

総論 揺らぐ日本の食の生産・表示そして安全

# 牛乳・乳製品の持続的・安定的な供給のために

—生乳需給調整の桎梏、繰り返された「酪農危機」—

高橋 巖

日本大学生物資源科学部 教授



## 1. はじめに

### —酪農危機下にある我々と牛乳・乳製品—

我々の食生活に欠かせない牛乳・乳製品は、酪農家が飼養する乳牛が生み出す「生乳（せいにゅう：殺菌前の生の牛乳）」を原料とするが、現在我々は、新型コロナ禍の需要減退や、円安による輸入飼料・資材費高騰を主因とする「酪農危機」のもとに置かれている。

鈴木宣弘によれば<sup>1)</sup>、①酪農家の廃業が続出しており、「全国酪農調査」では85%の酪農家が赤字経営で赤字幅はキロ30円に及び乳価値上で追いつかず、6割が離農を検討という実態がある、②国内から酪農家がいなくなれば、国産の牛乳・乳製品が供給できなくなる、③しかし、諸外国からの乳製品輸入を増加させる国際情勢にはないこと、④よって緊急な酪農家への支援が必要であるが、政府は、生乳需給の緩和と乳製品過剰在庫を理由に、乳牛の淘汰による減産など酪農家にダメージを与える政策を強行しており、「酪農危機」は拡大しかねない、としている。一方、山下一仁は<sup>2)</sup>、日本の酪農の多くは輸入飼料に依存し、土地が狭く放牧等アニマルウェルフェアを考慮した環境で牛を飼えず、しかも製品の販売価格が高い、と消費者への巧みな訴求を織り交ぜながら、①現在の酪農危機は「バ

ブル崩壊」に過ぎず酪農家は利益を享受していた、②乳製品輸入が増えたのは、酪農界が内外価格差縮小の努力をしなかったからで国の保護が少ないからではない、③バターと脱脂粉乳（脱粉）を輸入し（加工した「還元乳」で）牛乳は飲める、④「（輸入飼料等による）マイナスの外部経済効果を持つ畜産を、高い関税で保護したり補助金を交付して振興することは経済学的に正当化できない」ので、現在の飼養形態による酪農の保護は止めて、環境に負荷をかけない放牧型酪農のみを保護するべきである、と論じている。

牛乳・乳製品が身近な食品にも関わらず、その問題はコメや野菜、耕種農業以上に専門的な内容が多く、ましてこのように真向から対立する論説を目の当たりして、読者には戸惑いも多いであろう。そこで本稿では、筆者の現場経験に基づき、あまり馴染みのない生乳（牛乳・乳製品）需給調整の構造的問題を解説し、「酪農危機」打開の方途を提案したい。なお、直近の「酪農危機」の詳細等については、上記鈴木<sup>1)</sup>の別稿等を参照されたい<sup>3)</sup>。

## 2. 牛乳・乳製品の特質<sup>4)</sup>

牛乳・乳製品は、一般に認識されるよりも極めて広範囲な用途に仕向けられてお



「酪農危機」の影響はもとより競合飲料の販売増加や、学齢人口減少による学校給食牛乳の需要減などが影響している。

なお、食の基本となるコメ＝主食用米は生産量・消費量とも長年減少傾向にあり、2021年の主食用米生産量は701万t<sup>6)</sup>と生乳生産量を既に下回っている。つまり生乳は、全農産物の中で、【国内最大の生産規模となる最重要産品】であることを理解する必要がある。

### 3. 生乳需給の困難さ、相対的に不利な立場にある酪農家

生乳は、米や麦のように保管でき輸送しやすい農産物と異なり、腐敗しやすく保存できない生鮮品であって、「水物」で輸送も困難であり、出荷する酪農家は法律上また衛生上、殺菌施設を有する乳業メーカーに直ちに販売しなくてはならない。冷蔵流通が貧弱な時代はなおさらで、乳業メーカーの工場立地も牛乳・乳製品別に分かれ、消費者が多い地域の酪農家は牛乳等向け、北海道や遠方の開拓地などの酪農家は乳製品向けと役割分担されていた。このため、関東は「飲用乳地帯」、北海道などは「加工原料乳地帯」と呼ばれたが、いずれにしても酪農家は、需給実勢や販売価格と関係なく、取引する乳業メーカーに「生乳をすぐに売り切らなければならない、弱い立場」に置かれていることを意味する。

また、チーズなど乳製品による乳文化が長年発達してきた欧米と異なり、日本は「牛乳を飲む」ことが中心であったことから、取引される生乳はまず牛乳等として処理され、その残余（余乳）のうちたんぱく質は脱粉として、また脂肪分はバターとして乳製品に加工され保存・利用されてきた。こ

れにより、酪農家を得る乳価は、牛乳等向けの生産者乳価の方が、乳製品向け乳価より高いという「一物多価」の構造になる（刺身向けの生魚の方が、加工向けの魚より価格が高いのと同じ理屈である）。また、牛乳の需要緩和期には乳製品の需要と関係なく必要以上に乳製品が生産されること、乳製品の過剰在庫を生み出しやすく、さらに脱粉・バター両者で需給アンバランスが発生するなどの「二重構造的性」を持つことになる<sup>7)</sup>。加えて、暑熱に弱い乳牛の生理上、泌乳曲線は夏期に生産が減退し冬期に生産増加を描くが、「人間の需要曲線」は、夏期に牛乳をはじめ乳製品原料の清涼飲料水やアイスクリームなどの需要期となるなど、真逆の傾向を示す。

以上から、生乳の需給調整や取引はあらゆる農産物の中で最も困難で、需給アンバランスを惹起しやすい。このため乳業メーカーは、冬期など不需要期に得た生乳を脱粉・バターに加工して保存し、生乳が不足しがちな夏期など需要期にその製品を利用した「還元乳」により製品を製造することで需給調整を図り、リスク分散を図った。この「還元乳」の割合を高めれば、乳製品向け支払乳価の方が安いと、乳業メーカーは多くの利潤を得られることになる。以前の牛乳はビン主体で、乳業メーカー直系販売店で牛乳配達により入手するしかなかったが、当時、搾った生乳を殺菌（及び均質化）するだけで一滴の水も加えてはならない「種類別：牛乳」があまり販売されず、生乳に乳製品を加えた「△△濃厚牛乳」など「種類別：加工乳」や、香料・砂糖等を混ぜた「コーヒー牛乳」など「種類別：乳飲料」が多く販売されていた理由は、乳業メーカーの付加価値販売戦略の所産である<sup>8)</sup>。

一方酪農家は、取引・価格交渉におい

て、季節や需給により短期間で乱高下する取引乳価に翻弄され「買ったとき」に遭うなど、非常に不利な条件に晒されてきた。このため、酪農家と乳業メーカーの間には乳価をめぐる「乳価闘争」が拡大し、1960～1970年代には生産者による「生乳出荷スト」なども展開され、抗議する酪農家が生乳廃棄するなどの行動で社会的関心も高まった。一方乳業メーカーは、需要期の集乳合戦で錯綜した取引と小規模生産者団体の乱立を行ったため、集送乳は混乱して酪農家側の乳価交渉力は低位にとどまり、各地で問題が拡大する結果となったのである<sup>9)</sup>。

#### 4. 不足払法と指定団体による生乳需給調整システム

こうした事態の解消を目指し1966年に施行されたのが、旧・不足払法（旧・加工原料乳生産者補給金等暫定措置法）である。乳価の低い加工原料乳向け生乳に限り、乳業メーカーが支払可能な「基準取引価格」と、酪農家が再生産に必要な生産費から算出される「保証価格」の間を埋める「加工原料乳生産者補給金（補給金）」を国が支払い（不足払）、酪農家の再生産を促進する制度であった。この補給金交付のため、各都道府県の生乳取扱数量の1/2を越える農協等が「指定生乳生産者団体（指定団体）」として指定された。生乳を指定団体に「一元集荷」することにより、牛乳等向け生乳を含む酪農家の乳業メーカーに対する価格交渉力の強化と、それにより混乱していた乳価の平準化などが期待されたのである。不足払法自体は加工原料乳向けのみという「片翼飛行」となったが、全生乳の集荷と価格交渉の一元化を基本にした立法

趣旨は、協同組合が力量を発揮した時期に諸外国で隆盛を見た「マーケティング・ボード」を目指したともいえる。

以降、約50年間にわたり、不足払法と指定団体制度は堅実運用され、酪農・乳業の発展に貢献した。食生活の変化もあり、コメが生産過剰で減反に入った1970年代以降も生乳需要は順調に伸びて、特に北海道など大規模酪農経営が可能な加工原料乳地帯の生産性向上に大きく寄与した。しかし、堅調な生乳需要は1970年代末より鈍化に転じ、過剰乳製品圧力による乳価下落が懸念された。このため、1979年度から指定団体を母体とする生産者の自主的取組みとして「生乳計画生産（計画生産）」が実施された。生乳の特質からその需給調整は非常に困難であって、全国の生産者を組織する農協共販による指定団体制度がなければ、この困難な事業を40年以上も継続することは不可能であったことは疑いない。

#### 5. 生乳需給調整（計画生産）業務の経験から<sup>10)</sup>

筆者は、1987～1996年まで、指定団体を会員とする全国組織・中央酪農会議（農協系酪農団体）に所属し、後半期には計画生産業務に携わった。当時の計画生産は、次年度以降の牛乳・乳製品の製品ごとの需要見込を予測した上で生乳全体の需要量を計測、乳製品在庫が適正になる水準の生乳生産量を算出し、全国的な生乳出荷目標数量を各指定団体に示す、といった作業であった。計画生産は、景気減退などにより需要が減少すると見込まれたときには、減産型の厳しい目標数量とせざるを得ない。コメの減反と異なり生乳の計画生産は自主的な取組みであったが、特に減産時に遵守

されない乳製品在庫が積み上がり乳価が下がるので、ペナルティを課す厳しい運用となった。しかし単年度ごとに数量が上下しては、経営計画が立てられず「酪農版減反」に過ぎない、という批判も多かった。このため、生産者団体は国に対して運動し、約105億円の基金を積んだ「中期計画生産」を実施した。これは、計画生産目標数量を3年間固定し、その間の需給変動は基金発動による乳製品市場隔離を行うなどにより対応し、酪農家へのリスクを最小限にしようというものだった。

ようやく安定的な生産ができる関係者が喜んだのもつかの間、筆者が勤務していた1992年度中ごろから、バブル崩壊によって業務用生クリーム・バターの需要が急激に低下し、さらに当時の低脂肪乳需要の伸びを主因として、堅調な脱粉需要の一方でバターだけが過剰になる「需給アンバ

ランス」が惹起した。我々は「中期計画の下方修正は避けられない」という見通しであったが、なだらかな生産抑制をということで目標数量を対前年比「100.9%」に変更するとともに、早期に基金を発動し過剰乳製品を市場から隔離するよう国に要請した。この水準で納めて基金を早期に発動すれば、ぎりぎりのところで需給は改善するという見通しであった。ところが、国は肝心の早期の基金発動を躊躇した。この背景には、財政問題や農水省キャリア担当官の人事上の問題などもあったと考えられるが、この結果、1993年度は歴史的な冷夏でコメは収穫皆無の地域もある一方、生乳需要の大幅減により市中には過剰バターが溢れだし、過去最高の在庫量を記録した。1993年8月前後、国は基金発動を決めたものの、同時に生乳出荷目標数量を対前年比「98.5%」とする大幅減産を我々に強く

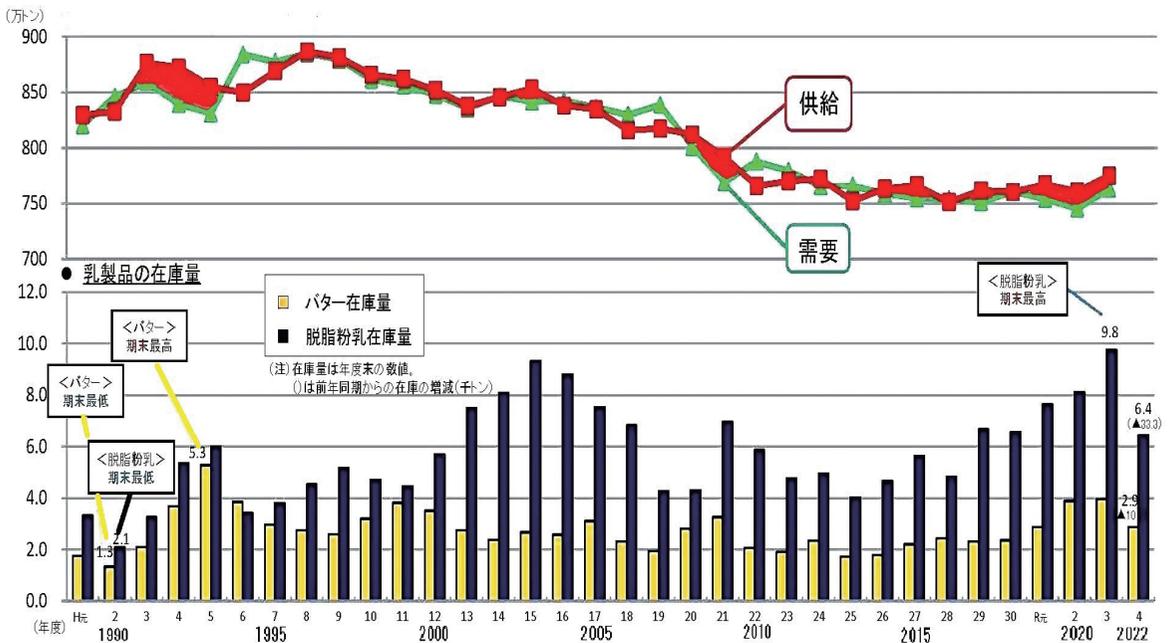


図-2 生乳の需要と供給

(注) 本データは、輸入チーズ分を除いている。  
 (資料) 農水省 (2023) 「畜産・酪農をめぐる情勢」に加筆。

指示した。「中期計画生産」期中の大幅減産は現場に説明できず、国の基金発動の遅れに責任があるとして、担当は猛反対したが、国に押し切られ、全乳哺育（生乳の一部を出荷せず子牛に与える）と能力の劣る牛を潰す「選抜淘汰」への補助という乱暴な形で、生乳生産を押さえ込むことになった。

しかし話はこれで終わらない。2年連続の減産とする中、翌1994年度は一転して猛暑になり、今度は生乳が足りなくなったのである。自動車など工業製品ならば、売れなくなれば生産ラインを止め在庫を減らし、足りなくなればラインを増やし追加生産すれば事足りる。しかし、農産物、とりわけ生乳はそうはいかない。生き物である牛は、人間とほぼ同じ期間妊娠し出産しなければ、生乳は出てこない。余ったからと短兵急に牛を潰して減産すれば、直ぐには増産できないのだ。しかも、前年の1993年12月にはガット・ウルグアイ・ラウンド「妥結」により、コメ・乳製品の部分開放（関税化）が強行されていた。幸いにしてその後のWTO・TPPも含め、乳製品の高関税は一定維持されたものの、当時の現場は大混乱となった。図-2は、1989年以降の生乳需給の動向である。供給が需要を上回る過剰期が塗りの部分になっているが、このグラフを見ても、同時期の需給緩和が最悪であったことが理解できる。

この減産計画生産のインパクトは、非常に大きかった。図-3を見れば一目瞭然であるが、これ以降、減産直前の1992年を境に、酪農家の離農とともに、乳用牛飼養頭数は2017年まで年平均マイナス約1.8%のテンポでほぼ一貫して減少に向かうことになる。技術的・経営的な側面では、同時期までにロールサイレージなど省力技術が一般酪農家にも普及し、さらにその後メガファーム等が登場して、生産基盤を強化し

生乳を増産できる要素があったはずだが、同時期以降の中規模層離農により、生産減少が加速化したと考えられる。筆者は、北海道のある地域で先進的な有機農業畑作に取り組むグループと交流があるが、彼らは元酪農家で、しかもこの時期に離農したことを聞かされ、非常に複雑な心境に陥った。

さらにこの直後には、「全酪連事件」が起きている<sup>11)</sup>。当時、大手量販店からの「種類別：牛乳」を供給せよという圧力が強まる一方、前年の減産から生乳が手当しきれない中で、工場ラインの残乳に乳製品を混ぜた「加工乳」を「牛乳」と偽って販売してしまった事件である。無論、全酪連の不法行為は明らかだが、需給調整が困難な中で生乳供給が逼迫していたこと、当時の量販店の要求が過大であったこと、しかも生乳供給逼迫には基金発動の遅れも影響していたことなど、ある意味で全酪連は、被害者の側面もなくはない。

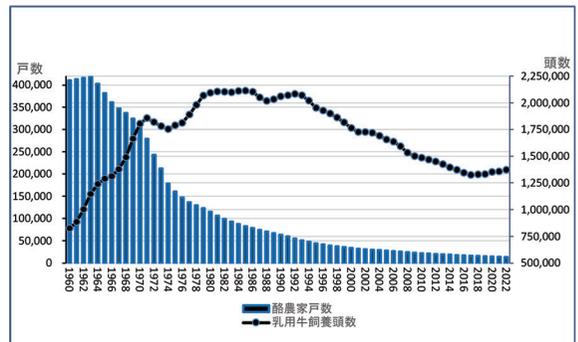


図-3 酪農家戸数と乳用牛飼養頭数の推移

(資料) 農水省「畜産統計」から筆者作成。

## 6. その後の経過と近年の状況 — 30年後に繰り返される悲劇

生乳生産がピークとなった1996年度以降、都府県における酪農家減少などにより

生乳生産は減少に転じるとともに、2003年度や2008～2009年度に過剰期はあったものの、需要に適合させた計画生産によって需給は基本的に均衡～不足基調で推移した。こうした中、2013年度は1991年度以降でバター在庫が最低となって、この前後にいわゆる「バター不足」が社会問題となった。このバター不足の原因は国の需給見通しの錯誤であったにも関わらず、あたかも責任が農協・指定団体にあるかのような恣意的なデマゴギーがメディアで吹聴されるようになった。これは同時期、安倍政権の「農協攻撃」による農協法改定と運動したものであった。この結果、2018年には、不足払法を廃止し畜安法に組み込むとともに、指定団体以外の非農協系集荷団体（民間生乳ブローカー等）にも補給金を支払うという法改定が強行されてしまった<sup>12)</sup>。指定団体は維持されたが、一時的な高乳価となる「いいとこ取り」の取引を勧める無責任なブローカーが酪農家周辺を暗躍し、生乳流通現場の混乱は続いたままである。

一方国は、バター不足に対する社会的批判が高まったことなどを受け、酪農家＝生乳生産の減少等の中でバター供給を果たすため、法人によるメガファーム育成推進につなげる「畜産クラスター事業」による増頭等対策に乗り出した。これは2014年度から実施され、酪農家をはじめ、農協・行政・普及センター・飼料メーカー等地域の関係者が連携しながら「クラスター計画」を立て、地域の畜産の収益性向上を図る「畜産クラスター」の取組を支援するもので、収益性向上を図るための増頭や機械・施設改修等に支援が用意された。生乳需給が緩和した後の2022年度も、約555億円の財政支援が投じられている。この事業により、各地の大規模生産法人がこぞって規模拡大を図ったが、これにより一貫して減少し

てきた飼養頭数は、図-3にあるように、2018年から増加に転じることになった。また、不足基調を背景に2017年度以降はペナルティを伴う計画生産は休止され、生産は「青天井」に近い状態となり、今後影響が拡大するであろうTPP下でも乳製品の高関税が当面維持されたこともあり、近年は規模拡大指向の酪農家にとっては増産の追い風となっていた。

それが、冒頭にあげたように、事態急変したわけである。生乳生産費は、関係者によると2年間で実にkg20円～30円以上も上昇しているといわれ、2021年の脱粉在庫は過去最高水準に達した。このような中、減産計画生産の割当も復活しているが、酪農クラスターに参加して負債が多額な大規模メガファームほどその影響は大きく、倒産の危機は現実的である。その対策として、30年前と全く同様、減産のための乳牛淘汰が行われているが、牛を潰してしまっただけでなく、気候や状況の変化で生乳が逼迫すれば、またぞろ牛乳やバターが不足することになりかねない。1994年の悲劇を繰り返そうというのだろうか。国は、かつての基金事業のような「酪農乳業乳製品在庫調整特別対策事業」等を関係者の総意で推進し、過剰在庫解消を図るとしているが、1993年当時、塗炭の想いで離農した酪農家等関係者はこの状況を一体どう見ているのだろうか。

## 7. まとめ—繰り返された「酪農危機」をどう打開するか

以上、本稿は「昔話」を中心にした論述となったが、生乳需給の困難さ、構造と本質は以前と全く変わっていない。にも関わらず、コロナ禍前数年の不足基調による「青天井」の追い風のもとでは、今後「余乳」

は発生しないかのような気の緩みが関係者にあったのも事実であろう。しかし現実には残酷だった。30 年前の悲劇が繰り返されてしまったのである。この間、先人の汗の結晶であった不足払法を廃止するなど、酪農・乳業のセーフティネットを弱体化させた政策当局には、「過去と歴史に学べ」と改めて声を大にして訴えたい。

山下一仁的にいえば、「酪農危機」の打開はある意味「容易」である。「国民経済学」的観点から一般的な酪農への支援を打ち切り、彼が礼賛する山地酪農のようなごく一部の放牧型酪農のみを保護する。それらの高額製品を買える富裕層は「新鮮な牛乳を飲み続けられる」だろうが、大半の酪農家は廃業に追い込まれるから、当然「酪農危機」もなくなる。

もちろん、山地酪農は優れた飼養方式ではあるが、一般的な酪農がなくなってしまうえば、その時 700 万 t を超える生乳需要は、また、新鮮な牛乳や生クリームなどは、何処の誰が供給し満たすというのか。山下らは「貧乏人は、輸入乳製品による還元乳を飲め」とでもいうのかもしれないが、鈴木によれば、乳製品の国際市場自体が脆弱であり、ウクライナ戦争や中国の「爆買い」等不安定な国際情勢下、今後安定的に輸入できるかどうかの保証は全くない。鈴木がいう「世界で真先に飢えるのは日本」という訴えは、決して極論とはいえない<sup>13)</sup>。

確かに、山下がいうように、日本の酪農が輸入飼料に依存し、アニマルウェルフェアへの配慮も弱いことは事実であるし、中長期的には構造転換が必要であろう。しかし現実には生産する酪農家からすれば、現在の酪農生産のあり方は、山下ら農林官僚が描く規模拡大という政策的要請・誘導に沿って、忠実に、懸命に努力してきた結果にほかならない。その酪農家・関係者に向

かって、自らが関与した農政への総括もなく、一般的な酪農への保護を打ち切れなどというのは、酪農家に対する死刑宣告に匹敵する暴論でしかない。

我々に必要なのは、かような暴力的言説ではない。何より、生乳が、国内最大の生産量で「国を支える農産物」であるという認識こそが、国全体で共有されるべきである。そのためにはまずもって、①続出する酪農家の廃業を喰い止めるため、鈴木のような緊急的な直接補償、②乳製品の市場隔離（国による買い上げ）による国内外への食料援助等への対応、③貿易交渉によるカレントアクセス輸入枠の抑制等総合的対策<sup>14)</sup>、等が喫緊の課題である。その上で、④旧・不足払法を踏まえた、一時的でない生乳需給調整のセーフティネットの再構築を図るとともに、⑤中長期的には必要以上に多頭飼育をしないでも酪農家が経営でき、環境負荷をかけないような体制を再構築するため、「みどり戦略」とも連動した自給飼料の抜本的拡大や余裕ある牛舎環境改善など、持続可能な酪農生産に向けた支援強化が必要である。

「酪農危機」を真に打開し、我々が今後とも安心して牛乳・乳製品を消費していける方途はこうした取組みにこそある。非常事態にある今、関係者の英知の結集が求められる。

(謝辞)本稿作成にあたり、関東生乳販連(指定団体)の方々には、ヒアリング・資料提供で大変お世話になった。記して謝意を表したい。

#### 【注】

- 1 鈴木宣弘(2022)『世界で最初に飢えるのは日本 - 食の安全保障をどう守るか』講談社新書、同

- (2023)「酪農危機－今、現場で何が起きているのか、必要な対策は何か－」『全国農業新聞』2023.4.14号、など。
- 2 山下一仁 (2023)「酪農政策の転換を求める」キャンングローバル戦略研究所、  
[https://cigs.canon/article/20230222\\_7299.html](https://cigs.canon/article/20230222_7299.html)、  
 また同 (2023)「もういちど問う「酪農経営は本当に苦しいのか？」－NHK「クローズアップ現代」が伝えなかった不都合な真実－」同研究所  
[https://cigs.canon/article/20230217\\_7279.html](https://cigs.canon/article/20230217_7279.html)  
 (いずれも2023年5月23日閲覧確認)、など。
- 3 鈴木 (2022)のほか、中央酪農会議 (2022)『酪農経営の早期改善に向けて～外的要因に影響を受ける酪農をめぐる情勢～』など。現場の切実な声を直接的に示したものについて、たとえば、埼玉県小鹿野町の酪農家・吉田恭寛氏の発信する情報がある。<https://twitter.com/ponyl1744> (2022年12月4日閲覧確認)。
- 4 高橋巖 (1995)「牛乳・乳製品需給の現状と問題点－飲用牛乳と脱脂粉乳・バターの問題を中心として－」下渡敏治・上原秀樹編著『フードチェーンと食品産業』筑波書房, pp.132-163、ほか。
- 5 高橋 (1995) ,p.136。
- 6 農水省 (2022)「米をめぐる状況」。
- 7 高橋 (1995) ,p.149。
- 8 現在の食品表示では、乳飲料等は「○○牛乳」などとは商品名にできないが、当時は表示も区分されず市場は混乱していた。こうした中で、生産者と職域労組等で牛乳の産直が始まり、生まれたのが「10円牛乳」であったが、日本の産直と生協組織は、こうした牛乳産直運動を母体として発展していった。詳しくは、高橋 (2018)「畜産経営経済研究会シンポジウム特集／テーマ：畜産経営安定法を巡って－酪農・乳業の将来を考える「コメント3」」『畜産経営経済研究』23号, pp.23-27。
- 9 中央酪農会議 (1984)『中酪20年の歩み』。
- 10 高橋 (1995)、及び高橋 (2018)。
- 11 全酪連事件を、生乳需給等の視点を除外して純粋に経営倫理問題から分析したものは、東北大学経営学グループ (1998)「ビジネスの倫理性－不正表示牛乳の代償－」『ケースに学ぶ経営学』有斐閣, pp.270-286。
- 12 矢坂雅充・高橋巖 (2017)「酪農制度改革と指定生乳生産者団体」高橋巖編著『地域を支える農協－協同のセーフティネットを創る』コモンズ, pp.213-244。
- 13 鈴木 (2022)。
- 14 関係者の間では、GATT 妥結以降の「カレントアクセス枠」について、2023年5月現在、需給実勢を勘案して脱粉輸入は停止しているので、必ずしも鈴木のように需給に悪影響を与えていないとする見解もある。しかし筆者は、少なくとも、現在の「酪農危機」のような需給緩和時には、国際交渉も含め、制度をより弾力的に運用すべきであるにも関わらずそれを行わない国への批判から、援用した。