

英国における生乳取引制度の変遷と生産者組織の役割

国際領域 主任研究官 木下 順子

1. 酪農政策におけるEUと英国の相剋

欧州の主要な酪農国では酪農協などの生産者組織が酪農所得の安定化や乳価維持に大きな役割を果たしているケースが見られます。中でも、英国において1933年に創設され、1994年に解体されたミルク・マーケティング・ボード（Milk Marketing Board, 以下「MMB」）は、英国内で生産された生乳を独占的に集荷・販売する法的権能をもつ点で、任意組織である他国の農協とは一線を画する特殊な生産者組織でした。

MMBを中心とする保護政策の下で、英国の酪農生産は1920～30年代の農業不況から早期に立ち直り、さらなる競争力強化へとまい進しつつありました。しかし、生乳生産が成長期を過ぎると、保護政策は必然的に過剰生産問題を生み出しました。また、1973年の英国のEC加盟以降、MMBのあり方は対外的にも厳しい批判を受けるようになり、長い議論の末に1994年をもってMMBは解体されました。それ以来、英国は一転して生乳市場の規制緩和・自由化に率先して取り組むようになり、現在に至ります。

このような英国とは対極を歩んできた代表がデンマークです。デンマークの農協は、乳業資本の巨大化に対抗して広域合併を推し進め、1970年には国内を1農協で独占するMDフーズを形成、さらに2000年にはスウェーデン最大の酪農協アアラ（Arla）との合併により、2国をほぼ独占する巨大な酪農協、かつヨーロッパ最大の乳業メーカーとなるアアラフーズを立ち上げました。

一方、EUは、2014年から新しい酪農政策「ミルク・パッケージ」を始動させます。これは、共通農業政策（CAP）において計画生産や直接支払いなどの生産者支援を削減する代わりに、フランスなど酪農生産者の個別分散化が問題となっている国々で生産者組織を育成していく政策です。このミルク・パッケージの施行を見据えて、今後英国がEU政策といかに歩調を合わせていくのかが注目されます。

つまり、英国の酪農政策の歴史への理解はCAPの動向をみる上でも欠かせない要素の一つです。以下、MMB設立から現在までの英国の生乳生産者組織をめぐる情勢について概要をご紹介します。

2. MMB設立経緯と用途別乳価体系

1920～30年代の世界的大恐慌と農業危機から脱するために、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ました。その大きな柱の一つが、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）です。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農家が自主的に改善できるように、競争法の縛りを超えて生産者組織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す。これを受けて酪農部門では1933年にMMBが設立されました。

MMBは、英国内のすべての商業的酪農経営にMMBへの全量出荷を義務づけることができました。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止されていました。つまり、生産者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るので、MMBは通常よりもはるかに強い市場支配力によって高乳価を形成することが可能でした。

MMBの乳価は、生乳の最終用途（飲用向けか乳製品向けか）で価格差を設けて独占利潤を創出する「価格差別化」によって形成されていました。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ました。

また、MMBの事業は、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に及んでいました。特に乳製品製造による余乳処理能力を保有していたことは、高乳価の安定的維持に大きく寄与していたと考えられます。

なお、英国ではイングランド・ウェールズ、スコットランド、北アイルランドがそれぞれ行政的・文化的な独立性をもつことから、MMB組織もこの地域区分に基づく5区（スコットランドは3地域に分割）に1組織ずつ設置され、それぞれが集乳・販売エリアを分け合って活動していました。その中で、イングランド・ウェールズのMMBは生乳取扱量で全英の8割以上を占める欧州最大の生産者組織であり、英国乳価のプライスリーダーとして機能していました。

3. MMB解体の背景

生乳生産が成長期を過ぎた70年代以降、大局的な需要減退傾向とも相まって、MMB体制は深刻な過剰生産問題を生むようになりました。また、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る大きな要因となっていました。

さらに、73年の英国のEC加盟、78年のCAPへの参加、そしてGATT・WTO体制の世界的拡大など、市場原理主義を指向する気運が国内外で高まる中で、MMB体制は内外から厳しい批判を受けて存続が難しくなっていました。

また、サッチャー政権以降の競争指向の産業政策の下で、英国の公共事業民営化は90年代半ばまでにほぼ完了し、政府の規制撤廃路線は社会に受け入れられやすくなっていた側面もあります。

こうした情勢の中で、MMBは政府指導の下で自らの組織解体及び生乳取引制度改革のための計画策定に取り組むことを決めたのです。

4. ミルクマーク設立から組織分割へ

60年間に及んだMMB体制は1994年をもって廃止され、その後継組織として、任意組織である酪農協が創設されることになりました。ただし、IHMMB傘下のほぼすべての生産者が後継組織に移行した結果、最大のイングランド・ウェールズMMBを後継した「ミルクマーク」は欧州最大の集乳量を保持し、随一のプライスリーダーとしての機能も保持することになりました。

ミルクマークの乳価形成には、「契約タイプ別」に乳価差を設ける先渡し契約方式が導入されました。これは生乳市場では前例のない新方式でしたが、IHMMBによる「最終用途別」の価格差別化を「サービス水準別」に代えて踏襲し、独占利潤の創出をねらう点ではIHMMBと同様のものでした。

一方、この乳価形成システムに不満をもった乳業メーカーや乳業連盟は、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、ミルクマークの独占力の取り崩しにかかりました。さらに、乳業連盟はミルクマークによる不当な乳価操作があると主張し、農業大臣や公正取引委員会に措置を求めました。

その結果、ミルクマークは政府の命令に従って2000年に解体され、ゼニス（Zenith）、アクシス（Axis）、ミルクリンク（Milk Link）という三つの酪農協に分割されました。集乳シェアはそれぞれ全英の11%ずつと、一般的に独占性が問題とされる25%基準を大きく下回りました。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ています。

第1表 英国における最大手生産者組織と集乳量シェアの推移

	最大手生産者組織名と集乳量シェア (%)	乳業メーカー直接取引の集乳量シェアの合計 (%)
1993年	イングランド・ウェールズMMB 80	15
1994年	ミルクマーク 70	30
2000年	ゼニス 10 アクシス 10 ミルクリンク 10	50
2009年	ファーストミルク 15 ミルクリンク 10	70

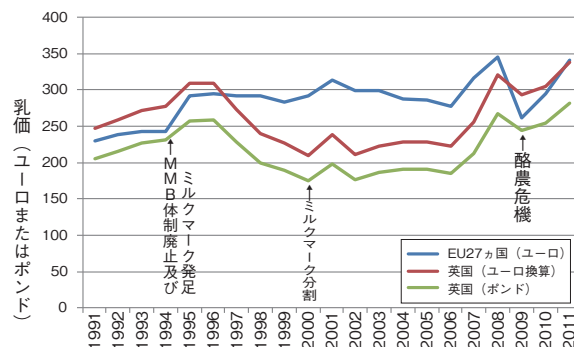
資料：Dairy Industry Newsletter編、UK Milk Report、各年版。

5. マーケット・パワーのアンバランスと乳価下落

こうして、MMBが解体された1994年以降、英国の酪農政策は一転して徹底した規制緩和・自由化を指向してきましたが、政府がとりわけ力を注いだのは生産者の組織力の縮小でした。

一方、乳業メーカーの巨大化・多国籍化の勢いは加速化し、生産者と乳業メーカーとの直接取引も急増しています。スーパーマーケットの集中度上昇にも拍車がかかり、2006年における上位5社が占める合計シェアは英国では56.3%と、米国の47.7%よりも高水準です。

このように、英国では生産者の組織化が徹底して規制される一方、加工・流通の寡占体制にメスが入ることはありませんでした。その結果、英国の乳価は今では余乳の下支え価格であるIMPE水準にほぼ張り付くことが常態となっています。また、2009年の酪農危機時には、燃料や飼料価格の高騰により酪農生産コストが急上昇したにもかかわらず、英国では乳価の上げ渋りが長引いて生産者を苦しめたことが指摘されています。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ます。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・小売資本との間の交渉力のアンバランスが拡大し、その歪みが問題を生んでいる可能性を検討する必要があります。



第1図 EU及び英国における生産者乳価の推移(1991～2011年)

資料：EU27カ国の数値はOECDのiLibrary、英国の数値は英国環境食料農村地域省(DEFRA)の公開データベースより。
注：生乳1トン当たり価格。1ポンド=1.2ユーロで換算。