

## オーストラリア、制度改革から業界再編へ

### 乳価決定での「行動規範」導入から1年

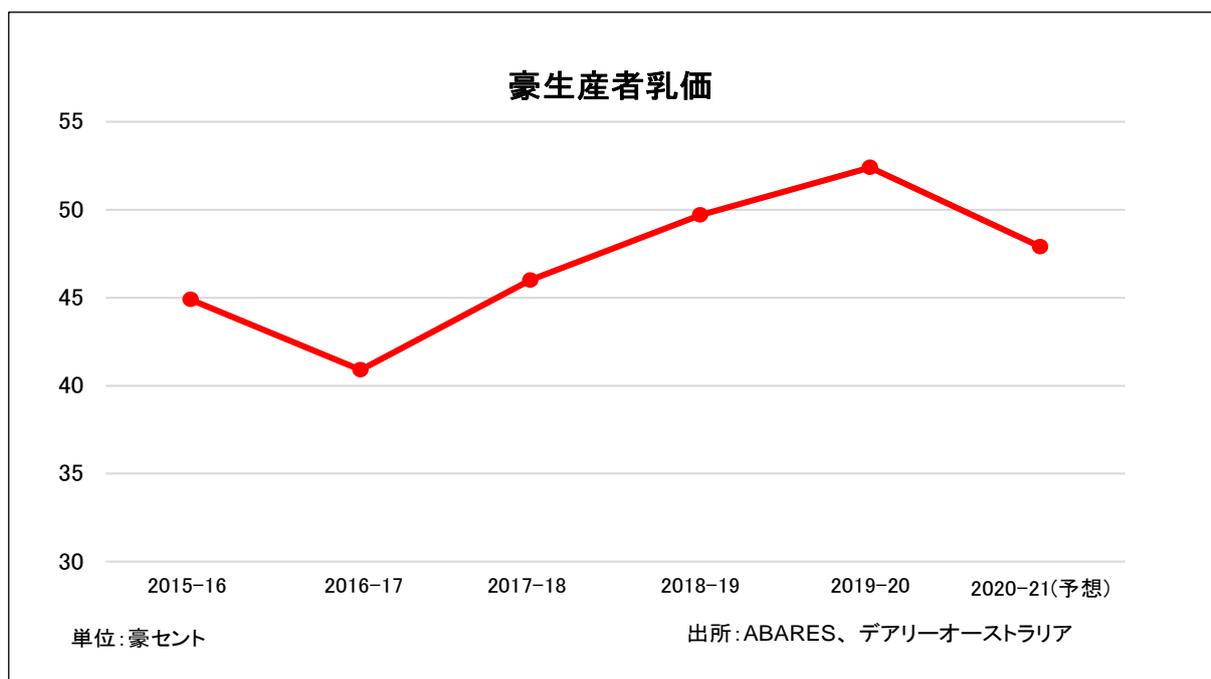
オーストラリアの酪農乳業界に、昨年、新たな生産者乳価決定の仕組みが、酪農生産者と乳業会社にとって強制力のある行動規範(Code of Conduct)として導入された。その結果、原料乳の供給契約において、乳業会社からの一方的な乳価変更が禁止になっただけでなく、事前に公開することが求められるなど、透明性の高い仕組みが整備された。オーストラリアの酪農乳業界は過去約10年間、寡占化した小売業界の購買力の強さによって年度終了直前になっての乳価の大幅引き下げなどを経験し、これが酪農家の離農につながっていると指摘されていた。社会や政界に危機感が広がり、高まった世論を背景に、生乳流通の構造を変えることとなった乳価形成の新たなこの仕組みについて、業界の流れをひもといてみる。

オーストラリアの政府系農業シンクタンク、農業資源経済科学局(ABARES)は、昨年12月に発表した農業見通しレポート(\*1)で、2020/21年度(2020年7月~2021年6月)の生産者乳価(farmgate milk price)が、牛乳1リットル当たり0.479豪ドル(約38円)と、前年度から約9%下落するとの予想を発表した。生産者乳価はこれまで、50年に1度といわれる大干ばつを背景に3年連続の上昇を続けていたが、今年度は雨の多い気候で生乳生産量の増加が見込まれ、久々の反落となる見通

しだ。

オーストラリアの生産者乳価とは、農家が生産した生乳を乳業会社に販売した際に受け取る代金のこと。乳脂肪分やタンパク質の含有量に基づき計算され、原料乳1リットル当たりの価格と、生乳の全固形分1キログラム当たりの価格の2通りの表示方法がある。本稿では原料乳1リットル当たりの価格を採用する。

オーストラリアは現在、政府が生産者乳価を管理・監督していない。2000年を区切りに酪農業界は自由化され、すべての支払い関



係は市場の状況などによって決定されるようになった。生産者乳価は、乳業会社が自社の体力や収益性、マーケティング戦略などを勘案し、さらには為替レートや加工会社間の競争も鑑みて個別に決定、ウェブサイト上で公表する。生産者側はその提示価格を検討し納入先を決めるという仕組みだ。この仕組みは 2020 年 1 月に施行された行動規範によって導入され、同 7 月に始まったシーズンから実行された。

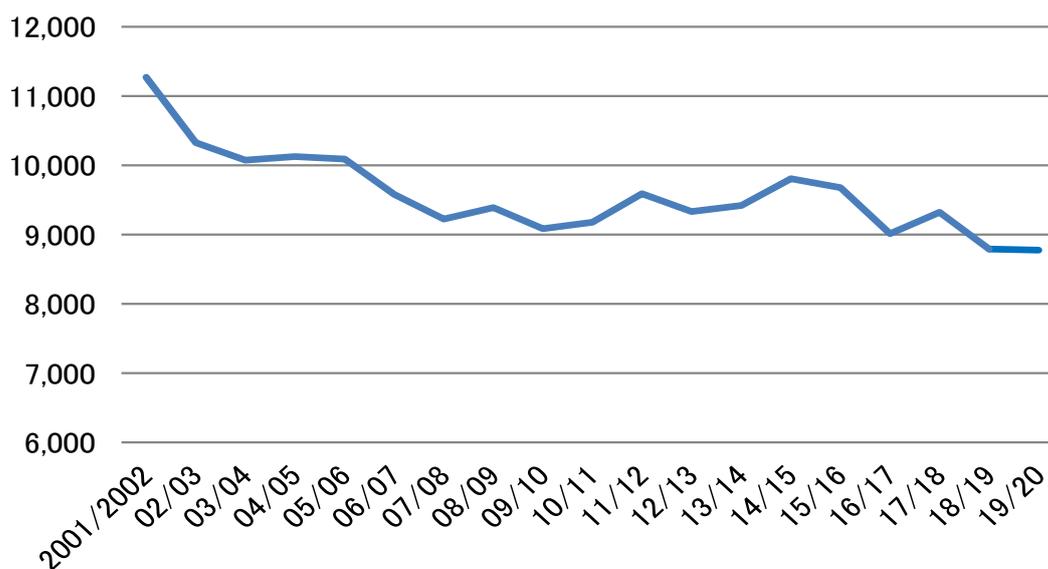
### 9 年で生産 2 割減

オーストラリアの酪農界は、かつて政府の保護統制下にあり手厚い保護を受けていた。気候が良く生産量が多いビクトリア (VIC) 州から、人口が多いシドニーを擁するニューサウスウェールズ (NSW) 州に流入することを避けるため、州をまたぐ生乳・牛乳の輸送は禁止され、生産者乳価だけでなく卸価格や小売価格など、サプライチェーン上の各所の価格も当局によって統制されていた。加工原料乳部門も連邦

政府より輸出補助が実施されていた。

だが、こうした価格支持政策は 1970 年代から 20 年ほどで徐々に廃止の方向へ進む。最終的に 2000 年にジョン・ハワード首相率いる自由党政権が世界貿易機関 (WTO) で自由貿易を推進する立場をとったことを背景に、一切の保護措置が廃止、自由化された。だがその際、酪農制度改革後の価格動向によって深刻な影響を受けた生産者に対する支援を目的に、酪農産業構造調整法に基づき、1 リットル当たり 11 セントの酪農調整賦課金 (dairy adjustment levy) が小売り料金に上乗せされ、消費者が酪農業界を下支えする形となった。この賦課金は総額 20 億豪ドルの生産者支援の財源となり、以降 2009 年まで続くことになる。だがそういった助成にもかかわらず、気候条件が厳しい北部のクイーンズランド (QLD) 州や NSW 州では離農する酪農家が続出、生乳生産量は 2000 年の約 110 億リットルから、2009 年の約 90 億リットルまで 2 割近く減少し

豪州の牛乳生産量(百万リットル): 漸減状態が進む



出所: デアリーオーストラリア

た(\*2)。

規制緩和は業界の淘汰を促し、加工大手が再編を加速させることになった。だが一方で、小売りの面では、スケールメリットが価格競争を促進する北半球と異なり、広い国土にわずか 2400 万人の人口しかないオーストラリアでは、弊害も大きかった。小売業界で市場シェア 7 割を占めるとされるスーパーマーケット、コールズとウールワースによる値下げ競争が勃発したためだ。

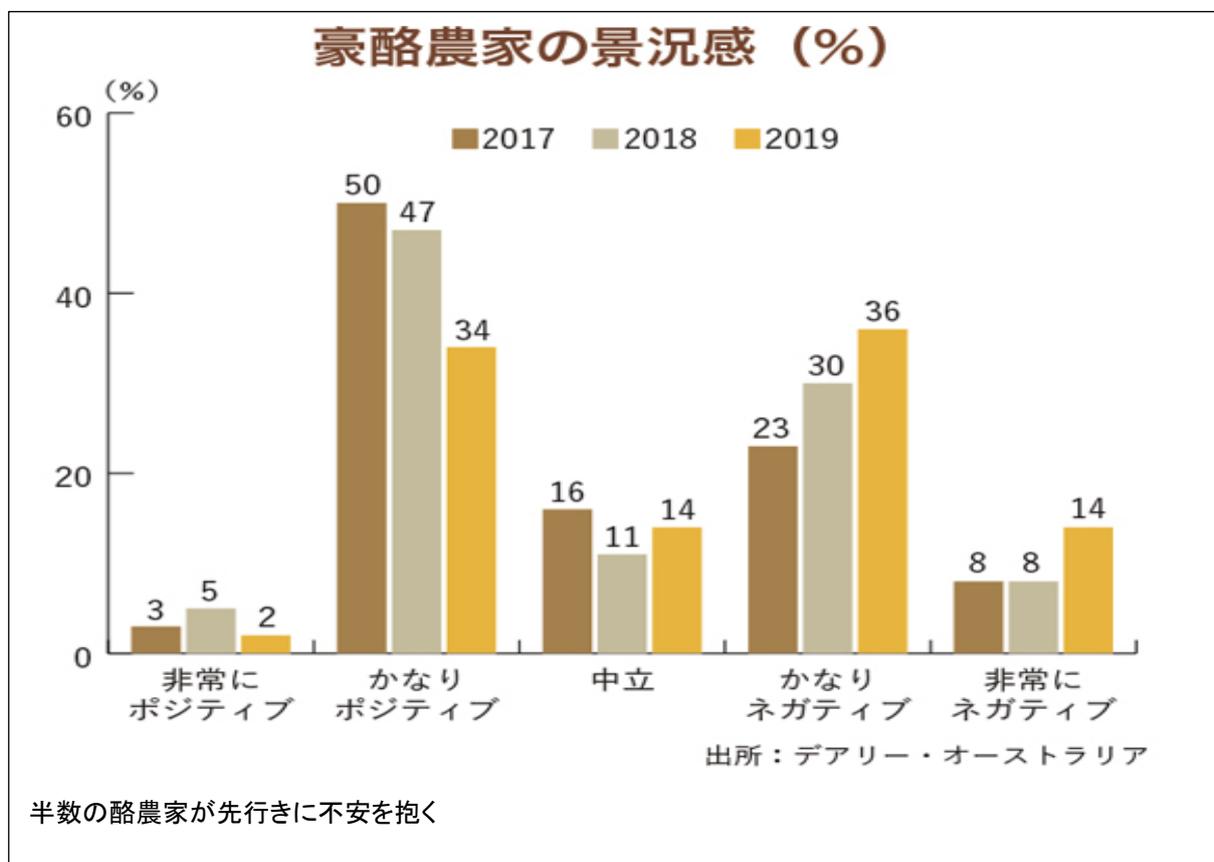
「エブリデイ・ロープライス(毎日が低価格)」戦略をとるコールズは 2011 年に、自社ブランドの牛乳の小売価格を一気に約 33%引き下げ、1 リットル当たり 1 豪ドルとした(以下「1 ドル牛乳」と呼ぶ)。この小売価格は酪農家の生産コストを度外視したものとされ、乳業会社を通じた生産者乳価に、強い下げ圧力が発生した。競合するウールワースは当初、「コールズの値下げは酪農業界を『持続不可能な状況』

に陥れる」と主張、反対の立場を表明した。だが実際には値下げが消費者の支持を得たことから、ウールワースも最終的に「1 ドル牛乳」を導入した。

大手スーパーによる価格の引き下げは、国内市場向けの生産が多い NSW 州と QLD 州の酪農業界に大きな影響を与えた。豪州第 2 位の生乳生産量を誇る NSW 州の生産者団体、農業者連盟(NFA)が行った調査(\*3)では、生産者乳価は 1 リットル当たり 0.477 豪ドルから 0.463 豪ドルに下落、酪農家 1 戸当たり平均 1 万 8000 豪ドルの利益を失うとされた。

### 干ばつが追い打ち、政治問題にも

連邦政府のバーナビー・ジョイス農相(当時)は「過度に安い牛乳の販売は、国内の酪農家に対する『搾取』だ」と強く批判、解決が見えなければ、政府が介入すると言明した。11 年に連邦議会の上院調査委員会が、NSW 州北部



や QLD 州の酪農家の、賃金や減価償却を含めた生産コストは、1 リットル当たり 0.5 豪ドルと算出し、小売価格が 1 ドルでは利益が全く出ていない状況だと明らかにした(\*4)。当時の厳しい経営環境を受け、QLD 州の酪農家の数は 2000 年の 1550 戸から、2011 年の 580 戸にまで激減している(\*5)。

業界の持続可能性に危機感を抱いた連邦政府は、小売業界への働きかけを強めると同時に、州政府、業界団体と共同で、酪農家向けに税制優遇制度や灌漑インフラ整備、経営相談や金融カウンセリングなどに資金を拠出、業界を支援した。だが状況は好転するどころか酪農家の疲弊が深刻化し、16 年にオーストラリア自由競争・消費者委員会(ACCC)は酪農業界全体の透明性の調査に入ると発表した。ジョイス農相も安価な牛乳の販売に監視の目を光らせる方針を示した。

当時、降水量が減り始めており、翌 17 年に始まった大干ばつで、酪農家の生産条件の悪化が決定的となった。水の価格は通常時の 7 倍、飼料(大麦)も 1 トン当たり 250 豪ドルから 395 豪ドルへ 5 割増しとなった。業界団体デ

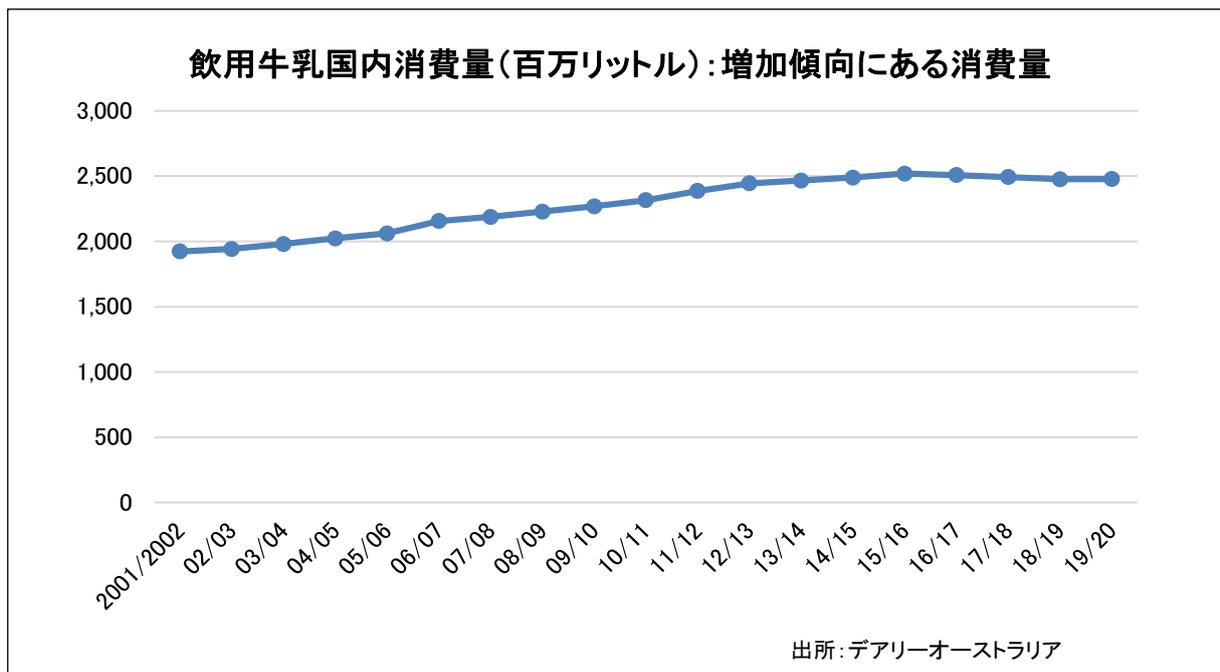
アリー・オーストラリアによると「生産コストは固形分 1 キロ当たり 1 豪ドル増加した」状況となった(\*6)。一層の環境悪化を受け、オーストラリア最大の酪農生産州の VIC 州も、2009 年に 5462 戸だった酪農家は、2019 年に 3520 戸に減少した(約 36%減)。乳牛頭数も 19 年度は約 144 万頭、前期比で 7%減となった。乳牛が減ったことで生乳生産量も減少、19/20 年度は 1995 年以降で最低の記録を更新した(\*7)。

デアリー・オーストラリアが実施した調査では、半数の酪農家が先行きに不安を感じていることが分かった。

欧州の調査会社 GIRA は当時、オーストラリアの生乳生産量はそれまでの 10 年間で横ばいから減少、一方で国内消費量は一定して伸びていることから、状況が変わらなければ、オーストラリアは 23 年には乳製品の純輸入国になると警告した。オーストラリアの酪農業界の持続可能性に黄信号がともったという。

### 小売業界は 2 社が寡占化

オーストラリアでは、「食品は大手スーパー



を通さなければ売れない」と言われるほど、2社の寡占が進んでいる。その強い価格圧力は、干ばつによる生産コストの上昇を価格に転嫁することを許さないどころか、インフレによる物価上昇の反映もされなかった。

生産者団体クイーンズランド酪農者組織によると、92年当時、切手代は0.45豪ドルで、ガソリンは0.62豪ドル、牛乳は1豪ドルだった。18年になると切手は1豪ドル、ガソリンは1.59豪ドルに上昇したが、牛乳の価格は1豪ドルのまま四半世紀据え置きだった。連邦準備銀行の計算によるとインフレを考慮した牛乳の適性価格は1.89豪ドルになるという。

最終的にこの問題を収束させたのは、政治の介入だった。18年9月、連邦政府のデービッド・リトルプラウド農相がスーパー2社の代表と会談し、「1ドル牛乳は水よりも安い」と指摘し、このままでは「酪農業が維持できず、将来牛乳の供給が停止する可能性がある」と強く迫っ

た。

これを受けウールワースは2019年2月に、牛乳の小売価格を1リットル当たり0.1豪ドル引き上げた1.1豪ドルで販売すると発表した。だが、長年にわたって酪農家を苦しめたのは、低価格戦略であるのは明白だったにもかかわらず、ウールワースは「干ばつ」に苦しむ酪農家支援のために値上げすると発表、最後まで低価格の牛乳販売が酪農業に打撃を与えていることを認めなかった。

その後、競合するコールズの動向に耳目が集まった。同社は当初無言を貫いたが、政界や消費者サイドからの批判が集中、耐えきれず同社翌月値上げを決定した。

この問題は現在でも尾を引いている。リトルプラウド農相は、20年6月に「わずかな値上げであたかも農家に配慮しているようなイメージを都市部の消費者に植え付け、実際には業界の価値を落とし、問題解決に取り組みないことに失望した」と語気を強めている。

### 農相が「透明性」を指摘

生産者乳価の決定に関し、問題視されたことがもう一つある。酪農家と乳業会社間の関係だ。きっかけは2017年のシーズンが終わる2カ月前の4月に、加工最大手の協同組合マレー・ゴールバーン（現サポート）と、ニュージーランド（NZ）の最大手フォンテラのオーストラリア事業、フォンテラ・オーストラリア（豪フォンテラ）の2社が、生産者乳価を突如引き下げたことだ。一方的に引き下げた生産者乳価を当該シーズン全体にさかのぼって適用したため、両社に生乳を出荷する農家は、引き下げ分がシーズン最後2カ月分の支払い額から控除されることになり、その多くが最終損失を計上することになった。

この措置は、生乳の供給契約において、乳



ウールワースの牛乳、「Drought Relief Milk（干ばつ援助牛乳）」という表示がある

業会社が生産者に対し契約内容を一方的に変更できるという有利な内容になっていることを浮き彫りにした。また加工業界に対する信頼感が失われただけでなく、酪農家は不利な契約に縛られ、効率的な投資を実行することが困難な状況にあるという理解が一般に広がった出来事となった。

ACCCもこの事件に注目し、2017年の中間発表で「マレー社と豪フォンテラが生産者乳価を期中に引き下げたことが、酪農家に対し大きな打撃を与えた」と改めて強調、「酪農業界における乳業会社の『行動規範』の設定」を提案する引き金となった。

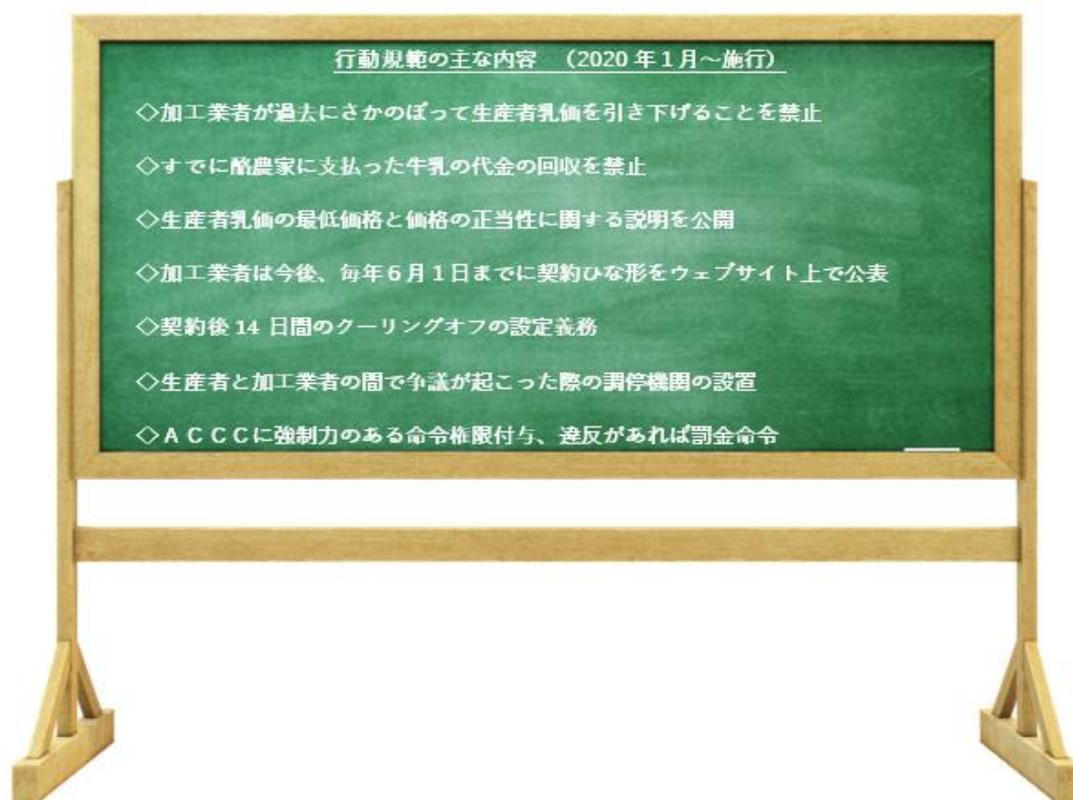
このACCCの提案に対し主要乳業会社らは当初猛反発を見せた。「『行動規範』の義務化は加工業界のコスト負担を増やし、そのコストは消費者に転嫁されるだけ」と主張。だが一連の問題で、常に生産者側に立ったリトルプラウド農相は、酪農業界の透明性は著しく低く

業界の将来性に疑問を持たざるを得ないとし、行動規範の義務化に支持を表明した。農相の表明を受け業界は意見調整を実施、2018年に乳業会社と酪農生産者は行動規範を義務化することで合意に至ることになる。

### 新行動規範、一方的変更を制限

意見調整を行った酪農業界では、オーストラリア酪農乳業協議会(ADIC)が同年11月、行動規範の草案を連邦政府に提出した。連邦政府は草案内容に修正を施し、19年12月に正式に行動規範を発表した(\*8)。発表された行動規範は、生産者側の権限が著しく強化されたもので、酪農ロビー団体デアリー・コネクトのモーガン代表は、「われわれが望んでいた内容がすべて盛り込まれた」とし、酪農家にとって素晴らしい結果になったと満足感を示している。

行動規範の策定に当たっての争点は、乳



業会社側が契約内容を一方的に変更できるかという点だった。

この点について、連邦政府は最終的に、変更が可能なのは「法律の変更」があった場合と「異例の事態」が生じた場合に限定した。しかも「法律の変更」時も生産者乳価の最低価格の引き下げは不可とされ、「異例の事態」は輸出市場の突然の閉鎖や緊急のバイオセキュリティ問題に限られた。この場合も乳業会社は価格を引き上げる場合は、その意図をACCCへ報告することが必須とされ、農家に対しても30日前の事前通達を行い、契約解除を求める農家に対しては応じなければならないと規定された。ともすれば強くなりがちな乳業会社の権限を限りなく抑え、業界の透明性を担保するには、生産者側の権利を確保することが重要という政府の認識が見える内容となった。

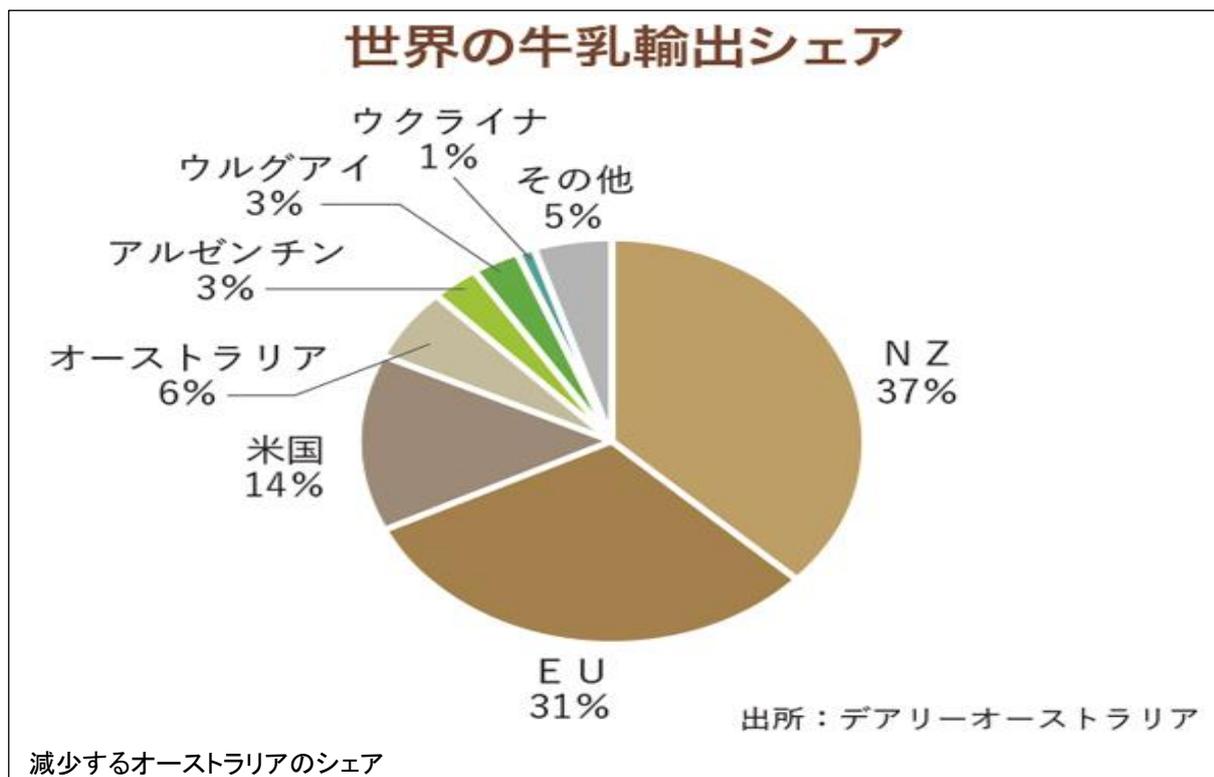
この行動規範は20年1月に施行され、同7月からのシーズンで本格運用に入った。一部加工会社が乳価の公表の締め切り時間に遅

れるなどの違反はあったが、ACCCが順守の徹底の呼びかけを強めていることもあり、大きな混乱はない状況だ。

### 加工業界は外資が席巻

一方、行動規範導入の面ではやり玉に挙げられた加工業界だが、規制緩和や生乳生産量の減少などで経営環境は悪化、業界再編が進んだ。

90/91年度のオーストラリアの生乳生産量は約115億リットルに上り、90年代の輸出市場シェアも16%程度を誇った。だが、その後、生産量は漸減を続け、19/20年度の牛乳生産量は87億7500万リットルで、ほぼ25年来の最低水準にまで落ち込んだ(\*9)。世界市場を見ると、乳製品貿易量は2018年までの6年間で250万トン(21%)増加した半面、同時期のオーストラリアの輸出増加量は、わずか2万2364トン(3%)にとどまった(\*10)。ほかの酪農国にシェアを奪われ続け、18年のオーストラリアの輸出市場シェアはわずか6%という



結果になった。

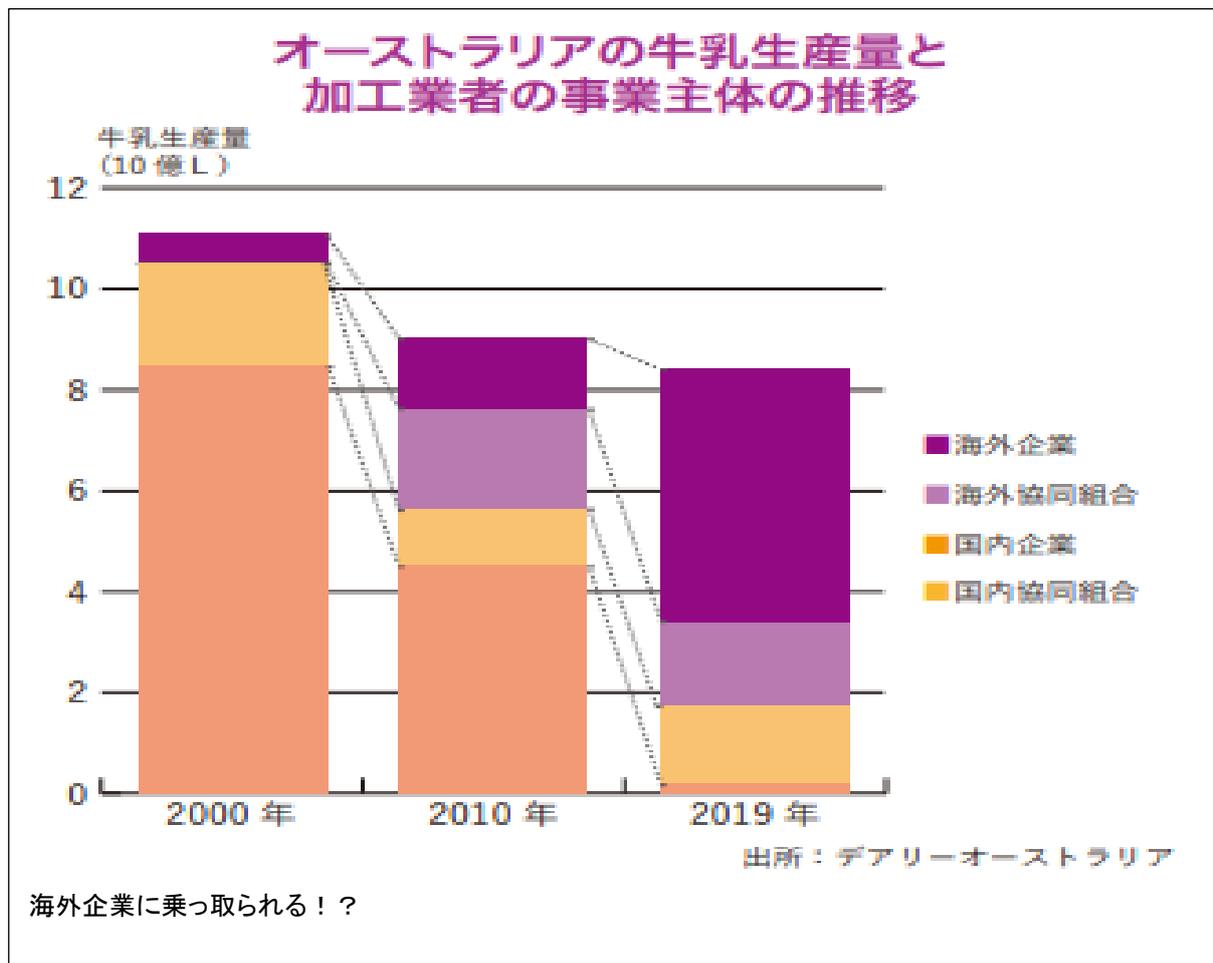
### 減少するオーストラリアのシェア

2019年に発表された酪農業界の構造改革を目指す取り組み「オーストラリアン・デアリー・プラン」は、オーストラリアの酪農を弱体化させた一因に、国際的な存在感のある加工会社が存在しないことだと指摘した。2000年の自由化の後、干ばつで淘汰されたオーストラリアの加工業界は、小規模のメーカーが大手に集約され、その大手が海外の大手加工会社に買収されるという流れができた。

海外大手は当時、アジアを軸とした新興需要を取り込むべく生産量の確保を目指したが、NZはフォンテラが市場を寡占し、欧州も参入機会が限られる状況だった。業界団体デアリー・オーストラリアによると、06年当時の輸出シ

ェアは、NZ(32%)と欧州連合(30%)、オーストラリア(12%)、米国(6%)で8割を占めた。輸出能力のある国はこの4カ国に限定されたことから、当時の国内大手1位ナショナル・フーズと2位デアリー・ファーマーズが合併するなど、再編に揺れるオーストラリアが世界の注目を集める形となった。

オーストラリアでは、かつてはVIC州の協同組合マレー・ゴールバーン(MG)が1社で世界の乳製品市場の約5%のシェアを占めるなど世界でも存在感を見せていたが、MGはカナダのサポートに買収され、その他NZのフォンテラや日本のキリン、中国の蒙牛乳業などがオーストラリア市場に進出し、国内協同組合は風前の灯火となった。干ばつにより生産が減った生乳を、加工会社が奪い合う図式となり、体力に勝る外資大手がより有利になったという



形だ。

地域酪農家による協同組合から外資系企業に加工業の主体が移ったことで、経営判断に海外の株主や親会社の意向を重視する体制が、オーストラリアの酪農業界の拡大計画と必ずしも一致しないということが問題となりつつある。

現在はキリンからライオン・デアリー・ドリンクスを買収した NSW 州を拠点とするベガが、唯一地元の加工会社として気を吐く存在となっている。

#### 参考資料:

1)

<https://www.agriculture.gov.au/abares/research-topics/agricultural-outlook/dairy>

2)

<https://www.dairyaustralia.com.au/industry-statistics/milk-processing-overview/milk#.YCCCL3mH7v9>

3)

<https://nna-au.com/rakunou/74822/>

牛乳買い取り価格の引き上げを＝NSW生産者連盟(ウエルス 2011 年 10 月 13 日付電子版)

4)

<https://nna-au.com/rakunou/74797/>

酪農家の廃業加速も、牛乳値下がり(ウエルス 2011 年 4 月 7 日付電子版)

5)

<https://nna-au.com/rakunou/74797/>

酪農家の廃業加速も、牛乳値下がり(ウエルス 2011 年 4 月 7 日付電子版)

6)

<https://nna-au.com/rakunou/97051/>

高値続く飼料価格、酪農家の予算を圧迫(ウエルス 2019 年 1 月 18 日付電子版)

7)

<https://www.dairyaustralia.com.au/industry-statistics/milk-processing-overview/milk#.YCTog2j7TIU>

<https://www.farmonline.com.au/story/6453549/a-second-season-with-few-palatable-options/?cs=14138>

8)

<https://www.legislation.gov.au/Details/F2019L01610#.blank>

9)

<https://www.dairyaustralia.com.au/industry-statistics/milk-processing-overview/milk#.YCTqaWj7TIV>

10)

<https://www.weeklytimesnow.com.au/agribusiness/dairy/australian-dairy-exports-slump-to-6-of-sectors-trade/news-story/07321c269dff2e54579d0bc154fc106c>

Australian dairy exports slump to 6% of sector's trade (The Weekly Times 2019 年 5 月 10 日付電子版)

(資料閲覧期間:2021 年 1 月 1 日～1 月 31 日)

(取材担当:オーストラリア在住 湖城 修一)