

SPECIAL REPORT

英国における生乳取引制度の変遷と生産者組織の役割

農林水産政策研究所 木下 順子

1. 欧州各国の酪農協の多様な系譜

生乳主産国における酪農協拡大

欧州の生乳生産者による協同組合活動の歴史は古く、現在でも酪農部門の組織率は他の作物部門に比べて高いこと、また比較的大規模な組織が多いことが特徴である。2010年現在、酪農協を通じた生乳供給はEU域内の総生産量の約57%を占めているが、国によってはほぼ100%に達している(図1)。またいくつかの大規模酪農協は、国際乳製品市場の急速な成長を牽引している世界最大手の乳業メーカーでもある。

しかし、国別に見ると、酪農協の歴史や現状は実に様々である。

まず、デンマークでは、巨大な酪農協かつ乳業メーカーであるMD Foodsによる1国1酪農協体制が1970年に確立され、それが2000年にはスウェーデン最大の酪農協と合併して2国1酪農協のArla Foodsとなり、さらに2011年からはドイツを含む3カ国の組合員をもつ多国籍型酪農協に拡大した。現在、Arla Foodsの乳業部門は世界の乳業部門売上高ランキングで第7位(2013年)、酪農協系乳業メーカーではオランダのFriesland Campinaに次いで世界第2位の巨大メーカーである。

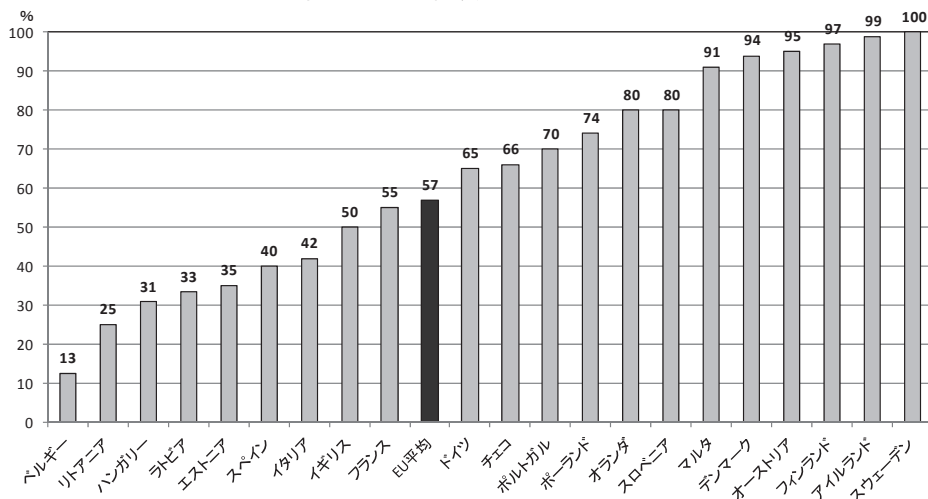
逆に、フランスでは従来から比較的小規模な酪農協が多く、酪農協を通じた生乳供給は総生産量の55%程度と高くはない。しかし、近年では組織規模拡大の必要性が強調されており、その取組みを具体化しようとするフランスは、2012年3月に発効したEUの「酪農パッケージ」の立案から策定まで主導的な役割を果たした。「酪農パッケージ」とは、EUの生乳クォータ制度(計画生産)が廃止される2015年4月以降の市場環境の変化を踏まえて、酪農協の組織力を強化することによって酪農経営の安定化をめざすEUの一連の施策である。この「酪農パッケージ」の下で、フランスは認定酪農協の最低組合員数を200名と非常に多く設定し、2013年以降8つの酪農協を新規認定した。一方、酪農協の組織率引き上げに主眼を置くドイツは、認定酪農協の最低組合員数を5名に設定して、2013年以降125にのぼる新規酪農協を認定した。

英国の事例の特殊性

以上にあげた主産国の例だけでも、欧州各国の酪農協は発展過程も現在の立ち位置も様々であることがわかるが、英国の事例はまた非常に特殊性がある。

英国では、1933年から約60年間にわたって、国内で生産された全生乳を一元的に集荷・販売する法的権

図1 EU各国における酪農協の国内集乳量シェア



資料: 欧州委員会

限を付与された生産者組織 MMB（ミルク・マーケティング・ボード）が存在していた。MMB は、法律で裏付けられた完全な独占力によって高い生産者乳価を実現し、第一次世界大戦後の農業不況を早期に反転させるなどの一定の成功を収めたことが評価されている。また、わが国でも指定生乳生産者団体制度や乳価形成のあり方等を検討していく上で、MMB は海外における主要な模範事例として関係者の関心を集めていた。

だが、1980 年代のサッチャー革命により、国の政策が競争志向へと一転する中で保護主義的な法体系等は撤廃され、MMB 組織自体も 1994 年に解体された。それ以降、各々の取引主体が新しい取引手法を試行錯誤して乳価を模索するようになったが、主要な酪農協が次々と統廃合を重ねるなど構造が不安定で、なかなか方向性が見えない「無政府状態」が長らく続いた。

さらに、英国政府は MMB の後継組織となった任意組織の酪農協ミルクマーク（Milk Marque）に対しても組織分割を命じるなど、生産者カルテルのさらなる解体に取り組んだ。その結果、英国における酪農協の集乳シェアは、MMB 時代のほぼ 100% から、2010 年には約 50% に低下している。

その一方で、近年では特に西欧の国々を中心に、生産者組織の規模拡大を推進しようとする政治的気運が高まっている。また、EU はそれを具体化する「酪農パッケージ」を実施に移しているが、そのめざすところは近年の英国の取組みとは全く逆である。今や、農政の様々な面で、英国を知ることは「欧州を知る」ことではなくなっている。

こうしたことを念頭に、以下では、MMB 設立以降の英国における生乳取引制度の歴史をもう少し詳しく振り返ってみる。

2. 英国における MMB 設立から現在までの経緯

(1) MMB の独占力と用途別乳価体系

1920～30 年代の世界的大恐慌と農業危機から脱するため、英国政府はそれまでの経済政策の基本であった「自由放任の原則」を転換し、農業を始めとする国内産業の保護政策に乗り出した。その大きな柱の一つが、生産者による農産物販売ボードの設立を認めた農産物販売法の制定（1931 年）である。この法律は、寡占化した加工・流通資本による買い叩きなどの問題を改善するため、競争法の縛りを超えて生産者が販売カルテルを形成することに法的根拠を与えたものであった。これを受けて、酪農部門では 1933 年より MMB 体制がスタートした。

MMB は、英国内のすべての商業的酪農経営に対し

て MMB への全量出荷を義務づけることができる法的権限を与えられていた。また、乳業メーカーも政府の許可無く MMB を通さない生乳調達ルートをもつことを禁じられていた。つまり、カルテルを取り崩すアウトサイダーを取り締まることができた点で、MMB は任意組織である他国の酪農協とは一線を画す唯一の特別な生産者組織であった。これに加えて、当時の欧州で最大の組合員数と集乳量を有していたため、通常よりもはるかに強い市場支配力を行使することができた。

以上のような、ほぼ完全な独占力を背景として、MMB の乳価は生乳の最終用途（飲用向けか乳製品向け）によって価格差を設け、飲用プレミアムによる独占利益を創出する手法で形成されていた。また、その効率的運営を可能にする生乳転売禁止ルールや乳製品輸入管理なども、国の法律や制度運営の中で担保されていた。

加えて、MMB の事業は乳牛飼養管理指導や乳質検定などの営農サポートから、乳製品製造及び消費拡大事業に至る生乳サプライチェーンの全分野をカバーしていた。中でも、乳製品製造による大規模な余乳処理能力を MMB 自身が保有していたことは、高乳価の安定的維持に大きく寄与するものであった。また、政府の不足払いによる価格支持や生乳クォータ制度（生産調整）などの関連政策の実務にも、MMB が直接的に関わっていた。

MMB 時代の初期における乳価水準を他の欧州諸国と比較できるデータは存在しないが、1930 年代には MMB は高い生産者乳価を実現することによって英国の酪農生産基盤を戦争の疲弊から早期に復興させ、40～60 年代にはさらに競争力強化へと導いた主要な立役者であったことが各方面で評価されている。

(2) 市場至上主義への転換と MMB の解体

しかし、70 年代になると、手厚い保護政策が大局的な需要減退傾向と相まって、深刻な過剰生産の負担を生み出すようになった。それとともに、MMB の経営の高コスト構造に対する内部批判も高まり、アウトサイダーの増加が MMB の価格形成力を弱体化させていった。

さらに、73 年の英国の EC 加盟と 78 年の CAP（共通農業政策）への参加、そして GATT 体制の世界的拡大など、市場原理を志向する気運が国内外で高まる中で、MMB 体制は対外的にも厳しい批判を受けるようになる。

MMB の権限は CAP の原則とは基本的に矛盾するものであったが、EC 閣僚理事会は長い議論の末に、

MMBをECの制度に適合させる修正法を設けてMMBの存続を保証した。ただし、自ら加工を行う生産者にはMMBからの脱退を認めるなどの例外規定が加えられたことにより、MMBの独占力に大きな風穴が開き、MMBの市場地位が低下していく大きな転換点となった。

1980年代になると、サッチャー政権下における競争志向の産業政策への転換、並びに消費者主権の考え方の普及に伴い、MMBの生産者保護的な役割を疑問視する見方が前面に出てくるようになった。加えて、その頃にはすでに、MMBの経営の非効率性が乳価低迷の要因だとして多くの生産者組合員が不満をつのらせ、組織内部の疲弊も最終段階に至っていた。そうした中、90年代半ばまでに通信・ガス・水道・電気など英国内のほとんどの公益事業の民営化が完了したのと足並みを合わせ、MMB体制も1994年をもって廃止に至った。

(3) ミルクマーク設立から組織分割へ

MMB解体後、その組合員を継承する酪農協としてミルクマークが設立された。ミルクマークは任意組織であり、旧MMBのように特別な法的・経済的優位を享受する枠組みはなく、また余乳処理を担ってきた旧MMB傘下の乳業メーカーを始め、ほとんどの関連事業が分離独立されていた。英国政府は自由市場における支配的立場の濫用を防止するため、ミルクマークに共販機能のみを残すよう指示したのである。

それでも、ミルクマークの発足当初は旧MMBの組合員の多くを引き継いだことにより、組合員数20,900名、集乳量は全英の56%と、欧州最大の規模を維持していた。また、発足から3年後の97年には消費拡大・製品開発部門を子会社として開設し、同社を通じて2つのチーズメーカーAeron Valley Cheese及びNorth Bradon Farms(翌98年)を買収した。さらに、2000年末までには年間10億リットル相当の大規模なバター・粉乳製造工場を建設する計画を発表した。

しかしながら、ミルクマークに残存した独占力に大きな危機感をいだいた乳業メーカーは、個別酪農家や酪農家グループとの直接取引を積極的に拡大してミルクマークの組織力の切り崩しにかかった。乳業メーカーにとって、酪農家との直接取引は確実な原料乳供給源として重要であるばかりでなく、乳成分など自らの要求に合わせた生乳生産を奨励することができる利点がある。また、原料乳生産者を追跡する要求が量販店サイドから強まっていたが、ミルクマークはこうした需要には応じなかった。このため、乳業メーカーはミルクマークよりも1~2ペンス高い乳価を支払うこ

とにやぶさかでなく、組合員を離脱へと誘って直接契約の確保に奔走した。

こうした乳業メーカーの攻勢に加えて、英国政府による競争政策強化の取組みを受けて、ミルクマークは98年より競争当局の調査にかけられた。翌99年、英国の独占合併委員会はミルクマークによる独占の弊害を認定し、ミルクマークが計画中のバター・粉乳製造工場の建設を差し止めた。同時に、農業大臣の勧告に従って、ミルクマークは2000年に3つの地域組合に分割することを余儀なくされた。このとき設立されたゼニス(Zenith)、アクシス(Axis)、ミルクリンク(Milk Link)の集乳シェアは、それぞれ全英の約11%ずつと、一般的に独占性が問題とされる25%を大きく下回る規模となった。また、乳価は乳業メーカーとの個別交渉で決める方法に変更された。

その後、3つの後継組織のうち、ゼニスはMilk Groupと合併してDairy Farmers of Britainを形成したものの、2009年には経営不振により廃業している。現在、アクシスはスコットランドのScottish Milkと合併してFirst Milkとして存続し、ミルクリンクも存続している。しかし、2つの集乳量を合わせても英国全体の25%にしかならない。1994年までのMMB時代における100%のシェアから、十余年でここまで転落したということである(表1)。

3. 乳業・流通部門の巨大化による取引交渉力アンバランスの拡大

以上のように、MMBが解体された1994年以降、英国の生乳取引市場は一転して徹底した規制緩和・自由化を推進してきたが、政府がとりわけ力を注いだのは、長いMMB時代に醸成された生産者の組織力の縮小であった。

一方、乳業メーカーの巨大化・多国籍化の勢いは近年ますます加速化しており、またスーパーマーケットの集中度の上昇にも拍車がかかっている(表2)。英国では生産者の組織化が徹底して規制される一方で、加工・流通部門の寡占体制にメスが入ることはなかったのである。

その結果、近年における英国の乳価は太宗において低く、欧州の生乳主産国の中では最も低い水準に甘んじている(図2)。また、2008~09年に勃発した「欧州酪農危機」の際には、燃料や飼料価格の高騰によって生乳生産コストが大幅に上昇したにもかかわらず、英国では生産者乳価の上げ洩りがとりわけ長引き、多くの酪農経営が窮地に立ったり廃業に至ったことが指摘されている。これも、生産者の組織力低下がもたらした問題の一つと考えられる。

MMB解体後、英国の生乳市場は競争性が高まったというよりも、生産者と乳業・流通部門との取引交渉力のアンバランスという形で、市場の歪みがむしろ拡大してきた可能性がある。

かたや、EUの他の生乳主産国は、「酪農パッケージ」によって酪農協の組織拡大や取引交渉力強化にますます力を入れようとしている。生乳取引の国際化が進展している欧州において、英国の生産者は他国の巨大な酪農協との出荷競争にまきこまれるのである。英国が今後、EUの政策といかに歩調を合わせていくのかが注目される場所である。

表1 英国における最大手生産者組織と国内集乳量シェア

	最大手生産者組織	国内集乳量シェア(%)
1993年	イングランド&ウェールズ MMB	80
1994年	ミルクマーク	70
2000年	ゼニス	11
	アクシス	11
	ミルクリンク	11
2009年	ファーストミルク	15
	ミルクリンク	10

資料: Dairy Industry Newsletter編, UK Milk Report, 各年版

注: MMBは地域別独立採算制で5組織に分かれていたが、最大のイングランド&ウェールズ地域のMMBだけで国内生産量の80%を占めていた。

表2 スーパーマーケットの飲用牛乳供給シェアと取引先乳業メーカーのシェア(%)

スーパーマーケット	乳業	乳業メーカー					計
		Express Dairies	Diary Crest	Wiseman	Arla Foods	その他	
Tesco	(23%)	41	20	26	13	—	100
Sainsbury	(15%)	40	60	—	—	—	100
Asda	(12%)	—	—	33	67	—	100
Somerfield	(12%)	26	—	22	52	—	100
Safeway	(11%)	37	40	23	—	—	100
Morrison	(4%)	56	—	44	—	—	100
その他	(22%)	7	30	13	8	43	100
合計	(100%)	27	24	20	20	9	100

資料: Dairy Industry Newsletter.

注: 2000年3月時点におけるイングランド・ウェールズ及びスコットランド地方の無加工乳に関する概算値。

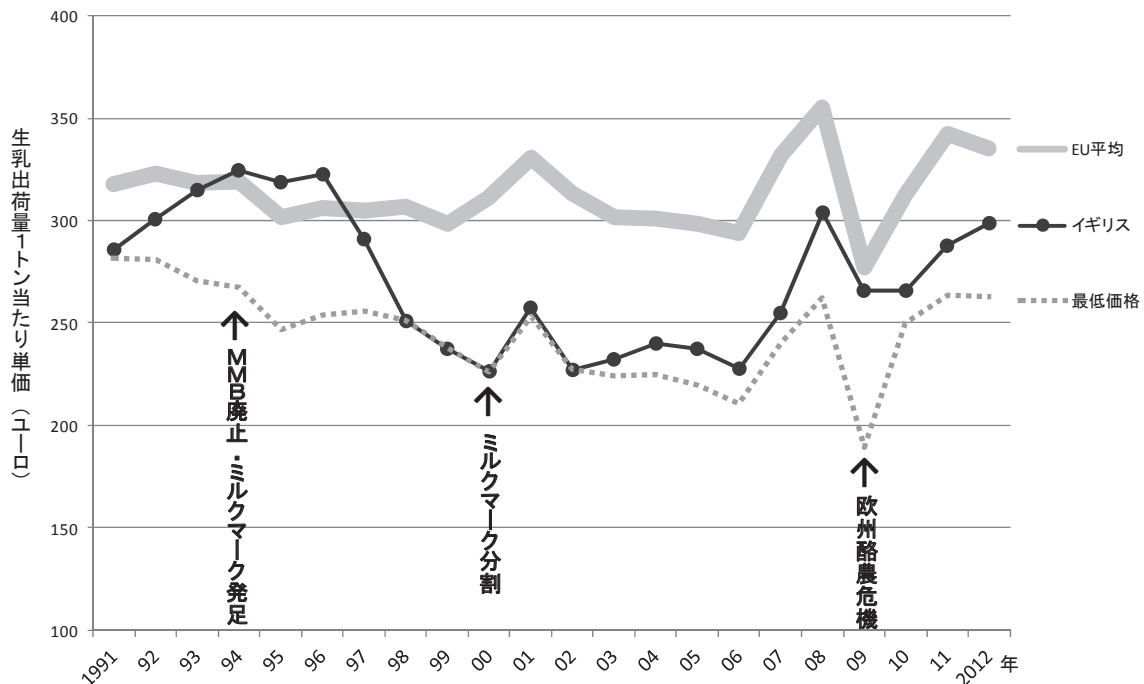


図2 EU主要国の生産者乳価の比較

資料: Eurostat.

注1: 「単価」は、生産者価格ベース出荷額を購買力基準(Purchasing Power Standard: PPS)で実質化し、出荷量で割った加重平均値。ただし、「EU平均」は、1991年にすでに加盟国であった12か国から出荷量が非常に少なく異常データをもつギリシャとルクセンブルグを除く10か国(ベルギー・デンマーク・ドイツ・アイルランド・スペイン・フランス・イタリア・オランダ・ポルトガル・イギリス)の加重平均値である。