EC 生乳生産調整政策と加盟主要国の農業構造への影響

小 林 康 平

EC Milk Production Control Policies and Its Effect to Dairy Farms in Selected Member Countries

Kohei Kobayashi (Kyushu University)

The Milk Quota System was introduced in EC in 1984 in order to cut over production of milk and milk products and to solve the financial difficulties in the administrative budget. The system was determined to extend until 2000 when EC reformed the Common Agricultural Policy in 1992. During the period of 1984-91, the quantity of quota was reduced about six percents in average of member countries, while 15-16 percents in highly developed countries of dairy such as the United Kingdom, Netherlands and West-Germany.

The Dairy Farmer Outgoes Scheme was published by the EC Commission in 1985,

which was designed to encourage milk producers to cease production permanently.

The purpose of this paper is to review the management of the milk quota system, and to percept the effect of the system to dairy farmers in selected member countries. The important results are summarized as follows ; ① the structural reform of milk production was accelerated by transfer of the quota from small and inefficient dairy farmers to large and efficient farmers. ② this structural reform was achieved by dairy farmers themselves without getting financial aids outside dairy industry.

1. はじめに

最近年のヨーロッパ社会主義国の崩壊によって、世界の政治経済構造はその枠組を根底から変えたが、その影響は主要国の農業政策立案の基礎にまで及んでいる。第三次世界大戦はもはや起こりえないという見通しの下では、長期にわたる食糧備蓄は必要なくなった。EC諸国では、農地は食糧生産よりも環境保全のために自然の林地に戻し、農村は都市住民の憩いの場を提供する役割が重視され、その方向に向かって農林行政の転換が進められている。開発途上国における食糧生産も、アフリカの自然破壊により農業生産の落ち込んだ国と政変で紛争中の国を除けば、国内消費量の自給を達成した。膨大な人口を抱える中国やインド、ベトナムのように輸出力さえ有するにいたった国もある。近年、世界の食料事情は大幅に安定し、世界的にみても援助を見込んだ過剰分を貯え置く必要は小さくなった。

こういう情勢を背景に、EC農相理事会は1992年6月にEC共通農業政策（Common Agricultural Policy, 以下CAPと略称する）の大幅な改革案を採択し、実行に移した。改革の骨子は農業と食糧生産の

長期にわたる縮小と国内支持の削減である。当然、牛乳生産も対象とされ、実施中の生乳生産のクォータ制度（生産割当制度）は、生産者の厳しい痛みを伴いながら2000年まで延長されることになった。そこでCAP改革と酪農業との関係、特に1984年から実施されているEC生乳クォータ制度（Milk Quota System 生産割当制度）と、同時に併用された酪農廃業計画（Dairy Farmer Outgoes Scheme）の運用の実態と、それらが生産構造に与えた影響を明らかにしたい。この制度をとりあげる理由は、農業生産縮小基調の中で、クォータ制度は国家財政支援を受けずに酪農業内部の施策で構造改革を実現したこと、廃業計画は国家の社会保証政策にうまく乗せてクォータ制度の運用を有効に機能せしめた点等が政策として秀れており、国際化時代に突入した日本酪農を再構築する上で参考になると考えられるからである。

2. EC共通農業政策1992年改革の基本方針

1992年6月にEC農相理事会で採択された共通農業政策改革の基本方針は、1980年代初めより懸案の課題であった農産物過剰問題と財政不安定問題を、農村地域の経済活性化と自然環境保全に配慮しつつ、農業生

産の合理的経営形態を確立することによって、解決することであった。つまり、ECの発足以来、CAPの運用は農産物に対する価格支持政策を柱としているために、生産を刺激して1970～80年代前半にかけて膨大な量の過剰生産をもたらし、それがECの財政を圧迫して深刻な問題であった。当時、EC予算全体の3分の2は農産物価格支持関係に支出されており、その25～30パーセントは牛乳・乳製品で占めていた。

牛乳・乳製品の過剰生産を抑制するために、EC委員会は今までに種々の方策を提案し、実行した。1976年に実施された生乳出荷停止・乳牛転換計画（Non-Marketing and Herd Conversion Schemes）に対する補助金の支出、また、1977年に導入した「共同責任課徴金」（Co-Responsibility Levy）と呼ばれる過剰牛乳を処分する費用の一部を酪農経営者に負担させる方法は、最も直接的な抑制策であったけれども効果はなく、生産量は増加し続けた。そこで、最後の手段として導入されたのが、1984年4月2日から実施されている生乳生産のクォータ制度である。当初、5カ年の時限立法として発足したが、3カ年延長されて92年3月までの継続が決まり、92年の改革案では再延長されて2000年まで継続されることが決定された。この他の改革の要点をEC委員会事務局長名で公表した「共通農業政策の改革—1992年CAPワーキング・ノート」で見ると次の通りである。

(1) 生乳

- 1) バターの価格を今後2年間で（1993/94及び1994/95年度）で各年2.5%ずつ、計5%引き下げる。また、脱脂粉乳の価格は現状のままとする。95年度については、前2年度の市場状況を検討のうえ、別途定める。
- 2) 生乳クォータ制度を2000年まで維持する。1992/93年度はクォータ枠の削減は行わない。93年以降については、年度始にEC委員会が市場状況に関する報告書を農相理事会へ提出し、農相理事会が削減について検討する。
- 3) 生乳生産者は保有するクォータ権利枠を譲渡し得る期間を毎年12月31日まで延長する（現行7月31日まで）。
- 4) 高品質乳製品の開発に関する研究及び消費拡大宣伝事業を介入コストの一環としてとらえ、CAPのEC財源でまかなう。
（この事業は、従来、生産者が支払う共同責任課徴金を財源として実施されてきた。）
- 5) イタリア、ギリシャ、スペインから出されていた

生乳クォータ枠増加要求については、ギリシャ10万トン、スペイン50万トン認め、イタリアに対しては認めない。

(2) 穀物

- 1) 現在155ECUの穀物の支持価格（トン当たり）を、93年度130ECU、94年度120ECU、95年度110ECUまで引き下げる。（3年間で29%引き下げ）。
- 2) 支持価格の引き下げ分について、生産者に対し直接補償支払いを行う。
- 3) 上記2)の受給要件として、農地面積の15%の休耕が義務づけられる。（20ha未満の小規模農家は、休耕義務が免除される。）
また、休耕についても、補償支払いが行われる。

(3) 牛肉

- 1) 介入価格を、今後3年間で各年5%ずつ、計15%引き下げる。（現行の枝肉価格を100kg当たり、現行の343ECUを95年度以降292ECUに引き下げる）。

- 2) 1頭当たり、120ECUの補助金を支払う。

(4) 共同体の基本的原則である単一価格政策、共同体優先主義、共通農業政策と共通農業市場の確立に対する責任と団結にはいささかの影響も与えるものではない。これら基本原則を保持するために共通価格の設定、域外に対する国境措置として可変的保護手段、堰止価格を設定し、域内農産物市場では公共的介入制度を運用することは今迄と変わらない。

以上が要点であるが、今次の改革は、穀物支持価格29%削減、農地面積の15%を休耕、牛肉は3年間で買い入れ価格の15%を引き下げる、というように、穀物と肉牛に関しては前例を見ない大幅な削減である。他方、休耕に対しては補助金の支払い、牛肉買入価格の引き下げにも補助金の支払い等、直接所得補償や各種奨励金の充実により農家所得の目減り分の補填を準備している。この改革により、従来の生産刺激的な高水準の支持価格がもたらす際限のない過剰生産に歯止めをかけ、過剰を解消して需給バランスを維持し、併せて農村の環境保護的営農の推進を目的としている。これは、EC共通農業政策24年間の歴史の総決算であり、改革という名に値する大幅な農業政策の変更である。

酪農・乳業分野について見ると、価格引き下げはバターの介入価格のみで、93、94年の2年度にわたって、それぞれ2.5%ずつ、合計5%引き下げが確定しているが、その比率は穀物の29%や牛肉の15%にくらべて著しく低い。注目の生乳生産クォータ枠の削減は、93

図1 ECにおける生乳出荷量の推移, 1974~1991

資料：表2と同じ。

年度は行われただけでなく、それ以後に対しても市況を見てから決めるとされた。畜産の中で、生産額からみると生乳は第一位であるにもかかわらず削減率が軽微であったのは、後述のように、生乳生産クォータ制度が1984年4月から実施されて今日まで、すでに累計11.5%に昇る大幅な削減が実施され、その影響でバターや脱脂粉乳の介入買い上げによる在庫が減少し、生乳生産の伸び率も低かったからである。CAP改革の最大目標が過剰在庫の解消と需給コントロールにあったことからすれば、酪農・乳業の分野ではすでにその目標がある程度達成されていたためであり、その点が穀物や牛肉と事情が異なっている。

3. ECの生乳クォータ制度と運用

(1) 生乳クォータ制度の概要

EEC閣僚理事会は、1984年3月31日、生乳クォータ制度を5年間の時限立法として導入することを決定した。導入に法律的根拠を与えたのは「EEC理事会規則856/84」(1984年3月31日)および同規則「857/84」(1984年3月31日)である。導入の期間は1984年4月1日から1989年3月31日までの5年間であるが、初年度は4月2日から施行されることになった。この生乳クォータ制度は、正式には追加課徴金制度(Additional Levy System)と呼ばれている。

クォータ制度導入の目的は牛乳・乳製品の過剰生産を抑制して、生乳の供給量を市場需要量にバランスさせることである。前節に述べたように今迄導入した生乳出荷停止及び乳用牛を肉牛へ転換する計画や、「共同責任課徴金制度」では効果がなく、過剰生産の基調をくい止めることはできなかった。現行の支持価格制度の下で農家を受ける価格水準を極端に下げれば生産量は減少するであろうが、農家所得も大幅に減少して小規模生産者に深刻な打撃を与え、別の問題を引き起こすことになる。こういう状況の下で、農家受取価格を極端に落とすことなしに生産量を市場必要量にバランスさせて供給する方法は、クォータ制度の導入以外にはないと考えられ、EC内部で長期間にわたり論議された結論として導入に踏み切った。

導入後、1986年11月、クォータ制の運用の実態を調べた中間報告書がEC農相理事会へ提出された。それには、EC介入局が買い上げた過剰乳製品の在庫量がまだ相当量残っており、それが高い経費を必要とするだけでなく、乳製品市況を沈滞させる原因となっている点が指摘された。年間の貯蔵コストは、バターがトン当たり360 ECU、脱脂粉乳がトン当たり155 ECUと推定された。(1 ECUは1986年当時約160円であった)。1988年、この中間報告書に基づいて、前記EEC規則の一部を改正し、クォータ制度の運用を1992年3月31

表1 保証総量の加盟国への配分方法と配分数量

	生乳出荷量		クォータの生産者配分方式	基準年度	1984/85年配分数量	
	1981	1983			数量	83年出荷量に対する比率
	1,000トン	1,000トン			1,000トン	%
ドイツ	23,032	25,176	A	1981	23,487	△6.7
フランス	25,090	26,080	B	1981	25,585	△2.0
イタリア	7,811	8,232	A	1983	8,798	+6.9
オランダ	11,818	12,905	B	1981	12,197	△5.5
ベルギー	3,077	3,225	A	1981	3,163	△1.9
ルクセンブルグ	262	283	B	1981	268	△5.3
連合王国	15,394	16,787	B	1981	15,950	△5.0
アイルランド	4,514	5,341	B	1983	5,280	△1.1
デンマーク	4,837	5,227	B	1981	4,932	△5.6
ギリシャ	499	434	B	1981	472	+8.8
EC10カ国合計	96,334	103,690	—	—	99,524	△4.0

注：△印はマイナス。

出所：1981年及び1983年生乳出荷量はM.M.B.EEC Dairy Figures and Facts, 1986.

1984/85年クォータ配分数量は表2に引用したEC Commission, Final Report.

日まで3年間延長することを決定し、更に1992年のEC共通農業政策改革で再度延長し、前述のように2000年まで継続されることになった。

1984年6月からは「EEC酪農廃業計画」も併用して、生乳生産の縮小を計った。その結果、図1に示したように、生乳生産量は1983年をピークとして翌年から下降し、1970年代後半から80年代前半にかけて堆積された膨大な量の過剰は、大幅に改善され、生乳生産の需給調整をうまく達成した。その上、酪農業から小規模生産者や高齢農業者等の非効率生産者を退出させ、生産構造の改善を推進している。以下この制度の枠組みと運用の実績についてみる。

生乳クォータ制度は次の三つの装置を運用することに要約しうる。

(2) EC生乳クォータ数量の確定とその加盟国配分

第一の装置はEC全体の生乳クォータ総量を確定し、それを加盟国へ配分し、更にそれを分割して個々の生産者へ配分することである。

まずEC域内全体の生乳需要量を、飲用向けと加工向けの両方を合わせて確定し、これを保証総量(Guaranteed Total Quantity)と呼ぶ。この保証総量を一部分共同体保留分として残し、他を総て国別に分割して各加盟国に配分する。国別に配分された保証数量はその国の基準数量(Reference Quantity又はBase Quantity)と呼ばれる。各国へ配分する基準は、1981年と83年(暦年)を基準年次とし、イタリア、アイルランドおよび後に加盟したスペインの3カ国を除いて、1981年における各国の生乳出荷量の実績

プラス1%の数量に定められた。イタリアとアイルランドは酪農業の発展が比較的遅れている事情が考慮されて1983年を基準年次とされた。表1に示したように、1981年と83年の生乳出荷量を比較すると、ギリシャを例外として、いずれの国も81年を83年が上回っており、83年の数量を基準年に与えられたことは明らかに恩恵を受けたことがわかる。逆に基準年次を81年に指定されることによって不利益を被った国は西ドイツ、オランダ、イギリス等のすでに大規模酪農経営として発展している国である。

こうして各国別に配分された保証総量のほかに、先に触れた共同体保留数量(Community reserve)と呼ばれる未配分のクォータ数量枠をEC本部に残している。これは、生乳クォータ制度の運用によって、特定の供給国あるいは生産構造に困難を引き起こした等の「特別な事情」に対して追加配分するために設定された保留分である。最初3年間には39万3,000トンが設定され、アイルランド30万3,000トン、連合王国北アイルランド6万5,000トン、ルクセンブルグ2万5,000トンが配分され、クォータ制度が続く限りこの量を基準数量に上のせして余分に与えられるものとされた。こうしてクォータ制度がスタートした第1年目(1984/85年)の生乳保証総量は9,952万4,000トンで、1983年出荷実績の4.0%減であった(表1参照)。更に、1986年5月の理事会で第3年度(1987年4月1日)から2%、第4年度(1988年4月1日)に1%の削減を行うことを決定し、削減率3%を上をさせた。

こうしたクォータの恒久的削減に加えて、クォータ

枠の一時的停止 (Temporary Suspension) が決定され、第3年度に4%、第4年度に1.5%、合計5.5%の一時的削減が行われた。その結果、EC10カ国の保証総量は、1990/91年度には9,997万トンと初年にくらべ約6%減少した。クォータ数量の恒久的削減に関しては、後で述べる酪農廃業計画を併用した影響も大きい。その後、1986年にはスペインとポルトガルがECに加盟し、1990年には旧東ドイツが旧西ドイツと統合し、又1989年にはSLOM (注1) 農家に対して、それぞれクォータ枠の追加配分が行われ、EC12カ国合計のクォータ枠は1億663万トンに増加した (表2)。

この生乳のクォータ数量の内訳は二種類あり、(a)生産者である農民が生乳を乳業者 (酪農協同組合も含める) へ出荷する卸売クォータ (Wholesale Quota) と、(b)生産者が生乳を処理加工して飲用乳として消費者へ直接小売販売する直接販売クォータ (Direct Sale Quota) と呼ばれているものがあり、このほかに未分割のEC共同体留保分があって、それらの合計が前掲表2の数値である。直接販売クォータ数量は漸次減少の傾向にある。共同体留保分は、加盟国に配分されるので、恒常的に一定数量を有するものではない。

こういう方式でクォータ保証総量が加盟国へ配分されたので、削減率は国によって異なり、すでに酪農業

が高度に発展した旧西ドイツ、オランダ、連合王国、デンマークは高率の削減を課せられ、未発達のイタリア、ギリシャは逆にクォータ枠の追加配分を受けている。又、連合王国ではECクォータ枠の恒久的削減に加えて、自国単独の削減政策を併用し、1987/88～1991/92年の5年間の暫定措置として、1年単位で、5.6～4.8%の削減率を上乗せしたので、この期間は対1983年比で年率20%の削減を実施したことになる。

EC生乳クォータ制度の運用と並行して、デンマークとギリシャを除く国で酪農廃業計画が導入された。これは「EEC理事会規則857/84」第4条第1項に基づく措置で、クォータ制度を効果的に推進させるために併用する社会政策的施策である。つまり、酪農廃業計画とは生乳生産の恒久的停止を奨励する補償措置である。応募者は、クォータ制度が存続する限り生乳生産を行わないことを条件に、所有するクォータ数量の全量を放棄し、「離農交付金」という補償金を一時金または年賦金の形で受け取る。1984年と85年の2年間に約10万戸の酪農家が交付金を受けて廃業し、彼等が放出した生乳クォータ数量は419万トン、総保証量の3.9%に達している。放出されたクォータはその国の留保分に吸収された。

スペインとポルトガルは1986年1月1日よりECへ

表2 EC国別に配分された生乳の卸売出荷形態と直接販売形態の保証数量

単位: 1000トン

	卸 売 出 荷 形 態		直接販売形態	合 計 1991/92
	1991/92	1991/92年の1983年 に対する比率, %	1991/92	
ドイツ a)	27,520	-15.0 b)	150.04	27,670
フランス	24,096	- 7.6	732.82	24,829
イタリア	9,030	+ 9.7	717.87	9,748
オランダ	10,909	-15.5	90.31	10,999
ベルギー	3,293	+ 2.5	373.19	3,666
ルクセンブルグ	267	- 5.6	0.95	268
連合王国	14,505	-13.6	375.89	14,881
アイルランド	5,215	- 2.4	15.21	5,230
デンマーク	4,429	+15.3	0.95	4,430
ギリシャ	531	+22.4	4.53	536
10カ国合計	99,975	—	2,461.76	102,437
スペイン	4,975	—	516.95	5,492
ポルトガル	1,862	—	118.58	1,981
12カ国合計	106,632	—	3,097.29	109,729

注: a) ドイツの統計は、1991年3月までは旧西ドイツのもので、同年4月より旧東ドイツのものを含めている。

b) 旧東ドイツの数量が加算される以前の、1990/91年の1983に対する比率である。

出所: 1984/85～1988/89年度の統計はEC委員会、Final Report to the Council Concerning to Application of the Additional Levy System in the Milk Section. COM (87) 452 final, 1987年、及びMMB, EEC Dairy Figures and Facts, 1992年版。

加盟したが、EC共通農業政策に基づく価格支持制度を適用するまでに10年間の移行期間が認められ、酪農業の発展が比較的遅れている国情に合わせた措置がとられた。スペインでは、EC加入当時、国内の生乳生産者価格はEC域内平均よりも高かったので、7年間に域内水準と同等にさせる措置がとられ、そのために移行補償基金（Accession Compensatory Amounts）からの補償が適用され、更に乳製品の輸入を制限することが認められた。ポルトガルに対しては酪農業の発展の遅れが配慮され、EC委員会は二段階で改善を求めるよう要請した。第1段階はポルトガル政府が酪農部門に対して運用してきた今迄の政策を残存したまま、牛乳・乳製品分野の市場自由化を進め、EC介入局を設立し、国際化と相入れない国内の援助や組織は廃止する。この間、生乳クォータ制度を含めて、EC共通農業政策の諸規則は一切適用しない。第2段階は1991年4月1日から始まり、生乳クォータ制度や支持価格による介入制度を含めてEC共通農業政策が適用され、5年以内に、移行補償基金を使ってEC域内よりも高水準の生乳生産者価格を域内平均水準に押し下げる。1991年におけるEC保証総量の割当て数量は178万2千トンとし、その後、毎年20%程度の増加を認める。酪農家個人に対する保証数量の配分の基準は、1988、1989、1990年のいずれかの年の生乳出荷量とし、希望の年を農民に選択させる。超過出荷に対するペナルティの課税は適用しない。

旧東ドイツは、旧西ドイツに統合してEC共同体に加盟したのは1990年7月1日であり、8月にはEC全加盟国間の総ての国境措置が取り払われ、牛乳・乳製品を含めて、交易が自由化された。同年10月3日からEC共通農業政策を含めて、共同体の総ての規則が統一ドイツに適用された。旧東ドイツに1991/92年に配分された生乳クォータ数量は、卸売クォータが646万4,000トン、直接販売クォータ5万8,800トンであった。但し同年は、卸売クォータの4.5%が一時的に停止され、615万8,000トンが実行枠とされた。従って、統一ドイツの1991/92年におけるクォータ数量は、卸売クォータが2,752万3,000トン、直接販売クォータが15万トンで、合計2,767万3,000トンである。

(3) 各国における生乳クォータ枠の運用

第二の装置は各国における生乳クォータ枠の自主的な管理と運用である。各国政府はEC閣僚理事会で確定した国別の生乳クォータ数量の配分を受けるが、その数量に自国政府の独自の判断で設定した生産量の削減量を上乘せし、合算して基準数量を定め、これを個々

の生産者へ配分する。次項で述べるように、クォータ数量の管理と運用の方法は、各国政府の裁定に委されているので、国により違いがある。

EC本部から各国へ配分された保証総量は、更に分割され、各国の政府から個々の生産者へ配分されるが、その方法は2通り定められている。方式A（Formula A）は、政府から個々の生産者に対して直接割り当てる場合であり、生産者基準クォータ（“Producer based” Quota）と呼ばれている。方式B（Formula B）は、生産者が生乳を販売する乳業者、もしくは生乳を出荷する協同組合を単位とするもので、購入者基準または乳業者基準クォータ（“Purchaser or dairy based” Quota）と呼ばれている。方式AとBの選択は各国に任されている。

各国は配分された保証数量を超過して生乳を出荷した場合は、その超過数量に対してペナルティとして追加課徴金が賦課される。この追加課徴金の額は、当初、方式Aの場合がEC価格支持制度で設定した目標価格（Target Price）の75%、方式Bの場合が、同価格の100%に設定された。ところが、方式Aに対して1985/86年度に改正され、目標価格の100%に引き上げられ、更に1989/90年度に115%に引き上げられた。方式Bの場合には、クォータ数量は生乳の購入者または乳業者を単位として配分されているから、追加課徴金を課せられるのは業者が有する枠を超過した場合であり、従って、ある農家の出荷量が超過しても他に不足した農家があって相殺されれば、課せられない。クォータ枠を有効に利用してペナルティの支払いを回避する点では方式Bは有利である。生産者から消費者へ直接小売販売される場合の直接販売クォータ枠の超過に対するペナルティは目標価格の75%が賦課される。超過生乳量はその代金の支払いを受けぬどころか、それと同額の金額を逆に徴集されるのだからこのペナルティは非常に厳しい制裁である。

徴収した課徴金は、先に述べた酪農廃業計画に従って、生乳生産の永久的な廃止を約束した生産者に補償を行う財政措置の資金に繰り込まれる。

(4) クォータ枠の譲渡と賃貸借

第三の装置は、各農家へ配分された生乳クォータ数量を、その農家が私有する権利として与え、その上で、この権利の譲渡を認め、売買し、賃貸借し、相続し得るものとする、というクォータに付与した機能である。前記「EEC規則857/84」第7条でその機能を次のように規定している。『農場（holding）が売却、賃貸借又は相続される場合には、その農場に配分された

クォータ数量の全部又は一部は、その農場と共に譲渡されるものとする。当該クォータ数量の一部は、「特別な事情」の場合に再配分するために、加盟国保留数量に繰り入れられる。即ち、クォータは農場の農地と合体しており、農場が売却、賃貸借又は相続される場合には、その農場に配分されたクォータ数量の全部又は一部はその農地と共に譲渡されなければならない。農場の農地の一部分が売却される場合も同様で、売却面積に比例したクォータ数量の移転が義務付けられている。このことは、農地と切り離したクォータの売買、つまりクォータ枠のみの売買は認めないことを意味している。そして、譲渡が成立した時には、購入者は購入する数量の一部分を政府に徴集されて、その国のクォータ保留分に繰り入れられる、ということになっている。イギリスのように、土地所有者（地主）と農地耕作者（小作人）とがわかれている場合は、複雑で、農地を売却した時に付随するクォータ販売の価額は、地主と小作人の双方で折半されている。

クォータの賃貸借については、前記規則の第7条の例外ケースが第8条に定められていて、先に述べたように、B方式でクォータの運用を管理している場合は、生乳購買者のもとに集められているクォータ数量の総量の範囲内であれば、ある生産者の出荷量が自分の有するクォータ枠を超えていても、ペナルティを課せられる対象とはならない、ということの規定している。生乳クォータの権利は、基本的に個々の生乳生産者へ与えられたもので、B方式の場合でも生乳購買者に与えられているのではなく、購買者はクォータの管理者である。B方式の場合、クォータの運用と管理は生乳購買者を単位として行われるので、購買者へ生乳販売を契約した農民全員が有するクォータ枠の合計量以内の出荷量であれば、購買者がクォータ枠が不足の生産者と余る生産者の間で調整する行為を認めたものである。この点は、クォータ権利の賃貸借を公に認める可否かという問題として、1987年、イギリスのミルク・マーケティング・ボードが「クォータ審判所」に提訴した結果、次のような結論が下され、「EEC規則2998/87」（1987年10月5日）で公表された。即ち、方式Bでクォータを管理している場合は、ある一定の生乳生産構造の地域を基礎とする範囲で、また、生乳購買者が生乳を集荷する地域内（on the basis of the milk production structure in the regions or collecting areas）においては、土地と切り離したクォータ権利の賃貸借を認める。この規則が公布されてからクォータ権利の賃貸借に関する取扱い方は明瞭に

なったが、それでも、筆者が今回調査したイギリス、フランス、オランダでは国間に大きな違いが見られた。

以上のように、クォータ権利の譲渡は土地と合体していること、賃貸借は一定の地域内か或いは生乳購買者を単位としてその生乳集荷地域内で容認されている。それ故、国境を越えたクォータ権利の譲渡や賃貸借は認められていないし、一国内においてもB方式の場合、生乳購買者間の売買も容認されていない。事実、イギリスもフランスも共にB方式を選択したが、後に述べるように、実際のクォータ制度の運用と管理の方法は両国で大きく異なっている。

生乳クォータの権利にこのような譲渡と賃貸借の機能を付加することによって、農業経営における土地要素と同じような経済要素の役割を果たすことになった、と言えよう。

4. 生乳クォータ制度下の酪農業の動向

前掲図1で見たように、EC10カ国の生乳生産量は、1970年代から1983年まで毎年高率で伸びてきたが、クォータ制度が導入された1984年からこの傾向が押えられた。クォータ制度導入前の1979-1983年の間の生乳生産の伸び率は年間2.0%と推定されているから、もしクォータ制度が発足しなければ、1984年以降もこれに近い率で増加したであろう。クォータ制度発足後、スペイン、ポルトガルがECに加盟し、旧東ドイツが西ドイツに統合され、拡大ECが誕生したために、クォータ保証数量もEC全体では1991年には1億663万トンへと増加した。だが、加盟国別にこの間の保証数量の推移を見ると、その削減率は極めて厳しい。前掲表2にこの間の削減率を国別に掲げているが、オランダ、デンマーク、旧西ドイツは15%余の削減率に達している。こういう生産量の高率の削減は、当然のことながら生産構造に大きなインパクトを与えている。

表3はEC主要国における酪農家の乳牛飼養頭数規模別分布の推移を、参考のため日本も加え、1983-91年の間比較したものである。この間、いずれの国においても総農家数が減少する中で両極分解が進行し、上層農は規模拡大が進む一方、小規模層は更に縮小し、廃業している。分解基軸は国によって異なり、連合王国は40頭規模、オランダ30頭、フランスとデンマークが20頭、北海道30頭、都府県20頭が読み取れる。オランダでは70頭規模以上が13.4%に達し、70頭を境に規模拡大に頭打ち傾向が見られるが、連合王国にはそうした徴候は見られない。わが国を対比するならば、北海道酪農は連合王国には遠く及ばないが、オランダに

表3 酪農家規模別分布のEC主要国と日本の比較

乳牛頭数	連合王国		オランダ		フランス		デンマーク		北海道		都府県						
	1983	1991	1983	1991	1983	1990	1983	1989	1983	1993	1983	1993					
3～9	4.5	3.7	14.7	10.6	29.7	20.6	18.1	13.0	13.4	4.8	46.3	24.0					
10～19	8.1	6.8	12.0	11.7	30.3	25.7	24.2	18.0	18.7	7.9	27.0	24.5					
20～29	10.9	9.5	15.4	14.8	16.6	22.4	18.6	19.2	22.8	11.9	14.1	20.3					
30～39	12.0	11.5	12.0	15.7	7.7	15.3											
40～49	11.2	11.4	11.6	14.9	4.5	7.5	24.7	30.4	34.5	36.9	10.4	23.7					
50～59	9.9	10.2	} 17.9	} 18.8	2.1	} 6.3	} 14.4	} 19.0	} 10.3	} 38.0	} 2.3	} 7.5					
60～69	8.6	8.7			} 1.6												
70～79	17.5	18.7	11.6	10.0													
100～199	14.8	17.0	} 4.8	} 3.4	0.2	} 0.4	}	}	}	}	}	}					
200以上	2.5	2.5															
合 計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100					
合 計	42,500	32,900	61,148	45,037	427,400	241,200	35,000	23,000	17,200	13,200	67,860	37,300					

資料：イギリスは，MMB，UK Dairy Figures and Facts，1984年と1992年版。

オランダは，オランダ酪農ボード，Statistisch Jaaroverzicht 1992。

フランスは，CHIEU，L'Economie Laitiere en Chiffres，1992。

デンマークは，MMB，EC Dairy Figures and Facts，1992年版。

日本は，農林水産省，『畜産統計』昭和59年及び平成5年版。

注：連合王国は，イングランドとウェールズの合計であり，スコットランドと北アイルランドは含まない。

近く，都府県酪農はデンマークとフランスに近い。今日，連合王国やオランダの生乳生産構造が大規模化し，高い生産性を実現した経済的要因は種々あるけれども，クォータ制度の運用と同時に併用された酪農廃業計画が生産構造の改善に貢献した結果と言える。

5. まとめ～EC生乳クォータ制度の経済学的意義と教訓

畜産国として長い歴史を有する西ヨーロッパ，とりわけEC諸国の酪農業は，戦後発展した日本酪農のモデルであった。家族労働を主体とする経営形態で，小規模経営の比率が高いという生産構造は日本もECも同じである。

農業者に対して，農産物価格支持制度を実施しながら生産数量を制限する政策は，日本も含め先進諸国で幅広く用いられている。今日，わが国で実施している水稻に対する減反政策や，加工原料向け生乳に対する不足払い法も，その典型的事例である。そしてこの政策の弊害として指摘されている点は，①農業生産に用いられている土地などの資源がより効率的部門に移動することを妨げ，②消費者の得べき福祉を犠牲にし，③国内消費者の負担で農産物の価格支持に資金を投入し，④低所得消費者に相対的に高い税金を暗黙のうちに課する，等の経済的歪みを起こしている点である。したがって，この歪みを最小にするためには，生産数量制限は短期的措置であること，支持価格水準は引き

上げるべきでないこと，技術進歩に伴い生産コストが低下すると，超過利潤が生じて投入資源の価値が上昇するから，支持価格水準を引き下げなければならないこと等の注意が必要である。

この点に関して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。つまり，クォータ市場のミクロ経済的意義は次のように要約される。

①クォータ市場が，効率性の低い生産者から高い生産者へ，クォータ枠の譲渡を促すことによって，酪農業の資源効率が改善される。②この資源効率の改善は，クォータ権利の売買から利益を受ける農業従事者から資金供給されるもので，消費者サイドから資金移転を伴うものではない。③酪農業に新規に参入しようとする者に対する障壁の問題として，既存の生産者は保護されているが，新規参入者には障壁が高められたという課題が残る。それで，イギリスではクォータ権利の売買の際に，取引税として，販売クォータ数量の10%を政府が徴収し，これを新規参入者へ配分する際の原因とするという制度を設けた。この税は，いわば物品税であり，徴収したクォータをそのまま新規参入者へ配分するから，酪農業内部の資金で生産構造を改善するという機能は維持されている。④酪農構造のリストラクタリングを非酪農産業の財政援助を受けずに

達成している。

注1)「SLOM」とは、オランダ語で非市場取引計画を意味する語句の頭文字である。ECが1977～1981年の間に実施した「生乳出荷停止・乳牛転換計画」に応募した農家は、生乳出荷を5年間停止する補償として1年間分の生乳販売代金の支払いを受ける、という施策があった。5年間の出荷停止とは、事実上、乳牛を売却またはと畜して、酪農を廃止することであった。1984年4月から生乳クォータ制度が発足した時、前記「計画」に応募した農家はクォータの配分を受けられなかった。これを不服とした農民は「クォータ審判所」へ提訴し、賠償を要求した。その結果、1988年、審判所は彼らが不利益を被ったことを認め、生乳クォータの配分を認めるよう勧告した。これによって1989年、SLOM有資格者はクォータの配分を受けた。

2) この事情に関しては、筆者が現地調査した報告書を参照されたい。小林康平、「生乳クォータ制度下のEC酪農と乳業の動向」、畜産振興事業団、『酪農問題研究報告書』1、平成5年3月、114～135ページ。

＜参考文献＞

1. EC共通農業政策1992年改革については次の文書を参照した。Commission of the European Communities

Directorate, CAP Working Notes 1992 - the reform of the Common Agricultural Policy, EC Commission, July 1992.

2. EC生乳クォータ制度に関しては次の文献を参考にした。
(1)拓植徳雄、「EC農業の需給調整～牛乳クォータ制度を中心に～」農業総合研究所、1989。(2)Alison Burrell, Milk Quotas in the European Community, C.A.B International, 1989. 尚、本書に含まれる4つの章とM.M.B.刊行“The Management of Quotas in 1987/88” 1990を合わせて一冊にまとめた訳書がある。平岡祥孝訳、小林康平監訳『EC酪農業における生乳クォータ制度、農政調査委員会、1991。(3) Marc Dillen, Milk Quotas - their effects on agriculture in European Community, Volume 1,2. Belgium 1990。(4)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)農政調査委員会1990。(5)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)農政調査委員会1992。
3. クォータ権利の譲渡と賃貸借に関しては次の資料に詳しく説明されている。M.M.B., Quota Transfer Explanatory Notes, Nov., 1988.

(筆者：九州大学農学部)