

早稲田大学大学院法学研究科

2015年2月

博士学位申請論文審査報告書

論文題目 「EU 共通農業政策における生乳クォータ制度
の法的研究」

申請者氏名 亀岡 鉦平

主査 早稲田大学教授 榎澤能生

副査 早稲田大学教授 博士（法学）（早稲田大学） 岡田正則

早稲田大学名誉教授 法学博士（早稲田大学） 田山輝明

亀岡鉦平氏学位審査請求論文審査報告書

早稲田大学大学院法学研究科博士後期課程を2014年3月に退学した亀岡鉦平氏は、早稲田大学学位規則第7条第1項に基づき、2014年1月29日、その論文「EU 共通農業政策における生乳クォータ制度の法的研究」を早稲田大学大学院法学研究科長に提出し、博士(法学)(早稲田大学)の学位を申請した。後記の審査員は、上記研究科の委嘱を受け、この論文を審査してきたが、2015年2月7日、審査を終了したので、ここにその結果を報告する。

一、 本論文の構成と内容

本論文は、EU 共通農業政策 (Common Agricultural Policy (CAP)) において生乳生産過剰対策の一環として1984年から導入された、生乳クォータ(生産量割当)制度、ならびに加盟国ドイツにおけるこの制度の実施過程、生乳クォータの法的性質に関する学説、生乳クォータ取引の経済分析、同制度につき生じた紛争に対する欧州司法裁判所の判断などを分析することを通じて、当該政策によって創出された財産権の法的性格を検討するものである。論文の構成と内容は以下のとおりである。

1. 本論文の構成

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

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
3. ソフト・ランディングの内容と機能
4. ミルク・パッケージ及び規則 261/2012 の内容

5. おわりに—危機対応としての「協同」の今後—

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
2. 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）（不動産執行、動産執行、債権執行）
3. ドイツにおける生乳クォ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）
4. 生乳クォータの財産性・差押可能性に関する判例
5. まとめ

第4章 生乳クォ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ォ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
3. 生産抑止手法を巡る紛争（1）（生産停止計画との関係）
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）
5. まとめ

第5章 生乳クォータ取引の必然性と取引に内在する矛盾

1. はじめに
2. 生乳クォータ取引の発生メカニズム
3. 生乳クォータ制度に対する2つの要請の対立と取引の限界
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）

2. 本論文の概要

序章

生乳クォータ制度とは、生乳の生産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加盟各国の各年のクォータ（生産枠）を算出・決定し、そのクォータを各国の流通構造に応じて農業経営体又は加工業者に配分し、年度末に各国毎にクォータの超過があれば、生産者又は出荷業者に超過量に応じた課徴金を負担させる制度である。配分されたクォータまで課徴金を支払うことなく生産することができる権利と言い換えることができる。このように特定の農業政策の展開を通じて付与される権利としては、生乳クォータはじめ、砂糖大根クォータ、ブドウの植樹権など、農業者が特定の農業生産を実施するた

めの権利があり、さらに牛肉特別奨励金、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のように、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が存在する。農業生産権と総称されるこれらの権利の一つである生乳クオータを研究することの意義を、論者は、行政的に創出される財産権に関する一般理論を構築するための一つの実証研究として位置づけている。

第1章では、EU及びドイツにおける生乳クオータ制度の内容を把握したうえで、共通農業政策の展開に伴うその変化を分析する。制度導入当初は、クオータと土地との一体性を確保する附従性の原則が貫徹されていたのであり、これにより、クオータ取引が積極的には構想されていなかった。この原則は、それ自体として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直接関連するものではなく、地域農業や農民的経営の維持といった観点から要請されたものであった。しかし、附従性の原則は、農業構造を固定するとの批判が生じ、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る。その過程がEUのみならずドイツにおいても進行した経緯が詳細に辿られている。特にドイツに関しては、生乳クオータ令（2008年）における生乳クオータ移動規定の内容に即して、法状況が説明される。

第2章では、生乳クオータ制度が2015年に廃止されることになった理由、背景が分析され、廃止後の市場管理システムがどのように構想されているかが明らかにされている。廃止が決定されるに至った理由として、論者は、①2003年CAP改革からヘルス・チェックの提起という一連の政策展開、②乳価変動に対する乳価維持システムとしての生乳クオータ制度の無力さ、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制度自体に内在する非効率性に対する批判の高まりを挙げ、それぞれについて検討を行っている。また生乳クオータ制度廃止後の政策の方向性は、この制度の廃止要因に規定されてEU酪農の国際競争力向上に向かうものであり、生産者、加工業者、販売業者間の統合・協同化を企図するものであるとし、これを、法規制を通じた介入的域内需給管理としての生乳クオータ制度から、EU酪農の市場化推進への転換として把握したうえで、その手段として協同化が提起されていることに注目する。乳価変動で市場の安定化が実現しづらい酪農部門において、市場の安定化を図る対応策として、生産者の協同、加工業者との業種間の組織化等が選択されたと分析する。

第3章では、ドイツにおける強制執行法上の差押可能性に関する学説と判例をフォローすることを通じて、生乳クオータを法的に財産権として捉えることができるか否かが検討される。差押可能性が検討対象とされたのは、それが生乳クオータ制度の運用において実務上最も問題となり、学説上の蓄積も充実しているという事情による。検討の結果、生乳クオータには、金銭的評価が可能で譲渡性のある、不動産、動産及び債権以外の独立の財産権を総括する概念としての「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、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る。このような法的性質の評価は、附従性原則の緩和と一体的である。附従性原則が緩和され

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。これは「財産的価値を有する公権」として把握可能であり、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、と説明される。

第4章では、前章と同様に生乳クオータの法的性質という論点に関して、欧州司法裁判所における裁判例を用いて検討を加えている。①附従性の原則があったために賃貸借の終了時において生じた生乳クオータの帰属をめぐる紛争、②生乳クオータ制度以前に実施されていた生乳生産抑制政策と生乳クオータ制度との整合の問題から生じた紛争（SLOMクオータ問題）、③生乳クオータの年次逡減措置をめぐる紛争、の3類型に整理された事例の検討から、生乳クオータの経済的価値＝財産性を承認し独自の取引対象とすることを要求する一方のベクトルと、生乳クオータの財産性を制約しようとする他方のベクトルとの対立が読み取られる。すなわち制度展開に伴って、次第に生乳クオータの財産性に言及する議論が多く見られるようになる一方で、財産権の社会的制約に基づき生乳クオータに対する各種の制約を認める判決がほとんどであり、生乳クオータについて一定の財産性は承認されても、政策の都合次第でその内実は多大な制約を伴うものであること、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、その性質上制約の付加が容易であることにより、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ことが指摘される。

第5章では、経済学理論に依拠して財産権発生のプロセスを追い、生乳クオータが独立した財産として取引に供されることになる必然性が説明される。生乳クオータ制度には、生産制限を実施することで不可避免的に発生する社会的損失（死荷重）と、生乳クオ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。非効率性が容認されるのは、効率性を超える規範的価値がそこに存在することである。生乳クオータ制度においては、これを附従性の原則や取引領域規制等の規制が担っていた。しかし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、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、縮減可能な損失の補填を超えて、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するようになる。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、と説明される。

終章において論者は、農業生産権が独立した取引対象物となることは、同時に、それが農業の現場から離れる可能性があることを意味しており、農業生産が行われるべき場所で農業生産が行われなくなり、ひいては農業生産権が投機対象化する状況をも生じさせる原因となりかねないと総括する。農業生産権的手法においては、生産権の過度な商品化は農業自体の持続性を損なう恐れを高めるものであり、このような危険を冒してまで、農業生

産権的手法を農産物過剰対策として実施すべきものなのかという疑問を提示し、生産する権利と土地に対する権利が合致していることが、持続的農業生産の条件ではないかと結論付けている。

二、 評価

近代ドイツにおける生乳生産は、乳製品問題を含めて食糧確保の問題として国民生活にとって決定的に重要であったが、本論文は、その延長線上に位置づけられる現代における生乳の生産枠問題に焦点を当てている。EUならびにドイツにおける生乳クォータ制度について、制度自体の展開過程、実施過程、ドイツの普通裁判所・行政裁判所判例、欧州司法裁判所判例を克明に追い、また（農業）経済学、法律学、政策論にわたる多くの文献を渉猟することにより、諸学問領域における先行研究の水準を正確にフォローしている点で、本制度に関する我が国での最も詳細で信頼度の高い研究であり、学界に寄与するところ大きい論文と評価することができる。

乳価の下落を抑えて生産者の所得を確保する目的で設計された生産量の制限・割当規制は、逆に割当量（クォータ）を超えない限り生乳を賦課金の支払いなしで生産できる法的地位として観念される。この法的地位が土地と一体的に構成される限り、経営の規模拡大を志向する経営者にとっては、大きなコスト増となる。そこでこの経済的非効率を回避するためにクォータは、土地との一体性を離れて自由な売買の対象となる強い傾向性をもち、ひいては制度がある限り回避できない非効率（死荷重）をも回避すべく、制度自体の廃止の方向へ向かう傾向性をもつことを、論者は経済理論を参照しつつ確認し、またこの法的地位が財産権としての法的性格をもつにいたることを民事法学の議論により説明した。そして経済的効率性の確保と、これに対応する財産権としての法的地位の承認は、クォータの大規模経営への集中、集積をもたらし、好ましくない農業構造変動をもたらす危険をはらむという、制度が抱える矛盾を明らかにした。また裁判においては、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判例と、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判例の対立があることを指摘し、農業生産権に基づいて採算のとれる営農を展開しようとする農業生産者は、不安定な立場に置かれるという認識を示した。このように、生乳クォータ制度とその発展のプロセスにおける矛盾対立を明らかにしたことが、特に評価される。

生乳クォータ制は、国家による農産物市場管理制度の一部に他ならない。2015年のEUにおける生乳クォータ制廃止後の政策はいかなる方向性を志向しているのだろうか。論者は、これを市場管理・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であると整理する。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、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プランが紹介される。EUおよびドイツの生乳の市場管理の歴史と今後の動向は、日本におけるコメの生産調整という市場管理の将来を考える上で参考となる。とりわけ生

産者の市場対応力強化のための生産者の組織化・協同化を通じた交渉力強化と契約関係の形成、ならびに業種間組織の結成による流通各段階における部門統合といった方向性は、日本における農産物市場のあり方を考える上で大きな手掛かりを与えるものであり、有益である。生乳クォータ制の導入、展開、廃止の全プロセスを辿ることによって、農業者保護を基調とする特別法としての農業法制から国家は撤退し、私的自治原則に基づく契約関係の形成（これを論者は市民法化と呼ぶ）に政策を解消していくという、農業法政策全体の趨勢を読み取ろうとしている点も注目される。

本論文では生乳クォータ制が直接の分析対象とされているが、論者の研究意図は、この制度のように、特定の政策展開の中で形成される財産権的な地位一般について、その法的性格を分析することにある。行政的に創出される財産権の例としては、電波・周波数権（spectrum rights）、空港発着枠（airport slots）、温室効果ガス排出枠、TAC 制度に基づく漁獲可能量枠、水質取引・排水課徴金等、が挙げられる。これらはそれ自体としては実体のない財産権を行政が創出し、その取引可能性を制度内に組み込むことによって社会的費用を抑制し、あるいは資源配分の効率性を向上させることにより行政目的の実現を図ろうとする点で共通点をもつ。論者は、このような財産権に関する一般理論の構築を展望しつつ、生乳クォータを研究対象とした点において、将来の発展が十分に期待できる研究となっている。

もっとも本論文にも欠点がないわけではない。論者は生乳クォータの土地からの分離とその自由な取引の容認により、条件不利地や小規模経営のクォータが、条件有利地や大規模企業経営へ流出して生産権が集中し、前者における持続可能な生産を阻害するとしている。しかし、クォータの自由売買によっていかなる農業構造の変化が生じたかという実証分析はなされていない。構造変動そのものは統計資料によって把握可能であるが、クォータ移転に起因する構造変動を特定するのは極めて困難な作業ではある。しかしこれがある程度示されれば、より説得性のある議論となったであろう。また、クォータの財産性を肯定する理論からすると、財産権としてのクォータに対する補償問題が制度の廃止に際して生じてくるものと思われる。これに関する議論は、将来的課題ではあるものの、紹介、検討されていない。さらに政策展開の中で形成される財産権的性格をもった法的地位に関する一般論への接続という問題関心が、法学の分野で従来展開されてきた権利論の参照が弱いため、具体化されていない。

しかしこれらの課題の解明は、むしろ今後の筆者の研究の継続、発展、深化に期待すべきところであり、課程博士論文としての水準を下げるものとはいえない。

III 結論

以上の審査の結果、後記の審査員は、全員一致をもって、本論文の執筆者が博士（法学）（早稲田大学）の学位を受けるに値するものと認める。

2015年 2 月 7 日

審査員

主査 早稲田大学教授

棚澤 能生(法社会学・農業法)

副査 早稲田大学教授

博士(法学)(早稲田大学) 岡田 正則(行政法)

早稲田大学名誉教授

法学博士(早稲田大学) 田山 輝明(民法・農業法)
