

早稲田大学審査学位論文（博士）

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

序章

1. 生乳クォータ制度の概要、農業生産権 (production rights) 概念の紹介
2. 我が国におけるコメ生産権取引制度の検討状況と研究の政策論的意義
3. 研究の理論的意義 (1) 一行政的に創出される財産権の法的性質一
 - (1) 行政的に創出される財産権の諸相
 - (2) その法的性質及び機能の解明の必要性
 - (3) 特に農業部門に対して適用されることに伴う問題
4. 研究の理論的意義 (2) 一農業法の展開における農業生産権的手法の位置づけ一
 - (1) 農業法の展開における農業生産権的手法の位置づけ
 - (2) 農業法の性質 (特別法としての農業法)
 - (3) 農業法の性質に照らした際の農業生産権の特質 (生産からの乖離)
 - (4) 農業法の危機から再構築へ
5. 生乳クォータ制度に関する先行研究の概要と本研究の位置づけ

第1章 EU 及びドイツにおける生乳クォータ制度の歴史と現状

1. はじめに
2. CAP における生乳クォータ制度の導入
 - (1) 前史
 - (2) 導入時の制度骨子
 - (3) クォータ移動の諸形態
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
 - (2) クォータ制度に伴う非効率性
 - (3) 次章以後の視点
4. CAP における生乳クォータ制度の展開
 - (1) 1985 年改正
 - (2) リースの導入
 - (3) 1992 年改革と制度変化
 - (4) アジェンダ 2000 (1999 年)、ベルリンサミット (1999 年) と制度変化
 - (5) 2003 年 CAP 改革と制度変化
 - (6) ヘルスチェックにおける生乳クォータ制度廃止の提起
 - (7) まとめ
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
 - (2) ドイツ農業の特徴、農政の展開

- (3) ドイツにおける生乳クォータ制度の展開
- (4) まとめ
- 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
 - (1) 一般規定
 - (2) クォータ取引所
 - (3) 特別移動
 - (4) 2000年4月1日前に締結された用益賃貸借契約
 - (5) まとめ
- 7. 論点と課題
 - (1) 制度改変と土地利用形態の変化
 - (2) クォータの法的性質
 - (3) 生乳クォータと農政の方向

第2章 生乳クォータ制度廃止をめぐる近年の議論の動向—EU規則261/2012を中心に—

- 1. はじめに
- 2. 生乳クォータ制度廃止論の内容
 - (1) 外在的要因
 - ①ヘルス・チェックの提起
 - ②乳価維持機能の低下
 - ③世界的乳製品需要高まりの見通し
 - (2) 内在的要因
 - (3) 廃止論から導き出される方向性
- 3. ソフト・ランディングの内容と機能
 - (1) レント概念
 - (2) 法的根拠
 - (3) ソフト・ランディングの影響予測
- 4. ミルク・パッケージ及び規則261/2012の内容
 - (1) ミルク・パッケージ及び規則261/2012の内容
 - ①契約関係化 (contractual relations)
 - ②交渉力の強化 (bargaining power)
 - ③業種間の組織化 (inter-branch organisations)
 - ④透明性 (transparency)
 - (2) まとめ
- 5. おわりに—危機対応としての「協同」の今後—

第3章 生乳クオータの法的性質に関する議論 (1) —ドイツにおける生乳クオータの差押可能性を巡る議論—

1. はじめに
2. ドイツにおける生乳クオータの差押可能性を巡る議論 (1) (不動産執行、動産執行、債権執行)
 - (1) 差押可能性、譲渡可能性、財産的価値
 - (2) 不動産執行の検討
 - (3) 動産執行の検討
 - (4) 債権執行の検討
 - (5) まとめ
3. ドイツにおける生乳クオータの差押可能性を巡る議論 (2) (その他の財産権に対する執行)
 - (1) 「その他の財産権」概念
 - (2) 生乳クオータは差押できない財産権に該当するか
 - ①単なる権能
 - ②公権
 - ③一身専属的であるために譲渡できない権利
 - ④医薬品の認可のようなその性質上譲渡できない権利
 - (3) 生乳クオータの帰属に関する限定性 (実際の生産者であること) によって譲渡先が限定されるために、結果として差押えに適さない財産であると言えるか
 - (4) 生乳クオータは「その他の財産権」であるとして、その差押えに関して差押禁止債権に関する規定を準用することはできないのか
 - (5) 類推適用を用いた差押禁止の解釈論
 - (6) 倒産法 (Insolvenzordnung (InsO)) との関係
 - (7) まとめ
4. 生乳クオータの財産性・差押可能性に関する判例
 - (1) 生乳クオータ＝「単なる権能」とした事例
 - (2) 生乳クオータ＝公法的なものとした事例
 - (3) 生乳クオータ＝その他の財産権として差押可能性を認めた事例
 - (4) まとめ
5. まとめ

第4章 生乳クオータの法的性質に関する議論 (2) —欧州司法裁判所における生乳クオータ制度を巡る法的紛争—

1. はじめに

2. 附従性の原則を巡る紛争
 - (1) Wachauf 対連邦食料・林業庁事件
 - (2) 女王対農業・漁業・食料省
3. 生産抑止手法を巡る紛争 (1) (生産停止計画との関係)
 - (1) Mulder 対農業・漁業大臣
 - (2) von Deetzen 対オルデンプルク中央税関
4. 生産抑止手法を巡る紛争 (2) (生乳クオータの年次低減措置)
5. まとめ

第5章 生乳クオータ取引の必然性と取引に内在する矛盾

1. はじめに
2. 生乳クオータ取引の発生メカニズム
 - (1) 財産権発展のプロセス
 - (2) 生乳クオータの土地からの分離の契機
 - (3) 生乳クオータ制度自体が内在する取引要請
 - (4) 取引の意義と農業生産の権利化（財産権化）
3. 生乳クオータ制度に対する2つの要請の対立と取引の限界
 - (1) 財産性・財産権に対する制約要求と承認要求の対立の構図
 - (2) 農業生産の権利化の限界と制約の意義の再考
4. まとめ

終章

1. 各章のまとめ
2. 我が国において農業生産権的手法は有効か
3. 農業法理念の再構築（生産実態と生産資源に関する権利との結合）

序章

1. 生乳クォータ制度の概要、農業生産権 (production rights) 概念の紹介

本研究は、EUにおいて、1984年から共通農業政策(Common Agricultural Policy (CAP))の枠組みにおいて行われている生乳クォータ制度に関して、その制度展開過程及び生乳クォータの法的性質という点を中心に検討を加えるものである。

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生乳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。

現在のWTO体制下において、従来の給付的農業政策に対する批判が強まる中で、直接支払い政策とともに、生乳クォータ制度のような過剰抑制手法は、現在多様な品目において国際的に展開している¹。そして、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・たんぱく質作物補償等)」²を創設するもの、という共通の特徴を示すものとして(以下農業生産権の手法と記す)、その総合的研究が必要とされるに至っている³。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)

¹ 例えば、世界的には、ワインぶどう、砂糖大根、じゃがいも等に関して同種の政策が実施されている。ドイツにおけるワインぶどう栽培に関する法的規制に関しては、ミヒャエル・ケーラー(田山輝明訳)「ドイツにおけるブドウ栽培の法規制—現在と将来—」比較法学 46巻2号(2012年)309頁以下参照。EUにおける砂糖大根に関する法的規制に関しては、独立行政法人農畜産業振興機構編『変貌する世界の砂糖需給』(農林統計出版、2012年)136頁以下(脇谷和彦執筆部分)等に記述がみられる。

² D. Barthélemy and J. David, "Preface", in D. Barthélemy and J. David (eds.), *Production Rights in European Agriculture* (Amsterdam: Elsevier, 2001), p. v.

³ 堀口健治「農水産分野の権利取引がもたらす経済厚生及び必要要件に関する理論的・実証的研究」農林水産政策研究所レビュー48号(2012年)6頁以下参照。

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オータ制度は、このような農業生産権的手法において、その先駆的事例として位置づけることができる。

2. 我が国におけるコメ生産権取引制度の検討状況と研究の政策論的意義

ここで生乳クオータ制度について我が国において論じる政策論的意義に関して付け加えたい。我が国においても農産物過剰問題として1960年代後半から米の生産過剰が問題化し、その対応として1970年にコメの生産調整政策（減反）が開始された⁴。我が国におけるコメの生産調整政策は、生乳クオータ制度のように生産枠についての課徴金賦課や取引が想定されたものではなかったが、補助金等とリンクさせることで、あるいは農業集落（むら）利用を通じて、その実効性が確保されようとしてきた。その後幾度もの制度改変を経ながらも、食料自給率の低迷という総体としての「不足」の一方で「過剰」を引き起こし続けている我が国のコメに関しては、現在、コメの生産権取引制度の是非が議論の俎上に載せられるに至っている⁵。2013年現在、5年後を目途とした減反廃止の方針が示されているが、コメの生産権取引制度は、一部地域においてのみ実施されているものであり、将来全国的に導入されることが確定されているわけではない。しかし、さしあたり現在構想されている内容の中心は、コメ生産を行うことについて、政策的に初期配分されるコメ生産権の保有を要件として課すことで生産の量的抑制を図りつつ、生産権の取引を認めることで生産抑制の実現可能性及び適切な生産量の達成に対する社会的効率性を高める、という点にあると考えられる。その内容は、まさに生乳クオータ制度と同一のものであり、我が国における制度設計に当たっては、EUにおける生乳クオータ制度の経験は重要な情報源となるものと考えられる。また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。そこで本研究においては、生乳クオータ制度に関する判例等を素材として、これまでいかなる法的論点がEUにおいて議論されてきたのか検討することとした。特に本研究の力点は、生産権取引をめぐる法的諸問題にとって共通の基礎的論点となるであろう生乳クオータの法的性質、より具体的にはその財産性、財産性と一体的な論点としてその独立性といった点に置かれる。

3. 研究の理論的意義 (1) 一行政的に創出される財産権の法的性質一

⁴ 最近までの政策の経過等をまとめたものとして、中渡明弘「米の生産調整政策の経緯と動向」レファレンス 60 巻 10 号（2010 年）51 頁以下、横山英信「米過剰問題・米生産調整政策の性格の理論的・歴史具体的検討—戸別所得補償モデル対策に関連して—」アルテスリベラレス 87 号（2010 年）75 頁以下等参照。

⁵ 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。

(1) 行政的に創出される財産権の諸相

以上の本研究の政策論的意義は、農業政策論の枠内に留まるものに過ぎないが、本研究には、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側面がある。

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次のようなものが挙げられる。古くから知られるものとして、電波・周波数権 (spectrum rights)⁶、比較的近年のものとして、空港発着枠 (airport slots)⁷、温室効果ガス排出枠⁸、TAC 制度に基づく漁獲可能量枠⁹、ミネラル収支制度 (MINAS (Minerals Accounting System))¹⁰、水質取引・排水課徴金¹¹等がある。それぞれ、実体的資源の現実的不足に対して行われる制度とそうでないもの、外部不経済を内部化しようとするものとそうでないもの、制度設計上取引可能性ありきのものとしていないもの等々それぞれの内実の差異は本質的である。しかし、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。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み得るという特徴も、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。

(2) その法的性質及び機能の解明の必要性

近年このような行政的に創出された財産権に対する理論面での注目の高まりを受け、横

⁶ 鬼木甫『電波資源のエコノミクス』(現代図書、2002年)、湧口清隆「制度設計・経済性の観点からのコグニティブ無線」電子情報通信学会論文誌 B, Vol. J91-B, No. 11 (2009年) 1332頁以下、R. Coase, “The Federal Communications Commission”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 2, 1959, p. 1f. 等参照。

⁷ 西藤真一「空港発着枠の配分政策」関西学院経済学研究 32号 (2001年) 45頁以下、伊勢尚史「空港発着枠の二次的売買システム—その背景、現状及び課題 英国を例として—」運輸政策研究 13巻2号 (2010年) 24頁以下等参照。

⁸ 大塚直『国内排出枠取引制度と温暖化対策—どう法制度設計すべきか—』(岩波書店、2011年) 等参照。

⁹ 東田啓作「譲渡可能な漁獲割当 (Individual Transferable Quotas: ITQs) の効率性に関する一考察」経済学論究 63巻3号 (2009年) 621頁以下、稲熊利和「水産資源管理をめぐる課題—TAC 制度の問題と IQ 方式等の検討—」立法と調査 312号 (2011年) 101頁以下等参照。

¹⁰ 島森宏夫＝山田理「オランダの畜産環境対策」畜産の情報海外編 133号 (2000年) 42頁以下、西澤栄一郎＝大村道明「オランダの新しい家畜糞尿規制—MINAS から施用量基準へ—」畜産の研究 60巻3号 (2006年) 335頁以下、広岡博之「新しい耕畜連携システムの構築と今後の展望」畜産の研究 66巻1号 (2012年) 157頁以下等参照。

¹¹ 西澤栄一郎「水質保全対策としての排出取引制度—アメリカの経験から—」農業総合研究 53巻4号 (1999年) 83頁以下、藤木修『下水道政策における経済的手法の適用に関する研究』京都大学大学院工学研究科博士学位論文 (2011年) 等参照。

断的な研究が登場しているが¹²、これらについて通常取引対象物と同様に財産（権）として取り扱ってよいのか、そこから派生する問題である差押可能性、収用及び損失補償の可否、担保物権上の取り扱い等各種の法的事象における処遇については、なお判然とはしていない。これは、この種の財産権が先述の通り創出の目的や制度内容、適用される行政分野等が多様であり、結局個々の事例に即して各論的に判断を行っていかなければならないという現実的側面に因る部分も大きい。それでも、「行政によって創出されること」、「非実体的でありながら取引の対象となること」等の共通点に注目し、ある程度の妥当性のある一般理論の構築を試みることに、一定の意義があるように思われる。

以上のような見通しにおいて、本研究は生乳クオータ制度を素材として、制度内容や制度展開等の基本的事項となる情報を整理するとともに、特に生乳クオータの財産性という点に焦点を当てることとする。先述した法的諸論点や取引を巡って発生が予想される法的紛争は、いずれも財産的価値の生成、移転と帰属、あるいは消滅といった点を中心とするものだからである。そして、財産性を論じるに当たっては、行政的に創出された財産権が、なぜ財産権であると言えるのか、あるいは言えないのか、なぜ取引を行うことに対する要請が生じるのか、といった基礎的な論点に取り組むことが第一に必要とされることが考えられる。本研究は、この要請に対して、生乳クオータ制度を素材とし、欧州司法裁判所において争われた諸事件、ドイツにおける差押可能性に関する議論、生乳クオータ取引の経済分析等に関する検討作業を通じて応答することを試みる。

(3) 特に農業部門に対して適用されることに伴う問題

行政的な財産権の創出及びその財産権の取引対象化という手法が農業生産権的手法として、農業という特定の性質を帯びた産業において実施される場合、そこには、農業という産業部門において実施されるがゆえに問題となる一定の法的論点、あるいは危険が内在しているように思われる。

資源配分という観点から見た場合の農業生産権の特徴の一つは、農業生産権という観念的資源が取引の対象物となることで、農業生産基盤に関する権利が農地＋農業生産権という二重の編成に変化するという点にある。このことは、例えば、農地に関する権利を有していても、農業生産権に関する権利を有していなければ農業生産が経済的に不可能になるということを意味している。すなわち、農業生産権は、観念的で非実体的なものだが、それを司る制度が行われている下においては、農業生産に不可欠の要素として農地等の通常の農業生産資源と並ぶ存在となるということである。このように農地法制と農業生産権の

¹² M. Colangelo, *Creating Property Rights -Law and Regulation of Secondary Trading in the European Union-* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012). 同書は、空港発着枠、温室効果ガス排出枠、生乳クオータ、電波・周波数権に関して、ヨーロッパにおける各制度の横断的研究を行っている。

ような生産資源関連法制が入り組んだ状態に法構造が変動するということは、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ということを予感させる。以上のような問題把握は、特に我が国の文脈においては、農業構造政策の問い直し、再構築が望まれる現状において¹³、新たに踏まえらるべき農業法学上の法的論点であると考えられる。今後日本においても生乳クォータ制度のような農業生産権的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、農地管理にどのような影響を与えうる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。また、特に酪農経営に関して言えば、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で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¹⁴、生乳クォ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ものであるとも考えられる。

また、以上のように農業生産基盤に関する権利が二重の編成に変化し、生産権について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の意味している。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、慎重であるべきように思われる。しかし、本論において詳述するように、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ォータ制度の展開過程を見ると、そのような規制の維

¹³ 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」—」農業法研究 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「構造政策不成立地域」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。

¹⁴ 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。

持は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、過度な取引の高度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。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点に一つの論点がある。

本研究においては、この農業生産権の財産性と独立化という論点に対して、附従性の原則という生乳クオータ制度において設けられていた法的規制に焦点を当てることで接近を試みる。附従性の原則とは、経営（土地）と生乳クオ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オータの権利状況を一致させることを企図した法原則であったが、本論において詳述するように、生乳クオータ制度においてこのような原則が定められたのは、農業生産と生乳クオータの権利状況の一致が、農業分野に固有の要請、特に一定の農業生産水準の維持、に適うものと考えられたからである。生乳クオータ制度であれコメ生産権取引制度であれ、当該農産物品目の生産の抑制が主眼となりつつも、一定の生産活動が量的にも質的にも維持されることに対してもまた注意が払われなければならないということである。この論点はさらに、生乳クオータの流通の程度をどのレベルで設定するのかという制度の根幹を担う部分にも関わる。取引を認めることは、政策目的達成のための社会的効率性を高めることには寄与するかもしれないが、農業分野に特有の不合理的も同時に生じさせかねない。このような問題は、農業分野における制度実施においては、効率性を追求するだけでは公平・公正の観点から社会全体にとって不十分なものになってしまうという難点を浮かび上がらせる。またこのことは同時に、一定の制度的規制の意義とその不可欠性を予感させるものであり、その対象となる品目に合わせてどのような規制的制度を設計する必要があるのか、あるいはそのような規制の設定・維持は困難であることから、農業生産権的手法が孕む問題性は克服することが不可能なものであるのか、といった論点を介して、先述の政策論的意義に直接的に接合するものと考えられる。

4. 研究の理論的意義 (2) —農業法の展開における農業生産権的手法の位置づけ—

(1) 農業法の展開における農業生産権的手法の位置づけ

研究の意義としてもう一つ、農業法の展開における農業生産権的手法の位置づけという論点が挙げられる。

以上のような特徴を持つ生乳クオータ制度を含む農業生産権的手法は、伝統的な農業法と重なる部分とともに、相容れない部分をも内在しているように思われる。そこで、伝統的な農業法の特徴を確認するとともに、どのような展開・変質を経て我が国においても農業生産権的手法が議論されるに至ったのかを検討する。以下、農業法の展開について、我が国を中心に、我が国がしばしば範とし、同種の問題を共有してきたヨーロッパ諸国につ

いても補足的に言及しながら、簡単に概略をまとめる¹⁵。

現代の農業法の基本的性格を、資本主義体制下において発生する農業問題に対する法的対応として現出したものと捉えるなら、その本格的形成の端緒は、農業恐慌（19世紀末、20世紀初頭）に求められるだろう。すなわち、農業恐慌によってもたらされた農業経営の危機状況が、農業保護政策を要請し、その国家的介入の手段として農業立法が用いられるようになったということである。こうして農業が法対象化したことによって、農業部門における法を通じた国家介入が一般化し、現在に至るまで多くの各種「振興法」、「事業法」等による給付・規制が一般化することとなった。

19世紀末から20世紀初頭にかけての我が国は、産業革命が進展する中で、日本資本主義の確立期にあったが、特に地租及び農産物輸出に国家収入の多くを依存していたため、農業部門に対する法を通じた国家介入は非常に重要な位置を占めていた。この時期の立法として、蚕種製造規則（1870年）等の養蚕関係法、産業組合法（1900年）等の団体・流通関係法、地租改正の根拠法である地租改正条例（1873年）、耕地整理法（1899年）等の立法がなされた。

その後、第一次世界大戦を通じてもたらされた財閥コンツェルン体制中心の工業化の進展は、我が国に独占資本主義の確立をもたらした。しかし「寄生地主制下の農業生産と資本主義的工業生産との発展の不均等という日本資本主義の構造的矛盾」¹⁶は、米騒動（1918年）、1917年頃から頻発する小作争議等の農業問題の形で現出した。この危機に対しては、米穀法（1921年）、小作調停法（1924年）等が制定され、対応が図られた¹⁷。

戦時立法としては、米穀法が数度の改正の後に、米穀統制法（1933年）、臨時米穀移入調節法（1934年）、米穀自治管理法（1936年）の制定等を経て、過剰基調から戦時下における不足基調へとシフトしたことに伴って食糧管理法（1942年）としてコメ統制法制がまとめられ、コメに対する強度の国家管理体制が確立した。また、農業団体を戦争遂行のための国家機関とする農業団体法（1943年）が制定された。さらに、地主小作間の対立への対応を意識しつつ、戦時下において必要とされた増産に寄与するものとして農地調整法（1938

¹⁵ 小倉武一「農業法（法体制再編期）」鶴飼信成＝福島正夫＝川島武宜＝辻清明責任編集『講座日本近代法発達史 1』（勁草書房、1958年）249頁以下、渡辺洋三「農業関係法（法体制確立期）」同 2（1958年）1頁以下、加藤一郎「農業法（法体制崩壊期）」同 6（1959年）209頁以下、加藤一郎『農業法』（有斐閣、1985年）、有斐閣六法編集委員編『現行法令の系譜』（有斐閣、1959年）98頁以下等を参照した。立法を含む農業政策の全般的な展開に関しては、井野隆一『戦後日本農業史』（新日本出版社、1996年）、暉峻衆三『日本の農業150年—1850～2000年—』（有斐閣、2003年）、田代洋一『農業・食料問題入門』（大月書店、2012年）等を参照した。なお、近年の立法動向に関しては、各年の農業法研究を参照。

¹⁶ 後藤靖＝佐々木隆爾＝藤井松一『日本資本主義発達史』（有斐閣、1979年）183頁（藤井松一執筆部分）。

¹⁷ 特に小作調停法に関しては、安達三季生「小作調停法（法体制再編期）」鶴飼信成＝福島正夫＝川島武宜＝辻清明責任編集『講座日本近代法発達史 7』（勁草書房、1959年）39頁以下参照。

年)が制定された。他にも戦時農地立法として、小作料統制法(1939年)、臨時農地価格統制令(1941年)、臨時農地管理令(1941年)等が制定された。

ここまでの時代は、決して肯定的に評価されるべきものとは言えないが、日本資本主義の発展との関連において、農業部門においてその社会的機能が明確に認知されていて、それに応じた農業保護的内容を含む政策が展開された時代であったとすることができる。特に戦時立法については、現代の農地制度、コメ流通制度、農協制度の直接的前身として農業立法史上重要な意味を持つ。しかし、寄生地主制度や戦時農業立法についての観察から明らかのように、ここまでの農業法政策は、農業者が国民の大層を占めるという客観的事実とともに、日本資本主義の発展のために農業部門を利用するという、戦争遂行体制の確立、あるいは体制不安に対応するための懐柔政策としての性格が強く、農業あるいは農業者それ自体の価値が認められた上で行われたものではない。

続く戦後改革の一環としての農地改革によって、高額現物小作料を徴収する半封建的地主小作関係は解体し、自作農体制が強化され、農村の非軍事化・民主化が達成された。特に第二次農地改革の根柢法は、自作農創設特別措置法(1946年)及び農地調整法改正法(1946年)であった。この時期は、同時に低賃金による企業利潤の確保を基調とした経済復興が企図され、その裏づけとして農政としては低米価・強権的供出政策が実施された。この政策は法的には食糧緊急措置令(1946年)、食糧確保臨時措置法(1948年)によって実施された。また、食料輸入のための外貨節約を目的として、あるいは創出された自作農体制の強化を目的として、増産政策が農政の基本的方向とされた。農地法(1952年)、農業委員会法(1951年)、土地改良法(1949年)等が関連する立法となる。その後食料品のひっ迫状況の緩和に伴い、各種統制が緩和されたことによって、農業生産者の所得維持を目的として新たに安定的な農産物価格政策の必要性が生じてきた。こうした変化に伴い、米価決定方式の転換(価格パリティ方式(1946~1951年)、所得パリティ方式(1952~1958年)、所得パリティ方式と生産費所得補償方式の併用(1959年)、生産費所得補償方式(1960年~1964年))、農産物価格安定法の制定(1953年)等がなされた¹⁸。この時期の政策は、低米価及び強権的供出政策に対する反抗を基軸としていた当時の農民運動を減退させ、55年体制において農業生産者を自由民主党が政治的に統合し、保守の基盤とするためのものであったと評される¹⁹。

その後の高度経済成長、所得倍増計画の実施は、農村からの優良な労働力、土地、低価格の食料品の供給と一体的なものであったが、同時に農業と他産業従事者との所得格差をもたらす契機となり、「農業の曲がり角」を意識させるに至った。そして、これまでの自作農体制の創出・護持から、新たに農業構造改善という政治課題が成立し、それに対する対

¹⁸ この時期の米価政策の変遷については、仙田久仁男『農産物価格の論理—戦後米価の法則的研究—』(近代文芸社、1998年)参照。

¹⁹ 暉峻前註15)158頁参照。

応として農業基本法（1961年）が制定されたのである。

農業基本法に基づく基本法農政は、主に農業構造改善による自立経営の育成²⁰、各種価格政策、選択的拡大分野の振興政策等からなり、内容上農業保護的性格を伴いつつ農業の近代化を企図したものであったが²¹、①高度経済成長によって発生した潤沢な兼業機会の存在により、零細な自作農が兼業農家として多く残存したこと、②生産性の向上の一方で、コメ過剰、米価の逆ざや問題等が発生し、コメ生産を基軸とした単一専業経営体の伸長という方向性が挫かれたこと、③工場、宅地建設等に伴い、規模拡大の前提となる優良農地の絶対量が減少したこと、④地価の高騰に伴い、農地の所有者が農地を早急に手放すのを控えたことにより、農業構造政策が進展しなかったこと、⑤他方で兼業化と価格政策によって所得の均衡はある程度達成されたこと、等の状況と帰結をもたらした。このような帰結をもって、基本法農政はその目的の達成という点において否定的に評価されることが多いが、高度経済成長という日本経済全体の状況と表裏一体のものとして、日本の経済成長に農業部門を寄与（土地、労働力、食料の供給源として）させるという点においては、一定の成果を上げるものであったとも考えることができる。基本法農政自体の失敗は、経済成長を取り込むことで、農業部門自身の成長を企図したものの、それが実現できなかったという点にある。これは同時に、貿易自由化を基調とする当時のガット体制への適合の問題でもあり、現在の農政の問題の起点がここにあるとも言える。また、主には所得問題として、農業あるいは農業生産者にとっての固有の問題が成立し得たおそらく最後の時期なのではないかと考えられる。基本法農政の破綻後は、総合農政、地域農政等として標榜される政策のマイナーチェンジが繰り返されることとなるが²²、食料自給率低下の開始、食の安全の問題の発生、混住化の進行、農業環境問題の発生等により、消費者、都市住民等の利害が関係した広い意味における農業問題が農政上大きな比重を獲得していくこととなるからである。また、この展開は同時に農家批判として従来の政策のあり方を批判する動きと一体的であった。このような農業問題の基本的性格の変化は、兼業化・農地減少等により農業自体の基盤は弱体化していく中で、農業に固有の利害を主張・貫徹させることが困難となることを意味し、法的側面において、農業者という特定の階層に適用の焦点を絞ったものである「特別法としての農業法」の変質をもたらすものであったと考えられる。

²⁰ 農業構造の目標として、農業就業人口 1000 万人、平均 2 町の専業経営 250 万戸、平均 4 反の安定兼業農家 250 万戸で、戸数 500 万戸、耕地 600 万町等といった数値が示されていた（農林漁業基本問題調査事務局監修『農業の基本問題と基本対策—解説版—』（農林統計協会、1960年）178頁）。

²¹ 農業基本法の立法過程における議論については、農地制度史編纂委員会編集『戦後農地制度資料』第 7、8 巻（農政調査会、1986年）等参照。

²² 一連の展開と経過に関して、岩本純明「戦後農政の枠組みと「新基本法」」農業経済研究 71 巻 3 号（1999年）107 頁以下、拙稿「農業基本法の法運用—「基本法」論序説—」早稲田法学会誌 60 巻 1 号（2009年）161 頁以下参照。

以後の農業政策の展開は、WTO 設立等の国際的自由貿易の進展を経過しつつ、食料・農業・農村基本法（1999 年）の制定²³において総合化が図られることとなる農業問題の多様化を基調とするものであった。また、それに対する処方は、未だ達成されない農業構造改善のための一層の農業構造政策の実施に集約されていくこととなった。具体的政策としては、農地法の規制緩和、株式会社による農地取得論等として表れているが、このような方向性は、日本全体の経済成長のために、農業に最後に残った土地を収奪することと同義であるように思われる。この段階に至ると、「特別法としての農業法」の性格は一層弱まり、もっぱら農業以外の産業のために土地を提供することに主眼が置かれるようになる。

従来の農業保護政策的手法を捨て去ることは、当然に妥当なこととは言えず、また現実的なこととも思われない。いかに市場原理主義的政策手法を採用しようとも、農業者は今なお無視しきれない社会階層として存在しており、一方で農業問題の拡大と国民的視点の導入は、農業の多面的機能の担い手としての意義を新たに農業者に付与してもいる。このような傾向は、政策としては、1990 年代前半頃から、価格政策から所得政策としての直接支払政策への移行として世界的に現出している。直接支払いについては、「一般に、直接支払とは、市場価格に介入することなく、国家ないし地方政府等から生産者に対して直接支払われる補助金の総称である」²⁴等と定義されるが、給付的でありながら生産刺激（増産促進）的ではないために、WTO 体制下においても国際的に許容される農政手法として、ヨーロッパを中心に広く導入されているものである。我が国における中山間地域等直接支払いや農家戸別所得補償制度も、この一連に属する政策である。この直接支払いという手法は、増産を回避しつつ、適切な生産者に給付を限定し、環境適合要件等を課すことで付加価値を高めるものとして、その効果が期待されているが、このことは同時に給付の根拠が必ずしも生産活動そのものに対する評価ではなくなっているということを意味し、生産者としての農業者を部分的に否定する面があるとも考えられる。

²³ 食料・農業・農村基本法の制定過程に関する実証研究として、拙稿「食料・農業・農村基本法の問題点（1）—立法過程からの考察—」早稲田大学大学院法研論集 131 号（2009 年）53 頁以下、（2）132 号（2009 年）77 頁以下、（3）133 号（2010 年）71 頁以下、（4・完）134 号（2010 年）45 頁以下参照。

²⁴ 松田裕子「EU 直接支払が構造変化に与える影響分析—文献レビューとドイツ・バイエルン州に関するケーススタディー」農林水産政策研究所編『行政対応特別研究資料欧米の価格・所得政策等に関する分析』（農林水産政策研究所、2011 年）37 頁。EU を中心とした直接支払い政策の実態に関する包括的研究として岸康彦編『世界の直接支払制度』（農林統計協会、2006 年）参照。なお、直接支払いに関しても、受給権とその譲渡が問題となる。2014 年以降の CAP 改革との関連で直接支払い受給権に言及するものとして、増田敏明「次期 CAP 改革法案—チオロシュ農業委員による公共財供給へのパラダイムシフト—」農林水産政策研究所編『平成 23 年度欧米の価格・所得政策と韓国の FTA 国内対策』（農林水産政策研究所、2012 年）15 及び次頁、同「次期 CAP 法案の審議状況—「公共財供給政策」への転換をめぐる—」農林水産政策研究所編『平成 24 年度欧米の価格・所得政策と韓国の FTA 国内対策』（農林水産政策研究所、2013 年）19 頁参照。

さらに近年、直接支払い政策を先行して取り入れてきた EU においては、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受給権の証券化をめぐる議論がおこっている²⁵。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²⁶。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オ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と考えられる²⁷。

以上、農業法政策の大まかな展開について、政策の変動との関連から簡単に記述してきたが、19 世紀末から 20 世紀初頭にかけて、その時々の資本主義の様相に農業を適応させる政策的道具として成立した農業法は、資本主義の展開における農業の機能上の位置づけの

²⁵ 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)」*経済研究* 23 巻 1 号 (2008 年) 47 頁以下、(2) 23 巻 2 号 (2008 年) 15 頁以下、(3) 23 巻 3 号 119 頁以下 (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。

²⁶ 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.、豊嘉哲「共通農業政策の非共通部分の拡大」*日本 EU 学会年報* 32 号 (2012 年) 115 頁以下も参照。

²⁷ 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、支払いの社会的再分配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。

低下とともに、その変質を余儀なくされ、特別法としての農業法を従来の意味において維持することについてのコンセンサスの調達は、困難化していると考えられる。またこのことは、農業＝資本主義に適合し難いものであるが故に法を通じて介入的に支援が行われる対象、という構図が変容し、農業そのものの資本主義化を強引に推し進めるための政策的道具として農業法を捉えざるを得ない状況を帰結させているとも考えることができるように思われる。

本研究の直接的対象である農業生産権的手法は、農業に対して、価格安定という伝統的な農業保護的政策目的を掲げつつも、その手段として、権利取引という市場メカニズムを利用する方法を採用するものであり、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、その意義及び有効性に対する適切な評価が現在必要とされているものと考えられる。このことは同時に、農業生産権的手法を擁する現代の農業法の性質に関する評価と一体的なものであり、農業と現代資本主義の関係性について、法を通じて理解するための契機ともなるように思われる²⁸。

(2) 農業法の性質（特別法としての農業法）

先述したように、特別法としての農業法という伝統的な性格は、現代において確実に変容を遂げている。

通常 of 市民法原理によって守り得ないもの＝社会における特定の具体的階層に焦点を絞ったものとして「特別法」というものが成立するとするなら²⁹、農業法は、「農業と農民に特殊に適用されるものとしての農業法」³⁰と特徴づけられたり、原理としての「農的色彩」³¹の存在が指摘されたりするように、農業生産者あるいは農産物という具体的な対象についての特別法として、その基本的性質を捉えることができる。このような特別法に基づく特定の対象に対する「特別扱い」は、形式的平等性（法の下での平等）という市民法原理とは本来衝突するものであった³²。同時に、利益の法化（権利化、抽象化）に基づく保護は、既得権化と同義であり、その瞬間に責任原理から遊離し、事後的利益調整の困難化・非相互化をもたらし、特別法であることによって実現されるはずの実質

²⁸ 生乳クォ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か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』（昭和堂、2007年）3頁以下参照）。

²⁹ 資本主義の展開に伴う法の性質変化に関して、渡辺洋三「現代財産法学の課題」内田力蔵＝渡辺洋三編『市民社会と私法』（東京大学出版会、1963年）3頁以下等参照。

³⁰ 加藤『農業法』前註15）1頁。

³¹ 小林巳智次『農業法』（日本評論社、1938年）35頁。

³² 以下棚沢能生「福祉国家における法のディレムマ」法の科学18号（1990年）85頁以下参照。

の平等性とも対立する契機を内在しているとされる。特に後者の観点は、福祉国家的政策手法が同時に福祉国家原理としての共同性・共存原理と対立し、権利化という手段に対する懐疑を深めるものであると捉えられている（福祉国家のジレンマ）。

以上のような福祉国家体制に内在する批判的観点は、特別法としての農業法に対して、「農家の法」から「国民（市民）の法」への変質を要求するものであり、現実における福祉国家体制の困難及びそれに対する処方としての新自由主義という展開とも合致する側面があるものである。そして農業部門においては、直接支払い政策や農業生産権的手法の導入という農業政策の動向もまたこの展開に沿うもののように思われる。直接支払いも生乳クォータ制度も、財政支出を限定化し、国民的合意を得やすい要件や政策目的を明示しつつ、極めて慎重に制度設計されている。このような配慮は、以上のようなジレンマを伴う従来の特別法としての農業法の存在がもはや承認され得ない状況にあって、政策実施の根拠となる法に対する財政負担者としての国民一般の合意の不可欠性を示すものであると考えられる。近年の直接支払い政策において、そのような傾向は特に顕著に見られる。

生乳クォータ制度も、乳価維持、生産量保証といった生産者志向的な性質を導入当初は基調としていながら、生乳クォータの取引が認められる方向で制度は展開した。その根拠は、取引が可能であることによって、①制度運営に係る行政コストの削減、②効率的経営体へのクォータの集中による生産の合理化、生産抑制に係る社会的費用の削減等が達成されるという点にあった。この展開は、常にクォータの投機対象化やクォータの生産者からの乖離といった事象に対する危惧と緊張関係をもたらし、法規制を巡る攻防の前線を形成してきた。またこのような展開は、制度によってもたらされるはずの利益が生産者から乖離する危険を常に高めていくものでもあった。この構図は、ちょうど特別法としての農業法＝農業者のための法と、国民（市民）のための法との対立という図式と重なるものがある。そして、権利取引という手法に特に注目するなら、生乳クォータ制度においてのみならず他の農産物についてのクォータ制度、直接支払い受給権についても法認されるに至った自由度の高い取引制度は、特別法としての装いを部分的に諦め、農業法という場において市民法原理を新自由主義の文脈上で再現するもののように思われるのである。

(3) 農業法の性質に照らした際の農業生産権の特質（生産からの乖離）

特別法としての農業法は、農業者という属性を有する者に対する利益付与・保護的性質を特徴とすると述べたが、このような特別法の一般的性質とともに、農業生産実態を重視するという視点もまた農業法固有のものとして含まれていた点を看過すべきではない。すなわち、我が国における農地法上の諸規制において典型的に見られるように、また生乳クォータ制度においても附従性の原則として表されていたように、農業生産資源に関する権利は農業生産実態と結合している状態こそ好ましい状態であるという選択に対して、規範的価値が承認されるということもまた、農業法の重要な特質であると考えられる。農業生

産資源に関する権利と農業生産実態との結合は、同時に、利益付与の実質的要件としても機能していた点が注目される。

他方で農業生産権の特徴の一つは、先述の通り農業生産権という観念的資源が取引の対象物となることで、農業生産基盤に関する権利が農地＋農業生産権という二重の編成に変化するという点にある。これは、農業生産資源と農業生産実態との乖離を導くものであり、農業生産の持続性・安定性という観点からは不適切なものである。この農業生産権的手法が孕む性質を農業法の性質に照らして考えると、農業生産権的手法は、農業生産実態の重視という農業法の基本的な原理と対立的なものであるということになる。農業生産権的手法は、農業生産の持続性を裏付けてきた、農業生産資源と農業生産の実態という考え方に抵触する側面を孕んでいるように思われる。この性質は、やがて農業生産者への利益の付与としての農業法の性質をも否定するものであると考えられる。

(4) 農業法の危機から再構築へ

農業生産資源に関する権利と農業生産実態との結合という視点は、農業者への利益付与という側面からのみ要請されるものではない。現代においては、むしろ、農業生産の持続可能性という全ての基礎となる基本的前提を支える原理として捉えられるべきものである。

持続可能性という言葉が、未来を志向する社会科学にとって共通のキーワードとなって久しいが³³、農業部門においても同様の関心が共有されている³⁴。農業の近代化（機械化・科学化）が、農業生産という営みが歴史的に作り上げてきた物質循環の体系を変質させ、結果として農業の持続可能性、自己完結性を損なってきたと指摘されることと同時に、既存の農業に対する農業の持続可能性という観点からの問い直しが一般化している。

これに対して、農業法の原理としての「農業生産資源に関する権利と農業生産実態との結合」は、農業の持続可能性の実現に対して、法的規制を手段として用いることで一定の寄与をなすものであると捉えることができるように思われる。「農業生産資源に関する権利と農業生産実態との結合」という一つの原理・理念の意味内容は、農業生産資源が農業生産者の手を離れ、農業的に用いられなくなるという状況が発生することを良しとしないということである。言い方を変えれば、農業生産資源に基づいて生じる利益は、実際の農業生産者に帰属するべきだと考えられるということである。もしも、農業生産者は農業生産を継続することについて将来的な見通しさえ得られていれば、自身に帰属する農業生産資源を用いて農業生産に安定的に従事するための基盤を獲得することができる。農業生産資

³³ 総合的なものとして、国立国会図書館調査及び立法考査局『持続可能な社会の構築—総合調査報告書—』（国立国会図書館調査及び立法考査局、2010年）等参照。

³⁴ 持続可能な農業に関する調査プロジェクト事務局『本来農業への道—持続可能な社会に向けた農業の役割に関する報告及び提言書—』（2007年）

（http://www.sas2007.jp/project/pdf/SAS_all.pdf）、矢口芳生『共生農業システム論（矢口芳生著作集第7巻）』（農林統計出版、2013年）等参照。

源は、農業生産者に法的に帰属するのであるから、その利益もまた完全に農業生産者に帰属する。また、受益主体となる農業生産者は、利益の源泉である自身の農業生産行為の継続性を志向することになる。そのための手段である農業生産資源は、その質的・量的な持続性を第一に運用されることとなる。

このようなサイクル、すなわち持続可能な農業が農業生産資源の帰属という側面において実現されるなら、それによってもたらされる利益は、単に農業生産者にのみ帰属するという従来の農業保護において見られた不公平さを乗り越えることができるのではないだろうか。持続可能な農業は、農業の多面的機能の発揮、農村地域コミュニティの維持、農村地域資源の持続的管理、広義の地域づくり、地産池消といった非経済的側面においても、食料の安定供給、生産・販売・流通における協同の基礎といった経済・経営的側面においても、それぞれの基礎として機能し、その受益者は単に農業生産者に限定されるものではなく、広がる広がりを含んでいるからである。

以上の過程のイメージは、我が国の文脈においては、さらに、農地耕作者主義の考え方をリバイバルさせるものとして捉えることはできないだろうか。農地法上の農地耕作者主義は、農地法の幾多の改正とともに後退していったが、これは農地の権利者の質に対する要件の緩和として現れた。この展開を推し進めたのは、日本農業が抱える諸問題はただ農業構造政策によって解決されるとする「一点突破体制」³⁵とも言われる規模拡大主義の考え方だった。しかし、規模拡大→競争力の獲得→経営の安定化という日本農政の念願は、1961年の農業基本法以来のものでありながら、未だ果たされる気配を感じさせない。農業構造政策に関する大掛かりな議論はさておき³⁶、ここで一つ言えるのは、高度経済成長以来面積において量的にも質的にも減少してきた農地という希少な資源に関して、そこでの農業生産の実施が保障される必要があるということである。その意味において、農業生産資源としての農地に関する権利と農業生産実態との合致を重視する農地耕作者主義には、一定の意義があるように思われる。以上のように、農業生産権に内在する、農業生産資源に関する権利と農業生産実態との乖離への性向という性質とその危険性は、逆に農地耕作者主義において現れているような農業生産資源に関する権利と農業生産実態との結合の重要性を認識させるとともに、農地耕作者主義を単なる農業生産者保護に留まらない農業の持続可能性という次元にまで高め得るものであることをも認識させるものであると考えられる。

5. 生乳クオータ制度に関する先行研究の概要と本研究の位置づけ

以上のような研究の意義・課題について論じるに当たって、国内を中心に生乳クオータ

³⁵ 小田切徳美「戦後農政の展開とその理論」保志恂＝堀口健治＝應和邦昭＝黒瀧秀久編著『現代資本主義と農業再編の課題』（御茶の水書房、1999年）174頁。

³⁶ 農業構造政策及びそれをめぐる理論に対する批判的考察として、安藤光義『構造政策の理念と現実』（農林統計協会、2003年）参照。

制度に関する先行研究を概観し、本研究の位置づけを確認したい。

生乳クォータ制度に関する研究は、これまで農業経済学ないし農政学の研究者または農業関係団体の研究者によって担われてきた。

研究の一つのタイプは、制度概要の紹介に重点を置き、農業構造変動との関係から、制度に対する評価を試みるものである。例えば、柘植徳雄、小林康平らの研究³⁷が挙げられる。特に柘植の研究は、生乳クォータ制度導入以前の農産物過剰問題が現出した段階からフォローしたものととして、情報量的にも充実した制度理解に当たって重要度の高い研究であると考えられる。またこれらの研究は、農業構造変動との関係については、「クォータ制度の弊害は何といっても高価格の持続と生産構造の固定化であろう」³⁸とした上で、「規模拡大はやはりクォータの譲渡で進めるしかない。現在クォータの譲渡は経営＝土地とのリンクが前提となっている。しかし、クォータの譲渡をより弾力的に行うためには今後そうしたリンクをなくすことが必要になってくるであろう。実際、クォータ制度の延長期限の終了後にはクォータと経営との結び付きを撤廃する必要があると EC 委員会も述べているのである」³⁹と評したり、「EC 生乳クォータ制度の運用の実態を見ると、生産者へ配分したクォータ数量の権利の売買や賃貸借を認め、それらを自由な市場メカニズムの中で取引させることによって、経済的歪みの発生を成功裡に抑えているといえる」⁴⁰等と論じることで、生乳クォータ制度自体を、後述の附従性の原則を備えている限りでは、農業構造変動を抑制するものとして捉えてきた点に特徴がある。この認識は、裏を返せば、過剰生産抑制とともに農業構造変動を企図する限りにおいて、規制の弾力化が必要であるという見解に基づくものであったと考えることができる。これらの研究は、増産から過剰へとシフトしつつあった農産物市場の世界的・一般的動向において⁴¹、大まかに言えば、農産物過剰という新しい農政課題と、農業構造変動を通じた経営改善・近代化といった従来の農政課題と

³⁷ 柘植徳雄『EC 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)、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) 112 頁以下、同「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』(酪農総合研究所、1995 年) 1 頁以下、崎浦誠治＝天間征『酪農の生産調整を現地にみる—EC とアメリカ—』(酪農総合研究所、1987 年)、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 頁以下等。

³⁸ 柘植前註 37) 58 頁。

³⁹ 同前 59 頁。

⁴⁰ 小林「EU における生乳生産割当制度と酪農業構造の変貌」前註 37) 21 頁。

⁴¹ なお、今後の農産物需給動向について、悲観的見通しと楽観的見通しとが鋭く対立していることは周知であろう。前者について、レスター・ブラウン (福岡克也訳)『フード・セキュリティ—だれが世界を養うのか—』(ワールドウォッチジャパン、2005 年)、後者について、川島博之『「食糧危機」をあおってはいけない』(文藝春秋、2009 年) 等参照。

の衝突をどのように克服するべきかという実践的な問題意識に規定された研究であったと捉えることができる。これらの研究は、カナダ等ヨーロッパ以外の地域における供給管理政策研究と合わせて⁴²、我が国における生乳計画生産についての議論の一つのベースとなってきた⁴³。また、制度概要については、大きな制度改正毎に『畜産の情報』誌にレビューが継続的に掲載されており、これらから有益な情報を適宜得ることができた⁴⁴。

研究のもう一つのタイプは、制度内容についての理解を踏まえた上で、生乳クォータ制度という政策手法の経済分析を行い、生乳クォータという一つの生産資源の資源配分の在り方について検討を加えるものである。例えば、生源寺真一、Alison Burrell、David Colmanらの研究⁴⁵が挙げられる。生乳クォータ制度が導入されたことによって、生乳クォータとい

⁴² 石関良司「最近におけるカナダ酪農の動向と政策」湯沢誠編『農業問題の市場論的研究』（御茶の水書房、1979年）、松原豊彦「現代カナダの農業政策」立命館経済学 43 巻 6 号（1995年）1092 頁以下等参照。

⁴³ 我が国における生乳計画生産、牛乳過剰問題に関する文献は多数存在する。主要なものとして、酪農事情社編集部編『80年代の日本酪農』（酪農事情社、1981年）、小林康平『牛乳の価格と需給調整』（大明堂、1983年）、天間征「飲用乳市場の混乱と生乳の需給調整」農業経済研究 56 巻 2 号（1984年）82 頁以下、鈴木敏正「牛乳過剰問題の現段階的性格」美土路達雄＝山田定市編著『地域農業の発展条件』（御茶の水書房、1985年）97 頁以下、矢坂雅充「牛乳の需給調整と流通構造の変化」日本の農業—あすへの歩み—163 号（1987年）、同「牛乳の不足払い制度と需給調整（1）」経済学論集 54 巻 1 号（1988年）41 頁以下、（2・完）54 巻 2 号（1988年）94 頁以下、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）、「特集ウルグアイラウンド農業合意後の酪農・乳業の対応」食料政策研究 82 号（1995年）、並木健二『日本型生乳生産調整計画の進路—いま酪農家に考えて欲しいこと—』（酪農総合研究所、1995年）、同『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）、堀越孝良『特別調査研究北海道における酪農経営の方向』（財産法人北海道農業企業化研究所、2009年）等参照。

⁴⁴ 特に、釘田博文＝土肥俊彦「EUにおける生乳の供給管理政策について」畜産の情報海外編 56 号（1994年）44 頁以下、釘田博文＝東郷行雄「EUにおける生乳生産クォータの管理とその移動について」同 64 号（1995年）72 頁以下、釘田博文＝東郷行雄「EU牛乳乳製品市場の動向と市場管理措置」同 76 号（1996年）69 頁以下、池田一樹＝井田俊二「CAP2000—EUの酪農乳業政策の改革をめぐる動き—」同 94 号（1997年）42 頁以下、和田剛＝小林奈穂美「EUにおける生乳クォータの拡大とその影響」畜産の情報 225 号（2008年）78 頁以下、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—」同 242 号（2009年）84 頁以下、前間聡＝小林奈穂美「EU酪農乳業市場の最近の動向」同 258 号（2011年）57 頁以下、小林奈穂美「欧州の牛乳乳製品の需給動向—乳業メーカー合併の動きを踏まえた動向—」同 266 号（2011年）74 頁以下、矢野麻未子「フランス酪農事情—2013年CAP改革および2015年クォータ廃止に向けて—」同 272 号（2012年）64 頁以下、矢野麻未子「EUにおける酪農部門の現在と展望—Eucolait（ヨコレ）会議から—」同 285 号（2013年）80 頁以下等を参照した。

⁴⁵ 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

う新しい財・生産資源が創出されることとなるが、これらの研究は、生産資源としての生乳クオータ配分が農業経営に与える影響という論点に注目した点に特徴があるものと言える。また、基本的に生乳クオータ取引が可能であることについて、新規参入障壁となること等に留意しつつ、資源配分を最適化するものと評価している。もちろんこのような問題意識は、第一の研究タイプにおいても共有されているものであるが、制度改変を経て生乳クオータ取引がある程度一般化し、この種の論点が現出した段階において実証的になされた研究として、重要なものであると考えられる。本研究における経済分析に関する理解の多くは、これらの研究に依拠する。

他には、ミルク・マーケティング・ボードという生乳の販売協同組織の存在に生乳市場構造上の特徴があったイギリス酪農経済に関する研究として、ミルク・マーケティング・ボード及び後のミルク・マークの活動と生乳クオータ制度の関連に注目するもの⁴⁶、農業地理学的観点から、生乳クオータ制度と農業構造変動を論じるもの⁴⁷等が見られる。

以上が生乳クオータ制度に関する主要な国内先行研究の概要である。これらの研究と本研究の関係として、まず第一の研究タイプとの関係としては、制度内容についての基本的な情報・理解の提供・整理という点において、制度開始から制度廃止までの展開の総体を一つの文脈において取り扱ったという点に本研究の一つの意義がある。これまでの研究は、制度開始や改変について時事論的に追う内容のものが多く、結果として一貫性を備えた研究を欠いており、また、特に取引を中心とする法制度に注目するという視点が必ずしも重視されたものではなかった。さらに、国内研究においては、EU 全体あるいはイギリスの動向は伝えられることはあっても、ドイツの制度内容について詳細に言及したものはほとんど存在せず、この点において、ドイツの制度内容及びそれを巡る議論に目を向けた本研究は一定の意義を有するものと考えられる。生乳クオータ制度は、EU 規則において共通の枠組みが設定されるもの、現実において各国農業が多様であることから、法制度の実質的部分の多くは加盟各国法を参照しなければ十分な理解を得ることはできないものとなっており、加盟各国法の個別研究が法構造上必須であることから、個別研究としてのドイツ法研究には一定の意義があるものと考えられる⁴⁸。

Manchester, 1998). Burrell の研究は、小林康平監訳・平岡祥孝訳『EC 酪農業における生乳クオータ制度』（農政調査委員会、1991 年）として部分的に訳出されており、Colman らの研究は、農林水産政策情報センター訳『英国ミルククオ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）として訳出されている。本研究において引用する際は、これらの翻訳を参照しつつ、訳出した。

⁴⁶ 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）等平岡の一連の研究参照。

⁴⁷ 手塚章「乳量割当制度下におけるフランス酪農業の地域的動向」筑波大学人文地理学研究 18 号（1994 年）1 頁以下参照。

⁴⁸ 数少ないドイツ研究として、クリスティアン・ブッセ（田山輝明訳）「牛乳市場法を背景とする牛乳生産枠権の発展」農業法研究 47 号（2012 年）157 頁以下がある。フランスに

また、第二の研究タイプとの関係としては、第二のタイプの研究は、研究の担い手がそうであるように、農政学・農業経済学的観点からの研究に終始するものであり、法制度論的な言及を欠いたものが多い。特に、生乳クオータの取引を論じるに当たっては、明らかに我々にとってなじみのある財や商品の形態とは異なった性質を孕んでいることが推察される生乳クオータの法的性質論が展開されることが必要であると考えられる。なぜなら、生乳クオータの取引という経済的事象を経済学的分析の対象とするに当たっては、法制度上生乳クオータの取引は可能となっているか否か、またどのような規制が課されているか、あるいはそれぞれの法政策論的根拠は何か等が基礎的考察として踏まえられなければならない、そのような考察は法学的議論として、特に生乳クオータのような特殊性を内在している財については、その法的性質論がなされる必要があると考えられるからである。また、そのような法学的議論を通じて、法学研究は経済分析と協働するべきであると考えられる。

以上から、本研究は、制度内容・制度展開について、生乳クオータ取引を軸として、枠組みとしての EU 法、具体的法内容を規定するものとしてのドイツ法双方に目を向け、法制度としての生乳クオータ制度に対する理解を深める。その上で、生乳クオータ取引を論じるに当たって、生乳クオータの法的性質という法学研究が貢献をなし得る基本的論点を重視し、農業経済学的知見も活用しながら、生乳クオータ取引の特質に対する理論的接近を試みる。

第 1 章 EU 及びドイツにおける生乳クオータ制度の歴史と現状

1. はじめに

第 1 章では、生乳クオータ制度に関する基本的内容として、制度導入の経緯、附従性の原則の内容・特徴、EU における制度導入後の展開過程、ドイツにおける制度の受容過程、現行のドイツ法の内容といった諸点について整理し、次章以後の考察の基礎とする。

2. CAP におけるクオータ制度の導入

(1) 前史

生乳クオータ制度は、生乳過剰に対する対応策として登場したものだ。生乳クオ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⁴⁹。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

関しては、生乳クオータ取引に注目した研究として、石井圭一「EU 牛乳生産割当の移転と制度運用—フランスに見る行政介入型の運用例から—」農業経済研究報告 43 号 (2012 年) 1 頁以下がある。

⁴⁹ しばしば“Milchsee (ミルクの海)”, “Butterberge (バター山)”等と表現される (M.

点に特徴があるとされる⁵⁰。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⁵¹。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⁵²、生乳生産をめぐる状況は厳しいものとなっていった。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⁵³。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⁵⁴。

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⁵⁵。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)⁵⁶)、共同責任課徴金制度 (Co-responsibility Levy System (1977 年))、バター消費助成等が試みられた⁵⁷。

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. Auflage, (München: BLV Buchverlag, 2010), S. 441.)。

⁵⁰ 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。

⁵¹ 「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。

⁵² 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。

⁵³ Gardner (村田他訳) 前註 52) 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。

⁵⁴ 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)。

⁵⁵ 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。

⁵⁶ Regulation 1078/1977, OJ1977, L131/1. and Regulation 1307/1977, OJ1977, L150/24.

⁵⁷ 松浦前註 50) 29 頁以下、M. Cardwell, *Milk Quotas-European Community and United Kingdom Law* (Oxford: Clarendon Press, 1996), p. 6ff. なお、生乳出荷停止・乳牛転換計

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」⁵⁸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わない、超過生産に対して禁止的な課徴金を賦課するもの」⁵⁹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⁶⁰。

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

画については、生乳クォータ制度との関係で SLOM クォータの補償問題を引き起こすこととなった。

⁵⁸ 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)。

⁵⁹ 柘植前註 37) 16 頁。

⁶⁰ 他に柘植前註 37) 19 頁以下、小林「EU における生乳生産割当制度と酪農業構造の変貌」前註 37)、生源寺前註 45) 265 頁以下、J. Edwards, *Milk Quotas Explained* (London: RICS Books, 1995) 等参照。

えた量に等しい総保証数量を超えてはならない」として算出された⁶¹。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⁶²。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）が設定された⁶³。また、「特別な事情」（Special Situation）に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」⁶⁴の離農助成、新規就農者へのクォータの特別配分⁶⁵、災害被災者に対する追加配分⁶⁶、農業を主業として行う生産者に対する追加配分⁶⁷等の措置も用意された⁶⁸。

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⁶⁹。

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⁷⁰。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⁷¹。Formula Bの場合、「牛乳生産者から生乳またはその他

⁶¹ Regulation 856/1984, OJ1984, L90/10, Art. 1(3). (16 頁)。

⁶² 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。

⁶³ 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 37）20 頁)。

⁶⁴ Regulation 857/1984, OJ1984, L90/13, Art. 4(1)(a). (23 頁)。

⁶⁵ *Ibid.*, Art. 3(2). (22 頁)。

⁶⁶ *Ibid.*, Art. 3(3). (22 頁)。

⁶⁷ *Ibid.*, Art. 4(1)(c). (23 頁)。

⁶⁸ 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)）。

⁶⁹ Regulation 856/1984, OJ1984, L90/10, Preamble. (14 頁)。

⁷⁰ *Ibid.*, Art. 1(1). (15 頁)。

⁷¹ ドイツ農民組合（Deutscher Bauernverband(DBV)）を中心とする農業者が、生乳問題

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⁷²。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⁷³。

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た⁷⁴。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⁷⁵。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⁷⁶⁷⁷。

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 2, 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。

⁷² 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 が適合的であった (平岡前註 46) 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、フィンランド、ルクセンブルグの各国である。

⁷³ 「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い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))。

⁷⁴ *Ibid.*, Art. 1(1). (20 頁)。

⁷⁵ *Ibid.*, Art. 9(1)(a). (24 及び次頁)。

⁷⁶ 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はいないものの、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。

⁷⁷ 天間は、世界の農産物計画生産、需給調整方法には自発的、ボランタリーなもの、ペナルティを伴う法的、強制的なものとの 2 種類があるとした上で、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 37) ii 頁)。

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 年間のみの実施が予定されていた期間限定の政策であった⁷⁸。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⁷⁹。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⁸⁰。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」（*the areas used for milk production*）⁸¹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⁸²。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、といった点が論点となった⁸³。

しかし以上のように生乳クォータ移動について規制制約を課しても、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する⁸⁴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⁸⁵。

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、

⁷⁸ Regulation 856/1984, OJ1984, L90/10, Art. 1(1). (15 頁)。

⁷⁹ 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。

⁸⁰ Regulation 1371/1984, OJ1984, L132/11, Art. 4(5) and (6).

⁸¹ *Ibid.*, Art. 5(2).

⁸² A. Sydenham, B. Monnington and A. Pym, *Essential Law for Landowners & Farmers 4th ed.* (Oxford: Blackwell Science, 2002), p. 226.

⁸³ *Ibid.*, p. 228ff.

⁸⁴ D. Barthélemy and J. David, "Introduction", in Barthélemy and David (eds.), *supra* note 2, p. 4.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 5.

法的には附従性に基づいた生乳クォータ（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⁸⁶。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⁸⁷
- 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⁸⁸。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ない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、「特別の基準量」を配分しようと定められたが⁸⁹、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⁹⁰、Regulation 764/1989, OJ1989, L84/2. により立法的解決が図られた。

⁸⁶ S. J. Amies, “Transfer of Milk Quota in England and Wales-Present and Preferred Systems”, in Burrell (eds.), *supra* note 45, p.158ff (小林監訳・平岡訳前註 45) 42 頁以下)。

⁸⁷ 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 37) 74 頁)。

⁸⁸ Cardwell, *supra* note 57, p. 45ff

⁸⁹ Regulation 1371/1984, OJ1984, L132/11, Art. 3.

⁹⁰ Mulder I and Von Deetzen I ((Case 120/86) [1988] ECR2321; [1989]2 CMLR1).

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・存続・態様・消滅等において主たる権利と運命を共にする性質」⁹¹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）⁹²、地域の生乳生産水準の維持という地域政策目的⁹³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⁹⁴。

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⁹⁵。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が、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という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リスク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

⁹¹ 金子宏＝新堂幸司＝平井宜雄編『法律学小辞典』第4版補訂版（有斐閣、2008年）1035頁。

⁹² H. Gehrke, Die Milchquotenregelung, 1996, S. 259ff.

⁹³ 生源寺前註 45) 277頁参照。

⁹⁴ Regulation 1371/1984, OJ1984, L132/11, Art. 5(2).

⁹⁵ 生源寺前註 45) 278頁以下参照。

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⁹⁶。そこで、新規参入者への政策的配分や酪農廃業計画（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⁹⁷。

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⁹⁸。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⁹⁹。

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¹⁰⁰等の要因により、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、生乳クォータのフレキシビリティ＝生乳クォ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、昨今の生乳クォータ制度廃止の論議が行われていると考えられる。

⁹⁶ 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.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Huttel and Jongeneel, *supra* note 96, p. 2.

⁹⁹ 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.）。

¹⁰⁰ 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 71, p. 28.）。

(2) クォータ制度に伴う非効率

ここで、生乳クォータ制度に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。

生乳クォ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。生乳クォ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¹⁰¹として考えられている。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のであり¹⁰²、生産制限の一種としての生乳クォ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。クォータ取引は、クォ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、そもそも生乳クォ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、この不利益はクォータ制度そのものを廃止しなければならぬことになる¹⁰³。

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」¹⁰⁴(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

¹⁰¹ 奥野正寛＝鈴木興太郎『ミクロ経済学Ⅱ』(岩波書店、1988年)97頁。

¹⁰² 江福憲昭＝是枝正啓編『ミクロ経済学』(勁草書房、2001年)166頁。

¹⁰³ 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。

¹⁰⁴ Colman, et al. (農林水産政策情報センター訳)前註45)109頁。

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」¹⁰⁵

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¹⁰⁶。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。生乳クォ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、生乳クォータ移動のフレキシビリティを提示するもの＝生乳クォ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。生乳クォ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ォ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¹⁰⁷¹⁰⁸。

¹⁰⁵ 鈴木前註 103) 25 頁。

¹⁰⁶ 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 97* 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。

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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.* (Hetawards Heath: Tottel Publishing, 2008), p. 661.)。

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、以下ではその前提作業として EU 及びドイツにおける生乳クォ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ォータの土地に対する附従性原則の弛緩、生乳クォ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 における生乳クォータ制度の展開

導入後の生乳クォータ制度の展開は、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¹⁰⁹。最高量条項とは、土地を用益賃借人が用益貸借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である¹¹⁰。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

¹⁰⁹ Regulation 590/1985, OJ1985, L68/1, Art. 1(4).

¹¹⁰ 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するとともに、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. 92), S. 292f. und 321.)。

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¹¹¹。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¹¹²

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¹¹³。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¹¹⁴、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ォータ継続的譲渡の導入 (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、クォータ流通自由化に対する市場の要請¹¹⁵の存在である。生乳クォ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、従来の Formula A/B の区分はなくなり、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.)。

¹¹¹ 小林「EC 生乳生産調整政策と加盟主要国の農業構造への影響」前註 37) 24 頁、Sydenham, Monnington and Pym, *supra* note 82, p. 230f. また、リースについては、加盟国レベルでの生乳クォータの余剰と超過の調整の結果として未使用クォータが発生した場合に、その再配分を当て込んだ増産が行われかねないことから、そのような事態を事前に回避することを企図したものとも指摘される（釘田＝土肥前註 44) 54 及び次頁参照）。

¹¹² 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。

¹¹³ 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。

¹¹⁴ マクシャリー改革については、Cardwell, *supra* note 112, 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。

¹¹⁵ Gehrke, a. a. O. (Anm. 92), S. 261 und 310.

(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の充実¹¹⁶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¹¹⁷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。

特に生乳クォータ制度に関しては、Regulation 1256/1999, OJ1999, L160/73. 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、生乳クォータ制度の期限が 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、生乳クォ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

¹¹⁶ 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。

¹¹⁷ 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逡減させるが、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 112, p. 166 and p. 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。

CAP の中間見直し¹¹⁸、2003 年の CAP 改革¹¹⁹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 (Art. 18.)、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。クォータの種類は 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、クォータのみの移動 (Art. 73.)、土地を伴ったクォータの移動 (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ォ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¹²⁰、クロス・コンプラ

¹¹⁸ 礒野喜美子「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。

¹¹⁹ Cardwell, *supra* note 112, 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。

¹²⁰ 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

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、生乳クォータ制度の廃止について言及されている¹²¹。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ォータ制度の廃止を実現するよう毎年生乳クォータ枠を1%ずつ増加させていくこと、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ォ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¹²²。また、生乳クォ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それぞれ一定程度予想されている¹²³。また、各国毎、あるいは各国内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¹²⁴。

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、ともすると仮に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¹²⁵、リスボン戦略¹²⁶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

年11月20日の農相理事会合意に関して—(1)」経済研究24巻2号(2009年)161頁以下、(2)24巻3=4号(2010年)319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。

¹²¹ 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=小林前註44)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ォ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> (2013年9月30日確認))。

¹²² 和田=小林前註44)84頁参照。

¹²³ European Commission, *Economic Impact of the Abolition of the Milk Quota Regime -Regional Analysis of the Milk Production in the EU-*, 2009. p.iv and 37. 前掲=小林「酪農危機打開に向けた欧州委員会の施策」前註44)90及び次頁参照。

¹²⁴ European Commission, *supra* note 123, p. ivf.

¹²⁵ 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。

¹²⁶ 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

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。」¹²⁷（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

クオ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・相続による恒久譲渡（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

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112）25頁）。

¹²⁷ 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。

整合性を欠くことに繋がったが、生乳クォ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、生乳クォ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、生乳クォ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ォ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¹²⁸、新規就農者へのクォータの特別配分¹²⁹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、生乳クォータのフレキシビリティが高められることによって、生乳クォ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、

¹²⁸ Regulation 857/1984, OJ1984, L90/13, Art. 4(1)(a). (22 及び次頁)。本条文においては、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。

¹²⁹ Regulation 857/1984, OJ1984, L90/13, Art. 3(2). (22 頁)。

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。生乳クォータ制度にあつては、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¹³⁰、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よる部分が大きい。

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（欧州共同体を摂理する条約第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」¹³¹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¹³²。

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つて、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」¹³³と説明される。課徴金を伴って運営される生乳クォータ制度は、ドイツにおいてはRechtsverordnungとして私人の法的権利関係に関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ォ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が、加盟各国の農業、農業政策は決して均一ではありえない。

¹³⁰ Malak-Rawlikowska, *supra* note 107, p. 4. 出村＝山本前註37) 1頁以下参照。

¹³¹ 「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。

¹³² 同前132頁参照。

¹³³ 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。

ここでドイツ農業の特徴と農政展開を概観すると¹³⁴、旧西ドイツにおいて農業法¹³⁵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*）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¹³⁶。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¹³⁷。東西統一後旧東ドイツにおける集団経営が解体、変容していく一方で¹³⁸、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¹³⁹。またクォ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¹⁴⁰。

¹³⁴ 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。

¹³⁵ *Landwirtschaftsgesetz vom 5. September 1955* (BGBl. I S. 565). 合わせて 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。

¹³⁶ H. Priebe, *Die bäuerliche Familienwirtschaft in der wirtschaftlichen und sozialen Auseinandersetzung der Gegenwart, Agrarwirtschaft*, Jg. 6, H. 1, 1957, S. 1ff. 富岡昌雄「ヘルマン・プリーベの家族農業経営論—リュプケ農政期の諸論稿を中心に—」*農業経済研究* 51 卷 1 号（1979年）27頁以下等参照。

¹³⁷ 高山隆子「西ドイツ—環境・地域保全をめざす農業・農政—」今村奈良臣・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＝徳増徳洪『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。

¹³⁸ 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 卷（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 卷 2 号（1996年）1頁以下等参照。

¹³⁹ Barthélemy and David, *supra* note 84, 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ォータ流通の活性化（1993–2000年）と特徴づけられている（Barthélemy, *supra* note 71, 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 2, p. 87f.）。

¹⁴⁰ Barthélemy, *supra* note 71, p. 31.

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がある¹⁴¹。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ォータ制度の受容のあり方に影響を与えている。

(3) ドイツにおける生乳クォータ制度の展開¹⁴²

ドイツにおける生乳クォータ制度の国内的法的受容は、まず生乳保証量令 *Milchgarantiemengen-Verordnung (MGV) vom 25. Mai 1984 (BGBl. I S. 720)* によって行われた。その後 1984 年改正¹⁴³ (附従性の例外としての用益賃借人保護 (軽微条項¹⁴⁴、最高量条項¹⁴⁵)、*Altpacht* と *Neupacht* の区別の発生¹⁴⁶)、1990 年改正¹⁴⁷ (クォータのみの賃貸借の導入 (1990/1991 年度より) ¹⁴⁸)、1992 年改正¹⁴⁹ (*Altpacht* の場合の保護の限定

¹⁴¹ 津谷好人「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。

¹⁴² ドイツにおける制度展開の理解については、J. Lukanow and V. Nies, *Die Milchgarantiemengen-Regelung - Rechtsprechung und Verwaltungspraxis - Nichtvermarkter, Kappungsgrenze, Quotenübergang*, 3. Aufl., 1990; M. Düsing, *Milchabgabeverordnung - Ratgeber für Juristen und Landwirte*, 2005; C. Busse, *MOG - Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen*, Nomos, 2007, S. 241ff; H. Gehrke, “An Interpretation Favouring Landowners in Germany”, in Barthélemy and David (eds.), *supra* note 2, p. 107ff. 等参照。

¹⁴³ 1. Änderungsverordnung zur Milchgarantiemengen-Verordnung vom 27. September 1984 (BGBl. I S. 1255).

¹⁴⁴ 土地の用益賃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ォータが移転せず用益賃借人とどまることを内容とする (Gehrke, a. a. O. (Anm. 92), S. 291f.)。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。

¹⁴⁵ 土地を用益賃借人が用益賃借人に返還する際に同時に譲渡されるクォータ量に関して、上限統制がなされていた (§ 7 Abs. 2.)。上限とされたクォータ量は 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、用益賃借人にとって有利になった (Gehrke, a. a. O. (Anm. 92), S. 292f.)。なお、この際綱領条項が 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。

¹⁴⁶ 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、*Neupachten* 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 法上のものではなく、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. 92), S. 334.)。

¹⁴⁷ 16. Änderungsverordnung zur Milchgarantiemengen-Verordnung vom 3. Juli 1990 (BGBl. I S. 1334).

¹⁴⁸ Gehrke, a. a. O. (Anm. 92), S. 307ff.

¹⁴⁹ 26. Änderungsverordnung zur Milchgarantiemengen-Verordnung vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2470).

化¹⁵⁰)等の幾多の改正がなされた。

1993年改正¹⁵¹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¹⁵²。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ないとされた (§ 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¹⁵³とといった重要な内容を含む改正が同時期に行われた¹⁵⁴。

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¹⁵⁵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留保分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. 1.)。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。

¹⁵⁰ *Altpacht* 契約による用益賃貸人保護は、失効した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異なる合意の欠如の場合のみとなった (Gehrke, a. a. O. (Anm. 92), S. 325ff.)。

¹⁵¹ 29. *Änderungsverordnung zur Milchgarantiemengen-Verordnung vom 24. September 1993 (BGBl. I S. 1659)*.

¹⁵² Gehrke, a.a.O. (Anm. 92), S.312f.

¹⁵³ このような改正の背景には、クオ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オ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 71, 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 (Gehrke, *supra* note 142, p. 115.)。

¹⁵⁴ 27. *Verordnung zur Änderung der Milchgarantiemengen-Verordnung vom 24. March 1993 (BGBl. I S. 374)*; Gehrke, a. a. O. (Anm. 92), S. 292.

¹⁵⁵ この改正によって、各地域のクオータ取引を一元的に管理する役所 (クオータ取引所: *Übertragungsstelle*) 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.

その後も生乳課徴金令 *Milchabgabenverordnung vom 9. August. 2004 (BGBl. I S. 2143)* の制定、生乳クォータ令 *Milchquotenverordnung (MQV) vom 4. März 2008 (BGBl. I S. 359)* の制定、同改正¹⁵⁶等が行われている。現在の生乳クォータ制度を規定するのは、主に 2008 年に改正された生乳クォータ令である。

(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場合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）への反感¹⁵⁷、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¹⁵⁸。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¹⁵⁹。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¹⁶⁰、当初から存在した各種の例外の多さ¹⁶¹、現実の取引の進展によるクォータ分離の要請等¹⁶²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

¹⁵⁶ 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)*.

¹⁵⁷ Gehrke, a.a.O. (Anm. 92), S. 259f.

¹⁵⁸ Ebd., S. 311ff.

¹⁵⁹ Barthélemy, *supra* note 71, p. 30.

¹⁶⁰ C. Busse, *Eigentumsgarantie und Agrarmarktrecht unter besonderer Berücksichtigung handelbarer Agrarmarktsubventionen*, AUR, Bd. 37, H. 8, 2007, S. 258.

¹⁶¹ Gehrke, a. a. O. (Anm. 92), S. 258; Gehrke, *supra* note 142, p. 108.

¹⁶² Gehrke, a. a. O. (Anm. 92), S. 261.

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¹⁶³。

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、現行法である生乳クォータ令（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 生乳クォータ制度が、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、生乳クォータ移動は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、生乳クォ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、引受人はクォータの所有を有効にできない。移動証明書はクォ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、クォ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、クォータは留保分に回る（§ 9 Abs. 3.）。

(2) クォータ取引手続き

①原則（§ 11.）

クォータ取引所における手続は 4 月 1 日、6 月 1 日、11 月 2 日に実施される。その際供給者は生乳クォータを移動し、需要者は引き受ける。移動の総体と引き受けられたクォータの総体は各期間において等しくなければならない（§ 11 Abs. 1.）。クォータの移動と引渡しは、kg 毎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

¹⁶³ 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-, 2002. p. 89.

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ォ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 日以内に対価をクォータ取引所に支払わなければならない (§ 19 Abs. 5 Satz 2.)。クォ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

クォータ取引所における手続き (生乳クォータ市場) による移動は、全移動の 3 分の 1 に達するとされるが¹⁶⁴、その他の移動は、生乳クォータ規則第 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ォ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、クォータは、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

¹⁶⁴ Busse, a. a. O. (Anm. 155), S. 229f.

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間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、その第三者はクオ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オ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

土地とクオータの切り離しが広範化した追加課徴金令 (2000 年) 以前の土地とクオ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オ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オ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もしくは土地の返還によって終了する (§ 48 Abs. 4.)。

クオ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オ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、相応するクオータが用益賃貸人に引き渡される。しかしそのときクオータの 33%は州留保分として控除される (§ 48 Abs. 3.)。

引き受けたクオータの再移動 (§ 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オ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、用益賃貸人自体、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られる¹⁶⁵。

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、重大な規制緩和が行われているとなると¹⁶⁶、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と予想される。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

生乳クオ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生乳クオ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¹⁶⁷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。

¹⁶⁵ 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たが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)。

¹⁶⁶ Malak-Rawlikowska, *supra* note 107 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.)。

¹⁶⁷ 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。

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、乳牛が効率的経営体に集積することになる。すると、乳業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¹⁶⁸。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、酪農的土地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¹⁶⁹。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¹⁷⁰。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（一方での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¹⁷¹。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

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 209.

¹⁷⁰ Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (平岡訳) 前註 62) 54 頁。

¹⁷¹ M. Cardwell, "Milk and Livestock Quotas as Property", *Edinburgh Law Review*, Vol. 4, 2000, pp. 168-190.

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、クオ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。

主に生乳クオ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、生乳クオ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、生乳クオータの法的性質が不明確な状態にあり、生乳クオ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において指摘されている¹⁷²。クオータの法的性質に関する論点は、クオ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、クオ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、クオータの配分量、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オータについて、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等した場合、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といった問題も指摘されている¹⁷³。

また、土地賃貸借関係の問題として、現在土地とクオータは法制度上分離されたが、クオ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オ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。生乳クオータ制度が廃止されるにせよされないにせよ、クオ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。生乳クオ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、クオータが有する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¹⁷⁴。本章を通じて検討の必要性が明らかになったこの課題については、第3章以降において、実証的に検討を加えることとなる。

(3) 生乳クオータと農政の方向

最後に生乳クオ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。

生乳クオータ制度に伴う非効率性をどう扱うかという論点は、クオータの流通において

¹⁷² Sydenham, Monnington and Pym, *supra* note 82, p. 229f.

¹⁷³ B. Willms, *Milchgarantiemengen und Grundrechte*, AgrarR, Bd. 17, G. 4, 1987, S. 99.

¹⁷⁴ 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「農業分野への介入・保護とその性質変化」前註25) 参照。

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¹⁷⁵。このように各国毎の事情が反映することで各国毎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¹⁷⁶という点においても、論点の広がりが見込まれる。

第2章 生乳クォータ制度廃止をめぐる近年の議論の動向—EU 規則 261/2012 を中心に—

1. はじめに

¹⁷⁵ Malak-Rawlikowska, *supra* note 107 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. 2f.)。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 (p. 4f.)。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.)。また、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している (p. 8.)。

¹⁷⁶ 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 (Barthélemy and David, “Conclusion,” in Barthélemy and David (eds.), *supra* note 2, p. 232.)。

本章の課題は、2012年に新たに制定された規則261/2012を中心に、2015年での生乳クォータ制度廃止後のEUにおける酪農政策の構想内容を検討することである。

生乳クォータ制度は2015年での廃止が予定されている。制度廃止を導いた理由、制度維持が困難となった理由としては、本章で詳述するように多様な要因が考えられるが、主には①CAP自体の転換・改革（2003年CAP改革からヘルス・チェックの提起という一連の展開）、②近年の乳価の激しい変動に対する乳価維持システムとしての生乳クォータ制度の無力さ、③世界的な貿易自由化の傾向と世界的乳製品需要の高まりの見通し、④制度自体が不可避免的に伴っている非効率性に対する批判の高まり、といった諸要因を指摘することができる。また、①、②及び③は制度に対して外在的な要因であり、④は制度内在的な要因であると言うことができる。

一方で、このような制度廃止の背景は、制度廃止後の新しい酪農政策の内容を同時に方向づけるものでもある。その内容は、生乳クォータ制度という一種の市場管理・介入手法からの撤退と酪農部門の市場経済への対応力の強化、と整理することができる。市場対応力強化のための具体的方策として、制度廃止の経過措置としてのソフト・ランディングを経過しつつ、生産者の協同化の促進を通じた加工業者（生乳購入者）に対する交渉力の強化を中心としたプランが練られている。特に後者のプランに関するEUレベルでの枠組みは、「ミルク・パッケージ」と呼ばれる規則改正案と、それに基づいて制定された新規規則261/2012に示されている。

以下では、以上のような生乳クォータ制度廃止を巡るEU酪農政策の動向に関して¹⁷⁷、(1)生乳クォータ制度廃止論の内容、(2)廃止までの経過措置（ソフト・ランディング）の機能状況、(3)ミルク・パッケージ及び新規規則の内容の各項目をそれぞれ検討する。また、ミルク・パッケージは、生産者の協同化を中心的 content としていると述べたが、生産者の協同化の先には、協同した生産者、交渉相手である生乳加工業者、政府の三者の関係について、新しいあり方が示されているようにも思われる。そこで、政策動向の検討とともに、最後に協同化論についての若干の検討を行うことで、理論的寄与を行いたい¹⁷⁸。

¹⁷⁷ 現在廃止に向かっている生乳クォータ制度に関する最近の研究として、平岡祥孝「近年のEU生乳クォータ制度に関する一考察」札幌大谷大学紀要42号（2012年）13頁以下、前掲＝小林「EU酪農乳業市場の最近の動向」前註44）等が有益だが、本章は、これらの農業経済学的、農政学的成果に依拠しつつ、制度を支える法内容や法改正に力点を置いた検討を行う。

¹⁷⁸ 本章の初出は、拙稿「生乳クォータ制度廃止をめぐる近年の議論の動向—EU規則261/2012を中心に—」比較法学46巻3号（2013年）117頁以下であるが、本稿刊行後、ミルク・パッケージに言及したものとして、木下順子「EUの生乳取引市場改革—酪農家の取引交渉力強化をめざす「酪農パッケージ」の概要—」農林水産政策研究所編『平成24年度カントリーレポート—EU、米国、中国、インドネシア、チリー』（農林水産政策研究所、2013年）1頁以下に触れた。

2. 生乳クォータ制度廃止論の内容

(1) 外在的要因

①ヘルス・チェックの提起

生乳クォータ制度の廃止は、まず共通農業政策の見直しを示唆した 2008 年の Health Check (ヘルス・チェック) において言及された¹⁷⁹。ヘルス・チェックの基本的方向性は、「市場シグナルが一層伝達し易くするための制度改正の推進」¹⁸⁰、市場介入的制度からの転換としての「市場支持のセーフティネット化」¹⁸¹、「市場原理活用型の価格政策の徹底」¹⁸²等と性格づけられているが、ヘルス・チェックの検討過程においても、「CAP が効果的なセーフティ・ネットとして役立つメカニズムを構成するよう確保することが、農業者にとって重要であることを強調する」¹⁸³と述べられた。つまり、直接支払い政策の導入を経て、価格決定は市場に委ねられることを基本とするに至り、残された介入的政策についてはセーフティ・ネットとしての意義を付与するにとどまるものとされたということである。生乳クォータ制度も間接的経路をとるものの、生乳の価格維持を目的とする介入的制度の一つであり、ヘルス・チェックにおいて示された理念からすると否定の対象となるものであった。

CAP 改革案としてのヘルス・チェックが以上のような方向性のものとして公表された背景として、主に二つの事情が指摘される¹⁸⁴。第一には、WTO 農業交渉 (ドーハ・ラウンド) への対応である。ヘルス・チェックの主要な改正内容は、具体的には、品目別の直接支払

¹⁷⁹ ヘルス・チェックについては、Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council-Preparing for the "Health Check" of the CAP Reform*, 2007. 及び Commission of the European Communities, *Proposal for a Council Regulation establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, Proposal for a Council Regulation on modifications to the common agricultural policy by amending Regulations (EC) No 320/2006, (EC) No 1234/2007, (EC) No 3/2008 and (EC) No [...] /2008, Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), Proposal for a Council Regulation amending Decision 2006/144/EC on the Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013)*, 2008. を参照 (4 つの Proposal は合わせて一つの文書となっている)。前者が最初に欧州委員会により公表された改革構想であり、後者が前者に関する一定の議論を経た後に提出された具体的な規則改正案である。

¹⁸⁰ 杉中前註 120) 67 頁。

¹⁸¹ 溝手前註 120) 62 頁。

¹⁸² 古内「CAP 改革の健康診断 (Health Check)」前註 120) 700 頁。

¹⁸³ Council of the European Union, *Communication from the Commission "Preparing for the "Health Check" of the CAP Reform" - Adoption of Council Conclusions*, 2008, p. 5. 翻訳については、是永「2008 年 CAP 改革」前註 120) 7 頁を参考にした。

¹⁸⁴ 是永「CAP ヘルスチェックを中心に」前註 120) 3 頁参照。

いから品目横断的に生産者に対して支払いが行われる単一支払い（Single Payment Scheme (SPS)）への統合・転換の一般化という点にあった。このような市場指向型の政策への転換の一般化には、直接支払いの受給条件としてのデカップリング（支払いと生産の切断）の深化を通じて、将来的に WTO 体制の下で許容されうる農業政策手法にいち早く対応し、政策の正当性を確保しておくという意図があったとされる。第二に、EU 域内市民に対する農業政策の正当性のアピールという点に意義があったとされる。従来型の介入的政策手法は多大な財政支出及び行政コストを要するものであったために、その負担者である EU 市民から政策実施に関する合意を調達することが次第に困難なものとなりつつあったという事情が存在していた¹⁸⁵。そこで、直接支払いの受給条件を環境保護等に関係させつつデカップリングすることは、従来の価格政策に比べて政策運用に係る費用を削減するものであるため、負担に対する市民の合意獲得のために有効な対応策であると考えられた。

以上のような方向性を提示したヘルス・チェックにおいて、生乳クォータ制度は以下のように論じられた。

「生乳クォータ制度の終了に適応するために、ヘルス・チェックは、

- ・ 2014/15 年での生乳クォータ制度の終了に向けた「ソフト・ランディング」を準備するための生乳クォータの増量を提案し、
- ・ この移行を促進するために必要な他の酪農政策手法の変更を確認し、
- ・ 特定の地域において予測される不利な効果を緩和する手段を提案するもの、であるべきである。」¹⁸⁶

「生乳クォータ制度は 2015 年に終了するのであるから、酪農部門が 2015 年以後において生乳クォータ無しで市場に適合するよう漸次的な移行措置によって補助することが望ましい。そこで、生乳クォータ制度の終了に向けて酪農部門に対して「ソフト・ランディング」を認めるために、生乳クォータの毎年の増量が提案される。一般的に、生乳クォータ制度の終了は、生産の拡大、価格の低下及び酪農部門の競争力の強化をもたらすものと考えられる。にもかかわらず、特に山間地域（しかしそういった地域には限らない）においては、最低限度の生産を維持することが困難になることも予測される。この問題に対しては、規則第 68 条に基づく直接支払いを用いた特別措置によって対応することが可能である。」¹⁸⁷

「生乳クォータ制度が 2015 年に廃止される予定であることに留意するとともに、当該部門にとってのソフト・ランディングを確保し、市場志向的な酪農政策への円滑な移行と当該部門の予見可能性を保証するという欧州委員会の示唆を歓迎する。このソフト・ラ

¹⁸⁵ 直接支払い政策に対する国民合意形成の必要と現状については、飯國芳明「国民合意に基づく制度設計のための論点整理」農業経済研究 82 巻 4 号（2011 年）245 頁以下及び石井圭一「EU からみた直接支払制度のあり方」同 270 頁以下等参照。

¹⁸⁶ Commission of the European Communities (2007), *supra* note 179, p. 8.

¹⁸⁷ Commission of the European Communities (2008), *supra* note 179, p. 9.

ランディングは、可能な付随的措置を伴う割当の漸増を必要とするほか、市場管理措置の適切な使用、並びに割当廃止が牛乳生産の持続を困難にする特別に脆弱な地域を支援する措置を要請すると考える。欧州委員会が、この点について適切な手段を講じ、ソフト・ランディングへの過程を継続的に監視し、報告するよう要請する。」¹⁸⁸

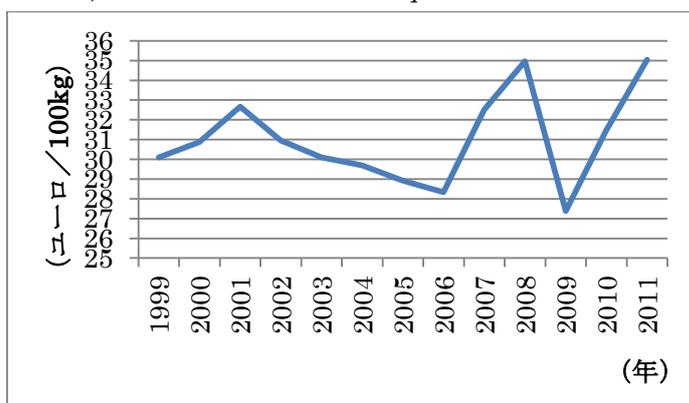
ここで重要なのは、①まず、生乳クォータ制度の2015年での廃止が明言されていること、②生乳クォータ量の漸増を内容とする、制度廃止に伴う経済状況の変化を縮小する意図の措置（＝ソフト・ランディング策）が構想されていること、③これらを主内容とする改革の目的は、「市場志向的な酪農政策」の実現であるとされていること、④条件不利地域等に対しては特別措置を行うことが予定されていること、の4点である。ヘルス・チェックにおけるこのような生乳クォータ制度の廃止提言は、ヘルス・チェックの中心的論点の一つとして大きな話題となったが、制度廃止が完全に規定路線となった現在から見ると、市場原理志向を理由として制度廃止を提言したヘルス・チェックの意義は依然として大きい。また、ここで言及されたソフト・ランディング策も、生乳クォータ量の2009年度から毎年1%増（2008年度は2%増）という形で、ここで述べられた構想どおりに実施されることとなった¹⁸⁹。

②乳価維持機能の低下

次に以上のような大枠としての政策の潮流と並んで、生乳クォータ制度が実質的に乳価維持機能を果たせなくなりつつあったという点が廃止論につながる事実の一つとして指摘される。

（表1）生乳価格の推移（主要乳業会社の生乳買取価格の平均値）

*LTO, *LTO International Comparison of Producer Prices for Milk 2011*, 2011. から作成



¹⁸⁸ Council of the European Union, *supra* note 183, p. 5, 是永「CAPヘルスチェックを中心に」前註120) 7頁参照。

¹⁸⁹ 漸増率等ソフト・ランディングの具体的内容決定に至るまでの議論に関しては、和田＝小林前註44) 78頁以下参照。

(表 2) EU 全体での生乳供給量実績 (出荷クォータ分) と生乳クォータ超過状況

*2006/07 年度までは EU25 カ国で算出、2007/08 年度以降は EU27 カ国で算出

*2010/11 年度の各数値は暫定値

*欧州委員会の各年度の報道発表から作成

	2004/05 年度	2005/06 年度	2006/07 年度	2007/08 年度
生産者数	631,940	878,920	807,103	1,033,248
出荷量 (t)	125,252,683	135,134,341	134,925,874	137,404,951
生乳クォータ量 (t)	125,937,181	135,661,315	136,845,141	139,626,315
超過量 (t)	1,068,413	1,148,916	774,726	1,217,164
課徴金額 (1000 EUR)	+355,461	+355,130	+221,107	+338,737
超過率 (%)	+0.8	+0.8	+0.6	+0.9

	2008/09 年度	2009/10 年度	2010/11 年度
生産者数	934,881	838,725	712,292
出荷量 (t)	137,603,380	134,768,288	137,984,579
生乳クォータ量 (t)	142,986,778	144,779,907	146,076,614
超過量 (t)	-5,383,397	-10,011,619	-8,092,035
課徴金額 (1000 EUR)	+96,974	+18,841	+54,988
超過率 (%)	-3.8	-6.9	- 5.5

表 1 及び 2 に基づくと、まず 2006 年度から 2009 年度にかけて、乳価の著しい変動があったことがわかる。一方で生乳クォータの使用状況については、EU 全体として生乳クォータ量を使い切らない又はわずかな超過にとどまる状況が継続しており¹⁹⁰、その状況は乳価

¹⁹⁰ 出荷クォータに関して、出荷量が生乳クォータ量を下回っているにもかかわらず超過量及び課徴金が発生しているのは、EU 全体として生乳クォータ量を超過することがなくても、生乳クォータの割当は各加盟国毎であるため、個別に出荷量が超過している国々が存在するためである。各年度において、出荷量が生乳クォータ量を超過した国々を列挙すると、2004/05 年度は、ベルギー、ドイツ、スペイン、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ、オーストリアの 8 カ国、2005/06 年度は、チェコ、ドイツ、スペイン、イタリア、キプロス、ルクセンブルグ、オーストリア、ポーランド、ポルトガルの 9 カ国、2006/07 年度は、デンマーク、ドイツ、イタリア、キプロス、ルクセンブルグ、オランダ、オーストリアの 7 カ国、2007/08 年度は、ドイツ、アイルランド、イタリア、キプロス、ルクセンブルグ、オランダ、オーストリアの 7 カ国、2008/09 年度は、イタリア、キプロス、ルクセンブルグ、オランダ、オーストリアの 5 カ国、2009/10 年度は、デンマーク、キプロス、オランダの 3 カ国、2010/11 年度は、デンマーク、キプロス、ルクセンブルグ、オランダ、オ

変動期においても当てはまっていることがわかる。このことは、乳価維持を目的として設定された生乳クォータ量に対して実際の生産量が一致しないし下回っていたにも関わらず、現実には乳価維持が達成されなかったということを示している。このような状況からは、生乳クォータ制度の形骸化が指摘され¹⁹¹、①で指摘した政策動向も相まって、生乳クォータ制度の廃止論議につながったと考えられる。

この乳価の著しい変動の理由としては、①新興国における乳製品需要の高まり、②ロシアや中東諸国等産油国における輸入の増加、③穀物価格の上昇による飼料価格の上昇、④干ばつによるオーストラリアからの輸出の減少、そして⑤2008年度以降におけるこれらの乳価上昇要因の沈静化、といった多様な要因が指摘される¹⁹²。また、国際乳製品市場は、輸出が特定の国々に集中しているために、それらの国々における生産変動がダイレクトに世界市場に影響を与えてしまいやすいという構造的特徴を備えており、2006年以後の乳価変動においてはさらに投機的動きが加わったという点も重要である¹⁹³。これらの現象は酪農経済内部の問題でも EU 域内固有の問題でもなく外在的な要因の複合物であったが、農産物市場がグローバル化し、世界的に地域間相互の影響力が高まる中で、これらの外在的要素の影響力が大きくなり、生乳クォータ制度によって EU 域内の酪農経済をコントロールすることが次第に困難になっていったものと考えられる。今後も新興国を中心として乳製品需要が高まる傾向等が見られる中で、さらに天候等に起因する乳価乱高下の可能性があるとするなら、乳価維持機能を最早発揮できない制度を継続する意味は小さいと判断されることになる。

また、WTO 体制下での輸出補助金の削減等も間接的に生乳クォータ制度の機能不全化に関与していると分析される。自由貿易体制構築の過程の中で、輸出補助金等は「赤の政策」として最も厳しく取り締まられることとなったが、この輸出補助金等が裏づけとなって過剰乳製品を海外に放出できていたことも、生乳クォータ制度と並び域内市場の安定化にとっては重要であった。しかし、輸出補助金の運用が継続困難となることは、域内市場安定化の機能として生乳クォータ制度に求められる負担がより大きなものとなることを同時に意味する。このような状況が、他の政策手法との組み合わせの中で市場安定機能を発揮してきた生乳クォータ制度の機能を低下させる一因となったと考えられる¹⁹⁴。

ーストリアの 5 カ国である。2008/09 年度まではイタリアの超過量が特に目立っていたが、課徴金額の減少とともに、EU 全体としての超過もなくなっていった。

¹⁹¹ European Commission, *Report from the European Commission to the European Parliament and the Council – Evolution of the Market Situation and the Consequent Conditions for Smoothly Phasing Out the Milk Quota System–*, 2010, p. 5f.

¹⁹² 清水池義治「国際乳製品市場の動向と日本への影響」出村克彦＝中谷朋昭編著『日豪 FTA 交渉と北海道酪農への影響』（デーリィマン社、2009 年）43 及び次頁参照。

¹⁹³ 長谷川敦「乳製品の国際相場高騰と需給事情—乳製品貿易の脆弱性と鍵を握る国々の動向—」畜産の情報海外編 220 号（2008 年）46 頁以下参照。

¹⁹⁴ D. Colman, “EU Dairy Sector Policy and Reform Options”, in D. Colman (eds.),

さらに、現在のソフト・ランディング措置の下で、生乳クオータを超過している国々と超過していない国々とがあるが、前者は過剰生産が構造化していて市場感応力が低い国々であり、後者は EU 域内における需要の低下に適切に反応しているという点で市場感応力が高い国々であるとも捉えることができる¹⁹⁵。前者の国々に関して言えば、生乳クオータ制度の温存は、伝統的酪農構造の非効率的な温存を意味することになる。現状を以上のように捉えるならば、生乳クオータ制度を維持する意義は自ずと見出し難くなる。

③世界的乳製品需要高まりの見通し

現在新興国を中心に乳製品需要は堅調に増加する傾向にあると分析される¹⁹⁶。乳製品需要・消費の増加傾向は、経済成長に伴う食の高度化の一面として、一定の経済発展を達成した国々の多くが経験してきた現象であるが、新興国の経済成長が著しい昨今、この傾向はある程度継続するものと考えられる。そして、この傾向の中に新たな生乳市場の可能性を見出しうるとするならば、EU が生乳クオータ制度に基づいて域内の生産を抑制することは新規の市場獲得の機会を失うことになりかねない。特に、世界的に乳製品消費量の変化率が生産量の変化率を上回っている状況は、乳製品生産量において圧倒的シェアを占めている EU にとっては、見逃すことができないものである¹⁹⁷。以上のように、生乳生産拡大にとって追い風となる状況が存在することも、生乳クオータ制度廃止を導く要因の一つとして挙げるができる¹⁹⁸。

(2) 内在的要因

次に制度の内在的要因として指摘されるのが、制度自体が内在する非効率性の問題である。この点については拙稿において既に取り上げた点であるが¹⁹⁹、非効率性の内容として、市場介入的制度が存在することによって完全競争市場が成立し得ないために生じる死荷重の問題と、制度運用に伴う行政コストの問題が挙げられる。特に死荷重については、生乳クオータ移動についての諸規制（土地との附従等）を緩和することで一定程度解消されてきたが、規制を緩和し続けることは制度の形骸化でもあり、効率性を重視する立場からは、最終的には制度の存在自体が否定されることになる。このような主張は特にイギリスにお

Phasing Out Milk Quotas in the EU –Main Report– (The University of Manchester, 2002), p. 17.

¹⁹⁵ Committee of the Regions 90th Plenary Session 11and 12 May 2011, *Draft Opinion of the Committee of the Regions on the Milk Package*, 2011, p. 4.

¹⁹⁶ European Commission, *supra* note 191, p. 4f.

¹⁹⁷ 清水池前註 192) 38 頁以下参照。

¹⁹⁸ 2003 年の CAP 改革時の生乳クオータ制度改正に際しても、このような世界市場の動向を加味した改革のあり方が議論されたとされる (M. Zoetewij・Turhan, *The Role of Producer Organizations on the Dairy Market*, (Baden-Baden: Nomos, 2012), p. 199.)。

¹⁹⁹ 本稿第 1 章参照。

いて有力なものだったが²⁰⁰、乳価維持や一定の農業構造の維持よりも生産構造の改善を通じて制度なしでも市場での競争力を獲得することを志向するなら、制度に伴う負担は障害以外の何者でもなく、生乳クオータ制度の廃止要求に結びつくことになる。

さらに、生乳クオータ制度は生乳・乳製品チェーンの市場感応力の発達を妨げるものであった、という評価が重要である。生乳クオータ制度は、生乳クオータ量を法的に決定することで域内流通量を管理し、それによって市場の安定化を図ることを目的とした制度であったが、このことは生産抑制的に設定された生乳クオータ量を護持すれば、一定の乳価が維持されるということと同時に意味するものであり、生乳生産に当たって、生乳クオータ量以外の多様な市場のシグナルを感受する必要がないということでもあった。このことは、国際乳製品市場への対応如何が問われる現在においては、生乳クオータ制度がもたらした負の影響として総括されることとなり、生乳クオータ制度廃止論に直結することになる²⁰¹。

(3) 廃止論から導き出される方向性

以上のような廃止論において指摘される諸論点は、廃止後の酪農政策のあり方について特定の像を導出する。それは、EU 域内での乳価維持から国際乳製品市場への的確なアクセスへ、という市場安定化手法に関する重点の変化である。生乳クオータ制度に乳価維持機能が期待できない一方で、世界市場の広がり予測されるなら、市場経済に対応可能なように EU 酪農の国際競争力を獲得する方向へ政策をシフトさせることが構想される。また、EU 酪農が市場適応力を高めれば、不足や過剰で悩まされることも理論的にはなくなると考えられる。そしてこのような方向性は、ヘルス・チェックにおいて示された CAP 全体としての方向性や制度廃止を基礎づける効率化論にも適合的なものであると考えられる。制度廃止を巡っては、市場安定化のために生乳クオータ制度の存続を主張する意見があった一方で、以上において取り上げたような外在、内在的要因が総合して、EU 酪農を国際乳製品市場に適合させるという方向により高度の合理性が見出されたものと理解することができる。現に、ドイツの大手乳業メーカーであるノルドミルヒ社は、これらの条件をシェア拡大のチャンスと捉え、生産者と加工業者の統合を通じた競争力強化を目指しているとされる²⁰²。さらに EU 酪農の潜在力を肯定的に評価する考え方として、世界市場への挑戦が特に高付加価値化という戦略によって追求されるなら、輸出補助金に依存した過剰分の解消

²⁰⁰ Colman, et al. (農林水産政策情報センター訳) 前註 45) 109 頁。

²⁰¹ European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1234/2007 as Regards Contractual Relations in the Milk and Milk Products Sector*, 2010, p. 2.

²⁰² D. Gloy, “Milchwirtschaft ohne Milchquote –Wie sieht sie aus?–”, in L. Theuvsen und C. Schaper (Hrsg.), *Milchwirtschaft ohne Quote–Märkte und Strategien im Wandel–* (Lohmar : Eul Verlag, 2009), S. 133ff.

という量重視の消極的な輸出策から質を重視した積極的輸出策への転換がもたらされ、同時に農業による環境負荷といった EU 農業の懸案に対しても、ポジティブな効果が発揮されると期待する議論も存在する²⁰³。このような経済的合理性以外の価値も論拠として持ち出すことで、政策転換の説得力はより高まる。

そして具体的政策としては、以上のように EU 酪農の市場経済（国際的乳製品市場）への適応を実現するための政策の関与の仕方が問題となる。この点に関して、EU は①2015年度での生乳クォータ制度廃止を円滑化するためのソフト・ランディング措置、②制度廃止後の方向性として生産者の市場対応力強化措置（ミルク・パッケージ）の二つを用意している。次章以下ではこれらの措置内容を概観することとする。

3. ソフト・ランディングの内容と機能

(1) レント概念

ソフト・ランディング措置の法政策的内容と措置実施に伴う影響予測の検討の前段階として、生乳クォータ制度という制度の廃止がどのような意味で経済的インパクトを持つのか、経済学上のレント概念を用いて検討する。

生乳クォータ制度の廃止は、例えば生乳生産量、出荷量、価格といった経済的事項に関する何らかの変動を惹起することが予測される。それは、生乳クォータ制度の場合、制度の有無によって増減しうる要素が存在するからである。

レントは、「土地や希少な能力など、供給量が固定されている財・サービスの供給者に帰属する利益（収入と機会費用との差）」と説明される²⁰⁴。あるいは、特定の自然的条件や制度に規定された社会的条件が生み出した量的に限定された（仮に需要が増加したとしても供給量を増加することができない）何らかの利益のうち、ある経済主体が私的に獲得したもの、といった説明がなされる²⁰⁵。生乳クォータ制度の場合は、生乳クォータ制度という生乳生産を抑制する制度が存在するためにもたらされた生乳生産者に帰属する利益を、このレントに当てはめて考えることができる。生乳クォータ制度が存在することによって、生乳クォータを所持する生産者が課徴金無しに生乳生産を実施できるのに対して、所持しない生産者は生乳生産について課徴金負担を伴うことになる。自然的な営農活動としての生乳生産においては、本来生乳クォータという実体のない観念の産物は不要なのであるが、政策的必要からこの制度が作られたことにより、生乳クォータの所持不所持に基づくこのような利益の帰属に関する明確な対比が発生する。また、生乳クォータ制度が生産抑制効

²⁰³ D. Colman, “Exclusive Summary”, in Colman (eds.), *supra* note 194, p. 11.

²⁰⁴ 金森久雄＝荒憲治郎＝森口親司編『有斐閣経済辞典第4版』（有斐閣、2002年）1299頁。

²⁰⁵ 片山博文『自由市場とコモンズ—環境財政論序説—』（時潮社、2008年）第7章参照。他にハル・R・ヴァリアン（佐藤隆三監訳）『入門ミクロ経済学（原著第7版）』（勁草書房、2007年）361頁以下等参照。

果を發揮するほど、乳価維持→生乳生産に関する利益の維持・上昇→生乳クオータの価値上昇→生乳クオータ取得コストの上昇→生産拡大志向生産者、新規参入者にとってのコスト上昇→既存の生乳生産構造の硬直化²⁰⁶→レントの固定化、というレントの自己増殖の連鎖が発生することも考えられる。そして、このレントこそ生乳クオータ制度がもたらす非効率性の淵源であると捉えられることになるのである²⁰⁷。

生乳クオータ制度下でのレントは、<生乳クオータ制度下で成立する生乳生産上の諸利益>マイナス<生乳クオータ制度が存在しない下での生乳生産上の諸利益>として算出される。生乳クオータ制度が廃止されるということは、この意味でのレントが失われるということであり、生産者に話を限定するなら、生乳クオータを所持していた生産者は不利益を被るということである。したがって、ソフト・ランディング措置に求められるのは、何らかの政策的価値判断に基づき、このレントの消失をコントロールすることであると考えられる。

(2) 法的根拠

制度廃止までの経過措置としてのソフト・ランディングについて検討する前に、現在の生乳クオータ制度の法的根拠を確認しておく。

まず現行の規則は、規則 1788/2003 である²⁰⁸。本規則第 1 条において、2004 年度以降 11 期間（年度）にわたって生乳クオータ制度が適用されることが述べられている。しかし本規則においては、2007 年度までしか各国生乳クオータ量の具体的数値について示されていない。続いて規則 1788/2003 の部分改正法である規則 1234/2007 において、2008 年度以後の各国生乳クオータ量の具体的数値が決定された²⁰⁹。そして 2008 年に先述のヘルス・チェック規則改正案が提出され、2009 年度から 2013 年度にかけて毎年生乳クオータ量を 1%ずつ増加させる（イタリアのみ 2009 年度に一度に 5%分増加させる）というソフト・ランディング策が提起された²¹⁰。このソフト・ランディングを反映するために、規則 1234/2007 の部分改正法として規則 72/2009 が制定された²¹¹。そして、規則 1234/2007 の更なる部分改正案として 2010 年に提出されたのが「ミルク・パッケージ」であり²¹²、最終

²⁰⁶ 制度導入後、平均飼養頭数の増加率がイタリア以外の国々において緩やかになったと指摘される(A. Bailey, “Dynamic Effects of Quota Removal on Dairy Sector Productivity and Dairy Farm Employment”, in Colman (eds.), *supra* note 194, p. 91f.)。

²⁰⁷ Colman, *supra* note 194, p. 4f.

²⁰⁸ Regulation 1788/2003, OJ2003, L270/123.

²⁰⁹ Regulation 1234/2007. OJ2007, L299/1, Art. 66.

²¹⁰ Commission of the European Communities (2008), *supra* note 179.

²¹¹ Regulation 72/2009, OJ2009, L30/1. ヘルス・チェックに基づきソフト・ランディングを実施するため、同規則第 4 条 38 項に基づき、各国の生乳クオータ量を定めた規則 1234/2007 付表 9 が変更された。

²¹² European Commission, *supra* note 201.

的に改正規則として規則 261/2012 が 2012 年 3 月に制定された²¹³。このミルク・パッケージにおいて示唆された生乳クォータ制度以後の酪農経済のデザインが、規則 261/2012 には反映されている。

ソフト・ランディングの内容としての生乳クォータ量拡大の意図は、第一には制度廃止後において、拡大傾向にある国際乳製品市場に即座に適応するための準備という点にある。第二には、制度廃止後に起こりうる生産増に伴う価格低迷の影響をあらかじめ緩和するためという点が挙げられる。制度によって抑制され続けてきた生産が制度の廃止によってリミッターがなくなることで一気に増加した場合、乳価が被るマイナスの影響は大きなものとなる可能性がある。そこで激変を避けるために生乳クォータ量を事前に拡大しておくことで市場への適応を順調に達成することが企図されたのであった。この点こそ、当該措置がソフト・ランディングと称される所以である²¹⁴。

(3) ソフト・ランディングの影響予測

ソフト・ランディングの機能・効果として、まず先の表 2 から、生乳クォータの使用状況に関して、EU 全体として、生乳クォータ量に対する生産量の未達成が常態化しつつあることがわかる。このような拡大された生乳クォータ量の未使用という状況は、ソフト・ランディング策の無意味さを示すものではないと考えられる。制度廃止に向けた対応としてどのような措置が最も妥当かを分析したレポートは、①2009 年度から 2014 年度まで毎年 1%生乳クォータ量を拡大するシナリオ (Q1)、②2009 年度から 2014 年度まで毎年 2%生乳クォータ量を拡大するシナリオ (Q2)、③経過措置等を行わずに、2009 年で生乳クォータ制度を廃止するシナリオ (QR-09)、④経過措置等を行わずに、2015 年で生乳クォータ制度を廃止するシナリオ (QR-15)、の 4 つのシナリオを想定し、分析した²¹⁵。このレポートによると、この 4 つのシナリオ毎に、制度の廃止前後における価格変動に差が生じることがわかる (表 3)。制度廃止時における生乳価格の変動幅は、ソフト・ランディング策を講じるシナリオ①や②に比べて、経過措置を講じないシナリオ③や④のほうが大きくなると予測される。このような価格変動は農家経済にとってマイナスの影響をもたらすものであるため、価格変動幅はより小さい方が望ましい。そこで、欧州委員会は先述の通り、シナリオ①を採用することを決定した。

²¹³ Regulation 261/2012, OJ2012, L94/38.

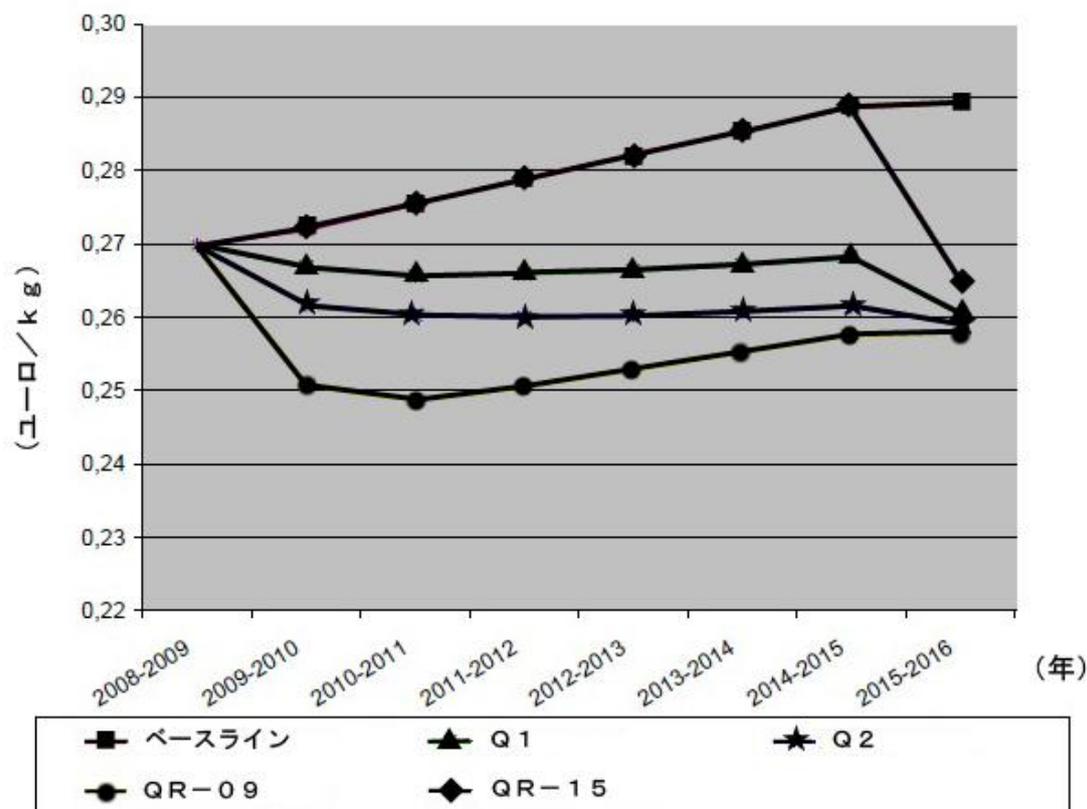
²¹⁴ なお、European Commission, *Economic Impact of the Abolition of the Milk Quota Regime -Regional Analysis of the Milk Production in the EU-*, 2009. においては、EU 全体として 2020 年において 4.4%の生乳生産量増、10%の生乳価格減が予測された (p. IV.)。

²¹⁵ Institut d'Économie Industrielle, *Economic Analysis of the Effects of the Expiry of the EU Milk Quota System*, 2008.

(表 3) EU27 カ国における生乳価格推移に関するシナリオ毎の差異

*Institut d'Économie Industrielle, *Economic Analysis of the Effects of the Expiry of the EU Milk Quota System*, 2008, p. 74. から作成

*「ベースライン」は、現行の生乳クォータ制度がそのまま継続した場合の予測値



以上のように、ソフト・ランディング策には、需要拡大に対して生産をスムーズに順応させるという「攻め」の側面と、制度廃止によって予想される価格下落を抑止するという「守り」の側面があることが理解できる。後者の役割については、先のいずれのシナリオにおいても多かれ少なかれ不可避とされている生乳価格下落を可能な限り穏やか且つなだらかなものとするのが重要となるが、2015年での制度廃止によってその役割を終える。長期的に重要となるのは、むしろ前者であろう。EU域内外での需要の変動に対して生産をマッチングさせることが要求される中で、CAPはそれをどのようにして実現しようとしているのであろうか。特に政策構想において生産者に対してどのような位置づけが与えられているのがポイントとなると考えられる。この点は次に検討するミルク・パッケージ及びそれに基づく新規則の内容に関連する。

他方で、ソフト・ランディングに関しては、次のような限界が指摘されてもいる²¹⁶。先に生乳クォータ制度が既存の農業構造を維持・硬直させる性質を内在していたことを指摘したが、さらに踏み込むと、生乳クォータ制度は、生乳クォータの配分を通じて一定化される各国毎の供給量とともに、制度導入当初の A 方式（生産者が課徴金を支払う方式、直接販売クォータを用いる）／B 方式（加工業者が課徴金を支払う方式、卸売りクォータを用いる）の選択に伴い、生乳の流通方式を硬直化させる性質を備えていた。しかし、B 方式を選択した国々の中には、直接販売を通じた国内需要増加の余地があったものの、生乳クォータ制度によってその対応が果たせなかった地域が存在したことが指摘される。つまり、生乳クォータ制度が流通方式を固定化したために、地域において潜在していた需給一致の可能性が絶たれたということである。この点は、生乳クォータ制度によってもたらされた生産ではなく流通における歪みとして評価される。さらに、近年環境保護の観点から、畜産に対する各種の規制が充実してきたこと等も酪農経済を取り巻く環境変化の内容として挙げられるが、この点は継続的な生乳生産抑制要因として評価される。前者はソフト・ランディングという数年間の量的緩和策によって解消されるとは言い難いものであり、後者は緩やかに生産抑制を解消していくことを企図するソフト・ランディングの趣旨とはかみ合わないものである²¹⁷。このような状況を前提とすると、ソフト・ランディングが措置後の酪農経済の市場感応力向上に寄与する程度はいくらか割り引いて考える必要があると言える。

4. ミルク・パッケージ及び規則 261/2012 の内容

先述の通り、2010 年のミルク・パッケージの提起を経て、2012 年に生乳市場管理に関する新規則 261/2012 が規則 1234/2007 の部分改正法として制定された。以下、ミルク・パッケージ及び新規則条文を用いて、①新規則の内容、②新規則において意図されたこと、の 2 点を中心に説明を加える。

(1) ミルク・パッケージ及び規則 261/2012 の内容

2(3)において指摘したように、生乳クォータ制度廃止後の EU 酪農政策の基本的方向性は、国際的乳製品需要拡大を背景とした酪農部門の市場経済への適合とそれに基づいた市場の安定化である。これまでは生乳クォータ制度が、一定の需給調整機能と乳価維持機能を果

²¹⁶ A. Burrell, *Current Issues Regarding Arrangements for the EU Dairy Sector –Contribution to the Session on 8 December 2009 of the High Level Group on Milk Convened to Discuss the Mid-Term and Long-Term Arrangements for the EU Dairy Sector–*, 2009

(http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/hlg/acadb112_burrell_doc_en.pdf), p. 10.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 10.

たしてきた。その反面、生乳クォータ制度は、酪農部門の市場のシグナルへの反応を鈍らせ、イノベーションの可能性を阻害する弊害をもたらしてきたと評価される²¹⁸。しかしだからと言って単に生乳クォータ制度を廃止して酪農部門を市場原理にさらすことは有効とは言えない。EU 酪農経済の特徴として、需要サイド（加工業者）に比して供給サイド（生産者）は集中の度合いが低いといった点等が考慮される必要があるからである。そこで、現実的な施策について、ミルク・パッケージは、“contractual relations”、“bargaining power”、“inter-branch organisations”、“transparency”の4つのキーワードに基づき説明する。これらのキーワードによって導出される新しい酪農経済構造は、各流通段階における需要者、供給者が総体としてより接近することで、交渉力格差が縮小し、広い意味で「協同」が実現した状態であり、それを基礎に世界市場に対峙することが志向されている。

①契約関係化（contractual relations）

酪農部門の市場化のポイントの一つは、生産者と加工業者の関係性をどのようなものとするのかという点にある。

ミルク・パッケージにおいて挙げられている4つのキーワードは、いずれもこの論点に関わるものに他ならない。そのうち、まず contractual relations（契約関係）は、「農業者から乳業者への生乳の出荷に先立って作成される価格、出荷時期、出荷数量及び契約期間といった重要な内容を含む成文契約」²¹⁹を交わすこと等によって、生産者—加工業者間の関係を拘束力のある法的契約関係として編成することである。契約関係化の意義は、生乳取引に関する契約を法的関係とすることで、生産者の加工業者に対する交渉上の立場を向上させ、経営に関する長期展望を基礎づけることで、市場の安定化を実現することにある²²⁰。

生乳クォータ制度廃止に伴う影響を改めて整理すると、制度の廃止は生乳市場における流通量制限を撤廃するということの意味するのであるから、意欲ある大規模生産者にとって有利な条件として作用するものと考えられる。また、生産者—加工業者の関係においても、強い加工業者への取引・加工の集中がもたらされるとも考えられる。その結果、加工業者の優位の下で生産者は生乳買取価格の低下を強いられ、場合によっては再生産が困難となっていくことも予想されるが、このような構造は、特に生乳出荷先となる加工業者の選択肢が当該地域において限られている場合に特に発現しやすい²²¹。そしてこのような環

²¹⁸ European Commission, *supra* note 201, p. 2.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 3.

²²⁰ C. Wocken und A. Spiller, “Gestaltung von Milchlieferverträgen—Strategien für die Molkereiwirtschaft nach Auslaufen der Quote—”, in Theuvsen und Schaper (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 202), S. 122.

²²¹ Burrell, *supra* note 216, p. 3. 生乳クォータ制度開始以後、自国内での生産拡大が困難となったために、加工業者は自己の利益を維持拡大するために合併による集中化を行う傾向があったとされるが、このことは特定の加工業者が各地域においてより強大な存在となっていたということの意味する。そして加工業者はさらには多国籍化、経営の多角化に

境変化は、小規模な生産者、加工業者の経営環境を悪化させるとともに、酪農経済全体の不安定性を高める可能性を内在するものであることが考慮される必要がある。つまり、以上のように小規模生産者及び加工業者が不利益を被る状況は、酪農経済の不安定性をもたらすという点において、大規模生産者及び加工業者にとって必ずしも好ましい状況とは言えないということである。また、同制度は市場の量的統制に特化したあくまで一時的な手段として位置づけられていた点にその特徴がある。そのため、同制度は、生乳クオータ量の年次低減が行われたり制度の継続性について長期的な確定性がなかったりしたために、しばしば「正当な期待」との関係が問題となる等経営体にとって長期的な経営展望を構築することを阻害する特徴を内在していた²²²。以上から、生乳クオータ制度廃止後に予想される市場の不安定性を取り除き、また市場の不安定化を助長するような要素を伴わない方策が求められることになる。

また、従来の生乳取引契約については、例えば、①共同出荷が主流の場合、市場感応力の高い生産者に適切なインセンティブを付与できないこと、②しばしば市場を反映しない買取価格設定が行われること、③供給の量的安定を重視するあまり過度な支払いがなされていたこと、④契約上得られる利益を最大化することなく、これらの諸点に関して生産者は妥協していること、⑤需要変動に対して速やかに反応できる供給体制が存在しないこと、といった問題が内在していて、市場の実態に対応しておらず、結果として市場の安定に結びつくものではなかった等と評価されている²²³。

したがって、生乳クオータ制度廃止後の環境の変化の中で、酪農経済の体質強化（市場対応力の強化）に寄与するものとして、契約関係を改めて位置づけることが必要になってくる²²⁴。従来の生乳クオータ制度下で行われていた生乳取引契約の問題をクリアするためには、単に契約を用いて生産者の地位を向上するだけでなく、生産者の市場感応力を高めることが重要になってくる²²⁵。この点については、後に触れる透明性（transparency）と深く関連するが、ミルク・パッケージにおいて論じられる契約の内容については、①生産者の地位向上、②市場への対応力の向上の二点に重点が置かれている。

契約関係化については、規則 261/2012 第 1 条 7 項によって、規則 1234/2007 に新たに挿入されることとなった同規則第 185(f)条においてその内容が示されている。第 185(f)条は

向かったとされる（永松美希『EUの有機アグリフードシステム』（日本経済評論社、2004年）49頁参照）。

²²² 本稿第4章参照。

²²³ MDC (Milk Development Council), *Raw Milk Contracts & Relations – The Need for Change*, 2005, p. 4f.

²²⁴ Wocken und Spiller, a. a. O. (Anm. 220) は、ミルク・パッケージ以前からドイツ国内において行われてきた生産者・出荷組合—加工業者間の契約締結活動に注目し、生乳クオータ制度廃止後の環境変化が契約関係の重要性を高めるものとの問題意識から、従来の契約内容と今後の変化について検討を加えている (S. 115-119.)。

²²⁵ MDC, *supra* note 223, p. 4.

次のように規定している。

第 185(f)条：生乳及び乳製品部門における契約関係

第 1 項

各加盟国が、その領域内における農業者から生乳加工業者への全ての生乳出荷について当事者間の成文契約によって取り扱われなければならないと決定した場合、及び／又は最初の生乳購入者は農業者による生乳の出荷についての契約を書面によって申し込まなければならないと決定した場合、その契約及び／又は契約の申込みは、第 2 項に記された諸条件を充足しなければならない。(中略)

第 2 項

契約及び／又は契約の申込みは、

(a)出荷に先立って行われなければならない。

(b)書面で行われなければならない。そして、

(c)特に以下の内容を含まなければならない。

(i)出荷に際して支払われる価格

一価格は、固定され、契約において示されなければならない。及び／又は

一価格は、契約において示される多様な要素を考慮して算出されなければならないが、その要素として、市場条件の変化を反映した市場経済指標、出荷量、出荷された生乳の品質・構成が含まれる。

(ii)出荷可能な及び／又は出荷されなければならない生乳量並びに出荷時期

(iii)契約期間、しかしその期間は終了条項に関わる明確な又は不明確な期間を含みうる。

(iv)支払期間及び手続きに関する詳細

(v)生乳の収集又は出荷に関する取決め

(vi)不可抗力が発生した際に適用される諸規定

第 3 項

第 1 項の免除として、生乳が生産者から生産者が構成員となっている協同組合に出荷される場合の契約及び／又は契約の申込みは、その協同組合の定款又は定款に基づく規定や決定が第 2 項(a)、(b)及び(c)と同等の効果を有する条項を備える場合には、不要となる。

以上の条文からは、生乳取引関係について一定の内容を備えた成文契約によって規定された関係に編成することが目論まれていることがわかる。契約上取り決めることが定められた内容は、取引上の基本的事項が中心であるが、生産者と加工業者がしばしば等しい交渉条件を欠く状況においては、安定した内容の成文契約が交わされることによって、生産

者の地位向上が図られることが期待される。また、第 3 項の生産者協同組合に関する例外については、出荷先が利害を異にする民間の加工業者ではなく、生産者によって結成された組合である場合の例外措置である。生乳出荷先のシェアとして民間業者が多いのか組合系列が多いのかは加盟国毎に様々であるとされるが²²⁶、第 1 項がもっぱら民間業者を念頭に置いたものであるのに対して、第 3 項が組合系列に対応することで、実際に行われている生乳流通形態のいずれをも法によってカバーすることができるようになっているものと考えられる。

生乳取引に関する契約関係化は、締結される契約が以上の条文において示されたような内容を充足することで、取引活動の安定化を実現し、その結果として生乳市場を安定化することを目的としているものと考えられる²²⁷。生乳流通量のコントロールを通じた市場の安定化という考え方は、実はこれまでの生乳クォータ制度と基本的には同じものである²²⁸。しかし、政策的与件であった生乳クォータ制度と異なり、契約関係の場合は生産者、加工業者双方ともに一層主体的に関与することが求められることになる²²⁹。契約における考慮事項は、現実においては多様なものでありうることも、契約締結における主体的関与の必要性を自ずと導くものであると考えられる²³⁰。また、政策手段の一つとして政策担当者によって改変され続けた生乳クォータ制度と異なり、契約関係においては、制度の変更という当事者以外の活動によって関係の安定性が損なわれることもないと考えられる。

²²⁶ 例えばフランスは組合系列と民間企業の割合はほぼ同じ、ドイツ、オランダ、デンマーク及びポーランドは組合系列が占める割合が多く、イギリスは組合系列が占める割合が低いとされる。また、生乳市場安定化手法が政策ベースの生乳クォータ制度から民間ベースの契約関係化に移行した場合、取引相手として民間企業が占める割合が大きい地域ほど、影響が大きいと考えられる（矢野「フランス酪農事情」前註 44）64 頁以下参照）。なお、契約内容としての出荷義務等は、ドイツのように元々出荷先として組合系列が強い地域においては、以前から存在するものであったとされる（Wocken und Spiller, a. a. O. (Anm. 220), S. 117f. 個々の生産者の第一の出荷先として出荷組合がある場合、この出荷組合が民間の加工業者（Privatmolkereien）と価格交渉を行う。また、出荷組合が組分的加工業者（genossenschaftliche Molkereien）として自ら加工業に従事する場合もある）。

²²⁷ いち早く法的契約関係化を提起していたイギリス牛乳開発会議（MDC (Milk Development Council)）は、契約内容において抑えるべきポイントとして、「明確な価格」、「量」、「正確さ」、「契約対象毎の差異」、「適切さ」、「パートナーシップ」、「現実性」、「リスクに対する報酬」の 8 つを挙げる（MDC, *supra* note 223, p. 1. ）。

²²⁸ V. Requillart, *High Level Expert Group on Milk. Brussels. 8 December 2009.*, 2009 (http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/hlg/acadbl12_requillart_doc_en.pdf), p. 2.

²²⁹ MDC, *supra* note 223, p. 18.

²³⁰ L. Theuvsen, *High Level Expert Group on Milk, 2009* (http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/hlg/acadbl12_theuvsen_doc_en.pdf), p. 1. MDC も契約に盛り込まれるべき項目は絶対的、硬直的なものではあり得ず、いかに生産を市場実態に反映させるかに重点が置かれるべきだとする（MDC, *supra* note 223, p. 12. ）。

②交渉力の強化 (bargaining power)

次に bargaining power、すなわち契約内容に関する交渉力についてであるが、これは生産者の組織化による取引内容に関する交渉力の強化を主眼とするものであり、先の契約関係化と一体的な関係にあるものである。なぜなら、一定の法的枠組みの中での契約締結が条件づけられたとしても、しばしば買い手独占の典型例として取り上げられる乳業においては、単なる契約締結では市場の不完全性を是認するだけであり²³¹、その内容の充実は生産者側の交渉力によって裏づけられるべきものだからである。そして生産者の交渉力強化の方法として、生産者の組織化が目指されることとなる。

生産者の組織化・協同化を展望するとき、法的に問題となるのは、これらの協同組織の存在に対する法的根拠の有無である。この点に関して、ミルク・パッケージは、「現在の競争法は、生産者協同組織に対してある程度の規定を設けているが、共同加工施設の不足ゆえに協同組織の可能性は限定されており、その法的確実性が欠如している。提案（ミルク・パッケージ規則案：筆者注）は、この協同組織の促進という目的において、農業法上の法的根拠を提供する」、と説明する²³²。

農業協同組合の法的根拠が問題となるのは、競争法上の例外に該当するか否かが問題となるからである。本来カルテルを禁止する競争法規定（EU 運営条約第 101 条）は、同時に農業分野に対して例外を認めている（EU 運営条約第 42 条、規則 1184/2006 第 2 条²³³）。これによって、共通農業政策の目的（EU 運営条約第 39 条）に適う場合には、競争法規定よりも農業政策が優先されることになる。しかし欧州司法裁判所の判例上、「ミルク供給の国営シンジケート、加工業者との包括契約における国営製造事業所についての優先供給権のような、共通農業政策に直接違反する競争制限的行為」は、この例外に該当せず、競争法違反となるとされている²³⁴。このため、ミルク・パッケージにおいて構想される協同組合については、競争法規定に抵触しないよう法的に明確な根拠に基づくものとして設計される必要があったのである。

²³¹ Burrell, *supra* note 216, p. 2.

²³² European Commission, *supra* note 201, p. 3.

²³³ Regulation 1184/2006, OJ2006, L214/7, Art. 2.

²³⁴ 正田彬『EC 独占禁止法』（三省堂、1996 年）17 頁。なお、ここで言う「ミルク供給の国営シンジケート」とは、例えばかつてのイギリスにおけるミルク・マーケティング・ボードを指す。ミルク・マーケティング・ボードは、イギリス国内法に基づいて設立された原則生産者全員参加の独占的国家的集乳組織であり、実際、イギリスの EC 加盟時にミルク・マーケティング・ボードは競争法との関係が法的問題とされた。結果としては、規則 1421/1978 (Regulation 1421/1978, OJ1978, L171/12.) 及び 1422/1978 (Regulation 1422/1978, OJ1978, L171/14.) を新たに制定することで、ミルク・マーケティング・ボードの存在は競争法上追認されることとなった。なお、ミルク・マーケティング・ボードは、両規則により以前に比べて活動が制限されたこと等多様な事情が複合的に作用し、後に任意参加でより自由度の高い生乳共販組織体であるミルク・マークへと改組された。以上の経緯については、平岡前註 46) 156 頁以下参照。

交渉力強化を意図する生産者の組織化については、規則 261/2012 第 1 条 3 項によって、規則 1234/2007 に新たに挿入されることとなった同規則第 126(a)条においてその内容が示されている。第 126(a)条は次のように述べている。

第 126(a)条：生乳及び乳製品部門における生産者組織及び生産者団体の承認

第 1 項

加盟国は、承認を申請するあらゆる法的主体及び明確に定義づけられた法的主体の一部について、以下の条件において、生乳及び乳製品部門における生産者組織として承認するものとする。

- (a)第 122 条 1 項(b)及び(c)（後掲（筆者注））に定められた要件を充足すること
- (b)当該加盟国によって定められた組織体が活動する領域における構成員の最低人数を充足すること及び／又は市場で取引される生産物の最低量を充足すること
- (c)一定期間以上に渡り、効率性と供給の集中という点において組織体が的確に活動を行っていることについて、十分な根拠が存在すること
- (d)本項(a)、(b)及び(c)を内容とする定款を有すること

第 2 項

当該加盟国は、承認申請を行う生産者組織の団体について、その団体が承認を受けた生産者組織の活動を効率的に実行し得、第 1 項に規定された諸条件を充足するものと判断した場合、その団体を生乳及び乳製品部門における承認された生産者組織の団体として承認することができる。

第 3 項

国内法に基づいて 2012 年 4 月 2 日以前に承認されており、本条第 1 項における諸条件を充足する生産者組織に関して、加盟国は第 122 条 1 項(a)-(iii a)に基づく生産者組織として決定することができる。

国内法に基づいて 2012 年 4 月 2 日以前に承認されているが、本条第 1 項に規定された諸条件を充足しない生産者組織については、2012 年 10 月 3 日までは国内法に基づく活動を継続することができる。

（第 4 項以下略）

*規則 1234/2007 第 122 条

加盟国は次のような生産者組織を承認するものとする。

(a)生産者組織とは、次のいずれかの部門に関して生産者によって構成されたもののこと

- (i) ホップ部門
 - (ii) オリーブオイル及びテーブル・オリーブ部門
 - (iii) 蚕（絹糸）部門
- (b) 生産者の創意によって結成された組織であること
- (c) 特に以下に関係する特別な目的に従事する組織であること
- (i) 供給を集中させ、構成員の生産物を販売すること
 - (ii) 市場の要請に対して生産を適合させること及び生産の改善
 - (iii) 生産の合理化及び機械化の促進

以上のように生乳の出荷・販売を集約化することで効率化を実現するような生産者組織について、経済活動を行う法的主体としての地位を共同体法上付与することが第 126(a)条の趣旨であると考えられる。特に既存の規則 1234/2007 第 122 条との関連では、新たに挿入されることとなった 126(a)条によって酪農部門における生産者組織の意義が法的に承認された点に意義があると考えられる。

生産者組織の法定化の意味、特に生乳購入業者との間の買取価格交渉（bargaining）という点に関しては、新しく挿入される第 126(c)条において踏み込んだ内容が規定されている。

第 126(c)条：生乳及び乳製品部門における契約交渉

第 1 項

第 122 条に基づいて承認された生乳及び乳製品部門における生産者組織は、構成員である農業者の代表として、生産者の共同生産物(joint production)の一部又は全てに関して、第 185(f)条 1 項 2 段の意味内容の範囲において、農業者から生乳加工業者又は生乳収集業者への生乳出荷に関する契約についての交渉を行うことができる。

第 2 項

生産者組織による交渉は、以下の諸点に関して行われる。

- (a) 農業者から生産者組織への生乳の所有権移転が行われるか否か
- (b) 交渉価格が構成員である農業者の一部又は全員の共同生産物に対して同等であるか否か
- (c) ただし、特定の生産者組織に関する以下の条件を充足することとする。
 - (i) 交渉の対象となる生乳量が、共同体の生産量の 3.5%を超過しないこと及び、
 - (ii) 特定の加盟国において生産される生乳に関して、交渉対象となる生乳量が、当該加盟国の総生産量の 33%を超過しないこと及び
 - (iii) 特定の加盟国において出荷される生乳に関して、交渉対象となる生乳量が当該加盟国の総生産量の 33%を超過しないこと

- (d)当該農業者が、農業者の代表として同様の契約について交渉を行う他の生産者組織の構成員でないことを条件とする。しかし農業者が地理的に異なった地域に 2 つの異なる生産単位を有するという十分に正当な場合には、加盟国はこの条件の適用を除外することができる。
- (e)ただし、生乳が、協同組合の定款又は定款に基づく規則及び決定において農業者協同組合の会員資格に伴う出荷義務の対象物となっていないことを条件とする。及び、
- (f)ただし、生産者組織が、交渉の対象となる生乳が取り扱われる加盟国の所轄官庁又は加盟国に届出を行うことを条件とする。

(第 3 項以下略)

以上の関係条文全体から、生産者組織が交渉主体として積極的に活用されるためにその法的組織要件を明確化することが企図されていることが読み取れる。

以上のように生産者の交渉力の充実を図る手段として、組織化を利用しようという考え方は、伝統的なマーケティング・ボードの考え方に近い（註 58 参照）。しかし、マーケティング・ボードについては、国内法を根拠として農産物の集中・操作を実施し、マーケティング効率を向上させることが理想とされたのに対し、現実には労働組合的な意味での生産者の交渉力向上に終始したために、過度な買取価格の維持等の社会的損失を招き、理想から乖離した存在となってしまったと分析される²³⁵。また、マーケティング・ボードが機能するための前提として、ボードの根拠法を定めた国家レベルに流通の大部分が限定されることが想定されており、国際市場の拡大の中で、市場操作機能の面でもボードは限界に直面した²³⁶。これらの難点のために、「国内市場指向型の牛乳ボードにおける過去の経験では、達成された利益は明白な損失を上回ることではできなかったようである」²³⁷、「歴史的に大幅な価格の安定化をもたらすような改善策は、必ず市場操作による（社会への）損失を伴ってきた」²³⁸等とボードは評価されてきた。これに対して、ミルク・パッケージにおいて論じられている交渉力強化と生産者の組織化の関係は、制定法を根拠とするという点では類似するが、市場介入的性格は弱く、専ら当事者の主体的契約関係に委ねられている点において異なる。これらの相違点から、ボードが直面した市場介入において不可避となる非効率性の問題や国際市場への対応力の問題に対して、生産者の利害を踏まえつつ、当事者の主体的契約関係構築を通じてどの程度対応することができるのかが今後の酪農部門の

²³⁵ E. サダン（嘉田良平訳）「世界各国の牛乳・乳製品マーケティング・ボード」シドニー・フース編著（桜井倬治＝藤谷築次＝嘉田良平共訳）『農産物マーケティング・ボード—世界各国の経験—』（筑波書房、1982年）136頁参照。

²³⁶ 同前 161頁参照。

²³⁷ 同前 161頁。

²³⁸ 同前 161頁。

課題となってくる。

③業種間の組織化 (inter-branch organisations)

次に inter-branch organisations、すなわち生産者、加工業者及び販売部門等を跨ぐ「業種間組織」についてであるが、その基本的意義は、「調査、品質改善、販売促進、そして生産及び加工手法における模範事例 (best practice) の伝達といった諸点において有効な役割を潜在的に果たしうる」点にあるとされる²³⁹。つまり、組織化を通じた協同を生産者レベルに限定せず、加工、販売に至るまでの垂直的統合を実現することで、需要に対する生産量の一致、取引費用の節約、市場における需要の的確な把握等が可能となり、市場経済への適合をより高次において達成しうるということである。

業種間組織に関しては、規則 261/2012 第 1 条 3 項によって、規則 1234/2007 に新たに挿入されることとなった同規則第 123 条 4 項及び第 126(b)条においてその内容が示されている。これらの条文は次のように述べている。

第 123 条 4 項

加盟国は、以下のような業種間組織を承認することができる。

- (a)正式に承認を要求した組織であること、並びに生乳生産及び次のサプライ・チェーンの諸段階の少なくとも一つと関連する経済的活動を行う代表者によって形成された組織であること：乳製品の加工又は流通を含む取引
- (b)(a)において言及された代表者の全て又は一部の主導によって形成された組織であること
- (c)連合の一つ以上の地域において、業種間組織の構成員及び消費者の利益を考慮しつつ、以下の諸活動の一つ以上に従事すること
 - (i)既に締結されている生乳出荷契約に関する価格、量及び期間に関する統計データの出版並びに地域、国家及び国際レベルにおける将来の市場の潜在的発展に関する分析を提供することによって、生産及び市場に関する知識並びに透明性を向上させること
 - (ii)特に調査及び市場研究によって、乳製品及び生乳生産部門が置かれている方向性がより良いものとなるよう調節することを補佐すること
 - (iii)域内外の市場双方に対して、生乳及び乳製品に関する消費の促進並びに情報の提供を行うこと
 - (iv)潜在的輸出市場を探索すること
 - (v)公正な競争状態を達成し、市場の歪みを排除するために必要な者を考慮しつつ、生乳の購入者への販売及び／又は加工品の流通業者及び小売業者への供給に関して、連合の規範に合致する標準的な契約形式を策定すること

²³⁹ European Commission, *supra* note 201, p. 3.

- (vi)生産を、市場がより必要とし、消費者の嗜好及び期待により適合するものとなるような生産物に近づけるために、特に品質及び環境保護に関して必要な情報を提供し、調査を実施すること
- (vii)生乳及び乳製品の潜在力を十分に引き出すために、特に消費者にとってより魅力的な付加価値生産物を創出するために、技術革新を促進すること及び応用研究開発のためのプログラムを支援することによって、酪農部門の潜在的生産力を維持発展させること
- (viii)他の投与物についての運用を改善し、食の安全及び動物の福祉を向上させつつ、動物薬の使用規制の方策を探索すること
- (ix)生産及びマーケティングの全段階において製品の質を向上させる方法及び装置を開発すること
- (x)原産地表示、品質表示ラベル付与及び地理的表示がなされた製品とともに、有機農業も保護・推進し、その潜在力を発揮させること
- (x i)統合生産(慣行農業と有機農業の中間的な農業生産手法を包括する概念(筆者註))及び他の環境適合的生産方法を推進すること

第 126(b)条：生乳及び乳製品部門における業種間組織の承認

第 1 項

加盟国は、以下のような条件を充足する生乳及び乳製品部門における業種間組織を承認することができる。

- (a)第 123 条 4 項に規定された諸条件を充足すること
- (b)当該領域内の 1 地域以上において活動すること
- (c)第 123 条 4 項 a において言及された経済活動の大部分に関与すること
- (d)部門間組織自体は、生乳及び乳製品部門における生産物の加工並びに取引に従事しないこと

第 2 項

加盟国は、国内法に基づいて 2012 年 4 月 2 日以前に承認されていて、第 1 項に規定された諸条件を充足する業種間組織について、第 123 条 4 項に基づく業種間組織として承認されたものとみなしうると決定することができる。

(第 3 項以下略)

新規則においては、これまで流通過程が多層的に構築されていたことによって、各業種の利害が対立的に分断されていたことが酪農部門における市場感応力を停滞させていたと

いう認識から、主に市場に関してそれぞれの業種が持ち合わせている情報を共有するためのフォーラムとして以上のような内容の業種間組織が構想された。このような業種間組織の形成に当たって、新規則においてはその構成員要件や担うことができる役割等が明示されている。この中では、市場の情勢を的確に把握し対応していこうという受身の視点だけではなく、80年代からのCAPのセールス・ポイントである高品質性を裏づける環境適合性や各種表示等に関して明確な位置づけが与えられており、国際市場に対して積極的な視点が打ち出されていると言える。これまでのマーケティング・ボード等の発想は、業種毎の結合を促進することで、それとは裏腹に業種間の対立を暗に助長する側面があったようにも思われる。その点、新しいミルク・パッケージにおいて示された以上のような業種間組織の構想は、契約関係化及び組織化と一体的に機能することで、酪農部門という一つのセクターを全体として統合するための重要な役割を担っていることがわかる。このような業種間組織というアイデアもまた、不利益や損失を最小限に抑えつつ乳製品世界市場にEU酪農部門を適合させることを目論んだものであると考えられる。

④透明性 (transparency)

最後に「透明性」(transparency)であるが、「生乳の出荷に関する締結された契約の価格、量及び期間についての統計データの公表並びに地域及び国家規模における潜在的将来的市場発展に関する分析の証明とともに、これら(①～③の諸点：筆者注)は知識を向上させ、生産及び市場に関する透明性を高めることに貢献する」²⁴⁰と述べられる。ここで述べられる透明性とは、市場の透明性であり、統計上の数値として知りうる市場の動向、すなわち市場のシグナルとして生産者等の経営上の有力な判断材料となるもののことである。また、運用の透明性という意味で、契約締結に際しての自由裁量の程度も透明性という言葉で表現される。EU酪農においては、流通機構における価格情報の伝達の不備がしばしば指摘されるが²⁴¹、ここで説明されたような透明性は、市場経済が円滑に機能するための条件であり、同時に各経済主体によって創出されるものでもある。つまり、生産者—加工業者間関係の成文契約化や生産者組織の編成、業種間組織結成等を通じて酪農部門の市場対応力を強化することで、透明性がより有効に活用される状況が形成されるということである。

(2) まとめ

以上ミルク・パッケージ及び新規則において言及された4つの要素について、それぞれに対応する改正法の内容を参照しつつ、検討してきた。ここで、全体を振り返りつつ、4つ

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 3.

²⁴¹ High Level Group on Milk, *Report of the High Level Group on Milk final version 15 June 2010*, 2010, p. 14.

の要素の連関を再確認したい。

まず、ミルク・パッケージという生乳クオータ制度下で形成されてきた酪農経済構造に対する改革プランの基本的問題意識は、本質的に市場原理が適合しづらい（その結果市場の安定化が実現しづらい）酪農部門について、いかにして市場原理との調整を図るかという点にあったと考えられる。この調和機能は、これまでは生乳クオータ制度に期待されてきたものであったが、昨今の政策動向や価格変動は、この期待に対する転換を要求するものであった。このように生乳生産者が価格変動等に苦しむ要因として、乳製品の腐敗性、動物由来物質であることに基づく需給調整の難しさ等の商品特性も重要であるが、経済構造上の問題として、売り手＝生乳生産者と買い手＝生乳加工業者との交渉力格差が特に問題として認識されていた²⁴²。この二者間における交渉力格差をそのままに、生乳クオータ制度等の政策的市場介入を排除し、市場化を進めたなら、両者の格差はより増大し、社会的許容性を超えるものになりかねないであろう。この交渉力格差構造は、生乳商品が、生産者→加工業者→小売業者→消費者という各段階を経るにつれ、最終的に生産者価格と消費者価格との価格差が拡大する中で形成される。流通段階を経る度に価格は上乗せされていくことになるが、その反面、生産者価格を抑制することにもなる²⁴³。さらにここに先の乳製品の商品特性等が影響しつつ、2008年前後のような価格変動が作用したなら、生産者に帰属する経済的価値はきわめて小さいものになってしまう。

このような市場環境において、生産者の価格交渉力（*bargaining power*）を高めるものとして考えられたのが、法的根拠に支えられた生産者の組織化であった。そして、その交渉において締結される契約関係（*contractual relations*）において、一定の契約内容が充足されることによって、生産者、ひいては消費者に至る市場全体が価格の不安定性に伴う市場変動リスクを回避できることが期待されるのであった。

以上のまとめにおいて明らかのように、生産者組織と加工業者の間で締結されることになる契約において期待されるのは、市場の安定化効果である。この目的という点においては、これまでの生乳クオータ制度と基本的には同じであると考えることができる。異なるのは、需給バランスを保つために採られたアプローチであった。生乳クオータ制度においては、基本的には市場に出る出荷量を積極的に介入して制限することで需給バランスの適正化が企図された。一方でミルク・パッケージにおける契約アプローチは、私的自治の下での自由な契約締結を、組織化を通じた生産者の交渉力強化を図ることで実質化しつつ、促進することで需給均衡を達成しようとするものであった。さらに、取引当事者双方の主体性が強化され、契約締結活動を通じて接近することにより、生乳流通に関する協同化の契機が生じることにもなる。以上のような協同化は、取引当事者間の相互理解を高め、結果として市場のニーズについての周知に繋がると考えられる。また、後者においては、前

²⁴² Burrell, *supra* note 216, p. 2.

²⁴³ *Ibid.*, p. 2.

者より介入的性格は弱化するので、市場原理を共有することで世界市場に適応することを志向するならば、後者のほうがより適切な手法であると考えられる。

ミルク・パッケージの構想に戻ると、しかし、生乳流通システムの中に交渉力格差が規定されているとすると、交渉力強化と契約関係の形成だけでは自ずと限界が見えてくることになる。また、市場の安定化は国際市場への対応によって実現されるべきものであることから、流通システム全体に対して手を加えることが要請されることになる。その対応策が、三番目の要素である業種間の組織化（inter-branch organisations）であった。業種間組織の結成によって流通各段階における部門間統合を進め、生産者価格の圧縮と交渉力格差の拡大双方を回避することが構想された。そして、業種間組織結成の具体的方法として考えられたのが、透明性（transparency）の確保であった。取引に関する情報の透明性を高めることで、コストのトレーサビリティ、情報へのアクセスの質が向上する。取引当事者双方がより等質の情報を共有することができるようになるために、取引交渉における立場がより均等化され、流通各段階を経過することで発生していた価格差がより小さくなることが期待されるのである。また、市場情報の共有は、生乳クォータ制度下において問題とされた市場シグナルに対する感度の問題を改善する方向で作用することが期待され、生乳クォータ制度とは異なり、国際乳製品市場に対応するという形での市場対応が展望されるに至る²⁴⁴。このように透明性を通じた各部門の交渉力の均質化、共有される情報の増大は、業種間の組織化を容易化し、結果として獲得される乳価において、生産者の地位を向上しつつ、最終製品価格を抑制することで、消費者に対しても寄与することが期待されるのである。

5. おわりに—危機対応としての「協同」の今後—

従来、CAP は農業生産者の所得や生活水準の維持を目的としてきたが、その際協同組合的活動はその実現において重要な役割を担ってきた。また、そのように機能してきたために市場原理志向の競争法秩序における例外として法的にも承認されてきたのであった²⁴⁵。今後、発展途上国を中心とした乳製品消費の増加や保護的介入政策を否定する世界貿易秩序の展開等がさらに進展する時、ここまで検討してきたように、協同組合的活動は農業部門が世界市場に相対するための装置としてさらに重要性を増していくことになるであろう。この時、ミルク・パッケージに伴う法改正において見られたように、協同組合の法的位置づけに変動が生じるものと考えられる。すなわち、実態として協同組合活動が活発化する一方で、その法的根拠をその都度明確にし、法政策体系の中に位置づける必要が生じる。このような法と社会実態との相互の往還関係の中で、協同組合を巡る上記のような必要性

²⁴⁴ European Commission, *supra* note 201, p.8.

²⁴⁵ Zoetewij-Turhan, *supra* note 198, p. 108.

と例外的性格との緊張が、どのように、例えばどちらかに強く傾斜するような形で、変化するのか注視しなければならない。

これに関しては、ヨーロッパ農協が直面する問題及びそれに対して採られる戦略に関して、例えば次のような指摘がなされている。

「グローバリゼーションが一層進展するなかで巨大食品産業や多国籍小売チェーンの圧力が強まり、ヨーロッパの農協は国際化、高付加価値化、事業多角化、グリーン化などの戦略を選択している。すなわち、一方ではネスレとかユニリーバなどの巨大食品産業が多国籍化をすすめる、他方ではカルフル、テスコなどの巨大小売チェーンが強力なバインドパワーを発揮するなかで、いずれも農業生産者を原料供給者として下請化する動きが強まっており、これにどう対抗するかということが最大の課題となっている。」²⁴⁶

「協同組合をめぐる環境は、いまや急激かつ継続的に変化しつつある。社会政策、ガット条約下の貿易自由化、そして EU の拡大は、商品市場における競争をますます激化させ、支援策は一層少なくなっている。一方では、生命工学、情報工学および小売チェーンの力の増大と多国籍化は、消費者に価値を伝達するため農産物から食品への連鎖における一層の協調を迫っている。社会的関係、健康、環境への優しさ、動物福祉および地域的起源のような非消費的効用に、食糧消費がますます関連するようになるにつれて、需要の分化が新しいニーズをもたらしている。これらが結びついた効果が、機関の種類を問わず、企業家的で適応性のある、また、市場志向的な構造の必要性となって現れている。」²⁴⁷

以上において述べられているように、高付加価値化、事業多角化といった協同組合の対抗戦略は、「協同組合の「会社化」としての「脱協同組合化」をもたらしているとも捉えられており²⁴⁸、協同組合は一層重要な存在になると同時に、変貌を余儀なくされているように感じられるのである²⁴⁹。そして、このような変質は、競争法規定の適用除外の根拠と

²⁴⁶ 栗本昭「ヨーロッパの協同組合制度の動向」増田佳昭編『大転換期の総合 JA—多様性の時代における制度的課題と戦略—』（家の光協会、2011年）141頁。

²⁴⁷ オンノフランク・ファン・ベックム他（小楠湊監訳・農林中金総合研究所海外農協研究会訳）『EUの農協—21世紀への展望—』（家の光協会、2000年）21及び次頁。

²⁴⁸ 田中秀樹「脱協同組合化と生協の再構築—新しい生協像の模索—」クォーターリーat2号（2005年）62頁以下参照。

²⁴⁹ 田中秀樹は、現代の協同組合再編の要因及び方向性に関して、①国民国家レベルにおける農業保護体制の制度的産物であった協同組合が、グローバリゼーションや自由主義によって、多国籍食料資本と対等に競争せざるを得なくなることに伴う農協の会社化（伝統的協同組合の脱協同組合化（demutualization））、②一方でポスト工業化段階において、協同のあり方が商品を結集軸としたものから、地域づくり等を課題としたより直接的な協同へとシフトしつつあること（新たな協同組合化（new mutualism））、の並進を指摘する（田

なってきた農業における協同の不可欠性、協同を通じて農業が発揮する公共性といったものを変貌させるものであるかもしれない。

また、協同組合のあり方、その存在感の程度は、農業構造全体に対して、大きな影響を及ぼすものである。家族農業経営との関係では、家族農業経営が、通常需要を察知する能力の低さ等から市場の円滑さを阻害するものとされる一方で、農村景観の維持等の計量不能な価値の発揮において一定の意義が評価される中で、協同組合は、その双方を補完し、家族経営を市場の中で維持させる役割を果たしてきたと評価される²⁵⁰。また、この役割こそが、協同組合の競争法の例外であることの根拠に他ならない。しかし、市場への適応も非市場的価値の発揮もどちらについてもより高いレベルでパフォーマンスすることが農業部門に求められるようになり、協同組合的活動への期待が高まる時、このような家族経営を中心とした農業構造を維持し続けることは果たして可能だろうか。市場への対応力を高めるために、流通過程の縦の関係においても、生産者あるいは加工業者相互の内部における横の関係においても結合関係を強め、効率化を図るとき、今の生産構造は自ずと変化を被ることになるだろう。だからこそ、協同組合に対して、逆に、構成員の個としての側面を維持しつつ、非市場的目的の共有体として協同組合が機能することに期待を寄せる見解も一方で生じることになるのではないだろうか²⁵¹。また、このように市場と協同組合的活動の動向について、緊張関係を全てか無かとして割り切らずとも、特に酪農経済においては安定性の確保が鍵であることから、一定のセーフティ・ネットが再設計されることで、この緊張関係の解消が図られることになるかもしれない²⁵²。市場経済への対応策として協同化を選択した EU 酪農が、どこまでその対応力を発揮しうるのか、またその限界に直面したとき、さらにどのような展開がもたらされるのか、今後も注視する必要があると考えられる。生乳クォータ制度あるいはそれに類似した制度の廃止に関する問題としては、EU 加盟国ではないものの、同種の政策についていち早く廃止し、市場化に着手したスイスの

中秀樹『地域づくりと協同組合運動—食と農を協同でつなぐ—』（大月書店、2008年）26頁及び次頁、382頁参照）。協同組合の将来展望に関しては、田中久義『市場主義時代を切り拓く総合農協の経営戦略』（家の光協会、2007年）第2章及び第5章も参照。EUにおける酪農協の動向に関しては、村田武「EUにおける乳業と酪農協の国際戦略」日本農業市場学会編集『農産物貿易とアグリビジネス』（筑波書房、1996年）53頁以下、小田志保「EUの乳製品市場の国際化とドイツ酪農協の対応」農林金融 66巻4号（2013年）284頁以下等も参照。

²⁵⁰ Zoeteweyj-Turhan, *supra* note 198, p. 123.

²⁵¹ L. Feng and G. Hendrikse, “On the Nature of a Cooperative -A System of Attributes Perspectives -”, in G. Hendrikse, M. Tuunanen, J. Windsperger and G. Cliquet (eds.), *Strategy and Governance of Networks -Cooperatives, Franchising, and Strategic Alliances-*, (Heidelberg : Physica-Verlag, 2008), p. 17.

²⁵² セーフティ・ネット的手法は、ヘルス・チェックにおいてだけでなく、酪農政策改革に関するハイ・レベル・グループ報告書においても、一定の評価を獲得している(High Level Group on Milk, *supra* note 241, p. 19.)。

事例、クォータ制度を独自に運営ししあたり継続するカナダの事例等から、教訓を引き出そうとする試みが国内外においてなされているが²⁵³、これらの成果から適切な情報を引き出しつつ、EUの政策展開に引き続き注目したい。

第3章 生乳クォータの法的性質に関する議論(1) —ドイツにおける生乳クォータの差押可能性を巡る議論—

1. はじめに

(1) 法的性質検討の意義

本章では、生乳クォータの法的性質について、ドイツにおける生乳クォータの差押可能性(Pfändbarkeit)に関する議論を手掛かりとして、特にその財産性についての分析を行う。

そのような考察を必要とする理由として、以下のような諸問題が想起される。

第一に、クォータの財産性ゆえに生じる法的処理の方法の問題である。クォータ²⁵⁴は、そのクォータ量分についての生産(出荷)保証として、あるいは課徴金回避の保証として、一定の財産的価値を帯びる。その価値は、生産者の財産的価値の総体に近似し得るものであり、クォータの得喪如何が経営体の存続可能性をも規定し得るものとして、クォータに関する権利の保有状況は極めて重要な意味を有することになる。しかし次章において取り扱う欧州司法裁判所における生乳クォータ制度に関わる諸裁判例によると、生産抑制政策という政策技術的性格が強かつ政策内容の流動性が高い対象に対しては、政策展開に伴う事情変更に基づき、例えば、事後的な制度変更(生乳クォータ量の事後的削減)や他の農業政策との調整に伴う生乳クォータ配分における経営体毎の不平等の発生といった状況に際して、生乳クォータに対する制限は比較的容易に導出され得ることが判明した²⁵⁵。確かに、財産権に対する制約は、内在的制約(消極規制)と政策的制約(積極規制)を伴うと一般的に整理され²⁵⁶、制約原理自体の導出は確かにそれほど困難ではないように思われる。しかしこれは、例えば、やや極端には、クォータがかなりの資産性を備え、経営体の財産的価値を体現するものとして、その対象品目にとっての中心的生産要素となっていた場合に、該当する農業生産権的手法が突然廃止されることになったとするなら、クォータをより多く保持し、農業生産権的手法によって対象品目の価格安定等の恩恵をより強く享

²⁵³ スイスについては、Zoeteweyj-Turhan, *supra* note 198, Chapter 7 and 8. を、カナダについては、松原豊彦「カナダの農産物マーケティング・ボードと供給管理」村田武編著『食料主権のグランドデザイン』(農山漁村文化協会、2011年)等を参照。

²⁵⁴ 以下生乳クォータ制度における生産枠を指す場合は「生乳クォータ」とし、農業生産権的手法全般における生産枠を一般的に指す場合は単に「クォータ」とする。

²⁵⁵ 本稿第1章参照。

²⁵⁶ 佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂、2011年)311頁以下参照。

受していた経営体やクオータの賃貸を行い収入を得ていた非生産経営体に対して、大きな負の経済的インパクトをもたらすものとなるということを意味している。この負のインパクトは、単にクオータに関する財産権の制約にとどまらず、農業生産資源全般の財産権に対する制約として一定程度の長期的影響をもたらす、経営体の存否すら左右し得るものとも考えられる。しかし制度運用上このような問題を伴い得るにもかかわらず、農業生産権的手法は、クオータという資源配分における実体的でない「人為的希少」²⁵⁷状況を政策的要請から強引に形成するものであるため、「実体的希少」状況下にあるがゆえに財産的価値を有する多くの財産権に比べて、その損失に伴う補償等を正当化することは、理論的により困難であるように思われる。このように、クオータは、農業生産権的手法において、その権利を有する経営体のあり方をも規定するほどの財産的重みを持ち得るものであるにもかかわらず、その性質が従来のな財産とは異なるために、補償等に際しての法的扱いが不十分かつ明確でないという状況に置かれている。またこの問題は、生乳クオータがそうであるように、農業生産権的手法が当初は特定の政策目的遂行のための道具的手段として観念されていたにすぎず、その固有の財産性等が顧慮されていなかった一方で、時が経つにつれその財産性が法的に問題となってきたという経緯とも関連する²⁵⁸。したがって、生乳クオータに関してはその財産性は認められ得、経営存立上の機能は決して小さいものではないにもかかわらず、同時にその制約は容易であり、さら消失時の補償等がほとんど顧慮されないという状況が生じてしまうのである。このように生産者にとって負の作用をもたらしかねない農業生産権的手法について、その実施が今後も妥当なものであるか否か、EUにおける生乳クオータ制度の経験から適切な情報を得ることには一定の意義があるものと考えられる。

第二は、クオータそれ自体が財産性を備えるということに起因する、農業生産実態と農業生産資源に関する権利との乖離、農業生産の不適切状況発生メカニズムの解明である。クオータ自体の財産性の高まりと取引のフレキシビリティの拡大は、クオータをより有利に獲得し得る者へのクオータの集積を惹起することになる。これは、クオータの財産性に伴う当然の帰結であり、ひいてはクオータの投機対象化にまで至ることで、クオータが本来クオータを必要とする生産者の手から離れていき、むしろ生産者にとって経済的負担を引き起こすものにすら成り得るということを意味している。また、市場メカニズムに基づくクオータ取引を許すことは、農業の多面的機能を発揮する山間地（条件不利地域）から効率的経営を行う平場へのクオータの流出傾向を促進するものであり、適切な農業生産の分布状況という観点からは問題がある状態を引き起こす要因となる。このような状況が発生しないよう、生乳クオータ制度においては、附従性の原則、取引可能領域規制、取引価

²⁵⁷ R. H. Nelson, “Private Rights to Government Actions -How Modern Property Rights Evolve-”, *University of Illinois Law Review*, Vol. 1986, No. 2, 1986, p. 380.

²⁵⁸ 本稿第4章参照。

格規制、取引方法規制等の各種規制を法的に設けられてきた。しかし、当初はそもそも取引自体が不可能であったのであり、これらの諸規制は、生乳クォータにおける財産性の具備→取引の許容→附従性の原則の弛緩・撤廃+取引可能性の法的創出→取引可能性の拡大という後退的な展開において講じられたものに過ぎない。第5章において取り扱うように、クォータが財産的価値を獲得し、独立した取引の対象物となるのは、経済的効率性の観点から不可避的なものであり、それを抑止する規制等の法的措置を支えるものは、農政理念等の「非効率的」なものに過ぎず、その堅持は常に困難を伴う。このような傾向は、コメ生産権取引を含む農業生産権的手法全般においても見られるところであり、農業生産権的手法の基本的問題点を示すとともに、もしこの種の政策を実施するのなら、適切な農業生産構造を維持するという観点から一定の法規制が同時に要請され、さらにその法規制を支える理念は相当に確固たるものである必要があるということが了解されることとなる。しかし、その法規制はクォータの財産性を制約するためのものであり、経済的効率性との衝突という点において非常に困難なものであることが想像される。

以上のように、農業生産権的手法は、2つの意味において生産者に負担を課すこととなり、結果として農業生産の持続性を損なうことになるのではないかという問題性が推定されるのである。そして、農業生産権的手法全般に内在する諸問題において、その共通の根源となっているのは、第一に、以上のような困難をもたらしかねないにも関わらず農業生産権的手法を実施せざるを得ない農産物過剰状況が発生してしまうということであり（資本主義経済下における農業問題とそれに対する農業政策の問題²⁵⁹）、その上で第二に、クォータが財産性を備えてしまうということである。そこで本章は、後者の問題に関して、農業生産権的手法の先駆である EU における生乳クォータ制度の制度運営を素材として、生乳クォータは財産的性質を備えると法的に考えられてきたか否か、そしてもし財産的性質を備えるとして、その内容はどのようなものとして法的に考えられてきたか（2～4）、という課題に論理的に接近することを基本的課題として設定する。

（2）検討の方法等

以上のように農業生産権一般の財産性の解明を目標とする本章は、生乳クォータ制度を素材とし、特に財産権にとって重要な属性の一つである差押可能性を取り上げることとする。

数ある財産権のメルクマールとなり得る諸点（質権、抵当権、損失補償等）の中で、なぜ差押可能性を取り上げるかという点、その理由の一つは、生乳クォータ制度の運用にお

²⁵⁹ 近藤康男編集代表『農産物過剰—国独資体制を支えるもの—（日本農業年報 19）』（御茶の水書房、1970年）、梶井功編著『農産物過剰—その構造と需給調整の課題—』（明文書房、1981年）、「特集農産物過剰と需給調整」農業と経済 47 巻 12 号（1981年）5頁以下、土屋圭造編『農産物の過剰と需給調整』（農林統計協会、1984年）等参照。

いて、実務上最も問題となり、またそれゆえに学説上の蓄積も最も充実している論点が差押可能性だったからである。ここまで、クオータの財産性について議論する中で、その財産的価値がいかにも莫大なものとなり得るかのように述べてきたが、それは理論上の想定、可能性あるいは危惧であり、生乳クオータに関しては、現実にはその取引価格はある程度コントロールされ、決して高値ではなかった²⁶⁰。そのため、抵当権や質権等は理論的には問題となり得るものの、現実的にはあまり考慮の必要性を生じさせる論点ではなかった。一方差押えについては、金銭債権に対する強制執行のプロセス、すなわち、差押え→換価→満足の一段階目に位置づけられているものである。差押えはその例外となる対象も多く存在するが、問題となっている金銭債権の満足を実現するためにその必要において行われるものであり、それに際して多少財産的価値が低かったとしても、生乳クオータがその対象として挙げられる可能性は十分に考えられる。このような実務上の背景が、生乳クオータ制度においては差押可能性、すなわち生乳クオータの財産性という論点を浮かび上がらせたのであり、これはコメ生産権を含め、他の農業生産権の諸類型においても同様に妥当するものと考えられる。また、強制執行法の適用を検討することは、その対象物について、不動産、動産、債権等の類型を確定することを同時に意味することとなるので、生乳クオータの法的性質を検討する方法として妥当なものと考えられる。したがって、差押可能性という観点は、生乳クオータの財産性の存否、また財産性があるとして具体的にどのような財産であるのか検討するのに適したものであると考えられるのである。

具体的な検討の方法として、主にシュネケンブルガー氏の議論²⁶¹を基に、ドイツ民事訴訟法（ZPO）第 8 編強制執行の解釈論として、生乳クオータは強制執行の対象となり得るか、なり得るとしてどの執行類型を用いることができるのかという論点について、各執行類型の適用の可否を通じて検討を試みる²⁶²。同氏は結論として、生乳クオータに対して「その他の財産権に対する強制執行」の適用を積極的に否定する根拠は乏しく、したがって財産性は否定し難く、差押禁止動産に関する規定の類推適用を用いない限り差押えは法的に認められることになると論じる。本研究は、シュネケンブルガーに対立する見解を示した諸判例等も合わせて検討した上で、特に取引規制（附従性の原則）緩和後の法状況下にお

²⁶⁰ これは、取引使用における価格形成手法によるものである。そういった手法が採用されたのは、生乳クオータが高値で取引されることへの批判に基づくものであり、価格形成手法次第では、取引価格は高値になる可能性が内在していることを示すものと考えられる。

²⁶¹ F. Schnekenburger, Zur Pfändbarkeit und zur Insolvenzzugehörigkeit der Milchreferenzmenge, AUR, Bd. 33, H. 5, 2003, S. 133ff.

²⁶² ドイツ民事訴訟法の条文の翻訳については、法務大臣官房司法法制部編『ドイツ民事訴訟法典—2011年12月22日現在—』（法曹会、2012年）を中心に、法務大臣官房司法法制調査部編『ドイツ強制執行法』（法曹会、1976年）及び神戸大学外国法研究会編『現代外国法典叢書12 独逸民事訴訟法3 強制執行乃至仲裁手続復刊版』（有斐閣、1955年）を補助的に参照して訳出した。

いては、同氏の議論は論理的に妥当性が高いものであることを確認する。

2. ドイツにおける生乳クオータの差押可能性を巡る議論 (1) (不動産執行、動産執行、債権執行)

(1) 差押可能性、譲渡可能性、財産的価値

一般に、「金銭執行の対象は、債権者の金銭的満足的手段となりうる性質の財産であることを要し、金銭または金銭的価値を有する物または権利に限る。金銭に換価できない不融通物、帰属・行使上の一身専属権、債務者の人格権・身分権、独立に財産的価値をもたぬ取消権・解除権などを含まない」²⁶³と説明されるように、金銭執行においては被差押物の財産性及び譲渡性が重要であり、譲渡可能性の有無＝換価可能性の有無＝財産性の有無が被差押適格を左右するものと考えられる。したがって、金銭を伴って取引される生乳クオータに関しては、現に取引がなされている以上、譲渡可能性を備えており、差押適格を問題なく備えているように思われる。しかし、生乳クオータ制度においては、そもそも生乳クオータの譲渡（取引）が当初は想定されておらず、制度開始後に取引制度が法的に創出されたこと、生乳クオータは農業生産資源として不可欠なものであること、さらに附従性の原則に伴い帰属が生産者に限定されていたこと等は、この譲渡性を基軸とした被差押適格に関する議論において、生乳クオータを通常の財産権と同様に取り扱うことに対する疑問を想起させる。通常の農業用動産に対する差押禁止もこのような印象を強くする²⁶⁴。

そこで、以下においては、生乳クオータを差押えらるゝとするなら、どの執行類型を用いることができるのか、シュネケンブルガーの議論に基づいてその可能性を一つずつ検証し、

²⁶³ 中野貞一郎『民事執行法増補新訂 6 版』（青林書院、2010 年）293 及び次頁。真崎安広『債権その他の財産権に対する強制執行手続の実務的研究（裁判所書記官研修所実務研究報告書）』（法曹会、1966 年）は、執行対象の要件を、独立の財産であること、金銭的評価のできること、譲渡性があること、の三点として整理する（2 頁以下参照）。

²⁶⁴ 酪農に関しては乳牛や搾乳機が条文の限定の範囲内において差押禁止動産に該当すると考えられている（Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 137.）。なお、我が国の民事執行法の規定は、「主として自己の労力により農業を営む者の農業に欠くことができない器具、肥料、労役の用に供する家畜及びその飼料並びに次の収穫まで農業を続行するために欠くことができない種子その他これに類する農産物」（131 条 4 項）となっているが、乳牛は生産手段そのものであって、「労役の用に供する家畜」ではないために差押禁止動産に含まれないと解されている（吉野衛・三宅弘人執筆代表『注釈民事執行法第 5 卷』（金融財政事情研究会、1985 年）421 頁（宇佐美隆男執筆部分））。また、「農業、漁業の継続のための不可欠物の範囲は、必ずしも一律に決することはできず、農業者、漁業者の家族構成、耕作面積、漁場区域等の事情により差異を生ずる」とも指摘される（浦野雄幸「差押禁止財産の多様化とその統一（その 3）有体動産の差押禁止について（2）」NBL153 号（1978 年）16 頁）。さらに、我が国の場合、国税徴収法 75 条 3 項においても農業に関する差押禁止財産についての規定が見られる。国税徴収法及び民事執行法における差押禁止財産の総合的考察として、谷川秀昭「差押禁止財産に関する考察」税務大学校論叢 57 号（2008 年）63 頁以下参照。

生乳クオータの財産性の解明を試みる。

(2) 不動産執行の検討

まず、生乳クオータに対して、不動産執行に基づく差押えが可能であるか検討する。

①ZPO の不動産執行の対象に関する以下の規定において、「土地に関する規定が適用される権利」とは、地上権等その他不動産と同一視される権利であると考えられている²⁶⁵。

・ ZPO864 条 1 項（不動産執行の対象）：

「土地の他、土地に関する規定が適用される権利、（中略）は、不動産に対する強制執行に服する。」

②また、以下の BGB96 条との関連から、ZPO864 条 1 項の「土地」に含まれる「不動産所有権と結合する権利」として、地役権、契約による物権的先買権、物的負担、圍繞地通行権等の物権が考えられる²⁶⁶。

・ BGB96 条（不動産の構成部分としての権利）：

「不動産所有権と結合する権利は、これを不動産の構成部分とみなす。」

③土地の同体的構成部分（wesentliche Bestandteile）については、さらに、ZPO865 条 1 項及び BGB1120 条において、以下のように言及されている。

・ ZPO865 条 1 項（動産執行との関係）：

「不動産に対する強制執行は、土地及び権利の場合には抵当権が及ぶ物、（中略）をも包含する。」

・ BGB1120 条：

「抵当権は土地から分離した土地の産出物その他の構成部分に及ぶ。」

したがって、以上の①～③のいずれかに該当すれば、生乳クオータは不動産執行の対象になり得るということになる。

まず①の「土地に関する規定が適用される権利」については、該当しないことは明らかである。

②については、生乳クオータは不動産「所有権」ではなく、その時の土地の実態的利用に関する権利と結合することで、それを保持する人格と結合（personenbezogen）する性質のものであった²⁶⁷。すなわち、例えば借地の場合、附従性の原則が有効であった時期にお

²⁶⁵ D. Eickmann, in: Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung, 4. Aufl., Bd. 2, 2012, § 864, Rn. 18ff.

²⁶⁶ Ebd., § 864, Rn. 11.

²⁶⁷ Ebd., § 864, Rn. 11. なお、ここで言う人格との結合は、後に触れる一身専属性とは異

いて、生乳クオータは借地期間中は土地所有権者ではなく実際の生産者である借地人に帰属したのであり²⁶⁸、土地所有権との結合という考え方はなされなかった。したがって、生乳クオータは「不動産所有権と結合する権利」ではないので、②も該当しない。まして、附従性の原則が無くなった後においては、土地とは別個のものとして扱われることになったのであり、その法状況下においては、②には一層該当しないと考えられる²⁶⁹。

③については、②と同様に不動産の構成部分ではないので、該当しない。

したがって、以上の①～③いずれにも該当しないので、生乳クオータに対しては、不動産執行を適用することはできないと考えられる。

(3) 動産執行の検討

動産執行に関しては、ZPO808条以下に「有体動産に対する強制執行」に関する規定を設けているが、生乳クオータは有体動産ではないことは明らかであることから、動産執行の適用は難しいと考えられる²⁷⁰。しかし、我が国においては、例えば温室効果ガスの排出枠について、取引安全や流通の活性化を通じたガス削減に係る社会的費用の縮減を志向する結果、動産としての取引が行える有価証券に類似したものと考える議論が存在する²⁷¹。したがって、コメ生産権についても同様の考え方を当てはめ得るかもしれないが、農業部門において取引は抑制的である必要があると考えられることから、このような議論に即座に依拠することは躊躇われる。

(4) 債権執行の検討

債権執行に関しても、同様に生乳クオータを債権として考えることができるかどうかという点に検討のポイントがある。債権の内容として、民法上は、「債権関係に基づく個別の請求権」²⁷²、「特定人（債権者）が特定の義務者（債務者）に対して一定の給付を請求し、債務者のなす給付を受領し保持すること（給付のもつ利益ないし価値を自己に帰属させること）が法認されている地位（権利）」²⁷³、給付請求権と給付義務との関係であること²⁷⁴等が挙げられ、特に金銭執行においては、金銭債権であることが必要であると考えられてい

なるものであることは明らかである。

²⁶⁸ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 134; Regulation 3950/1992, OJ1992, L405/1, Art. 7(1).

²⁶⁹ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 133f.

²⁷⁰ Ebd., S. 134.

²⁷¹ 京都議定書に基づく国別登録簿の在り方に関する検討会「京都議定書に基づく国別登録簿制度を法制化する際の法的論点の検討について」（2006年）参照。なお、我が国民事執行法122条1項は、「裏書の禁止されている有価証券以外の有価証券」を動産に含むと規定する。

²⁷² Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 134.

²⁷³ 金子＝新堂＝平井編前註91）435頁。

²⁷⁴ C. Creifelds (K. Weber (Hrsg.)), Rechtswörterbuch, 20. Aufl., 2011, S. 1060f.

る。一方生乳クオータについては、課徴金の回避手段という点に財産性の根拠があり、誰かに対して何かを請求するものではない（個別の請求関係を構成していない）と捉えられることが多く、このように考える限り債権執行は適用できないものと考えられる²⁷⁵。

(5) まとめ

以上、不動産執行、動産執行及び債権執行の各類型の適用可能性について、シュネケンブルガーの議論に沿って検討したが、その結論は、いずれも生乳クオータに関して用いることはできないということであった。このことは同時に、生乳クオータの性質として、不動産、動産及び債権のいずれとも言い難いということを意味しており、これらのような代表的な取引客体としての財産権ではないということが了解できた。

3. ドイツにおける生乳クオータの差押可能性を巡る議論 (2) (その他の財産権に対する執行)

(1) 「その他の財産権」概念

強制執行の対象となり得るのは、以上の不動産、動産及び債権だけには限られない。「その他の財産権」(andere Vermögensrechte) に関して、ZPO は以下の規定を設けている。

・ZPO857条 (その他の財産権に対する強制執行) :

1項 :

「不動産に対する強制執行の目的物でないその他の財産権に対する強制執行については、前条までの規定を準用する。」

3項 :

「譲渡できない権利は、別段の規定がないときは、その行使を他人に委託できる限りにおいて差押えに服する。」

また講学上は、(その他の) 財産権とは、満足をなしうる「財産権、つまり金銭的経済的価値のある財の配分に関する権利」²⁷⁶、「債権者の金銭的要求の満足のために担保売却 (Pfandverwertung) を行い得る財産的価値を備えた全ての種類の権利」²⁷⁷、「性質上、執行対象適格を有する財産権でありながら、不動産執行・準不動産執行・動産執行・債権執行の法定各手段に乗らず、執行特別法規もないもの」²⁷⁸等と説明され、債権者の金銭的満足的手段となり得、金銭的価値を有する不動産、動産及び債権以外の物又は権利全般を包括する概念として説明される。

²⁷⁵ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 134.

²⁷⁶ W. Brehm, in: Stein/Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, 22. Aufl., Bd. 6, 2004, § 857, Rn. 7.

²⁷⁷ K. Stöber, in: Zöller, Zivilprozessordnung, 25. Aufl., 2005, § 857, Rn. 2.

²⁷⁸ 中野前註 263) 755 頁。

前章で検討した各種執行形態については、生乳クオータはそれぞれの客体たり得ないということが、それぞれの執行形態を用いることができないことの主たる理由づけとなっていた。しかし、生乳クオータは規制緩和以後独立した取引の対象となったことで金銭的価値を獲得し、それ自体の換価が可能となっている。そこで次に、生乳クオータは不動産等ではないものの執行の対象となり得る「その他の財産権」に該当するか否かが問題となる。

(2) 生乳クオータは差押できない財産権に該当するか

財産的価値を有するとしても、「その他の財産権」に該当するものとしえないものがあるということが顧慮されなければならない。

ドイツの学説上、「その他の財産権」として差押えできるものの例として挙げられているのは、用益権、著作権、出版権、特許権、返還請求権、信託請求権、期待権、インターネット・ドメイン、電話加入権等である²⁷⁹。一方で「その他の財産権」に該当せず、差押えできないものとされるものは、相続権を放棄する権利、従たる権利、単なる権能 (bloße Befugnis)、公法上の諸権利 (例外多数)、訴訟に関する権能、形成権 (取消権、解除権、解約告知権等)、それ自体は独立性を有しない権利 (公法上の医薬品の認可 (Arzneimittelzulassung) 等)、人格権・一身専属的権利 (höchstpersönliches Recht) (氏名権、商号等) 等である²⁸⁰。また我が国の学説上、前者に該当するものとして、各種無体財産権、賃借権・使用借権 (譲渡の承諾がある場合)、ゴルフ会員権、電話加入権、砂利採取権、埋立免許権等が挙げられ、後者に該当するものとして、一身専属的権利、形成権、担保物権等が挙げられることが通例である²⁸¹。

シュネケンブルガーは、「その他の財産権」に該当しない例として挙げたもののうち、単なる権能、公法上の諸権利、一身専属的権利及びそれ自体は独立性を有しない権利、の 4 つの類型については、生乳クオータとの異同を個別に検討する必要があるとする。

① 単なる権能 (bloße Befugnis)

単なる権能と差押えとの関係を改めて確認すると、「857 条に基づいて差押えできる権利は、債務者が財産的価値のある地位を獲得することになる (単なる) 事実関係 (例えば単独相続の「権利」) や譲渡及び差押可能な権利として形成されていない行為可能性を意味するものとしての単なる権能とは異なる。法的に規定された行為可能性を行使する「権利」

²⁷⁹ W. Zimmermann, *Zivilprozessordnung*, 9. Aufl., 2011, § 857, Rn. 5f; S. Smid, in: *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung*, 4. Aufl., Bd. 2, 2012, § 857, Rn. 7ff; Brehm, a. a. O. (Anm. 276), § 857, Rn. 7ff; W. Lüke, in *Wieczorek/Schütze, Zivilprozessordnung und Nebengesetze*, 3. Aufl., 1999, § 857, Rn. 9ff.

²⁸⁰ Ebd.

²⁸¹ 鈴木忠一＝三ヶ月章編集『注解民事執行法 (4)』(第一法規、1985 年) 690 頁以下 (塩崎勤執筆部分) 等参照。

は、差し押えることができない」²⁸²と説明されるように、「単なる権能」自体に対しては、差し押えはできないと考えられている。行為可能性としての単なる権能の例として、契約締結権や解約告知権等が挙げられる。わが国においてもこのような理解は共有されていて、差し押えができないものとして、「事実上の利益・単なる包括的な権能又は基本権より生ずる支分的な機能」²⁸³が挙げられる。そして、生乳クオータについては、生乳クオータ＝課徴金無しの出荷に関する行為可能性＝単なる権能として捉える見解が判例上存在する²⁸⁴。

しかし、生乳クオータ＝単なる権能とする説に対して、シュネケンブルガーは有力な反論を行う。すなわち、シュネケンブルガーは、一定量の出荷という行為可能性についての「単なる権能」としてではなく、一定量の出荷についての課徴金の回避という意味の財産的価値を有する「法的地位」、つまり特定の財産権の帰属に関する権利として捉える²⁸⁵。一定の法的行為可能性に過ぎず、譲渡性や差押可能性は想定されていない「単なる権能」に対して、「法的地位」は一定の財産的価値がある財産権そのものであり、譲渡性は必ずしも否定されないので、「法的地位」についてはその差押可能性を否定することは当然のこととは言えないことになる。

生乳クオータを法的地位と捉えるシュネケンブルガーの見解の基本的論旨は、次の通りである。まず、生乳クオータの行政による付与行為に注目し、これを「利益付与的行政行為 (begünstigende Verwaltungsakt)」²⁸⁶と捉える。ここでの「利益付与」こそが上記の内容としての法的地位の付与であり、より具体的には、「経済的状況の法化によって成立し、(単なる) 収入機会を表す公法的地位」²⁸⁷として捉えられる。ここにさらに規制緩和後可能となった生乳クオータ自体の独立した取引という現実の様態が考慮に加えられることにより、被差押物に必要とされる譲渡性が備わることになるとされる²⁸⁸。行政的に付与されるものであるという性質は、取得者による資本・労働投下を欠くことの裏返しとして、基本法上の所有権保障の対象としては認められないことの理由にはなるが、しかし生乳クオ

²⁸² Smid, a. a. O. (Anm. 279), § 857, Rn. 9.

²⁸³ 宮脇幸彦『強制執行法 (各論)』(有斐閣、1978年) 207頁。

²⁸⁴ BGH, Urt. V. 26. 4. 1991, V ZR 53/90; BGHZ 114, 277; NJW 1991, 3280. なお、この判例については、後に詳述する。

²⁸⁵ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 134.

²⁸⁶ BHF, Urt. V. 13. 3. 1990. VII R 47/88; BFHE 162, 156; Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 134.

²⁸⁷ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 135.

²⁸⁸ 生乳クオータ＝単なる権能という理解は、附従性の原則によって生乳クオータの取引が抑制されていた状況においては、生乳クオータ自体を独立したものとして捉えることが難しかったために成立し得たが、2000年法以後の附従性の原則が基本的に失われ、生乳クオータが独自に取引されるようになった法状況下では、支持され得ず、生乳クオータが有償で売買されるようになった以上、ZPO857条1項の適用は免れないとされる (Düsing, a. a. O. (Anm. 142), S. 104.)。

一タが一定の財産的な権利であることを否定するものではないとされる²⁸⁹。これらから、生乳クオータは「単なる権能ではなく、公権 (subjektives öffentliches Recht) であり、その限りで差押可能性は排除されない」²⁹⁰、すなわち、生乳クオータは「単なる権能」ではなく、生乳クオータの所持は財産的価値を備えた公権 (=課徴金の回避) の帰属という法的地位を意味するものと捉えられることとなる。また、公権であるということは、行政行為によって付与されるものであるという見解とも附合する。したがって、生乳クオータ=単なる権能として差押えの不能を理由づけることは難しいという理解が導出されることになる。

②公権 (subjektives öffentliches Recht)

以上の単なる権能に関する検討の結果から、なお公権 (subjektives öffentliches Recht) の差押可能性が問題となる。公権とは、一般的に、「国家その他の行政権の主体に対し、裁判上作為または不作為を請求しうる個人に属する権利」²⁹¹、「公権の存在は、国と私人の間が権利義務の関係、すなわち法的な関係としてとらえられることを意味するもの」²⁹²、「公法関係において人民が国・地方公共団体等に対して有する自由権・受益権等の権利」²⁹³、「公法関係において、直接自己のために一定の利益を主張しうべき法律上の力」²⁹⁴、「個人に対して公法に基づいて付与される、自己の利益の追求のために国家に対して一定の作為を要求することのできる法的権限」²⁹⁵、「公法領域、特に行政法において、国家若しくは他の公権力の担い手に対して一定の作為又は不作為を請求する個人に帰属する権限」²⁹⁶等と説明される。具体的には、特に本研究との関係では、公務員の給与請求権や各種補助金の受給権等を指す²⁹⁷。このような公権については、確かに一身専属的なものも多く見られ (参政権等)、譲渡性を認めるのは適当ではなく、したがって差押えもできないと解されるべきものが多い。また、公権の一身専属性は、国家との公法的関係ゆえに生じると説明されることが多く、公法性という要素が、差押可能性を巡る対立点の中心となっている。例えば我が国において、公権の不融通性について、「私法上の権利は一般に経済的価値の給付を内容

²⁸⁹ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 134f. ここでシュネケンブルガーが言及した判例は、4章 (2) において扱う。

²⁹⁰ Ebd., S. 135.

²⁹¹ 山田前註 133) 610 頁。

²⁹² 金子=新堂=平井編前註 91) 343 頁。

²⁹³ 小早川光郎『行政法上』(弘文堂、1999年) 159 頁。

²⁹⁴ 田中二郎『新版行政法全訂第二版』(弘文堂、1974年) 84 頁。

²⁹⁵ H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, S. 173.

²⁹⁶ Creifelds a. a. O. (Anm. 274) S. 1167.

²⁹⁷ これらは特に、「国又は公共団体その他国から公権力を与えられた者が、優越的な意思の主体として、相手方たる人民に対して有する権利」である「国家的公権」との対比で、「優越的な意思の主体としての国又は公共団体その他国から公権力を与えられた者に対して、相手方たる人民がもつ権利」である「個人的公権」と呼ばれる (田中前註 294) 85 頁参照。

とし、而して経済的価値の給付は何人に対してこれを為すも義務者の利害には影響の無いのを通常とするから、私法上の権利は親族法や相続法上の権利を除いては一般に移転し得べきことを原則とするに反して、公法上の権利は多くは其の主体に重きを置き特定の主体が其の権利を有することを公益上適当として其の権利を認めて居るのであるから、原則としては其の主体と離るべからざる関係に在り、移転の出来ないものであると認めねばならぬ。公法上の権利に付き移転性ありや否やが問題となるのは、主としては経済的価値を内容とする権利に限るのであるが、経済的内容の権利でも公法上の権利である以上は、原則としては移転性の無いものと見るべき²⁹⁸等と論じられた。しかし、このような理解に対しては、「個々の公権について、具体的に、どういう範囲に、どのような特色が認められるかは、理論上、一般的に決せられるべき問題ではなく、公権に関する個々の実定法の定めるところに従って、具体的に判断して決するほかはない」²⁹⁹等として、公権であること（公法的であること）それ自体は差押の不可能性という帰結を導するものではなく、したがって具体的な公権毎に個別に判断される必要があるともされる³⁰⁰。現に、ドイツにおいては、公務員の給与（ZPO850 条以下）や農業者の補助金受給権³⁰¹、社会保障給付³⁰²は条件付き

²⁹⁸ 美濃部達吉『公法と私法』（日本評論社、1935年）118頁。公権の譲渡可能性に関する我が国の議論としては、原龍之助「公権と私権—判例を中心として—」民商法雑誌 39 卷 4・5・6 号（1959年）897 頁以下、原龍之助＝亀田健二「公権の特質—公権の移転性—」法学セミナー249 号（1976年）58 頁以下、田中二郎「債権の差押禁止とその理由」国家学会雑誌 52 卷 1 号（1938年）59 頁以下等を参照した。

²⁹⁹ 原龍之助「公権の特殊性」法学雑誌 4 卷 3・4 号（1958年）121 頁。田中前註 294）89 頁も同旨。塩野宏は、補助金請求権の譲渡可能性及び差押可能性を検討する中で、「公権について、その属性として、一般的に譲渡および差押の可能性を否定するというより、当該権利の性質、特別の法規の存在等を具体的場合に検討して判断するというのが、むしろ通説である」と指摘し、我が国における補助金適正化法の存在を踏まえつつ、公権について抽象的一般的にその法的性質を論じることの意義を否定する（「補助金請求権の性質」田中二郎＝雄川一郎編『行政法演習 I 改訂版』（有斐閣、1975年）13 頁）。この見解は、譲渡や差押えの可能性をその対象が公法か私法かによって定まるとする公法私法二元論を否定する立場と関係すると考えられる。関連して、今村成和は、公権論を否定する立場から、譲渡可能性がないこと等を公権固有の属性として議論することを否定する（「現代の行政と行政法の理論」公法研究 30 号（1968年）129 頁参照）。なお、補助金の法的性質に関するドイツの諸学説に関しては、石井昇『行政契約の理論と手続』（弘文堂、1987年）参照。

³⁰⁰ 公法的な権利は一般に差押えられないとするものもあるが（Smid, a. a. O. (Anm. 279), § 857, Rn. 8.）、公務員の給与債権を例として（ZPO850 条 2 項）、公法的な権利でも財産性があるものは差押可能性があるとするものが多い（Brehm, a. a. O. (Anm. 276), § 857, Rn. 8; Lüke, a. a. O. (Anm. 279), § 857, Rn. 11.）。

³⁰¹ K. Stöber, Forderungspfändung, 6. Aufl., 1981, Rn. 399. 同書においては、差押可能な補助金（Subventionszahlung）の例として、特に農業に関係して、燃料に関する補助金の請求権、穀物価格調整に関する補助金の請求権、出荷停止補助金が挙げられている。一方で差押えできない補助金として、洪水損害補助金、緊急援助基金の資金による建築ローン、安価なパンの製造のためのパン屋に対する補助金が挙げられている。

³⁰² Brehm, a. a. O. (Anm. 276), § 857, Rn. 8.

で（金額の制限）差押えできるとされている。したがって、現在は公法的であるということとそれ自体は、差押可能性を否定する理由とはなり得ないと考えられており、その上で一身専属性等の差押えに適さない属性の有無が検討されるべきとされているのである。また、差押制限を導出する実体的根拠としての一身専属性は、生乳クオータにおいては必然的なものではないことは明らかであることも、生乳クオータについて、それが公権であることをもって差押可能性を否定することの非妥当性を補完することになる。

③一身専属的であるために譲渡できない権利

ここまでにおいても言及してきたが、一身専属性についてシュネケンブルガーの論理に基づき改めて整理する。一身専属性に関わるものとして、次の条文が挙げられる。

・ZPO857 条 3 項（その他の財産権に対する強制執行）：

「譲渡できない権利は、別段の規定がないときは、その行使を他人に委託できる限りにおいて差押えに服する。」

この条文においては、信頼関係等に基づくために譲渡できないが、その行使を他人に委託できるので差押えできる権利（例：用益権（BGB1059 条）、制限的人役権（BGB1092 条））等³⁰³が想定されている。そもそも、生乳クオータについては、附従性の原則の規制緩和によって生乳クオータ自体の譲渡性が明確に法認されたことから、その限りで本条文との関係は問題たり得ないのだが、農業生産権的手法を用いた制度の設計に際して、譲渡性を認めないことはあり得ることであり、ここに検討の意義がある。

一身専属的権利とは、上記権利との対比では、「譲渡できず、その行使を他人に委託することもできず、よって差押えできない権利」として、氏名権、商号等を具体例とすると考えられる。その特徴としては、特定的人格と結合しており、信頼性（Zuverlässigkeit）やその人格の固有の能力が問題となっていること等が挙げられるが³⁰⁴、このような特性が、帰属上の一身専属的権利は転付命令や譲渡命令によって移転することができず、また行使上の一身専属的権利は取立命令による取立や管理命令による使用収益が認められないので、ともに換価の余地がなく、よって差押えもできない、という帰結をもたらす根拠となる³⁰⁵。また、一身専属性は、先述の通り公法上の請求権（公権）の多くが備える特徴としてしばしば挙げられる属性でもある。

生乳クオータに関しては、法規制緩和以前においてはその譲渡につき明確な制限が加えられていた（附従性の原則等）。また、規制緩和後であっても、ドイツにおいては生乳生産

³⁰³ Smid, a. a. O. (Anm. 279), § 857, Rn. 17.

³⁰⁴ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 135; Brehm, a. a. O. (Anm.276), § 857, Rn. 7.

³⁰⁵ 宮脇前註 283) 106 頁参照。

者への帰属が原則とされていた³⁰⁶。後者は、農民的家族経営 (bäuerlicher Familienbetrieb) といったドイツ農業思想の伝統と密接に関連していると考えられるが、このことは、生乳クォータは、生乳生産者への帰属を原則とするが、生乳クォータを人格結合的なものとする要請ではない。したがって、生乳生産者への結合という要件は、経営の実態との結合であって、個々の生産者の固有の人格に依拠したものではないと考えられる³⁰⁷。農業生産資源に関する権利を農業生産の実体と結合させるという考え方は、農業法という法領域を特徴づけるものであるが³⁰⁸、これも同様に経営の実体的側面との結合を重視する観点から導出されるものであり、生産者の個別の人格に注目したことによるものではない。その他の事情を考慮しても、生乳クォータを含め農業生産権全般に関して、その一身専属性がその性質として必要となり、その結果差押禁止となるという状況はあまり想定されないものと考えられる。また、一身専属性という性質に関しては、特に公権の性質との関連において、「その権利が一身専属的な性質をもつことを理由として、当然に差押えることが許されないものと解すべきかは疑問であり、法律上、譲渡又は差押を禁止しているか、又はそれを類推することができるか、それとも、その権利に関する法律の規定の解釈上、特定の者に専属的な性質をもつものとせられる場合に限り、譲渡または差押が許されるものと解すべきであろう」³⁰⁹等として、それ自体が譲渡・差押可能性を否定する根拠となり得るものではないといった指摘もなされる場合がある。

④医薬品の認可のようなその性質上譲渡できない権利

一定の財産性が認められるものの、その譲渡性について重大な制約があるために差押えができない公法上の権利があり得る。例えば、医薬品の認可 (Arzneimittelzulassung) のように、一身専属的なわけではないが、譲渡できず、また行使を他人に委託することもできず、よって差押えできないものがあり得る³¹⁰。これらの権利の譲渡性の限定の根拠は、これらの権利が認可によって公法的地位として発生し、特定の対象物についての生産・販売に関する私権と結合したものであるという点にある。それ自体の独立した譲渡がなされないということから、差押可能性は否定される³¹¹。この種の権利においてポイントとなるのは、生産・販売に関する私権と結合したものであるという点であると考えられる。すなわち、医薬品の認可それ自体を独自のものとして認知することは可能ではあるものの、そ

³⁰⁶ Milchquotenverordnung (MQV) vom 4. März 2008 (BGBl. I S. 359), § 8 Abs. 1.

³⁰⁷ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 135.

³⁰⁸ 我が国の立法例として、農地法 3 条等に基づく諸規制が挙げられる。

³⁰⁹ 原前註 299) 123 及び次頁。

³¹⁰ BGH, NJW 1990, 2931.

³¹¹ 判例において、医薬品の認可の差押可能性を否定する根拠として挙げられたのは、①一般公衆の保護を目的としたものであり、営業の保護を目的としたものではないこと、②一定の経済的価値を備えるものの、その本質は医薬品の製造・販売という私法的権利の側にあること等である (Ebd.)。

れは私権と結びつくことで初めて意義が発揮されるものであり、また認可自体を独立の取引対象とすることは、認可の客体と私権の主体とが別個になるといった明らかな不都合・不適切を生じさせるものである等として、この「附従」的な性質が、この種の権利の差押可能性についての否定の根拠とされる³¹²。

この私権との結合という要素は、本研究の文脈においては、生乳クオータ制度における附従性の原則を想起させるものである。生乳クオータにおける附従性も、同様に生乳クオータ自体に関する権利とそれによって経済的に裏づけられる生乳の生産・出荷権との結合関係に規範的価値が認められるという点にその根拠があった。しかし、生乳クオータ制度においては、附従性の原則は政策展開の過程で緩和・廃止され、現在に至っている。つまり、医薬品の認可に対して用いられた立論は、規制緩和後の生乳クオータに対して適用することはできない。また、生乳クオータの場合が現にそうであったように、附従性を規制緩和を通じて解除し、別個独立のものとして扱うことは法技術的には問題ないと考えられる。したがって、附従性を根拠とした差押制限は、その附従が法的に解除されている状態にあっては、附従性が存在していないのであるから、差押制限の根拠たり得ないということになる³¹³。

(3) 生乳クオータの帰属に関する限定性（実際の生産者であること）によって譲渡先が限定されるために、結果として差押えに適さない財産であると言えるか

生乳クオータ制度は、生乳クオータの帰属に関して、かつての附従性の原則とは別に、帰属先が実際に生乳に従事する生産者であることという制限を（特にドイツでは現在に至るまで）課している³¹⁴。また、譲渡可能な地理的領域についても、その範囲は規制緩和的に拡大しつつも、一定の規制が継続している³¹⁵。これらの規制は、帰属の限定の賦課という形式において譲渡性を制限することによって、その差押可能性に対しても制限を加えるものと考えられる。しかし「差押えを免れない権利は、直接に差押えや換価によって債権者を満足させることに適していなければいけないわけではない」³¹⁶、「権利は、差押え及びその後の取立て、譲渡又は使用という方法での換価によって金銭に置き換えられなければいけないわけではなく、その金銭債権によって直接に債権者の満足を行わなければいけな

³¹² Lüke, a. a. O. (Anm. 279), § 857, Rn. 13; Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 135.

³¹³ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 136. もし、附従性が存在し続けているなら、それは差押可能性の否定、財産性の制限として一定の機能を果たすことになるが、後述のように、生乳クオータは常に商品化圧力にさらされることになることから、永続的に維持し得る論拠とはなり得ないと考えられる。

³¹⁴ Milchquotenverordnung (MQV) vom 4. März 2008 (BGBl. I S. 359), § 8 Abs. 1.

³¹⁵ Ebd., § 15. ドイツにおいては、生乳クオータの取引による流通可能領域が法的に制限されていた。当初は 21 に分化されていた領域は、生乳クオータ市場の設置等を経て 2 つにまで統合された。

³¹⁶ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 136.

いわけではない」³¹⁷、「ZPO851 条 1 項によっては、原則的に譲渡できない権利の差押えが排除されているにすぎないのであり、少なくとも一定の制約において譲渡され得る権利の差押えは排除されない」³¹⁸等と説明されるように、何らかの方法において（売却益の債権者への支払い等）債権者の満足を為し得るのであれば、この種の帰属の限定それ自体は、それをもって差押制限に直結するものとは必ずしも考えることはできないとされる。

(4) 生乳クオータは「その他の財産権」であるとして、その差押えに関して差押禁止債権に関する規定を準用することはできないのか

生乳クオータ＝その他の財産権であるとして、その強制執行については、以下のように、債権執行に関する規定が準用されるとされている。

・ ZPO857 条 1 項（その他の財産権に対する強制執行）：

「不動産に対する強制執行の目的物でないその他の財産権に対する強制執行については、前条までの規定を準用する。」

そして、差押禁止債権に関する規定として、以下の規定がある。

・ ZPO851 条 a（農業従事者のための差押禁止）：

1 項：

「農産物の売却に基づいて農業に従事している債務者に帰属する債権の差押えは、その収入が債務者、その家族及び労働者の扶養のため又は秩序ある経営の維持のために不可欠な限りにおいて、債務者の申立てに基づいて執行裁判所がこれを取り消すものとする。」

2 項：

「第 1 項による強制執行の取消しの要件が存在することが顕著である場合には、差押えを行わないものとする。」

ZPO851 条 a1 項によると、差押禁止債権の規定を準用するためには、「農産物の売却に基づいて農業に従事している債務者に帰属する債権」＝一般的には農産物の売却益に関する債権、に該当する必要があることになるが³¹⁹、生乳クオータは農産物ではないし農産物のような生産者の労働の成果物でもないので、これには該当しないと考えられる³²⁰。

(5) 類推適用を用いた差押禁止の解釈論

³¹⁷ Brehm, a. a. O. (Anm. 276), § 857, Rn. 7.

³¹⁸ Düsing, a. a. O. (Anm. 142), S. 104f.

³¹⁹ Stöber, a. a. O. (Anm. 277), § 851a, Rn. 4. ここで言う債権に該当するものとして、EU 穀物価格調整に基づく補償支払いが、該当しないものとして地代収入及び農業者の銀行預金が挙げられる (Smid, a. a. O. (Anm. 279), § 851a, Rn. 3.)。

³²⁰ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 136.

ここまでの検討に基づくと、生乳クオータは「その他の財産権」に該当する蓋然性が高いものと思われるが、シュネケンブルガーはその上で以下の ZPO 811 条 1 項 4 号の類推適用を行うことで差押制限の導出を試みる解釈論の可能性に言及する³²¹。

・ ZPO811 条（差押禁止動産）：

1 項：

「次に掲げる物は、差し押えることができない。」

1 項 4 号：

「農業を営む者については、農業経営に必要な農具及び家畜の他に必要な肥料、並びに農産物であって、債務者、その家族及び労働者の扶養を確保するため又は同一若しくは類似の農産物の次期の収穫の継続のために必要な範囲のもの」

ZPO 811 条 1 項 4 号は、農業における差押禁止動産に関する規定である。特に酪農に関する具体例として、乳牛や搾乳機が挙げられる。また、ZPO811 条（差押禁止物）全体に関して、その趣旨として、「憲法上受け入れ難い丸裸にする差押（Kahlpfändung）から債務者を保護し、債務者が人間の尊厳に適う生活を可能とするための役割に資すること」³²²と説明される。そこで、①差押禁止物＝「職業の存立に必要な動産」と捉えた上で、生乳クオータが差押可能だとするならば、ZPO811 条の規定は無意味となること³²³、加えて②生乳クオータが利用される酪農は、ZPO 811 条 1 項 4 号における「農業」に該当することから³²⁴、生乳クオータ＝「農業経営に必要な農具及び家畜」という類推解釈が導出され得るとする。つまり、生乳クオータは本来動産ではなく、「原則的には差押えできるが、ZPO 811 条 1 項 4 号に従って、乳牛と同様の範囲において差押禁止に服する」³²⁵、という解釈である。

(6) 倒産法（Insolvenzordnung（InsO））との関係

しかし、シュネケンブルガーは上記の類推解釈は、倒産法（Insolvenzordnung（InsO））との関係において限界を画されているとする³²⁶。

倒産法は、以下のような条文を設けている³²⁷。

・ InsO35 条（倒産財団の概念）：

「倒産手続は、手続開始時に債務者に帰属し、かつ債務者がこの手続中に取得する全財産

³²¹ Ebd., S. 137.

³²² Ebd., S. 136; Stöber, a. a. O. (Anm. 277), § 811, Rn. 1.

³²³ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 137.

³²⁴ U. Gruber, in: Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung, 4. Aufl., Bd. 2, 2012, § 811, Rn. 30f.

³²⁵ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 137.

³²⁶ Ebd.

³²⁷ 条文の翻訳については、吉野正三郎『ドイツ倒産法入門』（成文堂、2007年）を参照して訳出した。

を対象とする（倒産財団）」

・ InsO36 条 1 項（差押不可物である物）：

「強制執行が許されない目的物は、倒産財団に属しない」

・ InsO36 条 2 項：

「ただし、以下のものは、倒産財団に属する」

・ InsO36 条 2 項 2 号：

「民事訴訟法 811 条 1 項 4 号及び 9 号により強制執行が許されない物」

すなわち、原則として強制執行が許されない目的物は、倒産財団に属しないが、ZPO 811 条 1 項 4 号により強制執行が許されないもの、すなわち農業生産に係る差押禁止動産については、倒産財産に属するとされている。したがって、倒産法が適用される状況に至った場合、ドイツ法においては、生乳クオータは責任財産の一部として倒産財産に帰属する結果、総債権者の満足のために充当されることになる³²⁸³²⁹。これは、先の類推解釈を行った場合に、それに伴って発生してしまう法状況であり、もしもこの上でなお生乳クオータを農業経営者の手元に置いておこうとするなら、今度は倒産法において困難を伴う解釈論を行わなければならないことになってしまうのである。したがって、差押禁止動産に関する規定を用いた類推解釈は、生乳クオータの差押禁止を導出するための論理としては不十分なものであるということになる。

(7) まとめ

ここまで、差押可能性について個別の検討が必要となる「その他の財産権」として評価されるとされる生乳クオータにつき、「差押できないその他の財産権」の諸例との共通性を見出すことが可能かどうか、検討に値すると思われる諸類型との異同を検討してきた。その結果、生乳クオータは基本的に譲渡及び換価が可能であることから、「その他の財産権」に該当すると考えられ、特に「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その法的性質を捉え得るものであることが判明した。また、このように生乳クオータに財産性を認めることができるという結論が導出されるに至った理由の一つとして、附従性の原則の規制緩和が作用していた。差押禁止動産に關す

³²⁸ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 137.

³²⁹ なお、日本法においては、旧破産法は農業に欠くことができない器具等（民事執行法 131 条 4 号）等の差押禁止動産の一部は、破産手続の開始によって事業が存続できなくなることから自由財産とする意味がないとして破産財団に帰属するとしていた（旧破産法 6 条 3 項）。しかし、このような扱いは他の職業に就いている者の業務に欠くことができない器具等が自由財産であること（民事執行法 131 条 6 号）との均衡を欠くことから、新破産法においては自由財産とすること（新破産法 34 条 3 項 2 号）とされたと説明される（竹下守夫編集代表『大コンメンタール破産法』（青林書院、2007 年）138 頁参照（高山崇彦執筆部分））。

る規定の類推適用は、差押可能性に関する解釈論としての可能性の問題であり、以上のような生乳クオータの財産性を否定するものではない。

生乳クオータに類するものとしてコメ生産権取引が実施されたとして、我が国の法に照らして考えてみても、基本的にはドイツ法と同様に「その他の財産権」（民事執行法 167 条）として、基本的には財産性が認められるものになるのではないかと考えられる。附従性の原則あるいはそれに類する規制をどのように法的に設計するのかによって、「医薬品の認可のようなその性質上譲渡できない権利」のカテゴリーに該当するものとして財産性を限定的に解する余地は我が国においても同様にあるものとは考えられる。

ここで、参考となる事例として我が国における温室効果ガス排出枠の差押可能性に対する評価を確認しておく。まず排出枠においては、差押禁止の意義については、「排出枠が差押え（及びその後の処分）を通じて他者に渡ることがなく、それまで排出した量に対する償却をより確実に行わせることができる」³³⁰ことと説明された。その上で、「我が国の執行法性との整合性の観点からみた場合、基本的には排出枠は譲渡可能な財産であることに照らしてみれば、排出枠の差押えを禁止することは困難である。財産の差押えを禁止する規定として、民事執行法第 131 条の差押禁止動産又は第 152 条の差押禁止債権が存在するが、排出枠に性質が類似しているものを見出せない。また、排出枠は有体物ではなく、債権とも観念しがたいため、差押禁止動産又は差押禁止債権に排出枠を直ちに追加するわけにはいかないと考えられる」³³¹等と論じられた。このことは、排出枠も同様に差押制限について既存の法枠組みにおいて理由づけることが困難な性質のものであるという事実を、（日本法上）裏づけるものであると考えることができる。

4. 生乳クオータの財産性・差押可能性に関する判例

以上のように、差押可能性に関する議論から、生乳クオータは「その他の財産権」の一つとして財産性を備えているという理解があり得るものであることが理解できた。しかし、シュネケンブルガーの議論は、譲渡性の限定を中心に差押可能性の限定を根拠づける様々な可能性について一つ一つ潰していくという消去法によって、消極的に自説を支えているという向きがあった。特に、生乳クオータの譲渡可能性、あるいは財産性を否定する上で、主要な論拠として挙げられていたのは、3 章（2）で取り上げたように、単なる権能と捉えること（権利性の否定）、公法的なものとして捉えること、附従性の原則に伴う取引規制＝譲渡可能性に対する規制の重視、といった観点であった。そこで本章は、生乳クオータの法的性質としてこれらを重視した判例を対象として、その議論の内容がどのようなものであったのか確認する。結論としては、権能という把握は附従性の原則が存在する状況下におい

³³⁰ 国内排出量取引制度の法的課題に関する検討会「国内排出量取引制度の法的課題について（第二次中間報告）」（2010 年）28 頁。

³³¹ 同上 29 頁。大塚前註 8）138 頁も同旨。

てのみ一定の妥当性を有する論拠に過ぎないこと、公法性については財産性を否定する論拠にはなり得ない一方で、制約の論拠としては有効であったこと等を確認する。以上から、生乳クオータは公法的なものとして明確な財産性を備えながら、控除等の制約は補償なしに行われ得る種の法的地位（権利）として捉えうるものであることを再確認し、シュネケンブルガーの議論の妥当性ととも、農業生産権的手法の問題点をも再確認する。

(1) 生乳クオータ＝「単なる権能」とした事例³³²

①事実

被告は、Aの農業経営「S農場」の強制管理人（Zwangsverwalter）である。1987年3月30日の書面の契約によって、被告は畜産及び酪農を営む原告に対して農場を賃貸することとなった。賃貸物には、生乳割当量（Milchkontingent）³³³315,700kgが帰属した。

1987年3月31日に、原告はM農業相談所（landwirtschaftliche Beratungsstelle）に対して、生乳保証量令（Milch-Garantiemengen-Verordnung（MGV））第9条2項に基づき農場所有者に対して賃貸される農場に割り当てられた生乳割当量の移動に関する証明書を申請した。被告は土地の譲渡を行う経営責任者として、この申請に対して署名した。

1987年5月8日の弁護士書状（Anwaltsschreiben）によって、原告は被告に対して1987年5月15日までに契約に従って経営可能な状態で農場を譲渡するよう求めた。そのようにしなければ、損害賠償請求権が主張されることになることとされた。農場は、後に新賃借人に譲渡された。

原告は87,314.38DMを賃借契約不履行による損害賠償として求めた。地方裁判所は原告の訴えを棄却した。最終的に85,373.72DMを求めた原告の控訴に対して、上級地方裁判所は原告の要求を理由に基づいて正当なものと判断した。被告の上告は棄却された。

②論点

1. 生乳クオータはBGB第541条の意味における権利か？
2. 強制管理人が経営（農場）の総体を賃貸する場合に、生乳割当量は、強制管理の枠組みにおける差押えの対象ではない（よって強制管理人が取り扱うことはできない）にも関わらず、現行法の経営附従の原則（Grundsatz der Betriebsakzessorietät）³³⁴に基づき賃借人に譲渡されるか？

③論旨

本事件は、生乳クオータは附従性の原則の下では「公法上の権能」に過ぎず、したがっ

³³² BGH, Urt. V. 26. 4. 1991, V ZR 53/90; BGHZ 114, 277; NJW 1991, 3280.

³³³ 生乳クオータを指す。

³³⁴ 附従性の原則を指す。

てそれ自体独立した法的権利ではないと判断した事例である。また、本研究の関心との関係における本事件の要点は、強制管理人が生乳クオータについてその管理の対象とし得るか否かという点にある。強制管理は、法定果実等不動産から生じる利益をもって債権者の満足を実現するための手段であり、強制管理人はそれを行う者であるから、強制管理人が生乳クオータを管理の対象とし得るか否かは、生乳クオータは差押可能か否かと同義だからである。

本事件は、控訴審と上告審とで損害賠償請求を認める理由について変化があり、特に上告審における議論において、生乳クオータの法的性質及びその差押可能性について言及がなされた。

控訴審においては、第一に、生乳クオータ無しに経済的生乳生産（採算の取れる生産）は行い得ないために、生乳クオータ無しに契約に従った賃借物の使用は行い得ないことから、生乳クオータが農場に附従していないということ＝契約上の瑕疵であると考えられた。第二に、生乳クオータは不動産の構成要素となり得ないことから、差押えの対象にできないこと（不動産の構成要素となり得ないために不動産執行の適格を欠くということ）、したがって、債権者（賃借人）は不動産執行によって満足を得ることはできないということが確認された。これらの分析から、BGB 第 541 条（権利の瑕疵に対する責任）³³⁵における「権利」に、生乳クオータ（第三者である新賃借人の生乳クオータに関する財産権）が該当し、その結果、担保責任（権利の瑕疵に対する）に基づく損害賠償として損害賠償が根拠づけられると判断された。この論理においては、第三者である新賃借人が生乳クオータに関する権利を保持していることが、賃借人にとって「賃借物の約定の使用を全部又は一部奪う理由となることと評価されているものと考えられる。また、不動産執行が適用されない一方で、生乳クオータ自体に対する財産権の存在を想定することで、契約履行上必須であるはずの権利の不在を理由とする損害賠償を論じたものと考えられることができる。

上告審においては、損害賠償を認める理由についての変更、すなわち BGB 第 541 条に基づかずに損害賠償を根拠づける論理が展開された。つまり、上記のような意味において BGB 第 541 条を適用することはできないと考えられたということである。変更の第一点は、差押えを認めない理由の変更に起因する変更である。ここで、その後の判例においてもしばしば採用される生乳クオータの法的性質に関する定式である、生乳クオータ＝「公法上の権能（eine öffentlich-rechtliche Befugnis）」であり、その権能の内容とは、「与えられた生産・出荷クオータの枠内において課徴金無しに生乳を出荷できること」³³⁶を内容とする行

³³⁵ BGB 第 541 条は、「使用賃借人が第三者の権利により賃借物の約定の使用を全部又は一部奪われた時は、第 537 条、第 538 条、第 539 条第 1 文及び第 540 条を準用する」として、第三者の権利が既に存在する場合又は契約以前の時期に遡る理由に基づいて後に発生した場合には、賃借人は損害賠償を請求することができると定める。

³³⁶ BGHZ 114, S. 280.

為可能性であるという認識が示された。生乳クオータ＝「公法上の権能」と定式化したことにより、単なる権能である以上、賃貸借の対象物となり得ず、したがって私法上の権利を対象とする BGB 第 541 条の適用対象外となり、BGB 第 541 条に基づく損害賠償請求はできないことになる。変更の第二点は、附従性の原則に起因する変更である。上告審によると、附従性の原則は官庁の手続きや意思表示等によらず自動的に適応されるものである。したがって、本事件のように強制管理人が当事者として登場する場合に、強制管理人は差押可能な不動産に関して管理を行う存在であり生乳クオータは不動産の構成要素とはなり得ないためにその管理対象外となるはずであるからといって、強制管理人による賃貸の場合のみ附従性の原則を解消して、生乳クオータを不動産から切り離して取り扱うことはできないとされる。この指摘は、確かに生乳クオータは不動産の構成要素には成り得ないが、あくまで附従性の原則に従うべきものであり、したがって生乳クオータに対する独立した権利は存在しない、ということの意味している。すなわち、生乳クオータに対する新賃借人（第三者）の権利というものは存在しないのであるから、BGB 第 541 条の適用対象外であり、BGB 第 541 条に基づく損害賠償請求はできないと論じたのである。上告審では、以上の二点に基づき、損害賠償請求を契約不履行に対する損害賠償に変更した。争点に対する上告審の判断を改めて整理すると、論点 1 については、生乳クオータは BGB 第 541 条の意味における権利ではないとし、論点 2 については、強制管理人が経営（農場）の総体を賃貸する場合に、生乳割当量は「公法上の権能」であるために強制管理の枠組みにおける差押えの対象ではないにも関わらず、現行法の経営附従の原則（附従性の原則）に基づき不動産とともに賃借人に譲渡される、とされた。

以上のような控訴審と上告審の論理の差異の一端は、生乳クオータに対する評価の差異として現出していると思われる。控訴審においては、BGB 第 541 条における「権利」に生乳クオータが該当するとして、第三者である新賃借人が生乳クオータに関する権利を保持していることが、賃借人にとって生乳生産を経済的に成立し得ないものとしていると論じられた。この判断の中には、生乳クオータ自体の経済的価値に対する一定の評価が内在しているものと考えられる。一方で上告審は、生乳クオータ＝「公法上の権能」とすることによってその権利対象としての独自性を否定したが、これは生乳クオータ自体の経済的価値に対する低評価を示しているものとも考えられる。

また、本事件においては、附従性の原則が現行法上の原則として存在していたので、論証に同原則が深く関与しており、特に上告審における議論においては附従性の原則が存在したことが、生乳クオータを「公法上の権能」に押しとどめ、その独自性を否定するための論拠として機能したように思われる。附従性の原則が存在するという事実と、公法上の権能であるという判断は、いずれも生乳クオータの独自性を否定するものとして、相補的であるようにも思われるからである。

本章でも以下言及するように、本判決がその後もしばしば引用され続けることから³³⁷、附従性の原則を生乳クオータの法的性質理解における重要なファクターとする見解は説得力を持つものとして評価を得たものと考えられるが、同時にその後附従性の原則が撤廃されることから、生乳クオータに対するこのような評価は決して盤石なものではなかったということを読み取ることができる。すなわち、附従性の原則等の移動規制次第で法的評価は変動し得、両者は一体的なものであることから、附従性の原則が解除された以後においては、「公法上の（独立していない）権能」という論拠に依拠しづらくなり、むしろ生乳クオータはそれ自体独立した法的権利であると捉えるほうが説得的なようにも思われるのである³³⁸。以上のような考察からは、生乳クオータについて、抽象的なレベルで本質的に差押可能なものであるか否かを抽象的に論じることは不可能でありまた無意味であって、附従性の原則のような関連する法規制と一体となっはじめて論じることができるものであり、そのような法規制を変動させる要因となる市場の取引要請（市場がどの程度の規制の下での取引を要請しているのか）等に注目する必要があるという視点が導出できるものと考えられる。

(2) 生乳クオータ＝公法的なものとした事例³³⁹

① 事実

原告は呼び出しを受けた者（Beigeladener）の所有地に存在する農業経営の賃借人である。原告及び呼び出しを受けた者は、被告（州）が生乳保証量令第9条2項1号3番に基づく基準数量（生乳クオータ）の移動に関連する証明書の発行に際して、ドイツ連邦共和国の利益のために基準数量の20%を控除（Abzug）したことに対して、異議を主張した。

呼び出しを受けた者は、元々その農業経営を契約上1984年9月1日から1994年10月31日まで農業者Sに賃貸していた。1985年5月21日に、被告はこの前賃借人（Vorpächter）に対して、基準数量（1985年3月25日の酪農証明書（Molkereibescheinigung）によると91500kg）が全て呼び出しを受けた者から前賃借人に譲渡されたことを証明する証明書を発行した。被告は、1985年9月25日の拘束力を備えた通告によって、呼び出しを受けた者によってなされた異議を拒絶した。

1986年9月24日の書状によって、呼び出しを受けた者は契約違反を理由として農業者S

³³⁷ 以下本章において言及する判決の他に、LG Aurich, Rpfleger 1997, 268; LG Memmingen, Rpfleger 1998, 120 は、本判決における生乳クオータ理解を基本的に受容し、附従性の原則や各種譲渡規制に基づき、生乳クオータ＝「生乳を課徴金を負うことなく出荷するという生乳生産者の単なる一公法的な一権能であり、そういったものは差押えに服さない」、「財産的価値を伴う公法的な課徴金の優待（eine öffentlich-rechtliche Abgabevergünstigung mit Vermögenswert）」等と評価して、財産的価値は認めつつそれ自体が独立した権利の対象物となることを否定した。

³³⁸ Schnekenburger, a. a. O. (Anm. 261), S. 133.

³³⁹ BVerwG, Urt. V. 17. 6. 1993, Az. 3 c 25. 90; BVerwGE 92, 322.

との用益賃貸借関係についての即時の解約告知を行い、賃借人に対して賃借物の即時の返還を要求した。

1986年10月28日に、呼び出しを受けた者及び原告は、先だつて「1986年9月24日の即時の解約告知によって予定より早く終了した」用益賃貸借関係に基づいて、遡及的にあらゆる権利義務に関係することとなったということについて、書面において同意した。

1986年11月10日に、原告は、賃借された経営に存在する91500kgの基準数量は1986年10月28日の賃貸借契約に基づいて原告に譲渡されるということを証明する証明書を被告に対して申請した。これは追加的用益賃貸借（Zupacht）に関わる問題であった。原告は1986年9月25日からは新しい経営を経営した。

被告の照会によって、呼び出しを受けた者に対して、前賃借人との用益賃貸借契約は解約告知によって法的に有効に解消されたということが知らされた。前賃借人は、解約告知に対して異議を述べなかった。それに基づき、被告は原告に対して1987年3月23日に、73200kgの基準数量が1986年9月25日から有効に原告に譲渡されているということを証明する証明書を発行した。91500kgの本来の基準数量は、生乳保証量令第7条4項により20%つまり18300kg分がドイツ連邦共和国の利益のために控除された。原告はその異議によって、新しい賃貸借は存在しないのであるから基準数量の控除は不当であると主張した。原告はむしろ既存の用益賃貸借関係にあると主張した。

棄却された訴えの後に行われ、原告により行われた控訴及び上告は棄却された。

②論点

- ・他の経営体の所有者による追加的用益賃貸借の際に、1985年9月11日の生乳保証量令第7条4項1号に従って、国家留保分の利益のために経営体に存在する基準数量の20%を放出することは、より高次の権利に反しないか？

③論旨

本事件は、生乳クオータは公法的なものであること等に基づき、控除措置が肯定された事例である。本事件において問題となったのは、生乳保証量令第7条4項は、追加的用益賃貸借³⁴⁰による生乳クオータ移動の際、移動する生乳クオータの20%を控除して、国家留保分に回すという措置を規定していたが、これは「より高次の権利」すなわち基本法第14条に基づく所有権保障に反しないか、また、反しないという理由づけはどのようなものか、という論点であった。この論点について、原告は、事案は追加的用益賃貸借に該当しない

³⁴⁰ 小作地の追加賃借に対して用いられる概念である。農政調査委員会（田山輝明＝中村光弘翻訳・解説）『平成8年度新農政推進等調査研究事業報告書—新農政推進調査研究事業、アメリカ96年農業法等調査、第3分冊ドイツ農地法一』（農政調査委員会、1997年）233頁参照。

(よって控除されない)と主張し、基本法との関係を直接に主張の主内容とはしなかったが、判決は以下のように基本法と控除措置との関係を論じた。

第一に論じられたのは、追加的用益貸借による生乳クオータの控除は、基本法第14条が保障対象とするものではない、ということである。判決によると、基本法第14条が保証対象とするものとは、「法的権利の主体においてすでに存在している法的地位」³⁴¹に限られるのであり、追加的用益貸借による生乳クオータの控除のように、控除されてから賃借人に移動する場合には、賃借人は引き受けてから失うのではないのであるから、ここで言う「法的地位」には当てはまらない、という。つまり、追加的用益貸借により控除される生乳クオータは、移動の時点で既に失われているものであるために、賃借人がその使用について何らかの利益を主張できるものではなく、したがって、「そのようなものとしての基準数量は、所有権保障による保護を享受する財産的価値を備えていない。基準数量は、基本法第14条1項1号における意味での所有権ではない」³⁴²というのである。

第二に論じられたのは、生乳クオータの法的性質論としての生乳の出荷という「公法上の権能」、「単なる課徴金の優待 (Abgabenvergünstigung)」という判決(1)を踏まえた性格規定であった³⁴³。判決によると、生産可能量と一体的であることから、生乳クオータには確かに財産的価値が備わっているものの、その財産的価値は、権利保持者の資本・労働投下の成果として発生したものではないことから、基本法に基づく所有権保障の対象とはなり得ないとされた。このような見解は、「市場秩序維持措置の帰結として生じた法的地位の場合、とりわけ農業分野では、通例、自己の給付という基準が、それゆえ、基本権の枠内での要保護性が、欠けていることになる。製造比率、調査の集積、その他、市場という仕組みの中で発展してきた、これらに類似する手段、こうしたものを通じて得られて利得は、それゆえ、財産権では保護されない」等として、EU法における財産権論としても共有されている³⁴⁴。

第三に論じられたのは、経営における他の農業生産資源との関係についてである。判決は、確かに、生乳クオータがなければ採算性のある生乳生産は行い難いが、経営における他の農業用資源(農作業小屋、農業機械等)については、当然に基本法第14条による所有権保障の対象であり、生乳クオータの控除を認めることによって直ちに経営に対する所有権が侵害されるということにはならない、と論じた。

第四に、生乳クオータ制度自体及び国家留保分として控除することの目的³⁴⁵と控除とい

³⁴¹ BVerwGE 92, S. 325.

³⁴² Ebd.

³⁴³ Ebd., S. 325f.

³⁴⁴ ハンス・D・ヤラス(山内惟介訳)「EU法における基本権—財産権の保護を中心として—」ハンス・D・ヤラス(松原光宏編)『現代ドイツ・ヨーロッパ基本権論—ヤラス教授日本講演録—』(中央大学出版部、2011年)29頁。

³⁴⁵ 生乳クオータの控除の目的の一つは、生乳クオータは一国毎に定量的なものであるため、

う手段との比例性、所有権に対する社会的規制の必要が挙げられ、判決は本事件における控除はこれらとの関係において妥当な範囲内にあるものと判断した。

以上の諸点に基づき、判決は論点に対して、「基準数量の 20%を控除することは、より高次の権利に反しない」と結論づけた。

本判決は、追加的用益賃貸という少々特殊な事情が介在しているが、生乳クオータの法的性質論として、「財産的価値のある公法上の権能」という性格規定を判例（1）を受け継いで採用した判例として、その後の参照頻度が高い判決である。生乳クオータの法的性質論としての本判決の要点は、生乳クオータは公法的に付与されたものであるために保障の必然性を欠くこと（第二点）、農業経営を決定的に左右するものとは言えないこと（第三点）、措置の程度の比例性（第四点）にある。それらの諸点に基づき、本判決は、生乳クオータの財産性を明確に認めながら、所有権保障の対象ではないと判断した。財産権に対する制約として問われていた一定量の控除という措置は、政策的要請に基づいたものであったが、このように政策的制約が容易であり、かつその根拠として「公法性」に焦点が当てられた点は注目すべきである。特に、公法性は制度運用に伴う補償の不要が論じられる際に援用される性質規定であり³⁴⁶、附従性の原則とは異なり法改正によって本質的に変化するものがないものであったという点が重要である。すなわち、補償の不要を根拠づけるに当たって、附従性の原則の改正ゆえに単なる権能であるからそもそも財産性を欠くという理由は用いることができなくなっても、公法性はなお持ち出すことが可能なのである³⁴⁷。シュネケンブルガーの議論及び他の判例のいずれにおいても、生乳クオータに関してその財産性と公法性はいずれも認められる場合が多く、生乳クオータの性質論としては、重要であるように思われる。「財産性がありながら、公法的なものであるために財産権保障に限界がある」という状況は、「はじめに」において述べた生乳クオータ制度が生産者に対してもたらすことになり得る危惧の第一点にそのまま符合するものであることが了解されるであろう。

しかし、生乳クオータに対する労働・資本投下の欠如という判断に対しては疑問がある。生乳クオータは確かに公法的関係において付与されるものだが、本判決が述べるように生産者の労働・資本投下と結びつかないものとは、必ずしも言い難い。なぜなら、生乳クオータの配分は過去の生産量を評価して行われるものであることから、生産調整を必要とする状況下における、生産者の過去の労働・資本投下の対価としての側面があったためであ

控除によって留保分として政策的に再配分できる生乳クオータを確保することであったとされる。留保分に回った生乳クオータは、新規参入者等生乳クオータの初期配分を受けることができなかった者等に配分されることになる（BVerwGE 92, S. 328.）。

³⁴⁶ C. Busse, Zur Frage der Pfändbarkeit von Milchquoten und der Rechtsnatur der Milchquotenübertragung, AUR, Bd. 36, H. 5, 2006, S. 153ff.

³⁴⁷ 関連して、資本・労働投下を伴わず無料で割当されるものであること、政策内容変動の柔軟性の必要等が理由として挙げられる（Busse, a. a. O. (Anm. 160), S. 249ff.）。

る。また、そうであるがゆえに、生乳クオータ制度開始前後の貸借関係の処理において生乳クオータの帰属が問題となる等したものと考えられる³⁴⁸。

(3) 生乳クオータ=その他の財産権として差押可能性を認めた事例³⁴⁹

①事実

債権者は、生乳生産を行う農業経営の所持者である債務者に対して、金銭債権に基づく強制執行を行った。両者は2004年8月9日公布の成文の生乳課徴金令4条以下に基づく生乳生産者の出荷基準数量の差押可能性について争った。債権者は、以下の名目において債務者に帰属する財産権の差押え及び取立てを目的としたその財産権の移付（überweisen）を申請した。

- ・「W氏（債務者）のための生乳基準数量の提供及び譲渡又は換価のための収益取立ての権利」
- ・「販売所としての第三債務者（H 農業会議所及びH 中央税関）への出荷基準数量の移動に基づき、第三債務者に帰属し第三債務者を通じて支払う、満期の及び将来的に満期になる金額の提供者として」
- ・「満期の及び将来的に満期になる生乳販売額（Milchgeld）の支払いに関して」
- ・「収益の連続的支払い、債務者の組合員出資金（Geschäftsguthaben）の支払い及び準備資金の債務者への割り当て分に関する、第三債務者（生乳取引組合）の構成員としての債務者の組合に対する名目上の請求」

区裁判所（執行裁判所）は、債権者の申請を認め、債権者は最後に挙げられた二つの財産権を引き合いに出した。決定はその限りで有効であった。その他の点においては、申請は棄却された。抗告裁判所は、申請の棄却に対する即時抗告を棄却した。債権者は抗告裁判所によって認められた法律抗告によって対抗した。満足のためのその他の財産権に対する強制執行が行われたために、法律抗告手続きに際して、債権者は本案の解決を表明した。債務者は、民事訴訟法91条a1項2号に基づく決定の期間中に、本案完結の宣言に異議を

³⁴⁸ 本稿第4章参照。なお、補償を含む法的保護を享受し得ないものとして、行政法上、個人的公権と区別される反射的利益の存在がしばしば論じられる（田中前註294）88頁等参照）。次章において論じるように、生乳クオータは、事後的な不利益変更等に際して、制約が容易なものとして捉えられざるを得ないものであるが、本研究が中心的課題として設定するのは、補償の可否の問題ではなく、生乳クオータが法的に独立の財産であると考え得るか否かという点である。また、その背景には、生乳クオータを含む農業生産権が独立の財産であるとする場合における農業生産の持続性に対する影響に関する懸念という問題関心がある。したがって、本研究は、生乳クオータの財産性の解明に力点を置くことから、個人的公権か反射的利益であるかというレベルにおける議論を直接の対象とはしない。本研究は、ひとまず生乳クオータ=個人的公権と想定した上で、生乳クオータが財産性・譲渡可能性を獲得することに伴う農業生産に対する不利益の解明に注力するものである。

³⁴⁹ BGH, Urt. V. 20. 12. 2006, VII ZB 92/05; Beck RS 2007 01803.

申し立てた。

②争点

生乳生産者に帰属する生乳課徴金令 (Milchabgabenverordnung) に基づく出荷基準数量 (Anlieferungs-Referenzmenge) は、民事訴訟法 857 条 1 項におけるその他の財産権か？

③論旨

本判決に先立ち抗告裁においては、生乳クオータは強制執行法上、「その他の財産権」ではないという判断がなされていた。その理由としては、①公法上の権能であること、②「経営に関係のない者による経営に対する介入の可能性は、生乳課徴金令の体系と明らかに矛盾する」こと³⁵⁰、の二点が挙げられた。二点目の意味は、もし生乳クオータが強制執行の対象物であるなら、生乳クオータは満足のために生産実態から分離されて非生産者に帰属することになりかねないが、それは生乳クオータは生産者の下にあるべきであるとする法の趣旨に反する、ということである。

本事案において争われた財産と生乳クオータの関係を整理すると、争われた財産は、①名目上の債務者の債権＝第三債務者からの生乳クオータの引受権、②生乳出荷による販売益徴収の権利 (das Recht auf Erlöseinzahlung) の二種類である。どちらも生乳クオータそのもの (①) や生乳クオータに基づいて生じる収益 (②) であると言える。このために、生乳クオータの差押可能性が問題となった。

本判決は、生乳クオータの差押可能性に関する従来の見解を整理した。まず、差押不可能論として、公法上の単なる権能説や生乳クオータの譲渡性の制限に言及する。他方で差押可能論としては、本研究でも依拠したシュネケンブルガーの解釈論を挙げる。本判決は後者の説を採用するのだが、その理由として、以下の 4 点が挙げられた。

第一に、民事訴訟法 857 条 1 項における「その他の財産権」には、財産的価値があり、債権者の満足に供し得るもの全てが該当すると考えられることから、生乳クオータをここから除外することはできないとする。そして、生乳クオータ＝「与えられた生産・出荷クオータの枠内において課徴金無しに生乳を出荷できる権利」として一定の市場価値を有し、それ自体が現実取引の対象物となっていることから、「その他の財産権」としての適格を当然に否定することはできないということである。このような理由づけはシュネケンブルガーも採用していたところである。

第二に、生乳クオータは「単なる権能」ではないと論じた。権能は、それ自体独立した権利との対比において、何らかの権利に従属し、形成権として特定の機能を果たすものとして認識される。このようなものとしての権能は、差押えの対象とならないとするのが一

³⁵⁰ Ebd., Para. 13.

つの有力な見解であるとされることは、ここまでにおいても確認したとおりである。本判決は、生乳クオータが現に取引（譲渡）されている現実から、生乳クオータはそれ自体の取引も差押えも不可能であるはずの権能ではないと論じる。また、生乳クオータの帰属が生乳生産者に限定されるという譲渡の限定性は、ZPO851 条 1 項の適用を必ずしも理由づけるものではなく、譲渡が特定の条件に限定される財産権に対する差押可能性は、個別の判断にゆだねられることによって決せられる余地があるとする。

第三に、生乳クオータ制度の目的との合致が挙げられる。判決は、生乳クオータ制度の目的を、実際の生産者に制度がもたらす利益を付与することを目的とするものであるとする。この観点から差押えについて検討すると、もし生乳クオータが差押可能であるなら、差押え後、ZPO857 条 5 項³⁵¹に基づいて、債権者が非生乳生産者であっても、取引所を通じて生乳クオータの財産的価値（販売益）だけを満足のために獲得し、生乳クオータ自体は生産者に帰属することになると考えられる。このような帰結は、生乳クオータ制度の目的に適合的なものであると考えられることから、生乳クオータの差押可能性は肯定的に判断されることとなる。

第四に、生乳クオータが公法的なものであるという評価と差押不可能であるという評価とは、第二点と同様に直接に結びつくものではないとする。判決はその理由として、そのような原則は存在しないこと、特許の付与請求権のように公権でありながら、差押えが判例上認められた権利が存在することを挙げる。このような理由から、本判決は、公法性というモメントから直接的に差押不能という帰結を導出することを否定する。

以上の各論拠から、本判決は生乳クオータを「その他の財産権」として認め、その差押可能性を認めた。挙げられた各論拠は、附従性の原則が失われたという点に関係なく、単なる権能ではないこと、公法的であり同時に財産性を備えていること等生乳クオータ制度において変動せずに存在する性質に関係するものであったことから、その論理は一定の普遍性を備えており、それだけに説得的なもののように感じられる。また、シュネケンブルガーの論説が全面的に受容されていることから、同氏の論理の妥当性に対する評価をある程度読み取ることもできるのではないかと考えられる。

(4) まとめ

以上 3 つの生乳クオータの差押可能性あるいは財産性に関する判例を検討した。第一の判例の要点は、差押可能性を否定するための理由として「権能」であることが強調されたことであり、第二の判例の要点は、財産性を制約するための理由として「公法性」が強調されたことである。そして「権能」であるという評価は附従性の原則と一体的なものであり、附従性の原則は流動的な法原則に過ぎないために差押可能性を否定する理由としては

³⁵¹ ZPO857 条 5 項

・「権利自体の譲渡が許されているときは、裁判所は、この譲渡をも命じることができる。」

弱いこと、「公法性」は財産権制約原理として機能するものであり、財産性自体を否定するものではないことが了解できた。そして第三の判例は、シュネケンブルガーの議論を受容し、これらの判例に対して批判を加えながら、生乳クオータの差押可能性を肯定した。これらから、シュネケンブルガーが論じたように、生乳クオータを「その他の財産権」ではないとする論理には限界があり、通常の財産権に近いものとして財産性を基本的に認めるシュネケンブルガーの論理がより妥当なものであることが判明したように思われる。

5. まとめ

以上のドイツにおける学説及び判例の検討から、生乳クオータは、特に附従性の原則が失われた以後においては、強制執行法上「その他の財産権」として財産性が基本的に認められるものであると考えられることが分かった。その要点は、附従性の原則が緩和された後においては、生乳クオータはそれ自体の譲渡及び換価が可能となっており、現に取引の対象として財産的価値を備えているという点にあった。「その他の財産権」として財産性が認められる生乳クオータは、より詳細には「財産的価値を有する公権」として把握が可能であり、その内容は、行政により付与される課徴金無しに出荷を行うことに関する法的地位、であった。以上のように、ドイツにおける強制執行法学に照らすなら、生乳クオータは財産権であるということになり、この理解は特に第 5 章において取り扱う経済学上の理解と相互補完的なものであると考えられる。

第 4 章 生乳クオータの法的性質に関する議論 (2) —欧州司法裁判所における生乳クオータ制度を巡る法的紛争—

1. はじめに

本章では、生乳クオータの取引の結果生じた生乳クオータの帰属問題や損失に対する補償に関する判例について、論点毎に整理して検討する。生乳クオータを巡り生じた利益対立の内容とそれに対する判断の論理から、生乳クオータの法的性質がどのように観念されていたのが理解できるとともに、取引活性化の進展が直面することになる困難もまた明らかになると考えられる。特に中心的な問題となるのは、生乳クオータは財産権が対象とする「財産」に該当するののかという問題、そしてそのような「財産」に該当するとして、生乳クオータに対する財産権はどの程度の範囲で認められるものなのか（いかなる場合に制限・限定が課されるのか）、以上の二点を統合して、生乳クオータを保有する状態を生乳クオータに対する財産権に裏づけされた生乳生産を行う「権利」と観念しうるのか、といった論点である。

2. 附従性の原則を巡る紛争

(1) Wachauf 対連邦食料・林業庁事件³⁵²

本件は借地の立退きに伴う生乳クオータの帰属と補償を巡って争われた事件であった。以下具体的に本件の内容を見ていくと、まずドイツの農業者である Wachauf 氏は借地農として親の代の 1959 年から農地を賃借していた。その農地は元々生乳生産に供されていた農地ではなく、生乳生産を行うことが賃借の条件となっていたわけでもなかった。賃借後、Wachauf 氏は自ら資本投下し必要な設備等を整え、その農地において生乳生産を開始した。農地の借地期間は 1983 年 1 月 31 日で終了し、地主が賃貸借の更新を拒絶した後 1985 年に生乳生産は終了し、農地は地主に返還された。1984 年 4 月 2 日に生乳クオータ制度が開始されたが、生乳クオータ配分量決定の基準年である 1983 年に生乳生産が行われていた本件農地にも生乳クオータが配分された。Wachauf 氏はドイツ国内法である「市場向け生乳生産の中止に対する補償の付与に関する法律」³⁵³に基づき離農補償を申請するために、申請の要件であった補償申請についての地主の承諾を地主に対して要請した。同法は、規則 857/1984 第 4 条 1 項 a³⁵⁴に基づくものであった。しかし地主はこれに承諾せず、したがってドイツ連邦食料・林業庁は Wachauf 氏の離農補償申請を却下した。その却下理由は、Wachauf 氏が賃借していた農地が離農補償の対象となる“holding” (Betrieb、経営) に該当しないため、というものであった。「経営」の定義は、規則 857/1984 第 12(d)条において、「経営：地理的にみて共同体の領域内に位置し、生産者により経営されている生産単位の全体」と定められていたが、ドイツ連邦食料・林業庁の判断は、上述のように本件農地は元々生乳生産用の農地ではなく、生乳生産上必要となる設備は借地農の所有物なのであるから、生乳クオータ制度上の補償対象とはならないというものであった。以上のような措置に対して、Wachauf 氏は連邦食料・林業庁を相手として訴訟を提起した。本件は上記規則についての解釈が問題となるとして、フランクフルト行政裁判所は欧州司法裁判所に先決的判決を付託した。

本件について、欧州司法裁判所における付託事項は次の 2 点であった。

付託事項第一問題：生乳生産のためにもっぱら使用可能な乳牛も諸設備（ミルクングパーラー等）も有しない農業生産単位は、規則 857/1984 第 12(d)条が意味する「経営」と言えるか？

³⁵² Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Case 5/1988) [1989] ECR 2609.

³⁵³ Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt vom 17. Juli 1984 (BGBl. I S. 1023).

³⁵⁴ 第 1 項において「国家段階、地域段階又は集乳区段階における牛乳生産の構造変化を推進するため、加盟国は方式 A 又は方式 B の適用に関連して、次の措置を講ずることができる」と規定され、その措置の内容として、a 号において「牛乳生産の最終的な中止に同意する生産者に対し、一年又はそれ以上にわたって補償金を支払うこと」と規定された。

付託事項第二問題：賃貸借された財産が生乳生産のためにもっぱら使用可能な乳牛も諸設備（ミルクパーラー等）も有しない農場であり、賃貸借が賃借人の生乳生産に従事する義務を内容としていなかった場合であっても、賃貸借の終了に際して賃貸借された財産を引き渡すことは、規則 1371/1984 第 5 条 3 項 が意味する「同等の法的効果」に該当するものと言えるか？

まず付託事項第一問題について、判決は、解釈問題として「規則 857/1984 第 12 (d) 条の言う「経営」は、賃貸借の対象となる全ての農業生産単位に関わるものであるかどうか確認すること」が必要だとし、同条文の解釈として、同条文は生乳生産者によって経営されていることという要素と地理的所在地についての要素との二つを要求していると捉えた³⁵⁵。そこで、「経営という概念は、乳牛や生乳生産のための設備が地主によって提供されることを前提とせず、特に生乳生産に供されることを前提としない」³⁵⁶と解釈できると述べた。つまり、「経営」は、生乳生産に必要な資材を用意していることや生乳生産への従事義務に基づき農地が生乳生産に直接的に用いられることを必ずしも必要とせず、あらゆる農業生産単位を含むものであると解釈できるということであった。このように「経営」を広く解釈することの妥当性については、条文の目的に関連して、第 12 (d) 条 は生乳クオータ移動時の帰属に関する考慮として、「経営」を狭く生乳生産と関与する経営のみに限定すると、酪農と耕種農業を組み合わせた混合農業を行うタイプの経営が生乳クオータ移動に関与した場合に不都合が生じる恐れがあること等にも言及がなされた³⁵⁷。このように附従性の原則の対象となる「経営」を限定せずに解釈することは、附従性の原則が適用されない移動を非常に例外的なものとする方向で作用する。

付託事項第二問題については、次のような問題が問われた。まず、生乳クオータが農地に附従して地主に返還されるとすると、借地農の労働の成果物の不当な剥奪 (deprive) となってしまう、農業者間の又は地主／借地農間における不平等な処遇として、共同体法の一般原則としての平等原則に反することになり、また財産権侵害となるのではないか、という問題が生じる。しかし、借地農に生乳クオータを帰属させることは附従性の原則に反することになる。よって、平等原則及び基本権保障と、附従性の原則が衝突することとなる。そこで、借地農から地主への土地の返還は附従性の原則が作用する農地移動に含まれると考えるべきか否かという法解釈問題が浮上することになるのである。規則 1371/1984 第 5 条 1 項は、「経営全体が売買、賃貸借又は相続される場合には、それに対応する基準数量は全て経営を継承する生産者に移動される」として附従性の原則を示した上で、同第 5 条 3 項において、「1 項及び 2 項は、多様な国内法において、生産者に関する限りで同等の

³⁵⁵ Case 5/1988, p. 2636.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 2636f.

³⁵⁷ *Ibid.*, p. 2637.

法的効果を有するその他の移動においても適用される」と定めた。そこで、規則 1371/1984 第 5 条 3 項の「同等の法的効果を有するその他の移動」という文言は、あらゆる農業生産単位の引渡しを包括すると解釈されるべきか否か、つまり附従性の原則をどの程度厳格に捉えるべきなのかという点が問題となった。判決は、まず規則 857/1984 第 7 条 1 項「売買、賃貸借又は相続による酪農経営の移動の場合には、それに対応する基準量の全部又は一部が、別に決定される手続きに従い、買い手、賃借人又は相続人に譲渡される」及び第 7 条 4 項「借地期間が終了する予定の農地賃貸借において、賃借人が同等の条件で賃貸借を延長する権利を有しない場合、加盟国は賃借人が生乳生産を継続する場合には賃貸借の対象となった経営に対応する基準数量の全部又は一部について賃借人が処分 (disposal) しようと規定することができる」の解釈として、これらの条文は附従性の原則の表明として生乳クオータは農地の所有者である賃貸人に返還されるべきこと、一方で各加盟国はその裁量として賃借人に生乳クオータの全て又は一部を帰属させることができるということの二点を意味内容としていると判断した³⁵⁸。規則 1371/1984 は、この規則 857/1984 の法内容についてより具体的に規定した規則であるが、判決は、賃貸借の終了時における経営の引渡しは、規則が規定するように生産単位の帰属の変更を伴っていることから、規則 1371/1984 第 5 条 3 項が意味する「同等の法的効果」を備えており、附従性の原則の対象となる移動に該当すると論じた³⁵⁹。

以上から、第一問題に関しては、「経営」は広く解されるので、本件農地も「経営」を構成する生産要素の一部と考えられ規則の意味内容の中に含まれること、第二問題に関しては、借地農から地主への借地期間終了に伴う土地返還も附従性原則の適用対象となる移動の一種と考えられること、その結果、生乳クオータは借地農ではなく地主に帰属する、という結論が導出された。しかし、この結論では、賃借人の資本投下の成果物としての生乳クオータが補償なしに奪われたにもかかわらず、地主が生乳生産に従事しないという不合理が生じてしまう可能性がある。

ここで、共同体法上の基本権保障法理を簡単に確認すると、まず財産権を含む基本権保

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 2637f.

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 2638. このように附従性の原則に強い規範性を認める理由として、**Report for the Hearing** においては、他に①この事例のような場合において地主が生乳クオータが移動せず、生乳生産が実質不可能になることは、現実には多くの農業経営体にとって酪農は基幹的部門であることを考慮すると、地主が今後酪農経営を開始することもありうると思えられるために妥当ではないこと、②保護されるべき借地農の利益とは、借地期間中に経営を通じて獲得する収益のことであり、すなわち生乳出荷・販売によって獲得される財産的価値のある利益 (financial reward) を意味する。これに対して生乳クオータは営農活動についての単なる法的結果物であり、ここで言う保護されるべき利益には当たらないと考えられること、③補償がなされる必要が認められるほどの重大な投資 (significant investment) として認められるためには、乳牛の導入や関連設備の設置といった動産的投資だけでは不十分であること (借地期間終了後も借地農の手元に残るものであるため)、といった理由が挙げられた (*Ibid.*, p. 2619f.)。

障の原則は、共同体法の一般原則として国際商社事件³⁶⁰、シュタウダー事件³⁶¹等以来判例を通じて確立されてきたものである³⁶²。しかし基本権は絶対的・排他的なものではなく、常に一定の制限が課されるべきものでもある。この内容が本件においては、「欧州司法裁判所によって認められる基本権は絶対的なものではなく、その社会的機能との関係において考慮されるべきものである。結果として、それらの権利の行使に対しては制約が課される。その制約は、特に共同体市場のコンテキストにおいて、共同体によって追求される一般利益の諸目的に関係し、その目的の達成に関して、権利の本質を侵害する不当で過度の干渉を課すものであってはならない」³⁶³と表現された。この基準に基づくなら、以上のように賃借人に対する補償なしに生乳クオータが地主に帰属するという解釈のままでは、「権利の本質を侵害する不当で過度の干渉」という点において、基本権保障の原則と矛盾するとも考えうる。そこで、判決は規則 857/1984 第 7 条 4 項 を、加盟国が裁量によって附従性の原則の例外措置をとることができるとする規定として援用する。こうして、判決は裁量による補償措置の余地を認めることで、借地農に生乳クオータの帰属を認めないことが共同体法上の一般原則である財産権等基本権保障の原則に反してしまうのを回避しようとした。つまり「当該規則は、借地人が生乳生産を続行する場合に借地人に基準量の全部又は一部を保有する機会を付与することによって、又は借地人が生乳生産を断念する場合に補償を行うことによって、基本権保障の条件に適合して適用することができるよう、権限を有する国内機関に対して十分広い評価（*appreciation*）の余地を残している。当該規則の規定が共同体法秩序における基本権保障の条件に抵触するという主張は、それゆえ、却下されなければならない」³⁶⁴とした。欧州司法裁判所がこのように論じたことの意味は、「基本権侵害が EC 規則ではなく、それを施行する国内法令にある」とすることになったとされる³⁶⁵。この判断の結果、ドイツ国内裁判所は、補償に関して地主の同意を要するとした国内法の「市場向け生乳生産の中止に対する補償の付与に関する法律」を一部無効とし、Wachauf 氏は補償を得ることができた³⁶⁶。

なお、本件の論告官（法務官）意見³⁶⁷においては、第一問題については、「経営」の規則

³⁶⁰ *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (Case 11/1970) [1970] ECR 1125.

³⁶¹ *Erich Stauder v. Stadt Ulm* (Case 29/1969) [1970] ECR 419.

³⁶² 大藤紀子「EC 法秩序における基本権保護」中村民雄＝須網隆夫編著『EU 法基本判例集[第 2 版]』（日本評論社、2010 年）131 頁以下及び田村悦一「EC 裁判所における基本権の保障」日本 EC 学会年報 5 号（1985 年）23 頁以下等参照。

³⁶³ *Case 5/1988*, p. 2639.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 2640. 庄司克宏「EC 裁判所における基本権（人権）保護の展開」国際法外交雑誌 92 巻 3 号（1993 年）44 及び次頁における翻訳を一部修正して引用した（以下同様）。

³⁶⁵ 庄司同前 45 頁。

³⁶⁶ *Re The Küchenhof Farm* (Case I/2 - E 62/1985), *Verwaltungsgericht Frankfurt/Main vom 30/11/1989*, [1990] 2 C. M. L. R., p. 289ff.

³⁶⁷ 「法務官の任務は、完全に公平でかつ独立の立場で行動し、欧州連合司法裁判諸規定に

上の定義を参照する限り、生乳生産が「経営」であるための不可欠の条件となっているとは考えられないことから、本件で問題となっている借地経営が「経営」から積極的に除外されるとは考えられないことが論じられ³⁶⁸、「経営」は広く解釈されるべきとの議論が展開された。その理由として、判決と同様に「経営」の狭義の解釈は混合農業を除外してしまう可能性があること等が指摘されたが、結論として本件の借地は生乳クオータが帰属する農地として把握されるとの見解が示された³⁶⁹。

第二問題については、論告官はフランクフルト行政裁判所の論理³⁷⁰を批判する形で議論を展開した。まず「生乳生産経営」について、その地主は地代収入を通じて賃貸借期間中も生乳クオータに関連する利益（＝生乳クオータが存在することで成立する生乳生産活動に基づく収益の一部）を獲得することができ、賃貸借期間終了後附従性の原則に基づいて土地とともに生乳クオータの返還を受けることになる。これは「生乳生産経営」の場合、その生乳クオータを本源的に獲得したのが地主であるために生じる帰結であり、附従性の原則に従った結果でもある。しかし一方で「非生乳生産経営」の場合、生乳生産を開始したのは土地を賃借した借地農であり、地主ではない。この場合、賃貸借期間終了後、附従性の原則に基づくなら、生乳クオータは土地とともに地主に移動することになるが、借地農はその生産活動を通じて本源的に獲得したはずの生乳クオータを喪失することになってしまう。このように酪農経営体（生乳生産経営）が賃貸され借地農が生乳生産を行う場合と、非酪農経営体（非生乳生産経営）が賃貸され借地農が生乳生産を行う場合とを比較した時、後者の場合に借地農が生乳クオータを失うのは不平等だと行政裁判所は論じた³⁷¹。この立論は、この様な不平等は附従性の原則に画一的に従ったために生じたものであると批判し、「経営」をある程度限定的に捉えることで生乳クオータが附従する農地としない農地を峻別し、生乳クオータの処遇に関する不平等性を是正しようとする方向に向かうことになる。

この行政裁判所の立論に対して、論告官はその意見において、まず「経営」の性格やど

従ってその関与が必要とされる事案について理由を付した陳述を公開の法廷において行うこととする」（欧州連合の運営に関する条約第 252 条）とされ、その意見は判例・学説状況の整理等を含むために、重要な理論的意義を持つ（伊藤洋一「ヨーロッパ法」北村一郎編『アクセス外国法』（東京大学出版会、2004 年）224 頁参照。）

³⁶⁸ このことは、「経営」と「生産者」(producer)については法的に定義が存在するが（「生産者」の定義は規則 857/1984 第 12 (c)条）、本件において問題となっている借地農場がこれらの概念との関連において、「経営」から明らかに除外されているとは考えられないこと、つまり「経営」及び「経営」を構成する生産要素の一つとしての農場については、生乳生産に限定されてはいないのではないかということが解釈論として導出されるということの意味した。

³⁶⁹ Case 5/1988, p. 2626f.

³⁷⁰ Verwaltungsgericht Frankfurt/Main, Vorlagebeschluss vom 17/12/1987 (I/2 - E 62/1985).

³⁷¹ Case 5/1988, p. 2627.

のような生産者が権利を有するのが妥当かという点は、通常の賃貸借等による移動と賃貸借終了時の返還による移動という二つの移動の性質の比較を行う際には重要ではないと述べた。すると、二つの移動類型において行われている移動はどちらも「経営」の移動として同質のものであり、同等の法的効果を有するべきであると論じた。結果的にこのような論理立ては附従性の原則を護持する結果をもたらすが、論告官意見はフランクフルト行政裁判所の判断を附従性の原則違反として批判する³⁷²。さらに規則 857/1984 第 7 条 4 項における附従性の原則の例外措置は、極めて限定されたものであり、またフランクフルト行政裁判所のように判断することは例外の該当対象を不当に拡大してしまうものであり、本件の借地農は規則上の例外には該当しないと論じた³⁷³。

補償の可能性については、論告官は平等原則と財産権保障との関係から各国裁量としての借地農への補償の可能性を導出した³⁷⁴。先述のドイツ国内法上の離農補償における地主の承諾という要件には、生乳クオータを発生させたのは借地農の経営上の投資であったにも関わらず、地主が承諾を拒絶したなら借地人は何らの補償も得られないという不合理が確かに存在している。ここに十分な離農補償を円満に受け取ることができる借地農と本件のように受け取ることができなかつた借地農との間に差別的扱いを見出すことも可能であると論じた。そして、この借地農の資本投下によって発生した生乳クオータの不当な剥奪を平等原則違反によるものと捉えるなら、財産権保障原則違反の状況を見出すことも可能になると論じた。さらに、財産権保障の原則や平等原則は、共同体法の一般原則として重要な位置づけを与えられているものであり、「[EC]法に基づいて付与される権限にしたがって行為する際加盟国は基本権尊重の原則に関わるいかなる場合においても、[EC]立法者と同じ制約に服さなければならない」³⁷⁵として、加盟国によるこれらの原則に適う措置について、欧州司法裁判所が審査権を有することを示唆し、具体的措置の執行の現実性を高めようとする立論を行った。この立論の背景には、規則 857/1984 第 7 条 4 項に基づく加盟国の裁量による補償措置は、加盟国の任意のものである以上実行されない可能性があり、不十分であるという論告官の判断があると考えられる³⁷⁶。

³⁷² *Ibid.*, p. 2627f.

³⁷³ *Ibid.*, p. 2628.

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 2628ff.

³⁷⁵ *Ibid.*, p. 2629. 庄司前註 364) 45 頁。

³⁷⁶ この意見と同旨の見解として、Cardwell, *supra* note 57, p. 115. Cardwell はさらに本件から、「その条文（規則 857/1984 第 7 条 4 項：筆者注）及び可能な離農者対策からは、それらが借地人の基本権保障にとって十分なものとなっているか」という論点が導出されるとする。同書はさらに論告官の見解に対して、規則の内容上補償が不十分であるという以上の指摘をすることには限界があったことについて理解を示しつつも、具体的提案を欠くとして、「借地人の固有の事情を踏まえつつ、補償が行われないことによって財産権保障の原則が破られる場合には、共同体法に根拠がある同原則に基づき、各加盟国は経営の賃貸借の終了によって生乳クオータを利用する権利を失う借地人に対する地主による金銭的措置について規定を設ける必要がある」と論じている (p. 151f.)。

(2) 女王対農業・漁業・食料省 (Dennis Clifford Bostock の申立による)³⁷⁷

本件は、借地農であった Bostock 氏が生産活動を行っていた農地に対して借地期間中に配分された生乳クォータが、借地期間終了後に農地とともに地主に移動してしまったために、同氏がイギリス農業・漁業・食料省に対して補償を求めた事件である。Bostock 氏は 1962 年から借地農として農地を賃借しており、当初 40 頭の乳牛と飼育関連資材を有し、その後借地期間を通じて資本投下を行い生乳の生産性を向上させた。生乳クォータ制度導入に際して同氏は、借地に対して生乳クォータ配分を受け、生乳クォータ制度下においても引き続き生乳生産に従事した。1985 年 5 月 25 日に借地期間は終了し、規則 1371/1984 第 5 条 3 項に基づき、生乳クォータは土地とともに地主に移動した。この移動に際して、規則 857/1984 第 4 条 1 項 a に基づく国内法である 1985 年生乳 (生産中止) 命令³⁷⁸に規定された離農補償が適用されることはなかった。しかしその後、国内法に基づく補償措置として、1986 年農業法³⁷⁹に基づき 1986 年 9 月 25 日から適用される同法附則が、地主から借地農への補償について規定していた。そこで Bostock 氏は 1990 年 5 月にイギリス農業省に対して訴訟を起し、生乳クォータ制度導入後の 1984 年から 1986 年 6 月の間についての補償の支払を求めた。ここで Bostock 氏はイギリスが補償を行わないのは、共同体法上の一般原則としての基本権保障の原則及び平等原則に違反しており、国内法上の措置の不実施に対して、補償について規定する共同体法に依拠して措置の実施を要求しようと論じた。

以上の訴えに対して、高等法院女王座部は、共同体法の解釈に関わる問題であるとして、欧州司法裁判所に対して先決的判決を付託した。欧州司法裁判所における論点は以下であった。

付託事項第一問題：規則 804/1968、規則 857/1984 規則及び共同体法の一般原則は、1984 年 4 月 (生乳クォータ制度が開始された時) から 1986 年 9 月 (1986 年農業法上の補償措置が適用開始された時) の間の期間に関して、1986 年 9 月以後に 1986 年農業法に基づいてイギリスにおいて行われているのと同種の措置を採用する義務を加盟国に対して課していると解釈しうるか？

1986 年 9 月以後 1986 年農業法に基づいて行われる措置とは、以下のような場合において、地主から補償を受ける資格を借地農に付与するというものである。

- (i) 当該規則に基づいて基準数量が借地農の経営に配分されていた場合
- (ii) 問題となっている期間中に借地農が地主に借地を引き渡した場合

³⁷⁷ R. v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Dennis Clifford Bostock (Case 2/1992) [1994] ECR I-955.

³⁷⁸ Milk (Cessation of Production) (Northern Ireland) Order 1985 (S. I. 1985 No. 958).

³⁷⁹ Agriculture Act 1986 (C. 49).

- (iii) 借地の引渡しに際して、基準数量が経営とともに地主に移動する場合
- (iv) 規則 857/1984 第 7 条 4 項 (規則 590/1985³⁸⁰による修正後) の対象外となる場合 (附従性の原則の例外措置に該当しない場合：筆者注) 及び当該加盟国が賃貸借を終了する借地農に基準数量の一部又は全てについて処分を委ねることについての権限を行使しなかった場合
- (v) 当該加盟国が規則 857/1984 第 4 条 1 項 a に基づいて離農補償計画を実施するものの、借地農が同計画に参加するには地主の許可が必要であり、同計画への参加申請が借地の引渡しまでに受領されず、金額上、同計画に基づく補償額が一般に借地を引き渡す借地農に対して支払われる補償額に限定される場合

付託事項第二問題：第一問題において言及されたのと同種の国家的手段が存在しない場合、規則 856/1984、規則 857/1984、規則 1371/1984 及び共同体法の一般原則は、前述の状況において、地主に対して直接的に補償を要求する法的効力を有する権利を借地農に付与していると解釈しうるか。

以上の論点に関して、欧州司法裁判所は次のように判断した。まず生乳クォータ制度関係の規則等共同体法においては、加盟国に対して補償措置の導入を要請したり、借地農に対して補償受給権を直接的に付与することを要請する規定は存在しないと判断した³⁸¹。次に共同体法の一般原則については、特に問題となるのは基本権（財産権）保障の原則と平等原則であるとして、先の *Wachauf* 事件に言及する。この事件においては、借地農の資本投下の成果を補償無しに剥奪されてしまうことを許容する国内法は基本権保障の原則に反すると判断された。このようにして加盟国は共同体法を適用する際に基本権保障の要請に従うべきものとされたものの、*Wachauf* 事件においては、そのような借地農に対する補償措置の不実施についてはもっぱら加盟国側の問題であるとされたに過ぎず、したがって共同体法に基づくものという意味において、借地農が補償を能動的に要求するという内容の権利について積極的に論じられ、また認められたわけではないと欧州司法裁判所は整理した³⁸²。

財産権に関しては、*Bostock* 氏は、財産権は基本権の一内容として保障の対象であることから、借地農には補償を積極的に要求する権利があることを主張していた。しかし欧州司法裁判所は、*von Deetzen* 対オルデンプルク中央税関事件判決³⁸³に依拠しつつ、基準数量は自己の職業上の活動から生じたものではなく、共同市場政策において配分される単なる

³⁸⁰ Regulation 590/1985, OJ1985, L68/1.

³⁸¹ Case 2/1992, p. 981f.

³⁸² *Ibid.*, p. 983.

³⁸³ *Georg von Deetzen v. Hauptzollamt Oldenburg* (Case 44/1989) [1991] ECR I-5119.

「便宜」(advantage)であるため、共同体法上の財産権保障の対象外であると判断した³⁸⁴。この判断に伴い、各加盟国が補償措置を行うことも法律上不可欠の対応ではないと判断された³⁸⁵。

平等原則に関しては、Bostock氏は、イギリス国内法の内容のせいで借地期間が1986年9月25日以前に終了するのかそれ以後に終了するのかで補償に関する扱いに差異が生じてしまうことは差別的であり、同原則が加盟国法に対して遡及的に働くことで地主から借地農に対する補償支払いの義務が発生する、と主張した。欧州司法裁判所はこの主張に対して、平等原則は特に共通農業政策に関してはEEC条約において明文を持って示されているが、これは一般原則としての平等原則の単なる宣明であり、地主に対して補償支払の義務を遡及的に発生させるほどの法関係の変更を要求するものではないとして、原告の主張を否定した³⁸⁶。最後に本件のような状況において地主が取得する利益としての生乳クオータは不当な富の獲得(unjust enrichment)であるとの訴えに対しては、欧州司法裁判所は賃貸借に関する法的関係についていかに処理するかは各加盟国の問題であり、共同体法が対応すべき問題ではないとして判断を避け、共同体法の一般原則から直接的に補償を導出することを否定した³⁸⁷。以上の諸点における判断を総合して、3つの規則や共同体法の一般原則は、「賃貸借の終了に際して基準数量が賃貸人に移動する場合に、賃貸人が賃借人に補償を行う制度を導入したり、直接的に賃借人に補償に関する権利を付与したりすることを加盟国に要求するものではない」との結論を導いた³⁸⁸。

3. 生産抑止手法を巡る紛争 (1) (生産停止計画との関係)

(1) Mulder 対農業・漁業大臣³⁸⁹

本件は生乳生産停止計画に関連する事件であった。Mulder氏はオランダの生乳生産農家として1979年10月まで毎年およそ500,000kgの生乳を生産していた。しかし1979年10月以後規則1078/1977³⁹⁰に基づく農業発展・構造改善基金(生乳生産停止計画)に参加し、1979年10月1日から1984年9月30日までの5年間生乳及び酪農産物を出荷しないこととなった。その補償に当たる出荷停止プレミアムとして、同氏は193,418オランダギルダー(HFL)を受け取った。

停止計画終了後1984年5月28日に同氏はオランダの所管官庁に726,000kg(雌牛132頭×5,500kg)相当の生乳クオータ配分を申請した。しかしこの申請はオランダ農水省によ

³⁸⁴ Case 2/1992, p. 984.

³⁸⁵ *Ibid.*, p. 984.

³⁸⁶ *Ibid.*, p. 984f.

³⁸⁷ *Ibid.*, p. 985.

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 986f.

³⁸⁹ J. Mulder v. Minister van Landbouw en Visserij (Case 120/1986) [1988] ECR 2321.

³⁹⁰ Regulation 1078/1977, OJ1977, L131/1.

って却下された。その理由は、基準年（ここでは 1983 年）における生産実態が無かったため、ということであった。そして同氏によって提起された訴訟に対して、先決的判決が欧州司法裁判所に付託された。その論点は以下であった。

付託事項第一問題：規則 857/1984 は、同規則前文 3 段を考慮し、同規則第 2 条に基づく基準数量の創出に関して、規則 1078/1977 に従ったために基準年に生乳を出荷しなかった者の処遇という規則に規定されていない状況について加盟国は考慮せずともよく、また特別の数量をそのような状況にある者に対して付与しなくともよい、という意味で解釈されなければならないか？

付託事項第二問題：第一問題に対する回答が是として、規則 857/1984 は、規則 1078/1977 に従って基準年に生乳を出荷しなかった者を考慮していないために、法的安定性の原則、比例原則、財産権保障の原則、EEC 条約に規定された差別的扱いの禁止、権力濫用の禁止といった共同体法の一般原則に反することから無効だということになるか？

付託事項第三問題：第一問題に対する回答が非として、加盟国が第一問題において言及した規則 1078/1977 に従って基準年に生乳を出荷しなかった者に対する条項を設けなかった場合、その加盟国は現在の共同体法に違反したことになるか？

第一問題に関しては、判決は本件のような停止計画への参加者に対してどのような措置がなされるべきか、条文からは読み取ることができないとして、条文の欠缺を認めた。そこで規則 857/1984 の解釈から、留保分の範囲内での追加的な基準数量の設定についての裁量を各加盟国に対して認めた。つまり、「規則 857/1984 は、同第 2 条に基づく基準数量の確定のために、加盟国が基準年に生乳を出荷しなかった生産者について、その生産者が規則 857/1984 に規定される特定の条件を満たし、加盟国が利用可能な基準数量を有している限りで（＝留保分の範囲内で：筆者注）考慮対象とすることができるものと解釈されなければならない」³⁹¹。したがって追加の基準数量の配分はあくまで各国の裁量ということになり、新たに追加の基準数量を配分しないことそれ自体は規則 857/1984 に反することには必ずしもならないということになる。

第二問題に関して、Mulder 氏は、同氏が受けた基準数量配分拒絶という処置はいくつかの共同体法の一般原則に反するため不当であると主張した³⁹²。具体的には、規則 1078/1977 に基づいて出荷停止計画に参加していた生産者が計画終了後生乳生産に復帰することについては十分想定可能な事柄であるから、事後的な立法である規則 857/1984 によって基準数量の配分が受けられなくなるというのは、法的安定性の原則や正当な期待保護の原則に反する、といった内容であった。そしてこれらの問題をはらむ法執行としての共

³⁹¹ Case 120/1986, p. 2351.

³⁹² *Ibid.*, p. 2351.

同体の権力行使を権力濫用であるとして、Mulder氏は批判した。一方オランダ政府は、例えば正当な期待の保護の原則に関しては、「生産者は生乳生産に復帰するための無制限の権利を有していると期待することはできない」³⁹³等として本件処置の妥当性を主張した。この主張は、停止計画中の政策展開等を見捨てて計画以前と同様の生産環境に復帰することまで生産者は期待することはできないということを意味内容として含むものであった。また規則 857/1984 が規定する一定の条件を満たさなかったり、加盟国が利用可能な基準数量を有しなかったりといった場合には、基準数量は配分され得ない、といった限界性も主張内容の一部となっていた。よってこれらの制約は、共同体の利益に照らした場合適当な財産権に対する制限であると言える。オランダ政府は主張した³⁹⁴。

このような主張の衝突に対して、判決は、生乳クォータ制度に関する諸規則の妥当期間中、生乳生産者が基準数量の配分を受けられなくなるというのは、生産者が停止計画に参加した際に予測しうる事象ではないと判断した。さらに停止計画が生乳生産復帰を妨げるものであるということは規則上明記されてもいないと判断した。よって停止計画参加者に対する生乳クォータの配分拒絶は、生乳生産者の正当な期待を侵害するものであったと結論づけた³⁹⁵。なお、第三問題に関しては、第一問題の結論により、検討の対象とはならなかった。なお、本件のように停止計画と生乳クォータ制度の関係から生じた生乳クォータの配分不能問題は、SLOM クォータ問題³⁹⁶と呼ばれる。

(2) von Deetzen 対オルデンプルク中央税関³⁹⁷

この事件も、Mulder 事件と同様に、ドイツの農業者が生乳クォータ制度の実施に伴って被ることになった損失に対して補償を求めたために提起された事件であった。

von Deetzen 氏は、規則 1078/1977 に基づき、1984 年の生乳クォータ制度導入以前の過剰対策であった生乳出荷停止計画に参加していた。この計画の内容は、生乳の過剰対策として一定期間生産・出荷を停止する代わりに、その経営上の損失分を別途補償するというものであったが、von Deetzen 氏の場合、この停止期間は 1985 年 9 月 7 日までの 5 年間であった。同氏の計画参加期間中に生乳クォータ制度が導入されたのであるが、同氏は計画後生乳生産に復帰する予定であったので、生乳生産において新たに必要となった生乳クォータ 190,665kg 分（停止計画時の期待生産量から算出）をオルデンプルク中央税関に申請した。また、同氏には経営の相続を予定する子が存在した。この申請は、同氏が生乳クォータの配分の基準となる期間に生乳生産に従事していなかったことを理由として、同氏が

³⁹³ *Ibid.*, p. 2352.

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 2352.

³⁹⁵ *Ibid.*, p. 2353.

³⁹⁶ SLOM とは、オランダ語で生乳出荷停止・乳牛転換計画を意味する“slacht en omschakelen”の省略語である。

³⁹⁷ Case 44/1989.

求めた量の生乳クォータ配分は拒絶された。オルデンブルク中央税関は 190,665kg の 60% に当たる 114,399kg の特別基準量を同氏に配分することとした。このような措置に対し、同氏は中央税関に対し訴訟を提起し、財政裁判所は欧州司法裁判所に先決的判決を付託した。

60%という計算の根拠は、本件と同種の事例として本章において先に紹介した Mulder 事件に関わる。この Mulder 事件において、欧州司法裁判所は生乳出荷停止計画に関連した生乳クォータ配分の拒絶について、共同体法の一般原則の内容の一つである正当な期待の保護の原則違反であるために、これを無効であると判断していた。この判決後、SLOM クォータ問題への立法的解決として、このような問題に遭遇した生産者に対して特別の基準数量を配分することとなった。具体的には、規則 764/1989³⁹⁸によって追加された規則 857/1984 第 3(a)条 2 項に基づき、出荷停止計画前の 12 ヶ月間において生産者が出荷・販売した生乳量の 60%相当分を特別基準数量として配分することとされた。この特別基準数量については移動の制限が課せられており、規則 857/1984 第 3(a)条 4 項において、制度開始から 8 年度（8 期間）後となる 1992 年 4 月 1 日までに経営が売却又は貸出された場合、特別基準数量は共同体留保分に返還されると定められた。相続の場合については規則 1033/1989 において³⁹⁹、特別基準数量は経営を引き継ぎ相続前の経営者のように経営に従事する（＝生乳生産に従事する）者に相続されることとされた。これらの制限は、特別基準数量は従前のように生乳生産に従事する者のために配分されるものであるという趣旨に基づくものであった。

先決的判決として、欧州司法裁判所が判断をした論点は次の 3 点である。

付託事項第一問題：規則 764/1989 によって修正された規則 857/1984 及び規則 1033/1989 に関して、規則 764/1989 によって追加された規則 857/1984 第 3(a)条 2 項において、特別基準数量が停止プレミアムを基準として算出された生乳及び生乳相当物（milk equivalent）の数量の 60%に過ぎないとされているのは妥当であるか？

付託事項第二問題：課徴金スキームの適用から 8 期間経過する以前に経営が売却又は貸出された場合に特別基準数量が共同体留保分に返還されると規定する規則 764/1989 によって追加された規則 857/1984 第 3(a)条 4 項第 2 段は妥当か？

付託事項第三問題：第二問題が是として、

(a) 規則 764/1989 によって追加された規則 857/1984 第 3(a)条 4 項の目的において、特別基準量が付与される生産者が私企業（民法上の会社）の構成員となる際にその農場を私企業に編入することは、「売却」の概念に含まれると解釈しうるか？その農場を私企業として編成した者が死亡やその他の理由から構成員であることを辞めた場合及びその生産者の持

³⁹⁸ Regulation 764/1989, OJ1989, L84/2.

³⁹⁹ Regulation 1033/1989, OJ1989, L110/27.

分が他の構成員のものとなった場合、「売却」が生じたと言えるのか？

(b)「同種の移動によって」(by similar transaction) という文言は、規則 1033/1989 によって修正された規則 1546/1988 第 7 条の目的において、どのように解釈しうるか？すなわち、特別基準数量の権利を有する生産者から制定法上の定めに従って農場を相続する立場にある者への貸出しは、この文言に含まれるのか？

以上の論点に関して、第一問題に関しては、次のように分析された。60%に特別基準数量を限定することは妥当ではないとの判断を行った先例があった⁴⁰⁰。その判断の理由について、40%という低下率は、当該加盟国が採用した基準年中に生乳を出荷した生産者に適応される評価としておよそ適切でないゆえに、60%という数値は生産者が抱く「正当な期待」に反するものであったため、と本判決は整理した⁴⁰¹。この判断に依拠するなら、規則 764/1989 第 3(a)条 2 項が特別基準数量を 60%に限定していることは妥当ではないということになる。

第二問題に関しては、他の通常の経営体が生乳クォータ移動を行う場合との不平等性、移動規制が課せられることに関する「正当な期待」が問題とされた。つまり、特別基準数量の移動に対して制限を課すことそれ自体は合理的説明が可能であるとして、このような移動制限について差異が設定されることになると、移動によってもたらされる経済的利益までも特別基準数量所持者は失ってしまうことになりかねず、この損失までも特別基準数量の移動制限を援用して説明しきれぬかは疑問だということである⁴⁰²。ここで判決は、出荷停止計画への参加者と自主的に生産を止めた者との対比から説明を加えた。もし生乳クォータ配分の基準となる時期に生産を自主的に停止した者がいた場合、その者には生乳クォータ制度開始後に停止以前の生産条件に復帰することについての「正当な期待」を抱くことはできず、したがって「その間に定められた市場・構造政策の対象とはなり得ない。「しかし公共の利益のために共同体によって勧奨された政策に参加し、出荷を中止した者については、その後の制約が生じることはないという正当な期待を抱くことができると考えられる」、と述べた⁴⁰³。

だが判決は、規則 857/1984 第 3(a)条 4 項が正当な期待の保護に反するような特殊な制約を課しているとは考えられないと判断した。その理由は、確かに停止計画参加者が計画終了後に他の生産者との間に差別的取り扱いなく生乳生産に復帰するという点について正当な期待を抱くことは当然であるとしても、そのことは計画参加者に対して共同市場が何らかの職業上の活動に由来するものではない商業上の便宜 (commercial advantage) とし

⁴⁰⁰ Karl Spagl v. Hauptzollamt Rosenheim (Case 189/1989) [1990] ECR I-4539., Josef Pastätter v. Hauptzollamt Bad Reichenhall (Case 217/1989) [1990] ECR I-4585.

⁴⁰¹ Case 44/1989, p. 5153.

⁴⁰² *Ibid.*, p. 5154.

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 5154f.

での生乳クォータを与えることについての期待までも含むものではない、という判断であった⁴⁰⁴。この判断に依拠すると、計画参加者は従前の生産への復帰を目的として配分された特別基準数量について処分・収益することを期待できる立場にはないということになる。このような立論から、判決は、特別基準数量の移動分についての共同体留保分への徴収は妥当であるとした。さらに平等原則との関連では、特別基準数量を配分された者が従前の生産への復帰のためではなく市場的価値としての「純粋に経済的な便宜」(a purely financial advantage) を獲得することを防ぐため(=生乳クォータの投機対象化の防止)、という特別基準数量配分の趣旨に基づき、特別基準数量については特別の規制が課され得、通常の基準数量と異なった取り扱いがなされることが認められると論じられた⁴⁰⁵。

この論点を巡っては、さらに財産権保障との関連が問題とされた。基本権の一つとして財産権の保障を認めることは、本件の特別基準数量に対する財産権についても保障対象とするかどうかという論点が発生するということであり、もしそうであるとして、以上のような財産権に制限を課すような論理との整合性が問われることとなるからである。

本判決においては、財産権保障の限界について、次のような立論が行われた。すなわち、「共同体法上保障される財産権は、共同市場組織の枠組みにおいて配分された基準数量のような当該人格の財産や職業上の活動から生じたのではない便宜について、収益目的で処分を行う権利までも意味するものではない」。したがって、「基本権、特に財産権は無制限の特権ではなく、その社会的機能との関連において考慮されなければなら」ず、「結果として権利の実現については、共同市場組織のコンテキストにおいて共同体によって目指される一般利益の目的に関連があり、不適切で過度な干渉ではないという条件において制約が課されうる」⁴⁰⁶。そしてここで述べられる「社会的機能」や「一般利益の目的」の解釈として、先の投機目的での特別基準数量の獲得に対する制限がそれらに該当すると述べられた。したがって、第二問題に関しては、財産権侵害を根拠として規則の規定内容の妥当性を問うことに対しては、否定的判断がなされ、特別基準数量の移動に伴う徴収措置は肯定された。

第三問題は、「売却」、「賃貸借」及び「他の同種の移動」という語の解釈に関わる問題であった。規則 764/1989 によって追加された規則 857/1984 第 3(a)条 4 項は、「課徴金システムの適用後所定の 8 期間が終了する前に経営又はその一部が売却もしくは賃貸借された場合、特別基準数量は全部又は一部共同体留保分に返還される」と規定した。一方で規則 1546/1988 第 7(a)条は⁴⁰⁷、「相続又は他の同種の移動においては、以前の経営者によって提供される経営に従事するという条件において、基準数量は経営を継承する生産者に移動さ

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 5155.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 5156.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 5156f.

⁴⁰⁷ Regulation 1546/1988, OJ1988, L139/12.

れる」と規定した。つまり、生乳クオータの移動が「売却」や「賃貸借」に該当する場合は、生乳クオータは留保分に徴収されるが、「相続又は他の同種の移動」に該当する場合は徴収を免れるということであった。そして本件の場合がどちらに該当するのかが問題となった。

生乳クオータは現実には生乳生産に従事する者に帰属すべきであり、生乳クオータの経済的価値の獲得のみが目的の場合の取得は排除されるべきであるという趣旨を重視する場合、生乳クオータの移動については、原則として「売却」又は「賃貸借」に該当すると解釈され、「相続又は他の同種の移動」に該当するという解釈は例外的なものに限ると考えられることになる。しかし、「相続又は他の同種の移動」の解釈として、判決は、「同種の移動」という語は、その法的根拠がいかなるものであれ、相続と同等の効果をもたらすあらゆる移動に適合するものと解釈されなければならない。したがって、特に問題となっている移動の趣旨が、その目的と目的物にしたがって、経営は潜在的受益者によって継続的に利活用されるべきであり、継承者によって経営の市場的価値が実現されるということではない場合には、生産者と生産者の不動産権についての潜在的受益者との間で行われる移動は、「同種の移動」に含まれる」と述べた⁴⁰⁸。したがって、本件で争われたような私企業設立に際しての生乳クオータの移動等を必ずしも「同種の移動」から除外することはできず、詳細な取引上の規制は各加盟国に委ねられるものであると判断された⁴⁰⁹。

なお、以上のような判決がなされた本事件の各争点に対して、欧州委員会は次のような見解を示していた。まず、委員会は特別基準数量が60%と設定されること、特別基準数量については移動制限を課しうることを承認していたわけだが、およそ次のように考えていた⁴¹⁰。生乳クオータ制度導入以前の停止計画参加者に対しては、生乳クオータの配分量は加盟国によりやや異なるが、基本的に1981年基準で一定量のものとして定まるものである。通常の基準数量と同量を配分することはできない。ここには、まず停止計画不参加者に配分されるべき基準数量から控除して再配分するわけにはいかないという考慮がある。逆に基準数量は一定の配分条件を満たしたならば一定量確実に配分されるべきものであるという「配分の権利」(the rights of those concerned to the allocation of a reference quantity)も示唆された⁴¹¹。そこで共同体留保分を増量することとし、特別基準数量を新たに設定して停止計画以前の生産を基準として60%とするとしたのであった。60%という数値の妥当性は、本来的な生乳出荷量から生乳クオータ制度の妥当期間中に課される削減量を反映したものと考えれば妥当であり、また規則857/1984第3(a)条は、将来的な生乳生産まで完全に制限しているのではないということからもこの措置の正当性が説明された⁴¹²。

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 5159.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p. 5159f.

⁴¹⁰ *Ibid.*, p. 5128ff.

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 5128f.

⁴¹² *Ibid.*, p. 5128.

この説明は、生乳クォータ制度が当初時限的な措置として導入されたものであったことを反映した指摘であると考えられる。また、生乳生産制限という制度の目的の共同体政策上の公共性の観点からの一定の財産権制限ということも加味された⁴¹³。以上の諸点を総合すれば、60%という特別基準数量の限定的設定は、共同体法上の一般原則である正当な期待の保護、基本権の一つとしての財産権の保障、平等原則のいずれにも適う、というのが委員会の基本的な立論の内容であった。60%という数値設定に、「共同体の利益すなわち生乳市場の安定化と、生産者の利益すなわち可能な限り多く基準数量の配分を受けること、という衝突する利益間の公平な均衡点」⁴¹⁴としての意義が見出されたのであった。

4. 生産抑止手法を巡る紛争(2) (生乳クォータの年次低減措置)

生乳クォータ移動に関する事例に続いて検討するのは、生乳クォータ量を毎年一定量(数%)ずつ減少させていくという措置に対して提起された訴訟事例である。生乳クォータ制度は生乳生産を抑制することを主たる目的として導入された制度であるが、その政策目的を十分に発揮するために各年度の基準数量を毎年微減させることとされていた。この年次低減措置によって年々生産可能な量を徐々に減らしていくことで、乳価等の激しい変動を回避しつつ、確実に生産量の低下を実現することが企図された。しかしこのような低減措置は、乳価維持機能を発揮するものではあるものの、同時に生産者にとっては毎年の生産可能量の実質的低下を意味するものであり、財産権の侵害となりかねないものと認識された。配分された生乳クォータは基本的に生産者の過去の生産実績に基づくものであり、それが毎年失われていくということもまた財産権侵害の印象を強めた。次に扱う Hierl 対レーゲンスブルク中央税関⁴¹⁵は、このような背景の下で争われた事件であった。

Hierl 氏は、ドイツの生乳生産者であり、およそ 10.8ha の農地を経営していた。同氏は当初生乳クォータ制度に基づいて 17,000kg 分の生乳クォータの配分を受けていたが、規則 1335/1986 に基づき⁴¹⁶、1987 年に 510kg が徴収された。さらに翌年には規則 775/1987 に基づき⁴¹⁷、当初の配分量の 5.5%に当たる 935kg の生乳クォータが徴収された。

そこで Hierl 氏はレーゲンスブルク中央税関に対して特に 935kg の徴収の妥当性について訴訟を提起した。その後本件は共同体法の解釈に関するものであるとして、ミュンヘン財政裁判所は欧州司法裁判所に対して先決的判決を付託した。その論点は次の二点であった。

付託事項第一問題：生乳クォータの徴収に際して、個々人の生乳クォータ量が異なるに

⁴¹³ *Ibid.*, p. 5130f.

⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 5131.

⁴¹⁵ *Josef Hierl v. Hauptzollamt Regensburg (Case C-311/1990) [1992] ECR I-2061.*

⁴¹⁶ *Regulation 1335/1986, OJ1986, L119/19.*

⁴¹⁷ *Regulation 775/1987, OJ1987, L78/5.*

も関わらず区別無しに同率の数量削減が適用されていることから、規則 775/1987 第 1 条 1 項の冒頭の 3 段落は、EEC 条約第 39 条及び平等原則に反し無効ではないか？

付託事項第二問題：第一問題について、規則 775/1987 第 1 条 1 項が EEC 条約第 39 条違反で無効であるとする、関係条文は全て又は生乳クオータを有する生乳生産者が影響を受ける限りで一部無効となるのではないか？

第一問題に関して問題となったのは、生乳クオータの 1987 年度における年次低減について定めた規則 775/1987 第 1 条 1 項の妥当性についてであり、生乳生産者間の差別的取り扱いに関わるものであった。ドイツ国内裁判所は、具体的には生乳クオータの徴収が（経営規模に対して）累進的ではなく比例的に決定されることによって、畜牛飼養のために自身の飼料を利用する小規模家族経営に対して、産業として成立する規模において経営を行い、生乳クオータの徴収に対して飼料購入量を減じたり他の生産を強化したりすることによって容易に対応可能な大規模経営よりも重い負担を課す効果を発揮するのではないかと考えていた⁴¹⁸。農業経営の質的差異と平等原則との関連が考慮されていたということである。

この問題に対する欧州司法裁判所の見解は以下の通りであった。まず改正法である規則 775/1987 の趣旨は、生乳及び生乳生産物についての需給のバランスを確保することであり、このことは「市場の安定」として EEC 条約に明示されているものである。本件で問題となっている生乳クオータ徴収に関する措置はこの目的に全く適合的なものであり、また生乳クオータ制は生産抑制による乳価安定を通じて農業所得を維持することを基本目的とするものであり、さらに収益の喪失分に対しては補償がなされる場合もありうる。とすれば、この措置は EEC 条約第 39 条「特に農業従事者の個人所得を増加させることにより、農村社会に公正な生活水準を確保すること」に反するとは言い難くなる。確かに生乳クオータの徴収による収益の喪失は、農業者やその家族の生活水準の一時的な低下をもたらすかもしれない。しかし共同体の諸機関はその活動を通じて個々の目的同士の衝突によって要請されることになる永続的な調和を確保しなければならず、状況に応じて特定の目的に一時的であれ優先性を認めなければならない。こういった諸点について共同体は裁量を有しており、以上の帰結として「長期的な構造的過剰という特徴を示す市場の状況において、共同体が個々の生産者の所得の向上という目標を看過し、市場の安定に一時的な優先を与えることについて、裁量を超えるものと批判することはできない」⁴¹⁹と判決は論じた。また農業経営の質的差異に基づく差別的取り扱いの問題に対しては、「この結論は、問題となっている規則が例外や生産量の少ない経営に有利となる基準数量の徴収について定めていないという事実によって覆されることはない。たとえそのような小経営体が問題となってい

⁴¹⁸ Case 311/1990, p. 2080.

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 2081.

る措置によって生産量の多い経営体よりも大きな影響を被るとしても」⁴²⁰と論じた。欧州司法裁判所は、規則 857/1984 第 2 条 2 項の規定上、加盟国が小経営体保護的措置を採用する余地はあるとしつつ、本件の措置について平等原則に対する違反は認められないとした。さらに平等原則については、特に農業分野については EEC 条約において言及されていることを確認しつつ、共同市場の枠内において行われる措置は農業者に対してその生産の性質に応じて異なった作用をもたらすものかもしれないが、その措置が一般共同市場組織の要請に適うように考察された客観的な規定に基づくものである限り、直ちに差別的な取り扱いであると断じることはできないとした⁴²¹。したがって、本件においては共同体法の一般原則としての平等原則違反は認められないとされた。

5. まとめ

以上の五件の事件からいかなる論点を導出することができるだろうか。まずそれぞれの事件毎に検討を加え、最後に次章に繋げるための総括を行う。

まず Wachauf 事件に関して、本件は EU における基本権保障の展開を跡づける際にしばしば取り上げられる事件であり⁴²²、生乳クオータについて農業法学の見地から論じる際のみ取り上げられるべき事件ではない。しかし生乳クオータの財産としての性質についての検討が、本判決においては財産権保障の原則の適用についての検討の中でなされていたと言える。本件においては、生乳クオータ配分量確定の基準年が借地期間中に含まれていたために、その土地における生乳クオータ配分量を決定づけたのは借地農が投下した労働であった。しかし生乳クオータは土地に附従するという附従性の原則が存在する以上、借地期間終了後生乳クオータは土地とともに地主に返還されることになる。この結論では借地農はその労働の成果である生乳クオータ配分量を不当に剥奪されることになるのではないか、ということが基本的な問題となった。この論点は、まず生乳クオータに財産性を認めるか、認めるとしてどのような条件の下においてか、次に生乳クオータに財産性が認められるとして、生乳クオータに対する財産権は政策目的との関連からどの程度保障されるべきかといった問題に至るものであった。

第一に判決、論告官意見双方とも、生乳クオータが土地とともに地主に返還されること

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 2081.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 2083.

⁴²² 例えば、ジェラルド・ホーガン（浦田賢治＝江島晶子共訳）「ヨーロッパ共同体における基本的権利の保護」比較法学 29 巻 2 号（1996 年）125 頁以下、福王守「「法の一般原則」と国内法の衝突に関する一考察—EU における基本権保障をめぐって—」敬和学園大学研究紀要 10 号（2001 年）171 頁以下、F. G. Jacobs, “Wachauf and the Protection of Fundamental Rights in EC Law,” in M. P. Maduro and L. Azoulai (eds.), *The Past and Future of EU Law—The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty* (Portland: Hart Publishing, 2010), p. 133ff. なお、Jacobs は Wachauf 事件の論告官を務めた人物である。

については、附従性の原則に基づいて肯定しつつ、財産権保障の原則から、加盟国が裁量に基づき借地農に対して補償を行いうる可能性を示唆した。ここにまず、生乳クオータの財産的価値を承認するという認識を確認することができる。この点については、例えば論告官意見において、「クオータは単なる市場管理の道具であり、財産権が問題となる無体財産の一種とみなすことはできない」といった見解は「経済的実態を反映しないもの」として否定され、生乳クオータは生産者の視点から見ると「多かれ少なかれ保証された価格において課徴金を負うことなく一定量の生乳を生産する許可」の性質を有するもの、との指摘がなされた⁴²³。

次に重要なのが補償に値する財産性の基準は何かということである。判決はこれを借地農の自らの労働の投下という点に求めた。すなわち、借地農に対して補償を行うに値する生乳クオータとは、借地農の労働及び資本投下の成果として認められるために借地農に帰属させることが適当だと考えられる生乳クオータのことだということである。この中には、自己の投下労働と結合した場合の生乳クオータの財産性＝固有性・独立性の承認という論理が含まれていると考えられる。要素ごとに整理すると、①土地との附従にもかかわらず、生乳クオータ自体が独自に経済的に価値を有することが認められていること、②附従性の原則は実定法上明文化された法原則として厳格に適用され、例外の承認については抑制的であること、③補償のためには、自己の労働との関連性が認められる必要があること、④財産権は、社会的制約を伴いつつ、その保護の具体的実施は加盟国に委ねられること、といった諸点を指摘することができる。

次に **Bostock** 事件に関しては、本件は先の **Wachauf** 事件と同種の問題に対してやや異なったニュアンスの判断が下された事件であったように思われる。本件においても、**Wachauf** 事件と同様に、加盟国が補償措置を行うことについて必然性は認められず、生乳クオータの財産性の承認と一体的である借地農の補償についての請求権を共同体法から直接的に導出することはできないと判断された。しかし本件においては、生乳クオータは共同体政策上生み出された道具的なものであり単なる「便宜」(advantage) であるとして、生産者の生産活動を根拠とする財産性の承認という論理が基本的に否定され、借地農の自己労働投下という要素を備えていてもなお生乳クオータの財産性について抑制的な判断が行われた。本件の場合には **Wachauf** 事件とは異なり国内法の施行時期の問題が関係する等固有の考慮事項が存在するが、生乳クオータの財産性を否定的に見る場合の一つの典型例として考えることができる。

次に **Mulder** 事件及び **von Deetzen** 事件に関して、これらにおいて論じられたのは、生乳クオータ制度導入後まもなく複数の制度の関連上不可避免的に生じた課題に対する対処の問題であった。この **SLOM** クオータ問題に対する欧州委員会の見解や判決の中では、生乳

⁴²³ Case 5/1988, p. 2630.

クオータのあるべき姿がしばしば語られた。例えば特別基準数量の移動制限につき、現実の生乳生産に供されることが強調されたり、その点と一体的なものとして、生乳クオータが財産的価値を実現すること＝投機対象となることに警戒が向けられたりしたことからは、生乳クオータと生産実態との合致に対する強力な志向を観察することができる。また、生乳クオータを基準年において生産実態が存在した限りで確実に配分されるべき「権利」として意識するような記述が欧州委員会の立場のものとして見られたものの、配分量における60%という量的制約を巡る判断においては、生乳クオータ制度はあくまで生産制限を実現する政策ツールないし法技術であるとの意識がなお強く反映しているように思われた。また本件においては、生乳クオータの財産性が限定されつつも一応認められた上で、生乳クオータに対する財産権の内容について、上記二件と同様に共同体法の一般原則に照らして検討がなされたことも重要である。本判決において共同体法の一般原則と関連して論じられたことは、①まず財産権は基本権のカatalogの一つとして保障されるべきものであること、②共同体法の法内容は共同体政策の展開の中で不可避的に変化し続けるものであるが、その時々を前提として行動することに対して、人は「正当な期待」を抱きうること、③ある措置に際して、平等な取り扱いがなされるべきこと、④特に①に関しては財産権に対して共同体政策に照らして制約を課しうること、等であった。これらの基本的な一般原則に照らし合わせることで生乳クオータに対する財産権はどこまで認められるかが法的に論じられたが、正当な期待の保護の原則や社会的機能に照らした財産権の制約可能性という論理に基づき、配分量や移動に対する制約は肯定される方向で議論は展開した。

最後に Hierl 事件は、事後法による財産権の不利益変更の合憲性の問題として我が国において議論されている問題と重なるものだが⁴²⁴、本判決では共同体法上のいくつかの原則、政策の諸目的といった複数の規範性を有する価値が互いに衝突した。具体的には、①農業者の所得の増加、公正な生活水準の確保、②生産者間の差別的取り扱いの禁止、③市場の安定、といった価値であった。本判決において重要なのは、共同体（委員会）はこれらの諸価値の調和を図ることが責務であるとされつつ、一時的であれ特定の価値に重点を置くことについての裁量が認められた点である。本件は生乳クオータの財産性や生乳クオータに対する財産権侵害が直接的に問題とされた事例ではないが、財産権の対象となりうるような財産性が議論されるほどのものであるにも関わらず、共同体上の諸価値との関係、特に生乳クオータにおいては生産抑制を通じた市場の安定という目的によって、年次低減という形で量的制限が不可避化されている。このように、生乳クオータ制度という一つの制度のレベルにとどまらず、共通農業政策という、より基本的な枠組みにおいて目指されるべき価値に基づいてその限界が画されている点に、生乳クオータの基本的特質の一つが

⁴²⁴ 最大判昭和 53・7・12 民集 32 卷 5 号 946 頁。

あると言える⁴²⁵。

以上の事例の検討からは、Wachauf 事件のように賃貸借終了に伴う問題や SLOM クオータ問題のように制度開始に伴う問題、また Hierl 事件のように制度開始後の運用に伴う問題等問題の発生の仕方は一様ではないが、いずれにおいても問題となったのは、生乳クオータそれ自体をどのように法的に評価するのか、という事柄であった。そして問題の構図は、生乳クオータ自体が独自に経済的価値＝財産性を獲得し、それに対する承認の要請が経済的価値を伴う以上どうしても生じる一方で、生乳クオータを政策目的の中に押しとどめようとする方向が衝突した点にあったと捉えることができる。後者のベクトルに関しては、生乳クオータ制度は生乳生産制限という域内生産者全体に関わる極めて公共性の高い共同体政策そのものであることから、共同体法の一般原則を援用することで、配分や利用（移動等）といった諸側面における制限が比較的容易に導出された。基本権保障のあり方に関して以上のような方法で共同体法の一般原則という基準が用いられたことから、独立した生乳クオータに対する財産権保障の要求が、共同体政策の枠内において限定された形でしか満たされ得ないものであることを想起できる。以上で取り上げた各事例においては、生乳クオータ自身が財産権保障の対象物となっていくことと、一方で生乳クオータに対する制限もまた必須であることとの基本的矛盾が既にこの時点で読み解かれているように思われる。以上のように、欧州司法裁判所における判決を通じて、生乳クオータについてその財産性を承認する議論が次第に登場した一方で、政策上の理由から重大な制約を不可避的に伴わざるを得ないと考えられるということを理解することができた。そして、この対立を不完全であれ解消する試みが、生乳クオータの取引という方法であったが、後述するように農業分野において取引手法を用いることはまた別の問題を生じさせる原因となると考えられる。

第5章 生乳クオータ取引の必然性と取引に内在する矛盾

⁴²⁵ なお、本件と類似の事件であった *The Irish Farmers Association and Others v. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland and the Attorney General (Case C-22/1994) [1997] ECR I-1809*. においては、共同市場組織の目的は経済的状況の変動への対応にあり、経済政策担当者が市場・構造政策に関する将来的な規定において制限を必要とする状況にならないとは言えないこと、正当な期待の保護の原則を共同体法に対して引き合いに出すことができるのは、共同体自身が正当な期待を生起させるような状況をあらかじめ創出した場合に限られること等が論じられた。そして、生乳生産に関しては、生乳過剰という状況はなお解消されていないこと等は自明であることから、生乳クオータの一定の低減措置の延期が自ずと導出されることが論じられた。同様に財産権についても、生乳クオータの低減措置は共同体の一般利益に適うものであること、低減措置は生乳生産者に対して生乳取引や生乳生産そのものを否定するものではなく、むしろ乳価維持効果をもたらすことで損失を補填するものであるから、欧州司法裁判所は低減措置は財産権侵害には当たらないと結論づけられた。

1. はじめに

第3章の生乳クオータの差押可能性に関する検討から、生乳クオータは、それ自体独立した財産権として法的に取り扱うことが可能であることが明らかとなった。したがって附従性の原則等の移動規制が課されない限り、生産実態と生産資源に関する権利との乖離を法的に確実に抑止することはできないことになると考えられることになる。

生産実態と生産資源に関する権利との結合を、持続的農業生産のために維持するなら、それを具体化する法規制が必要となる。生乳クオータ制度において、それは附従性の原則という形で法的に表現されたが、「附従性の原則は生乳生産抑制という生乳クオ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、生乳クオ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、生乳クオ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」⁴²⁶のものであった。したがって附従性の原則は生乳クオータ制度が当然に備えていなければならないものではなく、その維持もまた政策事項ということになり、したがって盤石なものとは言い難い。

本節では、主に二つの経済学的観点から、附従性の原則のような移動に対する法的規制は維持し難いものであること、生乳クオータが独立した財産として取引に供されるようになるのは必然であることを説明する。一つは、希少性に始まる財産権発展のプロセスは、一度財産性が発生し財産権を具備したものに対しては、一般に最終的に社会的総余剰の最大化のために、その財について市場メカニズムが直接的に機能する状況を形成する方向で展開するものであるということである。もう一つは、特に生乳クオータ制度に関して、取引規制が課されている状態における非効率性の特徴を分析し、取引の自由度の進展が非効率性の改善に作用するメカニズムを明らかにすることである。

2. 生乳クオータ取引の発生メカニズム

(1) 財産権発展のプロセス

財産権は、その定義をめぐる問題において、既に一つの大きな問題領域を形成し得るほどの論点を含むが、最近の総合的研究において、「①広義の財産権とは財産への権利すべてを意味する財産権」、「②狭義の財産権（＝プロパティ・ライツ、日常的な意味での所有権）は、神か法律のどちらかによって創造され、維持され、変更・廃止される。このように定義された財産権を法的財産権という」、「③経済的財産権とは、個人が財産を自由に使用してここから便益を引き出すことができる能力である。経済的財産権は人間の目的である」といった定義づけ、特徴づけがなされている。また、希少性や譲渡性がその機能上の性質

⁴²⁶ 本稿第1章3(1)参照。

として論じられる⁴²⁷。

ここで、ネルソン⁴²⁸に主に依拠して、大まかな財産権発展のプロセスを描写する。

①まずその発生の起点は、「希少性」という点にある。すなわち、特定の財について「過密問題 (congestion problem、利用過剰)」が発生した時、その財は誰もが方法や量を問わずに自由に利用できるものではなくなり、そこに希少性が発生する。この希少性は、その資源の利用についての財産的価値の根拠であり、ここに財産権は発生する。そして同時に財産権をめぐる社会的統御が必要となり、その時々政府等がこれを担うことになる⁴²⁹。

希少性に由来する財産権の発生メカニズムについて、デムゼッツは、好例を用いて説明する⁴³⁰。東北部インディアン社会における毛皮の経済的価値について、「毛皮取引が確立する前は、狩猟は主に食料を得る目的で行われ、ハンターの家族のために必要な毛皮の量も比較的わずかなものであった。下部性は明らかに存在した。狩猟は自由に行われ、他のハンターに対する影響が評価されることはなかった。しかし、この外部効果はわずかなものであり、それを考慮して誰かに金を払うということではなかった。土地にはいかなる種類の私的所有権も存在していなかった」。しかし、「インディアンにとって毛皮の価値がとてつもなく増加したこと」及び「その結果として、狩猟活動の規模が素早く拡大したこと」という二つの要因は、「自由な狩猟によって引き起こされる外部性の重要性を深刻に増加」させ、その帰結として、「財産権のシステムが変化を始め、特に毛皮取引によって重要となった経済的効果を考慮することが求められる方向に変化した」⁴³¹。すなわち、この地域において毛皮を算出するのは定住性動物であったが、希少性が発生したことから、その生息地について、「私的な狩猟地を設定することが生産的になった」⁴³²のであった。一方で、南西部インディアンの社会においては、このような現象は発生しなかったとされる。なぜなら、この地域の動物は移動性の草食動物であり、「私的な狩猟領地の境界を設定する価値は、動物が隣の区画に移動するのを妨げるのに比較的高いコストがかかることによって減少する。そのために、南西部において、私的支配に服する狩猟地域を設定する価値とコストは、この地方では殆ど私的な領地の発展を見ることができないほど低くて高いものであった」⁴³³

⁴²⁷ 以上中村竜哉『法と経済学 企業組織論に係る分析手法の研究—財産権、取引コスト、エージェント・コスト、コースの定理の関連性—』（白桃書房、2010年）412及び次頁参照。

⁴²⁸ Nelson, *supra* note 257, p. 374ff.

⁴²⁹ ダグラス・C・ノースは、財産権の核心としての排除権について、その裏づけとなる暴力を担うという点に、財産権構造を特定するものとしての国家の意義が存在するとする（ダグラス・C・ノース（中島正人訳）『文明史の経済学』（春秋社、1989年）26頁参照）。

⁴³⁰ H. Demsetz, "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, Vol. 57, 1967, p. 347ff. 翻訳として、大島和夫「デムゼッツ「財産権理論について」」神戸市外国語大学外国学研究 62号（2005年）45頁以下がある。

⁴³¹ *Ibid.*, p. 351f. 同前 52頁。

⁴³² *Ibid.*, p. 353. 同前 54頁。

⁴³³ *Ibid.*, p. 353. 同前 54頁。

からである。

このプロセスをデムゼッツは、「外部性によって影響を受ける人々にとって利益とコストを内部化することが経済的になるときに、財産権が生じる」⁴³⁴と整理するが、ここでの外部性は、共有資源としての動物の乱獲であり、「共有地の悲劇」を想起させる。

②この政府の社会的統御機能は、資源配分のための許可制度 (permit system) 等として具体化される。許可制度は、特定の者に対して許可を通じて財産権の利用を特別に認めるためのものであるが、財産権者 (被許可者) にとっては財産権の確定として、許可権者にとっては徴税・利用料等徴収の根拠として、一定の機能を担うことになる。

③この許可された財産権は、財産的価値を備える以上、その価値実現はその直接的利用に限られない。すなわち、その売買等の取引も自ずと要請されることになる。ある財産権が取引の対象となるためには、その譲渡性 (alienability) が不可欠であり、財産権者側からはこの譲渡性についての承認要求が発生する。この要求に対して、資本主義体制下の政府は、「公的目的 (public purpose)」の観点から応答を行う。すなわち、何らかの公的目的の観点から、その譲渡・取引について規制を課したほうが良いとされるものについては規制が賦課される (農地等)。この根拠は、功利主義的な場合もあるが、しばしば「道徳」や「倫理」に求められる。それ以外の財産については、市場均衡の実現こそが社会的総余剰の最大化に資すると判断されることから、取引を阻害しないよう規制を設定せず、譲渡性に対する要求は承認される。

④そして、この譲渡性についての承認は、法の形態をもって行われる。なぜなら、そもそも財産権の設定それ自体がそうなのであるが、取引に関する法的ルールが存在することは、取引費用の削減に貢献するからである⁴³⁵。取引費用が低減することによって、市場がより効率的に機能し、資源の初期配分に依存しない効率的な資源配分に近づくことができるようになるのである⁴³⁶。

以上のようなプロセスは、新種の財産権が発生する度に絶え間なく重層的に進行し、繰り返される。そして、「近代的財産権がそれ以前の諸権利が発生したように発展するのなら、新しい財産権は最終的に法認され、完全に売買可能になるだろう。経済的効率性と社会的公平性がこの発展を支援する」⁴³⁷と述べられるように、次第に経済的効率性と公平性を追求する方向で、したがって主には財産権に対する規制の縮小として、状況は展開するものと考えられる。

⁴³⁴ *Ibid.*, p. 354. 同前 55 頁。

⁴³⁵ ロナルド・H・コース (宮沢健一＝後藤晃＝藤垣芳文訳) 『企業・市場・法』(東洋経済新報社、1992年) 10頁以下、中村竜哉「R. H. コースの企業の理論についての一考察 (1) —経営学研究のための企業の経済学—」商学討究 50 巻 2・3号 (2000年) 176頁参照。

⁴³⁵ コース (宮沢＝後藤＝藤垣訳) 同前 14 及び次頁参照。

⁴³⁶ 同前 14 及び次頁参照。

⁴³⁷ Nelson, *supra* note 257, p. 385.

生乳クオータの財産的価値とは、生乳クオータは有体物ではないから実体的価値ではなく、将来の収入に対する期待と関係する価値であると考えられる⁴³⁸。これは、生乳クオータ制度が、生乳生産抑制を企図したものであり、さらのその目的の背後にある根本的目的は、生産者の収入補填ないし収入低下の抑制であることと表裏一体的である。このような意味において財産的価値を備えることとなる生乳クオータは、生乳クオータによる利益享受の根拠として、生乳クオータに対する所有権設定を要求し⁴³⁹、生乳クオータ獲得の方法としての取引可能性を要求する。ひいては生乳クオータには財産としての完全性、独立性が要請され、附従性の原則等の取引規制、財産性抑制のための装置を解除していく契機を内在させていくこととなる。しかし同時に、このことは、上記の通り本来生産者に制度によってもたらされる利益を帰属させることが目的であったはずなのに、農業生産権の財産的価値が土地価格に転化し、しばしば離農者等非生産者の利益と化すという事態を惹起する根拠ともなるのである⁴⁴⁰。

なお、取引を通じた農業生産権の価値の帰属という点に関しては、生乳クオータに関する判例において、見解の対立がみられた。

生乳クオータ取引の法的性質を論じた判決⁴⁴¹において、生乳クオータ取引は、社会的利益を拡大するものとして、ポジティブにとらえられていた。取引によって志向された社会的利益とは、「生産者の競争力強化及び所得の安定のための生乳クオータ市場におけるコストの軽減」⁴⁴²であると説明された。すなわち、取引所における取引市場が創設されたことによって生乳クオータ取引の効率化を図ることができ、それによって生乳クオータ価格高騰の回避や生乳クオータ価格の低位安定の実現といった生乳生産者にとっての利益をもたらすことができると考えられたのである。取引所が創設される以前の取引は、相対で行われていたため、生乳クオータ価格の相場は不安定であり、何よりも取引費用がかかるものであった。したがって、市場の創設は、取引相手を見つけ、交渉するためのコストや、生乳クオータ価格形成において一定の仕組みが法定されたことによる生乳クオータ価格高騰の危険等を回避することに寄与するものであったということである。

⁴³⁸ このような考え方は、年金受給権に関して、その内容を年金請求権と年金期待権に分解し、財産権としての性質を論じるドイツの社会保障の権利論との近似性を示唆する（田中秀一郎「ドイツ年金保険における財産権論」社会保障法 24 号（2009 年）77 頁以下参照）。他に、斎藤孝「社会保険給付額の引き下げに関する憲法問題—社会保険給付請求権の規範的内容—」法学新報 98 巻 5・6 号（1992 年）97 頁以下等参照。

⁴³⁹ 所有制度の意義に関しては、利用におけるインセンティブ付与という一般の見解とともに、人格の確認・認知手段として、利用よりも帰属という点に意義があるとする見解がある（松尾弘「人格と所有権—所有制度の構造論的分析のための覚書き—」横浜国際経済法学 4 巻 2 号（1996 年）247 頁以下参照）。

⁴⁴⁰ Barthélemy and David, *supra* note 84, p. 1f.

⁴⁴¹ BGH, Urt. V. 29. 4. 2008, VIII ZB 61/07; BGHZ 176, 222.

⁴⁴² Ebd., S. 226.

一方で、生乳クオータの移動に伴う控除に関する判決⁴⁴³においては、生乳クオータ制度の政策目的に照らす形で控除の妥当性が論じられた。判決は、生乳クオータ制度の政策目的を「基準数量を可能な限り実際の生乳生産者に帰属させること」⁴⁴⁴であったとする。生乳クオータ制度の政策目的は、一般的には、生乳生産過剰の抑止とそれによる乳価の安定であると説明されるが、さらに敷衍すると、生乳生産者を保護するという一つの価値判断を内在している。この一定の価値判断は、附従性の原則という形で実定法化された。すなわち、生乳クオータ制度は、制度によって創設された生乳クオータが生産者に帰属することによって、究極的には実際の生産者にとって利益となるものであることを目的とする制度だということである。この認識に基づくなら、生乳クオータの一定量の控除は、以下のような論理の下で正当化されると本判決は述べる。各種規制緩和を通じて生乳クオータの賃貸借が広範に許容された法状況において、実際の生産者は追加的用益賃貸借を通じて、生乳クオータ追加取得のための追加的コストを負担する必要がある状況が生じている。このコストは、生乳クオータ制度が存在しないなら存在しないコストである。つまり、生乳クオータ制度を通じた保護的恩恵を享受すべき実際の生産者が、むしろ生乳クオータ制度が存在するためにもたらされることになる負担を負っている、ということである⁴⁴⁵。そして、このような状況は生乳クオータ取引が活性化すればするほど一般化する。ここからは、生乳クオータ取引は確かに生乳クオータの配分に関して経済的効率性を高めるかもしれないが、実際に生乳生産に従事している者の立場からすると、決して恩恵ばかりではなく、むしろ負担の側面が際立つものであり、生乳クオータ取引によってもたらされる効率性は、生乳クオータの貸し手・売り手に利益として帰属する傾向にあるということが導出される。この点は、「ソファでくつろぐ酪農家 (Sofamelker)」と呼ばれているある種の不労所得を享受している者を想起すれば容易に理解することができる。この論点からは、生乳クオータに対する過度な財産性の承認は、生産者に対して負担を課すものであるということが明らかとなったと言える。以上からは、生乳クオータの控除の理由として、主な借り手（買い手）である実際の生産者の不利益を抑制し、貸し手（売り手）に控除という形で負担を課すことによって、賃貸借のインセンティブを縮減し、賃貸借を抑制することが想定されていたことが理解できる。

以上のように生乳クオータ取引に対する見解としては、一方の判例は生乳クオータ取引を公共的利益を促進するものとして捉え、他方の判例は生乳クオータ取引は必要なものではあるものの過度な取引は抑止されるべきものとして捉えていたのである。

この対立は、本研究の文脈においては、生産者への考慮という観点からの取引の抑止に対して、社会的利益、すなわち取引費用の削減という効率性の観点が衝突している様とし

⁴⁴³ BVerwG, Urt. V. 16. 9. 2004, Az. 3 C 35. 03; BverwGE 121, 383.

⁴⁴⁴ Ebd., S. 393.

⁴⁴⁵ Barthélemy and David, *supra* note 84, p. 6f.

て捉えることができるのではないだろうか。生乳クオータ量の控除は取引規制の一種であり、それを支えるのは生産者保護という理念である。確かに取引の促進も生産者にとって生乳クオータの獲得を容易化するものとして利益付与的側面はあるが、「生産者の利益」としてではなく、社会的費用の削減による「社会全体の利益」である点に注意が必要である。ここにも、農業生産権的手法が自ずと権利取引を生じ、次に取引に関する諸規制を廃する方向で展開し、最終的に生産者への制度利益の帰属という視点が追いやられるという事実を見ることのできるのではないだろうか。

(2) 生乳クオータの土地からの分離の契機

ここで生乳クオータが土地から分離して独自の経済的価値を備え、ひいては生乳クオータの取引に至ることになる経済的な基礎づけを確認したい⁴⁴⁶。

まず仮に生乳クオータ制度が附従性の原則を含む形で存在する場合を想定する。一般的状況として、例えば経営拡大の意欲を持つ生産者と離農者ないし生産縮小を志向する生産者とが並存する状況が考えられる。これらの生産者、特に後者が時間の経過とともに発生することは必然的だが、生乳クオータとの関連で言えば、前者は生乳クオータの需要者であり、後者は供給者である。この両者の関係は、生乳クオータ市場を要請するが、この時附従性の原則は取引の障害となる。なぜなら、附従性の原則が存在する限り生乳クオータ需要者から見れば、生乳クオータの購入であれ貸借であれ、生乳クオータ取得のためには土地に関する権利まで取得しなければならないからである。この相反する状況は、自ずと生乳クオータのみの取引を要請する方向に作用する。附従性の原則無しに生乳クオータのみの取引がなされるならば、附従性の原則が存在する場合と比べて、生産抑制という政策目的そのものの達成については影響を与えないが、目的達成に至るための社会的費用をより低下させることが期待される。ここで制度改変によって附従性の原則の解除を許容するのか、解除するとして流通可能領域等の規制をどのように設定するのか等は、最終的には政策的判断に委ねられるところである。しかし善し悪しに関わらず生乳クオータを独立した取引の対象とすることへの要請は必然的なものである⁴⁴⁷。そして一定の程度を超えて生乳クオータ単独の取引を許容した場合、法的にも生乳クオータに独自の取引対象物としての評価を与えることが必要となる。こうして一定の経済的価値を備えることになった生乳クオータは、より効率的な生産が可能な生産拡大意欲を有する経営体によって欲されると

⁴⁴⁶ Commission of the European Communities, *Commision Working Document Report on Milk Quotas*, 2002, p. 11ff.

⁴⁴⁷ カナダのケベック州及びマニトバ州における生乳クオータ制度においては、当初規制制であった法制度が、生乳クオータ取引の市場的な要請に応じて規制緩和的変更を余儀なくされたと分析される (A. J. Oskam and D. P. Speijers, "Quota Mobility and Quota Values-Influence on the Structural Development of Dairy Farming-", *Food Policy*, Vol. 17, No. 1, 1992, p. 42.)。

ころとなり、その需要に応じて生産に消極的な経営体が生乳クオータを供給することを通じて、基本的に農業経営体の両極分解傾向を帰結する。また、生乳クオータ制度の存在は、生乳クオータが存在しない限り農業生産という点で見れば土地を経済的に無価値なものとする方向に作用するので、土地価格自体に対しては抑制的に作用する。よって生産を中心に考えると、生乳クオータ付の地価と生乳クオータ無の地価との間には、前者が後者を上回る形で差が生じるので、生乳クオータ価格は、乳価、生乳クオータ量の変動に関する予測、生乳クオータ制度等の諸要因に影響を受けつつ、＜生乳クオータ付の地価＞マイナス＜生乳クオータ無の地価＞として算出されることになる⁴⁴⁸。

需要者と供給者が存在する限り、生乳クオータも他の財と同様に市場取引の要請に不断にさらされる。生乳クオータが生乳生産という経済的価値創出活動の許容枠という性格のものである限り、この要請は他の財についてと同様に必然的なものである。以上のような論理に符合するような見解は、実際の裁判においても示されている。生乳クオータの財産性＝取引対象物としての性質は、例えば Demand 対 トリア中央税関事件⁴⁴⁹の論告官意見において、次のように分析されている。まず生乳クオータについて、「経済のダイナミズムは、予見されることのなかった、そしておそらく予見され得なかった新しい道具の法的側面に光を当てることになるだろう」と述べ、経済事情の展開が発生させた、既存の概念では扱いきれない財の一種と捉える⁴⁵⁰。そして、生乳クオータの法的性質を明快に決定し難いのは、各国の具体的法制度が特に取引の許容性等において著しく相異なるためであるとしつつも、生乳クオータを制度実施によって成立する無形固定資産の一種として一応の基本的性格を把握する⁴⁵¹。このように特殊な政策目的を前提として初めて成立し得るものであるために、政策目的が達成されることによって政策が不要になるならその成立基盤は揺らぎ、また資産としての性質が要請するものであっても政策目的に反するならばその性質は否定されるという特殊な状況が発生しうる。取引対象物であることに起因する財産権の保障要請と市場制御という本来的政策目的との対立において、後者を優先させることで生乳クオータは単なる市場制御の道具に押し止められ、固有の財産権対象物としての性質は限りなく否定されることになる⁴⁵²。しかし論告官によれば、年次低減措置をもって直ちに市場制御目的に対する服従と考えるべきではないとされる。なぜなら、通常取引対象物においてもその取引の過程において何らかの損失を被るリスクを内在しているものであるから、年次低減も一種の取引上のリスクと捉えれば、なお取引対象物としての財産性を保持し続けていると考えられるからである⁴⁵³。この論理立ての意図は、論告官がその意見

⁴⁴⁸ *Ibid.*, p. 47.

⁴⁴⁹ *Stefan Demand v. Hauptzollamt Trier (Case C-186/1996) [1998] ECR I-8529.*

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 8539.

⁴⁵¹ *Ibid.*, p. 8540.

⁴⁵² *Ibid.*, p. 8541.

⁴⁵³ *Ibid.*, p. 8541.

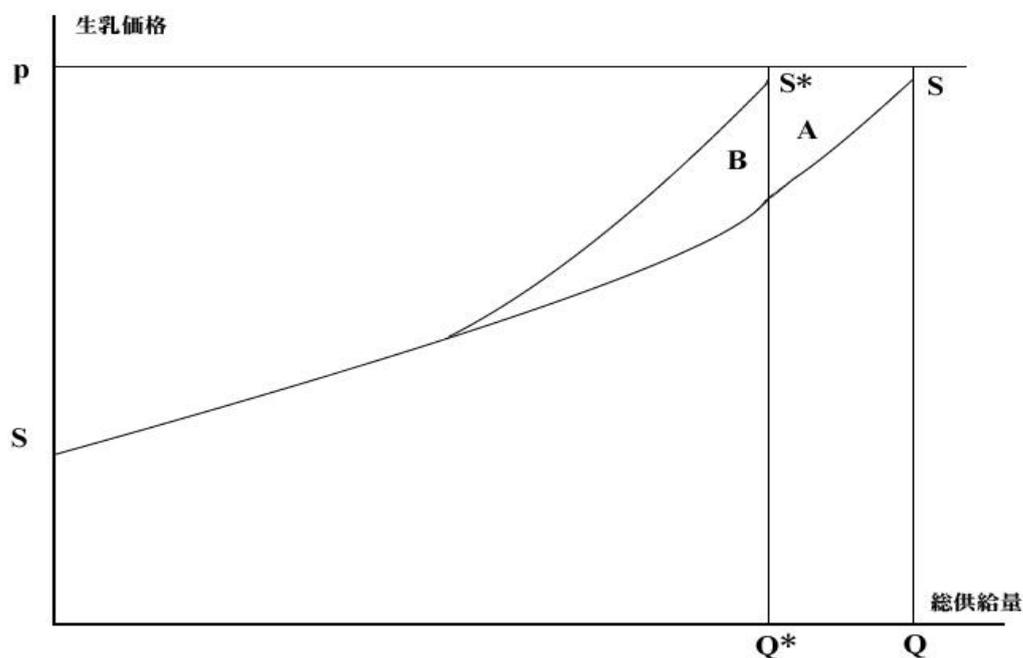
として補償を伴わない生乳クォータの年次低減措置を財産権侵害ではないと主張する点にあったが、その主張を行うために生乳クォータはその取引において一定のリスクを内在する「財産」であるとして、財産性が肯定されることとなった。そして生乳クォータの財産性を肯定するための根拠は、生乳クォータの取引の要請という現実であった。

以上から、生乳生産者の経営内容の変化に伴う生乳クォータ取引要請の発生→生乳クォータの財産的価値の発生→生乳クォータ取引を容認する法制度の変化という流れに一定の必然性があることが認められる。前章においては、判例の検討から、生乳クォータ自体の経済的価値＝財産性の承認を要求する方向と、生乳クォータを政策目的の中に押しとどめるために生乳クォータの経済的価値の実現に制約を課そうとする方向との衝突が見られると論じた。この構図における前者のベクトルは、以上のように生乳クォータの経済的側面からの検討によっても裏づけられるところである。

(3) 生乳クォータ制度自体が内在する取引要請

ここでさらに、生乳クォータ制度が内在する資源配分上の非効率性とその非効率を改善するために生乳クォータ取引が経済的意義を有するという点について説明する⁴⁵⁴。

(図 1)



⁴⁵⁴ A. Burrell, “The Microeconomics of Quota Transfer”, in Burrell (eds.), *supra* note 45, p.100ff (小林監訳・平岡訳前註 45) 16 頁以下)。本項は、これらの論稿において展開された経済分析について、本研究の関心に基づいて跡づけたものである。以下の図も、両書において用いられていたものを引用した。

図1において、生乳クォータ制度が存在しない場合の総生乳生産量を Q とすると、生産者の総収入は PQ であり、 PQ はさらに生産者余剰 (PQ のうち、 SS の上方領域) 及び可変費用 (PQ のうち、 SS の下方領域) に分割される。

この市場均衡状態に対して、生乳クォータ制度を実施することは、生乳生産量を Q^* に限定することを意味する。これによって、 $Q-Q^*/Q$ という生産削減率が制度導入時のすべての生産者に対して課されることになり、それを量的に表すものとして生乳クォータが各生産者に割り当てられることになる。この時、生乳クォータの移動が行われないなら、供給曲線は SS^* にシフトする。

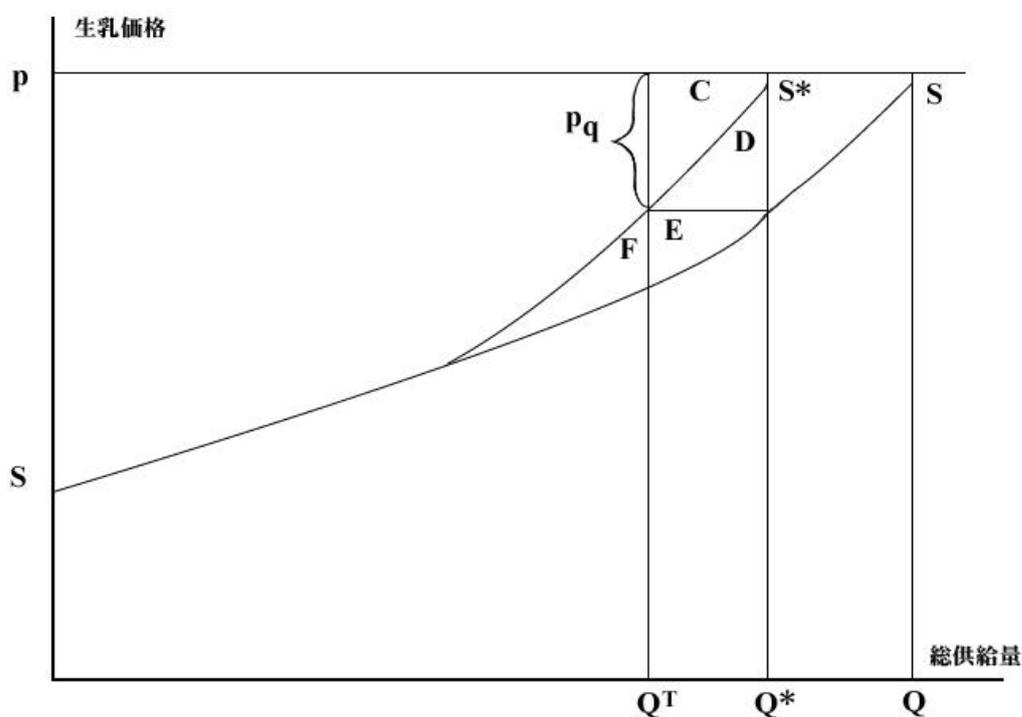
生乳クォータ制度の実施によって供給曲線が SS から SS^* にシフトすることは、生産者余剰が領域 A 及び領域 B の分だけ減少することを意味する。このうち、 A は取引量が均衡取引量 Q からより少ない Q^* に変化したことによって失われることとなった生産者余剰であり、死荷重 (Deadweight Loss、死重的損失) と呼ばれる。この死荷重は、生産量の制限を行う生乳クォータ制度が多かれ少なかれ不可避免的に伴う損失であり、生乳クォータ制度を廃止しない限り解消されることはない。一方で B は、効率的な生産者に対しても非効率的な生産者に対しても均一の削減量が課されるために生じる損失である。

もしここで生乳クォータの取引が可能であるなら、生乳クォータ取得費用が限界純収益を下回る相対的に効率的な経営体と、生乳クォータ取得費用が限界純収益を上回る相対的に非効率的な経営体との間において、生乳クォータ取引が発生すると考えられる。なぜなら、前者は生乳クォータの取得に対して一定の費用負担をしたとしてもなお生乳生産を通じて収益を得ることができ、後者は生乳クォータを手放すことによって生乳生産を通じて得られる以上の収益を獲得することができるからである。この点については、「このような関係のもとでは、農場間でクォータの賃借を行うことが資源配分効率を改善するという意味で望ましい。なぜならば、限界生産力の低い農業から高い農場に生乳生産を移すことによって、トータルの純収益は、両者の限界純収益の差額分だけ増加するからである」⁴⁵⁵、「明らかに、生産を減らしクォータを賃借することは、賃借価格より低い生産限界収益をもつ高コストの生産者に対して利益を与える」⁴⁵⁶からである。

⁴⁵⁵ 生源寺前註 45) 289 及び次頁。

⁴⁵⁶ Colman, et al., *supra* note 45, p. 16.

(図 2)



以上のように経営効率格差に起因して取引される生乳クォータ量を $Q^T Q^*$ とする。(図 2) この時、生乳クォータ価格は P_q となり、取引された生乳クォータの総価格は $Q^T Q^* \cdot P_q =$ 領域 C + 領域 D となる。このうち領域 C は、固定費用の補填分であり、領域 D は生乳クォータの資産価値である。したがって、生乳クォータを取引を通じて取得した者は、取得した生乳クォータ量分だけ、生乳クォータ制度が存在しない場合により近い条件において（供給曲線 SS に近似して）生乳生産を行うことが可能になる。つまり、生乳クォータ取得者は領域 D + E + F (=領域 B) の損失を縮減することができるようになるということである。このうち、領域 D は、生乳クォータの放出者に帰属する価値を部分的に含んでおり、その範囲は最大で領域 D と合致する。しかし、生乳クォータ取得者には、D (のうち取得者に帰属する部分) + E + F の利益が帰属することになり、この利益は生乳クォータの取引が可能であることによって創出され得た利益であるということになる。

したがって領域 B (=領域 D + E + F) を取引を通じて最大化することは、生産者余剰の増大として、社会的総余剰の増大をもたらすものであり、また同時にそれは取引が容易であればあるほど可能となる。

以上のように生乳クォータ制度には、生産制限を実施することで不可避免的に発生する死荷重と、生乳クォータ取引が可能となることで縮減可能な損失の二種類の非効率性が関係している。非効率性の存在意義はその存在を支える理由に依拠するものであり、その理由

は効率性を超える規範的価値を帯びていることが要請される。市場化を巡る対立はしばしば公平性・効率性⇔道徳・倫理といった構図で語られるが⁴⁵⁷、生乳クオータ制度においては、後者を附従性の原則や取引領域規制等の取引規制が担っていた。商品としての生乳クオータの展開は、効率化に寄与するものであり、取引規制を掘り崩す力を備えている。そして、その経済的圧力は、行政コスト負担等を付随的な理由としつつ、死荷重さえも消去し、純粋な市場均衡に接近し得るよう生乳クオータ制度自体の廃止を要請した。

(4) 取引の意義と農業生産の権利化（財産権化）

前項において、生乳クオータに財産的価値が発生し、さらに生乳クオータの取引が生じるまでの経路を辿ったが、この経路と平行して同時に、生乳クオータ取引を容認することについての社会的合理性が醸成される。

生乳クオータについて取引を仕組むことの基本的なメリットは、その社会的費用の低下という点にある。生乳生産に意欲的な生産者にとっては、各種生産設備等を十分に備えた状況において一定量の生産抑止が課された場合、生産抑制を数値通りに実施しようとするとならば過大な負担を負うことになりかねない。このような生産者にとっては、むしろ生乳クオータを追加的に購入し、生産規模を維持したほうが負担を少なくすることができる場合がある。一方で生乳クオータを保有するものの生産規模の縮小・停止を計画していた生産者にとっては、生乳クオータを取引することで生乳クオータの代金という利益を獲得することができる。このように生乳クオータの総量が設定される各国単位において国内生産者・加工業者が生乳クオータを融通することで一国レベルでの生産抑制費用を最小化することができる。この点は温室効果ガスに関する排出枠取引と同様である⁴⁵⁸。

そこで我が国における排出枠の法的性質に関する議論を参照することで、排出枠取引を

⁴⁵⁷ Nelson, *supra* note 257, p. 382.

⁴⁵⁸ 国内排出量取引制度の法的課題に関する検討会「国内排出量取引制度の法的課題について（中間報告）」2009年、5頁。無論、排出枠取引と生乳クオータ制度における取引とは、本質的に異なったものであることに留意することが重要である。まず、制度の対象物の性質の問題として、前者は本質的には温室効果ガスという外部不経済を内部化することに主眼があるが、後者の場合、生産される生乳それ自体は外部不経済とは言えない。また制度と制度の対象者との関係の問題として、前者においては、制度を通じて企業の経済活動を支援するという側面は基本的に存在しないが、後者においては生産調整に基づく乳価維持を通じて直接的に生産者を支援することに基本的目的がある。他にも、前者においては、地球規模の問題として全世界的取組が必要とされる中で、開発を巡る先進国と途上国との利害対立を調整することに一つの実質的意義があるが、一方後者においては、そのような多様な利害の調整といった観点はなく、上記のようにもっぱら生産者志向の制度である（べきものである）と考えられる。以上のように両者には多くの本質的差異が存在するが、生産量の枠を人為的に設定し、その配分状況について取引を通じて合理化・効率化を図るという手法を採用している点においては、同質であると考えられる。しかし、農業部門においてこのような手法に基づく合理化がどの程度現実的なものであるのか再検討することが本研究のねらいとするところである。

巡って想定されている事態が生乳クオータ取引のような農業部門においても妥当しうるのであるのか検討したい。まず、排出枠取引に関する議論において特徴的なのは、その政策目的を達成するために高度の流通性が志向されている点である。また高度の流通性に奉仕することを目的とした法的構成をとるために、排出枠が「特殊な財産権」⁴⁵⁹として構成されるということである。この特殊性の内容は、①国に対して譲渡することにより償却義務履行が可能であること、②私人間の譲渡可能性の2点が確保されることを中心的な必須の内容とする無体財産として捉えることのうちあり、換言すればこの二つ以外の要素、例えば所有権の内容としての使用及び収益や妨害排除請求は不要であり、処分のみが決定的に重要な権利内容となる点にその特殊性がある、ということである⁴⁶⁰。このような見解は、排出枠を政策目的達成のための政策ツールとして純化することを徹底し、何か積極的な性格を有する権利として構成することを重要視しない考え方に裏づけられたものである。

以上の議論の結果、政策目的実現の装置として排出枠に求められる法的性質が判明したことから、排出枠は債権か物権かといった性質論を抽象的に議論することは不毛となり、「京都議定書という国際条約によって発生した特殊な権利又は利益であるということ为前提としつつ、クレジットを日本法において規律する際に、我が国における法政策上、どのような財産権に類似したものとして取り扱えば」⁴⁶¹国内外において支障がないのかといった形で課題が設定されることになる。また高度の流通性ととも取引の安全を実現するための仕組みが求められることになる。そこで上記の①、②に加えて、証券の現物が発行されない社債等の振替制度（無券面社債）のような観念的な権利の移転方式との親近性が論じられるに至り⁴⁶²、「登記簿上の電子記録に法的意味を持たせ、かつ、排出枠の流通を確保するため、排出枠の帰属、移転の効力発生要件、保有の推定、善意取得の規定を設ける必要があると考えられる」⁴⁶³等と論じられることになる。排出枠譲渡の効力発生要件に関しては、「譲渡人がその管理口座に当該譲渡に係る算定割当量の増加の記録を受けなければ、その効力を生じない」（地球温暖化対策の推進に関する法律第35条1項）と定められているが、これは一般の物権変動と同様に当事者間の合意を効力発生要件とし、口座への記録を対抗要件として構成すると、二重譲渡が発生する余地が生じるためであるとされる⁴⁶⁴。また、同法第39条は「第34条（第6項を除く。）の規定に基づく振替によりその管理口座において算定割当量の増加の記録を受けた国又は口座名義人は、当該算定割当量を取得する」として、善意取得について規定する。流通の制限は、「制度対象者が経済的に困窮し、排出枠がひとたび制度対象者の手を離れてしまえば、最早制度対象者が償却義務を履行す

459 国内排出量取引制度の法的課題に関する検討会前註 330) 2010年、25頁。

460 大塚前註 8) 136頁。

461 京都議定書に基づく国別登録簿の在り方に関する検討会前註 271) 8頁。

462 国内排出量取引制度の法的課題に関する検討会前註 330) 25及び次頁。

463 同前 26頁。

464 京都議定書に基づく国別登録簿の在り方に関する検討会前註 271) 11頁。

るために十分な排出枠を取得することが困難であると認められるような例外的な場合」⁴⁶⁵に限定される。

排出枠について一定量の排出についての権利として積極的に構成しないことについては、同種の見取り組みに関して規定する諸外国法との将来的な整合性を確保しやすいようあえて概念的に定まった評価を与えることを回避したといった固有の事情もあるとされるが⁴⁶⁶、その高度の流通性を実現するために、処分に特化した「特殊な財産権」として排出枠に対する権利を捉えるという法的構成を構想することになったと考えられる。この排出枠取引の場合においては、①排出抑制という根本的な政策目的、②その達成に当たっての社会的費用最小化のための排出枠の高度流通の2つが相乗的に結合しているように思われる。

生乳クオータの流通・取引を肯定的に捉える場合も、ともかくも生乳クオータを取引対象物として、すなわち一定の内容の財産権として法的に構成する必要があることから、基本的にこのような考え方が共有されていると考えられる。ここで問題としたいのは、生乳クオータのような農業部門の問題に対して、以上で扱ったような排出枠取引に代表される高度流通モデルを当てはめることがどこまで妥当なのかということである。生乳生産を維持する必要のある地域が存在する限りにおいて、生乳クオータの移動には一定の規制が不可欠な場合がある。そこで次に取引に規制を課した場合の効果について検討する。

3. 生乳クオータ制度に対する2つの要請の対立と取引の限界

(1) 財産性・財産権に対する制約要求と承認要求の対立の構図

ここで、以上までで明らかとなった生乳クオータ制度が内在する問題を改めて整理すると、その一つは、経済的契機を背景とした財産権保障要求と、政策的目的を基盤とする財産権制限措置の要求との基本的な対立の問題であった(第4章)。この対立は、財産権という私権と、生産抑制という公共的政策目標との対立と読み替えることもできる。そしてこの対立の構図に対して政策が示した解答は、生乳クオータ制度の基本的枠組みを維持しつつ(制度それ自体の維持)、種々の条件付きで生乳クオータ独自の流通を法的に承認し、取引を活性化することでその経済的価値実現の可能性を提供し、同時に取引を通じた生産構造の合理化をも図ることであった。すなわち、生乳クオータについて財産性を認めつつ、財産性があることを政策的(公的)目的の達成においても順説的に利用しようとしたということであった。年次低減措置を含め生乳クオータ制度を維持する限りにおいて公共的政策目標を遂行し、かつ生乳クオータの流通を通じて、生乳クオータを手放す者(自己の労働の成果として生乳クオータを原始的に取得した者)には生乳クオータ取引価格として表現される価値を帰属させることで財産権を実現させる。生産構造の合理化という点については、生乳クオータ制度が当初において課していた附従性の原則が生乳生産拡大費用を高

⁴⁶⁵ 国内排出量取引制度の法的課題に関する検討会前註 330) 28 頁。

⁴⁶⁶ 京都議定書に基づく国別登録簿の在り方に関する検討会前註 271) 2 頁。

めていたのに対して、原則を解き、生乳クォータ取引を認めることで生産拡大志向生産者に対して生乳クォータ取得を容易にする作用をもたらした。

しかし、生乳クォータ取引は財産権を巡る矛盾を部分的には解消したが、また別の問題を惹起することとなった。それは生乳クォータ取引活性化に伴う生乳クォータ分布状況の不適切化の問題である。これは生乳クォータの需要が生産拡大志向農家＝平場に所在し、集約型の高生産性を発揮できる経営体において発生する一方で供給は逆に生産力において劣位にある山間地に所在する経営体において発生することになる。この両者間において取引が生じた場合、平場においては効率的生産が実現する一方で、高度の集約化は環境負荷等の危険を高める場合がある。一方で山間地においては、生乳クォータの過度の流出は生乳クォータが存在しなければ生乳生産が経済的に利益をもたらすことを不可能とする生乳クォータ制度においては、生産の不可能化、不成立を招く原因となりかねない。山間地等は観光農業や各種多面的機能の発揮の場として生産以外の農業の価値を実現するための重要な基盤となっている。これらの地域における生産の不活性化は生乳生産の抑制には貢献したとしてもまた別の問題をもたらすことになりかねないのである。これらの問題は取引によって内部化することが困難な外部不経済の問題として把握することができる。

(2) 農業生産の権利化の限界と制約の意義の再考

そこで、農業分野において生乳クォータのような「生産すること」の権限が財産権の対象となり、また取引対象となることの限界を見定める必要がある。

先に取引安全の確保を念頭に、排出枠取引においては制度対象者が割り当てられた排出枠量以上を売却し、償却義務の履行が困難となりかつ経済的に追加の排出枠獲得が困難となる場合において、一定の制約の可能性があるとに言及した。しかしこの点は、取引の安全を重視する立場から取引に対してあくまで例外的に制限を課すことを想定した問題に過ぎない。ここで問題としたいのは、農業構造問題に関連する問題である。

生乳クォータ制度という死重的損失を伴う制度実施下においても、生乳クォータ取引が広範な自由度をもって実施される限りで、その経済的損失は、理論上限りなく縮減されるはずである⁴⁶⁷。そしてこのことは、生産のあり方としては、構造改善＝規模拡大として現出するはずである。しかし、農業生産においては、自由な取引を許容してもなお、多様な要因から構造改善という形での最大効率化は果たされず、結果として効率性の追求は限界に直面することになると考えられる。*Report on Milk Quotas*に即してその阻害要因を数点挙げると⁴⁶⁸、第一に農業分野固有の市場不全が挙げられる。これは経営者の市場のシグナルに対する鈍感さが、低コストでの経営拡大の機会をしばしば逸する理由となってしまうということである。第二は、環境規制の存在である。農業の環境負荷問題への対策

⁴⁶⁷ 鈴木前註 103) 25 頁参照。

⁴⁶⁸ Commission of the European Communities, *supra* note 446, p. 14f.

は、政策立案時の検討事項の中心をなす。環境規制は社会的に広く承認されているものであるが、それは生産性の観点から見れば最も高い経済的効率性を実現する酪農地域に対し、生産制限を課すことに他ならない。第三は厳格な土地利用計画の存在である。ドイツにおける土地利用規制、都市計画法制については我が国においても知られるところであるが⁴⁶⁹、経営農地の拡大が必要になった際、各種の土地利用規制が農事改良、生産に関連する設備やインフラの設置にとって障害となり得、結果的に大規模な効率的経営の実現を妨げることになる。最後に、効率的経営ではない経営体が積極的に肯定される場合がある。例えば、まさに生乳クォータ制度においても問題となっている条件不利地域において営農する農業経営体も、たとえ小規模で生産性が低くても、地域の生産活動を通じて地域環境や伝統等の多様な価値を維持するものとして広くその存在が承認される。これらの事柄は生乳クォータが一定量の生乳生産を保障する権利となり、取引対象物となることの現実的困難を示すものであると捉えることができる。

さらに、生乳クォータ制度が各種取引規制のあり方等によって農業構造に影響を与えうるということについては、仮に生乳クォータに対して土地に対する附従性が課されておらず何らの取引規制が存在しない場合、生乳クォータが条件不利地域における経営体を含めた非効率的経営体から対規模効率的経営体に集中すると予想されること等を想起するなら、容易に理解できる。また以上のような農業構造に対する直接的な影響だけでなく、生乳クォータ量の政策的決定が例えば輸出入量に影響し、続いて関税や輸出補助金等の決定に影響を与えるといった経路を通じて他政策に影響を与え、最終的に農家経済に対して何らかの作用をもたらすといったことも考えられる⁴⁷⁰。また、第2章において述べたように、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ったと考えられる。以上の種々の考慮は、生乳クォータ取引に対する規制の必要性ないし必然性を根拠づけるものとして、生乳クォータの財産性に対して一定の制約を課すものであると捉えることができる。

取引規制には、人的規制（生乳クォータの帰属主体について一定の要件充足を求める）、量的規制（一度の取引における取引量や一定期間における取引総量の規制等）、領域的規制（生乳クォータの流通領域の規制（地域をブロック化し、ブロックを越える取引を規制する等））といった方法が考えられる。以上のような農業構造への配慮を踏まえた上で、どの程度の取引規制を課すか／取引自由を許容するかという内容の制度設計を行うには、農業

⁴⁶⁹ ドイツにおける農地転用規制に関しては、高橋寿一『農地転用論—ドイツにおける農地の計画的保全と都市—』（東京大学出版会、2001年）参照。

⁴⁷⁰ “Trade and Economic Effects of Milk Quota Systems,” in OECD, *Dairy Policy Reform and Trade Liberalisation*, 2005, p. 56.

構造のグランドデザインがその前提条件として必須になると考えられる。しかし、続いて、取引可能性を前提とした制度において、規制の設定・維持が可能なのかどうかという問題について、次に検討されなければならない。

4. まとめ

以上から、生乳クォータは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強く備えていることが分かった。それを支えるのは経済的効率性という価値基準であり、市場が備える一般的な傾向に対しても、生乳クォータ自体が内在する性質に対しても、合致するものであったと言える。

しかし、農業生産の量的生産許容枠に財産性を認め、財産権の対象とすること、そしてその取引を許容することで社会的コストの効率化を図ること、という発想の一連の脈絡においては、農業部門において要請されるいくつかの考慮がこぼれ落ちることになり、結果として持続的農業生産を実現し難くなることが予想されるに至った。つまり、国内排出枠取引制度において志向され、またコメ生産権取引においても想定されているであろう生産枠（クォータ）についての高度な流通の実現というモデルは、持続的農業生産、条件不利地域等が中心的に担う農業の多面的機能といった考え方に合致しないと考えられるということである。農業生産という経済活動について財産権として権利性を認めることは、一見権利として確立されることで農業生産についての磐石な裏づけとなるかのように思われるが、農業生産活動をもっぱら一経営体の私的経済活動に還元することでその商品化をもたらすことにより、条件不利地域等からの生産権の流出を招く等の不都合が発生する危険が高まることになる。さらに、ここでの権利は政策の動向によってその帰趨が左右される不安定なものでもある。よってここで重要なのは、仮にどれほど生産することについての権利が存在し得たとしても、それが結果として必ずしも農業者の利益を保護することにはならないということである。

それでは、農業の再生産を実現させる基盤となりうるものは何か。そのためにまず必要となるのは、クォータのような生産権も含めて、農業生産に必要な生産要素を農業生産の場に維持することである。そしてそのために有効なのが、先述のように農業生産の維持と生産の抑制を同時に達成しうる一定の取引規制の設置である。その内容としては、土地や生産権が農業生産地域に維持されるよう流通領域や帰属主体に関して規制を設けることがまず考えられる。さらに、この規制は地域ごとの持続的農業生産システムのグランドデザインに資するものとして設計される必要がある。生産システムのあり方は地域ごとに多様なものであり得るが、物質循環を考慮に入れた場合、一農業経営体による個別完結性を想定することは困難になる。この点は、我が国のコメ生産において、持続的生産システ

ムとしての田畑輪換が、地域農業の組織化と一体的であることから言えることである⁴⁷¹。また、このように持続的生産システムの構築を志向する場合、特に我が国のコメ生産においては、自分以外の経営体や地域農業のあり方を強く意識することが自身の経営の持続にとっても不可欠であると考えられるが、このような発想と生産権取引システムの発想とが相容れないことは明らかであろう。

しかし、しかしそれらの規制は、例えば附従性の原則のようなものであるが、生乳クオータの生産者への帰属こそがふさわしいという非効率的な理念によって支えられたものであり、ドイツにおける展開が示す通り、経済的効率性に抗して維持し続けることは困難なものであった⁴⁷²。また、附従性の原則は需給管理目的にとって必須の装置ではないということもこの点を補足する。このような事実を我が国の政策状況に置き換えて高えてみた場合に、コメ生産権取引のような農業生産権的手法がどの程度有効であるのか、改めて検討することを終章の課題とする。

終章

1. 各章のまとめ

終章を開始するに当たり、ここまでの各章の内容、要点を整理しておく。

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政策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のように、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、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、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。

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。生乳クオータ制度廃止後の政策の方向性

⁴⁷¹ 矢口克也「農法的視点からみた水田農業再構築の課題」レファレンス 61 巻 8 号 (2011 年) 31 頁以下参照。

⁴⁷² 本稿第 1 章参照。

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った。これは、法を通じた域内需給管理を企図する生乳クォータ制度に対して、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の意味していた。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。

第 3 章においては、生乳クォータという観念的・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。生乳クォータに対して、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、生乳クォータに対しては「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。この結論からは、法学的考察は、生乳クォータに対して、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、生乳クォータ自体の取引対象化を裏付けるもととして、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ォ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。諸事例の検討に基づき、生乳クォータの経済的価値＝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ォ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、次第に生乳クォ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ォ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、生乳クォ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で、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、生乳クォータは財産性を獲得し、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が判明した。このことは、①生乳クォータという量的な限定が擬似的に創出されることで、生乳クォ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ことに伴い発生した非効率性を縮減するためには、生乳クォ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。

2. 我が国において農業生産権的手法は有効か

ここで、以上の生乳クオータ制度の検討から得られた農業生産権的手法が孕む諸問題は、コメ生産権取引という形で農業生産権的手法の導入を政策の選択肢の一つとする我が国においてどのような意味を持つのか改めて検討したい。

まず、生乳クオータの強制執行に関するドイツ法上の検討内容は、おおむね日本法の下における農業生産権的手法にも当てはまり、生乳クオータはそれ自体独立したものとして法的に取り扱うことが可能である以上、附従性の原則のような規制がない限り、制度変更に伴う生産者に対するインパクトの甚大化及び生産実態と生産資源に関する権利との乖離等が生じやすくなるため、我が国における類似の制度実施については慎重である必要があると考えられる。生産権が財産性を備え、その価値が肥大化していくこと、そして生産者の手を離れ、実際に生産に従事する生産者にとってより過大な経済的負担となるという一連の展開は、確実に抑止される必要がある。しかし、例えば近年の農地法改正の傾向等が、株式会社による農地に関する権利取得の容易化等規制緩和を志向するものであることと等の政策状況と照らし合わせると⁴⁷³、かつての生乳クオータ制度における附従性の原則的な規制の維持は困難であるように思われる。また、このような状況において農業生産権的手法を政策として実施したなら、規制維持の困難性ばかりではなく、欧州において強く懸念されてきた生産権の投機対象化も生じかねず、既存の農業構造は一層無秩序化しかねない。

つまり、以上明らかにしてきた農業生産権的手法の問題性は、我が国の政策状況においては、抑制されるどころか、助長されかねないものだということである。そして、このような状況は、「生産要素に人為的に所有権を設定すれば、その市場化の限界によって、自己責任に帰することのできない社会的不平等を絶えず生み出す契機を秘めている。生産要素市場の構成主体の中、弱い部分から存続可能性が奪われてゆくと、ある時点でシステム全体が崩壊する危険性を持つことになる。市場が社会を覆ってゆき人々が非市場的領域を失ってゆけばゆくほど、そうした危険性が増してくる」⁴⁷⁴といった生産要素市場に関する分

⁴⁷³ 我が国の農地制度をめぐる議論状況については、原田純孝編著『地域農業の再生と農地制度—日本社会の礎—むらと農地を守るために—』（農山漁村文化協会、2011年）収録の諸論稿、高橋大輔「農地制度改革をめぐる近年の議論について—農地転用問題を中心として—」生源寺眞一編著『改革時代の農業政策—最近の政策研究レビュー—』（農林統計出版、2009年）117頁以下参照。

⁴⁷⁴ 金子勝『市場と制度の政治経済学』（東京大学出版会、1997年）29及び次頁。

析によって示されたイメージと符合する。したがって、我が国の現在の政策状況においては、諸規制は生乳クオータの場合以上に維持され難く、また緩和されやすいものとなり、結果として農業生産資源に関する権利の賦存状況を不適切化することになるものと考えられるのである。

以上から、我が国における農業生産権的手法の適用は、生乳クオータ制度において示された危惧を拡大し、一層深刻なものとする可能性があることから、積極的に構想されるべきものではないのではないかと考えられる。

また、農業生産権的手法については、その実施の是非を離れても、それぞれの手法における財産権の財産性の内実についてさらに理解を進めていく必要があると考えられる。強制執行法の枠組みに限定された検討においては、その財産性の存否を明らかにすることが主要な課題となり、またそれで事足りたが、さらに進んで憲法的な価値との接合を問題とする場合には、それでは不十分だからである。ある財産権についてその保護の強化を志向するならば、財産性が確認されるだけでなく、どのような憲法上の価値と接合しているかによって、その保護ないし請求権の序列化は変化することになる⁴⁷⁵。したがって、農業生産権であれば、それがもっぱら資産的なものとして機能するものなのか、農業経営体の職業活動や生存を実質的に保障するものとして機能するのか、その内実次第で請求し得る保護の内容は変化することとなり、それぞれの権利がどこに位置づけられるかを知るためには、その現実的機能に対する洞察が必要となる。この点については、特にヨーロッパにおける生乳クオータ制度の農業経営体にとっての実質的機能に関する経験的調査から多くを得ることができるのではないかと考えられ、今後の研究の課題となり得る。生乳クオータ制度は終了し、また我が国において同種の政策は行われずとも、農業生産権的手法の世界的存続傾向もまた事実であり、生乳クオータ制度に関する蓄積を中心に、研究の継続の意義はなお失われることはないように思われる。さらに付言すると、空港発着枠、電波権、生乳クオータ及び温室効果ガス排出枠等の行政的に創出された財産権とその取引に関して横断的に扱う研究も近年登場しているところであり、農業部門を離れても、その理論的応用という点で継続的研究の意義は失われることはないと思われる⁴⁷⁶。

3. 農業法理念の再構築（生産実態と生産資源に関する権利との結合）

では、農業生産権的手法に依拠せずに、生産過剰問題、ひいては農業の危機という状況に対して、どのようにして対抗すべきなのであろうか。この時、農業生産資源に関する権利関係を司る法としての農業法の理念の自覚と再構築が求められているように思われる。

ここで、生乳クオータの性質を左右した附従性の原則を今一度想起されたい。附従性の

⁴⁷⁵ 石川健治「財産権条項の射程拡大論とその位相（一）—所有・自由・福祉の法ドグマ—」国家学会雑誌 105 卷 3・4 号（1992 年）1 頁以下参照。

⁴⁷⁶ Colangelo, *supra* note 12.

原則は、生産実態と生産資源に関する権利との合致、という（非効率な）理念を体現した法原則であった。さらに、その背後において想定されていたのは、特定の具体像を伴った「あるべき農業生産構造」像（家族農業経営、条件不利地域農業の維持等）の存在であった。この規範的農業構造においては、当然に農業生産資源に関する権利関係についても特定の形態のものが理念的に想定されていてしかるべきである。したがって、農業政策論として「あるべき農業生産構造」像を具体化する際に、特に農業法の側からは、生産実態と生産資源に関する権利との合致を重視するという規範的理念を持ち出すことによって、持続的農業生産という農業政策の大前提とみなし得るものに資することが可能となるのではないだろうか。つまり、生乳クオータ制度を例とする農業生産権的手法に関する分析からは、持続的農業生産にとっての生産実態と生産資源に関する権利との合致の不可欠性という教訓を導出することで、農業生産権的手法のように結果的に経済的効率性に農業生産をゆだねることになる政策手法ではない形の、生産者に確実に資するものとしての農業政策をデザインする足掛かりを得ることができるのではないかとということである。特に、我が国の農業の現状のように危機的な状況下においては、農業生産の持続性を確保していくことが第一であり、最も優先されるべきものである。そこで、農業法の理念として、生産実態と生産資源に関する権利との合致の重要性を再認識することで、農業生産権的手法に依存しないことはもちろん、生産実態と生産資源に関する権利との断絶を志向する現行の農地制度政策に対して、対抗する論理を持ち得るのではないだろうか⁴⁷⁷。その際、特別法としての農業法が、単純な意味での既得権保護の手段となることがないよう、農法論等の観点からも⁴⁷⁸、生産実態と生産資源に関する権利との合致こそが持続的農業生産に資すると説明する必要があると考えられる。この時、生産実態と生産資源に関する権利との合致は、農業生産の適切性の実現という観点だけでなく、農家の生活の基盤としての生産資源の意義も射程に含み得る理念として語られる必要がある。つまり、単に農業生産の持続性だけでなく、生存権的価値も包含することで、より上位の強固な価値との接合を可能とし、より生産者のためになるものとなり得るからである。これは同時に、通常的市民法原理によっては護持し得ない、農業生産者という社会における特定層の利益を守るものとしての、特別法としての農業法という立場を、既得権化という狭隘な次元を乗り越えて再定位する視座ともなり得るものとも考えられる。

⁴⁷⁷ 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であると農地法を評価する視点も、合わせて念頭に置かれるべきだと考えられる（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）。この観点に基づく、同時に、農地に対して商品化圧力をかけ続けた都市政策に対する批判的視点も獲得される。

⁴⁷⁸ 磯部俊彦『むらと農法変革—「市場モデル」から「むらモデル」へ—』（東京農業大学出版会、2010年）等参照。

引用文献

- ・安達三季生「小作調停法（法体制再編期）」鶴飼信成＝福島正夫＝川島武宜＝辻清明責任編集『講座日本近代法発達史 7』（勁草書房、1959年）39頁以下
- ・安藤光義『構造政策の理念と現実』（農林統計協会、2003年）
- ・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
- ・飯國芳明「国民合意に基づく制度設計のための論点整理」農業経済研究 82巻4号（2011年）245頁以下
- ・池田一樹＝井田俊二「CAP2000—EU の酪農乳業政策の改革をめぐる動き—」同 94号（1997年）42頁以下
- ・石井圭一「EU からみた直接支払制度のあり方」農業経済研究 82巻4号（2011年）270頁以下
- ・石井圭一「EU 牛乳生産割当の移転と制度運用—フランスに見る行政介入型の運用例から—」農業経済研究報告 43号（2012年）1頁以下
- ・石井昇『行政契約の理論と手続』（弘文堂、1987年）
- ・石川健治「財産権条項の射程拡大論とその位相（一）—所有・自由・福祉の法ドグマ—」国家学会雑誌 105巻3・4号（1992年）1頁以下参照。
- ・石関良司「最近におけるカナダ酪農の動向と政策」湯沢誠編『農業問題の市場論的研究』（御茶の水書房、1979年）199頁以下
- ・伊勢尚史「空港発着枠の二次的売買システム—その背景、現状及び課題 英国を例として—」運輸政策研究 13巻2号（2010年）24頁以下
- ・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
- ・磯部俊彦『むらと農法変革—「市場モデル」から「むらモデル」へ—』（東京農業大学出版会、2010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）
- ・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
- ・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
- ・伊藤洋一「ヨーロッパ法」北村一郎編『アクセスガイド外国法』（東京大学出版会、2004年）187頁以下
- ・稲熊利和「水産資源管理をめぐる課題—TAC 制度の問題と IQ 方式等の検討—」立法と調

査 312 号 (2011 年) 101 頁以下

- ・井野隆一『戦後日本農業史』(新日本出版社、1996 年)
- ・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)
- ・今村成和「現代の行政と行政法の理論」公法研究 30 号 (1968 年) 116 頁以下
- ・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
- ・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
- ・岩本純明「戦後農政の枠組みと「新基本法」」農業経済研究 71 巻 3 号 (1999 年) 107 頁以下
- ・England, Wales Milk Marketing Board (平岡祥孝訳)「イギリス酪農業におけるクォータ制度運用 5 年間の実績」のびゆく農業 811-812 (1992 年)
- ・ハル・R・ヴァリアン (佐藤隆三監訳)『入門ミクロ経済学 (原著第 7 版)』(勁草書房、2007 年)
- ・梅田克樹『酪農の地域システム』(古今書院、2007 年)
- ・浦野雄幸「差押禁止財産の多様化とその統一(その 3) 有体動産の差押禁止について(2)」NBL153 号 (1978 年) 13 頁以下
- ・江副憲昭=是枝正啓編『ミクロ経済学』(勁草書房、2001 年)
- ・大島和夫「デムゼッツ「財産権理論について」」神戸市外国語大学外国学研究 62 号 (2005 年) 45 頁以下
- ・大塚直『国内排出枠取引制度と温暖化対策—どう法制度設計すべきか—』(岩波書店、2011 年)
- ・大藤紀子「EC 法秩序における基本権保護」中村民雄=須網隆夫編著『EU 法基本判例集[第 2 版]』(日本評論社、2010 年) 131 頁以下
- ・奥野正寛=鈴木興太郎『ミクロ経済学Ⅱ』(岩波書店、1988 年)
- ・小倉武一「農業法(法体制再編期)」鶴飼信成=福島正夫=川島武宜=辻清明責任編集『講座日本近代法発達史 1』(勁草書房、1958 年) 249 頁以下
- ・小田切徳美「戦後農政の展開とその理論」保志恂=堀口健治=應和邦昭=黒瀧秀久編著『現代資本主義と農業再編の課題』(御茶の水書房、1999 年) 165 頁以下
- ・小田志保「EU の乳製品市場の国際化とドイツ酪農協の対応」農林金融 66 巻 4 号 (2013 年) 284 頁以下
- ・鬼木甫『電波資源のエコノミクス』(現代図書、2002 年)
- ・オンノフランク・ファン・ベックム他 (小楠湊監訳・農林中金総合研究所海外農協研究会訳)『EU の農協—21 世紀への展望—』(家の光協会、2000 年)
- ・梶井功編著『農産物過剰—その構造と需給調整の課題—』(明文書房、1981 年)
- ・片山博文『自由市場とコモンズ—環境財政論序説—』(時潮社、2008 年)
- ・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
- ・加藤一郎「農業法(法体制崩壊期)」鶴飼信成＝福島正夫＝川島武宜＝辻清明責任編集『講座日本近代法発達史6』(勁草書房、1959年)209頁以下
 - ・加藤一郎『農業法』(有斐閣、1985年)
 - ・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」—」農業法研究45号(2010年)33頁以下
 - ・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)
 - ・金森久雄＝荒憲治郎＝森口親司編『有斐閣経済辞典第4版』(有斐閣、2002年)
 - ・金子宏＝新堂幸司＝平井宜雄編『法律学小辞典』第4版補訂版(有斐閣、2008年)
 - ・金子勝『市場と制度の政治経済学』(東京大学出版会、1997年)
 - ・亀岡鉦平「農業基本法の法運用—「基本法」論序説—」早稲田法学会誌60巻1号(2009年)161頁以下
 - ・亀岡鉦平「食料・農業・農村基本法の問題点(1)—立法過程からの考察—」早稲田大学大学院法研論集131号(2009年)53頁以下、(2)132号(2009年)77頁以下、(3)133号(2010年)71頁以下、(4・完)134号(2010年)45頁以下
 - ・亀岡鉦平「EU及びドイツにおける生乳クォータ制度の歴史と現状」早稲田法学会誌61巻2号(2011年)157頁以下
 - ・亀岡鉦平「生乳クォータ制度を巡る法的紛争と農業生産権の財産性」早稲田法学会誌63巻1号(2012年)1頁以下
 - ・亀岡鉦平「生乳クォータ制度廃止をめぐる近年の議論の動向—EU規則261/2012を中心に—」比較法学46巻3号(2013年)117頁以下
 - ・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)
 - ・川島博之『「食糧危機」をあおってはいけない』(文藝春秋、2009年)
 - ・岸康彦編『世界の直接支払制度』(農林統計協会、2006年)
 - ・木下順子「EUの生乳取引市場改革—酪農家の取引交渉力強化をめざす「酪農パッケージ」の概要—」農林水産政策研究所編『平成24年度カントリーレポート—EU、米国、中国、インドネシア、チリー』(農林水産政策研究所、2013年)1頁以下
 - ・京都議定書に基づく国別登録簿の在り方に関する検討会「京都議定書に基づく国別登録簿制度を法制化する際の法的論点の検討について」(2006年)
 - ・釘田博文＝土肥俊彦「EUにおける生乳の供給管理政策について」畜産の情報海外編56号(1994年)44頁以下
 - ・釘田博文＝東郷行雄「EUにおける生乳生産クォータの管理とその移動について」畜産の情報海外編64号(1995年)72頁以下

- ・釘田博文＝東郷行雄「EU 牛乳乳製品市場の動向と市場管理措置」畜産の情報海外編 76号（1996年）69頁以下
- ・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
- ・クリスティアン・ブッセ（田山輝明訳）「牛乳市場法を背景とする牛乳生産枠権の発展」農業法研究 47号（2012年）157頁以下
- ・栗本昭「ヨーロッパの協同組合制度の動向」増田佳昭編『大転換期の総合 JA—多様性の時代における制度的課題と戦略—』（家の光協会、2011年）140頁以下
- ・糊沢能生「福祉国家における法のディレムマ」法の科学 18号（1990年）85頁以下
- ・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
- ・神戸大学外国法研究会編『現代外国法典叢書 12 独逸民事訴訟法 3 強制執行乃至仲裁手続復刊版』（有斐閣、1955年）
- ・国内排出量取引制度の法的課題に関する検討会「国内排出量取引制度の法的課題について（中間報告）」（2009年）
- ・国内排出量取引制度の法的課題に関する検討会「国内排出量取引制度の法的課題について（第二次中間報告）」（2010年）
- ・国立国会図書館調査及び立法考査局『持続可能な社会の構築—総合調査報告書—』（国立国会図書館調査及び立法考査局、2010年）
- ・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）
- ・後藤靖＝佐々木隆爾＝藤井松一『日本資本主義発達史』（有斐閣、1979年）
- ・小早川光郎『行政法上』（弘文堂、1999年）
- ・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
- ・小林康平『牛乳の価格と需給調整』（大明堂、1983年）
- ・小林康平監訳・平岡祥孝訳『EC 酪農業における生乳クォータ制度』（農政調査委員会、1991年）
- ・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）112頁以下
- ・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』（酪農総合研究所、1995年）
- ・小林奈穂美「欧州の牛乳乳製品の需給動向—乳業メーカー合併の動きを踏まえた動向—」畜産の情報 266号（2011年）74頁以下
- ・小林巳智次『農業法』（日本評論社、1938年）
- ・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)

- ・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
- ・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
- ・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
- ・是永東彦「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
- ・近藤康男編集代表『農産物過剰—国独資体制を支えるもの—(日本農業年報 19)』(御茶の水書房、1970年)
- ・西藤真一「空港発着枠の配分政策」関西学院経済学研究 32号(2001年) 45頁以下
- ・斎藤孝「社会保険給付額の引き下げに関する憲法問題—社会保険給付請求権の規範的内容—」法学新報 98巻 5・6号(1992年) 97頁以下
- ・崎浦誠治=天間征『酪農の生産調整を現地にみる—EC とアメリカ—』(酪農総合研究所、1987年)
- ・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
- ・佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂、2011年)
- ・ジェラルド・ホーガン(浦田賢治=江島晶子共訳)「ヨーロッパ共同体における基本的権利の保護」比較法学 29巻 2号(1996年) 125頁以下
- ・塩野宏「補助金請求権の性質」田中二郎=雄川一郎編『行政法演習 I 改訂版』(有斐閣、1975年) 11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
- ・持続可能な農業に関する調査プロジェクト事務局『本来農業への道—持続可能な社会に向けた農業の役割に関する報告及び提言書—』(2007年)
(http://www.sas2007.jp/project/pdf/SAS_all.pdf)
- ・シドニー・フース編著(桜井倬治=藤谷築次=嘉田良平共訳)『農産物マーケティング・ボード—世界各国の経験—』(筑波書房、1982年)
- ・島森宏夫=山田理「オランダの畜産環境対策」畜産の情報海外編 133号(2000年) 42頁以下

- ・清水池義治「国際乳製品市場の動向と日本への影響」出村克彦＝中谷朋昭編著『日豪 FTA 交渉と北海道酪農への影響』（デーリィマン社、2009 年）35 頁以下
- ・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って—」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
- ・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）
- ・庄司克宏「EC 裁判所における基本権（人権）保護の展開」国際法外交雑誌 92 巻 3 号（1993 年）345 頁以下
- ・庄司克宏『EU 法基礎編』（岩波書店、2003 年）
- ・正田彬『EC 独占禁止法』（三省堂、1996 年）
- ・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
- ・鈴木忠一＝三ヶ月章編集『注解民事執行法（4）』（第一法規、1985 年）
- ・鈴木敏正「牛乳過剰問題の現段階的性格」美土路達雄＝山田定市編著『地域農業の発展条件』（御茶の水書房、1985 年）97 頁以下
- ・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）24 頁以下
- ・仙田久仁男『農産物価格の論理—戦後米価の法則的研究—』（近代文芸社、1998 年）
- ・高橋寿一『農地転用論—ドイツにおける農地の計画的保全と都市—』（東京大学出版会、2001 年）
- ・高橋大輔「農地制度改革をめぐる近年の議論について—農地転用問題を中心として—」生源寺真一編著『改革時代の農業政策—最近の政策研究レビュー—』（農林統計出版、2009 年）117 頁以下
- ・高山隆子「西ドイツ—環境・地域保全をめざす農業・農政—」今村奈良臣・犬塚昭治編『政府と農民』（農山漁村文化協会、1991 年）151 頁以下
- ・ダグラス・C・ノース（中島正人訳）『文明史の経済学』（春秋社、1989 年）
- ・竹下守夫編集代表『大コンメンタール破産法』（青林書院、2007 年）
- ・田代洋一『農業・食料問題入門』（大月書店、2012 年）
- ・伊達邦春編著『ミクロ経済学』（八千代出版、1993 年）
- ・田中秀一郎「ドイツ年金保険における財産権論」社会保障法 24 号（2009 年）77 頁以下
- ・田中二郎「債権の差押禁止とその理由」国家学会雑誌 52 巻 1 号（1938 年）59 頁以下
- ・田中二郎『新版行政法全訂第二版』（弘文堂、1974 年）
- ・田中久義『市場主義時代を切り拓く総合農協の経営戦略』（家の光協会、2007 年）
- ・田中秀樹「脱協同組合化と生協の再構築—新しい生協像の模索—」クォーターリー at2 号（2005 年）62 頁以下

- ・ 田中秀樹『地域づくりと協同組合運動—食と農を協同でつなぐ—』（大月書店、2008年）
- ・ 谷川秀昭「差押禁止財産に関する考察」税務大学校論叢 57号（2008年）63頁以下
- ・ 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）
- ・ 田村悦一「EC裁判所における基本権の保障」日本 EC 学会年報 5号（1985年）23頁以下
- ・ 柘植徳雄『EC 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）
- ・ 土屋圭造編『農産物の過剰と需給調整』（農林統計協会、1984年）
- ・ 津谷好人「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）
- ・ 手塚章「乳量割当制度下におけるフランス酪農業の地域的動向」筑波大学人文地理学研究 18号（1994年）1頁以下
- ・ 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
- ・ 暉峻衆三『日本の農業 150年—1850～2000年—』（有斐閣、2003年）
- ・ 天間征「飲用乳市場の混乱と生乳の需給調整」農業経済研究 56巻 2号（1984年）82頁以下
- ・ 独立行政法人農畜産業振興機構編『変貌する世界の砂糖需給』（農林統計出版、2012年）
- ・ 富岡昌雄「ヘルマン・プリーベの家族農業経営論—リュプ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
- ・ 中野貞一郎『民事執行法増補新訂 6版』（青林書院、2010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
- ・ 永松美希『EU の有機アグリフードシステム』（日本経済評論社、2004年）
- ・ 中村竜哉「R. H. コースによる企業の理論についての一考察（1）—経営学研究のための企業の経済学—」商学討究 50巻 2・3号（2000年）159頁以下
- ・ 中村竜哉『法と経済学 企業組織論に係る分析手法の研究—財産権、取引コスト、エージェンシー・コスト、コースの定理の関連性—』（白桃書房、2010年）
- ・ 中渡明弘「米の生産調整政策の経緯と動向」レファレンス 60巻 10号（2010年）51頁以下
- ・ 並木健二『日本型生乳生産調整計画の進路—いま酪農家に考えて欲しいこと—』（酪農総合研究所、1995年）
- ・ 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)

- ・西澤栄一郎「水質保全対策としての排出取引制度—アメリカの経験から—」農業総合研究 53 卷 4 号 (1999 年) 83 頁以下
- ・西澤栄一郎＝大村道明「オランダの新しい家畜糞尿規制—MINAS から施用量基準へ—」畜産の研究 60 卷 3 号 (2006 年) 335 頁以下
- ・農政調査委員会 (田山輝明＝中村光弘翻訳・解説)『平成 8 年度新農政推進等調査研究事業報告書—新農政推進調査研究事業、アメリカ 96 年農業法等調査、第 3 分冊ドイツ農地法—』(農政調査委員会、1997 年)
- ・農地制度史編纂委員会編集『戦後農地制度資料』第 7、8 卷 (農政調査会、1986 年)
- ・農林漁業基本問題調査事務局監修『農業の基本問題と基本対策—解説版—』(農林統計協会、1960 年)
- ・農林水産政策情報センター訳『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)
- ・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 卷 4 号 (2005 年) 360 頁以下
- ・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)
- ・長谷川敦「乳製品の国際相場高騰と需給事情—乳製品貿易の脆弱性と鍵を握る国々の動向—」畜産の情報海外編 220 号 (2008 年) 46 頁以下参照。
- ・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
- ・原田純孝編著『地域農業の再生と農地制度—日本社会の礎＝むらと農地を守るために—』(農山漁村文化協会、2011 年)
- ・原龍之助「公権の特殊性」法学雑誌 4 卷 3・4 号 (1958 年) 107 頁以下
- ・原龍之助「公権と私権—判例を中心として—」民商法雑誌 39 卷 4・5・6 号 (1959 年) 897 頁以下
- ・原龍之助＝亀田健二「公権の特質—公権の移転性—」法学セミナー 249 号 (1976 年) 58 頁以下
- ・ハンス・D・ヤラス (山内惟介訳)「EU 法における基本権—財産権の保護を中心として—」ハンス・D・ヤラス (松原光宏編)『現代ドイツ・ヨーロッパ基本権論—ヤラス教授日本講演録—』(中央大学出版部、2011 年) 19 頁以下
- ・東田啓作「譲渡可能な漁獲割当 (Individual Transferable Quotas: ITQs) の効率性に関する—考察」経済学論究 63 卷 3 号 (2009 年) 621 頁以下
- ・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)
- ・平岡祥孝「近年の EU 生乳クォータ制度に関する—考察」札幌大谷大学紀要 42 号 (2012 年) 13 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
- ・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
- ・広岡博之「新しい耕畜連携システムの構築と今後の展望」畜産の研究 66 巻 1 号 (2012 年) 157 頁以下
- ・福王守「「法の一般原則」と国内法の衝突に関する一考察—EU における基本権保障をめぐって—」敬和学園大学研究紀要 10 号 (2001 年) 171 頁以下
- ・藤木修『下水道政策における経済的手法の適用に関する研究』京都大学大学院工学研究科博士学位論文 (2011 年) 等
- ・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)
- ・古内博行「直接所得支払いとボンド・スキーム問題 (1)」経済研究 23 巻 1 号 (2008 年) 47 頁以下、(2) 23 巻 2 号 (2008 年) 15 頁以下、(3) 23 巻 3 号 (2008 年) 119 頁以下
- ・古内博行「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
- ・古内博行「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
- ・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
- ・古内博行「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)」経済研究 24 巻 2 号 (2009 年) 161 頁以下、(2) 24 巻 3＝4 号 (2010 年) 319 頁以下
- ・法務大臣官房司法法制調査部編『ドイツ強制執行法』(法曹会、1976 年)
- ・法務大臣官房司法法制部編『ドイツ民事訴訟法典—2011 年 12 月 22 日現在—』(法曹会、2012 年)
- ・堀口健治「農水産分野の権利取引がもたらす経済厚生及び必要要件に関する理論的・実証的研究」農林水産政策研究所レビュー 48 号 (2012 年) 6 頁以下
- ・堀越孝良『特別調査研究北海道における酪農経営の方向』(財産法人北海道農業企業化研究所、2009 年)
- ・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) 32 頁以下
- ・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)
- ・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) 84 頁以下

- ・前間聡＝小林奈穂美「EU 酪農乳業市場の最近の動向」畜産の情報 258 号（2011 年）57 頁以下
- ・増田敏明「次期 CAP 改革法案—チオロシュ農業委員による公共財供給へのパラダイムシフト—」農林水産政策研究所編『平成 23 年度欧米の価格・所得政策と韓国の FTA 国内対策』（農林水産政策研究所、2012 年）1 頁以下
- ・真崎安広『債権その他の財産権に対する強制執行手続の実務的研究（裁判所書記官研修所実務研究報告書）』（法曹会、1966 年）
- ・増田敏明「次期 CAP 法案の審議状況—「公共財供給政策」への転換をめぐって—」農林水産政策研究所編『平成 24 年度欧米の価格・所得政策と韓国の FTA 国内対策』（農林水産政策研究所、2013 年）1 頁以下
- ・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）1 頁以下
- ・松尾弘「人格と所有権—所有制度の構造論的分析のための覚書き—」横浜国際経済法学 4 巻 2 号（1996 年）247 頁以下
- ・松田裕子「EU 直接支払が構造変化に与える影響分析—文献レビューとドイツ・バイエルン州に関するケーススタディー—」農林水産政策研究所編『行政対応特別研究資料欧米の価格・所得政策等に関する分析』（農林水産政策研究所、2011 年）37 頁以下
- ・松原豊彦「現代カナダの農業政策」立命館経済学 43 巻 6 号（1995 年）1092 頁以下
- ・松原豊彦「カナダの農産物マーケティング・ボードと供給管理」村田武編著『食料主権のグランドデザイン』（農山漁村文化協会、2011 年）103 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
- ・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）
- ・美濃部達吉『公法と私法』（日本評論社、1935 年）
- ・ミヒャエル・ケーラー（田山輝明訳）「ドイツにおけるブドウ栽培の法規制—現在と将来—」比較法学 46 巻 2 号（2012 年）309 頁以下
- ・宮脇幸彦『強制執行法（各論）』（有斐閣、1978 年）
- ・村田武「EU における乳業と酪農協の国際戦略」日本農業市場学会編集『農産物貿易とアグリビジネス』（筑波書房、1996 年）53 頁以下
- ・村田武『戦後ドイツと EU の農業政策』（筑波書房、2006 年）
- ・村田武「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
- ・矢口克也「農法的視点からみた水田農業再構築の課題」レファレンス 61 巻 8 号（2011 年）31 頁以下

- ・ 矢口芳生『共生農業システム論（矢口芳生著作集第7巻）』（農林統計出版、2013年）
- ・ 矢坂雅充「牛乳の需給調整と流通構造の変化」日本の農業—あすへの歩み—163号（1987年）
- ・ 矢坂雅充「牛乳の不足払い制度と需給調整（1）」経済学論集 54巻1号（1988年）41頁以下、（2・完）54巻2号（1988年）94頁以下
- ・ 矢野麻未子「フランス酪農事情—2013年CAP改革および2015年クォータ廃止に向けて—」畜産の情報 272号（2012年）64頁以下
- ・ 矢野麻未子「EUにおける酪農部門の現在と展望—Eucolait（ヨコレ）会議から—」畜産の情報 285号（2013年）80頁以下
- ・ 山田晟『ドイツ法律用語辞典改訂増補版』（大学書林、1993年）
- ・ 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』（昭和堂、2007年）
- ・ 有斐閣六法編集委員編『現行法令の系譜』（有斐閣、1959年）98頁以下
- ・ 豊嘉哲「共通農業政策の非共通部分の拡大」日本EU学会年報 32号（2012年）115頁以下
- ・ 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＝徳増俣洪『現代経済システムの展望』（九州大学出版会、1997年）57頁以下
- ・ 横山英信「米過剰問題・米生産調整政策の性格の理論的・歴史具体的検討—戸別所得補償モデル対策に関連して—」アルテスリベラレス 87号（2010年）75頁以下
- ・ 吉野正三郎『ドイツ倒産法入門』（成文堂、2007年）
- ・ 吉野衛・三宅弘人執筆代表『注釈民事執行法第5巻』（金融財政事情研究会、1985年）
- ・ 酪農事情社編集部編『80年代の日本酪農』（酪農事情社、1981年）
- ・ レスター・ブラウン（福岡克也訳）『フード・セキュリティ—だれが世界を養うのか—』（ワールドウォッチジャパン、2005年）
- ・ ロナルド・H・コース（宮沢健一＝後藤晃＝藤垣芳文訳）『企業・市場・法』（東洋経済新報社、1992年）
- ・ 湧口清隆「制度設計・経済性の観点からのコグニティブ無線」電子情報通信学会論文誌 B, Vol. J91-B, No. 11（2009年）1332頁以下
- ・ 和田剛＝小林奈穂美「EUにおける生乳クォータの拡大とその影響」畜産の情報 225号（2008年）78頁以下
- ・ 渡辺洋三「農業関係法（法体制確立期）」鶴飼信成＝福島正夫＝川島武宜＝辻清明責任編集『講座日本近代法発達史 2』（勁草書房、1958年）1頁以下
- ・ 渡辺洋三「現代財産法学の課題」内田力蔵＝渡辺洋三編『市民社会と私法』（東京大学出版会、1963年）3頁以下
- ・ 「特集農産物過剰と需給調整」農業と経済 47巻12号（1981年）5頁以下

- 「特集ウルグアイラウンド農業合意後の酪農・乳業の対応」食料政策研究 82 号 (1995 年)
- 「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 卷 1 号 (1969 年) 8 頁以下

- D. Barthélemy and J. David (eds.), *Production Rights in European Agriculture* (Amsterdam: Elsevier, 2001).
- A. Burrell (eds.), *Milk Quotas in the European Community* (Wallingford: CAB International, 1989).
- A. Burrell, *Current Issues Regarding Arrangements for the EU Dairy Sector –Contribution to the Session on 8 December 2009 of the High Level Group on Milk Convened to Discuss the Mid-Term and Long-Term Arrangements for the EU Dairy Sector–*, 2009 (http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/hlg/acadbl12_burrell_doc_en.pdf).
- C. Busse, Zur Frage der Pfändbarkeit von Milchquoten und der Rechtsnatur der Milchquotenübertragung, AUR, Bd. 36, H. 5, 2006, S. 153ff.
- C. Busse, MOG - Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen, Nomos, 2007, S. 241ff
- C. Busse, Eigentumsgarantie und Agrarmarktrecht unter besonderer Berücksichtigung handelbarer Agrarmarktsubventionen, AUR, Bd. 37, H. 8, 2007, S. 249ff.
- M. Cardwell, *Milk Quotas-European Community and United Kingdom Law* (Oxford: Clarendon Press, 1996).
- M. Cardwell, “Milk and Livestock Quotas as Property”, *Edinburgh Law Review*, Vol. 4, 2000, p. 168ff.
- M. Cardwell, *The European Model of Agriculture* (Oxford: Oxford University Press, 2004).
- R. Coase, “The Federal Communications Commission”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 2, 1959, p. 1ff.
- M. Colangelo, *Creating Property Rights -Law and Regulation of Secondary Trading in the European Union-* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012).
- 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).
- D. Colman (eds.), *Phasing Out Milk Quotas in the EU –Main Report–* (The University of Manchester, 2002).
- Commission of the European Communities, *Commission Working Document Report on Milk Quotas*, 2002.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council-Preparing for the “Health Check” of the CAP Reform-*, 2007.
- Commission of the European Communities, *Proposal for a Council Regulation establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, Proposal for a Council Regulation on modifications to the common agricultural policy by amending Regulations (EC) No 320/2006, (EC) No 1234/2007, (EC) No 3/2008 and (EC) No [...] /2008, Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), Proposal for a Council Regulation amending Decision*

- 2006/144/EC on the Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013)*, 2008.
- Committee of the Regions 90th Plenary Session 11 and 12 May 2011, *Draft Opinion of the Committee of the Regions on the Milk Package*, 2011.
 - Council of the European Union, *Communication from the Commission "Preparing for the "Health Check" of the CAP Reform" - Adoption of Council Conclusions*-, 2008.
 - C. Creifelds (K. Weber (Hrsg.)), *Rechtswörterbuch*, 20. Aufl., 2011.
 - H. Demsetz, "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, Vol. 57, 1967, p. 347ff.
 - C. J. Downs, "EC Agricultural Policy and Land Use-Milk Quotas and the Need for a New Approach", *Land Use Policy*, Jul. 1991, p. 206ff.
 - M. Düsing, *Milchabgabeverordnung - Ratgeber für Juristen und Landwirte*-, 2005.
 - J. Edwards, *Milk Quotas Explained* (London: RICS Books, 1995).
 - European Commission, *Economic Impact of the Abolition of the Milk Quota Regime - Regional Analysis of the Milk Production in the EU*-, 2009.
 - European Commission, *Report from the European Commission to the European Parliament and the Council - Evolution of the Market Situation and the Consequent Conditions for Smoothly Phasing Out the Milk Quota System*-, 2010.
 - European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1234/2007 as Regards Contractual Relations in the Milk and Milk Products Sector*, 2010.
 - H. Gehrke, *Die Milchquotenregelung*, 1996.
 - 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. 296ff.
 - G. Hendrikse, M. Tuunanen, J. Windsperger and G. Cliquet (eds.), *Strategy and Governance of Networks - Cooperatives, Franchising, and Strategic Alliances*-, (Heidelberg : Physica-Verlag, 2008).
 - 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. 334ff.
 - High Level Group on Milk, *Report of the High Level Group on Milk final version 15 June 2010*, 2010.
 - 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.
 - Institut d'Économie Industrielle, *Economic Analysis of the Effects of the Expiry of the EU Milk Quota System*, 2008.
 - F. G. Jacobs, "Wachauf and the Protection of Fundamental Rights in EC Law," in M. P. Maduro and L. Azoulay (eds.), *The Past and Future of EU Law - The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*-(Portland: Hart Publishing, 2010), p. 133ff.
 - 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, p. 355ff.
 - 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*-, 2002.
 - U. Kluge, *Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland* (Hamburg: P. Parey, 1989).

- J. Lukanow and V. Nies, Die Milchgarantiemengen-Regelung - Rechtsprechung und Verwaltungspraxis - Nichtvermarkter, Kappungsgrenze, Quotenübergang, 3. Aufl., 1990.
- A. Malak-Rawlikowska, "The Milk Quota System-Effects on Structural Changes in Dairy Production", *Poster Paper Presented at the IAMO Forum 2006*, 2006.
- H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011.
- MDC (Milk Development Council), *Raw Milk Contracts & Relations –The Need for Change–*, 2005.
- Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung, 4. Aufl., Bd. 2, 2012.
- R. H. Nelson, "Private Rights to Government Actions -How Modern Property Rights Evolve-", *University of Illinois Law Review*, Vol. 1986, No. 2, 1986, p. 361ff.
- J. Niemi and J. Kola, "Renationalization of the Common Agricultural Policy-Mission Impossible?-", *International Food and Agribusiness Management Review*, Vol. 8, No. 4, 2005, p. 23ff.
- OECD, *Dairy Policy Reform and Trade Liberalisation*, 2005.
- A. J. Oskam and D. P. Speijers, "Quota Mobility and Quota Values-Influence on the Structural Development of Dairy Farming-", *Food Policy*, Vol. 17, No. 1, 1992, p. 41ff.
- 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.
- H. Priebe, Die bäuerliche Familienwirtschaft in der wirtschaftlichen und sozialen Auseinandersetzung der Gegenwart, Agrarwirtschaft, Jg. 6, H. 1, 1957, S. 1ff.
- V. Requillart, *High Level Expert Group on Milk. Brussels. 8 December 2009.*, 2009 (http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/hlg/acadbl12_requillart_doc_en.pdf).
- C. P. Rodgers, *Agricultural Law 3rd ed.* (Hetawards Heath: Tottel Publishing, 2008).
- 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. Auflage, (München: BLV Buchverlag, 2010).
- F. Schnekenburger, Zur Pfändbarkeit und zur Insolvenzzugehörigkeit der Milchreferenzmenge, AUR, Bd. 33, H. 5, 2003, S. 133ff.
- Stein/Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, 22. Aufl., Bd. 6, 2004.
- K. Stöber, Forderungspfändung, 6. Aufl., 1981.
- 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)) .
- A. Sydenham, B. Monnington and A. Pym, *Essential Law for Landowners & Farmers 4th ed.* (Oxford: Blackwell Science, 2002).
- L. Theuvsen und C. Schaper (Hrsg.), *Milchwirtschaft ohne Quote–Märkte und Strategien im Wandel–* (Lohmar : Eul Verlag, 2009).
- L. Theuvsen, *High Level Expert Group on Milk*, 2009 (http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/hlg/acadbl12_theuvsen_doc_en.pdf).
- 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, p. 75ff.
- Wieczorek/Schütze, Zivilprozessordnung und Nebengesetze, 3. Aufl., 1999.
- B. Willms, Milchgarantiemengen und Grundrechte, AgrarR, Bd. 17, G. 4, 1987, S. 98ff.
- G. A. Wilson and O. J. Wilson, *German Agriculture in Transition* (New York: Palgrave,

2001).

- W. Zimmermann, *Zivilprozessordnung*, 9. Aufl., 2011.
- R. Zöller, *Zivilprozessordnung*, 25. Aufl., 2005.
- M. Zoetewij-Turhan, *The Role of Producer Organizations on the Dairy Market*, (Baden-Baden: Nomos, 2012).