

# ECにおける牛乳・乳製品過剰問題

松 浦 利 明

- 一 はじめに
- 二 牛乳・乳製品過剰の展開
- 三 牛乳・乳製品過剰形成の要因とメカニズム
  - (一) 供給要因
  - (二) 消費要因
  - (三) 牛乳市場組織
  - (四) 乳牛飼養の構造
  - (五) 価格要因
- 四 過剰処理政策の検討
  - (一) 牛乳出荷停止・肉牛転換奨励金制度
  - (二) 生産者賦課金制度
  - (三) バターの消費助成
  - (四) 脱脂乳・脱脂粉乳の助成処分
  - (五) 乳製品の輸出と援助
  - (六) 総括
- 五 結 び

## 一 はじめに

今日先進工業国といわれる国では、多かれ少なかれ農産物の過剰問題が生じているが、我が国の場合も米をはじめ、みかん、牛乳等の分野で過剰の形成とその処理が問題となっている。

こうした先進工業国で顕在化して来た農産物過剰問題は、世界大恐慌以降成立する管理通貨制度を背景に展開される価格支持政策、いかえれば国家による国内農産物市場への介入と深くかかわっている。<sup>(1)</sup>とくに第二次大戦後、価格支持制度が半ば恒久的な形でスタビライズされるにつれ、多くの国で様々な形の農産物過剰の形成が見られる

様になった。一方で過剰問題の解決が叫ばれながら、多くは対症療法でしかなく、根本原因には容易に手がつけられないのが現実の姿だといってよい。その結果今日の世界は一方で飢餓で苦しむ多くの開発途上国の人々をかかえながら、他方先進工業国では過剰と共に生きているという際立った姿を呈している。

一九五八年に発足したヨーロッパ経済共同体の場合も決して例外ではない。むしろ共同市場の確立と共に、農産物の過剰は始まったとさえいえる。一国経済体制の下では抑制されざるをえなかった生産力が、広域共同市場体制になって一挙に解放され、やがて、過剰形成へと向かっていった。その中で牛乳・乳製品の過剰は穀物、とりわけ軟質小麦、砂糖とともに早くから問題化しているが、その規模からしても問題の複雑さからしても今では最大の問題領域だといっても過言ではない。今日多くの人々がそれを「構造的過剰」という形と呼んでいる<sup>(2)</sup>。本稿ではEC成立以降の牛乳部門を対象に、そこでの過剰形成の過程をまず事実として追跡し、次いでそのメカニズムを明らかにし、最後に過剰対策の検討を行なうことにしたい。

ところでECの牛乳・乳製品過剰を取り上げる場合、三つの特質を考慮しておく必要がある。第一はまず一国経済の下でなく、ECという経済共同体における過剰問題であるという点で、農産物の過剰問題にECという国際的契機が如何なる形で関連し、特殊な性格を与えているかという点にかかわっている<sup>(3)</sup>。

第二は牛乳・乳製品という素材にかかわる問題で、牛乳の過剰は必然的に乳製品の過剰という形をとる。乳製品は単なる農産物というよりは牛乳加工業という加工資本の製品であり、規模拡大しつつある乳業資本にとっての過剰問題でもある。このことが単なる農産物の過剰と較べた場合、特殊な性格を与えることになるであろう。

第三には、ヨーロッパにおける乳牛飼養、牛乳生産は典型的な小農の生産領域である。もっぱら家族労働力に依

扱し、土地利用面でも厩舎等の生産資本面でも著しく転用機会が制限せられている家族小農経営における過剰という点は、当然構造的な性格をより強く与えることになる。また関連する経営の多いことから極めて政治的な性格を帯びることにならざるをえない。

以上の様な三つの要因があいまって、ECの牛乳・乳製品過剰問題は極めて複雑な性格を帯びることになる。

注(1) 今日の農産物過剰問題が三〇年代の世界農業恐慌の過程で制度化される農業保護政策Ⅱ価格支持政策の産物とする見解については、例えば佐伯尚美「食管制度と農業・農政」(日本農業年報二八集『食管—八〇年代における存在意義—』、一九八〇年、所収)七五頁および持田恵三「農業問題の成立」(農業総合研究所編『農業総合研究』第三五卷第二号、昭和五六年四月)、九五頁参照。持田氏は、国家独占資本主義の成立Ⅱ農業問題の確立Ⅱ具体的表現としての過剰農産物という形でとらえている。

(2) Structural Surplus という表現は今日では日常的に使用されているが、厳密な概念規定が必ずしもされていない。天候等による一時的な供給過剰と区別して、過剰が生じてくるメカニズムが構造的ないし制度自体に内在しているという意味で使われている。

(3) ECをどの様に把握するかという問題であるが、ここではE・マンデルのいうプレネタⅡ国家前段階という意味で理解しておきたい。従って国家としては中途半端な側面が強調されることになる。

## 二 牛乳・乳製品過剰の展開

まずEC統合下における牛乳・乳製品市場の基本的な動向を検討しておこう。第一図は一九六八年にECが関税同盟として成立し、農産物を含めた共同市場を発足させて以降の、牛乳・乳製品市場をめぐる動きを、バター・脱脂粉乳市場の基本動向、ECの牛乳政策、政策価格、財政支出の動きを中心に整理したものである。

第1図 牛乳・乳製品市場の動向 (T=牛乳 B=バター S=脱粉)

年	ECの基本農政事項, 牛乳政策	市場動向	在庫量 (万トン)	価格引上率 (%)	EC財政支出 (億 u.a.)
1968	EC共通市場, 共通農政発足 過剰三品対策提案(委) 牛乳市場組織発効 マンスホルト覚書	牛乳過剰増大, バター在庫増大	B 38 S 11	0	
1969	牛乳過剰対策開始(乳牛屠殺 奨励金, 出荷停止奨励金, バ ター値引き販売)	過剰激化, バタ ー在庫ピーク	B 37 S 32	0	8.46
1970	バター過剰処分継続 脱粉値引き停止	市場緩和(国際 市場の吸収力拡 大, イギリス市 場拡大, 消費拡 大)	B 28 S 21	0	9.91
1971	バター値引き販売撤廃	在庫減少生産増 ストップ消費・ 輸出拡大	B 12 S 4	T 5.8 {B 2.6 S 13.9}	5.66
1972	共通構造政策合意 バター値引き販売再開(一般 措置および特別措置)	バター在庫増 加, 消費減, 生 産増	B 39 S 13	T 8.0 {B 4.5 S 14.9}	6.11
1973	EC拡大, CAP改善覚書 肉牛転換奨励制度	バター在庫縮 小, 生産停滞, 脱粉在庫増加	B 20 S 17	T 5.5 {B-5.4 S 22.2}	14.58
1974	バター特別措置停止 石油危機による油脂値上り	バター輸出拡 大, マーガリン 値上り, 脱粉在 庫増加	B 15 S 37	T 13.4 {B 4.3 S 25.4}	12.19
1975	「共通農政の実績評価」「牛 乳市場状況についての報告」 消費者助成	バター市場緩 和(イギリス輸 入拡大, 天候不 順)脱粉状況悪 化	B 16 S 111	T 10.7 {B 14.2 S 7.2}	22.77
1976	「牛乳対策プログラム」 脱粉過剰処分(配合飼料混入 強制, 食糧援助)	バター過剰傾向 (消費減少, マーガリン値下 り) 脱粉在庫ピーク	B 26 S 114	T 7.5 {B 6.8 S 3.0}	29.24
1977	生産者賦課金制度 出荷停止奨励制度 値引き処分(特別) 過剰対策継続	バター在庫増	B 20 S 97	T 3.5 {B 3.2 S 3.0}	40.14
1978	対ソバター大量売却 脱粉の豚, トリ飼料化助成中 止	乳製品国際市況 堅調	B 37 S 23	0	47.10
1980	「牛乳市場問題に関する提案」 (委)「CAPについての考察」 (委)	バター輸出増 加, 脱粉在庫正 常化	B 25 S 23	T 4.0 {B 2.3 S 4.9}	
1981		過剰解消		T 9.0 {B 9 S 9}	

注(1) 在庫量は74年以降は各年12月末, 73年以前はEC6カ国の数量で7月1日現在, ただし72年は73年1月末在庫量, 68年は10月1日現在。

(2) EC財政支出は1977年以降はECU。

資料: *Agrarwirtschaft*, 各年 Heft 12 所収の *Die Märkte für Milch und Fette* および EC Commission, *Bulletin of the European Community* (monthly) を参照して作成。

第1表 EC (旧6カ国) の生産動向

	1962	1968	1978	68/62	78/68
乳牛数	21,192	21,222	19,299	100	91
泌乳量	2,951	3,369	3,882	114	115
牛乳生産量	65,650	75,000	74,918	114	100
牛乳出荷量	44,062	56,500	65,728	128	116
バター	1,137	(1,300)	1,528	114	118
チーズ	1,236	(1,397)	2,800	113	200
脱脂粉乳	346	(1,052)	1,714	304	163

注(1) 泌乳量 1978年 最高オランダ 5,137kg(100) 最低イタリア 3,303kg(64)  
 1962年 〃 4,266kg(100) 〃 フランス 2,423kg(57)

括弧内は1967年。

単位は乳牛数1,000頭, 泌乳量kg, その他は1,000トン。

(2) 60年代と70年代には乳牛の定義変更, 73年から牛乳を出荷する雌牛で統一。

出所: 62~68年 W. Albers, *Das Dilemma des EWG Milchmarktes*, 1970.

78年 *Agrarwirtschaft*, 1979, Heft 12.

牛乳については既にECの移行期間中(一九五八〜六八年)から、増産の動きが顕著にみられた(第1表)。これは共通農産物価格への統一の過程で、相対的に高い水準に価格が調整されていったことが、元来低価格国であったオランダ、フランスの潜在生産力を刺激したことによるものである。その結果、EC農産物共通市場が発足する一九六八年には既に著しい過剰が、穀物、砂糖、乳製品の分野で形成されていた。その中でもバターについては著しい過剰在庫が形成され、貯蔵倉庫が不足するといった事態にまで至った。この時点のバター在庫は当時のEC六カ国の年間消費量の約六カ月分に相当する膨大なものであり、こうした事態をうけて一九六八年末には、「マンスホルト覚書」が出され、構造改革を軸にした過剰対策とやらんで、バター介入価格引き下げ、脱脂粉乳価格の引き上げ、乳牛の屠殺奨励、零細酪農経営の離農助成といった、短期および中長期の施策がパッケージされた形で提案された。特に注目されたのは大規模な経営単位の市場対応力に過剰問題解決の鍵を見出すとする姿勢であったが、<sup>①</sup>しかし実際に政策として具体化され

たのは、牛乳・乳製品の政策価格（牛乳の指標価格、バターの入価価格）の三カ年（六九～七一年）にわたる凍結と、財政資金による過剰在庫の処分、それに乳牛頭数削減奨励制度だけであった。

この第一次の牛乳・乳製品の過剰は、以上の処置の結果、七一年にはバター在庫量の減少となつてあらわれ、さらに七二、三年の国際市場の好調、バター大消費国であるイギリスのEC加入等もあつてやや緩和し七五年までは相対的に安定した状況下におかれた。といっても財政支出の動向が示している様に、乳製品の相当部分は補助金によって漸く消費されるという状態に変わりはなかつた。こうした傾向については、六〇年代から七〇年代始めにかけての高度成長期が、離農率を高め、乳牛頭数の減少に作用したことも考えておく必要がある。また七三年の石油危機、食糧危機に伴つて、家畜飼料、とくに濃厚飼料の価格騰貴が生じ、牛乳生産の抑制にある程度作用したことも忘れてはならない。

七〇年まで牛乳価格の据置が続けられた後、七一年度からは牛乳蛋白成分の評価引き上げ、すなわち脱脂粉乳の介入価格を著しく引き上げるといふ形で牛乳価格の引き上げが行なわれた。この結果、七四年頃から脱脂粉乳の過剰が急速に生じ<sup>(2)</sup>、七六年七月には一三八万トンという記録的な在庫量に達し、牛乳の過剰問題は再び顕在化するこゝとなつた。七六年には脱脂粉乳の過剰処分として、牛乳代替飼料への最低混入率規制、豚、鶏飼料に対する担保金規制<sup>(3)</sup>、開発途上国向け食糧援助の強化といった処置が、EC農業基金からの補助金を梃子にして大々的にとられた。

さらに七六年頃から再びバターについても過剰傾向が見られる様になり、七九年には域内消費量の四カ月分に相当する六〇万トンの在庫を記録するに至つた。この時点でイギリスのEC加入による過剰緩和作用は殆ど吸収され

つくしたと見ることが出来よう。七七年以降は牛乳過剰をめぐって多くの提案が出される一方で、ECでも肉牛への転換助成、牛乳出荷停止助成、バター消費促進措置(学校給食牛乳、クリスマス用バター値下げ等)、生産者賦課金の導入、対ソ輸出の強行といった一連の過剰対策がとられたが、それに伴ってEC農業基金からの財政支出も急速に増大し、七九年には四四億ECU(約一兆三〇〇億円)という巨額に達した。これはEC農業予算の五〇%に達するが、この結果、共通農業政策は財政的に行き詰まる恐れが現実化して来た。

しかし七九年以降の過剰処分と相まって乳製品の国際市場の好転が生じ、八〇年からはまた相対的な過剰緩和の傾向が見られる。とくに脱脂粉乳の在庫は七九年期首には六七万トン、八一年一月には二三万トンと、一〇年来の低い水準に低下した。バターについても八〇年以降在庫の減少傾向がみられる。

以上の如く、EC統合の発足後、牛乳・乳製品市場においては、二度にわたる膨大な過剰の形成が行なわれ、何れも巨額の財政支出によって処分された。しかもECの牛乳・乳製品の需給については、恒常的に不均衡があると指摘できる。牛乳の場合、その保存性からみてバターと脱脂粉乳が介入対象商品になり、牛乳の過剰は生乳の過剰としては出てこないで、バターならびに脱脂粉乳の過剰としてあらわれる。しかし過剰在庫が形成されなくとも経常的に過剰処分が行なわれている場合、過剰状態の存在を認めてよいであろう。

今日の過剰の程度を概観すると、バターの場合、供給量二一〇万トン(生産量二〇〇万トン)プラス特別輸入枠量一〇万トン)に対し、通常の消費量(消費者助成のない状態)一五〇万トン、消費者助成による消費増分二五万トンで、前者をベースにすれば約六〇万トン、後者をベースにしてもなお三五万トン程度の過剰が生じている。これに対し脱脂粉乳の場合、食用にまわる一五%程度以外はすべて補助金のついた形で消費ないし輸出されており、そ

第2表 バターの需給—EC—

(単位:千トン)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
期首在庫	201	148	164	255	195	418
生産	1,663	1,722	1,797	1,817	1,966	1,988
輸入	157	160	132	120	125	120
計	2,021	2,030	2,093	2,192	2,286	2,526
消費	1,738	1,798	1,720	1,727	1,591	1,686
{ 市場価格 <sup>1)</sup>	1,597	1,673	1,613	1,547	1,328	1,358
{ 特別処分	141	125	107	180	263	328
輸出	103	32	84	219	214	350
食糧援助	32	36	34	51	63	55
期末在庫	148	164	255	195	418	435

注: 1) イギリス, デンマーク, アイルランド, ルクセンブルグの一般消費助成分含む。

出所: EG Kommission, *Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1979*, 1980, S. 394.

第3表 脱脂粉乳の需給—EC—

(単位:千トン)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
期首在庫	466	644	1,248	1,339	1,124	925
生産	1,836	1,989	2,060	2,027	2,209	2,160
輸入	2	10	1			
計	2,307	2,643	3,309	3,366	3,333	3,085
消費	1,352	1,250	1,804	1,821	1,998	2,033
{ 市場価格	209	203	220	240	240	240
{ 助成消費	1,143	1,047	1,584	1,581	1,758	1,793
輸出	264	58	68	183	136	300
食糧援助	47	52	70	98	124	140
飼料援助	-	35	28	140	150	130
期末在庫	644	1,248	1,339	1,124	925	482

出所: 第2表に同じ. S. 395.

の量は一八〇万トンを超えている。

EC当局の推計でも、牛乳生産量の一〇〜一五%は正規の市場では売れないとして<sup>(5)</sup>いる。過剰バターを年六〇万トンとした場合の生乳換算量は大凡一四〇〇万トン程度となり、生乳総生産量約一億トンの一四%に相当する。今日我が国の生乳過剰量三十数万トンに対比した場合、ECの牛乳過剰が如何に巨大なものが理解されるであろう。<sup>(6)</sup>

(注) (1) 構造改革による過剰問題の解決という点では、激しい意見の対立がみられた(拙稿「ヘルマン・ブリーベ著『明日の社会の農業』(書評)、農業総合研究所編『農業総合研究』第二六巻第三号所収、二二九頁参照)。ブリーベはマ・プランの近代的経営の供給硬直的性格を強調し、批判的立場にたっていた。

(2) 七一年以降の乳価政策によって、脱脂粉乳の介入価格が著しく引き上げられ、この結果、加工サイドにとって脱脂粉乳の製造は非常に有利な事業となった。同時にこの間に行なわれた牛乳加工工業への投資助成は脱脂粉乳生産の技術的条件をつくり出した。他方脱脂乳、脱脂粉乳の飼料化補助金は六八年以降余り引き上げられなかったから、脱脂粉乳は飼料原料として競争力を失い、その利用から排除され、著しい過剰在庫を形成するに至った。

(3) 七六年三月決定された担保金規制 (Kautionsregelung) は、域内産および輸入された油実作物と含蛋白質植物飼料にかかわるもので、担保金が含有蛋白質の量と価格に応じて決められ、六カ月以内に一定量の脱脂粉乳を購入し、配合飼料(仔牛用飼料以外の)に加工しない場合、没収されるというものであった。例えばびき割大豆の場合、トン当たり約七八マルクの担保金が課せられ、五〇キログラムの脱脂粉乳の使用が求められた。この制度は発効後一年足らずでEC裁判所が違反の判決を下し、廃止されたが、大量の脱脂粉乳を処分させた(H. Stamer, "Zur Reform der Milchpreispolitik", Herausg. B. Andraee und C. Langbehn, *Zukunftsforsagen der westdeutschen Landwirtschaft*, 1976, S. 21)。

(4) ECの全体予算は独自財源として、関税、農産物課徴金、付加価値税の一部を有するが、付加価値税は1%という限度が設けられている。八一年予算の歳入構成では、関税三二・五%、農産物課徴金九・九%、砂糖賦課金三%、付加価値税五二・六%で、付加価値税は〇・八八%に達している。さらに八二年予算案では〇・九五%と限界の1%に著しく接近し、

EC財政は歳入面で頭打ちの状況に来ていると見えて、(EC Commission, *Europe*, 1981, Hef 8/9, vi-vii)。

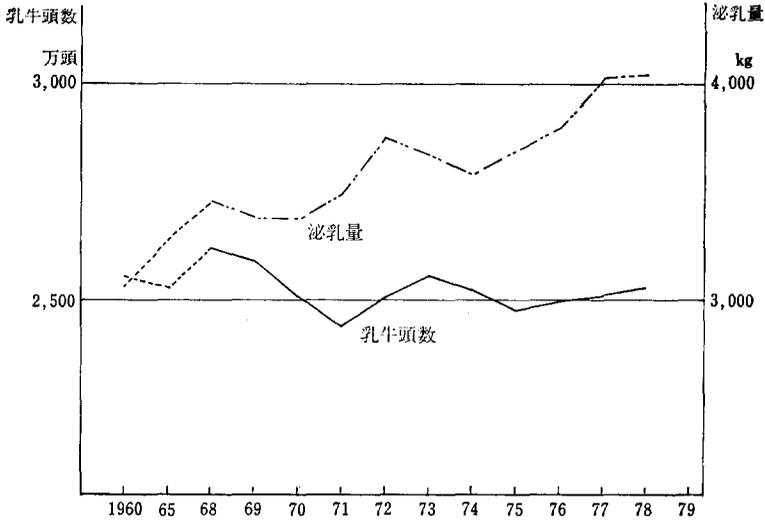
(5) EC, *Milk-Problem Child of European Agriculture*, 1980, p. 13. 乳牛頭数21億 2500万頭分を相当とす。一九七六年に採られた EC Commission, *The Milk and Beef Markets in the EC—Regional Approach to the Search for Equilibrium*, 1976, p. 6. 六十七年と七十二年とで同じ同様の過剰量を推定してあり、乳牛数21億 2500万頭という数字を挙げてゐる。

(6) EC農業政策と酪農過剰についての最も新しく的確な分析として、長部重康「EC農業の危機とその構造」(『経済学批判特集、世界農業問題』、一九八〇年)を挙げておきたい。

### 三 牛乳・乳製品過剰形成の要因とメカニズム

ECの牛乳・乳製品については、先にみたごとく、恒常的に需要と供給の間に不均衡がある<sup>(1)</sup>。ここではこの不均衡をもたらす要因とメカニズムを検討することにした。通常こうした不均衡は、供給の増大と需要の減退という形で説明される。確かに供給の増大にしても、需要の減退にしても、過剰問題を考える上でベースになることは否定しえない。しかしそのこと自体が即過剰問題の発生になるわけではない。従って、不均衡が恒常的に出て来るというのは、供給もしくは需要のそれ自体にあるのではなく、それ以外の要因にあると考えねばならない。具体的にそれぞれの国が行なっている農業保護政策のあり方の中に、需要、供給のアンバランスを構造的に定着させる要因が求められねばならない。このことは当然ECの牛乳・乳製品市場制度の検討を必要ならしめるであろう。しかしその前にまずベースとしての生産、消費にかかわる諸要因を検討しておきたい。

第2図 乳牛頭数・泌乳量の推移 — EC9カ国 —



出所：Agrarwirtschaft, 各年次。

(一) 供給要因

ECの牛乳生産は七〇年代、年率一・七%の比率で増加したが、とりわけ七六年以降だけとればその増加率は三%に近い。第二図にみる様に、乳牛頭数の方は、この間二五〇〇万頭前後で余り大きな変化はみられず、従って生産の増加は専ら乳牛一頭当たりの泌乳量の増大によつたとみてよい。<sup>(2)</sup>

こうした泌乳量の増加をもたらしたものはいうまでもなく技術進歩になるわけであるが、かかる技術進歩にはまた多くの要因が相互関連的に働いている。後に検討することになるが、酪農経営のあり方が技術進歩を進めたことはいうまでもない。飼養規模の拡大と生産の特化の進展は、もろもろの技術進歩を現実化させた基礎条件といえるであろう。人工授精による急速な品種改良<sup>(3)</sup>、トラクター普及による役用乳牛の著減、フリーストールやミルクパーラーといった厩舎条件、搾乳条件の改善、草地飼料生産の改良、牛結核を始めとする対病措置の普及、

飼養方法、給飼技術の向上等が総合的に泌乳量の上昇に作用している。

こうした技術進歩とやらんで泌乳量の増加に作用したのは、蛋白を中心とした濃厚飼料の増投であった。主として輸入に依存するこれらの濃厚飼料は酪農経営を自給飼料の制約から解放すると同時に、牛乳生産の集約化に著しく寄与したといえよう。加えて六〇年代以降の諸条件は輸入飼料の低廉化、とりわけ乳価との相対比価の改善を結果し、その増投を経済的に助長した。とくに七〇年代後半のドル安と結びついた輸入飼料価格の下落は、この期の泌乳量の上昇に決定的に作用したと思われる。

生産量の増加とやらんで大きな意味を持った要因として、牛乳工場への出荷率の上昇も見落とせないであろう。<sup>(4)</sup> 出荷率は六五年の八〇%に対し、七六年には九〇%という比率になっており、今後さらに上昇すると予想される。これは農場段階での牛乳消費の後退（農場バター生産の放棄、仔牛育成用牛乳の代替飼料による肩代わり、規模拡大による商品化率の上昇等）によっている。この結果、牛乳生産とその加工の地域的な分離、遠隔化が生じ、ひいては脱脂乳の脱粉化という事態が進むことになる。<sup>(5)</sup>

## (二) 消費要因

牛乳は周知のごとく脂肪と蛋白を主な成分として、種々の製品に加工される。今日需要面からみると、チーズと一部の生鮮乳製品を除けば、牛乳・乳製品の一人当たり消費量は傾向的に減少している。

バター消費も長期的には減って来ており、ECの一人当たり年間消費量でも六八年の七・〇キロから七六年には六・六キロになっている。これには労働様式、食生活の変化、とくに脂肪の摂取を減らそうとする消費者の動向も

第4表 牛乳・乳製品の消費の動向（1人当たり年間消費量）

（単位：kg）

	バター		マーガリン (純脂分)	チーズ		飲用乳, クリーム加工その他生鮮食品	
	1968	1976	1976	1968	1976	1968	1976
西ドイツ	8.5	6.4	7	9.1	12.3	97.8	88.9
フランス	8.6	9.5	3	12.9	16.2	82.1	76.3
イタリア	2.0	2.2	1	9.9	12.4	67.6	70.6
オランダ	2.6	2.5	13	7.9	10.5	132.8	109.3
ベルギー／ルクセン	9.5	11.7	10	6.9	10.1	88.2	82.2
イギリス	8.9	8.0	4	5.1	6.1	159.5	164.0
アイルランド	13.4	12.0	3	2.1	3.2	304.1	274.2
デンマーク	9.5	7.7	13	9.5	9.1	165.4	152.4
EC 計	7.0	6.6	5	8.9	11.4	103	102

出所：OECD, *Milk, Milk Products and Egg Balances in OECD Member Countries, 1963~1976.*

マーガリンについては EC, *The Agricultural Situation in the EC 1978.*

働いている。さらに乳脂から植物油、また乳蛋白から他の蛋白への転換も作用しているが、これには両者の価格関係と加工原料としての適性が関連している。そのことはマーガリンと比較した場合のバターの高い価格に見ることができよう<sup>(6)</sup>。このほかバター工業とマーガリン工業の企業規模の違いによる非価格面の競争も、バター消費の停滞に作用している。最近では第2表からもわかる様に消費助成によって辛うじてバターの消費低下が抑えられているといっても過言ではない。

飲用乳については消費量は安定しているが、低脂肪牛乳やロングライフ牛乳へ消費性向が変わって来ており、このことが牛乳脂肪成分としてのバターの生産増加となって跳ね返って来ている。

チーズは製品の多様化によって、一人当たり消費の増加している殆ど唯一の乳製品といえよう。第4表が示すように、すべての国で水準に差はあっても消費が増大している。

脱脂乳、脱脂粉乳については、約一〇%の直接食用にまわされる部分を除けば、大半が飼料用である。脱脂乳はかつて

は農場に還元され、そこで飼料として利用されていた。しかし六〇年代以降、酪農工場における集中、規模拡大が進むにつれ、その脱脂粉乳化が進み、他方農業経営サイドも経営特化、地域分化が進み、脱脂乳形態での利用は大きく後退している。<sup>(8)</sup> その結果脱脂粉乳の形で配合飼料に混入されるか、あるいは輸出にまわされるしか方法がない。

### (三) 牛乳市場組織

ECの牛乳市場組織は、穀物の場合と同じく、域内生産保護の装置として、指標価格——介入価格による買上げ制度、また国境保護の装置として、境界価格——課徴金——輸出割戻金という体系を備えている。但し牛乳の場合には介入の対象は生乳でなく、加工品であるバターと脱脂粉乳である。

指標価格は酪農工場渡しの生乳について設定され、毎年EC閣僚会議によって決定される。この指標価格はいくまでもなく、支持価格ではないが、牛乳生産者によるその達成が望まれる価格水準である。しかも単なる希望価格ではなく、国境保護水準がこの価格から導出されるという意味で現実的な機能をも有している。

バター、脱脂粉乳について定められる介入価格は、最低支持価格であって、酪農工場に対してこの価格による無制限買入れが（介入機関による）保証されている。牛乳生産者は出荷先である酪農工場と価格交渉をするが、その場合、このバター、脱脂粉乳の介入価格は生乳販売価格の最低水準を規定する役割を果たす。従って原料乳より価格の良い飲用乳比率が高い酪農工場の場合は、生産者に支払われる価格も高くなる。

介入価格による指標価格のカバレッジは、大凡九四〜九五%であるが、その際バターと脱脂粉乳のウェイトについては一定の幅が生ずる。例えば六八年以降は脱脂粉乳の介入価格をより強く引き上げる形で、指標価格の設定が

行なわれて来た。

国境保護については、国際価格と境界価格（指標価格から導出されたEC最低輸入価格）の差が可変課徴金として徴収され、逆に域内からの輸出の場合、輸出助成が行なわれる。<sup>(9)</sup>

酪農工場が市場で販売できず、介入機関に売った場合、介入機関は品質等の条件がととのっていれば、全量を介入価格で買上げ、自らの費用で貯蔵せねばならない。<sup>(10)</sup> こうした介入機関の買い入れ、売り渡し、貯蔵に要する費用や、輸出助成に伴う費用はすべてEC農業指導保証基金から支出されることになる。

以上の市場制度においては、ニュージーランドに与えられているバターの特例輸入枠を別にすれば、量的規制措置は排除されており、もっぱら価格メカニズムを通して需給の調整が行なわれる様意図されている。さらに過剰問題との関連でいえば、介入価格による全量買い上げ保証という点に注目する必要がある。一般的にECの市場価格制度には過剰状態に対する制度的防止の視点が弱いと考えられ、その意味では域内供給不足状態を前提にして始めてうまく機能する仕組みになっている。しかし一方で輸出払い戻し制度が機構として確立していることは、過剰処分を先取りしているともいえる。

いずれにしても価格メカニズムが需給調節の中心に据えられているから、政策価格水準の決定は極めて大きな意味を持つことになる。

#### (四) 乳牛飼養の構造

ECにおける牛乳生産は農業産出額の二〇%をしめ、単一産品としては最大の部門であり、さらにこれに酪農の

結合生産物である肉牛生産を加えると、極めて大きなシェアを占めることになる。また全経営数の三分の一以上が乳牛を飼養しており、それ故酪農の収益は農業全体にとって大きな意味を持つ。しかし全体としてE Cの酪農の経営構造は現在もなお零細経営が多数を占めており、典型的な小農経営の支配する領域である。

乳牛飼養者の規模別構成を第5表にみると、一九七七年で一〇頭未満飼養者の比率は、五七%と依然として過半数を占めている。逆に近代的酪農の下限とされている四〇頭以上飼養経営(マンスホルト・プラン参照)の比率は五・二%に過ぎない。七〇/七一年時の比率は一〇頭未満が六七%、四〇頭以上が二・〇%で、この間に零細経営の解消、多頭数飼養への動きがある程度進行したことは確かであるが、しかし全体としては零細飼養が今なお多数を占めている点については変わりはない。<sup>(11)</sup>

他方乳牛頭数の方は、四〇頭以上層が二七%を占めているが、一〇頭未満層も一八%、一〇〜一九頭飼養階層が二五%と小規模飼養階層の占める比率も無視し難い。全体の動向としては次第に三〇頭以上飼養経営へ集中を見せてはいるが、そのテンポは緩慢である。尤も農業経営数の減少に比べ、乳牛飼養者の減少は大きくなっている。一九七〇〜七五年の動向をみても、経営数の減少は一二%なのに対し、乳牛飼養経営の減少は二五%と倍近くなっており、乳牛の飼養を放棄しながら、なお農業を続けている経営があることを物語っている。

以上E C全体の構造をみたわけであるが、乳牛飼養については著しい国別、地域別の違いがある(第6表)。イギリス、オランダが格段に多頭飼養への進展を示し、次にデンマーク、フランス、ベルギーが並び、西ドイツ、イタリアが最後に来る。但しイタリアの場合零細経営も極めて多いが、他方大規模飼養も相当に存在するという両極に分化した構造を示しているのに対し、西ドイツの場合は平均飼養頭数ではイタリアを凌駕するものの、四〇頭以上

第5表 ECの乳牛飼養の構造

飼養規模	1～9頭	10～19	20～29	30～39	40～	計
経営分布						
1970/71	66.7	23.3	6.0	2.0	2.0	100
1973	63.1	22.7	7.8	2.9	3.5	100
1975	59.1	24.0	9.1	3.6	4.1	100
1977	56.9	23.6	10.0	4.3	5.2	100
頭数分布						
1973	22.9	29.2	17.4	9.2	21.3	100
1975	20.4	27.6	18.2	10.5	23.3	100
1977	17.5	25.2	18.6	11.3	27.3	100

出所：1970/71年と1975年については Eurostat, *Yearbook of Agricultural Statistics*, 1980.

1973年および1977年については *Agra-Europe*, 1980. 1. 21.

第6表 EC各国における乳牛飼養の構造——1977——

	a	b	c
	(%)	(%)	(頭)
西 ド イ ツ	86.2	8.6	10.4
フ ラ ン ス	79.5	12.8	13.0
イ タ リ ア	93.9	27.1	6.5
オ ラ ン ダ	44.4	50.7	26.9
ベ ル ギ ー	72.5	17.5	14.8
ルクセンブルグ	58.5	13.8	18.2
イ ギ リ ス	30.0	78.4	46.2
アイルランド	78.9	30.6	12.4
デンマーク	60.4	29.2	19.7
E C	71.1	27.3	12.9

一七

注. a = 20頭以下飼養経営の比率

b = 40頭以上飼養経営の頭数比率

c = 平均飼養頭数

出所：Agra-Europe, 1980. 1. 21.

飼養経営の頭数シェアという点でははるかに下回り、農民的複合経営タイプの酪農が主流となっていることを物語っている。いうまでもないが、西ドイツにしろイタリアにしろ夫々の国内でまた著しい地域的な差異を残している。

いま試みにヨーロッパの酪農を理念的に地域化すれば、オランダ、イギリスに代表される平地酪農とアルプス周辺やその他中山間地帯の傾斜地酪農に大別され、さらに平地酪農は畑作地域の酪農と草地地域の酪農とに分けることが出来るだろう。<sup>(12)</sup>

六〇年以降の傾向は、畑作地域、都市周辺地域で乳牛が減少し、平場草地地域と傾斜地草地地域で増加するという形になっている。<sup>(13)</sup>

さて以上の様な酪農経営の構造は、牛乳生産にどの様な性格を与えているだろうか。

第一の傾斜地に多い零細酪農経営の場合、低所得経営の中核を形成する。これらの地域はまた比較的工業遠隔地でもあり、農外雇用機会に乏しい。従って規模の小さい経営にあっては、集約的な酪農が唯一の生計基盤になっている。牛乳問題が社会問題だとされる基盤はまさにこうした地域の零細酪農経営に代表されているといえよう。ここでは乳価は経営所得に直結しており、搾乳量の増加が所得増加の手段となる。

しかしECにはこうした傾斜地の零細酪農経営のほかに、降水量に恵まれ、草生がよくかつ平場の地帯に展開している酪農経営がある。これらの経営は酪農に著しく特化しており、近代の厩舎で周年飼養され、ゼログレイジングといわれる様な濃厚飼料を効果的に使用する経営である。産出される牛乳の四〇%以上が濃厚飼料によるものであり、従って泌乳量も著しく高い。この型の代表はオランダの酪農であるが、そのほか海洋性気候の作用を受ける

海岸部に広く展開している。しかしこうした近代的酪農経営でも巨額の資本償却のため、牛乳一頭当たりの産乳量を最大限に追求する傾向が強くなり、生産の転換は簡単にはおこなわれない。ECの牛乳生産構造はこの様な対照的な経営群によって担われているが、何れも牛乳生産からの転換ということでは難しい状況下であり、過剰形成メカニズムの基本的要因を構成している。<sup>(14)</sup>

六七年度のEC農業構造調査(六カ国)の結果は(第7表)、牛乳飼養経営が零細ながらも主として専業経営(経営主基準の区分)として営まれており、兼業経営の比率が意外に低いこと、しかし経営主の年齢が50歳以上で後継者のいない経営の占める比率が、経営数で三七%、牛乳頭数で二四%と極めて高いことを示している。このことは以後の牛乳飼養経営減少の基礎条件となっている。七五年の調査では、年齢別の統計だけしか公表されていないが、これによると六七年度調査にくらべて一定の変化が認められる。すなわち第8表に示される様に、五五歳以上の経営(この点六七年度調査と一致しないが)をとった場合、経営数比率で三六%、牛乳頭数比率で二七%という数値がえられ、六七年度の数値、五五%、四七%にくらべ、乳業飼養経営における経営主の若返りが見られる。七五年の五五歳以上経営がどの程度後継者を有しているか判らないが、若返ったといってもまだこの比率はかなり高いものである、これが今後の構造変動とどの様に結びつくか、とくに七〇年代末に展開される牛乳飼養放棄助成政策とどうかわるか注目に値する。

第9表は六七年度以降の動きを旧六カ国ECについて整理したものであるが、六七七三年の動きと七三年以降の動きに著しく違いがみられる。前期の場合、飼養戸数の減少も一年当たり二〇万戸と大きい、牛乳頭数の減少も多い。零細層を中心に放棄された牛乳が、上の層の増加で相殺されず、全体として牛乳離れが進んだと見るべきであ

第7表 乳牛飼養経営の構造——1966/67 EC構造調査—— (単位: %)

	完全就業経営	第一種兼業	第二種兼業	例外	計
酪農経営 計	78.0	5.9	11.9	4.2	100
経営主の年齢					
50歳以下	30.7	3.3	6.8	4.2	45.0
50歳以上	47.3	2.6	5.1		55.0
後継者あり	17.3	0.6	0.5		18.4
なし	30.0	2.0	4.6		36.6
乳牛頭数 計	84.3	4.8	5.8	5.6	100
経営主の年齢					
50歳以下	41.9	2.9	3.4	5.6	53.3
50歳以上	42.4	1.9	2.4		46.7
後継者あり	21.5	0.7	0.4		22.6
なし	20.9	1.2	2.0		24.1

出所: Kommission der EG, *Die Lage der Landwirtschaft in der EWG Bericht*, 1971.

第8表 経営主の年齢と乳牛飼養——1975年 EC構造調査——

経営主の年齢	経営数		乳牛頭数	
	実数	割合	実数	割合
	千戸	%	千頭	%
55歳以下	1,384	64	17,943	73
55 ~ 64	474	22	4,610	19
65歳以上	296	14	1,935	8
計	2,154	100	24,488	100

出所: *Agra-Europe*, 1980. 7. 28., "Überalterung auch in der europäischen Milchviehhaltung".

第9表 乳牛飼養の変動——旧6カ国—— (単位: 万戸, 万頭)

飼養規模	1967 ~ 73		1973 ~ 77	
	経営数	乳牛頭数	経営数	乳牛頭数
~ 19頭	-148	-688	-46	-223
20 ~	+10	+348	+3	+186
計	-138	-340	-43	-37

出所: 67年はECの農業経営構造調査. 73年, 77年は Eurostat, *Yearbook of Agricultural Statistics*, 1974より算出.

らう。ところが七三年以降については飼養戸数の減少も年当たり一〇万戸と前期の半分になっただけでなく、零細層で減った乳牛の大部分は上の層の規模拡大でカバーされてしまい、全体として生産キャパシティの縮小になっていない<sup>(16)</sup>。それどころかこの過程の背後にある高能力牛による低能力牛更新を考えると、牛乳生産のキャパシティはむしろ著しく高くなっているとみて間違いない<sup>(16)</sup>。

以上の様な乳牛飼養経営構造の動態についての時期的な違いは、いうまでもなく経済全体の基調変化に決定的に規定されているといつてよいが、これは乳牛飼養経営だけでなく、その他の経営についても多かれ少なかれ見られる傾向である。しかし少なくとも六〇年代末から七〇年代初めにかけては、乳価据置政策が一定の政策効果を持つ様な状況にあったということはいえる。石油危機以降の経済低成長期にあつては、農業内部の競争が激化し、かつ外部雇用機会に解決を求めることが難しくなつて物を語つてゐる。いずれにしてもここに示した様な酪農の経営構造、地域構造のあり方は、牛乳の過剰問題が極めて構造的な性格によつて規定されていることを示すと同時に、逆に構造の問題としては容易に解決し難いということをも明らかにしている<sup>(17)</sup>。

##### (五) 価格要因

ECの牛乳価格支持制度においては、既に見た如く、生産された牛乳は最終的にバター、脱脂粉乳の形で無制限買い上げされることで、生産者価格、加工資本差益が支えられる仕組みになつてゐる。酪農における著しい技術発展が進展する中で、かかる全量買い上げ制度は当然生産増大への梃子となり、ひいては過剰形成の契機になることはいうまでもない。その場合、牛乳価格ないしバター、脱脂粉乳価格が相対的に如何なる水準に定められるかが大

第10表 乳価決定における提案と決定——対前年度引上率——

(単位：%)

	牛乳指標価格		バター介入価格		脱脂粉乳介入価格	
	提案	決定	提案	決定	提案	決定
71/72年	4.9	5.8	0	2.6	13.3	13.9
72/73	8.0	8.0	0	1.1/4.5	20.4	14.9
73/74	2.7/4.8	5.5	-10.8	-5.4	24.2/29.2	22.2
74/75	4.0	8.0/13.4	-6.6	0/4.3	15.7	19.7/25.4
75/76	6.0/10.0	6.0/10.7	6.0/12.9	6.0/14.2	7.2	7.2
76/77	2.0/4.5	4.5/7.5	1.3/4.1	4.1/6.8	2.1	1.6/3.0
77/78	3.0	3.5	2.7	3.2	2.5	3.0
78/79	2.0	2.0	1.9	2.1	1.6	1.8
79/80	0	0	0	0	0	0
80/81	1.5	4	0	2.3	2.8	4.9
81/82	6	9	6.0/7.8	9	6.0/7.7	9

注(1) 提案は委員会，決定は閣僚会議。

(2) 単年度に価格引上げを2度にかけて行なう提案および決定は，たとえば2.7/4.8と表記し，夫々第1回目の引上率，最終引上率とした。

出所：EC, *Bulletin of the European Community*, 各年。

きな意味を持つことになるであろう。

ところで乳価は牛乳生産構造に規定されて極めて政治的、社会的性格を帯び易い。牛乳生産費にしめるオーバヘッドコスト、とりわけ家族労働費の高さと生産要素の転用機会の制限によって、牛乳価格は酪農農民にとっては労賃的性格を持つ。いうまでもないが供給不足の状況下では、乳価のこうした所得機能は一定の役割を果たす。しかし恒常的に供給が需要を上回る状況になると、価格の需給調整機能と所得支持機能はトレードオフの関係になり、価格政策の限界が顕在化する様になる。

ECの場合、中立機関である委員会が価格の提案を行ない、各国の利害を代表する閣僚理事会が決定するという仕組みになっている<sup>(18)</sup>。委員会の提案は概してより経済的判断に依拠し、閣僚会議の決定は概ねより政治的考慮が働くといつてよい。第10表は拡大EC以降の乳価について、委員会提案と閣僚会議

第11表 牛乳、大麦の指標価格と牛肉の指導価格の動向

	牛 乳 (u-a/100kg)	大 麦 (u-a/100kg)	牛 肉 (生 体) (u-a/10kg)	牛 乳	
				マルク建	フラン建
68/69(68. 7.28~69. 3.31)	10.30	9.44	6.80	41.20	50.85
69/70(69. 4. 1~70. 3.31)	10.30	9.54	6.80	37.70	50.85
70/71(70. 4. 1~71. 3.31)	10.30	9.54	6.80	37.70	57.21
71/72(71. 4. 1~72. 3.31)	10.90	10.02	7.20	39.89	60.54
72/73(72. 4. 1~73. 5.13)	11.77	10.42	{7.80 7.50	43.08	65.37
73/74(73. 5.14~74. 3.31)	12.42	10.53	8.62	45.46	68.98
74/75(74. 4. 1~74.10. 6)	13.41	11.06	9.65	49.01	74.48
(74.10. 7~75. 3.31)	14.08	11.61	9.65	51.53	79.32
75/76(75. 3.31~75. 9.15)	14.92	12.70	10.99	53.39	84.05
(75. 9.16~76. 3.14)	15.59	12.70	10.99	55.79	87.82
76/77(76. 3.15~76. 9.15)	16.29	13.78	11.87	56.70	91.76
(76. 9.16~77. 4.30)	16.76	13.78	11.87	58.33	94.41
77/78(77. 5. 1~78. 5.21)	17.35	14.50	12.29	59.21	100.29
78/79(78. 5.21~79. 7. 2)	17.70	14.72	12.60	60.22	110.18
79/80(79. 7. 2~80. 3.31)	17.70	15.13	12.79	60.22	117.90
80/89	18.41	16.07	13.30	62.63	119.14

注。農業労働者（機械運転）の月額賃金は68/69~78/79年の間に590マルクから、1,469マルクへと2.50倍になっているが、乳価はマルク表示で1.46倍でしかない。

出所：Eurostat, *Yearbook of Agricultural Statistics*, 各年次。

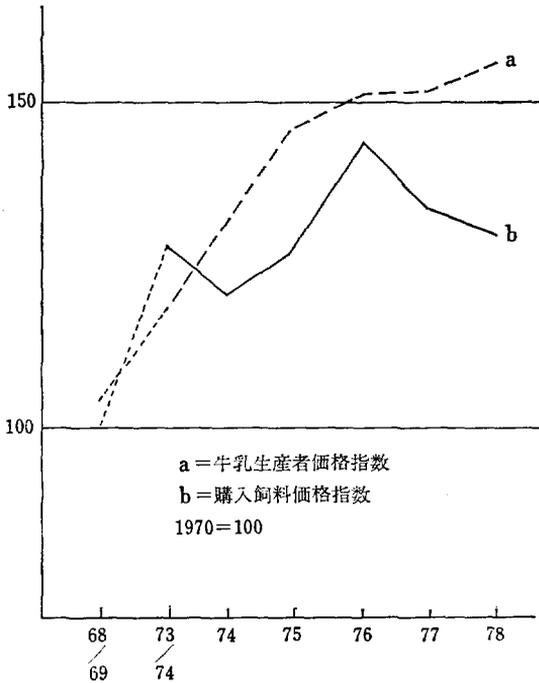
決定の両者を対照させたものであるが、過剰局面においてすら、委員会提案を上回る決定がしばしばなされている。<sup>(19)</sup>

他の農産物価格との関連でみても、第11表にみられるように牛乳の支持価格は相対的に有利であったといえる。<sup>(20)</sup>しかし農産物価格の体系から独走するといったものではない。また農産物は夫々違った生産費の構成を有しているから、その支持価格も違ってくるのは当然といえよう。問題は構造的過剰が存するにもかかわらず、価格政策面での対処が容易でないという点にある。労賃や生計費の上昇に較べれば、牛乳価格の引上率はそれ程高いものではない。<sup>(21)</sup>

以上に示した牛乳価格の基本的性格に加えて生産刺激という点では、第一に大

豆粕に代表される様な濃厚飼料の価格と乳価の相対関係が極めて大きな作用を及ぼしている。第三図に示されるごとく、七〇年代、極く僅かな期間を除き、この関係は常に乳価に有利に働いていた。従って乳牛の能力限度まで濃厚飼料を与えて泌乳量を高めるといふメカニズムがとくに飼養規模の大きい階層で働き、濃厚飼料の価格が牛乳の限界生産費となる様な関係がつくられた。

第3図 乳価と購入飼料価格の推移——ドイツの場合——



出所：Agrarbericht, Materialband 1980 の数字から作表。

第二は牛肉価格との関係である。乳肉兼用種が支配的で、かつ多くの経営が牛乳生産、肉牛生産（素牛販売を含めて）にかかわる構造の下では、牛肉価格の上昇は仔牛、乳廃牛の販売価格の上昇を媒介にして、酪農経営の経営収支に有利に作用する<sup>(22)</sup>。従って価格政策によって牛乳生産から肉生産への誘導は必ずしも牛乳生産の後退とはならず、逆に生産を刺激する結果になりかねない。七〇年代、牛肉は殆ど唯一の供給不足産品として、有利な価格設定が行なわれたが、このことは肉牛の生産を増大させるのと併行して、牛乳の生産にもプラ

スに作用したのである。

最後に価格要因との関連で取り上げる問題として、ECの脂肪、蛋白政策における分裂がある。具体的にいえば、乳脂肪、乳蛋白についての価格体系と植物性油脂、蛋白の価格体系の不統一から生ずる問題である。前者については国内生産、加工業の保護という建前にたった、価格支持政策と国境調整が首尾一貫した体系でもって行なわれている。しかし後者については逆に貿易自由化の体系にのつとった形で、域内市場は開放されており、植物性油脂にしろあるいは蛋白原料にしろ、無関税ないし低率関税で輸入されている。しかも両者は常に代替、補完の関係にある。

安く輸入される油脂は、マーガリン原料として使われるだけでなく、直接食用油の形で加工部門でも牛乳脂肪と競合し、その消費を抑制する。他方同様に安く輸入される蛋白性飼料原料は、今や飼料用途が支配的利用形態となった脱脂粉乳の消費と競合するだけでなく、安い配合飼料として牛乳生産に拍車をかける。乳脂肪、乳蛋白が供給過剰になった状況の下でのこうした油脂、蛋白原料の自由輸入体制は、過剰を激化させるだけでなく、過剰問題の解決を著しく難しくさせているといえよう。

しかしこうした首尾一貫性の欠如は、ECに限られたものではない。市場経済体制に属する殆どすべての国に見られるものであって、域内保護という閉鎖体系を貫徹しえないところから来ているのである。つまりECといえども域外との関連をすべて断ちきって存在することが出来ないのが、今日の世界経済体制のあり方であり、それが具体的に油脂、蛋白飼料の開放体系という姿をとっているといつてよい。<sup>23)</sup>

ECの場合はこうした二つの体系が夫々の加盟国の利害と深く結びついている。例えばオランダは安い輸入飼料

に依拠する酪農業と同じく安い油脂輸入に基盤をおくマーガリン工業を有し開放体系の維持に積極的である。他方、フランスは自国における油脂作物の生産拡大をも含めて、閉鎖体系の貫徹をはかろうとする。この両国の利害対立は他の国々をまき込んでEC統合の始めからEC農政を貫いているともいえよう。

注(1) 何をもって構造的な過剰があるかという問題は案外難しい。目に見える形で価値破壊、価格暴落が生ずる恐慌と異なり、価格支持制度の下での過剰は必ずしも統一した表現をとらない。過剰在庫は具体的表現であるが、そうした在庫が形成されなくても過剰が存する場合はいくらでもある。また財政支出の動向も必ずしも過剰と結びつくとは限らない。ここでは一応支持価格でもって処分しきれない供給が恒常的に存する状態と理解しておきたい(EG, *Agriculture and the Problem of Surpluses*, 1980 参照)。

(2) EC9カ国の平均泌乳量の推移を前記ECの資料でみると、一九五〇年＝二四〇〇キログラム、六〇年＝三〇〇〇キログラム、七〇年＝三四〇〇キログラム、八〇年＝四二〇〇キログラムとなつてゐる(八〇年の数字のみ。Agrarwirtschaft, 1980, Heft 12, S. 408)。

(3) 以前は乳牛五〇頭につき一頭の種牛を必要としたが、人工授精の普及によつて現在では乳牛一〇〇頭に一頭の種牛ですむようになった(G. Thiede, *Europas Grüne Zukunft, Die Veränderung der ländlichen Welt*, 1975, S. 43)。

(4) 牛乳出荷の形態変化、すなわち、かつての村段階でのクリーム生産とその出荷から、タンクローリーによる牛乳出荷へという変化によつて、脱脂乳の農家への還元が著しく後退した。

EC9カ国の酪農場への出荷量の推移をみると、六八～七六年の間に一〇五〇万トン増加したが、七六～八〇年にはさらに一二〇〇万トン増加している。但し八〇年の数字は暫定値。このことから七〇年後半の異常ともいふべき牛乳の増産ないし、出荷の増大をみる事ができる(Agrarwirtschaft, 各年次)。

(5) 六八～七六年の増加率でみると、バターは年率一・五%に対し、脱脂粉乳の生産は年率四・九%と、酪農場の脱粉生産能力は約五倍に強化された(R. Howell, *Report on Measures to be taken to improve the Situation in the Milk Sector*, European Parliament Working Documents 115/79, 1979)。

(6) バターの価格が比較的安く抑えられてきたことは、その介入価格の引上率が、EC市場組織対象産品の中でも最も低い

- 率に属することからも理解しうるが、そうした政策努力にもかかわらず、マーガリンとの価格比が良くならないのは、マーガリン原料の輸入価格が一時を除きより低かったことに規定されている。
- (7) 西ドイツのロングライフ牛乳の動向については、G. Ramm, *Entwicklungen auf dem H-Milchmarkt, Agrarwirtschaft*, 1976 に詳しい。また近年イギリス市場への大陸諸国とくにフランスからのロングライフ牛乳の輸出をめぐって争いが続けられている。
- (8) 直接飼料として利用される脱脂乳は六八年の五五〇万トンから七六年には三五〇万トンへ減少している (*Agrar-Europa*, 1978, Heft 39)。
- (9) 境界価格の設定は、一二の主要乳製品について行なわれ、輸入乳製品が生乳の指標価格を崩さない水準、つまり指標価格の生乳から製造された乳製品価格を下回らない水準に定められる。従って牛乳生産者だけでなく、加工資本の保護もふくまれている。
- (10) 介入機関の貯蔵だけでなく、民間の貯蔵に対しても助成が行なわれている。
- (11) ECの乳牛飼養構造は、我が国のそれと殆ど変わらない。二〇頭以上飼養経営の乳牛数にしめる比率は七九年で五七%であり、これはECの七七年の数値と全く同じである。
- (12) EC地域の酪農地域区分を行なった試みとしては、先にもあげたEC委員会の委託研究報告である EC Commission, *The Milk and Beef Markets in the EC* がある。この研究報告では、地域を (i)、酪農地域 (EC乳牛頭数の三〇%) (ii)、不利な構造地域 (一五%) (iii)、乳牛以外の牛飼養に転換しうる地域 (九%) (iv)、酪農以外の所得機会に恵まれた地域 (三一%) に区分している。
- (13) 六七〜七五年の動きとしては、乳牛総数不変の下で、永年草地が農用地の五〇%以上をしめる地域で乳牛頭数が約二五%ふえたのに対し、永年草地比率二五%以下の畑作地域では、逆に頭数が二〇%近く減少している (R. Howell, *op. cit.*, p. 35)。
- (14) この地域では経営規模が大きければ、肉牛への転換は考えられるが、それとて既に行なわれた酪農施設への資本投下の遊休化の問題は残る。
- (15) 供給調整機能を果たしていた副業的零細飼養経営のウェイトが後退し、零細層がやめても上位層の規模拡大で吸収される ECにおける牛乳・乳製品過剰問題

てしまう構造については、日本の場合にも指摘されている(梶井功「農産物の過剰と需要構造」『農業と経済』一九八一年一月、一一頁)。

- (16) 泌乳量別の頭数分布については、一九七〇年のデータしか見れなかったが、旧ECで、三〇〇〇キログラム以下二三四%、三〜四〇〇キログラム二三五%、四〜五〇〇キログラム二三二%、五〇〇キログラム以上一一一〇%となつてゐることからも、まだ乳牛能力に著しい差があることがわかる(W. Albers, S. Traulsen u. E. Willems, *Das Dilemma des EWG-Milchmarktes*, 1970, S. 94)。

- (17) 酪農経営の構造の違いと相關する形で、牛乳加工組織の大きな違いが認められる。

一九七三年にECでは牛乳の集荷している工場(Betrieb)は約一万を数えたが、その半ば以上はイタリアにある。年一〇万トン以上集乳するプラントの全出荷量に占める比率で集中度をみると、イギリスが七七%で圧倒的に高く、デンマーク、マイルランド、西ドイツ、フランスが二〇〜三〇%、オランダとイタリアが一〇%を下回っている。しかし平均集乳量をみると、オランダは約四万トンであり、イタリアは一五〇〇トンでしかない。総じて企業についてもプラントについても、乳業部門では六〇年代以降急激に数が減じているが、それでもまだ中小組織が多く残っており、我が国の様な寡占状態とは程遠い構造にあるといえる。乳業加工部門の構造調査は一九七三年から実施されるようになり、それに基づいて始めてEC全体の状況が明らかになつた(J. Gay, "Unterschiedliche Konzentration in der Molkereiwirtschaft", *Agrar-Europa*, 1975, Nr. 42~43, 244ff. 以下「Milchverarbeitungsinidustrie in Italien', *Agrar-Europa*, 1976, Nr. 7 参照)。

- (18) ECにおける政策決定過程の政治学的研究として、W. F. Averyl, Jr., *Agropolitics in the European Community, Interest Groups and Common Agricultural Policy*, 1977 が興味深い。

- (19) 委員会と閣僚会議の対立が最も鮮明に出たのは、一九七九年の価格決定に際してであった。この時は閣僚会議の決定に対し、時の委員長であった Gundlach はわざわざ決定の財政・過剰問題処理に及ぼす結果については、委員会関係がない旨のコメントを発表している。その中で「委員会は閣僚会議が牛乳部門で十分な対策をとらなかつたことを残念に思う」と述べている。八〇年、八一年の価格決定においても、需給均衡を第一とする委員会と社会的側面を中心に考える閣僚会議の違いは一層際立って来よう(EC Commission, *Bulletin of the EC*, 1979, No. 6, pp. 54-55)。

(20) 乳価の有利さはとくに支持価格である介入価格の引上率の高さに最も表現されている。例えば穀物の場合、指標価格と介入価格の引上率に差があるのに対し、乳価の場合両者の間に比較的差が小さい (EC, *Common Agricultural Prices 1981/82 Council's decisions*, April, 1981, pp. 16~32)。

(21) ECにおける農産物価格決定に際して、生産費がどの様に考慮されているのかはよく判らない。第一、大規模な生産費調査は殆どないといつてよい。七〇年代になって漸くECレベルで農家経済調査網が設立されるが、これとどこまで個人の農産物の生産費調査となるかは、複合経営が主体の西欧農業では疑問である。近年価格決定における客観的方法ということがいわれるが、これは価格引上率を、インプットの価格上昇率や需給事情を考慮して決めるということであつて、価格そのものが何を基準としているか示すものではない。勿論経営特化が進めば、生産費調査が有効になる局面も考えられなくはないが、現在のところそれはまだ先の話の様に思われる。

(22) ECの酪農経営は、仔牛と老廃牛の個体販売によつて、平均三〇%近く収入を増大させている。拙稿「ECの牛乳・牛肉問題をめぐつて」(農業総合研究所北海道支所『研究季報』五八号、昭和五二年)六九頁参照。

(23) 持田恵三氏は我が国の米の過剰問題について、こうした視点を展開されている。持田恵三「米過剰の意味するもの」(日本農業年報一九集『農産物過剰問題』所収)。

#### 四 過剰処理政策の検討

第二節でみた様に、これまで牛乳過剰の形成に対し、ECでは市場均衡を目的として、供給面、需要面で様々な対策が講じられて来た。これらは短期的、一時的な性格のものもあれば、長期的な効果を狙つたものもあり、構造的な性格の強い施策もあれば、極めて市場的な措置もあつた。また域内だけでなく、国際的な分野に及ぶ施策もあつた。しかし何れも牛乳過剰の根本的な除去には成功せず、専ら対症療法的効果に留まり、過剰形成とその処分の繰り返しに終わつて来た。

一九七八年に出された「牛乳部門の状況についての委員会報告」<sup>(1)</sup>の中では、過剰対策の効果を制約した要因として以下の三点を挙げている。

- (イ) 生産刺激的な価格水準と無制限買入れ制度
- (ロ) EC各国にみられる牛乳生産と牛肉生産の密接な関連
- (ハ) 通貨問題、輸入飼料の値下がり、経済不況といった牛乳政策外の要因

以下においては、とくに七六年の「行動プログラム、一九七七～八〇年——牛乳市場における均衡達成のための」<sup>(2)</sup>を契機として展開される過剰対策の検討を通して、その問題点を検討したい。

#### (一) 牛乳出荷停止・肉牛転換奨励金制度

牛乳の供給を抑制する措置として、乳牛頭数を削減するという考えは、既にECの第一次牛乳過剰の際にも具体化されたし、<sup>(3)</sup>七三年のバター過剰の際にも政策化されている。<sup>(4)</sup>

一九七六年に決定された奨励金制度は目標を一五〇万頭（総頭数の六％）削減ということで発足した。制度の概要は第四図にみられる様に、大凡一年分の乳代金を支払う代わりに、五年間の牛乳出荷停止（事実上は乳牛屠殺と考えてよい）ないし肉牛種への転換を促進しようとするものであり、これまでECで採用された唯一の直接的な供給抑制措置である。

七九年末までの実績を第12表でみると、奨励金申請経営数は八・四万（EC酪農経営の四・四％）、対象頭数一〇三万頭（EC乳牛総数の四・一％）、牛乳量三五八万トン（ECの牛乳生産量の約三・六％）という結果が出

第4図 牛乳出荷停止，肉牛転換奨励制度の概要

	牛乳出荷停止奨励	肉牛転換奨励
実施期間	1979/80年度末	〃
対象経営資格	なし	出荷量50トン以上か成牛15頭以上
期間	5年間（申請承認後6ヵ月で開始）	4年間（ 〃 ）
奨励金額	30トンまで 20u. a/100kg	120トンまで 17.5u. a/100kg
	30～50トン 13.5u. a/100kg	120トン以上分 11.0u. a/100kg
	120トン以上分 11u. a/100kg	
支払方法	50% 開始後3ヵ月以内	60%開始後3ヵ月以内
	25% 3年目	20% 3年目
	25% 5年目	20% 4年目
義務	生乳，乳製品の販売，無償配布停止，乳牛施設の譲渡禁止（屠殺，域外輸出以外）	3年度末に当初乳牛の80%以上を肉牛種転換

注. 77年は牛乳の指標価格に対する比率で奨励金が支払われた。  
出所：Agra Europe, 1980, Heft 15.

第12表 ECの生乳出荷停止，肉牛転換奨励金制度

—77. 7. 1 ~ 79. 12 末—

	申請者	対象頭数 千頭	対象乳量 千トン	申請者当り 頭数規模 頭
(1) 生乳出荷停止奨励金制度				
E C	78,245	853.0		10.8
うちドイツ	52,147	417.0		8.0
%	65.6	48.9		
(2) 肉牛転換奨励金制度				
E C	6,462	175.7		27.2
うちフランス	3,022	77.4		25.6
%	46.8	44.1		
合    計	84,707	1,028.7	3,576.9	

注. 申請者数は酪農経営数の4.4%，対象乳牛数は全頭数の4.1%。  
出所：Agra Europe, 1980, Heft 15.

ており、目標とされた一五〇万頭には達していない<sup>(5)</sup>。その原因としては、奨励金額の低さ、支払方法、農外就業状況の悪化が挙げられている。

この制度については幾つかの問題点が出されている。第一はもともと奨励金がなくても早晚乳牛飼養を止める経営の意志決定をはやめたに過ぎず、短期的には効果が出たとしても、実はその後の自然減少分を先食いしているだけであるという点である。

第二は乳牛飼養をやめる経営の性格上、低能力の牛の削減に比較的集中し、頭数削減程には生産量の削減にはつながらないことで、これは先述の如く削減頭数比率と削減乳量比率の差として表現されている。

第三は乳牛飼養の放棄を促進するだけでは不十分で、頭数拡大も抑えなければ効果がない。七七年以降の過程は、乳価対濃厚飼料価格比率にも影響されて、乳牛飼養頭数の規模拡大が他方で生じ、乳牛削減政策の効果を著しく減じた様に思われる<sup>(6)</sup>。そのため牛乳生産量、出荷量への期待された減産効果は全く生じておらず、この政策は全く失敗に終わったと結論しうる。

六〇年代末の乳牛頭数削減政策がまがりなりにも効果をあげた背後には、経済全体の状況の違いもあったにせよ、三年に及ぶ価格凍結という抑制された価格政策との連動があったことを考慮すべきであろう。牛乳出荷停止奨励金制度は一九八〇年九月一五日で終了、また肉牛転換奨励金制度も一九八二年三月末で打ち切られる。七六以降各年毎に乳牛頭数と牛乳出荷量の増減率をみても(第13表)乳牛数はこの間減るところか僅かにしる増大しており、さらに牛乳出荷量に至っては一四%強も増大している。従って乳牛頭数の増減程度と牛乳出荷量はこの期間に関する限り殆ど関連はなく、泌乳量を高めた要因が一方的に働いたといえる。

(二) 生産者賦課金制度

一九七六年の「行動プログラム」の中で、共同責任賦課金 (Co-responsibility levy) の導入に関連して、EC委員会は次の様にその目的を明らかにしている。

「委員会は牛乳の生産と販売の間により直接的な関連を確立し、市場均衡に役立つ様な経済的・心理的雰囲気を作り出そうと意図している。このため酪農工場に供給されるすべての牛乳および農場での乳製品の直接販売に统一的に適用される暫定的賦課金の導入を提案する」。

この提案にもとづいて、七七年から共同責任賦課金が徴収されることになった。当初は指標価格の〇・五%を生産者の共同責任賦課金として酪農工場出荷分については酪農工場を通して徴収したが、〇・五%の徴収額では制度運営費用相当分にも足りず、心理的な効果しかなかったといつてよい。七七年九月から一・五%に引き上げられたが、七八年にはまた〇・五%に引き下げられている。七九年には委員会はこの生産者賦課金を価格政策の核として位置づける構想に立って、新しい提案を行なった。

委員会の狙いはこの賦課金を可変賦課金として、過剰出荷に対するペナルティ手段として使おうとするものであり、七九年の価格提案の際に打ち出された八〇年の提案では、前二年の平均出荷量を上まわる出荷分については、一〇〇キロ当たり指標価格の八四%に相当する一八ECUを徴収するという猛烈なも

第13表 乳牛頭数と牛乳出荷量の増減  
—EC—

		牛乳出荷量	乳牛頭数
		%	%
1976	～ 77	+ 0.8	+ 3.2
1977	～ 78	+ 5.1	0
1978	～ 79	+ 2.8	+ 1.1
1979	～ 80	+ 2.6	0
1976	～ 80	+14.4	+ 1.8

出所：Agrarwirtschaft, 1976, 77, 78, 79, 80  
年の Heft 12 より算出。

のであった。また八一年の提案では、八〇年の牛乳供給量が七九年のそれを二・六%上回ったことから、超過出荷分一〇〇キロ当たり八・八ECU（指標価格の三六%相当）の追加賦課金の徴収を迫っている。

こうした委員会の意図に対し、閣僚会議は過剰出荷を直接抑える可変的な賦課金については終始消極的である。八一年には通常の賦課金については提案の二%を上回る二・五%を決定したが、他方、委員会提案の眼目である追加賦課金については遂に具体的決定を行なわな<sup>(9)</sup>いでいる。

EC委員会は標準生産量（例えば前二年分の平均）を超える分に適用されるこうした賦課金制度を、限界に来て<sup>(10)</sup>いる農産物価格政策を支える手段として高く評価し、過剰問題を抱える各分野に広く適用して行こうという姿勢を見せている。

ところで生産者共同責任賦課金制度の適用において注目すべき動きを幾つか指摘しよう。第一は地域的な視点の導入であり、牛乳についていえば山間地ならびに条件不良地域の生産者がその支払いを免除されている点である。これはいかえれば価格の地域差別化へつながる萌芽を持っているといえよう。支持価格制度が地域間格差を著しく拡大するという欠陥を顕にして来ている今日、大いに注目すべき点である。

第二は八一年委員会提案に出された、集約的な規模の大きい経営に対する特別賦課率という方向である。提案では飼料面積ヘクター当たり一万五〇〇〇キロ以上を出荷する農場からの牛乳については、基本賦課金を三倍にするというものである。これは実質的に工業的畜産を抑えようという方向につながるであろう。

これまでのところこの共同責任賦課金は、価格政策との関連で必ずしも斉合的に行なわれていない。逆に閣僚会議によって乳価引き上げの取引材料として利用されているくらいがある。またその賦課金の使途についても、乳製

第14表 バター、脱脂粉乳の特別処分（輸出、援助を含む）——E C——

（単位：千トン）

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
バ タ ー						
域 内 処 分	141	125	107	180	263	328
域 外	135	68	118	270	277	405
計	276	193	225	450	540	733
生産に対する比率(%)	16.7	11.6	12.9	25.5	28.2	37.8
脱 脂 粉 乳						
域 内 処 分	-	-	407	407	584	493
域 外	311	145	166	421	410	570
計	311	145	573	828	994	1,063
生産に対する比率(%)	16.9	7.3	27.8	40.9	45.0	49.2

注(1) バターの場合、このほかイギリス等4カ国での一般消費助成がある。

(2) 脱粉の場合、このほか仔牛飼料助成が従来から大規模に実施されている。

出所：EG Kommission, *Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft-Bericht 1979*, 1980, SS. 394-395.

品の消費拡大や新しい製品開発研究費といった枠がはめられており、従って供給抑制手段としての本来の機能を果たすまでには至っていないが、制度的には一定の展望を持たされ始めた<sup>(ii)</sup>と見られる。

### (三) バターの消費助成

過剰在庫となったバターの処分として、E Cからの財政支出による価格引き下げ措置は、過去にも行なわれて来た。ここでは補助金つき輸出および食糧援助も含めて、主に過剰在庫処分を内容とする特別措置を対象とした。E Cではこのほかイギリス、デンマーク、アイルランド、ルクセンブルグの四カ国で後述する様な一般助成が行なわれているが、これは在庫バターが対象ではないし、本来E C加入にともなう暫定的性格のものであるから、純然たる過剰処分対策としてとらえることは出来ない。第14表にみるように、七七年から急速に処分量が増大しており、当該年の生産量との比率でも、二〇%を超え、七九年に至っては四〇

第15表 バターの助成販売—E C—

(単位: トン)

	1975	1976	1977	1978	1978 助成総額 (100万u・a)
助成販売計	746,644	720,607	925,348	1,001,948	888.56
うち					
1. 特別処分計 <sup>1)</sup>	117,566	100,959	174,648	261,553	234.71
酪農場バター処分	-	-	72,000	123,125	50
パン製菓業、アイス クリーム	76,305	67,305	71,774	103,430	137.28
軍隊	8,866	9,644	7,819	8,214	11.38
公共施設	14,649	17,986	20,495	22,396	31.35
バター純脂	4,338	3,554	2,500	2,804	3.95
生活保護者向け	13,219	2,424	0	1,500 <sup>5)</sup>	0.75
2. 一般消費者助成 <sup>2)</sup>	553,000	501,000	480,000	464,000	144.83
3. 輸出助成計 <sup>3)</sup>	76,078	118,648	270,700	276,396 <sup>4)</sup>	509.42
バター輸出	32,100	38,544	133,062	112,000 <sup>4)</sup>	182.44
バターオイル輸出 <sup>3)</sup>	22,056	42,613	78,152	116,729 <sup>4)</sup>	201.71
食糧援助バターオイル <sup>3)</sup>	21,922	37,491	59,486	47,667	125.27

注. 1) 貯蔵ロス, 輸送ロスを含む。

2) イギリス, アイルランド, デンマーク, ルクセンブルグ。

3) バター換算値。

4) 暫定数値。

5) アイルランドとルクセンブルグ

出所: *Agra-Europe*, 1980, Heft 14.

%近くに達している。バターの場合、価格弾力性がまだ比較的大きいところから、価格引き下げ効果はある程度認められる。しかしマーガリンや植物油脂との競合が強いから、引下額は大きくならざるをえない。以下では七八年のバター値引き処分の概況をみておきたい(第15表参照)。

(1) 在庫バター措置

(A) 「第二バター」措置

在庫バター

―処分措置の枠内でA型として販売されるバターがこう呼ばれている。この処分枠で介入機関は、期間を限定し、限度数量の範囲内で値引きしてバターを売るが、このバターはまた一定期間貯蔵されているものでなければならぬ。七八年の場合、八月五日から一月三十一日までトン当たり三五〇u・aの値引き(介入価格

は二三五七 $u \cdot a$ だから約一五%の割引)で売られた。この処置は専ら西ドイツで行なわれ、他の加盟国は次に説明するB型の販売助成を利用している。この措置の枠内で約三万七五〇〇トンのバターが売却されている。

(B) クリスマスバター B型の在庫バター処分は「クリスマスバター」と呼ばれている。「第二バター」処分との違いは、販売期間がより短く、販売量は少ないが、値引額が大きい点にある。西ドイツ以外の各国で実施されたが、九月一六日から一月三〇日までイギリスを除いて、三万六四〇〇トンのバターが、トン当たり七五〇 $u \cdot a$ の値引額(介入価格の三二%)で介入機関から売られた。イギリスの場合は一般値引き助成に上のせする形で実施され、五万一〇二五トンの「クリスマスバター」に対しトン当たり二〇〇 $u \cdot a$ の価格割り引きが認められた。

(2) パン菓子産業への値引き販売

毎月二トン以上のバターを購入しているパン工業の場合、介入機関の在庫バターを安く購入しうる。ただし加工する前にまずバターオイルにしておかねばならない。<sup>(12)</sup>七八年にはこの処置で七万一四三〇トンの介入バターが利用され、値引き額は年平均でトン当たり一四五六 $u \cdot a$ (介入価格の六二%)に達している。

(3) アイスクリーム産業への値引き販売

この場合も条件としてバターオイルに変えることが課せられている。平均値引き額トン当たり一〇四〇 $u \cdot a$ (介入価格の四四%)で約三・二万トンが売却された。

(4) 公共施設、軍隊への売却

病院、老人ホーム等へ介入在庫から安く販売する措置で、二万二三九六トンのバターがトン当たり一四一〇 $u \cdot$

a (介入価格の六〇%) 安く処分された。

軍隊に対しても同じ割引額で八二一四トンが売られている。

(5) 保護世帯への値引き販売

アイルランドとルクセンブルグで社会的助成の受領者に対し、新鮮バターを購入証書が手交され、トン当たり五〇〇u・a (介入価格の二一%) の助成額で一五〇〇トンが処分された。他の国ではこの措置は既に撤廃されている。

(6) バター純脂処分

域内市場販売向けのバター純脂製造に対し、最低四カ月以上貯蔵されたバターを介入価格以下で販売する。値引額一四一〇u・a/トン (介入価格の六〇%) で二八〇四トンが利用された。

(7) 一般消費者助成

イギリス、アイルランド、デンマーク、ルクセンブルグでは、七三年のEC加入以来、個人の末端消費者向けバターが、「一般消費者助成」という形で値下げされて売られている。国によって値引額が異なり、例えばイギリスでは三八・五万トンが平均二五八u・a/トン (介入価格の一%) 引き下げられた (七九年には一八〇u・a)。この場合、域内産のバターはEC農業基金からの資金で値引きされ、ニュージーランドからの輸入バターについては国の資金で助成される。またアイルランドでは三・九万トン、デンマークでは三・七万トンが夫々トン当たり五六〇u・a (介入価格の二四%) 引き下げられている。このうち二三〇u・aはEC農業基金から出され、残りの三三〇u・aは国の負担となっている。

## (8) 学校牛乳計画

この計画では、生徒、学生向けの飲用乳と生鮮乳製品が値引きされるが、販売量についての正確な数字は出されていない。推定では原乳で一四万トン、バターに換算して六二五〇トンとされている。農業基金からの助成は牛乳指標価格の五〇％に相当するが、その場合の条件は指標価格の二五％以上の助成が国の資金から行なわれることとされている。この措置は当然バターの販売促進に資するだけでなく、乳蛋白の消費増大（脱脂粉乳に換算して一万一六〇〇トン）にも寄与することになる。

## (9) 小括

一九七八年で見ると、約七三万トンのバターが何らかの形で消費助成を受けているが、これは生産量の凡三七％、域内消費量の四三％に相当する。このほかに輸出助成を受けたバターが二八万トン近くあり、結局ECで生産されたバターの五一％が最低支持価格である介入価格以下で処分されたことになる。この中で最も大きな部分を占めるのはイギリス等の新加入国での消費助成で、これは本来暫定的な措置であり、助成の率も他の特別措置にくらべて格段に低い。

しかしトン当たりの助成額は余り意味がなく、助成による価格引き下げ自体によって増えた消費量がどの様なコストになるかが重要である。ハンテルマン等の研究結果に従えば、<sup>(13)</sup>域内での値引きによる消費者助成のコストは輸出助成にくらべれば大部分が著しく高く、食糧援助に比してさえも割高という結論になっている。<sup>(14)</sup>七八年以降の国際乳製品市場の堅調の下では、この関係はより一層明白になっている。<sup>(14)</sup>その意味で第二次過剰の処分は、国際市場への過剰の輸出という形で一応の解決を見つつあるといっても過言ではない。

#### (四) 脱脂乳・脱脂粉乳の助成処分

乳脂肪にくらべ、乳蛋白については既に見たように食用として需要は生産量よりも著しく少なく、従って正規の販売には一定の限界がある。生産された乳蛋白の四〇%近くは、脱脂乳、脱脂粉乳の形をとっており、これらは極く一部を除いては食用でなく、飼料用としての用途しかない。しかも乳価政策によつて脱脂粉乳の介入価格は著しく引き上げられたから、その処分は財政的にも著しく負担をました。

脱脂粉乳の場合、食用以外はすべて助成がなければ利用されない。従来は主として仔牛用の飼料として処分されて来たのであるが、七五年以降の膨大な在庫の処分にあたっては、これだけでは足りずに、他の家畜向け飼料としての利用も、特別処分の枠で助成されて来た。先の第16表で域内処分として示したのは、仔牛飼料以外の分である。バターの場合と同様に七六年から大量に処分されており、七九年には一〇〇万トンを超えて、生産量との比率でも約半分に相当している。この結果、八一年には過剰在庫はほぼ姿を消し、補助額の多い域内特別処分は撤廃され、かつ輸出助成も大幅に減少している。

このほかECでは脱脂乳としての利用についても助成が強化され、とくに養豚、養鶏向け飼料利用が七八年から助成されている。

七八年の状況について、もう少し詳しく検討しておこう。

#### (1) カゼイン製造用脱脂乳の値引き販売

カゼインの製造に際し、ECの生産者は安く脱脂乳を購入しようが、その場合域内産品の競争力を確保するため、脱脂乳の価格割り引きが実施されている。七八年には二六三万トンの脱脂乳がカゼイン製造のため値引きされたが、

第16表 脱脂粉乳の助成販売——EC——

(単位:千トン)

	1975	1976	1977	1978	1978 助成総額 (100万u・a)
助成販売計 うち	1,192	1,750	2,001	2,260	1,378.8
1. 特別処分計	1,047	1,584	1,580	1,800	981.0
代替乳製造	1,047	1,177	1,174	1,200	495.60
配合飼料への強制混 入	0	391	73	-	
養豚・養鶏配合飼料 製造	0	16	333	600	485.40
2. 輸出助成	145	166	421	460 <sup>1)</sup>	397.8
食用向け	58	68	153	95 <sup>1)</sup>	62.70
特別引下げ価格で販 売	35	28	98	215 <sup>1)</sup>	167.70
食糧援助	52	70	170	150	167.40

注. 1) 暫定値.

出所: *Agra-Europe*, 1980, Heft 14.

第17表 脱脂乳の助成販売——EC——

(単位:千トン)

	1975	1976	1977	1978	1978 助成総額 (100万u・a)
割引価格での販売計 うち	5,306	5,420	5,865	6,697 (610)	366.3
仔牛飼料	3,581	3,631	3,809	2,334 (212)	112.03
養豚・養鶏飼料	-	-	-	1,735 (158)	107.75
カゼイン製造	1,725	1,789	2,056	2,628 (240)	146.52

注. ( ) 内は脱脂粉乳換算値.

出所: *Agra-Europe*, 1980, Heft 14.

これは脱脂粉乳にすると二四万トンの介入量の減少に相当する。価格助成額はトン当たり五五・五u・aになる。

(2) 仔牛に対する脱脂乳供与

仔牛の飼料としての脱脂乳購入に対し助成が与えられているが、代替品との価格関係から、キロ当たり約一〇フェニヒ程度まで下げる必要があるとされる。七八年では二三三万トンの脱脂乳(二一・二万トンの脱脂粉乳相当)に対し、平均トン

当たり四八・aの補助がなされている。脱脂乳については介入価格がないが、脱粉のそれから大凡推定すると、七八年時でトン当たり八五・a程度になるので、補助率は五六%位になろう。

(3) 養豚・養鶏に対する脱脂乳供与

この処置は脱脂粉乳の生産を抑える目的で七七年から実施されている。七八年には一七四万トンの脱脂乳(脱脂粉乳換算で一五・八万トン相当)がトン当たり六二・a(推定補助率約六三%)安く販売された。

(4) 脱脂粉乳の代替乳加工

仔牛育成乳としての代替乳製造に対し、介入機関は脱脂粉乳を値引きして販売する。約一二〇万トンの脱脂粉乳が牛乳代替飼料に加工されたが、値引額は年平均でトン当たり四一三・a(介入価格の六四%相当)に達する。

(5) 養豚・養鶏用配合飼料に対する脱脂粉乳の混入措置

養豚・養鶏用配合飼料の製造に対し、飼料工業は貯蔵脱脂粉乳ならびに、貯蔵前の脱脂粉乳を安く取得しうる。七八年には約六〇万トンが、この枠内で配合飼料に混入されたが、助成は年平均で八〇九・a/トン(介入価格の八四%相当)にのぼっている。市場緩和にともなってこの措置は八〇年には中止された。

(6) 小括

一九七八年には約二六万トンの脱脂粉乳が値を下げて売却されている。脱脂粉乳の場合そもそも通常の価格で販売されるのは僅かではない(約一三%)から、値引きの程度が重要な意味をもって来よう。このうち域内市場では六七〇万トンの脱脂乳と一八〇万トンの脱脂粉乳が値引き処分された。バターの場合と異なり値引きによる消費増加の効果ははるかに大きく、脱脂粉乳で先のハンテルマン等の計測結果に従えば一四〇万トンが純増分に相当

するとされる。この結果、ECの場合域外から輸入される蛋白飼料（主に大豆）が代替されるのが普通である。バターと異なり、各処分対策の消費増加分当たりのコストの開きは余り大きくないが、コスト自体は飼料化の助成という形をとるから、介入価格に対する比率からみると高くなっている。<sup>(15)</sup>

#### (五) 乳製品の輸出と援助

ECの市場政策では輸出補助金（域内価格と国際価格の差）が制度化されているが、過剰処分としてさらに特別の助成をつけて輸出が行なわれることがある。最終的には最も主要な過剰処理手段として、この「過剰の輸出」がとられて来た。このことはいうまでもなく、乳製品国際市場の不安定化を生んでいる。

#### (1) バター、脱脂粉乳の国際市場の展開

戦後のバター国際市場は、(イ)、イギリス市場の意義の後退、(ロ)、開発途上国とくに産油国の輸入増大、(ハ)、ソ連の市場攪乱的輸入、(ニ)、輸出国としてのECの地位拡大でもって規定しうる。

五〇年代、六〇年代のイギリス市場は、世界バター輸入の七〇%をしめ、文字通り国際バター貿易はイギリスを軸として編成されていたといつてよいが、イギリスのEC加入はこうした構造を根本的に変えつつある。イギリス国内のバター生産の増大と消費の減少、域内輸入の増大によって、現在ではイギリスは世界のバター貿易の三〇%を占めるにすぎなくなつて来ている。<sup>(16)</sup> しかもその過半はEC域内からの輸入によるものであり、残りもニュージーランドからの特別枠内での輸入である。つまりオープンで安定したバター輸入国イギリスのシェアの縮小は、国際市場の不安定性を大きくしている。

次に六〇年代から七〇年代にかけて途上国のシェアが増大し、五八／六〇年の一〇%から、七八年の二二%に上昇している。主としてバターオイルの形で輸入し、脱脂粉乳と合成して還元乳が作られている。酪農先進国は一方で還元乳製造プラントを輸出しつつ、自らの商品輸出市場の開拓、確保を目指しているが、石油危機以降、産油国の乳製品輸入は予想を上回って拡大し、動物蛋白の不足を相対的に安い乳製品で補うという方向を指向している。一応南アメリカ市場をニュージーランドが抑え、アラブ、アフリカ市場をECが支配する形をとっているが、今後途上国市場をめぐるECとニュージーランドの競争は一層激しくなると予想される。

七〇年代に入ってソ連、東欧が突発的に輸入市場として登場し、とくにソ連は一九七九年には一七万トンという大きな輸入量を記録、国際市場の著しい攪乱要因となった。この傾向は穀物市場の場合と同じくかなり長期的に続くと思われる。

最後にECはバター国際市場における最大の供給者となった。七三年に始めて九カ国ベースで純輸出国となり、七六年以降は恒常的に純輸出圏の立場を確立した。とくに七八年、七九年は過剰処分の輸出が促進されて世界輸出の五〇%を超え（七九年六八%）、国際市場を規定する立場に立っている。しかし常に高率の輸出助成に支えられた輸出であり、国際市場の安定化に役立つとは考えられない。

他方、脱脂粉乳の国際市場については、歴史的にも新しく、六〇年代半ばまではアメリカが供給量の一〇分の三を占めていたが、始めから過剰処分としての性格を強く持っていた。アメリカでは大豆と競争しえないため、主としてCCCによる買い上げ、PL四八〇による援助の枠内で処分されたからである。

六〇年代後半からは、アメリカの脱脂粉乳の生産の減少につれ、そのシェアは小さくなり、代わってオセアニア、

カナダ、E C諸国が酪農工業の発展につれて輸出国としても大きくなった。七二年でE C域内取引を除くと、オセアニア四一%、E C三一%、カナダ一九%、アメリカ九%となっている。

他方輸入国としては途上国のシェアが著しく大きくなっており、世界輸入量の八〇%をしめるようになった。これらは主として還元乳ないし再生コンデンスミルクの原料となる。これに対し飼料用としてE C域内で取引される量も著しい規模に達している。

(2) バター、脱脂粉乳の輸出助成と援助

(A) バターの輸出 E Cからのバター輸出は、通常国際価格と大きな差があるから、高額の輸出助成がなされねばならない。コマーシャルベースの輸出の場合は、介入価格と国際価格の差のほかに、輸送費もカバーされている。七八年には域外輸出は約一・二万トンにのぼったが、輸出助成は年平均でトン当たり一六二九 u・a (介入価格の六九%) に達する。

(B) バターオイルの輸出 バターオイル輸出とされるのは、バターオイルおよびバターヘッドの形で行なわれるバター純脂肪のコマーシャル輸出で、通常バターの輸出よりも多くの助成を要する。バターオイルの販売はとくに中近東市場を中心に行なわれ、七五年以降急速に拡大しており、七八年には九万六八八五トンに達している。輸出助成額は七九年四月でトン当たり二一二六 u・a になる。これはバターに換算するとトン当たり一七二八 u・a になり、介入価格のおよそ七三%に相当する。

(C) バターオイルの食糧援助 バターはそのままの形では貯蔵や輸送の点から食糧援助としては不適で、普通はバターオイルの形で供与される。七八年には三万九七〇〇トンが主にアジア、アフリカ等開発途上国への援助に

まわされたが、これはバターに換算すると四七六六トンに相当し、トン当たりのコストは二六二八 $u \cdot a$ で、バターの域内介入価格を一一・五%上回っている。

(D) 脱脂粉乳の輸出 通常介入価格以下の価格で域外に食用として輸出される。七八年には九・五万トンが輸出され、輸出助成額はトン当たり六八〇 $u \cdot a$  (介入価格七一%)に達する。

(E) 食糧援助としての脱脂粉乳 約一五万トンの脱脂粉乳が途上国向けに供与されている。財政支出はトン当たり一一六 $u \cdot a$ になり、介入価格を一六・五%上回っている。

(F) 飼料用としての脱脂粉乳の輸出 通常飼料用輸出の場合、添加物を加え劣性化してから輸出されるが、この措置は七八年まで行なわれ、GATT協定違反によってその後は中止されている。七八年にはこの措置で二一・五万トンが輸出され、輸出助成はトン当たり七八〇 $u \cdot a$  (介入価格の八一%)に達している。

### 内 容 括

七六年以降に展開されるECの牛乳・乳製品過剰対策は結局のところ、供給サイドの施策は殆ど成果をあげるに至らず、もっぱら消費助成、輸出、援助といった過剰在庫処分によったといつてよく、そのため膨大な財政支出を余儀なくされたわけである。ただ七九年以降の国際市場の堅調が、EC過剰在庫の解消に非常に寄与したことは忘れてはならない。従って構造的過剰の基本的メカニズムには殆ど手がつけられておらず、このままでは再び過剰在庫の形成に至ることは避けられないであろう。財政状況の悪化にもなつて、何らかの政策的対応が今日迫られているのであるが、現在までのところ(八一年末)まだ合意に達することが出来ないでいる。

(1) EG Kommission, *Kommissionsbericht über die Lage auf dem Milchmarkt*, 1978.

(2) EC Commission, *Action Programme (1977~1980) for the progressive Achievement of Balance in the Milk Market*, 1976. このプログラムで提案された対策は、(イ) 奨励金による牛乳出荷停止ないし肉牛への転換、(ロ) 牛乳生産加工部門に対する助成 (EC 財政からの助成および各国財政からの助成) の三年間停止、(ハ) 生産者賦課金制度の導入、(ニ) 域内消費の拡大、消費者助成ならびに食品産業での利用助成、(ヘ) 植物油脂、魚油に対する課税であるが、このうち全く具体化されなかったのは最後の油脂税だけである。

(3) 一九六九年には屠殺奨励金制度と非出荷奨励金制度が実施されている。前者の場合二一〇頭飼養経営を対象に、全頭飼養をやめた場合、一頭につき二〇〇u・a を奨励金 (これは当時の指標価格で牛乳約二〇〇キロ分に相当する) として支払うというものであり、後者は一〇頭以上飼養経営を対象に、牛乳の販売を五年間停止する義務を負えば、通常乳牛一頭当たり二〇〇u・a を補助される (*Agrarwirtschaft*, 1969, Heft 12)。

(4) 一九七三年五月に決定されたこの転換措置は、牛乳から肉生産のために転換し、牛乳の出荷をしない乳牛一頭以上飼養経営に対し、販売されなかった牛乳一〇〇リットル当たり七五u・a の奨励金 (牛乳六〇〇キロの価格に相当) を支払うもので、EC 農業基金が五〇% を割戻すという内容である。奨励金の基準が乳牛一頭当たりから出荷乳量当たりになったのが六九年との違いである (*Agra-Europe*, 1973, Heft 19, "Die Luxemburger Beschlüsse", S. 9)。

(5) 一九八〇年六月までの実績は、出荷停止奨励金申請者数、九万四〇三九、乳牛頭数一〇九万頭、肉牛転換奨励金の方は乳牛頭数二二万頭となっている。国別には、出荷停止の方は、頭数比率で西ドイツが四七% と圧倒的に多く、フランスの一七%、イギリスの一六%、デンマークの一〇% となっている。肉牛転換の方は圧倒的にフランス、イギリス両国で利用されている (*Agrarwirtschaft*, 1980, Heft 12)。

(6) 七六年初頭から七九年末までの乳牛数の動向と西制度の関連を国別にみると、乳牛総数の一〇% 近くが出荷停止 (事実上は屠殺) された西ドイツで、逆に総頭数は一% 弱増加している。EC 全体でも西制度で五% の乳牛が減じているのに、総頭数は一・八% をえており、出荷量に至っては一四% も増加するといった状況である。僅かにデンマークだけが総頭数四・五% 減ということとで、一定の政策効果がみられるに過ぎない。

(7) EC Commission, *Action Programme for the Progressive Achievement of Balance in the Milk Market*, 1976,

EC における牛乳・乳製品過剰問題

p. 17.

- (8) EC, *Bulletin of the EC*, No. 1, 1979, p. 8.
- (9) EC, *Common Agricultural Prices 1981/82, Commission's Proposal*, Feb. 1981, 24-25 EC, *Common Agricultural Prices 1981/82, Council's Decision*, April 1981.
- (10) EC, *A new Start for the Common Agricultural Policy*, December 1980.
- (11) 可変課徴金制度は、基準量を超える分について禁止的な高率賦課金が徴収される様になると、実質的には生産割当制度と変わらなくなる。生産割当制度となると、域内の自由な商品流通というECの根本理念と抵触してくるだけでなく、零細構造を固定化するという欠陥も生じ、EC当局も消極的である。
- しかし国際的には七〇年代後半の牛乳過剰抑制手段として、生産割当と超過ヘナルティ制度が広く採用されている。例えばスイスでは七七年からクォータ制を導入し、その下にヘクター当たりの出荷限度を設け、濃厚飼料使用を抑えると共に、超過出荷に対しては課徴金を一〇〇キロ当たり五〇スイスフラン（基本価格は七六フラン）という高率で課している。オーストリーも七八年から、国内需要の一五%を超える分についてはその過剰処理費は生産者負担とし、割当超過分については一〇〇キログラム当たり一九九シリング（平均価格三七〇シリング）を追加販売促進費として徴収している。この外フィンランドも輸出処理分については生産者から徴収しているし、カナダの場合も際立って高い割当超過賦課金を課している。カナダについては、石関良司「最近におけるカナダ酪農の動向と政策」(湯沢誠編『農業問題の市場論的研究』一九七九年、所収)が詳しい。その他G. Ramm, *Der Milchmarkt in Kanada, Agrarwirtschaft*, 1979, Heft 7. \*ダキムド(ゴッブ) Schweiz—Milchkontingentierung, *Agra-Europe*, 1979 Nr. 49, 26-27の国とゴッブの *Agrarwirtschaft*, 1979, Heft 12 を参照せよ。
- (12) 月の購入量が五トン以上の企業の場合、オイル変形義務は免除されてくる。
- (13) H. Hantelmann u. R. Wolfram, "Analyse der Absatzfördernden Maßnahmen auf dem EG-Milchmarkt", *Agra-Europe*, 1980, Heft 14. この結果によると、純増加分当たりコストで介入価格を上回るのは、公共施設販売、パン産業への売却、軍隊への売却、生活保護者への売却、アイスクリーム産業への売却、一般消費者助成、学校給食牛乳、食糧援助の順に安くなり、比較的に安いのは第二ブター措置とクリスマス特別セール、輸出助成である。

(14) 一九八〇年六月にはバターの輸出割戻金は、上半期の一〇〇キログラム当たり一六三ECUから一〇〇ECUに減少し  
じら (Agrarwirtschaft, 1980, Heft 12, S. 405)。

(15) H. Hantelmann u. R. Wolfram, a. a. O. 脱脂粉乳の場合、純増分当たりの支出額をみると、食援援助だけが介入価  
格水準を上回っているが、他は総て下回っており、しかも措置の間に余り差がないのが特徴である。

(16) この一〇年間(七〇〜八〇年)のイギリスのバター需給を概括すると、国内生産が一〇万トン増(六万トン→一六万ト  
ン)、消費が六万トン減(四六万トン→四〇万トン)、輸入が一六万トン減(四〇万トン→二四万トン)となっていて、城  
内輸入もむしろ減少しており、その意味ではイギリス加入の効果はなくなっている(EG, *The Agricultural Situation  
in the Community* 各年次、*EEC Dairy Facts & Figures*, 1979 年よみ *Agrarwirtschaft* 誌各年次一二月号を参照)。  
(17) *Economist*, Nov. 14, 1981. によれば、八一年のEC牛乳生産の伸び率は七八年の四・五%から一%に鈍化し、牛乳部  
門に対するEC農業財政基金からの支出も全市場支出の三二%に低下したと報じ、さらにこうした過剰処理の背後に、国  
際乳製品市場における二大供給者たるECとニュージーランドとの間の市場操作協力があることを指摘している。

## 五 結 び

ECの牛乳・乳製品の過剰形成のメカニズムをまとめると、次の様に整理しうる。

技術進歩による生産の増大傾向に対し、停滞的な消費が対応する局面にあって、硬直的なECの価格支持制度は、  
容易に過剰を恒常化する。しかしこうした硬直的な価格支持制度はそもそも出発点において条件の異なる国々の経  
済統合においては、避けられない過程であった。全体的に小農的構造が支配的な酪農にあって、ECの前国家性  
(単一国家になりえないという意味での)とその構成国の農業条件の違いが(この違いは、歴史的・自然的に規定  
される)、こうした形の価格市場制度を創らせ、維持させたとみななければならない。

同様に乳製品過剰を激化させているE Cの脂肪、蛋白政策の分裂も、こうしたE Cの基本的性格と深くかかわっていることはいうまでもない。一九七〇年代の世界経済、E C経済の状況は、E C統合の強化よりは、デイスインテグレーションを強める傾向を強く持ち、そのことがまた農産物の過剰の形成を容易にし、その解決をより困難にさせたことも否定しえない。

各国が統合前に採用していた農業保護政策は、統合によってE Cの農業保護政策として確立された。しかしそのことは農業問題の解決を何ら意味せず、E C内における各国農業問題の対立の激化という形で、より拡大された形で問題が再生産されたに過ぎない。農産物過剰問題の輸出も、同様に問題の世界的次元への拡大にすぎず、解決としないことはいうまでもないであろう。