

## 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—

石 井 圭 一\*

### 目 次

- |                              |                     |
|------------------------------|---------------------|
| 1. はじめに                      | 1) 行政庁による割当量の徴収     |
| 2. EU 牛乳生産割当の制度と運用           | 2) 行政庁による割当量の配分     |
| 1) 牛乳割当制度の導入                 | 3) 若干の運用例から         |
| 2) 制度運用の裁量                   | 4. 割当制度の廃止と調整範囲の広域化 |
| 3. フランスにみる生産割当量の行政管理の<br>仕組み | 5. まとめ              |

### 1. はじめに

EUでは1970代より、砂糖、牛乳・乳製品、穀物、ワイン、牛肉、オリーブオイルなど、域内生産が可能な主要農畜産物で構造的な生産過剰が発生した。生産数量の割当制度や補償金対象の限度数量制などの生産抑制措置が講じられる一方、過剰農産物は内外価格差を輸出補助金で埋め合わせをし、EU域外に輸出された。この結果、内政的には過剰処理にかかる財政支出の膨張、対外的にアメリカとの農産物貿易摩擦をもたらした。EU農政において生産調整政策は、農業所得政策の要となるかつての価格支持、今日の直接支払制度と並んで、根幹をなす政策体系と云っていい。

2003年CAP「中間レビュー」では、EUの主要生産物である牛乳の生産割当制度を2015年に廃止することを決定した(註1)。そのソフトランディングを目指して、2008年CAP「ヘルスチェック」では2009年から5か年間、各国の割当数量を1%ずつ拡大することとした。割当量が自由に取引される加盟国では、2015年にかけて割当量の取引価格がゼロに近づくことで制度廃止の準備が整えられる。他方、割当量の取引を制限し行政介入による割当数量の分配を行ってきた加盟国では、制度運用による廃止の準備が求められる。

本稿では、EUの牛乳生産割当制度における加盟国の裁量余地と多様な制度運用の実際を確認し、とりわけ、割当量の自由取引を認めないフランスを例に、行政介入による制度運用と割当制度の廃止に向けた課題について述べたい。

註1) EU域内の農業生産額に占める牛乳・乳製品の割合は16.4%、穀物の16.0%にほぼ等しい(2005年, European Commission, The Common Agricultural Policy Explained EU)。

\*東北大学大学院農学研究科准教授

## 2. 牛乳生産割当の制度と運用

### 1) 牛乳割当制度の導入

EUの牛乳・乳製品分野には1968年にEU域内で共通市場が成立した。バターと脱脂粉乳の市場価格が下落すれば介入価格でEUが買い入れる一方、政府在庫に対する財政支出や民間部門に対する在庫助成、国内市場の拡大に向けた補助金が投じられた。生産者の所得を保証することで牛乳生産は大いに刺激された。

第1表 EUの牛乳生産割制度の変遷

割当制度の導入期	1984年	牛乳生産割当制度導入、実施期間を5カ年、後、1992年まで延長
	1985年	農地に結び付いた割当量の譲渡を許容
	1986年	割当量の貸借を許容
	1988年	割当量2%削減
	1989年	割当量1%削減
1992年CAP改革		割当制度2000年まで延長 割当量の譲渡を許容
2000年CAP改革		割当制度2008年まで延長 割当量の拡大*
2003年「中間見直し」		割当制度2015年で廃止 非生産者による割当量保有の禁止
2007年「ヘルスチェック」		2009年度から割当数量を1%/年拡大

\*イタリア、ギリシャ、スペイン、アイルランドについて2001年から、その他の加盟国2005年から拡大（後に1年先延ばし）

資料：Alliance Environnement, Evaluation of the Environmental Impacts of Milk Quotas. Final Deliverable Report, July 2008.より作成

1970年代には牛乳・乳製品の生産過剰が顕在化し、政府買い入れによるバターや脱脂粉乳の公的在庫は増大し始めた（註1）。そこで最初の供給調整策として打ち出されたのが、1977年に導入された生産者共同責任課徴金制度であった。過剰生産物の処理費用や研究開発等の政策経費の一部を生産者に転嫁することが目的である。さらに、1982年には保証限度数量制を導入、限度数量を越えると翌年の価格を抑制する措置が講じられた。

1984年に導入されたのが牛乳の生産割当制度である。第1表は制度導入以降の経緯が示される。EUは加盟各国に生産数量を配分し、それを越える場合に課徴金を課す仕組みである。この課徴金はいかなる生産者も割当量を超えて生産することで利益を得られない水準に設定されるとことで、堅固な生産調整策として機能した（註2）。生産割当数量は1991年まで削減され、酪農を廃業する生産者に対して割当量を買取る廃業助成金により割当量の吸収が図られた。

### 2) 制度運用の裁量

その運用は各国ごとに異なる（註3）。EU規則が定める生産割当制度の主なルールを見ておこう。

第2表 加盟国における生産割当制度の運用状況

	割当量と比較した生産水準	経営当たり乳牛頭数 <sup>1)</sup>	割当量の取引形態	割当量の取引価格 <sup>2)</sup> (ユーロ/kg)	取引範囲の限定
ベルギー	割当量水準	39	規制、自由市場並立 40%を上限に吸上げ	0.37(規制価格)	あり
デンマーク	割当量水準	101	規制(取引所制度) 1%吸い上げ	0.42-0.62	なし
ドイツ	超過	40	規制(取引所制度)	0.30-0.70	2007年から2州 で実施
ギリシャ	割当以下	18	自由取引 5%吸上げ	-	なし
スペイン	割当量水準	26	規制	0.27	あり
フランス	割当以下	41	規制	0.15	あり
アイルランド	割当量水準	50	規制(取引所制度) 30%吸上げ	0.10-0.28	あり
イタリア	超過	30	自由取引	0.35(生産性の高い地域)	あり(山間・条件 不利地域からの 移動を禁止)
オランダ	割当量水準	60	自由取引 (買い手の減税措置)	0.70	なし
オーストリア	超過	11	自由取引	0.50-0.70	なし
ポルトガル	割当量水準	20	自由取引 7.5%吸上げ	0.24-0.35	あり
フィンランド	割当量水準	21	規制、自由市場並立 (買い手の減税措置)	0.28(自由価格) 0.04(規制価格)	7州で実施
スウェーデン	割当以下	52	自由取引 (買い手の減税措置)	0.07-0.20	2州で実施
イギリス	割当以下	69	自由取引	0.02-0.05	スコットランドの 一部で実施

1) 2007年 (European Commission, Agriculture in the European Union - Statistical and economic information 2010).

2) 2004-2006年のデータによる。

資料: Réquillart V., et al., "Economic analysis of the effects of the expiry of the EU milk quota system" Final Report, Contract 30-C3-0144181/00-30. Insitut d'Economie Industrielle, March 2008.より作成

第1は、割当量の取引のあり方である。制度導入時には割当数量は土地に結び付くものとして、割当数量そのものの取引を認めなかった。1986年に年度に限った貸借が認められ、1992年に土地取引を伴わない割当量そのものの取引が可能になった。割当量が土地に結び付き、土地の取引を通じてのみ割当量の移転が行われるフランスに対して、ドイツやオランダは農業者間で自由に割当量を取引する仕組みを整備した。ただし、割当量の取引が可能な場合でも、対象農業者の特定、移転地域の限定(行政区域や農業生産条件に基づく区域の範囲など)、移転する割当量の制限などが設定されることがある。行政介入の程度や

取引の自由度は各国で制度導入以来、幾多の見直しを経ている。第2表は主要加盟国における生産割当制度、とくに割当量の取引形態について示す。牛乳の生産水準がおおむね国別割当量の水準で推移する加盟国、構造的に超過する加盟国、国別割当量を余らせている加盟国がある。割当量の取引について、自由な取引を行う加盟国、取引を規制しつつもの取引所を整備する加盟国、自由な取引を認めず専ら行政介入により割当量を生産者に配分する加盟国がある。また、自由な取引を認めつつ、割当量の買い付けた生産者の負担を軽減するために一定の減税措置を講じる加盟国がある。

第2は行政庁による割当量の政府配分枠（national reserve）の確保と運用である。政府配分枠はEUから加盟国へ配分される数量の一部、廃業する生産者から放出される数量の徴収、生産者からの買い上げ、生産者割当量の一律削減、割当量取引時の一部徴収、不使用の割当量の徴収により確保できる。特定の基準を設け国や地域で再配分したり、割当量を超過した生産者に配分することができる。

第3は上に触れた割当量取引時の一部徴収（吸上げ”siphons”）である。行政庁が農業者間の移転の際に割当量の一部を吸い上げ、政府配分枠に当てることができる。特定地域における徴収率の加減（山間地域や条件不利地域など）、移転の条件による加減（相続や経営の一括継承の優遇など）、生産者双方の要件など、徴収率の高低により特定の取引の抑止や誘因が可能になる。

第4は不使用の割当量の徴収である。酪農を廃業した後、12カ月使用しないと徴収、また、当該年に割当量の30%以上を使用しない場合に不使用の割当量が徴収され、政府配分枠に当てられる。

第5は不使用の割当量の一時的再配分である。生産者は自らの割当量を超えて生産した時、行政庁からの一時的な不使用の割当量の配分があれば、課徴金は支払わなくても良い。また、課徴金を徴収の後、不使用の割当量が国内もしくは地域内にあれば、生産者に返還してもよい。ただし、加盟国はこの課徴金を廃業助成に充てることもできる。

2008年改革（「ヘルスチェック」）では2015年の生産割当制度の廃止に向けて、2009年度より割当量を1%ずつ拡大することとした。すでに割当量の取引価格の下落が観察されている。例えば、ドイツでは2005年、割当量価格は0.6ユーロ/kgであったが、2009年度当初には0.39ユーロ/kg、2010年度当初には0.18ユーロ/kgに下落、デンマークでも同様に2005年度には0.6ユーロ/kg程度であったが、2009年度当初には0.21ユーロ/kg、2010年度当初には0.19ユーロ/kgに下落した（註4）。

生産割当量の取引価格が下落すれば、規模拡大の障害が小さくなり生産の自由化に向けた準備が可能になる一方、生産立地の変動による地域経済への影響や集約化による環境への影響など、酪農産地ごとの特質に応じてさまざまな影響も懸念される。

註1) 以下、文中のデータは AND International, Evaluation de l'OCM « Lait et produits laitiers » et du règlement « quota ». Rapport final. Commission Européenne, Mars 2002.に多くを負った。

2) Loyat, Petit [8] p.91. 課徴金は生乳 kg 当たり 0.28 ユーロで生乳価格の約 115%に相当する。

3) Alliance Environment [1] pp. 23-36.

4) Martin Van Driel, EU Milk market developments until today. "What Future for Milk?" Brussels. 26 March 2010.

### 3. フランスにみる生産割当量の行政管理の仕組み

生産割当量の行政管理には割当量の徴収と配分の仕組みが必要である。行政庁が配分する割当量を確保するには、酪農廃業助成金の給付を受けて酪農を廃業する経営の割当量の徴収、農地の移転の際に行われる徴収、一定の期間に生産者が使用しない割当量の徴収がある。

#### 1) 行政庁による割当量の徴収

##### (1) 酪農廃業助成金による割当量の放出

酪農廃業助成金 (Aides à la Cessation d'Activité Laitière) は、生産割当量を保有し、当該年度に牛乳の出荷、牛乳・乳製品の販売を行う生産者が、当該年度末をもって牛乳の生産・出荷を終了する申請を行うことで給付を受けられる。このとき、生産割当量は全量、行政庁により徴収される。

牛乳生産割当制度とともに導入された酪農廃業助成金は、1994年度までEU財源が投入されてきたが、主たる財源は生産超過に対して生産者から徴収する課徴金である。1984年～97年の間に酪農廃業助成金を通じて、630万トンが放出された。1984年の割当量2,677万トンの約1/4に相当する。1984年度に150万トン、以降、30～90万トン/年で推移した。この間、廃業者が放出する割当量は平均3.8万リットルである。数量に対して漸減する買い取り価格、廃業対象規模の設定を通じて、とりわけ、小規模生産者の廃業が進められた(註1)。

2008年度畜産公社報告によれば(註2)、2008年度の酪農廃業者は1,931人、放出された割当量は27.2万トンであった。歳出別の内訳は、政府予算分3.8万トン(490万ユーロ)、地方公共団体等予算分0.6万トン(70万ユーロ)、後述する有償配分による収入22.8万トン(2,270万ユーロ)である。

##### (2) 割当量の移転時の徴収

EUの牛乳生産割当制度が1984年に導入されてから1992年改正まで、割当量の移転は農地の移転に付随すると定められていた。フランスでは、この割当量が農地に結び付くという仕組みが基本的に今日まで維持されている。

割当量の移転の規則を定めた1987年政令は、牛乳生産を行っていない生産者に経営全体が移転される場合には割当量もそのまま移転し、経営の一部の農地が移転する場合には、割当量は移転される経営地の割合と同じ割合で移転するとした(註3)。他方、割当量の移転により、受け手の割当量のうち20万リットルを超える部分について50%が行政庁に徴収される(上述の吸上げ"siphons")。加えて、移転される面積が20ha未満の場合には、すべての割当量が行政庁により徴収される。この仕組みのねらいは、大規模経営への集積

を避けつつ、行政庁による優先配分の枠を十分に確保することにあつた。

1995年改正では、20ha未満の農地移転の際の割当量の全量徴収の規定を廃止、農地の移転の際に、経営面積に占める移転面積に等しい割合の割当量のうち、10%を行政庁が徴収することとした。加えて、割当量の移転により、20万リットルを超える部分について、徴収する率を50%から10%に引き下げた。1996年改正では移転後に20～30万リットルの部分について30%、30万リットルを超える部分について40%の徴収率に引き上げられた。大規模な酪農経営の形成の抑止をねらったものである。

さて、割当量の移転が農地の移転に移転時に限る点、行政庁が割当量移転の際に一定割合の割当量を徴収する点は、その後も踏襲されるが、酪農経営の規模拡大に伴い徴収の対象とする経営の規模の下限の引き上げが行われてきた。すなわち、2009年度の改正では割当量の移転の後に25万リットルを超える部分について5%の徴収、40万リットルを超える部分について30%の徴収、50万リットルを超える部分について40%が徴収される(註4)。後述するように、農地移転に伴って徴収された割当量は、各県ごとに定める配分ルールに基づいて、配分を希望する生産者に優先順位をつけて配分される。

なお、1987年EU規則の改正により、年度内に限った割当量の貸借が可能になった。ここで、フランスでは生産者間の自由な貸借は認めず、製酪所内の生産者間の調整(後述の一時配分 allocation provisoire)としてのみ可能とした。すなわち、製酪所の前年度の割当未達成の量を限度とし、各生産者の割当量の5%(2010年度)を超えない範囲で、製酪所が生産者の希望に応じて配分する。

### (3) 不使用の割当量の徴収

EU規則は生産者が生産割当量の70%以上の生産を行わない場合、翌年度に使用していない生産割当量の全部もしくは一部を行政庁が徴収すると定める(註5)。これについて、フランスにおける政令では、生産割当量の85%以上の生産を2か年続けて行わない場合に、不使用の割当量を徴収すると定める(註6)。

## 2) 行政庁による割当量の配分

毎年の生産割当量は年度当初に公布される省令が定める(註7)。2010年度について、政府配分枠に関する省令が定めるのは以下である(註8)。

配分申請者に関する共通の要件は、①2008年度と2009年度の2か年度において、平均して割当量の95%以上使用していること、②家畜排せつ物管理に関する法令を順守していること、である。配分の仕組みには州の単位で行う配分と県を単位として行う配分がある(註9)。

### (1) 州配分枠

EUでは共通農業政策の見直しとして実施した2008年「ヘルスチェック」では、2009年度より5か年間、毎年、牛乳生産割当数量を1%ずつ拡大するとした。この拡大する割当量が州配分枠として措置される。

配分の対象は第1に2005年度以降に助成制度に参加し酪農経営を開始した青年農業者で

ある（註 10）．各州には 2007 年度および 2008 年度に酪農を開始した生産者数の平均に 4 万リットルを乗じた数量が配分される．

第 2 にその他の生産者を対象とした配分枠である．割当量の拡大分の残余と廃業奨励により放出された割当量の 30% を持ってこの配分枠に充てられる．

## （2）県配分枠

県を単位とした配分枠は、上述した農地の移転に伴う割当量の徴収、廃業奨励により放出された割当量の 70%、使用されていない割当量の徴収、任意の廃業による割当量の徴収で得られた割当量からなる．州配分枠が「ヘルスチェック」が定めた割当量の拡大に併せて設けられたのに対して、県配分枠は牛乳割当制度の導入以来、県を単位とした割当量の徴収と配分を実施してきた．

省令が定める配分対象は、ア) 2005 年度以降に青年農業者助成制度に参加し酪農経営を開始した農業者、イ) 県平均割当量に満たない生産者、ウ) 追加配分により経営の収益性の向上に寄与する生産者とされる．実質的にア) の規定は州配分枠で十分な枠を持つ限り、最近年に開始した青年農業者は県配分枠からの配分はない．イ) は国政レベルにおける小規模酪農経営への配慮である．ウ) について省令は、県農業構想において、以下の 2 つ以上の基準を用いて定義すると定めるだけであり、これら基準の採用いかんや基準値の設定は県レベルの裁量にある．すなわち、職業能力、年齢上限、2010 年度の青年農業者助成金、農地の返却を求められた生産者、AOP（原産地保護呼称）や有機農業など特定の品質に関わる生産、酪農に従事する労働力数、経営再建計画の実施、経済規模、優良畜産規範憲章への参加、家畜排せつ物汚染防止事業の申請、基準乳脂率の水準（県平均以下）である（註 11）．

また、各県は農業者間の農地取引に伴い割当量を徴収された生産者に対し、徴収した数量を実質的に返却する特別配分の要件を定めることができる．移転に伴う徴収があった生産者に多くの特別配分を与えれば、青年農業者や小規模生産者に対する配分枠は小さくなり、結果、構造調整抑制的な介入の程度は下がる．農業経営数の維持を重視するか、経営規模の拡大を許容するか、各県の介入姿勢が表れる．

省令は対象者に対する配分量について、配分される割当量は 5,000 リットルを下回らないこと、配分を受ける生産者の経営の構造改善に必要とする量を上回らないことを定める．後者について、県農業構想が定める各生産部門の単位当たりの収益性が同等となる頭数、面積、割当量を考慮して定めるとし（註 12）、経営内の酪農以外の農業生産についても考慮の上、割当量の配分の上限が定められる．その他、配分の上限とする経営の構造改善に必要なとする量は、州が定める参考所得、経営所得に占める酪農生産の割合、環境への影響、経営内の労働力数、を考慮して定める．

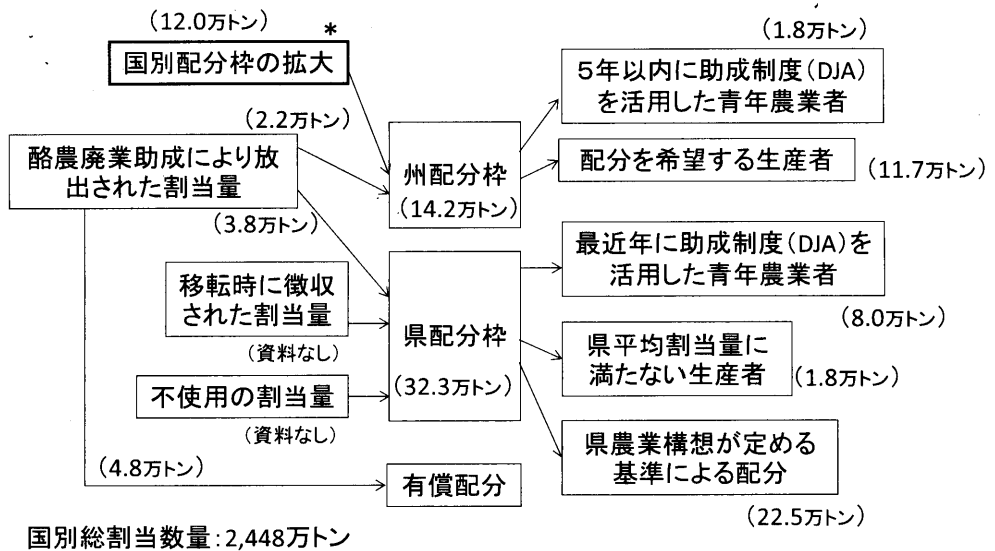
また、構造的窒素過剰区域では、家畜増頭後の家畜排せつ物に由来する窒素量が、散布可能圃場面積当たり 170 kg N/ha を超えないこと、汚染指定施設制度の規則を順守することが、割当量の配分に当たり求められる（註 13）．

(3) 土地取引を伴わない割当量の有償配分

2006年度より、酪農廃業奨励金の財源確保と生産者への割当量の再配分を目的として、土地の取引を伴わない有償配分が実施された。酪農廃業奨励金に充てる予算額を超える廃業申請がある場合に、有償配分が募集される。上述の県農業構想にて対象者とならない生産者、すなわち、青年農業者や平均規模よりも小規模な生産者以外のすべての生産者への配分が可能になる。

有償配分の申請者要件は、ア) 各種法令を順守している生産者、イ) 生産拡大により排出管理の義務が順守困難となる恐れのない生産者、ウ) 有償取得により経営の健全性が損なわれない生産者であり、譲渡額は一律 0.15 ユーロ/リットルである。廃業奨励にかかる原資の一部に充てられる。

第1図は2007年度について徴収と配分をまとめたものである。



第1図 行政庁による牛乳生産割当量の配分

\*2007年度の国別配分枠は0.5%増 (EU規則第1788/2003号)

資料) 筆者作成。図に示す割当数量は2007年度実績 (Office d' élevage, Rapport d' activité 2008.)

3) 若干の運用例から

(1) フランス西部カルバドス (Calvados) 県

フランス西部に位置するノルマンディ地方カルバドス県である (註14)。ノルマンディ地方は、フランス国内でも食品産業が発達し、チーズ、バター生産は全国22州で1位である。カルバドス県の農業経営数 6,632のうち、29%が乳牛飼養経営であり、酪農経営の平均搾乳牛頭数は53.8頭 (2010年センサス) である。県農業生産額の26%を酪農が占める



(2006年).

割当数量の配分のルールの内実、望むべき経営規模像が表れる。

その一つが、割当量移転時の徴収分の返還である。経営地の拡大を通して割当量を取得するとき、上述のように割当量の移転に際して、一定割合が県配分枠に吸い上げられる。これに対して、経営の活力が損なわれるような場合には、徴収された割当数量の全部もしくは一部が戻される。すなわち、UTH（労働単位）あたり等価係数 1.2 を超えなければ、割当量が返還されることとした。ここで、労働単位は、60 歳未満主業的経営者および 1 人目の非雇用者を 1、主業的配偶者 0.8、2 人目の非雇用者を 0.7 など、経営内の労働力数を図る指標である。等価係数とは、粗収益が約 6.5 万ユーロに達するために要する面積や生産数量を 1 とさだめた数である。たとえば、耕種作物（穀物、油糧種子、蛋白源作物）は 155ha（422 ユーロ/ha）、工芸作物（馬鈴薯、ビート、亜麻など）は 35ha（1,888 ユーロ/ha）、酪農は 28.8 万リットル（0.23 ユーロ/リットル）、繁殖用雌牛は 162 頭（403 ユーロ/頭）が等価係数 1 に相当し、同等の所得水準が得られる規模となる。したがって、酪農専業であれば、1UTH 当たり 34.6 万リットルを超えなければ、農地の移転に際して県配分枠への吸い上げが免除される。カルバドス県の牛乳出荷経営あたりの平均割当数量は 34.8 万リットルであるから（2009年）、平均的な規模の経営までは移転時の徴収が免除される。

なお、2UTH 以下、かつ等価係数 1.2 以上の経営の農地面積が 5%以上減少する場合、あるいは、他の経営に吸収される場合には徴収分の返還はない。これは、収益性をある程度確保できることが見込まれる経営の存続をねらった措置になる。

2つが配分数量の限度に関する規定である。県配分枠の優先順位は、①青年農業者助成制度の対象となった農業者、②県農業基本委員会が認めた困窮農業者、③県農業委員会が特別な理由を認めた農業者、④その他の申請者である。青年農業者には一律 3 万リットルが配分され、経営発展計画において 5 年目の等価係数が 1.45（41.8 万リットル）以下の場合、4 万リットルの上乗せがある。困窮農業者は 3 万リットルを限度に配分される。

配分数量は 5,000 リットル以上、等価係数 1~1.2 の申請者に対する配分数量の限度を 1 万リットル、等価係数 1.2 以上の申請者は 5,000 リットルが限度である。ただし、配分枠の数量がなくなるまで、等価係数の小さい申請者から配分される。

有償配分枠の要件は、65 歳以下であること、08 年度、09 年度に割当量の使用率が 95% 以上であることであり、①57 歳未満、前年度に有償配分を受けていない者、②57 歳未満、前年度に有償配分を受けた者、③57 歳以上、前年度に有償配分を受けていない者、④57 歳以上、前年度に有償配分を受けた者の順に配分される。優先順位が同等の者は等価係数が小さい者から配分される。配分数量は 5,000 リットル以上で、その上限は有償配分枠の数量と申請者数に応じる。なお、酪農廃業奨励金の応募総額に対して、予算措置による財源で賄えない数量が有償配分枠となる。

以上のように、経営規模の拡大余力のある経営が多数存在する西部地方においても、青

年農業者への配分を最優先としつつ、平均的な規模を超えない経営のキャッチアップを優先した配分ルールとし、規模拡大に一定の制約を置いている。

## (2) フランス東部ドゥー (Doubs) 県

フランス東部のジュラ山地に位置するドゥー県は、農業総生産 3.7 億ユーロの約半分が牛乳・乳製品が占める酪農県である。2010 年センサスによれば、平均飼養頭数は 41.4 頭である。2009 年の経営あたり生産量は 22.7 万リットルである。割当制度導入直後の 1985 年には 11.8 万リットルであり (註 15)、規模は倍増するものの、フランス西部の酪農経営に比べると小規模である。ドゥー県の生乳は主として小規模なチーズ製造協同組合に出荷され、コンテをはじめとした AOP (原産地保護呼称) チーズの生産が行われる (註 16)。全国的にみると経営あたりの牛乳出荷量は少なく、小規模酪農地帯であるが付加価値の高いチーズ生産が特徴である (註 17)。

ドゥー県における配分枠の申請要件の第 1 の特徴は、集約化に対する強い制約である。すなわち、農業利用面積当たりの割当量が追加割当量の取得後に 3,500 リットルを超えてはならない。コンテをはじめとしたドゥー県生産の AOP チーズはサイレージ飼料が認められないこと反映する。

第 2 に、経営規模の拡大に対する制約である。青年農業者向けの無償配分には割当量換算の経営規模が 6 万～16 万リットルであること、その他経営の無償配分は割当量換算の経営規模が 6 万～13 万リットルであることが求められる。

第 3 に、有償配分の要件にみる割当量の移動制限である。有償配分に当てられるのは廃業奨励により放出される割当量であるが、廃業する生産者と同じコミューン (基礎自治体) で生産する生産者がまず優先され、申請者がいない場合は近隣のコミューンの生産者が優先される。また、AOP 指定区域と非 AOP 指定区域の間の割当量の移動制限として、AOP 指定区域で放出された割当量は、非 AOP 指定区域でも有償配分の対象になるが、非 AOP 指定区域で放出された割当量は非 AOP 指定区域のみで配分可能である。これらは、割当量の移動制限は小規模なチーズ生産組合の集乳量への影響を軽減すること、そして、AOP チーズの価格安定を図るため、AOP 指定区域における供給調整を目的としている。

註 1) Barthélemy [4]。なお、酪農の廃業には後継者のいない高齢生産者のリタイアのほか、経営転換を行う生産者も含む。

2) Office de l'Élevage, Rapport d'activité 2008。

3) Barthélemy [3] p.58。国内で適用する政令が定められたのは EU 規則の定めから 3 年が経過したのは、自由な取引により構造調整を加速すべきとの議論と生産者間の公平性に配慮し行政介入を強めるべきとの議論が対立したためと言われている。以下、フランスにおける牛乳生産割当制度の変遷については Barthélemy [4] によった。

4) Décret no 2010-316 du 22 mars 2010 relatif au transfert des quotas laitiers。

5) Règlement (CE) No 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007。

6) Décret no 2010-317 du 22 mars 2010 relatif aux quotas laitiers individuels non utilisés par les producteurs de lait。

7) 「...le quota d'un producteur est égal à son quota pour la période allant du 1er avril 2009 au 31 mars 2010,... (各生産者の割当量は 2009 年 4 月 1 日から 2010 年 3 月 31 日の期間の割当量に等しい)」 2010 年度牛乳生産者のお荷向け割当量の決定に関する 2010 年 4 月 14 日省令。

- 8) 2010 年度全国配分枠の出荷向け割当数量の配分に関する 2010 年 4 月 14 日省令
- 9) 州 (regions) はフランス本土に 22 あり, 2~8 県で構成される。
- 10) 青年農業者助成金 (Dotation aux jeunes agriculteurs) 制度は技能や計計画の策定等, 特定の要件を満たす 40 歳未満の者が経営者資格を取得する際に給付される助成金で, 主業経営であれば経営計画の内容や立地により 8,000~35,900 ユーロに給付がある (Décret n. 2008-1336 du 17 décembre 2008, relatif aux aides à l'installation des jeunes agriculteurs)。
- 11) 配分の優先順位や要件など県レベルに委ねられた裁量について, 詳細に協議する機関がが県単位に設置される県農業方向付け委員会 (Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture) である。農業者団体をはじめとした農業関連団体の代表等で構成され, 県の農政指針を定める県農業構想や, 種々の生産権の配分ルールを行政庁に答申する。経営の存続にかかわる行政措置の方向づけを, 農業者をはじめとした農業界による合議により定める点で, 地域レベルのコーポラティズムを体現する機関と言える。
- 12) 後述のカルバドス県における等価係数 (Coefficient d'équivalence) が同等の収益性を計算する具体例である。
- 13) 構造的窒素過剰区域 (Zones d'excédent structurel en azote) は家畜飼養により発生する総窒素量が 1 年に散布可能な農地当たり 170kg 超える区域, 汚染指定施設制度 (Installation classée) は, 特に沿岸や河川近隣の住民の安全性や健康に対して, 汚染や公害のリスクをもたらす農業, 工業の生産施設を規制する制度である。
- 14) ノルマンディ地方に関する記述は, 2009 年 11 月 24 日に行ったノルマンディ州農業会議所, カルバドス県農業構造改善センターにおけるヒアリングや入手した資料に多くを負っている。
- 15) Agreste Franche-Comté, Les chiffres du lait. Numéro 152, octobre 2010.
- 16) コンテ (Comté), ブルドゥジェクス (Bleu de Gex), モルビエ (Morbier), モンドール (Mont d'Or) の 4 種の地域指定がある。
- 17) 2009 年全国の標準乳価 2.771 ユーロ/リットルに対して, ドゥー県の平均乳価は 3.900 ユーロ/リットルに達する (Préfet de la Région Franche Comté, Les chiffres du lait 2009. Agreste Franche-Comté. N.152, 2010.)。

#### 4. 割当制度の廃止と調整範囲の広域化

以上のような行政介入による牛乳の生産割当量の配分は, 制度導入以降, 全国 100 の県の範囲で行われてきた。EU における 2015 年生産割当制度の廃止を前に, 2011 年度より県単位の調整を廃止し, 制度運用の広域化が実施された。最も広域の南西部酪農圏 (Bassin laitier Sud-Ouest) や広域東部酪農圏 (Bassin laitier Grand Est) は 18 県で構成され一方, ノルマンディ酪農圏はノルマンディ 2 州, 5 県で構成される。地域区分は経営構造の均質性, 製酪業者の集乳範囲, AOP 区域や地域の酪農経済の課題, 十分な範囲, 県や州の行政単位を斟酌しつつ, 全国農漁業公社 (France Agri Mer) における作業部会や専門委員会の意見に基づき設定された (註 1)。生産割当量の配分規則は, 県農業方向付け委員会に代わって, 酪農圏に設置される酪農圏会議 (Conférence de bassin laitier) の答申に基づく。酪農圏会議は生産者, 製酪工場, 流通, 消費者の代表のほか, 酪農圏を構成する行政機関の代表で構成される。

一般に, 広域圏における生産割当量の配分では, 行政介入の程度を弱め, 規模拡大を容易にした。上述のカルバドス県が含まれるノルマンディ酪農圏では, 第 1 に農地の移転に伴う割当量の徴収分は全量, 農地の受け手に再配分される (註 2)。すなわち, 農地の移転時の割当量の徴収が実質, 廃止された。農地の移転に際して, 一定以上の割当数量を保有する経営の徴収率を高めることで, 規模拡大を抑制してきたがこれが取り払われる。

第2に、青年農業者助成の対象となり新たに経営者資格を有した者に対して一律6万リットルの配分、さらに、就業者当たり（雇用者をのぞく）24万リットル未満の場合には2万リットルの加算、経営地の拡大をせずに経営者数が増加する場合には3万リットルの加算がある。2010年度のカルバドス県が定めた青年農業者向けの優先配分の要件では一律に3万リットル、経営計画における5年後の規模が、41.8万リットル以下の場合に4万リットルの加算があった。この点では青年農業者向けにはより規模の小さい経営の底上げを重視したことになる。

第3に、DJAの対象となった青年農業者を除く生産者について、2009年度、2010年度の割当量の使用率が90%以上であれば、2011年3月31日現在、保有する割当量の1%に相当する割当量が無償で配分される。さらに、配分可能な割当量の残余が申請者の経営の就業者数（雇用者を除く）に応じて配分される（2011年度は1万リットル程度の見込み）。この1%は2008年度以降、割当制度の廃止に向けて、加盟各国の割当量が1%/年引き上げられる措置に対応する。

第4に、2011年度に限り有償配分に充当される生産割当量は、廃業奨励金により放出される県内の生産者への配分を優先し、当該県で応募が満たない場合、広域酪農圏全体の生産者を対象とする。県内生産者の優先配分は2012年度以降に撤廃の検討がなされる。

以上のように、これまで割当数量の移転は県内に限定されていたが、広域圏の中で、酪農を開始する青年農業者の数が多地域、搾乳量を増やすため追加の配分申請が多い地域に割当数量が移動することになる。

一方、ドゥー県が含まれる広域東部酪農圏（Bassin laitier Grand Est）は、アルザス州全2県、ロレーヌ州全4県、フランスコンテ州全4県、ブルゴーニュ州全4県中2県、シャンパーニュ・アルデンヌ州全4件中2県、イルドフランス州全4県、計18県で構成される。酪農圏の牛乳生産量は347万キロリットル（全国の15%）、チーズ生産は47.8万トン（全国の28%）、酪農生産経営は12,202である（註3）。

広域東部酪農圏では、農地の移転に伴う割当量の徴収分を全量、農地取得者に返還、すなわち移転に伴う徴収を廃止したうえで、保有する割当量の1%に相当する割当量が申請に応じて無償で配分される点は、ノルマンディ酪農圏と同様である。

広域東部酪農圏では、付加価値の高いAOPチーズを産出する地域を抱えること、酪農の生産密度が低い地域を抱えることを特徴とする。そこで、AOP指定地域には、配分後の割当数量が4,600リットル/haを超えないとの要件を設定した。これは上述の通り、サイレージ飼料を用いない粗放的な飼養形態が要求される一方で、AOPチーズの供給増につながる生乳生産の増加を防止することがねらいであった。

他方で、酪農生産の密度が低い地域では、フランス西部地方に比べて集乳コストが高く、牛乳生産の自由化により地域酪農への影響が懸念される。このため、大規模化を促す規定が設けられた。400リットル/ha（県全体の割当数量/県面積）未満の県（広域東部酪農圏18県のうち8県）では、DJAの対象となった青年農業者への配分において、その規模に関わ

らず一律配分 6 万リットルに加えて 6 万リットルの配分加算を講じた。割当制度が廃止されるまでの間に、若手経営の規模拡大を急ぐねらいである。

広域化の初年度の枠組みを見る限り、東部広域酪農圏では AOP 地域を抱える県をはじめ、従来の県単位の利害が先に立ち、割当制度の廃止に向けた広域調整が整ったとは言い難い。

註 1) 元老院における農業・食料・漁業・農村・国土整備大臣の答弁 (2011 年 3 月 3 日官報)。

2) Arrêté du 30 juin 2011 relative à redistribution des quotas laitiers pour l'activité livraison du Bassin laitier Normandie. なお、農漁業公社 (FranceAgriMer / National board for Agriculture and Fisheries) は品目ごとに設置された事業団 (Offices) を統合して新設された国が所管する行政法人である。

3) Chambre d'agriculture de Côte d'Or, Feuille Verte. N°177 - 11 octobre 2011.

## 5. まとめ

フランスでは自由な市場における割当量の取引において、出し手から受け手に金銭的対価が発生することを農業界、行政とも嫌い、割当量の価値を否定しその資産性を認めなかった (註 1)。廃業助成を通じて放出される割当量、生産者が放棄する割当量、経営地の譲渡の際に徴収される割当量は、県ごとに運用される配分枠に戻され、再び、必要性の高い生産者に無償で配分される。割当量そのものの取引は認められず、行政的に管理される結果、割当量の資産性は失われ、生産者は割当量の追加取得に要する経済的負担を被らない仕組みである。割当量の県間移動を制限することで、酪農の立地変動は回避され、山間地域や酪農の生産密度が低い地域においても存続が図られた。

他方で、この仕組みは酪農専門経営の拡大を阻害する。上に述べたノルマンディ地方を含むフランス西部地方では牛乳生産量が全国上位の県が並ぶ。県間の割当量の移転が制限されるうえ、生産者間の割当量の移転は土地の移転に従属するため、搾乳量の増大は容易には進まない。このため、経営規模の拡大には、乳用オス牛の肥育や肉専用種の導入を取り入れた多角化や耕種作物の拡大が必要であった。ノルマンディ地方は、若手の経営者ほど集約的な多角化を進める傾向にあり、また、牛乳生産割当制度が導入されて以降、耕種面積の拡大が最も進んだ地域である (註 2)。搾乳量を増やすための農地の借入れは酪農経営の拡大に必ずしも必要としない経営地の増加に及ぶこともある。一体的な経営に不向きな経営地から離れた農地であれば、効率的な農地利用は妨げられる (註 3)。牛乳生産割当制度により、酪農部門の規模拡大を制限されたノルマンディ地方は、制度廃止によりフランスではもっとも搾乳量の増加が見込まれる地域である。

ドゥー県を含むジュラ地方の AOP チーズの産地では、生産可能な生乳の地理的範囲が基礎自治体 (コミューン) 単位に法令で定められていること、チーズ生産の細則でサイレージ飼料が禁止されていること、すなわち、高栄養の飼料による集約化が困難であることから、AOP チーズの生産量の増大は極めて限定的であるとみられる。また、とりわけ、生産数量の多いコンテの業界 (生乳生産者、チーズ製造協同組合、熟成業者間で作る団体) では厳しい数量管理を実施してきた。他方で、コンテのような評価の高い AOP チーズを生産

できない地域では、酪農業界の再編や凋落が懸念される。

註 1) Gilardeau [5] p.213.

2) 石井 [7] pp.45-48.

3) 2009年11月に実施したノルマンディ農業会議所におけるヒアリングによる。

#### 引用文献

- [1] Alliance Environment, Evaluation of the Environmental Impacts of Milk Quotas. Final Deliverable Report. 2008.
- [2] Barthélemy, D., David J., "L'agriculture européenne et les droits à produire. INRA Édition. 1999.
- [3] Barthélemy D., Les quotas laitiers. In Ed. Barthélemy, D., David J., "L'agriculture européenne et les droits à produire. INRA Édition. 1999.
- [4] Barthélemy D., La gestion administrée française : en faveur de l'exploitation moyenne. In éd. Barthélemy, D., David J., "L'agriculture européenne et les droits à produire. INRA Édition. 1999.
- [5] Gilardeau, J-M., En France, des quotas laitiers de plus en plus administrés. In Ed. Barthelemy, D., David J., "L'agriculture européenne et les droits à produire. INRA Édition. 1999.
- [6] 石井圭一「フランス農業の構造調整と政策・制度—農業者のアクセスとリタイアの制度設計—」『現代「農業構造問題」の経済学的考察』農林統計協会. 2010.
- [7] 石井圭一「共通農業政策の改革下における農業構造の変貌」『平成 21 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』農林水産省大臣官房国際部. 2010.
- [8] Kroll J-C., La filière laitière de Franche-Comté :Quelles perspectives pour les productions AOC dans un contexte économique troublé. ENESAD/Ministère de l'agriculture et de la pêche. 2008.
- [9] Loyat, J., Petit Y., La politique agricole commune, une politique en mutation (3<sup>e</sup> édition ). La documentation française. 2008.