

づいたときに、「多くの場合、コルホーズから脱退した個人農には、種子が手渡されておらず、馬や農具等々が手渡されていない」と報じた。この報道があった翌日、管区委員会ビューローは、個人農の播種の援助に「管区コルホーズ土曜労働」を設定し、同時にそのコルホーズ加入を促進するよう全地区委員会に指示したのである。²⁵⁹⁾

播種の直前、あるいは播種の開始期にあたる4月10日現在のクライにおける集団化率(経営数)は、25.2%であり、集団化率の最高を記録した3月10日現在の58.8%に対しておよそ半分となった。しかしその地域的な内訳はまことに特徴的であった。同期間中、クライ右岸では52%から13.4%への大幅な低下が記録されたのに対して、左岸では、69.5%から45.6%へと減少の幅はやや小さく、不十分ながらも中央とクライがさきに要求した「50%」の水準を維持することに成功したのである。²⁶⁰⁾ まさにここには、脱退抑止の懸命の努力が主としてクライ左岸に集中したことが示されている。

右岸が1月5日の中央委員会決定におさまりきらないと認識されたのは、この実績が確認されたあとのことである。5月6日、農業人民委員部参与会は、クライの集団化のテンポを再審理した。「第1グループ」に所属するのはザヴォルジエ(左岸)だけとなった(さらに1930年

259) 《Самарский колхозник》, 14 мая, 1930 г.

260) Первый этап сплошной коллективизации, с. 34.

末、モルドフスカヤ州は「第3グループ」に移された。²⁶¹⁾ 当時5月6日の決定は公表されなかった。しかし6月の第2回クライ党協議会決議は、「本年1月5日付決定において中央委員会が予定した期間でクライを基本的に全面的に集団化することの完全な可能性」をふたたび確認したあと、「右岸の諸管区における若干のやむをえない遅れをもって」という注記を(括弧に括って)つけくわえることができた。²⁶²⁾ 1月5日の党中央委員会の決定には、こうしてやっと補正がくわえられた。²⁶³⁾

(未完)

【東京大学経済学部助教授】

261) Ф. А. Каревский. Соц. преобразование сельского хозяйства Среднего Поволжья, с. 94. 4月18日、ハタエーヴィチは、予約買付け契約の問題に関連して、「わがクライを2つに区分するよう党中央委員会に問題を提起した」と語った(後述第4節)。

262) 《Коммунист》, 1930, No. 6, с. 5.

263) これまで集団化研究において基準としての位置を求めてきた著作、С. П. Трапезников. Ленинизм и аграрно-крестьянский вопрос. М., 1967. は、1つの「常識」をひろめてきた。1月5日付中央委員会決定が、集団化のテンポを各地域毎に設定するに際して、地域の特殊性を考慮にいれて「第1グループ」にはクライの左岸だけをふくめた、というのがそれである(Там же, т. 2, с. 139-140, 181-182.)。

しかしわれわれがもっているいかなる党決議・決定集にもかかる文言は存在しない。これは、決して著者の「誤り」ではなく意図的な解釈である。このことを著者は一貫して力をこめて強調してきた。中央委員会の無謬性、それに対する地元の誤った対応(「全連邦共産党(ボリシェヴィキ)中央委員会の指示にもかかわらず」(!))という説明が著者には必要だったのである(とくに См.: там же, с. 241-242. さらに彼の類似の著作でもくりかえされている)。

この著作がこれまでの地位を去るときが、いまま速で刻々と近づいている。

牛乳の不足払い制度と需給調整(1)

矢 坂 雅 充

I 課題の設定

近年、アメリカからの米の輸入自由化要求を契機として、わが国における稲作の存立根拠が問いただされている。これに対する回答としては、主食である米の安定供給、農村における雇用の確保をはじめとして、稲作のもつ外部経済効果が指摘されている。土地利用型農業である稲作は、水資源の涵養や水害防止などの国土保全機能を果たしているというのである。¹⁾

酪農は広大な飼料畑、牧草地を必要とし、稲作と同様、典型的な土地利用型農業である。そして酪農も多くの外部経済効果をもたらしていることが容易に認められよう。たとえば、限界的な耕地の荒廃化を防ぎ、広範な土地を草地として維持し、自然環境の保全機能をもっている。しかも酪農は、チューネンの『孤立国』での議論を引き合いに出すまでもなく、牧草しか育たないような限界的な農業地域、産業としては酪農しか残されていないような地域に特化する傾向にある。酪農がなくなれば、それらの地域の経済活動は破綻をきたし、過疎化が進行することになるといえる。特定地域においては、酪農およびその関連産業は主要な就業の場となっており、その地域の経済活動の死命を制しているともいえるのである。先進諸国、とりわけECが酪農に対して手厚い保護政策をとらざるを

えない理由は、まさにこれらの点にある。欧米では、酪農はいわば日本における稲作に相当するものとして保護されているといえよう。

もっとも日本では、牛乳・乳製品は、欧米の食生活においてみられるような中心的な食料として位置づけられているわけではない。²⁾ 酪農は昭和30年代以降、急速な発展を遂げてきたのであって、欧米のそれとは比較にならないほど歴史が浅い。農業における酪農の位置づけも、おのずから相当に異なっている。しかし、土地利用型農業として酪農のもつ意味は、今日ますます重要になっているといわねばならない。自然環境の保全を顧みることなく、短期的な利得のための乱開発が放置され、効率性の追求を理由に、産業の大都市集中が進むなかで、酪農はより広い視野から見直されなければならない。酪農は稲作とともにわが国の農業の支柱として検討されるべき重要な作目であるといえよう。それは食料の安全保障や、品質の安全性の確保という点からだけでなく、自然と開発、地方と都市といったわが国の経済のバランスをどう考えるかということと深くかかわっている。

日本の酪農を考察の対象として、今後の展望をみようとするとき、牛乳・乳製品の価格政策や流通構造の検討はもっとも重要な課題であり、

2) 厚生省の乳等省令では、牛乳は搾乳されたままの「生乳」と、殺菌等の処理を経た「牛乳」とに区別される。本稿でも、できる限り両者を区別して使用するが、両者を総称する場合は「牛乳」で代表することとする。また、飲料牛乳および市乳は、牛乳と加工乳の総称として用いられる。ただし市乳は、広義には発酵乳や乳酸菌飲料などを含み、乳製品を製造しない工場を市乳工場というような形でも使用される。各種の牛乳・乳製品の詳しい定義については、『牛乳・乳製品の実態知識』(廣尾孝編著、東洋経済新報社、1981年4月)を参照されたい。

1) たとえば「食糧制度と消費者」松島正博、『経済評論』36-8, 1987. 8, 58~60ページ、『国民にとって農業とは』全国農業協同組合中央会編, 1984. 10, 家の光協会、『農政の論理をたず』荏開津典生, 1987. 8, 農政統計協会、『国際化のなかの食料安全保障』持田恵三、『ESP』1987. 4, 『いままぜ農政改革か』大内力(『農政改革——日本農業年報第35集』御茶の水書房, 1987. 12 所収)などを参照されたい。

喫緊の問題である。³⁾ 牛乳・乳製品に関しては、わが国では昭和41年に施行された加工原料乳生産者補給金暫定措置法（以下、「不足払い法」と呼ぶ）⁴⁾が、その価格・流通・国境調整を規制する制度の中核をなしている。この不足払い制度を含めて、牛乳・乳製品の需給調整・流通のあり方は、今日大きな岐路に立たされており、その抜本的な見直しが強く求められている。以上の点については、さしあたり次の点を指摘できよう。

第一には、諸外国からの乳製品輸入自由化要求の高まりである。乳製品の輸入自由化・市場開放に対する要求は、近年までは牛肉やオレンジほどには先鋭な形ではなされてこなかった。これは自由化を要求する国が、もっぱらニュージーランドやオーストラリアに限られているという事情からであるといつてよい。ECやアメリカは、国内での価格支持とともに、輸入品に対する課徴金あるいは数量制限によって自国の酪農を手厚く保護している。乳製品の貿易自由化にはむしろ消極的である。酪農は稲作と異なって、先進諸国に共通の基幹的な農業であるがゆえに、乳製品の貿易の自由化という形では、これまで政治問題化しにくかったといえよう。乳製品の市場開放要求が自国の酪農にも飛

3) 酪農家の負債処理、農地価格の問題も検討を要する難問である。酪農家一戸当たりの平均負債額（60年度）は、都府県平均では640万円、北海道平均では2,990万円となっているように、北海道の酪農家の負債が圧倒的に多い（農林水産省「農家経済調査」）。しかも金利の返済も困難で、負債が雪だるま式にふくれあがり、負債総額が1億円近く、あるいはそれを上回る酪農家も珍しくない。あまりにも急激な規模拡大が、補助金・借入金に依存した酪農経営をつくりだしてしまった。飼料費購入資金など日常的に多額の流動経費を要する酪農では、膨大な負債を抱える酪農家に対しても、農協は債権確保のために、さらに多額の運転資金を貸し続けざるをえない。酪農家の負債問題は、農協の経営悪化や破産を招き、大きな社会問題となることが予想されるが、その活路を見出すことは難しくなっている。他方、酪農家の生産性向上、収益改善のためには、規模の経済性の追求による牧草・飼料作物の生産性向上が必要である。しかし多くのばあい、農地価格の高水準がそれを阻んでいる。農地の転用期待や稲の転作奨励金給付などにより、酪農収益から乖離した農地価格のもとでは、牧草地・飼料畑の集積・集中はとうてい無理であるからである。地価問題の解決も、酪農にとって切迫した課題である。

4) 不足払い法にもとづく価格・流通のしくみを総称して、以下では「不足払い制度」と呼ぶことにする。

び火して、それにかかりの打撃を与えかねないという事態を避けてきたからである。⁵⁾

しかし周知のごとく、乳製品の自由化の要求が最近アメリカを急先鋒として高まってきている。もはや欧米では牛乳・乳製品の消費は限界に達しているといわれる。欧米諸国と比較して、乳製品の消費水準がきわめて低い日本は、先進国のなかで、もっとも有望な市場なのである。⁶⁾ 近年の円の為替レートの上昇や、国際的な乳製品過剰の長期化といった事情のもとで、日本の市場は、乳製品輸出国から過剰のはけ口として注目されている。⁷⁾ こうしてわが国の乳製品輸入の自由化、さらには不足払い制度の見直しを迫る外圧は急速に高まりつつある。

第二は、乳製品を主要な原料とするパン・菓子メーカー等の食品メーカーからの乳製品輸入自由化要求である。円高のなかで、国際市場価格に比していちじるしく割高となった国産の乳製品を原料として使用しては、輸入される製品に太刀打ちできないというのである。チョコレートやクッキーの輸入は近年急増しており、これらのメーカーの不足払い制度に対する不満がつのっている。

5) 近年のアメリカ、ECの穀物、バターの膨大な過剰在庫を背景に、国際的な農産物の環境保護措置に対する見直しが避けがたくなっている。周知のように乳製品についても、その例外ではありえなくなっている。ただしわが国に対するアメリカの粉乳の輸入自由化要求は、牛肉やオレンジのばあいと比較して、当事者間の取引交渉という性格をまったく帯びていない。それはもっぱらGATTの原則、形式的な法規上の問題として扱われている。アメリカ国内の酪農の保護については柳上げせざるをえないことが、乳製品貿易や各国の酪農保護のあり方についての実質的な議論を困難にしている。

6) たとえばバターの1人当たり年間消費量（1985年）をみると、EC平均5.6kg、アメリカ2.2kgに対して、日本は0.67kgにすぎない。また、チーズでは同様に、EC平均14.5kg、アメリカ12.0kgに対して、日本は0.82kgである（MMB, *EEC Dairy Facts & Figures*, USDA, *Dairy Situation and Outlook Report*, 農林水産省「食糧需給表」）。

7) 国内ではこうした外圧を歓迎する動きもある。ピスケットやチョコレートを製造している製菓業界では、割高な国産原料を使用している、海外からの製品輸入と対抗しえないとして、不足払い制度の見直しを求めている。「食料白書（食品産業）」農政研究センター、1981。
10) 「食品工業の実情に関する報告書」経団連、1986。
12) 並木正吉「食品産業と原料問題」（『日本の食品産業II』農村漁村運動文化協会、1987.8所収）などを参照されたい。

第三は、わが国の国内での牛乳・乳製品の過剰・流通の混乱といった事態が、長期にわたって、容易に解消されないことによる。それは需給調整のための諸制度が、需給のアンバランスに対して有効に機能していないことを示している。

そこでの問題をいま少し整理すれば、以下のようになる。ひとつは、政策の重層性についてである。これまで生産・流通実態の変化におうじて、次々に対症療法的に諸政策が積み重ねられてきた。昭和36年の畜産物価格安定法では、乳製品市場に価格安定帯が設けられ、畜産振興事業団の乳製品売買操作によって間接的に生乳価格の安定化がはかられた。その後41年に加工原料乳への直接的な価格支持などを内容とする不足払い制度が施行された。さらに54年からは生産者団体が自主的に生産目標数量を定める計画生産、55～56年、61～62年には事業団による過剰在庫への金倉助成がなされてきた。このように生産者団体の自主調整を含めて、多角的な政策が生乳の需給調整をめぐる展開してきた。このような政策の展開のもとで、これらの制度は全体としてどのように機能しているのだろうか。たとえば計画生産は乳価水準とどのような関連をもってすすめられるのか。またそれは事業団の乳製品在庫をどのように生産計画のなかに取り込んでいるのか。現実には価格支持、市場隔離、生産調整の各政策は需給調整策としての体系性を欠いたままに展開されてきたといつてよい。ある需給調整策が他の政策と相互矛盾をきたし、その機能を形骸化させていることがまず検討されなければならない。

ふたつは、牛乳の過剰の現われ方についてである。米では政府米の過剰在庫の累増として、ミカンでは価格の暴落、生産者の淘汰として過剰が現われる。いわば過剰は米のばあいには政府に一元的に集約され、ミカンでは市場メカニズムのなかで処理されている。牛乳では両者と異なって、過剰はかなり複雑で多角的な形態をとって現われる。すなわち①飲用乳市場への過剰の殺到による市場の混乱、②畜産振興事業団の構造的な乳製品在庫保有、③乳業メーカー、

とりわけ全農への傾斜を強める民間保有在庫の増大、④計画生産のもとで生産量を抑制することによる酪農家の自己負担の漸増として、過剰は分散的・多角的に現われているのである。こうした過剰の現われ方のメカニズムやそれが需給調整策とどのような関連をもっているのかが問題となる。

いまひとつは、価格政策と流通との相互作用についてである。不足払い制度は牛乳の流通構造をどこまで変えることができ、またできなかったのだろうか。乳業メーカーによる縦割り流通から生産者の県単位の共販を核とする流通への組替えによって、流通の合理化をはかることがこの制度の目的のひとつであった。しかし現実にはそれはかなりアンバランスな形で進展した。その結果、流通の広域化とともに、従来乳業メーカーのなかで処理されていた問題が生産者の激しい県間競争、南北戦争として顕在化することとなり、全農再委託をはじめとする広域的調整、新たな流通構造の変化が生じている。政策と流通の絡み合いの具体的な検討は牛乳流通の重要な課題である。

第四には、以上のような状況にありながら、わが国の牛乳・乳製品の価格・流通制度と流通実態についての研究が、はなはだ遅れていることである。不足払い制度によって、乳価が安定的に保証され、牛乳の需給が長い間不足基調にあったために、研究者の関心はおのずと生産面に集中する傾向にあった。乳価について論じられるときも、その水準が酪農家の再生産に対して、どの程度の意味をもっているかといった、酪農経営、生産に視点をのいた分析にとらわれがちであった。⁸⁾

今日の牛乳・乳製品市場を顧みるならば、以上のような分析視点は有効とはいえない。乳価政策も、牛乳の需給調整機能との関連で問題にされなければならない。いったん生産者の視点から離れて、流通実態を客観的にみておくこと

8) 三田保正「牛乳市場構造と乳価メカニズム」（『酪農経済の基本視角』桜井豊、三田保正編、農業信用保険協会、1979.3）にみられる議論に代表される。

が望まれる。牛乳・乳製品の需給調整策がいかなる機能を果たし、それらが流通に対して、どのような問題を生じさせているかを、まず明らかにしておく必要があるのである。流通実態を無視した生産論は、ほとんど意味をもたない。米と同様、牛乳も作れば売れるという時代はすでに去っているからである。

牛乳の需給調整に関しては、これまで牛乳の過剰問題という形で議論されてきた。それはおよそ次のように整理することができる。

①消費の過小性

過剰の原因は、大手乳業メーカーによる独占価格の設定、消費量の抑制に求められる。⁹⁾ 牛乳・乳製品市場における寡占体制のもとでは、乳業メーカーは独占利潤を追求し、意図的に消費の低迷をもたらされ、過剰が維持されてきたというのである。¹⁰⁾ ただしこれらの議論は、必

9) 川島利雄「酪農経済論」農村漁村文化協会、1975 参照。

10) この議論はかなり形式的であり、説得力に乏しいといわざるを得ない。少し立ち入って考えるならば、以下のような点が問題になるといえる。ひとつは、牛乳・乳製品の消費量と価格との関係である。牛乳・乳製品の消費量は、どのような要因によって規定されているのか。それに対しては、天候、品質、宣伝、販売体制など、多くの要因が指摘されているが、価格はこれらの要因のなかで、どの程度の比重を占めているのだろうか。62年度の牛乳消費拡大は、原料価格・仕入価格が低下したにもかかわらず、小売価格が低下しなかったからであるともいわれている。乳業メーカー、流通業者の利潤は増大し、マーケティング活動が活発化したことが、消費拡大に寄与したと考えられている。一般的には、牛乳やバターも米と同様に、その価格弾力性は低下してきているといわれてよいであろう。まずこの点から、消費過少説の再検討が必要になっているといえる。いまひとつは、大手乳業メーカーによって設定された価格水準の評価についてである。次節でふれるように、牛乳は品質が均一的で、製品差別化がしにくい商品である。したがって、大手乳業メーカー間の牛乳販売競争も、価格競争として展開される傾向にあるといえる。市場構造が寡占であるからといって、価格設定が独占的であるとは、簡単には論じえない。また牛乳の価格が独占価格であるとしても、それらをもたらすとされる牛乳の過剰は、乳製品の市況を押し下げ、乳製品販売による利潤を減少させることになる。乳業メーカーにおける牛乳・乳製品の価格設定に関する実証分析は、残念ながら見当たらない。独占価格という用語は、安易に使用されるべきではない。

11) 梶井功「牛乳需給の構造問題」(『農産物過剰』梶井功編著、明文書房、1981所収)、三田保正「牛乳市場の再編と乳価問題」(『80年代の日本酪農』酪農事情社、1981所収)、天間征「牛乳過剰下における日本酪農」、『農業と経済』45-6、1979.6などを参照。

ずしも大手乳業メーカーの価格政策、需給調整機能など、企業の行動や成果に即して展開されているとはいえない。極端に言えば、一種の観念的な大手乳業メーカー悪玉論にひきずられ、これら寡占企業の果たしてきた機能や行動に対する十分な吟味がなされていないといえる。

②輸入制限の不完全性

乳製品輸入の増大が、国内の牛乳・乳製品に対する需給増加の障害となっていることが強調される。¹¹⁾ バター、脱脂粉乳、煉乳等の輸入は畜産振興事業団による一元輸入制度などのもとで、厳しく規制されている。しかし、プロセスチーズの原料ともなるナチュラルチーズや、飼料用の脱脂粉乳などは、自由に輸入されている。さらに脱脂粉乳にココアを混入させたココア調整品、バターに植物油を混入させた調製食用脂は、AA品目として輸入されている。これらを生乳換算すると、近年では、国内の生乳生産量の40%程度にも及ぶ。過剰の原因は、こうして国境調整の不完全性に求められ、乳製品の完全輸入禁止が必要であるとされる。

③乳価の高価格支持

不足払い制度における保証乳価水準が高すぎることが、生産過剰を引き起こしたとする議論であり、これについては詳しい説明は要しないであろう。¹²⁾ 需給事情を反映しない価格水準のあり方が問題であり、支持価格の引下げが、もっとも重要な過剰解消策とされる。牛乳の交易条件が好転したにもかかわらず、乳価が高水準で推移し、硬直化したことが、需給のアンバランスの基本的な要因として指摘される。では乳価の引下げ、弾力化によって、根本的な問題の解決をはかれるのであろうか。今日の牛乳の需給調整問題の特質は、たんに価格水準だけの問題であるといえるのか、十分に詰めていく必要がある。

以上みてきたように、牛乳の過剰問題の議論では、過剰の要因を、それぞれその流通構造、国

12) 小林康平「牛乳の価格と需給調整」大明堂、1983、大塚啓二郎「酪農の発展と生乳の需給構造」(『経済発展と農業開発』崎浦誠治編著、農林統計協会、1985所収)を参照。

境調整制度、価格支持制度に求めている。個々の議論について検討を加える必要もあるが、ここでは深く立ち入らない。より基本的な問題は、これらの市場構造や諸制度の個々に欠陥があることではなく、それらが相互に関連し合って形成されている需給調整システムが、いかに機能しているかということである。流通構造と需給調整のための諸制度は、無秩序的に、複雑に絡み合っている。個々の制度が、それ自身の欠陥とともに、他の制度や流通構造によって機能しえなくなっているという点が重要である。¹³⁾ 牛乳・乳製品の需給調整問題の難しさは、まさにこの複雑な絡み合いにある。

そこで本稿は、まずわが国の牛乳・乳製品流通の特徴を、その商品特性と関連させながら整理することにする。次に、不足払い制度に代表される牛乳・乳製品の価格・流通制度を、流通実態との相互作用によって、需給調整機能がど

13) 梶井氏は、価格支持政策が、生産構造の変化によって機能しえなくなっていることを指摘している(前掲、梶井「牛乳需給の構造問題」)。不足払い制度のもとで、乳価の生産費カバー率は上昇し、酪農家の規模拡大・専業経営化が進んだ。しかし酪農専業経営は酪農所得に全面的に家計を依存しているため、「市況が悪いからといって生産を後退させることはない。むしろ逆に増産に動くことになるし、融資などを受けて急成長したような専業経営のばあい、とくにそうならざるをえない(同書121ページ)」。不足払い制度の機能の変質を、専業酪農の確立という生産構造の変化と結びつけている議論として評価される。しかし、このような議論はつきつめれば、生産費は価格がいかに変動してもほとんど変化しないということの意味する。酪農専業経営の不可逆性を絶対視することには問題がある。同様の議論は、千葉康郎「わが国における牛乳・乳製品過剰問題の特質」『農業総合研究』35-4、1981.10にもみられる。梶井・千葉両氏の議論は「昭和55年度専門別総括検討会議全体会合討議記録」農業総合研究所を参照されたい。

またこの議論は、よりプリミティブな形であるが、すでに40年代に、山田定一氏によって指摘されている(山田定一「牛乳過剰」と乳業資本」(『農産物過剰——日本農業年報16』御茶の水書房、1970所収)、同「牛乳・乳製品市場からみた酪農経営の動向」『畜産の研究』25-11、1971.11などを参照)。鈴木敏正氏は、これに対して、この不可逆性が相対的なものにすぎず、50年代の乳価低迷期には、乳牛飼養戸数の減少率が上昇し、飼養頭数が停滞した事実を指摘して、批判を加えている。「不可逆説」が限定的な過剰説明要因として捉えられなければならないことを示しているといえる。鈴木敏正「『不足払い法』下の牛乳「過剰」論」『農業と経済』1972.8、同「『不足払い法』下の牛乳「過剰」の性格について」『農業経済研究』45-1、1973.6。同「牛乳過剰問題の現段階的性格」(『地域農業の発展条件』美土路達男・山田定一編著、御茶の水書房、1985所収)などをみよ。

のように変質し、多元化してきたのかという視点から検討する。牛乳・乳製品需給調整をはかるためには、今日いくつもの方策が実施されている。不足払い制度にもとづく乳製品の売買による市場操作、乳製品加工向け原料乳価に対する価格支持、乳製品の一元輸入、そして畜産振興事業団による乳業メーカーの乳製品保管料助成、生産者団体による生産調整などである。分析を通して、これらの需給調整のための制度が、既存の制度と実態との乖離を埋めるべく、枝分れのごとく、対症療法的に次々と講じられ、積み重ねられてきたことが明らかにされよう。一連の対症療法策が、牛乳・乳製品の需給調整のための制度として行き詰まりの状態にあることが検討されることになる。

さらに後半では、長期化し、拡大した需給ギャップが、具体的な流通のなかでどのように処理されているのかをみることによって、需給調整制度の破綻の現れ方を検証する。¹⁴⁾ それは換言すれば、需給調整にともなうコストが、生産者、乳業メーカー、政府のなかで、どのように負担されてきているのかということでもある。¹⁵⁾

14) 需給調整にともなうコストは、流通段階でのみ負担されるわけではない。白石正彦氏が指摘されているように、(矢坂雅充「牛乳の需給調整と流通構造の変化」、農政調査委員会、1987、99ページ)生産段階における調整、すなわち乳牛の導入や淘汰による生産調整も日常的になされている。ただし牛乳の過剰基調下で、牛肉価格の高騰による牛肉販売を目的とした淘汰や専儀牛の淘汰を別にすれば、需給調整のための大量の淘汰は容易には行われない。乳牛は採乳しうるまでに3年余りの年月を必要とし、淘汰は長期的な経営判断を必要とするからである。後継牛が成長するまでの期間の経営縮小や、その後継牛の能力の不確実性を考慮したばあいは、淘汰のリスクは大きい。淘汰は生産調整にもっとも有効な手段であるが、また同時にかなり難しい手段でもある。したがって、それは生産量の割当てなどの強力な規制のもとで、初めて可能であるといえる。同じ経営規模の縮小であっても、製作における青刈りや休耕などの調整手段の方が、経営に対する影響力としては淘汰よりもはるかに弾力的なのである。こうして需給のアンバランスの調整は、流通段階での調整に負うところが多くなるといえる。

15) 厳密に言えば、需給調整のための調整保管量とそれに要する負担コストを同様に扱うことはできない。乳業メーカーが過剰分を乳製品在庫として調整するばあいは、各ブランドの乳製品加工経費や乳製品の自社消費の状況に応じて、そのコストは様々ではない。たとえば乳製品の自社消費量がきわめて少ないばあいは、保管期間の長期化による保管料の加増や、市況低落の影響をまともに受けて、原価を割るような低価格販売を余儀なくされることもありうるといえる。

牛乳の需給調整コストの負担の態様を決定する要因としては、①不足払い制度などの制度的要因のほか、②牛乳流通の特殊性、③流通構造のあり方、④需給の基調をあげることができよう。制度的要因は、直接的には政府のコスト負担の水準の許容度にかかわっている。過剰部分をすべて政府が買い入れ、不足期に放出するという政策がとられれば、需給調整コストのほとんどが政府によって負担されることになる。また牛乳は、すぐあとにみるように穀物や青果物、さらには同じ畜産物でも肉とはかなり異なった性質の農産物である。牛乳という商品の特殊性が、その流通のあり方にも影響を及ぼしていることはいうまでもない。それは、一般的にいえば牛乳の処理プラントを核とした流通であるといえよう。たとえば、米は農家において、すでにほぼ最終商品である玄米に処理されており、流通段階で生産者、集荷業者、卸などがそれぞれ米を直接、消費者に販売することが可能である。このことはまた、小売店による米のブレンドにみられるように、消費者の手に渡る直前の段階まで、米は「原料」のまま流通するという点でもである。これに対して牛乳は米とは対照的で、いわゆる集荷・分荷過程は、基本的にはたんなる物流にすぎない。すべての加工処理、調整はプラントにおいてなされる。それゆえ、牛乳の需給調整では、プラントの性格と機能が決定的に重要である。¹⁶⁾ 流通構造については、さしあたり大手乳業メーカーが、わが国の酪農の成立以来、生産・処理・販売全般にわたって、中心的な役割を果たしてきたという歴史的経過を指摘しておけばよいであろう。需給調整にともなうコストは、当然ながら大手乳業メーカーによって集中的に負担されてきた。ここで注意を要するのは、牛乳の不足基調が続く

16) 乳製品を製造しない市乳プラントには、貯蔵による需給調整機能はほとんどない。プラントでの貯乳期間は2～3日にすぎない。したがって市乳プラントで行う調整手段は、生乳の受乳量、牛乳の製造量を増減させられない。市乳の製造量の減少はマーケティング・チャンスの喪失を招き、その増大は販売価格の大幅引下げ、ダンピング販売をもたらすことになる。市乳プラントの需給調整のあり方はかなり硬直的であるといえよう。

もとでは、このように調整コストを負担することが、原料の安定供給の確保、流通市場での主導権の維持にとって、有効な手段であったことである。

需給調整の制度の行き詰まりによって、市場が過剰基調に変化したことを契機に、調整コストの負担の構造も変わりつつある。買手市場のもとでは、大手乳業メーカーにとって、原料確保のためのコスト負担の必要は薄らぐことになった。政府の需給調整負担も財政危機と相俟って消極化した。50年代に顕著にみられた流通構造の変化、牛乳流通の再編という現象は、この需給調整コストの押しつけ合いという性格を強く帯びている。この需給調整コストをめぐる「ばば抜きゲーム」が、牛乳流通にどのような意味をもっているのかが問われなければならない。

II 牛乳・乳製品流通の特徴

酪農は今日では、わが国の農業の重要な分野のひとつとして位置づけられている。酪農の畜産産出額は9,000億円弱であり、農業総産出額の7.5%(60年)を占め、畜産のなかでは、にわとりと次ぐ地位にある。¹⁷⁾ またそれは牛肉の重要な供給源ともなっている。61年度の成牛の屠殺頭数では、和牛が526千頭であるのに対して、乳牛は974千頭となっており、全体の64%に及んでいる。¹⁸⁾ しかし酪農が農業の中軸のひとつとして位置づけられるようになったのは、そう遠い昔のことではない。たとえば一戸当たり平均乳牛飼育頭数(全国)は、30年代にはほぼ2頭、40年代半ばにおいても4～5頭にすぎなかった。しかしその後の急激な経営規模拡大・専業化と、多くの零細経営の離脱をつうじて、昭和62年には全国平均で27.5頭、北海道では49.6頭となり、ECの酪農経営の規模を凌駕するにいたっている。¹⁹⁾ いかにかわが国の酪農の発展が驚異的

17) にわたりの農業総産出額に占める比率は8.6%(60年)、同じく米は32.8%である。

18) 農林水産省「食肉流通統計」。

19) 酪農家の専業率(61年度)は、全国平均で48.9%(同、稲作～14.7%)北海道では74.7%となっており、専業化

に速かったかがわらう。そして欧米の酪農とは比較にならないほど歴史が浅いという酪農発展の後発性は、牛乳・乳製品の流通に対しても、欧米とは異なった展開を与えてきたといえよう。以下では、(1)牛乳・乳製品の商品特性、(2)消費構造、(3)プラントの構造が、わが国の牛乳・乳製品流通と、どのようにかかわっているのかをみることにしよう。

(1) 商品特性

牛乳と乳製品とでは、その商品特性が大きく異なり、それぞれがその流通のあり方に影響を与えている。しかもそれらが同じ生乳から作られることによって、他の農産物流通とは際立った牛乳・乳製品流通特有の複雑さをもたらされている。まず牛乳の代表的な商品特性として、①生乳生産の硬直性、②保存の困難性、③輸送性、④原料と製品との可逆性、⑤成分の均一性と一物多価の5点があげられよう。

①生乳生産の硬直性

生乳の生産は、当然ながら乳牛の生理的条件を無視しては考えられない。季節の変化や、それにとりなり飼料内容の変化が乳牛の生理に影響して、生乳生産量は季節的な変動を繰り返す。他方、のちにみるように、わが国の牛乳消費も大きく変動する。しかも両者の変動パターンは、逆の動きを示すといつてよく、需給ギャップは無視しえない問題となる。乳牛の生理を思うがままに操作することは不可能であるので、消費の季節的な変化などに対応させて、生乳の生産を不断に増減させることは相当に難しい。飼料の給与方法の変更をはじめとする飼養技術の工夫によって、わずかな調整程度であれば、生産量を増減させることは可能である。とはいえそれも即効性があるとはいえず、長期間にわたる

がいちじるしく進んでいる。また全国平均の一戸当たりの飼養規模は、昭和50年頃にECの平均とほぼ並んだ(日本～11.2頭、EC～11.3頭)。1985年には日本25.6頭(北海道46.4頭)フランス19.8頭、デンマーク28.2頭、オランダ40.8頭、イギリス58.2頭となっており、北海道の酪農の飼養規模は、イギリス以外のEC各国の平均飼養規模を上回るようになっている。

給餌方法の変更などの実施は、乳牛の体力をいちじるしく損ねかねない。ごく短日時に生産量を変化させるためには、生乳の子牛の育成のための全乳哺育利用や廃棄といった経営上の損失の大きな方法、乳牛の導入や淘汰による乳牛の飼養頭数の増減以外に有効な方法はない。しかし乳牛のように、その育成に時間がかかり、飼養技術や個体能力の均一化が容易ではない大型家畜のばあい、導入・淘汰を頻繁に、しかも短期的に繰り返すことは、かえって経営の安定性に悪影響を及ぼしかねない。総じて生乳生産の調整には時間を要し、生産は短期的には硬直的であるといつてよい。こうして生産と消費のギャップは、流通市場でつねに発生し、そこで調整されなければならないことになる。

②保存の困難性

生乳をそのまま放置すると、周知のように生乳内の細菌が繁殖して、商品としての価値を失ってしまう。細菌の減少、低温貯蔵の普及が進んでいる今日でも、できる限り早く生乳を殺菌等によって処理しなければならないことになりはしない。それゆえ、乳業プラントは流通のもっとも重要な拠点として位置づけられることになる。

すなわち、第一に、プラントは文字どおり牛乳の集散の拠点となっている。規模の経済性がいちじるしい生乳処理を個別農家で行うことは難しく、貯蔵性のないすべての生乳は、すぐにプラントで集中的に処理されざるをえない。また製品化した牛乳も、ロングライフ・ミルク(LS牛乳)を除けば、保存可能期間は短く、処理後は貯蔵されることなく、卸・小売店へ配送される。こうして乳業プラントは、牛乳流通上の不可欠な結節点となっている。

第二に、プラントは生乳の処理をつうじて、とりわけ貯蔵性のあるバター・脱脂粉乳など乳製品への加工をつうじて、需給の調整機能を果たす拠点でもある。短期的な生産量の調整が困難であり、しかも需要を上回る生産が維持されるばあい、牛乳流通における生産と消費のギャップは、乳業プラントにもつばら集約されるこ

とになる。飲用牛乳として販売しえない生乳を乳製品に加工し、保管するプラントの需給調整機能が重視されるのである。

第三に、青果物や肉の流通にみられるような、価格形成のための公開された市場が形成されないことである。乳製品では乳業メーカー、卸売業者、大口需要者の間で相場価格が形成されるが、生乳では、そのような一般的な市場価格は成立しにくく、生産者と乳業メーカーの相対取引による価格形成が原則となる。したがって乳業メーカーが乳価形成にあたって、どのような役割を果たしているかが注目されなければならない。

③輸送性

生乳、牛乳は、そのほとんどの成分が水であり、石油や酒などと同様に輸送コストが嵩むうえに、製品単価が低いので、原価に占める輸送コストの比率はかなり高くなるをえない。こうした輸送コストの流通市場への影響は、次のような点に現れる。ひとつは、流通範囲がおのずから限定されることとなり、さきにもみた保存の困難さと相俟って、各プラントを中心とした局地的な生乳あるいは牛乳流通市場が形成されることである。短期的には地域ごとに品質や価格などの差異をある程度残しつつ、輸送コストが地域間の価格差となって現れる。当該地域の中心的な消費地での価格を基準として、それに輸送コストを付加した価格が各地の乳価となるのである。ふたつは、輸送コストがプラントの立地条件のもっとも重要な位置を占めていることである。市乳工場がどこに立地されるかは、生乳調達にかかわる輸送コストと、牛乳の配送にかかわる輸送コストとの関連で決まり、また乳製品工場の立地は、主として前者の原料調達コストの最小化が考慮されて決まるといえよう。いまひとつは、このことに関連して、輸送コストの体系の変化が、地域間の乳価体系の変更ばかりでなく、プラントの配置の変更をも迫ることになるということである。プラントの配置転換は容易ではなく、輸送技術の進歩がいちじるしいときには、いっそうそれは難しくな

る。そのばあい、プラント間で原料、製品市場が重なりあい、長期間にわたって、プラント間での激しい競争が展開されることになるといえよう。

④原料と製品の可逆性

生乳はひとたび加工処理されて、バターと脱脂粉乳などに分離されても、基本的には、それらの乳製品を水に溶かせば、ふたたび「牛乳」（還元乳）に戻すことができる。還元乳は、風味に欠けるなど品質的にはやや劣るものの、加工乳、乳飲料、発酵乳、乳酸菌飲料の原料として多くの用途に用いられる。²⁰⁾

ただしこの迂回生産は、常態的に行われるわけではない。ひとつは、乳製品加工処理・還元のための経費を考慮しても、乳飲料等その他向けの生乳価格に比して、還元乳価が割安であるばあいである。²¹⁾ 乳製品とこれらの原料乳の価格関係によって、使用される還元乳の比率は変化する。還元乳は飲用牛乳と乳製品の相互の市場の均衡を保つ需給調整手段となっている。

ふたつは、プラントで牛乳の短期的な需給ギャップが生じたばあいである。プラントでは予期せざる原料乳の過不足が日々生じる。生乳ほどではないにしても、乳製品においても特定の乳製品に偏った在庫の過不足も起こりうる。還元乳の利用は、こうした突発的な原料供給の変動を調整する役割を果たすといえよう。生乳の受乳量が不足しているときは、加工乳等への生乳の混入率を、製品の品質を維持しうる範囲で減少させ、還元乳に代替させることが可能である。還元乳の原料となる乳製品の組合せ、成分比率も固定的ではなく、弾力的に変更される。各乳製品の市況、プラントの受乳量、乳製品在庫状況が勘案されて決定されるからである。また受乳が過剰で余乳が生じたばあい、余乳の加

20) 前掲、『牛乳・乳製品の実態知識』5ページ、96～106ページ参照。原料と製品との間に可逆性があるものとしては、石油製品のナフサが代表的である。

21) 昭和61年度の安定指標価格から計算された還元乳価格は、1キログラム当たり99.27円となる（『日刊酪農乳業速報・資料特集30』農林流通社、1987）。飲用向け原料乳の取引価格はおよそ110円前後と考えられるので、還元乳の方が割安である。

工処理に要する輸送費、加工費などの経費が割高となれば、生乳の使用率の増加がはかれることもある。

加工乳、発酵乳などの市場規模が小さいことや、製品の品質の安定をはからなければならないという制約をもつものの、牛乳の可逆性にもとづく還元乳の利用は、原料乳の調達を容易にし、短期的な需給調整機能を果たしているといえよう。²²⁾

⑤品質の均一性と一物多価

わが国で飼養される乳牛のほとんどはホルスタインであり、生乳・牛乳の品質は、生産される時期や地域による差異がまったくないわけではないが、ほぼ均一であるといえよう。²³⁾ わが国では牛乳の均一性を高める技術も普及してきた。ひとつは脂肪調整である。脂肪調整とは、生乳に含まれる乳脂肪を抽出し、脂肪比率を一定水準に保つために、一定水準を上回る脂肪分を、三元分離機を使用して抽出することである。²⁴⁾ とりわけ大手乳業メーカーは、全国で同じ品質の製品を周年供給するために、近年まで脂肪調整を行っていることが多かった。²⁵⁾ いまひとつは、牛乳製造に対する規制が、製造技術の標準化をもたらしたことである。厚生省の乳

等省令は、牛乳の成分規格・製造・保存・包装方法等についてきめ細かく規定している。製品差別化をはかり、付加価値を高めるような製造技術の選択の余地は限られることになり、おのずと枠内での標準化をめざす技術が普及したといえよう。

ただしこの牛乳の均一化の理由は行政やメーカーにだけ求められるものではない。むしろそれは根本的には日本人の牛乳に対する感覚、ひいては日本の食生活、文化に起因するといつてよい。わが国の食生活での牛乳の歴史はまだ浅く、米とは対照的に、牛乳の品質の差を消費者が問題にしてこなかったともいえるからである。²⁶⁾

品質の均一性とは対照的に、価格は同じ時期においても、地域・用途別の需給に応じて一様ではなく、一物多価が形成される。品質が均一である以上、さきにもみたように、地域間の価格差は基本的には産地と消費地との運賃格差によって規定されることになる。また用途別に競合商品が異なるなど、製品ごとの市場構造の差によって、各用途ごとに価格差が生じる。²⁷⁾ まったく同じ生乳が、処理される地域や用途によって、さまざまな価格をとって流通することになるのである。

こうして牛乳の商品特性は、その流通を次のように特徴づけていることがわかる。第一に、乳業プラントが、牛乳流通の核になっている。それは牛乳を集中的に処理する場でもあり、また乳製品加工による牛乳の需給調整の場でもある。乳製品加工プラントのネットワークと還元乳の利用などによって、いっそうこの機能は強化される。プラントの需給調整機能の充実が、流通におけるリーダーシップ獲得のための必須

26) 諸外国においても、牛乳等について食品衛生上の規制がなされている。ただし総じて日本よりも牛乳の成分・処理への規制は緩やかであり、牛乳への各種添加物の混入が認められている国（たとえばアメリカなど）もある。『世界主要国の牛乳関係法規集』（E.E.C編、アメリカ編等）日本乳業協議会、1977.10～1985.3参照。

27) 実際には、牛乳の成分や輸送中の品質劣化などの品質的な要因等も関係して、地域・用途別乳価が形成されることはいうまでもないであろう。また一物多価による牛乳流通は、不足払い制度によって用途別乳価による取引が原則とされて、初めて表面化したといえよう。

22) 牛乳に脱脂粉乳を混入することは、法的には禁止されている。しかし混入技術が発達してきた昨今では、こうした還元乳を利用した牛乳もありうるということに関係者からよく聞く。飲用牛乳への脱脂粉乳混入によって行政処分を受けた事例としては、日本酪農協同松坂工場（昭和60年）がある。同工場では猛暑による生乳の乳質の低下などに対する対策として、脱脂粉乳を混入することによって、乳質の調整をはかっていた。『日刊酪農乳業速報』第3814号（1985.11.12）、第3815号（1985.11.13）、農林流通社参照。

23) 最近では、ジャージー牛乳や特定の地域の優良酪農家の生乳のみを原料とする牛乳の製造が増加している。これは牛乳の産地銘柄化を示しているともいえるが、それ以上に後者は、酪農家の牛の飼育管理技術が牛乳の品質に大きな格差をもたらしている点で注目される。低温殺菌牛乳・無殺菌牛乳などは、まさにこの格差を利用して、差別化された牛乳である。

24) 生乳に対して脂肪調整等の調整をまったく行わない牛乳がいわゆる「無調整牛乳」である。脂肪調整によって抽出された乳脂肪分はバターやクリーム等に加工される。ただし脂肪調整を含む標準化は諸外国においてもなされている。

25) 昭和62年より、生乳取引における乳脂肪の基準が3.2%から3.5%へ引き上げられたことで、脂肪調整を行う余地はほとんどなくなっている。

条件であるといえよう。

第二に、生産者と乳業メーカーとの長期的な取引関係が基本となる。生産が硬直的で、保存がきかない以上、生産者、乳業メーカーにとって、生乳取引の安定的確保が必要だからである。生産者と乳業メーカーとの関係はそれだけ緊密になり、プラントごとの地盤形成、特約取引関係が生じやすくなるといえよう。

第三に、商品の品質が均一的であるがゆえに、市場競争がもたら価格をめぐって展開し、いったん市場が過剰になると、メーカーによる生乳の買いたたきや、市乳プラントによる牛乳の投げ売りという事態をも引き起こすことになる。しかも一物多価のもとで、具体的な価格競争は地域的にも、また乳業メーカーごとにも、かなり複雑で錯綜したものと展開することになる。

次に、乳製品の商品特性について整理してみよう。わが国で生産される乳製品の主流をなしているのは、バターと脱脂粉乳である。²⁸⁾ ①貯蔵性、②生産の複合性、③資本集約的大量生産というこれらの乳製品の特徴についてみておくことにしよう。

①貯蔵性

ハードタイプのナチュラルチーズには及ばないが、バターや脱脂粉乳は、数ヶ月程度の貯蔵・保管には十分に耐えうる。したがってこれらの乳製品在庫の増減が需給調整のもっとも基本的方法となる。

ただし保管に際しては、次のような問題がある。ひとつは、金利負担の問題である。乳製品は、当然ながら、牛乳にくらべて単位重量当たりの価格がかなり高い。適正水準を上回る過剰在庫の積み増しは、過重な金利負担を強いる危険性がある。いまひとつは、保管料についてである。バターは冷蔵保管を必要とするので、一般の保管料より割高になる。おおよそ1トン当

28) ヨーロッパでは、日本の漬物に相当するといわれているチーズ(とくにナチュラルチーズ)は、日本ではごくわずかしかな生産されていない。品質が多様で、大量生産に適さないナチュラルチーズの製造量が少ないことが、欧米の乳製品流通のあり方と、日本のそれとの相違を際立たせている。

たり、3,400~3,800円/月(昭和62年)と、脱脂粉乳の保管料の2倍以上である。²⁹⁾ 需給調整を乳製品の在庫調整で行うばあい、金利倉敷料が大幅に増大し、その負担が過重になる危険性があるといえよう。

②生産の複合性

バターと脱脂粉乳は、生乳からはほぼ1対1.8の比率で生産される。原料乳の乳成分・歩留りの程度によって、多少の変化はあるものの、両者はともに一定の比率で生産される。バター、脱脂粉乳に対する需要量が、この比率からかけ離れると、一方のみが不足、あるいは過剰という状況が生じる。動物性脂肪摂取の減退によるバターからマーガリンへの消費の移行といった需要の跛行性がみられると、過剰在庫はバターに集中的に現れる。乳製品による需給調整も、品目間の調整の困難によって制約されることになる。

③資本集約的大量生産

バター、脱脂粉乳の製造技術は、チーズのように複雑ではない。むしろ品質は比較的均一的で、大量生産による規模の経済性の追求が容易である。これらのプラントは、装置産業的な性格をもっているといえることができる。バター、脱脂粉乳の価格競争は、製造コストを引き下げるための設備の大型化、省力化の優劣と、稼働率の水準を反映して展開されることになる。多額の設備投資を要する資本集約的なバター、脱脂粉乳製造への新規参入は、こうしてかなり制約される。同じ乳製品製造であっても、規模の経済性があまり働かず、大量生産に適さないナチュラルチーズ・プラントとは性格を異にしている。³⁰⁾

(2) 消費構造

消費のあり方が、牛乳・乳製品の流通に及ぼしている主な点としては、まず第一に、牛乳消

29) 畜産振興事業団資料による。

30) 乳製品製造における規模の経済性は、むしろ製造技術の性格のみによって決まるわけではない。たとえば、煉乳は技術的には大量生産が可能であるが、市場規模が限られているために、中小プラントでの少量生産が主流となっている。

費の不安定性があげられよう。天候や気温、そして季節によって牛乳の消費量はいちじるしく増減する。牛乳が清涼飲料水と競合する飲料として飲まれているからである。生乳生産が夏から秋に減少し、冬から春にかけて増加するのに対して、牛乳の消費は夏に増加する。需給には当然大きなギャップが生じることになる。学校の休暇中に、給食用牛乳の消費がなくなるという制度的要因も、こうした需給ギャップを増幅させている。

第二に、市乳中心の消費構造が、乳製品製造量の変動をいちじるしく大きいものとしている。近年の生乳の市乳化率は、全国平均で約60%、都府県平均で80%あまりである。したがって牛乳の消費が1%減少すれば、加工原料に仕向けられる生乳は、全国で1.5%、都府県では4%増加することになる。さらに生産総量が減少すれば、加工向け原料乳の増加はいっそう増幅されることになる。乳製品市況は、生乳生産量や飲用牛乳消費量のわずかな増減によって、短時間で急速に変動しうる。

わが国の牛乳消費のあり方は、酪農の歴史の浅さ、欧米との文化の違いを示すものといえてよいであろう。食生活を政策的に特定の方向に誘導することは、ほとんど不可能である。わが国の牛乳・乳製品の需給ギャップが、消費のあり方によって増幅されることは、ある程度宿命論的であり、それだけに機動的な需給調整が要請されるのである。

第三に、乳製品の消費主体は、菓子、パン、アイスクリームなどの食品メーカーを中心とする大口需要者であり、一般家庭ではない。家庭向け乳製品では消費者のブランド志向が強く、品質、価格以外での競争が重視されるのに対し

31) 乳製品市場は、部分的には非競争的な性格をもっており、とくに昭和40年代までは、その点を見逃すことはできない。具体的な数字は明らかにされていないが、森永・明治乳業で製造された製品の多くは、自社向けあるいはグループ内の企業向けに回され、実際に出荷する乳製品の量は限られていた。したがって乳製品市場は雪印乳業によって独占的に支配されている状態が続いていた。こうした市場構造は、40年代末に、農協プラントである北海道農協牛乳(現在はよつ葉乳業に改称)が乳製品市場に本格的に参入してくるまで変わらなかった。

て、業務用乳製品ではとくに価格面での競争が中心となることが多い。輸入製品や、マーガリンをはじめとする代替商品との競争によって、乳業メーカーや卸売業者は、価格での対応が迫られるのである。³¹⁾

(3) プラントの構造

乳業プラントが牛乳・乳製品流通の核となることは、さきにふれたが、わが国では大手乳業メーカーを軸として、牛乳・乳製品の生産、流通の発展がはかられてきた。³²⁾³³⁾ こうした流通構造のもとでの生乳取引が、具体的にどのようなものであったかということについては、のちに詳しくふれることにするので、ここではその構造的な特徴についてみておくことにしよう。

まず大手乳業メーカーは全国各地に市乳・乳製品プラントのネットワークをもつ総合乳業メーカーとして位置づけられる。市乳部門に加えて、乳製品部門の比重も高く、雪印乳業ではむしろ後者のほうが高かった。³⁴⁾ 明治・森永乳業は、各企業グループ内の製菓会社への原料供給として、また北海道を地盤とする雪印乳業は、バター・脱脂粉乳など業務用乳製品の基軸的な供給メーカーとして乳製品の中心的なメーカーとなっている。

これに対して、多くの中小乳業メーカーや農協プラントは、単一プラントの市乳専門メーカーとなっている。中小乳業メーカーが乳製品市場へ参入することは、技術や資本上の制約が大きく、困難であったが、基本的には殺菌するだけの市乳製造技術はさほど高度ではなく、また

32) 松尾幹之「酪農と乳業の経済」(東洋経済新報社、1966)が不足払い制度施行以前の大手乳業メーカーを核とした流通機構を詳しく分析している。

33) 大手乳業メーカーとは、本稿では雪印乳業、森永乳業、明治乳業の3社をさすこととする。大手乳業メーカーに協同乳業が含まれることもあるが、ここではそれは採用しない。それはこの3社が、市場占有率だけではなく、需給調整機能において、他の商系乳業メーカーにくらべて、格段に上回っていると考えられるからである。

34) 昭和48年における雪印、森永、明治の売上高に占める乳製品(バター、脱脂粉乳、煉乳、チーズ)と市乳の比率は、それぞれ乳製品~37.2%、22.9%、23.7%、市乳~33.0%、50.0%、51.5%となっている。

プラントも大規模である必要はない。これらの中小メーカーは、ローカルな市場を対象とする市乳専門メーカーとして、その地歩を築いてきたといえよう。

以上みてきたように、牛乳・乳製品の商品特性や消費構造などが、その流通構造におよぼしている影響について、確認されるべき点を整理すれば、次のようになる。

第一に、牛乳・乳製品はそれぞれきわめて対照的な性格の市場を形成している。生乳や牛乳は市場で流通するさいに、割高な輸送コストや貯蔵性の欠如などの理由で、輸送上の制約を受けることになり、流通する範囲が限定される。また市況をみながら取り引きするための時間的余裕も与えられない。とりわけ生乳では、生産者にとって、取引相手は地域的にも時間的にも限定され、特定の少数の乳業メーカーとの取引が継続されやすくなる。こうして価格形成が、公開された市場ではなく、相対取引のなかでばらばらに行われざるをえず、価格メカニズムによる調整が働きにくい構造になっている。一物多価の商品であることは、いっそう価格形成の客観性を失わせ、価格メカニズムの機能を弱める結果となる。地域あるいは用途別に、需給実勢を反映しない価格が維持されることも往々にしてありうることとなり、その調整をめぐって流通の混乱が引き起こされることにもなる。情報、物的流通のいずれにおいても不完全な市場であることが、この市場の基本的特徴となっているといえよう。乳製品が比較的自由に流通し、価格形成においても、むしろ投機的ともいえる相場が形成されているのは対照的であるといえてよい。

第二に、乳製品市場が牛乳の需給を調整する機能を担っている。生乳生産の硬直性と牛乳消費の不安定性のもとで、生乳市場はつねに生産の過剰と不足の危険性にさらされる。生産過剰にさいしては、余乳の乳製品加工によって、生産不足にさいしては、乳製品の還元によって、地域的あるいは時期的な需給のギャップの埋め合せがはかれるのである。その結果乳製品価

格は牛乳の価格以上に変動することになる。乳製品市場の規模が小さければなおさらその変動は激しくなる。ただし乳製品市場が一方的に牛乳市場の需給調整をはかるわけではなく、乳製品と牛乳との価格関係、用途別乳価のあり方、乳製品在庫の品目別比率、乳製品プラントの稼働率などによって、その調整のあり方は変わってくる。

第三に、このような牛乳、乳製品市場の関係が、生産者と乳業メーカー、中小メーカーと大手乳業メーカーの依存あるいは対立関係となって現れるということである。生産者が生産をコントロールせず、その全量を乳業メーカーが受乳するばあい、メーカーは余乳購入の見返りとして、安定的な受乳の確保などを期待する。生乳生産の硬直性によって、一時的な生乳の過不足が回避しえなくなっているということが、こうした相互依存的な取引関係をもたらしている。この利害のバランスが崩れれば、コストの一方への押し付けが常態化し、両者は対立することになる。また同様の関係が、単一プラントで市乳専門メーカーの中小メーカーと、プラントをネットワークし、乳製品加工機能をもつ大手乳業メーカーとの間にも生じる。そしてこの相互依存関係が余乳コストの押し付け合いによって崩壊すると、生乳、牛乳市場における需給調整の脆弱性が顕在化し、流通の混乱がもたらされることになる。

次章では、こうした牛乳、乳製品市場の特徴をふまえたうえで、不足払い制度がどのような需給調整機能を果たしてきたのか、また牛乳流通はそのなかでどのように変化していったのかということについて、立ち入って検討することにしよう。

III 不足払い制度と需給メカニズム

わが国の酪農は、乳業メーカー主導のもとで発展を遂げ、大手メーカーのプラントが需給調整の核として機能してきたことは、さきにふれた。しかし、そこでの需給調整が、企業の採算

を離れて行われるものではないことはいまでもなかりう。

酪農家の経営基盤は脆弱であり、乳価や生乳生産量の激しい変動のもとで、昭和20年代以降、必ずしも順調な酪農・乳業の成長は遂げられなかった。牛乳の不足払い制度は、政策的に市場の需給調整をはかることによって、市場の不安定性を取り除き、農業基本法にそって、酪農・乳業の安定的な発展をめざすものとして施行された。第III-1図に示されるように、牛乳の生産は、ミルクサイクルと呼ばれる需給の変動を繰り返しながらも、順調に伸びてきたといえよう。では、この不足払い制度は牛乳市場に対して、どのような需給調整機能を果たしたのか。またそれは流通実態との乖離がひろがるなかで、どのような機能の変質をきたしたのか。さらにこの変質の善後策として講じられた制度とともに、需給調整のメカニズムはどのような問題を生じさせているのか。本章では、これらの点について検討することにする。

そこでまず最初に、いわばわが国の牛乳流通の原型ともいえる昭和30年代の大手乳業メーカーを中核とする牛乳流通について、やや立ち入ってみておくことにしよう。

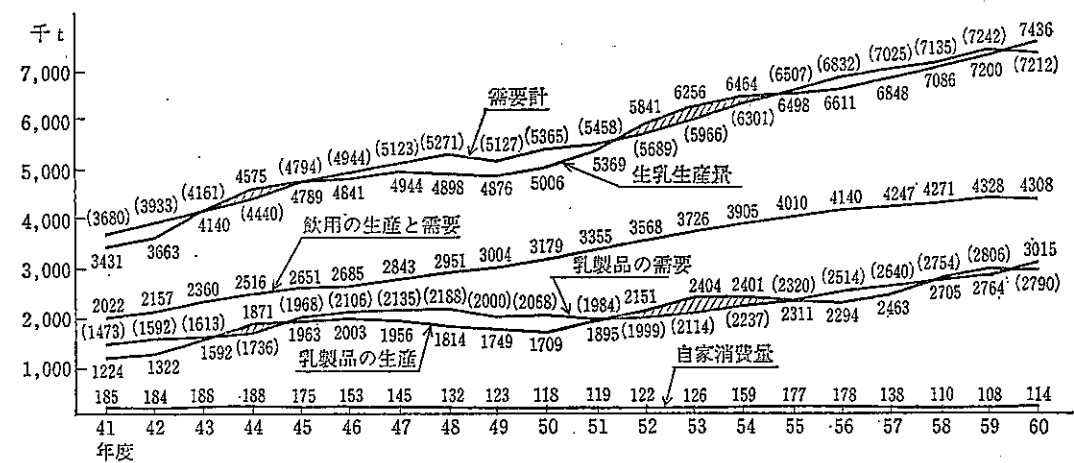
1. 牛乳流通の原型

昭和30年代は大手乳業メーカーの躍進期であった。第III-1表で大手乳業メーカー3社の市場占有率の推移をみると、昭和33年度から40年度にかけて、集乳量は57.9%から64.7%へ、市乳販売量は37.0%から62.7%へシェアを増大させていることがわかる。この間に大手メーカーは、市乳専門の中小メーカーの吸収合併を繰り返して、市乳部門の拡大をはかったのである。粉乳をはじめとする乳製品の市場占有率は、30年代当初、すでに80~90%と高い水準を確保しており、大手乳業メーカーは、30年代末には名実ともに総合乳業メーカーになったといえよう。ではこの時期の牛乳流通と需給調整のあり方はどのように特徴づけられるのだろうか。それは、政策による介入がない自由流通の姿を示しているという意味で、またそれが今日の流通構造においても多大な影響力を及ぼしているという意味で、わが国の牛乳流通の原型といえるのである。

(1) 乳価形成

まず乳価形成のあり方についてみてみよう。乳価は原則的には供給者・需要者による自由な価格交渉、いわば自由市場での形成に委ねられ

第III-1図 生乳等需給の推移



資料：農林水産省「加工原料乳生産者補給金制度の仕組み」。

第Ⅲ-1表 乳業大手3社の市場占有率推移

(単位:%)

		33年度	34	35	36	37	38	39	40
集乳量	明治乳業	18.2	18.9	19.1	20.1	20.9	20.8	19.8	19.3
	森永乳業	16.3	16.1	16.3	17.3	17.8	17.9	18.4	18.7
	雪印乳業	23.5	23.5	22.0	22.3	23.2	24.5	25.7	26.2
	3社計	57.9	58.3	57.4	59.7	61.9	63.2	64.0	64.2
市乳販売量	明治乳業	14.6	19.8	19.0	18.1	19.0	21.7	22.6	23.0
	森永乳業	13.9	13.5	14.7	14.2	15.5	21.5	21.4	21.5
	雪印乳業	8.5	12.0	13.8	15.2	16.0	16.8	17.4	18.1
	3社計	37.0	45.3	47.4	47.5	50.6	59.9	61.3	62.6
粉乳生産量	明治乳業	27.1	29.1	30.8	27.3	30.8	31.6	20.6	23.7
	森永乳業	26.4	29.9	29.7	33.3	27.8	28.6	31.4	30.6
	雪印乳業	39.1	37.4	38.3	33.2	31.7	35.4	37.8	37.4
	3社計	92.7	96.4	98.8	93.8	90.3	95.5	89.8	91.7
バスタ産量	明治乳業	13.6	14.1	14.5	17.9	19.2	15.5	14.9	12.6
	森永乳業	7.4	8.8	7.8	7.0	7.2	9.5	9.0	11.1
	雪印乳業	53.4	59.1	58.1	52.6	52.9	57.4	59.5	58.7
	3社計	74.1	82.1	80.4	77.5	79.6	82.5	83.4	82.4
チース産量	明治乳業	13.9	14.3	13.9	14.3	12.1	8.9	7.5	6.5
	森永乳業	7.4	9.4	8.4	11.2	8.0	5.7	4.7	6.2
	雪印乳業	73.9	70.6	71.1	68.5	70.9	58.0	65.3	62.6
	3社計	95.2	94.4	92.8	94.0	90.9	72.6	77.5	75.3

資料:有価証券報告書,農林省統計情報部「牛乳・乳製品に関する統計」による。
注:森永乳業のチーズは販売量。

る。政府は乳価については、まったく直接的な規制は行わない。では自由市場を前提とした乳価形成とは、具体的にどのようなものであったのだろうか。

まず第一に、当然のことながら需給状況に応じて、短期的に乳価が大きく変動した。生産者とメーカーとの乳価交渉は随時行われ、今日のように年間をつうじて同一価格で取り引きされるということにはなかった。少なくとも乳価には一般的に季節的な格差が設けられ、通常夏乳価と冬乳価の2本立てとなっていた。需給調整は乳価の変動によることが基本であった。

第二に、乳価が混合乳価方式で決められたことである。乳価は前にもふれたように、大別して、飲用向け乳価と、それより低い加工向け乳価とに分けられる。混合乳価とは飲用と加工用の用途別処理比率によって、両者の価格を加重平均した、いわば乳業メーカーにおけるプール価格である。ただし生乳の飲用向け、加工向け処理の比率である用途別処理比率は、当然ながら

ら各乳業プラントごとに異なる。同一地域の各乳業メーカーのプラント間においても、プラントの処理施設の装備のあり方や、各メーカーの牛乳販売の動向・戦略によって、その比率は大きく異なる。当該プラントが乳製品加工工場(余乳処理工場)と市乳工場のどちらに位置づけられるかによって、用途別処理比率が大きく異なることはいうまでもない。混合乳価が各プラントごとに算定されれば、それらの中で乳価が大きく異なることになり、流通が混乱しかねない。したがって実際には、混合乳価は、一定の地域的なまとまりのなかで、用途別処理比率やプラントの稼働率などが勘案されたプール乳価とならざるをえず、その具体的なプールの仕方にさいしては、乳業メーカーの判断に委ねられていた。

そこで混合乳価での価格形成については、次のような点が問題になる。ひとつは、乳業メーカーの経営戦略が乳価水準を大きく左右することである。各乳業メーカーの経営状況によって、

混合乳価が変動することはいうまでもないが、それは集乳地盤の獲得・維持のための戦略としても用いられた。集乳競争が激しい地域では、あるメーカーが他のメーカーの参入阻止のために、特定の生産者に対してのみ、混合乳価を異常に引き上げるといった措置がとられることも珍しくはなかった。

ふたつは、上記のように、乳価形成が企業の経営戦略と深く結びついているために、混合乳価の算定経過が明らかにされないことである。乳価交渉をめぐって、生産者からは混合乳価算定の不公正さが指摘され、交渉はたびたび紛糾した。乳価は需給事情によって基本的には左右されるものの、生産者とプラントとの力関係、メーカーの経営戦略によって決定されるという側面を少なからずもっていた。

第三に、補助金や奨励金など、さまざまな名称をもつ混合乳価(基本乳価)への上乗せ金が農協、酪農家に支払われていることである。³⁵⁾ これらの奨励金には夏期増産奨励金、冷却奨励金等の良質乳の増産を目的とする生産刺激奨励金から、集荷費補助金、組合助成金等たんなる乳価上乗せや、乳業メーカーからの一時的な贈与といった性格の曖昧な奨励金まで、さまざまなものが含まれている。またそれは当該乳業メーカーが販売している飼料の値引きという形をとることも多かった。ただし農協、酪農家からみれば、どのような名目で支払われようと、これらの奨励金は、事実上乳価の一部として認識されてきたといえよう。通常このような奨励金は「ゴミ皮」と呼ばれるが、ときには基本乳価の5割近くに及ぶこともあり、実質的な乳価水準を大きく左右した。そしてこれらの各種奨励金の取り決め方は生産者(農協)とプラントとの個別な関係を強く反映した。前述の混合乳価方式による基本乳価とともに、それは各農協ごとに個別に交渉・決定され、両者の取引関係の緊密さ、重要性によって、その額も異なっていたからである。奨励金の多くは公表されず、その

35) 前掲「不足払い制度の解説と実務の手引」41ページ参照。

実体は把握しがたいが、乳業メーカーの対生産者戦略として重要な役割を果たしたといえよう。

すなわち、①生産者・農協間の競争促進。傘下の農協の乳価を差別することによって、農協間の競争を促進し、乳業経営に適した集乳地盤の育成・選抜をはかる。②特約的取引関係の強化。生産者・農協の事情を考慮して、ときには農協経営を支援するために多額の奨励金を支払うことにより、農協との信頼関係を深くする。こうした取引上の信頼関係が、他の乳業メーカーの当該地域への進出に対する参入障壁になりえた。③集乳地盤の拡張。大手乳業メーカーの豊富な資金力を背景にした多額の奨励金の支払い、参入障壁として機能する一方で、他の乳業メーカー、とりわけ中小乳業メーカーの集乳地盤を大手乳業メーカーが獲得するさいの強力な武器ともなった。さらに④需給事情の変化への弾力的対応。基準乳価を低く抑え、上積みとしての奨励金の多寡を調整することによって、牛乳・乳製品市場の動向や乳業メーカーの経営事情に弾力的に対応した乳価を設定する。それゆえ奨励金は文書ではなく、口頭によって取り決められることが多かった。基本乳価への一時的な上乗せ部分であるという建前で支払われる奨励金の額は、基本乳価に比べれば安易に改訂・廃止することができたからである。奨励金の比重を高めることが、乳価の需給事情に対する弾力性を支えていたといえよう。

乳業メーカーは、こうして独占的・差別的乳価を設定し、しかもそれを弾力的に操作することによって、需給調整機能を果たしてきた。乳業メーカーのプラントはまだ小規模であるうえに、輸送・貯蔵などの技術も今日に比べれば、かなり劣っており、調整機能を十分に果たしうる水準にはなかった。需給調整はむしろ基本的には市場価格の変動によってなされていたといえるべきである。

(2) 分断的流通市場

次に、牛乳の流通市場の特徴についてみてみよう。それはふたつの意味で分断的であったと

いえる。ひとつは、メーカーを中心とした縦割流通——市場の垂直的な分断——である。いまひとつは、輸送上の限界からもたらされる流通市場の局地化——市場の水平的な分断——である。プラントは意図的あるいは非意図的に、この分断された市場を利用して、流通に占める地位を強固なものとした。

①縦割流通

乳業メーカーにとって、その安定的な事業の拡大、成長のために不可欠な条件は、何よりもまず生乳の安定的な調達と牛乳（乳製品）の安定的な販売である。前章でみたように、両者はともに、自然条件など容易に回避しえない不安定な要素を抱えている。その不安定性をできる限り削減するためのもっとも有効な手段として、メーカーによる流通の系列化が推し進められた。

川上に対する流通系列化が、プラントと生産者（農協）との特約取引である。生乳取引はどの地域においても、酪農家あるいは酪農協などの単位農協と、それらを育成してきた特定の乳業メーカーとの間で、特約的になされていたといつてよい。プラントは、特定の生産者が生産した生乳は、すべて自社販売用として確保することによって、受乳量の安定化をはかった。とりわけ牛乳の需給は不足基調で推移しており、集乳地盤をいかに拡大していくかがプラント経営の重要課題であった。こうして、生産者の乳業メーカーによる色分け、系列化が展開した。

生産者と特約的な取引関係を結び、また維持するための手段として、前述の奨励金の上乗せによる差別的な乳価が利用されたということはいうまでもない。さらに乳業メーカーからの生産者に対する非価格的なサービスの提供が、特約取引の支えとなった。それらは通常一括して、酪農家・農協への補導業務と称され、乳業メーカーの重要な業務として位置づけられてきた。³⁶⁾ 乳業メーカーは、農協に獣医を常駐させるなどして、患畜の治療や人口受精をはじめとして、草地の造成・改良、給餌方法の改善、経

36) 雪印乳業『雪印乳業史』第3巻（昭和44年）117ページ、294ページ参照。

営管理の合理化など、多方面にわたって、直接生産者の指導にあたり、酪農家の経営を農協にかかわって支えてきた。そして、補導業務の徹底をはかることによって、酪農家との関係は、人的にも経済的にも深められた。従来の取引先のプラントの乳価よりも、他のプラントの乳価のほうが高くなるという状態が多少続いても、生産者が生乳販売先を変更することは難しかった。それは生産者が乳価水準ばかりでなく、多岐にわたる乳業メーカーからのサービスを考慮して、生乳取引を行っていることを示している。補導業務は生産者にとって、生産・経営に深くかかわるものであり、わずかな乳価の多寡によって、次々と取引先を変更することは有利ではなかったといえよう。

いまひとつ、生乳の貯乳・輸送拠点が、事実上大手乳業メーカーの管理のもとにおかれていたことが重要である。さきふれたように、集乳所やCSは乳業メーカーによって整備されてきた。これらの施設の運営が農協に委託されていても、受乳・配乳権を乳業メーカーが握ることが多く、生産者の自主性は制限されていた。

川下に対する流通系列化は、卸・小売の専売店化として進められた。周知のように、牛乳の販売方法は、専売店による家庭配達販売が主流であった。業務用としての卸売を除けば、専売店における販売の85%程度（6大都市平均、昭和40年）は家庭配達が占めていた。³⁷⁾ こうした宅配による販売の最大のメリットは、天候等による消費量の変動を受けない、安定的な販売を可能にすることである。また専売店は自社牛乳ブランドを普及させるための広告媒体としても、積極的に利用されたといえよう。このように宅配件数の増大は、そのまま事業の拡大に結びつくので、大手乳業メーカーは自社牛乳の特約専売店網の拡張を推進した。そのさい専売店に対しても、販売促進奨励金などの名目で、事実上の卸値の引下げが行われ、専売店との特約関係の維持・強化がはかられたことはいうまでもな

37) 農林省畜産局牛乳乳製品課「牛乳小売実態調査報告書」、前掲『日刊酪農乳業速報・資料特集』より引用。

い。関東地方など本州では後発企業であった雪印乳業も、昭和30年代後半には、相次いで市乳やアイスクリーム等を扱う系列卸を関連子会社として設立させて、牛乳専売店網の整備に乗り出している。³⁸⁾

このような流通機構に対する大手メーカーの組織化は、メーカー間の競争の激しさを示しているとともに、生乳生産・牛乳消費がそれだけ不安定であるということでもある。短期的には動かしにくい生乳生産と、日々不可測に変動する牛乳消費とのあいだに立つメーカーは、酪農家や販売店を系列化することによって、この不断の需給ギャップを最小限に押し留めようとしたのである。

②局地的流通

牛乳の流通は、流通しうる地域が限定されているという点でも分断的であった。これはもとより、道路の整備状況や輸送技術などの進歩の度合いによるものである。これらの整備・発達にともなって、流通範囲は次第に拡大することはいうまでもない。もっとも輸送費がかさみ、輸送時間にも限度がある牛乳のばあい、流通範囲は無制限には広がらない。とりわけこの時期は、まだ牛乳の流通範囲は隣接諸県など周辺地域に限られていた。³⁹⁾

このような流通環境は、牛乳流通に次のような影響を与える。ひとつは、生産者の取引交渉力を制限し、生産者とプラントとの特約的な取引関係を補強する要因となったことである。生産者の生乳販売先は、牛乳の流通可能圏内においては、当初より周辺のいくつかの乳業プラントにしぼられてしまう。⁴⁰⁾ したがって、他の地域のプラントとの取引の可能性ばかりでなく、それによってもたらされる、さまざまな市場情報の入手の途も閉ざされることになる。特定のプラントのもとに、生産者は文字どおり丸がえされることになる。

38) 前掲『雪印乳業史』第4巻、428～433ページ参照。

39) 菊地泰次編『畜産物流通の経済分析』1970年1月、家の光協会、296ページ参照。

40) 同前『畜産物流通の経済分析』331ページ参照。

いまひとつは、プラントの需給調整の機能を制限する要因ともなったことである。市乳工場は生産地に多数点在することになり、余乳処理等の需給調整も分散して行わざるをえなかった。プラントの処理規模が小さく、その調整コストは割高であったといえよう。プラントのネットワーク化、処理の分業化による需給調整機能の拡充は、昭和30年代後半によりやく始まったにすぎなかった。⁴¹⁾ このことがさらに上記のような需給ギャップ削減のための、乳業メーカーによる流通機構の組織化を推し進めたといえよう。

(3) 需給調整機能の特質

不足払い制度下の流通の原点である30年代の牛乳の需給調整の特質は、以上みてきたように、第一には、大手乳業メーカーによる物流への影響力の強化という形で進められたことである。不足基調のもとでの牛乳の自由市場流通は、自然条件による生乳生産量の不安定性に加えて、プラントは集乳地盤獲得競争に破れたばあい、生乳を購入しえなくなるという危険性を合わせもっていた。したがって乳業メーカーは、混合乳価・奨励金による乳価形成や、流通の系列化によって、受乳量の安定確保、販売量の安定化をはかったのである。

第二に、需給調整の主要な手段が価格——しかも乳業メーカーによる「操作」の余地を残した乳価——の変動であったことである。ここで「操作」というのは、必ずしも乳価が完全に大手乳業メーカーの思いのままに動かされたという意味ではもちろんない。プラント間で集乳合戦が展開されているなかでは、そのような価格

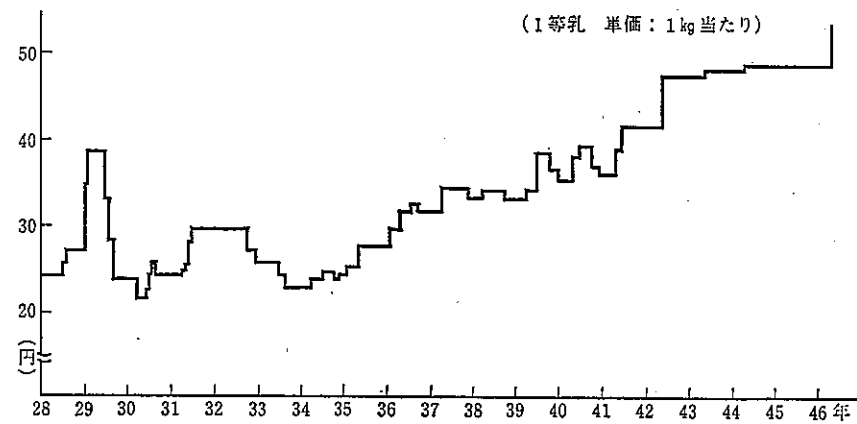
41) 昭和30年代後半、大手乳業メーカーは、生乳生産地の中小メーカーのプラントであった小規模処理工場の吸収、統合をつうじて、大都市周辺に大規模市乳工場を次々と新築した。雪印乳業は、関東地方に限っていても、千葉工場、栃木工場（36年）、熊谷（37年）、日野工場（38年）の4市乳工場の操業を開始した。乳業メーカー各社のブランドに対する考え方は必ずしも一律ではないが、消費地の市乳需要に対応した市乳工場の増設、新設が共通の路線であった。それにともない、市乳として処理、販売しえない余乳も増大する。同じく雪印乳業の例では38年、40年に熊谷工場の余乳処理施設増強がはかられているように、需給調整の拠点工場が設置され始め、プラントのネットワーク化が開始されたといえよう。

操作は不可能である。しかし、乳価形成がプラントと生産者の特約取引関係のなかで行われ、生産者が容易に取引先のプラントを変ええないもとでは、プラントにとって優位に価格交渉が進められがちであったことは無視しえない。

では乳価は具体的にどのように推移したのだろうか。第Ⅲ-2図は兵庫県三原郡酪農協における乳価（1等乳）の推移を示したものである。奨励金等を含まないが、およその見当をつけることはできよう。政策的な市場介入がなされていない36年以前についてみれば、不足払い制度が施行された41年以降とは対照的に、乳価が小さきみに、しかも大幅に上下しているのがわかる。夏期に高く、冬期に低い季節別乳価の形をとりながら、市場の需給動向に応じて年に2～6回ほど、乳価の改訂が行われているのである。

これは、①流通の系列化や補導業務等の酪農家に対する生産指導によっては、需給の変動をプラント内では調整しきれない、②乳製品加工処理のためのプラントのネットワーク、還元乳利用など、プラントにおける需給調整機能がまだ不十分である、ということの結果でもある。プラントが直面する需給のアンバランス——原料乳不足、余乳の発生——の程度は今日に比べれば、わずかであったと考えられる。それで

第Ⅲ-2図 三原郡酪農協における乳価の推移



資料: 『三原酪協 30年のあゆみ』三原郡酪農協同組合, 1978年4月, 178ページより作成。

もプラントでは、このアンバランスを調整する余地が限られ、コストもかなり高くつくので、乳価の改訂を頻繁に行って、需給調整をはからなければならなかったのである。またそれは乳業メーカーの経営が、それだけ不安定であったことを示しているともいえる。

2. 需給調整策の目的とメカニズム

(1) 畜産物価格安定法

牛乳・乳製品に対する本格的な需給調整策は、間接的な市場介入を基本とする「畜産物の価格安定等に関する法律」(「畜産物価格安定法」昭和36年11月)に始まる。畜産物価格安定法は、酪農・乳業に関していえば、乳価の価格安定をはかることによって、生産者と乳業メーカーの安定的な発展と、消費の順調な拡大の実現をはかることを目的としていた。そこで同法における牛乳・乳製品の価格支持は、自由市場を前提とした需給均衡思想に立脚し、価格の乱高下の排除に力点がおかれることとなった。価格支持の骨格は次のとおりである。まず生乳取引価格に対しては、その下限価格として、酪農家の再生産確保などを目安とした安定基準価格を設定し、生乳の最低価格をガイドラインとして示す。一方、乳製品に関しては、政府は畜産振興事業団を介して、国内の特定の乳製品(指定乳製品～

バター、脱脂粉乳、全脂加糖煉乳、脱脂加糖煉乳)の売買操作や輸入によって、乳製品の価格を、安定上位価格と安定下位価格の間の一定の価格安定帯のなかに押し留めることがはかられた。すなわち、安定下位価格を市場価格が下回ったばあい、事業団は乳製品を買入れ、市場から隔離する。また逆に安定上位価格を市場価格が上回ったばあいには、保管されている乳製品や輸入乳製品を市場に放出するのである。

こうしてこの制度では、乳製品の市場価格の水準と、その変動のあり方に規制を加えることで、間接的に牛乳の価格支持がはかられたのである。そして、それは、前掲第Ⅲ-2図の乳価の変動が昭和30年代半ばごろより緩やかになっているように、乳価の安定化にはある程度の成果をおさめたといえる。⁴²⁾ただし、それは次のような欠陥をもっていた。

ひとつは、ミクロの調整についてである。これまでみてきたことから明らかなように、畜産物価格安定法のもとでも、生産者とプラントの乳価交渉や生乳取引のあり方は従来と変わるところはなく、特約的な取引関係が維持されていた。同じく第Ⅲ-2図にみられるように、依然として乳価改訂はめまぐるしく行われ、乳価交渉をめぐる混乱が絶えなかった。⁴³⁾乳価改訂が、一般的な市場動向などの客観的要因を反映したものであるとはいえ、改訂の内容に立ち入ってみれば、取引上の優位性を背景に、乳業メーカー側の個別事情を反映した恣意性の高いものも少なくなかった。生産者と乳業メーカーとの対等な立場での価格交渉が保証されなければ、乳価の安定化の効果も十分には期待しえなかったといえよう。

いまひとつは、マクロの調整についてである。乳価の下支えの効果をもつ基準価格は、生産者の再生産を確保しうる価格水準であることが望まれた。しかし、不足基調の需給状況のもとでも、生乳生産を刺激するような乳価はなかなか

実現しえなかった。基準価格の引上げは、そのまま乳製品価格の上昇をもたらすことになる。生産者の再生産を十分に確保しうるような水準への基準価格の引上げは、消費者や乳業メーカーの反発を招き、政治的に困難であった。しかも基準価格以上での取引を遵守させる制度的裏付けも弱く、市況が悪化したときには、地域によっては、生乳価格(連値)が基準価格を下回るほどの価格引下げがなされることもあった。畜産物価格安定法により、ある程度は乳製品価格の安定化がはかられたが、それが必ずしも十分に乳価に反映されず、生乳生産の伸びは鈍化し、酪農の展望にもかげりが生じてきたのである。

以上みてきたように、自由市場を原則とする牛乳流通の限界を克服し、酪農・乳業の安定的な発展をめざすためには、乳製品ばかりでなく、生産者乳価水準の保証など、流通・価格形成に対する直接的な市場介入を組み入れた新たな枠組みが必要となった。こうして昭和41年4月に不足払い制度が施行された。では次に、そのメカニズムについてみておくことにしよう。

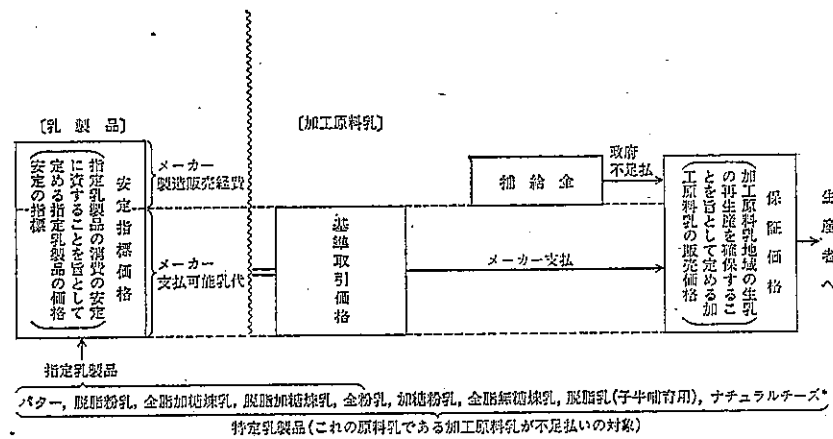
(2) 不足払い法

不足払い制度は、畜産物安定法の限界を克服し、①将来乳製品の貿易が自由化される可能性が高いことを念頭におき、輸入に依存しえない飲用乳の国内供給地域を確保する。②国内乳製品の価格を抑制し、国際市場価格との格差をひろげずに、国内の生産者を育成することを目的として発足した。畜産物価格安定法のもとでは、安定基準価格を引き上げて、生乳の再生産を十分に保証しようとするれば、乳製品の価格水準の上昇をもたらすことになる。乳業メーカーの原乳コストについて配慮するとともに、生産者乳価をも保証するために、両者の価格差を不足払いによって補填することが考えられたのである。さらに不足払い制度は、③生乳の公正な取引関係の確立といった流通政策としての目的をも合わせもっていた。たび重なる乳価紛争のなかで、生産者とプラントとの対等な立場による交渉によって、市場動向や、用途別処理を公正に反映

42) 小林康平『牛乳の価格と需給調整』大明堂, 1983年2月, 169～178ページ参照。

43) 『酪農経済通信』1713号, 1964年1月21日, 1727号, 1964年2月6日などを参照。

第Ⅲ-3図 加工原料乳に対する不足払いのしくみ



* ナチュラルチーズは昭和62年度から不足払いの対象からはずされている。

した乳価形成のルールの確立が早急に望まれたのである。

では不足払い制度のしくみについて、簡単にみておくことにしよう。不足払い制度の骨子は次の4点である。まず第一に、生産者の所得上昇と乳製品価格の安定とを両立させるために、生産者への不足払いの実施を制度化した。加工原料乳に対しては「保証価格」という支持価格を設定する。乳製品に対しては、価格安定帯に代わって「安定指標価格」が設けられる。この

44) 今日のECやアメリカの牛乳に対する価格支持は、直接的な価格支持ではなく、一定価格で乳製品を無制限に買入れ、乳製品の価格を支持することによって、加工原料乳価格を間接的に支持する方法がとられている。ECでは介入価格で、アメリカでは加工原料乳の支持価格水準にもとづくCCC買入れ価格での、乳製品の無制限買入れが保証されている。いずれも厳しい輸入制限のもとで初めて可能となる価格支持政策であり、乳製品の輸入を前提としたわが国の状況とは大きな相違がある。ECでは乳製品の輸入に対して、国際価格とECの最低輸入価格との差を可変課徴金として徴収しており、域外からの輸入禁止ともいえる厳しい国境保護措置がとられている。アメリカにおいても、乳製品の輸入は、輸入数量規制とECの輸出奨励金への対応措置としての相殺関税によって厳しく制限されており、国内の酪農は手厚く保護されている。こうした輸入禁止措置によって、乳製品の無制限買入れが価格支持政策としての有効性を保ちうるのである。小沢健二「酪農業の動向」(『アメリカの農業』筑波書房、1982所収)、松浦利明「ECにおける牛乳・乳製品過剰問題」(『農業総合研究』36巻1号、1982.1)、小林康平「英国における牛乳の需給調整」(前掲「牛乳の価格と需給調整」所収)参照。

安定指標価格を生乳換算した価格から、乳業メーカーの製造販売経費を差し引いた価格が「基準取引価格」であり、第Ⅲ-3図に示されるように、保証価格と基準取引価格との差額が補給金として、生産者に不足払いされる。⁴⁴⁾保証価格は主要な加工原料乳生産地域の第2次生産費などをもとに酪農家の再生産が維持される乳価水準として算出される。ただし再生産可能な乳価水準というばあい、「再生産」の意味は具体的にどのような農家を想定するかなどによって大きく異なり、かなり曖昧にならざるをえない。一方、安定指標価格と、安定指標価格から導かれる基準取引価格は、指定乳製品の需給事情を基礎として、消費の安定的拡大や国際比価の状況等に関する政治的配慮が加えられて決定される。それは市場価格に追随しつつ、乳製品価格を短期的にはその水準に収斂・安定化させる機能をもつとともに、長期的には乳製品の価格水準を規定し、乳製品の需給に大きな影響を及ぼすことになる。ともあれ、保証価格と基準取引価格は相互独立的に算定される。そして両者のギャップを不足払いで埋めることによって、生乳の再生産確保、乳製品の価格安定の双方を実現することが期待されたのである。

第二に、不足払いの対象は一定数量の加工原料乳に限定された。価格支持が加工原料乳に限られたのは、のちにふれる用途別取引への移行によって、飲用向け乳価は高水準で推移することが見込まれたこと、一方乳製品輸入が自由化されるまでのあいだ、将来の飲用乳の基軸的産地として期待される原料乳地域の酪農家の保護・育成が必要とされたという事情による。しかも不足払いはすべての加工原料乳に対してではなく、国産乳製品需要に対応した限度数量内の加工原料乳に限られた。この枠を越えた加工原料乳には政府助成のない低価格での自由取引を適用することで、過剰生産の抑制がはかられたといえよう。⁴⁵⁾もっとも限度数量の基準は実際には曖昧である。乳製品需要の予測の難しさもさることながら、補給金総額・単価の多寡によって限度数量が規定されるという財政上の問題がたがいに付き纏うからである。ところでこのような限定的な価格支持のあり方は、当然ながら飲用乳価の動向に影響を及ぼす。需給の変動にともなう価格メカニズムは、もっぱら自由市場である飲用乳市場に集中的に現れるからである。飲用乳価は保証乳価を底値として、需給事情に応じて大きく変動しうることになる。

第三に、畜産物価格安定法が行ってきた乳製品市場への介入政策を、不足払い制度の乳価体系と結びつけて強化することである。飲用乳価の大幅な変動を抑えるためにも、乳製品市場での需給調整の強化が必要となったといえよう。すなわち①指定乳製品の市場価格が安定指標価格を超えて騰貴し、またはそのおそれがあるときには、畜産振興事業団が一元的に指定乳製品の輸入を行う。②指定乳製品の市場価格が安定指標価格に収斂するように、畜産振興事業団は市況の変化に応じて、乳製品の保管、売買操作を行う。事業団は乳製品を保管することによって、市場の変化に機敏に対応した売買操作を行うことが可能となった。さらに指定乳製品の輸入業務を事業団に一元化することで、国内市場での売買操作による乳製品の市場価格と安定指

45) 前掲「不足払い制度の解説と実務の手引」参照。

標価格との近似が、制度的に保証されたといえよう。⁴⁶⁾

第四に、不足払い法は、流通機構の変革のための制度も用意していた。生産者団体が生乳共販をつうじて、経済的な力を強化し、大手乳業メーカーと対等な立場での生乳取引を実現することが制度のなかに組み込まれた。

具体的には、まず以下の諸施策が講じられた。

①共販体制の確立。各都道府県ごとに、農協組織を基礎にして単一の生産者団体が指定された。生産者団体の経済力強化のためには、生乳共販体制の確立が不可欠であるという認識のもとで、乱立する生産者団体を束ねて、共販の基礎母体を結成することが政策的に推し進められた。こうして各県の酪連や経済連、あるいは不足払い法のために新たに設置された団体が、各都道府県ごとに生乳の共販組織、指定生乳生産者団体(以下では指定団体と呼ぶ)として発足した。そして県単位の生乳共販への移行によって、乳価は乳業メーカー主導の乳価プールではなく、指定団体ごとにプールされることになった。

②用途別乳価方式への移行。指定団体と乳業メーカーとの生乳取引にさいして、従来の混合乳価方式を改め、用途別乳価方式による取引を実施させたことである。原則として、取引乳価は各用途ごとに年間同一価格とされ、両者の間の乳価交渉も自由流通である飲用向け乳価に限られた。こうして乳価形成の明瞭化がはかられ、生産者手取り乳価は各用途別の乳価水準と用途別処理比率によって、客観的に求められることとなった。これはひとつには、技術的な要因による。不足払いの対象が加工原料乳に限定され、生乳の用途別処理量の確定が事務手続き上必要になったからである。いまひとつの主要な目的は、乳価形成のあり方の改善である。用途別処理量を明らかにすることによって、畜安法のも

46) 事業団による売買操作は、実際には海外からの乳製品の輸入、国内での売り渡しが中心となり、国産乳製品の買入れに対しては消極的であった。54年以降、乳製品の市場価格が安定指標価格をかなり下回ることもあったが、買入れ出動は事実上停止したままである。畜産振興事業団は予算面での制約等によって、十分に機能しえなくなったといえよう。

第Ⅲ-2表 年度別、地域別生乳生産量

(単位:千t,%)

	全 国		北 海 道		東 北		関 東	
	数 量	前年比	数 量	前年比	数 量	前年比	数 量	前年比
41年度	3,431	104.9	711	105.7	421	104.9	846	106.1
42	3,663	106.7	799	112.4	436	103.7	892	105.2
43	4,140	113.0	945	118.2	480	109.9	970	108.8
44	4,575	110.5	1,082	114.5	544	113.3	1,036	106.8
45	4,789	104.7	1,205	111.4	562	103.3	1,067	103.1
46	4,842	101.1	1,275	105.8	546	97.2	1,061	99.4
47	4,938	102.0	1,337	104.9	536	98.2	1,096	103.3
48	4,891	99.0	1,366	102.1	531	99.1	1,078	98.3
49	4,876	97.0	1,406	103.0	518	97.6	1,047	97.1
50	5,006	102.7	1,463	104.0	533	102.8	1,066	101.5
51	5,369	107.2	1,617	110.5	576	108.1	1,128	105.8

資料:農林省「牛乳・乳製品に関する統計」。

とでの混合乳価取引の曖昧さを払拭し、合理的な価格形成の実現が期待されたといえよう。

③一元集荷多元販売の実現。指定団体は一元集荷多元販売によって、生乳取引に広範な競争関係をもたらした。そのもとで有利販売をめざすことになった。すなわち指定団体は当該地域の生産者団体から、生乳を無条件委託のもとで一元的に集荷し、それを複数の乳業メーカーに対して多元的に販売する。飲用向け比率が高く、支払い乳代のより高いプラントへの優先販売を行い、酪農家および農協と乳業メーカーとの特約取引関係を崩すことが、指定団体の役割として期待されたのである。

④補給金業務の窓口。政府からの不足払い補給金の受付窓口・配分業務の役割を指定団体が担うことになった。指定団体に対して一括して交付された補給金は、県全体の加工向け原料乳比率に応じて算定されたプール乳価に織り込まれて、酪農家に配分される。補給金の交付という経済行為を通して、指定団体の組織力強化をはかり、上述の指定団体の実質的機能を補強することが必要とされた。

このように不足払い制度は、不足払い業務にかかわる行政技術と関連させつつ、農協組織による生乳共販体制の確立をはじめとする、流通機構の改革を推進してきたのである。しかしこの改革の母体である指定団体が、自発的な農協共販の成立を待つことなく、制度的に作り出さ

れたことで、それには当然ながら多くの無理がともなうこととなった。制度発足後の流通の変化は、時間的にも地域的にも大きな差異をもって進展したのである。

以上みてきたように補給金の交付、乳製品市場への介入の強化、飲用乳市場における公正な競争の促進が、不足払い制度が用意した需給調整メカニズムの主な内容であった。財政資金を投入して、酪農家の再生産を可能とする乳価を保証することで、原料不足を回避し、生乳の安定的な供給を確保することが、その柱をなしていた。そして、事業団の機能のいっそうの強化は、乳製品市場の安定化による乳価安定のメカニズムの充実を期待させた。流通機構の一連の改革は、飲用向け乳価が飲用乳市場の需給動向を正當に反映して形成される基礎となるわけであった。こうして不足払い法では、畜安法のもとでの間接統制の仕組みが強化されるとともに、中間的な直接統制——加工向け原料乳に対する価格支持と、飲用向け原料乳に対する競争的自由流通の促進——が加えられたのである。

3. 不足払い制度下の牛乳流通不足基調 (昭和41~51年)

次に不足払い制度が提示した流通構造改革への処方箋はどのように運営され、従来の牛乳流通はどのように変化していったのだろうか。またそのなかで、制度はどのように変質していっ

たのだろうか。次にこの点についてやや立ち入ってみることにしよう。

(1) 生乳の生産と価格形成

加工原料乳に対する保証乳価は、高い水準で決定され、加工原料乳地域の酪農の発展に大きく寄与した。第Ⅲ-2表の地域別生乳生産量の推移からは、次のようなことが指摘できよう。

その1は、北海道における生乳生産量の伸びがいちじるしいことである。昭和41年以降、全国平均をつねに上回る生産の伸びを示している。全国の総生乳生産量に占める北海道の生乳生産量の比率は、41年の20.7%から45年の25.2%、51年の30.1%へと大幅に上昇している。

その2は、飲用乳地域である関東地方をはじめとして、都府県においても生乳生産が確実に伸びていることである。不足払い法発足当初は、大消費地周辺を中心とする都府県の酪農の衰退が心配されたが、41年から45年までの5年間に、関東では1.26倍、東北では1.33倍の生産増加がみられた。46年から49年にかけては、その直前の生乳生産過剰の反動と畜産危機のために、生産量が一時的に伸び悩むものの、すぐに生産は回復した。不足払い法が想定した都府県酪農の衰退は、飲用乳価の高位安定によって現実のものとはならなかった。消費地に近い都府県の飲用乳地域の生乳生産減退によって、北海道に代表される遠隔地の加工乳地域が飲用乳地域化していくという、単純な図式は非現実的な展望となっていたのである。のちにふれるように、このような生産構造は、市乳化促進をめぐる各地域の激しい産地間競争の条件を整えることになったのである。

こうした不足払い制度にとっては、いわば予期せぬ事態を生じさせた主な要因は、消費の増大であるとともに、価格形成のあり方に求められよう。第一に、保証乳価の水準についてである。保証価格は前述したように、原則として加工原料乳地域の第2次生産費、租税公課負担、集送料経費の当該年度の推定値をもとに、客観的に算定されることとされている。⁴⁷⁾ しかしな

がら、実際には政策的な配慮が加わる余地を十分に残していた。

ひとつは、保証乳価に対する政治加算である。算定基準にもとづく農林省の諮問案に対する上乘せとしての政治加算額(1キログラム当たり)は、昭和41年から47年にかけて、それぞれ37.3銭、60銭、75銭、67銭、98銭、27銭、67銭となっている。⁴⁸⁾ これは保証乳価のほぼ1~2%に相当する引上げであった。政治的配慮はこうした付加金にとどまらず、制度資金の資金貸し付け枠拡大や据え置き期間の延長、補助金の交付などに及ぶこともあった。乳価交渉も米価交渉と同様に、政治的な色合いが濃くなり、需給や流通の実態を反映しにくくなっていったといえよう。

いまひとつは、保証乳価の算定方法への米価のその影響である。保証乳価の算定では、家族の飼育労働費は、昭和41年度には農村臨時雇用賃金で評価されていたが、昭和42年度より主要加工原料乳地域の5人以上の規模の製造業労賃によって評価されるようになった。これは不足払い法制定時の国会審議のなかで、「生乳生産費の労賃の取り方は主要加工乳地域の他産業従事者労賃との均衡のとれたものにするのがよい」という見解を受けて、「飼育管理労働の特殊性を考慮」したものと実現された。⁴⁹⁾ しかし実際には、米の政府買入れ価格算定方法が、昭和35年から「生産費および所得補償方式」によって自家労賃を都市均衡労賃(製造業の賃率)で評価することになっていたことに倣ったものといえよう。自家労賃の評価方法のみを米価方式と区別することは、酪農団体との交渉上、困難であった。⁵⁰⁾ いずれにしろ、牛乳・乳製品消

47) 保証価格は、主要加工原料乳地域における推定第2次生産費、推定租税公課諸負担、推定集送料経費、推定販売手数料の合計として算定される。また推定第2次生産費の算定において、家族の飼育労働費は、主要加工原料乳地域の製造業5人以上規模の1時間当たり賃金に推定飼育労働時間をかけ合わせて求められている。

48) 前掲『雪印乳業史』第4巻、36~57ページ、346~353ページ参照。

49) 『昭和41年度畜産振興審議会酪農部会答申』参照。

50) 米価算定は昭和40年より、指数化方式による生産費および所得補償方式を採用していた。不足払い制度発足直後の42年には、生乳の保証価格算定も、同様の計算方式による生産費および所得補償方式に変更された。

第Ⅲ-3表 用途別生乳価格の推移

(単位:円/kg,%)

	加工原料乳 保証価格(A)	飲用原料乳 保証価格(B)	B/A	B-A	飲用乳価 改訂時期
41年度	37.03	44.00	118.8	6.97	
42	40.39	50.40	124.8	10.01	42年4月
43	42.52	50.90	119.7	8.38	43年7月
44	43.52	53.60	123.2	10.08	44年4月
45	43.73	53.60	122.6	9.87	
46	44.48	59.60	134.0	15.12	46年5月
47	45.48	59.60	131.0	14.12	
		67.10	147.5	21.62	48年2月
48	48.51	67.10	138.3	18.59	
		82.10	169.2	33.59	48年12月
49	70.02	82.10	117.3	12.08	
		98.10	140.1	28.08	49年7月
50	80.29	98.10	122.2	17.81	
		103.10	128.4	22.81	50年9月
		112.50	140.1	32.21	51年1月
51	86.41	112.50	130.2	26.09	
52	88.87	112.50	126.6	23.63	
53~56	88.87	118.216	133.0	29.346	53年7月
57	89.37	118.216	132.3	28.846	
59~60	90.07	118.216	131.2	28.146	

資料:農林水産省畜産局牛乳製品課調べ。

注:(1)加工原料乳保証価格は各年度4月に改訂される。(2)飲用乳価は関東地域標準価格である。

費が旺盛で、全体として生乳不足の基調が続いており、保証乳価を引上げ、生産を刺激するための諸措置に対する市場のコンセンサスが存在していたといえよう。保証乳価が引き上げられても、乳業メーカーにはさほど影響が及ばなかったことが、乳価上昇をいっそう容易にした。乳価の引上げ部分の多くは、補給金単価の増大として財政によって負担されてきたからである。牛乳の支持価格である保証乳価は、こうして次第に需給変動に対して硬直化する傾向を強めていった。

第二に、用途別生乳価格の格差についてである。飲用向け生乳価格(飲用乳価)も、保証価格の影響を受けて、高水準で推移した。さきにもみたように、不足払い法による価格支持は、加工原料乳に限定されており、飲用向け生乳については、自由価格が原則とされている。飲用乳価は保証価格を最低価格として、その価格水準の変化に連動する傾向にある。第Ⅲ-3表は昭和41年度からの加工原料乳保証価格と飲用原料

乳建値の推移を示している。飲用乳価が加工原料乳の保証乳価よりも、上昇の程度が速いことが看取されよう。その結果、加工原料乳保証価格と飲用乳価との格差は徐々に拡大し、畜産危機に見舞われた昭和48年頃を除けば、46年度以降、飲用乳価はほぼ保証価格のおおむね1.3倍ほどの価格水準となっている。

このような用途別価格格差の拡大をもたらした背景として、次のような事情を指摘できよう。

①飲用乳価が、主として中央交渉によって決定されるようになった。不足払い制度以前は、乳価はさきにもみたように、個々の生乳取引当事者間の乳価交渉で決められるのが原則であった。紛争が生じたばあいに限り、行政指導のもとで、各地域ブロックにおいて乳価交渉の場がもたれるにすぎなかった。これに対して、不足払い制度発足以降は、保証価格が政府によって決定されることになり、中央での乳価交渉方式へと交渉方法が一変した。いわゆる乳価交渉の米価方式化である。同じ生乳である飲用向け原料乳の

第Ⅲ-4表 関東における牛乳需給の推移

(単位:kl,%)

	昭和37年	38	39	40	41	42	43	44	45	46
(A)										
生乳生産量	594,714	681,597	736,968	786,013	841,159	872,431	949,575	1,025,545	1,065,036	1,059,553
(B)										
飲用牛乳生産量	373,720	452,771	522,078	562,705	661,207	737,998	791,846	849,821	921,744	928,419
(B)/(A)	62.8	66.4	70.8	71.6	78.6	84.6	83.4	82.9	86.6	87.6

資料:農林省「牛乳製品統計」。

第Ⅲ-5表 昭和48年の地域間生乳移出乳量

(単位:t)

移出\移入	総計	北海道	東北	関東	北陸	東山	東海	近畿	中国	四国	九州
総計	453,157	0	8,301	144,198	5,543	23,761	47,135	194,181	28,339	1,111	588
北海道	8,497		513	—	—	—	—	7,984	—	—	—
東北	108,559	—	—	101,215	472	—	3,784	3,088	—	—	—
関東	37,231	—	7,788	—	523	20,279	7,077	1,564	—	—	—
北陸	5,121	—	—	2,063	—	294	322	2,442	—	—	—
東山	85,695	—	—	38,241	3,341	—	31,927	12,186	—	—	—
東海	16,552	—	—	2,665	1,207	3,188	—	8,360	1,125	7	—
近畿	4,158	—	—	—	—	—	2,125	—	1,735	298	—
中国	61,072	—	—	14	—	—	26	59,948	—	496	588
四国	53,986	—	—	—	—	—	10	45,195	8,781	—	—
九州	72,286	—	—	—	—	—	1,864	53,414	16,698	310	—

資料:農林省「牛乳製品統計」。

出典:農林流通社「日刊酪農乳業速報・資料特集7」1975.7,77ページ。

乳価交渉も、中央交渉によることが一般化した。飲用乳価交渉は、全国乳価対策協議会(全乳対)などの生産者団体、大手乳業メーカー、全国牛乳商業組合連合会(全乳連)などの販売業者団体の3者による中央交渉に委ねられた。団体交渉方式が定着することによって、生産者団体の交渉における発言力は従来より強くなったといえよう。これは普通牛乳(小型ビン)価格における生産者取り分が、昭和39年には41.1%であったのが、41年には45.8%、42年には47.3%へと増大して、その後もその比率が44~45%で推移していることからうかがえる。⁵¹⁾

②飲用牛乳の消費の増大が急速で、飲用乳市場の需給が逼迫した。第Ⅲ-4表は、関東地方の生乳生産量と、飲用牛乳の生産量とを比較したものである。両者の比率は大まかな市乳化比率に相当する。関東地方での飲用牛乳の「自給率」とでもいうこの比率は、年々上昇して

51) 「日刊酪農乳業速報・資料特集」農林流通社、参照。

いる。のちにみるような牛乳の広域流通が本格化する以前は、他の地方からの牛乳の調達は容易ではなく、消費地のプラントでは、需要期の飲用向け原料乳の不足が深刻な問題となった。このように飲用原料乳の需給が、加工原料乳よりもかなりタイトになったことが、保証乳価以上に飲用乳価が上昇した主要な原因であった。

(2) 広域流通の展開と共販体制

用途別乳価格差の拡大や輸送技術・道路網の整備を契機として、広域流通が進展するようになったことは、改めてふれることもないであろう。生乳は主に北から南に向かって広域的に流通し始めた。それは、周知のように、南北戦争といわれるような指定団体間の対立を引き起こしつつも、徐々に拡大していった。北海道・岩手等で先行的に開始された、共販による広域流通は、他の市乳化比率の低い地域の指定団体に波及した。域内での生乳不足が恒常化している

第Ⅲ-6表 生乳および飲用牛乳の地域間純移出入量の推移

(単位: t, △: 移入)

区分	北海道	東北	関東	北陸	東海	近畿	中国四国	九州	沖縄	計
生乳	13	11,139	8,505	△ 697	△ 12,708	△ 77,817	68,986	2,579	—	91,222
41 飲用牛乳	0	3,509	△ 5,532	△ 784	△ 2,871	5,317	294	67	—	9,187
計	13	14,648	2,973	△ 1,481	△ 15,579	△ 72,500	69,280	2,646	—	100,409
生乳	316	38,176	△ 4,912	△ 2,469	△ 12,582	△ 128,449	93,567	16,353	—	148,412
45 飲用牛乳	0	225	△ 5,437	△ 1,591	2,136	1,727	2,758	182	—	7,028
計	316	38,401	△ 10,349	△ 4,060	△ 10,446	△ 126,722	96,325	16,535	—	155,440
生乳	8,497	100,258	△ 47,910	△ 422	△ 27,706	△ 190,023	85,608	71,698	—	266,061
48 飲用牛乳	7,427	6,272	△ 18,607	△ 4,930	13,675	△ 19,540	15,298	△ 135	—	42,672
計	15,924	106,530	△ 65,977	△ 5,352	△ 14,031	△ 209,563	100,906	71,563	—	308,733
生乳	45,640	131,199	△ 49,892	△ 2,582	△ 36,995	△ 245,496	87,462	71,139	△ 475	335,440
51 飲用牛乳	28,872	5,696	△ 38,877	△ 4,244	15,237	△ 25,500	15,739	3,077	—	68,621
計	74,512	136,895	△ 88,769	△ 6,826	△ 21,758	△ 270,996	103,201	74,216	△ 475	404,061
生乳	27,338	142,661	△ 39,297	△ 2,537	△ 36,748	△ 270,373	98,905	80,182	△ 151	349,106
54 飲用牛乳	59,533	10,629	△ 74,433	△ 3,921	29,553	△ 39,896	17,317	3,352	△ 2,123	120,384
計	86,871	153,310	△ 113,740	△ 6,458	△ 7,195	△ 310,269	116,222	83,534	△ 2,274	469,490
生乳	83,486	171,708	△ 92,614	△ 2,726	△ 41,359	△ 300,695	88,185	94,396	△ 381	437,775
57 飲用牛乳	125,180	5,338	△ 119,058	△ 7,158	28,962	△ 55,597	22,635	3,315	△ 3,615	185,430
計	208,666	177,046	△ 211,672	△ 9,884	△ 12,397	△ 356,292	110,810	97,711	△ 3,996	623,205
生乳	41,768	142,097	△ 65,486	4,985	△ 34,777	△ 277,594	98,161	82,846	—	369,857
60 飲用牛乳	145,812	△ 5,010	△ 177,005	△ 10,049	37,639	△ 71,505	20,703	2,335	△ 2,921	206,489
計	187,580	137,087	△ 182,491	△ 5,064	2,862	△ 349,099	118,864	85,181	△ 2,921	576,346

資料: 農林水産省統計情報部「牛乳製品統計」, 60年は速報値。

注: (1) 飲用牛乳の比重は 1.03 とした (kl×1.03)。

(2) 移出(入)計欄の計は、地域ごとの生乳、飲用牛乳移出(入)が、それぞれ相殺されているので地域ごとの生乳、飲用牛乳の合計とは一致しない。

近畿に比較的近い九州は、急速に近畿への移出を増加させてきた。第Ⅲ-5表は昭和48年の地域間の生乳の移出量を示している。北海道・九州から近畿へ、東北から関東等へといった広域流通が地域間流通量の4割を占めている。⁵²⁾ こうして遠隔地の加工原料乳地域を中心として、広域流通の全国的規模での展開が促された。しかし、それとともに、関東に代表される消費地近郊の指定団体との対立も、ますます深刻化していったのである。

広域流通の進展を促したもっとも基本的な要

52) 北海道から関東への生乳移出は、関東の指定団体の反発を回避するために行われていない。しかし、これを埋め合わせるかのように、6,897 kl (昭和48年)もの飲用牛乳が関東に移出されている(前掲、「資料特集7」, 1985, 77ページ参照)。飲用牛乳の移出入は、指定団体や行政による流通規制をほとんど受けないといえる。またそれだけに、生乳流通を規制すればするほど、それを補完する形で飲用牛乳の広域流通が進展し、地域間の対立を複雑にしているといえよう。

因のひとつは、用途別乳価格差の拡大である。飲用乳価と加工乳価との格差は、生乳の地域間輸送費とは対応しなくなった。生乳輸送費が道路網の整備や輸送の合理化等により、相対的に低下するにもかかわらず、この用途別格差は縮まらなかったからである。40年代前半には生乳1キログラム当たり10円弱であった用途別乳価格差は、40年代後半以降とくに拡大し、46年-15円、51年-26円、53年-30円と拡大する一方であった。

不足払い制度のもとでは生産者は、生乳販売における市乳優先主義を、強く意識することになる。加工原料乳生産地域の生産者は、輸送費を自己負担してでも、消費地で飲用乳原料として販売すれば、保証乳価よりも高い乳価を実現できるのである。大幅な用途別乳価格差による生乳取引のもとでは、これらの指定団体が、広

域流通によって、大消費地周辺の市乳化比率の高いプラントの販売を増大し、プール乳価を高めることに意欲を燃やしたのも当然といえよう。第Ⅲ-6表にみられるように、40年代後半には、北海道と東北は一躍生乳の移出地域として踊り出たのである。

いまひとつは、この時期に流通技術の進歩や、いわゆる流通革命といわれる流通チャンネルの改革が進行したことである。

道路網の整備や輸送手段の技術進歩によって、大型タンクローリーによる長距離・大量輸送が可能となって輸送費が低減した。⁵³⁾ 搾乳・貯乳設備の技術進歩による細菌数の削減は、輸送可能時間を引き伸ばした。量販店の増大は、宅配にかわる牛乳販売の新しいチャンネルを創出した。このような一連の流通革新が時を同じくして現れた。とくに量販店の牛乳販売は、紙パックのワンウェイ方式の普及と相俟って急速に増大した。こうして大手乳業メーカーが介在しない流通経路が、牛乳小売販売の主流となったのである。⁵⁴⁾ ところで量販店で取り扱われる牛乳は、量販店のバーゲニング・パワーが発揮されやすいという理由で、その大半が消費地周辺の中小乳業メーカーや農協プラントの牛乳であった。⁵⁵⁾ 中小乳業メーカーの市乳事業は、量販店の登場によって飛躍的な拡大を遂げた。そして市乳化比率の高いこれらの中小乳業メーカーや農協プラントは、指定団体にとって有望な生乳需要者として位置づけられるようになった。

では不足払い制度のもとで、乳業メーカーや指定団体は、広域流通と具体的にどのようにかわるようになっていったのか。

大手乳業メーカーの全国各地のプラントがネットワーク化され、生乳の転送が広域的・組織的になされるようになった。転送の広域化は、

53) たとえば岩手経済連「15年のあゆみ」1981, 14ページ, 20ページを参照されたい。

54) 農政研究センター編「昭和57年版食料白書「牛乳」」農政研究センター, 1982, 234ページ参照。

55) 量販店は独自のプライベート・ブランド牛乳(PB牛乳)の開発を進めてきた。すでに多くのアイテムを製造している大手乳業メーカーでは、こうしたPB牛乳の製造には対応しきれず、そのほとんどは農協プラント、中小乳業メーカーによって製造されている。

次のような意味をもつ。第一に、各地域のプラントの日常的・季節的な需給調整の合理化である。転送にともなう費用は乳業メーカーの負担とされる。転送の結果、加工処理経費の節減や、飲用向け販売の実現などがはかられ、転送経費を上回るメリットが生じなければ、転送は基本的には行われぬ。需給期の原料乳の手当ての難しさは、このプラント間のネットワーク——それはばあいによっては、他のメーカーのプラントを含むこともあるが——によって、かなり改善されたといわれる。不需要期の余乳処理も、同一メーカーのプラント間に限られる傾向にあるが、広域転送によって、余乳を特定の余乳処理プラントに集中させ、処理の合理化をはかることが可能となる。転送のシステム化によって処理経費の低減が実現されるのである。

たとえば、転送のシステム化による飲用乳地域の余乳処理機能の拠点化が注目される。牛乳の不足基調が続くなかで、大手乳業メーカーは集乳地盤の開発と育成をつうじて、牛乳の需要期に見合った集乳量の確保をはかる傾向にあった。しかしこの需要のピークに合わせた集乳は、同時に不需要期に生じる余乳量を増大させ、余乳の合理的処理が望まれることになる。関東地方の余乳を例にとれば、明治乳業は群馬県の関東製酪、森永乳業は郡山・福島工場、雪印乳業は群馬・花巻工場といったように、余乳処理の拠点工場が整備されていった。

第二に、転送による広域流通は、指定団体との生乳取引交渉において、交渉の材料として利用された。転送のメカニズムについてはすぐ後で説明するが、市乳化比率の高いプラントに生乳が転送されれば、それだけ生産者は高乳価を実現できる。このような転送の確約を取引材料として、指定団体との取引条件の改善をはかるうとするプラントも少なくなかった。転送量を統計的に把握することは不可能であるが、乳業メーカーの転送は弾力的な需給調整方法として利用され、乳業プラントの配置政策の転換とともに、牛乳の広域流通の一翼を担うこととなった。

次に指定団体が不足払い制度のもとで、広域流通にどのようにかかわってきたかをみておくことにしよう。指定団体の共販による広域流通は、乳業メーカーの工場間転送と、ややその流れ方を異にしている。指定団体間による広域流通では、市乳化促進、高乳価実現が主目的であり、余乳処理のための広域流通は例外的にしかみられない。それは共販体制が確立した指定団体の産地間競争として、非組織的に、むしろ相互の対立関係のなかで行われるという点で、工場間転送とは基本的に異なる。そして問題はまさにその点にある。

指定団体は、繰り返していうように、補給金の事務処理機関としての位置づけにとどまらず、生乳の共販を推進し、取引交渉力を強めることによって、従来の大手乳業メーカー主導の牛乳流通を変革する母体となることが期待されていた。しかし不足払い制度発足後、配乳権の確立、全県乳価プールによる生乳共販体制が即座に整ったわけではなかった。いち早く共販体制を実現したのは、後述するように岩手、青森、北海道など、一部の地域の指定団体に限られ、一般的には不足払い制度発足以前と同様、生産者団体と乳業メーカーとの特約的な取引がしばらく続いた。

その原因として、一つは、指定団体とその会員である農協等との関係が必ずしも密接ではなく、共販を支える組織基盤が弱かった点があげられよう。生乳生産者団体の指定に当たっては、当該団体の集乳シェアがその県内で5割以上を占めていることが法的要件とされた。酪農専門農協系の酪連と、総合農協系の経済連とのどちらを指定団体とするかは、シェアの多寡といった、たんなる算術上の問題にとどまらず、調整は難航した。結局、内部での調整が完全に行われないうちに、見切り発車的にどちらかが指定を受けるといふ地域も多かった。なかには「生乳販売連合会」などの第三者機関を設立して、指定団体とする県（たとえば、群馬、宮城）もみられた。指定団体の多くは、会員相互の内部対立を抱え込まざるをえず、共販は形式的なもの

にとどまる傾向にあった。

二つは、指定団体の3分の2が専門農協系の酪連となったことである。専門農協は乳業メーカーの指導のもとで設立されたものが多く、その設立過程から乳業メーカーとの関係が緊密である。さらに酪農協は、県連への取引交渉業務の委譲に対して批判的であったといえる。総合農協とは異なり、牛乳にかかわる事業に特化した酪農協では、取引乳業メーカーとの乳価交渉など、主要な販売業務が他機関に委譲されてしまったばあい、生産者団体としての自発性を積極的に発揮することができなくなるのではないかという危惧は避けられない。単協の独立志向の強さは、指定団体となった酪連の組織力の弱さとなって現れたのである。⁵⁶⁾

三つは、指定団体による生乳の実物流通の把握が遅々として進まなかったことである。さきにみたように、生乳の集送乳におけるクーラー・ステーション（コールドセンター）は、その大部分が乳業メーカーあるいはその傘下の農協の管理下にあった。⁵⁷⁾ 一方、余乳処理施設をみずから所有・運営する指定団体は稀であった。生乳が指定団体の管理下にないことが、配乳権の確立を困難にしてきたといえよう。生乳共販の組織化は、酪農振興法（昭和29年6月）においてすでに提唱されていたが、掛け声のみに終わった。そして不足払い制度のもとでも、それは容易には進展しなかった。

したがって、40年代後半に徐々に定着し始める指定団体による共販は、かなり変則的な形で進展した。すなわち共販の確立は、消費地から離れた加工原料乳地域の指定団体が先行し、他の地域がそれに倣うというプロセスをとった。共販組織としての体制を最初に整えた指定団体の代表として、北海道、青森、岩手の指定団体をあげることができよう。⁵⁸⁾ 具体的には、それ

56) 前掲「畜産物流通の経済分析」332～336ページ参照。

57) 農協が管理するクーラー・ステーションの多くは、乳業メーカーの補助によって建設されていた。それゆえ農協はたんに施設を管理するだけであり、乳業メーカーからの委託業務であることが多かった。

58) 昭和54年から、牛乳過剰対策として生産者団体による計画生産が実施された。計画生産は指定団体が生産計

ぞれ固有の状況のもとで共販への取り組みがなされたのであって、共販体制の確立を促した条件を一般化することは、必ずしも正確ではない。さしあたり次のような点を指摘しておこう。①加工原料乳地域として位置づけられ、生産者手取り乳価がきわめて低位であった。生乳の大部分が加工原料として処理された北海道、青森、岩手の加工原料乳発生比率は、昭和41年度ではそれぞれ76.4%、60.8%、63.4%、44年度には84.0%、60.6%、71.1%であった。加工発生比率が50%を上回るのは、全国でこの3指定団体のみであった。それゆえ生産者の乳価引上げへの要求も、他の指定団体に比して先鋭的であったといえる。②指定団体がともに総合農協系であり、乳業メーカーへの追従関係が比較的希薄であった。③集乳所・クーラー・ステーションの乳業メーカーからの移管や、農協・酪農家への獣医師派遣が積極的に推進された。乳業メーカーの集乳施設等の合理化が遅れていたために、指定団体がこれらの統廃合に乗じて、自らの組織への移管を果たしたことが注目される。北海道では、酪農家が点在しているうえに、道路網の整備が不十分であったことが、また東北では酪農家の牛乳飼養規模が零細であったことが原因となって、集乳所を各地に多数設置しなければならなかった。⁵⁹⁾ 集乳施設は小規模にならざ

画を策定することにより、指定団体への農協の結束力を、ある程度高める効果をもったと考えられる。しかし栃木県でいまだに全県乳価プールが実現されずにいることなど、今日においても共販体制の確立が一般化したとはいいがたい。一般的には岩手、北海道のような消費地から離れた加工原料乳地域と、新潟、滋賀のような県内の生産量と消費量とがほぼ見合っている自給自足地域において、共販体制がいち早く確立する傾向にある（前掲、岩手県経済連「15年のあゆみ」18ページなど参照）。ただし本文でふれたように、共販体制の確立が両者ではまったく正反対の牛乳流通を促したのであった。

ところで今日においても、全県プールの乳価計算をすべての指定団体が採用しているわけではない。たとえば59年度の中央酪農会議の調査では、調査結果が得られた28団体中、それは22団体にすぎない。また集送乳経費の完全プールを実施しているのはごくわずかであり、7団体にとどまっている。不足払い制度以前の、メーカーと生産者（農協）との特約的な取引関係が、いまだになお根強く残っているのである。

59) 昭和43年の一戸当たり平均飼養頭数は、全国4.9頭、都府県4.1頭であるのに対して、東北では2.7頭にすぎない。

るをえず、そのことは、指定団体がそれらを買収し、統廃合を進めるうえで有利な条件ともなった。生産・集送乳過程からの乳業メーカーの排除は、共販体制確立に欠かせない条件であったといえよう。⁶⁰⁾ ④生乳取引先のなかで、特定の一社の占める比率が高く、生乳販売先の多角化が強く望まれた。北海道や青森県では、雪印乳業への配乳が過半を占めていた。とくに青森県では生乳の95%（41年）が雪印乳業に対して販売されており、指定団体は雪印乳業の下部機関であるかのような様相を呈していた。特定の一社からの影響力が強い地域では、指定団体が乳業メーカーとは独自の行動をとることに対するメーカーの抵抗も激しさを増すかもしれない。しかしそれ以上に、そもそも形式的にであれ、一元集荷多元販売の実現をはかろうとすれば、新たな販売先を他県に求めなければならなかった。そして乳業メーカーに背を向けられたばあいに備えて、指定団体の自主的な販売体制の確立をはかる施策が積極的に進められなければならなかったのである。このようにして、自主的に牛乳流通に携わるようになった指定団体が、加工原料乳地域において、わずかながら現れてきたのである。

以上みてきた広域流通は、不足払い制度が想定していた流通とはかなり異なるものであった。不足払い制度における県単位の共販は、生乳の流通範囲が、基本的には県内にとどまることを前提として考えられていたからである。生乳販売先のプラントの処理設備等によって、市乳化率は異なり、当然のこととして支払い乳価も大きく異なりうる。流通範囲を同じくする生産者が、プール乳価方式によって、こうしたプラントごとの取引条件の差異を相殺することが、この制度のねらいであった。生乳の用途別処理比率に応じた乳価の実現を、同一流通地域の乳価プールによって近似させようとしたのである。

しかし広域流通の進展のもとで、県単位の共

60) 大高全洋「集送乳合理化と農業協同組合」（桜井豊・三田保正編「酪農経済の基本視角」農業信用保険協会、昭和54年所収）、前掲、岩手県経済連「15年のあゆみ」14ページ、44ページ参照。

販は、次のような点で不足払い制度の虚構性を強めた。ひとつは、県単位の乳価プールが、その地域で生産された生乳の用途別処理の実態と、いちじるしく乖離したことである。プラントの市乳化率は、飲用向け処理量/受乳総量として求められる。しかし広域流通のもとでは、プラントは県内の指定団体からだけでなく、さまざまな指定団体からの搬入を受ける。さらに他県の工場からの転送・購入や、他の工場への転送・販売が錯綜し、市乳化率の算出はかなり複雑になる。他県のプラントに広域的に転送された生乳は、一般委託であれば、転送先のプラントの市乳化率に応じて飲用向けに処理されたこととされ、加工委託としての転送であれば、転送乳はすべて加工向けに処理されたこととなっており、当該プラントの用途別処理量に加算される。これと同じことが、他県のプラントからの転送についても生じる。たとえばA工場に搬入され、そこで全量処理された生乳が、帳簿上は他県のB工場に搬入され、そこからさらにA工場へ転送されたという形式をとることがある。そのばあいB工場経由とされる転送乳の比率や転送形式、B工場の市乳化率によって、A工場に搬入された生乳の市乳化率はかなり変わりうるのである。支払い乳価を大きく左右するプラントの市乳化率は、帳簿上の操作によってどのようにも変えることが可能であり、それはもはや当該プラントに搬入された生乳の用途別処理の実態を反映するとはいえなくなっている。県単位の乳価プールの意味はいちじるしく減殺されているといえよう。

広域流通は生乳には限らない。飲用牛乳の広域流通は、こうした共販制度と流通実態との溝をさらに深めている。それは飲用向け100%の生乳の広域流通と同じ意味をもっており、プール乳価の実態を、制度が想定するプール乳価からますますかけ離れさせているからである。

いまひとつは、共販体制の確立が不完全にしかなく、かなざりなことである。牛乳流通の実態は制度をはるかに越えて進展したものの、その流通主体であるはずの指定団体は、旧態依然た

るままであった。さきにふれたように、共販制度が確立されたのは岩手をはじめとする少数の県にとどまった。特定のプラントの市乳化率や集送乳経費が、そのままそのプラントの集乳地盤である農協の乳価に反映される、いわゆる縦割り乳価が、多くの指定団体で継続されていたのである。県単位の共販制度は、共販自体の実態をとまわらないという点でも矛盾した制度となっていた。

このような流通実態の変化にそぐわない制度の存在は、牛乳流通の広域化の進展を歪め、円滑な流通を阻害することになる。たとえば、市乳化率の既得権化・自県産優先主義による南北問題である。市乳圏に位置する指定団体では、広域流通以前の市乳化率を根拠として、他県からの生乳・牛乳の移入を政治的に押し留めようとしてきた。とくに牛乳の県内生産量と消費量がほぼ等しい自給自足的な県では、県境を越えた生乳・飲用牛乳の流通が行政指導などによって規制されてきた。これらの地域の市乳化率の既得権化の要求は、当然のこととして高乳価実現をめざして広域流通をはかる加工原料乳地域の指定団体と衝突することになる。これが牛乳の南北戦争の内容の核心である。

さらに指定団体による共販体制が確立していないことが、市乳化率の既得権化の解消と市乳化率の地域間調整を困難にしている。実質的な生乳取引が、いまだに生産者と乳業メーカーとの特約取引関係のもとで行われ、指定団体の配乳権が制限されている以上、指定団体は農協の取引状況をそのまま容認せざるをえない。指定団体が主体となって、地域間の市乳化率を調整することは、なおさら困難であるといわねばならない。

このように制度が流通実態の変化に追随するのではなく、虚構と化してしまっている制度の方へ流通実態を引き戻そうとする力が中途半端に働いているところに、県単位による共販の最大の矛盾がある。

第Ⅲ-7表 ココア調製品、調製食用脂の輸入量

(単位:t)

	ココア調製品(加糖)	ココア調製品(無糖)	調製食用脂
40年	33	—	3
41	801	3,824	28
42	771	3,280	938
43	711	5,990	650
44	912	7,135	440
45	749	7,745	983
46	811	13,340	1,403
47	954	17,535	1,357
48	2,228	21,214	1,944
49	3,764	16,376	3,162
50	11,899	17,285	2,078
51	12,081	21,639	7,091
52	6,216	20,220	8,981
53	11,457	17,019	13,336
54	13,448	18,986	12,827
55	16,507	19,823	17,008
56	23,651	23,606	14,424
57	17,996	27,232	16,532
58	16,616	27,527	16,155
59	24,068	27,495	15,178
60	23,958	28,641	16,344

資料:大蔵省「日本貿易月報」。

(3) 乳製品輸入の変化

不足払い制度では、さきにふれたように畜産振興事業団は市場介入によって、乳製品市場の安定をはかることが求められた。そのさい、事業団による市場操作の有効性を高めるために、国内市場を海外市場からいったん切り離すことが必要となり、主要乳製品の輸入を事業団が一元管理することとなったことはすでにふれた。しかし、40年代後半以降、いくつかの点で、そのような前提は崩れ始めた。

ひとつは、乳製品需要の変化によってもたらされた。チーズの需要が増加し、輸入自由化品目であったナチュラルチーズが、プロセスチーズの原料として大量に輸入されるようになる。また動物性脂肪から植物性脂肪への消費パターンの変化とともに、バターはマーガリンに代替されていく。ふたつは、偽装乳製品と称されるココア調整品、調整食用脂の輸入量の増加である。第Ⅲ-7表からわかるように、昭和46、48、50年にかけて飛躍的に輸入量が增大している。前者は脱脂粉乳にココアを、後者はバターに植

物油脂を混入させたもので、脱脂粉乳やバターの代用品として使用される。これらはいずれもAA品目であり、いわば法の網をくぐり抜ける形で輸入を伸ばしてきたのである。

(4) 需給調整メカニズムの変質

流通実態の変化が進み、不足払い制度の機能が変質してしまうことによって、徐々に牛乳の需給調整が困難になる状況が準備されていった。

第一は、乳価形成の硬直化である。牛乳の需給は、主として4つの価格によって調整されるといえる。①飲用向け原料乳価格、②保証価格、③安定指標価格、④基準取引価格(限度数量枠外乳価)である。これらの価格は、いずれも40年代の酪農・乳業の急速な発展のなかで、市場動向に対する対応を喪失あるいは鈍化させていった。価格調整機能が、制度自体のなかになかったわけではないが、実際にはそれが十分に働かなくなっていたのである。

まず①飲用乳価と②保証乳価の価格形成については、さきに検討したように、乳価の政治的

第Ⅲ-8表 指定乳製品の安定指標価格の推移

年度	バター (円/1kg)	脱脂粉乳 (円/25kg)	全脂加糖煉乳 (円/24.5kg)	脱脂加糖煉乳 (円/25.5kg)
41	573	8,458	4,677	4,204
42	612	9,154	5,038	4,522
43	647	9,711	5,292	4,756
44	647	9,711	5,292	4,756
45	647	9,711	5,292	4,756
46	647	9,711	5,292	4,756
47	647	9,711	5,292	4,756
48	698	9,711	5,521	4,756
49	914	11,540	7,730	6,600
50	999	11,540	8,018	6,600
51	1,160	12,660	9,463	8,437
52	1,253	12,660	8,620	7,610
53	1,253	12,530	8,620	7,610
54	1,253	12,530	8,620	7,610
55	1,253	12,530	8,620	7,610
56	1,253	12,530	8,620	7,610
57	1,253	12,670	8,750	7,760
58	1,302	13,140	8,950	7,960
59	1,302	13,140	8,950	7,960
60	1,276	13,530	8,950	7,960
61	1,225	13,530	8,950	7,960

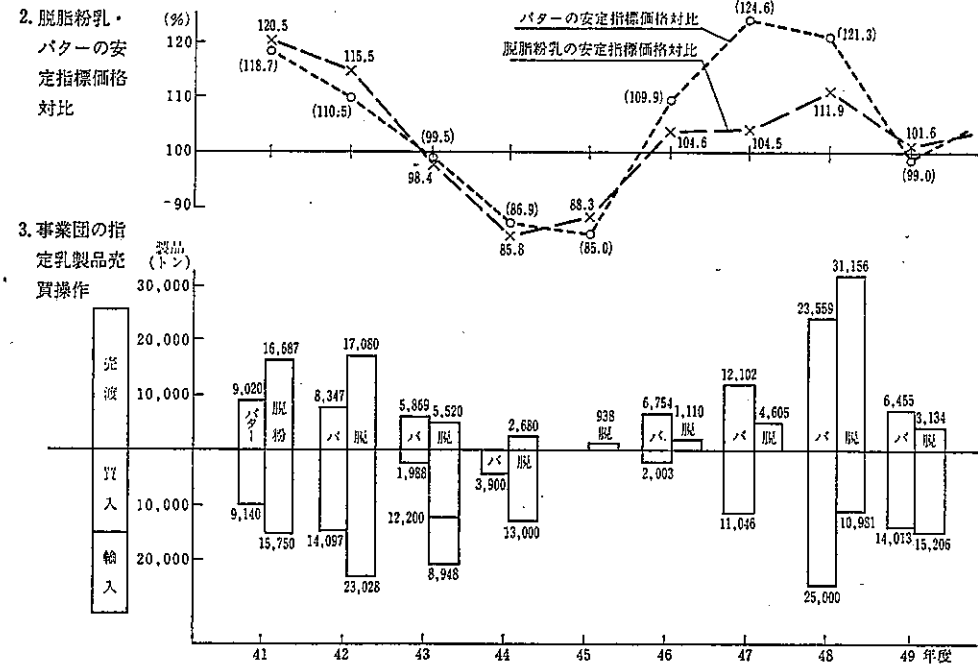
注：(1) 加工原料乳の保証価格及び基準取引価格は、指定乳製品の安定指標価格並びに農林水産大臣の定める数量は、暫定措置法に基づいて定められている。
 (2) 加工原料乳の保証価格及び基準取引価格は、乳脂肪分3.2パーセントの加工原料乳について定められたものである。
 (3) 加工原料乳の保証価格及び基準取引価格は、加工原料乳の生産者が加工原料乳を乳業者に販売する場合の工場渡し価格について定められたものであり、指定乳製品の安定指標価格は指定乳製品の生産者が指定乳製品を需要者に販売する場合の需要者の倉庫渡し価格について定められたものである。

格化の進行が、その調整機能の変質の主因をなしていた。たとえば保証乳価の決定にさいしては、不足払い制度の成立とともに米価運動のあとを追うように中央での陳情活動が繰り広げられることになる。乳価の算定方式も、大筋においては米価方式が踏襲された。さらには米価において恒例化していた政治加算といった政治的な裏取引までもが、そのまま乳価決定にもちこまれた。乳価は、いわば第二米価の様相を呈するようになった。⁶¹⁾ 乳価算定方式の緻密化も、乳価の需給事情への対応を鈍くさせた。加工原料乳の価格形成が市場価格によらずに、生産費調査にもとづくようになったことは、一見客観的な公正価格が保証されたようにみえるが、実はそうではなかった。乳価算定に先立って、おおよその乳価水準があらかじめ想定されており、政治的な配慮によって生産費調査に盛り込まれる数字や算定式が決められてきたといえよう。

そして不足基調のもとで、乳価水準がいわば既得権となって容易には変えられなくなり、そもそもフィクションである算定方式も固定化した。⁶²⁾ 地代、資本利子などの項目を調整するこ

61) 農産物価格論としても、牛乳についての議論は米価論争の後追いをしてきた。たとえば牛乳においても「低乳価論」が、政策価格である保証乳価の価格水準に関連して、幾度となく、繰り返し論じられてきた。そして限界的な酪農家の再生産を保障する水準への保証価格の引上げの必要性が主張されてきた。しかし、この議論は、理論的にあるべき価格を政治価格と混同しているという点で不正確である。さらにこのような理論的な牛乳価格論が、需給関係を捨象し、供給側の条件のみを考慮した価格論であって、実証分析には適さないことが銘記されるべきである。詳しくは 佐伯尚美「農産物価格論の破綻」『農村研究』64, 6987, 3, 松島正博「食糧制度と農産物価格」(『食糧——80年代における存在意義(日本農業年報第28集)』 御茶の水書房, 1980 所収)を参照されたい。
 62) 家族の飼養労働費は、その算定基準となる事業所の規模のとり方が、米価算定では40年代半ばからの生産過剰のもとで、48年には5~499人、その後は5~999人へと変化しているのに対し、保証乳価算定のばあいには、いまだに主要加工原料乳地域における5人以上の規模の賃金が基準となっている。

第Ⅲ-4図 乳製品の需給動向



とによって、市場動向に応じて、ある程度は生産費の水準を操作しようとしても、その余地は限られている。乳価は生産刺激的水準に引き上げられ、需給の実態との関連性を希薄化させていった。

価格による需給調整機能の変質は③安定指標価格に端的にも現れている。安定指標価格は、不足払い法において「当該乳製品の生産条件及び需給事情その他の経済事情を考慮し、指定乳製品の消費の安定に資することを旨として定める」(第11条第4項)とされている。安定指標価格は短期的な変動には馴染まないものの、需給調整機能を果たすことが明記されている。では安定指標価格は具体的にどのように需給事情を考慮してきたのであろうか。結論からいえば、安定指標価格はその安定性に重点がおかれ、乳製品の市場価格の変動に対して、ほとんど無反応であった。第Ⅲ-8表からわかるように、昭和

42、43年度は乳製品市況の高騰のもとで、安定指標価格の水準が引き上げられたが、その後47、48年度まで改訂が行われないうまに推移している。これはこの間、乳製品市況が安定していたことを示すものではない。第Ⅲ-4図に示されるように、バターの市場価格は安定指標価格に対して、85.0%から124.6%の幅で変動している。

このような安定指標価格の硬直化を招いた要因としては、さしあたり次の点を指摘することができる。ひとつは、財政負担についてである。安定指標価格の引下げは、当然に基準取引価格を引き下げる。このとき保証価格が連動して低下しない限り、両者の価格差である補給金単価は拡大し、補給金交付額が増大することになる。それゆえ、財政負担の増大につながるこの処方箋は、政策的操作性を失っていった。ふたつには、大手乳業メーカーが、乳製品市況に大きな

影響を及ぼす安定指標価格の変動に対して、反発を強めてきたことである。安定指標価格の下落は、市況低迷のなかで累積されてきた乳業メーカー保有の乳製品在庫の減価をもたらすことになる。また逆にその上昇は、市場価格と安定指標価格との格差に相当する、いわゆる超過利潤の喪失を意味する。安定指標価格のなかにはすでに乳業メーカーの適正マージン(2.5%)が盛り込まれており、市場価格がこれをつねに上回って推移することは、乳業メーカーにとって好ましいことだからである。市場価格が安定指標価格を下回った時期の損失を埋めるものとして、この特別利潤の正当性をメーカーは主張してきた。安定指標価格の変動は、乳業メーカーにとって多大の損失をもたらすものとして、政治的な抵抗を受けるのである。

第二に、限度数量の設定による需給調整機能についてである。補給金交付対象となる限度数量を上回る加工原料乳は基準取引価格を上限として取引される。一定数量を超えたものに対しては、補給金を含まない低水準の価格を適用することによって、間接的に需給調整がはかれるといえよう。しかし限度数量枠オーバーの原料乳に対してもつねに補給金が交付された。⁶³⁾ 乳価の硬直性と同様に、不足基調のもとで、事実上の乳価引下げとなる限度数量の厳格な適用も次第に困難になっていった。とりわけ規模拡大意欲が旺盛で、加工原料乳産地の主軸である北海道からの反発は大きかったといえよう。保証価格が実際には無制限に保証され、限度数量の設定による需給調整は有名無実となったのである。

以上みてきたように、乳価の硬直性は相互に絡み合いながら強化され、価格調整機能はいちじるしく減退した。安定指標価格はまさしく「安定」したが、需給事情に対する対応は硬直化した。基準取引価格においても、それは同様

63) 加工認定数量が限度数量を上回った43, 51, 52, 53年度には、畜産振興事業団の指定助成対策事業(酪農経営安定生産者給付金事業)として補給金相当額が、限度オーバー分に対して交付されている。「畜産振興事業団年報」参照。

であった。そこで牛乳・乳製品の需給調整は、もっぱら畜産振興事業団の指定乳製品の売買操作などの量的調整へと傾斜した。価格による調整機能の事実上の停止が、量による調整を余儀なくしたのである。また事業団による売買操作も当初は比較的容易であった。乳製品需要の順調な伸びに支えられ、事業団の乳製品在庫は比較的短期間で市場に放出され、売買操作にともなう財政負担も軽減されたからである。量的調整が一定程度功を奏したことも、価格調整の消極化にいつそう拍車をかけることになったといえよう。

第三は、県単位の共販にもとづく広域流通の展開である。共販組織を各都道府県ごとの組織ではなく、全国単一あるいはブロックごとに設立するべきであるという議論は制度発足当初からあった。しかし不足払い制度発足当時の状況では、広域的な生産者共販組織を結成することの実現可能性はまったくなかった。酪農団体の全国連である全酪連と全農は対立関係にあり、両者が統合される見通しは立たなかった。しかも全国単一の組織が設立されたとしても、生産者とメーカーの特約取引関係が維持されているものでは、その組織は有名無実化してしまうことが目にみえていた。多少なりとも現実的な措置としては、都道府県単位での生産者団体の指定はやむをえなかったといわねばなるまい。しかしこの妥協策として県単位の共販が、制度として定着してしまうと、それは牛乳流通に対して新たな問題を引き起こすことになる。⁶⁴⁾ すなわち流通の枠組みが桎梏となって、流通実態の変化に歯止めをかけ始めるからである。市乳化率の既得権化、自県産優先主義、そしてその結果としての南北戦争が県単位共販の機能の変質を示している。

第四は、乳製品の国境調整機能の低下である。乳製品輸入料(飼料用脱脂粉乳は除く)のうちIQ品目が占める比率は、49年の41.8%から52年には16.1%まで低下し、そのほとんどがAA

64) 前掲、矢坂「牛乳の需給調整と流通構造の変化」43ページ参照。

品目によって占められていることがわかる。AA品目の比率の上昇が、さきにもみたナチュラルチーズや偽装乳製品の輸入急増によるものであることはいうまでもないであろう。しかもこれらは国内の生乳生産の動向とは無関係に恒常的に輸入されている。国境調整によって需給調整をはかるうとしても、「指定乳製品を事業団がコントロールしているだけでは駄目になった」(前掲、梶井「牛乳需給の構造問題」105ページ)のである。不足払い制度が想定していた乳製品市場の調整メカニズムも、実はその枠組みにいくつもの抜け道があり、本来の機能を円滑には果たしえなくなったといえよう。⁶⁵⁾ これについてはまたのちにふれることにする。

ところで需給メカニズムの変質は、実際には、今日ほど差し迫った問題として顕在化しなかった。それはこの間の牛乳市場が、次のような諸条件に恵まれ、不足払い制度のもとでの需給調整メカニズムと流通実態とのずれが隠蔽されていたからであるといえよう。すなわち、①牛乳・乳製品の市場規模拡大のなかで、牛乳の南北戦争などの需給調整の混乱は相当程度吸収されてしまった。この点は米の消費量が、昭和30年代末以降、ほぼ連続的に減少を続けているという事情とは大きく異なっている。⁶⁶⁾ ②大手乳業

メーカーの市場に占めるシェアが高く、乳業メーカーによる短期・中期的な需給調整が流通のかなりの部分に及んでいた。生乳の広域的な転送や還元乳を利用した加工乳等の製造の増大は、市場の需給調整の役割を相当程度果たしていた。しかも大手乳業メーカーのプラントは、農協プラントや中小乳業メーカーで生じた需給ギャップの調整機能をも担っていた。単一の市乳プラントしかもっていない多くの農協プラントや中小乳業メーカーでは、不需要期の余乳調整や需要期の原料乳確保が困難なこともしばしばであった。大手乳業メーカーは、これらの乳業者からの生乳の加工処理の受託、あるいは逆に生乳の売却に応じた、いうまでもなく大手乳業メーカーにとっては、これらも事業量の拡大につながるものであったからである。③財政事業に恵まれ、補給金の財源確保などが容易であり、価格支持を強化することができた。保証価格の上昇にもかかわらず、乳製品の安定指標価格の引上げを抑え、消費の拡大を維持しえたといえよう。

ただしこれらの条件は、牛乳・乳製品市場が過剰に転じるとともに次第に失われ、不足払い制度の需給調整メカニズムのあり方が改めて問われることになるのである。

(未完)

〔東京大学経済学部助教授〕

65) 天間征「飲用乳市場の混乱と生乳の需給調整」『農業経済研究』1984.9参照。

66) 佐伯尚美『食糧制度』東京大学出版会、1987、30ページ参照。

牛乳の不足払い制度と需給調整 (2・完)

矢 坂 雅 充

4. 不足払い制度下の牛乳流通 ——過剰基調 (昭和52年～)

(1) 過剰基調への転換

牛乳・乳製品市場は昭和52年頃から、不足基調から過剰基調へと転じる。そしてこのことを契機として、飲用乳市場の混乱が長期にわたって続くことになる。牛乳の過剰が構造的な様相を呈するようになった基本的な特徴は、次のように整理することができよう。

① 需給の動向

需要の動向からみることにしよう。まず牛乳の消費動向の変化が指摘される。米とは異なり、牛乳・乳製品は食料品のなかでも需要が比較的順調に伸びてきたといつてよい。しかし、食品が多様化し、これらと代替し、競合する食品が多く現れてくるのにもない、チーズを例外として牛乳・乳製品の需要も頭打ちとなった。こうした傾向は40年代当初より、バターのマーガリンへの代替という形で現れてきてはいたが、50年代には牛乳にもそれが及んできたといつてよい。¹⁾

普通牛乳の消費量は、40年代には、おおよそ

1) 食品の需要に関する代替関係は、当然のことながら価格のほかに食味や食習慣を始めとして多くの非價格的要因が強く働く。たとえば業務用に関してバターの代替品使用の理由として、価格の安さのほかに製品・製法の規格化には代替品の方が適しており、職人の加工技術低下によってバター使用が難しいことが指摘されている(日本乳製品協会「業務用乳製品に関する調査結果」1988年参照)。牛乳が他のどのような食品によって代替されてきているのかを明らかにすることも容易ではない。ここではコーヒー飲料の需要動向が牛乳の需要低迷とは対照的であることを指摘するに留めておく。コーヒー飲料の生産量は50年～12.8万kL、55年～56.3万kL、60年～126.5万kLとなっており、その伸びの絶対量、比率はいちじるしく高くなっている(全国清涼飲料工業会「清涼飲料関係統計資料」参照)。

対前年比8～10%増で推移してきたが、50年代には5～2%増の年が続くようになったからである。60年には99.8%まで落ち込み、初めて前年の消費量を割り込むことになった。²⁾

消費の順調な伸びを示しているのはチーズのみとなっている。第III-9表にみられるように、51～61年のチーズ消費量の年平均伸び率は4.9%となっており、しかもそれはナチュラルチーズの急速な需要の拡大に支えられていることがわかる。

いまひとつは、上記の需要の変化が輸入乳製品の増大と結びついていることである。前掲第III-7表に示されるように、いわゆる偽装乳製品の輸入が本格化したといえる。チョコレート原料として使用されるココア調整品や製菓・製パンのショートニング原料としての調整食用脂の輸入量が50年代に入って際立って増加した。たとえば調整食用脂はマーガリン・ショートニングの高級化などにもない、50年の2,078トンから52年8,981トン、55年17,008トンへといちじるしい伸びを示している。50年代後半からは業界団体による輸入自主規制がなされているが、それでも40年代における輸入にくらべればいずれも桁外れに輸入量が增大している。これらを合計すると、生乳換算では55年には、37.9万トン、60年には47.0万トンに及んでいる。³⁾ それは国内の乳製品向け生乳処理量の15%程度に達して

2) 昭和61年度の普通牛乳の消費の伸び率は1.3%と低かったが、62年には一転して5.5%へと上昇した。これが傾向的な現象であるかどうかを速断することはできないが、それでもこの伸び率は50年代半ばの伸び率に匹敵する程度であって、40年代の高い伸び率にはとうてい及ばない。

3) 全国農協中央会・中央酪農会議「乳製品の輸入制度と需給動向」1984年3月参照。

第 III-9 表 チーズの需給動向

(単位: t, %)

項目	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61
国産ナチュラルチーズ生産量① (②+③)	10,154	10,779	10,762	10,896	12,353	13,978	16,189	19,068	18,577	19,696	23,876
プロセスチーズ原料用②	9,756	10,213	10,032	9,918	10,089	10,842	12,807	15,150	14,982	13,840	15,904
直接消費用③	398	566	730	978	2,264	3,136	3,382	3,918	3,595	5,856	7,972
輸入ナチュラルチーズ総量④ (⑤+⑥)	57,462	66,075	70,549	76,118	71,205	73,396	71,578	74,893	80,700	79,546	84,650
プロセスチーズ原料用⑤	41,266	45,167	48,410	48,686	45,410	47,361	41,280	39,604	40,580	40,200	39,364
直接消費用⑥	16,196	20,908	22,139	27,432	25,795	26,035	30,298	35,289	40,120	39,346	45,286
国産プロセスチーズ生産量⑦	57,145	62,026	65,455	66,808	63,824	67,516	63,282	64,610	65,563	63,767	65,216
直接消費用ナチュラルチーズ⑧ (⑦+⑧)	16,594	21,474	22,869	28,410	28,059	29,171	33,680	39,207	43,715	45,202	53,258
チ ー ズ 総 消 費 量⑨ (⑦+⑧)	73,739	83,500	88,324	95,218	91,883	96,687	96,962	103,817	109,278	108,969	118,474
国産チーズ使用率 プロセスチーズ原料用 ② / (②+⑤)	19.1	18.4	17.2	16.9	18.2	18.6	23.7	27.7	27.0	25.6	28.8
ナチュラルチーズ全体 ① / (①+④)	15.0	14.0	13.2	12.5	14.8	16.0	18.4	20.3	18.7	19.8	22.0

注: (1) 畜産局牛乳乳製品課調べ。

(2) ③および⑥の直接消費用とは、プロセスチーズ原料用以外のものを指し、業務用その他原料用を含む値となっている。

いる。一方、唯一需要の伸びが高いチーズも輸入の増大をもたらすこととなった。さきにふれたようにチーズの需要増はナチュラルチーズの需要拡大によってもたらされた。第III-9表から、プロセスチーズの原料用を除く、直接消費用のナチュラルチーズの輸入量が、年平均伸び率12%あまりの高水準で増加しているのがみてとれる。51年には1.6万トンであった輸入量は、60年には3.9万トンとなり、61年にはプロセスチーズ原料用ナチュラルチーズの輸入量を上回り、4.5万トンとなった。ナチュラルチーズはすでに輸入自由化品目となっており、それへの需要拡大は国産ナチュラルチーズの増産を促してはいるものの、基本的には輸入の増大を必然化させた。

飲用牛乳の需要は伸び悩み、国産乳製品は偽装乳製品をはじめとする代替品との競争のもとで次第に市場を失いつつある。しかも需要の伸びがいちじるしいナチュラルチーズは、大半を

輸入に依存しており、牛乳・乳製品全体の消費量が增大しているにもかかわらず、国産の牛乳・乳製品への総需要量は低迷する結果となっている。

次に供給の動向をみておこう。50年代には酪農家の規模拡大が急速に進展し、「専業酪農体制」が確立した。⁴⁾ 第III-10表にみられるように、成畜30頭以上の多頭飼育酪農家は50年以降、飛躍的に増加し、北海道では、それは55年には50年のおよそ3倍にあたる7,423戸となった。都府県においても北海道にくらべて若干の遅れをともないながらも、多頭化が進み、そのような多頭飼育農家は50年の3,366戸から55年6,365戸、61年9,580戸へと増加した。その結果62年には、成畜30頭以上の経営の総飼養戸数に占める比率は、北海道で53.0%、都府県においても16.3%、一戸当たり飼養頭数もそれぞれ49.6頭、21.3頭となっている。このように50年代初め頃からの

4) 前掲、梶井「牛乳需給の構造問題」110 ページ参照。

第Ⅲ-10表 成畜30頭以上飼養農家数の推移

(単位:戸,%)

	成畜30頭以上						地域別飼養戸数に占める割合					
	38年	45	50	55	61	62	38年	45	50	55	61	62
全 国	489	1,594	5,893	13,788	18,230	18,150	0.1	0.5	3.7	13.8	23.2	24.4
北 海 道	62	426	2,527	7,423	8,650	8,640	0.1	1.1	9.2	38.4	51.5	53.0
都 府 県	427	1,168	3,366	6,365	9,580	9,510	0.1	0.4	2.5	7.9	15.5	16.3
東 北	18	65	188	542	930	930	0.0	0.1	0.4	2.4	5.4	5.8
関 東	191	458	1,079	2,140	3,157	3,129	0.2	0.8	3.5	11.3	20.9	21.8
北 陸	5	16	179	245	345	323	0.0	0.2	4.8	10.0	19.5	19.7
東 山	12	46	118	260	354	378	0.0	0.2	1.4	5.5	10.1	11.4
東 海	52	171	565	908	1,280	1,320	0.2	1.0	7.5	17.7	31.8	34.4
近 畿	122	264	450	498	740	650	0.5	1.7	5.3	8.8	17.3	16.3
中 国	11	49	218	495	840	860	0.1	0.2	2.2	7.3	17.0	18.4
四 国	3	36	156	269	384	360	0.0	0.2	2.0	6.0	11.3	11.4
九 州	13	63	413	972	1,510	1,490	0.0	0.2	2.9	10.2	20.8	21.4

資料:農林水産省「畜産基本調査」。

高乳価のもとでの酪農家の持続的な規模拡大は、「専業化しきれずに牛乳生産から離れていくものによる減産を上廻る」⁵⁾こととなり、生乳生産の増加に拍車がかげられた。それは52年頃からの顕著な生乳の生産過剰となって現れた(前号第Ⅲ-1図参照)。さらに54年からの生産調整によって生産量に一定の枠が設けられたなかでも規模拡大が進展していることは、依然として酪農家の増頭意欲が旺盛であることを示している。短期的な需給の逼迫はみられたものの、潜在的な供給余力は衰えず、市場は基本的には過剰基調で推移してきた。

今日の牛乳・乳製品の過剰は、このような需給の動向のアンバランスが長期にわたって解消されずにきたことの結果であるといえよう。

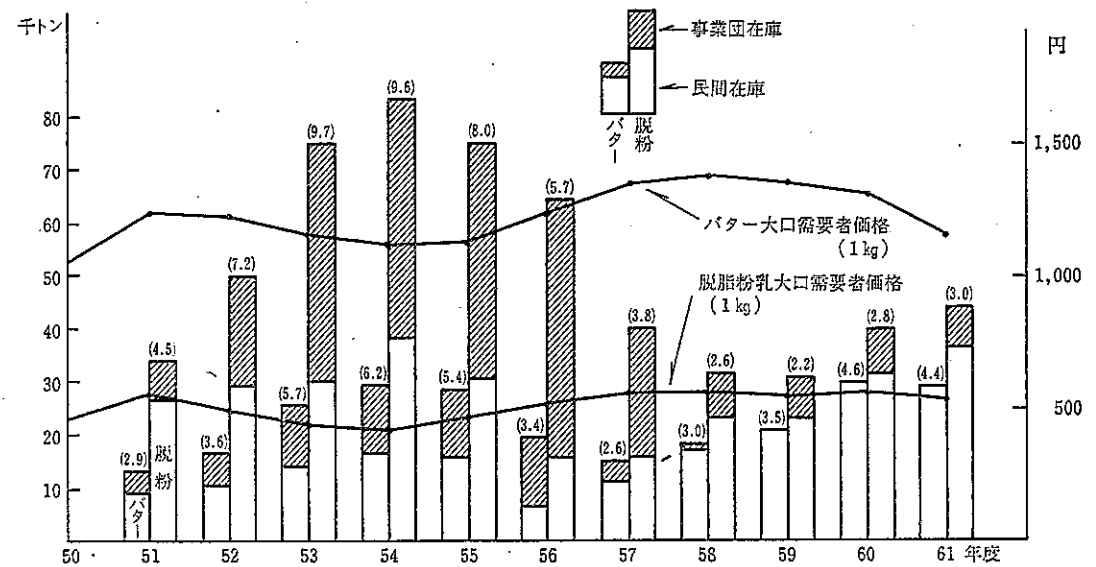
5) 同前梶井「牛乳需給の構造問題」121ページ。なお梶井氏は専業酪農の規模拡大の理由として、「不足払い制度のもとで一定の乳価が保証されているもとは、専業酪農家の生産対応は、経営費上昇、家計費上昇に対応して増産を必然的方向とする」(同125ページ)、「こういう層は市況が悪いからといって生産を後退させることはない」(同121ページ)という点を強調される。しかし一時的ではなく、ある一定期間をつうじて持続的な規模拡大が北海道、都府県のいずれにおいても進んでいるということ、経営の困窮化から説明することには無理があるといわざるをえない。むしろ専業酪農家にとって、乳価が生産刺激の高い水準に維持されていたと考えるべきであろう。購入飼料価格の低下や規模拡大による生産性の上昇が交易条件の好転をもたらしたにもかかわらず、乳価はそれに連動して下がらなかったことが、増産をもたらした基本的要因であるといえよう。

② 過剰の形態

牛乳・乳製品の過剰は具体的にどのような形で現れたのであろうか。乳製品在庫の増加、飲用乳価の下落、生産調整など、それはかなり分散的で、多元的な様相を呈している。まず第一に、乳製品在庫である。わが国ではナチュラルチーズの生産は少なく、乳製品在庫の大半はバターと脱脂粉乳である。これらの乳製品在庫は、乳業メーカーが保有する民間在庫と、畜産振興事業団が国産乳製品買入れや輸入乳製品の未放出の結果保有することとなった事業団在庫とに分けられる。バター、脱脂粉乳の在庫量と大口需要者価格の推移を第Ⅲ-5図でみてみよう。52年から54年にかけて乳製品市況が悪化し、過剰が進むにつれて、在庫量が増大していることがわかる。54年には在庫量はバターでは6.2ヵ月分の需要量にあたる29千トン、脱脂粉乳では9.6ヵ月分の83千トンに達している。ただし生乳の生産調整が開始された54年以降は乳製品在庫の減少、とりわけ民間在庫の減少が顕著である。バター、脱脂粉乳の大口需要者価格もそれぞれ57年、56年には安定指標価格を上回るようになった。乳製品市況は回復し、この点だけを見れば過剰は解消されたということもできそうである。

しかしこの図をさらにみるならば、次のよう

第Ⅲ-5図 バター、脱脂粉乳の在庫量と大口需要者向け販売価格の推移



注:(1) 農林水産省畜産局資料より作成。
(2) 在庫は期末在庫量を示している。
(3) ()内の数字は在庫量/1ヵ月の平均需要量である。

に過剰の現れ方が部分化し、分散化しただけで、乳製品過剰がなくなったわけではないことがわかる。すなわちひとつは、バターの在庫が58年以降、適正在庫のほぼ2倍の水準へと増加したことである。60年には対安定指標価格比102.1%であるにもかかわらず、その在庫は4.6ヵ月分に相当する3万トンとなっている。乳製品需要の跛行性がバターの在庫増をもたらししているのである。⁶⁾脱脂粉乳の需要は酪酪乳(ヨーグルト)の需要の伸びに支えられて、とりわけ58年より国内生産のいっそうの拡大が求められるようになった。⁷⁾これに対して脱脂粉乳と同時に生産されるバターの消費は依然として低迷し、バターの在庫のみが増加することとなったのである。いまひとつは、民間と事業団の在庫保有

の比重が変化し、前者による在庫保有が大半を占めるようになったことである。54年以降、畜産振興事業団の乳製品在庫は減少し続けた。脱脂粉乳の事業団在庫は7~9千トン程度となり、バターの在庫はすべて乳業メーカーによって保有されるようになった。そもそも乳製品の過剰在庫は、米のように政府に一元的に集中的に現れるのではなく、事業団(政府)と乳業メーカーの双方で分担保有されるという点で分散的である。50年代半ばからの乳業メーカーを主体とする在庫保有形態は、いっそうこの分散性を強めることとなった。民間在庫は大手乳業メーカーばかりでなくよつ葉乳業、全農など農協系の乳業メーカーによって多く保有されるようになったからである。しかもその在庫保有量は各乳業メーカーの経営戦略に深くかかわるので表面化しにくい。過剰は乳製品在庫としては、限定的で分散的にしか現れなくなり、在庫の動向を全体として把握することが難しくなっている。

第二に、飲用乳価の下落による過剰の処理である。第Ⅲ-11表にみられるように、50年代後

6) 62年度にはこうした乳製品需給の跛行性はかなり解消された。生乳取引の基準となる乳脂肪含有率が3.2%から3.5%となり、従来通りであればバターとなるべき乳脂肪が牛乳として消費され、バター生産が減少したからである。さらに牛乳の消費が一転して増大し、この傾向に拍車がかげられた。
7) 脱脂粉乳の生産量は54~57年にかけては、12~13万トンであったが、58年15.4万トン、60年18.1万トンへと増大した。

第 III-11 表 生乳価格の動向

	(単位:円/kg)		
	全国	北海道	都府県
51 (年度)	100.5	87.3	106.1
52	101.2	89.2	106.6
53	102.2	90.1	107.7
54	101.3	87.8	107.7
55	99.5	87.0	106.0
56	99.0	87.4	104.9
57	99.5	88.5	105.3
58	100.1	90.3	105.2
59	99.1	89.2	105.5
60	98.9	87.5	104.8
61	94.8	83.6	100.5

資料:農林水産省「農作物価賃金統計」。

半は保証価格が上昇あるいは据え置かれているにもかかわらず、生乳価格は低落傾向を示している。⁸⁾ 公定価格である保証価格はむしろ微増しているから、これは飲用乳価の下落によるものである。都府県での価格低落が北海道にくらべて大きいのはそのためである。生乳の過剰は自由価格である飲用乳価の引下げをもたらし、部分的ながら市場メカニズムを通して処理されたことがわかる。

第三に、生産調整の実施も当然ながら過剰の一形態である。生産量に一定の枠をはめられることで、生産者は次のような形で生産過剰の代償を自己負担することになる。規模拡大意欲をもつ生産者が、規模拡大を実現できず、生産性の上昇を抑えられる。またより直接的な負担としては割当数量の超過に対してきわめて低い乳価が適用されたり、ペナルティが課せられることもある。

以上みてきたように、牛乳の過剰は、過剰在庫として集中的に現れるわけでもなく、また市場メカニズムによる価格低下ですべて処理されることにもならない。それは乳製品在庫、乳価の低下、生産調整として多元的に顕在し、畜産振興事業団(政府)、乳業メーカー、生産者によって分散的に負担される。それだけ過剰の分散性は生産・流通に対してもさまざまな影響を及ぼすことをも意味する。とりわけ牛乳の流通

8) 前号、64ページ第III-3表参照。

構造は飲用牛乳市場での産地間・乳業メーカー間の競争の激化、余乳処理・乳製品在庫の保有問題をめぐって、大きな変化を引き起こすこととなったのである。この点については次章で検討することにした。

ではこのような多元的・分散的な過剰が長期にわたって解消されず、構造的な様相を呈するようになったのは何故であろうか。牛乳消費が59年までわずかながらも伸び続けたという外的要因の指摘もさることながら、ここでは次の2点に注目したい。ひとつは、過剰の多元性、分散性といった過剰の現れ方である。事業団における乳製品在庫の膨大な累積や、乳価の暴落といった現象が部分的に抑えられることが、過剰の認識を不鮮明にさせる。過剰に対する対策を把握しがたくなり、過剰状態が崩壊的に進行するのである。いまひとつは、需給調整のための施策の関連性が欠如し、過剰対策としての機能を十分に果たしえなくなっていることである。不足払い制度における価格政策・畜産振興事業団の乳製品市場への介入政策、生産者による計画生産が需給調整策の中心をなしている。それらがいわば対症療法的に積み重ねられてきたために、それぞれが相互に機能を減殺し合い、全体として過剰に有効な対策を打ち出せなくなっているのである。以下ではこうした需給調整策の機能とその相互関連について、立ち入ってみていくことにしよう。

(2) 需給調整メカニズムの多重性と不統一性

① 価格支持

支持価格水準の変更による需給調整はもっとも基本的な方法であるが、その機能の形骸化が進んだ。まず第一に、40年代に徐々に進行してきた保証乳価の需給変動に対する硬直性がますます強まっていった。52年から53年にかけて、飼料価格が15%程度下落し、⁹⁾ 酪農の交易条件はかなり改善された。乳価水準は相対的に割高

9) 『日刊酪農乳業速報・資料特集29』農林流通社、1986年12月、328ページ参照。

になり、生産増を促したといえる。保証乳価はこの間、据え置かれたままであった。前掲第III-3表にみられるように、過剰がいちじるしく、乳製品市況が低落していた52~56年においても、保証乳価はキロ当たり88.87円のまま固定されたのである。また近年の円高のもとでの飼料価格の大幅な下落や子牛販売価格の上昇に対応して、¹⁰⁾ 61年度以降、3年連続して保証乳価は引き下げられてきたが、それでもその下方硬直的な傾向がなくなったわけではない。保証乳価は60年度の90.07円/kgから61年度86.17円/kg、62年度82.75円/kg、63年度79.83円/kgへと引き下げられた。3年間で10.24円、11.4%の引下げである。ただしそのさい保証乳価の算定基礎となる推定生産費の算定方式が変更されるなど、保証乳価の低下には一定の歯止めがかけられてきた。激変緩和措置として、1頭当たり産乳量や子牛価格が低く算出されるような方式の採用、乳価諮問後の政治加算といった措置がとられてきた。¹¹⁾

それはひとつには、従来の保証価格水準が既得権化し、その引下げには多くの政治的困難がともなわざるをえないからである。米価と同様、価格支持水準の決定は政治問題として処理されがちである。また酪農のばあい、多額の負債をかかえる酪農家の負債問題が深刻化していることも保証乳価の大幅な引下げを困難にしている。負債整理の円滑化をはかるためにも、乳価の引下げ幅の圧縮が強く要請されたのである。

第二は、保証価格の硬直性と財政事情の窮迫によって、安定指標価格の硬直性の解消が困難

10) たとえば乳牛用配合飼料(20kg)の生産者工場渡価格は、59年(4月)には1,237円であったが、60年(同)1,104円、61年(同)945円、62年(同)803円と低下した。3年間に35%ほどの値下がりが生じたことになる(農水省畜産局調べ)。

11) 61年度の保証価格は、従来通りの方式による算定では、前年比5.25円の引下げとなったが、諮問にさいして、1.35円の激変緩和調整金に加えられ、さらに1.40円の政治加算が実施された。62年度にも、乳脂肪基準や子牛価格の算定方法の変更によって、保証価格の引下げ率は圧縮された。その結果北海道の酪農経営の所得率は、59年から61年にかけて、29.8%、31.8%、35.1%へと上昇した。過剰の程度がふたたび強まりつつあったこの時期においても、保証価格の引下げによる需給調整は政治的に容易ではなかったといえよう。

になったことである。さきにふれたように、安定指標価格の価格変動には種々の困難をともなうが、¹²⁾ 長期的には過剰を解決する方策として、まず安定指標価格の引下げによる乳製品需要の喚起が考えられるのが妥当であろう。安定指標価格を引き下げれば、保証乳価がともに下げられるか、乳業メーカーの原料価格である基準取引価格が同様に下がらない限り、つまり乳業メーカー等の経費・利益が圧縮されない限り、補給金単価は必然的に増加する。保証価格が硬直的になっているもとでは、財政負担の増加をもたらさない安定指標価格の引下げは容易ではない。一方で補給金交付のための財政支出は、54年度の474.2億円をピークとして抑制される方向に向かった。55~57年度は横ばい、58年度からは減少へと転じているのである。その結果、62年度の補給金額316.7億円は、54年度の実績の66.8%となっている。補給金単価もこの間に24.57円/kgから18.03円/kgへと圧縮された。¹³⁾ 政府の補給金総額は、限度数量と補給金単価によって決まる。補給金支出を削減するために補給金単価の圧縮が考えられたのである。そのさい、保証乳価の引下げが困難であるとすれば、残る手段は基準取引価格の引上げということになる。ただしそれにはかなり限界がある。基準取引価格の引上げが安定指標価格の上昇をもたらせば、乳製品と代替的關係にある製品との競争条件を悪化させ、乳製品の在庫増大をもたらすことになりかねないからである。むしろ乳製品過剰や円高による代替的輸入製品の価格低下のもとでは、安定指標価格の引下げが要請されるといえよう。こうして基準取引価格は補給金単価縮小と安定指標価格の引下げといった、基本的には相対立する課題を担わされることとなった。

基準取引価格は、次のような方法によって、両者の妥協をはかりつつ推移した。すなわち①乳業メーカーの合理化の進展にともなう製造経

12) 前号、74ページ参照。

13) 前掲『日刊酪農乳業速報・資料特集』、『畜産事業団年報』参照。

費などの削減と、②乳製品間の安定指標価格のバランスの変更である。大手乳業メーカーを中心として50年代後半以降、プラントの統廃合が活発化した。また北海道のよつ葉乳業が最新設備を備えたプラントを稼働させるなど、乳業メーカーの製造設備の大型化、近代化がはかられたことも乳製品製造経費を引き下げる要因となった。そこで58年以來、乳製品製造・販売経費算定額が圧縮されてきた。乳業メーカーの経費削減が補給金単価の圧縮と安定指標価格の引下げを可能にしたといえる。¹⁴⁾ また安定指標価格引下げの程度を緩和するために、バターと脱脂粉乳の価格比が徐々に変えられた。比較的需要の伸びが大きい脱脂粉乳の価格を相対的に高くし、バター価格の引下げに比重をかけることで、安定指標価格の引下げは全体として最小限に留められた。しかしこれらの方法が、早晩行き詰まることは明らかである。製造経費の削減には限度があり、また乳製品全体の市況が悪化するなかでは、後者の方法による需要喚起にも限界がある。需給実勢に応じた価格水準の改訂をはかろうとしても、財政支出の削減の要求が高まるなかで、安定指標価格は身動きがとれなくなっている。保証乳価の硬直性が乳価政策全体の機能を歪めることになったのである。

第三に、限度数量の厳格な適用による需給調整機能が露呈された。財政支出抑制のもとで、従来限度数量超過分に対してもなされていた補給金交付は、54年から打ち切られることとなった。保証価格水準が割高で、限度数量の規制がなければ、補給金交付額は際限なく増大するからである。補給金総額は50年には22,162百万円であったが、51年から53年にかけて、33,694百万円、38,558百万円、44,345百万円（限度数量超過分への給付金を含む）へと急増した。やむなく限度数量のみを価格支持の対象とし、差別的な価格を適用するという限度数量本来の需給調整がはかられることとなった。しかし、保証

乳価が高い水準で維持されるならば、超過分に低乳価が適用されても、それによって生産量が限度数量内に抑制されることにはならないといえよう。乳価引下げの効果は、保証乳価の有利性のなかで吸収されてしまう可能性があるからである。生産量を抑えるためには、別に何らかの数量制限が必要にならざるをえなかった。

価格政策による需給調整は、このようにきわめて不十分にしかなしえなくなった。したがって過剰対策として、以下にみるような数量調整的な需給調整策が中心的な役割を果たすこととなったのである。

② 乳製品の売買操作

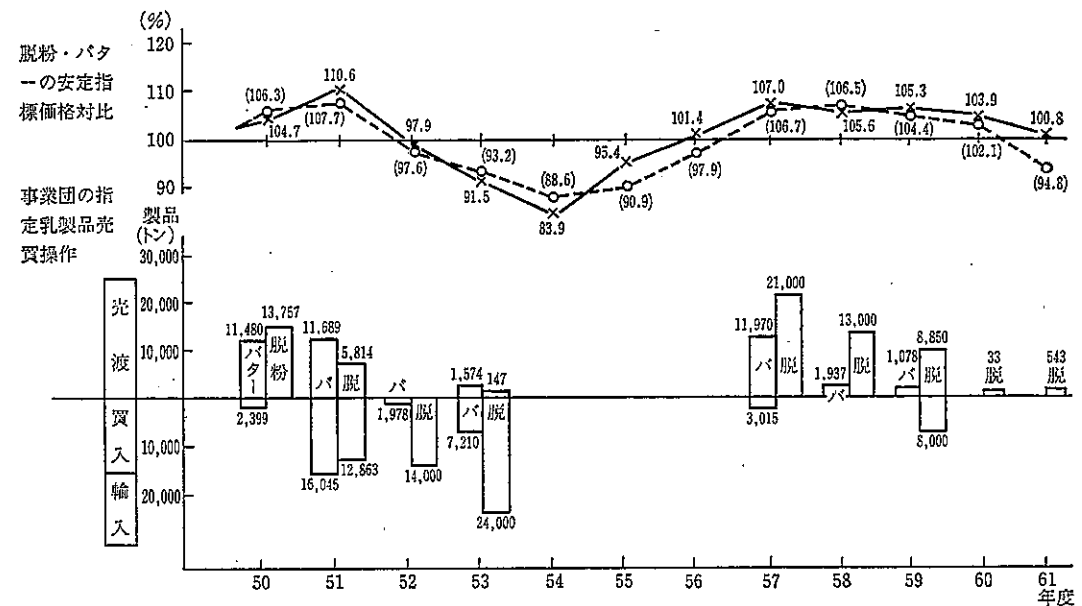
畜産振興事業団は乳製品の市場価格の安定化をはかるために、周知のように、一般市場における乳製品の売買操作・乳製品輸入を実施することになっている。市場価格が安定指標価格を4%上回ったばあいには、事業団は保有する乳製品の放出、あるいは乳製品の輸入を行うことができる。一方、市場価格が安定指標価格を10%下回ったばあいには、事業団が乳製品を買い入れ、市場から隔離する。さきにもたように、53年以前においては、事業団は需給変動に応じて、乳製品輸入や国産乳製品の売買を繰り返して、市場の安定化をはかってきた。¹⁵⁾ 事業団は乳製品市場に対する数量調整機能を担ってきた。しかしその後は、第Ⅲ-6図に示されるように、バターの市場価格が54年に安定指標価格を10%以上下回っても、買い出動はなされなかった。事業団による国産乳製品買入れは、事実上停止したといえよう。¹⁶⁾ 事業団の市場操作は、もっぱら乳製品市場価格の高騰時における乳製品輸入に限定されるようになり、売買操作に代わる施策として、乳業メーカーの乳製品在庫に対する金利倉敷料補助が講じられることとなった。

畜産振興事業団の売買操作業務のこのような変質をもたらした事由として、次のようなこと

15) 前号73ページ、第Ⅲ-4図参照。
16) バターの対安定指標価格比は、61年度末にも90%を割り込み、62年3月には88.2%となった。ただしこのときは、62年度より安定指標価格が引き下げられ、バターの対安指価格比は90%台へ上昇した。

14) たとえば62年には、保証価格が5.5%、安定指標価格がバターで10.2%、脱脂粉乳で2.7%引き下げられたのに対して、基準取引価格は2.7%の低下にとどまった。

第Ⅲ-6図 乳製品の安定指標価格と売買操作



資料：(1) ホクレン『指定団体ホクレン二十年史』1985、および農水省資料により作成。
(2) 売買操作については、海外稼働は含まない。

が考えられる。

その1は、国産乳製品買入れのための資金規模の拡大である。乳製品市況を左右するために必要な市場介入量はいちじるしく増大している。バターの生産量は、41年の25,128トンから55年の64,052トン、60年の88,933トンへと拡大した。市況に影響を及ぼすための買入れ量も、市場規模の拡大にともなって当然増加することになり、そのための資金量も莫大になる。かりに今日、需要量の1ヵ月分程度の市場買入れを実施したばあい、バターは60~70億円、脱脂粉乳では70~80億円の資金が必要になる。結局、財政事情の許容しうる政府支出と安定のために必要とされる資金量とは、はなはだしくかけ離れ、市場介入にかかわる業務の遂行が困難になったのである。

その2は、畜産振興事業団の会計組織が価格安定業務に対応しえなくなっていることである。国産乳製品の売買操作に要する資金は、事業団の畜産物の価格安定業務を扱う一般勘定で管理される。¹⁷⁾ 一般勘定は基本的には政府出資によ

って運営される。出資額は52年度から60年度にかけて、70.0億円から77.9億円へと微増したにすぎない。緊縮財政のもとでは、政府出資の増額は抑制されがちであった。資金力の補強措置として、債務保証勘定の利益の一部が一般勘定へ繰り入れられることになっているが、それもせいぜい毎年1,000万円程度にすぎない。また乳製品、食肉等の売買による市場介入には、当然ながら、保管経費や売買差損のリスクをとまなう。たとえば指定乳製品の売買差損や豚肉の調整保管にかかわる保管助成等によって、46~48, 53, 55, 58年には一般勘定は赤字を計上している。とくに48, 55年の損失額は大きく、それぞれ13.0億円、13.3億円に及んでいる。¹⁸⁾ 政府資金にもとづく一般勘定の資金利用は、政府

17) 事業団の経理は一般勘定と、4つの特別勘定（輸入牛肉勘定、債務保証勘定、助成勘定、補給金等勘定）に区別されている。債務保証勘定は乳業メーカーに対する債務保証業務に対応し、助成勘定は学校給食用牛乳供給事業等の助成業務に対応している。また乳製品輸入にともなう差益金は補給等勘定が管理することになっている。
18) 畜産振興事業団『畜産振興事業団二十五年史』1986年、35~37ページ参照。

によって厳しく管理されており、損失発生回避が一義的に考えられがちである。総じて一般勘定の資金力はきわめて制約されることとなり、一般市場での売買操作に対して消極的にならざるをえなかったといえよう。

その3は、事業団の乳製品在庫の長期保有化が強まったことである。価格メカニズムによる需給調整が働きにくくなっている市場で、買入れを実施し、市況の維持をはかったばあい、買入れの恒常化は必然となる。無制限買入れと同様の状況がもたらされることになるといえよう。もっとも市場介入の結果、市況が回復するならば、事業団は手持ちの在庫乳製品を一般市場に放出することが可能であり、大量の乳製品買入れもまったく困難であるとはいえない。しかし実際には以下のように、事業団在庫の市場放出は容易になされず、在庫の固定化傾向が強まった。事業団が乳製品を買入れ、市場隔離しても、計画生産のあり方や乳製品輸入の増大によって市況回復の効果が減殺されてしまうのである。

まず生産者団体による計画生産が、事業団在庫の放出を困難にした54年に開始された。計画生産のもとでは、事業団の在庫は生産計画をたてるさいの需給予測の枠外とされた。¹⁹⁾ 事業団の保有する乳製品在庫は、生産調整実施後も減少せず、そのまま長期的に保有され続ける可能性が高まった。53年度末の保有在庫量は、バター11,970トン、脱脂粉乳44,900トンと、史上最高の水準にあった。この大量の乳製品在庫は、前掲第三-5図からわかるように、4年間にわたって固定されることとなった。乳製品の保管料がかさむうえに市場放出の見込みがたたない状況で、事業団は新たな乳製品買入れに対して消極的にならざるをえず、事実上買入れ操作を停止したのである。

いまひとつは、事業団を介さない乳製品輸入

19) 「畜産振興事業団の乳製品在庫は、計画生産開始以前の過剰乳製品であり、法的な面からみても、——(略)——国(畜産振興事業団)において現状凍結(海外等への特別処分を含む)の継続により対処すべき性格のものである。」(昭和56年度計画生産関係資料, 中央酪農会議)とされ、61年度までは単年度需給均衡にもとづく生産計画がたてられてきた。

の増大である。前掲第三-7, 9表に示されるように、50年以降、偽装乳製品といわれるココア調整品や調整食用油脂、ナチュラルチーズの輸入量が急増している。さきにもみたように、50年から60年の間に、ココア調整品は1.8倍、調整食用油脂は7.9倍の輸入の伸びを示している。またナチュラルチーズの輸入量も、同期間に48,438トンから81,593トンへと、3万トン強も増大している。このように「自由化乳製品の輸入量が圧倒的に多くなり、その動きが乳製品輸入の動きを規定するようになった」。²⁰⁾ 事業団の市場介入による需給調整機能はいちじるしく損なわれ、買入れに対する消極性はますます強められたといえよう。²¹⁾

畜産振興事業団による乳製品買入れの、事実上の停止は、事業団の乳製品市場における需給調整機能を曖昧にし、さらに民間部門の需給調整のあり方にも変化を及ぼした。

まず乳製品買入れの代替措置として、55年4月～56年7月(脱脂粉乳)、9月(バター)と62年3月～63年2月(バター)に、民間在庫への「乳製品在庫調整経費特別助成事業」いわゆる金倉助成事業が実施された。適正水準を上回る在庫乳製品に対して、その保管料と金利を事業団が助成するのである。乳業メーカーが乳製品在庫保管経費等の負担に耐えきれず、在庫の投げ売りに走ることを防ぐことが、この事業の主目的である。乳製品の買入れを行わなくとも、乳業メーカーの在庫を一定期間固定化させることで、従来の乳製品の市場隔離措置と同様の調整機能が発揮されることが期待されたのである。また事業団の経理の仕組みや財政状況を前提として考えるならば、金倉助成制度の導入は、事業団の乳製品市場への介入策として、もっとも現実的な措置であったともいえる。

ひとつには、金倉助成事業のばあい、それに要する助成金額は、乳製品買入れのための金額に比してはるかに小さい。一般に乳業メーカー

20) 前掲、梶井功「牛乳需給の構造問題」104ページ。

21) 天間征「飲用乳市場の混乱と生乳の需給調整」『農業経済研究』56-2, 1984年9月参照。

の乳製品在庫は、2ヵ月分程度の販売量が通常在庫であるといわれている。この事業では、通常在庫量を超える乳業メーカーの乳製品在庫を対象として、その金利、保管料、入出庫料相当額が助成される。56年には、バター7,500トン(事業開始時)～1,913トン(終了時)、脱脂粉乳14,898トン(同前)～8,975トン(同前)を対象として、合計1,969百万円の助成がなされた。また、62年には、バター14,800トンに対して、973百万円の予算が計上されている。53年のバター、脱脂粉乳の買入れのために支出された推定金額は、およそ19,000百万円に及んでおり、金倉助成の事業資金の規模がいかに小さいかがわかるであろう。²²⁾

ふたつは、金倉助成事業では、多額の輸入牛肉差益金を利用することが可能となり、資金調達面での制約が緩和される。金倉助成事業は、事業団の助成事業のひとつであり、助成勘定の資金によって実施される。助成勘定には、輸入牛肉差益金の大部分が輸入牛肉勘定から繰り入れられることとなっており、51年頃からの差益金の増大とともに、助成勘定の予算額も膨れ上がった。輸入牛肉差益金は、50年には151.1億円であったが、その後50年代はおおよそ300～400億円程度の規模で推移し、61年には505.4億円に達した。これと連動して、助成勘定の収入予算規模も250億円程度(48～50年)から、900億円近く(50年代後半)へと拡大したのである。事業団の自主的財源にもとづく潤沢な資金を背景に、金倉助成事業の導入、予算の確保は比較的容易であったといえよう。

いまひとつは、市場に対する弾力的な運営、とりわけ事業規模の縮小が容易なことである。金利倉敷料の助成がなされても、在庫乳製品の所有者は依然として乳業メーカーである。過剰乳製品は隔離されることなく、いわば市場内にとどまり、乳製品市況に影響を与え続けることになる。計画生産の需給計画のなかにも、これらの「民間在庫量」が当然に盛り込まれる。また²²⁾ 53年の事業団の買入れ数量、大口需要者向け平均販売価格より算出。

乳製品市況が生産調整による生産抑制などにより回復すれば、乳業メーカーは随時、金倉助成を辞退して、在庫を取り崩すことが可能である。乳製品の長期間にわたる在庫保有は回避され、金倉助成が恒常化する危険性も軽減された。²³⁾

このように比較的少ない資金で、乳製品市場に弾力的に影響を及ぼす措置として、金倉助成事業が乳製品の買入れ操作に代替されることになったのである。しかし、換言すれば、このことは金倉助成事業の限界をも示している。すなわちそれは乳業メーカーによる乳製品の投げ売りを抑え、現時点での市況の維持をはかるという限定的な機能しかもちえないからである。市況の回復は、計画生産による生産量の削減、あるいは消費の拡大といった外的な条件の変化にまたなければならぬ。乳業メーカーの乳製品在庫保有状況をそのまま維持したうえで、需給事情が変化するまでの時間を稼ぐというのが、金倉助成事業の本質である。したがって事業団の需給調整機能は、事業団以外の需給調整への取り組み方に大きく左右されることになる。とりわけ乳業メーカーの在庫政策の動向は金倉助成事業の有効性ともかかわるといえよう。では事業団の需給調整機能の変質のなかで、乳業メーカーがどのような対応を示したかをみておくことにしよう。

乳業メーカーの在庫政策は、さきにもみたように54年以降、かなり消極化した。前掲第三-5図にみられるように、脱脂粉乳の民間在庫は、需給が比較的逼迫していた51年度の在庫量と同程度の2～3万トンでしかなく、平均出荷量の1.5～2ヵ月分にとどまった。事業団の乳製品在庫が53～56年にかけて固定化される一方で、乳業メーカーの在庫量は急速に通常の在庫水準、

23) 乳製品の市場買入れのばあい、米でいえば古米に相当する多量の在庫乳製品の新しい製品との交換が、一挙に求められることが少なくない。乳業メーカーが交換に対応できず、品質の劣化が放置されかねなかったといえよう。金倉助成では、乳製品の出入庫については事業団が管理するが、事業団管理のもとにおく乳製品の総量を維持すれば、品質保持のための交換は、乳業メーカーによって随時行うことが可能となった。在庫乳製品の品質保持という技術的問題も、金倉助成事業ではかなりの程度改善された。

あるいはそれ以下に減少した。そしてその後、事業団在庫がほぼ放出しつくされてからも、基本的には低い在庫率の維持がはかられている。

事業団の乳製品の市場買入れ停止により、乳業メーカー在庫は肩代わりされることなく、すべて各乳業メーカーの負担とならざるをえない。具体的には、それは金倉経費の増大をはじめとして、乳製品価格の低落による在庫の減価や、品質低下のリスクの上昇、資本回転率の低下となって現れる。過剰乳製品が金倉助成の対象とされても、それによって実際の経費が完全にカバーされるわけではない。²⁴⁾ また乳業メーカーにとって在庫保有の積極的なメリットも見出しえなくなった。過剰基調のもとでは、集乳地盤確保のために無制限に生乳を買入れる必要性も低減したからである。乳業メーカーは、需要の伸びの相対的に高い脱脂粉乳に照準をあてた乳製品生産をはかるようになり、在庫保有量は必要最小限に抑えられたのである。その結果、金倉助成は、需要の跛行性によって不可避的に生じたバター在庫保有への補助措置にとどまることとなった。

金倉助成事業では、乳業メーカーの在庫保有の凍結による市場の安定性が確保されるはずであった。しかし実際には、乳業メーカーの在庫政策の転換のもとで、その機能は限定的にしか働かなくなった。一時的な市況逼迫にさいしての乳製品輸入を別とすれば、事業団の乳製品市場での需給調整機能は低下し、他の政策手段の補助的意味しかもちえなくなったといえる。そこで最終的な需給調整は、計画生産による生産調整に多くを委ねざるをえないことになった。では次に、計画生産の内容について立ち入ってみておくことにしよう。

③ 計画生産

牛乳の計画生産は54年に酪農家の全国組織である中央酪農会議のもとで、生産者の自主的生

24) 金倉助成の算定にさいして、在庫乳製品の価格は安定指標価格の80%とみなされ、金利も短期プライムレートが適用される。したがって金倉助成は実際の金倉経費のすべてをカバーするわけではなく、およそその80%程度であるといわれる。

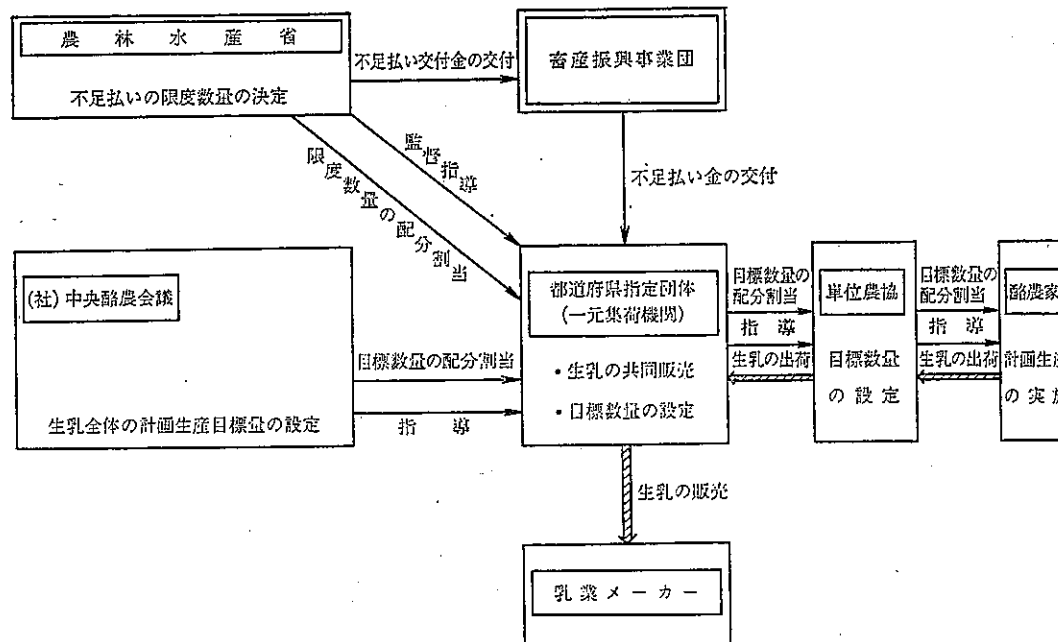
産調整として開始された。²⁵⁾ 52年からの過剰は年を追うごとに深刻化した。たとえば乳製品の市場価格は、54年にはバター、脱脂粉乳のいずれもが、安定指標価格の88.6%、83.9%と大幅に下落した。さきにもみたように52年からの過剰はいっそう深刻化し、畜産振興事業団の買い出動による市場介入は限界に達した。また限度数量の厳格な運用によって、限度枠を超過した生乳に対しては、基準取引価格が適用される見通しとなり、それにともなって、牛乳流通の混乱が予想された。計画生産は生乳生産量を抑制することで、乳製品の膨大な過剰在庫を解消し、乳価の暴落、流通市場の混乱を未然に防ぐための緊急措置として発足した。計画生産の仕組みの概要を示したのが第III-7図である。中央酪農会議において、生乳生産の上限となる目標数量が、政府とは独自の需給予測にもとづいて設定され、各都道府県の指定団体に配分される。

指定団体はさらにその割合数量を単協、ばあいによっては生産者ごとに配分する。詳しくは後述するが、目標数量を超過して生産された生乳は市場隔離などの出荷規制、次年度目標数量削減などのペナルティが課せられる。単協（生産者）は、割り当てられた目標数量を基準にして生産計画をたてることになるのである。ただし牛乳の計画生産のばあい、米の生産調整のように統制的な生産規制がとられたわけではない。生産者の自主的調整であるがゆえに、目標数量の配分やペナルティの実施方法や生産抑制の程度は、末端に近づくほど、地域ごとのばらつきがかなり大きい。計画生産は本来こうした非統制的、弾力的な性格をもつ生産調整策であることを予め注意しておく。

生乳生産量は計画生産のもとで、とにかく急速にその伸び率を低下させていった。52、53年には前年比108.8%、107.1%の高い伸びを示していたが、54年103.3%、55年100.5%、56年

25) 酪農家の大半が専業であり、経営規模もある程度そろっていることが、自主的な生産調整の実施を可能にしたといえよう。農家数も多く、経営規模もさまざまな稲作農家の構成とは対照的である。酪農は生産者による自主的な調整がもっとも容易な農業分野である。

第III-7図 生乳の計画生産の仕組み



資料：農林水産省「生乳及び牛肉の生産等について」1988。

101.5%と生産量は微増にとどまった(前掲第III-1図参照)。結果的には乳価の暴落を防ぎ、膨大な乳製品在庫の取り崩しにも成功した。牛乳の計画生産は、米の生産調整とは対照的に、奨励金などの膨大な政府支出を必要とすることもなく、順調に過剰を解消させていった。目標に対する達成状況を、後掲第III-12表のB方式のように、実績のなかに全乳哺育や特別余乳といった出荷制限された生乳を含めずに計算すれば、54年以降、生産実績の対計画目標比率は一度も100%を超えたことがない。その限りでは、計画生産は成功をおさめたといえよう。しかもそれを生産者の自主的調整によって達成したということには高い評価が与えられるべきであろう。

しかし計画生産ははたして完璧に成功したといえるだろうか。飲用乳市場の混乱、乳価の低落傾向が長期化する一方で、乳製品輸入が繰り返されてきた。それは取りもなおさず、計画生産が需給調整にたいして部分的にしか成功しなかったことを示している。むしろ計画生産によ

る生産制限は、生産者間の熾烈な競争を引き起こす契機となりうる。生産調整に対する生産者の協調は、内部の競争・対立関係を鮮明に浮き上がらせることによって、つねに崩壊する可能性を潜在的にもっているといえよう。

ともあれ、緊急避難の対策として出発した計画生産は、その後も生産抑制の円滑な実施をはかるために毎年のように頻りに制度の見直しを行いつつ、恒常的な需給調整システムとして定着してきた。そこでの制度、あるいは運用の改正は、主として次の2点にかかわっていた。ひとつは、生産者の競争と協調のバランスを維持することである。緊急対策として、当座は計画生産への協調に対する合意は得られたとしても、計画生産を長期的に継続するにさいしては、生産者の協調をはかるメカニズムを制度として確保する必要に迫られたといえよう。いまひとつは、需給調整策としての自立性の強化である。さきにもふれたように、乳価政策や事業団の市場介入操作による需給調整機能は、次第に変質し、限定的なものとなっていった。計画生産が需給

第Ⅲ-12表 生乳計画生産達成状況の推移

(単位:千t,%)

	54年度			55年度			56年度			57年度		
	全国	北海道	都府県	全国	北海道	都府県	全国	北海道	都府県	全国	北海道	都府県
計画目標①	5,934	1,933	4,001	5,995	1,961	4,034	6,093	2,007	4,085	6,255	2,086	4,169
実績②	5,981	2,000	3,981	5,981	2,034	3,947	6,117	2,071	4,046	6,329	2,190	4,139
全乳哺育③	50	42	7	88	73	15	89	76	13	18	14	4
特別余乳④	31	24	7	0	—	0	1	—	1	92	90	2
②-(③+④)⑤	5,901	1,933	3,967	5,893	1,961	3,932	6,027	1,995	4,032	6,219	2,086	4,133
達成状況												
A ②/①×100⑥	100.7	103.4	99.5	99.8	103.7	97.8	100.4	103.2	99.0	101.2	105.0	99.3
B ③/①×100⑦	99.4	100.0	99.2	98.3	100.0	97.5	98.9	99.4	98.7	99.4	100.0	99.1

	58年度			59年度			60年度			61年度		
	全国	北海道	都府県	全国	北海道	都府県	全国	北海道	都府県	全国	北海道	都府県
計画目標①	6,560	2,256	4,305	6,747	2,373	4,374	6,934	2,467	4,467	6,731	2,402	4,329
実績②	6,597	2,308	4,289	6,728	2,398	4,330	6,977	2,546	4,431	6,895	2,541	4,355
全乳哺育③	2	—	2	1	—	1	19	17	2	115	75	39
特別余乳④	71	52	19	64	56	8	64	62	2	65	63	2
②-(③+④)⑤	6,524	2,256	4,268	6,665	2,342	4,321	6,894	2,467	4,427	6,715	2,402	4,313
達成状況												
A ②/①×100⑥	100.6	102.8	99.6	99.7	101.1	99.0	100.6	103.2	99.2	102.4	105.8	100.6
B ③/①×100⑦	99.4	100.0	99.2	98.8	98.7	98.8	99.4	100.0	99.1	99.8	100.0	99.6

資料:中央酪農会議調べ。

注:(1)需給の比較的逼迫した57~59年度の特別余乳は、出荷調整乳として一般市場に放出したもの。

(2)特別余乳とは、計画生産目標をオーバーした余乳で一般市場より隔離した。なお、61年度は国産チーズの生産に向けられた。

(3)アウトサイダーの生乳生産は含まない。

調整の中核的位置を占めるようになるとともに、いわば、それに押し出される形でさらに他の施策の機能低下が顕著になった。こうして計画生産の機能強化が、他の施策との調整がなされないうままに、なし崩し的に進められることになったのである。

しかし統一性を欠いた、対症療法的な計画生産のもとでは、計画生産は制度そのものの行き詰まりに直面せざるをえなくなっている。以下その点について、④緊急避難的生産調整期(54~56年)、⑤恒常的システムとしての機能整備・拡充期(57~59年)、⑥需給調整機能の形骸化・破綻期(60年~)の時期区分にそってみていくことにしよう。

④ 緊急避難的生産調整期

50年代初頭からの増産傾向に急ブレーキをかけることが、この時期の計画生産の主目的であった。したがってその具体的な運用面においても生産量の削減に主眼をおいた緊急措置として

の性格を色濃くもっていた。すなわち第一に、目標数量が前年までの生産の伸びに比して、きわめて低く抑えられた。54年の全国の目標数量は、53年の受託数量の3.0%増にとどめられ、その後も第Ⅲ-12表にみられるように、600万トン程度ではほぼ横ばいとなっている。54年から56年にかけて、目標数量の伸びはわずか2.7%である。生産量の抑制が何より先決問題として取り組まれたといえよう。

第二に、目標数量は、過去の実績を基準とした一律割当方式によって配分された。第Ⅲ-13表に示されるように、57年度までの配分方式では、目標数量は実質的に53年度までの生産実績に固定される。ごく少量の増産分についても、生産実績に応じて一律に比例配分される傾向にあった。指定団体から会員組合、さらに生産者に対する配分も、多くの地域で同様に計画生産以前の生産実績を基礎とした一律配分方式が採用された。中央酪農会議の54年度の目標数量配

第Ⅲ-13表 目標数量の配分方式

54年	前年生産実績+全国の増産量×(酪近計画伸び率のシェア×0.34+過去3年間の生産実績伸び率×0.66)
55	前年目標数量+全国の増産量×(酪近計画伸び率のシェア×0.40+過去の生産実績伸び率×0.60)
56	前年目標数量+全国の増産量×(酪近計画伸び率のシェア×0.40+過去の生産実績伸び率×0.60)
57	前年目標数量+全国の増産量×(酪近計画伸び率のシェア×0.385+過去の生産実績伸び率×0.585+自給率要素×0.03)
58	57年度方式による算出数量×0.7+自主申告数量×0.3
59	57年度方式による算出数量 ⁽¹⁾ ×0.5+自主申告数量×0.5
60	生乳生産予測調査による算出数量 ⁽²⁾ ×0.5+自主申告数量×0.5
61	前年目標数量-全国の減産量×(一律削減比率×0.3+自主申告数量のシェア×0.3+生乳生産予測数量のシェア×0.4)
62	前年目標数量-全国の減産量×一律削減率 ⁽²⁾

資料:中央酪農会議。

注:(1)酪近計画、過去の生産実績、自給率要素のウェイトはそれぞれ0.5、0.35、0.15となっている。

(2)自給率(生乳出荷量/飲用牛乳消費量)が加味されて、微調整される。

(3)上記の算出方式による割当目標数量の変化には一定の限度が設けられるなど、実数にはさらに細かい修正項目が付加されている。

(4)数字はウェイトを示すものであって、厳密な意味でのかけ算ではない。

分状況に関する調査では、指定団体の会員農協への配分の80%程度が上記の方式を準用している。また生産者への個人別割当は、地域ごとにかなりの差異があると考えられるが、同調査では30以上の都府県で一律的な配分が実施されたとしている。²⁶⁾ 生産を急速に抑制するためには、実績を重視した配分以外の方法では、その合意を得ることが困難であったといえよう。

第三に、目標数量はほぼ遵守され、ペナルティが課せられる事例は発生しなかった。目標数量超過乳は、全乳哺育や特別余乳によって出荷制限措置が講じられなければ、翌年度の目標数量削減、過剰金の徴収というペナルティが課せられる。54年度、独自の生産計画がたてられた北海道では、生産抑制への対応が消極的であった。ただしこれは全乳哺育や特別余乳として処理されたり、道内の飲用乳消費を拡大し、割当量の増産をはかることで、出荷実績は、結果的には目標数量内にとどまった。総じて生産者は乳牛の淘汰によって、生乳生産を調整し、計画生産に従ったといつてよい。都府県では、54年に淘汰された乳牛のうち補給金を受けて淘汰された乳牛に限っても、20,556頭に及ぶ。それは

26) 中央酪農会議『54年度生乳計画生産目標の会員別個人割当状況』1979年、参照。会員組合に対して、一律的配分方式をとることができず、自主申告の実施など、個別の実態を反映させた配分方法を採用せざるをえなかった指定団体は、北海道、青森、福島、大阪、兵庫、岡山など少数に限られている。

経産牛総数895,800頭の2.3%にあたり、実際にはそれ以上の淘汰がなされたといえよう。

計画生産開始当初は、生産者の過剰への危機意識に支えられて、かなり強引な生産抑制措置が可能であった。緊急措置としては、各地域・生産者の個別事情を捨象してでも、生産調整にともなう損失を均等に負担する形で、生産量の抑制をはからなければならなかったといえよう。

⑤ 機能整備・拡充期

牛乳・乳製品需要がわずかずつながらも増加し続け、生乳生産が厳しく抑制されたことで、乳製品在庫量は半減した。しかし計画生産が終了することにはならなかった。依然として増産意欲の高い生産者が多く、潜在的には過剰基調が続いていた。計画生産を中止すれば、再度過剰生産に陥りかねず、需要に対応した生産の維持をはかる必要に迫られたといえよう。²⁷⁾ 計画生産は次のような課題に対応しつつ、その継続がはかられた。まず計画生産のもとでの産地間競争の展開と生産計画に対する生産者の協調との調整である。数量規制の実施は当然ながら、より乳価の高い飲用乳向け販売をめぐる産地間競争を促進する。こうした競争を放置すれば、

27) 生産調整は生産構造の分解過程を抑制する効果をもち、また価格支持政策を維持するための条件として位置づけられるようになった。そのことが、生産調整策中止後の生産構造の変化に対する、多くの生産者の危機意識を増幅させ、生産調整の継続を促すことになるともいえる。

第Ⅲ-14表 限度数量と加工向け目標数量の推移

(単位:千t)

	57	58	59	60	61
限度数量	1,930	2,150	2,220	2,300	2,300
加工向け目標数量	1,953	2,176	2,383	2,539	2,534
補助金対象外数量	23	26	163	239	234
うち北海道	18	21	68	186	173

資料:中央酪農会議。

飲用乳価は暴落し、生産制限への協調は一挙に崩壊しかねない。また一方では目標数量の割当にさいして、各地域の生産状況を配慮する必要に迫られた。計画生産以前の生産状況を基準にした配分が長期的には維持しえないことは明らかであろう。生産拡大を志向する地域、生産者の計画生産への協調をとりつけることは、その酪農に占める位置の大きさからして、不可欠だからである。計画生産はたんなる生産制限にとどまらず、流通規制と構造政策的な生産枠配分を取り入れた、きめ細かな制度へと再編されなければならなくなった。さらにさきみた乳価政策や事業団の市場介入による需給調整機能の低下——それは計画生産によってもたらされたという側面ももつが——を、計画生産がカバーしなければならなくなった。なし崩し的にはあるが、計画生産は需給調整策としての機能強化を迫られたといえよう。以下、計画生産の具体的な経過にそくしてみていくことにしよう。

第一に、自主申告による目標数量の配分方法の導入である。目標数量の伸び率が57年度より対前年計画比で、2.7%、4.9%、2.9%と上昇した(前掲第Ⅲ-12表参照)。割当数量の総枠の拡大によって、弾力的な配分方法の採用が可能になった。また前掲第Ⅲ-13表に示されるように、59年には、配分基準の50%が、各指定団体の自主申告量にもとづくこととなった。その結果、北海道に割り当てられた目標数量の伸び率は、57年より2.6%、6.0%、3.9%と、全国平均を1~2%程度上回ることとなった。生産余力のある北海道への目標数量の優先配分が実現した。この自主申告制度は指定団体から農協、農協から酪農家に目標数量が配分されるさいにも採用

されることが多かった。末端農家への生産割当は強制的でなく、「現場」の意向が尊重される形で行われた。計画生産が定着していくとともに、形式的、平等的な割当では農家の協力を容易には取りつけられなくなったといえよう。

第二に、用途別目標数量の割当である。さきにふれたように、生産制限は飲用乳市場での産地間競争の激化、とりわけ牛乳の南北問題を深刻化させ、飲用乳価の低落を促すこととなった。そこで57年度より目標数量は飲用向け、加工向け、その他向けの3用途ごとに割当てられた。²⁸⁾のちにみるように、用途別目標数量の超過・未達に対して、実際にはペナルティは課せられることはなく、統制的な色彩は弱かった。むしろ、用途別ごとの出荷実績が公表され、割当数量遵守に対する指定団体間の相互規制が働くとともに、乳業メーカーとの取引交渉上の基準として機能することとなった。こうして産地間競争には一定の枠が設けられたといえよう。²⁹⁾

第三に、用途別目標数量配分の実施にともない、拠出金と畜産振興事業団の補助金を財源とするとも補償制度が導入された。目標数量の増枠と限度数量の停滞のもとで、計画生産における加工向け目標数量は限度数量とは一致しなくなった。したがって第Ⅲ-14表にみられるように、目標数量内でありながら補給金対象外となる生乳が生じる。それは57年23千トン、58年26

28) 56年度には飲用向け目標数量のみが過渡的に割り当てられていた。

29) 58年度の用途別割当量は、飲用向け4,424千トン、加工向け2,176千トン、その他向け169千トンとなっている。なお、その他向けの対象となるのは、生クリーム向け、醗酵乳向け加工認定対象外の乳製品(調整粉乳、アイスクリームミックスパウダー等)向けなどである。ただしその他向けとして認定されるためには、用途が明確に確認されることを前提としている。

第Ⅲ-15表 とも補償の推移

	57	58	59	60	61
飲用とも補償					
対象数量(トン)	111,892	102,593	65,856	115,928	25,794
補償金額(万円)	237,900	215,600 ⁽¹⁾	131,400	212,400 ⁽¹⁾	45,900
補償単価(円)	21.262	21.015	19.526	18.322	17.785
加工とも補償					
対象数量(トン)	23,728	27,853	104,104 ⁽²⁾	200,895	105,301
補償金額(万円)	52,400	36,842	23,300 ⁽²⁾	44,900	104,200
補償単価(円)	22.084	13.227	2.235	2.235	8.543
補償金総額(万円)	118,900	83,800	52,600	73,500	15,300
生産者拠出金(万円)	171,400	168,642	102,100	183,800	134,800
計(万円)	290,300	252,442	154,700	257,300	150,100

資料:中央酪農会議。

注:(1) 財源不足のために補償予定額より減額されている。58年には270,300万円、60年には233,700万円が予定されていた。

(2) 飲用とも補償において、とも補償額が拠出金を上回った10指定団体では加工とも補償は実施されなかった。

(3) 60、61年度は拠出金が補償額を上回る県に対しては、80%を限度として拠出金は返還された。

千トン、59年には163千トンに及んでいる。とも補償制度(加工とも補償)は、この補給金対象外となった生乳に対して、補給金の90%を補償し、飲用乳市場でのダンピング的な販売を防止することを目的としている。また他地域からの飲用向け生乳や牛乳の販売によって、飲用向け販売実績が、その目標数量を下回った指定団体に対しても、とも補償(飲用とも補償)が行われる。すなわちその未達量を対象として、飲用向け乳価と保証乳価との差額の80%が給付されるのである。³⁰⁾ 飲用乳市場での市場獲得競争で、市場を失った指定団体が蒙った損失の一定程度はこうして補償されることになる。

ではとも補償制度は具体的にどのように機能したのであろうか。まず第Ⅲ-15表に示されるように、とも補償の対象数量では、当初は、飲用とも補償の比重が高かったことがわかる。飲用とも補償の対象数量はおよそ10万トン程度であるが、加工とも補償対象数量はその4分の1以下にすぎない。当然ながら補償金額も飲用とも補償が圧倒的に多い。飲用乳市場でのシェア

が奪われつつある地域の生産者の損失が、補助金と生産者の拠出金によって補填される、いわば過去の飲用向け販売実績への補償がとも補償制度の主要な位置を占めていることがわかる。

次に59年度以降にくらべれば、加工とも補償の補償単価も規定に近い水準になっていることがみてとれる。57年度はほぼ100%、58年度にもおよそ70%の補償単価が実現されている。擬似的ではあるが、補給金がプールされて、目標数量外の加工向け生乳に再配分されたといえよう。こうしてとも補償制度は、用途別目標数量が遵守される条件を確保する役割を果たした。飲用向け販売の減少による乳価の低下や、限度数量超過乳の発生による用途別乳価格差の拡大が抑制されることで、飲用乳市場への生乳の殺到を回避しえたからである。さらにとも補償制度は、具体的には、いわゆる牛乳の南北戦争といわれる北海道と都府県の対立の緩和措置としても機能した。とも補償金額の地域性をみると、飲用・加工とも補償の交付地域が特定地域に偏っていることがわかる。第Ⅲ-16表は58年度のとも補償の交付状況を示している。財源不足から規定通りのとも補償は実施されなかった年度であるが、おおよその傾向はつかむことができよう。飲用とも補償の交付を受けた地域は主と

30) 飲用、加工とも補償の補償率は、実際には財源の多寡によって変動する。また加工とも補償は、原則として飲用とも補償を実施した後に、財源が残っていたばあいに行われる。したがって加工とも補償の補償単価は、ごく少額になることもありうる。

第Ⅲ-16表 58年度とも補償金額(実績)

(単位:万円,%)

	飲用とも補償金額	加工とも補償金額
北海道	4,524 (2.1)	29,544 (80.2)
東北	38,366 (17.8)	2,236 (6.1)
関東・東山	114,237 (53.0)	1,920 (5.2)
北陸	6,084 (2.8)	117 (0.3)
東海	15,940 (7.4)	880 (2.4)
近畿	47 (0.0)	111 (0.3)
中国	6,436 (3.0)	298 (0.8)
四国	1,689 (0.8)	160 (0.4)
九州	28,283 (13.1)	1,576 (4.3)
計	215,607(100.0)	36,842(100.0)

資料:中央酪農会議。

して関東であり、114,237万円、飲用とも補償金総額の53.0%を占めている。一方、加工とも補償金総額の80.2%に相当する29,544万円は北海道に交付されている。ただし拠出金は生産量に応じて徴収されるから、北海道の拠出金は関東の拠出金のほぼ1.5倍である。とも補償における採算という点からみれば、北海道の拠出金の持ち出しとなる。³¹⁾したがってそれとは逆に、都府県、とりわけ関東にとも補償の資金が流れている。見方を変えれば、とも補償制度は実質的には、飲用枠の未達地域への補助金の分配であったということもできる。ともあれ、補助金に依存しつつも、とも補償によって用途別目標数量配分の現実的基盤が与えられ、飲用乳市場での産地間の決定的な対立は回避された。それは計画生産における協調維持のための中心的なシステムとして位置づけられることになるのである。

第四に、計画生産は乳製品市場における需給調整機能にも取り組まざるをえなくなった。畜産振興事業団の市場買い入れ、在庫保有の事実上の停止によって、計画生産としても独自に乳製品価格の安定化、需給変動への積極的な対策をはかる必要に迫られた。目標数量の増減では、

31) ただしとも補償原資として、補助金が増えるので、その額はさほど大きくはない。とも補償における生産者の拠出金は、販売生乳1キロ当たり20銭とされている。58年度の北海道の拠出金をこれによって算出すると、約4.5億円となり、とも補償交付額に対して1億円程度上回ることになる。

配分をめぐる内部調整に手間取り、振幅の激しい乳製品市場の変化に弾力的に対応しえないからである。具体的には、目標数量超過乳を運用することで、限定的ながら、生産者の自主的な備蓄機能の拡充がはかられた。目標数量を超過して生産された生乳は、全乳哺育や中央酪農会議の管理下で市場隔離される特別余乳として処理されないかぎり、ペナルティが課されることはさきふれた。³²⁾当初は、特別余乳等は目標数量の枠内に抑制しきれない生乳の処理を合法化するための彌縫策であったといえよう。しかし57年度以降は、むしろこの超過乳は乳製品市場の変動の緩衝剤として位置づけられた。当該生産者が販売乳価の大幅な引下げのリスクを負うことを前提として、需給逼迫期には一般市場販売、過剰期には市場隔離が実施されることになった。前者は出荷調整乳と称され、乳価は基準取引価格を上限として取引される。生産者が乳製品加工費を自己負担することもあり、その価格は需給事情に応じて変動しうる。しかも、乳製品市場が低迷している期間は製造された乳製品の販売が見送られるので、それまでの金倉経費は生産者負担をさらに増大させることになる。後者の特別余乳における生産者負担についてはいうまでもないであろう。取引乳価は国際価格に近い価格水準にすぎず、金倉経費も加わり、手取り乳価はきわめて低い水準になる。ときには諸経費が販売乳価を上回ることもありうるのである。

ではこの目標数量超過乳の需給調整策としての積極的活用はどのように進められたのであろうか。前掲第Ⅲ-12表に示されるように、目標数量超過乳はおよそ70~100千トン程度である。57~59年度は乳製品市場がやや逼迫し、その大部分が出荷調整乳として、乳製品加工向けに一

32) 57年3,858トン、58年810トン、59年3,082トンがペナルティの対象となった。しかし実際には、目標数量がわずかながらも増加しているなかで、翌年度の目標数量削減というペナルティは厳密には適用されなかった。北海道における特別余乳(出荷調整乳)処理申請は事実上、事後追認のほば認められた。それとのバランスをはかるうえで、都府県の目標数量超過に対してペナルティを厳格に課することは困難であったといえよう。

般市場で販売された。60~90トンの出荷調整乳は、加工向け目標数量の3~5%にあたる。その結果、バター、脱脂粉乳の生産量は順調に伸び、それらの生産量の対前年比は、それぞれ57年100.3、103.4、58年116.3、117.2となった。乳製品の増産は出荷調整乳のみによってなされたわけではないが、それを支える重要な条件となったといえよう。

また60年には64千トンが特別余乳として自主的に市場から隔離された。脱脂粉乳約5,000トン、バター約2,500トンが、沖縄向けあるいは飼料用として販売され、乳製品価格の維持がはかられた。そのさい、特別余乳の大部分が北海道に占められているのが、同じく第Ⅲ-12表からわかる。57年の北海道の出荷調整乳は、全国のその98%にも及んでいる。増産意欲が旺盛な北海道に対する目標数量の事実上の増枠は、こうして増枠分を乳製品市場の需給調整のための手段とすることを前提として認められた。北海道の酪農の調整余力に支えられつつも、生産者が乳製品市場での需給調整に積極的にかかわることによって、計画生産の有効性の確保がはかられたといえよう。その点で、計画生産は従来の生産調整的な枠組みから一歩踏み出したといえる。³³⁾

33) 特別余乳(出荷調整乳)が乳製品市場に及ぼす影響力は限定されており、また時として需給の不安定性を増幅させる結果を招いたことも確かである。すなわちひとつは、特別余乳の数量、保管期間がとにもかなり制約されることである。特別余乳の精算が指定団体ごとに行われることがこうした制約をもたしている。特別余乳は最終的には輸入乳製品との代替という形で処理され、販売価格は国際市場価格と接近する。さらに乳製品加工費、保管料は生産者負担となり、手取り乳価は基準取引価格を大きく割り込むことになる。したがって北海道が特別余乳を実施するばあい、北海道のなかで乳価をプールの損失を均等負担するとしても、プール乳価の引下げ幅が限界となって、特別余乳の量は制約されざるをえない。また市場隔離された乳製品も、長期保管による金倉経費の膨脹を回避するために、半年から1年で売却されることになる。特別余乳は市場隔離による乳製品市場の回復・維持という点においても、生産者による乳製品備蓄という点においても、かなり中途半端なものにとどまざるをえなかった。

いまひとつは、出荷調整乳の実施により増産がはかられるなかで、畜産振興事業団の乳製品輸入が併行して行われ、乳製品市場に対する行き過ぎた調整がなされたことである。59年度末に事業団は8,000トン(生乳換算では約10,000トン)の脱脂粉乳を輸入した。出荷調整乳に

以上みてきたように、計画生産は恒常的な需給調整システムとして定着しつつあった。わずかながらも需要が伸び続けていたという条件に恵まれたこともあるが、計画生産における生産者の協調システムの整備、需給調整機能の拡充がはかられ、それが順調に機能したからにはほかならない。目標数量の自主申告制、用途別配分、とも補償制度の導入は生産者間の競争と協調とのバランスを維持するうえで重要な役割を果たしたといえよう。さらに、計画生産の定着への過程は、同時に他の需給調整策の機能を、計画生産が部分的に取り込み、多面的な需給調整機能を保有していく過程でもあった。特別余乳、出荷調整乳の積極的活用による乳製品市場での需給操作は、限定的ながら計画生産の需給動向に対する弾力性を高めることとなった。

しかし、それは事業団等の機能停止の穴を埋めていかなければ、計画生産の有効性が保ちえなくなるからであり、半ば強制されたものであったともいえる。こうしたなし崩し的な計画生産の機能拡充は、その内部協調のメカニズムを崩壊させる契機となるものであった。60年以降、計画生産の順調な進展を支えていた条件は次第に崩れ去った。計画生産は生産者間の競争をめぐる対立を抑えきれず、その機能の多くが形骸化していった。以下、計画生産の、いわば閉塞過程についてみていくことにしよう。

◎ 形骸化・破綻期

61、62年度の計画生産は、生乳需要の減退と乳製品在庫の増大のもとで、厳しい減産を迫られた。60年の全国目標数量が6,934トンであったのに対して、61年は6,731トンと初めて前年を下回った。62年も同じく目標数量は6,731トンに抑えられ、前掲第Ⅲ-13表にみられるよ

よる脱脂粉乳の増産と相俟って、市況は急速に緩和した。脱脂粉乳の在庫量も、59年の31,000トンから60年には40,000トンへと増加した。その結果前述のとおり、60年度は一転して、特別余乳による乳製品の市場隔離がなされることになったのである。しかも増産から減産への急速な転回は、計画生産の対応をいっそう困難にしたといえる。事業団の乳製品輸入との連関性が欠如しているもとでは、特別調整乳・出荷調整乳による生産者の乳製品市場への介入が、かえって市場の不安定性を高めることになりかねなかったのである。

うに、目標数量の配分は前年実績にもとづく一律削減方式となった。生産者への目標数量割当も、例外なく全国的に実施され、目標数量超過に対するペナルティは、61年からは厳格に課せられるようになった。³⁴⁾ 計画生産は厳しい生産制限に直面し、発足当初における緊急的な体制を改めてとらざるをえなかったからである。

しかし、こうした規制の強化は、生産者間の対立関係を鮮明にし、計画生産の運営は混迷の度合を増すこととなった。計画生産をとりまく牛乳の流通、競争構造や計画生産内部の協調メカニズムの機能はすでに大きく変わっていた。従来の体制への回帰は、計画生産の矛盾を露呈することになり、むしろその破綻へのスピードを速めたといわなければならない。牛乳流通の広域化、流通における大手メーカーの需給調整機能の消極化にともなう地域間競争の熾烈化については、詳しくは次章で検討することにして、以下では計画生産における調整機能の変容についてみておくことにしよう。乳価政策や事業団の需給調整機能が財政事情の悪化のもとで変化するのに対応して、計画生産は、さきに見たように対症療法的にその運用方法や機能の整備をはかってきた。とはいえ、それにも限界がある。産地間競争はかなり歪んだ形で進展し、また次のような形で生産者間の協調体制は大きく揺らぐこととなり、計画生産は行き詰まり状態に陥ったといえよう。

第一に、限度数量と目標数量との乖離の急速な拡大である。緊縮財政のもとで、限度数量の伸び率は抑制され、60年の限度数量は57年にくらべて370千トンの増加にとどまった。一方、加工向け目標数量は、国内の乳製品生産を促進し、乳製品輸入を回避するために、増枠がはかられた。その結果、前掲第Ⅲ-14表に示されるように、補給金対象外の生乳は、60年には186千トンとなり、57年のそのほぼ10倍に達したのである。しかも補給金対象外生乳の増加は、

34) 61年には2,991トンがペナルティの対象とされた。徳島の1,619トンをはじめとして、9指定団体の翌年度の目標数量が初めて削減された。

主として北海道で発生している。乳製品輸入の防遏のためには、生産余力のある北海道の増産を促進せざるをえなかったからである。

北海道を中心とする補給金対象外生乳の増大は、北海道の生産者手取り乳価を当然ながら押し下げる。とも補償による補給金に近い金額の補填がなされなければなおさらである。基準取引価格以下で取り引きされる生乳が、北海道では限度数量割当量の10%を上回ったことになる。こうして都府県の飲用原料乳価格との格差拡大が、北海道から都府県への生乳・牛乳の移出を促すものであることはいうまでもない。しかもそれが計画生産のあり方、需給調整策の混乱から生じたことが特記されるべきであろう。

第二に、とも補償制度の形骸化である。それはまず、とも補償単価の低下として現れた。前掲第Ⅲ-15表からわかるように、59年以降の加工とも補償単価は、補給金単価にくらべてごくわずかでしかない。59、60年度の補償単価は2.235円で、補給金単価の10~11%にとどまっている。この程度の補償では、とも補償の機能を果たしえないのは明らかである。次にとも補償の精算方法の変更である。60年より、拠出金が補償総額を上回る指定団体に対しては、拠出金の80%を限度として返還されることとなった。その返還金額の財源は、とも補償総額が拠出金の80%を上回る指定団体から徴収されることとなり、補償率は平準化された。第Ⅲ-17表は、61年度のとも補償の精算実績を示している。北海道の補償率は194.1%であったが、精算後には140.2%へ低下した。他方、北陸、近畿、中・四国では、精算率が80%程度まで引き上げられ、拠出金の大半が返還された。返還の最高限度である精算率80%の指定団体数は全国で30指定団体に及んでおり、とも補償の機能はかなり減殺されたといえよう。

とも補償制度の形骸化をもたらしたのは、ひとつには、畜産振興事業団からの補助金の減少である。前掲第Ⅲ-15表に示されるように、補助金総額は、57年の118,900万円から、61年には15,300万円へと8分の1程度に減額されている。

第Ⅲ-17表 61年度とも補償精算額

(単位:万円,%)

	飲用とも 補償額	加工とも 補償額	とも補償 総額(A)	精算金額(B)	拠出金額(C)	補償率 (A/C)	精算率 (B/C)
北海道	42,962	900,120	943,081	681,078	485,860	194.1	140.2
東北	95,755	12,096	107,851	140,528	145,949	73.9	96.3
関東・東山	215,356	65,311	280,667	321,690	317,225	88.5	101.4
北陸	0	0	0	24,816	31,020	0.0	80.0
東海	42,736	0	42,736	64,988	66,501	64.3	97.7
近畿	3,749	0	3,749	48,600	60,750	0.1	80.0
中国	7,315	1,241	8,556	59,459	73,654	11.6	80.7
四国	4,137	1,937	6,074	33,709	41,935	14.5	80.4
九州	46,763	61,289	108,052	125,898	124,948	86.5	100.8
都府県	415,812	141,874	557,685	819,689	861,982	64.7	95.1
計	458,773	1,041,993	1,500,766	1,500,766	1,347,842	111.3	111.3

資料:中央酪農会議。

従来、拠出金を上回る補償は事業団からの財源補助によってまかなわれていたが、補助金の減少により、特定の指定団体への補償は、他の指定団体の拠出金を原資としてなされなければならなくなった。いまひとつは、西日本を中心とする都府県の指定団体が、北海道に対して補償を行うという構造へと、とも補償の実態が変化したことである。前掲第Ⅲ-17表からわかるように、精算以前の状況では、都府県は北海道への補償のために304,297万円を拠出することになるはずであった。さきに見たように、限度数量と加工向け目標数量との格差が北海道で顕著となり、加工とも補償がとも補償の主流をなすにいたったからである。前掲第Ⅲ-15表が示すように、加工とも補償対象数量は、57年の23,728トンから60年には200,895トンへと急増し、61年には105,361トンとなっている。飲用とも補償と加工とも補償の比重は、この間にほぼ逆転してしまったのである。このように財政資金に頼ることができず、都府県の指定団体の拠出金によって、北海道の乳価維持のために補償を行うという状況が構造化した。いわば本来の意味でのとも補償が必要となった結果、とも補償の継続は、都府県の反発を招くことになり、その機能の形骸化、さらにはとも補償制度の廃止が求められたのである。計画生産を支える生産者間の協調は、こうして大きく崩れることとなった。

第三に、目標数量等の用途別割当の形骸化である。飲用乳市場での産地間競争を緩和するために、用途別目標数量や用途別生乳取引数量が設けられたことはさきに見た。そしてその用途別区分は次第に細分化されてきた。それはおよそ次のような事情による。ひとつは、生乳流通に対してきめ細かな規制を加え、集中豪雨的な生乳の飲用乳市場への流入を回避するためである。ふたつは、その他向けとして、一括して飲用乳価に準じた価格で取り引きされていた生乳を、醗酵乳等向け乳価などに細分化して、乳製品からの迂回生産を抑え、加工発生率を低下させることであった。たとえば、従来醗酵乳の原料として、脱脂粉乳が使用されることが多かったが、醗酵乳向けには飲用乳価より低い乳価を設定することで、原料における生乳利用率を高めることがはかられたのである。59年には醗酵乳等向け取引、60年にはさらに生クリーム等向け取引が開始された。指定された用途への処理の確認を取引の条件として、飲用乳価と保証乳価の間で、用途別に乳価が設定された。これらの用途への需要を拡大することによって、飲用乳価の維持がはかられたといえよう。

しかし実際の生乳取引は、これらの流通規制の細分化を形骸化させる方向で展開した、いわゆる「その他無指定」取引の拡大である。乳価は醗酵乳等向けなどのその他向け価格、すなわ

ち飲用向けより低い価格水準でありながら、用途の指定、確認をしない生乳取引が増加した。これは事実上、飲用向け生乳の値引きの手段として利用されているのである。厳密な数量の把握は困難であるが、農水省の推定では、それは加工向け以外の生乳の20~30%、10~15万トンに及ぶとみられている。³⁵⁾用途無指定の生乳取引の比重の上昇によって、用途別目標数量等の割当は、かなりの程度その有効性を低下させた。とも補償制度が廃止された62年以降は、それは生産者と乳業メーカーとの取引交渉における単なる目安にすぎなくなっているといえよう。

最後に、特別余乳(出荷調整乳)が厳しく制限され、計画生産の需給変動への柔軟な対応も困難になった。特別余乳は61年には輸入代替を前提として、すべて国産チーズ生産に向けられた。62年にはチーズ向けは目標数量の枠内に組み込まれ、特別余乳は目標数量の1.0%以内という枠が設定された。目標数量超過乳が特別余乳処理を条件として、事後的に追認されることはなくなった。生乳の減産に直面して、北海道の生産抑制を消極化させる特別余乳の弾力的な運用に対する都府県の反発が高まったからである。こうして目標数量超過ペナルティの厳格な適用と相俟って、生乳生産の総枠規制が強化された。生乳需要の変化に対しては、基本的には目標数量の変更によらざるをえず、計画生産による需給調整は次第に硬直化した。

以上みてきたように、計画生産は生産制限の強化をはかる一方で、地域間、とりわけ北海道と都府県の乳価格差の拡大をもたらし、生産者間の対立関係の深刻化に対して、何らの調整策をも打ち出せなくなっている。計画生産からの指定団体の離脱という事態にはいたっていないものの、計画生産の需給調整機能は、50年代後半のそれにくらべて大きく損われてしまったといえよう。計画生産は破綻の一步手前という状況に追い込まれている。

そこで計画生産が今日直面している問題点を簡単に整理してみよう。第一に、計画生産にお

ける協調のメカニズムの見直しである。計画生産を一時的な緊急避難的施策ではなく、恒常的な需給調整策として位置づけるのであれば、それは生産・流通構造の変化に応じて弾力的な対応がはかれるものでなければならない。実績主義ともいえる、一律均等な得失の分配による協調策のもとでは、数量割当の厳格な運用によって従来の実績を確保しようとする都府県と、生産拡大のためにはある程度の乳価引下げもやむなしとする北海道との対立は深刻化するばかりである。もはやそれは共同体的な相互規制を借りても解消しえないといえよう。かりにそのような協調が合意されたとしても、自由市場である飲用市場での競争をつうじて、それはすぐに形骸化せざるをえない。牛乳の計画生産はつねに市場での競争関係によって瓦解する危険性をかかえている。生産者間の協調は競争とのバランスの上に立って、弾力的に考えられなければならないのである。そのさい、市場メカニズムを部分的に計画生産のなかに取り入れることが、ひとつの有効な手段となりうるであろう。過去の生産・流通実績が既得権と化し、政治的な問題として処理される傾向がある状況では、全体としての合意形成が困難だからである。³⁶⁾生乳の増産が可能であった時期には、協調と競争とのバランスをとることは比較的容易であった。生産者間の協調に対する明確なビジョンを描くことなく、問題は先送りすることができた。しかし、短期的にはまだしも、長期的には増産の継続が見込めなくなった今日、相互の競争関係が激しくなっていくなかで、改めて生産者の協調をどのように維持していくかが問われているのである。

第二に、上記のことと関連して、計画生産の

35) 63年度より本格的に導入される特別調整乳制度は、計画生産の一部に市場メカニズムを導入したものと注目される。特別調整乳は需給事情に応じて、飲用向けとして販売されることもあれば、市場隔離された後、飼料用脱脂粉乳等と代替され、処理されることもありうる。生産者は市場動向をみながら特別調整乳の希望量を決定するのである。なお、特別調整乳制度の特徴については、拙稿「揺らぎ始めた生産調整への合意」、『デーリマン』38-7、1988年7月を参照されたい。

構造政策としての側面が問われている。生産性が高く、規模拡大に積極的な地域、生産者をどのように計画生産のなかで発展させることができるかが、計画生産の存続にとって重要な問題となっている。目標数量割当にさいして、自主申告制がとられていた時期には、割当枠の増分のなかで、ある程度は規模拡大意欲の高い生産者に対する配慮を加えることができた。計画生産は事実上、構造政策的な性格をもちえたのである。ただし減産割当ということになれば、平等配分志向が強く作用することは否めない。中核的な生産者がアウトサイダー化する動きはこれまでのところみられないものの、長期的にこれらの生産者の規模拡大が抑えられれば、彼らを計画生産のなかに留め置くことは困難であるといわざるをえない。また、乳製品輸入自由化に対する内・外圧のなかで、生産性の高い酪農家の育成を積極的に推進することが、喫緊の課題となっている。乳製品の内外価格差の一定程度までの縮小は、酪農の存立に対する国民のコンセンサスを得るうえで不可欠な条件である。計画生産は生産者の協調メカニズムの行き詰まりの解消とともに、中核農家の育成・発展への対応をも迫られている。

第三に、短期的需給調整のあり方、いわば計画生産の柔軟性についてである。予測しえない需要の急激な変化などに対して、計画生産はどの程度対応するべきで、またすることができるのか。これまでは北海道の特別余乳(出荷調整乳)と全乳哺育が短期的な需給変動の緩衝手段として利用されてきた。しかし実際には、それだけでは十分に対応しきれず、幾度となく乳製品輸入が繰り返されてきた。需要の変化に対して生産者がどの程度敏速に対応できるかが、計画生産の有効性の評価を左右する課題となってきたのである。

第四に、以上の問題は、より基本的には、計画生産の需給調整策としての位置づけの問題とかが関わっている。牛乳・乳製品の需給調整の政策的手段として、価格支持水準の変更、限度数量の増減、畜産振興事業団の乳製品輸入・市場

売買操作、計画生産が存在している。これらのなかで計画生産はどのような機能を果たすものとして位置づけられるのか。実際には対症療法的にこれらの施策が積み重ねられてきたために、相互の関連性を失い、十分に機能しなくなっている。たとえば加工向け目標数量と限度数量との乖離の増大、限度数量が果たしていた間接的な需給調整機能の形骸化が進んだ。他方、計画生産の運営も、とも補償など内部の調整の困難に直面することとなった。また計画生産と畜産振興事業団との機能分担の混乱も、需給調整策の首尾一貫性の欠如に由来しているといえる。計画生産では単年度需給均衡の原則から、事業団の乳製品在庫は需給計画の枠外として配慮されず、多量の在庫が固定化された。事業団は在庫保有にきわめて消極的になり、市況低落にさいしての乳製品買入れは事実上行わなくなった。乳業メーカーもこれに対応して在庫政策を転換し、備蓄的な在庫保有を極力抑えるようになった。需給逼迫時には、乳製品輸入を回避するために、計画生産の目標数量の増枠や出荷調整乳の活用による増産がはかられた。しかしそれと同時に事業団が乳製品輸入を行い、計画生産による需給調整機能の効果が減殺されてしまうことも少なくなかったのである。

計画生産の行き詰まりのもっとも重大な原因は、このような需給調整策の首尾一貫性の欠如、不統一性にある。これまで対症療法的に積み上げられてきた施策の矛盾が、過剰基調のなかで、もはやなし崩し的には処理しえない問題として顕在化したといえることができよう。牛乳の需給調整策の有機的連関をはかることが、今日の喫緊の課題となっている。計画生産を含めた需給調整のための諸施策の全面的な見直しが求められているのである。

ところでさきにもみたように、牛乳の過剰は分散的に現れている。したがって、この過剰基調のもとでの需給調整の問題を乳製品在庫や、生産制限の側面から検討するだけでは片手落ちであるといわざるをえない。乳製品在庫の累増という鮮明な形で過剰が現れる一方で、過剰は飲用

35) 『日刊酪農乳業速報』第4425号、1988年5月13日参照。

乳市場でも処理されることを見落としてはならない。そして飲用乳市場が過剰処理の場となり、混乱が続くなかで、牛乳の流通構造は大きく変化した。流通市場での牛乳の需給調整機能、すなわち余乳処理機能をめぐって、大手乳業メーカー、中小乳業メーカー、農協プラントの競争構造は50年代以降急速に変化を遂げた。また指定団体、全国連も飲用乳市場での生乳販売競争をつうじて、余乳処理に深くかかわることとなった。次章では、余乳処理をめぐる流通市場での需給調整と、牛乳の流通構造の変化について立ち入って検討することにしよう。

IV 余乳調整と流通機構*

牛乳の需給調整に対して、価格調整機能や数量調整機能のいずれもが有効な機能を果たしえなくなっているとすれば、牛乳の過剰は具体的にどのような形で処理されているのであろうか。同じ牛乳の過剰処理といっても、その態様は欧米と日本とはかなり異なる。欧米では生活保護世帯への援助や廉価販売などに代表される、政策的な消費拡大策が過剰処理対策として位置づけられてきた。また、消費拡大による過剰処理とはやや性格を異にするが、より重要な処理方法として、輸出や海外援助があげられる。³⁷⁾ 国内の余乳製品を国際市場価格で輸出することが、もっとも主要な過剰処理方法となっているのである。これに対して、わが国ではいずれの過剰措置もとられていない。³⁸⁾ 欧米の過剰処理方法が過剰を国外にはき出すことによって需

* 本章は拙稿「牛乳の需給調整と流通構造の変化」農政調査委員会、1987年の第4章に加筆等を行ったものである。

37) ECでは、乳製品輸出促進のために、輸出価格と国内価格との差額を補填する輸出払い戻し制度が実施されている。1986年の輸出払い戻し金支出額（予算案）は、2,704百万E.C.U（1986年平均換算レート1EUC=165円では4,461.6億円）に及んでいる。またアメリカ、カナダでは、開発途上国向けの低価格販売や無償援助によって余乳製品が処理されている。

38) 学校給食用牛乳に対する政府の助成は、それがなければいとの比較という意味では、たしかに消費拡大策といえる。ただし、その消費量は普及度、学生総数の点でともにすでに限界に達しており、過剰処理のための方策とはなりえなくなっている。

給調整をはかるといふ開放型であるのに対して、わが国のそれは閉鎖型とでもいうものである。需給アンバランスは、結局国内の流通過程において処理されるのである。牛乳の過剰は、その商品特性や価格体系のあり方に規定されて、基本的には2つの形態をとって処理される。すなわち②飲用牛乳の値引販売と①乳製品在庫である。前者の飲用牛乳の値引販売による過剰処理は、次のように大別しうる。ひとつは余乳処理能力の欠如に起因する、プラントによる値引販売である。保存性のない生乳は、投げ売りのような形をとってでも生乳として処理して販売せざるをえないことになる。1～2日で商品としての価値を失ってしまう牛乳では、在庫として過剰が表面化することはない。過剰の程度に応じて販売価格が引き下げられるだけであるからである。ふたつは、乳価体系に起因する、指定団体による値引販売である。加工向け原料乳の増大によって補給金交付の対象外となる生乳は、基準取引価格、あるいはそれから乳製品製造経費を差し引いたごく低い乳価しか実現しえない。したがって余剰乳を飲用乳向け原料として販売しうるのであれば、その取引価格は、これらの低価格を上回ればよいことになる。たとえば通常の飲用向け取引価格より大幅に下回る価格であっても、飲用向けとして処理されることが保証されれば、それは相対的に有利な販売となるのである。指定団体の値引販売が、余乳処理設備を保有しない市乳専門プラントである中小メーカー、農協プラントにおいて集中しやすいのはこうした理由による。飲用牛乳の値引販売をつうじた過剰処理は、次にふれる余乳処理機能のあり方と密接に関係しているといえよう。

後者の乳製品在庫の現れ方は前章でみてきたように、およそ4つのルートがある。①全国連などの生産者団体による余乳調整の結果としての乳製品在庫、②大手乳業メーカーの保有在庫、③畜産振興事業団の乳製品在庫、④中央酪農会議の管理下にある特別余乳による乳製品である。①、②は乳製品流通市場における民間在庫であり、③、④は乳製品の市場隔離のための乳製品

保有である。後者は、民間乳製品在庫の増大が、乳製品市況のいちじるしい下落をもたらすのを回避するために講じられる措置であり、前者による過剰負担を軽減し、補完するものである。しかし実際には、乳製品の市場隔離は有効に機能せず、過剰はもっぱら民間の乳製品在庫として処理されてきた。乳製品の市場隔離のための敗政基盤は、畜産振興事業団、中央酪農会議のいずれにおいても脆弱であり、きわめて消極的な対応しかしえなかったからである。

過剰が民間における乳製品在庫として顕在化するばあい、とくに注目されるのが生産者団体による乳製品保有、とりわけ全農の乳製品保有在庫である。従来、乳製品在庫は大手乳業メーカーに集中し、それにとまらぬ需給調整コストも、これらのメーカーによって負担されてきた。しかし50年代以降、生産者団体が乳製品加工に進出するようになり、この構図は変わってきた。乳製品在庫の保有者が多元化することによって、過剰在庫負担の押しつけ合いという競争が、乳業メーカーと生産者団体との間で展開されることになる。この余乳調整のあり方は、牛乳・乳製品流通の構造変化の主要な動因となったのであり、今日の牛乳・乳製品流通問題の重要な鍵を握っているといえよう。本章では生産者団体、とくに全農の余乳処理機能に焦点をしばって、それが牛乳流通とどのようにかかわってきたのか、そして余乳処理による需給調整コストをめぐる「ばば抜き競争」がどのような帰結をもたらしたのかという点について検討を加えていくことにする。

1. 指定団体プラントによる需給調整

生産者団体による余乳処理などの需給調整は、単協段階では処理規模に制約されて困難である。全国連を除けば、いくつかの（ブロック）指定団体における事例のみみられるだけである。大分（九州乳業）、熊本の指定団体のケースから、その特徴を簡単にみておくことにしよう。

第一に、余乳処理の量的な制限である。大分県酪連は、その傘下にある九州乳業の粉乳施設

を利用して、余乳処理を行っている。ただし①乳製品の販売ルート、②粉乳施設の運営、の両面から調整機能は限定されているといわねばならない。すなわち、まずそれは自社での乳製品需要量の範囲内に制約される。処理された乳製品は、そのほとんどが加工乳、乳飲料等の原料として、プラント内で消費されている。東京・大阪の特定のユーザーに多少販売されているだけで、むしろ他社から乳製品を購入することも常態化してきた。製造量が少なく、市場での評価を得ることが難しく、製造コストが高いため、社内消費を念頭においた乳製品製造に限定せざるをえないのである。次に、余乳処理は粉乳等の施設の運営を維持しうる範囲にも制約される。粉乳施設の稼働は当然ながら飲用牛乳の不需要期に集中する。施設の効率的な稼働のために、稼働率の低下時に、豆乳パウダー、ヨーグルトパウダーなど同一施設を活用しうる製品の製造が検討されているが、必ずしも容易ではないといえよう。余乳処理の増大は、稼働率の時期的な格差を広げることになり、ますます粉乳施設運営による赤字を拡大することになりかねないのである。

また九州乳業・熊本県酪連ではLL牛乳の製造・貯蔵によっても需給調整をはかってきた。LL牛乳の製造は、50年代後半以降、大幅な伸びを示している。常温流通が認められ、LL牛乳の広域流通が容易になった61年には、全国で10.7万kl（飲用牛乳の2.5%）を占めるにいたっている。熊本県酪連では、LL牛乳製造量を、59年—2,885トン、60年—4,738トン、61年—7,605トンへと飛躍的に増大させている。しかもそのおよそ50%が近畿、東海、関東地方向けとして販売されている。LL牛乳は牛乳の販路を拡大するための戦略的な商品として位置づけられるとともに、需給調整機能を担うものとして重視されてきたといえよう。しかし基本的には、現在のところ、LL牛乳による需給調整は短期的な調整にとどまっている。9月の需要ピークにそなえて、8月にLL牛乳の製造量を増加させるといった、1ヵ月程度の調整が限度で

第IV-1表 全農再委託生乳の地域間移出入(昭和57年度)

(単位: t)

	移入計	北海道	移 東 北	関 東	出 北 陸	東 山	先 東 海	近 畿	その他
東 北	116	116	0	0	0	0	0	0	0
関 東	97,814	27,482	70,324	0	0	0	8	0	0
北 陸	912	34	878	0	0	0	0	0	0
東 山	0	0	0	0	0	0	0	0	0
東 海	11,646	6,475	2,941	0	10	2,220	0	0	0
近 畿	81,144	40,853	24,152	0	1,335	0	0	0	14,804
そ の 他	5,762	5,139	0	0	0	0	0	0	623*
移 出 計	197,394	80,099	98,295	0	1,345	2,220	8	0	15,427
域内移出入	147,727	0	5,183	112,436	128	0	3,266	20,300	6,414
計	345,121	80,099	103,478	112,436	1,473	2,220	3,274	20,300	21,841

資料: 全農資料より作成。

注: その他の欄の*印は四国地方から中国地方への移動量である。

第IV-2表 農協牛乳販売量の推移

(単位: kl, %)

	47年	48年	49年	50年	51年	52年	53年	54年
首都圏	8,640	34,435	47,925	63,605	63,927	70,351	79,851	91,442
中京圏	—	—	1,067	5,937	6,347	7,303	8,349	9,265
近畿圏	—	1,839	8,820	13,222	13,046	14,553	15,834	18,735
計	8,640	(419.8) 36,274	(159.4) 57,812	(143.2) 82,764	(100.7) 83,316	(110.7) 92,207	(112.8) 104,034	(114.8) 119,442

資料: 全農調べ。

注: () 内の数字は対前年比を表す。

た広域流通が必要とされるのである。こうして指定団体としては、市乳向け生乳が年間を通して安定的に販売されるということが再委託への基本的な条件となった。

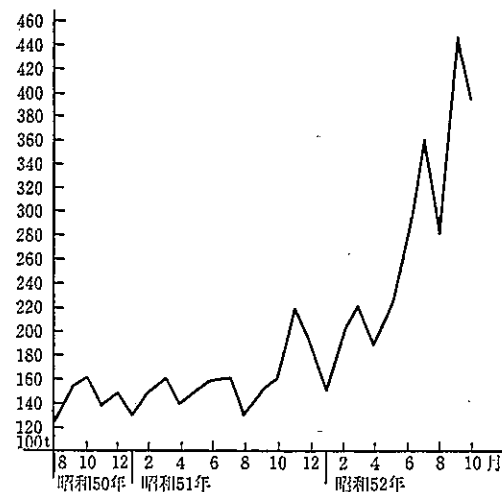
一方、中小乳業メーカー(農協プラント)は、必要なときに必要な量の配乳を受けることを取引条件とする再委託の利用を期待した。中小乳業メーカーの多くは、余乳処理施設をもたないので、余乳は大手乳業メーカーのプラント等で委託加工される。乳製品市況がとくに良いときを別とすれば、加工委託料を支払ったうえに、乳製品在庫の積み増しによる金利負担の増加は、経営を圧迫する危険性があった。中小乳業メーカーでは、余乳の発生を可能な限り低く抑えることが、経営安定のための最重要課題であったといえよう。そこで中小乳業メーカーは全農再委託を利用して、需要期を中心としたスポット的な取引を実現し、余乳の発生を抑えようとし

たのである。全農が生産者と乳業メーカーの間に介在し、両者の直接的な関係が一応断ち切られていることによって、こうした取引もある程度可能であると考えられた。

指定団体と中小乳業メーカー、農協プラントの再委託に対する考え方にはこのように大きなずれがあった。やや極端な言い方をすれば、指定団体は市乳比率の高い生乳販売を求めれば、スポット的な取引を認めざるをえず、定時定率的な取引を求めれば、市乳比率の低下もやむをえないとしなければならなかった。当然乳業メーカーも同様の矛盾をかかえていたといえよう。この考え方の相違を全農はどのように調整して、再委託による広域流通を進めていったのであろうか。次に再委託の具体的な内容に立ち入って、この点を検討してみることにしよう。

全農再委託による生乳流通は生乳移出地域ごとに(1)東北、(2)北海道、(3)関東のおよそ

第IV-1図 青森県の月別全農再委託数量の推移



資料: 青森県経済連調べ。

3つの類型に分けられる。広域流通にかかわるのは東北と北海道の生乳の再委託であり、両者の再委託を組み合わせることによって上記の矛盾がある程度克服されてきたといえよう。

(1) 東北産生乳の再委託

東北から全農に再委託され、広域流通される生乳は、第IV-1表に示されるように98,295トンである。さらに県別の内訳は58年度の数値であるが、次のようになっている。青森16,784トン、岩手65,256トン、宮城6,151トン、秋田2,934トン、山形14,726トン、福島7,089トンである。青森・岩手の2県で東北全体の73%を占めており、この両県に先導されて東北からの再委託が進められてきたといえよう。ではこの東北から委託された生乳はどのように販売されたのであろうか。同表からわかるように、東北からの再委託はその72%が関東、25%が近畿に販売されている。これらの生乳の多くは中小乳業メーカーや農協プラントに販売されているが、なかでも全農の農協無調整牛乳の原料乳として利用されていることが注目される。45年頃から市乳業界が異種脂肪の混入問題、いわゆる「インチキ牛乳」問題で揺れ動かなかで「ホンモノ牛乳」をキャッチフレーズとした農協牛乳は、

第IV-3表 月別全農委託数量(昭和58年度)

(単位: t)

	北海道	岩 手	青 森
4月	3,358	6,730	1,447
5月	3,879	6,945	1,804
6月	4,419	7,284	1,971
7月	3,741	6,512	2,225
8月	5,278	6,178	2,361
9月	10,303	7,222	1,521
10月	4,437	7,363	1,635
11月	3,334	6,291	1,305
12月	2,417	5,726	1,429
1月	2,380	5,591	1,285
2月	2,466	4,769	1,577
3月	2,162	5,459	1,269
計	48,172	76,070	19,829

資料: 全農、各指定団体調べ。

順調に販売量を伸ばした。第IV-2表にみられるように、47年から50年までの4年間に販売量が8,600トンから83,000トンへと、10倍近くになるという急成長を遂げたのである。とくに首都圏での販売の伸びはいちじるしく、市場占有率も47年の4.2%から50年7.1%、52年7.4%、54年8.9%へと上昇している。このような首都圏を中心とした農協牛乳の原料乳需要によって、東北から再委託された生乳の市乳化比率は高い水準に維持されたと考えられる。⁴¹⁾

一方、再委託による年間の生乳取引数量の推移は、ほぼ定時定量的であった。その理由として、ひとつは、50年代初めまでの農協牛乳販売量の急増に支えられたことがあげられる。農協牛乳向けの生乳需要が急増していたことを反映して、再委託数量は年間を通して一定していたのである。第IV-1図は青森県の月別全農再委託の数量の推移を表している。夏から秋にかけての需要期に増加した販売量は、1月には一時的に減少するものの、冬から春にかけての不要期においても、ほぼ需要期の販売数量と同じ水準を保っている。本来販売数量が落ち込む不要期にも、農協牛乳が市乳市場におけるシェ

41) 岩手県の全農再委託生乳の市乳化比率は、昭和59年4月~8月で85.8%に達している。全農再委託を除いた市乳化比率が61.7%であることから、全農再委託がいかに市乳化促進に寄与しているかがわかる(岩手経済連「酪農情報」No.3, 昭和59年参照)。

第IV-4表 産地加工による余乳処理の月別変化

年度	4月	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
57	100	5	0	15	50	1	0	0	59	211	157	142
58	100	34	34	36	7	4	31	38	66	83	41	99
59	100	19	2	1	3	13	8	33	57	58	71	91

資料：全農酪農部調べ。
注：各年度4月の処理量を100としている。

アを順調に伸ばし続け、生乳需要が減少しなかったのである。農協牛乳の発展・成長期においては、需要の季節的な変動は、需要の伸びによってある程度抑えられたといえよう。

いまひとつは、産地加工による不需要期の生乳販売の保証である。農協牛乳の急成長は50年代初めで終わりを告げ（前掲第IV-2表参照）、それ以後は緩やかな成長にとどまった。農協牛乳の販売量も季節的に大きく変動し、生乳需要もこの影響を受けざるをえなくなった。第IV-3表に示されるように、岩手・青森両県の再委託数量は、9月の需要期を頂点とした山型を描いているといえよう。全農は不需要期における再委託数量の減少分の処理を保証するために、全農の斡旋で生産地のプラントに加工委託する仕組み（以後、産地加工と呼ぶことにする）を設けた。すなわち、不需要期と需要期の再委託数量の差にあたる生乳を、指定団体が周辺の全農の協力工場に加工委託する。そしてそこで製造された乳製品の販売は全農が保証するという仕組みである。乳製品加工にともなう費用を全農が負担することもあり、この部分の生乳については、全農が保証乳価を支払う。事実上、定時定量の販売を全農が保証したといえよう。産地加工による余乳処理の動向を示した第IV-4表にみられるように、12月から4月にかけて余乳処理数量が多くなっている。全農はこの産地加工によって、生乳生産に比例した受乳はできないまでも、定時定量による再委託販売、余乳処理の引受けを保証したのである。

次に全農乳業や中小乳業メーカーの小口のスポット需要に対しては、この東北から再委託された生乳を充当した。乳業メーカーへの生乳販売は、大手乳業メーカーに対しては定時定率、

中規模の乳業メーカーに対しては定時定量が原則となっている。いうまでもなくすべての乳業業者に対して、必要なときに必要な量の生乳を販売することは不可能である。ただし通常の配乳に対して、スポット的な需要に見合う量の生乳を上乗せするということで、需要の波にある程度対応した販売を行った。

飲用牛乳の需要量は天候等によって日々変化する。飲用向け生乳の必要量もそれによって変化して、計画通りにはならないのが常である。年間をつうじて、この計画を上回るスポット的な生乳需要が生じるといえよう。岩手県、青森県は東京への生乳輸送にそれほど時間もかからず、全農との関係が緊密であることから、スポットの生乳供給基地として位置づけられた。

このように全農は東北の指定団体に対する高い市乳化率と定時定量取引を保証するとともに、乳業者に対しても、日々の需要量に見合った配乳を限定的ながらも実現してきた。しかしそれは全農の農協牛乳の販売促進と余乳の産地加工処理にともなう経費負担のもとに可能になったといえよう。⁴²⁾

(2) 北海道産生乳の再委託

北海道からの生乳の道外移出はすべて再委託によらなければならないという協定が業界内で取り交わされている。都府県の乳業メーカーでは、北海道の生乳はすべて全農から買い受けることとなった。こうして北海道からの再委託は、東北からの再委託と同様に、当初から全農再委

42) 乳製品の市況が良い場合には、産地加工処理も利益をもたらすといえよう。しかし、不需要期に偏った乳製品加工であるだけに加工経費は高くつく。またスポット的に出回る乳製品の販売価格は割安にならざるをえず、産地加工による乳製品の収益性は不安定にならざるをえない。

託による広域流通のもうひとつの柱となった。前掲第IV-1表に示されるように、全農再委託による地域間移出数量の40%ほどが北海道からの再委託となっている。

北海道から再委託された生乳は、まず第一に、「北海道牛乳」の原料乳として販売されている。全農の農協北海道牛乳や大手、中小乳業メーカーの「北海道牛乳」には、北海道産の牛乳は脂肪分が多い等の理由から、普通牛乳とは別的高级牛乳としての需要がある。ただし、関東への生乳の販売は首都圏の指定団体からの対抗が強く、のちにふれるように、この地域は生乳ではなく牛乳製品として移入されるようになった。したがって、北海道の生乳の販売先は主として近畿地方の中小乳業メーカーである。しかも前掲第IV-3表からうかがえるように、販売量はかなりの幅をもって変動して、需要期に多く不需要期に少なくなっている。乳業メーカーにおける「北海道牛乳」の需要に合わせて、必要な時に必要な量の飲用向け牛乳が年間を通して販売されているといえよう。

さらに第二に、北海道の生乳は夏期需要期の全国各地の生乳不足を補うために、スポット的にも販売されている。同じく、第IV-3表にみられるように、9月には他の月の再委託数量をはるかにしのぐ10,300トンの生乳が取り引きされている。9月初旬は全国的に飲用乳向けの生乳が不足する時期であり、全農はこの季節的な需要量の増加を北海道の生乳によってまかなっている。この時期のスポット需要は短期間ではあるが、かなりの量にのぼり、東北地方からの移入ではまかないきれないといえよう。これに対応するためには、生乳生産量に十分余裕がある北海道からの移入を増大させるしかないのである。

このように北海道から再委託された生乳は、乳業者の需要動向に合わせて販売されている。しかも首都圏の生乳不足を最終的に調整する地域として位置づけられているといえよう。北海道の生乳生産量は全国生乳生産量の30%以上を占めるほど膨大であり、再委託される生乳はホ

クレンの年間受託数量のわずか2~3%にすぎない。再委託量が季節的に大きく変動しても、北海道ではこれに十分対応できる基盤がある。全農は東北からの再委託では処理しえない、季節的な需給調整を北海道からの再委託で補ったといえよう。⁴³⁾

以上みてきたように、全農は生産者と乳業者の利害関係のギャップを次のように埋めてきた。ひとつは、乳量の豊富な北海道等からの再委託による季節的な需給調整であった。いまひとつは、余乳処理にともなうリスクを全農が負担することであった。余乳は農協牛乳を製造する全農乳業においても発生するが、とりわけ産地加工によって多量に処理されるといえよう。乳製品市況が悪化しているときは、余乳処理にともなう損金がかかりの額になることも考えられる。しかし、酪農事業が採算割れに陥る危険を冒しても、再委託の拡大が進められたといえよう。全農は生産者と乳業者の牛乳流通上の機能分担において、生産者が乳製品加工や、さらには飲用牛乳の処理・販売といった機能をも分担するためには、まず、再委託を推進し、全農の事業量を増大することが必要であると考えた。この方針のもとで余乳処理にともなうリスクを負担して、再委託の推進をはかってきたのである。全農にとって再委託は単なる経済取引ではなく、共販思想に裏づけられた運動となっていたと考えられる。この点がもっともよく現れているのが、関東地域内における全農の再委託である。

(3) 関東産生乳の再委託

関東地方の各県間の生乳取引が、50年度半ば以降、全農再委託によって行われるようになる傾向が強まった。前掲第IV-3表では昭和57年度における同一地域内で取り引きされた全農再委託数量は、全国で147,000トン強、そのうち関東は112,000トンあまりとなっている。この

43) 全農再委託による生乳流通に注目して、青森県、岩手県、北海道の県外・道外移出の動向を整理した研究として、塩沢照俊「生乳・牛乳の広域流通」(湯沢誠編『農業問題の市場論的研究』御茶の水書房、昭和54年所収)がある。

第IV-5表 岩手・青森における全農再委託のシェアの推移

(単位:%)

	45年	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58
岩手	2.2	2.7	7.8	12.1	17.1	21.3	23.4	24.0	22.7	22.7	30.9	35.0	33.6	33.5
青森	—	—	—	—	—	1.7	2.8	5.1	7.5	10.9	10.4	12.7	14.6	22.9

資料:各指定団体調べ。

生乳流通の多くは、これまで指定団体あるいは農協と乳業メーカーとの間で進められてきた取引が、形式的に全農再委託となっただけであり、取引条件などについても従来どおりであることが多い。

関東地方のなかで、もっとも全農再委託数量が多い群馬県の例でこの点を確認しておこう。58年度の群馬県の生乳総販売数量は289,393トンで、そのうちの30.7%に当たる88,811トンが全農再委託となっている。しかしながら、全農に再委託された生乳のすべてを、全農が独自の販売活動によって販売先を開拓し、販売するというわけではない。この9万トン近い全農再委託のうち、約7万トンは従来、群馬県牛乳販連(指定団体)と雪印乳業との間で取り交わされていた生乳取引が、形式上全農再委託になっているにすぎない。したがって、加工比率も13.9%となっており、群馬県の総平均加工比率の15.5%をわずかに下回る程度である。全農再委託として販売されることになっても、0.03%の手数料が全農に支払われる以外に実質的な変化はほとんどないといってよい。前述した広域的な全農再委託とはまったく性格を異にしているといえよう。地域内の全農再委託が増加しつつあることの問題についてはのちにふれることにして、ここでは指定団体あるいは農協と、大手乳業メーカーとの間の一般的な生乳取引が、全農の再委託推進の方針のもとで、全農再委託による生乳取引へと取り込まれるという側面があることを指摘しておくにとどめる。

3. 再委託による牛乳流通への影響

全農再委託は以上のそれぞれ性格の異なる3つの類型をもって、40年代半ばから今日にいたるまで、順調に増加してきた。では全農再委託

による生乳流通の伸長はどのような影響をもたらしたのであろうか。ひとつは、本稿では詳しくふれる余裕はないが、酪農の生産構造に対する影響である。その典型的な例は市乳化の推進により、東北地方を加工原料乳地域から飲用乳地域へと変えたことである。酪農経営の規模が零細であるにもかかわらず、50年代に東北地方の生乳生産の拡大を可能にした要因として、全農再委託を挺子とした広域流通の展開は無視しえない。ふたつは、牛乳流通の混乱の契機となった飲用乳市場における農協プラント、中小乳業メーカーの進出である。いまひとつは、大手乳業メーカーの飲用乳市場からの後退、集乳地盤の縮小を招いたことである。こうして全国連による生乳の広域的な需給調整が、牛乳の生産・流通構造の変化を促す原動力のひとつとして機能した。しかし上記のような流通構造の変化は、全農再委託による需給調整を従来通り維持しえなくすることにもなった。これまで大手乳業メーカーが負担していた需給調整コストが、全農に集中する傾向が強まり、余乳調整という点で全農が果たしてきた機能は縮小されざるをえなくなったからである。以下、これらについてやや立ち入った検討を加えることにしよう。

(1) 東北地方の飲用乳地域化

全農再委託によって生乳販売の動向を大きく変化させたのが、東北地方の指定団体であった。前述のように、再委託された生乳について、全農が高い市乳化比率、産地加工による定時定量取引を保証したことで、全農再委託は生産者にとって大きなメリットをもたらすものとして位置づけられたといえよう。飲用乳向けとして、生乳を東京、大阪などの消費地に販売するメリットは青森県では次のように推移した。40年代

第IV-6表 岩手・青森における市乳化向け比率の推移

(単位:%)

	41年	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
岩手	37	38	43	55	67	73	76	72	71	65	63	68	70	68	66	67
青森	39	42	45	58	60	63	68	59	55	50	51	60	63	61	57	62

資料:各指定団体調べ。

注:学校給食向け、その他向けを含めた飲用等向け比率である。

には青森県では、雪印東京工場への県外送乳を実施していたが、そのときのトン当たりのメリットは、46年—2,670円、47年—5,061円、48年—7,940円、49年—15,567円、50年—11,829円へと、いちじるしく多くなってきている。⁴⁴⁾このような状況のもとで、指定団体が再委託に積極的に取り組むようになったのは当然のことといえる。第IV-5表は岩手・青森両県の生乳販売における全農再委託の比率を示している。全農再委託のシェアは伸び続けており、岩手県では広域流通によるメリットの増大を反映して、40年代末から急速にそのシェアは上昇して、50年代初めには20%台に達している。さらに58年には33.5%となり、とび抜けて高いシェアをほこっている。市乳化比率の高い全農再委託に対して優先的に配乳することによって、加工比率を下げ、プール乳価の引上げをはかったといえよう。県の市乳化比率は第IV-6表からわかるように、47年には50%を上回り、50年代には60~70%という水準にある。指定団体と消費地の乳業メーカーとの直接取引も拡大したが、岩手県をはじめとして、東北地方の飲用乳地域化を促進したのが全農あるいは全酪連の再委託の利用であったといえよう。

また、飲用乳地域化され、プール乳価がある程度高い水準で推移したおかげで、東北地方の酪農が存続することができたともいえよう。東北地方の酪農は立地条件に恵まれず、前述したように生産性が低い。岩手県を例にとれば、58年の都府県平均の1戸当たり頭数が17.7頭であるのに対して、岩手県は9.4頭、1頭当たり乳量も都府県平均が6,024kgであるのに対して、岩手県は4,981kgでしかない。生産費も全国平均を6.2%上回っており、酪農地域としては

44) 青森県経済連調べ。

厳しい状況に立たされてきたといっよい。それにもかかわらず、生乳生産量を伸ばしえたのは、不足払い制度のもとで条件が整いつつあった広域流通を、全農再委託がオーガナイズして、推進したことによる。東北地方の酪農は、北海道のスポット的な再委託とは異なり、全農再委託の中核としての役割を果たすとともに、全農再委託によって、その発展が支えられてきたといっよい。50年代の酪農の生産構造は全農再委託による広域流通のあり方と深くかかわっていたといえよう。その意味で、近年北海道からの再委託による都府県への生乳移出が、定時定量的な性格を強めつつあることが注目されよう。

(2) 農協プラント、中小乳業メーカーの躍進

全農は、全国的な共販体制の強化をはかるために再委託の推進をはかったが、それはくしくも、飲用乳市場の混乱を引き起こす契機ともなった。では、全農再委託はどのようにしてこの飲用乳市場の混乱への道を開くことになったのであろうか。第一に、農協牛乳の成功が農協プラント、さらには中小乳業メーカーの飲用牛乳市場への進出を刺激して、プラント経営の量販店に対する依存度を高めた。全農再委託の展開は、全農直販による農協牛乳販売の急成長に支えられてきたことは前にもふれた。農協牛乳は首都圏をはじめとして、近畿、中京圏の全農直販委託工場で処理され、大都市を中心に販売された。首都圏の委託工場は、神奈川県経済連、津久井郡農協、栃木県酪農協、銀河酪農の各工場の4ヶ所であった。こうして農協プラントで処理された農協牛乳が、47年5月の販売開始以来、量販店への販売によって、急速に販売量を伸ばしたことは、他の農協プラント、中小乳業

第IV-7表 企業形態別乳業工場数の推移

	合計	企業形態		
		会社	農業協同組合	個人その他
47年	1,423	660	169	633
48	1,342	651	168	559
49	1,319	639	164	551
50	1,282	619	164	533
51	1,240	602	158	510
52	1,222	614	156	490
53	1,191	610	157	468
54	1,157	597	147	452
55	1,118	588	144	425
56	1,084	564	136	422
57	1,068	563	129	405
58	1,043	560	129	390
59	1,004	539	124	371

資料：農林省「牛乳・乳製品統計」。

メーカーにも大きな刺激となった。農協プラントは昭和25年の農業協同組合法制定のもとで次々と設立され、第IV-7表に示されるように、47年には169工場を数えた。当時の農協プラントは規模が小さく、地元の専売小売店と学校給食に対する一般牛乳の販売が主要な事業であった。しかし、47年の農協牛乳の成功に刺激されて、全農直販と同様の牛乳販売を行う農協プラントが続出した。まず成分無調整牛乳の販売が増加した。50年には成分無調整牛乳が飲用牛乳販売数量の42.9%、52年には52.0%を占めるようになった。⁴⁵⁾ また中規模以上の農協プラントは量販店への牛乳販売を強化した。第IV-8表で農協プラントの飲用牛乳の販売先の構成をみると、量販店への販売比率は46年にはわずか3.6%であったが、48年には19.7%、そして51年には34.3%へと急増していることがわかる。一方、量販店も牛乳を目玉商品として位置づけ、積極的な販売活動も行った。なかでも大手乳業メーカーの製品より低価格のプライベート・ブランド牛乳(P・B牛乳)の開発が推進され、中規模の農協プラントがP・B牛乳の主要な供給業者として選ばれた。量販店にとっては、将来の需要の増加にも十分対応しうる供給能力を

45) 『日刊酪農乳業速報・資料特集』No.14, 農林流通社, 189ページ参照。

第IV-8表 農協プラントの飲用牛乳販売先構成(単位:%)

	46年	48	51	54	57	60
小売店	57.0	49.0	38.3	31.6	28.2	23.2
量販店	3.6	19.7	34.3	45.3	46.9	46.2
生協	6.5	9.0	7.8	8.1	10.6	13.2
集団飲用	5.1	2.8	4.2	2.6	3.0	7.1
学校給食	27.8	19.4	15.4	12.4	11.3	10.2
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：農協プラント協議会調べ。
注：移動販売は集団飲用に含める。

もち、しかも取引条件にいろいろ量販店側からの融通をきかせることができる相手として、中規模の乳業プラントが最適であったのである。こうして多くの農協プラントは量販店と強く結びつき、量販店での牛乳販売の増加とともに、その規模を拡大していった。

中小乳業メーカーも、上記と同様の事情のもとで、量販店との取引関係の緊密化をはかり、牛乳販売を伸ばしたといえよう。農協プラント、中小乳業メーカーはいずれも専売店組織力が弱かった。それゆえ量販店販売という新しい流通チャンネルが登場して、しかも農協牛乳の成功によってその将来性が裏づけられたことで、両者はいち早く量販店販売方式に移行したといえよう。

農協プラント、中小乳業メーカーは量販店への依存を強めつつ、飲用牛乳シェアを年々伸ばした。第IV-9表に示されるように、市乳販売量のシェアは、54年には両者を合わせて53.8%となり、50%を上回った。とりわけ農協プラントのシェアの増大はいちじるしく、45年の12.0%から53年の24.0%へと倍増している。そして農協プラント、中小乳業メーカーは、54年以降も順調にシェアを伸ばして、57年にはそれは55.6%となっている。

しかし、この60%近い販売シェアは農協プラント、中小乳業メーカー間の量販店をめぐる激しい牛乳販売競争をともなって獲得されたものであることに注意しておかなければならない。量販店への販売の比重が高まるにつれて、プラントの経営状態が量販店への販売量によって左

第IV-9表 経営形態別市乳販売量のシェアの推移

	(単位:%)						
	45年	50	52	53	54	55	57
大手3社	64.8	55.2	50.0	50.5	46.2	44.9	44.4
中小乳業メーカー	23.2	28.0	29.7	25.5	31.6	32.8	30.6
農協プラント	12.0	16.8	20.3	24.0	22.2	22.3	25.0
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：全国農協プラント協議会調べ。
注：市乳は飲用牛乳と乳飲料の合計。

右されるようになってきたからである。牛乳販売量が順調に伸びていた50年代初めに、従来の老朽化した設備を更新して、新しく設備投資をしたプラントではなおさらであった。これらのプラントでは減価償却費の負担を軽くするために操業度を上げる必要があった。そして利幅を減らしてでも量販店への牛乳販売をよりいっそう増加させる戦略をとる必要に迫られたのである。全農再委託の利用を軸として発展してきた「農協牛乳」の成功事例は、こうして多くの中小プラントに影響を及ぼし、一挙に量販店販売方式への積極的取り組みを促した。しかし、それはこれらのプラントのシェア拡大をもたらす一方で、特定の量販店の販売に対して強く依存する経営のあり方が、牛乳の値引き販売、牛乳小売価格の低落をもたらすひとつの原因となったといえよう。

第二に、全農再委託には販売先の余乳処理を受託する機能がなかったことである。飲用牛乳の日々の需要量を予測することは不可能である。したがって買い入れた生乳が飲用牛乳処理を上回り、余乳が発生することは頻りにあった。全農がいくら需給調整をはかっても、乳業者の需要量に完全に一致した量の配乳を行うことは不可能であるといえよう。余乳が発生したばあい、大手乳業メーカーでは、受乳工場であるいは工場間転送をつうじて他工場で、この余乳を乳製品に加工する。あるいは、加工乳の原料である脱脂粉乳と差替えるなどの操作によって、余乳を処理することができる。しかしながら、農協プラントや中小乳業メーカーのプラントの多くは余乳処理施設をもたない。余乳処理施設をもつ農協プラントは30余り(59年)にすぎない。

したがって中小プラントの余乳は大手乳業メーカー等のプラントで委託加工される。しかし次のような理由で、余乳処理はこれらの中小プラント経営には大きな負担となるものだった。ひとつは、乳製品の市況の変動がいちじるしく、収益が安定しないことである。市況の悪化のために乳製品在庫をかかえることは、規模の小さい農協プラント等にとっては容易に行えることではないといえよう。ふたつは、乳製品の販売条件が相対的に不利なことである。販売量が小口であり、通年供給が困難であるうえに、販売網が整っていない。乳製品取引は大口需要者に有利に進められがちであり、大手乳業メーカーの乳製品販売価格をかなり下回ることになる。いまひとつは、乳製品取引の代金決済が飲用牛乳取引にくらべて、きわめて長期間にわたり、金利負担がかさむことである。したがってこれらのプラントでは、飲用牛乳の販売価格を引き下げても、余乳が発生しないように、飲用牛乳の販売量の拡大をはかろうとする傾向が強い。余乳の発生を回避するためのダンピング販売が横行する背景には、中小プラントの余乳処理機能が脆弱であることが指摘されよう。⁴⁶⁾

第三に、農協プラント、中小乳業メーカーのスポット的な需要に対する全農の積極的な対応が、これらのプラントの薄利多売を支えることにもなった。農協プラント、中小乳業メーカーでは、冬季の不需用期に余乳が発生しないように、低い水準で定時定量的な生乳取引契約を結

46) 飲用牛乳プラントの過当競争など、飲用牛乳市場の混乱の要因を整理した報告として、自由民主党政務調査会農林部会飲用牛乳流通問題等小委員会(通称吹田委員会)『飲用牛乳の流通の混乱の要因と解決の方向』(昭和58年)を参照されたい。

第IV-10表 北海道からの飲用牛乳移出量の推移
(単位: t, %)

年	移出量	対前年比
45年	0	
46	933	
47	1,634	
48	7,427	454.5
49	12,953	174.4
50	18,393	142.0
51	28,872	157.0
52	36,390	126.0
53	43,039	118.3
54	59,536	138.3
55	77,323	133.2
56	104,155	131.3
57	125,279	120.3
58	139,904	111.7
59	145,504	104.0
60	145,812	100.0

資料: 農林省「牛乳・乳製品統計」

び、需要期に不足する生乳はスポット的な買入れによってまかなうことが望ましい。生産と消費のギャップの調整を指定団体、あるいは全国連に押しつけ、必要時必要量に近い形で受乳を実現することによって、余乳処理コストの負担を免れるからである。その結果、スポット生乳価格が多少割高であるとしても、全体として原乳コストの低減がはかられ、牛乳の低価格での販売が可能となるのである。全農再委託は、こうした中小プラントの要求に積極的に対応することによって拡大してきたのであり、一方で、牛乳の安売りに拍車をかけることになったといえよう。

むしろ、飲用牛乳市場の混乱を招いた条件のすべてが全農再委託によって準備されたというわけではない。以下、それらの点について若干の説明を加えることにしよう。その第一点は、農協プラントや中小乳業メーカーがもともと牛乳の低価格販売に対応しうる経営体質をもっていることである。まず大手乳業メーカーと比較して、人件費が低いといえよう。賃金水準が相対的に低く、さらに従業員が状況に応じて担当部門以外の仕事にも従事する体制を整えたり、管理部門を圧縮するなど、人員の削減や配置の流動化も、中小企業であるだけに比較的容易で

あったといえよう。また農協プラントでは、収益性が、他の農協の事業と切り離して厳密に把握されることなく、ややもすると生産者がみずから販売活動を行うという運動論が収益性に優先することもあったといえよう。したがって農協プラントでは、プラント事業の採算は副次的な問題となる傾向もみられた。農協プラントでの赤字は、自動的に農協の他の部門での収益によって補填される。農協経営全体のなかでプラント事業が位置づけられることによって、牛乳販売での赤字が表面化しにくくなっているのである。

いまひとつの点は、北海道からの飲用牛乳の移出増加である。⁴⁷⁾ 第IV-10表に示されるように、47年から本格的に北海道牛乳の直送が始まった。とくに54年から58年にかけては、ホクレンが道外飲用向け生乳の販売価格を引き下げ、本州への牛乳販売を促進したので、移出量の伸びはいちじるしかった。⁴⁸⁾ 前述したように北海道の生乳の関東への移出は、関東地方の指定団体の反発が激しく、主に関西に移出された。飲用牛乳はこれとは対照的に、主として関東へ移出されている。58年の関東への移出量は全移出量の62.4%に当たる87,300トンとなっている。自由流通である飲用牛乳に対しては、指定団体も規制を加えることはできない。さらに近年では冷蔵車による飲用牛乳輸送費が、回送車の効率的な利用によっていっそう安価になってきている。こうして首都圏への飲用牛乳供給は、北海道からの飲用牛乳の移入によって急速に増大した。飲用牛乳の販売競争は農協プラント、中小乳業メーカーに北海道のプラントが加わり、それだけ激しさを増すことになったのである。

47) 天間征「飲用乳市場の混乱と生乳の需給調整」(日本農業経済学会「農業経済研究」56巻2号、所収)、およびホクレン資料参照。

48) 昭和53年から道外飲用向け生乳の販売価格が引き下げられ、59年9月には道内飲用向け生乳価格が112,006円であったのに対して、道外飲用向け生乳価格は89,000~96,370円となっている。ただし59年からは関東地域の指定団体等の抵抗によって、関東以西への生乳価格は102,200円に引き上げられ、北海道からの飲用牛乳移出は減少してきている。北海道酪農にとっては、限度数量の維持のほうが重要な問題であり、道外移出に対しては譲歩したといえよう。

第IV-11表 普通牛乳1Lの小売価格

	57	年	58	59
170円以下	27.2	44.5	6.2	5.5
171~180	17.3		15.6	11.6
181~190	13.9	41.0	30.7	18.9
191~200	27.1		25.0	40.0
201~210	2.4	14.5	5.6	8.2
211~220	4.0		3.2	3.6
221~230	4.4		6.5	7.4
231~240	3.0		4.2	3.5
241円以上	0.7		3.0	1.3
平均価格(円)	187.20		196.41	198.14

資料: 畜産振興事業団「牛乳の小売価格実態調査報告書」

注: (1) 札幌, 東京, 名古屋, 大阪, 福岡の小売価格の全国平均値である。

(2) 調査月は各年とも7月である。

以上みてきたように、全農再委託が道を開いた飲用牛乳市場での農協プラント、中小乳業メーカーの進出は、プラント間の激しい販売競争を引き起こした。第IV-11表は普通牛乳の小売価格の動向を示している。量販店での安売りを反映して、大半の牛乳が200円以下で販売されていることがわかる。なかでも57年には180円以下の牛乳が44.5%にもぼっている。この販売価格は、原乳コストが建値通りの118,216円であるとすれば、プラントに利益をもたらす価格水準ではないといえよう。⁴⁹⁾ 実際、牛乳の安売り、乱売状態が長期にわたって続いているなかで、牛乳販売による収益はいちじるしく減少している。経営難に陥り、倒産あるいは吸収合併という事態を迎えた中小乳業メーカーも現れ始めた。全農再委託のみがこうした状態をもたらした原因となっているわけではない。しかし農協プラントのひとつである全農直販が、再委託を利用した量販店販売方式による牛乳販売の先鞭をつけ、さらにスポット需要にも対応した全農の生乳の安定供給によって、事実上の原料乳価格引下げを行ったことなどで、全農再委託

49) 飲用乳価交渉に当たってきた全国乳価対策協議会(全乳対)は、公正取引委員会より独禁法違反の疑いがあるという申し入れを受けて、昭和57年以降は活動していない。したがって飲用乳価(関東地域標準)は生乳取引当事者に対してまったく拘束力をもたないといえよう。118,216円というこの飲用向け生乳価格は、取引の過程で事実上の値引、裏取引によって崩れている。

はこれらのプラントの安売り競争を支える機能を果たすことになったといえよう。そして全農再委託の拡大は、農協プラント、中小乳業メーカーのシェア拡大を支える条件でもあったのである。

(3) 大手乳業メーカーの市乳事業縮小

中小プラントの薄利多売競争、シェアの拡大は、大手乳業メーカーにも大きな影響を及ぼした。大手乳業メーカーの市乳販売シェアは前掲第IV-9表に示されるように、年々減少を続け、45%前後になった。大手乳業メーカーは量販店への牛乳販売という点では大きく出遅れた。すなわち、まず専売店の組織力が強力で、宅配を中心とした販売方式をとっていた大手乳業メーカーでは、量販店販売方式への移行が難しかったことが指摘できる。専売店の経営安定をはかるためには、宅配の推進を放棄するわけにはいかなかったのである。また量販店も、前述したようにP・B牛乳の開発等になかなか応じない大手乳業メーカーとの積極的な取引は、敬遠する方向にあったといえよう。いまひとつは、量販店への販売を自発的に抑制したことがあげられる。50年代以降、大手乳業メーカーでは、農協プラント、中小企業メーカーの牛乳の安売り競争に対抗して牛乳価格を引き下げることによって、利益は低下するばかりであった。白もの

第IV-12表 関東地方の飲用乳工場の推移

	54年	55	56	57	58
310t～620	14	17	13	14	9
620t～1,240	18	17	18	15	17
1,240t以上	23	25	26	29	31
計	55	59	57	58	57

資料：農林省「牛乳・乳製品統計」。

注：(1) 規模別分類は各年12月における月間処理量によっている。

(2) 飲用乳工場は飲用牛乳向けよりも乳製品向けの処理が少ない工場である。

牛乳に関しては、もはや大手乳業メーカーが販売を拡大する市場条件は失われていた。したがって大手乳業メーカーでは、原則的には、販売量が少なくともマージン率を確保するという販売戦略をとるようになり、量販店への販売は消極的になったといえる。

その結果、大手乳業メーカーでは集乳量が増えないまま、市乳販売量が激減し、余乳が大量に発生した。そして乳製品の市況は軟化し、大手乳業メーカーの経営状態は悪化した。大手3社の売上高営業利益率は50・51年度2.6%であったが、54年—1.3%、55年—1.5%、56年—1.8%、57年—1.7%と、50年代半ばより低迷している。⁵⁰⁾ こうした事態をふまえて、大手乳業メーカーでは50年代半ば頃から市乳部門の縮小と経営の合理化がはかられた。それは具体的には次のように整理することができる。

第一に、多角的な事業の展開、いわゆる乳業メーカーの多角化と、脱乳業化である。⁵¹⁾ 食品加工、医薬品製造などの事業の推進が積極的に行われるようになったのである。

第二に、牛乳・乳製品の多角化である。近年のヨーグルトを中心とする醗酵乳のブームに代表されるように、新たな需要を呼び起こすための新商品開発が進められた。醗酵乳等の乳飲料の生産の伸びは、加工乳と同様、生乳の需給調整のあり方にも影響を与えている。これらの乳

飲料は生乳と脱脂粉乳から作られるが、その混入比率を変えることで生乳需要の微調整ができるからである。大手乳業メーカーの市乳プラントでは、生乳、濃縮乳、脱脂粉乳、全粉乳、煉乳等々の原料から、牛乳、加工乳、乳飲料、醗酵乳、乳酸菌飲料等の多くの製品が製造されている。白もの牛乳を除けば、原料と製品との対応関係は必ずしも一様ではなく、さまざまな製造方法がある。プラントでの生乳の過不足は、製造過程での工夫でかなり調整することができるようになった。大手乳業メーカーでは製品の多角化によって、余乳を自社の牛乳製品の原料として、内部的に処理できる方法が充実し、余乳処理コストの低減がはかられたといえよう。

第三に、飲用乳地域の市乳工場の合理化を推進したことである。飲用乳地域からの集乳が減少したことを契機に、第IV-12表にみられるように、市乳工場の規模拡大が進んだ。関東地方における大規模飲用乳工場の総数はほとんど変わらないが、月間処理量1,240トン以上の工場は54年には23工場であったが、58年には31工場となっている。そしてこれとは対照的に、採算性が悪化した、規模の小さい市乳工場は廃止されつつある。59年に明治乳業の東京工場、森永乳業の館林工場が、こうした理由により操業を停止した。

第四に、市乳販売量に対応した生乳の買い入れを実現するために、集乳地盤の縮小がはかられた。とくに飲用乳地域における集乳地盤削減が進められ、関東地方の指定団体、農協は大手乳業メーカーの集乳地盤削減の影響を強く受けた。そして集乳地盤からはずされた地域の去就が、生乳流通に新たな波紋を投げかけている。

このように大手乳業メーカーは多面的に市乳部門の縮小、経営の合理化をはかってきた。これらはそれぞれ重要な論点ではあるが、なかでも牛乳流通への影響がいちじるしかった集乳地盤の縮小について、以下では、詳しくみていくことにしよう。

飲用乳地域における大手乳業メーカーの集乳地盤縮小は、実際には従来からの取引関係を一

方的に破棄するものであり、生産者の抵抗も強かった。したがって集乳地盤からの撤退は、その集乳地盤と乳業メーカーとの取引関係のあり方によって異なった。取引関係の希薄な地盤に対しては、受乳中止などの直接的な方法がとられた。取引関係が緊密な集乳地盤ほど、次のように間接的な方法がとられた。すなわち、①受乳の削減、②工場間転送輸送費の生産者負担、③市乳化比率の操作による乳価の引下げ、④全農再委託への移行、という方法によって地盤の削減がはかられたのである。

① 受乳の削減

指定団体、農協に対して乳量の引受制限を行うことは、もっとも直接的な集乳地盤削減であるといえよう。制限の方法は全量受乳拒否、定時定量(年間一定量)の受乳制限、定時定率(生産量と比例した量)の受乳制限などがあり、大手乳業メーカーは状況に応じて使い分けている。ただし、ここで注意しなければならないのは、受乳を拒否された生乳の行方である。これまでに受乳制限を受けた指定団体の事例から、その点を明らかにしてみよう。ひとつは農協プラントの事業拡大による生乳の販路の確保である。群馬県の榛名酪連は41年から、明治乳業の関連会社である関東製酪に処理を委託して、市乳事業を開始した。しかし55年に農協プラントを建設し、自工場での生乳処理を行うようになったことが原因となり、翌年明治乳業から23,000トンの受乳拒否を受けた。榛名酪連は、農協プラントの事業を拡大することによって生乳の販路の確保をはかった。市乳販売量を56年の12,800トンから59年の21,000トンへと伸ばしたのである。大手乳業メーカーの受乳拒否は、農協プラントをもち、大手乳業メーカーへの依存度が弱い農協に対して集中的に行われている。その結果、農協プラントは販売などによって、いっそう市乳販売増大を推進せざるをえなくなったのである。

いまひとつは、全農再委託による販路の確保である。明治乳業は55年に岩手県の岩泉工場、竹駒工場を廃止するにともない、岩手県経済連

に対して受乳の拒否を申し入れた。その後両者の交渉の末、全農再委託によって明治乳業は需要期の8ヵ月間に限り、関西の工場を受乳することとなった。そして不需用期の生乳処理は、全農が産地加工によって保証することとなった。乳業メーカーによって受乳制限を受けた生乳の一部はこうして全農再委託に移行し、販路が確保されたといえよう。

② 工場間転送輸送費の生産者負担

指定団体が乳業メーカーに生乳を販売する際、工場までの輸送費は生産者負担であることが不足払い法によって規定されている。一方、工場間転送の輸送費は、生乳がすでに売却されてからの経費であるから、生産者に負担の義務はない。しかし当該生産者団体の生乳が余乳として処理されることが確実なばあい、実際には生乳は生産者から直接指定された乳製品加工工場へ送られる。乳業メーカーは、生乳が必要なときには輸送費を生産者が支払い、不必要なときには、乳業メーカーが支払うことの矛盾を主張して、多くの指定団体に対して、転送にかかわる輸送費を生産者が負担することを要請した。55年の指定団体と乳業メーカーとの生乳取引の交渉経過をみると、関東では茨城、栃木、千葉の3県、全国では10県で、このことが議題にのぼっている。⁵²⁾ こうした転送についても輸送費を生産者が負担することで、従来にくらべて乳価が引き下げられ、乳業メーカーの合理化に資することになったといえよう。

③ 市乳化比率の操作

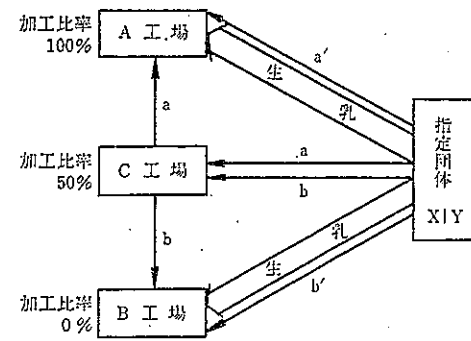
大手乳業メーカーでは、工場間転送による生乳操作で、工場の加工比率(あるいは市乳化比率)をかなりの自由度をもって変えることが可能である。したがって指定団体が販売する生乳の加工比率は、大手乳業メーカーの判断によって変えることができることになる。こうした加工比率の操作は以前から行われていたが、集乳地盤の削減の一環として活発化したと考えられる。すなわち、指定団体(実際は特定の集乳地盤)から買い受けた生乳の加工比率を操作する

52) 中央酪農会議資料による。

50) 中小乳業メーカーの売上高営業利益率は54年には2.6%となっており、大手乳業メーカーの倍である(各社有価証券報告書参照)。

51) 飯沢理一郎「不足私制度下における乳業独占資本の再生産—蓄積形態に関する若干の考察」(『農経論集39集』北海道大学、昭和58年)はこの点を詳しく分析し、乳業メーカーが「商業資本」的性格を強化しているとする。

第IV-2図 大手乳業メーカーの生乳操作



ことによって支払い乳価に格差を設け、乳業メーカーからの差別化、選別が進んでいるのである。工場間転送をはじめとする生乳操作のメカニズムは、非常に複雑であり、容易に理解するものではないので、ここではもっとも単純なモデルを用いて説明することにしよう。

大手乳業メーカーでは工場の組織化がはかられており、それは図式的に言えば、第IV-2図のようになる。指定団体からの受乳窓口であるC工場が、A、B、Cの3工場の処理量を決定し、配乳を操作しているとしよう。いわばC工場がこの地域のコントロールセンターとなっている。単純化のためにC工場の加工比率を50%、乳製品加工工場のA工場は100%、市乳工場のB工場は0%とする。まず生乳は指定団体X、YからA工場に送られているとしよう。ただし、手続き上では、生乳は指定団体X、YとC工場の間で取り引きされ、その後工場間転送でA工場へ送られている(a)。このとき指定団体が販売した生乳の加工比率はC工場の加工比率が適用され、50%になる。指定団体Yに対してのみ加工比率を上げたいばあい、すなわち指定団体Yへの支払い乳価を引き下げたいばあいは乳業メーカーはC工場での指定団体Yからの生乳買入れの一部をA工場との直接取引(a')に切れ換えればよい。aからa'に変更になった生乳の加工比率は100%になり、指定団体Yが販売した生乳の加工比率は全体として50%を上回ることになる。一方、C工場で認定される加工原料乳はその量だけ減少するので、指定団体X

の加工比率は低下することになる。同様に、生乳が指定団体X、YからB工場へ送られているとする。手続きの上では生乳は指定団体X、YからC工場に販売され、それがB工場に転送されている(b)ので、各指定団体が販売した生乳の加工比率は50%である。いまC工場が指定団体Yからの生乳買入れの一部について、B工場との直接取引(b')を認めれば、その部分の生乳の加工比率は0%となる。したがって指定団体Yが販売した生乳の加工比率は50%を下回り、より高い乳価が支払われることになるのである。一方、C工場では加工認定量は変わらないが、総生乳処理量が減少するので、加工比率は上昇し、指定団体Xが受ける乳価は低下する。

このように生乳取引の手続きを変更することによって、つまり、工場間転送と直接取引を組み合わせることで特定の指定団体の加工比率を上下させ、指定団体に対する支払い乳価に格差をつけることができるのである。このことは、まず指定団体間の生乳販売競争を刺激し、大手乳業メーカーにとって有利な取引条件を獲得する手立てとなった。前述した工場間転送費の生産者負担も、このような背景のもとで実現されたといえよう。さらに、特定の指定団体、農協への支払い乳価を引き下げて、生産者からの自発的な取引停止を促すことにもなった。大手乳業メーカーは、切り捨てるべき集乳地盤、維持すべき集乳地盤の色分けを進めており、前者に対して、支払い乳価の引下げを通して、なし崩し的な集乳地盤からの脱落をはかったといえよう。受乳制限による集乳地盤の削減は、速効性はあるものの生産者全体に対する不信感を招きかねないからである。55年に雪印乳業がホクレンに申し入れた14.7万トンの受乳拒否は、北海道酪農だけの問題にとどまらず、全国的な抗議運動を引き起こした。大手乳業メーカーでは、これをふまえて、集乳地盤の縮小を転送費の生産者負担、生乳取引の手続きの操作で、支払い乳価を引き下げるによって徐々に進めてきたのである。

④全農再委託の増大

指定生産者団体との従来からの生乳取引を実質的には変えず、形式的に全農再委託による取引へ移行する事例が増加した。乳業メーカーにとって、全農再委託による取引は全農が仲介することにより、生産者団体との結びつきは従来の直接的な取引にくらべて弱くなるというよい。乳業メーカーは生産者が生産した生乳を全量引き受ける「道徳的な」義務から解放され、原則としてはいつでも受乳量の削減あるいは受乳の停止を申し入れることができることになる。全農は建前としては、こうした受乳削減等を認めざるをえないのである。当座は受乳制限などの直接的な行動はとりえないとしても、いずれはその可能性もある集乳地盤に対して、全農再委託への移行が進められたといえよう。全農再委託への移行は、いわば集乳地盤から切り離すための地歩固めとして利用されたといっても過言ではない。

これまでみてきたように、大手乳業メーカーは集乳地盤を縮小し、需給調整にもなる経費を削減し、身軽な経営を実現しようとしている。市乳市場でのシェアを中小プラントに奪われ、飲用乳地域のプラントでは大量の余乳が発生するなど、大手乳業メーカーの需給アンバランスは拡大するばかりであった。これを是正するために、需要に合わせた集乳が必要となったのである。こうして大手乳業メーカーは、市乳事業の縮小均衡をはかるための方策として集乳地盤の削減に踏み切ったといえよう。そしてこれまでみてきたように、集乳地盤縮小のために直接的、間接的にさまざまな方法が講じられてきたのである。

集乳地盤の縮小過程では、次のようなことが確認されよう。ひとつは、集乳地盤の縮小は、これまで大手乳業メーカーが一手に引き受けてきた需給ギャップの調整機能を縮小することと密接に関連していることである。集乳地盤の選別、削減の強化、集乳量の減少によって余乳発生量を減少させるばかりでなく、転送費用の生産者負担による余乳調整にもなる費用の節減がはかられた。大手乳業メーカーは、これまで

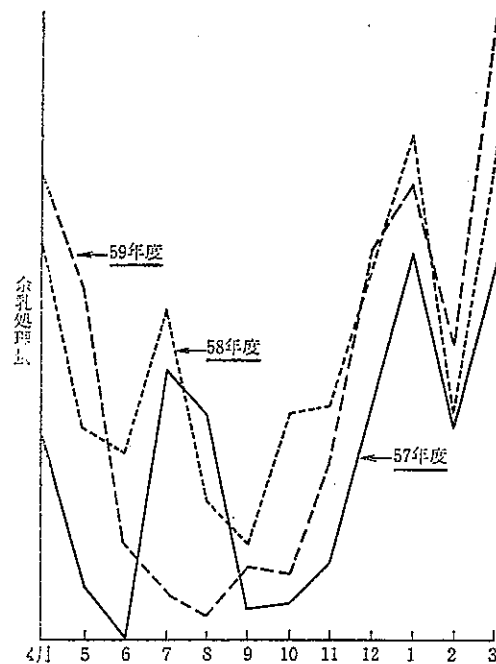
乳業全体の需給を調整する機能を果たし、またそれをもって事業量を伸ばしてきた。しかし事業の量的拡大が望めなくなった今日、需給調整は、極端な言い方をすれば、余分な機能として捉えられることとなった。市乳事業にもなる需給調整コストを可能な限り縮小することが必要となったのである。

いまひとつは、大手乳業メーカーが全農再委託を利用しながら、地盤の縮小をはかり、余乳調整コストが全農にしわ寄せされたことである。全農再委託は大手乳業メーカー主導の流通を変革し、生産者の側から牛乳流通を編成し直すことを意図して進められた。それは大手乳業メーカーのシェアを引き下げたという意味では、実現したといえよう。しかし全農再委託の拡大は、大手乳業メーカーと対決し、従来の牛乳流通の存続を脅かすことにはならなかった。むしろ大手乳業メーカーは、経営の維持をはかるために、余乳調整をはじめとする全国的な需給調整機能の肩代わり先として、全農再委託を利用した。受乳制限や受乳拒否が、生産者との間でトラブルを起こしつつも、少しずつ進展したのは、全農再委託という代替的な生乳流通が存在したからである。ある程度需給調整コストを負担しつつも、事業量の拡大をめざす全農再委託と、調整コスト負担の軽減をはかり、経営の効率化をはかる大手乳業メーカーの利害が一致したことによって、これまでの流通の変化がもたらされたのである。したがって全農再委託の拡大が、大手乳業メーカーの衰退につながらないのは当然であった。そしてまさにその点に全農再委託による牛乳流通の再編の難しさがある。

全農再委託の発展はその意味では、大手乳業メーカーにとっても好ましいことであった。全農再委託は大手乳業メーカーの合理化の裏側として、他力的に拡大してきた側面をもっていたのである。

ともあれ全農再委託による生乳流通の増大をはじめとして、生産者団体による生乳流通は、牛乳流通全体の主要な柱となった。もはや生産者団体は、牛乳市場に対して、ただ受動的に対

第IV-3図 全農余乳処理量の推移



資料：全農資料。
注：資料の性格上、実数は伏せてある。

応するだけの弱小の取引業者ではない。その結果、従来は取引にともなう需給調整リスクの多くは、大手乳業メーカーに転嫁することができたが、今日では自らがそれを担わなくてはならなくなっているのである。

しかしこれは抽象的な議論としてはいえることであるが、実際には、生産者団体といえども、需給調整にともなう費用を外部に押しつけ、少しでも有利な販売に徹せざるをえない。指定団体、農協プラントも自県産牛乳、あるいは自社プラント牛乳の有利販売のみが目的である。したがって余乳処理の分担、地域的な需給調整への参画ということが提唱されても、産地間競争のもとでは、消極的な対応しか期待されないといえよう。結局は、生産者団体が担うはずの余乳処理機能のかなりの部分は、全国連とりわけ全農に集中することとなった。さきにもみたように、全農としても、この調整機能の肩代わりを担子として、事業の拡大をはかる必要があった。いわば、この需給調整費用の負担は、市場に参

入するための不可欠の費用として考えられた。

では全農の余乳処理機能は具体的にどのように進められたのだろうか。まず最初に第IV-3図で、全農の余乳処理量の推移をみてみよう。再委託業務が拡大するとともに、余乳の処理量も増大するのは当然である。しかし余乳処理量の季節的増減は、それ以上に激しくなっていることがわかる。57, 58, 59年度と、年を追うごとに需要期の余乳は減少し、不需要期の余乳は増大している。このような余乳発生量の季節的変動の激化が、余乳処理コストの上昇を招くことはいままでもないであろう。バター・脱脂粉乳製造設備の稼働率の低下はいちじるしく、余乳処理工場（全農乳業協力工場）の運営を制約するような状況がもたらされた。

次に余乳処理として製造されたバター・脱脂粉乳の販売についてである。全農ブランドの乳製品は、家庭向け販売が少なく、ほとんどが大口需要者向けである。製パン業者、製菓業者などへの乳製品販売にさいしては、①品質の高さと安定、②安定供給の保証がもっとも重要とされる。全農乳業は、乳製品メーカーとしてはきわめて後発であり、ノウハウの蓄積が少ないので、前者の品質面でのハンディキャップを負わざるをえない。そして余乳発生量の変動の激化は、ますます需要者への安定供給を困難にしている。さらに農協乳業における乳製品の社内消費においても、全農ブランドの乳製品が使われることは少ない。需要者としては、品質も良く、安定供給が保証されている、よつ葉乳業の乳製品を選択せざるをえないからである。

このように全農の余乳処理機能は、大きな壁にぶつかっている。余乳処理の不安定性は、乳製品の製造コストを高めるとともに、販売条件を悪化させているのである。今日全農の酪農事業において、余乳調整にともなう負担の増加は、次第に無視しえないものとなってきている。たとえば農系プラントへの余乳調整コストのしわ寄せは、全農一よつ葉乳業グループの乳製品在庫が累増するという形で現れている。62年の畜産振興事業団による金倉助成事業の対象となっ

たバターの総量は14,800トンであったが、その53.2%にあたる7,870トンが全農、よつ葉乳業に保管されているものであった。これに対して、雪印乳業3,030トン、森永乳業2,080トン、明治乳業では600トンにすぎない。⁵³⁾しかも大手乳業メーカーは、みずからが主要な乳製品大口需要者である。在庫乳製品の処理は、自社向け販売の調整によって、比較的容易であるといえよう。自社消費が少なく、在庫の長期保有傾向が高い農系プラントでは、在庫乳製品の累増はプラント経営により深刻な影響をもたらすことになる。

全農では61年度より乳製品在庫の増大にともなう経費を、傘下の指定団体から徴収せざるをえなくなっている。しかもそれは再委託を行っているすべての指定団体に対して、一律に実施しえないという点で、再委託業務の限界を露呈することにもなった。全農が余乳調整機能を担っている地域——主として東北地方の指定団体が中心となって保管経費の一部を、全乳発生量に応じて負担することとなったのである。61年には2万トンあまりの余乳に対して、1kg当たり5円の調整保管協力費が徴収された。一方、いわゆるペーパー契約としての再委託が大部分をなしている関東地方などの指定団体からは、再委託手数量の返還が強く求められた。手数料の返還、あるいは引下げが、これらの地域のかんりの再委託契約に対して実施された。その結果、再委託による余乳調整機能はきわめて中途半端なものとなったといえよう。余乳調整コストは指定団体間で共同計算されず、実質的には余乳を発生させた指定団体ごとに負担されることとなった。

全国連再委託は、全国的な余乳調整という点ではきわめて限定的な機能しか果たしえなかった。全国連による需給調整機能は、結局余乳処理コストの負担方法を確立しえず、消極化していったのである。再委託業務はむしろ需給逼迫時におけるスポット的な生乳取引の調整に限られつつあるといえよう。全国連による需給調

53) 『日刊酪農乳業速報』4286号、1987年10月8日参照。

整も、こうして需給調整コストという「ばば」を集中的に背負わされるなかで、行き詰まり状態に陥っており、再委託業務の見直しが強く迫られてきているのである。不足払い制度の需給調整メカニズムの欠陥のはけ口としての飲用乳市場での調整も、これまでみてきたように、きわめて難しい問題をかかえることになったといえよう。飲用乳市場での需給調整は、過剰基調のもとでは、余乳処理機能、つまり乳製品との関連を無視してはなしえなくなっているのである。

V 総 括

以上みてきたように、本稿は牛乳の商品特性に留意しつつ、牛乳の価格、流通政策による需給調整のあり方、その牛乳・乳製品流通への影響について検討を加えてきた。すなわち、それは次のような問題であった。不足払い制度を中心とする需給調整制度が、需給の実態に対して、どのような調整機能を果たしてきたのか。そこで調整しえない需給のアンバランスは、流通面でどのように処理されてきたのか。

以下、要約的に問題を整理してみよう。牛乳の過剰は流通全体にしみ込むようにして処理され、分散的にしか顕在化しない。政府米の在庫増という形で、過剰が集中的に現れる米のばあいとは対照的である。本稿はこのことをふまえて、牛乳の過剰を乳業メーカーの余乳処理コストの負担構造という視点から跡付けてきた。大手乳業メーカーは集乳地盤の縮小をはかることにより、余乳処理コストの削減をはかってきた。そしていわば大手乳業メーカーによってはき出された余乳処理コストが、再委託業務を推進してきた全農をはじめとする生産者にしわ寄せされるメカニズムを明らかにしてきた。それは62年の畜産振興事業団の金倉助成では、農系メーカーによって占められていることに典型的に現れているといえよう。

このような過剰処理の態様は、次のような問題を生じさせる。ひとつは、過剰在庫の偏在が牛乳・乳製品の需給調整の歪みとして認識さ

れにくいことである。それは乳業メーカー間の単なる市場競争の結果として把握されがちであり、需給調整全体の問題としての視点を失わせることになる。ふたつは、生産面への影響である。余乳処理コストの生産者への転嫁をつうじて、乳業メーカーによる生産者の再編が進行しているのである。たとえば乳業メーカーの余乳処理を目的とした工場間転送費が、特定の複数の指定団体によってプール精算化されつつある。あるいはメーカーの過剰在庫の保管費用を特定の指定団体が一部負担するという形もみられる。メーカーによる指定団体の再編、組織化ははかられているのである。こうしたメーカーによる集乳地盤の再編は、個々の酪農家の経営にも影響を及ぼすことになる。乳質や飼育方法等への乳業メーカーによる規格化がそれを示している。本稿では、こうした流通の変化の生産面へのはね返り方についてはほとんどふれることができなかった。今後に残された課題である。

以上にみた流通面での過剰の処理は、需給調整政策の破綻を示すものであった。大手乳業に一元的に担われてきた牛乳の需給調整は、不足払い法にもとづく価格・流通政策によって多元的に行われるようになった。しかし、こうした調整機能の多元化は、最初から明確な目標をもち、統一的・有機的関連のもとに展開されたわけではない。むしろ逆である。需給調整機能は、状況の変化に応じて、様々な対症療法が次々に積み重ねられてきたといつてよい。畜産物価格安定法に始まり、不足払い制度、金倉経費助成

事業、計画生産へと展開した一連の需給調整制度は、全体として価格調整、生産制限等の多様な機能を混在させることとなった。その結果、それぞれの施策が相互に相矛盾し、ある施策の効果が他の施策によって減殺されるというような状況もたらされているのである。つまり牛乳の価格・流通政策の首尾一貫性の欠如という問題である。需給調整の破綻の原因は、個々の施策の欠陥にあるのではなく、これらの施策の不統一性にこそ求められるべきなのである。

そして、そのことはわが国における酪農の基本的位置づけにかかわっている。酪農の育成、発展をはかるさい、いったいそれはどのような地域を念頭においていくのか。またどのような経営類型の酪農家を想定し、そこでの生産コスト水準をどの程度のものとするのか。これらの基本的認識なしに、無原則的に酪農の保護を唱えることは、ますます酪農・乳業の混乱を引き起こすだけであり、客観的にもそのようなことが許される状況ではない。わが国の農業政策に対する海外からの批判はいっそう高まりつつあり、国内の消費者からの反発も強くなっているからである。

わが国の酪農が、外的な圧力のもとで、なし崩し的に変容させられるという事態は避けなければならない。わが国の酪農に対する明確なビジョンのもとで、牛乳の価格・流通政策の抜本的な見直しが求められているのである。

(完)

〔東京大学経済学部助教授〕

《書 評》

置塩信雄・伊藤誠 著

『経済理論と現代資本主義 ——ノート交換による討論——』

1987年12月 岩波書店刊 xviii+277ページ

本書は現代資本主義分析に関心の深い二人のマルクス理論家の「ノート交換による討論」という珍しいスタイルの書物である。両氏はともにわが国マルクス経済学界では独自の立場をとる論者として知られている。この立場を異にする両者間で今回の討論の企てがなされた一つの動機として著者たちは、「諸学派間の理論、現状分析、政策の検討などについての相互的な討論や交流がほとんど行われず、諸学派内だけで特有の術語、方法によるやりとりが繰返されるのでは、現代の政治経済学に期待されている本来の批判的役割やその理論内容の革新・深化は十分に望めないと考えた」(v~viページ)といっている。異った流れに立つ両者の間の討論の企てはそれ自体歓迎すべき試みである。これは二重の意味でそうである。一つには近年マルクス学界では本来の意味での理論的討論が低調であり、不相応に多くの精力がマルクス経済学形成史の文献学的研究に割かれている反面、現代資本主義に照準を定めた理論研究が比較的手薄になりつつあるという現状があるからである。二つには著者たちが異ったイデオロギー的立場や異った学派間の開かれた討論を意識的に進めようと意図していることであり、その際マルクス経済学内部の諸学派間のみならず、現代の課題に応じて自らの理論を構築するに際して「非マルクス経済学者の仕事からもその積極的なものを取り入れる」(xiページ)という、積極的で開かれた精神をもって立向おうとしているからである。

さて本書は序論に当る「経済学の課題」から始めて最後の「社会主義」まで、九つの論題が取上げられており、そのテーマは広範にわたっている。しかし本書の討論の主軸は恐慌論に総括される問題群であり、副軸としては最初と最後に配置され、その他の討論でも一種の通奏低音となっている、唯物史観と経済学、なら

びに現代社会主義への展望といった主題をめぐって交錯する両者の経済学への方法態度の対質というテーマが浮かび上る。事実両者の見解の相違が鮮明に示されるのは以上二つのテーマをめぐってであり、他の論題、すなわちVI技術革新、VII国家の性格、VIII国際的側面では、理論上での基本的対立はなく、せいぜい接近視角の差異がみられるにすぎず、むしろ相補うものとなっていると見受けられるからである。以下では「V恐慌・景気循環」に至る五つの論題を中心にとりあげ、最後にサブ・テーマについて若干の言及を附加することにしよう。

恐慌論のテーマはII賃金と物価、III投資の役割、IV市場機構の作用、V恐慌・景気循環の論題に分けて論じられている。

〈賃金と物価〉ここでの主要な対立点は、伊藤説が好況中期に生産価格体系がほぼ成立して需給均衡が近似的に実現し、好況末期の労働力予備の枯渇とともに初めて不均衡が問題となるとするのになら、置塩氏は景気循環の運動を不均衡の累積過程とその反転と捉える見地から、宇野=伊藤説は労働力商品は別として一般商品市場については新古典派と同根の均衡論の一変種と断ずる点にある。

伊藤説は宇野学派の共通見解と同じく、好況末期の「資本の絶対的過剰生産」の出現までは一般的に生産価格均衡が近似的に実現され、その末期に好況の終末を導く原因として価格調整機能の麻痺=部門間不均衡の不調整を強調する。この論理の筋立ては、例えばスタグフレーション現象の発生を価格機構の機能不全に求める新古典派と同種の市場観であり、この点はすでに高須賀義博氏や評者によって指摘されているところである。さらに伊藤氏は不況期(ちなみに氏は1970年代以降を長期不況期ととらえている)には、労働組合の戦闘力の後退と賃上げ抑制により労働者の消費拡大が保障されないことが停滞を強めているという、資本過剰説とは両立しない「生産と消費の矛盾」を事実上主張している(228~229ページ)。つまり好況期と不況期では異った論理を使い分ける、いわば二元論的説明をするわけである。これは置塩氏の批判するように奇妙な首尾一貫しない理論であり、資本過剰説の限界