

# EU 及びドイツにおける 生乳クォータ制度の歴史と現状

亀 岡 鉦 平

- 1 研究の背景
- 2 CAP における生乳クォータ制度の導入
- 3 附従性の原則と農業構造変動との関連
- 4 CAP における生乳クォータ制度の展開
- 5 ドイツにおける生乳クォータ制度の展開
- 6 生乳クォータ令（2008年）におけるクォータ移動規定の内容
- 7 論点と課題

## 1 研究の背景

現在、世界の農業政策は、岐路に立たされているのかもしれない。WTO 体制下で求められる自由化政策は、2008年の WTO 交渉決裂等を含みながらも、各国各地域において着々と進展を遂げてきた。このような国際的状況において、容認されうる政策として直接支払い制度、あるいはそれに類似の政策が世界的に採用される一方で、既存の政策ツールは次第に隅へと追いやられつつある。<sup>(2)</sup> その問題の具体例の一つとしてヨーロッパにおける共通農業政策（Common Agricultural Policy (CAP)）に目を向けると、その不断の改革プロセスの中で、現在1984年に導入された生乳クォータ制度（Milk Quota、Milchquote）の廃止が議論の俎上に載せられている。

以上のような問題状況の中で、本稿では次の2つの課題を念頭に生乳クォータ制度について検討したい。

第一は、クオータと農地の関係性に関してである。生乳クオータを含め砂糖等においても行われているクオータと呼称されるものは、特定の農産物についての生産枠として、クオータを有していなければ実質的に農業生産を経済活動として成立させることができないものとして機能する。クオータは観念的で非実体的なものだが、クオータ制度下においては農業生産に不可欠の要素として農地等農業資源と並ぶ存在ということになる。直接支払い制度等もクオータと同様に農業生産の経済的継続性のために不可欠の要素であるが、今後クオータ、直接支払い等農業生産権(Production Rights)<sup>(3)</sup>と呼びうるカテゴリーの受給権と農地との関連性が、農地あるいは支払いの受給権の取引において大きな問題となる可能性がある。この時、生乳クオータと土地との法的関係性の問題は、将来的にも有益な示唆を与えるのではないだろうか。農地法制とクオータのような生産関連法制が入り組んだ農地取引をめぐる法構造は、農地取引とそれに基づく農業構造、土地利用形態の変動等に関して、従来のように農地取引法、地代を検討するだけでは理解が不十分になることを予感させる。以上のような問題把握は、構造政策の問い直し、再構築が望まれる現状において、新たに踏まえらるべき法的論点であると考えられる。<sup>(4)</sup>今後日本においてもクオータ制度のような農業生産権の機能を果たす要素がその重要性を高めるとするならば、その法的規制のあり方等が構造政策、農地管理といったことにどのような影響を与えうのか検討することは重要な課題となると考えられる。なぜならば、農業構造変動をもたらす要素として、従来の農地取引だけでなく農業生産権の比重が高まることによって農地管理の様相にかなりの変化が生じると見込まれるからである。特に、酪農経営をめぐる土地の有効利用という点における市場取引を通じた資源配分と生産的観点を踏まえた介入的資源配分との関係性という問題について、<sup>(5)</sup>生乳クオータは農地取引法における同様の構図の問題を二重化する。また同時にクオータのような存在そのものの法的性質についても議論の対象となる。つまり、クオータの取引が問題になるという時、クオータは何らかの

資産性を有するということになるが、クォータは所有権保護の対象となりうるのかといった点が必然的に問題となるということである。生乳クォータ制度は廃止されるかもしれないが、その廃止論の前提となっている生産に直結した制度の効率性についての経済的問題、制度の裏づけとなる予算をめぐる財政上の問題とともに、以上のような農業法学上の問題を導出することができる。

第二に、農政改革全体の方向性、帰趨の問題に関してである。近年、EU 拡大による予算逼迫を背景として、将来的廃止を前提とした直接支払いの証券化をめぐる議論がおこっている<sup>(6)</sup>。その構想の実現可能性はさておき、このような議論が生じていることから、直接支払い制度さえも乗り越えられる対象として捉えられているという点において、基本的に農業保護政策を否定する現在の自由化政策の一つの到達点を見出すことが可能である。しかし農業部門に対する何らかの給付を一切否定してしまうことが非現実的なのは明らかであり、現在 WTO 体制下での自由貿易の進展の一方で、先進各国において独自の農業保護政策が進行するという事態が注目を集めている<sup>(7)</sup>。農業政策の再国家化（Renationalization）と称されるこのような事態と生乳クォータ制度廃止の議論は一体のものとして農業保護の将来を見通す上でのポイントである<sup>(8)</sup>と考えることができる。生乳クォータ制度は各国毎の事情が作用することでその受容と制度展開において国別のコントラストを表現してきたが、一度制度として完全に仕組まれたクォータ制度をなくすにせよ、自由化政策の展開に対応する形でクォータ制度を維持するにせよ、各国毎の要求が制度設計あるいは運用において今後も作用し続けるようにも思われる。クォータをめぐる現在の議論においては、農業政策の現局面が端的に示されているとともに、今後の農業政策の方向性もまた透けて見えてくるのである<sup>(9)</sup>。

## 2 CAP におけるクォータ制度の導入

### (1) 前史

生乳クォータ制度は、生乳過剰に対する対応策として登場したものであった。生乳クォータ制度が導入されたのは1984年だが、1970年代から EC においては生乳の過剰が顕在化していた<sup>(10)</sup>。この生乳過剰という状況は一時的偶然的なものではなく、構造的過剰であった点に特徴があるとされる。ここで生乳過剰を必然化させた「構造」とは、生乳の性質上関与が避けられない生乳加工資本の存在、酪農の家族経営的性格、乳価決定の政治性といった要素が需給状況に合致しない形で生産を促してしまう状態のことであり、既存の価格政策の限界を意味するものであった<sup>(11)</sup>。また、生乳過剰が顕在化した1970年代から1980年代は同時に農業をめぐる環境汚染が発生し、社会問題化した時代でもあった。特に酪農経営に伴う地下水汚染が深刻化し、生乳生産をめぐる状況は厳しいものとなっていた。さらに、農産物過剰問題の解決として生じた国際的農産物輸出競争が輸出国における輸出補助金を増加させ、財政負担として輸出国に重くのしかかっていた<sup>(12)</sup>。以上のような社会状況が EU における生乳クォータ制度の導入を要請したと言える<sup>(13)</sup>。

生乳過剰に対しては、生乳クォータ制度導入以前から、様々な対応策が講じられてきた。生乳過剰発生以前の CAP 全体の政策方針としてのマンスホルト・プランは、市場メカニズムを利用した構造政策と需給均衡実現の相乗的達成を企図したものであり、酪農部門も射程に入れたものであった<sup>(14)</sup>。生乳過剰発生後の対策としては、生乳出荷停止・乳牛転換計画 (Non-Marketing and Herd Conversion Scheme (1977年))<sup>(15)</sup>、共同責任課徴金制度 (Co-responsibility Levy System (1977年))<sup>(16)</sup>、バター消費助成等が試みられた<sup>(17)</sup>。

しかしながら、これらの政策は結果として財政支出の増大に終始し、過剰を取り巻く構造を変化させるには至らず、抜本的な新しい対策手法が求められることとなった。

## (2) 導入時の制度骨子

ここまで述べた生乳過剰の顕在化と対応の経過の帰結として登場したのが

生乳クォータ制度であった。制度導入に当たっては、「当該連帯課徴金の適用にもかかわらず、集荷される牛乳の数量は急速に増加し、過剰量の処理が財政的負担の増大と市場の困難性を引き起こし、共通農業政策の将来を危うくしていることを考慮し、牛乳・乳製品部門の均衡を再び確立するためにとりうる種々の解決策を注意深く検討した結果、その適用により生じる行政的な困難にもかかわらず、最も効果的でかつ生産者の所得に与える影響が最も小さいものは、保証限度数量を超えて集荷される牛乳の数量について課される追加課徴金を5年間の期間について導入することであることを考慮し<sup>(19)</sup>」として、制度の意義が説明された。

生乳クォータ制度については、端的には「生産者ないし製酪工場に対して出荷割当を行ない、超過生産に対して禁止的な課徴金を賦課するもの<sup>(20)</sup>」とその特徴を説明することができる。生乳クォータ制度という手法の特徴は、生産制限による乳価維持を通じた所得維持機能と生産過剰克服の同時達成を企図したものであるという点にある。

生乳クォータ制度は、規則等の EU 法を通じて大枠が定められ、続いて必要に応じて各加盟国内立法がなされることによって法制度設計が行われている。EU 法レベルにおいても各加盟国内立法レベルにおいても現在まで多くの制度改変、法改正がなされているが、まず制度導入当時の制度内容を法的根拠となった規則856/1984、857/1984、1371/1984等に基づいて確認する。<sup>(21)</sup>

まず、生乳クォータの数量として、各国レベルの総保証数量（Guaranteed Total Quantity）が定められる。総保証数量は、各加盟国でその年度にどの程度の生乳生産を目標とするのかを量的に定められたものであり、トン単位で算出される。生乳生産の量的抑制が制度の主眼であるから、1984年導入時総保証量は、「各加盟国において1981年（暦年）中に生乳または他の乳製品を処理あるいは加工する企業に出荷された牛乳の合計数量に1%を加えた量に等しい総保証数量を超えてはならない<sup>(22)</sup>」として算出された。なお、1981年度の生産量が基準とされたことについては、1981年度が「EC 委員会

が需給の適正な均衡が維持されたと判断した最後の年度であったから」という指摘がなされている。<sup>(23)</sup>しかしながら制度導入初年度である1984/1985年度に関しては、数量が割り増しで(プラス2%で計算)設定された。そして加盟各国に配分された保証数量は基準数量(Reference Quantity)と呼ばれる。そこからさらに生乳クォータは個々の生産者に配分されることとされた。この他に「課徴金制度の実施が供給または生産の構造に影響を与える可能性のある特別に困難な状況を生み出すおそれのある加盟国について、各販売年度初めにその保証数量を補足的に増加することを目的として」共同体留保分(Community Reserve)<sup>(24)</sup>が設定された。また、「特別な事情」(Special Situations)がある場合及び構造変動推進的な生乳クォータ配分手段として、「国家段階、地域段階または集乳区域段階における牛乳生産の構造変化を推進するため」<sup>(25)</sup>の離農助成、新規就農者へのクォータの特別配分、<sup>(26)</sup>災害被災者に対する追加配分、<sup>(27)</sup>農業を主業として行う生産者に対する追加配分等<sup>(28)</sup>の措置も用意された。<sup>(29)</sup>

次にクォータの種類として、直接販売クォータ(Direct Sales Quota)と出荷クォータ(Wholesale Quota)の2種類が想定された。前者は、生産者から直接消費者に販売される生乳についてのクォータであり、後者は生産者から買入業者に出荷される生乳についてのクォータである。このような区別は加盟各国の生乳流通構造の多様性に対応したものであった。<sup>(30)</sup>

次に課徴金(Additional Levy)の賦課の方法として、加盟各国毎に2種類の配分方法のいずれかが選択された。<sup>(31)</sup>Formula Aの場合、「牛乳生産者が買入業者に出荷した生乳または生乳換算量が、該当12ヶ月において、別に決定される基準量を超過するときは、その超過数量について当該牛乳生産者のすべてから課徴金を徴収する」とされた。つまり、直接各生産者から課徴金が徴収される仕組みであり、直接販売クォータが中心となる。西ドイツはこのFormula Aを選択した。<sup>(32)</sup>Formula Bの場合、「牛乳生産者から生乳またはその他の乳製品が買入業者に出荷される場合、出荷された生乳または生

乳換算量が、該当販売年度において、別に決定される基準量を超過するときは、その超過数量について、当該買入業者のすべてから課徴金を徴収する」とされた。つまり、生乳の購入者すなわち買入業者、協同組合組織等から課徴金が徴収される仕組みであり、出荷クォータが中心となる。イギリスはこの Formula B を選択した。<sup>(33)</sup> Formula B の場合、生乳の買入業者が保証数量超過分についての課徴金を負担することになるが、保証数量内で生乳量が収まった場合に比べて相対的に乳価が下がることになり、買取金の低下を通じて各生産者にも負担が課せられることになる。<sup>(34)</sup>

課徴金額については、導入当時は Formula A の場合生乳指標価格の75%、Formula B の場合は生乳指標価格の100%が課せられると定められている。<sup>(35)</sup> またいずれの方式においても、課徴金は各国別の保証数量を超過した場合に生産者、買入業者に対して年毎に課されるのとされた。<sup>(36)</sup> 以上のように、生乳クォータ制度は、違反（基準量超過）の場合、法的根拠のある課徴金という形式でのペナルティ、サンクションが課されることになる生産調整政策であり、我が国における米及び生乳等の生産調整とのコントラストがあることに注意されたい。<sup>(37) (38)</sup>

生乳クォータ制度全般の運営に関しては、制度が導入された当初は5年間の実施が予定されていた期間限定の政策であった。<sup>(39)</sup> それが3年間延長され、1992年まで実施されることになり、さらに2000年まで延長され、そして2015年まで再び延長されたが、その後については廃止の方向で議論が推移している（詳細は後述）。

### （3）クォータ移動の諸形態

クォータを移動する場合、法的にはいくつかの方法が定められた。まず一般的なクォータ移動の方法として、売買、賃貸借、相続がある。これらに関しては、「売買、賃貸借または相続による酪農経営の譲渡の場合には、それに対応する基準量の全部または一部が、別に決定される手続きに従い、買い

手、賃借人または相続人に譲渡される」として、酪農経営（undertaking、すなわち農場、土地）との附従性が原則とされた。<sup>(40)</sup>他に生産者間における直接販売クォータと出荷クォータの交換が設定された。<sup>(41)</sup>なお、附従性に関する法律上の論点の一つを取り上げると、経営の一部の移動の場合、「生乳生産に供される土地」<sup>(42)</sup>（the areas used for milk production）の定義が問題となる。なぜなら経営の一部を移動するために、それに附従する土地も移動させなければならないが、経営の全体の場合と異なり、経営に対応する土地を全体から切り出す形で定めなければならないからである。この計算は単純な比率計算では妥当性を欠くため、しばしば紛争を招いた。<sup>(43)</sup>その他には、放牧協定（Grazing Agreement）の場合の生乳クォータの処遇、土地貸主は借主の転貸による生乳クォータの移動を防ぐことができるか、といった点が論点<sup>(44)</sup>となった。

しかし以上のように生乳クォータ移動について規制の制約を課しても、生乳クォータ制度の趣旨そのものに未来における農業生産を通じた収入を保証<sup>(45)</sup>するという要素が入り込んでいることで、将来的なクォータの資産的性格が生じる契機が含まれることとなった。このクォータの資産的性格の面が強まるならば、土地とクォータとの分離を必然化することに繋がる。<sup>(46)</sup>

これと関連して、以上の生乳クォータ移動形態が EC 規則によって法的に定められた方法であるのに対し、「土地の賃貸借を通じたクォータの継続的譲渡」と呼びうる移動形態が、法的には附従性に基ついた生乳クォータ（プラス土地）移動の手法を用いながら行われていた事実が特にイギリスにおいて指摘される。<sup>(47)</sup>以下その方法の手順を示すと、

- ①A が農地＋クォータを B に賃貸する
- ②A のクォータは B のクォータと一体化
- ③10ヶ月間以上賃貸借関係を継続<sup>(48)</sup>
- ④B は賃貸借期間中 A の農地において農業生産を行わない
- ⑤A の農地が、クォータを不要とする農地となる



⑥Bは農地をAに返還する

⑦この時BはAのクォータを返却する必要がなくなる

この手法の特徴は、法的には賃貸借を通じて実質的に土地から分離したクォータの継続的譲渡を実現していることであるが、結果的にクォータの土地からの分離によってクォータの資産的価値の発生に結びつくものであった。また、このような手法が用いられていたことから、生乳クォータ制度によって規定された農業構造変動の発生、附従性が法的原則として置かれながらも、現実の展開が原則から逸脱し、ひいてはその後の法展開とリンクしていく、といった事柄を読み取ることができる。

なおここで制度導入時に生じた問題であった SLOM クォータについて説明すると、SLOM クォータ問題とは、先述の生乳クォータ制度以前の生産抑制措置であった生乳出荷停止・乳牛転換計画に関連して生じた問題である。生乳出荷停止・乳牛転換計画とは、5年間生乳出荷を行わない、あるいは4年間乳牛生産を肉牛生産に転換する等行った場合、支払いを受けることができるというもので、123,000人も農業経営者が参加したとされている<sup>(49)</sup>。しかしこの計画に参加した場合、生乳クォータ導入時に生乳生産を行っていないために、後に生産に復帰する場合でも生乳クォータの配分を受けることができずという不合理が生じる場合があった。特定の状況においては、<sup>(50)</sup>「特別な基準量」を配分しようと定められていたが、このような状況は比例原則、欧州共同体を設立する条約における生産者同士の差別的取り扱いの禁止等に反するとして各種の訴訟が提起され、Regulation 764/1989, OJ1989, L84/2. により立法的解決が図られた。

### 3 附従性の原則と農業構造変動との関連

(1) クォータの土地への附従性、農業構造変動との関連

生乳クォータ制度においては、1984年の制度導入によって、「附従性 Akzessorietät」の原則が設定された。附従性とは、「ある権利がその成立・存

統・態様・消滅等において主たる権利と運命を共にする性質<sup>(52)</sup>」のことであり、ここでは生乳クォータと土地の結合、一体性を意味する。この附従性の原則が規定された目的としては、投機的なクォータ市場の排除及び資本主義的な一部の経営へのクォータの集中回避、農民的家族経営の維持という農政課題（この点はドイツにおいて強調された<sup>(53)</sup>）、地域の生乳生産水準の維持という地域政策目的等が指摘される。したがって、土地を伴わないクォータ移動は例外的な扱いのものとして位置づけられており、制度導入当初においては加盟各国が任意で設定する基準以下の面積の移動の際の少量の生乳クォータは土地に附従せず用益賃借人にとどめることができるという例外規定（軽微条項）が設けられたに過ぎなかった<sup>(54)</sup>。

一方で、附従性の原則にはデメリットもある。生産制限による乳価維持、所得維持を志向する生乳クォータ制度それ自体は、農業構造変動、経営構造改善に対して逆接の関係に立つ要素を含むとしばしば論じられてきた。この点は、附従性の原則が存在している場合には、附従性の原則が存在していない場合に比べて生産拡大に要するコストが増大するという点に集約される<sup>(55)</sup>。例えば、生乳クォータ制度下では生乳生産を拡大するには生乳クォータを取得しなければならないが、附従性が存在するために購入であれ賃借であれ土地に関する権利も同時に取得しなければならない、生乳クォータのみの取得あるいは土地のみの取得の場合よりも高いコストがかかることになる。先述の「土地の賃貸借を通じたクォータの継続的譲渡」手法を用いたとしても、一度附従性原則下での賃貸借を行わなければならない。また、生乳クォータを有するということは未来における農業生産を通じた収入を保証することなのであるから、将来的な生乳クォータの資産化をもたらすことにつながり、農業経営の実態とは分離して生乳クォータ自体が金銭的価値を備えることになる。そこで、生乳クォータ制度によって生乳生産が抑制され、乳価が維持ないし上昇すれば、生乳クォータの資産的価値は将来的に一層高まることにもなる。これらは地代の増加、クォータ賃借料の増加に繋がる。他に

も、生乳クォータの法的性質の不安定性に伴う法的紛争発生の高さ等も指摘される。以上の帰結として、生乳クォータの投機対象化を排除しようとしたことの裏返しとして、附従性原則を備えた生乳クォータ制度は効率的経営体の伸長を阻害し、結果的に非効率的経営を温存することになるために、農業構造を硬直化させる作用をもたらす、と考えられる<sup>(57)</sup>。そこで、新規参入者への政策的配分や酪農農業計画（Dairy Farmers Outgoes Scheme）との併用が行われることになる。

以上のように、附従性の原則は生乳生産抑制という生乳クォータ制度本来の目的、あるいは経営体の合理化という効率性の観点から求められる目的に対してよりも、地域農業（特に条件不利地域農業）の維持、生乳クォータと生産実態との合致による農民的農業の維持といった別の政策目的、理念に適合的なものであり、生乳クォータ制度に内在する非効率性を大きくする要因であると考えられる<sup>(58)</sup>。

次に附従性の原則と農業構造変動との関連はどうなるだろうか。以上まで述べたように、附従性の原則は農業構造に対して逆接の関係に立つもののように思われる。一方で別の見方をすると、生乳クォータの本来的所有者は生乳クォータを売却すれば制度がなかったならば生じなかった利益を獲得することになり、これが実質的な離農助成金として働くので、生乳クォータ制度は離農のインセンティブを含むと解しうる、ともされる<sup>(59)</sup>。前述のように生乳クォータの価値が高まれば、クォータ取引の重要性が増すことになり、取引市場、法制度の整備を通じて、構造変動停滞効果も小さくなる可能性がある<sup>(60)</sup>。

以上のように、単に制度の特徴に基づいて生乳クォータ制度が構造硬直的であるのか構造変動促進的であるのかについては断言することはできない。制度の展開方向を規定する対抗関係は、附従性の原則の評価如何ということになるが、現実の展開は、クォータ制度の非効率性に伴う負担増大、酪農家の減少、生乳需給均衡への接近、クォータ取引の増大等<sup>(61)</sup>の要因により、次章

以降詳述するように、規制緩和的な方向で制度展開したと捉える事ができる。特に、生乳クオータのフレキシビリティ＝生乳クオータ移動において許容される法形態の選択肢、流通可能範囲等を拡大すること、といった内容である。また、このような事情を背景に、昨今の生乳クオータ制度廃止の論議が行われていると考えられる。

## (2) クオータ制度に伴う非効率性

ここで、生乳クオータ制度の対する批判の中心点であり、上述の制度展開を規定した同制度の非効率性について、制度評価を通じて整理したい。

生乳クオータ制度は生産制限政策として国家的介入を予定した政策であり、そこでは非効率性を必然的に伴うことになる。生乳クオータ制度がはらむ非効率性には、第1に制度によって不可避的なものとなる非効率性としての死荷重(Deadweight Loss、死重的損失)、第2に制度の具体的内容において自由市場からの乖離として存在することになる(制度改変によって、制度趣旨には反することにもなりかねないが、減ずることが可能な)非効率性の2種類がある。特に後者については、附従性の原則に伴うデメリットに関連する。

ここで死荷重について説明すると、一般に課税、補助金、生産制限のような市場介入や独占によって生じる社会的総余剰の損失として考えられている。<sup>(62)</sup> 死荷重は市場介入等を通じて市場での均衡価格から乖離することによってもたらされ、消費者余剰と生産者余剰からなる社会的総余剰に対する厚生損失として表される。外部性が存在する限り完全競争市場は成立せず(市場均衡が成立しない)、したがって社会的総余剰も最大化されない<sup>(63)</sup>のであり、生産制限の一種としての生乳クオータ制度は制度として死荷重を必然的に伴うことになる。クオータ取引は、クオータ配分がもたらした非効率性を取引の実施によって打ち消すことができるが、そもそも生乳クオータ制度に伴い生じる不利益を取引はなくすことはできないのであり、この不利益はクオー

タ制度そのものを廃止しなければならないことになる。<sup>(64)</sup>

生乳クォータ制度に対する評価の一例として、イギリスの制度に対する評価に目を向けると、生乳クォータ制度の非効率性とあり方について次のように論じられていたことがわかる。

「ミルクの生産に生産割当てを課すことは、経済的な非効率性の根源である。しかしながら、イギリスにおいてクォータの取引を可能ならしめてきたことが、非効率性を減じることに役立ってきた。（中略）このことは、クォータの取引から得られる経済的効率性がクォータの追加交付を受けるよりも資金コストがずっと少ない、ということを物語っている。（中略）もしクォータが存続すべきものならば、非効率性をさらに減少させる取引システムの変更がなくてはならない」<sup>(65)</sup>（中略筆者）

「保有クォータをすべて賃貸し、ミルク生産を一切行わないで每期収入を得る生産者もいる一方で、規模拡大を図ろうとする効率的生産者にとっては、これらの負担はクォータ制度がなければ発生しなかった費用であり、規模拡大をめざす生産者へのクォータ集積を鈍らせ、生産構造改善を遅らせる点も問題視されるところである」<sup>(66)</sup>

クォータ制度が制度として存在する限りもたらされる非効率性、構造改善を阻害する面をいかにして取引制度の自由度の拡大によってカバーできるかがイギリスにおいては焦点とされたと言える。<sup>(67)</sup>このような見解はEUレベルにおいても財政難、規制緩和の潮流等を背景にある程度共有されたものと想像されるが、制度が生産者及び消費者に対して不当な損失を与えているという制度への認識は昨今の生乳クォータ制度廃止の論議にも容易に結びつく。

### （3）次章以後の視点

制度展開は大きく捉えて規制緩和的方向で推移したことは了解できた。し

かし、このような傾向は直ちに内容的にも領域的にも全面的な制度改変を生じるものではない。生乳クオータ制度が農業構造に対して与える影響について考察するためには、生乳クオータ移動のフレキシビリティを提示するもの＝生乳クオータ移動に関する法規制が、EUレベルでの制度展開を基本としつつも、加盟各国毎に内容においてそれなりの程度差があったということ踏まえる必要がある。生乳クオータ制度が農業構造に対して与える影響の程度は、EUレベル及び加盟各国レベルでの具体的な生乳クオータ移動の法的規制の内容に規定されると考えられ、各国毎の規制内容を吟味することが重要となる。<sup>(68) (69)</sup>

以下においては、加盟各国における具体的な農業構造変動を統計的に跡づける段階までは至らないが、その前提作業としてEU及びドイツにおける生乳クオータ制度の法展開を、以上のフレキシビリティの拡大という点を中心に検討することとする。EU、ドイツどちらにおいても生乳クオータの土地に対する附従性原則の弛緩、生乳クオータ流通市場の整備といった点にその特徴を見出すことができるものの、法規制内容、その展開にはそれぞれが抱える固有の異なった社会的政治的背景が反映されていることが確認できるのである。

#### 4 CAPにおける生乳クオータ制度の展開

導入後の生乳クオータ制度の展開は、現在の廃止論の提起に至るまで、CAP全体の改革動向と密接に結びついている。そこで、両者を関連させながら、特に附従性をめぐる制度改正を中心に検討する。

##### (1) 1985年改正

1985年にはRegulation 857/1984, OJ1984, L90/13. がRegulation 590/1985, OJ1985, L68/1. によって一部改正された。この改正によって最高量条項が導入された。<sup>(70)</sup> 最高量条項とは、土地を用益賃借人が用益賃貸人に返還す

る際に同時に移動するクォータ量についての上限統制<sup>(71)</sup>である。上限を超えたクォータは土地に附従せず用益賃借人とどまることになる。したがって最高量条項は、用益賃借人保護を目的としつつ附従性原則からの逸脱を内容とするものであると位置づけることができる。なお、この内容については加盟国にとっては任意規則として規定されていた。

## （２）リースの導入

1987年には、Regulation 2998/1987, OJ1987, L285/1. によって生乳クォータのリースが導入された。リース（Leasing）は、経営・土地の移動を伴わないクォータ数量枠の一時的移動である。生産者は、毎年４月１日から次年の３月31日までの12ヶ月間の間に、当該期間において使用されていない基準数量を、生乳の購入者つまり加工者に生乳を譲渡する別の生産者へと、書面の委託合意によって譲渡できる。このリース方式導入については、Formula Bにおいて、購買者（乳業者）が抱えることになる生産者の間でのクォータの不足と余剰を調整するために、この方式が必要になったと説明される<sup>(72)</sup>。この改正は、生乳クォータ制度が内在せざるを得ない非効率性を少なくするための制度改変の第1段階と捉えることができる。

## （３）1992年改革と制度変化<sup>(73)</sup>

1992年はEUのみならず日本その他多くの国々において大きな農政改革が行われた年であった<sup>(74)</sup>。それらの改革を直接に動機づけたのはGATTウルグアイラウンド、後のWTO体制による国際的自由貿易化進展といった政治的社会的状況であり、これらにより既存の政策ツール（特に農業保護的な）の見直し、直接支払い政策の導入、農業環境問題への対応の深化といった方向が規定された。1992年に行われたCAP改革はマクシャリー改革と呼ばれ<sup>(75)</sup>、GATTウルグアイラウンドを背景とした国際的自由貿易化進展に対する対応措置として、価格支持引き下げ分の補償のための直接支払いが導入さ

れる等、重要な改革となった。

附従性の原則は、1992年に Regulation 3950/1992, OJ1992, L405/1. によって土地を伴わないクオータの継続的譲渡の導入 (Art. 8.) がなされることで変化を迎えることになった (この改正は内容上ドイツの国内立法の変化をもたらすことになる)。その背景として指摘されるのは、クオータ流通自由化<sup>(76)</sup>に対する市場の要請の存在である。生乳クオータ制度がはらむ非効率性を縮小するためには制度内容を市場原理が十全に機能する自由市場に近づける必要があった。また、従来<sup>(76)</sup>の Formula A/B はなくなり、課徴金は指標価格の115%とされ、制度の2000年までの延長が決定された (Art. 1.)。

(4) アジェンダ2000 (1999年)、ベルリンサミット (1999年) と制度変化  
1990年代後半になると、アジェンダ2000、ベルリンサミット等の画期を経て、直接支払い政策の強化 (価格支持的政策の一層の縮小)、直接支払い受給に際してのクロス・コンプライアンス要件<sup>(77)</sup>の充実等により、市場・所得政策のフレームワークができ上がった (CAP 第一の柱)。しかし直接支払い政策は「ソファでくつろぐ農業者」を生むこと、財政負担が大きいこと等を理由に、クロス・コンプライアンス要件賦課、支払いの削減等による直接支払い政策の限定化も図られることとなる。一方で第一の柱の機能代替物的位置づけで CAP 第二の柱として農村振興政策が一定の比重を持って実施されることとなった。以後予算措置上モジュレーション<sup>(78)</sup>によって農村振興政策に重点が置かれるようになっていく。

特に生乳クオータ制度に関しては、Regulation 1256/1999, OJ1999, L 160/73. が Regulation 3950/1992, OJ1992, L405/1. の改正として公布された。この規則において、生乳クオータ制度の期限が2000年4月1日から2008年3月31日まで延長されることが定められている (Preamble. and Art. 1 (1).)。同規則の主な内容として、生乳クオータの流通規制等についての各国別化の可能性 (Preamble. and Art. 1 (9).) が述べられている一方で、



全体的方向として生乳クォータの流通を促進させていく方針が読み取れる。この背景には、未使用クォータを現実の生産者（‘active producers’として言及される）が手にすることこそふさわしいと考える思想があると考えられるが、具体的措置として、各国毎に生乳クォータ取引市場を開設が想定された（Preamble（6）.）。生乳クォータ取引市場を開設することによって、これまでの偶然的な相対取引に代わって、より合理的な価格でより活発な取引がなされることによって、引受人の負担を軽減し、生産構造を合理化することも企図されている。ドイツにおいては、2000年に取引市場が開設された。

その他には、未使用クォータを介入的に徴収し国家留保分に組み入れることで、後に生乳クォータを政策的考慮に基づいて再配分する措置が想定された（Art. 1（6）.）。

#### （5）2003年 CAP 改革と制度変化

CAP の中間見直し<sup>(79)</sup>、2003年の CAP 改革<sup>(80)</sup>においては、直接支払い政策におけるクロス・コンプライアンス賦課の強化、直接支払いにおける単一支払いの導入、農村振興政策の更なる充実等が図られた。これらの方向は単一支払いの導入に関しては「緑の政策」の強調であり、一方農村振興政策に関しては直接支払い削減分の代替的性質があるが、いずれにせよ WTO 対応の深化を反映した性格のものである。

生乳クォータ制度に関しては、Regulation 3950/1992, OJ1992, L405/1. を廃止した上での新しい規則として Regulation 1788/2003, OJ2003, L270/123. が公布された。附従性の原則は堅持されている一方で（Preamble（17）. and Art. 17.）、構造改善、環境適合を目的とした上での原則の例外化が示されていて、生乳クォータ取引市場についても1999年規則と同様に言及がなされている（Preamble（18）.）。また、既存の生乳クォータ移動システムは拡大意欲のある現実の生産者にとっての追加コストであるとして批判し、国家留保分としての徴収を強化し、政策的に再配分することでコストを

減少させる必要があるとしている (Preamble (20).)。この国家留保分の具体的利用方法については加盟各国に委ねられているため (Art. 19.)、各国毎に政策の内容に差が生じうる。クオータの種類は Deliveries と Direct Sales の 2 種類が想定されている (Art. 1 (2) and Art. 5.)。課徴金に関しては、生乳100kg 当たり2004年度は33.27ユーロ、2005年度は30.91ユーロ、2006年度は28.54ユーロ、2007年度は27.83ユーロと定められている (Art. 2.)。また、Deliveries の課徴金については生乳購入者が生産者から徴収した上で政府に支払い、Direct Sales に関しては生産者が直接政府に支払うこととされている (Art. 11 and 12.)。

現在の規定である Regulation 1234/2007, OJ2007, L299/1. の内容としては、クオータのみの移動 (Art. 73.)、土地を伴ったクオータの移動 (Art. 74.)、特殊な移動手法 (Art. 75.)、国家留保分の利用 (Art. 68.) 等が規定されている。

#### (6) ヘルスチェックにおける生乳クオータ制度廃止の提起

そして2008年にはヘルス・チェック (Health Check) が公表され、<sup>(81)</sup> クロス・コンプライアンスの内容見直し、単一支払いの強化、モジュレーションの強化、生産制限の廃止等の方針が示された。またこのヘルス・チェックにおいて、<sup>(82)</sup> 生乳クオータ制度の廃止について言及されている。ヘルス・チェックにおいては、2009年度から廃止予定の2015年度まで「ソフト・ランディング」と称して緩やかに生乳クオータ制度の廃止を実現するよう毎年生乳クオータ枠を1%ずつ増加させていくこと、制度の代替措置としての介入的買い入れ等が提案されている。制度廃止までの生乳クオータ拡大に関しては、域内生産量1位のドイツは反対であり、乳製品自給を志向するイギリスは賛成であるとされる。<sup>(83)</sup> また、生乳クオータ制度廃止後に関して、生乳生産、乳製品生産全般における EU 全体での生産増と価格減、そして販売減と飼料価格増による農家所得減が予想されている。<sup>(84)</sup> また、各国毎、あるいは各国内に

においても各地域毎にもたらされる影響に大きな違いが生じることが予想されている。<sup>(85)</sup>

このような生乳クォータの廃止案は、CAP 全体の動向、ひいては EU 全体の動向と無関係ではない。簡単に言えば、財政難状況下での合理化志向の帰結としての「制度」の破棄、ということである。近年の CAP 改革は、EU 全体において比重の大きい CAP 関係予算について、財政危機における縮小の方向の中でいかに対応していくのが焦点となっている。このような状況は、とすると仮に WTO 農業協定が課す要件をクリアしたとしても、予算面から直接支払い等の政策が成立しなくなることを意味している。EU の東方拡大<sup>(86)</sup>、リスボン戦略による予算使用方針の再編等の動向もまた予算逼迫に規定された CAP の縮小傾向での見直しという方向をさらに強める方向に作用する。

そして、2013年に予定されている次期 CAP 改革に関しては次のような指摘がなされている。

「一つ確かに言えることは、既にこれまで重大な見直しが行われてきた直接支払いの歴史的な基準（過去の生産量を基準とする方法）が消える運命にあるということである。（中略）しかし、CAP の財政が危機的状況に陥り、加盟国が自国の補助金に頼ろうとする方向に向かう危険もある。これは CAP の終焉を意味するだろう。」<sup>(88)</sup>（中略傍点報告者）

ここで指摘されているような事態がはじめに触れた直接支払いの証券化の議論や、農業政策の再国家化の議論を生み出す根拠となっていると言える。

## （7）まとめ

クォータ移動の法的形態について整理すると、現在次の 5 つの移動方法が用意されていることになる。

- ①土地の売買・相続による継続的譲渡（クオータ＋土地の売買、相続）
- ②賃貸借（クオータ＋土地の賃貸借）
- ③土地を伴わないクオータの継続的譲渡
- ④土地を伴わないクオータの賃貸借
- ⑤直接販売クオータと卸売クオータの交換

生乳クオータ移動の展開について簡単に整理すると、生産抑制→乳価維持→所得維持というポジティブな政策目標達成と同時に、条件不利地域等からの生乳クオータ流出を阻止しつつ、制度の非効率性に起因する農業構造停滞の可能性→経営改善の阻害→国際競争力の停滞というネガティブな作用の打消しをどのように達成するのかという点を一つの軸として、予算問題、貿易問題といった政治的要素に大きく規定されながら制度は展開してきたと考えられる。附従性原則を保とうとしながら、多くの例外規定を設けることは制度の整合性を欠くことに繋がったが、生乳クオータ制度の展開からは、制度自体の内在的な論理展開だけではなく、それ以外の社会的要因が大きく影響してきたということが理解できる。

制度導入時は、一部例外はあるものの、生乳クオータ移動にあたっては附従性が原則として位置づけられ、生乳クオータそのもののフレキシビリティは低かったと言ってよい。この限りでは、先述したように生乳クオータ制度は構造変動に対して逆接的結びつきをしていた面が強かったと考えられるが、離農助成<sup>(89)</sup>、新規就農者へのクオータの特別配分<sup>(90)</sup>といった手法によって構造変動を促進する施策を同時に仕組むことで、低フレキシビリティとの兼ね合いを図ることが目論まれていた。しかし、次第に附従性の原則は弛緩し、生乳クオータのフレキシビリティが高められることによって、生乳クオータ制度自体による直接的な構造変動（経営改善）が企図されることになった。

このような抜き差しの関係の中で、ヘルス・チェックにおいて制度が廃止される、と論じられることには、性急な印象を受ける。そもそも生乳クオー

クォータ制度は当初から時限的なものであり、制度下においても乳価維持がままならないとなると、制度に批判が向けられても当然であるが、制度がなくなることによって、附従性原則にこめられた政策的価値、あるいは生乳クォータ制度の限界の中において追求され続けた効率性という価値はどのような変化をもたらされ、また土地利用や農業構造にどのような変化をもたらすことになるだろうか。

## 5 ドイツにおける生乳クォータ制度の展開

### （1）ドイツへの注目

EUにおける制度展開を見ても言えるように、生乳クォータ制度にまつわる問題は、敷衍すれば、一つは生乳クォータの流通に関する効率性と制度による政策目的とのバランスという問題に至る。この観点からすると、一方にはEU全体として予算難等からCAPにおける政策主導性の発揮に一定の限界がかけられる中で効率性優先の側に傾斜しつつあるCAP全体の動向がある。もう一方で、そのような効率性志向を不可避のものとして受容しつつも、政策的考慮をなおも要する他の諸政策との整合づけにおいて困難に直面している国としてドイツを挙げることができる。以下述べるように、ドイツにおいては附従性原則とともにクォータ流通領域の限定化によって条件不利地域からのクォータ流出を阻止する等の規制措置が行われてきた。しかし、ドイツにおける生乳クォータ制度は、2000年に大きな転換を迎えている（生乳クォータの土地、経営との切断、取引市場の創設等）。したがって、ドイツにおける法展開に注目すれば、2000年を境に、制度変更に伴う構造変動、取引動向、クォータの性質の変化、その他の政策との関係性の問題等多様な論点を引き出すことができる。

このような対比は法制度とその展開に現れたが、ここでEU法とドイツ法の関係について整理すると、上述の通りEU法レベルでの制度の大枠設定に呼応して、個別の事情を勘案しながらドイツ国内の法制度は整備される。生

乳クオータ制度にあっては、各国毎の法制度状況の差異がしばしば指摘されてきたが、この差異は各国の農業政策、農業の状況の差異を反映したことに  
(91)  
よる部分が多い。

欧州議会、理事会、委員会による立法には、いくつかの種類が存在する(欧州共同体を設立する条約第288条)が、特に規則(Regulations)は、「普遍的適用性を有する。規則は、そのすべての要素について拘束的であり、かつすべての構成国において直接適用可能である」。しかし規則が「無条件かつ十分に明確」  
(92)  
という要件を満たしていない場合は、規則の意味に合致する限りで、各国内法化等の実施措置が許容される。  
(93)

そしてEU規則に基づいてドイツ国内法が制定される際、命令(Verordnung)の形式が用いられる。命令(Verordnung)については、「法律(Gesetz)が議会によって制定される法であるのに対し、命令は行政官庁の制定する法であって、法律に反しえない。命令には直接に国民をも拘束しうる法規命令(Rechtsverordnung)と下級官庁を拘束する行政命令(Verwaltungsverordnung)がある」  
(94)  
と説明される。課徴金を伴って運営される生乳クオータ制度は、ドイツにおいてはRechtsverordnungとして私人の法的権利関係に關与するレベルで行われる。

## (2) ドイツ農業の特徴、農政の展開

先述したとおり生乳クオータ制度は法的にはEU法で大枠が、各国内法でより具体的な内容が定められることで重層的に成り立っている。各国内法レベルにおいては、各国の農業が抱える多様な事情が、農業政策によって追求しようとする課題等に鮮明に反映する。共通農業政策の歴史は長い、加盟各国の農業、農業政策は決して均一ではありえない。

ここでドイツ農業の特徴と農政展開を概観すると、旧西ドイツにおいて農業法が成立して以来、農業政策の力点の一つは農民的家族経営(bäuerlicher Familienbetrieb)  
(96)  
のあり方に置かれてきた(農業法第4条)。東西対

立が熾烈だった頃は、家族経営の経営体としての優位性が東ドイツにおける  
 集団経営との対比から論じられ、家族経営は自由主義イデオロギーを体現す  
 る主体として政策上の地位を得ていた。<sup>(97)</sup> やがて農産物過剰が顕在化し、農業  
 環境問題が生じると、家族経営の存在意義は増産を担う主体から環境汚染を  
 生じない農業生産を行うのに適合的なフレキシブルな経営体として農業生産  
 にとどまらない環境保護の担い手としての意義に転換し、農業環境政策と適  
 合した。<sup>(98)</sup> 東西統一後旧東ドイツにおける集団経営が解体、変容していく一方  
<sup>(99)</sup> で、家族経営の伝統は WTO 体制下における効率化・自由化の要請、旧集  
 団経営との対抗関係の中で矛盾を抱きながら更なる変質を遂げている。<sup>(100)</sup> また  
 クオータ取引に関する法改正に際しても、土地所有者としての家族経営の利  
 害が一定のインパクトを持った。<sup>(101)</sup>

また、ドイツにおいては条件不利地域政策に一定の蓄積がある点にも特徴  
<sup>(102)</sup> がある。この条件不利地域政策の必要性が、ドイツにおける生乳クオータ制  
 度の受容のあり方に影響を与えている。

### （3）生乳クオータ制度の展開

ドイツにおける生乳クオータ制度の受容は、まず生乳保証量令 Milchga-  
 rantiemengen-Verordnung (MGV) vom 25. Mai 1984 (BGBl. I S. 720)  
 によって行われた。<sup>(103)</sup> その後1984年改正（附従性の例外としての用益賃借人保  
 護（<sup>(104)</sup> 軽微条項、<sup>(105)</sup> 最高量条項）、Altpacht と Neupacht の区別の<sup>(106)</sup> 発生）、1990  
 年改正（クオータのみの賃貸借の導入（1990/1991年度より））、<sup>(107)</sup> 1992年改正  
 （Altpacht の場合の保護の<sup>(108)</sup> 限定化）<sup>(109)</sup> 等の幾多の改正がなされた。<sup>(110)</sup>

<sup>(111)</sup> 1993年改正は、1992年の EU 規則での改正を受けたものであるが、土地を  
 伴わないクオータの継続的譲渡の導入等の重要な内容を含む。土地を伴わ  
 ないクオータの継続的譲渡の導入については、まず売買が可能であり、賃貸借  
 については最低2年度継続する用益賃貸に基づかなければならないとされた  
 (§ 14 Abs. 2.)。加えて、クオータの広域に及ぶ移動を防ぐために、譲渡可

能性は地域的に限定された<sup>(112)</sup>。また、土地を伴わない譲渡についての合意は書面上締結されなければならず、クオータの土地を伴わない譲渡の有効性については、許可されたものとみなされる管轄の州役所の証明が必要とされた(§ 7 Abs. 2)。他にも、用益賃借人保護としての軽微条項の要件が5haから1haにされる変更されるといった重要な内容を含む改正が同時期に行われた<sup>(113)</sup><sup>(114)</sup>。

2000年には追加課徴金令 Zusatzabgabenverordnung vom 12. Januar 2000 (BGBl. I S. 27) が制定された。これによって生乳保証量令は廃止されたが、内容としては、①土地とクオータの切断(§ 7. クオータの引受人は生乳生産者でなければならない)、②生乳クオータ市場取引モデル<sup>(115)</sup>の登場、③土地を伴わない移動は、原則として各地域のクオータ市場を通じて行われること、④クオータ取得についての負担減という点から、移動に際してクオータの特定の一部を州の備蓄に算入する規則によるクオータ価格の抑制(§ 10 Abs. 4 und 5.) 等が定められている。この法の目的は生乳クオータの市場流通化による経営構造の改善であったが、その流通可能領域は当初おおよそ各ラント規模に限定されたものであった(§ 8 Abs. 3.)。この点からは条件不利地域等生産条件の劣る地域への配慮が読み取れる。また、クオータ取得の際の費用負担減とクオータの実際の生産者への帰属との両立が企図されていると考えられる。

その後も生乳課徴金令 Milchabgabenverordnung vom 9. August. 2004 (BGBl. I S. 2143) の制定、生乳クオータ令 Milchquotenverordnung (MQV) vom 4. März 2008 (BGBl. I S. 359) の制定、同改正等<sup>(116)</sup>が行われている。現在の生乳クオータ制度を規定するのは、主に2010年に改正された生乳クオータ令である。

#### (4) まとめ

ドイツにおいて当初附従性が強調された背景として、①家族農業経営の維



持という農政課題との合致、②クォータが特定地域に偏重することの回避、③クォータ取引が投機の間となることへの危惧、④農業生産を行わずにクォータを保持する者（離農者等からの転化）<sup>(117)</sup>への反感、といったことが挙げられる。当初は効率性の観点よりも、ドイツ農政固有の政策意図が優越したと考えられる。1993年改正によって土地を伴わないクォータの継続的譲渡が導入された際に、土地との結合の弛緩は、構造不良の生乳生産経営体についての構造改善に機能し、競争力を増すことにつながるとする議論と、条件不利地域及び限界地域から構造上優位な農業経営にクォータが流出する危険があるとする議論が対立した<sup>(118)</sup>。後者の主張が、クォータ流通の地域的限定と、クォータの引受人は生乳生産者でなければならない、という要件を帰結させた。

しかし、議論は更なる展開を見る。クォータ制度が存在するにもかかわらず、乳価は低下傾向のまま推移し、制度をめぐる議論の対立がもたらされた。その議論を大きく捉えると、クォータがあっても乳価は下がるので、クォータ制度は廃止すべきだとするという議論と、クォータ制度を廃止すると乳価は一層低下基調で変動を起し危険であるとする議論の対立であった<sup>(119)</sup>。その後、クォータ制度運営に関する行政コストや経営の効率化の観点、当初から存在した各種の例外の多さ<sup>(120)</sup>、現実の取引の進展によるクォータ分離の要請等<sup>(121)</sup>から、2000年には追加課徴金令によって、「生乳クォータの引受人は生乳生産者であること」という要件、クォータ流通の地域的限定といった措置は維持されつつも、土地とクォータは基本的に切り離されることとなった。その後もクォータの移動規制がクォータ価格を高めていること、移動規制等が構造改善を阻害することが自由化基調下において競争力獲得を阻んでいること等を理由に国内からも強い批判が寄せられている<sup>(123)</sup>。

## 6 生乳クォータ令（2008年）におけるクォータ移動規定の内容

以下、生乳クオータ令(2008年)の内容を概観することを通じて、加盟各国の裁量の余地が大きいEU生乳クオータ制度が、特にドイツにおいて現在どのように受容され、実施されているのかを明らかにしようと思う。

## (1) 一般規定

### ①原則(§ 8.)

まず原則として、生乳クオータ移動は①土地・経営と結びつかず、②継続的なものとして、文書によって行われなければならない(§ 8 Abs. 1.)。また、生乳クオータの引受人は生乳生産者でなければならない(§ 8 Abs. 2.)。相続の場合、配偶者間、登録された生活共同者間、直系の血縁者間における移動の場合は例外となる(§ 8 Abs. 2.)。加えて、あらゆる移動は公的証明書(移動証明書)を必要とする。この証明書なしでは、引受人はクオータの所有を有効にできない。移動証明書はクオータ取引所によって発行される(§ 8 Abs. 6.)。

### ②再移動(§ 9.)

§ 8 Abs. 2 Satz. 2. の受取人(配偶者等)が生乳生産者ではない場合、受取人は、公的な移動の決定の公示(§ 8 Abs. 6.)に続く2年度が終了するまで、クオータを生乳生産者に移動しなければならない(§ 9 Abs. 1.)(§ 11 Abs. 1 Satz 1. による移動期日: 4月1日、6月1日、11月2日)。移動が、移動期間中に行われない場合、クオータは留保分に回る(§ 9 Abs. 3.)。

## (2) クオータ取引手続き

### ①原則(§ 11.)

クオータ取引所における手続は4月1日、7月1日、11月2日に実施される。その際供給者は生乳クオータを移動し、需要者は引き受ける。移動の総体と引き受けられたクオータの総体は各期間において等しくなければなら

い (§ 11 Abs. 1.)。クォータの移動と引渡しは、kg ごとの単位価格に対する均衡価格に基づいて行われる。均衡価格は各移動期日における許可された総供給・需要価格に基づいて算出される。クォータ取引所によって供給者にその都度支払われる対価と需要者によって得られる対価は、各移動期間において等しくなければならない (§ 11 Abs. 2 und 3.)。クォータは、4%の基準脂肪量に基づいて移動され、引き受けられる (§ 11 Abs. 5.)。

②移動の申し出 (§ 12.)

移動の申し出は、所定の事項と証明を含まなければならない (§ 12 Abs. 1.)。

③クォータ需要規定 (§ 13.)

クォータ購入者の住所、氏名、購入されるクォータ量等が記載される (§ 13 Abs. 1.)。

クォータ購入者は生乳の生産、出荷を行っていない場合、管轄の取引所に今後生乳生産、出荷を行うことについての証明を提出しなければならない (§ 13 Abs. 2.)。

④規定の提出 (§ 14.)

規定は移動期日前に書面で提出されなければならない (§ 14 Abs. 1.)。

⑤移動範囲 (§ 15.)

新しい諸州とベルリンは東部移動範囲を、残りの諸州が西部移動範囲を形成する。

⑥クォータ取引所 (Übertragungsstellen) (§ 16.)

東部移動範囲における移動は東部クォータ取引所によって、西部移動範囲における移動は西部移動範囲の各ラントのクォータ取引所によって行われる (§ 16 Abs. 1 und 3.)。

⑦均衡価格 (Gleichgewichtspreis) の決定 (§ 17.)

まず需要価格と供給価格の一致から卸売価格 (Zwischenpreis) を確定し (§ 17 Abs. 2.)、卸売価格を一定基準以上超過する取引が除外され (§ 17

Abs. 3.)、その上で残りの取引に基づいて均衡価格が決定される (§ 17 Abs. 4.)。

⑧移動の実施 (§ 18 und 19.)

均衡価格において需要量が供給量を超えた場合(需要過剰)、需要過剰は全需要量の均一的な削減によって調整される (§ 18 Abs. 2.)。州は、場合によっては州留保分のクオータを需要過剰調整に用いることができる。供給過剰の場合は、供給量の均一的な削減が行われる (§ 18 Abs. 3.)。需要者は14日以内に対価をクオータ取引所に支払わなければならない (§ 19 Abs. 5 Satz 2.)。クオータ取引所は需要者からの入金後14日以内にその対価を供給者に支払う (§ 19 Abs. 6 Satz 3.)。

(3) 特別移動

クオータ取引所における手続き(生乳クオータ市場)による移動は、全移動の3分の1に達するとされるが、<sup>(124)</sup>その他の移動は、生乳クオータ規則第21条以下に規定された手続きにおいて行われる。以下は、市場に基づかない生乳クオータ移動の制度概要である。

①相続、近親者、配偶者間の移動 (§ 21.)

これらの場合、クオータは、法的または任意の相続、存命中における農業経営の引渡しによって、生前相続として需要者に移動することができる (§ 21 Abs. 1.)。また、クオータは、直系親族、配偶者、登録された生活共同者の中で移動することができる (§ 21 Abs. 2.) (同性間において承認されたパートナーシップによる生活共同者も可)。

②経営委託によるクオータ移動 (§ 22.)

生乳生産についての自立的生産単位としての一つの経営(クオータの70%以上を生乳生産に利用している)が自然人または法人に継続的に委託される時、クオータも共に移動する (§ 22 Abs. 1.)。経営委託の終了後、クオータは提供者に戻る。クオータの用益賃貸人が、クオータの用益賃貸借の間経

営を第三者に移動した場合、その第三者はクォータに関して用益賃貸人の法的地位を持つことになる（§ 22 Abs. 2.）。その第三者には、§ 22 Abs. 3.（所定の期間中さらに別の者にクォータを移動することの禁止）、Abs. 4.（所定の期間中の経営管理）等が妥当する。

#### （４）2000年４月１日前に締結された用益賃貸借契約

土地とクォータの切り離しが広範化した追加課徴金令（2000年）以前の土地とクォータの結合の原則において行われた契約の取り扱いについていかに整合させるか、という問題が法的に生じるが、その点については一定の法的解決が想定されている。

2000年４月１日（追加課徴金令の施行日）より前に締結されたクォータについての用益賃貸借契約は、引き続き妥当し、用益賃貸借契約当事者によって延長、短縮しうる（§ 48 Abs. 1.）。用益賃貸借契約期間中クォータの経営もしくは土地との結合は存続するが、この結合は用益賃貸借契約の終了及び付属の経営・土地の返還によって終了する（§ 48 Abs. 4.）。

クォータは用益賃貸人に返還保証されるが、用益賃借人が生乳生産を行う限り、用益賃借人は返還保証されたクォータを用益賃貸人から用益賃貸借終了後の１ヶ月以内に全部もしくは一部について有償で引き受けることができる（引受権 *Übernahmerecht*）（§ 49 Abs. 1.）。引受権は、用益賃借人によって用益賃貸借終了後の１ヶ月以内に書面によって用益賃貸人に対して主張されなければならない（§ 49 Abs. 2.）。追加課徴金令の施行前に締結された用益賃貸借契約が2000年３月31日以後に満了する場合は、相応するクォータが用益賃貸人に引き渡される。しかしそのときクォータの33%は州留保分として控除される（§ 48 Abs. 3.）。

引き受けたクォータの再移動（§ 50.）に関して、用益賃借人が引受権を行使する際、用益賃借人は移動後２年度経過するまでクォータを第三者に再移動することができない（§ 50 Abs. 1.）。

クオータの33%を控除すること及び用益賃借人の引受権についての例外として、これらは、一つの経営全体が返還される場合、用益賃借人自体、その配偶者、生活共同者、もしくは直系親族がクオータは生乳生産に全部もしくは一部必要であると証明した場合、妥当しない(§ 51 Abs. 1.)。以上の場合に関係する譲渡は、譲渡証明によって証明される(§ 52.)。

### (5) まとめ

以上、ドイツにおける現在の制度内容の一端を概観した。大きく捉えるなら、現行制度の特徴は、①効率化の強化、②「ソファでくつろぐ酪農家」発生の回避、③生乳クオータを実際の生産者の手元に置く、といった異なる政策意図の間のバランスを確保する、という点にあるように思われる。ドイツにおける現行制度は、基本的にEUの制度展開を反映して制度の規制を緩和しているが、その中心となるのが、生乳クオータは土地、経営と結びつかないとした第8条である。これは一方で生乳クオータの引受人は生乳生産者でなければならない、とする規定によって限定化されているが、当初の附従性の原則とは著しく異なると考えざるを得ない。また、生乳クオータ市場(生乳クオータ取引所)の規定についても、以前は21あったクオータの流通範囲が2つに統合されたのも、制度の効率性を高めることを企図したものと考えることができる。<sup>(125)</sup>

このように当初クオータ移動について抑制的であったドイツにおいても、<sup>(126)</sup> 重大な規制緩和が行われているとなると、かつての条件不利地域政策との整合や農民的家族経営の意義がどのような影響を被ったのかが論点として浮かぶ。これらの論点について何らかの解決がなされていないならば、政策的措置が必然的に要求されることになり、結果として制度緩和が別の新しい制度を生むことになる予想される。また、以上のような制度と政策の連関は、農業構造や土地利用形態変化と不可分の関係にある。したがって、このような変化をもたらすことになる生乳クオータ取引についての法的考察が求めら

れることになる。

## 7 論点と課題

### （1）制度改変と土地利用形態の変化

生乳クォータ制度によってもたらされた酪農生産をめぐる変化として、従来から、①生乳クォータ制度下における緩慢な構造変化、②代替的作目の急速な発展、③雇用労働力の急激な減少、④パーラー搾乳方式におけるオートメーション化の進展、⑤安価な飼料の給与、⑥農業所得の落ち込みと回復<sup>(127)</sup>といった点が指摘されてきたが、特に土地利用形態の変化が重要である。

生乳クォータ制度下において、附従性原則が弛緩した結果として生乳クォータ獲得に係るコストが減少し、大規模経営、営農意欲の高い経営体に生乳クォータが集積すると想定される。この時、総数としては乳牛は減少しつつ、乳牛が効率の経営体に集積することになる。すると、乳牛飼養に必要な飼料用農地も必要性が減じるので減少する。したがって生乳クォータ制度によって農業的土地利用全体の変化が生じるということになるのだが、特に2つの重要な変化が想定される。第1に農業的土地利用が面積的に減少したとしても、なお農業的に利用される部分においては効率性の追求の結果一層の集約的利用が進み、農業環境問題等をむしろ深刻化させる可能性があるという点である<sup>(128)</sup>。第2に、生乳クォータ制度の結果、農業的土地利用の中でも酪農的土地利用が減少することになるが、酪農的利用に供されていた土地が穀作地等他の農業的土地利用に変化することがありうる。この時、生乳クォータ制度と同様に生産過剰抑制策として講じられた穀物についてのセットアサイド政策等を阻害する可能性が考えられる<sup>(129)</sup>。第3に、土地利用関係以外にも産乳量や飼料給与における変化等も想定される。この点については、例えば「酪農経営者は、産乳量をわずかだけ（1.5%）低下させる一方、一頭当たり濃厚飼料給与量を平均で約15%減少させるという状態に転換した。このことは、クォータ制度導入を契機として、酪農経営者が、濃厚飼料利用上の技術

的効率性において経済性を追求し実現したこと、を表している」などと指摘されている。<sup>(130)</sup> 生乳クォータ制度下での生産の効率性追求のあり方として、法規制緩和によって容易化する生乳クォータ取得による生産量の拡大（一方で生乳クォータ放出による生産からの撤退）という方向だけでなく、飼料給与方法の変更等もまた現実的な対応である。以上の生乳クォータ制度によってもたらされた酪農業関係資源利用の変化に関する問題、経済的効率性を機軸として生乳クォータ制度に政策展開を局限することによる他の政策との整合性の問題、生乳クォータ制度によって回避しようとした農業環境問題温存の問題について、現状はどのようになっているのか、制度廃止後さらにどのように展開するのか等について引き続き検討する必要がある。

## (2) クォータの法的性質

第2の論点として、クォータの法的性質について検討を加える必要がある。<sup>(131)</sup> この法的性質がクォータの流通のあり方に必然的に影響をもたらすことになる。例えば、制度がなくなることによってクォータも失われてしまうのならば、生産活動を行わないクォータ所有者は、クォータの処分を急ぐかもしれないし、クォータが法的に紛争の種となりがちなものであるなら、取引は活発には行われなないかもしれない。また、特に酪農の場合、生産の集約は土地の集約ではなく飼養頭数の増加によるので、クォータの取引が行われても、土地の移動はそれほど生じないかもしれない。このような問題を想起させるクォータの法的性質について、欧州裁判所、ドイツの裁判所の判断は、生乳クォータは所有権保護の対象物ではない単なる 'advantage' であると評価する。<sup>(132)</sup> しかし生乳クォータの配分や課徴金の徴収は生乳生産経営に影響を及ぼすものであり、<sup>(133)</sup> 生乳クォータをもたないことは事実上生産の禁止を意味することになる。クォータのような農業生産に不可欠なものを法的にどのように把握するのかという問題が改めて重大な問題として表面化する。

主に生乳クォータ取引による多様な法的紛争に際して、附従性をどのよう



に処理するか、生乳クォータの資産性をどのように評価するのかという点において判例が確立しておらず、生乳クォータの法的性質が不明確な状態にあり、生乳クォータ取引が阻害されていることがイギリス農業法のガイドブック<sup>(134)</sup>において指摘されている。クォータの法的性質に関する論点は、クォータと所有権との関係の捉え方という点に収斂する。論点を整理すると、①所有権保護の対象物と解した場合、クォータ所持者が国家に対する何らかの請求権を持つことになる。一方で、クォータの配分量、流通のあり方等は政策的色彩が強く、また安定的なものではないため、所有権保護の対象物としては難がある。しかし取引可能性が高まり、対価が生じるようになると私的権利としての保護の要請が高まる可能性があるということになる。逆に②所有権保護の対象物ではないと解した場合、農業生産を行う上で不可欠なクォータについて、強固な保護がなされないことになる。その他にも政策的理由から課徴金を増加したり保証数量を変更するなどした場合、生乳生産に大きな影響を及ぼすことになるが、これらは基本権に抵触するのではないかといった問題も指摘されている<sup>(135)</sup>。

また、土地賃貸借関係の問題として、現在土地とクォータは法制度上分離されたが、クォータのない土地は農業生産用地としての経済的価値が低くなる。地主（主に家族小経営）は土地の経済的価値を損なわないようにするため様々な点でクォータと土地の結びつきを求めるが、一方で資本主義的経営は自由化、制度廃止を求めることになり、両者は対立関係に置かれる。生乳クォータ制度が廃止されるにせよされないにせよ、クォータのような農業生産権と土地との法的関係性、法的性質についての整理が必要となる。生乳クォータは農業生産に関わる私的な要素だが、同時に生乳の計画生産という国家政策（共同体政策）に関わる公的な性質を帯びる要素でもあり、クォータ<sup>(136)</sup>がもつこの私的要素と公的要素の関係をどう整理するかという理論問題が、  
 解明されるべき問題として残されている。

## (3) 生乳クォータと農政の方向

最後に生乳クォータ制度を司る法内容から見えてくる今後の課題を確認したい。

生乳クォータ制度に伴う非効率性をどう扱うかという論点は、クォータの流通において制度の自由化を図れば経営の合理化につながる可能性がある一方で、規制を行えば既存の条件不利地域等の維持につながるとして、ドイツの場合何らかの規制が加えられてきた。そこには農政課題、農業構造等が関連していた（規制緩和、自由化では実現され難い政策価値）。また、生乳クォータ制度の法的な内容の違いは、当然ながら各国の農業構造変動の差異にも反映してきた。このように各国ごとの事情が反映することで各国ごとにクォータ制度の受容のあり方には差があり得たが、仮にクォータ制度がなくなった場合、クォータ制度と関連させて行われてきた諸政策（条件不利地域政策）を含め、CAP レベルでの政策と各国レベルでの政策との関係はどうなるのかという点が論点として浮かび上がる。この問題の検討のためには、生乳クォータ制度の展開によってもたらされた具体的な構造変動を実証的に把握した上で、その変動の在り方における問題点を析出し、さらにそれに対する政策対応のあり方を注視するといった作業が必要となる。

その時の政策対応は、CAP としての政策が消失しても（一見自由化を志向するように見える）、各国毎の個別政策の要請は解決されないためにもたらされる可能性のある政策の Renationalization（主に保護的手法への回帰として）とパラレルなものと考えることができる。このことは、今後一層各国別の政策展開にも目を向けていく必要を認識させるものであるとともに、特に農業構造変動を検討するに当たっても、各国の農地取引法制及び生乳クォータ法制等生産関連権利法制の内容を十分把握する必要があることを示すことにもつながる。制度廃止による影響は均一でないことを先に指摘したが、この点も廃止後の各国毎の多様な対応を予想させる。また農業生産権の法的性質も、各国政策の方向性によって異なりうるという点においても、論点の

広がりが見込まれる。

※本稿の起稿にあたって、Wolfgang Winkler 博士（ゲッティンゲン大学農業法研究所）から貴重な資料と有益なコメントを頂いた。ここに感謝申し上げます。

- (1) この間の経緯について概観するものとして、村田武「新自由主義的農政改革の帰結と今後の展望」農業と経済75巻6号（2009年）5頁以下等参照。
- (2) 我が国においても品目横断的経営安定対策の導入に際して、「我が国農業の構造改革を加速化するとともに、WTOにおける国際規律の強化にも対応し得るよう、現在、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確にした上で、その経営の安定を図る対策に転換する」、と政策趣旨の説明がなされた（農林水産省「経営所得安定対策等大綱」（2005年）2頁）。
- (3) D. Barthélemy and J. David (eds.), *Production Rights in European Agriculture* (Amsterdam: Elsevier, 2001). 直接支払いの受給権の取引については、村田武「EUとドイツ—直接支払いのデカップリング—」農法42号（2007年）8頁以下、石井圭一「フランスにおける直接支払制度の運用、実績、展望」同22頁以下において言及がなされている。
- (4) 加藤光一「「農地の自主的管理」と集落営農—長野県上伊那地域の農地管理と「改正農地法」—」農法45号（2010年）33頁以下は、これまで「大規模経営への農地の集積、それによる国際競争力に打ち勝つ農業を創出すること」と定義される「「構造政策」としての農地管理」手法が議論の無批判の前提とされてきたことを指摘し、長野県宮田村の宮田方式にみられるような「むら」を利用した「「農村政策」としての農地管理」の成果を通じて、「構造政策＝農地管理という発想」からの解放を説く。また野田公夫「日本型農業近代化原理としての「組織化」」農林業問題研究40巻4号（2005年）360頁以下は、農法論の見地から日本を含む東アジアを「構造政策不能地域」と特徴づけ、「むら」などの地域組織による権利の調整をベースにした縦・横の連繫・調整、「市場原理の地域主義的な緩和・調整とその上での個の発展」による「日本型構造政策」の必要を説く。
- (5) 生源寺真一「酪農経営と地域農業—土地資源の有効利用をめぐる—」佐伯尚美＝生源寺真一編著『酪農生産の基礎構造』（農林統計協会、1995年）77頁以下参

照。

- (6) A. Swinbank and R. Tranter (eds.), *A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform* (Wallingford: CABI Publishing, 2004) (塩飽二郎訳『ヨーロッパの直接支払い制度の改革—証券化を目指して—』(社団法人畜産技術協会、2006年))、古内博行「直接所得支払いとボンド・スキーム問題(1) — (3)」*経済研究*23巻1号47頁以下・2号15頁以下・3号119頁以下(以上2008年)、同「EU農政におけるボンド・スキーム構想」*農業と経済*74巻11号(2008年)110頁以下、同「農業分野への介入・保護とその性質変化」小野塚知二=栗原哲也編『自由と公共性—介入的自由主義とその思想的起点—』(日本経済評論社、2009年)155頁以下参照。
- (7) W. Grant, “Book Review for A. Swinbank and R. Tranter (eds.) *A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform*,” *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 32, No. 2, 2005, p. 297. また、岩田勝雄「WTO体制と農業問題」*季刊経済理論*46巻2号(2009年)17頁以下も、同様にWTO体制の下で自由貿易が進展する一方で、先進各国において農業保護政策が進行している事態に注目する。その他に、J. Niemi and J. Kola, “Renationalization of the Common Agricultural Policy—Mission Impossible?—,” *International Food and Agribusiness Management Review*, Vol. 8, No. 4, 2005, pp. 23-41. も参照。
- (8) 農業保護的なフランスと市場自由化論のイギリスという相反する両国が、直接支払い額の逡減措置の必要性という点で一致したためにアジェンダ2000の時点でモジュレーション(後註78)参照)の導入が実現したものの、モジュレーションの各国レベルでの実施においては、自由裁量措置が広く認められた。このためにモジュレーションの具体的な実施においては、支払いの社会的再配分的な形でモジュレーションを実施したフランスと大規模経営の効率性や行政コストの見地から画一的なモジュレーションを実施したイギリスとでは大きなコントラストがあると分析される(P. Lowe, H. Buller, and N. Ward (安藤光義訳)「次のアジェンダは設定されたか?—共通農業政策の第2の柱に対するイギリスとフランスのアプローチ—」(安藤光義「EU共通農業政策の「第2の柱」に関する英仏比較」*土地と農業*40号(2010年)237頁以下に収録)参照)。ここで指摘されるような、共通の政策枠組みでありながら現実の政策実施において差異が存在するような状況もまた農業政策の再国家化現象の一端であると考えられる。
- (9) クオータ制度の廃止や証券化の議論に見られる規制緩和、自由化の潮流が、EU

- 加盟各国の多様性の中でどのように推移、展開するのかということは、ひいては資本主義は収斂するのが多様でありうるのかという議論と接合する (山田鋭夫「資本主義社会の収斂性と多様性—経済学はどう見てきたか—」山田鋭夫=宇仁宏幸=鍋島直樹編『現代資本主義への新視角—多様性と構造変化の分析—』(昭和堂、2007年) 3頁以下参照)。
- (10) しばしば“Milchsee”, “Butterberg”等と表現される (M. Schindler und W. Wintzer, *Wirtschaftslehre—Grundlagen des Agrar- und Zivilrechts, Sozialversicherungen in der Landwirtschaft, landwirtschaftliche Steuerkunde, Volkswirtschaft, Agrargeschichte und Agrarpolitik, Marktwirtschaft, Marketing für Land- und Forstwirtschaft, Buchführung in der Landwirtschaft, Arbeitslehre, landwirtschaftliche Betriebslehre—* 13. Aufl. (München: BLV Buchverlag, 2010), S. 441.)。
- (11) 松浦利明「ECにおける牛乳・乳製品過剰問題」農業総合研究36巻1号(1982年)2頁。
- (12) 「価格の需給調整機能と所得支持機能はトレードオフの関係になり、価格政策の限界が顕在化する様になる」(同前22頁)と指摘される。
- (13) B. Gardner (村田武=溝手芳計=石月義訓=田代正一=横川洋訳)『ヨーロッパの農業政策』(筑波書房、1998年)129頁以下参照。近代酪農の弊害と言われる生乳生産を通じた地下水汚染のメカニズムについては、A. Heissenhuber, J. Katzek, F. Meusel und H. Ring (四方康行=谷口憲治=飯国芳明訳)『ドイツにおける農業と環境』(農山漁村文化協会、1996年)56頁以下参照。
- (14) Gardner (村田他訳) 前註13) 65頁以下参照。1986年には、ECの農産物輸出額がアメリカを上回った。
- (15) なお、以上のような農業における貿易問題、環境問題の展開は、CAP全体として、環境保全や食品の安全性といった付加価値によって農産物貿易における国際競争力を獲得することを企図する「ヨーロッパ農業モデル」の確立へと連なることになる (L. Mahé and F. Ortalo-Magné (塩飽二郎=是永東彦訳)『現代農業政策論—ヨーロッパ・モデルの考察—』(農山漁村文化協会、2003年)参照)。
- (16) マンスホルト・プランに関しては、「ヨーロッパ経済共同体 (EEC) の農業改革に関する覚書 (マンスホルト提案) (資料)」農林統計調査19巻1号 (1969年) 8頁以下、後藤康男解題・阪田彰夫訳「マンスホルト・プラン」のびゆく農業303-304号 (1969年) 参照。

- (17) Regulation 1078/1977, OJ1977, L131/1. and Regulation 1307/1977, OJ1977, L150/24.
- (18) 松浦前註11) 29頁以下、M. Cardwell, *Milk Quotas-European Community and United Kingdom Law*- (Oxford: Clarendon Press, 1996), p. 6 ff. なお、生乳出荷停止・乳牛転換計画については、生乳クォータ制度との関係で SLOM クォータの保証問題を引き起こすこととなった(本稿2(3)参照)。
- (19) Regulation 856/1984, OJ1984, L90/10, Preamble. なお、Regulation 856/1984, OJ1984, L90/10及び Regulation 857/1984, OJ1984, L90/13については、是永東彦=白須敏郎訳「EC 共通農業政策の合理化と牛乳割当制の導入」のびゆく農業670号(1984年)に翻訳が掲載されている(ここでの引用は13頁、以下両規則については翻訳の対応箇所を併記する)。
- (20) 柘植徳雄『EU 農業の需給調整—牛乳クォータ制度を中心に—(小事項研究「農産物過剰基調下の主要先進国における農業生産構造に関する調査研究」研究資料第1号)』(農業総合研究所、1989年)16頁。
- (21) 他に柘植前註20) 19頁以下、小林康平「EUにおける生乳生産割当制度と酪農業構造の変貌」小林康平=生源寺真一=佐々木敏夫=鈴木宣弘=前田浩史『先進国の生乳生産調整計画』(酪農業総合研究所、1995年)1頁以下、生源寺真一『現代農業政策の経済分析』(東京大学出版会、1998年)265頁以下等参照。
- (22) Regulation 856/1984, OJ1984, L90/10, Art. 1(3). (16頁)。
- (23) Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (平岡祥孝訳)「イギリス酪農業におけるクォータ制度導入による生産構造の変化」のびゆく農業779-780(1990年)46頁。
- (24) Regulation 856/1984, OJ1984, L90/10, Art. 1(4). (17頁)。制度導入当初は、アイルランド、ルクセンブルグ、イギリスに配分されたとされる(柘植前註20)20頁)。
- (25) Regulation 857/1984, OJ1984, L90/13, Art. 4(1)(a). (22頁)。
- (26) *Ibid.*, Art. 3(2). (22頁)。
- (27) *Ibid.*, Art. 3(3). (22頁)。
- (28) *Ibid.*, Art. 4(1)(c). (23頁)。
- (29) なお、これらの措置に用いられる生乳クォータは共同体留保分から引き出される(*Ibid.*, Art. 5. (23頁))。
- (30) Regulation 856/1984, OJ1984, L90/10, Preamble. (14頁)。

- (31) *Ibid.*, Art. 1 (1). (15頁)。
- (32) ドイツ農民組合（Deutscher Bauernverband (DBV)）を中心とする農業者が、生乳問題に関するイニシアティブを乳業者に譲らずに保持しようとしたために A 方式を採用したと分析される（D. Barthélemy, “Three Successive Trends in Germany,” in Barthélemy and David (eds.), *supra* note 3, p. 19.）。なお、他に制度導入時 Formula A を採用したのは、ベルギー、イタリア、オランダの各国である。
- (33) イギリスにおいては、当時 Milk Marketing Board という商業的生乳生産者が強制参加することが法的に定められた生乳協同販売組織が存在しており、生乳クォータ制度に伴う課徴金徴収については Formula B が適格的であった（平岡祥孝『英国ミルク・マーケティング・ボード研究』（大明堂、2000年）139頁以下参照）。なお、他に制度導入時 Formula B を採用したのは、デンマーク、フランス、ギリシャ、アイルランド、ルクセンブルグの各国である。
- (34) 「課徴金を納付すべき買入業者は、当該買入業者の基準量を定めるに当たり採用された四半期別数量に相応する数量を各牛乳生産者が超過して出荷した場合、その生乳または生乳換算累積超過数量を基準として、当該四半期について生産者への支払価格に転嫁するものとする」とされた（Regulation 857/1984, OJ1984, L90/13, Art. 10 (1). (25頁)）。
- (35) *Ibid.*, Art. 1 (1). (20頁)。
- (36) *Ibid.*, Art. 9 (1) (a). (24及び次頁)。
- (37) 我が国の米の生産調整政策については、『米政策の終焉』（農林統計出版、2009年）等佐伯尚美の諸論稿を、生乳の生産調整政策については導入から近年までの経過等小林康平「我が国における生乳の広域流通と計画生産の展開—需給調整をめぐる競争と協調の歴史—」川口雅正＝鈴木宣弘＝小林康平『市場開放下の生乳流通—競争と協調の選択—』（農林統計協会、1994年）33頁以下、中原准一「牛乳における価格政策の改編と所得政策」村田武＝三島徳三編『農政転換と価格・所得政策』（筑波書房、2000年）229頁以下、並木健二『生乳共販体制再編に向けて—不足払い法制下の共販事業と需給調整の研究—』（デーリィマン社、2006年）、梅田克樹『酪農の地域システム』（古今書院、2007年）、清水池義治『生乳流通と乳業—原料乳市場構造の変化メカニズム—』（デーリィマン社、2010年）等参照。また、米、生乳の生産調整はいずれも実定法によって定められた形で実施されていないものの、通達、生乳の場合は加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（不足払い法）といった

実定法とリンクさせることによって全国的一般的実効性が確保されている。

- (38) 天間は、世界の農産物計画生産、需給調整方法には自発的、ボランティアなもの、ペナルティーを伴う法的、強制的なものとの2種類があったとした上で、後者の方法を選択した生乳クォータ制度においては、「①クォータが資産価値をもつことにまつわる諸問題（生乳生産費の上昇、割当配分の適正移動の抑制、新規参入・規模拡大生産者への経済的負担増など）、②クォータ流出地域と流入地域との生産者感情対立の発生、③それに伴う牛乳・乳製品工場立地の再編問題の生起、④生乳生産の権利を飼料畑保有から切り離すことから生ずる土地利用上の新たな課題の発生」といった事項が問題化していると指摘する（天間征「はじめに」小林＝生源寺＝佐々木＝鈴木＝前田前註21）ii頁）。
- (39) Regulation 856/1984, OJ1984, L90/10, Art. 1 (1). (15頁)。
- (40) Regulation 857/1984, OJ1984, L90/13, Art. 7 (1). (24頁)。Regulation 1371/1984, OJ1984, L132/11, Art. 5 (1). においても同旨の内容が示されている。
- (41) Regulation 1371/1984, OJ1984, L132/11, Art. 4 (5) and (6).
- (42) *Ibid.*, Art. 5 (2).
- (43) A. Sydenham, B. Monnington and A. Pym, *Essential Law for Landowners & Farmers 4<sup>th</sup> ed.* (Oxford: Blackwell Science, 2002), p. 226.
- (44) *Ibid.*, p. 228ff.
- (45) D. Barthélemy and J. David, "Introduction," in Barthélemy and David (eds.), *supra* note 3, p. 4.
- (46) *Ibid.*, p. 5.
- (47) S. J. Amies, "Transfer of Milk Quota in England and Wales—Present and Preferred Systems—," in A. Burrell (eds.), *Milk Quotas in the European Community* (Wallingford: CAB International, 1989), p. 158ff.
- (48) 期間が10ヶ月とされたのは、The Dairy Produce Quotas Regulations 1988が10ヶ月未満の借地における免除譲渡（Exempt Transfer、クォータを伴わない土地譲渡）を禁止したためである（柘植前註20）74頁）。
- (49) Cardwell, *supra* note 18, p. 45ff.
- (50) Regulation 857/1984, OJ1984, L90/13, Art. 3. (22頁)。
- (51) Mulder I ((Case 120/86) [1988] ECR2321; [1989] 2 CMLR 1).
- (52) 『法律学小辞典』第4版補訂版（有斐閣、2008年）1035頁。
- (53) H. Gehrke, *Die Milchquotenregelung* (Köln: C. Heymann, 1996), S. 259ff.



- (54) 生源寺前註21) 277頁参照。
- (55) Regulation 1371/1984, OJ1984, L132/11, Art. 5 (2).
- (56) 以下生源寺前註21) 278頁以下参照。
- (57) S. Huettel and R. Jongeneel, "Impact of the EU Milk Quota on Structural Change in the Dairy Sectors of Germany and The Netherlands," *Contributed Paper prepared for presentation at the International Association of Agricultural Economics Conference, Beijing, China, August 16-22, 2009*, 2009, p. 2.
- (58) T. Hennessy, S. Shrestha, L. Shallo and M. Wallace, "The Inefficiencies of Regionalised Milk Quota Trade," *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 60, No. 2, 2009, p. 335.
- (59) Huettel and Jongeneel, *supra* note 57, p. 2.
- (60) 仲介者の存在が生乳クォータ市場における需給一致を促すことで市場を活性化、拡大させていると分析される (J. M. E. Pennings and M. T. G. Meulenberg, "New Futures Markets in Agricultural Production Rights-Possibilities and Constraints for the British and Dutch Milk Quota Markets-," *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 49, No. 1, 1998, p. 50ff.)。
- (61) 1984年から1990年代後半までで40～50%のクォータについてその持ち主が変更されたと言われている (Barthélemy, *supra* note 32, p. 28.)。
- (62) 奥野正寛＝鈴木興太郎『ミクロ経済学Ⅱ』(岩波書店、1988年) 97頁。
- (63) 江福憲昭＝是枝正啓編『ミクロ経済学』(勁草書房、2001年) 166頁。
- (64) 鈴木宣弘「英国ミルククォータ制度の政策評価に用いられた計量モデルの特徴と我が国への示唆」『英国の政策評価に関する調査報告書(平成13年度報告書 No. 27)』(農林水産政策情報センター、2002年) 25頁参照。死重的損失とそれによる社会的厚生への損失に関しては、伊達邦春編著『ミクロ経済学』(八千代出版、1993年) 54頁以下も合わせて参照。
- (65) 『英国ミルククォータ制度の経済的評価(平成13年度報告書 No. 28)』(農林水産政策情報センター、2002年) 109頁。
- (66) 鈴木前註64) 25頁。
- (67) イギリスは生乳生産に適した地域であるが、クォータ制度によって生産が抑制されることで生産者の所得が低く抑えられ、消費者も高い生乳価格を強いられることになったと指摘される(同前24頁)。Hennessy, Shrestha, Shallo and Wallace, *supra* note 58 pp. 334-347. は、クォータ制度の効率性に関する近年の分析で

あり、クォータ移動に関する権利形態やクォータ流通領域に関する規制緩和が、クォータ制度が内在する非効率性を小さくする効果を有したと分析する。

- (68) これまでの研究においても、各国における構造変動をクォータ移動の法的規制の差異を重視して比較検討する試みがなされてきた。A. Malak-Rawlikowska, "The Milk Quota System-Effects on Structural Changes in Dairy Production -," *Poster Paper Presented at the IAMO Forum 2006*, 2006, Huettel and Jongeneel, *supra* note 57., G. Vonderach, "Dairy Farming in the Wesermarsch Region of Germany-A Long History, Difficult Restructuring, Uncertain Future -," *Research in Rural Sociology and Development*, Vol. 8, 2000, pp. 75-93., A. M. Jervell and S. O. Borgen, "Distribution of Dairy Production Rights Through Quotas-The Norwegian Case-," *Research in Rural Sociology and Development*, Vol. 8, 2000, pp. 355-378.
- (69) また、この点に関しては、「地主—賃借人の関係の規制はEUの権限には属していない：欧州裁判所は地主と賃借人の法的関係は引き続き加盟国の国内法によって規制されることを確認している」との指摘も参考になる (C. P. Rodgers, *Agricultural Law 3rd ed.* (Heywards Heath: Tottel Publishing, 2008), p. 661.)。
- (70) Regulation 590/1985, OJ1985, L68/1, Art. 1 (4)。
- (71) 生乳生産継続意思等を要件に賃借人にクォータをとどめることで、実際の生産者にクォータが帰属するようになるとともに、クォータの投機対象化、条件不利地域からのクォータ流出を防ぐことが目的とされるが、用益賃借人保護としての性格が強く、ドイツ連邦行政裁判所は附従性の原則との不一致を問題視しているとされる (Gehrke, a. a. O. (Anm. 53), S. 292f. und 321.)。
- (72) 小林康平「EC生乳生産調整政策と加盟主要国の農業構造への影響」農林業問題研究30巻3号(1994年)118頁。Sydenham, Monnington and Pym, *supra* note 43, p. 230f.
- (73) 1992年以降のCAPの概観は、M. Cardwell, *The European Model of Agriculture* (Oxford: Oxford University Press, 2004)、勝又健太郎「EUの共通農業政策(CAP)の変遷と今後の展望」農林水産政策研究所レビュー33号(2009年)22頁以下、平澤明彦「CAP改革の施策と要因の変遷—1992年改革からヘルスチェックまで—」農林金融62巻5号(2009年)2頁以下等参照。また、特に酪農問題についてのこの間の国際的な交渉過程については、村田武『戦後ドイツとEUの農業政策』(筑波書房、2006年)280頁以下を、近年の動向については同「CAP改革下の

- 欧州農業を見る—乳価下落に苦しむドイツとポーランドの酪農— 経済166号（2009年）104頁以下を参照。
- (74) 今村奈良臣編著『農政改革の世界史的帰趨』（農山漁村文化協会、1994年）参照。
- (75) マクシャリー改革については、Cardwell, *supra* note 73, p. 20ff.、是永東彦「マンスホルトからマクシャリーへ—EC 共通農業政策（CAP）の軌跡—」是永東彦＝津谷好人＝福士正博『EC の農政改革に学ぶ—苦悩する先進国農政—』（農山漁村文化協会、1994年）21頁以下等参照。
- (76) Gehrke, a. a. O. (Anm. 53), S. 261 und 310.
- (77) 市田知子「EU の環境支払いとその現状」公庫月報54巻1号（2006年）8頁以下、四方康行＝皆田潔＝今井辰也「ドイツにおける直接支払いと農業環境政策」広島県立大学紀要17巻2号（2006年）75頁以下等参照。
- (78) モジュレーションとは、加盟各国は直接支払い額を年度ごとに逓減させるが、その削減分を農村振興政策等に利用するという措置を意味する（Regulation 1259/1999, OJ1999, L160/113, Art. 4 and 5.）。このような措置の背景には、「ソファにくつろぐ農業者」を生むとして批判されかねない直接支払いを削減し、農村振興政策等に予算を向けることでCAPの社会的受容度を高めるというねらいがある（Cardwell, *supra* note 73, p. 166 and 197ff.）。農村振興政策については、市田知子「EU 農村地域振興の展開と「地域」—ドイツの LEADER プログラムを中心に—」歴史と経済50巻3号（2008年）23頁以下等参照。
- (79) 磯野喜美子「共通農業政策（CAP）改革の歩み—MTR を中心として—」日本 EU 学会年報23号（2003年）251頁以下参照。
- (80) Cardwell, *supra* note 73, p. 159ff.、是永東彦「2003年 CAP 改革」『平成15年度海外情報分析事業欧州アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』（国際農業交流・食糧支援基金、2004年）2頁以下参照。
- (81) 現在最新の CAP 改革であるヘルス・チェックについては、是永東彦「CAP ヘルスチェックを中心に—CAP ヘルスチェックの課題と展望—」『平成19年度地域食料農業情報調査分析検討事業欧州地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』（社団法人国際農林業協働協会、2008年）1頁以下、同「2008年 CAP 改革—「ヘルスチェック」の成果と意義—」『平成20年度海外農業情報調査分析事業欧州地域事業実施報告書』（社団法人国際農林業協働協会、2009年）1頁以下、古内博行「CAP 改革の健康診断（Health Check）」経済研究23巻4号（2009年）1頁以下、

- 同「CAP改革の健康診断(Health Check)再論—2008年11月20日の農相理事会合意に関して—(1) —(2)」経済研究24巻2号(2009年)1頁以下・24巻3=4号(2010年)27頁以下、平澤明彦「次期CAP改革の展望—2004年・2007年加盟国の最終的な統合へ向けた直接支払いの見直し—」農林金融62巻10号(2009年)18頁以下、溝手芳計「CAP「ヘルスチェック」とEU農政改革の現段階」農業と経済75巻6号(2009年)59頁以下、杉中淳「EU共通農業政策ヘルスチェックの概要について」農村計画学会誌28巻2号(2009年)64頁以下等参照。
- (82) 2007年における世界的な乳製品の需給逼迫、価格上昇といった事情も酪農政策の見直しに影響を与えたとされる(和田剛=小林奈穂美「EUにおける生乳クオータの拡大とその影響」畜産の情報225号(2008年)78頁)。しかしその後の世界的経済危機の影響により消費が低迷したことを背景として、EUの小経営農業者はクオータ廃止による乳価低落を理由に、廃止について反対ないし延期を訴えている(<http://www.euractiv.com/en/food/small-farmers-protest-planned-abolition-eu-milk-quotas/article-170143>(2010年9月30日確認))。
- (83) 和田=小林前註82)84頁参照。
- (84) European Commission, *Economic Impact of the Abolition of the Milk Quota Regime -Regional Analysis of the Milk Production in the EU-*, 2009, p. vi and 37. 前間聡=小林奈穂美「酪農危機打開に向けた欧州委員会の施策—CAPヘルスチェック合意以降の動きについて—」畜産の情報242号(2009)90及び次頁参照。
- (85) European Commission, *supra* note 84, p. iv f.
- (86) EUの東方拡大はCAP予算を逼迫させるとともに、新加盟国の農業構造を大きく変化させつつある。この点について、弦間正彦「EUへの市場統合と農業発展—ポーランドとリトアニアの事例研究—」早稲田社会科学総合研究8巻1号(2007年)1頁以下参照。
- (87) リスボン戦略とは、2000年にEU加盟国首脳会議において採択された2010年までの包括的な経済・社会計画でありIT技術の発展=知識経済の移行による経済発展・雇用創出を目指すものとされる。また、その基本的性格は「規制緩和ないし構造改革、情報通信技術の発展、生産性の向上、労働市場の柔軟化など、いわゆる、米国流のNew Economy論に倣っ」たものと特徴づけられる(入稻福智「リスボン戦略」平成国際大学論集9号(2005年)131頁以下参照)。このリスボン戦略によるEU予算の見直しとして、農業部門からIT部門への予算比重の移行、農業部門内部における予算重点の保護的措置から市場化政策への移行等への圧力が強まるこ

- とが指摘されている（勝又前註73）25頁）。
- (88) L. Mahé「ヨーロッパは2013年以後を準備—さらなるCAP改革への動き—」農林金融62巻10号（2009年）33頁。
- (89) Regulation 857/1984, OJ1984, L90/13, Art. 4（1）(a).（22及び次頁）。本文中においては、この措置の意義が「国家段階、地域段階または集乳区域段階における牛乳生産の構造変化を推進するため」と説明されている。
- (90) Regulation 857/1984, OJ1984, L90/13, Art. 3（2）.（22頁）。
- (91) Malak-Rawlikowska, *supra* note 68, p. 4. 出村克彦＝山本康貴「生乳の需給調整と計画生産—欧米諸国と日本の制度—」北海道大学農経論叢52集（1996年）1頁以下参照。
- (92) 「無条件かつ十分に明確」という要件は、判例によって確立してきたものだが、その内容は「例えば、当該規定が裁量の余地を残しており、あるいは、一般的な目的または政策を定めるのみでそれを達成すべき特定の手段を定めていない場合には「無条件かつ十分に明確」であるとはみなされない」と説明される（庄司克宏『EU法基礎編』（岩波書店、2003年）122頁）。CAP関係の規則に関しては、政策の大枠が定められているのみで、各国は各国国内法等によりある程度独自の内容の政策を行ってきた。生乳クォータ制度についても基本的に同様であると考えられる。
- (93) 庄子前註92）132頁参照。
- (94) 山田晟『ドイツ法律用語辞典改訂増補版』（大学書林、1993年）672頁。
- (95) ドイツ農政の概説書として、U. Kluge, *Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*（Hamburg: P. Parey, 1989）, G. A. Wilson and O. J. Wilson, *German Agriculture in Transition*（New York: Palgrave, 2001）参照。また、1990年代のドイツ農業経営の状況については、葛生政則「20世紀末のドイツ農業」SGCIME編『模索する社会の諸相』（御茶の水書房、2005年）143頁以下参照。
- (96) Landwirtschaftsgesetz vom 5. September 1955（BGBl. I S. 565）., C. Puvogel（加藤一郎訳）『西ドイツ農業法への道』（農政調査委員会、1962年）参照。
- (97) H. Priebe, “Die bäuerliche Familienwirtschaft in der wirtschaftlichen und sozialen Auseinandersetzung der Gegenwart,” *Agrarwirtschaft*, Jg. 6, H. 1, 1957, S. 1 ff. 富岡昌雄「ヘルマン・プリーベの家族農業経営論—リュブケ農政期の諸論稿を中心に—」農業経済研究51巻1号（1979年）27頁以下等参照。
- (98) 高山隆子「西ドイツ—環境・地域保全をめざす農業・農政—」新村奈良良＝犬

塚昭治編『政府と農民』(農山漁村文化協会、1991年)176頁。横川洋「農業環境政策システムの構造分析—ヨーロッパを中心に—」伊東弘文=徳增俣洪『現代経済システムの展望』(九州大学出版会、1997年)57頁以下は、ドイツにおいて農業による環境汚染が顕在化してからその対応策として農業環境政策が成立したことの背景として、農業の公益的機能に対する国民の高い評価があると分析する。

- (99) 谷口信和『二十世紀社会主義農業の教訓—二十一世紀日本農業へのメッセージ—』(農山漁村文化協会、1999年)、中林吉幸「東部ドイツ農業の現状—南部地域の調査結果から—」経済科学論集31巻(2005年)27頁以下、小林浩二「旧東ドイツにおける農業・農村のゆくえ」岐阜大学教育学部研究報告・人文科学44巻2号(1996年)1頁以下等参照。
- (100) Barthélemy and David, *supra* note 45, p. 8. また、農政の特徴についての時期区分として、家族経営擁護からの撤退(1984—1993年)、効率化・自由化志向による土地から分離したクオータ流通の活性化(1993—2000年)と特徴づけられている(Barthélemy, *supra* note 32, p. 19.)。この時期区分が示すドイツ酪農経営合理化の傾向は、経営体数減少のスピード等とも合致する。しかし、フランス等に比べると経営体数減少は遅く、両極分解傾向は小さいと分析され、その要因はドイツの小経営が安定的耕畜混合経営であるためと分析される(D. Barthélemy, Jean-Pierre Boinon and P. Wavresky, “The Effects of National Implementations on Dairy Farm Structures,” in Barthélemy and David (eds.), *supra* note 3, p. 87 f.)。
- (101) Barthélemy, *supra* note 32, p. 31.
- (102) 阿部正昭「西ドイツにおける条件不利地域対策の意義と問題点」和田照男編『現代の農業経営と地域農業』(養賢堂、1993年)、市田知子『EU条件不利地域における農政展開—ドイツを中心に—』(農山漁村文化協会、2004年)等参照。
- (103) 1. Änderungsverordnung zur Milchgarantiemengen-Verordnung vom 27. September 1984 (BGBl. I S. 1255).
- (104) 土地の用益貸借人への返還に際して、所定の面積以下の土地の場合はその土地に附従するクオータが移転せず用益賃借人にとどまることを内容とする(Gehrke, a. a. O. (Anm. 53), S. 291f.)。
- (105) 土地を用益賃借人が用益貸借人に返還する際に同時に譲渡されるクオータ量に関して、上限統制がなされていた(§ 7 Abs. 2.)。上限とされたクオータ量は1989/1990年までは5,000 kg/haだったが、1990/1991—1992年からは12,000 kg/ha

- に緩和され、用益賃貸人にとって有利になった（Gehrke, a. a. O. (Anm. 53), S. 292f.）。なお、この最高量条項がEU規則で定められたのは1985年なので、ドイツではそれに先駆けて導入されていたことになる。
- (106) 生乳保証量令改正前に締結した用益賃貸借契約（Altpacht）とその後に締結した契約（Neupacht）との区別。土地返還の際のクォータの帰属に関して両者では扱いが異なりうる。具体的には、Neupachtの場合用益賃借人保護としての最高量条項は適用されない。この区別はEU法上のもではなく、加盟国が任意で行うことのできる区別とされる（Gehrke, a. a. O. (Anm. 53), S. 334.）。
- (107) 16. Änderungsverordnung zur Milchgarantiemengen-Verordnung vom 3. Juli 1990 (BGBl. I S. 1334).
- (108) Gehrke, a. a. O. (Anm. 53), S. 307ff.
- (109) 26. Änderungsverordnung zur Milchgarantiemengen-Verordnung vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2470).
- (110) Altpacht 契約による用益賃貸人保護は、終了する用益賃貸借契約の場合、生乳生産を継続しようとする用益賃借者の意思による場合及びクォータが用益賃借人にとどまることについて合意がある場合のみとなった（Gehrke, a. a. O. (Anm. 53), S. 325ff.）。
- (111) 29. Änderungsverordnung zur Milchgarantiemengen-Verordnung vom 24. September 1993 (BGBl. I S. 1659).
- (112) Gehrke, a. a. O. (Anm. 53), S. 312f.
- (113) このような改正の背景には、クォータを伴わない土地については経済的価値が低くなるため（生乳生産をすると課徴金が必ず発生するため）、用益賃貸人である地主（主に家族小経営）が、返還される賃貸地に占めるクォータを伴わない土地面積の割合を低くすることを要請した等の事情があるとされる（Barthélemy, *supra* note 32, p. 21.）。Gehrkeは、Altpachtの処理等に見られる土地とその経済的価値との関連性につき、土地所有者が負担する税との関連等から、土地と経済的価値との結合性が重視され、地主に有利になるように法改正等がなされた側面があると指摘する（H. Gehrke, “An Interpretation Favouring Landowners in Germany,” in Barthélemy and David (eds.), *supra* note 3, p. 115.）。
- (114) 27. Verordnung zur Änderung der Milchgarantiemengen-Verordnung vom 24. März 1993 (BGBl. I S. 374), Gehrke, a. a. O. (Anm. 53), S. 292.
- (115) この改正によって、各地域のクォータ取引を一元的に管理する役所（クォータ

- 取引所：Übertragsstelle) が設置された。クオータ市場の実態と法制度に関しては、C. Busse, “Milchquotenbörse und Umsatzsteuer,” AUR, Bd. 36, H. 7, 2006, S. 229-239.
- (116) 1. Verordnung zur Änderung der Milchquotenverordnung vom 21. November 2008 (BGBl. I S. 2230), 2. Verordnung zur Änderung der Milchquotenverordnung vom 12. Februar 2010 (BGBl. I S. 86).
- (117) Gehrke, a. a. O. (Anm. 53), S. 259f.
- (118) Ebd., S. 311ff.
- (119) Barthélemy, *supra* note 32, p. 30.
- (120) C. Busse, “Eigentumsgarantie und Agrarmarktrecht unter besonderer Berücksichtigung handelbarer Agrarmarktsubventionen,” AUR, Bd. 37, H. 8, 2007, S. 258.
- (121) Gehrke, a. a. O. (Anm. 53), S. 258., Gehrke, *supra* note 113, p. 108.
- (122) Gehrke, a. a. O. (Anm. 53), S. 261.
- (123) W. Kleinhanß, D. Manegold, M. Bertelsmeier, E. Deeken, E. Griffhorn, P. Jägersberg, F. Offermann, B. Osterburg, und P. Salamon, *Phasing out Milk Quotas—Possible Impacts on German Agriculture—*, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, 2002, p. 89.
- (124) Busse, a. a. O. (Anm. 115), S. 229f.
- (125) 近年は、クオータの他地域への流入以上に、むしろクオータを売却しながらっている生乳生産地域の減少が問題化しており、この2008年法による流通領域の統合は譲渡範囲の限定を減らし、譲渡可能範囲を拡大することで流通拡大を企図したものと指摘される (Wolfgang Winkler 博士 (ゲッティンゲン大学農業法研究所) による指摘)。
- (126) Malak-Rawlikowska, *supra* note 68は、他国との比較において90年代以降のドイツの法制を市場志向型に分類している (p. 4.)。
- (127) England, Wales Milk Marketing Board (平岡祥孝訳) 「イギリス酪農業におけるクオータ制度運用5年間の実績」のびゆく農業811-812 (1992年) 23頁以下。
- (128) C. J. Downs, “EC Agricultural Policy and Land Use—Milk Quotas and the Need for a New Approach—,” *Land Use Policy*, Jul. 1991, p. 208f.
- (129) *Ibid.*, p. 209.
- (130) Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (平岡訳) 前註23) 54頁。



- (131) M. Cardwell, "Milk and Livestock Quotas as Property," *Edinburgh Law Review*, Vol. 4, 2000, pp. 168-190.
- (132) Gehrke, *supra* note 113, p. 108.
- (133) Busse, a. a. O. (Anm. 120), S. 258f.
- (134) Sydenham, Monnington and Pym, *supra* note 43, p. 229f.
- (135) B. Willms, "Milchgarantiemengen und Grundrechte," *AgrarR*, Bd. 17, G. 4, 1987, S. 99.
- (136) 農業政策における自由化と公共的介入の関係についての歴史的検討として、古内前註6)「農業分野への介入・保護とその性質変化」を参照。
- (137) Malak-Rawlikowska, *supra* note 68. は、構造変動の差を生み出す制度のポイントとして、クォータ移動に関する法内容とともに、国家留保分及び離農計画の運営のあり方を挙げる (p. 2 f.)。本来生乳クォータ制度は生産制限による乳価維持を通じて、飼養頭数を減少させつつも農業経営の存在を固定化することで構造変動を鈍化させるものであり、離農計画等との複合的な制度運用が構造変動のあり方を規定すると考えられるということである。したがって生乳クォータ制度の導入から5年の間に20%の乳牛が減少したが、このことは生乳クォータ制度単独の直接的帰結ではないとされる (p. 4 f.)。また同論文においてはクォータ移動法制に関して大きく市場志向型と規制型の2つに分類する (p. 3.)。さらに、近年加盟各国において大規模経営に集約する形で構造変動が生じていることについては、自由化、規制緩和方向での法制度改変が影響していると分析されている (p. 8.)。
- (138) 例えば、自由化を志向するなら農業生産権は通常の財産として自由な取引にさらされるが、何らかの国家介入的政策を志向するなら、重大な規制がかけられた特殊な財産となりうる (D. Barthélemy and J. David, "Conclusion," in Barthélemy and David (eds.), *supra* note 3, p. 232.)。

