



北海道大学大学院農学研究院
基盤研究部門農業経済学分野

清水池 義治 講師

改正畜安法により、指定団体の乳価交渉力や需給調整機能の低下が懸念される日本の酪農業界。一方でEU（欧州連合）は酪農家の交渉力強化に向け、酪農家に代わって乳業メーカーとの取引交渉を担う生産者団体PO（プロデューサー・オーガニゼーション）の設立が相次いでいる。現地の実態を調査した北海道大学大学院の清水池義治講師にPOの設立経緯や活動内容・特徴、EUの動向を踏まえた日本の酪農制度への提言などについて寄稿してもらった。

2018年度からの改正畜安法により、生乳流通制度の規制緩和が行われました。一方、欧州連合（以下、EU）では、約30年間続いた生産調整制度であるクォータ制度（キーワード）を2015年4月に廃止する規制緩和が実施されましたが、同時に生産者を「プロデューサー・オーガニゼーション」（以下、PO）に組織化する政策も開始されました。本稿では、EUでPOが設立される

意図やその実態、日本への示唆を検討します。

PO設立推進の意図

POへの生産者の組織化は、2011年に欧州議会等で成立した生乳取引改革措置、通称「ミルク・パッケージ」（キーワード）（以下、MP）のひとつの柱です。MPは、①書面による契約を義務付ける取引の「契約化」、②生産者の「組織

化」、③「業種横断的統合」の推進、④取引情報を公開する「透明化」、から構成されます。言うまでもなく、PO設立は②に該当します。MP実施の背景には、2つの要因があります。

第1に、2008年から2010年にかけて起きた欧州ミルク危機です。食料危



サベンシア系APO「サンレ」会長のデニス・ベランジェ氏（左から2番目）と（2019年10月フランス・ブルターニュ地方にて）

特別寄稿
Special contribution

酪農家の組織力強化へ 欧州で設立相次ぐPO

二股出荷を法律で全面禁止・スペイン
理想は日本の指定団体制度・フランス

●クォータ制度

1984年に導入されたEU加盟各国への生乳生産枠割当制度。日本の計画生産同様、生産量をコントロールすることで乳価の大幅な下落を抑制する機能を担ってきた。しかし、財政負担の軽減や制度の機能不全、国際競争力の強化などを理由に2015年3月末で廃止され、30年の歴史に幕を下ろした。

●ミルク・パッケージ

クォータ制度撤廃後の生乳増産や乳価下落の可能性もにらみ、生産者の交渉力強化への取り組みを総合的に支援するものとして2012年からスタートした。直接的な目的は「寡占化した加工・小売資本が圧倒的に有利に立っている取引交渉力のバランスを是正することにより、公正な生乳取引を促す」ことにある。CAP（EUの共通農業政策）の枠組みの中で適用され、「酪農部門における契約関係上の規則」として追加された。

キーワード
Keyword

機による生産コスト上昇と、金融危機による消費後退で乳価が下落し、酪農所得は大きく減少しました。その際、適切な価格転嫁が行われず、生産者だけにしわ寄せが集中した状況をEUは問題視しました。乳業メーカーや小売業に対抗できる交渉力を、生産者側が持つ必要性が意識され、その手段がPOへの「組織化」(②) だったのです。

第2に、2015年のクォータ制度廃止です。2003年改革でクォータ制度廃止が決まってから、生産枠は徐々に拡大、またEUの設定する最低支持価格も引き下げられてきました。政府から個々の生産者に割り当てられる生産枠数量がそのまま乳業メーカーとの契約数量になっていたため、クォータが廃止されると、交渉を通じてメーカーとの間で契約数量を決定しなければなりません。そのため、取引の「契約化」(①) や、その交渉を適正に行うための「組織化」(②) が目指されたわけです。

EU各国におけるPOの実態

ところで、EUで推進されているPOは農協では必ずしもなく、いろいろな組織形態が存在しています。ミニマムの定義としては、乳業メーカーとの取引交渉を生産者に代わって行う組織です。筆者としては、本来的には農協で交渉するのが望ましいが、一気に農協まで組織するのは困難なので、よりハードルの低いPOをまずは生産者に組織してもらおうという政策意図が感じられます。

実際に、酪農協とその子会社である乳業メーカー、すなわち生乳一体型の酪農協が大きな市場シェアを持つ国では、そもそもPOが組織されていません。農協シェアが8割を超えるデンマークやノルウェー、アイルランドなどでは、POの組織数はゼロです。

一方、EUの中でも、商系メーカーの市場シェアの比較的高い国々でPOは多く、2014年時点のPO数は、多い順から、ドイツ149、フランス51、イタリア49、スペイン9などとなっています。商系メーカーのシェアは、ドイツ・イタリアで3割強、スペイン・フランスで5割程度です。基本的に、POは、商系メーカーに生乳を出荷する生産者の組織と言えます(酪農協と交渉するPOも存在します)。

MPにもとづき設立されるPOは、EU各国政府がPOとして承認し、さまざまな支援が行われますが、POの基準は国によりバラツキがあります(表参照)。フランスとスペインは、生産者数、あるいは生産量の最低基準が高く、規模の大きいPOを組織しようとする意図が感じられます。また、フ

ランスの最低契約期間が5年とかなり長いのが目を引きます。これは大きな変化を嫌う生産者側の要望で5年になったようですが、あまりにも長期間であるため、出荷先を変更できず、乳業メーカー側に有利な基準になっているとの指摘もあります。

基準だけではなく、POの実態も国によってかなり異なります。

ドイツやスペインでは、複数の乳業メーカーと交渉を行う水平的なPOが主流です(スペインの場合、生乳一体型酪農協がPOになっているような形式的事例を除く)。一方、フランスでは、ラクタリスやサベンシア、ダノンといった特定の商系メーカー1社のみと交渉を行う垂直的なPOが大半となっています。POと言いつつ、実態としては、乳業メーカーの出荷組合のような事例もあると思われます。また、有機生乳や地理的表示対象の乳製品(チーズなど)向けの生乳を専門的に扱うPOもあり、多くが水平的な組織形態で、複数メーカーに生乳を販売しています。

複数の生産者を代表してメーカーと集団交渉するPOは、フランス75%、ドイツ90%、スペイン80%と、多くの国でPOは集団交渉を行っています。しかし、生乳取引契約は生産者が個別にメーカーと行い、POの役割は純粋に交渉代行にとどまる事例は、スペイン100%に対し、フランス40%、ドイツ10%と差があります。さらに、PO加入生産者がPO以外に生乳を販売している実態もあり、スペインで40%(PO数ベース)と高くなっています(ドイツとフランスでは15%)。このように、POを経由した生乳販売は、日本の生乳共販とかなり様相が異なります。

POの意義と課題

POに対するアンケート調査(Wijnands et al 2017) から、POの意義と課題が見えてきます。まず、PO設立の動機は、高乳価、取引交渉力の強化、乳価の安定化といった項目を挙げるPOが多いです。一方、PO設立によって実際に達成できている項目を聞くと、生乳の全量出荷や農協に向かう過渡的組織の結成では9割近いのですが、高乳価や乳価の安定化、交渉力強化といった主要な設立動機が達成できているとの回答は3割から4割程度と高くありません。特に、特定メーカーだけと交渉する垂直的POの多いフランスではこの傾向が顕著で、乳価の安定化が達成できたと回答したPOは15%、交渉力強化は10%弱、高乳価に至っては0%です。

フランスの大手メーカーであるラクタリスに生乳を出荷する生産者は、そ

(表) EU主要国における承認POの最低基準

国	国家による法規制	最低生産者数	最低集乳量	最低契約期間
フランス	2012年以前	200	6万ト	5年
ドイツ	2013年	5	なし	明記・義務化なし
スペイン	2012年	なし	20万ト	1年
イタリア	2011年	5	3000ト	1年
ベルギー	2012年、13年	20、40	なし	明記・義務化なし

資料:Wijnands et al.(2017), Table 3.1より作成。

註:有機や地理的表示に関する生乳を扱う場合は基準が緩和される。

の大半がPO、そして地域別、さらには全国単位のAPO(複数のPOが加入する協会。アソシエーション・オブ・PO)に組織化されています。しかし、販売先が1つしかないため交渉力には限界がある上に、現在でもPOの関与する契約はラクタリスが拒否して締結できず、依然としてメーカーと生産者との個別契約に留まっているようです。

スペインでは、アガプロールというPOが大規模生産者を中心に約500戸で組織され、年間40万トンの生乳を出荷しています。このPOは約20のメーカーとの契約を仲介していますが、近年、乳業メーカーの一部がPOの関わる契約より高い乳価でPO加入生産者と直接取引を行う事例が出てきました。そこで、スペイン政府はPOを支援するため、「二股出荷」を全面禁止する法改正を実施しました(矢坂2019)。また、フランスでは少数派である水平的POのフランス・ミルクボードも、「二股出荷」の法律による禁止を目指す活動を行っています。両国とも、農協シェア(生乳一体型以外に生乳販売農協を含む)は5割未満と低く(特にスペインは約3割)、これが背景にあると考えられます。

日本への示唆

2019年秋に、フランスのPO(垂直的、水平的ともに)や関係シンクタンクへのヒアリングを行って印象的だったのは、彼らの理想とするPO像は、日本の指定団体制度の下で形成されてきた生産者団体に限りなく近かったことです。特に、複数の乳業メーカーと交

渉を行える点、そしてメーカー間の配乳調整ができる点が、交渉力強化の面で重要だという認識でした。シンクタンクでは、現在の垂直的POに、他のメーカーに出荷する生産者も加入させて水平的な組織へ改変していく将来像をイメージしていました。

また、配乳調整では興味深い話を聞きました。欧州では、庭先乳価、つまり工場までの輸送コストはメーカー負担が普通です。大手メーカーのサベンシアは生乳販売農協とも取引をしていましたが、MP開始前に、これらの農協のミルクローリーの運用権を取り上げ、今では自社によるローリー運用に切り替えたそうです。この事例は、取引自由化の中で、メーカーとしては、農協に交渉力の源泉となる配乳調整をさせたくないという意志の現れだと思えます。日本では、生産者組織が乳業工場へ運賃を負担して輸送するのが当然になっていますが、生産者側で生乳輸送をコントロールすることの重要性を改めて認識させる事例と言えます。

日本とEUとでは酪農・乳業の置かれた状況が異なるので、単純比較はできません。スペインで「二股出荷」が法的に禁止されたのも、生乳流通で農協は弱者であるとの認識があったからでしょう。日本では、新たに「二股出荷」の制度が始まったばかりです。「二股出荷」については、生乳共販事業に具体的にどのような影響があるかをしっかり精査する必要があります。もし共販事業へのフリーライド(ただ乗り)による影響があるのであれば制度の見直しを図ることも一案でしょう。

Profile

清水池義治(しみずいけ・よしはる)

北海道大学大学院農学研究院
基盤研究部門農業経済学分野講師

昭和54年生まれ、広島県出身。平成21年北海道大学大学院農学研究院博士後期課程修了。平成18年雪印乳業酪農総合研究所非常勤研究員、平成21年名寄市立大学保健福祉学部講師、平成27年4月同大学保健福祉学部教養教育部准教授、平成28年4月より現職。

参考文献

Wijnands, Jo H.M., Jos Bijman, and Tanja Tramnitzke (2017) "Analyses of the Functioning of Milk Package provisions as regards Producer Organisations and collective negotiations," JRC Technical Reports.
矢坂雅充(2019)「組織化される酪農生産者」『中酪情報』No.581, pp.2-4.

