スイス生乳割当制度の廃止とその後の展開

――民間組織による供給と価格の管理――

取締役基礎研究部長　平澤明彦

〔要　　旨〕

スイスでは政府による生乳の生産調整制度（生乳割当）を2009年に廃止して以来、民間の「業際組織」が生乳の供給調整と価格形成の仕組みを構築・運営してきた。供給管理（数量管理）の失敗や、乳業主導とみられる用途区分別乳価の形成、民間の輸出助成といった展開がみられる。業際組織のなかでは増産の有無による農家間の対立、あるいは生乳の売り手と買い手の利害対立がしばしば表面化し、運営は曲折を経ている。政府は生産者の組織化を促進して交渉力を持たせ、また法的裏付けの強化等により各種取組みを支えている。

生乳割当廃止に伴う増産に市場支持の縮小、国際市況の変動や通貨高、その後はEUの増産も加わって「工場」乳価は低迷が続いている。それに対して高級チーズ用や有機生産の乳価は比較的高位で安定している。銘柄チーズは生乳割当と類似の供給調整によって付加価値を維持している。EUとのチーズ自由貿易による安価な輸入の拡大は乳価の低下要因とみられる。

目　次

はじめに
1　生乳割当制度廃止の背景
2　廃止までの動き
（1）　段階的廃止の決定
（2）　生産者の多くが早期免除
（3）　完全廃止へ向けた政策
（4）　民間部門内の動向
（5）　国際市況の好調と増産
（6）　生産自由化と乳価急落
3　業際組織による数量と価格の管理
（1）　組織の設立
（2）　数量管理と指標価格
（3）　用途区分とABC指標価格
4　民間の輸出助成
（1）　バター在庫の処分
（2）　市場処分の実施
（3）　二つの基金
（4）　新たな基金の設置
5　考察
（1）　EUに囲まれたスイスの選択肢
（2）　民間組織による市場の管理
（3）　工房チーズ用乳の独自の枠組み

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

はじめに

スイスには2009年に廃止されるまで、「生乳割当」と呼ばれる生産調整制度が存在していた。生乳の生産量枠を各農家に割り当て、生産過剰を抑制する観点から供給管理を行うものである。同様の制度はEUにもあり、15年に廃止された。

スイスの特徴は、生乳割当の廃止後に民間の「業際組織」(interprofession(注1))が法律の後ろ盾を得て生乳の供給調整と価格形成の仕組みを担うようになったことである。民間主導の新しい仕組みに移行して既に11年間が経過し、その間に供給管理（数量管理）の失敗や、用途区分別乳価の形成、民間の輸出助成といった展開がみられた。

生乳は、かつてのスイスの農業政策における主要な生産調整品目であり、日本でいえば米に相当する。日本では政府による米の生産調整が廃止されてからまだ２年であり、スイスの経験は参考になると思われる。国も品目も違うとはいえ、スイスは農業の国際競争力が弱い国という点で日本と似通っており、また民間による自主的な調整という点でも興味深い。なお、生乳割当に関する政策の変化については棚澤（2014）が詳しい。それに対して本稿は民間組織の制度形成と環境変化への適応に重点を置いている。

以下ではまず生乳割当廃止の背景を説明し、農政における施策、移行期間中の生産拡大、生乳割当廃止直後の乳価下落と業際組織の設立、そして業際組織を中心とする民間の各種取組みについて述べる。民間による取組みの主な内容は、生産調整の試みと失敗、その結果形成された新たな枠組み（用途区分別乳価と輸出助成）、「チョコレート法」（食品原料農産物の内外価格差を補てんする制度）の廃止を契機とする輸出助成の恒常化、そして最近ではスイス産牛乳に対する消費者の印象を改善するための環境基準策定である。

また、19年11月に実施した現地調査（各種団体および農家への聞き取り）の結果を適宜参照する。

（注１）ドイツ語ではBranchenorganisation。EUでいう部門間組織（interbranch orgainsation）と同様の概念。EUの用語（英語およびフランス語）では生乳生産者と乳業、小売を別の部門（branch）とみなすが、スイス（やドイツ）ではそれらを酪農部門のなかの業種とみなしている。

１　生乳割当制度廃止の背景

生乳割当制度は1977年に開始された(注2)。他の欧米諸国と同様、国内農業保護と生産技術の発達により生産過剰が問題となっていたためである。しかしこの制度は、90年代以降にWTO体制への移行に対応した酪農政策の改革が進み、また酪農部門における貿易自由化の相手地域であるEUが酪農制度（とりわけ生乳割当制度）を見直すなかで、存続が難しいと考えられるようになった。

スイスは、GATTウルグアイラウンドの妥結によって農産物輸入の自由化（関税化）と生産刺激的な農業補助金の削減を迫られた。また、EC加盟の可能性があったことや、

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

自国民が近隣諸国に出かけて安価な食品を買う動きがあったことから、国内の農産物価格を引き下げる必要があった。そのため、93年から農政改革を開始し、農産物価格を引き下げるとともに、直接支払いにより農家の所得を補てんした。そして改革の第２段階である農業政策2002（実施期間99～03年）では、価格と販路の保証を廃止した（平澤（2007a）18～20頁）。酪農部門も例外ではなく、乳価はこれ以降低下傾向となった。酪農家の数は減少が進み、特に小規模層が急速に縮小して新たに大規模経営が登場した（平澤（2019a））。

これと同じ時期にEUにおいても共通農業政策（CAP）の改革が進みつつあった。酪農部門の改革は、当初92年の改革では先送りとなったものの、それに続く99年の改革（アジェンダ2000）では、政策価格の引下げ（05/06年以降に15％）と直接支払いの適用が決まった。さらに、EUの生乳割当制度については、当面08年まで実施期間を延長する一方、02年に報告書を提出し、それを受けて06年以降の廃止を検討する（CFS（2002）p.4467）こととなった。

一方、スイスとEUとの間のチーズ貿易は07年６月１日から完全自由化（関税と数量制限の撤廃）が決まっていた。これは99年にEUとの間で締結した第１次２国間貿易協定の一環であり、５年をかけて段階的に進められた[(注3)]。当時スイス政府は、山がちでスイスと農業条件の似たオーストリアがEU加盟（95年）以降にチーズ等のEU向け農産物輸出を拡大した例を挙げて、スイスも輸出の大幅な拡大が期待できる（農林中金総合研究所（2007）59頁）としてEUとの貿易自由化を推進した。

チーズを通じてEUとの乳製品貿易を部分的に自由化すれば、スイスとEUの乳製品市場が連動を強めることは避けられない。そのとき、小国スイスは巨大なEU市場から需給や市況の影響を一方的に被る可能性が高い。CAP改革によるEUの乳製品価格引下げはスイスにも波及するはずであり、ましてEUが生乳割当を廃止して本格的な増産に踏み切れば、スイスが自国の生産調整（生乳割当）で国内需給を均衡させることは難しくなる。スイスにおける農政改革は、EU非加盟を維持しながらもEU市場に適応することが重要な方向性の一つであったが、CAP改革の進展によりスイスではさらに改革の加速が必要となったのである。

なお、貿易の完全自由化後にEUへのチーズ輸出は拡大したが、通貨（スイス・フラン。以下「フラン」という。１フランは約115円）高の影響もあり、数量ベースではそれ以上に輸入が拡大し、純輸出量は縮小傾向が続いている（平澤（2019a））。その分国内の供給圧力は高まったとみられる。ただし、輸出は高価格の硬質チーズ等が多いのに対して輸入は低価格のフレッシュチーズ等が多く[(注4)]、そのため貿易収支には大きな変化がない。

（注２）この制度は77年の酪農経済令（Arrêté sur l'économie laitière 1977）に基づく。ただし、生乳の生産割当措置が行われたのは1930年代に遡るという。詳細は楜澤（2014）を参照。

（注３）平澤（2007b）49頁を参照。スイスとEUの間の貿易協定は、72年にスイスを含むEFTA加盟各

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

国とEECの間で締結された自由貿易協定を基礎として、その後99年の第１次２国間協定、04年の第２次２国間協定などが積み重ねられている。

（注４）現地調査によれば消費者の習慣も変わりつつあり、朝食時にパンとフレッシュチーズを組み合わせて食べる機会が増えたという。

2　廃止までの動き

(1)　段階的廃止の決定

農政改革の第３段階に当たる農業政策2007（実施期間04～07年）では、初めて生乳割当の廃止が取り上げられ、主要な問題となった。連邦参事会（日本の内閣に相当）は農業政策2007にかかる政府教書の中で、少なくともEUが生乳割当を廃止するまでにはスイスも廃止する必要があると訴えた（CFS（2002）pp.4398,4465,4468）[(注5)]。

農業界は生乳割当の廃止に批判的であり、割当の拡大などの柔軟化を主張したものの、最終的には03年の議会決定によって、当初案よりも２年遅い09年５月１日の生乳割当廃止[(注6)]が定められた。また、経過措置として、06年５月１日から生乳割当廃止まで３年間の早期免除が設けられた。この早期免除は、所定の条件を満たす業際組織または生産者組織、生産者・需要者組織のいずれかに所属する農業者に対して、追加的な生産数量（追加乳量）を認めるものであった[(注7)]。当該組織は構成員の生乳生産量を管理し、追加乳量については需要を示す必要がある。生産者・需要者組織は、生産者と、地域の主要な生乳需要者による組織である。実態としては乳業者が生乳生産者を招いて設立されたという[(注8)]。これらの措置は、出荷の集約を促進すると予想された（CFS（2006）p.84）。立法者は、同じ組織が早期免除と生乳販売の両方を担い、生乳割当廃止後は私法に基づく生乳の数量管理を開始できるよう期待していた（CFS（2006）p.88）。

また、早期免除に参加した生乳生産者の販売先は一つに限られ、期間１年以上の契約を締結することが義務付けられた。しかもこの規定は生乳割当の廃止後も（15年４月末まで）適用すると定められた[(注9)]。その意図は、出荷を集約して生産者の交渉力を確保することと、スポット市場の形成を防ぐ（つまりは契約による安定的な取引を確実にする）ことであった（CFS（2006）p.88）。

（注５）EUの生乳割当制度は、その後03年CAP改革でさらに実施期間が延長され、実際に廃止されたのは15年になってからである。結果的にスイスは６年間先行して生乳割当を廃止することとなった。また、スイスで割当枠の取引が拡大していたことも、割当枠の購入に余分な費用がかかり酪農経営の負担になるとの理由で生乳割当廃止を肯定する材料とされた（CFS（2002）p.4469）。

（注６）生乳割当制度は09年４月30日まで存続（農業法第36a条第１項）。

（注７）農業法第36a条（03年改正により追加、13年削除）第２項および生乳割当免除令（RS 916.350.4、04年）を参照。

（注８）現地調査による。

（注９）農業法第36b条（03年改正により追加、13年削除）を参照。また、農業政策2011に伴う第２項の改正（07年）により、契約で価格と数量を定めることが義務付けられた。

(2)　生産者の多くが早期免除

生乳割当の廃止が決まるまで農業界の反発は強かった（前述）が、早期免除には多くの生乳生産者が参加した。05年10月の申請時点で参加を予定する生乳生産者の割合は３分の２、その生乳生産量シェアは４分

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

の３に達した。生乳生産者をまとめて早期免除を申請した組織の数は合計27であり、内訳は生産者組織が９、生産者・需要者組織が18であった。前者の生産者組織は生乳の生産者数・生産量ともに全国の過半を占める。他方の生産者・需要者組織は、生産者組織と比べて数こそ多いものの、生乳の生産者数・生産量ともに生産者組織の３割前後にとどまる。これは１組織当たりの生産者数（261人）が生産者組織（1,889人）の７分の１程度と小規模であることによる（第１表）。(注10)

このように生産割当の早期免除を契機として生乳割当の廃止へ向けた生産者の取組みと組織化が進展した。その半面、やがて後述するとおりこの時早期免除に参加しなかった生産者との間で利害対立が生じ、生乳生産者間の協調を阻むことになった。

(注10) 最終的には８割近くになった。27組織がすべて参加した（CFS（2006）p.84）。

(3) 完全廃止へ向けた政策

生乳割当の完全廃止を目前に控えた農業政策2011（実施期間08～11年、農政改革の第４段階）では、内外価格差を縮小するために酪農部門に対する市場助成を半分以下に削減し、その分の予算は農家に対する直接支払い（乳牛の頭数支払い）に振り向けた（CFS（2006）p.85）。市場助成のうちチーズ用乳に対する追加的助成のみは減額のうえ継続し、川下の加工部門に対する助成金は競争を強化するために廃止された。チーズ用乳の追加的助成が維持された理由は、EUとの貿易自由化にさらされているためであり、チーズ価格がEUに近い水準に下落することを防ぎ、またチーズ生産を促進して他の付加価値の低い乳製品の価格も下支えすることが期待された（CFS（2006）pp.85-86、農林中金総合研究所（2007）60～62頁）。

生乳割当を廃止すると、各種の上乗せや助成はWTOで削減を義務付けられた黄色の政策となる（CFS（2002）p.4471）。また、生乳割当廃止後に市場助成を残せば生産過剰を悪化させるため、その観点からも市場助成は削減が必要とみなされた（CFS（2006）p.85）。とはいえ、この時は予算の再配分先が頭数支払いであったため生産刺激性は消えず、後から生産過剰の要因として指摘されることになった。(注11)

(注11) 農業政策2014-2017では頭数支払いを廃止して面積支払いに置き換え、生産過剰の抑制を目指した。

第１表　生乳割当早期免除の参加状況

（単位　組織、人、%、百万トン）

	組織数	生産者数			生産量		
			構成比	1組織当たり平均		構成比	1組織当たり平均
参加組織　合計	27	22,400	66.4	830	2.28	73.5	0.08
生産者組織	9	17,000	50.4	1,889	1.74	56.1	0.19
生産者･需要者組織	18	4,700	13.9	261	0.54	17.4	0.03
全体		33,750	100.0		3.1	100.0	

資料　Année politique Suisse 2005 掲載記事を元に作成･算出
（注）　参加者の内訳と合計は不一致(資料の値)。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

(4)　民間部門内の動向

生乳割当の廃止に向けて、生乳生産者団体と買い手である乳業・小売りの間では緊張が高まり、自由化後に向けた戦略的な取組みもみられるようになった。

05年には小売大手（コープやミグロ）の低価格戦略を受けて乳業各社が乳価を引き下げ、一部の生産者はボイコットを訴えてデモを行った（APS（2005））。

08年には、生産費の高騰（飼料、燃料、肥料）を受けてスイス生乳生産者連盟が乳価の引上げを要求したものの乳業側は拒否した。それを受けて一部の生乳生産者団体は他の欧州諸国の団体に呼応する形で６月末に「牛乳ストライキ」を開始した。生乳生産者連盟もストライキに参加する姿勢をみせた結果、乳業側は価格引上げに応じてストライキは７日間で終了した。しかし生産過剰と外国価格の低下を受けて、11月から再び乳価は引き下げられた。一部の乳業は、翌年の生乳割当廃止に向けてスイス産生乳の国際競争力を維持するためとして、さらに乳価を引き下げた（APS（2008））。

07年から08年にかけて生乳生産者連盟は、生乳市場の自由化に対応して全国レベルの生乳生産量と乳価を交渉するため、全国生乳プールの創設を提案した。それに対抗する形で、08年に大手乳業３社（業界２位から４位）はスイス牛乳協会を設立する方針を打ち出し、生産者との契約（乳量と乳価を含む）や、余剰乳の全国取引を行うことが見込まれた（APS（2007, 2008））。

(5)　国際市況の好調と増産

06年に生乳割当の免除措置が開始されて間もなく、07年から08年にかけて世界的に農産物価格が高騰した。このときEUでは２年続きで高乳価となり、スイスの乳価も08年には上昇した（後出第４図）。スイスでは輸出拡大の期待が高まり、07年から生産量が拡大し、08年にはさらに大幅な拡大となり、免除措置開始前（05年）の水準を約７％上回った（第１図）。なお、その後も生産量の拡大傾向は緩やかに続き、14年には05年を10％以上上回る水準に達し、以後は緩やかな減少傾向となっている。

(6)　生産自由化と乳価急落

09年、生乳割当が廃止されたが、酪農市況は急速に悪化していた。国際市場が過熱状態から反転して過剰基調となったのである。スイスでは拡大した生産量に対して需要が不足し、余剰乳のはけ口であるバターの在庫が積み上がった（第３図）。

第1図　生乳生産量の推移

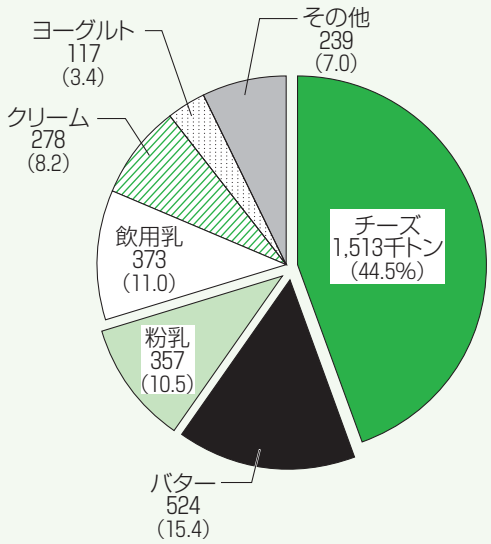
資料　TSM Fiduciaire Sàrlのデータ

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

生乳の用途と呼称

生乳割当廃止後の情勢と変化を理解するうえで、生乳の用途別内訳が重要である。用途によって特性や付加価値、利害が異なるためである。19年の生乳生産量は340万トンであった。その加工先はチーズが中心であり、全体の45％弱を占める（第２図）。需給の季節変動を均し、また生産過剰を吸収する役割を負う粉乳とバターは合わせて４分の１強である。残りの３割程度は飲用乳、クリーム、ヨーグルトなどである。

第2図　生乳の用途別内訳(2019年)

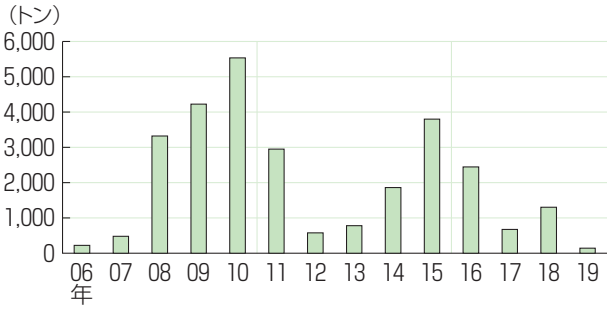


資料　第1図に同じ

また、スイスの生乳市場は大きく二つに分かれている。出荷される生乳のうち３分の１は飼料にサイレージを用いない乳牛からとれる「非サイレージ乳」である。各地域の地元チーズ工場（以下「チーズ工房」という）では、この非サイレージの生乳を使って特産の硬質チーズ等を製造する(注12)。この非サイレージ乳が所定のチーズの原料に用いられる場合、生乳生産者には非サイレージ乳に対する追加的助成が支払われる。また、生乳のうち残り３分の２は飼料にサイレージを用いる「サイレージ乳」である。乳業メーカーが各種乳製品（チーズを含む）の製造に用いており、しばしば「工場乳」と呼ばれる。

(注12) チーズ工房で用いる生乳は通常は非サイレージ乳であり、飼料にサイレージを使うとチーズの発酵・熟成に悪影響があるという。

第3図　バターの年末在庫量の推移



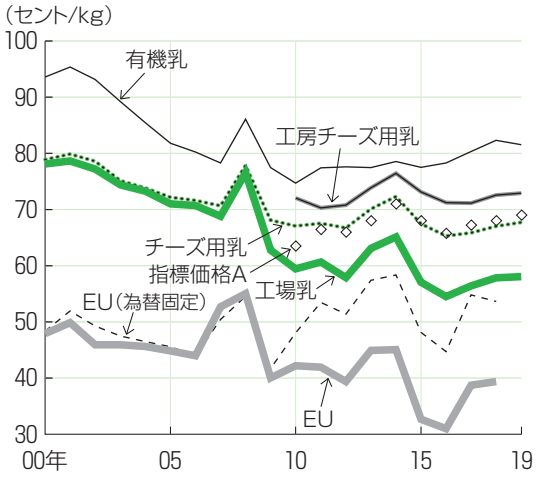
資料　スイス生乳生産者連盟のデータ

乳価は急落したが、チーズ用乳の値下がりは比較的小幅であり、それ以外の用途に用いられる工場乳の価格はEU乳価と同程度の幅で低下した（第４図）。以後、用途によって乳価には明確な差がつくようになった。その一因は、乳業向けの市場助成が廃止された一方、チーズ用乳の付加給付金が維持されたことであろう。工場乳価とEU乳価の差はかつて25サンチーム（１フランの百分の１。以下「セント」という）以上あったが、生乳割当の廃止以降は20セント内外に縮小した。

工場乳価はEU乳価と連動しているが、10年以降はフラン高・ユーロ安の影響が顕著である。試みに移行期間が始まった06年の値で為替相場を固定して計算すると、10年以降のEUとの価格差は大幅に縮小する（第４図）。この時期、ユーロ建てのEU乳価は回復したが、フラン建てのEU乳価はむし

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第4図　生産者乳価の推移



資料　連邦農業庁、IP Lait、スイス国立銀行、Milk Market Observatoryのデータ
（注）1　「EU」はユーロ建てデータをスイス国立銀行の為替レートによりフラン換算した。「EU（為替固定）」は06年の為替レートを用いた。
2　乳価はチーズ用乳の追加的助成を含む。業際団体による賦課金のうち、介入基金と市場軽減基金を含まず、原料価格低減基金と調整基金を含む。

ろ低下傾向となり、スイスの工場乳価もそれに追随した。スイスの乳価はフラン高のために回復の機会を逸したとみることができる。自由貿易と生産自由化による国際価格連動の強化とフラン高が、10年以降における工場乳の苦境の大きな要因となっていることが示唆される。

それに対して、高価格帯の生乳ほど年々の変動が少なくかつ強含みであり、EU乳価の影響を受けにくいと考えられる。そして15年以降、種類別の乳価の格差はさらに拡大し、特に有機乳価は上昇傾向が続いている。次いで工房チーズ用乳価は横ばい傾向、チーズ用乳価はやや低下傾向となっている。

3　業際組織による数量と価格の管理

(1)　組織の設立

生乳割当の廃止後は生産者組織や業際組織が数量管理を行うことが期待されていたが、廃止当初は全国段階の調整を行う主体が存在していなかった。上述のとおり生乳生産者連盟は全国生乳プールの構想を打ち出していたものの、生産者全体をまとめることができず、需要者側との交渉の場は実現しなかった（APS（2010）[注13]）。

乳価が大幅に下落し過剰在庫が積み上がるなかで、09年５月１日に生乳割当が廃止された翌６月の29日に、スイス農民連盟が仲立ちとなって生乳生産者連盟と、乳業、小売、チーズ工房などの業界が参加する酪農業際組織（Interprofession du Lait: 略称IP Lait[注14]）が設立された（IP Lait（2011）[注15] p.4）。

(注13) 現地調査によれば、地域で独自に自分たちで決めたいという主張が山間部を中心に強く、大きな障害になったという。山間部は銘柄チーズの産地と重なっている。
(注14) ドイツ語の呼称はBO(Branchenorganisation) MilchないしBOM。
(注15) 現地調査によれば、様々な対立を乗り越えてIP Laitが成立したのは、連邦議会議員でもあった農民連盟会長のリーダーシップによるところが大きいという。農民連盟は19年の間は、IP Laitの会長と事務局を担ってこの組織を支えた（IP Lait（2011）p.3）。

(2)　数量管理と指標価格

a　数量管理の方式

11月27日のIP Lait総代会で３層からなる数量管理の方式が承認された。この方式は

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

翌10年の実施に失敗することになるのであるが、その後につながる論点を含んでいるのでやや詳しく内容を確認しておく。(注16)

この数量管理方式は対象をある程度限定しており、工場乳にかかる第２段階(注17)の買付契約に重点を置いている。すなわち、乳業メーカーとその生乳買付契約先（生産者組織、生産者・需要者組織、そして直接供給農家）との間で取引される生乳（工場乳）を対象としており、工房チーズ用乳は対象に含まれない。また、（直接供給農家以外の）農家への出荷量配分は、農家が所属する生産者組織と生産者・需要者組織の責任である。

３層の仕組みとは、①数量管理の基礎をなす「契約乳」、②それ以外の生乳に販路を提供する「取引市場乳」、そして③余剰乳を扱う「市場処分」である。

①契約乳　まず、乳業者とその生乳供給者は、期間１年間以上の生乳買付契約を締結し、生乳の数量と価格を定める。この生乳を契約乳と呼ぶ。価格交渉はIP Laitが公表する工場乳の「指標価格(注18)」に基づく。IP Lait委員会は四半期ごとに全体の契約乳量と市場の需要を評価し、09年の契約数量を100とする「契約乳量指数」を公表する。供給過剰の場合、指数の値は引き下げられ、それに応じて契約乳量も削減される。ただしその際、08/09年の「基礎乳量」（生乳割当）を上回る「追加乳量(注19)」には大幅に高い削減率(注20)が適用される。

②取引市場乳　契約乳量を上回る分の生乳は、取引市場で販売しなければならない。この生乳を取引市場乳と呼ぶ。取引市場では、取引を認められる価格の最低限度（「保証価格」）と、それより高い「閾(しきい)価格」が定められる。もし実際の取引価格がこの閾価格を継続的に下回って改善が見込まれない場合、取引市場は閉鎖されて市場処分が発動される。なお、直接供給農家および生産者・需要者組織の生乳は物理的に取引市場を経由する必要はなく、取引市場の平均価格が適用される。

③市場処分　上記のとおり取引市場乳価の低迷が続いた場合、最後の手段として市場処分が行われる。既存の販路と競合しない形で生乳ないし乳製品の輸出を行う。期間と数量は合同委員会で定める。乳価の下限は保証価格（取引市場乳と共通）である。

(注16) おもにIP Lait（2011）による。

(注17) 生乳の買付契約は、農家からの買付を第１段階、農家から集荷した組織からの買付を第２段階と呼ぶ。

(注18) 農業政策2007では、農業法を改正して新設の第８a条により、生産者組織や業際組織が供給側と買い手側の合意に基づいて指標価格を公表することを認めた。この規定は品目を特定していない。この時同時に、政府の定める生乳の目標価格（第29条）は廃止された。

(注19) 基礎乳量と追加乳量については生乳割当免除令（RS 916.350.4）に規定がある。基礎乳量（Quantité de base）は生乳割当の免除開始以前の割当量（第６条）であり、追加乳量（Quantité supplémentaire）は、生乳割当の早期免除に基づき認められた追加的な生産量（第12条）である。いずれも本来は生乳割当廃止までの移行期間中の措置である。

(注20)「80/20%ルール」による（IP Lait（2011）p.14）。その具体的内容は説明されていないが、後述するとおりバター在庫の市場処分（10年）では、所要財源のうち80%を追加乳量から、20%を基礎乳量から集めているので同様ではないかと推測する。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

b　実施の失敗

10年になって、IP Lait委員会は全国の数量管理に関する一連の決定を行ったが、実施に際して参加者の支持を得ることができず、方針の変更を余儀なくされ、最終的には数量調整を断念することとなった。

まず１月から３月にかけて、既定の方式に基づく決定がなされた。当初は、契約乳量指数が103.6から100に切り下げられ、３月から６月の契約数量を削減して６万２千トンの生乳を取引市場乳で販売するよう求めた。やがて６万２千トンの市場処分が発動され、４月から６月にバターと粉乳をEU外に世界市場価格で輸出することとなった。分担は前年よりも契約乳量を増やした生産者組織と生産者・需要者組織が５万２千トン、生乳需要者が１万トンである。

しかし、多くの会員がこれに従わなかったため、４月になって新たな方針が打ち出された。市場処分の対象は、所定の基礎乳量と追加乳量に基づくのではなく、実際の出荷乳量の10％に変更して５月から７月に行い、契約乳量指数93が望ましいとされた。さらに５月になるとこれも撤回され、今度は工場乳だけでなく工房チーズ用乳にも賦課金を課してバターをEU外に３千トン輸出するとした（その後の展開は後述）。これらの逸脱によって当初作られた方式は実質的に放棄され、余剰輸出だけが残った。

このように数量管理が失敗に終わった理由は以下の３点が挙げられている。第一に、この方式は年に一度の契約で特定された数量を想定し、それに基づいて全体の数量を調整するものであったのに対して、第２段階の生乳買付契約は弾力的で市場の動向を反映するものであったため齟齬が生じ、かつ信頼できるデータが提供されなかったため、市場参加者の支持を得られる明確な決定ができなかった。第二に、追加乳量に対して不釣合いな（契約乳量の）削減が求められる見込みであった。実際には、連邦農業庁の最新データは08/09年のものであり、09年と10年の契約乳量データは追加乳量のデータを含まなかったため(注21)、どの程度の責任を負うのかを検討できず、反発を招いた。第三に、工場乳を用いる乳業者はその多くが既に生乳買付の「区分」化を導入しており、IP Laitの数量管理方式と相いれなかった。要は売り手と買い手双方からの反発と、それに起因するところも少なくないと思われるデータの不足によって数量管理は実施できなかったのである。そしてこの種の問題はその後も繰り返されることになる。

（注21）無論、個々の生産者組織と生産者・需要者組織は自らの追加乳量を知っている。

（3）　用途区分とABC指標価格

a　現行の枠組みへの移行

こうした事態を受けてIP Lait委員会は10年９月にセミナーを開催して打開策を検討し、同年11月の総代会で新たな方策が承認され、今日まで続く基本的な枠組みが定められた。

新たな方策の要点は３つである。第一に、その対象を工場乳に限らずすべての生乳(注22)に、また第１・第２段階両方の買付契約に拡大した。第二に、生乳買付契約はA、B、C

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

の３つの用途区分に分けた数量を定めることとなった（第２表）。この買付契約では、09年の方式で契約外に置かれていた生乳も新たに包含することにより、価格の安定を目指すとされた(注23)。そして第三に、３つの区分それぞれについて指標価格が発表されるようになった。この用途区分を含む標準契約は非会員への拡大適用（義務付け）が連邦参事会に認められ、以後繰り返し更新されている。20年10月時点の指標価格は１kg当たり区分Ａが71.0セント、区分Ｂが49.3セント、区分Ｃが25.0セントである。

生乳の用途区分と指標価格は何度か改訂されているので、ここでは現行の仕組みについて説明する(注24)。

区分Ａは国境保護（生乳など）や助成措置（チーズ）を受ける品目に用いられる生乳を指し、生乳の大部分を占める。脂質４％、タンパク質3.3％含有の工場乳を想定して設定される。四半期ごとに定められ、乳価交渉の基礎となり、チーズ用乳価の参考にもなる。

区分Ｂは国境保護や助成措置がない品目用の生乳を指す。区分Ｂの指標価格はバターの国内価格と脱脂粉乳の世界価格に基づき月ごとに算出される。

区分Ｃは余剰乳であり、区分ＡおよびＢの市場に影響を与えないよう切り離して処分される。区分Ｃの指標価格は世界市場に輸出される脱脂粉乳とバターの価格に基づき月ごとに算出される。

これを当初の数量管理方式と対比すると、契約乳量指数による契約乳量の抑制と、契約乳量を上回る生乳の市場取引がなくなっている。従来の指標価格、閾価格、保証価格はそれぞれ区分Ａ、Ｂ、Ｃの指標価格に相当し、また余剰乳の処分も形を変えて存続している。つまり、新しい仕組みは直接的な数量管理をやめ、第一義的には指標価格と用途区分別の個々の契約条件とにより需給を調整するのである。従来の契約乳に相当する区分Ａの乳量は全国段階の交渉（乳量指数）によらず、契約当事者間の交渉に委ねられた。既に工場乳業者が導入していたという区分別の生乳買付に、旧方式の要素のうち区分別の指標価格（に相当する仕組み）と、標準契約、それに余剰乳の処分を組み合わせたとみることができよう。

第2表　用途区分別の乳価

（単位　%）

区分	乳量構成比 19年	用途	市場の想定
A	79.5～85.5	保護ないし助成された高付加価値品目（生乳チーズ、国境保護のある飲用乳など）	スイス国内
B	14.4～20.5	付加価値が限られ競争にさらされる品目（乳飲料、輸出向け工場乳チーズなど）	スイス国内およびEU
C	0	需給調整ないし処分用	世界

資料　IP Lait(2020)および生乳生産者連盟資料、農民連盟資料
（注）　19年時点の内容に基づく。10年当初とは表現等が異なる。構成比は全国合計の年内最低値と最高値を示した。

(注22) 例外は高山放牧地でチーズに加工されるものと、（消費者等に）直接販売されるものである（IP Lait（2015）p.13）。

(注23) 最近では、区分Ｂの低価格や区分Ｃ乳の調整から切り離すことで区分Ａ乳価への（下落）圧力を抑制することが目指されている（IP Lait（2020）p.14）。

(注24) 各区分の説明はLP Lait（2020）による。

b　運用上の諸問題

用途区分別の乳価に基づく上記の仕組みを運用するうえではいくつかの課題がある。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

まず市場参加者全員が参加することが前提であり、そのうえで情報の非対称性に由来する透明性と不正の問題に対処せねばならず、そして関係者間の利害調整が必要となる。特に透明性は関係者間の信頼関係を醸成し、冷静かつ客観的な交渉を行う基礎となる。

連邦政府による義務付けにもかかわらず、用途区分に基づく生乳買付の標準契約が全面的に普及して軌道に乗るには３年以上を要したようである[注25]。その後も適切な運用を確保するために、連邦政府の支援も受けながら検査と制裁の仕組みが段階的に整備された[注26]。

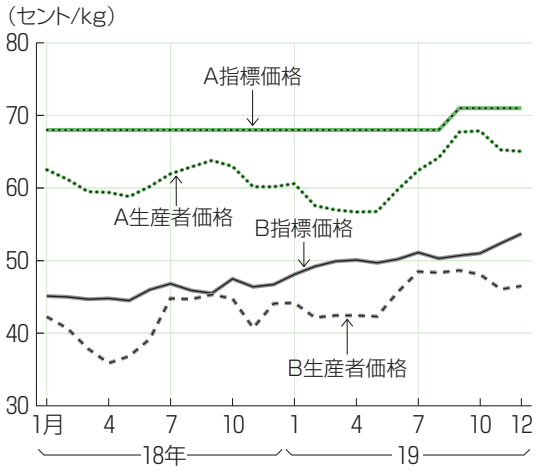
農業政策2014-2017（農政改革の第５段階）は農業法に新たな規定を盛り込んでIP Laitの取組みを後押しした。すなわち、酪農部門の業際組織には生乳売買の標準契約を作る責任がある（第37条）ことを定めたのである。

透明性の問題は、現地調査を行った19年の時点でも生乳生産者団体や農家が強く意識していた。生乳買付契約や日々の出荷に際してＡ、Ｂ、Ｃの３区分は根拠が不明確であるという。APS（2012）の指摘によれば、３区分の乳価は用途のみに基づき、品質によらなかったため、買い手には濫用のインセンティブが強く働き、生乳の増産に次いで乳価安の大きな要因になったという。少なくとも用途区分に誤りがないよう、IP Laitは生乳の買付と加工のデータを企業別に突き合わせ、用途区分の食い違いがある場合は個別に調査し、必要に応じて是正や農家への補償を求める体制を整備した。

生乳生産者団体からは、現実の生産者出荷価格は指標価格を下回っているとの指摘が早い時期からある（APS（2010））。前出第４図で確認すると、指標価格（区分Ａ）は10年の導入当初から工場乳価を上回っていたが、11年以降はさらに引き上げられてチーズ用乳をわずかに下回る水準となり、17年以降は明らかにチーズ用乳をも上回っている。ただし、区分Ａ指標価格は10年代半ば以降、しばしば工場乳価の実勢より高めに設定されるようになったことがその一因と考えられる。また、18年から19年の間における指標価格と、スイス生乳生産者連盟の調査に基づく用途区分別の生産者出荷価格を対比すると（第５図）、用途区分Ａ、Ｂともに出荷価格は一貫して指標価格を下回り、かつ不安定であり、指標価格を上限として変動しているようにみえる[注27]。

透明性とは別に、考え方の相違を反映した対立もある。区分Ａの指標価格は四半期

第5図　指標価格と農場出荷価格
（用途区分AとB）



資料　第3図に同じ

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

ごとに委員会で定めるが、委員会内の対立から11年10月と12年１月の価格は決まらなかった。さらに12年７月から13年３月までは９か月間にわたり設定されなかった。当時、区分Ａの指標価格は連邦農業庁の工場乳価指数と、資材価格指数、それに市況の見通しを勘案して定めることとなっており、見解の相違が生じる余地があった。そのため、合意が得られない場合は工場乳価指数のみを用いて算出することとなり、13年10月から実施された（IP Lait（2012, 2013, 2014））。

生乳の売り手と買い手の利害対立は厳しく、IP Laitの業務報告書は妥協が得られない場合も多いことを繰り返し述べている。それが特に明瞭な形で表れるのは、加盟組織の脱退においてである。11年には、指標価格の引下げに対する不満から、スイス生乳生産者連盟を含む複数の組織が脱退の意向を表明し、Prolaitは脱退した。生乳生産者連盟は、引下げ後の指標価格では生産費を賄えないと主張した（APS（2012）, IP Lait（2012）p.9）。生乳生産者側の中心組織である生乳生産者連盟が脱退すれば業際組織としての基盤は揺らぐことになる。深刻な状況であった。生乳生産者連盟は翌年になってIP Lait委員会に３議席（１議席増）を保証されると脱退の意向を撤回し、Prolaitも13年に復帰した（IP Lait（2013）pp.8-9, APS（2012））。逆に買い手の側が脱退する例もある。17年には区分Ａ指標価格に関する議論が公となったことが原因で、小売大手のミグロと乳業のエルサがIP Laitを脱退した（IP Lait（2018）p.4）。IP Laitの部外者がミグロに対するボイコットを主張し、脱退の引き金になったという（IP Lait（2018）p.3）。

（注25） ３年目には用途区分の通知やデータの整備が大幅に進捗し（IP Lait（2014）p.4）、４年目には業界で疑問視されなくなった（IP Lait（2015）p.3）という。

（注26） 委員会は監視と厳しい制裁がなければ標準契約は適切に適用されないとの見解に達した（IP Lait（2014）pp.3-4）。

（注27） 少なくとも16年まで区分Ａの指標価格は平均において実現すべきとされていた（IP Lait（2017）p.10）。

4　民間の輸出助成

（1）　バター在庫の処分

09年９月18日にIP Lait委員会がバター在庫の処分を決定した（IP Lait（2011）p.25）。3,500トンのバターを輸出するために20.5百万フランの助成金を支出する計画であった。財源は以下のとおり、バター製造業者、生乳生産者、連邦政府が共同で負担した。また、政府（連邦参事会）はIP Laitの申請に基づき、IP Laitの構成員以外にもこの措置への参加を義務付けた。(注28)

・バター製造業者　８百万フラン（10年５月から８月に出荷される生乳１kg当たり１セントを拠出）
・生乳生産者　８百万フラン（10年１月から４月にバターに加工される乳脂質１kg当たり１ドルの拠出）
・連邦政府　4.5百万フラン（バター輸入基金から）

翌10年に賦課金が徴収され、予定どおりバター輸出の助成が行われた。ただし、実際に生乳生産者から調達された金額は計画

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

を3.4百万フラン[(注29)]上回り、バター部門団体も3.1百万フランを追加拠出した。これらの超過額は留保され、11年になってからバター部門団体がさらに0.3百万フランの拠出に同意して合計6.8百万フラン、1,193トンのバター輸出助成が行われた（IP Lait（2011）pp.16-17）。

IP Laitはこれ以降いくつかの輸出助成を実施することになるが、これが最初の例となった（第３表）。

(注28) 農業法第９条第２項による相互支援措置。業際組織・生産者組織令（RS 919.117.72）第11条も参照。

(注29) IP Lait（2012）による。IP Lait（2011）では3.5百万フランとしている。

(2)　市場処分の実施

数量管理方式の下で10年５月に決定されたバター３千トンの市場処分（上述）の実施に際しては、乳量を拡大した生産者と拡大しなかった生産者の利害対立が再び表面化した。必要な財源150万フランを調達するための賦課金は生乳生産者がすべて負担し、その80％が追加乳量に、残りの20％が基礎乳量に課された（IP Lait（2012）p.16）。契約乳量の調整と同様に、自由化後に生乳生産を拡大した者が重い責任を負う形である。それと同時に、工場乳（110万フラン）と工房チーズ用乳（40万フラン）の分担も定められた。工場乳の負担が比較的大きいのは、価格下落の影響とこの措置による恩恵がいずれも大きいためであろう。

IP Lait委員会で大多数の賛成によって決定したとはいえ、生乳１kg当たりの賦課金額には組織間で0.42セントから6.07セントと大きな相違が生じ、同年７月から９月の徴収期間には多数の組織が支払いを拒否した。そのため、IP Lait委員会は賦課金に2.5セントの上限を導入して事態の収拾を図った。最終的に8.8百万フランが集まり、1,500トンのバター輸出に対し助成が行われた。

(3)　二つの基金

a　介入基金（原料価格補てん）

過剰対策としてのバター輸出助成に続いて必要とされたのは、加工食品の原料乳製品に対する輸出助成である。当時スイスには農産物を用いた加工食品を輸出する際、原料農産物の内外価格差を補てんする制度（通称「チョコレート法[(注30)]」）があった。対象とする主要な原料農産物は乳製品（粉乳やバター）であり、名前のとおりチョコレートが最大の対象輸出品目であった。

10年に財政上の問題からこのチョコレート法に基づく輸出助成の予算が大幅に削減され、加工食品を輸出する業者18社が原料農産物の輸入を許可された。この輸入が実施されるのを防ぐため、IP Lait委員会は輸出助成の不足分を補てんする「介

第3表　IP Laitによる輸出助成の取組み

対象品目	バター、乳脂質	加工食品の原料乳製品
目的	過剰処分	チョコレート法の補完・代替
助成	・バター在庫処分（10～11年） ・バター市場処分（10年） ・市場軽減基金（11～12年） ・調整基金（19年開始）	・介入基金（10～12年） ・原料価格低減基金（19年開始）

資料　筆者作成

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

入基金」を設立することを同年３月に決定した（IP Lait（2011）pp.9-12）。

介入基金はすべての生乳生産者と工場乳業者（つまりチーズ工房は除く）に生乳１kg当たり0.5セントの賦課金をかけ、年間24百万フランの調達を計画した。生乳生産者の賦課金は生乳生産者連盟がとりまとめた。同年５月に賦課金の徴収と輸出助成を開始したが、徴収に時間を要したため輸出に対する実際の支払いは10月以降となった。10年中に集まった賦課金は10.56百万フランであった。こうした取組みにより、当該原料乳製品の輸入は回避された。

11年になると段階的に政府の予算が積み増しされ、９月には内外価格差が完全に補てんされることとなった。それに応じて介入基金は輸出への助成単価を削減し、８月の生産・加工分までで賦課金の徴収を停止した。５月には連邦参事会に対して、介入基金への拠出を義務付けるよう申請したが却下された（IP Lait（2012）pp.18-19）。

その後、12年の４月以降は政府予算が再び削減されたため輸出助成を再開したが、賦課金の徴収を再開することはできなかった。工房チーズ用乳の生産者とチーズ工房から、この基金の受益者と比べて不利を被っているとして反対する声が高まったためである。そのため、同年11月以降の輸出については、既存の資金が底をつき助成を停止した（IP Lait（2013）pp.22-23）。

（注30）正式名称は「農産物加工品の輸入及び輸出に関する1974年12月13日の連邦法」（RS 632.111.72）。

b　市場軽減基金（過剰処理）

11年５月に総代会は「市場軽減基金」の創設を決定した（IP Lait（2012）pp.22-23）。目的は区分Ｃ乳価を下支えして区分Ｂ乳価に近づけることであった。助成対象は乳脂質を多く含むバター、全粉乳、クリーム、牛乳（乳脂肪分３％超）の輸出であり、EUないし世界との内外価格差を80％補てんする。財源は生乳生産者への賦課金による。賦課金率はすべての生乳に対して１kg当たり１セント、それに加えて追加乳量に対して４セントと定められた。増産した生産者が大きな責任を負うことが三度求められたのである。

同年11月、ベルン＝ミッテルラント地方の４つのIP Lait加盟組織が地元の紛争調停当局に対し、市場軽減基金にかかるIP Lait総代会の決定および生乳用途区分を伴う標準契約について民法上の不服を申し立てた。生乳全体にかかる１セント／kgの賦課金については８月に和解が成立したものの、追加乳量に対する４セント／kgの賦課金については物別れとなった。

IP Laitはこの基金への参加を非会員にも義務付けるよう、11年５月に連邦参事会に申請したものの、１セント／kgの賦課金のみについて11年10月から13年４月までの義務付けが認められ、追加乳量に対する賦課金については係争中であることから認められなかった。

こうした状況下で、多くの生産者組織は生乳生産者全体に義務付けられた１セント／kgの賦課金についてすら、法的な不確

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

実性からIP Laitへの拠出を行わないことを決めていた。しかし、11月に輸出業者から助成申請が出されるようになり、助成を受ける前提として当該原料乳の売り手が基金に賦課金を拠出する必要があることが周知されると、問題は解消に向かった。

追加乳量に対する４セント／kgの賦課金は、12年５月の総代会で徴収の取りやめが決まった。法的な問題に加えて、必要なデータが得られなかったためである（IP Lait（2013）p.9）。各組織がデータの提出を拒んだ結果であった（APS（2012））。このように、生乳増産者に生産過剰の責任を取らせようとする措置は、たとえIP Laitが決定してもことごとく実施は困難であった。

c　基金の廃止

12年の終わりに、市場軽減基金は財務上の理由から突然の終わりを迎えた。IP Laitの会計規模は10年以来２年続けて大きかったため、12年に外部監査を受ける必要が生じた。監査の結果、債務過多を指摘されて破綻を防ぐ対策を早急に取るよう求められ、基金の廃止を決めたのである。市場軽減基金にかかる賦課金の徴収には４か月かかるのに対して、輸出業者は輸出の直後に助成を申請するため、基金は設置以来前払いが生じて恒常的な流動性不足となっていた（IP Lait（2013）pp.28-29）。

なお、賦課金の徴収を停止していた介入基金もこの前後に廃止が決まり（IP Lait（2013）p.29）、IP Laitは輸出助成の基金を持たなくなった。

このころには一時期の過剰は落ち着き、既に基金の必要性は薄れていた。市場軽減基金は設置以来累計で65.4百万フランの輸出助成を行い、それによって1.6万トンの乳脂質を含む2.5万トンの乳製品が輸出された（IP Lait（2014）p.17）。11年５月に１万トンあった記録的な量のバター在庫は12年末までにほぼ解消した。また、市場軽減基金の非会員への義務付けは13年４月までで失効することが決まっており、その更新も困難であった。輸出助成への参加を義務付ける措置は通商法上の問題があり、今後は困難であると連邦参事会が表明していたためである（IP Lait（2013）pp.19-20）。

14年は区分Ａ乳価はそれまでになく高かったものの、区分Ｂ乳と区分Ｃ乳の割合が拡大した。この年、生乳生産者の組織が区分Ｃ乳専門の輸出会社を立ち上げた。すなわち14年３月、スイス生乳生産者連盟は、上位10社の地域生乳販売組織とともに輸出会社ラクトファーマ（LactoFama）を設立した。同社は季節変動による余剰乳（区分Ｃ乳）のみを扱い、協力企業に加工させて輸出する。また、乳脂質（の輸出）に注力し、IP Laitによる用途別区分を補完する。季節変動により安価になった生乳は模造品チーズの原料に用いられることが知られており、この事業はその製造を防ぐ意味もある（14年３月20日報道発表）。ラクトファーマの買入れにより、14年と15年には生産量の多い春の数か月間に区分Ｃ乳の増加が指摘された（IP Lait（2015）p.14, 同（2016）p.15）。基金がないなかで可能な限り余剰乳を処分し

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

ようとする生乳生産者の組織的取組みであり、15年からの安値の下でその存在意義は高まったと考えられる。

(4) 新たな基金の設置

15年には乳価が再び急落し、09～10年を下回る水準となった。今度の値下がりは外的な要因によるところが大きかった。そのことが乳価の下落幅が15年のEUや09年のスイスにおけるそれより小幅であった（前出第４図）ことにも貢献したと考えられる。この年はEUが生乳割当制度を廃止した。EUでは既に数年前から段階的に増産が認められており、一部では積極的な投資と増産が進められていた。ところが中国等の輸入需要が鈍化し、またロシアがEUなど西側諸国からの輸入を禁止したため、供給過剰が増幅されたのである（平澤（2019b）、IP Lait（2016）p.11）。

再びバターの在庫が拡大していたが余剰処分の基金は設立されず、ラクトファーマによる助成なしの輸出が行われた。

さらにこの年の12月に新たな転機が訪れた。WTO閣僚会議がナイロビで開催され、農業分野における輸出補助金の撤廃が決定されたのである(注31)。先進国は即時撤廃が原則であったが、スイスは数年間の猶予を獲得した。その間にチョコレート法の廃止が不可避となった。

翌16年、乳価がさらに下落するなかでチョコレート法廃止への対応が検討された。チョコレート法による助成は工場乳の11％が対象となっており（IP Lait（2016）p.3）、放置すれば輸出向け加工食品の原料乳製品は輸入品に置き換えられる可能性が高い。そのため、チョコレート法による輸出助成を民間で代替することとなり、11月にはIP Lait委員会が二つの新たな基金を設置して19年１月１日から運用を始める方針を採択し（IP Lait（2017）pp.20-21）、翌17年４月には総代会が両基金の規則を採択した（IP Lait（2018）p.20）。

新設の基金は、チョコレート法を代替する「原料価格低減基金」と、過剰対策として乳脂質の輸出助成を行う「調整基金」である。助成の80％が前者、残り20％が後者に充てられる。また、原料価格低減基金はその一部（当初５％、２年後は９％）を「市場開発枠」として新商品の助成に用いる（IP Lait（2017）p.21, 同（2019）p.20）。

財源はチーズ用乳を除くすべての生乳に対する賦課金である。19年１月１日のチョコレート法廃止と同時に、連邦政府がチョコレート法の輸出助成と同額の予算を使って生乳生産者向けに販売乳の追加的助成を導入しており(注32)、それを基金の財源に充てることになった（IP Lait（2017）p.21, 同（2019）p.20）。そのため賦課金率の上限は販売乳の追加的助成の単価（当初は4.5セント(注33)）と同額である（IP Lait（2020）p.23）。また、集金は加工業者を通じて行われる（IP Lait（2017）p.21(注34)）。

調整基金の助成対象は、企業が余剰乳である区分Ｃ乳を買い入れ、そのすべてを乳脂質の高い製品に加工して輸出するものに限られる。助成を受ける企業は、基金に参

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

加しかつ国内で加工を行っている必要がある。区分Ｃ乳の買入れ時期は所定の調整月のみが認められる（IP Lait（2019）p.22）。これらの要件はラクトファーマの業務と類似していることが明らかであろう。19年中は区分Ｃ乳が発生しなかったことから、調整基金による助成もなかった。同年９月以降、調整基金の残高がほぼ１千万フランに達したため賦課金（0.9セント／kg）の徴収は停止された。

新しい基金においても賦課金の徴収が輸出助成の申請より遅れることによる運転資金の問題は潜在的に残っている。原料価格低減基金はこの要因により運用を開始した19年に赤字となったが、市場開発枠からの財源移転と調整基金からの借入れにより資金を調達し流動性不足は生じていないという（IP Lait（2020）p.25）。

また、実は穀物部門も同様の原料農産物にかかる輸出助成を導入しており、酪農部門と穀物部門は輸出企業の使い勝手に配慮して一貫性のある仕組みを構築した。輸出企業との契約や助成申請窓口は、両部門で一元化されている（IP Lait（2019）pp.21-22, 同（2020）p.24）。輸出向け加工食品の原料農産物輸入は認可制から通知制に簡素化される予定であり、輸入を防ぎ国産原料乳製品の販路を維持するには基金による助成が重要となっている（IP Lait（2018）p.20）。

（注31） チョコレート法は輸出補助金であるため、WTOの規制により存続が難しくなるとかなり前から予想されていた（平澤（2007b）49頁）。

（注32） 17年12月の改正農業法第40条による。実質的にチーズ用以外の生乳が対象。チーズ用乳にも販売乳の追加的助成自体は支払われるが、チーズ用乳の追加的助成から同額が差し引かれる（農業法第38条第２項）。

（注33） 乳価支持令（RS 916.350.2）第２a条第１項による。

（注34） これは集金を確実かつ効率的に行うためと考えられる。

5　考察

（1）　EUに囲まれたスイスの選択肢

現地調査の時点（19年）で、最近数年間は毎年のように政府による生乳割当を復活させる提案がなされているとのことであった。しかしそれは現実的ではないとの見方が有識者の間では一般的であり、筆者もそのとおりであると思う。

品目をチーズに限定した市場開放であるとはいえ、開放市場でスイスのような小国が生産調整を維持することはそもそも困難である。EUの市況は与件であり、スイスはほぼ一方的に影響を受ける立場にある。端的な例を挙げれば、工場乳価の低迷はフラン高・ユーロ安によるところが大きく、為替相場が回復すればその分改善が見込まれる。数量面でも、自国の生産を縮小すればEUからの輸入が拡大する可能性が高く、生産調整で価格を完全に制御することは難しいであろう。そのなかでもし今後数量管理を再導入することがあるとすれば、それはかつての生乳割当のような硬直的なものではなく、EU市場の動向に柔軟に対応できるものが必要であろう。

スイスは、EUに囲まれた市場環境のなかでいかに生き残っていくか、どのようなやり方が望ましいかを常に問われている。チ

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

ーズは従来も輸出実績があり、製品の差別化に基づく輸出拡大に成功すれば、余剰生産力のはけ口となる可能性があると期待された。しかし現実には通貨高もあり輸入が輸出を上回って拡大し、数量ベースでは純輸出が縮小している。付加価値の高い高級チーズを輸出して収益を上げる一方で、国内需給の緩みと、安価な輸入チーズが出回ることの両面で値下がり圧力につながっているとみられる。なお、工場乳と同様、外国為替相場次第で状況がある程度改善する可能性はあると考えられる。

IP Laitが最近注力しているのは国産品の差別化である。IP Laitは10年代半ばから貿易自由化の下で生き残りを図るための中長期戦略を検討し、19年に新たな取組みである「スイスミルク　グリーン」を開始した。放牧、環境・景観保全、動物福祉などスイス生乳生産者の高度な取組みを消費者に周知して印象を高め、付加価値につなげることが狙いである。生乳の買い手は新しい基準を満たす参加農家に２セント／kgを追加で支払う。数年後には基準を満たさない生乳の取扱いを停止する予定である。連邦政府はこの取組みに関心を示しており、他の品目でも導入される可能性があるという。(注35)

(注35) 現地調査による。

(2)　民間組織による市場の管理

民間組織とはいえ、数量管理や価格形成を担ううえでは政策による誘導と支援が重要である。政府は各種の施策により生産者を組織化して交渉力を持たせるよう努め、民間組織の取組みを支えるべく法的裏付けの強化や財源の支援、検査ノウハウの提供などを行っている。

生乳割当の廃止に際しては、早期免除を導入することによって生産者の多くが参加し、組織化が進んだ。これによって生産自由化の移行円滑化とともに、自由化後の数量管理と、川下部門との交渉を担う主体が育つよう意図されていた。しかし、早期免除に参加して増産した農家と、増産しなかった農家の間で余剰生産の削減負担について鋭い利害の対立が生じ、皮肉にも民間組織による数量管理が頓挫する大きな要因となった。予期せぬ国際市況の変動が重なって移行期間中に生産が急拡大し、完全自由化とともに乳価が急落したことによって矛盾がこのように拡大した。最終的にでき上がった仕組みは買い手である乳業側の契約形態に合わせる形で再編され、明示的な数量管理を欠いていた。

生産者間と業界間の利害調整は容易ではない。増産しなかった農家は増産した農家に生産過剰の責任があるとして強く批判し（IP Lait（2011）p.3）、各種の生産過剰対策で大きな負担を求めたが、そうした決定の実施は強い抵抗にあい、３回にわたって中止や緩和が必要となった。また、輸出助成のための賦課金にまつわる経緯からは、工房チーズ用乳と工場乳の生産者間の利害の相違も見て取れる（後述）。

まして生乳の売り手と買い手の利害対立は当然のことであり、業際組織の設立自体が容易ではなく、農民連盟の仲立ちを必要

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

とした。双方とも業際組織からの脱退例があり、指標価格の合意がしばしば得られないなど、妥協の難しさが見て取れる。現行の仕組みは、用途区分別の乳価を中心としているため、生乳の用途を決定する乳業側と売り手である生乳生産者の間には大きな情報の非対称性があり、生乳生産者側の不満につながっている。透明性の確保と不正を許さない仕組みによる相互の信頼確保とともに、生乳生産者の意向を十分に反映できる仕組みが必要とされる。IP Lait委員会における生乳生産者連盟の議席数拡大はそうした意味を持っていると考えられる。

(3) 工房チーズ用乳の独自の枠組み

生乳の用途区分は、既に工場乳の需要者が買付契約で導入していた区分に由来ないし類似するものと考えられる。また、標準契約はすべての生乳に拡大されたものの、区分Ａ指標価格は工場乳を想定している。現実の区分Ａ指標価格はチーズ用乳価並みの水準ではあるものの、現行の仕組みは全体として付加価値の高いチーズ用乳（全体の45％）や非サイレージ乳（工房チーズ用乳、全体の３分の１）に十分明示的に対応していないようである。

実際、現地調査では工場乳と異なる仕組みが確認された。アッペンツェラーなどの銘柄チーズに関しては各種チーズの団体がそれぞれチーズ工房の生産枠を管理しており、民間で生乳割当と類似した仕組みが維持されている。これによってグリュイエールチーズなどは高付加価値を維持しているという。つまり、十分な差別化ができていれば生産調整は依然として有効である。一方、エメンタールチーズは品質問題や安価な輸出によってブランドイメージが損なわれ、諸外国で生産されているため供給管理も困難であり、生産が縮小した。また、中山間地域で有機生産への移行が顕著に増えた州もあり、酪農市場の自由化と乳価安に対応した動きとみられている。有機生産に転換した農家も訪問したが、有機乳価は高水準で安定しており、元のままの経営であれば苦境に立たされたであろうとのことであった。ただしその前提として、スイスには有機乳製品に対する消費者の十分な需要が存在しているということであろう。

生乳市場全体に関する施策においては工場乳と工房チーズ用乳、あるいは非チーズ用乳とチーズ用乳の利害調整が必要であり、一連の経緯からは受益者負担と平等に配慮して対象となる生乳の範囲や分担の検討を重ねていることが見て取れる。19年に開始された新たな基金の賦課金対象からチーズ用乳を除外したのは、かつての介入基金に対する反発も反映しているのではないか。原料価格低減基金はもっぱら脱脂粉乳やバターの助成に用いられるからである。チョコレート法による輸出助成金の予算を引き継いだ販売乳の追加的助成が、実質的にチーズ用乳以外の生乳に限られていることと整合的である。一方、同じ賦課金により賄われる余剰乳処理の調整基金は生乳全体に好影響を及ぼすはずであるが、チーズ用乳は負担を免れている。ただし、チーズ用乳

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

は形式上すべての生乳を対象としている販売乳の追加的助成を実質的には得られなかった（チーズ用乳の追加的助成から控除される）ので、釣合いが取れているようにも見受けられる。

＜参考文献＞

- 棚澤能生（2014）「スイスにおける生乳生産割当枠制度──国家による市場管理から私人による市場管理へ？──」、五十嵐敬喜・近江幸治・棚澤能生編『民事法学の歴史と未来──田山輝明先生古稀記念論文集──』成文堂、341～364頁
- 農林中金総合研究所（2007）「自由貿易協定情報調査分析検討事業報告書 対象国スイス　平成18年度」
- 平澤明彦（2007a）「スイス農業政策の対外適応と国内調整―農政改革にかかる国民合意と96年の憲法改正―」『農林金融』 6月号、14～26頁 http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0706re2.pdf
- 平澤明彦（2007b）「スイス農業政策のEU対応──EFTAから農産品FTAまで──」『農林金融』 7月号、44～53頁 http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0707ab1.pdf
- 平澤明彦（2019a）「食料安全保障を重視するスイス農政」『農村と都市をむすぶ』第69巻第3号、3月、47～57頁
- 平澤明彦（2019b）「米国とEUにおける農産物の生産調整廃止とその後」『日本農業年報』第64号、3月、41～64頁
- Année politique Suisse（APS）, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, web site database（anneepolitique.swiss）.
- Conseil fédéral suisse（CFS）（2002）Message concernant l' évolution future de la politique agricole（Politique agricole 2007）du 29 mai 2002, 02.046, *Feuille fédérale*, n° 29 du 23 juillet 2002, pp.4395-4682.
- Conseil fédéral suisse（CFS）（2006）Message concernant l' évolution future de la politique agricole（Politique agricole 2011）, 06.000.
- Conseil fédéral Suisse（CFS）（2012）Message concernant l' évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017（Politique agricole 2014–2017）du 1er février 2012, 12.021, *Feuille fédérale*, n° 11 du 13 mars 2012, pp.1857-2114.
- Interprofession du lait（IP Lait）（2011）Rapport d' activités 2010.
- Interprofession du lait（IP Lait）（2012）Rapport d' activités 2011.
- Interprofession du lait（IP Lait）（2013）Rapport d' activités 2012.
- Interprofession du lait（IP Lait）（2014）Rapport d' activités 2013.
- Interprofession du lait（IP Lait）（2015）Rapport d' activités 2014.
- Interprofession du lait（IP Lait）（2016）Rapport d' activités 2015.
- Interprofession du lait（IP Lait）（2017）Rapport d' activités 2016.
- Interprofession du lait（IP Lait）（2018）Rapport d' activités 2017.
- Interprofession du lait（IP Lait）（2019）Rapport d' activités 2018.
- Interprofession du lait（IP Lait）（2020）Rapport d' activités 2019.

（ひらさわ　あきひこ）