日本農業研究所研究報告『農業研究』第38号（2025年）p. 303～321

（研究ノート）

バター、コメの需給逼迫と価格調整

矢　坂　雅　充

目　次

１．はじめに
２．バター不足
３．コメ不足
４．価格による需給調整の糸口
５．むすび

１．はじめに

令和の米騒動を契機として、食品の安定供給への関心が高まっている。日常的に消費される食品であれば、その安定的な供給への期待が広く消費者に共有されるのは当然であろう。だから食生活に欠かせない重要な食品の供給途絶や価格急騰は大きな社会不安をもたらす。乳製品やコメのように重要品目として政策的な保護の対象とされてきた食品では、量販店などで欠品が続くと供給不安は社会的なパニックを引き起こすことにもなる。

食品供給への不安に起因する社会不安を日本は幾度も経験している。たとえば、2001年に日本でもBSE（牛海綿状脳症）罹患牛が発見され、かなりの期間にわたって牛肉消費への不安が消えなかった。2011年の東日本大地震のあとには多くの食品サプライチェーンが途絶して、量販店の商品陳列棚から食品が消えた。近年では2021年の春あたりから、コロナ禍のもとでさまざまな食品で買い溜め需要が起きて、入荷されてもすぐに売り切れて品切れが続く食品も少なくなかった。

なかでも2008年と2014年の二度にわたるバター不足、2024年夏以降のコメ不足が深刻な社会不安を引き起こし、酪農政策やコメ政策の誤りが頻繁に糾弾さ

れるようになった。これまで供給過剰を前提とした需給調整政策が長期間にわたって行われ、価格が低迷する状況が続いてきた。需給逼迫が予測されても、生産増に向けた政策メッセージを発信しふたたび過剰状態に陥ることを恐れるあまり、需給逼迫への対応が後手に回るという政策の誤りがあったことは確かであろう。重要な食品として政策的に位置づけられ、価格変動を抑制する政策システムが定着すると、消費者はいずれの品目もほとんど価格変動がない安定価格で購入できることに慣れてしまい、急な価格の高騰・高止まりあるいは量販店などでの欠品の継続といった事態に大きなショックを受けてしまう。そしてこの消費者のショックを反映して、政府も価格変動を抑えようとする対症療法的な施策を積み重ねてしまう。もはやバターやコメは数量も価格も安定した状況を維持していくのが容易ではなくなっているにもかかわらずである。そのしわ寄せは生産者の低所得や離農、後継者不足をもたらし、生産力の衰退につながりかねない。バターやコメの需給逼迫が引き起こした社会不安は、たとえ食生活を支える重要な農産物・食品であるとはいえ、つねに数量も価格も安定的に維持していくことが難しい社会を直視しなければならないことを示唆している。むろん価格の急騰や暴落は避けなければならないが、供給量の安定性を確保するためには需給状態を反映した価格の上昇、下落といった価格調整は欠かせない。当たり前のこととはいえ、政策システムも消費者の感覚もこれまでの流れを自発的に変えることは難しい。労働力の高齢化が著しい稲作は言うまでもなく、酪農も生産資材・機械設備の高騰、労働力不足などによって、農業生産力を支える経営基盤は大きく揺らいでいる。いずれの改革もこれからの持続的な発展を見据えて再検討しなければならない局面を迎えている。それでも現行の市場の制度や組織といった状況に縛られていると、今後の改革の方向性が見えなくなってしまうことがある。消費者の購買意識は一定の時間をかけて社会的な経験を積み重ねながら変化していく。変貌を遂げつつある食品市場やサプライチェーンの中長期的な方向性をおおまかに見通して、まずは変革の一歩を踏み出すことが必要である。バターやコメのサプライチェーンが供給停止や欠品といったトラブルを起こすことなく、消費者への安定供給を確保するために進むべき一歩について、これまでのバター・コメ不足の経験をふまえて検討することにしよう。

２．バター不足

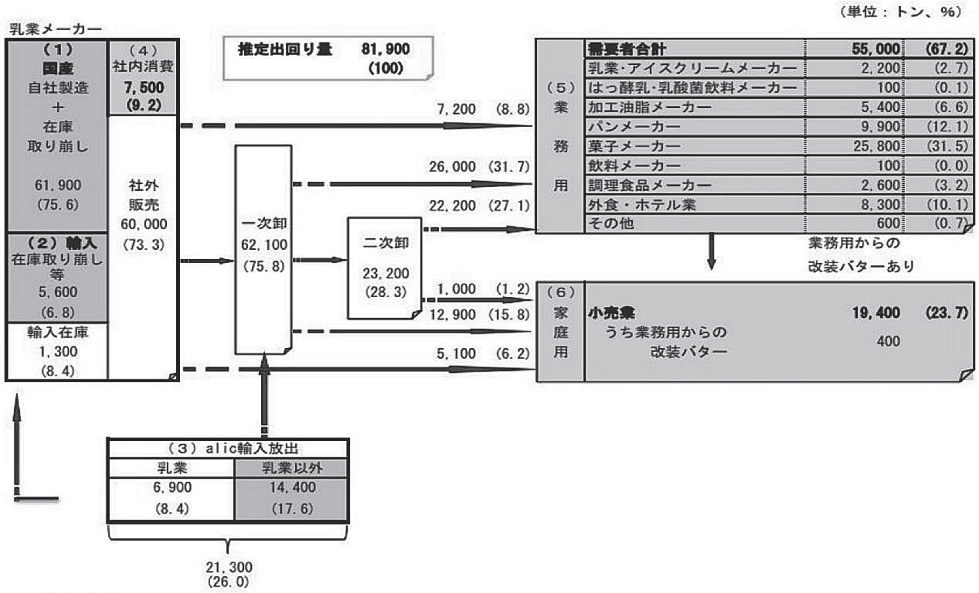
2007～08年と2014年、バターが長期にわたって量販店の棚から姿を消した。入荷したバターが棚の上に並べられていても、１人１個までに購入が制限されることが多かった。消費者のバター消費量は年々減少していたものの、いっこうに解消されないバター不足は社会問題として取り上げられるほど大きな関心を集めた。東日本大震災のような自然災害による物流システムの混乱、新型コロナウィルスの流行による消費者の備蓄需要急増といった外的な要因で家庭用バターの供給が途絶えたわけではない。生乳生産が減退する中での需給逼迫といういつでも起こりうる事態が、量販店などで販売される家庭用バターの供給制限につながり、欠品状態が長く続いたことに消費者の不安が募っていったのである。

量販店でのバター不足が長く続いたのは、生乳需要が減少しているものの生乳生産がそれ以上に落ち込んでいったからであるが、それは日本の牛乳乳製品市場の次のような特質と関わっている。一つは、液状の牛乳乳製品の比率の高さである。日本では牛乳や生クリームなどの日持ちしない液状の牛乳乳製品への生乳仕向け比率が高い。生乳需給がやや逼迫すると液状の牛乳乳製品の製造が優先され、バターなどの固形乳製品の生産量が大幅に減少してしまう。チーズや脱脂粉乳、バターといった固形の乳製品への加工比率が高い欧米諸国などとは大きく異なる。

二つは、バターのサプライチェーンは業務用バターを中心に形成されており、バターの形態も主にバラバター（20～25kgの冷凍バター）が利用されていることである。図１はコロナ禍直前の2019年度のバターの流通経路の実態を示している。この年度のバターの推定出回り量は81,900トンで、乳業メーカーが製造したバターと在庫取り崩しを合わせた国産バターの供給量は61,900トンとなっている。農畜産業振興機構（ALIC）をとおして国が輸入したバターは21,300トンで、そのうち非乳業が落札したのは14,400トン、出回り量の17.6％である[1)]。輸入バターもそのほとんどがバラバターであり、業務用バターとして利用されている。

バター需要をみると、出回り量の67.2％が製菓、製パン、外食などの業務用

として販売されている[2)]。一方で量販店などで販売されている200グラムほどの家庭用バターの出回り量比率は23.7%にすぎず、そのほとんどは冷蔵国産バターである。



資料：農畜産業振興機構
注１：供給者：推定出回り量81,900トン・国産品61,900トン（(1) 乳業メーカーの自社製造+在庫取り崩しなど）+輸入品20,000トン（(2) 機構の輸入放出を通じて乳業メーカーが保有した分の取り崩しなど5,600トン+ (3)乳業メーカー以外への機構の輸入放出14,400トン）
需要者：推定消費量81,900トン= (4) 7,500トン（乳業メーカー社内消費）+ (5) 55,000トン（業務用バター需要者）+(6) 19,400トン（家庭用小売業）
注2: ( )内の数値は、推定出回り量(推定消費量) に対する構成比率。
注3: (5)の業務用欄の乳業は、バターを生産していない乳業メーカーを指す。
注4:図中の数値は100トン未満を四捨五入している。
注5: (3)の数量は契約数量ベースとしている。

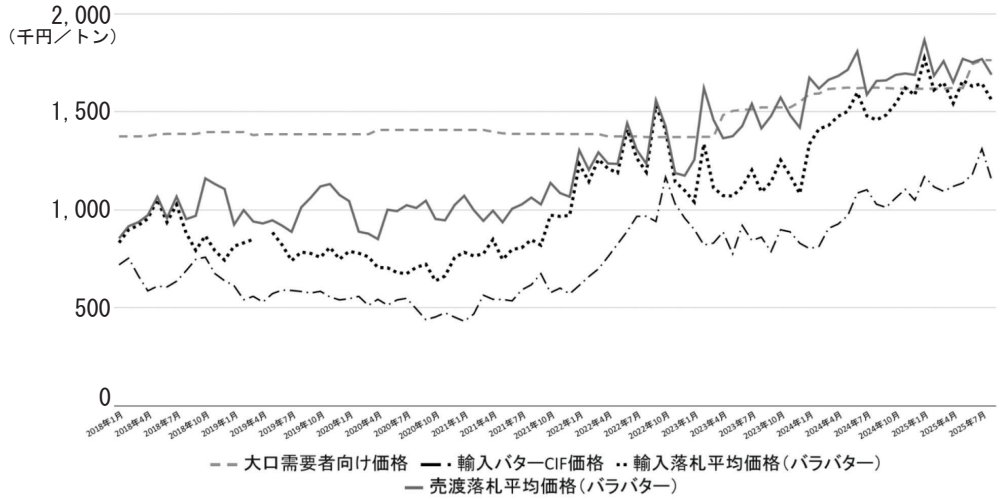
図１　バターの流通経路（2019年度）

業務用バターのサプライチェーンでは食品製造業者や中食・外食事業者の円滑な事業を支えるために、安定した数量・価格でのバター供給が要請される。バターの欠品は許されないであろうし、価格の引き上げも容易ではない。不特定多数の消費者向けの家庭用バターにくらべて業務用バターでは取引の安定性が重視される。とくに主要な取引先である大口需要者との取引を維持するためには安定供給が必須であることはいうまでもない。

バターの大口需要者向け価格が図２に示されている。近年の原料乳価格の引き上げによって若干上昇しているが、基本的にほぼ横ばいで推移していることがわかる。たとえばバターの大口需要者である大手製パンメーカーは農水省が発表する大口需要者向け価格の移動平均価格で乳業メーカーとのバター取引価

格を決定しており、その取引価格が次期の大口需要者向け価格に反映される。こうしてバターの大口需要者向け価格は自家撞着の状態に陥りほとんど変動しなくなる[3)]。

三つは、バター需給が逼迫すると、そのしわ寄せは中小の外食、製菓、製パン事業者などが利用するポンドバター（450グラム/個）や家庭用バター（200グラム/個）の供給削減となって表れる。大口需要者向けの業務用バラバターの供給が優先されるからである。2008年のバター不足時には街中の製菓・製パン事業者はバターの供給制限を受け、量販店が販売する消費者向けの家庭用バターの供給が大幅に減少することとなった。2014年のバター不足においても同様の傾向がみてとれる。2011年以降、バターの需給逼迫基調が続き、2013年のバター輸入は3,500トンであったが、2014年にはふたたびバター不足に陥り、追加輸入を含めてバター輸入は12,900トンへと急増した。その結果、輸入バターを含めた推定出回り量は74,100トンから74,400トンで推移し、従来とほぼ同じ出回り量を維持することができた。ただし、業務用バターの販売数量が45,600トンから48,800トンへと増加する一方で、家庭用バターは18,600トンから15,600トンに減少している[4)]。その結果、バター不足への不安から消費者の買い溜め需要も増え、瞬く間に量販店の商品陳列棚からバターが消えていった[5)]。



資料：農畜産業振興機構「バターの売買同時入札（SBS方式）結果」、農林水産省「主要乳製品の大口需要者向け価格の動向」、財務省「貿易統計」

図２　国産・輸入バター価格の推移

生乳生産が低迷する中で相当の期間にわたって主に家庭用バターの供給不足が顕著となり、政府はWTOで輸入を約束しているバター・脱脂粉乳の最低輸入枠であるカレントアクセス（生乳換算で13.7万トン）を超えて追加輸入を続けた。家庭用バターなどの小物バターの輸入は近年少しずつ増えているが、ごくわずかでしかない。輸入バターのほとんどはバラバターで、乳業メーカーは国産のバラバターとの置き換えによって、その分の加工向け生乳でポンドバターや家庭用バターの増産を図り、用途間のバター需給調整を行ってきた。

もっとも二度のバター不足による追加輸入の拡大を契機として、バター輸入の態様は一変していく。第一に、売買同時入札（SBS方式）が一般化したことである。バターは国家貿易であり、農畜産業振興機構をつうじてバターの輸入および売渡の入札が行われるが、国の在庫リスクがなく、国内のユーザーへの円滑な供給を実現するためにSBS方式が採用されていった。

第二に、バター輸入の量的拡大である。バター輸入は2002年以降、先にみたように国産バターの需給を調整するためにカレントアクセス枠内での輸入を増減させてきたが、2007年以降は年間輸入量が１万トンを超えることもめずらしくなくなった。とくに二度目のバター不足に陥った2014年以降はほぼ毎年１～２万トンのバターが輸入されるようになった。これは脱脂粉乳の過剰を抑制するために、バター輸入を前提とする需給見通しが生乳生産のガイドラインとなってきたからでもあるが、すぐ後にみるように輸入バターによるバター市場の需給調整機能が変質してきたからでもある。

第三に、バター入札の月例化である。バター輸入が量的に拡大しただけでなく、安定的に国内の需要者に提供されるようになった。もはやカレント枠内での輸入と枠外での追加輸入との区別はなくなり、バターの売渡入札は毎月開催されるようになった。応札者は入札で予定していた数量を落札できなったとしても、翌月の入札でカバーしうることになったのである。

第四に、もっとも大きな変化は輸入バターのサプライチェーンが、乳業主導から商社主導へと転換したことである。上記の三つの変化は、国家貿易に由来する輸入の不安定性を払拭するものであり、調製食用脂などの輸入に関与してきた商社などがそのノウハウを活用して事業を展開する上で有利に働いた。たとえば、2008年度の輸入バターの落札量に占める乳業の比率は83.4％で、乳業

メーカーが輸入バターを自社消費などの用途に向けて需給調整を図っていることがわかるが、2019年度にはその比率は28.1％へと大幅に減少している。前掲、図１に示されるように、2019年度に農畜産業振興機構が輸入放出した21,300トンの輸入バターのうち約３分の２は商社や油脂・乳製品卸などの非乳業が落札しており、出回り量の17.6％を占めている。さらにコロナ禍で需要が落ち込んだ2020年以降は、輸入バターの落札者のほぼ100％が非乳業で占められるようになっている。バターの輸入先も欧州諸国やアメリカなどへと多様化し、ポンドバターや家庭用バターの輸入も落札量の１～２割へと増えている。バターの安定的な輸入が可能になり、製菓、製パン、加工油脂メーカーなどの需要をふまえて輸出国の乳業メーカーとの製品仕様の調整も行われる。SBS方式でのバター輸入のノウハウの蓄積に基づいて、非乳業による輸入バターのサプライチェーンが確立されてきたといえよう[6)]。

その結果、輸入バターによる国内バター市場の需給調整機能も変容を遂げた。輸入バターのサプライチェーンを政策的に閉ざすことは難しくなり、国内のバター需給が緩和してもバター輸入のルートを維持せざるをえなくなっているからである。少なくともカレントアクセス枠内でのバター輸入は必至となっている。輸入バターの落札者はすべて商社系の非乳業となり、乳業メーカーが自社消費向けの国産バターを輸入バターに置き換えて、ポンドバターや家庭用バターの生産量を調整するメカニズムは働かなくなっている。バターの国家貿易の運用が変容し、乳業を起点とする国産バターのサプライチェーンに加えて、商社などを起点とする輸入バターのサプライチェーンが登場した。輸入バターの定期的な輸入によって、製菓、加工油脂、製パン事業者などの国産バター需要の一部が輸入バターに置き換えられ、輸入バター独自のサプライチェーンが確立されたといえよう。バター輸入を国家貿易で管理し、国内の安定的なバター需給を実現するという需給調整策は十全には機能しなくなっている。

３．コメ不足

2024年の夏からコメ不足が顕著になった。８月にはコメの端境期に加えて南海トラフ地震臨時情報が気象庁から発表され、コメの買い溜め需要が起きて、量販店ではコメの欠品が続くようになった。1993年には記録的な冷夏による大幅な収穫量の減少によって平成の米騒動と言われるような事態に見舞われたが、2024年以降のコメ需給逼迫は需給見通しの誤りによる供給不足といったコメ政策に起因するコメ不足が背景にある。

コメ不足の中で24年産のコメを農家の庭先で集荷する商人なども多く、集荷競争は激しさを増し集荷価格は高騰した。JAが組合員に提示するコメの概算金も度重なる引上げを余儀なくされた。それでもサプライチェーンの川上に位置するJAのコメ集荷は計画どおりには進まず、最終的にサプライチェーン末端の小売店で欠品や価格高騰をもたらした。不安に駆られて買い溜めに走る消費者もあり、コメ不足は一挙に食生活を脅かす社会問題として認識されることとなった。

以下では、コメの欠品、価格高騰と密接に関わる流通のポイントをみておくことにしよう。まず第一に、錯綜したサプライチェーンである。コメ流通におけるJAやJA全農県本部といったJAグループの取扱シェアは漸減傾向にあり、すでにコメ生産量の約40％を占めるにとどまっている。主要な集荷業者であるJA全農県本部を起点とするコメのサプライチェーンがカバーするコメ市場の範囲は狭まっていた。JA全農県本部から直接コメを仕入れることができる大手卸売業者は、量販店、中食・外食事業者などの業務用大口需要者に優先的にコメを販売し、また中小卸売業者などへの一次卸としても機能している。中小・零細の卸売業者はコメの取扱量が限られていて取引の手間がかかり、販売代金の回収リスクも高いといった理由で、JA全農県本部から直接コメを仕入れることは難しい。そこで中小・零細の卸売業者は大手卸売業者や仲介業者が運営するスポット市場などをつうじてコメ（玄米）を調達し、コメ小売店や中食・外食事業者などの小口需要者が必要としている品質や価格に対応した白米・玄米を販売している[7)]。しかも異業種を含めた米流通業者が増えており、きわめて多様

なコメ取引ルートが出現している[8)]。

JA全農県本部を起点とした大口取引のコメのサプライチェーンにおける柔軟性を欠いた階層的な流通組織をカバーするかのように、さまざまな生産者、集荷業者、卸・小売業者、中食・外食事業者などが入り乱れて錯綜したコメ取引が展開している。さらにインターネット通販の普及によって消費者の購買ルートも多様化している。コメ不足のもとではサプライチェーンを構成するさまざまな主体が日和見主義的な取引行動を取り、連鎖的な価格高騰を招くことになる。

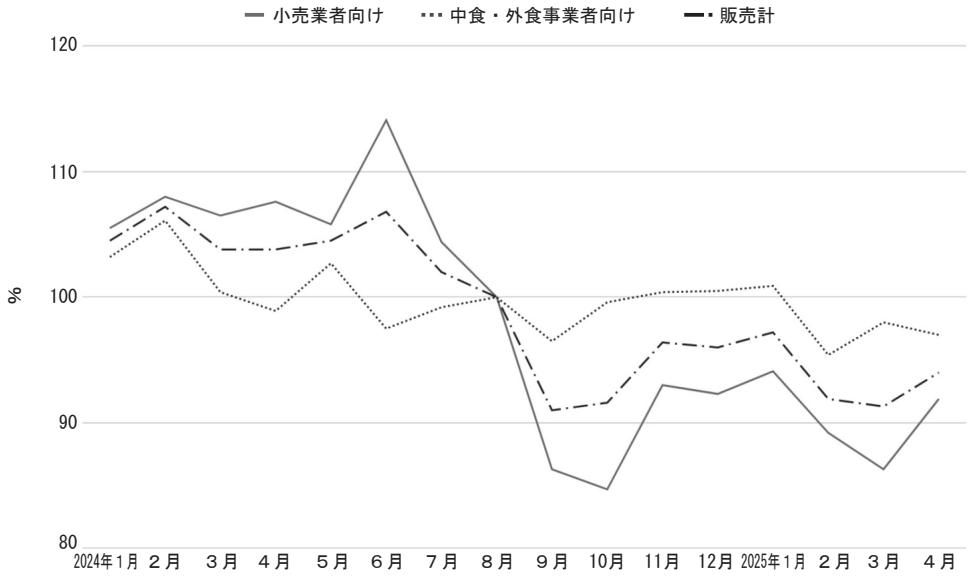
第二に、業務用米拡大で変容する銘柄米流通である。主食用米には小売店舗などで販売される家庭用米と中食・外食事業者などが利用する業務用米があり、業務用米市場は食の外部化を反映して拡大してきた。コロナ禍での需要減に直面しながらも、今日では主食用米のほぼ40％という水準を維持している[9)]。業務用米に強く求められるのは安定した低価格である。中食・外食事業者は原料価格を製品価格に転嫁するのが容易ではなく、一定の品質を満たしていれば、銘柄にはこだわらず年間を通して安定的に供給されることを重視する。コシヒカリなどの高価格帯の良食味銘柄米にこだわっている中食・外食事業者もあるが、相当数の事業者は低価格米を志向している。流通量があまり多くない低価格の雑米銘柄のブレンド米が利用され、特定の低価格米の在庫が払底すると、業務用米の原料米はそれよりやや高い価格帯の雑米銘柄へと次々に移っていく[10)]。家庭用米では産地・産年・銘柄の三点セットが重視され、単一品種のブランド米として良食味米銘柄が評価されているのとは対照的である。

こうして新潟コシヒカリや北海道ゆめぴりかといった良食味銘柄米から業務用の雑米銘柄にいたるまで銘柄の連続的な序列が形成されており、両者の境は需給状況によって変動する。中クラス以下の銘柄米はブレンドされて業務用米として利用され、需給が逼迫すれば、より上位の銘柄米も業務用に供されることになる。

2024年になってコメ不足が危惧されるようになると、中食・外食事業者への業務用米の販売数量が増加した。図３に示されるように、それは2024年前半には前年同月比で５～15％ほど多くなり、その影響を受けて小売業者向けのコメ販売数量が減少傾向を辿っている。コメ不足が顕在化した８月以降になると、

これらの業務用米販売が前年並みに維持され、一方で小売業者向けの販売数量は前年同月比で90ほどまでに大幅に減少していることがわかる。食の外部化を反映して業務用の需要が増え続け、バターと同様、量販店などで販売される家庭用のコメは用途間の需給調整弁となって供給量は減少した。

それではコメ生産量が減少する中で業務用米の数量はどのように確保されたのであろうか。中食・外食事業者などが購入する業務用米の雑米銘柄は少しずつ上位銘柄に移り、業務用米として利用されるコメの総量を確保しようとする。卸売業者も業務用米の安定出荷を優先するので、その結果、家庭用米として利用されてきた銘柄米は徐々に業務用として出荷されるようになる。上述のように業務用米が主食用米の40％ほどを占めているので、家庭用米供給量の減少が顕在化せざるを得ない。さらに８月になると南海トラフ地震に備えようとする消費者の買い溜め需要も発生し、一挙に家庭用米銘柄の在庫が激減し、出荷制限や欠品という事態を招いたといえよう。

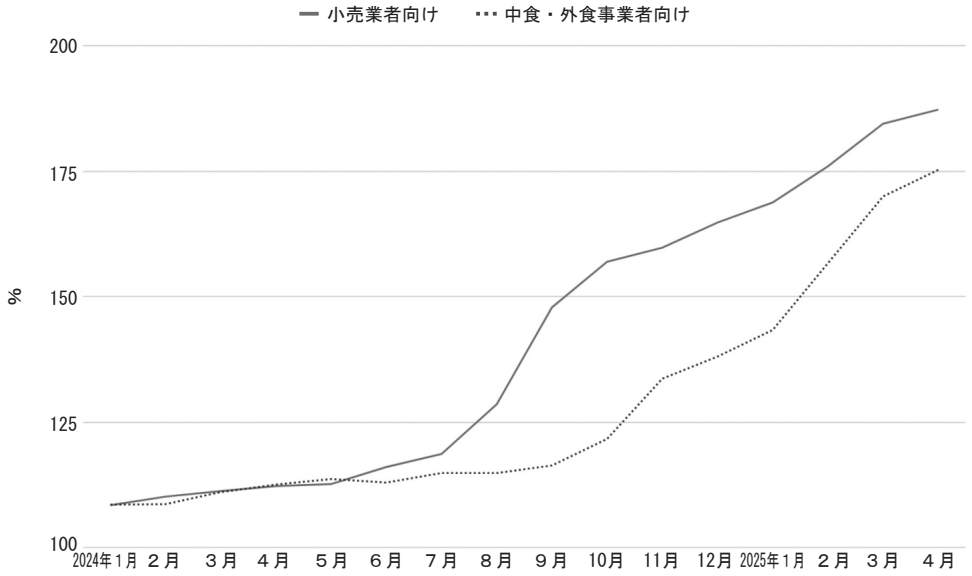


資料：農林水産省「米穀販売事業者における販売数量及び販売価格の動向」2025年

図３　米穀販売事業者における販売数量の動向（前年同月比）

こうした業務用米と家庭用米での販売状況の差異は販売価格にも表れている。図４はコメ販売事業者の販売価格の動向を示している。2024年６月から小売業者向けのコメ販売価格が上昇し始め、８月から９月にかけての価格の急騰

が社会不安を引き起こすことになる。９月ころまで販売価格がほぼ横ばいであった中食・外食事業者向けの販売価格との格差は大きく開いている。いち早く需給逼迫に直面した家庭用米の価格は、収穫期になっても需給逼迫状況が改善せず、コメ集荷をめぐる激しい競争によって集荷価格が高騰し、年末あたりから業務用米にも影響が及び、価格が急速に上昇している。雑米銘柄の在庫が早々に払底して業務用米の上位銘柄へのシフトが進んだこと、需給逼迫時に上位銘柄米と下位銘柄米の価格差が縮小したことが、業務用米と家庭用米の価格差を縮めることになったといえよう[11)]。



資料：図３に同じ

図４　米穀販売事業者における販売価格の動向（前年同月比）

第三に、激しいコメ集荷競争の連鎖である。2024年以降、コメ価格が急騰し高止まりしているのは、JAによる概算金の引上げに強く規定されている。激しい集荷競争のもとで価格が上昇し、JAのコメ集荷量は低調に推移した。商系業者、米穀店などから概算金を上回る金額での現金買入を提示され、JAの集荷には消極的な態度を取る生産者も少なくなかった。JAは商系業者の集荷に対抗するために概算金を引き上げざるを得なくなり、コメの集荷価格は一挙に跳ね上がった。その結果、JA全農県本部などの集荷業者が卸売業者に販売する相対取引価格は、2023年産（平均価格）15,315円/60kgから24年産（平均価格）24,825

円/60kgへと60％あまりも上昇している。その後も24年産米の相対取引価格は高止まりしており、25年にはほぼ27,000円前後で推移している。

JAは生産者がコメを出荷する際に、仮渡金として概算金を支払う。収穫に先立って示される概算金の水準は、生産者がJAに出荷するか否かを決める重要な判断材料になっている。コメの販売終了時に販売額が確定すると、概算金および経費との差額が追加払いあるいは返金請求されるが、概算金が販売額を上回ってもその差額を返金するように組合員に求めることは難しい。こうして概算金は実質的に最低買入価格として認知されることになる。

JA全農県本部は当然ながら在庫保有したコメを集荷時の概算金を下回る価格で販売しようとはしない[12)]。仕入れ価格を下回る価格での販売は膨大な売買差損を生むからである。そのような割引販売は翌年の新米が出回る時期に多額の古米在庫損を避けるための在庫処分など、やむを得ない場合に限られる。こうして一年一作のコメでは翌年産米の収穫期を迎えるまで概算金の水準を最低価格とする下方硬直的な価格形成がサプライチェーンをつうじて連鎖していく。卸売業者は概算金に一定の経費を上乗せした価格をJA全農県本部などが販売する際の年間最低価格として受け止め、その連鎖が最終的に量販店などの小売価格の設定にも影響を及ぼすことになる。

実際、24年以降の需給逼迫を反映して、25年のコメの主要産地の概算金は24年よりも60kg当たり１万円以上も引き上げられ、さらに追加払いによって３万円/60kgを上回る産地も現れている。概算金の引上げはサプライチェーンの各事業者のコメ販売の最低価格引上げとして受け止められ、25年産米の25年９月の相対取引価格は全銘柄平均で36,895円／玄米60kgとなり、対前年同月比で63％も上昇している。こうして量販店での販売価格は５kg４千円以上の高止まりの状況が続いている。

商系業者などとの集荷競争によって行き過ぎた概算金の引上げが行われ、硬直的な高米価が続けば、コメ需要は減退して過剰へと反転することになろう。また需給緩和で概算金を下回る水準へとコメ販売価格が下落すれば、サプライチェーンを構成する事業者、とりわけコメの在庫を保有するJA全農県本部やJAなどは厳しい経営を強いられることになり、コメ市場の不安定性がさらに高まることになろう。概算金が米価形成や流通業者の経営にもたらす影響はきわめ

て大きい。令和の米騒動でもっとも深刻な経営リスクを抱えることになったのは、コメ在庫を保有し周年販売を行うJA全農県本部・経済連やJAである。こうしたリスクをふまえたうえでの概算金の引上げは、JAの経営にとってもコメの需給にとっても大きなギャンブルとなっている。コメ在庫を保有することなく直ちに販売してしまう商系業者はこうした在庫リスクから免れている。コメの概算金や買入価格を上回るような価格水準での販売を維持しようとすれば、需給実勢から離れて販売価格が高止まりして消費者のコメ離れを加速しかねないといえよう。

4．価格による需給調整導入の糸口

バターとコメの供給制限や欠品という事態は、安定した流通の実現に向けた対応策の検討をサプライチェーンに求めることとなった。短期的には価格上昇による増産や消費減退で需給逼迫のおそれはしばらく遠のくかもしれない。しかし、酪農も稲作も生産者の高齢化と後継者不在、機械・設備の老朽化・更新投資の低迷、生産資材価格の高止まりによる収益率の低下などの深刻な経営問題に直面しており、ふたたび減産に陥る可能性は高い。深刻なバター不足、コメ不足は繰り返しかねない。

牛乳乳製品とコメはいずれも社会的に安定価格と安定供給が欠かせない食品であるとして、需要に見合った生産、安定価格を実現するために保護政策や規制措置が講じられてきた。その結果、数量調整による生産管理と過剰処理が定番化し、価格変動を抑制する手法も定着していった。大口需要者向け価格や概算金払いによる集荷といった取り組みは安定的な価格形成に寄与する手法として活用されてきた。

しかし、市場環境は大きく変わりつつある。生産力低下の中で需給逼迫が顕著になると、価格安定化のための取り組みは供給の不安定化を助長し、ふたたび小売店舗での欠品などで社会的な不安を募らせるおそれがある。

以下、これまでのようなバター、コメの需給逼迫がふたたび起こりうる状況では、価格変動の見える化や価格変動の弾力化の取り組みが必要となることを指摘しておこう。かつての需給緩和期の数量調整はもはや限界に直面してお

り、価格調整を組み込んだ市場環境を整備する必要があることを示唆している。

1）バター需給の価格調整

バターのサプライチェーンではこれまで基本的に乳業が生産・供給を独占してきたので、乳業メーカーは自社消費における輸入バターと国産バターの置き換えといった数量調整による需給調整を行ってきた。しかし、生乳生産力の減退によって生乳不足基調が長く続いてバター不足が顕在化し、国家貿易のもとでも実質的に安定的にバターが輸入され、商社系の輸入バター・サプライチェーンが確立した。一方、乳業は輸入バターの取り扱いから追い出されるような形になり、国産バターの枠内で用途・形態別の需給調整を図らなければならなくなっている。生乳需給がふたたび逼迫すれば、家庭用バターの生産が減少して、小売店でのバター販売制限・欠品という事態に陥る可能性がある。数量管理に依存した需給調整はもはや限りがあり、価格シグナルで需要の変化を促す調整も必要になっている。

バターの市況として公表されているのは大口需要者向け価格である。しかし、すでにみたように、大口需要者向け価格はバター市場の需給状況をリアルに示すものとはなっていない。国家貿易の下で主要なバター需要者である大手食品企業が調達しているバター価格は、乳製品への加工向け乳価改定時を除けば、ほぼ変化がみられない。少なくともバター市場の需給動向を指し示すシグナルにはなっていない。

バター市場のよりリアルな需給動向は、むしろ農畜産業振興機構で実施される輸入バターの売買同時入札（SBS方式）から窺い知れよう。前掲図２に近年のバターの大口需要者向け価格の他に、輸入バターCIF価格、輸入落札平均価格と売渡落札平均価格が示されている。売買同時入札では輸入業者と実需者が連名で、機構による輸入バター買入予定価格と売渡予定価格を提出する。両者の差額であるマークアップ（上限806円/kg）が高いものから、入札に付した数量の範囲で落札される。売渡落札価格にはバターの国際市況に運賃、為替レートなどが加味された輸入CIF価格の動向と国内の需給実勢の動向が重層的に反映される。国際価格の上昇局面では輸入落札価格も高くなるが、国内相場価格に限定されてマークアップは圧縮され、売渡落札価格の上昇は抑えられる。逆

に、国際価格の下降局面では輸入落札価格も同様に下落するが、マークアップが拡大して売渡落札価格の水準はあまり変化しないといった傾向がみてとれる。またコロナ禍で乳業のバター在庫が増加して輸入量がカレントアクセス枠に限られるようになると、非乳業の商社系実需者は輸入バター・サプライチェーンにおける供給量を確保しようとする。その結果、応札数量の競争倍率が高まり、輸入落札価格は上昇していく。こうして2022年には売渡落札平均価格が大口需要者向け価格を上回るようになり、2024年には国産バターよりも輸入バターが高くなる傾向がみられた。バター輸入を国家貿易で管理する意味はなくなり、関税割当で十分な状況が生まれつつあった。輸入バターの売渡落札平均価格は国際価格や輸入枠などの影響を受けるものの、国内のバターの市況に近い価格になっている[13)]。バターの需給状況を指し示す価格シグナルとして国産バターの相場価格の需給の価格調整に活用されることが期待される所以である。

２）コメ需給の価格調整

コメのサプライチェーンは流通組織、コメの特性（用途、品質、価格）が複雑に絡み合って形成されている。これらのサプライチェーンの一部をコントロールして価格や流通量に影響を与えようとしても、別の代替的なサプライチェーンで抜け道がつくられてしまうので、期待していたような結果は得られない。さらに消費者の不安に駆られた買い溜めやコメから麺やパンへの代替の動きを正確に見通すことはきわめて難しく、コメを扱う多くの事業者は事後的に対症療法的な対応を余儀なくされる。

2024年以降のコメ不足と価格高騰の際に、JAやJA全農県本部はコメを集荷するために商系業者などと対抗して概算金の引上げていった。すでにみたように商系業者などは在庫を保有せず、集荷したコメをすぐに売却するのが一般的であるのに対して、JA全農県本部などは周年販売を確保するために相当量の在庫保有が欠かせない。したがって概算金に経費を加えた価格水準を下回った販売を避けなければならず、販売価格は下方硬直的になる。コメの集荷が終了した後にコメの需給が緩和しても、販売価格の引き下げには消極的にならざるを得ず、在庫が積み増しされても販売価格は高止まりとなる。翌年産の作況次第で

は在庫処分のためにコメの値下げ販売を余儀なくされ、多額の損失が発生しかねない。米価下落は重大な経営危機をもたらすことになる。概算金あるいは買入価格の決定は、JA全農県本部などにとって危険な賭け事といってよい行為になっている。

概算金・買入価格で集荷したコメの販売価格を予め確定して、価格変動による販売リスクを回避するためには先物取引を活用することが望ましい。もしコメの販売価格が下落しても、その価格変動リスクを投機家に負担してもらう先物取引の仕組みが整備され、日常の業務としてヘッジ取引を行うようになれば、コメの販売価格下落にも柔軟に対応しうる。小売価格も需給状況に応じて変動しうることになる。むろん実際には先物取引によって価格変動リスクがすべてカバーされるわけではないが、コメのサプライチェーンを構成する事業者にとって仕入れたコメの在庫保有リスクは大幅に軽減され、需給状況に応じた価格変動を容認しうるようになる。

さらにコメの先物市場の発展と円滑な価格変動は、コメの現物市場の安定性を増すことにもなる。将来取引するコメの期日、価格・数量を予め確定する先渡契約で、コメの調達にともなう価格変動リスクを先物取引を活用してカバーすれば、在庫保有コストを大幅に削減することができるからである。JA・JA全農県本部や大規模卸売業者などを除けば、コメのサプライチェーンを構成する事業者が現物としての在庫を多く保有することはない。しかし、先渡取引の契約という形で流通業者や中食・外食事業者などもコメの在庫を保有しうることになれば、サプライチェーンの事業者が分散してコメ在庫を保有することが可能になる。需給状況を反映してコメの価格が変動しても、先渡取引契約や先物取引契約によってサプライチェーンの事業者が分散的に保有する在庫は、コメ市場の需給変動に対するバッファー、社会的備蓄として機能し、コメ市場の安定性を高めるにちがいない[14)]。コメ価格が需給状況によって絶えず変動するようになれば、消費者も家庭内在庫を保有する傾向が高まり、コメ市場の安定性はさらに高まることになる。きわめて複雑なサプライチェーンの中の事業者に遍く需給調整への対応を求めるためには価格調整による手法が有効である。その際、価格の大幅な高騰・下落にともなう在庫リスクを回避し安定的な市場を支える社会的装置の一つが先物市場なのである。

５．むすび

乳製品の原料となる生乳やコメでは生産過剰を抑制するために計画生産や生産調整といった数量調整の施策が長期にわたって講じられてきた。生産不足や需給逼迫が顕在化しつつあるなかで、安定した供給を確保するためには価格調整による需給調整の道筋を模索しなければならなくなっている。ただし過剰期に定着した制度・慣行などを変更し、新たな市場装置を定着させていくのは容易ではない。牛乳乳製品、コメはその生産力の転換点にさしかかっているだけでなく、市場における需給調整のあり方の見直しが迫られている。輸入バターの売渡落札平均価格の活用やコメ先物取引の促進などは、市場のあり方の抜本的な見直しの糸口になるだろう。

ただし、本稿では十分に実証的に検討できていない論点も多い。たとえば、輸入バターのサプライチェーンにおけるバター輸入量の変動への対応や実需者の国産バターと輸入バターの用途調整のあり方などは検討されていない。輸入バターと国産バターのサプライチェーンの相互の関係も明らかにできていない。またコメのサプライチェーンはきわめて複雑なので、2024年および2025年のコメの価格急騰をもたらした集荷・買付競争の実態も全貌はわからない。たとえば、この間の中食・外食事業者などが利用する業務用米の調達や搗精の実態は、農水省が実施した2025年６月末現在の「生産者の在庫数量等に関する聴き取り調査」でも不明な点が多い。同時点で実施された「届出業者への在庫量等調査」では小売業者や中食・外食の在庫量はわずか２万トンでしかないという結果になっているが、業務用米が先渡し契約などを活用してどのように手当てされていったのかはわからない。本稿が重視した論点を裏付けるためのさらなる検証が必要である。

本稿が示唆した乳製品やコメの市場で円滑な価格調整が定着していくための糸口と位置づける取組が、市場のあり方を具体的に変えていくためのプロセスも検討されていない。サプライチェーンを構成する事業者に働きかける業界や政府による市場環境整備のためのさまざまな取組が不可欠であることは言うまでもない。この点については現状では十分検討する余裕がなく、今後の課題としたい。

注

1）バターなどの指定乳製品等はガットウルグアイランドの国際約束にもとづいて生乳換算で13.7万トンが輸入されることとなっている。バター、バターオイル、脱脂粉乳、ホエイおよび調整ホエイのなかから、具体的な品目や数量は需給状況に応じて選択されることになり、近年では脱脂粉乳が過剰傾向にあるので、もっぱらバターが輸入されている。また需給逼迫が著しい場合にはカレントアクセス枠を超えた追加輸入が行われており、バター不足に直面した2007～2008年、2014年には合わせて１万トンを超えるバターが輸入された。

2）乳業メーカーが自社の加工食品などの原料として社内消費に当てるバターは出回り量の9.2％となっている。乳業メーカーも業務用バターの主要な需要者となっている。

3）バター、脱脂粉乳のいずれの大口需要者向け価格も、輸入CIF価格の変動を受けずにほぼ横ばいで推移している。大口需要者向け価格は乳製品向け乳価の引上げに強く規定されており、乳製品向け乳価の改定時に上昇していることがわかる。清水池義治(2019)はバターの大口需要者向け価格と需給動向との相互作用は弱いと指摘している。

4）農畜産業振興機構「乳製品流通実態調査報告」参照

5）2014年の年末（10月27日～12月28日）、バターの品薄状態に対する消費者の不安などを背景として、家庭用バターの販売量は前年同期比で15.4％増加した。農林水産省「バターの需給と国内流通」2015年参照。原データは(株)インテージSRIによる。

6）清水池義治(2019)は、非乳業の卸売業による輸入バターの落札量の急増を乳業メーカーが在庫減少を受けて供給制限を行った結果とする一方で、輸入バターが製菓、製パン、外食ホテル業、家庭が使用する国産バター需要を代替するのは限界があると指摘する。輸入バターのサプライチェーンは調製食用脂やマーガリンなどのサプライチェーンと重なり合っていると考えられる。輸入バターの数量や輸入先の変化などが輸入バター・サプライチェーンの中でどのように調整されているのかが今後詳しく検討されなければならない。

7）木村(2024)は、多数を占める産地の零細卸売業者は全国展開する大規模な卸売業者の実質的な下請的な業務を行っているとしている。

8）中村(2024)は、コメのスポット市場における市中相場での調達に加えて、コメを取り扱う流通事業者の増加とさまざまな取引ルートの出現に注目する。とくに東日本大震災後は「必要数量の確保、仕入価格の安定、あるいは低価格米の調達を目指して、卸・小売も全農頼みから距離を置いて、独自の仕入ルートを開拓しようとする動きが活発化して」おり、JA（単位農協）の独自販売ルートも増加していると指摘する。

9）福田耕作(2015)参照。

10）小針美和(2014)、矢坂雅充(2015)参照。

11）例年ふるい（1.85㎜未満・1.7㎜以上）を通過したふるい下米は50～60万トン発生しているが、2023年の夏は記録的な高温でコメ粒が大きくなり、ふるい下米の発生量が大

幅に減少した。24年も40万トン程度の発生にととどまり、主食用の雑米銘柄が国産加工用米として利用されたことも業務用米の高騰を促した。農林水産省(2025)参照。

12) JAなどが買入集荷する場合にも、当然ながら買入価格以下での販売を回避しようとする。

13) たとえば、2024年はバターの国際価格は上昇傾向にあり、CIF価格は802円/kg（１月）から1,049円/kg（12月）へとキロ当たり200円あまりも高くなっている。バラバターの輸入落札平均価格は１月に1,335円/kg、売渡落札平均価格は1,673円/kgであったが、11月にそれぞれ1,622円/kg、1,695円/kg、12月には1,585円/kg、1,688円/kgとなっている。入札なので応札者の増減などによって落札価格は大きく変動することもあるが、両者の価格差であるマークアップの減少で輸入落札平均価格の上昇分はかなり吸収されて、売渡落札平均価格はおおよそキロ当たり千六百円台で変動している。

14) 中村(2024)は「緩衝在庫の保有主体は、かつてのように生産者サイドの全農、あるいは実需サイドの卸売業者に一元化されない。在庫の保有主体は、不特定の多数の関係者に拡散している。その在庫保有の主体の拡散が、小幅な需給変動によって大幅な米価変動を引き起こす一因にもなっている。」(21ページ)と指摘している。コメの流通事業者が多様になり、流通ルートも多岐にわたるようになって、JA・JA全農県本部や大規模卸売業者が保有する在庫では市場の緩衝機能を十全には持たなくなっていることは確かであろう。しかし、サプライチェーンの事業者が保有する在庫は通常はわずかな流通在庫にとどまるとしても、需給逼迫時にコメ調達不安に駆られて多様なルートでコメを買い付けようとする連鎖的な行動によって流通在庫は膨らみ、米価高騰を引き起こす一因となる。コメの現物市場の不安定性が立ち現れる状況を示しているといえよう。

参考文献

福田耕作(2015)「24年度のコメ需給の逼迫と中食業界が直面した経営問題」日本農業研究所『米の流通、取引をめぐる新たな動き(続)』所収

木村良「米需給および米価の動向と卸売業界の再編」日本農業研究所『米の流通、取引をめぐる新たな動き』所収

小針美和(2014)「業務用米の動向について」農林中金総合研究所『農中総研　調査と情報』44

中村信次(2024)「米流通、取引の現状と問題－米価形成メカニズムを中心に－」日本農業研究所『米の流通、取引をめぐる新たな動き』所収

清水池義治(2019)「バター不足に対する需給調整政策の効果」『フロンティア農業経済研究』21-２

矢坂雅充(2015)「コメの産地銘柄間の価格変動の特徴について」日本農業研究所『米の流通、取引をめぐる新たな動き(続)』所収

矢坂雅充(2024)「牛乳の価格形成と需給調整」日本農業研究所『農業研究』37

農畜産業振興機構「乳製品流通実態調査報告」

農林水産省「コメの基本指針（案）に関する主なデータ等」 https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokuryo/250730/attach/pdf/0730-7.pdf（閲覧日2025年８月１日）