

3. MMB 及び生乳クォータ制度廃止後における欧州内の牛乳・乳製品の需給・貿易動向

※本項では、特に断らない限り現地調査での有識者からの聞き取りによる記述である。

3.1 生乳クォータ制度廃止の背景⁴⁹

3.1.1 EU

(1) 全体

EU では、1984 年以来、CAP の施策の一つとして、生乳の生産調整である「生乳生産割当制度（以下「生乳クォータ制度」）」を実施してきたが、2015 年 3 月をもって終了を迎えた。生乳クォータ制度は、乳製品の構造的過剰を背景とし、牛乳、バター、粉乳について、高価格で生産し、低コストで在庫管理することを目的に設立された。制度の骨子としては、まず毎年度の生乳クォータ（生乳の生産（出荷）可能量）を各加盟国に配分する。次に、生乳クォータは生産者又は加工業者に配分される。これは各国の生乳流通構造によって異なる。なお、各加盟国レベルで年度の終わりまでに生乳生産量が生乳クォータ量を超えた場合は課徴金が発生し、生産者が超過量に応じた課徴金を負担した。

その後、2000 年代までの CAP 改革の動向⁵⁰に加え、世界的乳製品需要の高まりによる国際価格の高騰（2007 年）を受け、生乳クォータ制度は廃止へと向かう。農家は、EU からの支払に依存するのではなく、市場の需給動向に反応して戦略を立てることが求められるようになった。

生乳クォータ制度は、EU の価格が国際市場価格よりも高いことを保障し、需給を操作して EU 産乳製品の価格を管理することにより、農家の出荷価格を安定させることを目的としていた。最も重要な要素は輸出補助金であり、国内外での価格差を補填することで国際市場価格を下げ、EU は生産された乳製品の 10%を輸出していた。

図表 3-1：生乳クォータ制度廃止前の CAP による酪農部門の市場管理ツール

供給側のツール	需要側のツール
<ul style="list-style-type: none"> 生乳クォータ制度 輸入関税 民間企業への備蓄補助 政府介入による買取 	<ul style="list-style-type: none"> 消費補助 （カゼイン用スキムミルク、子牛飼料、菓子用バター、学校給食用牛乳） 政府介入による販売（バターと粉乳） 輸出補助

出所：Dairy UK 提供資料よりみずほ情報総研作成

1990 年代に入り、GATT ウルグアイ・ラウンドにおいて EU による輸出補助金に制限が設けられた。さらに、2001 年 11 月、WTO ドーハ・ラウンドが始まり、すべての輸出補助金の撤廃が求められたが、

⁴⁹ 本項は亀岡紘平（2015）「農林水産省 平成 26 年度海外農業・貿易事情調査分析事業（欧州）報告書、第 II 部 EU 生乳生産割当の廃止（2015 年 3 月末）後の酪農政策」及び、亀岡紘平（2015）「EU 生乳クォータ制度の廃止と対応策-30 年間続いた生産調整の終焉-」『農林金融 2015・9』pp.19-31 を参照した。

⁵⁰ 亀岡紘平（2003）は、廃止の背景として①ヘルス・チェックの提起といった CAP 全体の方向性との整合性、②生乳クォータ制度の乳価維持機能の低下、③制度運用に係る行政コストの負担感を挙げている。本事業の現地調査においても、欧州委員会の農業における市場政策は、公的介入よりも市場によって適切な価格を確保する方向へとシフトしていったという話が聞かれた。

EU の乳製品価格を国際市場価格と一致させるため、EU は乳製品部門について CAP を改革する必要がある。これを受け、新たに導入された施策は以下のとおり。

- 介入価格の段階的引き下げ
- 段階的なクォータの増加（価格によって供給を管理）
- 輸出補助金の削減
- 農家への補償的直接支払の段階的導入（農地面積ベース、生産からはデカップルされた）

こうした動きを受け、1992 年頃から欧州委員会の公的介入が減少していき、2003 年に生乳クォータ制度の廃止が決定した。

生乳クォータ制度廃止に向け、事前の体制づくりとして、EU は、EU 規則 1308/2013⁵¹に基づき、以下の酪農部門強化施策に取り組んだ。これらの取組は、生産者と加工業者との交渉力格差を是正しつつ、酪農部門の関係を再構築し、全体として調和を図ることを目的としていた。

① 生産者と加工業者の間の契約関係の強化：

両者の契約締結に当たっては、契約の締結方法（出荷に先立ち、書面で行う）や盛り込むべき事項（価格、価格の算出方法、生乳量、出荷時期、契約期間、支払期間、生乳の集荷又は出荷に関する各種取決め、不可抗力が発生した際に適用される諸規定）が義務付けられる（EU 規則 1308/2013 第 148 条 2 項）。なお、出荷先が生産者を基盤とする協同組合であり同等の規定を有する場合は適用されない（同規則 第 148 条 3 項）。

② 生産者の交渉力の強化：

買い手の権限が強い EU の生乳取引において、生産者の交渉力強化のために生産者の組織化を促進する。EU 規則 261/2012 によって酪農部門における生産者組織の規定が初めて設けられ、EU 規則 1308/2013 第 152 条第 3 項は生乳部門において、加盟国が承認すべき生産者組織の諸条件として、1) 生産者の発意によって結成されること、2) 生産の計画化と需要との合致、供給の集中・販売、生産コストの合理化・生産者価格の安定化のうち一つ以上の目的を追求する組織であることを定めている。

③ 両者を横断した組織の設立：

生産者と加工・流通部門にまたがる横断的な組織として、垂直部門間組織（inter-branch organisation）の組成により、サプライチェーンの川下にいる加工・流通に至るまでの連携を実現し、酪農部門全体としての市場適応力を高める（生乳以外：第 157 条第 3 項、生乳：同第 3 項）。

④ 市況状況の透明性向上：

クォータ制度廃止に伴い、輸出を前提とする生産量増加が見込まれることから、域内市場に加えて国際市場の動向を把握する必要性が生じた。そこで、酪農部門における市況に関する統計情報に関し、生産から加工・流通まで広く共有するため、欧州委員会は、牛乳・乳製品市場観測サイト（Milk Market Observatory: MMO）というウェブサイトを 2014 年 4 月に開設した。

⁵¹ Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1308>

不安定な市場である酪農市場において、農家の生産コストをカバーする乳価を設定することは極めて重要である。投資資金は生産コストの一部である。ただし、銀行の信用照会において、小規模農家は不利な立場に置かれることが多く、借入れが困難であることがある。

また、生産拡大に合わせた輸出拡大は重要な焦点であるが、EU の生乳は世界価格に比較すると価格が高く、競争力が低い。例えば、メルコスールの国々に比べ、EU は農薬の規制が厳しく、生産コストがかさむため、価格の下げ幅には限界があり、公的な支援が必要となる。

生乳クォータ制度の廃止は欧州委員会によって決定され、2015 年に生産調整が廃止された。

まず、2010 年に「ミルクパッケージ」が始まり、書面による契約の義務付け等、生産者の交渉力を強化する措置が取られたが、価格と量をあらかじめ設定することは市場の需給の現実に合わない部分もあり、完全に義務化されることはなかった。なお、生産者の組織化については進展がみられ、EU 加盟国は生産者団体（PO）の設立を認めることが義務化された。

2010 年頃から世界の牛乳需要が高まるとの予測から、少しずつ生産を増加させる動きがみられる加盟国もあり、特にオランダ、ドイツ、アイルランド、デンマーク等、北部ヨーロッパで生産が増加した。なお、生乳クォータ制度廃止を主張してきたのもこうした北部ヨーロッパ諸国が中心であった。

2015 年まですべての EU 加盟国で生乳クォータ制度が実施されていたが、加盟国によって制度導入の立場は異なっていた。例えば、制度導入当初、アイルランドとフランスは導入に反対の立場であった。その後もアイルランドは終始反対の立場であったが、フランスは比較的効率的な管理体制が構築できたため、生乳クォータ制度廃止の有無を議論する場では制度廃止に反対する立場に転じた。

2016 年には自主的に生産量を削減する農家を支援する「EU Voluntary Milk Reduction Scheme」が始まり、英国、オランダ、アイルランド、フランス、ドイツ等の北部ヨーロッパの国々を中心に同制度を利用した。同制度は、危機的状況に対応するものだが、指標自体は常に変動している。

図表 3-2：欧州酪農にとってのマイルストーン

年代	出来事
1962 年	CAP 誕生
1984 年	構造的余剰に対処するための生乳クォータ制度の導入
1990 年	品質重視の傾向の高まり（例：地理的表示（GI）制度）
2003 年	市場支援から生産者支援への転換
2010 年	酪農サプライチェーンにおける生産者の立場を改善するための措置
2013 年	CAP 改革、輸出補助金の完全廃止
2014 年	市場の透明性を高めるため、牛乳・乳製品市場観測サイト（MMO: Milk Market Observatory）の設置
2015 年	生乳クォータ制度廃止、乳量微増（5%）
2017 年～	次期 CAP 改革

出所：Euclait 提供資料よりみずほ情報総研作成

（2）英国

英国においても、生乳クォータ制度廃止に先駆けて生産者の組織化（PO の設置）が進められた。PO は、生産者が民間の加工業者と価格交渉を行うための組織であり、PO は生乳の所有権を持たない。英国では、牛乳供給の最大三分の一を PO が管理している。

2015 年の生乳クォータ制度廃止後、2016 年に EU 離脱が決定した英国においては、懸念されるリスクが他の EU 諸国とは若干異なる。現地ヒアリングにおいて聞かれた英国の酪農業界の懸念とは、①ロシアへの禁輸措置、②英国の EU 離脱（特に合意なき離脱）に係るリスクであった。

3.1.2 スイス

（1）生乳クォータ制度廃止の背景

スイスの農産物の生産調整が次々と廃止される中、生乳が最後の砦となるのではないかと捉えられていた。しかし、EU が 2015 年に生乳クォータ制度を廃止することが明らかとなったことから、スイスが生産調整を続けたとしてもスイス産チーズの価格が下落するおそれがあった。スイス産チーズは三分の一が輸出されており、スイスの農産物で最も競争力がある製品である。チョコレートやコーヒーも重要な製品ではあるが、原料を輸入して加工するものであるため、競争力は高くない。したがって、チーズの競争力を守るためにも生乳クォータ制度廃止は必要であった。スイス農民連盟（SFU）は、結果として EU に先んじて生乳クォータ制度を廃止したことは成功であったと認識している⁵²。

（2）生乳クォータ制度廃止に係る議論

生乳クォータ制度廃止には多くの摩擦があり、当初の想定よりも調整は難航した。国内の農家は、維持派と廃止派に分かれたが、廃止派が多数派であった。なお、維持派は中山間地農家に多く、廃止派は規模拡大を希望する平地農家に多かった。

2008 年には生産者が大手小売の Coop 社や Migros 社の前でデモを行い、生乳クォータ制度の再導入を国会に要求した。なお、2009 年頃から乳価が下落した際には、生乳クォータ制度廃止派、維持派両方の生産者がデモに参加している。生産者が Coop 社や Migros 社の前でデモを行った理由は、生産者が小売業者から価格に対する圧力を受けているためである。スイスでは、乳製品の販売に係る量や価格は小売業者が決定しており、生産者は契約を守らなければ翌年度の取引ができなくなるおそれがあるため、権限が弱い。なお、2019 年現在、生乳クォータ制度廃止後の混乱は落ち着いているが、毎年のように生乳クォータ制度の再導入を提言するグループや議員は存在する。

制度廃止については関係者間で意見が分かれたが、①生乳価格を高水準に維持すること、②生産者と加工業者のバランス保持、③政治的、消費者的視点から受け入れられる農業の推進 については共通の認識として存在した。

なお、生乳クォータの取引が許可されて以降、生乳クォータを売買又は貸与することで利益を得る農家がいたため、何もしなくても利益を得られる農家（「ソファに横たわる搾乳者」）として都市住民を中心に批判されていた。

⁵² 現地ヒアリング調査より

（3）移行期

スイスの農業政策は 4 年毎に改正されており、生乳クォータ制度の廃止は 2007 年～2011 年計画の中で決定された。

2009 年の廃止に先立ち、2006 年には生乳クォータ制度からの早期離脱を可能にする「生乳クォータ離脱令（Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung: VAMK⁵³）」が発表された。

2006 年から 2009 年の間、農家間での乳量割当の売買に関する規定が変更され、各地域で誕生した生産者組織及び生産者・乳業組織の範囲内で生乳が取引された。中には、2 フラン/kg で他の農家に割当を販売しつつ、自らは（出荷しなくなった生乳により）子牛を飼育して二重に収入を得る農家もいた。スイス政府は、クォータを廃止する前にもっと多くの生産者が組織化されて生産者組織の乳量が増加するのではないかと考えたが、中山間地と平地の対立、生産量を増加する場合、具体的に量をどのように設定するか、価格はどうか、販路はどうか等について意見が対立したため、政府の思惑どおりには増加しなかった。

（4）IP Milk の創設

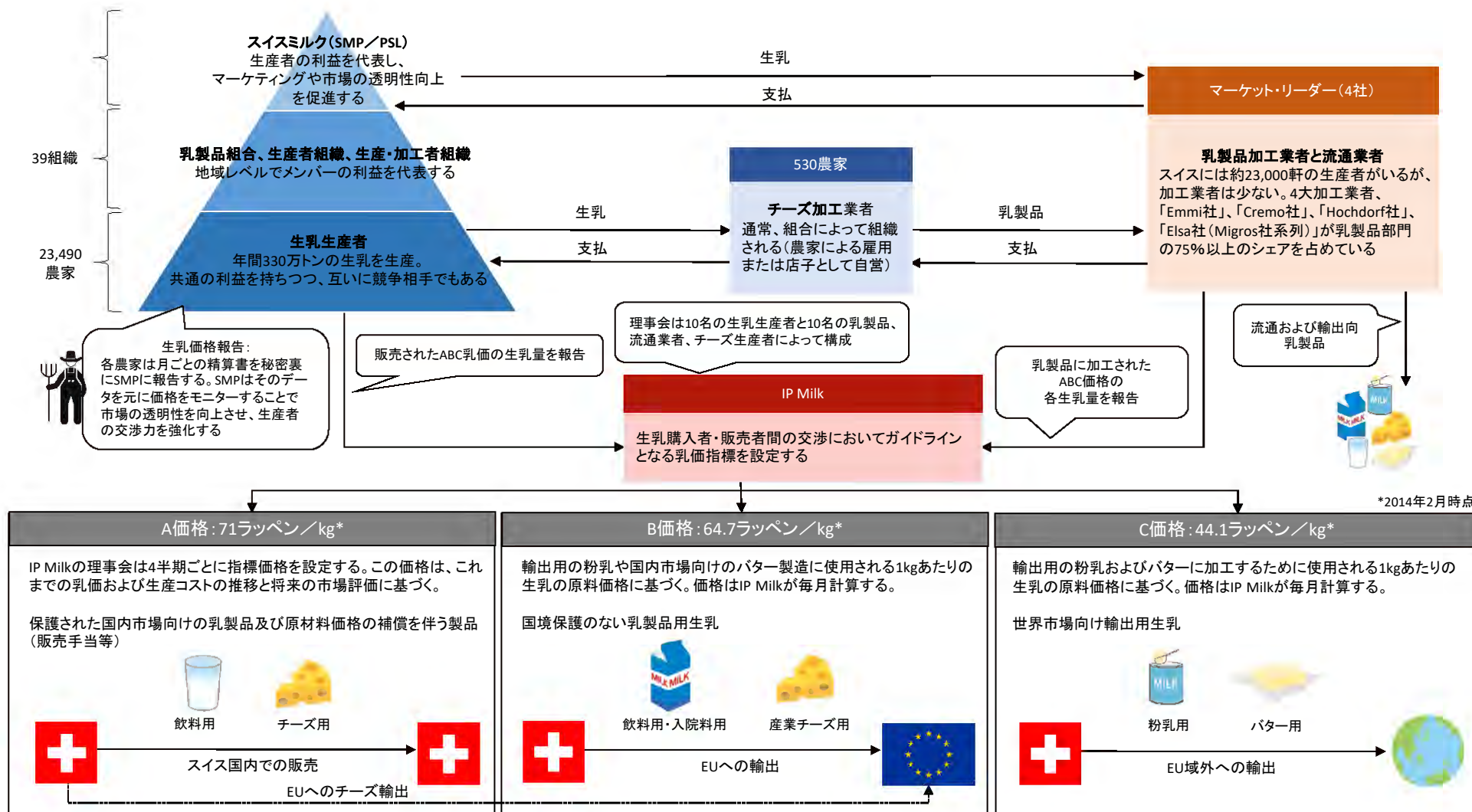
2009 年 5 月 1 日の完全撤廃を前に、サプライチェーン上のすべての関係者にとって最適な経済活動を生み出すための横断的組織が必要となり、生産者、加工業者、流通業者、小売業者等も含めた業際団体「IP (Interprofessional Professionalism) Milk」が設立された。業種横断的な業際団体を設立した理由は、生産者の組織化に当たり、販売・加工側の意見を取り入れなければ、生産者組織が決定する乳価が無視される可能性があり、そのような事態になれば生産者自身も組織から脱退するおそれがあったためである。基本的に生産者は高価格で生乳を販売したい一方、加工業者は低価格で生乳を買い取りたいという対立があり、IP Milk は両者を仲介する存在として機能している。

IP Milk の設立に当たり、理事会の構成や議席の割当が難航し、2～3 年をかけて調整が行われた。なお、IP Milk に加入していない一部の生産者もそれぞれグループを結成しており、横の連絡は取り合っている例がある。

スイスでは、言語圏によって文化やメンタリティが異なっている。例えば、フランス語圏は中央集権的で計画経済を指向するため、生乳クォータ制度との親和性が高い。他方、ドイツ語圏は地方分権的で自由主義経済を指向するため、現行システムとの親和性が高い。こうした違いは各地域の生産者組織、加工業者にも表れており、組織間連携が必要である一方、調整が難しい面もある

スイス二大小売の一つ、Migros 社は IP Milk を脱退したものの、用途区分別乳価やスイスマルク・グリーンと類似の取組を行っている。近年、ドイツ系ディスカウントスーパーのリドル (Lidl) 社やアルディ (ALDI) 社が IP Milk に加盟したことで Migros 社も再加盟を検討するのではないかと期待されている。なお、スイスの法令により、IP Milk やスイスの生産者団体である SMP に加盟していない企業や農業者も賦課金等については IP Milk の決定に従わなければならない。

⁵³ Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung (VAMK), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20042150/200501010000/916.350.4.pdf>



図表 3-3 : スイスの酪農市場の仕組み

出所 : SFU 提供資料からみずほ情報総研作成

3.2 生乳の流通体制及び流通形態の変化

3.2.1 EU

(1) 全体

EU では、年間 1 億 6 千万トンの生乳が生産され、生産量は増加傾向にある。生乳の三分の一が EU 域内で取引され、乳製品の 12%（年間 150 億ユーロ）が輸出される。その一方で、欧州は乳製品の世界最大の輸入者でもある。

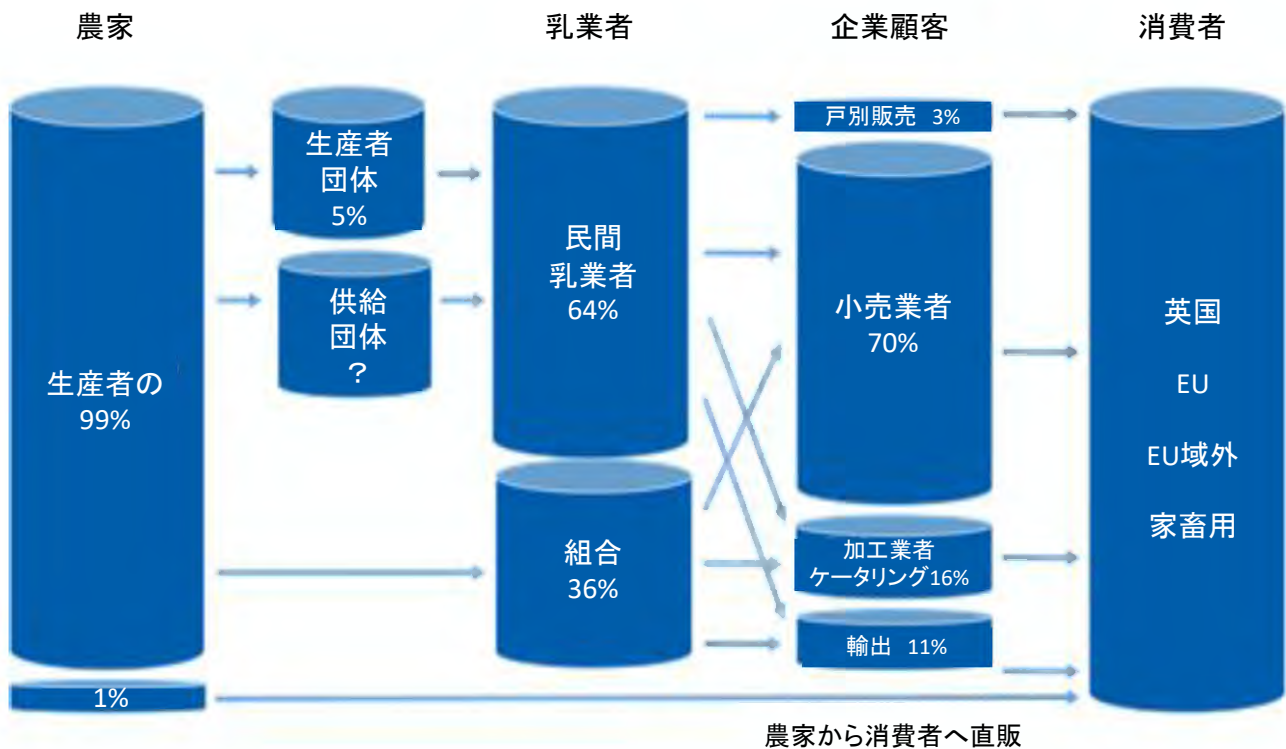
2019 年の欧州委員会の短期見通しによると、EU における乳製品需要は継続し、生乳生産が増加する見込みである。英国の EU 離脱及び米国の報復関税により需要面では不確実性が残るものの、世界の乳製品需給は均衡状態である。

生産者と加工業者との価格交渉において、欧州における生乳の流通体制及び流通形態は国・地域により異なるが、生乳クォータ制度の廃止により、取引量に制限がなくなり、取引量も考慮されるようになったと考えられる⁵⁴。

また、EU では生産者組合系列の加工業者は組合生産者が生産した生乳を全量買い取ることが定められている一方、民間企業にその責務はない。そのため、国毎に異なる組合系列と民間企業の割合が生乳引取価格に影響を与える可能性も考えられる。

(2) 英国

MMB 及び生乳クォータ制度廃止後の英国における生乳の流通経路を下図に示す。



図表 3-4：英国の酪農部門のサプライチェーン

出所：Dairy UK 提供資料

⁵⁴ 平成 26 年度海外農業・貿易事情調査分析事業（欧州）報告書

英国の乳製品製造では、原料のすべてを国内調達しているわけではなく、輸入することもある。チーズは付加価値が高いため、酪農業界では、チーズ加工に力を入れている。

生乳の流通に関し、生産者の販売形態を下表に示す。

英国の酪農市場では、「小売業者連携契約システム (Retailer-aligned contract) ⁵⁵」が増加している。マックス&スペンサー、ウェイトローズ、Coop、Tesco 等の大手小売業者は同システムを採用している。英国の小売業界は 5~6 社のスーパーマーケットの寡占市場となっており、小売の権限が強い中、いかにして農家へ利益を還元するかが課題である。

図表 3-5：英国における生産者と販売形態

組織全体の販売	個人販売
<ul style="list-style-type: none"> 協同組合 (Arla, OMSCo, First Milk 等) DPO (Dairy Crest Direct) 	<ul style="list-style-type: none"> スーパーマーケット連携契約 (売上の 10%) 加工業者/牛乳の購入者への直接販売 (例:Muller non-aligned, Crediton Dairies, Barber's, Wykes)

出所：Dairy UK へのヒアリング調査からみずほ情報総研作成

有機牛乳に関し、英国で生産される牛乳のうち、有機に当たるものは 3% である。英国の有機牛乳供給の 65% を管理しているのは有機牛乳供給者協同組合 (OMSCo) である。なお、同じく業界団体である、Dairy UK は有機牛乳を含む英国で生産されるすべての牛乳をカバーしている。1990 年代から有機農業の牛乳が増加し始め、現在は英国政府による支援も受けながら、農家に有機牛乳の生産を促進している。英国の有機牛乳の主な競争相手はスウェーデンとドイツである。輸出先市場としては、世界最大の有機大国である米国が最大であるが、EU とは異なる有機の基準を用いている。英国の EU 離脱に当たり、有機牛乳の業界団体では、米国市場に合う適切な基準を確立したいと考えている。

(3) フランス

フランスの酪農市場は、関税よりもフランス産乳製品であるというブランド力によって保護されているとの認識が強い。そのため、輸入品との競争の影響が小さく、加工業者にとっては適切なマージンがとれる市場であるとされる。乳製品の中でも特に保護されているのはバター、ヨーグルト、チーズ、デザート用乳製品である。他方、食品産業に使用される乳製品は輸入品との競争に晒されている。

フランスの食品小売はフランス企業 5 社 (ルクレール社、カジノ社、アンテルマルシェ社、システム U 社、カルフル社)、ドイツ企業 1 社 (リドル社) の計 6 社の流通業者が 90% のシェアを占める寡占状態にある。流通業者の集約化が進んでいるため、加工業者から流通業者に対する高い競争原理が働いている。そのため、保護されている市場ではあるが、生産者の販売価格は決して高くない。また、近年では流通業者間の競争だけではなく、E コマースとの競争も加速している。さらに、消費者の購買意欲も横ばいであるため、生乳価格は上がらず、生産者にとっては不利な状況が続いている。

流通業者が取扱う生乳・乳製品は、主にナショナル・ブランド (une marque nationale) と自社のブ

⁵⁵ 主要小売業者が、生乳生産量の低下に対応して供給の安全性を高めるための戦略として策定したもの。大部分の主要小売業者が何らかの形で調整乳プールを運営していることから、この戦略はより広く普及している。調整されたミルクプールの一部として供給者に提供される様々な利益は、一般的に小売業者の社会的責任戦略と整合している。(みずほ情報総研)

ライベート・ブランド（une marque de distributeur : MDD）の二種類に分類される。ナショナル・ブランドと MDD の主な違いは以下のとおり。

図表 3-6：フランスの流通業者が取扱う生乳・乳製品のブランド分類

<p>ナショナル・ブランド (une marque nationale)</p>	<ul style="list-style-type: none"> フランス国内の主要な流通チェーンで見られるブランド 多くのナショナル・ブランドは実際には国際的に流通しているインターナショナル・ブランドでもある（例：ヌテラ等） 新商品が最初はナショナル・ブランドとして販売され、売れ筋になればMDDとしてパッケージを変えて販売されるケースもある
<p>プライベート・ブランド (MDD)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 流通・小売業者によって作成・所有されるブランド 独立系製造業者、又はブランド製品の子会社によって需要に応じて製造される製品 一般的にナショナル・ブランドよりも価格が低い 飲用牛乳、クリーム等の加工過程の少ない基本的な商品が多く、チーズのように手間が掛かる価格の高い商品は少ない

出所：Idele へのヒアリング調査からみずほ情報総研作成

例えば、ダノン社は MDD のみ製造している⁵⁶が、ラクタリス社はナショナル・ブランドも MDD も両方製造している。なお、全く同一の製品であってもナショナル・ブランドと MDD では価格が異なる場合がある。

ナショナル・ブランドと MDD の割合については、過去のデータではあるが、MDD が 25～50%を占める。以前、規制によってナショナル・ブランドが増加したものの、フランス新農業・食品法（Egalim 法）（「4. フランス新農業・食品法の動向」において後述）の施行により、最近では同法の適用外となる MDD が乳業者から再注目されている。

3.2.2 スイス

スイスは草地が多いため、乳牛、肉牛、ヤギが多く飼育されている。酪農地域は、中山間地と平地に分けられる。アルプス側の中山間地は生産コストが高く、技術が必要とされるエリアである。地理的環境が厳しいスイスでは、他の欧州諸国のように平地で大規模に牛を飼育することができないため、より高品質な製品作りを目指さなければならない。

そのため、濃厚飼料やサイレージ飼料を用いない牧草飼育（サイレージ・フリー）の増加を推奨している⁵⁷が、平地の少ないスイスではアイルランドのように 100 頭近くの乳牛を同時に放牧することは困難である。山間部の小規模農家では小屋に牧草を運ぶこともあるが、高地に行くほどそれが難しくなる。

狭い土地で少量の牛を飼育すると、一頭当たりの搾乳量を増やすために栄養価の高い飼料が必要となるが、環境保全の観点からは推奨されない。環境保全を重視した農法に変えるためには、乳牛の繁殖・飼育方法から見直すことが必要になる。

⁵⁶ ダノン社の製品は主要な流通チェーンで販売されていることから、ナショナル・ブランドに分類されることもある（みずほ情報総研）

⁵⁷ 牧草飼育乳（サイレージ・フリー）の場合は 3 ラッペン／リットルが追加される。

スイスの酪農は山間部に行くほど、また、傾斜が急であるほど直接支払が増額する。直接支払の平均は収入の 50%ほどだが、急傾斜地の農家であれば、収入の 70~80%は直接支払で構成される。ちなみに、スイスでは肉牛部門の方が酪農部門よりも直接支払への依存度が高い。

スイスで生産される生乳の 40%以上がチーズ加工に使用されている。スイスを代表するチーズであるグリュイエールチーズは中央・西部、アッペンツェルチーズは東部が中心となって生産される。スイスのブランド・チーズはほぼ生乳から作られており、大規模加工業者ではなく、小規模工場が中心となって加工している。昔は多くが農村のチーズ工房で加工されていたが、今日では減少している。なお、現在でも牧草飼育乳（サイレージ・フリー）は、主に農村単位で加工される。

スイスの加工業者・乳業者には農業者が関わっているものがある。例えば、大手加工業者である Emmi 社と Cremo 社は 100 年以上前から農家主体で運営されていたが、組合ではなく株式会社である。Emmi 社の株式を多く所有しているのは、チューリッヒを含む地域を統括する搾乳農家協会の ZMP である。同社が使用する生乳は飼料飼育乳であり、スイスでは珍しいモッツァレラ等のソフトチーズも製造している。Cremo 社はスイス西部のフライブルグ州を拠点に展開を始め、同地域の小規模加工業者も資本参加している。同社が使用する生乳は（濃厚ないしサイレージ）牧草飼育乳も含まれる。他方、ELZA 社は大手小売の Migros 社が所有しており、経営に関して農家の関わりはない。

3.3 生乳クォータ制度廃止後の EU・スイスの酪農業界の動向分析

3.3.1 欧州

欧州では、生産調整制度である生乳クォータ制度廃止（スイスは 2009 年、EU は 2015 年）後、生産者の自由意志による生乳生産が行われている。生乳クォータ制度廃止後の各国の状況は一律ではなく、山間部等の条件不利地が多い国、北海沿岸や大規模集約化が進んでいる国等、異なる様相を呈している。

(1) EU 全体

生乳クォータ制度廃止後の動向として、生産者は販路を確保しないままの生産拡大には慎重だが、高付加価値化やビジネス・チャンス拡大を目指す加工業者は生産者に比べ楽観的である。実際に制度廃止により、より多くの生乳を集乳し、追加的な生産ができるようになった企業も存在する。

乳業者の業界団体である、欧州乳製品輸出入・販売者連合（Eucolait）は、価格のリスクに対し、人為的に高い価格を設定しても上手くいくとは限らず、生乳クォータ制度廃止は正しい選択であったと述べている⁵⁸。他方、欧州酪農委員会（EMB）は、生産者側の視点に立っており、生乳クォータ制度廃止後、余剰分の生乳価格が下落しているとして、農家への支援の必要性を訴えている。

生乳クォータ制度廃止後の加盟国毎の違いとして、例えば、フランス、ドイツの生産量は大幅には伸びておらず安定しているが、アイルランド、ポーランド等は成長を続けている。オランダは農業の効率化が進んでいるものの、気候変動対策が生産の成長にストップをかけている。なお、加盟国の中には、生乳クォータ制度に近い生産システムを維持しているところもある。

EU 全体として小規模農家の数は減少しており、農家一軒当たりの農地と生産量は増加しているが、

⁵⁸ 現地ヒアリング調査より

農家の高齢化等も進んでおり、生乳クォータ制度廃止の影響だけではないと推察される。

（2）英国

①MMB 下の酪農業界

英国では、MMB の時代には、国内で生産される生乳はすべて MMB が買い取っていた。MMB は全国に 5 つ（イングランド及びウェールズで 1 つ、スコットランドに 3 つ、北アイルランドに 1 つ）存在し、イングランド及びウェールズ、北アイルランドの MMB は、ある程度の加工能力も有していた。

MMB は、各地域の酪農場で生産された牛乳を回収する法的権限を有しており、農家からの牛乳の回収と加工業者への流通にも責任を負っていた。MMB は生乳を農家から回収し、加工業者に販売する役割を担っていた。各 MMB は、それぞれの地域のすべての農家に対し、バター脂肪分とタンパク質の割合当たりの一律化した価格を支払っていた。

MMB が加工業者に請求する価格は、生乳の最終用途に基づいており、液体飲用乳の生乳は高価格に設定されていた。一方、チーズやバターに使用される生乳価格は、製品の市場における利益と直接結びついていた。液体飲用乳の価格は市場で許容されており、さらに EU の価格に合わせなければならない低温殺菌された新鮮な飲用乳の輸入がなかったため、バターやチーズの利益を大幅に上回るプレミアムが付く可能性が高いものであった。

②MMB 廃止後の酪農業界

1994 年に MMB が廃止されると、MMB は任意組合（voluntary co-op）へと転換された。農家は後任となった任意組合へ納入を続けるか、加工業者と直接契約を結ぶかを選択することが可能となった。なお、イングランド及びウェールズの MMB は加工能力を手放している。

MMB 廃止直後、イングランド及びウェールズの MMB は、ミルク・マーク（Milk Marque）という同地域の農家の 70%が参加する組合を立ち上げた。その後、ミルク・マークは加工への投資に対する競争監視当局からの制約を避けるため、さらに 3 つの組合に分離した。これら三つの組合のうち、一つは失敗し（Dairy Farmers of Britain）、一つは Arla に統合され（MilkLink）、一つは現在も活動を継続している（First Milk）。

全体として規制緩和が英国市場にもたらした効果とは、最終消費価格の設定を廃止し、すべての生乳価格が商品市場のトレンドを反映させたことである。

③生産者団体の変化

生産者団体（Supply Group）は、個別の民間加工業者に生乳を供給する農家を代表するため、加工業者又は農家のいずれかによって組織された。生産者団体は、民間加工業者のみと取引をしており、組合（co-op）とは関わりがない。生産者団体には様々な形式があり、法的根拠を持つものも持たないものもある。法的根拠を持つものの中には、組合（co-op）に含まれるものもある。

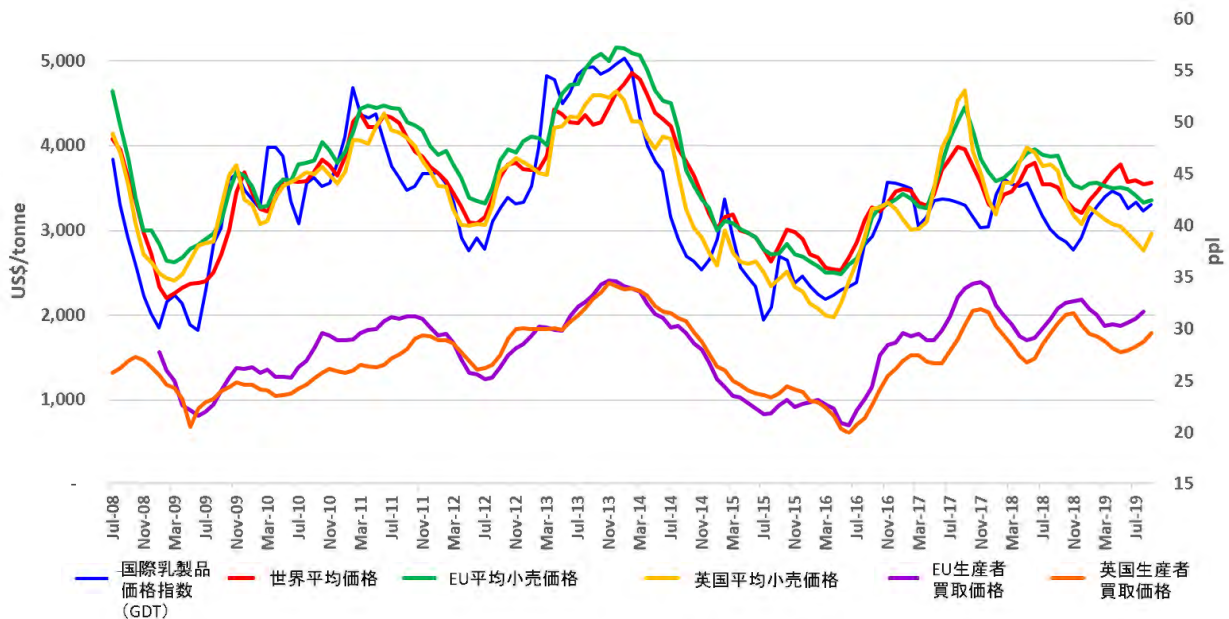
生産者団体は、農家と加工業者が生産基準、市場の発展、さらには牛乳の価格設定まで含む様々な問題について対話する手段を提供している。すべての場合において、契約は農業者と加工業者の間で締結されるため、生産者団体自身が農家から生乳を購入して加工業者に販売することはない。なお、生産者団体が組合又は生産者組織（Producer Organisation、以下「PO」）として登録されている場合に限り、加工業者と生乳価格を交渉することが合法的に可能となる。PO となるためには、生産者団体が法的な

身分を取得し、政府機関に登録する必要がある。現在、英国に存在する PO は一つのみである。

④農家の変化

2001 年 11 月、WTO ドーハ・ラウンドが始まり、すべての輸出補助金の撤廃が求められた際、英国では規制緩和による価格リスクを農家が被ったことから、価格の不安定性が高まった。また、英国産生乳の顧客間で供給の安定性を懸念する声が高まったことが、調整された生乳サプライチェーンの構築に繋がったと考えられる。

生乳クォータ制度廃止前後の EU 及び英国における生乳小売価格及び生産者買取価格の推移を次図に示す。



図表 3-7：EU 及び英国における生乳小売価格及び生産者買取価格の推移

出所：Dairy UK 提供資料より

生乳クォータ制度が廃止された後、英国における乳価が下落し、英国全体では、廃止後わずか 1 年の間に小規模農家を中心に 10% の農家が廃業した。現在、多くの英国の農家が世界の商品市場のトレンドに晒されている。製品のマージンは加工段階で上乗せされるため、農家へのリターンはほとんどない状態である。加工業者は、第三者の協力（顧客、銀行、先物市場）を得た時のみ価格リスクを共有するが、価格変動のリスクに晒されている農家への還元が必要である。

(3) フランス

①生乳クォータ制度廃止後の酪農業界

フランス政府は、2015 年の生乳クォータ制度廃止前に、特に組合以外の生乳の回収業者に対し、生産者との契約を義務化した。政府は、契約化により生乳クォータ制度廃止後も農家が販路を確保できると考えたが、実際には加工業者が契約で定めた量しか生産できないことから、農家に生産量を決定する自由はなかった。

2015 年 4 月 1 日に生乳クォータ制度が廃止され、EU では生産量が増加した。他方、ニュージーランドと米国も生産増となったため、世界的に需要を上回る供給となった。中国では特に粉乳の輸入量が増加したが、世界的には供給が需要を上回る状況が続き、生乳クォータ制度廃止後の 4 年間にわたり生乳価格は下落し、フランスの農家には厳しい状況が続いた。さらに、生乳クォータ制度を廃止した時期にウクライナに関するロシアへの制裁措置が重なった。チーズを中心とする乳製品の主要な輸出先であったロシアへの製品輸出ができなくなり、酪農業界に打撃を与えた。

フランスでは、生産コストが 330～350 ユーロ/1000 リットルであるところ、生乳価格が 270 ユーロ/1000 リットルに落ち込み、多くの農家が廃業した。この間、乳牛を売却し牛肉として販売した農家が増加したため、大量の牛肉が市場に流通し、牛肉価格が下落している。ただし、国毎に状況は異なっており、例えば、アイルランドは生産コストが低いため影響は少なく、反対にフランスは全体的に生産コストが高く、価格の下落に対するショックが大きかったといえる。2019 年現在、世界的な需要が上がり、生乳価格は 340～350 ユーロを推移している。

EU はこうした動きには反応せず、価格を動かさなかった。約 40 万トンの粉乳が在庫となり、民間企業への補助金も付けられたが、農家には還元されていない。フランスでは、加工業者が市場において強い権限を持っており、例えば、大手加工業者であるラクタリス社の買取価格はデンマーク、オランダ、ニュージーランドの組合の買取価格よりも低い。こうした生産者と加工業者との不公平な商取引慣行への是正要求が 2018 年の Egalim 法成立の背景となっている。

②酪農特化の進捗

フランスでは、生乳クォータ制度が土地・地域に強く結びついていたため、他の欧州諸国ほど条件有利地への酪農特化が進まなかった。しかし、2015 年以降は条件有利地への移行がみられるようになっている。例えば、大西洋に面したフランス西部（ノルマンディー、ブルターニュ等）は、飼料となるとうもろこしの生産量、労働力、小規模農家が多いことから酪農特化が進んでいる。また、付加価値の高い原産地保証制度を利用した製品を製造する山岳地帯（ジュラ、サヴォワ等）の他、中央山地にもその傾向はみられる。一方、パリ周辺の穀倉地帯の他、農家の密度が低いフランス南西部と南東部は、西部よりも条件が不利である。また、フランス南部は 1980 年以前から生産量、販路共に縮小傾向にある。

③生産量と輸出

生乳クォータ制度廃止後、年間 4～5%の農家が廃業している一方、廃業した農地を統合することで農家 1 軒当たりの生産量は 2%以上増加しているが、フランス全体の生産量は微増に留まっている。

フランスの生産量は消費量を上回っているため、余剰分は輸出されているが、輸出量自体は減少している。主な原因として生産量が増加していないこと、内需が増加していることが考えられる。なお、輸出市場において、フランスの欧州市場のシェアは下がっているが、世界市場のシェアは上がっており、EU 域外の第三国への輸出が拡大している。

生乳クォータ制度廃止の移行期において、欧州委員会は生産量について、年間 1%までの増加を認めていた。なお、アイルランド、デンマーク、オランダ、ドイツは規定の課徴金を支払い、1%を超える増産を行っていた。他方、フランスは価格の安定のため、1%を少し下回る程度の増加に留めていた。

④ フランスの加工業者の特徴

生乳クォータ制度廃止後もフランスの生産量は増加していない。北部ヨーロッパのアイルランド、デンマーク、ドイツ等はフランスよりも生産コストが低く、生産増加が容易であると考えられる。生産が増加すれば、販売価格を下げた販路を拡大させることが期待できるが、生産コストが高いフランスでは農家への負担が大きく、北部ヨーロッパのような増加は見込めないとされる。また、フランスの民間の生乳回収業者が生産増加を望んでおらず、生産量をコントロールしているため、フランスの生産量が大幅に増加していないと考えられる。

生産が増加傾向にある北部ヨーロッパでは組合が支配的（例：オランダ：90%、アイルランド：ほぼ全量）であるのに対し、フランスの生乳回収・加工業者は組合と民間企業が半々であり、民間企業の影響力が大きい。フランスの民間加工業者の特徴について、下表に示す。なお、2015年～2019年の間、民間の加工業者の生産量が微減した一方で、組合の生産量は増加している⁵⁹。

図表 3-8：フランスの民間加工業者

<p>大企業グループ (ダノン、ラクタリス等)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 積極的に国外に投資・進出している • 現地で販売している商品は必ずしも国内製造したものではない • 大企業は国外生産を増加させており、製造する製品のうち国内生産は全体の 1/4 程度 • (例：ラクタリス社は世界 60～70 か国に進出しているが、世界全体の生産量 200 億 L のうち、フランス国産は 50 億 L)
<p>中小企業</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 特異化した製品を製造 • 市場におけるシェア率は横ばい • 生産量を増加する必要がない

出所：Idele へのヒアリング調査からみずほ情報総研作成

⑤ 加工業者と酪農組合

生産農家は民間の加工業者と年間契約を結んでおり、月毎又は四半期毎の納入量と価格が決まっている。契約量に達すると、買取られない、又は課徴金を支払わなくてはならないが、酪農組合の場合は余剰分も買い取らなくてはならない。一般的に、民間加工業者と比較して組合は生産者との関係は緩やかだが、生乳クォータ制度廃止後、生乳価格が下がらないように組合の集乳量を販路にあわせて調整するようになり、組合も民間加工業者寄りの対応となりつつある。

北部ヨーロッパ諸国の酪農組合は世界市場におけるパフォーマンス向上に成功しているが、フランスの酪農組合のパフォーマンスは決して高くない。酪農組合は一部の利益を組合員に還元しなければならないが、食品産業という文脈では、組合は民間企業ほどには効率化が進んでおらず、競争力の低下から生乳の買取価格が下がるおそれがある。

酪農組合は以下のとおり、二種類の生乳の価格区分を使用している。それぞれの乳価区分をどのように使用するかは地域によって異なるが、A 価格、B 価格の生乳を共に加工し、販路を拡大させるケースが全国的に増えている。しかし、前述のとおり、フランス南部では生産量、販路共に縮小傾向にある。

図表 3-9：酪農組合の乳価区分

A 価格	生乳クォータ制度廃止前から高めの価格設定
B 価格	コモディティ（粉乳、バター）の相場で決定

出所：Idele へのヒアリング調査からみずほ情報総研作成

なお、民間加工業者も酪農組合の価格基準を用いる場合がある。したがって、今後、酪農組合が商品開発等によって営業を強化し、効率性を向上させ、買取価格を上げることができれば、民間加工業者の価格も全体として上げることが可能になると期待される。

3.3.2 スイス

（1）酪農市場の変化

生乳クォータ制度の廃止は 2003 年の議会で決定したが、生乳クォータ制度廃止に向け、政府は民間主導の輸出主導産品について議論し、イタリア等の価格の低い市場でも競争力を持てるよう、チーズの域外輸出に多額の補助金を設けた（年間約 10 億フラン）。

乳価の急激な下落を避けるため、2006 年に移行期が始まった。2009 年の生乳クォータ制度廃止とともに生産過剰と乳価の下落が生じている。統計上の生産量は制度廃止前後でほぼ変化がないが、制度廃止後に大規模経営化、農地売却が進んだことにより農家数は減少した。

生乳クォータ制度が廃止され、政府の規制がなくなったことで生産量と乳価の決定は民間でなされるようになったものの、廃止後も政府からの支援は多い。例えば、生産者から生乳を買い取る際に契約を締結することが義務化されており、契約プロセスを監督するのは政府である。

生乳クォータ制度廃止前、生産量と価格はスイス政府が全国的な生産者団体である、スイス生乳生産者連盟（SMP）の意見を反映して決定していたが、現在では各地域の生産者団体等が乳業と交渉して乳価を決定しており、10～15 ラッペン（スイスフランの百分の 1。セント）／リットル程の差異が生じている。これらの平均が国の数値として公表される。

なお、産地では、小売価格は常に上昇しているのに農家価格は低下することが多いとして、公正な乳価が必要だとする声がある。

生乳クォータ制度廃止後、多くの村のチーズ工場が閉鎖し、生産者は遠くの工場へ納入するようになり、輸送コストがかかるようになった。農家は乳牛の数を増やして生産量を増加させている等して対応している。

また、EU とのチーズ自由化により、現在は多種多様なチーズを店頭で見られるようになった。

スイスのチーズは「ブランド・チーズ」（グリュイエールチーズ、アッペンツェルチーズ等知名度の高い銘柄のチーズ）と「タウン・チーズ」（工業用、無銘柄のチーズ）に分類される。なお、ブランド・チーズ用の生乳の買取量は現在も昔の生乳クォータ制度の割当を準用しているところが多い。

生乳クォータ制度廃止後、生産が増加して価格が下がる状態が続き、生産規模を拡大した農家も困難な状況が続いた。生乳クォータ制度廃止後、離農する農家の牛や土地は近隣の農家に分割して売却⁶⁰さ

⁶⁰ 離農を減らすため、都市住民を招致することもある。基本的にスイスで農地を所有できるのは農家であり、企業による農地の買取は

れた（土地が広いほど政府からの補助額が多くなる）。

生産者にとっても加工業者にとっても競争力をいかに上げるかが課題となり、様々な取組を行っている。例えば、牧草飼育乳（サイレージ・フリー）にも取り組んでいる。

（2）酪農関係組織の変化

生乳クォータ制度の廃止に向けて全国統一の生産者による販売組織を作り、生産調整を担わせることを目標としていたが、実際には各地域で 60 以上の団体が生まれた。その後、合併等が進み、現在では約 50 団体が活動している。団体の大きさには差があり、大規模な団体で全国生産量の 22% を占める。多数の組織が乱立した背景としては、スイスでは伝統的に地域毎に物事を決める習慣があり、特に中山間地では他地域の者を入れること、平地の農家の意見を取り入れることに抵抗があったことが挙げられる。乳業団体が生産者を招いて設立された団体（PMO）もある。

2006 年～2009 年の移行期には、前述の 60 団体の各団体内でクォータの売買が行われていたが、2009 年に他地域との間での売買が可能となったとの証言もある。

前述のとおり、生乳クォータ制度廃止前の生産量と価格は、スイス政府が SMP の意見を反映して決定していた。生乳クォータ制度の運営に関与する自助組織が生産者団体、協同組合（集乳するための組織等）と併せて全国に 20 程度存在した。生乳クォータ制度の廃止後も一部の協同組合は残存しているが、変容したものもある。例えば、中央東部搾乳農家連盟（VMMO）のように集乳も売買もせず、メンバーに情報を共有するのみのものもある。また、生産者同士の仲介、ロビー活動や広報活動のみ行うもの、農村の小規模なチーズ工場で組合がチーズを製造するもの、諮問機関的な農業者団体になっているものもある。

なお、酪農協は集乳をしなくなり、その一部を担うために、牛乳を集荷する専門の組合「Mooh Swiss」が農家によって組織された。なお、Mooh Swiss は集乳するのみで加工は行わない。生乳の輸送費については、組合組織が支援しており、集乳に特化して組織された Mooh Swiss も協同組合である。

生乳クォータ制度の廃止に当たり、価格を監督する業際団体（IP Milk）を設立する必要があった。その設立にはスイス農民連盟（SFU）が深く関わっている。業際団体を設立するに当たり、農家あるいは農家と乳業・小売の意見が一致せず、対立が絶えなかったため、当時の SFU の会長が SFU 内に事務局を設置した。これが IP Milk の前身となった。現在、IP Milk は独立した組織であるが、SFU の職員が一名出向している。最近は酪農市場が安定しているため、関係者間に目立った対立はない。

IP Milk は生乳への賦課金を財源として、以下の 2 種類の基金を創設している。

- 調整（Regulierung）：過剰バター等の輸出に対応
- 原料乳補填（Rohstoffverbilligung）：加工食品の輸出に対応。他国よりも価格の高いスイス産乳製品（粉乳等）を加工食品の原料として使用できるよう内外価格差を補填するための助成金。チョコレート法（後述）の廃止に対応する措置

禁止されている。ただし、企業が農家の単独経営、又は共同経営であれば可能。

（3）農家の変化

生乳クォータ制度廃止前後のスイスにおける生乳生産者及び生乳生産量の推移を下図に示す。グラフからもわかるとおり、生乳クォータ制度廃止後、多くが生産者廃業し、そのほとんどが小規模農家であった。また、手間のかかる生乳販売をやめ、肥育と繁殖に切り替える農家が増加した。



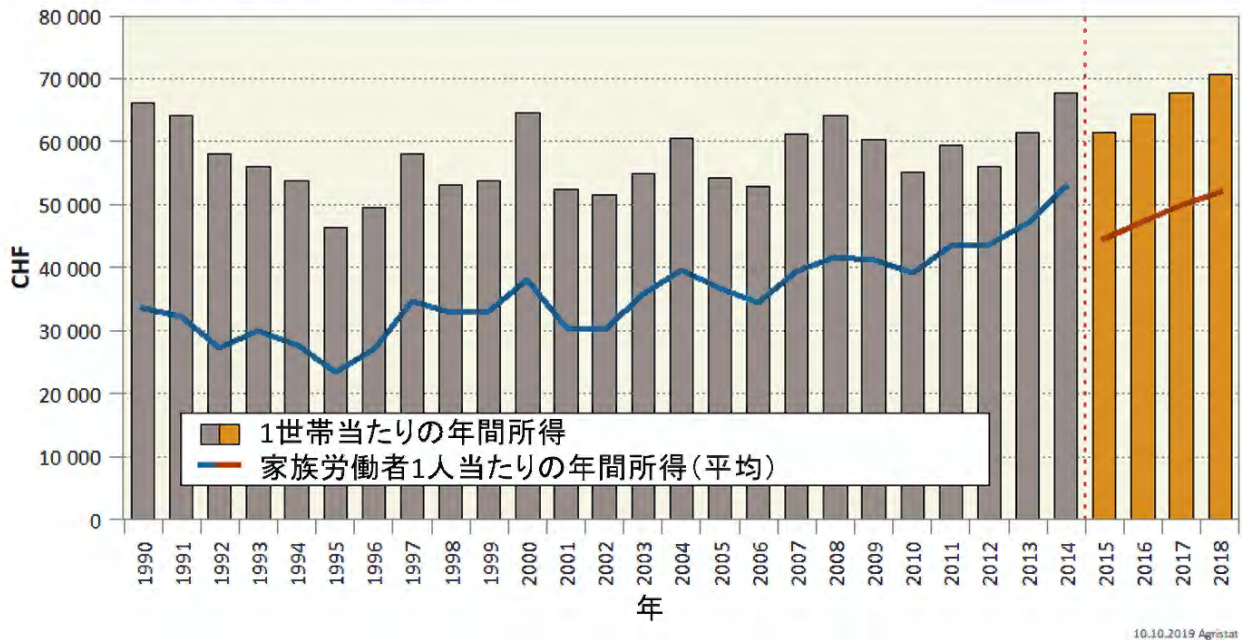
図表 3-10：スイスにおける生乳生産者数及び生乳生産量の推移

出所：SFU 提供資料からみずほ情報総研作成

生乳クォータ制度廃止後の農家の対応は様々である。農家の中には、大規模化を目指す者もあれば、生産量は増加させず、高品質化を目指す者もある。また、山間部のサン・モリッツのような場所では、ロッジを貸し出す等、多角的な経営を行う農家もあるが、多角経営に対するストレスを感じる農家もある。

下図は、生乳クォータ制度廃止前後のスイスにおける農家の所得の変遷を示したものである。一世帯当たりの所得は上下しているが、家族労働者一人当たりの年間所得は上昇傾向にあることから、労働人口当たりの効率化が図られていると推測される。例えば、生乳クォータ制度廃止の前後に動物福祉法が厳格化したことから、これまでの牛舎が使用できなくなった農家の中には、これを契機に運動場や機械を導入する等の投資を行い、生産量と頭数を増やす農家もある。クォータ廃止前に比べると現在の方が農家は自立して市場指向となっており、ビジネス拡大のチャンスがあるとも考えられる。

2018年の世帯所得(年間): 70,645CHF、1人当たりの年間所得: 51,911CHF
 (*2015年からの新算出方法による)



Source: Agroscope Research Center, central analysis of accounting data

図表 3-11：スイスにおける農家の所得の変遷

出所：SFU 提供資料からみずほ情報総研作成

(4) 用途区分別乳価の導入

クォータ制度が廃止されたことで、生産量、加工量と価格が不確実で不確定なものとなった。クォータ廃止後は民間組織である業際団体（IP Milk）が生産調整を担うことになっていた。IP Milk は、国に代わって民間で量と価格を交渉し監督するための団体として設置された。IP Milk には、全国及び地方レベルの生産者団体、加工業者、小売事業者等が加入しており、酪農及び乳業の発展のためのプロモーション、付加価値の創造、輸出促進等のために活動するサプライチェーンの川上から川下まで垂直的に連携した団体である。

しかし、政府の規制が無い中、乳価の下落に伴い生産を抑制しようとしても、移行期間中に生産量を増やした農家等、ルールを守らず減産に応じない生産者が現れたため、民間だけで生産量をコントロールすることは困難であった。

そこで、2009年の乳価下落を受け、2011年1月から、生乳市場の安定化を図るため、IP Milk は毎月、用途区分別の指標乳価を決定し、それに基づき生産者と加工業者の間で取引乳価を決定することとなった。

用途区分別乳価（A、B、Cの3区分）は、すべての搾乳農家から生乳を回収できるよう設置されたシステムであり、加工業者（乳業者）の発案である。生産量のほとんどは用途区分A又はBに振り分けられる。Cは生産過剰分の生乳を買取るために設定されるものであり、生産が不調となった2019年は該当がない。用途区分別乳価価格の基準は3か月毎に更新される。各価格の生乳の用途は以下のとおり。

図表 3-12：用途区分別乳価の分類

A 価格	国内消費向。チーズ加工等。全体の 8 割に当たる
B 価格	EU 域内向。飲用乳、ヨーグルト、ミルクドリンク（カフェラテ等）、大量生産されるチーズ等。全体の 2 割に当たる
C 価格	世界市場（EU 以外）。バター、粉乳等。2019 年は、C ミルクに当たる生産はない ⁶¹

出所：現地ヒアリング調査からみずほ情報総研作成

用途区分別乳価を導入した意義は、生産者と加工業者間の契約において、基準価格となる指標を盛り込むことにあった。年間の乳量と価格は契約締結時に明示されていなければならないが、具体的な金額を表記する必要はなく、価格の算出方法・根拠を示していればよい。大抵の契約では、「交渉により決定」や「標準価格（SMP の算出方法を使用）を基準として決定」等と記載されている。

生産者と加工業者の契約における価格を交渉で決定する際、個々の農家ではなく、生産者団体が加工業者と 3 か月間の乳価について交渉する。なお、生産者団体間で情報を共有することもあり、スイス政府は、生産者団体間の横の繋がりを強化することで生産者の交渉力を上げようとしているという。

加工業者は、生産者に対し、毎月、必要量を伝達する。生産者との契約における量、価格、使用法を監督するのが IP Milk である。契約の際、生産者は A 乳価、B 乳価に分けて納入量を決定するのではなく、全体量のみ定め、毎月末に加工業者が生産者に当該月の各乳価の生乳量を通知する。なお、各乳価の乳量は固定ではなく、変動する可能性がある。月末になるまで各乳価の量がわからないことから、生産者が収入の見通しを立てることが難しく、用途区分別乳価は透明性が高いとは言えず、生産者には不評である。ただし、生産したすべての生乳が回収されるというメリットはある。

地域や農家によってはクォータ制度時代の割当枠をそのまま A 区分の乳量やブランド・チーズ向け生乳の乳量に準用している⁶²。その場合、基本的に A 乳価の乳量は、廃止されたクォータの割当乳量と同じである。この納入量を超過すると超過分について B 乳価、C 乳価が支払われる。ただし、牛乳の質（脂肪、たんぱく質）が基準以下の場合、減額される可能性もある。

用途区分別乳価は工業・工場向きのコンセプトであり、農家の間では大きく意識はされていない。全く同じ品質の牛乳が異なるカテゴリに分けられることもあり、用途区分別の基準や量がどのように決定するかは明確ではなく、その意味でも用途区分別乳価は透明性が低いといわれる。

グリュイエールチーズ、エメンタルチーズ等、チーズの製造用生乳は乳価が高く⁶³、加工業者の中でもチーズ加工業者は農家への支払が多い。他方、チーズ市場は需要が変化しやすく、安定的に販売することが困難であるため、チーズを製造しない時は生乳を他の用途区分で安く販売することになる。

アッペンツェルチーズの産地である東部スイスでは、当チーズのブランド団体が各工場に生産量を割り当てるとともに、原料生乳の全体的な乳価交渉も組織している。チーズ工場がアッペンツェルチーズ

⁶¹ 2017～2018 年はバターが過剰に余り、世界市場に低い価格で販売された（現地ヒアリング調査より）。

⁶² アッペンツェルチーズ、グリュイエールチーズ等のブランド・チーズはクォータ制度の割当を現在も使用しているケースが多い（現地ヒアリング調査より）。

⁶³ 例えば、スイス東部のアッペンツェルチーズの場合、チーズ用生乳価格が 64～84 ラッペン／リットルであるのに対し、飲用乳は 52～55 ラッペン／リットルである（現地ヒアリング調査より）。

を作るために農家から買い取る乳量は、必要な量が直近の 10～15 年間変わっていないため、クォータ制度時代に納入してきた量を継続している場合が多い。過剰生産してしまうと価格が下がるので、農家も積極的に増産しない。スイス東部のある農家では、近隣の約 20 軒の生乳生産農家とともにチーズ工場等の販売先と交渉して乳価を決定している。納入量について制限はないが、契約時に年間の納入量をあらかじめ通知しておかなければならない。なお、納入量の±5%までは許容範囲内であるが、万が一、納入量が目標を下回る場合は事前に通告しておかなければ課徴金を課される。

この文脈において、用途区分別乳価はこれまでのクォータ制度の置換といえる。用途区分別乳価は生産量を抑制する役割もあるが、世界的な牛乳市場の自由化に備え、農家に市場の現実を知らせる必要があったため設置された。C 乳価が設定されることで、農家はすべての牛乳を買い取ってもらえる一方、加工業者にとっては原料を安価で調達することが可能となる。

スイス東部の名産であるアッペンツェルチーズ用生乳の場合、生乳クォータ制度廃止前後の価格（クォータ制度廃止後は A 乳価に区分）は以下のように推移した。

図表 3-13：アッペンツェルチーズ用乳価の変化（ザンクト・ガレン州）

生乳クォータ制度廃止前	1 フラン／リットル
生乳クォータ制度廃止直後	20 ラッペン／リットル
現在（2019 年 12 月）	64～84 ラッペン／リットル

出所：農家へのヒアリング調査からみずほ情報総研作成

（5）乳価交渉

スイスの乳業のカレンダーは 5 月 1 日に始まり、乳価交渉は毎年春に行われる。乳価交渉において重要な役割を果たすのが、生産者・酪農加工業者組織（PMO）と生産者組織（PO）である。なお、全国的な生乳生産者組織である、スイス生乳生産者連盟（SMP）は乳業者と直接交渉をするのではなく、補助的立場から生産者にアドバイスをしている。

現在の乳価は PMO や PO 毎に生産者と加工業者の交渉によって決定される。PMO も PO も農家の受け取る乳価はほぼ同じだが、納入量には差がある。量を決定する際、大規模な加工業者は備蓄能力が高いため、多めに集乳することが可能である。

生乳クォータ制度が廃止された後の自由化に備えるため、生産者が生産量と価格を決められるように 2006 年に始まった 3 年間の移行期間中に生産者の組織化が進められた⁶⁴。そこで組織されたのが、PMO と PO である。生乳クォータ制度廃止当時、PO と PMO 併せて 36 組織あったが、現在は統廃合を経て 20 程存在する。特に PO が合併により減少している⁶⁵。

PMO と PO に分かれたことにより、PMO の生産者は加工業者の強い影響下にあるため、加工業者寄りの考え方となり、生産者だけからなる PO の生産者と考え方の相異が生じているとの指摘がある。PMO は生産量を増やすことで、収入向上を指向する例も多かったが、乳価が下がったため期待した程の効果はなかった。一方、PO は生産量を拡大せず、現状維持を指向する傾向にあった。なお、両者と

⁶⁴ PO 又は PMO を設立し、輸出等追加的な需要を確保すればそれに応じてクォータを上回る乳量の生産が認められた（クォータ制度からの早期離脱）。

⁶⁵ PMO と PO の大体の構成比率は PMO : PO = 17 : 3

も生産量は上がったが、価格は下がっている。

PO は競争力向上のため、高級品を開発する等、革新的な高付加価値化に取り組んでいる。このように、生産者が市場のニーズを考慮した取組をしようとする動きは生乳クォータ制度下では見られず、生乳クォータ制度廃止後に見られるようになった新たな動きである。

PMO と PO の主な相違点は以下のとおり。

図表 3-14 : PMO と PO の主な相違点

	目的	特徴	価格の決め方
生産者・酪農加工業者組織 (PMO)	生産量増による収入向上	<ul style="list-style-type: none"> 生産者だけでなく加工業者を含む。乳価を交渉・決定する 加工業者から生産者を招き結成 スイスの全生産量の 8 割 東部スイスでは規模が小さい (1 工場に農家数軒) 中部・西部スイスでは規模が大きい (1 工場に農家 100 軒以上) 	<ul style="list-style-type: none"> 加工業者主導 価格は自由市場に基づくが、IP Milk の基準価格を参照する
生産者組織 (PO)	現状維持	<ul style="list-style-type: none"> 生産者組織。5～10 団体が存在する。メンバーは約 50 名。生乳の販売先となる加工業者を決定する 生産者がリスクを負う 起業家意識が強い (高付加価値製品の開発等) 	<ul style="list-style-type: none"> 生産者主導 3 か月毎に交渉し、量と価格を決定 売り手によって価格は異なる

出所：ヒアリング調査からみずほ情報総研作成

(6) 輸出入について

スイスの乳製品は国内需要に対し 140% の生産があるため、余剰分は輸出される。チーズを中心とする輸出拡大について、一般的に農家より加工業者の方が関心は高い。生乳クォータ制度廃止は輸出拡大のチャンスであるが、国際酪農市場は変動が大きく困難な市場である。また、高品質チーズは輸出拡大が期待されるが、産業用チーズのように量を捌けるわけではない。

スイスへのチーズの輸入も増加しているが、スイスチーズはハードチーズ、輸入チーズはソフトチーズと棲み分けができていたため、大きな脅威とは捉えられていない。チーズ自由化によって、店頭に並ぶチーズの種類が増え、多様性が出てきたことから、スイス国内のチーズ需要・消費量が増加した⁶⁶。また、スイス人の食生活も変化し、ソフトチーズ（モッツアレラ、ブリ、カマンベール等）の他、カッテージチーズに香辛料をかけてパンに塗るスタイル等が定着しつつある。

輸入が輸出を上回るようになる可能性については、以前から心配されているものの、まだ現実には起きていない。チーズの消費増と人口増（年間 5～10 万人）の影響もあり、生乳加工量は 10% 増加している。

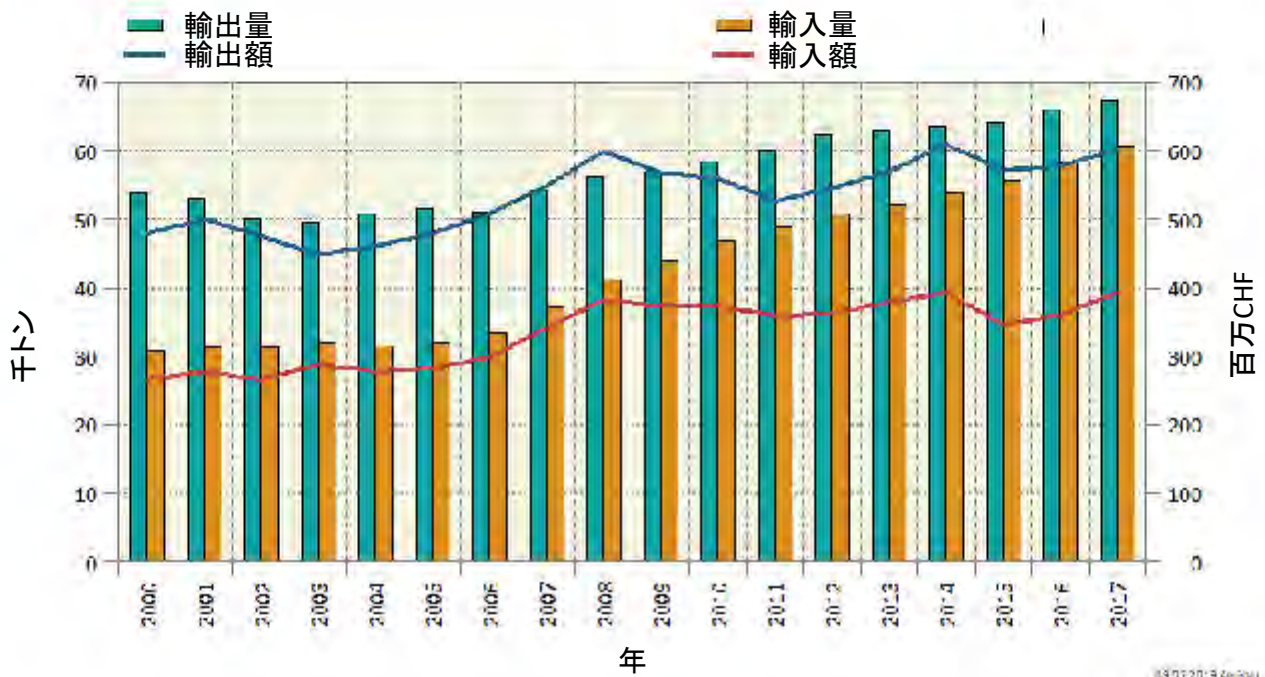
また、スイス政府は国内の乳製品のうち、生乳、ヨーグルト等の輸入には国境保護措置として関税を

⁶⁶ 17kg から 21kg に増加。ただし、ハードチーズは乾燥が進んでいるが、ソフトチーズは水分が多いため重量がある。

課している。一方、チーズは対 EU 関税が廃止されており、対策のためチーズ原料用の生乳には国境保護の代わりに政府の助成金がある。50 ラッペン／リットルであり、サイレージ飼料を用いない（サイレージ・フリー）場合はさらに 3 ラッペン／リットル追加される。サイレージ不使用生乳の助成金はかつて Emmi 社やネスレ社が受け取っていたが、農家へ支払うように変更されている。

エメンタールチーズはスイスの代表的なチーズだが、原産地保護名称（AOP）として登録されておらず、欧州全土で生産されており、コンシューマー（廉価）製品となっており、高付加価値化が課題である。例えば、一部地域では洞窟でチーズを熟成させて差別化を図っている。

スイスにおけるチーズの輸出入量及び金額

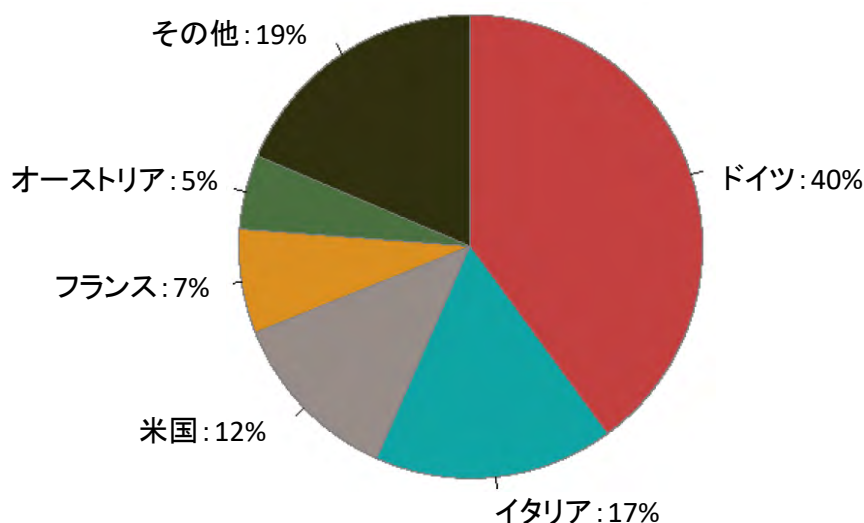


Source: Federal Customs Administration (ECC)

図表 3-15：スイスにおけるチーズの輸出入量及び金額

出所：SFU 提供資料からみずほ情報総研作成

2018年の輸出量:68,331トン(加工されたチーズを除く)



Source: Federal Customs Administration (ECC)

09.05.2019 Agristat

図表 3-16 : スイスチーズの輸出先 (2018 年)

出所 : SFU 提供資料からみずほ情報総研作成

(7) 環境条件について

かつてスイスでは、品質を考慮せず、生産を拡大させてきたことから、1990年代から環境要件と直接支払を結び付け、環境への配慮を図ってきた歴史がある。2019年秋の選挙では、環境系政党が勝利し、農業・酪農においても気候変動、環境対策への要求は高まっている。酪農では特に生物多様性が重要である。

(8) 農産品の輸入・輸出に関する連邦法（チョコレート法）

スイスでは、食品輸出業者への補助金について規定する、農産品の輸入・輸出に関する連邦法（通称「チョコレート法」）に基づき輸出補助（原料用の生乳と穀物に関する加工業者に対する助成、特にチョコレート用の粉乳）を行っていたが、将来的に輸出補助金を全面的に禁止する WTO の農業協定に則り、2019年1月1日に廃止された。

そこで、スイス政府は自国の輸出競争力を保つため、WTO の農業協定に違反することなく、自国の農業と加工業者を保護するための代替策を模索した。その結果、現在は政府が一旦農家へ補助金を交付し、IP Milk が農家に賦課金を課して回収し、加工業者へ分配するという新たなルートができています。このルートでは、政府がまずすべての生乳を対象として農家に 4.5 ラッペン／リットルの助成を行う。予算は従来と同じ 1 億フラン程度である。農家は IP Milk に最高 4.5 ラッペンを支払い、IP Milk はそれを加工業者に分配する。農家から IP Milk への支払いは市況の良い時は引下げられ、現在は 3.5 ないし 3.6 ラッペンとなっている。なお、一旦農家へ支出して以降の補助金の使途については、民間の取組であり、政府は関与していない。

（9）スイスマルク・グリーン（Swissmilk Green）

全国的な生乳生産者組織である、スイス生乳生産者連盟（SMP）（ドイツ語。フランス語は PSL）はスイス産牛乳・乳製品を対外的にプロモーションしており、その際にブランド名として「スイスマルク（Swissmilk）」を用いている。

SMP の活動費は 55%が農家から、21%が政府から、24%がサービス料金で構成されており、支出の 83%はスイスマルクのプロモーション費用、17%は運営費となっている。農家は 0.895 ラッペン／リットルを SMP に支払っている。なお、SMP に属さない生産者についても支払が義務付けられている。

2018 年、持続性のある牛乳販売についての規則が SMP で可決された。これを受け、2019 年 9 月 1 日から、スイスにおける持続可能な酪農のための酪農部門規格「スイスマルク・グリーン（Swissmilk Green）」が導入された。

業界関係者がスイス酪農の将来を検討した結果、乳製品の市場と貿易が自由化される中で付加価値を生み出すにはスイスブランドの意味を定義して広く発信する必要があるとの結論に達したためである。スイスはもともと持続可能性と動物福祉に配慮した酪農を行っているが、近隣諸国も同じ方向へと向かっており、スイスはその水準の高さをわかりやすく示す必要に迫られているといえよう。

SMP は、2019 年 9 月 1 日から、民間主導の取組として、持続可能な生産と加工、地産と鮮度、近接性と高品質を満たした乳製品にスイスマルク・グリーンの規格マーク（ロゴ）を貼付することを決定した。なお、スイスマルク・グリーンのアイデアやプログラムは SMP が考案し、ブランド、ロゴも SMP が権利者となっている。



図 3-17：スイスマルク・グリーンのロゴ⁶⁷

出所：スイスマルクのウェブサイト

スイスマルク・グリーンの規格マーク（ロゴ）を貼付するためには、以下のとおり、10 の基本要件及び 2 つの追加要件を生産者が満たす必要がある。

⁶⁷ スイスマルク・グリーンのレベルの緑色は「持続可能な生産」、赤色は「スイス」を表現している。

図表 3-18：スイスマルク・グリーン要件

基本要件	追加要件（以下から 2 つ）
<ul style="list-style-type: none"> 動物福祉への配慮に関する要件（5 つ） 飼料への配慮に関する要件（2 つ） その他の要件（3 つ） 	<ul style="list-style-type: none"> BTS 及び RAUS の両プログラムの要件が満たされていること 医師の処方を受けて家畜が抗生物質治療を受けていること 家畜が補完療法による治療を受けていること 労働者の社会保障の充実 従業員教育の実施 経営者及び従業員の農業実習参加 青少年育成のための学校行事の実施

出所：スイスマルクのウェブサイト⁶⁸からみずほ情報総研作成

スイスマルク・グリーンは社会や消費者の期待を反映しており、同プロジェクトの 10 の基本要件は 5 つの動物福祉、2 つの飼料、3 つの追加要件で構成される。スイスマルク・グリーンの要件は、これまで要求されてきた事項をまとめたものになっているため、農家が適用することは難しくはない。例えば、妊娠牛のと畜禁止は 2 年前から実施されており（違反は 100 フランの罰金）、1 か月の内 13 日間は屋外で運動させる、医師の処方無しでの乳牛への抗生物質投与規制は大部分の農家が既に実施している。また、生物多様性促進用地として、農用地の 7%を確保するという要件も、既存の直接支払における環境サービス要件として⁶⁹大部分の農家が既に適用しているため、難易度は低い。他方、こうした条件を満たしている生乳生産農家は全体の 8 割程度であり、残りの 2 割をスイスマルク・グリーンによって底上げしようとしている。また、スイスマルク・グリーンの実施は農家の任意であって義務ではないが、数年以内にスイスマルク・グリーンの要件を満たさなければ出荷ができなくなる可能性があるため、農家は取り組まざるを得ないと想定される。

スイスマルク・グリーンでは、要件を満たす農家に対し、3 ラッペン／リットルが支払われる仕組みになっており、2019 年 8 月 13 日にスイスのすべての乳業販売者がスイスマルク・グリーン憲章に署名している。

実際のスイスマルク・グリーンの支払運用については、加工業者に一任されている。スイスの主要な 16 加工業者のうち、11 業者は既に支払を開始しており（2019 年 12 月時点）、3 業者は導入途中にあり、その他は動向が不明である。また、大手小売である Migros 社は IP Milk に加盟していない点もスイスマルク・グリーンの実施における懸念点である。

SFU が 2019 年に発表したコミュニケでは、3 ラッペンの生産者への支払が全国的に浸透していない点が指摘されているが、現状スイス国内には余剰生乳（C 乳価）がなく、乳価が世界的に上昇傾向にあるので、加工業者も支払に応じるだろうと期待している。

スイスマルク・グリーンは 2019 年 9 月 1 日に始まったばかりであるため、現状における影響の程度は不明だが、2020 年春以降にその効果が表れると期待される。

⁶⁸ La durabilité sur le devant de la scène: <https://www.swissmilk.ch/fr/le-lait-suisse/swissmilk-green/la-durabilite-sur-le-devant-de-la-scene/>

⁶⁹ 平澤明彦（2018）「直接支払制度の国際比較」『平成 29 年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（EU の農業政策・制度の動向分析及び関連セミナー開催支援）報告書』, 199-237 頁, 3 月, 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社
https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/attach/pdf/itaku29-3.pdf

スイスでは、農家に対し、季節手当、持続可能性を評価した手当が支払われるが、いつ、どのように支払を受けることができるかが明確化されていないという点において、そもそも牛乳市場は透明性が低い。また、大手小売である Migros 社は IP Milk に加盟していない点も懸念される

スイスマルク・グリーン（後述）のラベルはまだ一般に浸透しておらず、加工業者も商品に貼付していない。また、スイスでは既に牧草飼育乳、A2 牛乳⁷⁰等、様々な種類の付加価値化が進んでいるため、消費者への PR が必要である。今後、SMP はスイスマルク・グリーンのプロモーション（SNS、テレビ CM 等）を行う予定である。また、SMP のレシピサイトは国内最大級のアクセス数を誇っており、同サイトにおいて牛乳を使用したレシピを紹介していく。近年、若者の間でビーガンが広がっており、牛乳を忌避する動きがあるため、正しい牛乳の知識を広めたいと酪農団体は考えている。

2019 年からスイスマルク・グリーン（後述）が導入されたことで農家の受け取る乳代にかかる賦課金や助成金の項目が増え、ますます見通しが悪くなったという意見もある。スイスでは、農家に対し、季節手当、持続可能性を評価した手当が支払われるが、いつ、どのように支払を受けることができるかが明確化されていないという点において、そもそも牛乳市場は透明性が低い。

なお、2019 年は 9 月から A 乳価が上昇しているが、スイスマルク・グリーンによる上乗せ（3 ラッペン／リットル）が影響していると考えられる。

穀物部門も同様の取組を始めている他、政府はそれ以外の主要部門（果物、野菜、食肉等）についても取組を働きかけている。

⁷⁰ A2 牛乳：牛乳に含まれるタンパク質の 1 つ「βカゼイン」には遺伝子の違いにより「A1」と「A2」の 2 種類があるとされ、βカゼインの A2 のみを含むものを A2 牛乳と呼ぶ。A2 牛乳は、子供の自閉症や成人の統合失調症、糖尿病、心疾患を防ぐと言われており、欧米の一部消費者の間では一定のプレミアムを有する製品となっている。一方、欧州食品安全機関（EFSA）はこうした見解について、十分な科学的な証拠はないとしている（竹谷亮佑（平成 30 年 3 月 5 日）2018 年：海外情報、農畜産業振興機構（alic）：https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_002157.html）。

3.3.3 今後の展望

(1) EU

EU の酪農業界は EU 域外も含め、輸出拡大を目指しているが、国・企業によってターゲットは異なる。日本、韓国は最も成長速度が速い市場である。地理的・歴史的に中東と北アフリカも重要である。サブサハラアフリカについては、人口、所得共に急成長しているが、政治的リスクが高いことが貿易関係における懸念点である。

(2) 英国

青年の就農をいかに増やすかが課題である。英国の土地所有制度が、新規の青年農業者の就農を困難にしており、資金不足と土地不足が課題であると認識されている。

(3) スイス

以前はじゃがいも農家や養鶏農家が兼業で乳牛も飼育していたが、生乳クォータ制度が廃止されて 10 年が経過し、乳牛専門（ホルスタイン）、肥育専門（アンガス、リムーザン）等、農家の専門化が進んでいる。

農家の廃業については、今後も毎年 1～2%の離農があり、大規模農家が増え、小規模農家は副業として牛や豚を飼育するようになると考えられる。また、前述のような専門化も進行すると想定される。平地の場合、大規模化するか離農するかの二択となる。高齢化や後継者不足も課題であり、農業を魅力的なものにしなければ青年農業者の定着は望めない。農業志望の青年農業者の中には、専門の教育を受け、管理の効率化（飼料、畜舎環境改善）に取り組んでいる者もいる。

地域支援型農業（Community Supported Agriculture: CSA）の事例もあり、こうした取組を促進することが必要である。特にアルプス地方は農業・酪農が困難な地域であり、一部では、アグリツーリズムのような新しい動きも出てきている。

製品を消費者に直接販売する農家も増えているが、直売所で製品を販売する場合は手間とコストがかかるため、一部にとどまっている。また、野菜とは異なり、生乳を直接販売することは難しいため、直接販売している場合も少量のみである。また、効率化のため、搾乳ロボットの導入等を行っている農家もある。

図表 3-19：スイスの酪農政策を巡る情勢の評価（IP Milk による）

項目	IP Milk の評価	
直接支払	○	現状維持を見込む、楽観的
販売手当	△	国際的視点では、WTO、EU は好ましく思っていないので、不確実
国境保護措置	×	さらに縮小すると見込まれる
社会からの受容	△	十分な注意が必要。農業はロビー活動が奏功して政治家との関係が良く、支援も手厚い。他方、ドイツより牛乳価格が高く、消費者から厳しくみられる懸念あり
国際的な貿易関係	×	メルコスールとの FTA 交渉等、輸入自由化とその影響は避けられない

出所：IP Milk の提供資料よりみずほ情報総研作成

3.4 乳製品価格下落時の EU・スイスの対応

3.4.1 EU

欧州委員会は、生乳クォータ制度廃止直後、2015 年 9 月から 2016 年 7 月までの間に緊急酪農家支援策を 3 回発表している。2015 年 9 月に発表された支援策では、保管に係る費用の支援（Private Stock Aid : PSA）によって、脱脂粉乳（SMP）・バター・チーズを対象として、市場に流通する製品を減らし、製品価格の安定化を図った。

2012 年 10 月から単一共通市場政策に適用されたミルクパッケージ規則により、加盟国の判断により、農家と酪農加工業者との間に書面による契約を義務付けること等が可能となった。なお、2016 年 11 月の評価報告書では、生産者団体の設立は生産者の交渉力を向上させ、生産者の地位向上に繋がるとして、その利点を広める必要性が指摘されている。

2013 年から 2014 年初めまで、中国等による乳製品の需要が増加した影響で、乳価が高騰し、生産が増加した。しかし、2014 年 8 月にロシアが EU 産農産物の輸入を規制したことにより、逆に乳製品の供給過多となり、2016 年 7 月には 25.7 セント／リットルまで下落したことを受け、以下の施策が講じられた：

- 介入買い入れ：バターと脱脂粉乳（SMP）を対象に公的買入価格（バターは 221.75 ユーロ／100kg、SMP は 169.80 ユーロ／100kg）を下回った際に、該当する加盟国政府が公的買入価格で買い入れ（毎年 3 月 1 日～9 月 30 日の期間で実施され、バターは実施実績なし。SMP は 2018 年度まで実施された。なお、SMP は 2019 年 6 月 18 日にすべての在庫を売却。2019 年は実施なし）
- 民間保管補助（PSA）：欧州委員会が需給動向を見極め、期限を定めて実施するもの。バター、SMP、チーズの保管にかかる費用の一部を支援することによって、民間企業に一定期間の乳製品の保管を促し、市場に流通する製品を減らし、製品価格の安定化を図るもの（2014 年 9 月から、バターとチーズは 2016 年 9 月まで、SMP は 2017 年 2 月まで実施。2019 年現在実施なし）
- 緊急支援策：2016 年 7 月 18 日に、生乳出荷削減奨励事業（150 百万ユーロ）、条件付調整援助（350 百万米ドル）等を含む施策を公表した。「生乳出荷削減奨励事業」では、生乳出荷量を前年より減少させた生産者に対し、0.14 ユーロ／kg の奨励金を交付（2016 年 10 月～2017 年 1 月に実施）

3.4.2 スイス

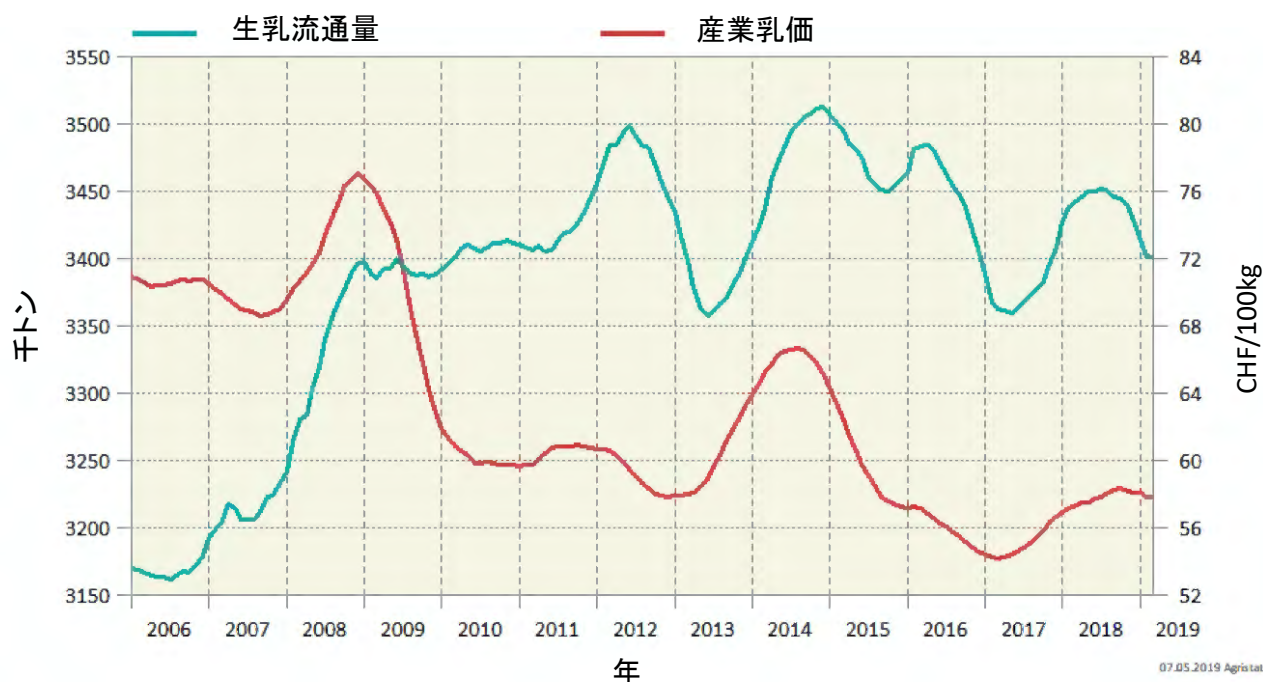
生産者団体・加工業者・小売事業者が加入する乳業団体である IP Milk が指標乳価を毎月設定しており、取引価格を決める際の基準となっている。また、生産者と加工業者の取引には、1 年以上の取引を定めた生乳購入契約の締結が必須となっている。

スイス政府は、国内乳業保護のため、脱脂粉乳（SMP）やヨーグルト（ホワイトラインと呼ばれる）に高い関税をかけ（2017 年現在）、高い国内価格を維持している。チーズについては EU との貿易自由化にともなう価格下落への対応として原料乳への助成金を支払っている。加えて各種の直接支払による支援も実施するとともに、高付加価値化による乳製品の差別化を目指している。

他方、政府は 2015 年 12 月の WTO 閣僚会議の決議（輸出補助金の禁止）に基づき、加工食品（ミルクチョコレート等）の原料乳に対する内外価格差補填を 2020 年末までに廃止する見込みである。その代替措置として政府は農家に直接助成し、IP Milk が農家から賦課金を集めて民間の輸出助成基金を設置している。

生産過剰による乳価の下落時には需給調整のためバターの在庫が拡大する。IP Milk は過剰バターを輸出するために農家からの賦課金等を財源とする民間の輸出助成金を設置している。

スイスにおける生乳流通量及び乳価（年間平均）



Sources: Federal Office for Agriculture (FOAG), market monitoring; TSM Treuhand GmbH

図表 3-20：スイスにおける生乳流通量及び乳価の変遷

出所：SFU 提供資料よりみずほ情報総研作成

