

新型コロナ危機下の酪農乳業と「生産抑制」

北海道大学大学院 農学研究院 准教授 清水池義治

1 未曾有の需給緩和

新型コロナウイルス感染症の流行開始から約2年が経過し、日本の酪農乳業は空前の需給緩和に苦しんでいる。2020年春の最初のショックは生乳廃棄や顕著な価格下落もなく、うまく乗り切ったように見えたが、現在、脱脂粉乳・バターの在庫は史上最高の水準まで積み上がっている。

日本の酪農乳業は、この半世紀ほどは、価格変動ではなく、数量調整に依存した需給調整システムを構築してきた。日持ちしない牛乳・乳製品には需要量に応じた生乳を供給しつつ、最終的な需給の帳尻合わせを日持ちする脱脂粉乳とバターで行う仕組みである。その結果、生乳の需給変動は、脱脂粉乳・バターの在庫変動として現れる。

新型コロナ危機下の需給緩和には、需給両面に要因がある。

まず、外食・観光需要の激減により脱脂粉乳やバター、クリーム、牛乳などの需要が大幅に減った。牛乳については、20年は「巣ごもり」効果で需要全体は増えたが、21年にはその効果はほぼなくなった。粉乳などの乳タンパクを中心に、需要回復は依然として見通せない状況である。

次に、供給面では、生乳生産量の増加が著しく、これによる影響が大きい。バター不足の社会問題化を受け、ここ10年間ほどは官民挙げた増産対策を続けてきたが、19年から明確に増産に転じた直後のコロナ危機であり、非常にタイミングが悪い。子牛の数から推定

するとあと2～3年は増加傾向が続くと思われる、危機の一層の深まりが懸念される。

2 過剰在庫削減対策、そして「生産抑制」へ

この需給緩和に対して、生産者団体と乳業メーカー、政府による緊急対策が実施されている。基本的には、生乳廃棄回避のための乳製品工場のフル稼働や、製品原料における生乳・乳製品使用率の引き上げ、牛乳・乳製品の販売拡大など、乳業メーカーの取り組みがベースである。ただし、注目すべきは、乳業メーカーと生産者団体、政府がそれぞれ費用負担をしながら一体的に取り組んでいる過剰在庫の削減対策である。

過剰在庫を放置すると乳製品価格の下落、そして乳価の下落につながるため、在庫を削減する必要がある。しかし、単純に乳製品価格を引き下げて行う在庫削減は、価格への悪影響が避けられない。そこで、過剰在庫を市場隔離して処分する方法が採用されており、これは2000年代半ばの需給緩和時にも行われてきた。具体的には、飼料用途の脱脂粉乳、あるいは輸入調製品を利用するユーザーに対して、これらと置き換え可能な水準まで国産脱脂粉乳の価格を引き下げて供給する方法である。この方法であれば、価格引き下げは、その置き換え対象となった乳製品だけに限定される。20年度と21年度の2年間で、3万トン強の脱脂粉乳、1万トン強のバターの在庫削減が実施される見込みだ。

この在庫削減対策の費用は、乳業メーカー

が負う場合と、乳価を引き下げる形で生産者が負う場合とがある。政府もこれらの取り組みに財政支援を行っており、この2年間で合計177億円規模の予算が措置された(在庫削減以外の項目も含む)。しかし、乳業メーカーと生産者の負担する費用の全てが補填されたわけではない。加えて、北海道では、20年1月から3月、そして21年度の期間に乳製品在庫削減の独自対策を実施し、その費用負担によって、ホクレン出荷の生産者は生乳1kg当たり概算でそれぞれ0.3円、2円ほど乳価が低下している。

この「血を流す」ような在庫削減対策にも関わらず、特に脱脂粉乳在庫はその増加ペースを鈍化させているだけで、在庫量自体の減少には至っていない。そこで、北海道では、22年度には生乳生産量を抑制する取り組みを行う予定である。流通・在庫段階の対策を「出口対策」と呼ぶのに対して、生産自体を抑制する対策は「入口対策」と呼ばれる。この年末年始に実施し、そして春先に予定されている生産抑制は、工場処理能力を生産が超過しないように行われる一時的な措置だが、北海道で行おうとしているのは年度単位の取り組みである。

具体的には、22年度の目標数量は21年度契約数量対比101%である。北海道では、何もなければ前年度比3～4%増産が見込まれているため、厳しい抑制水準である。過去の生産抑制では、酪農経営に甚大な影響をもたらし、共販への不信や生産停滞につながった。そこで、今回の生産抑制では、ペナルティや生産者単位の数量枠も設定されず、単協単位での自主的な「運動」ベースでの取り組みになる。とはいえ、大きな設備投資を行なって規模拡大

中の経営を中心に、大きな困難が予想される。

3 持続可能な需給調整の枠組みが必要

日本の酪農乳業の需給調整システムは、脱脂粉乳とバターによる在庫調整で帳尻合わせをするため、これら乳製品を多く製造する乳業メーカーと、同用途向け生乳の大半を供給する北海道の生産者に需給調整コストが集中しがちである。このコスト偏在は、日本の酪農乳業にとって古くて新しい問題であるが、この枠組みでは持続可能なシステムとはいえない。

22年度には、Jミルクが中心となって、全国の酪農家と乳業メーカーが均等に資金を拠出して基金を設立し、脱脂粉乳在庫の削減を行う対策の実施に向けて議論が進んでいる。それに政府も財政支援を行う見込みだ。遍在する需給調整コスト負担を平準化する取り組みとして非常に重要であり、高く評価したい。

中長期的には、①有事の際の暫定制度ではなく常設制度とした上で、②需給緩和時の在庫削減に加えて、生産抑制に取り組む酪農経営への補償とともに、需給逼迫時の増産対策など酪農生産基盤強化も行える制度とする、③輸出や貧困者向け食料給付など積極的な「出口対策」の豊富化、④畜産経営安定改正法下での系統農協外出荷の増加を前提として、系統外出荷者や関係する組織を包含できる需給調整の枠組み、といった事業の方向性を検討する必要があるだろう。

<参考文献>

- ・清水池義治(2021)「新型コロナウイルス感染症(COVID-19)危機の酪農乳業への影響と需給調整システム」『フードシステム研究』第28巻第3号、172～185頁
https://doi.org/10.5874/jfsr.21_00041

(しみずいけ よしはる)