

早稲田大学博士論文概要書

EU 共通農業政策における
生乳クオータ制度の法的研究

早稲田大学大学院法学研究科

亀岡 鉦平

1. 研究対象の概要

本研究は、EUにおいて共通農業政策の枠組みの中で実施されている法政策である生乳クォータ制度を対象とし、生乳クォータ制度を典型とする農業生産権の特質の解明を試みるものである。

生乳クォータ制度とは、1970年代からヨーロッパにおいて顕在化した生乳過剰への対策として1984年に開始された法政策である。過剰を抑制するために、主に1981年の生産量を基準としたEU加盟各国の各年の生産枠（生乳クォータ、又は基準数量とも呼ばれる）を算出・決定し、その生産枠を各国の流通構造に応じて農業経営体又は加工業者に配分し、年度末に各国毎に生産枠の超過があれば生産者又は出荷業者が基準額×超過量によって算出される課徴金を負担するという制度である。政策に基づいて生産可能な量の上限を擬似的に規定することによって、生産転換奨励金等のように過大な財政支出を負うことなく、生産抑制、乳価維持を通じた生産者の所得維持の双方を実現することを目指すことを企図したものと考えることができる。

生乳クォータ制度に代表される農業部門における生産調整手法・給付手法の一種は、農用生産権＝「農業者が特定の農業生産を実施するための権利ないし権限（砂糖大根クォータ、生乳クォータ、ブドウの植樹権）もしくは農業生産活動を経済的に可能とするための財政支援ないし補償を受給するための権利ないし権限（牛肉特別奨励金、子付雌牛奨励金、羊奨励金、穀物・油料作物・たばく質作物補償等）」¹を創設するもの、という共通の特徴を示すものとして総合的に把握することが可能である。このような内容を備える農業生産権を利用した政策手法は、現在のWTO体制下において実施可能な政策手法として、特に後者の類型を中心に、一般化する傾向にある。また、このようなものとして特徴づけられる農業生産権の手法が現代における農業政策手法として一般化・広範化するにつれ、該当する農産物を生産する農業生産者にとって、農業生産権の存在感はより大きなものとなる。それは同時に、実質的には農業生産を経済的に裏づけるための権利（農業生産を行う権利）を行政的に付与するものである農業生産権をめぐって、一定の法的問題の現出を予感させるものでもある。そして本研究が直接の研究対象とする生乳クォータ制度は、このような農業生産権的的手法において、その先駆的事例として位置づけることができる。

2. 研究の意義

このような対象について研究する意義として、本研究は3つの意義を提示した。

第一に、我が国において検討されているコメ生産権取引制度に対して、法制度設計上の示唆を与えるという政策論的意義である。コメ生産権取引制度は、過剰基調にある我が国のコメに対して、過剰対策として一定量の生産権を設定し、その取引を行うことで生産調

¹ D. Barthélemy and J. David, "Preface", in D. Barthélemy and J. David (eds.), *Production Rights in European Agriculture* (Amsterdam: Elsevier, 2001), p. v.

整の効率化を企図するものである²。コメ生産権取引制度の発想は生乳クオータ制度と同一のものであり、先行事例として位置づけることができる生乳クオータ制度から、そのような制度を実施すべきかどうかという点を含めて参考となる知見を摂取できるものと期待される。特に、コメ生産権取引が論じられる場合、その経済的効率性の観点から制度の意義を評価することが中心となっており、予想される法的論点についての検討は手つかずのままであることから、法学の観点からの分析には一定の意義があるものと考えられる。

第二に、行政的に創出される財産権に関する一般理論の構築に向けた一つの実証研究としての意義である。行政的に創出される財産権の例として、生乳クオータの他に電波・周波数権 (spectrum rights)、空港発着枠 (airport slots)、温室効果ガス排出枠、TAC 制度に基づく漁獲可能量枠、水質取引・排水課徴金等が挙げられる。それぞれ、制度内容は多様であり、本質的な差異を内在しているが、いずれも何らかの政策上の目的に基づいて、それ自体は実体のない財産権を行政が創出し、政策目的の実現を図ろうとするものであるという点は共通している³。また、枠・割当量として量的規制を課した上で、削減に係る社会的費用の抑制あるいは資源配分の効率性の向上のために、取引可能性を制度内に組み込むという特徴も、この種の財産権を司る制度の多くが共有する特徴である。一方で、政策実施に伴い各種の法的事象において発生が予想される諸問題に対しては、十分な考察がなされているとは言えない。それに対して、行政的に財産権を創出する手法が広範化している現在において、生乳クオータ制度という一事例について実証研究を行うことは、行政的に創出される財産権に関する理論の深化の一助となるものと期待される。

しかし、特に農業部門において、生乳クオータを含む農業生産権の取引が可能になるということは、同時に、農業生産権が農業の現場から離れる可能性があるということも意味していると考えられる。このような状態が生じてしまうと、農業生産が行われるべき場所において農業生産が実質的に不可能となったり、ひいては農業生産権が投機対象化してしまうといった状況が生じてしまうこととなりかねない。農業生産権は、実際の農業生産者が権利者となることで、価格維持等の恩恵の受益の根拠として機能することが期待されるものであることから、農業生産権の商品としての性格の高まりに対しては、慎重であるべきであるということが留意されなければならないと考えられる。

第三に、市民法に対置される特別法である農業法において、生乳クオータ制度を典型とする農業生産権的手法の位置づけを図るという理論的意義が考えられる。農業恐慌を契機として農業に対する国家介入の手段として発展してきた農業法という法領域は、具体的には農業保護的内容を基調としてきた。しかし、その後の資本主義の展開は、我が国においても西欧においても、国家経済における農業の位置づけを変化させるものだった。そして現在、農業保護的政策は維持し難いものとなるに至っている。このような状況は、農業法

² 佐々木宏樹「コメ生産権取引実験と制度設計への含意」農林水産政策研究 9 号 (2005 年) 33 頁以下等参照。

³ M. Colangelo, *Creating Property Rights -Law and Regulation of Secondary Trading in the European Union-* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012).

を旧来的な意味での特別法として特徴づけることを困難なものとする根拠となっているが、近年の我が国における主に農地法制をめぐる規制緩和の潮流も、この文脈において理解することができると考えられる。一方で、農業生産権的手法は、生産調整をその本来的な目的としているが、その意図はさらには、農産物価格の維持という点にあり、ここに農業保護的側面を見出すことができる。しかし農業生産権的手法は、生産抑制に係る社会的費用の抑制のために、生産権の取引という市場を全面的に利用する仕組みも同時に内在している。このように、対立的な側面を併存させている農業生産権的手法は、果たして持続可能な政策手法なのか、過渡的なものに過ぎないのか、その評価が必要とされていると考えられる。合わせて、農業法を単に農業保護的政策の手段として矮小化しない視点が現在求められているが、本研究は農業生産権に関する検討を通じて、この課題に応答することも試みる。

3. 研究の方法

以上のような研究の意義に対して適切に応答するため、本研究は特に生乳クォータの取引及び取引対象物としての生乳クォータの法的性質という点に注目した。

前者に関しては、生乳クォータ取引規制の現実における展開を EU 全体及びドイツに関して跡づけるとともに、生乳クォータ取引発生 of 経済的合理性を説明した。より具体的には、附従性の原則という経営（土地）と生乳クォータを法的に結合させることによって農業生産と生乳クォータの権利状況を一致させることを企図した法原則⁴が、規制緩和されていく展開過程を描写した。また、生乳クォータ取引に関する経済分析は⁵、この法展開の根拠を補足的に説明するものであったと位置づけることができる。

以上の法展開に関する事実及び経済的分析から導出される生乳クォータ取引規制緩和の一定の必然性は、同時に生乳クォータそれ自体を独立した取引対象物として認識することを要求するものでもあった。そこで、次に生乳クォータの法的性質をどのようなものとして捉えることができるのか、各種判例及び学説に基づいて実証的に説明した。その方法として、特に生乳クォータの差押可能性に関する議論に注目した⁶。生乳クォータの差押えの可否それ自体は財産性をめぐる一つのトピックに過ぎないが、差押可能性について検討するということは、どの執行類型を適用することが可能であるかを検討するということであり、したがって、生乳クォータが不動産、動産、債権等の何に該当するかを検討することと同義だからであり、法的性質の分析という課題に対して有効な方法であると考えられる。

⁴ H. Gehrke, Die Milchquotenregelung, 1996, S. 259ff.

⁵ 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）第12章、A. Burrell (eds.), *Milk Quotas in the European Community* (Wallingford; CAB International, 1989); D. Colman, M. P. Burton, D. S. Rigby and J. R. Franks, *Economic Evaluation of the UK Milk Quota System*, (CAFRE, School of Economic Studies, University of Manchester, 1998).

⁶ F. Schnekenburger, Zur Pfändbarkeit und zur Insolvenzzugehörigkeit der Milchreferenzmenge, AUR, Bd. 33, H. 5, 2003, S. 133ff.

その結果、生乳クオータ＝財産的価値を有する公権＝一定量の出荷についての課徴金の回避を可能とする法的地位、として捉えることが可能であることが判明した。この結論は、生乳クオータそれ自体の財産性及び独立性についての法理論からの根拠づけと捉えることが可能であり、先の生乳クオータの取引に関する考察と合致する結論であると考えられる。

以上のように本研究は、生乳クオータそれ自体の独立・財産化について、法展開、経済学的分析、法学的分析の3つの観点から論証するものである。

4. 各章の概要

序章においては、研究対象である生乳クオータ制度及び農業生産権について解説を加え、政策論的意義と理論的意義という観点から本研究の意義を説明した。また、生乳クオータ制度に関する先行研究と本研究との関係についても触れた。

第1章においては、EU及びドイツにおける生乳クオータ制度の制度内容及び共通農業政策の展開に伴う制度内容の変化等を跡づけた。この作業によって、①生乳クオータ制度は、導入当初は附従性の原則を置いたこと等から明らかなように、生乳クオータの取引を積極的には構想していなかったこと、②その附従性の原則は、それ自体は生乳生産抑制という生乳クオータ制度の基本的政策目的とは直接は関連せず、地域農業の維持や農民的農業の維持といった観点から要請されたものであったこと、③しかし、附従性の原則は次第に規制緩和の対象となり、生乳クオータ自体の取引が法的に許容されるようになったこと（リースの導入、経営と分離した生乳クオータ移動の法認等）、④この傾向はEU全体だけでなくドイツにおいても当てはまること、等が明らかとなった。特にドイツに関しては、生乳クオータ令（2008年）における生乳クオータ移動規定の内容に即して、現在の法状況を説明した。以上から、まず法展開における事実として、附従性の原則の規制緩和を通じて、生乳クオータがそれ自体独立した取引対象となっていく過程について理解することができた。

第2章においては、生乳クオータ制度は2015年度で廃止が予定されていることから、その要因はどのような点にあるのか、また、廃止後の酪農経済政策はどのように構想されているのか、2012年に制定された新しいEU規則261/2012の内容に基づいて論じた。前者の論点については、いくつかの外在的要因と内在的要因から説明が可能であり、特に、制度内に非効率性を抱えたまま域内需給管理手法に限定されざるを得ない生乳クオータ制度という制度枠組みが、乳製品貿易の国際化、国際的乳製品需要の高まりといった情勢とそぐわなくなってきたという点が重要であることが判明した。また、制度廃止を円滑に実行するために行われているソフト・ランディングと呼称される措置についても言及した。後者の論点については、生乳クオータ制度廃止後の政策の方向性は、この制度廃止要因と表裏一体のものであり、EU酪農の国際競争力の獲得を目指すものとして、生産者、加工業者、販売業者間の統合・協同化を企図するものであることを説明した。これは、法を通じた域内需給管理を企図する生乳クオータ制度に対して、EU酪農の国際競争力の強化を通じて

EU 酪農の市場化を実現し、それをもって介入的需給管理に代えるということを意味していると考えられる。また、その手段として協同化が提起されていたことは、本研究自体の直接の課題ではないが、今後の酪農経済を考察する上で重要なポイントとなると考えられる。本章の内容は、時系列的に第 1 章に続く法展開の過程を追うものであるが、生乳クオータ制度の廃止を、以上のような国際的乳製品市場に関する要因との関係とともに規制緩和の進展ないし効率性の追求の帰結として位置づけた。

第 3 章においては、生乳クオータという観念的・非実体的資源は、法的に財産権として捉えることができるものであるか否かを検討した。本章においては、その方法としてドイツにおける強制執行法上の差押可能性に関する議論を用いた。生乳クオータに対して、強制執行の各類型のうちどれを用いることができるのかという観点から検討を加えた結果、生乳クオータに対しては、不動産、動産及び債権以外の独立の財産であり、金銭的評価が可能で、譲渡性のある財産権を総括する概念である「その他の財産権」に対する強制執行を適用することが可能であり、特に財産的価値を有する公権としてその性質を把握することが可能であると論じた。このような法的性質の評価は、附従性の原則の緩和と一体的であることから、合わせて法的性質の評価に関する附従性の原則の緩和前後の判例双方を取り上げ、その評価のコントラストを指示した。この結論からは、法学的考察は、生乳クオータに対して、それが一個の独立した財産権であることを認めるものであったということを読み取ることができる。この結論は、第 5 章における経済学的な考察と合わせて、生乳クオータ自体の取引対象化を裏付けるものとして、また、農業生産権的手法が孕む危険が発生することの不可避性を示すものとして捉えることができる。

第 4 章においては、前章と同様に生乳クオータの法的性質という論点に関して、欧州司法裁判所における裁判例を用いて検討を加えた。取り上げた事例は、①附従性の原則があったために賃貸借の終了時において生じた生乳クオータの帰属をめぐる紛争、②生乳クオータ制度以前に実施されていた生乳生産抑制政策と生乳クオータ制度との整合の問題から生じた紛争（一般に SLOM クオータ問題と呼ばれる）、③生乳クオータの年次遞減措置をめぐる紛争の 3 類型に整理される。これらの事例の検討に基づき、生乳クオータの経済的価値＝財産性を承認し独自の取引対象とすることを要求するベクトルと、各政策目的に照らして生乳クオータの財産性を制約しようとするベクトルとの対立の深化が観察されることを指摘した。すなわち、制度展開に伴って、次第に生乳クオータの財産性に言及する議論が多く見られるようになる一方で、財産権の社会的制約に基づき生乳クオータに対する各種の制約を認める判決がほとんどであり、生乳クオータについて一定の財産性は承認されても、政策の都合次第でその内実は多大な制約を伴うものであったということである。この結論は、第 3 章及び第 5 章の結論と合わせることにより、次のような洞察を導出する。すなわち、農業生産権はそれ自体独立した財産として財産性を獲得するものでありながら、その性質上制約の賦課が容易であるということにより、農業生産権に基づいて営農活動の採算性を実現する農業生産者は、不安定な立場に置かれかねないということである。

第 5 章においては、経済的効率性という基準に基づくなら、生乳クオータはそれ自体として財産性を獲得し、独立した一つの財産として流通する方向に向かう性質を備えていることを論じた。このことは、①生乳クオータという量的な限定が擬似的に創出されることで、生乳クオータに人為的な希少性という性質が付加されること、②量的な限定を設定したに伴い発生した非効率性を縮減するためには、生乳クオータの取引という方法が経済的に有効であったこと等から理由づけることができた。しかし、そのような理由から生乳クオータの取引を認めることは、第 3 章における法学的考察と合わせて、生乳クオータが独立した取引の対象となることで生産実態から分離独立しようとする性向を付与することをも意味しており、このことは結果として農業生産の持続可能性という現代的課題と衝突する側面があるということを指摘した。

終章においては、以上の内容を各章毎に要約するとともに、農業生産権的手法は農業生産の持続性を損なう要因となるものを内在していることを指摘し、生産実態と生産資源に関する権利との結合を重視する観点からの農業法の再構築が必要であることを論じた。

5. 結論

以上のような分析結果は、法政策としての農業生産権的手法に対してどのような評価を導出することになるだろうか。この評価を行うに当たっては、政策の適用対象が農業部門であるという点が顧慮されなければならない。

農業生産権が独立した取引対象物となるということは、同時に、農業生産権が農業の現場から離れる可能性があるということの意味している。このことは、農業生産が行われるべき場所において農業生産が実質的に不可能となり、ひいては農業生産権が投機対象化するといった状況をも生じる原因となりかねないものである。経済学的分析に基づく、農業生産権の商品化は不可避的であり、農業生産権に対する法学的評価もこれを後押しする。農業生産権的手法を実施しながら、この商品化・取引対象化の傾向に抗するためには、これらの理論との衝突の上で一定の規制を維持していかなければならないことになるが、EU 及びドイツにおける生乳クオータ制度の展開過程を見ると、そのような規制の維持は現実において困難であったことが了解される。温室効果ガス排出枠取引等においては、その政策目的の実現において取引の高度化と安定化が制度設計上の課題であると考えられているように思われるが、農業生産権的手法においては、生産権の過度な商品化は農業自体の持続性を損なう恐れを高めるものであると考えられる。したがって、このような危険を伴ってまで、農業生産権的手法を農産物過剰対策として実施すべきものなのかという疑問が提出されることになる。

そしてこれらの事実は、持続的農業生産にとって、生産実態と生産資源に関する権利との合致が不可欠であることを示すものであることから、本研究は生産実態と生産資源に関する権利との接合を志向する従来の農業法の理念に再度注目する。このことは、農地を商品としての土地一般と同一視せず、農業生産手段として把握するものと評価される我が国

の農地法に関連するものである⁷。すなわち、特別法としての農業法は、農業者に対する利益付与法として捉えられる限りにおいて、現在その限界に直面しているものと考えられるが、農業法の理念を持続的農業生産を志向するものとして再度捉え直すことによって、現在我が国においても進行する規制緩和を通じた農業法の解体现象に対して対抗するための原理を獲得するための足がかりとできるのではないかということである。

⁷ 原田純孝「農地の流動化と農地法の理念」ジュリスト 735号（1981年）20頁以下参照。