EUの畜産政策の歴史

──牛乳と牛肉の共通市場組織──

理事研究員　平澤明彦

〔要　　旨〕

EUの牛乳部門と牛肉部門における価格支持等の市場施策について、1960年代から2000年代を中心にEU法の条文等を参照して変遷を整理した。

牛乳の共通市場組織（CMO）は保護色が強く、乳製品の措置を通じた間接的な乳価維持と、生乳の生産調整（牛乳割当）が特徴的であった。牛乳割当は、個別生産者の増産に対する追加課徴金で効果的に過剰生産を抑制した。その結果、CAP改革による政策価格の引下げは小幅に止まった一方、生産調整への依存が長引いた。

牛肉CMOは、当初の生産不足を反映して、輸入を前提とする開放的な制度と、各種の直接支払い（奨励金）が特徴であり、CAP改革を先取りする面もあった。CAP改革では価格支持を大幅に縮小し、直接支払いには条件不利地域、粗放化、環境・動物福祉への配慮といった要素が取込まれた。

両部門は牛の供給を通じて密接な関係があり、1970年代までは頭数過多の乳牛から不足する肉牛へ転換が図られた。

目　次

はじめに
1　牛乳部門のCMO
(1)　牛乳CMOと牛肉CMO
(2)　段階的設立
(3)　単一市場のCMO成立
(4)　1999年のCAP改革
(5)　牛乳割当
2　牛肉部門のCMO
(1)　段階的設立
(2)　単一市場のCMO成立
(3)　1999年のCAP改革
(4)　牛肉部門の奨励金
3　まとめと部門間の対比

はじめに

昨今、欧州連合（EU）の共通農業政策（CAP）といえばわが国では直接支払制度や環境対策、あるいは農村振興政策に注目が集まりがちである。しかし、元々のCAPは価格支持などの市場関連施策として始まった。そうした市場関連施策は、これまで60年強にわたるCAPの歴史のうち前半の30年間にわたり、CAPの大部分を占め、また、その後も形を変えて存続している。その制度は「共通市場組織（CMO: Common Market Organization）」と呼ばれ、農畜産物の品目部門別に設置された。CMOのおもな構成要素は政策価格と、それを起点とする市場介入措置および国境措置（輸入課徴金と輸出払戻金）であった。品目別のCMOは、基本的な構成に多くの共通点を持ちつつも、それぞれ特色のある施策を展開した（注１）。

本稿は畜産の主要部門である牛乳・乳製品と牛肉・子牛の二つのCMO（以下、牛乳CMOと牛肉CMO）について、制度の変遷を紹介する（注２）。

おもな対象期間は両CMO制度が独立して存在した1960年代から2000年代後半までである。この期間中、1960年代に制度が整備され、次いで70年代から90年代初頭にかけて構造的な生産過剰がCAP最大の問題となり、様々な対策がとられた後、1992年以降のCAP改革につながった。CAP改革とは（注３）、生産過剰と、（過剰処理が引き起こした）通商摩擦を解消し、農産物の貿易自由化を可能にするために作られた政策パッケージである。その主な施策は政策価格の引下げと、直接支払いによるその補塡、国境保護措置の引き下げなどであった。

こうしたCAPの開始からCAP改革までの長期にわたる経過を整理することは、現在の制度が生まれた背景を理解するのに役立つと思われる。また情報源としては、おもに一次資料であるEU法（「規則」）の条文や前文を参照した。CAPに関しては改革構想などの様々な政策文書が作成されているが、実際に適用された制度を理解するにはこうした作業が必要である。かなり複雑な制度であるため、図表による要約や、全体の流れとつながりを示すことで見通しをよくするよう心がけた。

また、２つのCMOを取り上げることにより、両者の特徴や、両部門間の相互関係を検討することができる。牛乳・乳製品部門（以下、牛乳部門）と牛肉・子牛部門（以下、牛肉部門）は、牛の供給や屠畜（とちく）を通じてお互いの需給と施策に影響が及ぶ。生産過剰とその解消など、需給の管理はそうした部門間の均衡を視野に入れて理解する必要がある。

以下、第１節では牛乳CMO、第２節では牛肉CMOを取り上げる。牛乳CMOでは生産割当による生乳の生産調整（牛乳割当）が、牛肉CMOでは様々な直接支払い（奨励金）が特徴的であったため、それらについては各節の後半でやや詳しく述べる。

なお、EU（1992年成立）の前身は欧州経済共同体（EEC。1958年）および欧州諸共

同体（EC。EECと並存、1967年）であるが、以下では表記をEUに統一する。

（注１）なお、現在のCMOは簡素化のために全品目が単一のCMOに統合され、また、価格支持以外の表示や基準、生産者組織などの規定がかなりの部分を占めるようになっている。

（注２）本稿はCAPの政策史をとりまとめる一環として古い時代の畜産政策を整理したものである。

（注３）CAP改革の性格はその後、情勢とともに変化している。本稿でおもに参照するのは最初の２回（1992年と1999年）の改革である。

1　牛乳部門のCMO

(1)　牛乳CMOと牛肉CMO

牛乳CMOと牛肉CMOは、いずれも穀物部門のそれ（1962年）よりもやや遅れて導入され、まず1964年、次に1968年、そして最後の1999年に至る３つの規則が定められた（第１表）。最初の規則は国別の政策価格に基づく過渡的な措置である。第２の規則は域内共通価格に基づく単一市場の規則である。寿命が長く、その間に多くの改正が加えられた。第３の規則はCAP改革による大幅改正を定めたものである。その後、最終的には穀物などとともに2007年の単一CMO規則に統合された。なお、２つ目以降の各規則はそれまでの規則を置き換えた。

牛乳部門と牛肉部門はいずれも牛を飼養するため互いに密接な関係があり、常に一括して扱われたようである。実際、第１表に示したとおり両部門における歴代CMO規則の制定日付は同じであり、法令番号は隣り合わせであった。

以下、本節では順を追って牛乳CMOの歴代規則および牛乳割当制度について説明する。

なお、規則は制定年と各年内の通番により特定できるため、以下では主にそれによって規則を引用する。たとえば規則13/64は1964年規則第13号である。時期によって年と号数のどちらを先に置くかは異なり、たとえば規則1254/1999は号数/年の順となっている。

(2)　段階的設立

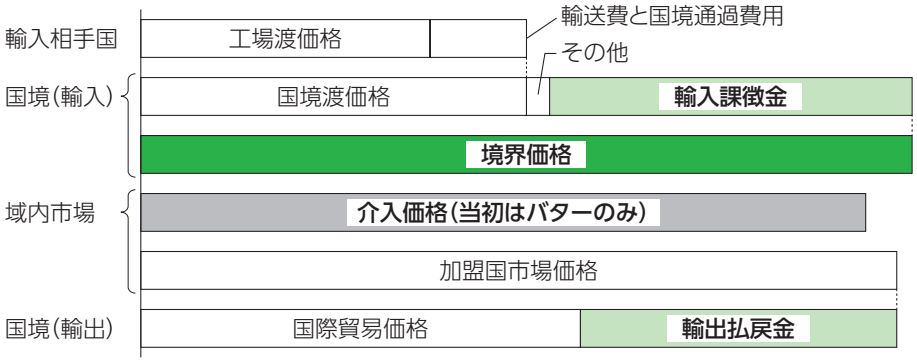
最初の牛乳CMOの「段階的設立」規則13/64によって、牛乳部門におけるCMOの基礎が形成された。このとき、CMOの基本的な構成要素である国境措置と政策価格、介入措置の枠組みが整備された。各種の政策価格に基づいて、国境措置と介入措置の水準や発動基準が決まる。ただし政策価格は国がそれぞれ定めるので、その点でまだ共通市場組織としては未完成である。各国の政策価格は統一へ向けて段階的に格差の縮小が求められた。政策価格の体系はやや複雑であり、バター市場への介入措置と、各種乳製品の国境措置（第１図）を通じて生産者乳価を間接的に支える。そ

第1表　歴代のCMO規則

制定日	部門		規則の性格
	牛乳・乳製品	牛肉・仔牛	
1964年2月5日	規則13/64	規則14/64	CMOの段階的設立
1968年6月27日	規則804/68	規則805/68	単一市場のCMO
1999年5月17日	規則1255/1999	規則1254/1999	CAP改革による再編

資料　各規則により筆者作成

第1図　乳製品の政策価格と国境措置（模式図）



資料　牛乳・乳製品CMO段階的設立規則13/64により筆者作成
（注）　加盟国間の価格差による過渡的な措置を捨象して図示した。網掛け表示か所は政策価格と国境措置。国境措置は対域外（第三国）貿易の場合。介入価格は、次の規則804/68で脱脂粉乳と銘柄チーズを追加。

の背景は、生乳の多くはチーズやバターなどの乳製品に加工されることと、生乳は日持ちがせず対域外貿易や介入措置に馴染まないことであろう。

まず、対外的な国境措置は、安い国際市場価格の影響を遮断するため、輸入品に課される輸入課徴金（規則13/64［以下、同規則の引用が続くため規則名を省く。］第２条）と、輸出業者に支払われる輸出払戻金（輸出補助金の一種）（第14条）により内外価格差を埋めあわせ、輸入を阻止してEUの域内価格を高く維持しながら、輸出に国際競争力を持たせる。これらの国境措置は可変であり、国際価格の変動を吸収して域内価格を安定させる。

輸入に関しては、乳製品のグループ（「パイロット製品」）別の「境界価格」によって国境保護の水準を定める。境界価格から輸入品の輸入国国境渡価格などを差し引いたものが輸入課徴金の金額となる（第２条第１項、第２項）。これらのうち国境渡価格は、（輸入相手国の）工場渡販売価格に、輸入国国境までの輸送費と国境通過費用を加えたもの（第３条第１項）であり、国際貿易における最も有利な購買機会に基づき決定される（第３条第２項）。ただし、所定の５種類のチーズに関してはGATT（関税と貿易に関する一般協定）の関税譲許にもとづく関税がある場合は輸入課徴金ではなく当該関税を適用する（第２条第３項）。一方、第三国（域外）向け輸出に対する払戻金の額は、輸出加盟国の市場価格から国際貿易価格を差し引いたものである（第14条第２項）。

次に、国内市場においては、生乳の「目標価格」を設定する。これは生産者の年間平均乳価が達成すべき水準である（第17条第１項）。なお、牛乳（飲用乳）と生クリームについては、この目標価格に関する規定等のみが適用され、それ以外の規定は別途の規則で定める（第29条）。したがって牛乳CMO規則13/64の規定の大部分は牛乳以外の乳製品に関するものである（注４）。

生乳の目標価格を実現する手段は乳製品

の価格支持、すなわち輸入課徴金（前記）と介入措置である。介入措置は乳製品の値下がりを防ぐための制度であり、介入買入と民間貯蔵助成（在庫を一定期間出荷せずに維持する事業者への給付）の２種類がある。加盟各国はバターの「介入価格」を定め（第21条第１項）、当該価格（ただし所定の介入センターへの輸送費を差し引く）で提供された自国産バターを買入れる義務を負う（第21条第２項）が、その代わりにバター（及び冷凍クリーム）の民間貯蔵助成を選択することもできる（第21条第３項）。介入時期の制限はない。バター以外の乳製品に対する介入措置については、別途検討することとされた（第22条第３項）。それに加えて、加盟国は目標価格を実現するための補完的措置として、生産者への直接助成および生乳市場規制に伴う特別措置を行うことができる（第17条第１項）。

なお、一連の政策価格、つまり目標価格（第17条第１項）と介入価格（第21条第１項）、そして境界価格（第４条第１項）は加盟国が毎年定める。ただし、いずれも初年度（1964/65牛乳年度。1964年４月１日から1965年３月31日まで。第１条第３項による）は加盟国の裁量が大きく制限された。すなわち、目標価格については、1963年の各国の平均農場出荷乳価に基づき国別に上限と下限の制約が設けられた（第17条第２項）。また、この年は乳製品の実勢価格を示すものとして、前年の各国工場渡価格に輸送費を加えた「参照価格」も用いられた（第５条第１項）。初年度におけるバターの介入価格は参照価格に等しく設定され（第21条第１項）、同じく境界価格は参照価格に加盟国間輸入課徴金などを加えたものであった（第４条第１項）。したがってバターの境界価格は介入価格を上回った。

加盟国間の価格差を調整するため、輸入課徴金と輸出払戻金は加盟国間の貿易にも適用される（第２条、第14条）。その一方で、単一市場の成立に向けて加盟国間の目標価格の較差を縮小するため、年毎にEUの「共通目標価格」を設定し、各国の目標価格をこれに近づけるための措置を定める（第18条第２項）。その結果として加盟国の目標価格が1963年の生産者乳価を下回った場合、加盟国はその差額を補償することができるが、移行期間の終了までに牛乳生産から独立した形態にする必要がある（第18条第３項）。単一市場の段階では共通介入価格を用いる（第21条第６項）。各国の目標価格の差が縮小すれば、境界価格の較差と、加盟国間貿易の課徴金も自ずと縮小する。それと並行して、加盟国による独自の助成は既存の措置も含め削減される（第19条第４項）。

緊急時には輸入と国内市場それぞれについて加盟国が独自の措置を取ることが認められた。すなわち輸入については、CMOの段階的設置によって、CAPの目的の達成に支障をきたすような重大な混乱の影響を受け、あるいはそのおそれがある場合には各国は当該品目の必要な保護措置を講じることができる（第16条第１項）。また、共通ルールへの移行期間中に価格の著しい下落を緩和するため、あるいは生産の不均衡を防

ぐための措置を講じる義務が加盟国に生じた場合は、本規則の適用を妨げないことを条件に講じることができる（第22条第１項）。

この規則の適用期間中には、大きな改正はなされなかった。

（注４）日本と異なり、生産した牛乳の用途に占める飲用乳の割合は低い。

(3)　単一市場のCMO成立

a　規則804/68

二代目の牛乳CMO規則804/68は、単一共同体市場を創設するための制度を定めた。すなわち、既存制度（規則13/64）の基本的な枠組みを残しつつ、加盟国間の国境障壁を除去し、域外との国境保護および各種の政策価格を加盟国間で等しくした（規則804/68［以下同じ］前文）。

それに加えてこの規則は、介入措置の対象品目と手段を拡充した。介入対象品目には、乳たんぱく質の収益性を確保し、ひいては生乳の生産者価格を支えて目標価格に一致させるため（前文）、脱脂粉乳やチーズ（銘柄チーズおよび貯蔵チーズ）が加わり、また余剰製品の処分について各種の方法が定められた（第２表）。フェネル（1989、151頁）によれば、牛乳部門は保護水準が高かったため、比較的輸入の自由な植物油脂や油粕に比べて競争力が無く、乳製品を飼料・食料・工業用原料として使用するため各種措置が必要であった。

以下では各施策の具体的内容を確認する。

EUにおける牛乳の目標価格と、乳製品の境界価格、介入価格は毎年定められる。目標価格の水準は従来どおり、生産者が年間を通じて得ることを目指す平均価格である（第３条第２項）。境界価格は各パイロット製品について、EU域内の加工産業に必要とされる保護を考慮に入れ、輸入品の価格が牛乳の目標価格の水準に相当するよう定める（第４条）。つまり目標価格に基づいて境界価格が定められるのであり、これによって二つの政策価格の間の関係が明確になった。

第2表　域内市場における乳製品の品目別介入施策

乳製品	介入買入	買入乳製品の特別処分措置	民間貯蔵助成	その他の助成
バター	第6条第1項（義務的）	第6条第3項	第6条第2項（義務的）	乳脂肪の余剰処理対策（第12条第1項）
脱脂粉乳	第7条第1項（義務的）	第7条第2項	第7条第3項	
脱脂乳・脱脂粉乳				第10条第1項（飼料向け助成　義務的）
脱脂乳				第11条第1項（カゼイン助成　義務的）
銘柄チーズ	第8条第1項（義務的）	第8条第2項	第8条第3項（義務的）	
貯蔵チーズ（必要な年）			第9条第1項	第9条第1項（民間貯蔵以外）

資料　生乳・乳製品CMO規則804/68により作成

介入価格の設定品目は従来バター（第６条）のみであったが、新たに脱脂粉乳（第７条）と銘柄チーズ（グラノパダーノおよびパルミジャーノ・レッジャーノ。いずれも北イタリア産）（第８条）が加えられた。これらの品目についてはいずれも、所定の条件と基準を満たす場合、各国の介入機関が介入価格で買入れる義務がある。買入れた乳製品は市場の均衡を乱さないように処分するが、牛乳年度内に通常の条件で売却できないものについては特別な措置を講じることができる（第６条、第７条、第８条）。

民間貯蔵助成やその他の助成は品目によって異なる。まずバターの場合、加盟国は所定の基準を満たす製品に対して民間貯蔵助成を交付する義務がある（第６条第２項）。関連する品目で、乳脂肪の余剰処理については、前記の特別措置以外の措置も可能である（第12条第１項）。

脱脂粉乳の場合、民間貯蔵助成の交付は加盟国の任意である（第７条第３項）。関連する品目で、飼料に用いられる脱脂乳・脱脂粉乳（第10条第１項）およびカゼイン原料に用いられる脱脂乳（第11条第１項）にはそれぞれ助成が与えられる。

チーズの場合、銘柄チーズに対する民間貯蔵助成の交付は加盟国の義務である（第８条第３項）。関連する品目で、貯蔵チーズ（注５）については加盟国が必要な年に介入措置を行うことができ、当該措置は通常民間貯蔵助成の形を取る（第９条第１項）。

他方、EU域外との貿易に関する国境措置は、輸入課徴金（第14条）、輸出払戻金（第17条）ともにすべての加盟国で共通となった点を除けば概ね従来どおりである。また、貿易に関して緊急時にEUのとる対応が整備された。国境渡価格が境界価格より大幅に上昇し（つまり国際価格がEU域内価格を大幅に上回り）共同体市場が混乱する恐れがある場合は、必要な措置を講じることができる（第20条）。それに加えて、貿易によってCAPの目的を危うくするような重大な混乱が生じた、ないしその恐れがある場合は対外貿易に適当な措置を適用できる（第21条）。

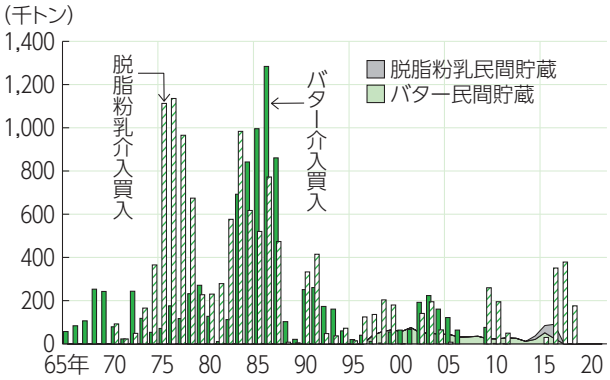
（注５） 長期保存チーズのうちで共同体によりGATTの約束が締結されたチーズ、および熟成に６か月以上を要する羊乳チーズ（規則508/71第１条）。

b　主な改正

(a)　過剰対策が課題

牛乳CMO規則804/68は30年以上存続し、その間に多くの改正がなされた。この時期、特に1970年代から90年代初めにかけては生産過剰が深刻となり、介入買入による政策在庫が膨張した（第２図）。CAP支出の最大の費目はそうした在庫をEU内外で値引き

第2図　余剰乳製品の推移（期末政策在庫）



資料　Milk market observatoryのデータにより作成

販売するための処分費用であった（注６）。そうした情勢を反映して、規則804/68の改正は大部分が牛乳の過剰対策であった。過剰対策には、従来型の余剰処分に加えて、過剰を防ぐための抑制的な政策価格と介入措置、そして生産に対する課徴金と生産調整が導入された。

おもな改正の推移は便宜的に３つの時期、すなわち（i）1970年代の各種過剰対策と、（ii）1984年からの生産調整（牛乳割当）、そして（iii）1993年以降におけるCAP改革とGATTウルグアイラウンド（UR）対応に分けて考えることができる（第３表）。

まず1970年代半ばには、余剰処理対策の対象品目を拡大した（規則465/75および規則559/76）。

また、CMO規則の改正とは別に、1977年に「共同責任課徴金（co-responsibility levy）」制度を導入した（規則1079/77）。この課徴金は、乳業者に出荷される生乳と、

第3表　生乳CMO規則804/68の各種改正（過剰対策など）

時期	余剰処分	政策価格と介入買入	牛乳割当
70年代過剰対策	・飼料向け乳製品助成の対象にバターミルクとバターミルクパウダーを追加（規則465/75） ・規定された以外の余剰処理策の対象品目をバターから乳製品一般に拡大（規則559/76）		・共同責任課徴金を導入（規則1079/77）（※CMO規則とは別）
牛乳割当（84年）以降	・脱脂粉乳とバターの輸出払戻金に入札導入（規則1335/86） ・困窮者への提供に対する助成を導入（規則231/87）	・保証限度数量制を導入（規則1183/82、1184/82）、それによる介入価格の引き下げ（1205/83） ・バターと脱脂粉乳の買入介入を停止可能（別途特別措置が可能、脱脂粉乳は民間貯蔵助成への切り替え）、脱脂粉乳の買入介入時期を3月から8月に制限（牛乳割当期間中）（規則773/87） ・バターと脱脂粉乳の介入買入停止と再開の数量基準、停止中は入札による介入買入が可能（牛乳割当期間中）（規則777/87）	・牛乳割当の導入、5年間（規則856/84） ・牛乳割当ての保証数量3%削減（1335/86規則） ・購入者の牛乳割当超過時の生産者別課徴金計算（773/87規則） ・牛乳割当の一時的な移転（規則2998/87） ・投機対策のため生産割当の一時的移転を制限可能に（規則763/89） ・生産割当の保証数量を削減（第6期から）（規則3879/89） ・生産割当の保証数量を2%削減（第8期以降）（規則1630/91）
CAP改革とUR合意対応	・国レベルで販売促進賦課金を導入可能に（規則230/94）	・CAP改革で穀物価格引下げに伴い生乳目標価格とバターの介入価格を引き下げ、1993/94年-94/95年（規則2072/92） ・1993/94年のバター介入価格引下幅を拡大（規則1561/93） ・銘柄チーズ（グラナ・パダーノチーズとパルミジャーノ・レッジャーノ・チーズ）の買入介入を廃止（規則1880/94） ・UR合意対応で境界価格を廃止、貿易関連規定の置換え（規則3290/94） ・牛乳年度を7月から6月までに変更（目標価格・介入価格に合わせて）（規則1587/96）	・共同責任課徴金の廃止（規則1029/93）

資料　各規則より作成

農場が直接販売する乳製品を対象とし（同規則［以下同じ］第１条第１項）、課金率は生乳目標価格の1.5％から４％の範囲内、当初は1.5％とされた（第２条第３項）。当初の実施予定期間は５年間であった（第１条第１項）。課徴金に加えて、生産余剰の処分を奨励するため（前文）にEU内外の市場拡大や、新たな販路と製品改良の探索を進める措置が設けられた（第４条）。なお、山岳および丘陵地域は生産条件の不利を理由として（前文）この課徴金の適用を免除された（第１条第２項）。この制度は、一連の生乳過剰抑制策（第４表）のうち最初のものであるが、牛乳の生産量や市場価格、政策価格と連動しないため、生産過剰の程度に応じた対応を促す仕組みが欠けていた。

(b)　牛乳割当の導入前後

やがて生産過剰はさらに悪化したため、1982年から「保証限度数量（guarantee threshold）」制を導入（規則1183/82による牛乳CMO規則の改正。適用措置の規定は牛乳CMO規則とは別の規則1184/82による）し、過剰の程度に応じた対応が可能になった。牛乳の供給が所定の保証限度数量を上回る場合は対応にかかる支出を相殺するため適切な措置を取るとされ（規則1184/82第３条）、1983年には供給量の３％超過を理由に乳製品の介入価格を３％引き下げた（規則1205/83前文、第１条。年次価格改定の一環）。このように保証限度数量制によって介入価格の引下げが実現したものの、過剰対策はその翌年に、さらに直接的に生産過剰を削減する牛乳割当制度へと移行したため、牛乳部門における保証限度数量の設定は２年間で終わった。

そして1984年に規則856/84により、牛乳CMO規則を改正して生乳の「追加課徴金」が導入された。これは所定の「基準数量」を上回る牛乳・乳製品の販売を行った個々の生産農家に対し、超過量に応じた課徴金を課すものである。一種の生産枠割当による生産調整制度であり、「牛乳割当」と呼ばれた。徴収された課徴金は生産余剰の処分など牛乳部門全体のための支出に充てることとされた（規則856/84前文）。

牛乳割当の追加課徴金は、生産量が所定の水準を上回った場合に発動される点で、後に穀物部門で導入された追加共同責任課徴金と似ているものの、牛乳割当制度は個別の経営体が増産への貢献に応じて責任を負うことと、課金率が乳価を相殺するほど高く設定された点で大きく異なっており、格段に厳しい措置である。その結果、牛乳

第4表　生乳過剰抑制策の展開

名称	導入年	手段	仕組み
共同責任課徴金	1977	課徴金	一定の金額を徴収
保証限度数量制	1982	介入価格の引下げ	全体の生産量拡大に応じた措置
牛乳割当	1984	生産調整	農家別の生産枠と、超過生産への高率課徴金

資料　筆者作成

割当は実質的に強制力のある生産調整制度として機能し、牛乳部門における需給調整の主な手段となった。牛乳割当制度の詳細については後述する。

牛乳割当に加えて、牛乳CMO規則には、買入介入を抑制するための改正もなされた。介入への過度の依存を抑制するために、バターと脱脂粉乳の買入介入を必要に応じて停止し、代わりに特別措置（脱脂粉乳の場合は民間貯蔵助成）を講じることが可能となった。また、脱脂粉乳の買入介入時期を３月から８月までの間に制限した（ただし牛乳割当の適用期間中のみ）（規則773/87）。買入介入は、買入れ数量が所定の基準に達した時点で停止することができ、その再開には一定の価格下落が条件付けられた一方、通常の買入介入が停止中であっても入札による買入介入は可能とされた（規則777/87）。

(c)　CAP改革の開始とUR合意対応

やがてCAP改革の開始以降、市場施策はさらに後退した。まず、CAP改革で穀物の政策価格が引下げられるため、それによって見込まれる飼料費ひいては牛乳生産費の低下を反映して、生乳の目標価格とバターの介入価格が２年に分けて引下げられた（引下幅はそれぞれ△2.5%、△5.0%）（規則2072/92）。欧州委員会はそれ以上の価格引下げを提案したが、政治的抵抗の強さからこのときは見送られ次のCAP改革まで実現しなかった（注７）。

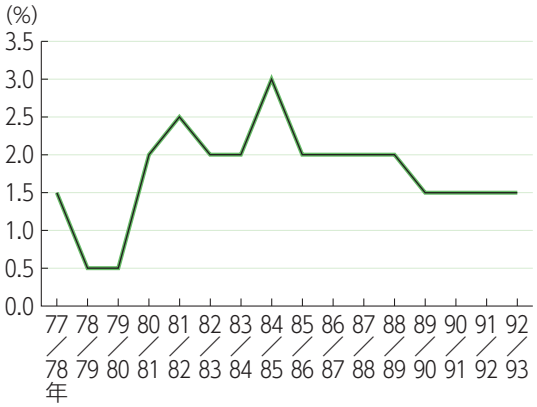
次いで、GATT-URの交渉妥結（1994年４月最終文書署名）を受けて、規則3290/94によってWTOの発足（1995年１月１日）へ向けた適応がなされた。牛乳CMO規則の貿易関連規定は国際貿易ルールの変更に対応するために全体が置換えられた（規則3290/94）。可変輸入課徴金は廃止されて関税が適用され（規則804/68改正［以下同じ］第14条）、域外諸国からの既存の輸入実績分および最低限の市場アクセスを提供するための関税割当制度（第16条）と、セーフガード措置として追加輸入関税（第15条）が導入された。可変輸入課徴金の算出根拠となっていた境界価格は廃止（第４条の削除）された。また、輸出払戻金には数量制限が課された（第17条）。

さらに、銘柄チーズ（グラナ・パダーノとパルミジャーノ・レッジャーノ）の買入介入と介入価格は、保存期間の制限と処分機会の欠如を理由に廃止された（規則1880/94）。

なお、1977年に導入された共同責任課徴金（前述）はその後、保証限度数量制や牛乳割当制度と併存しながら規則1079/77の改正により延長を繰り返し、１年毎に水準（生乳目標価格に対する比率）が設定されて1992/93牛乳年まで続いた（注８）。最後はCAP改革の開始とともに牛乳・乳製品の各種販売促進措置を定めた規則2073/92が導入され、共同責任課徴金はこれと目的が重複しているとして廃止された（規則1029/93前文）。それ以降は、「追加」課徴金であった牛乳割当制度のみが存続することになった。

共同責任課徴金の額は、導入当初の1977/

第3図　牛乳共同責任課徴金の課徴金率（目標価格に対する比率）



資料　各種規則を参照して作成

78牛乳年は生乳目標価格の1.5％であったが、翌年からいったん0.5％に引き下げられた後、1980/81年には２％に引き上げられ、1984/85年には３％に達した。その後牛乳割当が導入されて以降は段階的に引き下げられ、最終年（1992/93年）には1.5％であった（第３図）。

（注６） 詳細には立ち入らないが、毎年おびただしい数の規則を制定して余剰処分を行った。

（注７） ただし、バター介入価格の１年目の引下げ幅は当初2.5％の予定であったが、乳脂肪の過剰を受けて３％に拡大された（規則1561/93）。

（注８） 各改正規則を参照。

(4)　1999年のCAP改革

a　規則1255/1999

牛乳CMO規則1255/1999は、1999年CAP改革の一環として制定され、従来の規則804/68を置き換えた。このとき牛乳部門は初めてCAP改革の本格的な対象となった。改革の内容は政策価格の大幅な引下げを始めとする市場施策の縮小と所得支持（直接支払い）による補填であった。（規則1255/1999前文（11））。

市場施策の縮小は、政策価格の引き下げと、買入介入の後退であった。政策価格については、域内消費を刺激するとともに国際競争力を改善するため（前文（４））、生乳の目標価格（第３条第１項）を17％と、バターと脱脂粉乳の介入価格（第４条第１項）を15％、いずれも2005年７月１日から３年をかけて段階的に引き下げるよう定められた。1992年CAP改革の際と比べて目標価格は３倍、バターの介入価格は6.8倍という大幅な引き下げであり、脱脂粉乳の介入価格はCAP改革による初の引下げとなった（注９）。実施時期は規則制定の６年後からであり、かなり遅かったことが特徴的である。

買入介入には各種の制限が追加された。バターの買入介入は介入価格による固定価格制から入札に変更された。買入介入の実施は市場価格が介入価格の92％を下回ったときに限られ、最低買入価格は介入価格の90％とされた（第６条第１項）。それに対して、脱脂粉乳の介入買入は固定価格（介入価格）による買入れ（第７条第１項）が維持された。ただし、それは従来どおり一定量に達した時点で中断することが可能であり、その場合も入札による介入買入は認められていた（第７条第２項）。

所得支持による補填は、「酪農奨励金」と「追加支払い」の導入によってなされた。前者は値下げの直接的な補填であるのに対して、後者の追加支払いは、構造・自然条件の格差による多様なニーズに応じて柔軟性を提供するための制度であり、加盟国は必

要に応じて支払単価を調整し、あるいは永年牧草地（permanent pasture）向けの「面積支払い」を選択できる（前文（11）、(12)）。また、この追加支払いは牛肉CMO規則1245/1999（後述）で肉牛向けに導入された同名の制度とよく似ており、面積支払いについては後述するとおり牛乳と牛肉のCMO規則同士で整合性を確保するための規定がある。ただし、牛肉部門とは異なり飼養密度の制限は課されなかった（注10）。

これらの新たな奨励金の内容を確認しておく。まず、酪農奨励金（dairy premium）は、牛乳割当の個別基準数量１トン当たり一定額を支払うものである（第16条第１項）。単価は（目標価格および介入価格の引き下げとともに）段階的に引き上げるよう定められた（第16条第２項）。ただし、個別基準数量の加盟国合計値が基準年を上回る場合は、受給適格な数量が削減される（第16条第３項）。

一方、追加支払いは、「補足奨励金（premium supplements）」と面積支払いの２種類があり、加盟国は両者を適宜組合わせて用いることができる。一つめの補足奨励金は酪農奨励金への上乗せであり（第18条第１項）、１トン当たりの単価は所定の上限額以下で加盟国が定める。その上限額は、酪農奨励金の引上げと同期して段階的に引上げられる（第18条第２項）。

いまひとつの追加支払いである、永年牧草地向けの面積支払いには、対象面積の上限（「地域基礎面積」）が定められた（第19条第１項）。地域基礎面積は牛肉CMO規則1245/1999第17条（後述）で定めている（第19条第２項）が、要は過去の実績である。面積単価は所定の上限額以下で加盟国が定める。その上限額は、牛肉CMO規則1245/1999第17条による面積支払いと合わせて１ha当たり350ユーロである（第19条第３項）。この金額は主要作物の生産者に対する支援制度の平均的水準と同等である（前文（14））。

国境措置についてはGATT-UR協定に対応する措置（規則3290/94で導入）を前代CMOから引き継いだ。また、例外的な事態に応じる条項も引き続き設けられた。すなわち、自由貿易価格が高い場合は輸入関税の停止（全部又は一部）及び／又は輸出手数料の徴集を決定できる（第34条）。また、国際貿易による重大な影響に対する適当な措置を適用できる（第35条）。

なお、加盟国の任意措置として生産者に対する販売促進賦課金が導入された（第39条）。

(注９) しかも1999年CAP改革では、飼料となる穀物の政策価格引下げが小幅であった。つまり、政策価格引下げはほぼ牛乳部門の正味の改革であり、直接支払いによる補填が無ければ農業所得の縮小に直結するものであった。

(注10) 牛乳部門では牛乳割当制度により生産過剰が抑え込まれている。そのうえ飼養密度の制限を課せば個別農業者に認められた生産枠（個別基準数量）の牛乳生産が困難となる場合もあると考えられる。

b　主な改正

牛乳CMO規則1255/1999の主な改正は、2003年CAP改革に伴うものと、2007年の単一CMOへの統合の直前に行われたものの２

つである。

2003年CAP改革では、規則1787/2003による規則1255/1999の改正で、市場介入の後退が進められた。生乳の目標価格は、介入買入実績の縮小を受けて廃止された（規則1787/2003前文（３））。1999年CAP改革で定められた介入価格の段階的引下げは、１年早められて2004年開始となり（同前文第２項、規則1255/1999改正第４条第１項）、さらにバターの介入価格は引下げ幅が25％に拡大された。引下げの狙いは規則1255/1999と同様、乳製品・牛乳の消費促進と国際競争力の向上であった（規則1787/2003前文（２））。

また、バターの介入買入における買入価格を介入価格の90％に固定した（同改正第６条第１項）。この買入基準は従来（介入価格の90％を最低額とする入札）を下回るだけでなく、脱脂粉乳のそれ（介入価格を適用）よりも厳しいものであった。さらに、バターの介入買入には価格以外にも脱脂粉乳と同様の各種抑制がなされた。すわなち、買入の時期は３月から８月に限定し、買入数量が所定量を超えた場合は介入買入を停止可能、ただし停止中も入札による買入は認められることとなった（規則1787/2003前文（４）、規則1255/1999改正第６条第１項）。

このときこの部門の直接支払いがCMO規則から分離された。酪農奨励金と捕足奨励金は、いずれも新設の直接支払規則（1782/2003）に移管され、酪農部門の1999年CAP改革による措置（2007年までの介入価格引下げ）が終了した後に、原則として品目横断的な単一支払制度に吸収された（規則1782/2003前文（26））。

単一CMOへの統合直前に行われた規則1152/2007による改正は、市場介入措置をさらに簡素化した。脱脂粉乳とクリームの民間貯蔵助成は、長期にわたり用いられていなかったため廃止（前文（４））、バター介入買入の市場価格条件（介入価格の92％を下回った場合）も管理上煩雑であるため廃止（規則1152/2007［以下同じ］前文（２））された。また、脱脂粉乳の介入価格はタンパク質含有量の新基準を反映して修正された（前文（１））。

そして最後は品目横断的な単一CMO規則2007/1324に統合されて、独立した牛乳CMOは廃止となった。単一CMOは、2008年CAPヘルスチェック改革の前年になされたCAP制度簡素化の主な成果であった。

(5)　牛乳割当

a　生乳割当の開始

「牛乳割当（milk quota）」（実施期間1984～2015年）は生産調整の一種であり、農場段階で「基準数量（reference quantity）」を上回って出荷された生乳と販売された乳製品に高額の「追加課徴金（additional levy）」を課す仕組みである。基準数量は過去の生産実績に基づき、従来の保証限度数量（前述）に相当する。こうした仕組みは牛乳の需給均衡を回復するうえで最も効果的かつ生産者の収入に影響が少ない方法とみなされた（規則856/84前文）。この制度は牛乳部

門の主要な需給調整策となり、CAP改革の開始に先立って生産過剰を相当程度抑え込んだ。なお、「牛乳割当」は政策文書に頻出し、一般的にも制度名として用いられる用語であるが、制度を規定する法制の条文では追加課徴金の制度として記述されており、牛乳割当という名称は用いられないことが通例である。

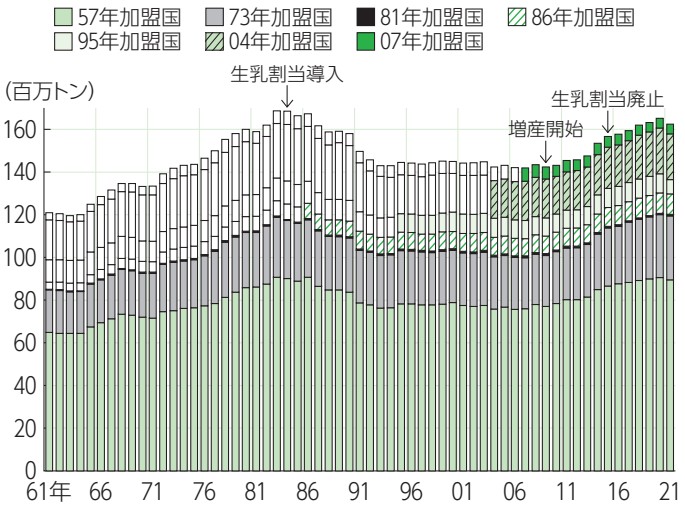
既存の制度と対比したこの制度の特徴は、①前述のとおり追加課徴金の対象を生産の余剰部分に限り、②個々の生産者に対して増産量に比例した責任を負わせ、そして③追加課徴金がきわめて高率であったことである。課徴金の金額は、原則としては販売乳価に匹敵する高さであり、それを支払う生産者には生乳の廃棄や没収に近い損失を与える禁止的な水準であった。そのためこの制度は牛乳の生産枠割当制度として機能したのである。

それに対して既存の制度は、生産を拡大していない生産者も含め、生産者全体で広く薄く負担する仕組みであった。共同責任課徴金は販売された牛乳全体に一律の課徴金（介入価格の４％以下）を課すものであり、保証限度数量制は介入買入における乳製品の介入価格を３％引き下げた。個々の生産者にとってはこうしたペナルティと自らの増産による収入増加との関係が間接的で弱いため、増産を抑制する効率は低かったと考えられる。

牛乳割当が導入された1984年の時点で、生乳の生産枠（基準数量）は約１億トン、それに対して域内の生乳生産量は1.2億トン程度で２割上回っていた。当時の加盟国の生産量はそれから10年間にわたり縮小し、概ね基準数量に等しい水準に達して以後は安定した（第４図）。介入買入による政策在庫も大幅に縮小した（前出第２図）。この生産調整の成功は生産過剰を制御できなかった穀物と大きく異なっており、それは牛乳部門が穀物部門とは異なって、1992年に始まったCAP改革の本格的な適用を当面回避して、1999年CAP改革まで先送りし、かつ政策価格の引き下げを2004年まで先送りできた理由の一つであろう。なお、新規加盟国はその都度新たに基準数量を付与されたが、全体に占め得る割合は大きなものではなく（制度の最終年で３割弱）、その分影響は限定的であった（第５図）。

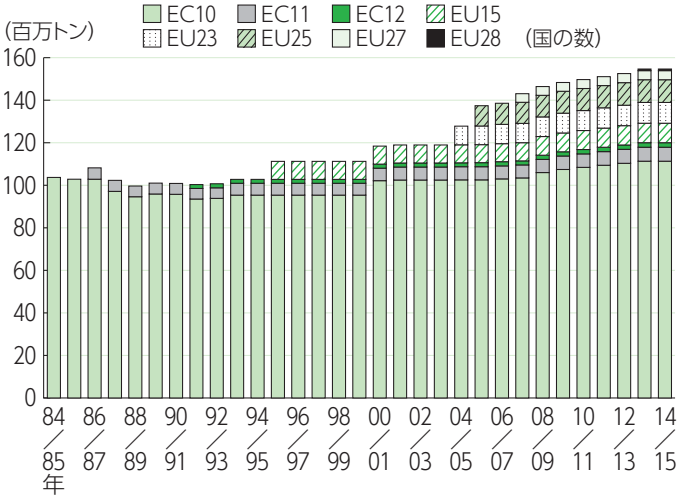
このように本制度の効果は高いが、個別経営における出荷量の把握を必要とする。

第4図　生乳生産量の推移



資料　FAOSTATのデータにより作成
(注)　データの欠落があるバルト三国と旧ユーゴスラビア諸国を除く。加盟前の期間は棒グラフの網掛けを省略。

第5図　牛乳生産枠（基準数量）の推移



資料　Milk Market Observatoryのデータにより作成

生乳は日持ちせず少数の集乳業者に出荷するので、出荷量の把握は集乳業者を通じて比較的容易であったと考えられる。

牛乳割当の適用期間は当初５年間に設定された。その後は５回にわたり合計26年間延長され（注11）、最終的には31年間継続した。その間に制定された生乳割当の主要な規則は、以下に説明する４つである。まず規則856/84により生乳割当制度が導入され、規則857/84はその通則である。続く規則3950/92と規則1788/2003はいずれもその時のCAP改革に対応して既存の規則を置き換えた。また、牛乳割当制度は当初牛乳CMO規則の一部であったが、規則3950/92以降は切り離された。

(注11) それぞれの延長期間は３年間（規則1109/88）、１年間（規則816/92）、７年間（規則2074/92）、８年間（規則1256/1999）、７年間（規則1788/2003））であった。

b　牛乳割当制度の詳細

牛乳割当制度の導入は、規則856/84による改正で、牛乳CMO規則804/68に新たな追加課徴金を加える形で行われた。

当初の実施期間は1984年４月から「連続５期の12か月」、つまり５年間とされた（牛乳CMO規則804/68改正第5c条［以下同じ］第１項）。生乳生産者と買付業者等が１年間に取引した乳量のうち、所定の基準数量を上回る分に追加課徴金が課される（第１項、第２項）。買付業者への出荷に加えて、生乳生産者が直接消費向けに販売した牛乳・乳製品も対象となる（第２項）。生産者は購入者からの乳代を通じて課徴金を負担する（規則857/84第９条第２項、第10条第１項）。

基準数量の超過と追加課徴金は、生乳生産者ごと（Ａ方式）、または生産者から牛乳を買い付ける購入者ごと（Ｂ方式）に算出される。各国内の地域ごとにいずれかの方式を用いる（CMO規則804/68改正第5c条［以下同じ］第１項）（注12）。

また、各加盟国には「保証総量（guaranteed total quantity）」が設定され、基準数量の合計はこれを上回ってはならない。当初の保証総量は、1981年に各国で牛乳取扱業者に引渡された乳量に１％を加えたものである（第３項）。保証総量に加えて、制度の導入時における困難に対応するため「共同体予備枠（Community reserve）」も設定された（第４項）。

基準数量と課徴金の額の決定については別途通則（general rules）を定めることと

された（第６項）。それに基づいて、基準数量と追加課徴金額の通則を定める規則857/84が、この規則856/84と同時に制定された。

生乳生産者ないし買付業者の基準数量は原則として1981年における取引実績に１％を加えた量である（規則857/84［以下同じ］第２条第１項）。

追加課徴金の額は、基準数量超過分の処理費用を賄うよう（前文）、生乳生産者の販売量にもとづく場合（Ａ方式）は牛乳目標価格の75％、生乳買付者の購入量にもとづく場合（Ｂ方式）は同100％、農場の消費向け直接販売の場合は75％に設定された（第１条第１項）。Ａ方式とＢ方式で金額が異なるのは、Ｂ方式の場合は必ずしも基準数量を上回る牛乳全てが対象になるわけではない（注13）ためとされた（前文）。

加盟国は自ら基準数量の予備枠を持ち（第５条）、そこから（新規就農者などの）生産者に追加的な基準数量を与えることができる（第４条第１項（b）、（c））。また、加盟国は生乳生産を中止する生産者に対して補償を支払うことができる（第４条第１項（a））。この措置は明らかに牛乳割当を補完して生産調整を促進するものであり、こうした生産中止を条件とする補償は、後述するとおり以前から、またその後も形を変えて繰り返し用いられた。

生乳生産の事業（undertaking）が売却・賃貸・相続により譲渡される場合、事業とともに当該事業の基準数量もその全部または一部が譲渡される（第７条第１項）。加盟国はその基準数量の一部を国の予備枠に移すことができる（第７条第３項）。

なお、その後の改正により、Ａ方式の課徴金はＢ方式と同じ100％に引き上げられ（規則774/87）、やがて両方式ともさらに115％に引き上げられた（規則3880/89）。

(注12) Ａ方式の場合、購入者は各生産者から課徴金を徴収する（規則857/84第９条第２項）。Ｂ方式の場合、購入者は生産者への乳代から同額を差し引く（規則804/68改正第5c条第１項）。

(注13) 買付者に供給する複数の農場間で過不足が相殺される可能性があるためと思われる。

c　90年代初めまでの制度改正

牛乳割当制度の運用が始まり、１年目の課徴金を算出する際に重要な修正がなされた。加盟国が、農業者による生産超過を地域内あるいは他地域の未使用枠と相殺できることになったのである（規則590/86）。これによって、各加盟国は国内の出荷・販売量が保証総量を上回る部分のみに課徴金を圧縮できるようになった。この措置は順次延長され、やがて牛乳割当が続く限り適用すべきであるとみなされるようになった（規則1110/88前文）。

規則2998/87によってはじめて、生産枠の取引が可能となった。すなわち、生乳生産者が個別基準数量をすべて使う予定が無い場合、加盟国は任意でその部分の一時的な譲渡を許可できる。また、加盟国は地域の牛乳生産構造に基づき、特定の範疇の生産者に譲渡を限ることができる。さらに、規則763/89によって投機対策のために譲渡を制限できるようになった。

また、牛乳割当制度の保証数量は数回にわたり削減がなされた。規則1336/86は保

証総量の３％削減を定めた（規則1336/86前文）。この削減を容易にするために基準数量の恒久的な買戻し（規則1335/86）がなされた。買戻しの対象は牛乳生産を全面的に中止する農業者であり、参加は任意であった（規則1335/86第１条第１項）。その後、1987/88年以降はすべての牛乳生産者に対する一律かつ一時的な削減が行われ、削減に対する補償金が導入された。削減幅と補償金は数回にわたり改訂がなされ、1992/93年まで続いた。補償単価は当初100kg当たり10ECU（欧州通貨単位。ユーロの前身）であったが、段階的に７ECUまで引き下げられた（第６図）。

1991/92年には、牛乳の生産中止を申し出る生産者に対して５年間の牛乳生産撤退助成が適用された。利用は加盟国の任意であり、単価は原則として基準数量100kg当たり10ECUであるが、増減も可能（増額は加盟国の負担）であった（規則1637/91）。

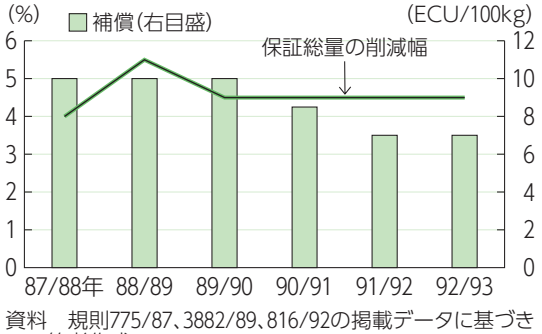
d　CAP改革以降の改正

1992年の最初のCAP改革が決定された後、牛乳割当を定める規則は新たな規則3950/92へと移行した（注14）。この規則は、牛乳割当の制度を簡素化するため（規則3950/92前文）、従来の規則856/84と通則（規則857/84）を統合し、基準数量、追加課徴金の額、加盟国予備枠を組み込んだ。また、このとき牛乳割当の法制は牛乳CMO規則から分離され独立した（規則2074/92前文）。

牛乳割当制度の対象期間は2000年まで延長された（同第１条）。保証総量という用語は条文中から消え（注15）、農場ごとの「個別基準数量（individual reference quantity）」という語が用いられるようになった。ただし、この語はこの規則より前から使われていた。課徴金は、国レベルで基準数量を超えた分について課される（同第２条）。個別基準数量の取引は、加盟国の任意で土地から切り離して12か月間の一時的な譲渡が可能であり（同第６条）、加盟国は取引の地理的範囲を地域内に限ることも可能であった。また、共同体予備枠は廃止され、国別予備枠のみが残った（規則3950/92前文、第５条）。

牛乳割当の最後の規則となった規則1788/2003は、この制度の適用期間を2015年まで延長した。おもな改正点は、土地を伴わない基準数量のみの恒久的な譲渡を認めたことである。また、制度発足時から使われてきた正式名称である「追加課徴金」は単なる「課徴金（levy）」に変更された。その10年前に共同責任課徴金が廃止されていたために「追加」の語を除いたのであろうと思われるが、何の課徴金であるのか明示され

第6図　保証総量の一時的な削減と補償金



資料　規則775/87、3882/89、816/92の掲載データに基づき筆者作成

ておらず分かりにくい名称となった。また、各国の生産枠は「国別基準数量（national reference quantity）」と呼ばれるようになった。

追加課徴金の単価は、従来目標価格に対する比率で定められていたが、目標価格の廃止に伴い金額表示となった（規則1788/2003［以下同じ］第２条）。課徴金単価と介入価格（目標価格の代用）との比率を計算すると、制度改正の前後ともに11％前後であり、実質的な課金率はあまり変化しなかったとみられる。

特別な譲渡措置として、土地（つまり農場）から切り離した生産枠の譲渡（transfer）の規定が充実し、加盟国の権限が拡大した（第18条）。とりわけ基準数量の恒久的な譲渡、つまり従来行われていた12か月間の貸借ではなく、基準数量の所有を完全に移転させる売買取引が、生産構造の改善を目的として認められた。また、土地を伴わない基準数量の譲渡を中央集権化して管理することも可能とされた。

そのほか、制度の対象となる出荷量を全乳に限定し、また、割当量が乳脂肪含量で管理されることを明確化した。国別予備枠は、旧規則にもあった個別基準数量の一律削減（第14条）および農家の不使用枠（第15条）に加えて、基準数量が譲渡される際にその一定部分を削減して補充できる（第19条）ようになった。

その後、2008年ヘルスチェック改革は牛乳割当の適用期間を延長せず、2015年の廃止を定めた。続く2013年CAP改革はその決定を踏襲したため、牛乳割当制度は予定どおり2015年３月末で廃止された。なお、牛乳割当制度の廃止に際しては、早くから準備がなされ、段階的な生産枠の拡大や、生産者の交渉力向上の対策が取られた（亀岡（2015）、平澤（2019））。

（注14） まず牛乳割当の継続と新たな立法化の方針を定めた規則2074/92が決定され、その後具体的内容を定め通則を統合した規則3950/92に置き換えられた。

（注15） 前文には残っている。細則規則536/93では条文中にも明記。

2　牛肉部門のCMO

前節でみたとおり、牛肉部門では1964年と、1968年、そして1999年にCMO規則が制定された。それぞれCMOの段階的設立、単一市場、CAP改革に対応するものであった。

以下、本節の前半では歴代のCMO規則について説明し、節の後半では奨励金制度の変遷を確認する。その際、牛乳CMOとの対比や相互関係にも言及する。

(1)　段階的設立

最初の牛肉CMO段階的設立規則14/64によって、牛肉部門のCMOが漸進的に形成され、関税と政策価格は遅くとも1970年の統一へ向けて加盟国間で段階的な平準化が図られた。

この牛肉CMOの特徴は、同時期の牛乳CMOと対比すると、国境措置に関税制度があったことや、政策価格の種類が少なかったこと、そして介入措置が任意、簡素かつ抑制的であったことが挙げられる。輸入品

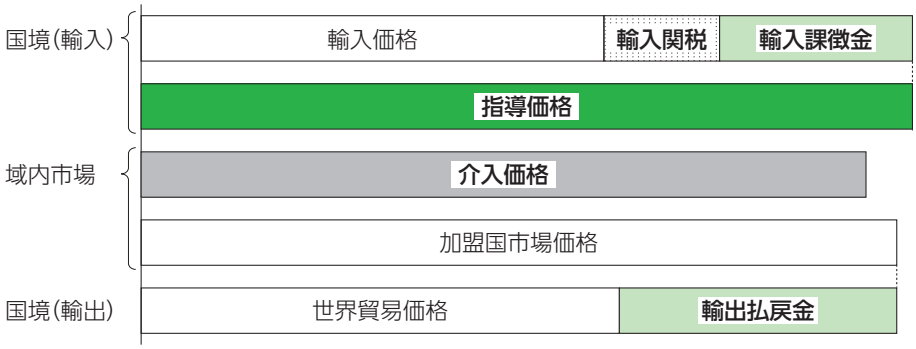
には関税と輸入課徴金が併用されているが、これは例外的であり、牛肉以外の大抵の品目は関税と輸入課徴金のいずれか一方のみを用いていた（フェネル（1989）158頁）という。牛肉CMOには余剰処理の条項がなく、逆に供給不足に応じるため加工用の追加関税割当（無税）を有していた。これは牛乳CMOが最初からバターの余剰処理条項を有していたのとは対照的である。また、輸入の必要を反映したGATTの関税割当量（規則14/64［以下省略］第４条）も牛乳CMOにはなかった。

全体としてこうした特徴は、①当時まだEUの牛肉生産が域内需要を満たすのに十分でなく、ある程度の輸入が必要な一方で生産過剰対策は必要性が低かったことに加えて、②介入で買入れた牛肉は冷凍保存（第10条第２項）によって経済的価値が著しく低下するという問題があった（フェネル（1989）156～157頁）ことも影響しているのではないかと思われる。

牛肉CMOは関税制度と追加的な価格支持措置からなる（第１条）。加盟国はそれぞれ子牛と成牛の生体価格について（付属文書Ⅰ）毎年「指導価格（prix d'orientation）」を設定する（第２条第１項）。当初の２年間（1964/65販売年度（注16）および1965/66販売年度）については、加盟国間の較差縮小を促進するために（前文）予め指導価格の上限と下限が定められる。この上限・下限は各加盟国の卸売価格の加重平均を基礎とし、EU内の生産動向を考慮して決定される（第２条第２項）。市況の季節変動を反映するため、指導価格は毎年最大４か月間、3.5％以内の範囲で引き上げることができる。ただし、この値上げには相殺措置が求められ、（同じ年の他の時期に）同じ期間、同じ割合で指導価格を引き下げる必要がある（第２条第６項）。

なお、毎年指導価格を定める際に、場合によっては牛乳部門の市場の状況を考慮する（前文）こととされた。こうした部門間の言及は一方的なものであり、牛乳CMO規則13/64の側には牛肉部門への言及がない。

第7図　牛肉の政策価格と国境措置（模式図）



資料　牛肉・仔牛CMO段階的設立規則14/64により筆者作成
（注）　加盟国間の価格差による過渡的な措置を捨象して図示した。網掛け表示か所は政策価格と国境措置。国境措置は対域外（第三国）貿易の場合。

既に生産過剰が生じていた牛乳部門への配慮がうかがえる。

輸入品には関税が課される。関税率は段階的にすべての加盟国で同一の水準にそろえられ（第３条）、それと並行して加盟国間の関税は段階的に廃止される（第７条）。

それに加えて、もしEU域外の価格が低く、輸入価格に輸入関税（前文）等課金を加えても指導価格を下回る場合、その差額を輸入課徴金として徴収する。ただしここで用いられる輸入価格は、各製品について最も代表的な第三国市場の相場に基づく所定のものである。また、輸入課徴金は、輸入加盟国の市場価格が指導価格を上回る場合には減免される（第５条第１項）。ただし、フェネル（1989、158頁）によればこの措置はほとんど適用されず、ほぼすべての輸入牛肉は何らかの優遇措置を受けていたという。逆に言えば課徴金は輸入を難しくする水準にあったということであろう。

加工用食肉の供給が不足しないよう（前文）、加工用冷凍牛肉の第三国からの輸入には、追加の関税割当を設定することができる（第４条第１項）。

輸入に関しては、CMOの段階的設立によりCAPの目的達成に支障をきたすような深刻な混乱またはその恐れがあるときは当該品目の必要な保護措置をとることができる（第16条）。これは牛乳CMOと同様の規定である。

輸出の際は、輸出加盟国と世界市場の価格差を補填する輸出払戻金が交付される（前文、第15条第１項）。

介入措置は、加盟国の任意であり、かつ価格が所定の水準以下になったときに限定されている。介入措置の対象品目は成牛及び成牛肉（枝肉と部分肉）である。加盟国は、「介入価格」を指導価格の93％から96％の範囲内で設定する。成牛肉が介入価格以下であるときに介入を実施することができる（第10条第１項）。介入の種類はこのCMO規則では明示されず、別途の規則55/64で介入買入れと民間貯蔵助成を定めた（規則55/64第１条）。

制定後の規則14/64になされた主な改正は２つある。第一に、規則27/66は1966/67牛肉年度における指導価格の上限と下限を設定した。その水準は、成牛の生産を刺激するために、生産者に十分な報酬を与え、子牛の屠畜を削減し、牛乳対比で収益性を高めるように設定された（規則27/66前文）。規則14/64の前文で予告されたとおり（前述）、実際に政策価格の設定に際して牛乳部門とのバランスが明示的に考慮されているのである。第二に、規則631/67により、代表的な市場よりも安価な第三国からの輸入には、最も有利な購入機会に基づく「特別輸入価格」が適用されることとなった（これは乳製品と類似の規定である）。これらの改正は域内生産を拡大させながら輸入を抑制する施策であり、牛肉部門が未だ域内自給達成へ向けた途上の段階にあったことを反映している。

(注16) 牛肉の販売年度は４月１日から翌年３月31日。

(2)　単一市場のCMO成立

a　規則805/68

1968年７月29日にEU内共通の単一価格体系が導入され、牛肉および子牛の単一市場が確立した（規則805/68前文）。それに応じて、牛肉CMOの基本法制は規則14/64から新たな規則805/68に置き換えられた。政策価格はいずれも加盟国間で共通化された。EUにおける子牛及び成牛の指導価格（guide price）を毎年定め（第３条）、各種措置の基準とする。介入は従来任意であったが、広範な安値の際に限り義務化された。また、具体的な介入措置である介入買入れおよび民間貯蔵助成がこのCMO規則に組み込まれた。詳細は以下のとおりである。

市場価格の下落を防止・緩和するための介入措置は、民間貯蔵助成と介入買入れである（第５条第１項）。介入対象品目は成牛と成牛の枝肉（半丸枝肉と四分体を含む）である（第５条第２項）。なお、フェネル（1989、156頁）によれば実際の介入はもっぱら牛肉（つまり枝肉）が対象であった。買入価格は、成牛指導価格の93％に対応する牛肉の価格を上限とし、換算には所定の係数を用いる（第６条第１項、第２項）。このように買入価格が指導価格から直接定められるようになったのに伴い、前の規則14/64にあった介入価格の規定はいったん無くなった。任意の介入措置の発動条件は、当該加盟国又はその国内地域の代表的市場において、牛肉の価格が上限買入価格（指導価格の93％相当）を下回り、かつ共同体の代表的市場で成牛価格が指導価格の98％を下回ることである（第６条第１項）。また、新たに義務的介入措置が導入され、EUの代表的市場で成牛価格が指導価格の93％を下回った場合には、EU全体で介入措置を講じることとされた（第６条第２項）。

国境措置は輸入関税、輸入課徴金と輸出払戻金である。

原則としては従来どおり、第３国のもっとも代表的な市場の相場に基づく「輸入価格」に関税を加えたものが指導価格を下回る場合、その差額が輸入課徴金となる。ただしその際、輸入相手国における売値がこの「輸入価格」を著しく下回る場合は、当該国からの輸入については「輸入価格」の代わりに最も有利な輸入機会に基づく特別輸入価格を用いる（第10条第３項）。

また、いくつかの場合には輸入課徴金の減免措置が適用される。具体的には、EUの代表的な市場における価格が指導価格を上回る場合（第10条第１項）、加工向け冷凍肉の特別輸入条件（第14条第１項）、そして新たに明定された、輸出用加工品の原料向け牛肉に対する免除（第19条）である。

また、緊急時の対応も定められている。域内については、EU市場で価格が高騰した場合は必要な措置を講じることができる（第17条）。対外的には、貿易によりCAPの目的を危うくするような重大な混乱がEU市場に生じるかまたはそのおそれがある場合は、対外貿易において適当な措置を講ずることができる（第21条）。この規定によってEU域内の価格高騰や、域外への輸出に関する問題への対応が加えられた（従来、規則14/64

ではEU域内価格の下落と輸入による混乱への対処が定められていた)。

b　主な改正

規則805/68は30年以上存続したため、その間に多くの改正がなされ（第５表)、その間に牛肉部門も生産過剰基調へと転換していった。

早い時期の1972年には増産のために介入条件を強化した（規則2822/72前文)。従来の介入発動条件に加えて、所定の価格による買入れが常時義務付けられ、また、介入価格の規定が復活した。すなわち加盟国の介入当局は、牛生体の介入価格（指導価格の93％）に相当する価格で牛肉を買入れることとされた（同規則による規則805/68改正第６条第１項)。

しかしその後間もなく1974年には価格下落への対策（規則1062/74、規則1855/74）が導入され、やがて生産過剰傾向が収まらないため1975年以降は介入価格の抑制（規則463/75）や介入買入の一時停止（規則568/

第5表　牛肉・子牛CMO規則805/68のおもな改正（時系列順）

分野	規則
増産	・規則2822/72：増産のため介入条件を強化。市場価格の下落を条件とせず、年毎に定める買入価格で牛肉を買入れ。成牛の介入価格を規定し（指導価格の93%）、それに対応する買入価格を算出（従来の買入価格上限と同じ）
価格低迷対策	・規則1062/74：域内価格低迷を受けて、肥育用牛の特別な輸入の取り決めを停止 ・規則1855/74：大幅な価格下落の際に必要な措置を講じることが可能
介入の抑制	・規則463/75：介入価格を本来の規定より低く設定 ・規則568/76：地域・国ごとに市場価格が指導価格の95%以上である場合は介入買入を停止可能。輸出払戻金の金額を事前に確定 ・規則425/77：子牛の指導価格廃止（輸入される成牛と子牛およびその肉の区別が困難なため）、輸入の基本課徴金を導入（期中に調整可能） ・規則995/78：地域・国ごとに市場価格が最高買入価格（指導価格の90%）を上回った場合は介入買入を一時停止可能
奨励金による補償	・規則467/87：介入買入れの価格を一時的に引下げ、奨励金で補填。各種奨励金の期間を延長、対象外の国には特別奨励金を適用 ・規則468/87：特別奨励金の対象は生後9か月以上の雄のみ ・規則4132/88：奨励金制度を2カ月強延長
介入の抑制	・規則571/89：買入介入の入札と数量制限（価格大幅下落時は別途可能、介入価格の80%が実質的な下限）、介入開始条件の厳格化（市場価格がEC平均で介入価格の88%未満、かつ国・地域で同84%未満）、特別奨励金の対象を一般化 ・規則1628/91：介入買入れ価格の抑制（価格大幅下落時の買い入れ価格の上限は、市場価格に客観的基準に基づく上乗せを加えたもの）、介入開始条件の厳格化（市場価格がEC平均で介入価格の84%未満、かつ国・地域で同80%未満）
CAP改革と奨励金	・規則2066/92：過去の頭数実績に基づく奨励金で介入価格の引下げを補償、各種奨励金をCMO規則に統合 ・規則2068/92：CAP改革で穀物の政策価格引下げに応じ牛肉介入価格を3年間かけて15%引下げ ・規則125/93：脱季節化奨励金を去勢雄牛に限定、乳牛飼育農家に対する仔付雌牛奨励金の制限緩和、仔付雌牛奨励金の環境規制遵守要件 ・規則3290/94：UR合意対応で指導価格と輸入課徴金廃止、共通関税率、輸入セーフガード、輸出払戻金抑制 ・規則424/95：脱季節化奨励金の対象期間拡大 ・規則2417/95：貨幣単位の変更を受けた遡及変更
BSE（狂牛病）	・規則1357/96：BSEによる消費の変化に耐えるための追加支払い ・規則1997/96：BSEによる消費低迷を受けた買入介入枠の拡大 ・規則2222/96：BSEによる消費低迷を受けて生産抑制を目指す各種奨励金の改正と買入介入枠の拡大
動物福祉	・規則2634/97：生体の輸出払戻金は輸送動物保護指令91-628の順守を条件とする

資料　各規則により作成

76、規則995/78）など、牛乳部門に先んじて介入措置を抑制的に運用するようになった。

規則467/87は介入買入の価格を引き下げ、その影響を奨励金で相殺する措置を導入した。介入を発動する価格を引き下げたうえ、買入価格は市場価格に近い水準（市場価格に介入価格の2.5％を上乗せした金額）に抑制した。これは一時的な措置であったものの、政策価格を引き下げて直接支払いで補填するという後のCAP改革の基本的な施策の組み合わせと一致している。さらに規則571/89は介入買入に入札と数量制限を導入し、また買入開始の条件を厳格化した。

1992年CAP改革では、穀物など飼料の政策価格が引き下げられたことに対応して、牛肉介入価格の15％引き下げ（規則2068/92）と、奨励金による補償（規則2066/92）がなされた。本来、穀物など飼料の政策価格引き下げによる牛肉生産費への影響のみを考慮すれば介入価格を10％引き下げるべきであったが、鶏肉・豚肉との価格比を維持するため、さらに５％引下げ幅を拡大した（規則2066/92前文）。この値下げ幅は牛乳部門でいえば1999年CAP改革並みであった。従来、政策価格は１年毎に決定していたが、この時は価格を段階的に引き下げるため３年間分の介入価格を定めた（注17）。なお、指導価格は引き続き１年毎に決定された。また、奨励金制度は拡充され、かつ既存の制度も含めてCMO規則で定められるようになり、過去実績や環境要件が課された（詳細は後述）。

やがて牛乳CMOと同様に、GATT-UR農業協定に対応するための改正（規則3290/94）がなされた。可変輸入課徴金と、その算出に用いられていた指導価格は廃止された。また、WTOに合わせた共通関税率と輸入セーフガードが整備され、輸出払戻金が制限された。

1996年にはBSE（牛海綿状脳症。別名狂牛病）によって牛肉の消費が減少したため、肉牛農家を支援する奨励金と買入介入の拡大がなされた。

規則2634/97は、牛の生体輸出にかかる輸出払戻金の要件として、輸送中の動物の保護に関する指令91-628の順守を課した。こうして牛肉CMOに動物福祉規制の順守要件が導入された。

（注17） その後、1996年から1999年まで１年ずつ延長して1999年CAP改革に至った。

(3)　1999年のCAP改革

牛肉CMO規則1254/1999は、1999年CAP改革の一環として制定され、従来のCMO規則805/68を置き換えた。市場施策による価格支持を縮小し、直接支払（奨励金）を拡充した。その結果、新しいCMOは直接支払い（詳細は後述）を中心とする制度に変わり、規則の前文は施策の第１に直接支払いを掲げた（規則1254/1999［以下省略］前文（２））。

民間貯蔵助成は介入買入に替わって市場介入の主な手段とされ、EU平均市場価格が、新設された「基本価格」（basic price）の103％を下回った場合に使用可能である（第26条）。この価格はそれまでの介入価格

より36％低い。所定の介入価格とそれに基づく従来の買入介入は、介入価格を２年かけて13％引き下げたうえで廃止することとなった（前文（20）、第47条）。それ以降、買入介入の位置づけは大幅な価格下落時のセーフティーネット（前文（20））に変更され、国・地域の平均市場価格が所定の水準（従来の発動条件より約44％低い）を下回った場合に可能とされた（第27条第１項）。買入価格と受け入れる数量の決定は原則として入札によるが、特別な事情がある場合は平均市場価格に基づき価格を定めることも可能であった（第27条第３項）。牛乳CMOの1999年改革と比べると、政策価格の引下げ幅は実質倍以上であった。

各種の奨励金は従来制度の多くが継続されて段階的に交付単価が増額された。また、新たな奨励金が複数加えられた（後述）。

対外貿易の分野では、GATT-UR農業協定を反映した追加関税（第31条）などの各種規定が受け継がれた。

緊急時対応については、市場に混乱をもたらす、あるいはその恐れのある価格の大幅な上昇（従来規則）だけでなく、下落についても必要な措置をとるよう定められた（第38条）。また、動物疾病の蔓延防止措置で家畜の移動が制限される場合に適用される、各種の例外的な市場支援措置が導入された（第39条）。

その後、牛肉CMO規則1254/1999の改正では、家畜疾病の発生時における農業経営の支援策などが追加された。具体的には、口蹄疫の下での奨励金の要件緩和（規則1458/2001）や、BSEによる牛肉需要減少に合わせた生産の抑制と介入買い入れ数量の上限引き上げ（規則1512/2001）を経て、家畜疾病にかかる流通制限時の例外的支援措置が他の畜種とともに規定された（規則1913/2005）。

その間に、2003年CAP改革によって品目横断的な直接支払制度である単一支払が導入されるのと同時に、牛肉部門の各種奨励金は、牛乳部門と同様、CMO規則から直接支払規則（1782/2003）に移管され、移行期間を経た後に原則として単一支払に吸収された。直接支払いが中心となっていた牛肉CMO規則はこれによって大幅に縮小した。

そして牛肉CMO規則自体も、牛乳CMOと同様、単一CMO規則1234/2007に統合されて終了した。

(4)　牛肉部門の奨励金

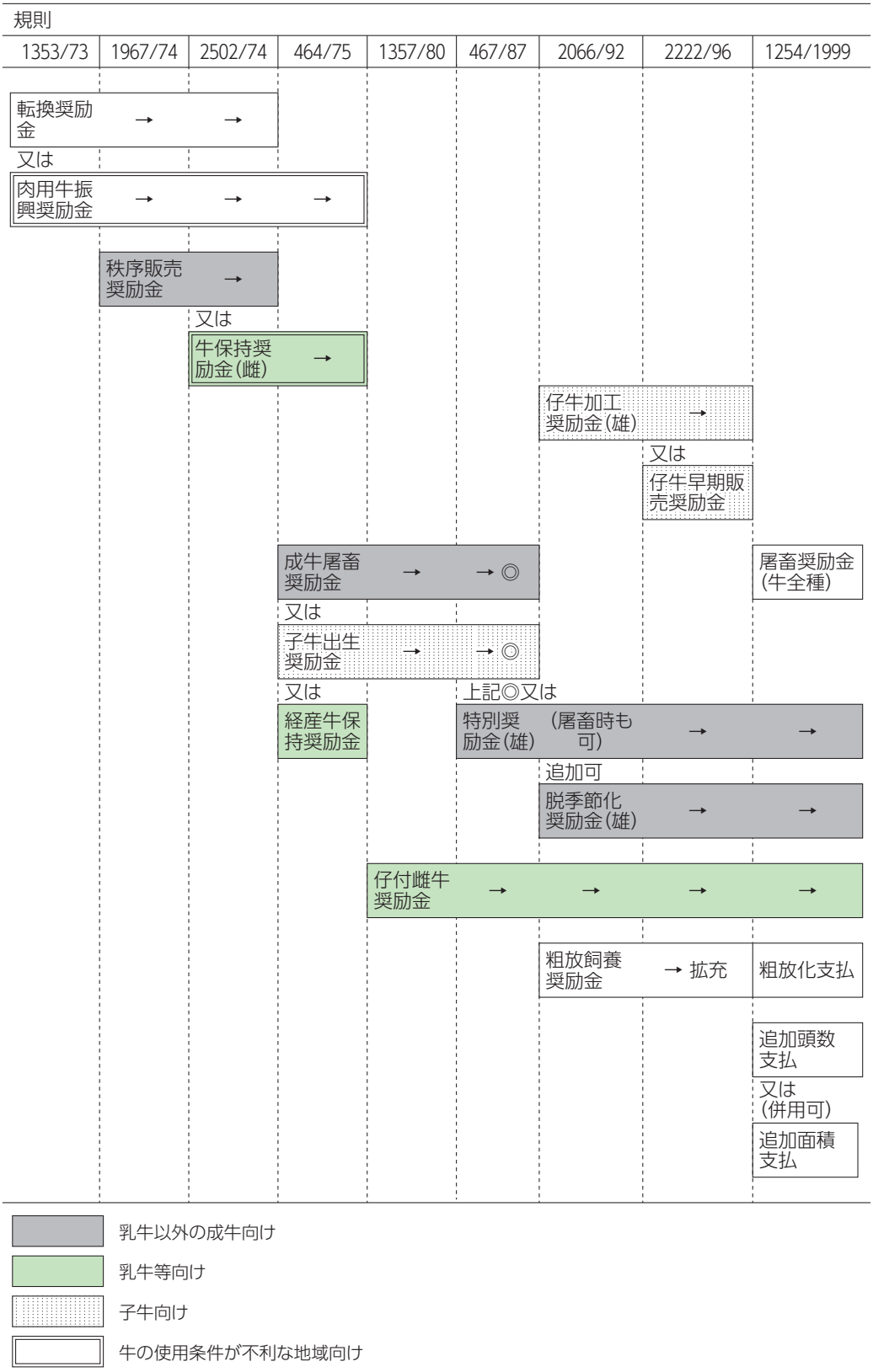
牛肉部門の奨励金は目的に応じて様々な種類があるうえ、制度の改廃や、新旧制度間で機能の重なりもあるため錯綜している。以下ではその変遷と全体像を整理する。

a　奨励金の導入と牛乳部門

牛肉部門では各種の直接支払いを「奨励金」（premium）と呼んでいた。1999年CAP改革までの変遷は第８図に示したとおりであり、新旧合わせて少なくともそれまでに十数種類の奨励金制度が存在した。

当初導入された奨励金は、牛乳部門との関りが深いものであった。まずはその系譜から整理する。牛肉部門における奨励金の

第8図　牛肉部門における奨励金の変遷



資料　各規則により筆者作成

うちある種のものは、乳牛の頭数や牛乳・乳製品の販売を抑制する効果があり、その点で牛乳部門における生産過剰対策と類似の機能を有している。一方で牛乳部門にも肉牛部門と似た内容の奨励金があった（第６表）。

牛肉部門の奨励金制度に先立って、牛乳部門では規則1975/69により、牛乳・乳製品の過剰を抑制するために、（農場の）乳牛すべてを屠畜する農業者に対する奨励金と、牛乳・乳製品の販売中止に対する奨励金を導入した。

その４年後に牛肉部門は規則1353/73により、おそらく最初の奨励金制度を導入した。一つは、牛肉生産の大幅な不足を補うために、牛乳・乳製品（生産過剰が拡大していた）の販売を４年間中止することを条件として、乳牛群の肉牛への転換を行う農業者に対する奨励金（転換奨励金）である。そしてもう一つ、牛生産の条件が不利な地域については、その代わりに肉用牛の増頭に対する奨励金（肉用牛振興奨励金）を認めた。

このように、牛肉の供給増加や肉牛の増頭策は、乳牛の削減が見込める仕組みにすれば牛乳・乳製品の過剰抑制効果を持たせることができる。

実際、その後に牛乳部門が定めた規則1078/77は、拡大の続く生産過剰を抑制するために、牛乳・乳製品の「非販売奨励金」と並んで、乳牛群の肉牛への「転換奨励金」を適用した。後者の転換奨励金は牛肉部門が規則1353/73で用いたものと類似している。ただし、牛肉部門の過剰が顕在化する中でそうした牛肉の供給増加につながる施策は次第にとり難くなったと考えられる。

さらに、牛肉部門が定めた規則1357/80は、高品質な牛肉に特化した生産者の所得を確保するために「子付雌牛奨励金」を導入した。子付雌牛とは、肉用牛群の中で子牛に哺乳を行う乳牛のことである（注18）。給付の主な条件は牛乳・乳製品を販売しないことであり（前文）、この条件は牛乳部門が過剰抑制のために用いた非販売奨励金（前述規則1975/69および1078/77）と同様である。

このように牛乳・乳製品の非販売も、子付雌牛つまりは牛肉部門の支援と、牛乳の過剰抑制の両方に貢献する施策である。

やがて牛乳部門では前述のとおり牛乳割当制度が導入され、基本的には増産に対する課徴金によって生産過剰を抑えたのであるが、各国の任意で生産中止などの奨励金も維持された。

第6表　牛乳の需給調整と関連する奨励金制度の推移

分野	奨励金の内容	規則	1975/69	1353/73	1078/77	1357/80
		部門	牛乳	牛肉	牛乳	牛肉
頭数	乳牛の屠畜		○			
	乳牛群の肉牛への転換			○	○	
	肉用牛の増頭			○		
非販売	牛乳・乳製品の非販売		○		○	
	仔付雌牛の飼養					○

資料　各規則により筆者作成

(注18) 子付雌牛は乳をすべて子牛に与える。こうして生産された子牛肉は高級な牛肉として販売される。

b　奨励金制度の展開（80年代初頭まで）

1973年に導入された転換奨励金と肉用牛振興奨励金（前記）の後、1980年代にかけて成牛（主に雄）・乳牛（経産牛）・子牛といった牛の種類別に各種の奨励金が導入された。制度が整理されてある程度安定したのは1975年以降であった。

1974年には２つの規則によって肉牛と経産牛それぞれの奨励金が整備され、その後の各種制度も結果としてこの組み合わせを踏襲することとなった。まず規則1967/74により「秩序販売奨励金」が導入された。この制度は、毎年家畜が牧草地から離される季節には、屠畜の増加によって牛肉の価格が最も低くなるため、その時期に（経産牛以外の）成牛の屠畜を遅らせて肥育を行う生産者に対し奨励金を支払うものである。当時は需給が緩和して牛肉価格が介入価格を下回り、貿易と介入の特別措置がとられていたことが背景にあった（規則1967/74前文）。

続いて規則2502/74により、経産牛等の雌牛に対する「（単一）牛保持奨励金（single cattle retention premium）」が導入された。これは加盟国の任意で秩序販売奨励金の代わりに利用することができ、対象地域は、肉用牛生産への転換奨励金を実施しない、つまり肉用牛振興奨励金を利用できる条件不利地域に限られていた。さらに、対象となる農業者は飼養頭数20頭以下、かつ各農場の支払対象となる牛は10頭までの経産牛及び初妊牛とされた（規則2502/74 第２条）。

そして、規則464/75により奨励金は全体が新たな制度に移行し、子牛向けの奨励金が追加された。新制度の導入理由は、規則463/75が指導価格を引き上げた際に介入価格の引き上げ幅が同額でなかったことから、生産者の収入を補填するために（規則464/75［以下省略］前文）経産牛以外の成牛に対する屠畜奨励金（以下、「成牛屠畜奨励金」）が給付されることとなった（第１条第１項）のである。あるいはその代わりに、既存の秩序販売奨励金を採用していない国は、「経産牛保持奨励金」または「子牛出生奨励金」を採用できる（第４条）（注19）。また、これらのうち成牛屠畜奨励金と経産牛保持奨励金については、加盟国が任意で、「補足的国別奨励金（supplementary national premium）」を加えることができる（第１条第２項、第５条第３項）。

この時導入された奨励金のうち、成牛屠畜奨励金と子牛出生奨励金は90年代初めまで継続した。ただし利用国が一部に限られていたことから、成牛屠畜奨励金は1982年（規則1200/82）から正式に英国のみを対象とするようになり、子牛出生奨励金は1981年にはイタリア（規則1120/81）、1982年（規則1201/82）以降はギリシャ、アイルランド、北アイルランドを加えた４か国が対象となった。

そして1980年には前述の子付雌牛奨励金が導入された（規則1357/80）。この奨励金は行政管理の便宜上（前文）、牛乳・乳製品を販売しない農場に対して給付された（第２条）。加盟国は任意で追加奨励金（additional premium）を給付することが認

められた（第３条第２項）。既往の牛保持奨励金と経産牛保持奨励金は経産牛全体（あるいは初妊牛を含む）を対象としていたのに対して、これ以降、経産牛向けの直接支払いはこの子付雌牛に対象を限った奨励金が担うこととなった。

(注19) ただしその場合、既存の肉用牛振興奨励金と牛保持奨励金は停止された（第４章）。当時、前者は1975年末まで（規則226/75）、後者は1975年４月30日まで（規則462/75）継続していた。

c　CMO規則への統合とCAP改革

(a)　CMO規則による奨励金

規則467/87（前述）は、牛肉生産が買入介入に頼っている状況を改善し、市場の需要に見合った生産を誘導するために介入買入価格を一時的に引き下げた。その影響を相殺して生産者の収入を支援するため（規則467/87前文）、奨励金を継続・拡充した。

このとき、ある種の牛を対象とする「特別奨励金」が牛肉CMO（規則805/68新設第4a条）に導入された。給付は一頭当たり１回限りである。ただし、既存の子牛（出生）奨励金ないし成牛屠畜奨励金を利用する国については、それらの制度の有効期間を延長することで対応し、原則として特別奨励金の適用対象外とした（規則467/87［以下同じ］第１条第１項、第４条、第５条）。牛肉CMO規則で奨励金が規定されたのはこの特別奨励金が初めてであったが、それ以外の奨励金については引き続き他の既存規則が用いられた。特別奨励金のさらに具体的な要件は別途の規則468/87により定められ、対象となる牛は雄牛で月齢９か月以上、つまり雄の成牛となり、かつその頭数は１農場当たり毎年最大50頭以内に制限された。

また、子付雌牛奨励金は給付単価を引上げ、その追加奨励金は対象国を拡大し、いずれも期限を延長した（前文、第２条、第３条）。

なおその後、特別奨励金は規則571/89（介入買入をさらに抑制）により引き上げられ、農場当たりの対象上限頭数は90頭に拡大された。また、対象国の制限がなくなり、それまで子牛奨励金や屠畜奨励金を利用していた加盟国も対象となった。

(b)　1992年CAP改革

やがてCAP改革が始まると、牛肉部門の各種奨励金はCMO規則に統合された。

1992年CAP改革では規則2066/92により奨励金制度が再編・拡充された。これは牛肉の介入価格15％引き下げ（規則2068/92）による生産者への影響を抑えるための措置である。それまで別々の規則に分かれていた各種奨励金は、整理再編して牛肉CMO規則805/68に組み込まれ、さらに新規の奨励金が追加された。

このとき、奨励金には生産の抑制と環境、安全性のための要件が追加された。主要な２種類の奨励金（下記）には、生産の拡大を防ぐための過去実績と、生産の集約化を抑制するための飼養密度制限が課された（規則2066/92前文）。また、すべての奨励金給付の受給条件として、ホルモン剤などの規制（指令88/146）遵守（規則805/68改正［以下省略］第4j条）が加えられた。

新たな奨励金制度は雄牛の特別奨励金（第4b条）と子付雌牛奨励金（第4d条）を中心に編成された。それぞれについて過去実績に基づく対象頭数の上限が、前者は地域別（および加盟国の任意で農業者別）、後者は農業者別に設けられた。この２種類の奨励金には共通の受給条件として、飼料面積１ha当たり飼養密度の上限が定められ、その値は年を追って段階的に3.5LU（家畜単位）から２LUへと引き下げられ厳しくなった（第4g条）。さらに、飼養密度が1.4LU未満の農場に対する奨励金（以下、粗放飼養奨励金）（第4h条）が導入された。

特別奨励金は、既往の他の奨励金と同様の機能を併せ持つようになった。すなわち、加盟国の任意で給付を成牛の屠畜時に行う（第4b条第５項）、つまり成牛屠畜奨励金として用いることが可能であり、また、かつての秩序販売奨励金と同様、牛を放牧できない季節に集中する屠畜を抑制するための「脱季節化奨励金」（第4c条）を追加で給付することも可能となった。

一方、子付雌牛奨励金には、従来どおり加盟国が任意で追加的国別奨励金（additional national premium）を給付可能である（第4d条第７項）。また、子付雌牛奨励金の受給権は農場の譲渡の有無にかかわらず譲渡可能とされた（第4e条）。細則により、受給権の一時的な貸与も可能であることが定められた（規則3886/92第34条）。こうした農場から切り離した譲渡は、牛乳割当制度における生産枠の取引と類似している。いずれの制度も経産牛を対象としており、農場別の枠が定められる。牛乳を販売しない（肉用牛の）農場は子付雌牛奨励金、牛乳を販売する農場は牛乳割当の対象となる。

これらに加えて、牛肉の供給圧力につながる乳用種の雄子牛を減らすために（同規則前文）、生後10日以内に生産から外された乳用種の雄子牛を屠畜するための加工奨励金が導入された（規則805/68改正［以下省略］前文、第4i条第１項）。これは牛乳部門からの牛肉供給圧力を抑制する施策であり、かつて乳牛群の肉用種への転換措置があった時代とは様変わりである。また、これを適用しない国は軽量雄牛の特別介入買入（第6a条）に参加することとされた（第4i条第３項）。

その後、規則125/93による改正で、子付雌牛奨励金に適当な環境要件を加盟国が任意で適用できるようになったほか、脱季節化奨励金の対象は、過剰な屠殺の問題がある種類の牛、すなわち去勢雄牛に限定された。また、規則2222/96により子牛の早期販売奨励金が追加され、加盟国は子牛加工奨励金の代わりに選択できるようになった。

(c)　1999年CAP改革

次の1999年CAP改革では、前述のとおり新しい牛肉CMO規則1254/1999によって価格支持の縮小（介入発動の基準となる価格の大幅引き下げ、介入価格の廃止）とそれを補填する直接支払い（奨励金）の拡充がさらに進められた。そして、性別など牛の種類を問わない直接支払いが増加し、制度の名称も必ずしも「奨励金」ではなくなっ

た。

雄牛の特別奨励金（規則1254/1999［以下省略］第４条）と、脱季節化奨励金（第５条）、子付雌牛奨励金（第６条）、粗放化支払い（従来の粗放飼養奨励金）（第13条）はいずれも一頭当たりの単価が引き上げられた。

また、前文ではこれら既存の奨励金制度について、環境や条件不利地域への配慮がさらに強調された。まず特別奨励金と子付雌牛奨励金に課される飼養密度の制限は、過度に集約的な生産を避けるためである（前文（13））。同様に、粗放化支払いはEU環境目標への貢献を意図している（前文（14））。さらに、子付雌牛奨励金に関しては、脆弱な地域、とりわけ他の生産が見込まれない地域を子付雌牛の生産と結びつけることは適切である（前文（12））。

粗放化支払いについては、加盟国の任意で、飼養密度の基準を緩和する代わりに面積単価を引き下げた方式を選択できるようになった（第13条第２項）。この支払いで飼養密度の計算に用いられる飼料用地は、放牧草地（pasture land）が半分以上を占める必要がある（同条第３項）。また、所定の条件を満たす山岳地域の場合は飼養密度に関わらず粗放化支払いの対象となる（同条第４項）。

新たな奨励金としては、すべての種類の牛（前文（４））を対象とする屠畜奨励金が導入され、過去の飼養実績に基づく頭数上限が国別に課された（第11条）。その一方、雄牛の特別奨励金は引き続き（屠畜奨励金とは別に）屠畜時の給付も可能とされた（第４条第６項）。

それに加えて「追加支払い」として「頭数支払い」と「面積支払い」が導入され、加盟国はいずれかあるいは両方を利用可能となった（第14条）。

追加支払いのうち頭数支払いは、雌子牛以外の各種の牛を対象とし、子牛以外の場合は屠畜奨励金の追加給付として支払うことも可能である。環境への影響とそのための措置を考慮したうえで飼養密度の具体的要件が定められる（第15条）。このように牛肉CMOで直接支払いの条文中に環境への配慮義務が明記されたのはこれがおそらく初めてであろう。雄の牛に対する頭数支払いは、過去実績に基づく国別の頭数制限があるほか、加盟国が任意で１経営体当たりの頭数制限を定めることもできる。一方、子付雌牛に対する頭数支払いは、子付雌牛奨励金への上乗せとして支払われる（第16条）ので、子付雌牛奨励金の頭数制限に従うことになる。

他方の面積支払いは、耕種部門の施策によるEC助成を受けない永年牧草地で、かつ飼養密度の要件を満たすのに必要な面積を上回る部分を対象とする（第17条第１項）。永年牧草地の面積は過去実績に基づく地域基礎面積（1995-1997年の平均値）を上限とする（第17条第２項）。１ha当たりの上限額（牛乳部門の面積支払いとの合計）は作物に関する助成の平均水準（前文（17））となるよう定められた（第17条第３項）。

3　まとめと部門間の対比

牛乳部門と牛肉部門のCMO規則は３代にわたって続いた。いずれの部門でも1964年の規則は国別政策価格を採用しつつCMOの基礎を築き、1968年の規則はEUの単一市場と共通政策価格に基づくCMOを実現し、各種改正により市場介入の抑制や、GATT-UR合意対応を行い、1999年の規則は両部門におけるCAP改革の本格化に対応した。

牛乳部門は競争力が低く生産過剰基調であったため、そのCMOは保護色が強く、乳製品への措置を通じた間接的な乳価の維持と、牛乳割当による生乳の生産調整が特徴的であった。それに対して、牛肉部門では当初域内生産が不足していたことを反映してCMOは輸入を前提とする開放的な制度と、様々な直接支払い（奨励金）が特徴的であった。

両部門はいずれも牛を飼養するため、生産者が肉牛と乳牛のどちらを選択するか、あるいは牛乳部門が牛肉部門に子牛を供給するといった点で相互に密接な関係があり、1970年代までは牛肉部門の政策価格や両部門の奨励金により、供給が過剰な牛乳（乳牛）から供給が不足していた牛肉（肉牛）への転換を図る動きがみられた。

牛乳割当は、個々の生産者が、生産過剰への貢献に比例して高率の課徴金を負担する仕組みによって、連帯責任や乳価の調整では難しかった生乳生産量の安定と削減を実現した。的を絞った施策の有効性を示す例といえよう。ただしそのためにはすべての生乳生産者の出荷量を監視する必要がある。生乳は生産からごく短期間のうちに少数の業者に出荷されるため、そうした監視が比較的容易であった。

牛肉CMOでは当初、域内生産が不足していたため生産を刺激する施策がとられた。また、輸入を必要としていたために国境措置は比較的緩やかであった。介入措置は比較的単純であり、やがて生産が過剰となってからも義務的な生産調整は一貫して採用されなかった。牛乳と比較すれば市場に委ねる部分の多い政策体系であったといえよう。また、早い時期からその時々の情勢と各加盟国の事情に応じた様々な奨励金（直接支払い）が、CMO規則とは別に導入され、やがてCMO規則に取り込まれたことが牛肉部門の大きな特徴である。ある程度開放的な市場施策と直接支払いの積極的利用の両面で、牛肉部門は牛乳部門がCAP改革後に採用した政策に近い性格を有していたと考えられる。ただし、奨励金は当初牛の種類別（雄成牛・乳牛・子牛）に展開したが、CAP改革後は牛の種類によらない制度が増えた。

こうした性格の違いを反映して、CAP改革への対応も両部門間で大きく異なっていた。

牛肉部門はCAP改革の原則に従って政策価格の大幅な引下げと直接支払い（奨励金）の拡充により需給均衡を図った。牛肉部門の直接支払いは、CAP改革を受けて新旧いずれの制度も過去の生産実績に基づくよう

になった。CAP改革で価格引下げと直接支払いによる補填が進むほど、生産者は直接支払いへの依存度が高まるため、直接支払いのない、つまり過去実績を上回る生産はそれだけ難しくなる。増産のインセンティブを削ぐことができる。その一方で、牛肉部門の直接支払いは単なる政策価格引下げの補填ではない、市況の下支え（脱季節化奨励金）、条件不利の支援（仔付雌牛奨励金）、放牧草地の面積支払い、粗放化支払い、といった制度が含まれている。またCAP改革の開始後には環境への配慮や動物福祉などが加わった。いずれもその後につながるCAPの新しい要素であった。

それに対して牛乳部門は予め牛乳割当（生産調整）によって生産過剰を抑制し、そのかわりCAP改革による政策価格の引下げを小幅にとどめた。そのため牛乳割当は不可欠の制度として長く残り、その廃止（2015年）は2000年代後半以降に国際価格が上昇して内外価格差が解消したこと、つまり外部情勢の変化によってようやく可能となった（平澤（2019））。

そしてこれらの動きは現在の制度へとつながっている。価格を大幅に引き下げた牛肉部門では、条件の不利な子付雌牛等の産地維持に奨励金の継続が必要となった。それは、2003年CAP改革が直接支払いを品目横断的な単一支払へと転換した際の例外として残り、現在の品目別直接支払い（カップル支払い）に受け継がれている。その一方、牛乳割当廃止後の牛乳部門も、カップル支払いにより条件の不利な産地への支援を行っている。二つの部門はカップル支払いの大部分を占めている。

＜参考文献＞

- 亀岡鉱平（2015）「EU生乳クオータ制度の廃止と対応策──30年間続いた生産調整の終焉──」『農林金融』68（9）、19～31頁
- 平澤明彦（2019）「EU共通農業政策（CAP）の新段階」、村田武編『新自由主義グローバリズムと家族農業経営』筑波書房、123～168頁
- フェネル，ローズマリイ（1989）『ECの共通農業政策　第２版』（荏開津典生監訳、柘植徳雄訳）大明堂

（ひらさわ　あきひこ）