組合の多くは乳業メーカーの指導で設立された出荷組合を母体としていて、農協系統組織が乳業部門への垂直統合を進めてミルクサプライチェーンへの影響力を高めるという展開にはならなかった。日本では酪農生産者の生乳取引における対等性、独立性に向けた政策支援が方向付けの役割を担った。酪農政策の一環として設立した生乳販売農協である指定生乳生産者団体（以下、指定団体という）の一元集荷多元販売によって乳業との乳価交渉力の強化を実現しようとしたのである。もっとも指定団体の組合員は酪農協連合会などの農協組織であり、酪農生産者は指定団体の孫組合員やひ孫組合員で間接的に指定団体に参画しているに過ぎない。指定団体は酪農生産に関わる事業には関与せず、生乳販売の組織化と多元販売（二股出荷）によって生乳販売の不利性を克服しようとしたのである。

日本の指定団体はイギリスのミルクマーケティングボードを参考にして制度化された生乳販売組織であるが、農協系統組織の組織力が基盤になっている。1966年に施行された加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（以下、不足払い法という）では、加工原料乳一定の地域内で過半の集乳シェアをもつ協同組合組織であることが指定団体の要件とされ、一元集荷多元販売体制の素地がつくられた。一元集荷を法律で定めることは難しく、農協の組織的な事業体制を活用したのだろう。具体的には都道府県単位、その後地方ブロック単位に指定生乳生産者団体が制度として設立され、生乳の一元集荷多元販売機能を担うことになる。実際にはすぐに指定団体は乳業への配乳権を確保したわけではなく、酪農協などと乳業メーカーの特約的な取引関係が継続していた。1970年代後半の生乳過剰や生乳の一時貯蔵施設であるクーラーステーションの運営などを契機に指定団体が多元販売機能を確保していくようになったのであり、制度のみで一元集荷多元販売が実現したわけではないが、指定団体による生産者の組織化が酪農政策の基盤として位置づけられた。アメリカ合衆国が乳価水準を決定す

るルールを地域ごとに制度化して乳価形成に直接的に関与し、欧州連合では北部ヨーロッパを中心にしてミルクサプライチェーンに大きな影響力をもつ巨大な農協系乳業が乳価形成をいえるのとは異なる手法が講じられてきた。日本では制度化された指定団体が酪農生産者に代わって生乳取引交渉に当たってきたのである。それは欧州連合の2013年CAP改革に取り込まれたミルクパッケージが推奨した認定生産者組織(Recognized Producer Organization) (以下、POという)が目指した機能でもある。個々の酪農生産者が乳業メーカーとの生乳取引交渉を専門的な交渉人に委ねる生産者グループがPOであるが、生乳取引交渉で有効な交渉力を確保するためには、複数の乳業メーカーへの販売、つまり多元販売を実現することであることがわかっている。指定団体による生乳の一元集荷多元販売は乳業メーカーとの生乳の相対取引を生産者の組織化でその不利性を払拭しようとした先駆的な取り組みであったといえよう。

三つは、乳業の「強さ」と「弱さ」である。牛乳・乳製品のサプライチェーンでは衛生的な品質を確保するために、生乳はできるだけ早く乳業工場で処理殺菌される必要があり、乳業はサプライチェーンの結節点となる。しかもその製造工程は装置産業としての特徴を有しており、欧米では工場の大規模化と乳業メーカーの巨大化が趨勢になっている。日本は島国で牛乳や発酵乳などのチルド製品の製造比率が高く、欧米などの乳業メーカーに比べれば生乳処理の規模は小さいが、それでも大手乳業メーカーは全国で事業を展開し、牛乳乳製品の製造品目も多岐にわたっており、集乳量が図抜けて多い。その限りでは大手乳業は酪農生産者に対して優位な取引上の地位を築いてきたといえよう。

一方で、乳業は酪農生産者との直接的な関係を築き、いわゆる集乳地盤と位置づける生産者への経営支援や生産者を選択した集乳などを行うことはできず、乳成分の若干の差による取引乳価に差が生じるものの、生乳取引の内容は基本的には生乳の数量が中心となる。ただし、北海道からの生乳移出乳などでは生乳需給調整への関与が乳価にも反映される。乳製品加工施設を保有しない中小乳業メーカーなどは飲用牛乳などの需要に応じた必要時必要量の生乳取引が必要となり、日々の需給ギャップは乳製品を製造する大手乳業メーカーが引き受けることになる。そこで生乳需給調整のための負担を免れる中小乳業メーカーなどの取引乳価はそれだけ割高になる。

乳業メーカーは生乳の品質や産地などを選択的に集乳することはできず、生乳の処理・加工過程でどのような付加価値を付けるか、どのような製品ラインアップを設定するかが事業収益に大きな影響をもたらす。しかし、欧米などと異なって、チーズなどの乳製品水準は相対的にまだ低く、生乳に占める牛乳類の比率が高い。生乳成分を調整することなく殺菌充填するだけの飲用牛乳では製品差別化は難しく、牛乳部門の収益率は低位にとどまる。チーズなどのように製造・熟成過程の差異が多様な品質の製品を作り出す事業分野が小さいところに日本の乳業の弱さが表れている。

では、日本では生乳や牛乳乳製品の価格形成はミルクサプライチェーンを構成する酪農生産者、乳業、量販店といった主要なプレーヤーのもとでどのように特徴づけられ、またどのような課題に直面しているのだろうか。以下ではごくおおまかにそのポイントを素描することにしよう。

2. 「合理的な価格形成」の要件

適正な価格形成、合理的な価格形成という言葉が広く流布するようになった。価格の適正さや合理性とは何を意味しているかは定かではない。おそらくその内容は論者によってさまざまであり、多岐にわたっているといつてよい。ここではさしあたり、①価格が需給の動向を迅速に反映すること、②価格水準が生産コストをカバーしていること、③飲用向け乳価と加工向け乳価の格差、④乳価の引上げがサプライチェーンを通じて転嫁されること、としておこう。

(1) 需給動向の反映

生乳や牛乳乳製品の価格は需給動向に対して緩慢にしか変動しないのが実情である。生乳では総合乳価が前年を下回るのは、近年では、2010年度に前年度の90.2円/kgから88.1円/kgへ、2020, 2021年度には19年度の105.6円/kgからそれぞれ104.3円/kg、103.5円/kgへと低下しているのみである。前者は畜産危機で乳価を引き上げた後の生乳過剰、後者はコロナ禍での生乳需要減少による生乳過剰で、乳製品在庫の大幅な増大を反映しているが、乳価は価格が低い加工向け乳量の増加がもたらした総合乳価の減少にとどまっている。配合飼料費の

高騰が続き、多くの酪農経営の純利益が赤字を計上する状況では、乳価を引き下げる状況にはなかったからでもあるが、乳価引下を念頭に置いた乳価交渉は事実上タブー視されてきたといえよう。

乳製品価格の変動はさらに緩慢である。大手の製パンメーカーや飲料メーカーは脱脂粉乳・バターなどの原料乳製品の価格・数量双方の安定性を乳業メーカーに強く要請しており、それが乳製品の大口需要者価格に表れている。上記の大幅な乳製品在庫増を経験した時期でも、大口需要者価格はいずれも1パーセント程度の下落にとどまっている。周期的に過剰と逼迫を繰り返す乳製品市場では、脱脂粉乳・バターの価格引き下げによって食品メーカーの需要が大きく変わることは期待できず、生産者サイドの価格安定志向と相まって乳製品価格は下方硬直的になっている。一方、乳製品の需要逼迫時も乳製品価格の上昇は加工向け乳価の引上げに見合った程度に過ぎない。2014～15年にバター不足が社会問題化した折にも、バターの大口需要者価格は前年度比5パーセントほどの上昇にとどまっている。量販店が家庭用バターの販売を1人1個までとする制限を設けたように、価格は需給動向をあまり反映せず、安定的に推移してきた。換言すれば、需給調整は価格ではなく、数量調整に依存してきたのである。

以上みてきたように、牛乳や乳製品では価格の安定志向が強く、食品事業者や消費者はそれらの価格が安定的であるという認識が定着しているといえよう。乳製品輸出の比率が高いオセアニア諸国やアメリカ、ドイツなどとは大きく様相を異にしており、価格変動が激しい脱脂粉乳・バターの国際市場からの影響を国家貿易で遮断してきた日本の牛乳乳製品市場の特性である。それは安定的な市場という酪農・乳業にとって事業見通しがつきやすい環境にあるというメリットを意味するが、同時に、価格変動によって需要を抑制あるいは創造するという発想が弱くなり、価格変動に対してきわめて慎重な業界体質をもたらしてきたといえよう。

(2) 生産費をカバーする価格

一定の期間を均すと生産費を賄う販売価格が維持されることが、持続的な生産を可能にする条件であろう。短期的には生産費からずれた価格が形成されることがあっても、価格が生産費をカバーしない状態が長期にわたって継続すれ

ば、その産業や事業・経営は維持されない。農産物の政策価格と生産費との関係は、価格政策の有効性をめぐる論点となり、生産者米価がコメ生産費をカバーしているかどうかという論点は、かつての梶井功と佐伯尚美の論争や品目横断的経営安定対策の導入時の論争にみられるように繰り返し検討されてきた。生乳においても不足払い制度下では加工向け生乳価格に補給金を加えた保証価格の水準が生産者乳価をカバーしているかがつねに論争の的になっていた。

論点の一つは、生産費の捕捉についてである。実際には特定の販売価格水準がその品目の生産費をカバーしているか、その農業部門の持続性を担保しているかを実証的に明らかにするのはきわめて難しい。牛乳生産費は畜産物生産費統計で捕捉されるが、この統計調査は1954年の酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律(以下、酪振法という)で本格的に実施され、歴史のある統計調査である。酪農経営の変容に応じて逐次改訂がなされてきたが、統計数値の連続性を維持するために調査項目の改訂や定義の変更は容易ではない。たとえば、労働費では酪農生産労働の専門性や長時間労働、経営管理者の高度な事業管理などへの評価のあり方が実態にそぐわないことが指摘されてきた。また近年では酪農メガファーム、ギガファームといわれる大規模酪農経営体(法人)が、需給逼迫時の増産や需給緩和時の生産抑制の鍵を握る経営体となっており、乳価交渉の際には生乳需給動向を強く規定する大規模階層の牛乳生産費を活用することが重要になっている。しかし、調査対象のサンプルの制約によって正確な生産費の捕捉が難しく、家族経営を念頭に置いた調査項目やその定義とのずれも大きい。広く普及している酪農経営コンサルタントが収集した経営データとの連携など、外部データとリンクすることで詳細な生産費データの収集などを模索する必要が高まっているといえよう。生産費調査の体系性を重視して酪農の特集性への配慮が欠如すると、算出される生産費が酪農生産の実態からますます乖離してしまうおそれがある。

以上みたように、乳価のベースとなる水準を決定するために、生乳生産費をどのように算出し活用するのかは、政治的な問題になりやすく適正な価格水準の判断はきわめて難しい。日本だけでなく、海外でもベースとなる乳価をめぐって紛糾する事例は少なくない。

二つは、乳価引上げ(あるいは引き下げ)額の判断である。牛乳生産費の調査

公表結果は1～2年前の実績値であり、リアルタイムでの生産費情報を必要とする乳価交渉ではそのまま活用できない。そこでJミルクや中央酪農会議は流通飼料費や乳牛償却費、光熱水量・動力費といった生産資材コストについては、別途公表されている統計データを利用して、生産費調査データを用いて試算している。乳業メーカーも同様の試算を行っており、両者の資産はほぼ一致していると言われる。各種の統計データから代理変数を見出すことができない項目もあるが、おおよそ2ヶ月程度のリードタイムで牛乳生産費が推算されており、配合飼料などの生産資材価格高騰による生産費の情報はほぼ正確に把握されているといえよう。

三つは、乳価交渉によって乳価を改定するタイミングである。生産資材価格が高騰して乳価の引上げが必至となる状況となっても、乳価交渉をつうじて乳価の改定を行う時期が遅くなれば、酪農経営への打撃は大きくなる。穀物価格が2007年から上昇し続け、2008年の前半にピークを迎えることで2008年は世界的な畜産危機が生じた。オーストラリアなどでは穀物価格の急騰とほぼ同時に牛乳乳製品の小売価格が引き上げられ、乳価の改定も進んでいったが、日本では大幅な乳価引上げは2009年3月実施となり、乳価改定の実施が大幅に遅れた。

近年では穀物価格高騰と円安の進行で配合飼料価格などが高止まりして、2022年11月に飲用向け乳価が10円/kg 引き上げられ、翌23年8月にさらに10円/kg 引き上げられた。2022年の乳価引上げでは生産費の上昇分をカバーし切れていないので、早急に再度乳価引上げが必要であるという認識は酪農乳業界で共有されていたが、生産者団体と乳業メーカーの乳価引上げによる牛乳消費減退とその結果生じる乳製品とりわけ脱脂粉乳在庫増加に対する判断が錯綜し、乳価交渉を開始するのが遅れた。脱脂粉乳の過剰在庫は国や酪農生産者・乳業の負担で飼料用として処理せざるをえない状況が続いていた。しかし、のちにみるように、2018年に施行された改正畜産経営安定法（畜安法）で酪農生産者の生乳二股出荷が公然と認められ、厳しい減産を強いる計画生産は、系統外出荷者を増やすだけで、実施に踏み切ることは難しいと考えられていた。

結局、生乳需給調整の行き詰まり打開に向けて酪農生産者が生乳生産抑制策を打ち出し、乳価引上げによる牛乳需要の減少・乳製品在庫増大を生産者の負担で処理する対策が合意されたことを受けて、乳価交渉が開始されることにな

る。乳価引上げで牛乳小売価格が上昇すれば牛乳需要は一定程度減少することは避けられない。生乳生産コストの上昇で乳価引上げを要請する指定団体とさらなる脱脂粉乳在庫増は引き受けられないとする乳業の対立の妥協点を探るのに時間を要したのである。

農林水産省「適正な価格形成に関する協議会」の牛乳ワーキンググループは、コスト指標にもとづく具体的な価格改定方式のたたき台として、①コスト指標の一定の変動が生じたタイミングに合わせて、コスト指標に連動する形で価格を改定する方式（自動改定方式）、②同上のタイミングに合わせてコスト指標を参考として価格を改定する方式（改定方式）、③同上のタイミングに合わせて、価格改定のための交渉を始める方式（再交渉方式）の3方式を提示している。コスト指標をトリガーとして乳価交渉を開始するというより間接的な規定となる再交渉方式を採用したとしても、生乳需要の見通しやセーフティネットとしての生乳需給調整策の議論を避けては交渉を進めることはできないだろう。コスト指標で乳価改定の必要性を酪農乳業がともに認識することは重要であるが、それだけで乳価改定を導き出すことは難しいのである。

（3）飲用向け乳価と加工向け乳価の格差

都府県の飲用向け乳価は北海道の生乳の多くが仕向けられる加工向け乳価と基本的に連関している。加工向け乳価に北海道から飲用牛乳消費地までの運賃を加えた水準に飲用向け乳価は収斂していくからである。乳価格差が運賃以上に開いていれば、北海道から飲用向け生乳や製品としての飲用牛乳の道外移出が拡大して、飲用向け乳価は下落していく。逆に、乳価格差が運賃よりも小さければ、生乳などの道外移出は減少して飲用向け乳価は上昇することになる。抽象的には北海道の加工向け乳価に道外移出運賃を上乗せした価格が飲用向け乳価となるように北海道と都府県の生乳生産のあり方が規定されていくわけである。

しかし、飲用向け乳価や加工向け乳価が一定の期間をみればそれぞれの代表的な生乳産地である関東、北海道の生乳生産費に対応して形成されとしても、それらの乳価格差が北海道からの移出運賃と見合う保証はどこにもない。実際には双方の乳価格差によって道外移出が左右されるわけではない。全農が都府

県の飲用向け生乳の需要逼迫・緩和を解消するために生乳道外移出量を調整するからである。全農の道外移出生乳の調整は乳製品工場がほとんどなくなってしまった都府県の余乳発生を最小限に抑えるうえできわめて重要な役割を果たしている。しかし同時に、この用途別乳価格差を移出運賃にさや寄せさせていく力を弱めていくことになった。

この20年あまり、都府県の生乳生産は継続的に減少し、都府県で不足する生乳は北海道から供給されてきたが、輸送面での限界もあって都府県の生乳基盤強化が求められてきた。その結果、飲用向け乳価の引上げ幅が加工向け乳価のそれを上回ることが多くなり、双方の乳価格差が拡大した。全農は都府県の生乳不足を補うために生乳の道外移出量を調整しているのので、この乳価格差はそのまま維持されていく。

こうした乳価格差を利用して流通量を拡大させているのが、かつてアウトサイダーと呼ばれた系統外出荷者の生乳である。すべて飲用向け生乳として生乳卸業者を介して都府県の乳業メーカーに生乳を販売すれば、道外生乳輸送費を負担したとしても、北海道では加工向け比率が高く、付加金や手数料が課される系統出荷生乳価格よりも手取乳価が高くなるという期待が高まる。逆に、出荷先である都府県の乳業メーカーによる牛乳販売のしわ寄せが酪農生産者の販売乳価に及ぶようになれば、系統出荷生乳とほとんど変わらないあるいはそれ以下の手取乳価になるおそれもある。こうした生乳卸売業者との生乳出荷では、取引の透明性が確保されているとはいえ、生乳取引契約のトラブルや生産者間に不要な対立や疑心暗鬼をもたらすこともある。また生乳の系統出荷からの離脱や逆に系統外出荷からの復帰といった機会主義的な対応が生産者間の軋轢を生むことも多く、加工向け生乳と飲用向け背乳の価格差を適度な幅に維持するために加工向け乳価の引き上げも検討の余地がある。

(4) サプライチェーンをつうじた乳価引上げの転嫁

農業・食料・農村基本法の改正過程では、農業生産から食品製造、卸・小売流通に至るサプライチェーンの持続性が担保されるように生産コストの変動が円滑に事業者間で転嫁されていくことが合理的な価格形成として繰り返し指摘されてきた。フランスのエガリム法、エガリムⅡ法などの動きがこうした議論

を牽引したのであろう。牛乳乳製品の最低販売価格制度、再販制度に似た仕組みによって、生乳生産費の上昇に起因する乳価引上げ価額を小売価格にまで転嫁し、それを消費者が負担するというスキームは、財政支出の拡大を招かずに持続的な酪農生産を実現することができるので財政当局からも期待されたのだろう。

生乳生産費の上昇分の乳価への反映は、タイムラグなどによって必ずしも的確であったとはいえないが、それでも生産費を意識した乳価改定が行われてきたといえよう。

そこで以下では、生産コストの把握とコスト変動を価格に転嫁する仕組みという視点から、①乳業の小売業者への牛乳納入価格、②消費者への小売り販売価格の順にみていくことにしよう。

①乳業の小売業者への牛乳納入価格

牛乳の価格形成でもっとも重要で困難な問題は、すぐあとでふれるように、同じ牛乳でありながら量販店のプライベートブランド牛乳（以下、PB牛乳という）の小売価格のみならず、乳業メーカーの納入価格が低く抑えられる状況が長期にわたって継続していることである。PB牛乳を製造しているのは主として中小乳業メーカーで、減価償却が終わった古い設備をメンテナンスしながら低価格で利幅が小さいものの、販売量が多いPB牛乳を製造している。生産資材や燃料光熱費などの高騰による製造コストの増加を納入価格に転嫁することが難しく、飲用向け乳価の改定による原料コストの増加を価格転嫁することも容易ではないと言われる。

一方、大手乳業メーカーのナショナルブランド牛乳（以下、NB牛乳という）では納入価格の決定権は乳業メーカーサイドにあり、原料乳価の引き上げを含めて牛乳コストの上昇は小売業者への納入価格に転嫁されてきたようだ。その結果、NB牛乳の小売価格は割高になり、販売量は減少の一途を辿ってきた。大手乳業メーカーは利益の上がない牛乳製造部門を縮小する傾向にある。PB牛乳の納入価格では大手乳業メーカーの牛乳製造コストをまかなえないので、出荷量が減少してもあえてNB牛乳の納入価格を引き下げる必要はなかったといえよう。こうして大手乳業メーカーはデザート類やヨーグルトなどの利幅の高い商品へと事業の重点を移していくことになった。製造コストをまかなう合理的

な価格形成がNB牛乳の需要減退を招き、牛乳市場は低価格のPB牛乳に席卷されてしまった。一方、PB牛乳を製造する中小乳業メーカーでは設備更新や新たな投資の余力を欠いているところが多く、事業継続が危うくなるリスクも高まっている。すでに豆腐・油揚げ製造業生業とともに牛乳乳製品製造業を対象として「食品製造業・小売業の適正取引推進ガイドライン」（令和4年改定）が策定されている。食品製造業の労務費、原材料費、エネルギーコストなどの高騰に際して流通業者が価格交渉の協議に応じないで取引価格を据え置くことは、下請法や独占禁止法に抵触するおそれがあると呼びかけられているが、PB牛乳の卸売価格を引き上げていく仕組み、コストを賄う合理的な価格形成へと導く糸口にはなっていない。

②消費者への小売り販売価格

乳価の引き上げを契機として牛乳の小売価格が上昇する。その上昇分には乳業や小売業のコスト転嫁分も含まれていると指摘される（清水池義治「コメント「適正な価格形成と酪農」」（日本農業市場学会2024年度大会シンポジウム）参照）。飲用向け乳価は2022年11月、2023年8月にそれぞれ10円/kgずつ引き上げられたが、牛乳小売価格は2019年対比で20円/kgあまり上昇している。両者の差額が乳業及び小売のコスト転嫁分に相当すると考えられるのである。同様の傾向が乳製品価格についてもみられる。加工向け乳価は2023年4月に10円/kg、2023年12月にバター・生クリーム向け乳価が6円/kg引き上げられており、乳製品であるバター・脱脂粉乳も2019年対比でほぼ乳価と同じ程度の価格上昇を示しているからである。先にふれたように、牛乳・乳製品の価格は下方硬直的で需給緩和期にあっても価格の反応は緩慢であるが、乳価改定時には取引先に対して牛乳・乳製品の価格引上げを要請しやすいこともあって、製品価格の改定がなされている。ただし、2020年以降は生産資材価格が高騰したうえに円安が進み、多くの食品企業などが相次いで商品価格の引上げに踏み切っており、値上げ交渉が認められやすい環境にあったといえよう。乳価改定による原料コストの上昇に加えて、乳業や小売業のコスト上昇分も牛乳小売価格や脱脂粉乳・バターの卸価格に転嫁されるという状況が定着しているかどうかはさらに検討する必要がある。

サプライチェーンをつうじた牛乳価格への価格転嫁を牛乳一般として議論す

ることは難しい。牛乳の小売価格の決め方はNB牛乳とPB牛乳ではまったく異なるからである。上述のようにNB牛乳の納入価格は乳業メーカーが製造コストをふまえて量販店への納入価格を決定するので、量販店はそれに一定のマージンを載せた価格で販売することになる。NB牛乳の小売価格は基本的に乳業メーカーが決めており、コスト転嫁は容易である。一方、PB商品は小売業が企画したブランドであり、販売責任は小売業にあるので、PB牛乳の販売価格の設定はもっぱら量販店が行っている。消費者にとっての牛乳の値ごろ感を考慮しながら、戦略的に販売価格が設定されている。中小乳業メーカーが小売・卸売業者に希望どおりの価格で販売できない理由として「スーパー等小売店の店頭価格状況を基準とされてしまう。価格交渉が難しい。」「価格相場があるので、原料の価格等高騰して値段を上げたくてもできないことが多々ある。」（(株)東京商工リサーチ「令和元年度乳業メーカーの経営実態に係る調査・分析委託事業報告書」令和2年2月）といった回答がみられるように、PB牛乳は量販店などが相場価格とする低価格で販売されるのが常態化している。そこで、その小売販売価格からマージンや販売コストが差し引かれて乳業メーカーからの納入価格が決められてきた。

こうしてNB牛乳とPB牛乳の価格差は大きく開くようになった。1リットル300円ほどのNB牛乳に対してPB牛乳は200円を下回ることも多い。牛乳の廉売規制は再販売の拘束として独占禁止法に抵触するおそれがあり、直接的な対策は講じられてこなかった。先にふれたフランスのエガリム法、エガリムⅡ法などは、生産資材などの高騰によるコスト増を考慮した乳価がミルクサプライチェーンをつうじて転嫁され、最終的に消費者が負担していく仕組みを制度化したものであるが、その実効性や効果は定まっていないといえよう。PB牛乳の小売価格を原料・製造・流通等のコストをふまえた水準に引き上げる仕組みは容易ではない。牛乳のコスト構造の見える化と消費者の理解醸成によって、消費者にとっての牛乳の値ごろ感、相場価格を引き上げて合理的な価格形成を実現しようとする試みは重要であるが、そのような消費者の認識は一朝一夕で育まれるものではない。むしろ消費者とのコミュニケーションという政策手法は、日本の農政がもっとも不得手としてきたものである。そのような施策立案の経験は乏しく、いまだにパンフレットの配布や新聞やテレビなどのメディアでの広告、シ

ンポジウムやイベントの開催といった手法にとどまっている。

最終的には酪農や乳牛との関わり方を生活の身近な問題として消費者が認識するようになることが必要であり、そのためには迂遠であるかもしれないが、食料の安定供給や健康促進、さらに教育や自然環境の保全、魅力的な農村社会づくりなどに関わる具体的な施策を総合的に束ね、つなぎ合わせていくしかないのだろう。農業の社会的なポジションを高めていく強いメッセージと長期的な視点を含んだ政策指針が欠かせない。それはまさに食料・農業・農村基本法が担うべき役割であるといえよう。適正な乳価形成、合理的な乳価形成をめぐる議論は、価格転嫁を取り上げてサプライチェーンに視野を広げた点で高く評価できるが、価格転嫁の手法といった論点に議論を限定する傾向がみられる。コスト指標の算出と公表といった情報提供手法の整備でサプライチェーンをつうじた価格転嫁の仕組みを展望するのは、問題の本質を見失わせ表面的な対策で政治的な解決を図るようなものである。

少なくともサプライチェーンをつうじた牛乳乳製品の円滑な価格転嫁を実現するためには、価格上昇による牛乳乳製品需要の減少と需要創出を含めた需給調整システムの整備をセットにした議論が必要であり、さらに牛乳乳製品のサプライチェーンの多様化への配慮が欠かせない。

3. 生乳需給施策の行き詰まり

以上みてきたように、乳価改定は生乳生産費が上昇しただけで実現するのではなく、乳価引上げによる需要減少がもたらす生乳や乳製品の需給緩和対策や酪農生産者、乳業、政府が連携して取り組む生乳需給調整システムのあり方が重要な条件となる。換言すれば、生乳や乳製品の需給調整システムが整備され、需給ギャップを解消する機能が拡充されていれば、乳価改定後の市場動向の不確かさへの不安は軽減され、タイムリーな乳価改定が可能になるといえよう。

そこで以下では、変容しつつある生乳の需給調整システムが、その機能を脆弱化させている点を見ておくことにしたい。

まずきわめて常識的なことであるが、生乳の需給ギャップは最終的には脱脂粉乳・バターで調整される。生乳は貯蔵性がなく、液状製品の牛乳や生クリー

ムなども同様に貯蔵することができないので、固体の乳製品である脱脂粉乳・バターに加工処理されて保管される。バターは冷凍保存が不可欠であり保管コストも嵩むので在庫保有にも限度があるが、脱脂粉乳・バターは製品規格が整備されていてさまざまな用途への利用が可能である。こうした汎用性のある乳製品が生乳の需給ギャップを埋める役割を担うのは当然のことといえよう。単純化して言えば、生乳需給が過剰になれば脱脂粉乳・バター在庫を積み増し、逆に逼迫へと転じれば在庫を取り崩していくことで、生乳の需給調整が可能になるわけである。

しかし、こうした生乳需給調整の原型ともいえる脱脂粉乳・バターによる生乳需給調整には限界が生じており、新たな調整手法を創出して需給調整システムを再構築する必要に迫られている。そのおおよその見取り図を示しておきたい。

(1) 脱脂粉乳・バターによる生乳需給調整の限界

脱脂粉乳・バターの過不足が生乳の需給変動のたびに話題になることは、今も昔も変わらない。昭和50年代には、生乳過剰期に農協系の全農・よつ葉乳業が膨大な乳製品在庫を抱えるという事態が繰り返され、一方、生乳不足期にバター不足が社会問題となったことを記憶している人も多いだろう。このように生乳の需給ギャップが乳製品の過剰と不足を引き起こす仕組みは変わっていない。しかし、この間に乳製品市場は大きく変化し、生乳需給調整は簡単には解決の糸口を見いだせない課題に直面している。ここでは二つの大きな課題、①乳製品需給の不安定性の進展、②脱脂粉乳とバターの需給状況のずれ、跛行性の拡大についてみておこう。

①乳製品市場の不安定化

近年では液状の牛乳乳製品向けの生乳が増加し、脱脂粉乳・バター、チーズといった固体の乳製品に加工処理される生乳の比率が減少している。その結果、液状の牛乳乳製品の製造量の増加あるいは減少といった変動は増幅されて固体乳製品の大幅な減少、増加をもたらすようになっている。

それは一つには、乳製品であっても生クリーム・脱脂濃縮乳といった液状の乳製品の市場が拡大したからである。これらの乳製品は商品特性上、国際貿易

になじまないで、政策的に支援を受けることもあった。ヨーグルトの原料として脱脂濃縮乳が利用されるようになり、生クリームを使用して風味などのよさを訴求する菓子なども増えていった。液状乳製品の市場拡大は牛乳乳製品政策の目標であったが、その副作用として固体の乳製品市場の縮小といっそうの不安定化をもたらすことになった。

さらに国内の生乳生産規模および脱脂粉乳・バター需要の縮小が乳製品市場の不安定化に拍車を掛けることになった。生乳生産量が減少すると、貯蔵性のない牛乳や液状の乳製品から優先的に製造されることになるので、残余として加工される固体乳製品の製造量はより大幅に減少してしまう。そもそも脱脂粉乳・バターの需要は縮小傾向にあり、それらの製造量が不安定になると需給ギャップが強く認識されがちである。生乳逼迫基調が相当長く続き、カレントアクセス枠や追加輸入枠でのバター輸入が常態化して、商社などによる輸入バター市場が広がり、乳業がバター需給に関与しうる影響力も低下した。こうした市場変化のもとで乳製品市場の不安定化は着実に進行していくことになる。脱脂粉乳の過剰在庫抑制を見据えた生乳生産の抑制とバター不足の緩和を図るための生乳生産拡大が振り子のように繰り返される。乳業は脱脂粉乳の過剰在庫処理に奔走していたかとおもえば、ふたたびバター不足へのクレームを突きつけられる。ますます不安定化する乳製品市場に対して、従来どおりの需給調整手法では対応しにくくなっており、このままでは乳業の社会的な信頼が揺らぐかもしれない。

②脱脂粉乳・バター需給の跛行性

生乳から脱脂粉乳とバターが同時に製造されるが、それらが双方の需要に合致するとは限らない。かりにバターあるいは脱脂粉乳が需要に見合った製造量を確保したとしても、どちらか一方で過剰や不足が続く。その結果、在庫保有量には大きな不均衡が生じてしまう。近年では需要の跛行性による脱脂粉乳過剰、バター不足といった状況が続くようになっている。

このような複合生産の場合、現状ではより需要が少ない脱脂粉乳にあわせて生乳を生産し、それでは需要を満たすことができないバターの不足分を輸入で補填すれば、乳製品の過剰在庫保有を回避することができるはずである。過剰乳製品在庫の保管経費負担を削減し、在庫保有にとまなうリスクを出来るだけ

軽減しようとするれば、このような考え方のもとで、より抑制的な計画生産を実現することが望ましいといえよう。

しかし、こうした計画生産を継続していけば生乳生産量の漸減傾向を定着させることになる。いわば日本の酪農生産は縮小再生産のスパイラルに陥ることになる。酪農生産力の減退が続き、生乳生産量が回復する展望を失い、加速度的な酪農生産の縮小に歯止めがかからなくおそれがある。

(2) 新たな生乳需給調整システムの構築

近い将来の生乳不足が明らかになっている現状では、生乳生産を抑制し続けるわけにはいかない。しかしバター供給が不十分なので追加輸入を余儀なくされながら、在庫処分対策を継続的に実施しなければ脱脂粉乳在庫は純増してしまう状況にある。生乳需給は踊り場にあり、現時点での急速な増産は控えたいが、いずれ本格的な増産対策が不可欠になるほど減産が進むかもしれない。短期的には小刻みなブレーキをかけつつ将来を見据えたアクセルを踏まなければならないという微妙な時期にあるといえよう。それは特定の需給調整対策では課題解決の糸口は見いだせないということでもある。以下では、乳製品市場の安定化、脱脂粉乳・バター需給の跛行性緩和をめぐる対策について簡単にみておくことにしよう。

① 乳製品市場の安定化

日本の酪農が生産縮小のスパイラルから脱却しえなくなり、国産脱脂粉乳・バター市場が縮小していけば、いずれ装置産業化している乳製品工場を維持することも危うくなる。生乳の大半が牛乳や液状乳製品向けに処理されるようになり、乳製品工場の最低限の稼働さえ困難になってしまうからである。酪農乳業の安定装置としての乳製品市場を維持し、その安定性を確保するための対策は、まずは生乳生産量の増大、固体乳製品市場の拡大なのである。

とはいえ、牛乳等の消費は漸減傾向にあり、脱脂粉乳・バターの需要を拡大へと反転させるのも簡単ではない。むしろ脱脂粉乳・バターの国家貿易が維持されているものの、TPPをはじめとするグローバルFTAのもとで、それらと代替性のある乳製品、チーズの関税削減・撤廃がさらに進展することをふまれば、ますます乳製品輸入が拡大することになる。

国産乳製品の需要を創出するためには抜本的な政策転換が必要である。その代表的な対策がチーズ向け生乳への直接払いによる国産チーズ振興である。海外依存度がきわめて高く消費も拡大傾向にあるチーズのごく一部を輸入チーズから国産チーズに置き換えるだけでも、生乳需要減少に歯止めを掛け、乳製品市場の不安定性の改善に寄与することが期待される。これまで脱脂粉乳・バターに集中していた需給調整機能を国産チーズが分担することで、乳製品市場の不安定性はかなり抑えられるにちがいない。

もっともチーズ消費が堅調であるとはいえ、輸入チーズとの置き換えが可能な国産チーズはプロセスチーズの原料となるハードタイプのチーズをはじめとした汎用性の高いチーズに限定されよう。しかも輸入チーズに対する価格競争力を確保するためには価格の引き下げが欠かせない。そこでチーズ向け生乳への直接払い制度を導入し、チーズ向け生乳供給の安定性と弾力性を確保しうる国産チーズ生産体制を整備しうるか否かが、日本の生乳市場の動向を大きく左右するにちがいない。財政当局は政策効果が曖昧な直接払いの導入には否定的であるというが、生乳や乳製品市場の安定化はミルクサプライチェーン全体に均霑するメリットであることを見失ってはならないだろう。

②脱脂粉乳・バター需給の跛行性緩和

脱脂粉乳需要の創出は乳製品市場の安定化とともに喫緊の課題となっている。これまで脱脂粉乳の新たな需要創出・過剰在庫処理対策として実施されあるいは検討されてきたのは、飼料への転用、輸出、新商品開発などであろう。飼料への転用はコロナ禍で急増した脱脂粉乳を緊急処理としてはやむを得ない対策であった。滞留する脱脂粉乳の出口対策への共通認識がえられなければ、乳業による受乳拒否や急激な生産抑制といった刹那的な議論を生むおそれもあったと思われる。しかし、それを脱脂粉乳の恒常的な需給調整対策とするのはあまりにも知恵がないといわざるを得ない。飼料との価格差を財政資金や業界拠出金で埋め合わせて転用する、あるいは海外に輸出するという対応は場当たりの対策の域を脱しきれない。(i)安定性をもつばら重視されてきた脱脂粉乳・バター価格形成に需給状況がより反映されやすい環境を整備していく、(ii)特定の商品群たとえば高タンパク牛乳や低脂肪牛乳などのプロモーションに乳業各

社やミルクサプライチェーンの事業者が連携して取り組むといった牛乳乳製品市場のあり方への積極的な働きかけも検討されるべきだろう。これらの取り組みには少なからぬ事業リスクがともなうが、安定的な市場を志向するだけでは問題解決の糸口は見えてこないのではないかと。

さきにみた国産チーズの輸入チーズとの置き換えはどうだろうか。チーズは乳を丸ごと凝縮したような乳製品なので、国産チーズ対策は脱脂粉乳の過剰在庫のみを解消する手立てにはならない。脱脂粉乳とバターの需給の跛行性はその限りでは緩和されない。それでも新たな国産乳製品需要としてチーズが定着すれば、生乳過剰が脱脂粉乳在庫に集中的に表れる状況は改善され、需要の跛行性がもたらす影響は抑えられよう。

4. おわりに

生乳市場や乳製品市場の問題はつねに需給変動などともなう循環的な課題として議論されてきた。その過程で進行している質的に異なるシステムへの移行を必要とするような構造的な変化が生じていることに気づいたとしても、私たちはそれを循環的な問題として先送りしてしまいがちである。

生乳需給調整対策の変遷を辿ってみると、幾度も質的に異なるシステムへの移行がなされていたことに気づく。まず、畜安法と不足払い法で酪農政策の枠組みがそろった1960年代半ば以降、全方位的な生乳需給調整策が試行されていった。生産量とリンクした保証乳価によって加工向け生乳の生産者手取乳価の水準を確保し、乳製品のあるべき価格として安定指標価格を設定し、食生活に浸透し始めた牛乳乳製品の需要が安定的に拡大し、乳業の事業発展を支援した。そして両者を実現するため乳価格差を補給金として交付することにしたのである。こうした直接的に価格を規制する価格政策だけでなく、政府による乳製品買い入れ・市場隔離や在庫の市場放出によって乳製品の安定指標価格へのさや寄せを図るとともに、補給金交付対象乳量に上限を設けて、それを超過した生乳には補給金をせず、手取乳価を引き下げることで生乳生産を抑制しようとした。価格調整によって生乳・乳製品市場の安定性を維持しようとしたのである。さらにすでにみてきたように、指定団体制度による酪農生産者の組織的な生乳

販売体制、一元集荷多元販売の実現、用途別乳価取引による乳価の透明性確保、工場着乳価の導入で指定団体による乳業への配乳の主体性を確保した。生産者の組織化と指定団体の役割強化によって生乳取引交渉力を強化しようとしたのである。酪農政策のスタートラインに立った政府はあらゆる手法で酪農乳業の順調な発展を促そうとしたことがわかる。

しかし、当初想定していた価格による需給調整機能は政治的な思惑や財政上の制約を受けて機能不全に陥り、生乳需給調整は生乳生産を政府と連携して調整する計画生産、すなわち数量調整に重点を置くようになる。生産者団体による計画生産で需要に応じた生乳生産を実現しようとする仕組みは、生乳需給の緩和と逼迫が繰り返される中で精緻化と柔軟性を確保するために複雑になり、計画生産の運営や評価が困難になっていく。

その後、長期にわたって生乳不足・需給逼迫の状況が続き、計画生産による生産調整が形骸化するようになり、生乳生産における都府県のシェア減少、北海道のシェア拡大が進み、北海道の生乳需給調整が全国的な需給調整機能を持つようになっていった。

こうした計画生産による数量調整は酪農生産者の生乳出荷先選択の自由を目指した畜安法改正で転機を迎えた。生乳の二股出荷が公認され、計画生産による生産抑制には歯止めがかかるようになったからである。価格調整、数量調整が完全に機能不全となったわけではないが、コロナ禍で膨大な乳製品在庫を抱え、一方で穀物価格の高騰と円安の進行で乳価の引上げが強く求められるなかで、生乳需要の創出で需給調整を図らざるを得なくなった。そこで脱脂粉乳の飼料用途への転用で在庫処分を図るという緊急対策が講じられたのである。

生乳の需給調整対策はいわば手詰まり状態に近づきつつあることが明らかになった現在、農林水産省は消費者や事業者に対して生乳需給調整や酪農生産の安定的な維持を図るための費用負担を求め、理解醸成を働きかけている。それが重要な働きかけであることは間違いないが、短時日で実効性が表れるわけではない。そこで改めて恒常的な生乳需要の創出策としてチーズ向け生乳への直接払いを導入して一部の輸入チーズとの置き換えを実現することで、脱脂粉乳・バターによる需給調整を補完して生乳需給調整システムの安定化させることが残された対応策として注目されるようになったのである。食料価格の高騰によっ

て十分な食生活を遅れない世帯が増大し、食料安全保障の概念が国民の食料アクセスにも及ぶようになり、稲作への直接払い制度の導入も提起されるようになってきている。生乳の需給調整システムの再構築を図ることで、生乳や牛乳乳製品の価格形成のあり方を具体的に検討することが初めて可能になる。時宜を逸することなく、生乳や牛乳乳製品市場のあり方や酪農制度・政策の抜本的な見直しに向けた議論を本格的に展開することが求められている。