

# EUの酪農部門における 生産者組織POsの制度と実態

主事研究員 小田志保

## 〔要 旨〕

EUの共通農業政策（CAP）の改革により、農業者の規模拡大とともに、食品製造業や小売業も事業量を拡大させている。そのなかで、農畜産物の買い手側と農業者間の交渉力の格差がひらき、その改善は、とくに酪農部門では急務となっている。

その対策として、不公正取引慣行の規制、生乳取引の文書による契約義務化、および「生産者組織（Producer Organisations）」としての農業者の組織化にかかる制度的枠組みが構じられるようになってきている。しかし、実態についてみると、各国で制度の導入は進んでいるものの、農業者の組織化については、酪農協の発展状況や乳業の企業数といった要因に大きく左右されていることがわかった。

乳業構造そのものも、農政改革に影響を受け規模拡大していくことを鑑みれば、農政改革による農畜産物市場の開放は、農業者の組織化と一体感をもって進められていくことが必要であるといえよう。

## 目 次

- はじめに
- 1 EUの酪農と乳業
  - (1) 生乳生産の地域性
  - (2) 乳製品の生産集中と輸出動向
- 2 酪農家と乳業等との間の交渉力の非対称性を改善する制度的枠組み
  - (1) 川下に対する不正取引慣行の規制導入
  - (2) 生乳取引の文書による契約化と生産者組織POsによる団体交渉
- 3 契約化とPOsとしての組織化の実態
  - (1) 契約化やPOsの各国での導入状況
  - (2) POsの組織化と団体交渉の取組みの実態
  - (3) 農業者の組織化や団体交渉の条件
  - (4) 連合化による情報提供ネットワークの形成——ドイツ・バイエルンMeGの事例から——
- 4 EUにおける酪農部門のPOs形成の地域性と酪農協の発展
  - (1) 酪農協とPOsの違い——垂直統合と水平統合——
  - (2) 地域別にみた酪農協の垂直統合の状況とPOsの組織化の関係
  - (3) 今後のPOsの発展には

おわりに

## はじめに

EUでは、価格支持の削減という共通農業政策（CAP）改革の影響で、農業者は農産物の価格変動に振り回されるようになっており、食品製造業や小売業は、グローバル化する農畜産物市場での生き残りをはかり、規模拡大を進めている。そのなかで、農畜産物の買い手側と農業者の間の交渉力には格差がひらき、農業者や農村社会は不利益を被るようになっている。

この食品のサプライチェーンでの買い手側と農業者の交渉力の非対称性は、とりわけ酪農部門では問題視されるようになっており、その改善は喫緊の課題である。

以下では、とくに酪農に着目し、買い手側と酪農家の交渉力の非対称性の改善を目指したEUの施策について、2017年と18年の現地調査や、公表資料から明らかにしたい。本稿では具体的に、不公正取引慣行の規制、生乳取引の文書による契約義務化、および「生産者組織（Producer Organisations）」（以下「POs」という）として農業者を組織化する制度的枠組みの説明のみならず、その実態と課題に関する考察を行う。なお、POsとは、法律上の要件を満たすことで、国からの認定を受けた農業者の組織であり、各種優遇措置の対象となっている。

## 1 EUの酪農と乳業

まずは、買い手側と酪農家の交渉力の非

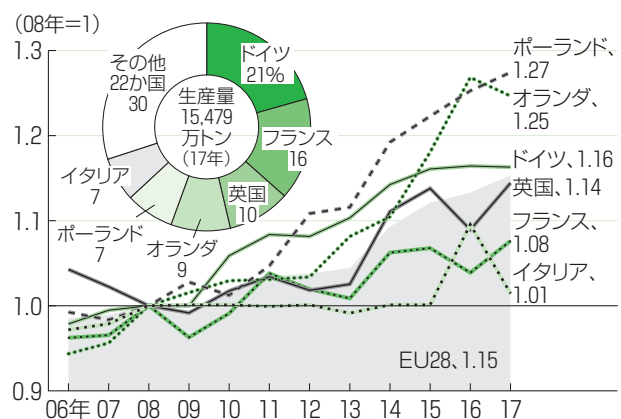
対称性の背景となる、EUの酪農と乳業の構造変化をみていきたい。なお、以下では、04年以降にEUに加盟した東欧諸国を新加盟国、それ以外の諸国をEU15とする。

### (1) 生乳生産の地域性

生乳の生産調整である生乳クォータ制度が15年に廃止されることとなり、09年から激変緩和措置として、各国の生乳割当量はおおむね年1%ずつ増やされた。このため、EU全体で生乳は増産傾向にあり、08年を1に基準化した生産量は、17年は1.15となっている（第1図）。

ここで、EU各国の生乳生産量をみると、<sup>(注1)</sup>生乳の産地はEU15に集中している。17年のEUの生乳生産量は1億5,479万トンで、その国別構成比は、ドイツの21%に続き、フランス（16%）、英国（10%）、オランダ（9%）、ポーランド（7%）、イタリア（7%）の順に高い。これら上位国ほとんどがEUの中央部に位置し、6か国合計で、EU全体の70%

第1図 EU生乳生産量の国別構成比(2017年)と2008年比国別の増産状況



資料 EUROSTAT  
(注) EU28は推定値含む。

を生産している。

このような産地の集中は、前述のような2010年代の増産基調のなか、強まったものである。上位6か国ではいずれも、2010年代に生乳が増産基調にあり、とくにポーランドやオランダの増加幅は大きい。

また、この増産は、とくにEU中央部での酪農家の大規模化を伴い生じてきた。

まず、データのとれる07年と13年の、EUでの酪農家当たり平均出荷乳量は、07年の52.8トンから13年の90.4トンへ1.7倍増となっている。なお、EU15と新加盟国で分けると、この伸びは、後者（1.9倍）が前者（1.4倍）を上回っているが、平均出荷乳量そのものは、13年のEU15が300トン台で、新加盟国は20トン弱と少ない。

つぎに、国別の酪農構造の変化をみてみよう。データは酪農専業経営に限定されるが、第1表に07年と16年の各国の酪農部門の産出額に占める、大規模層（酪農からの収入が25万ユーロ以上）の比率を示した。16年時点で、同比率が70%超と高い国は、北欧・バルト海の3か国（スウェーデン、デンマーク、エストニア）、東欧3か国（チェコ、スロバキア、ハンガリー）、EU中央4か国（ルクセンブルグ、オランダ、英国、ベルギー）、および南欧のキプロスの計11か国となっている。

そして、07年と16年の同比率を比べると、生乳生産の上位6か国が集まるEU中央での上昇が顕著で、とくに英国やフランス等は30～40ポイント上昇している。ただし、07年対比の16年の経営体数の減少率は、バ

第1表 酪農産出額に占める25万ユーロ以上層の比率と経営体数減少率(2007年と2016年)

(単位 %)

		25万ユーロ以上層の比率		経営体数減少率(16/07)
		07年	16	
北欧・バルト海	フィンランド	6	43	△40
	スウェーデン	51	87	△48
	デンマーク	86	98	△37
	ラトビア	12	33	△42
	エストニア	71	89	△70
	リトアニア	7	17	△42
東欧	ポーランド★	4	6	△37
	チェコ	76	90	△51
	スロバキア	85	91	△68
	ハンガリー	66	76	△34
	ルーマニア	3	6	△18
	ブルガリア	7	14	△49
	スロベニア	3	9	△44
クロアチア	1	48	△59	
中央	ドイツ★	42	65	△24
	ルクセンブルグ	24	80	△10
	オランダ★	49	91	△16
	英国★	61	92	△33
	アイルランド	7	40	5
	ベルギー	20	76	△22
	フランス★	9	48	△26
	オーストリア	1	5	△10
南欧	キプロス	87	97	△24
	マルタ	35	64	△18
	ギリシア	8	23	△25
	ポルトガル	19	48	△34
	スペイン	23	55	△42
	イタリア★	51	64	△17

資料 第1図に同じ  
 (注) 地域分類は、イタリアの酪農専門情報会社CLALを参考にした。また、★は生乳生産量上位6か国。

ルト海や東欧で高い傾向にあり、一方EU中央ではおおむね低い。

つまり、EU中央に位置するEU内シェア上位国は、1経営体当たりの規模が大きくなり、EU内での生乳生産シェアも上昇したが、一方で経営体数の減少は緩やかであり、大半の酪農家が大規模化を進めてきたといえる。

(注1) 生乳量を集乳分のみで、酪農家の自家消費分は除いたもの。以下同じ。

(注2) 畑作との複合経営も含まれる。

(注3) 東欧には、大規模畑作との複合経営を営む企業的な農業法人が広く展開している可能性もあるが、統計上把握できない。ここでの分析では、そのような法人の動向はカバーできない。

## (2) 乳製品の生産集中と輸出動向

つぎに、乳業側の構造変化をみていく。

まずは、欧州の乳業を集乳量の順にみていくと、17年の上位10社は第2図となる。これらの乳業の9社までが、EU中央に生乳調達拠点を持ち、また5社は、酪農協の子会社の乳業（以下「酪農協系乳業」という）である。また、11年以降では、これら10社の顔ぶれや順位に変化はない。

しかし、EU全体の集乳量に占めるこれら10社のシェアは、11年の6割から17年の7割へ上昇している。このように、民間乳業と酪農協系乳業で同様に、乳製品の生産集中度は高まっているといえよう。

そして、この最大手乳業の規模拡大の背景には、前述のようなCAP改革がもたらした2010年代の生乳の増産がある。さらに、ロシアの禁輸措置等からのチーズ等の輸出不振が乳業の経営環境を悪化させたことも、規模の経済性が一層追求された一因であろう。

例えば、2010年代におけるEUの乳製品輸出量は、中国向け粉乳等を中心に11年の1,520万トンから17年の2,014万トン<sup>(注4)</sup>へ増加

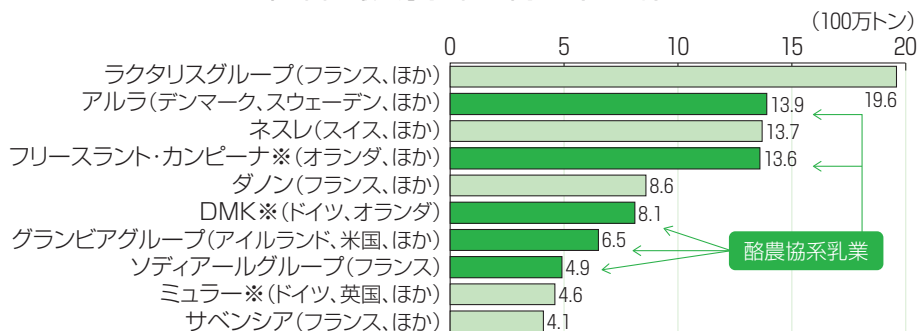
し、輸出乳製品の単価は、14年までの700ユーロ/トン台前後から、15年以降は500ユーロ/トン台に低下している（第3図）。

こうした乳製品輸出での粉乳等といった低価格帯へのシフトは、グローバルに展開する最大手乳業の収益力を低下させている。最大手乳業の10社で、集乳量に対する乳製品の売上高の比率をみると、17年の比率が11年を下回るのは6社にのぼる（第2表）。一方、11年と17年のEUの平均乳価（加重平均）には、2.8～△0.7ユーロセント/kgの差<sup>(注5)</sup>しかない。つまり、原料単価にほとんど差はないのに、原料1kg当たり10～40米セントも売上高が低下したのである。

この収益力の低下は、とくに酪農協系乳業で顕著と思われる。酪農協は、組合員の出荷分を全量受け入れる義務を負うため、経営的に見合わなくても低価格帯の乳製品として生乳を処理し続けなければならない。まさに、前述の比率（売上高／集乳量）が低下した6社のうち、4社までが酪農協系乳業である。

このように、乳業の規模拡大には、乳業における収益性の低下も一因となっている。

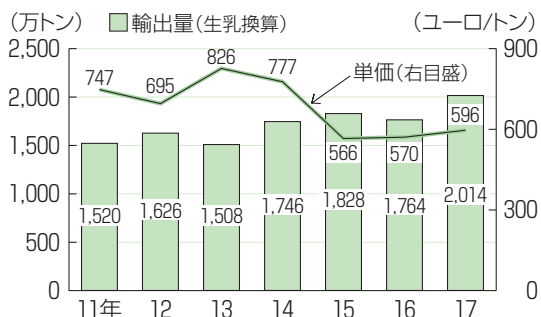
第2図 最大手乳業の集乳量(2017年)



資料 IFCNウェブサイト

(注) ※は推計値。( )内は生乳調達地。各乳業間取引は含めないで、重複の可能性がある。

第3図 EUの乳製品輸出量と輸出単価



資料 輸出量はCLAL(原資料はEUROSTAT)。輸出単価の根拠となった輸出額はUN Comtrade  
 (注) 単価の計算に用いた輸出額は、HSコード0401~0406の合算。

第2表 最大手乳業の集乳量当たり乳製品売上高

	(単位 米ドル/kg)			
	11年	14	17	11-17
ラクタリスグループ	1.0	1.3	1.1	↑ 0.1
アルラ	1.0	1.1	0.8	↓ △0.2
ネスレ	1.3	1.3*	1.8	↑ 0.5
フリースラント・カンピーナ	1.3	1.1	1.0*	↓ △0.3
ダノン	1.9	1.9*	2.0	↑ 0.1
DMK	0.9	1.0	0.9*	→ 0.0
グランビアグループ	0.7	0.7	0.6	↓ △0.1
ソディアールグループ	1.4	1.0	1.2	↓ △0.2
ミュラー	1.5	1.5	1.1*	↓ △0.4
サベンシア	1.5	1.4	1.3	↓ △0.2

資料 第2図に同じ  
 (注) ※は推計値。網掛けは酪農協系乳業。

そして、ロシアの禁輸が継続されるなか、輸出市場の低迷は続いており、さらなる規模の利益を求め、乳業は最大手を中心に集乳量を増やしていった。

もちろん、前述のように酪農家の規模拡大も進んできたが、平均的な経営規模そのものはEU15でも300トン台/戸と、まだ乳業側に比べれば、出荷規模は著しく小さく、また規模拡大スピードも遅い。

さらに、EUの小売段階はグローバル化の

進展とともに事業量を拡大し、著しい寡占状態にある(OECD(2014))。そして、小売業との交渉力を維持できる事業規模を必要とするこも、乳業の大規模化を進める。

こうして酪農家と乳業の規模格差は拡大していく。そして、そのことが乳製品のサプライチェーンにおける交渉力の非対称性を、従前以上に強めることとなったのである。

現状では、乳業側からの生乳取引の急なキャンセル等の不正取引慣行(Unfair Trading Practices: UTPs)の発生が、農業者の生活水準の維持に悪影響をもたらしていると、EU当局が懸念するまでの状況に陥っている。そこで、EUでは、以下で説明するような、乳業や小売業と酪農家の間の交渉力の非対称性の改善が取り組まれるようになってきている。

(注4) 11年も17年も生乳換算。

(注5) EU Milk Market Observatory参照。

## 2 酪農家と乳業等との間の交渉力の非対称性を改善する制度的枠組み

生乳クォータ制度の廃止や脱脂粉乳・バターの見直し買入価格の引下げ等のCAP改革は、前述のように酪農や乳業の構造変化を進める一方で、乳価の変動幅を拡大させてきた。

ただし、これはシナリオどおりで、乳価の変動幅が拡大すれば、酪農家は価格シグナルに反応し、生産量等を調整するように

なり、EUの酪農・乳業は国際的な競争力を高めるはずだった。

しかし、このシナリオは修正せざるを得なくなる。度重なる乳価暴落のなか、生乳取引市場で酪農家に対する乳業や小売業の交渉力が巨大で、市場は適切に機能していないことが明らかになったからである。

これらの議論を契機に、食品全体のサプライチェーンで、食品製造業等と農業の交渉力のバランスを改善する取組みが着手されるようになった。そして、酪農に関しては、(1) 川下側の乳業等に対し、不正取引慣行を規制する制度の導入、(2) 酪農パッケージにおける a. 乳業・酪農家間での生乳取引にかかる文書による契約の義務付け(以下「契約化」という)、b. 酪農家の交渉力を高めるための組織化の促進といった施策が導入された(第4図)。

酪農パッケージは、生乳クォータ制度廃止後におけるEUの酪農政策の基軸であり、①生乳取引の契約化、②酪農家の組織化、③牛乳・乳製品サプライチェーンの各段階

の連携、④透明性を大きな柱としている(亀岡(2015)、木下(2013))。本稿は、酪農家の生乳出荷に直接関わる①契約化と②組織化について、生乳取引の団体交渉と関連するものを中心に述べる。

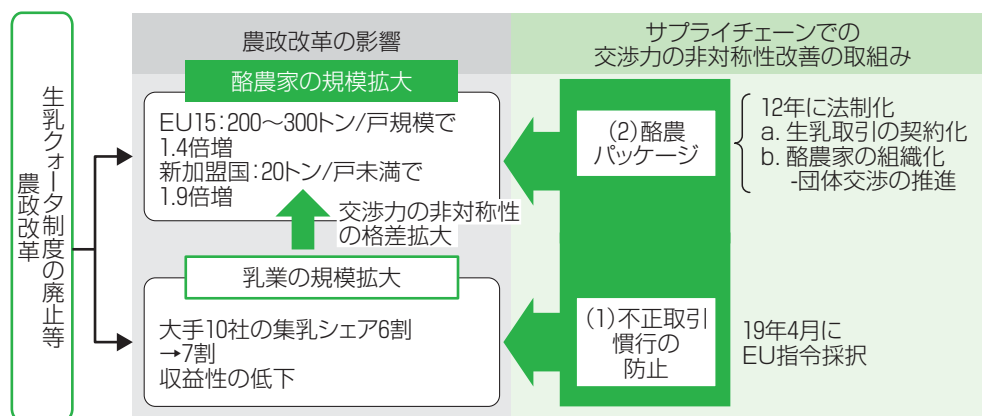
なお、こうした、農業者と食品製造業等との交渉力の非対称性は、他の作物にも共通する問題であり、(1)と(2) b.の酪農家の組織化については、他の品目でも同様に取り組まれている。

以下では、まず(1)について、19年4月に採択されたばかりのEU指令の概要をみていきたい。さらに(2)について、酪農パッケージにおける契約化や酪農家の組織化にかかる制度的な枠組みを説明したい。

### (1) 川下に対する不正取引慣行の規制導入

まず、乳業等に対する、不正取引慣行の規制の導入をみていきたい。ここでは、EUが19年4月に採択した川下の乳業等の不正取引慣行に対するEU指令に焦点を当て、制

第4図 交渉力の非対称性を改善する制度的な枠組み



資料 筆者作成

度化に至る経過とともに制度の概要を説明する。

食品のサプライチェーンにおける食品製造業や小売業の取引慣行の適正化に関する議論は、08～09年の乳価暴落をきっかけに、14～15年のロシアの禁輸措置の導入や15年の生乳クォータ制度の撤廃で高まった。その結果、16年1月に欧州委員会は、諮問機関である「農業市場タスクフォース」を設置した。

そして、同機関が16年11月に公刊した報告書<sup>(注6)</sup>の提案を受けて、「農業および食品サプライチェーンにおける不正取引慣行を規制するEU指令」<sup>(注7)</sup>が、19年4月に採択された<sup>(注8)</sup>。

具体的には、この規制では、農業者を含む年間売上高350百万ユーロ未満の中小事業者<sup>(注9)</sup>が保護されることになる。制度上は、事業者（もしくは事業者の団体）は、年間売上高から以下の6階層に分けられる。

- ① 2百万ユーロ未満
- ② 2～10百万ユーロ未満
- ③ 10～50百万ユーロ未満
- ④ 50～150百万ユーロ未満
- ⑤ 150～350百万ユーロ未満
- ⑥ 350百万ユーロ以上

そして、自らが属する階層より大きな階層の事業者（または事業者の団体）からの不正取引慣行が禁止される。例えば、年間7百万ユーロの売上げの事業者に対する、③～⑥の規模の取引相手の不正取引慣行は、禁じられる。

なお、ここでの不正取引慣行の規制は、その当該品目における市場の占有率を基準

とはしない。このため、EU機能条約102条が禁止する市場支配的地位の濫用と違って、不正取引慣行の規制とは、相対的優越的地位の規制であると理解されている（泉水（2014））。

今回のEU指令が規制する行為には、以下のようにいかなる環境下でも完全禁止のものと、契約に記されていない場合に禁止されるものがある。

完全に禁止されるのは、①生乳などの鮮度の高い農産物・食品に対する30日以上<sup>(注6)</sup>の支払遅延（その他の農産物・食品は60日以上）、②鮮度の高い農産物・食品に関する出荷直前のキャンセル、③買い手側からの一方的あるいは遡っての出荷契約の変更、④特殊な取引を考慮しない支払い、⑤損失や劣化についての補償や消費者への説明責任を売り手側に負わせること、⑥秘匿性の高い情報の悪用、⑦売り手側への報復措置である。

一方、①売れ残りの返品、②貯蔵や販売促進等での売り手側の費用負担、③営業担当者に関する売り手側の人件費負担は、契約に含まれない場合は、禁止されるようになる。

以上の内容を含むEU指令は、今後2年間において各国法に反映され、その1年後までに現存の契約全てが規制対象となる見込みである。同制度の各国での導入状況やその影響等については、今後の検証課題となろう。

**(注6)** "Improving Market Outcomes- Enhancing the Position of Farmers in the supply chain"

**(注7)** Directive of the European Parliament

and of the council on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain

(注8) EUでは、20か国で不正取引慣行に関する規制が導入済みだが、各国に多様性があり、EUで統一的な仕組みが導入された。

(注9) <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/09/tackling-unfair-trading-practices-in-the-agricultural-and-food-supply-chain/>

## (2) 生乳取引の文書による契約化と 生産者組織POsによる団体交渉

つぎに、酪農パッケージにおける契約化や、団体交渉のための酪農家の組織化の促進についてみていく。なお、この取組みについては、既に実施から5年以上が経過し、成果や問題点はある程度明らかになってきており、詳しくみることにする。

### a 生乳取引の文書による契約化

酪農パッケージのもと、EU各国は、酪農家と乳業等との生乳取引について、口頭ではなく、文書での契約を義務付けることが可能になった。<sup>(注10)</sup>

この契約化は、酪農協の未発達な東欧や南欧で主に導入された(亀岡(2015))。これは、酪農パッケージでは、酪農協と組合員との間に定款等を通じた契約関係が既に存在するとし、そのことから酪農協の集乳分は適用除外となるためである。したがって、デンマークやオランダ等の酪農協制度が発達している国に、契約化の必要はない。

契約化の導入国では、各取引主体は、生乳出荷前に、契約書を取り交わす義務を負う。契約書は、法定の必要記載事項である、

乳価、取引量、契約期間、支払方法、集荷の頻度、不可抗力条項を含む。

乳価は、固定価格、変動価格、固定価格と変動価格の組合せのいずれも可能である。固定価格では、乳成分に応じて規定の単価が払われる。変動価格は、自国や他国の平均乳価、脱脂粉乳・バターの国際相場等に連動する。固定価格と変動価格の組合せとは、一定量は固定価格で、超過分を<sup>(注11)</sup>変動価格とするような乳価策定法であり、これには、超過分を低価格とすれば、乳業側が取引量を操作できるメリットがある。

(注10) 各国の管轄は、国内で集乳される分。国境を越えて輸出される生乳については、生乳を受け入れる国に裁量権がある。

(注11) 一般にAB価格と呼ばれている。

### b 生産者組織POsや生産者組織連合会 APOs と団体交渉

つぎに、POsの定義や、生乳取引に関する団体交渉の仕組みについてみていく。なお、単一CMO規則(規則1308/2013)の第149条にあるように、団体交渉に関しては、POsとその連合である生産者組織連合会(Associations of Producer Organisations: APOs)はほぼ同一に扱われており、以下のPOsに関する記述はAPOsにも当てはまる。

まず、POsの事業について、法は、市場のニーズに合わせた生産を行うための事業等とし、細かくは規定していない。そのため、POsは農業に関する事業なら全てを手掛けることが可能と解釈されている(Falkowski and Ciaian<sup>(注12)</sup>(2016))。

酪農部門のPOsでは、団体交渉のみを行

うPOsの存在が許されている<sup>(注13)</sup>。他の部門では、団体交渉を行うPOsには、少なくとも団体交渉のほか種類の共同事業を手掛けることが義務付けられている。

つぎに、組織面では、大きくは、①設立や運営は農業者の自治による、②法人格を有する、もしくは法人の一部である、③事業内容や最低構成員数および最低取扱量を記した定款を有している、という規定がある。

これらを満たしたPOsは、各国から認定を受け、競争法の適用除外となるなどの優遇措置を受けることができる<sup>(注14)</sup>。

団体交渉を行うPOsの取り扱う生乳量には、上限がある。POsやAPOsが団体交渉を行う際、その取扱量は、EUで生産される生乳の3.5%、かつ各国で生産もしくは集乳される生乳の33%を上限とする。ちなみに、生産者側に課されるこの上限は、規模拡大する大手乳業との交渉力のバランスをとる<sup>(注15)</sup>には不相当との意見もある。

このほか、POsやAPOsについての規定は少ない。例えば、POsは法人（もしくは法人の一部）であれば、協同組合でも、それ以外でも良い。また、団体交渉が行われる場合、その対象となる生乳の所有権は、構成員である酪農家にあっても良いし、POsにあっても良い。さらに、団体交渉される生乳の全体もしくは部分で、乳価は同一でも同一でなくても良い。

一方、POsを構成する酪農家側には、団体交渉のために所属するPOsはひとつに限定されるという規定がある。つまり、酪農

家は、生乳の団体交渉を複数のPOs（もしくはAPOs）に委託できない。ただし、例外的に、離れた地域に複数の牧場を所有する酪農家は、この規定の適用を除外される。

**(注12)** 例えば、ドイツのMEG Milchboardのように、農政活動のみを行うPOsもある。

**(注13)** Kliemann (2017)

**(注14)** 競争法の適用除外は、認定を受けたPOsやAPOsのみに限定されるわけではない。農協等も適用除外の対象である。

**(注15)** 例えば、17年11月28日の関係者のワークショップ。

([https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/producer-organisations-campaign\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/producer-organisations-campaign_en))

### 3 契約化とPOsとしての組織化の実態

酪農家と乳業等の間での交渉力の非対称性を改善するための取組みは、制度は整ったものの実態は伴っていないと評価せざるを得ない状況である。EUで取引される生乳についてほぼ全量が契約化（もしくは同様の枠組み）の対象となっているが、POsとしての組織化、およびPOsによる団体交渉の実行は普及しているとはいえない。

以下では、最初にそのような状況を、制度の導入・運用状況についての公表資料や、POsにかかるアンケート調査の結果から、明らかにする。つぎに先行研究から、POsが組織化され、団体交渉が行われるための条件について考察したい。

(1) 契約化やPOsの各国での導入状況

以下では、契約化やPOs等の制度について、各国での導入状況をみていこう。

まずは、契約化はEUで流通する生乳のほとんどに適用済みである。契約化の導入国は、フランスからスロベニアまでの13か国である（第3表）。これらに加えて、ドイツ、ベルギー、英国では、契約化に類した自主行動規範が導入されている。これらに酪農協の集乳分を合計すると、EUの集乳量の95%に、既に契約化や契約化に類する枠組みが適用済みである（European Commission (2016a)）。

では、契約化を導入した13か国について、生乳取引のどの段階で、文書による契約が義務付けられたのかをみていこう。なお、EUでは、酪農家から乳業までに4つの生乳取引の経路があり、それは①集乳を行う酪農協、②集乳・乳製品加工を行う酪農協、③農協以外の民間の乳業メーカー、④生乳ブローカー（第一購入者や第二購入者等）である。原則として、酪農協を経由する分は契約化の適用除外を受ける（第5図）。

契約化の導入国のうち、フランス、イタリア、ブルガリア、ルーマニア、ポーランドの5か国は酪農家と第一購入者の間のみを、それ以外の8か国は、乳業まで全ての段階を、契約化の対象としている。このように、制度のあり方に違いがあるのは、既

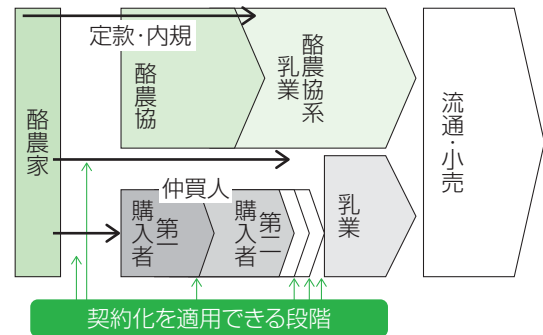
第3表 契約化および自主行動規範、POsとAPOsの組織数、団体交渉のシェア

(単位 組織、%)

契約化		契約化に類する自主行動規範	POs	APOs	団体交渉のシェア
			組織数(17年末)		
契約化が導入された国	第一購入者との間の契約化	フランス イタリア ブルガリア ルーマニア ポーランド	70 48 3 — —	4 1 — — —	38.0 0.0 0.8 — —
	乳業まで全ての段階での契約化	スペイン リトアニア ハンガリー スロバキア クロアチア キプロス ポルトガル スロベニア	8 — — — 3 — 4 1	— — — — — — — —	12.0 — — — 1.9 — — —
契約化は未導入だが、POsの形成がみられる国		ドイツ チェコ ベルギー 英国	165 19 3 1	3 — — —	43.0 64.0 41.0 3.4

資料 European Commission(2016b)および「Milk Package Implementation Notifications Reg.511/2012 for year 2017(18年4月更新版)」  
 (注) スペインには、羊乳のPOsがこのほかに3組織ある。

第5図 集乳経路と契約化を適用できる段階



資料 EU規則1308/2013、EU規則261/2012および現地調査から作成

存の生乳取引経路が尊重され、契約化の適用には各国に裁量を与えられているからである。

つづいて、POsの組織化をみていきたい。17年末のPOsの組織数は、ドイツ（165POs）、フランス（70POs）、イタリア（48POs）に多く、この3か国でのみAPOsも組織されて

いる。一方、新加盟国では、チェコを除くと、POsの組織数は少ない。

さらに、POsやAPOsによる団体交渉の実行をみてみよう。国内の集乳量に占めるPOsやAPOsによる団体交渉のシェアは、チェコ(64.0%)、ドイツ(43.0%)、ベルギー(41.0%)、フランス(38.0%)、スペイン(12.0%)を除くと、一桁台と低い(第3表)。

以上のように、契約化は適用済みだが、POsの組織化やそれを通じた団体交渉には広がりは見られない。この状況に対して、17年秋から18年にかけて、EU当局は、POsにかかる制度のフル活用を目指し、カンファレンスの開催や、各国での新たなPOs組織化と既存のPOsの機能向上を振興するキャンペーンを実行した。

## (2) POsの組織化と団体交渉の取組みの実態

つぎに、POsの組織化や団体交渉の取組みの実態について、アンケート調査をもとに、考えてみたい。

14年に実施された、EUの酪農部門の全263POsを対象としたアンケート(全体の24%に当たる63POsが回答)によると、POsを設立した目的としては、「より高い乳価」の回答割合が92%と高く、「乳価の安定性」(67%)や「出荷の安定性(全量出荷)」(49%)を上回っている。

しかし、「より高い乳価」と回答した58のPOsのうち、「POsの組織化で乳価が高まった」と回答しているのは29%のみである。さらに、乳価を中心とした団体交渉に取り

組んでいるとした回答割合は、全体の6～7割にとどまっている(Wijnands, Bijman and Tramnitzke (2017))。

さらに、団体交渉をPOsが行わない理由としては、3割のPOsが「乳業側が団体交渉を嫌うため」と答えている。なお、18年9月のシネイロ准教授<sup>(注16)</sup>への聞き取り調査でも、スペインでは、乳業側が酪農家個人との契約を望み、団体交渉に至らないとのことであった。

理論からは、個々の生産者と取引するよりも、団体交渉の方が、乳業側も取引費用を削減でき都合は良いはずである。しかし、実態として、乳業側が団体交渉を避けることがありそうである。ではその要因は何であろうか。

以下では、POsを介した団体交渉が進まない要因について考えていきたい。

(注16) Associated Professor Francisco Sineiro Garcia. University of Santiago de Compostela.

## (3) 農業者の組織化や団体交渉の条件

まず、そもそも乳業側が団体交渉を行うPOsに何を望むか、という点をみていきたい。これは、14年からPOsと取引の経験がある、ダノン・スペイン社が、17年11月28日に行われたカンファレンス<sup>(注17)</sup>で発表した資料を参考にする。

(注17) [https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/producer-organisations-campaign\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/producer-organisations-campaign_en)

### a 乳業側がPOsに求める機能

ダノン・スペイン社が、POsに期待する

機能と課題は以下のとおりである。

まず、POsに期待する機能としては、交渉のプロであること、市場の動向についての知識、取扱量が十分多くそれを管理できていること、生乳の品質管理ができていること（酪農家への啓蒙機能）、および透明性や信頼があることが挙げられている。

つぎに、課題としては、生産者と乳業との乳価を超えた部分での連携、供給量の調整能力、そして多様性のある農業者の間で契約内容が異なることについて寛容であることが挙げられている。

しかし、前述のWijnands, Bijman and Tramnitzke (2017) のアンケート調査によると、大半のPOsには専任の職員はいない。そして、酪農は過重労働なので、POsの構成農家が、交渉等のための役務を提供するのは難しい。

このように、乳業側は、POsに交渉ならびに配乳調整の高い能力を求めている。そして、専任の職員がない等からそのような能力がPOsにない場合は、乳業側はPOsとの交渉ではなく、酪農家個々人との直接交渉を望むと推測される。したがって、単にPOsとして酪農家が組織化するのでなく、団体交渉に向けた何らかの工夫が必要となると思われる。

## **b 市場にいる買い手の企業数**

さらに、生乳取引市場に少数しか乳業がおらず、買い手独占であると、酪農家が望んでも、団体交渉に至らない可能性が高まる。具体的には、これまでの研究により、

地域の乳業数や食品製造業者数の多寡が、農協やPOsとしての農業者の組織化に影響するということが明らかにされつつある。

例えば、Pascucci, Gardebroek and Dries (2012) は、イタリア農業会計データネットワーク (Italian Farm Accountancy Data Network) の会員である、1万5,000の農業者に対してアンケートを行い、中小規模の食品製造業者が多数いる地域では、農畜産物販売を行う農協が相対的に発展していると述べている。

また、Wijnands, Bijman and Tramnitzke (2017) によると、POsが組織されている国ほど、相対的に乳業数が多い傾向にある。例えば、フランスの乳業数は2,000ほどと群を抜いて多く、これらは主にブランド戦略を採用する中小企業で、高付加価値の乳製品をEU域内市場において販売している。そして、そのような乳業との取引のため、フランスではPOsの組織数も多く、POsによる団体交渉も発展している。

これらより、POsや農協等として、酪農家が組織化する条件のひとつは、生乳の買い手側のプレーヤー数が十分に存在することといえる。たとえ交渉能力等が高いPOsが団体交渉を望んでも、地域の生乳取引市場が買い手独占であれば、ほかに出荷先はなく、団体交渉を行うメリットはない。団体交渉し、乳業側の出した条件が不満なら酪農家側はほかをあたるといふ行為が封じられているからである。

このことから、POsが組織化し、団体交渉に臨むには、生乳取引市場の買い手側に

十分な数のプレーヤーが参加していることは重要な条件と考えられる。

#### (4) 連合会による情報提供ネットワークの形成

##### —ドイツ・バイエルンMeGの事例から—

最後に、前項 a にあるような能力をPOsが有し、また b のとおり乳業数が一定数あるドイツ南部での、POsの連合会(注18)の設置の事例をみていきたい。この事例で、POsが高い情報獲得能力や交渉能力を獲得するための工夫は、POsが連合会であるAPOsを設置したことである。

まず、設立の経緯からみていきたい。ドイツのバイエルン州は生乳の大産地であるが、山岳地帯も多く、州の平均飼養頭数は30頭前後と、酪農家の経営規模は小さい。このような地域性や酪農構造から、小規模なPOsの数は多く、また、地域にはブランド戦略を採る中小乳業が多く存在する。

州内の小規模なPOsが、交渉力の増強のため、連合会を設置する必要に迫られ、06年に経済団体 (Wirtschaftlicher Verein) という形態で「バイエルン酪農生産者組織 (Bayern MeG w.V.)」(以下「バイエルンMeG」という) が設立された。なお、設立当時は酪農パッケージ導入前であったので、バイエルンMeGは、ドイツ市場構造法を根拠法としていたが、現在はAPOsとして認定を受けている。

現在、バイエルンMeGの会員は、全国に広く存在する。17年の会員POs数は、118POs

で、取り扱う生乳量は470万トンと、ドイツ国内の1割強に達している。17年末のドイツの酪農部門には165のPOsがあるので、組織数ではPOs全体の7割がバイエルンMeGの会員といえる。

会員POsは、バイエルン州を含む、11州(注19)に存在する。州外からもバイエルンMeGに加盟する理由は、全国の生乳取引の相場を知ることにある。旧東独のPOsのような大規模経営体ほど、全国の取引相場の動向を重視しているという。重量当たりの乳価が上昇すれば、その収入増は大口出荷者ほど大きい。交渉を優位に進めるためには、相場の見通しが重要になる。

以下では、バイエルンMeGを介し、POsが取引相場の情報を得るプロセスをみていきたい。まず、会員POsは、出荷生乳量1,000トン当たり40ユーロの会費を支払う。この会費は、乳価の0.1%ほどと小さい。その会費収入の大半は、3～4人いる職員の人件費に充てられる。これらの職員は、契約交渉にかかるコンサル業務に従事する。

コンサル業務には、会員POsに対する生乳取引契約の策定のアドバイスと、また実際の契約交渉の場での同席や、交渉参加が含まれている。

このコンサル業務のほか、バイエルンMeGは会員POsに、インターネットを通じて、取引相場の情報を提供している。同サービスで、会員POsは、他の会員POsの出荷条件や乳価を知ることができる。

このように、バイエルンMeGはドイツ南部という、乳業数が多数あり、POsが形成

しやすい地域で発展した。そして、連合会であるAPOsを通じて、小規模なPOsは乳価の0.1%を連合会に払えば、専任の職員が雇用できなくても、交渉能力等といった乳業側が求める機能を備えることができる。このような仕組みは、POsによる団体交渉の実行に大きく貢献するものと、高く評価できる。

なお、ここで興味深いのは、POsやAPOsの発展は、酪農協の組合員に、組合を脱退し、属性の似通った組合員同士でPOsを組織するという、新たな組織化のインセンティブをもたらしていることである。14~16年の乳価下落を契機に、ドイツの最大手の酪農協であるDMKから、18年までに組合員数の8分の1に相当する1,000超の組合員が脱退している(小田(2018))。この脱退者には大口出荷者が多く、その一部はPOsを組織し、バイエルンMeGを介して再びDMKの子会社である乳業へ出荷している。つまり、物流に変化はないが、商流のみ酪農協と組合員という関係から、POs等を通じて酪農協系乳業へ出荷するよう変化したわけである。

大口出荷者である組合員ほど、出荷量ほどは農協経営に影響できない一人一票制に不満を持つようになる。合併を繰り返し、大規模になりすぎた酪農協では、農協と組合員の距離は離れ、その不満はケアされない。そして、POsやAPOsが十分機能する環境であれば、とくに大口出荷者は、POsを介し、高乳価を求め、団体交渉を望むようになっていたのであろう。

(注18) 連合会というものの、配乳業務等は行わず、交渉にかかるコンサル業務のみに特化している。

(注19) 11州は南部の5州と、ニーダーザクセン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ブランデンブルグ州、チューリンゲン州、ザクセン・アンハルト州、ザクセン州。

## 4 EUにおける酪農部門のPOs形成の地域性と酪農協の発展

### (1) 酪農協とPOsの違い

#### —垂直統合と水平統合—

現在のところ、EUが取り組んだPOsとしての酪農家の組織化は、前述のように、地域別に濃淡があるようにみられる。そして、その背景には、乳業側の規模や企業数とともに、酪農協の組織整備状況が関係しているとみられる。

そもそも酪農パッケージにおける酪農家の組織化は、農協が未発達な東欧や南欧を念頭に、農協を組織する第一歩と位置付けられていた。とくに北西欧では、産業革命後に世界に先駆けて農協制度は発展済みであり、POsを第二波として、さらなる農業者の組織化が期待された。

しかし、実際には、農協とPOsの組織や運営には、共通する部分も多い。Wijnands, Bijman and Tramnitzke (2017)でも、POsは一人一票制を採用し、農業者のみが組織する理事会を有していることが確認されている。ただし、POsの多くは加工を行わないので、酪農家の水平統合であると評価されるのに対して、酪農協は子会社の乳業が加工まで行うため、酪農家がサプライチェ

ーンを垂直統合しているとみなされている。<sup>(注20)</sup>

このように加工事業の有無を除けば、両者の組織形態や機能には重複する部分があり、とくに農業者の組織として、サプライチェーンに生産者側の意思を反映させる点で共通している。ここから、地域内での酪農協の整備状況が、POsの形成やその機能に一定の影響を与えることが示唆されよう。

(注20) ICA Reseach Conference 2018におけるフンボルト大学Markus Hanisch教授の説明に依拠。

## (2) 地域別にみた酪農協の垂直統合の状況とPOsの組織化の関係

EUにおいて、乳業の発展状況とともに、酪農協の垂直統合<sup>(注21)</sup>の状況からPOsの組織化を整理すると、以下の3地域に分類できる。

第一に、酪農協としての垂直統合が進んでおり、POsの組織化がみられない北西欧のオランダやデンマークなど酪農大国である。

オランダやデンマーク等では、酪農経営体の大規模化が最も進んでいる。過去10年間は、経営体の数を大きく減らすことなく、大規模化は進み、増産も著しい。また、酪農協系乳業を中心に乳業は大規模化している。相対的にみれば、大規模な酪農家が、そのほかに出荷先もなく、少数の大規模な乳業に出荷している状態である。ここでは、酪農協系乳業と酪農家がいずれも十分に規模拡大し、競争力がある。そのため、そもそもPOsを組織する必要性が少ない地域である。

第二に、酪農協としての垂直統合も進ん

でいるが、POsの形成もみられるドイツ、フランス、イタリアといったEU15の南部を中心とした国々である。

これらの国々では生乳生産量が多いが、山岳地帯を含み、中小規模の酪農家と、その取引相手としての中小乳業が数多く存在する。酪農家は、多様な出荷先に恵まれており、乳業側と団体交渉を行うための能力を備えた、バイエルンMeGのようなAPOsやPOsの発展がみられる。

そして、このような地域では、副産物として、大規模な酪農協に対して、大規模な酪農家が組合員としてではなく、POsを経由した生乳出荷へシフトするケースも出てきている。

このように酪農協を含む、多数の中小乳業が存在すれば、酪農家は複数で多様な出荷の選択肢に恵まれる。そして、そのことは、酪農協に不満がある場合は、新たに交渉力のある組織として、POsを組織するインセンティブを酪農家に付与する。こうして、酪農協による酪農家の垂直統合と、酪農家がPOsを介し乳業と取引するという生乳取引経路がせめぎ合う状況が発生している。

第三に、酪農協としての垂直統合もPOsの形成も遅れている東欧等である。小規模な酪農家は無数に存在し、それらと比較的に少数で、中小規模の乳業が取引している。

本来ならば、小規模な酪農家が多く、乳業の大規模化も遅れており、POsの組織化によるメリットが大いにあるエリアとみられるが、EUが期待したほどには、酪農家の

組織化は進まなかった。ここでは、共産主義体制に植え付けられた「共同」への強いトラウマが、なかなかPOsの組織化が進まない背景にあるとされる<sup>(注22)</sup>。

そして、こうした地域では、そもそも酪農協の展開はない。農協という農業者の組織についての具体的なイメージがないなか、POsとして組織化のみが鼓舞されても、メリットがあるものなのか実感は乏しく、酪農家の意欲は高まらなかったとも考えられる。

このような地域では、先進事例についての情報発信を強化する等で、成功体験の共有を含むような酪農家への教育的な支援が望まれる。そして、実際に、Wijnands, Bijman and Tramnitzke (2017) のアンケートでも、東欧では、とくに若い世代がPOsを組織し、加工事業を行う酪農協へ発展を望む声がきかれており、こうした若手農業者のニーズへ適切に対応していくことが重要であろう。

(注21) 酪農協が乳業も含めて垂直統合し、かつ国内でそのシェアが高い場合には、酪農家は酪農協に出荷するしか売り先はない。また、そのような状況は、国内の乳製品需要が小さいことが背景にあると思われる。

(注22) Falkowski and Ciaian (2016)

### (3) 今後のPOsの発展には

EU当局が望むような、POsとしての酪農家の組織化には、現段階では、その到達度に大きな地域差が生じている。そして、ここでは、本来POsの整備が目指されていた東欧や南欧地域での遅れが目立っている。

このような遅れを取り戻し、東欧や南欧

で面的なPOsの組織化を実現させるには、17～18年にEU当局が実行したようなキャンペーン等の情報発信の強化に加えて、将来的には加工業も営む垂直統合型の酪農協へ発展するための財政支援も必要であろう。

繰り返しになるが、EU15と新加盟国での酪農家の組織化は、歴史的な発展段階が異なっている。新加盟国は近代的な協同組合が組織化される前の、産業革命直後のEU15の状態とみなすならば、酪農パッケージとしてEU域内統一の枠組みで酪農家の組織化を進めるのに加えて、酪農協の後進地帯である東欧へは、特別な手厚い支援も必要と思われるからである。

(注23) ベイマン・イリオポウロス・ポッペ編著 (2015) を参照。

## おわりに

EUにおける制度的な枠組みと実態をみると、農政改革による農畜産物市場の開放は、サプライチェーンの構造変化を通じ、農業者の交渉力を相対的に弱体化させる可能性が高い。そこで、そもそもの農政改革の目標達成には、流れを修正するために、農業者側の組織化を強化し、交渉力の非対称性等を改善することが、必要な環境整備として挙げられてくる。

しかし、同時に農業者の組織化は、農政改革に影響を受けた、買い手側のプレーヤー数の減少や規模拡大から阻害される。

したがって、農政改革による農畜産物市場の開放と農業者の組織化は、一体感をも

って進められていくことが必要と主張できる。

ひるがえって日本では、農政改革と農協改革は同時進行している。日本の酪農・乳業構造と酪農家の組織化については今後の研究課題としたいが、既に農協制度のもと、日本の農業者は高度に組織化している。このような構造を最大限に活用しながら、「強い農業づくり」を目指すような農政のあり方が重要であると考ええる。

#### <参考文献>

- ・内田多喜生 (2018) 「フランスにおける農協の新たな展開」『農林金融』 6月号
  - ・小田志保 (2018) 「ドイツの酪農協系乳業DMKグループにみる農業協同組合の今日的課題」『農林金融』 6月号
  - ・亀岡鉦平 (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』 9月号
  - ・木下順子 (2013) 「平成24年度 カントリーレポート：EU、米国、中国、インドネシア、チリ」『行政対応特別研究 [主要国横断] 研究資料』 第3号
  - ・泉水文雄ほか (2014) 『諸外国における優越的地位の濫用規制等の分析』 公正取引委員会競争政策研究センター
  - ・ベイマン,J.,C. イリオポウロス and K.J. ポッペ編著 (2015) 『EUの農協—役割と支援策—』 (農林中金総合研究所海外協同組合研究会訳) 農林統計出版
  - ・Bokusheva,R. and S.Kimura (2016) "Cross-Country Comparison of Farm Size Distribution", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No.94.
  - ・European Commission (2016a) "Report from the commission to the European parliament and the council: on unfair business-to-business trading practices in the food supply chain".
  - ・European Commission (2016b) "Report from the commission to the European parliament and the council: Development of the dairy market situation and the operation of the "Milk Package" provisions".
  - ・Falkowski, J. and P. Ciaian (2016) *Factors Supporting the Development of Producer Organizations and their Impacts in the Light of Ongoing Changes in Food Supply Chains*, European Commission, Joint Research Centre.
  - ・HLG (2010) "Report of the High Level Group on Milk1 final version 15 June 2010".
  - ・Kliemann,A. (2017) "Framework for producer organisations in the milk sector: the relationship of agriculture and competition law". ([https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/milk/milk-package/01\\_framework\\_for\\_producer\\_organisations\\_in\\_the\\_milk\\_sector.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/milk/milk-package/01_framework_for_producer_organisations_in_the_milk_sector.pdf))
  - ・OECD (2014) *Competition Issues in the Food Chain Industry*.
  - ・Pascucci, S., C. Gardebroek, and L. Dries (2012) "Some like to join, others to deliver: an econometric analysis of farmers' relationships with agricultural co-operatives", *European Review of Agricultural Economics*, 39 (1) , pp.51-74.
  - ・Wijnands, J. H.M.,J. Bijman and T. Tramnitzke (2017) *Analyses of the Functioning of Milk Package provisions as regards Producer Organisations and Collective negotiations*, European Commission, Joint Research Centre.
- (本研究はJSPS科研費17K07961の助成を受けたものである。)

(おだ しほ)

