

ミルク・タスクフォース・レポート(2001年12月)

目 次

エグゼクティブサマリー-----	2
イントロダクション-----	10
委任事項-----	10
委員と拠出-----	10
アプローチおよび限界-----	11
背景：酪農産業の特徴-----	13
サプライチェーン-----	13
市場規模-----	13
貿易-----	17
商業向けの生産-----	18
乳製品の価値を高める-----	19
消費者をめぐるトレンド-----	22
産業構造-----	24
効率性をめぐる問題-----	31
政策-----	34
農業生産額-----	37
産業構造-----	39
集荷と協力-----	41
加工-----	41
小売り-----	43
価格形成-----	44
消費者の需要-----	45
販売促進と宣伝広告-----	48
市場機会-----	50
理解を深めるために-----	51
付属書類A： ミルク・タスクフォースの委員長および委員の経歴-----	54
付属書類B： 乳製品サプライチェーン-----	56
付属書類C： 酪農産業に関与している主な組織-----	57

ミルク・タスクフォース・レポート

エグゼクティブサマリー

委任事項

1. ミルク・タスクフォースは、2000年12月に Nick Brown 農業漁業食糧大臣により設置された。我々への委任事項は以下の通り。

「生乳および酪農部門におけるフードチェーンについて調査研究および報告を行い、生乳および酪農製品の生産および販売の効率を高めることが可能な分野とその方法について特定すること」

2. 酪農産業について調べるためにタスクフォースを設置するという考えが具体化したのは、一面においてフードチェーングループが1999年に行った作業の結果である。このグループは、食品サプライチェーンの全体について、その競争力と弱点について調べるための方法について検討し、また業界内の協力を緊密化し、情報の流れ、経営効率の判定、および市場への理解を深めること通じて英国の酪農産業の競争力を高めることを目標としていた。ミルク・タスクフォースの狙いは、特定の食品部門に絞り込んで、その成果を応用することだった。

背景

生乳および乳製品の市場

3. 英国は、EUではドイツおよびフランスに次いで3番目に大きな生乳生産国であり、世界では7番目に大きい。英国では毎年140億リットルを超える生乳が生産されており、その大部分が液状乳および乳製品として英国国内で消費されている。酪農部門は、英国の農業生産額全体の18%を占め、一つの農業部門としては最大であり、2万5000戸の農家が従事している。英国の酪農部門では、生乳および乳製品の加工、製造、および流通で約4万人の人々を雇用している。

4. 液状乳が現在も主力生産物であり、生乳の生産量全体のほぼ半分を占めており、他の欧州諸国よりも多い。しかしながら、生乳市場は全体として徐々に縮小しており、消費者の嗜好が生乳から低脂肪乳製品へと移り変わっていることが目立っている。チーズとヨ

ヨーグルトの消費量および生産量は増えている一方、バターと乳粉の生産量は減少している。チーズの大部分はブランドのない商品として販売されており、CHEDDARチーズが市場を席巻している。英国では数多くの地方特産品または特製チーズが存在するものの、欧州全体と比べれば生産量が少なく、また家庭で消費されるチーズの量も少ない。バターと乳粉の大部分が商業用に使われている一方、ヨーグルトの場合、市場におけるブランド品の割合がますます高まっている。乳製品の最終的な用途に占める食品サービス部門の割合の増加傾向が顕著である。有機分野の比率は相対的にまだ小さいものの、この分野も着実に伸びている。しかしながら、2001年に有機乳の生産量が大幅に伸びたため、有機乳市場が供給過剰になった。

5. 英国では、主にEUから、大量のバターとチーズを輸入しているものの、主にEU以外の諸国にかなりの量の生クリーム、バター、チーズ、加糖練乳、および粉乳も輸出している。こうした貿易では、為替レート、輸入関税、輸出払戻金などの措置がかなりの影響を及ぼす。中期的に見た場合、生乳と乳製品の市場は、特にアジアにおいて拡大することが予想される。しかしながら、CAP改革とWTOを通じた貿易の自由化により、世界およびEU市場における商業用酪農製品の競争が激化する可能性が高い。

英国の酪農産業

6. 英国の酪農家は平均して、他の欧州諸国よりも相対的に規模が大きく、技術効率が高い。それにもかかわらず、近年、収益性が低く、生産者数も過去数十年にわたって継続的に減少している。生産者の離農率は高く、1985年以来、平均して約3.5%に達するものの、欧州全体と比べれば必ずしも例外的ではない。1992年から2001年にかけて、英国の乳牛群の総数は平均して年間1.7%減少した。もっとも、これを補う形で、交配、飼育、および管理システム改善されたことにより、1987年以来、乳牛1頭当たりの産乳量が平均して年間1.44%増加した。

7. 生乳の購入者としては、まず協同組合ではない販売グループを通じた小規模の生産者兼業加工業者、さまざまな規模の協同組合、および純粋の加工業者が考えられる。合併や企業構造の改革という両方の形で構造改革が進んでいるため、サプライチェーンのこの段階は現在、継続的な変化の波にさらされている。

8. 多くのEU諸国において、垂直的に統合された強力な協同組合を媒介して、酪農家と加工業とが結び付いている。しかしながら、欧州諸国では生産者の協同組合が平均して加工能力のほぼ50%を所有しているのに対して、英国ではこの割合が2%に過ぎない。

乳業会社の加工工場がかなりの程度まで合理化された結果、企業数の減少と規模の拡大が進み、加工能力の高い少数の大規模な工場に集中している。それにもかかわらず、加工会社の利益率は食品産業全体と比べてそれほど高くはない。業界内では企業間、また同一企業内では工場間の純利益に顕著な違いがある。

9. サプライチェーンの末端にある小売り段階では、家庭向けの液状乳の販売に占める宅配の割合が徐々に低下し、これが（イングランドとウェールズでは）約26%まで下がり、生乳の売り上げ全体に占める割合はもちろんさらに低い。液状乳の大部分は大手のチェーンスーパーで販売されている。こうしたスーパー相互に激しく競争しており、高度な仕入れおよび販売技術を駆使している。液状乳の販売先としては他に学校、カフェテリアなどがある。また味付けした牛乳や栄養を強化した牛乳など、新しい製品や加工製品の競争も激しい。

効率の向上

10. 生乳および乳製品の市場、そして酪農産業の構造に関する分析にもとづき、我々としては、いくつかの分野の効率を高めるための方法について検討した。最終的には、生産、加工、および小売り部門において適切な投資が行われるかどうかは酪農部門の未来がかかっており、さらに適切な投資が行われるかどうかは、ひとえに酪農関係事業に対する信頼感の有無にかかっており、ひいては政策、市場、および経営をめぐる複合的な問題に左右されることが明らかだった。

政策

11. タスクフォースは、基本的には高い支持価格の結果として生まれたCAP販売クォータ制度が、主としてクォータ価格という人為的な価値を創出し、これが生産を拡大したいと望んでいる人々の費用を増加させている点など、酪農部門に多くの非効率性を持ち込んでいるという点で意見が一致した。**クォータがなお存続する場合でも、政府がクォータ制度の運用および管理を常に監督し、制度の官僚主義的な運用による負担を最小限に抑え、また、例えばクォータと土地とを切り離した運用方法を導入し、用途をめぐる制限を最小限に抑えるなどの方法により、この制度をできる限り柔軟に運用するよう勧告する。**しかしながら、我々としては、クォータを廃止するかどうかは政府の政策にかかわる問題があることをわきまえている。**我々としては、この文脈に沿って、政府がこれまで支持価格に対して採用してきた措置を支持しており、今後もこうした目的を達成するにあたって、**

国家クォータそれ自体の水準を引き上げることに焦点を置くよりも、むしろクォータ価格を左右するEU支持価格の引き下げを追求するよう勧告する¹。移行期間中は英国の生産者に十分な補償を行うことが決定的に重要であるため、不当に高い水準の調整やCAPによる各国への不公平な再配分のいずれかにより、英国の生産者がEUの生産者と比べて差別されることのないよう勧告する。

12. また我々は、CAPが真空の中で存在するわけではないことを認識している。WTO交渉の結果、貿易の自由化が一層進み、またEUの拡大により、CAPに新たな圧力がかかることが予想される。従って我々としては、**CAP生乳制度を改革するにあたって世界市場の変化を十分に考慮に加え、またEUの拡大によってEU域内における競争が一層激しくなる点を考慮し、他の加盟国原産のすべての酪農製品に英国と同じ食品安全基準および動物福祉基準を適用するよう勧告する。**

事業支援および補助制度

13. 我々としては、政府が酪農産業に与えている助言や補助金について Policy Commission on the Future of Farming and Food (農業および食糧の未来に関する政策委員会) が検討するよう期待している。しかしながら、我々は当面、この制度と、DEFRAおよびDTIが現在提供しているサービスをめぐって一定の混乱と不確実性が存在すると考えており、従って**こうした制度をめぐってより効果的に協調し、またこの制度についてより効果的な広報を行うよう提案する。**また我々は、補助金の受け取りに時間がかかる点についても憂慮している。**我々としては、政府が補助金の申請、審査、および受け取りまでの時間を短縮する方法について早急に検討するよう勧告する。**

農業生産額

14. 我々は、酪農業の収益性の低さが投資水準の低下を招いている点に憂慮している。こうした状況が続いた場合、長期的な問題につながる。投資を促進するためには、酪農産業に対する信頼感をさらに回復する必要がある。これは我々が勧告を行ったからといってすぐに解決するような問題ではないものの、我々の分析、特に「理解を深めるために」の項に記載した我々の勧告が、間接的に役立つよう願っている。

¹ Terrig Morgan 委員はこの見解を支持していない。また Chris Bird 委員は態度を保留している。

産業構造

15. 我々の結論では、単独であらゆる状況に適合するようなモデルは存在しない。生産者協同組合の規模拡大が進み、その一部が加工業への参入を希望している状況は、農家にとってはある程度有利に働く可能性があるものの、直接供給を行った方が有利な農家も常に存在する。しかしながら、大規模な生産者団体の方が組合員の投入物の価格を交渉する際に有利であり、**生産者団体は、一定の投入物について全国レベルの供給協定を結ぶことができないか検討する必要があるかもしれない。我々は、酪農部門全体でこうした可能性について検討するよう勧告する。**

16. 我々は、農家が自分たちの事業のパフォーマンスについて評価するための基準となるデータが十分に提供されていないことを憂慮している。生産者団体またはMDCは、こうした情報を提供する役割を果たすことができる。**従って我々は、MDCがインターネットで提供している基準データについて再検討し、DEFRAが農業調査(Farm Business Survey)データをより身近かつ使いやすいものにし、また購入者が評価手続きに自分たちの果たし得る役割について検討するよう勧告する。**

集荷と配送

17. 生乳市場の規制緩和が実施された結果、生乳の集荷ルートに多くの競合と重複が生じた。我々の推計によれば、重複して集荷する代わりに集荷を共同して行った場合、0.2 - 0.3 p p l 節約できる。**従って我々は、生乳の集荷費用を節約するため、購入者が可能な限り協調して集荷を行うよう勧告する。**

加工

18. 我々が既に生産者について勧告した業績評価手続きは、加工業者の場合にとっても劣らず重要であるため、**我々としては、すべての乳業事業者が業績評価手続きに参加するよう奨励したい。**

小売り

19. スーパーが新製品を十分に支援してくれないことについて不満の声が聞こえるも

の、供給する側に問題があつてこうした製品の販売がうまくいっていない場合もある。**こうした例は、スーパーと仕入れ業者とのコミュニケーションを円滑にする必要があることを示している。**我々は正しい方向への一歩としてスーパーのバイヤーの行動規範（Code of Practice for Supermarket Buyers）が刊行されたことを歓迎している。しかしながら、我々は、実務上、この規範が平均的な生乳生産者や協同組合にとってあまり重要ではないと考えている。

20． 農家の直売所は特定の分野の生産者にとって付加価値を達成する貴重な機会となるものの、そこで取り扱う乳製品は、英国の酪農生産のごくわずかな部分にすぎないという結論に達した。

価格形成

21． サプライチェーンに参加するすべての関係者について、その役割を十分に評価する必要があり、また彼ら自身もそれを望んでいる。それにもかかわらず、生乳のサプライチェーンのあらゆるポイントにおいて価格公式ではなく、市場の力関係にもとづいて価格を形成すべきであり、効率を高めることを理由にこうした力関係に介入する必要はなく、またそうすべきではないと考えている。しかしながら、乳価が過度に変動したり、過度に低い、または高い価格が長期にわたって続いた場合、主として産業内における投資判断に悪影響を及ぼすため、非効率性につながりかねない。この部門について必要とされている透明性の向上を促す上で、**我々は、MDCが2001年9月からMDCデータ市場情報サービスを開始したことを歓迎する。**

消費者をめぐるトレンド

22． 我々は、一般に消費者が、生乳の乳脂肪分を実際よりも多いと信じていることを知り、このことが売り上げに一定の影響を及ぼしている可能性があるという結論を下した。また生乳の滋養に関する他の側面についても消費者にアピールする必要がある。酪農委員会（Dairy Council）の努力を認める一方、**液状乳の消費量の減少傾向に歯止めをかけ、さらにはこれを逆転させるために、生乳の乳脂肪分その他の栄養価について正しく理解してもらうことに重点を置く必要がある。**

23． 我々は、EU法により小売り乳の成分が限定されているため、企業が、生乳の市場を拡大するために、生乳および乳製品のバラエティーを増やし、タンパク質の含有量を

産地の特性などの他の魅力を開発する努力が制限されていると考える。我々としては、政府がこうした考えに沿ってEC理事会規則2597/97号の改正を求めるよう勧告する。

24. WWF Uは、消費者がラベルを見て乳製品の原産国について誤解するが多いことを実例を挙げて紹介している。我々としては、ラベル表示に関する現在の規則がこうした混乱を防ぐうえで適切であるかどうか、また問題がない場合でも、そうしたルールが適切に実施されているかどうかについて政府が見直すよう勧告する。

販売促進と宣伝広告

25. 我々は食品や農業に関する重要な展示会において他の農業部門が効果的な展示を行っている点に注目した。従って我々としては、酪農委員会が出資者とともに酪農産業に関する類似の巡回展示会を開くことについて検討するよう勧告する。

26. 学校乳については、さまざまな関係者が相当な労力をかけて販売促進を行っていることが明らかである。こうした努力を一元化することで、個々の努力を単純に足し合わせたにとどまらない相乗効果をあげることができる。従って我々としては、酪農産業のあらゆる分野の利益のため、学校乳に関係する活動をさらに協調して行うよう勧告する。我々は、学校で果物の消費を促すために行われている努力を後押しする一方、その費用を学校乳制度から支出しないよう勧告する。

27. 我々としては、市場の創出や維持管理にかかわる販売促進活動が極めて重要であり、これを軽視したり、サプライチェーンの一部の関係者のみに委ねるべきではないと考えている。従って我々は、酪農産業のあらゆる分野の関係者が今後も協力し、販売促進戦略を協調して実施するよう勧告する。

市場機会

28. CAP改革とEUの拡大により、英国の市場がポーランド、アルゼンチン、ウクライナ、およびニュージーランドなどの生産費の安い国々の商品生産者に開放されることになる。このことは、英国の加工業者が比較的防衛し易い、付加価値の高い製品市場に投資する戦略的重要性がクローズアップし、またチーズ市場の成長性や、現在の英国の一人当たりの平均消費量と他のEU加盟国の一人当たりの平均消費量とのギャップを浮き彫り

にする。従って我々は、チーズに関するEU市場の成長見通しや、競争をめぐる力学について調査研究を行うよう勧告する。さらに、我々としては、他の欧州諸国におけるチーズ、クリーム、そしてヨーグルトなどの乳製品の消費量が英国よりも高い点についてこれまでなされてきたいずれの説明にも納得していない。我々は、英国における乳製品の消費のあり方と他の加盟諸国における乳製品の消費のあり方との比較研究を進めるよう勧告する。

29. 食品サービス部門の成長により、酪農産業にかなりのビジネスチャンスが生まれる。我々は、生乳をベースとした機能食または食品の成分の持つ可能性について一層の市場調査および科学的調査研究を行うよう勧告する。また我々は、食品サービス市場で現在使われているさまざまな乳製品の性格および使用量を把握し、こうした用途での英国乳の利用範囲を特定することに加え、将来性およびその条件について予測するための調査研究を早急に行うよう勧告する。

理解を深めるために

30. 食品サプライチェーンのさまざまな段階の関係者が相互理解を深める必要があり、そうすることで関係者が協力し、産業界全体としての効率を高めることが容易になる。従って我々は、IGDの「フードチェーンを探訪する」という運動を歓迎しており、この運動を、乳製品の加工業者や小売業の管理職および従業員、また、栄養学者や専門的な教育者など、世論形成に関与する他の人々を含め、乳製品連鎖の他の分野の可能な限り多くの重要な関係者にも広げるよう勧告する。

31. また酪農産業にとって調査研究をこれまでよりも協調して行うことが有益である。現在、調査研究努力がかなり重複している。一部の調査研究については、営利上秘密を要することは理解できるものの、調査研究を必要以上に重複して行った場合、酪農産業の貴重な資源が無駄になり、より大きな土台を持った市場調査を行う機会が失われる危険性があるため、我々は、業界の組織が調査研究を行う場合、まず相互に協議するよう勧告する。

32. 国家乳製品品質保証制度(National Dairy Farm Assured Scheme; NDFA S)について十分に理解されているにもかかわらず、多くの加工業者と小売業者が独自の品質基準を設けており、このことが混乱の原因となっている可能性がある。我々は、NDFA S基準を品質保証基準の業界標準として受け入れるよう勧告する。

ミルク・タスクフォース・レポート

イントロダクション

委任事項

1. ミルク・タスクフォースは、2000年12月に Nick Brown 農業漁業食糧大臣により設置された。我々への委任事項は以下の通り。

「生乳および酪農部門におけるフードチェーンについて調査研究および報告し、生乳および酪農製品の生産および販売の効率を高めることが可能な分野とその方法について特定すること。」

2. 大臣たちは、酪農産業それ自体の内部における創意と行動を刺激することがタスクフォースの主な狙いではあるものの、政府が行動すべき分野があるとタスクフォースが判断した場合には、その政策勧告を喜んで検討することを当初から我々にはっきりと伝えていた。

3. 我々は勧告の焦点をイングランドの酪農産業に絞るよう求められていた。しかしながら、酪農産業の多くの事業が全英規模で行われ、また全英規模で変化が生じているため、必然的に多くの問題について英国全体の文脈で検討する必要があった。その結果、地域的には、特にウェールズと重複する場合が多かった。当タスクフォースとしては、ウェールズにおける酪農産業に関する報告を積極的に考慮に加えることにした²。我々は北アイルランドにおける酪農産業の発展について検討しなかった。従って、我々の勧告においてもこの地域を一切対象としていない。

委員と拠出

4. タスクフォースの委員長は Aberdeen 大学の農業経済学教授である Kenneth Thomson 教授だった。生産者、加工業者、そして小売業者を含め、酪農産業の主要なすべての分野の人々がタスクフォースの委員となった。タスクフォースが酪農産業全体からアイデアを集められるよう、大臣たちは、委員の出身分野の出来る限り広い範囲の関係者と協議するよう委員に求めた。当グループには委員長に加え、酪農問題に極めて熟練した2名の農業

² Welsh Dairy Industry Working Group が1999年3月に作成した'The Welsh Dairy Sector - A Strategic Action Plan'。

経済学者が参加した。委員の詳細については付属書類Aを参照願いたい。

5. 我々は Dairy Industry Federation (D I F)、National Farmers Union (N F U)、酪農振興委員会 (M D C)、酪農委員会、Women's Food and Farming Union (W F F U)、Institute of Grocery Distribution (I G D)、British Cheese Board、Agricultural Development and Advisory Service (A D A S)、Milk for Schools、および Food Standards Agency (F S A) など、多くの組織から拠出を受け、またこれらの組織の報告について検討した。特に自らプレゼンテーションを行ってくれた M D C の Brian Peacock 委員長と W F F U の生乳委員会の Gillian van der Meer 委員長、また当タスクフォースのためにわざわざ消費者調査を行ってくれた Safeway plc の職員に対して感謝の意を表したい。我々はまた、我々が作業するための土台となった投入物タスクフォースの労苦に感謝の意を表したい。最後に、我々はすべての関係者から支援と貴重なアイデアをいただいたことに感謝したい。

アプローチおよび限界

6. 我々は最初の会合から最後の会合に至るまで、タスクフォースそれ自体としては、酪農産業の効率を高めたり、その価値を高める能力がないことわきまえていた。個々の経営を改善し、自らの製品の市場を開拓する責任は個人、企業、および業界団体にある。我々にできることは、せめてこうした努力に間接的に影響を与え、業界全体、またはその一部のセグメントに何ができるかに焦点を合わせて検討することだった。我々が自覚していた役割とは、酪農産業が現在、または将来に直面する状況についての関係者の理解を深めるための方法について模索し、関係者が相互に協力し合うことで、英国の酪農産業の利益となるような機会を見つけだすことだった。

7. 酪農産業について調査するためのタスクフォースを設置するという考えが具体化したのは、一面においてフードチェングループが1999年に行った作業のおかげである³。このグループは、食品サプライチェーンの全体について、その競争力と弱点について調べるための方法について検討し、また業界内の協力を緊密化し、情報の流れ、経営効率の判定、および市場への理解を深めること通じて英国の酪農産業の競争力を高めることを目標としていた。ミルク・タスクフォースの狙いは、その成果を特定の食品部門に応用することだった。ミルク・タスクフォースの狙いは、特定の食品部門に絞り込んで、その成果を応用することだった。酪農産業のフードチェーンは複雑であり、食品衛生、消費者流通、

³ M A F F が 1 9 9 9 年 1 1 月 に 出 版 し た 'Working together for the Food Chain'.

および政策課題をめぐってますます厳格な要求に直面しているのみならず、産業構造および価格の面で今なおミルクマーケティングボードが廃止された影響が残っているため、フードチェーングループによる調査結果は、特に酪農産業にとって重要だと考えられた。また、1990年代半ば以降、酪農産業の置かれてきた環境が極めて厳しかったため、当タスクフォースがさまざまな誤解を解き、改善し得る点について示すことで、酪農産業の回復と効率改善への動きを加速させることが期待された。

8. このレポートの中で、我々はまず、市場開拓の機会や産業構造を含め、乳製品市場の背景にある事実について検討する。次に、効率を改善するために我々が行った勧告の根拠として、効率性との関係において酪農産業が発展する上での障害となっている可能性のある問題を分野別、また酪農産業全体として指摘する。

9. 我々の作業が口蹄疫の発生によって一時的に中断されてしまったことは残念だった。タスクフォースのメンバーは皆、酪農産業に積極的にかかわっているため、我々としては、彼らを会合に出席する負担から解放し、自分たちの職務に専念させる必要があると判断した。さらに、このような不安定な状況下で酪農産業の将来に関する勧告を公表することが適切ではないとも考えた。一方、口蹄疫が流行した結果、口蹄疫と戦うために酪農産業全体がまとめ、これまで存在した緊張関係がこの数年来なかったほど良くなっている。