

EU農業環境政策から見たわが国の課題

〔要 旨〕

- 1 EUの農業環境政策は、硝酸態窒素指令等の直接支払いとは別立ての政策と、クロスコンプライアンスにより単一支払いの条件とされているGAP，そしてGAPの基準を上回る取組みを支援する環境支払いの3つに分かれる。
- 2 EUの農業環境政策は硝酸態窒素による水質汚染対応を端緒とするが，1992年のCAP改革を機に有機農業等への取組みが急増してきた。
- 3 その特徴として，国民の農業に対する理解が広く存在すること，GAPを最低要件とし，より高いレベルの取組みを誘導していくため環境支払いが措置されていること，EU共通の基準に，各国，各地域の実情に応じて規定が設けられる2階建てとなっていること，農業環境政策を含むCAPそのものがWTO体制の中でのEU農業の生き残り戦略として構築・改革されてきていること，があげられる。
- 4 わが国は92年の新政策ではじめて環境保全型農業という概念が登場したが，その進展は遅々としている。今般の基本計画の見直しでは，環境規範の実践と先進的取組みへの支援，地域資源の保全管理政策の構築等が打ち出されているが，実質は農業環境政策の必要性を打ち出したにとどまっている。
- 5 EUの農業環境政策をも参考にしつつ，安全性確保と環境への配慮を一体的にとらえて，資源保全をも含めた総合的な農業環境政策を展開していくこと，また，今後本格的に腰の入った取組みを展開していくためには，技術開発と地域ぐるみで取り組んでいくこと，GAPに加えて，環境支払いを導入していくこと，GAPや環境支払いの規定は地域性をしっかりと踏まえたものとする事，農業環境政策に国が不退転の決意で取り組んでいくことを明示していくためには，現状バラバラの農業環境政策の体系化や，一定程度の予算を確保していくこと，生産者と消費者との交流による生産現場についての理解を獲得していくこと，が必要である。

目次

はじめに

- 1 EUの農業環境政策への取組みの現状と推移
- 2 EU農業環境政策取組みの経過
- 3 農業環境政策の体系・制度等
- 4 GAP

5 環境支払い

- 6 直接支払いと農家経営
- 7 EUにおける農業環境政策発展の特徴とその理由・背景
- 8 新基本計画等と農業環境政策
- 9 わが国の農業環境政策への提言

はじめに

海外，特にヨーロッパでは有機農業を含む環境保全型農業はすでに広く定着しつつあり，多面的機能の発揮とも一体化させ所得維持のための有力な戦略の柱ともなっている。

これに対してわが国の農業環境政策は欧米^(注1)に比べて大きく劣後している。規模拡大と生産性向上，選択的拡大，農工間所得格差是正等を柱に1960年代から推進されてきた基本法農政は，食料自給率の低下，農業者の高齢化や農地面積の減少，農村活力の低下とともに，環境負荷をもたらしてきた。このため99年に施行された食料・農業・農村基本法（以下「農業基本法」）では，食料の安定供給，農村の振興に加えて農業の持続的発展，多面的機能の発揮を柱として掲げた。すなわち日本農業を維持していくためには生産性の向上等経済性を追求していくだけでなく，多面的機能の発揮や自然循環機能を維持増進させていくことが不可避であることを謳い上げたのであった。併

行して持続農業法が施行されるとともに，JAS法改正により有機認証制度をスタートさせている。しかしながら有機農業を含む環境保全型農業の進展は遅々としており，有機食品ブームといわれながらもかなりのものが輸入品によって賄われているのが実態である。

ところで農業基本法の実行方策としての基本計画見直しのため，約1年にわたり積み重ねられた食料・農業・農村政策審議会，同企画部会での議論を踏まえて，本（05）年4月から新たな基本計画がスタートした。基本計画には農村環境の保全・形成に配慮した基盤整備の実施，自然循環機能の維持増進のための環境規範の実践と先進的取組みへの支援が盛り込まれた。しかしながら実効が期待し得るような内容には乏しく，農業環境政策の必要性を打ち出したにとどまっている。

筆者はこれまで日本農業を維持していくためには環境保全型農業を早急に推進していくことが必要条件であることを機をとらえて強調してきた^(注2)。本稿はヨーロッパの環境保全型農業にかかる制度，取組み等につ

(注3)
 いての整理を踏まえて新基本計画での実行
 方策の足らざる部分について提言すること
 をねらいとする。

(注1)「環境農業政策」もよく使われるが、本稿
 では「農業環境政策」で統一した。

(注2) 蔦谷(2004)等。

(注3) 03年のCAP(共通農業政策)改革は、アジ
 エンダ2000の中間見直しを超えた改革構想を含
 んだものであり、かつ改革にともなうデカップ
 リング等は05年から適用されることにはなっ
 ているものの、07年1月1日まで猶予期間が設け
 られており、国内事情もあってEU各国の取組情
 勢は区々であるとともに流動的である。したが
 って、まとまった文献・資料はきわめて少ない
 のが現状である。本稿での最近の情勢等につ
 いては有機農業研究会(日本有機農業学会主催)
 (05年5月13日)における石井圭一、市田知子両
 氏の報告に多くを負っていることをあらかじめ
 お断りしておく。

1 EUの農業環境政策への 取組みの現状と推移

(1) EU農業環境政策取組みの現状

現状、EUの農業環境政策は次のように
 3つに大別して位置づけられる。一つは硝
 酸態窒素指令等であり、これらは直接支払
 いとは別立てされた農業環境対策である。

第二が、単一支払いの条件とされている
 GAP(Good Agricultural Practice; 適正農業
 規範)の基準達成である。GAPは農業生産
 活動が水、空気、生物多様性に与える影響
 を抑制するための最低限の基準である。単
 一支払いは穀物、肉用牛、酪農部門へと対
 象が拡大され、大半の生産農家が単一支払
 いを受給している現状、GAPは一次的な農
 業環境対策としての機能を果たしている
 ことができる。

第三が、GAPの基準を上回る取組みに
 ついて交付・支援される環境支払いであ
 り、より高いレベルへの取組みを誘導する
 高次の農業環境対策として機能している。
 そして有機農業は環境支払いの対象の中に
 位置づけられている(第1図)。

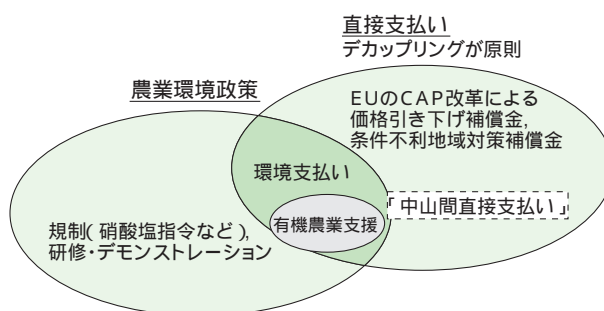
なお、EU諸国の多くはGAPを上回るレ
 ベルとしては有機農業しか想定していない
 が、フランスではGAPと有機農業との間に、
 04年、環境保全、就労安全性、衛生リスク
 管理、動物福祉について農業者が取り組ん
 でいることを第三者が認証する「合理的農
 業(I' Agriculture raisonnee)」をスタート
 させている。
 (注4,5)

08年末までには全農業者の3割が合理的
 農業者としての資格を得ることを目標とし
 ている。

次に、これら農業環境対策がどの程度浸
 透・普及しているかを確認しておきたい。
 まず、最低限の農業規範であるGAPはほと
 んどの農家、耕地に行き渡っているものと
 考えて差し支えなからう。

高次の農業環境対策としての、GAPを
 上回る取組みに対して支払われる環境支払

第1図 農業環境政策, 直接支払い, 環境支払いの関係



出典 市田知子氏報告資料(05年5月13日有機農業研究会)

いにかかる契約面積等は第1表のとおりである。契約面積は国による格差がきわめて大きいことが目に付く。面積の多い順にあげるとオーストリア、フィンランド、ドイツ、スウェーデン、フランス等となっている。

第1表 EU理事会規則第1257/1999号
農業環境措置の実績
(面積当たり給付, 2001年)

(単位 ha, 千ユーロ)

	契約数	契約面積	歳出
ベルギー	12 991	98 096	18 537
デンマーク	6 118	160 949	21 422
ドイツ	101 403	2 948 953	236 863
ギリシャ	7 219	74 749	18 413
スペイン	31 995	679 443	64 648
フランス	30 005	1 850 088	59 691
アイルランド	13 333	498 700	65 273
イタリア	48 323	710 784	146 183
ルクセンブルク	255	2 416	334
オランダ	3 891	70 024	10 016
オーストリア	556 772	5 277 477	516 095
ポルトガル	6 795	61 504	10 558
フィンランド	146 130	3 971 019	274 359
スウェーデン	93 599	2 272 490	218 497
イギリス	9 193	633 349	65 937
EU15か国	1 068 022	19 310 042	1 726 825

出典 石井圭一氏報告資料(05年5月13日有機農業研究会)
資料 European Commission, Agriculture in the
European Union-Statistical and economic
information. The 2003 agricultural year. 2003.

第2表 EU諸国の有機農業生産(2001年)

(単位 ha, %)

	経営数	農業経営に 占める割合	実施面積	農地面積に 占める割合
ドイツ	14 703	3 28	632 165	3 70
オーストリア	18 282	9 30	285 500	11 30
ベルギー	694	1 03	22 410	1 61
デンマーク	3 525	5 58	174 600	6 51
スペイン	15 607	1 29	485 079	1 66
フィンランド	4 983	6 40	147 943	6 60
フランス	10 364	1 55	419 750	1 40
ギリシャ	6 680	0 81	31 118	1 60
アイルランド	997	0 69	30 070	1 68
イタリア	56 440	2 44	1 230 000	7 94
ルクセンブルク	48	1 60	2 141	1 71
オランダ	1 528	1 42	38 000	1 94
ポルトガル	917	0 22	70 857	1 80
イギリス	3 981	1 71	679 631	3 96
スウェーデン	3 589	4 01	193 611	6 30
EU15か国	142 348	-	4 442 875	-

出典 第1表と同じ
資料 Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la
Pêche et de la Ruralité.
Las mesures en faveur de l'agriculture biologique en
France(dossier de presse.2004.2.)

る。参考までに契約面積と耕地面積との比率を算出し、これと有機農業実施面積率(第2表)を並べてみるとおおむね正の相関関係にはあるが、イタリア、デンマークについては有機農業実施面積率は高いものの契約面積の耕地面積に占める比率は相対的に低位にある。すなわちオーストリア、フィンランド、スウェーデン等は有機農業への取組みが盛んであるが、同時に環境支払いの対象となるGAPを上回る高次の農業環境対策への取組みも盛んであり、農業環境対策への取組みの裾野が広いとみることができる。これに対してイタリアやデンマークについては有機農業への取組みは盛んであるものの、高次の農業環境対策への取組みの裾野は相対的に狭いものと推定される。

なお、わが国との比較可能な数値は有機農業実施面積しかないが、実施面積は約5千ha、実施率で約0.1%であり、いずれにしてもEUとわが国との取組レベルにはきわめて大きな開きが存在するのである。

(注4) 合理的農業の基準は次のとおり。

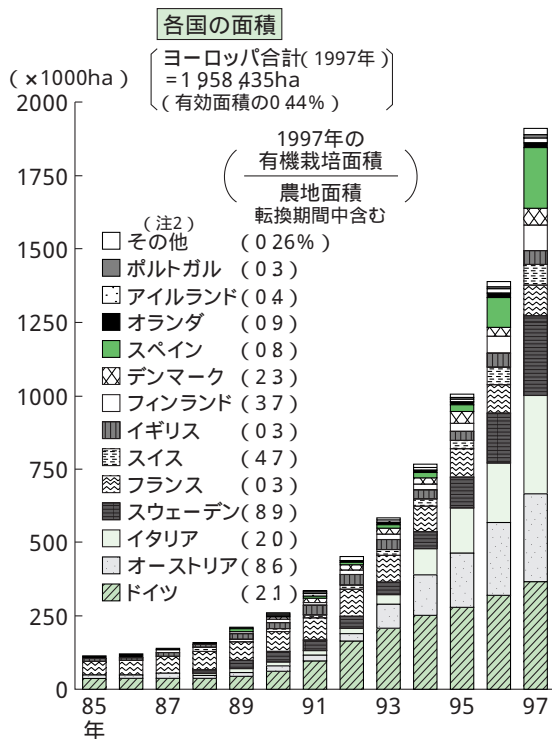
- ・適切な情報の入手と技術の養成
- ・トレーサビリティ
- ・肥料や家畜排泄物の適切な補完
- ・均衡的な栄養収支
- ・農業廃棄物の管理
- ・合理的な防除
- ・土壌の保全と流亡の防止
- ・水資源の節約
- ・衛生基準の遵守
- ・景観と生物多様性の保全

(注5) スイスはEUには加盟していないが、IP(Integrated Production)をコンプライアンスの条件としており、コンプライアンス条件のレベルを上回るIPも任意に設けられており第三者認証が行われているものもある。

(2) 推移

GAPならびに環境支払いは導入されてさほど経過していないことから、農業環境対策取組みの時系列的推移をみるために有機農業実施面積の推移に代表させてみると、92、93年ごろをターニングポイントにして面積が急速に増加していることがわかる(第2図)。92年はCAP(Common Agriculture Policy: 共通農業政策)改革が行われた年であり、これが有機農業への取組みのインセンティブになるとともに、農業環境対策全般についての取組みを大きく誘導することになったことがうかがわれる。

第2図 西ヨーロッパにおける有機農業(転換期間中のものを含む)



出典 拙稿「オーストリア、スイスの有機農業の動向と農業政策」本誌98年10月号

資料 ウェルズ大学調べ(面積「Anteil der Ökofläche1997」)

(注)1 97年は推計。

2 その他はノルウェー、ベルギー、グリーンランド、ルクセンブルク。

なお参考までに有機食品飲料の食品総販売高に占める割合はドイツで2%弱といわれている。

(3) EU財政に占める農業環境政策のウェイト

EUの総歳出額に占めるCAPの割合(02年)は49%と相当なウェイトを占めているが、そのうちの83%が価格・市場政策(価格補償直接支払いと輸出補助金)に充てられており、農村地域開発には16%が充てられている。

さらに農村地域開発の17%(CAPの3%)が農業環境政策についての支出となっている。このうち有機農業支援には農業環境政策についての支出の16%、約2億ユーロがまわっている。

しかしながら、CAPにともなう歳出額に占める農業環境施策にかかる支出額の割合は第3表のとおり15か国合計では5%

第3表 EU各国の農業環境施策の歳出(2003年)

(単位 百万ユーロ, %)

	農業環境 (A)	共通農業 政策(B)	(A/B)
ドイツ	386	5 843	7
イタリア	337	5 372	6
オーストリア	312	1 125	28
フランス	228	10 411	2
フィンランド	166	874	19
スウェーデン	140	865	16
アイルランド	131	1 944	7
スペイン	125	6 456	2
ポルトガル	67	843	8
イギリス	66	3 970	2
デンマーク	18	1 221	1
ベルギー	14	1 017	1
オランダ	9	1 359	1
ギリシャ	7	2 757	0
ルクセンブルク	6	43	14
EU15か国	2 012	44 099	5

出典 第1表に同じ

資料 フランス農業省、EU委員会

(注) 歳出額はEUが負担する金額のみ。

(03年)となっているが、国による格差は大きく、オーストリア、フィンランド、スウェーデン等はきわめて大きな割合を示している。

2 EU農業環境政策取組みの経過

ヨーロッパでの農業環境政策への取組みを必然化させたのは、化学肥料や家畜糞尿による地下水汚染であり、これに農産物過剰対策をも絡めて農業環境政策が講じられてきた。

(1) ガット・ウルグアイ・ラウンド以前

ヨーロッパは植民地の相次ぐ独立にともなうて、食料調達を植民地に依存し続けることは不可能となったが、国内での急な増産は困難であったことから食料自給率の大幅な低下を招くこととなった。加えてドル不足も手伝って食料の安全保障が大きな課題となった。

このためCAPによって、価格支持、可变的課徴金等を活用しながら国内生産増加への注力を続けてきた結果、70年代には農産物輸入国から自給国へと転じ、さらに70年代の終わりには純輸出国へ、そして80年代にはアメリカと並ぶ大輸出国となった。

しかしながら、70年代後半には農産物過剰にともなう財政の悪化とともに、アメリカとの輸出補助金競争による輸出市場の奪い合いによって財政の悪化を招くこととなった。このためアメリカからはCAPによる農業保護の削減要求が突きつけられ、これ

がガット・ウルグアイ・ラウンドの最大の争点にまで発展した。

農業環境政策は、集約的畜産の進展や畑作での農薬や肥料の過剰投入にともなう硝酸態窒素濃度の上昇による水質汚染への対応に端を発しており、85年の理事会規則によって農業環境政策が制定され、91年には硝酸態窒素指令が採択されている。環境支払いは85年の農業環境政策によって導入され、「88年からはEU農業予算からの一部財政支出を受けるが、当初はほとんど注目を^(注6)あび」^(注6)ることはなかった。

(注6) シンポジウム「我が国における環境直接支払い等の農業環境施策の必要性和有効性」(05年8月29日)におけるドイツ・キール大学教授 Uwe Latacz-Lohmann資料。

(2) 92年CAP改革

アメリカとの厳しい交渉を決着させるために断行されたのがCAP改革で、その柱が、国内支持価格(政府による一定価格での買取り)の引下げを補填する直接支払いの導入であった。すなわち、輸出補助金を削減しての財政負担の軽減、国内支持価格を引き下げ、国際価格に接近させることによる財政負担の軽減、本当に保護が必要な農家への補助金支出と過剰生産の抑制、環境に対する負荷軽減、を意図したものであった。

直接支払いは価格補償支払い、条件不利地域補償金、環境支払いの3つからなる。

環境支払いは、農薬・化学肥料の削減、集約的生産から粗放的生産への転換、単位面積当たりの家畜飼養密度の低減、有機農

業の導入等をねらいに、92年に採択された農業・環境規則に沿った生産方法に取り組んでいるものに対してEUおよび加盟国政府から支払われるものである。この環境支払いが有機農業や減農薬・減化学肥料についての取組みを促す大きなインセンティブとなった。

(3) アジェンダ2000

価格補償支払いは農業予算の半分以上を占めるものであったが、作付面積や家畜飼養頭数とリンクしていることから「青」の政策として位置づけられるとともに、肥大化したCAP予算の有効性に疑問等があること、さらには04年の東欧10か国の加盟にもなうEU財政の一段の逼迫化が危惧されることなどから、00～06年の間のCAP政策・予算の中間レビューが行われ、「アジェンダ2000」が採択された。

アジェンダ2000では農業政策の5つの目標として、農産物価格のさらなる引下げによる国際競争力の向上、食品の安全性、品質の保証、農業社会維持のための安定的所得と適正生活水準の確保、環境保全、動物福祉、環境目標の取り込み、が掲げられた。そしてこれらによって、環境保全政策と農業政策のさらなる統合が推し進められ、00年からは農産物の支持価格が引き下げられて直接支払いのウェイトが増加するとともに、農業・環境規則が条件不利地域対策等と一本化されて設けられた新たな規則では「農業環境契約は通常の優良農業行為を適用する以上のものを含まなければ

ならない」とされており、加盟国は任意ながらも、GAPを農業者が守るべき義務として導入することが可能となった。そしてこれを超える取組部分に対しては環境支払いができるようになった。すなわち、農業者の責任で環境改善をはかり、より高いレベルでの取組みに対する公的助成の定着化、すなわち「報酬にもとづく管理という概念を一層強化」した^(注8)のである。

(注7)(注6)と同じシンポジウムの生源寺資料。
(注8)(注6)に同じ。

(4) 新しいCAP改革

03年6月のCAP改革は、基本的には直接支払いの大部分を各作物の生産要素と切り離して段階的に削減しながら、削減分を農村開発政策に振り向けようとするものである。農村開発政策には、従来の条件不利地域対策、農業環境政策に、品質、食品安全、家畜福祉が追加されている。

これにともない環境支払いへの財政支出を増加させるとともに、クロスコンプライアンスを義務化することによって単一支払いのデカップリングの強化がはかられ、同時にモジュレーション(単一支払いの段階的削減)の義務化やGAPの統一をはかり、より環境保全的な農業を推進すると同時に、後にみるとおり経営作物間の所得均衡をはかっていくことをねらいとしている。

こうしたデカップリングの強化は、アジェンダ2000ではデカップリングが^(注9)いまだ不十分であり、WTO交渉を乗り切っていくことは難しいとの判断があつたこととされている。

(注9) 単一支払いは、耕種作物、家畜の単価を2000～2002年の支払い実績を基準に固定化することによってデカップリングの徹底をはかろうとしている。ただし、国別財政支出額の範囲内で生産中立的でない支払い部分をも認める「部分的デカップリング」(第6節を参照のこと)が措置されており、ドイツ、イギリス等は部分的デカップリングを特定品目に絞り込み、限定的に利用しようとしているのに対し、フランス、スペイン等はこれを目一杯活用しようとしており、国によって対応は分かれている。

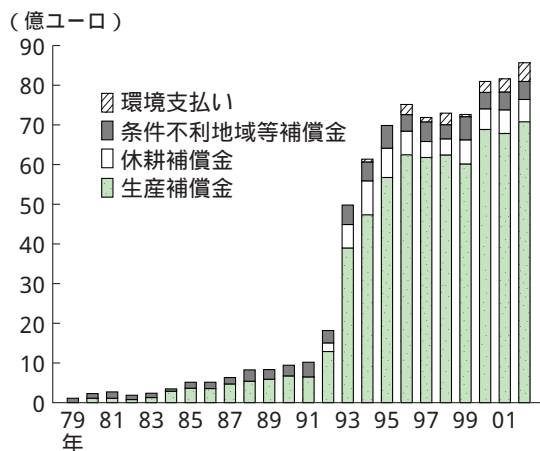
3 農業環境政策の体系・制度等

(1) GAPと環境支払い

第2節でみたとおり、CAPは逐次見直しが重ねられてきた。そうした中で農村開発政策のウェイトは高くなっており、これにもなつてその中の農業環境政策への取組みについても強化がはかれてきた(第3図)。

環境支払いの目的は以下のとおりEU理事会規則1257/1999第22条に定められてお

第3図 直接支払いにかかる歳出の推移 (フランス)



出典 石井圭一氏報告資料(第1表に同じ)
資料 Ministère de l'agriculture, Les concours publics à l'agriculture.

り、環境保全・田園地域維持に配慮した農業への取組みとして助成対象とされる。

環境・景観・自然資源・土壌・遺伝的多様性の保護や向上と両立するような農地の利用方法

環境に好ましい粗放的な農法及び集約度の低い牧草経営システム

高度な自然的価値をもちながら、その存在が脅かされている農業環境の保全

農地の景観及び歴史的特徴の維持

環境保全的農法(環境計画)の利用

ここであらためて農業環境政策にかかる体系を確認しておく、GAPは農業生産活動が水、空気、土壌、生物多様性に与える影響に関する最低限の基準として規定されたものであり、これをクロスコンプライアンスして直接支払いの条件とすることによってその徹底をはかっている。さらにGAP以上の取組みを誘導していくためのインセンティブとして環境支払いが設けられている。すなわち農業環境政策の基本に置かれているのがGAPであり、これを徹底させ、より以上の取組みを誘導していくためにクロスコンプライアンス、環境支払いのように直接支払いをツールとして巧みに活用しているということができる。

(2) 環境支払いと有機農業

GAPが最低限の取組みを規定したものであるとすれば、有機農業はGAP以上のレベルの取組みの中では最も高次なものであり、究極の目標とでも言いうる取組みである。したがって当然のことながら環境支払

いによる支援の対象に含まれており、環境支払いが有機農業の推進に大きな役割を果たしている。

(3) EUと各国

こうしたEU全体としての枠組みの中で、加盟各国は独自に農業環境プログラムを策定・実施することが可能とされており、また環境支払いの給付対象になる営農行為や対象地域についても各国、各地域でこれを定めることとされている。EU規則に適合するプログラムを実施する場合にはEUから一定割合（50～75%）の助成を受けることができるが、その場合、プログラムについてEUの承認を得ることが必要とされる。なお、GAPについてもその内容は各国で規定するようにされている。

03年のCAP改革とともないクロスコンプライアンスの前提となるGAPの内容や環境支払いの給付対象となる営農行為や対象地域については、05年から規定・実施することとされている（ただし、2年間の猶予あり）。

次に農業環境政策の具体的内容をGAPと環境支払いに分けてみてみることにする。

4 GAP

基礎的要件として環境、人間・動物・植物の健康、動物福祉についての19の規則・指令を守ることがEU共通の基準とされ、土壌浸食防止等については、各国、各地域

がその実情に沿って具体的内容を規定していくことが可能なように措置されている。

(1) EU共通部分

EU共通部分についてはEU理事会規則1782/2003により、CAPによる直接支払制度に関する共通規則の中で明らかにされており、基礎的要件の19の規則・指令^(注10)を遵守することとされている。

(注10) <環境関係(2005年から適用)>

- ・野鳥保護(1979)
- ・地下水の危険物質汚染からの保護(1979)
- ・下水汚泥の農業利用に際しての土壌保全(1986)
- ・硝酸塩汚染からの水質保護(1991)
- ・自然生息地・野生動植物相の保護(1992)
- ・動物の同定・登録(1992)
- ・牛の同定・登録および牛肉の表示に関する議会・委員会規則(2000)
- ・羊・山羊の表示と登録のシステム導入に関する理事会規則(2003)
- <人間・動物・植物の健康関係(2006年から適用)>
- ・農薬販売に関する指令(1991)
- ・畜産におけるホルモン使用禁止(1996)
- ・食品法の原則・要件を定める議会・理事会規則(2002)
- ・伝染性海綿状脳症予防・検査・根絶のためのルールを定める議会・理事会規則(2001)
- ・口蹄疫検査指令(1985)
- ・豚水泡病検査指令(1992)
- ・ブルータンク病検査・根絶のための特別措置を定める指令(2000)
- <動物福祉関係(2007年から適用)>
- ・子牛保護の最低基準を定める指令(1991)
- ・豚保護指令(1991)
- ・農業目的の動物保護に関する指令(1998)

(2) 各国規定

また、GAPとして各国で規定できるものとしては、以下の事柄があげられている。

土壌浸食防止、土壌有機質維持、土壌構造維持、景観要素・生物生息域の

保護

各国は05年から07年1月1日までに規定を設けることとされており、05年1月から規定が適用可能となっているものの、各国とも国内事情によって規定策定が遅れている国が多い。^(注11)

(注11) 05年1月から適用されているドイツのGAPの内容は次のとおりとなっている。

1 土壌浸食防止

畑地の休耕

12月1日から翌2月15日までの間、畑地の少なくとも40%は植物が被覆している状態にする。もしくは、樹園地の植物残滓を鋤き起こしてはならない。

段々畑の撤去禁止

2 土壌中の有機質の保全および土壌構造の保護 輪作の義務化

少なくとも3つの作物を含む作付体系を維持する。一つの経営で3つ以上の作物が作付けされている場合、各作物は少なくとも6年ごとに畑地の腐植土成分を化学的に認証された方法によって測定する。

有機質バランスシート

畑地について有機質の投入、排出を記録したバランスシートをつけて、毎年12月31日までに報告する。または、少なくとも6年ごとに畑地の腐植土成分を科学的に認証された方法によって測定する。有機質バランスシートの結果、年間ha当たりの腐植土中の炭素量の3年間の平均が境界値(マイナス75kg)を下回る場合、または有機質成分調査の結果(成分が13%未満の土壌ではその1%、13%を上回る土壌ではその1.5%で測定)が上記の境界値を下回る場合、その農業者には有機質バランスを改良するチャンスが示されるような助言の措置をとり、助言の翌々年に境界値を達成することが要求される。

3 農業生産を中止した土地の維持

畑地

義務的休耕または任意に生産を中止した畑地は緑化する。草の伸長分は刈り取って粉碎し、畑地全体に散布する(マルチ、切り藁)。任意に生産を中止した場合は、刈り取り、その他刈り取り分を除去するという方法でもよい。

永久草地

最低1年に1回は草の伸長分を刈り取り、畑地全体に散布する。あるいは最低2年に1回は刈り取りし、刈り取り分を除去すること。

畑地、永久草地ともに野生動物の孵卵期、成長期である4月1日～7月15日にはマルチ、刈り取り、切り藁をしないこと。

4 景観要素の保全

景観要素は生態学的に価値の高い生息空間を提供し、また、様相を豊かにするがゆえに、撤去されてはならない。

生垣

列状の構造物であり、大部分が樹木の繁みで覆われ、長さが20m以上である。

樹木の列

農業用(果樹を含む)でない樹木が列状に植えられている。5本以上の樹木から構成され、長さが50m以上ある。

畑地の雑木

大部分が雑木によって覆われた土地であり、その土地は農業用には用いられていない。広さは100～2,000m²ある。植林助成金の対象となっている土地は除く。

湿地帯

大きさは2,000m²以下。連邦自然保護法第30条第1項、第2項の意味での州の法的規定により保護され、ピオトープカード記録で把握されているピオトープである。

単独の樹木

連邦自然保護法第28条の意味での州の法的規定により天然記念物として保護されている樹木。

5 草地の維持

各州は毎年、各農業者による直接支払いの申請に際し農用地総面積に占める永久草地の割合を計算し、基礎値(03年の永久草地割合)と比べる。この割合によって遵守事項が以下のように異なる。

現在の永久草地割合が基礎値に比して%未満減少した場合、何の義務もない。

5%以上減少した場合、その州は、草地の鋤返しに際し事前の許可を必要とするという法律を交付する。

8%より多く減少した場合、鋤返しをしていない永久草地を経営している直接受給者は、そこに再び播種するか、他の土地をあらたに永久草地とするか(永久草地化)を義務づけられる。10%より多く減少した場合は、再播種または永久草地化をしなければならない。

05年の時点ですでに減少率が8%もしくは10%を上回っている場合は、03年から05年の間に鋤返されたすべての農地において再播種またはあらたな永久草地化を行う。

06年以降に上回る場合は、それ以前の24か月の間に鋤返した農業者は、その24か月間に鋤返した永久牧草地での再播種もしくは他の農地の永久草地化を行う。

5 環境支払い

(1) 環境支払い

環境支払いは政府と最低5年間の農業環境に関する取決めを取り交わした農家で、次の5つの分野の活動が対象とされている。

環境・景観・自然資源・土壌・遺伝的多様性の保護や向上と両立するような農地の利用方法

環境に好ましい粗放的な農法及び集約度の低い牧草経営システム

高度な自然的価値をもちながら、その存在が脅かされている農業環境の保全

農地の景観および歴史的特徴の維持

環境保全的農法（環境計画）の利用

(2) 有機農業

有機農業についてのEU基準が、91年に域内での有機食品の取扱いの統一をはかるため制定された「農産物の有機的生産並びに農産物及び食品の表示規則」(EU共通規則2092/91)である。ここでは、コンポストや天敵等を活用して土壌の肥沃さを維持していくこと、土壌中の微生物等の活動を維持していくこと、農薬・化学肥料は原則として使用しないこと、種子や苗も有機生産されたものであること、慣行栽培の圃場とは明確に区分されていること、こうした農法を最低2～3年間は続けなければならないこと、等の有機農業生産関連事項に加え、検査や表示に関する事項が謳われている。

る。

また、畜産については、99年に補足規定としての規則1804/99が定められ発効している。

これら規則と併行して各国で有機農業法等の法律を制定しているところが多い。^(注12) また、基準も独自にEU基準よりも厳しい基準を採用している国もある。^(注13)

(注12) ドイツでは有機農業法を03年に発効させているが、有機農産物・食品の検査と検査機関に対する規制を強化する内容となっている。

(注13) 例えば、EU基準では成分の70%以上であれば有機農産物・食品としての表示が可能であるが、ドイツのAGÖL基準では95%以上とされている。また、有機農業と慣行農業による複合経営の場合、EU基準では有機農業経営と認められるが、ドイツでは認められない。

6 直接支払いと農家経営

03年のCAP改革にともなうクロスコンプライアンス、環境支払いは規定等の整備ができたところから05年より開始されることになっており、あらたな制度体系の中での実績はこれからとなる。したがってあらたな制度等については助成の内容の確認にとどめ、実績についてはそれ以前のものとなる。

(1) 直接支払い

a 単一支払い

農業環境政策という視点からはクロスコンプライアンスの条件とされるGAPに着目することで十分ではあるが、参考までにその概要を見してみる。

前提として、05年3%、06年4%、07年

以降5%削減して農村開発にシフトするモジュレーションが行われることになっている。

穀物，牛肉，牛乳（08年から）等を対象に支払われる。

支払いはデカップリングが完全適用される場合の水準と部分的に適用される場合の支払い上限とに分かれており，加盟国は04年8月1日までに全国または地域レベルにおいて部分的適用を実施するかどうかを決めている（第4表）。

なお，農業者の個人的事由によりクロスコンプライアンスの要件が守られない場合には，直接支払いは減額または不払いとされる。具体的には不注意によって守られない場合には5%以内（繰り返された場合には15%以内）の削減，故意によって守られ

ない場合には20%以上の削減または完全な不払いとされる。

b 環境支払い

環境支払いの単価は，低減した所得額，取決めに起因する追加的経費，インセンティブを与える必要性，を基礎に次のような算式により毎年支払われる。

+ 収量（所得）損失を補うための追加費用
- 費用の節減分（農薬・化学肥料削減による）
+ インセンティブ（所得損失分の20%未満）
合計 環境支払い

具体的には，過去の支払実績を基準に，品目統合された支払単価によって計算される。すなわち支払単価に適格農地面積をかけて農家への支払額は算出される。適格農地は対象農地面積のうち環境・土壌保全等の要件を満たす面積となる。適格農地には

休耕農地を含めることもできるが，野菜，果樹等の作付けは不可とされている。

単位面積当たりの支給上限額が設定されており，上限額は次のとおり。

- 単年生作物 600ユーロ / ha
- 特別の永年生作物 900ユーロ / ha
- その他450ユーロ / ha

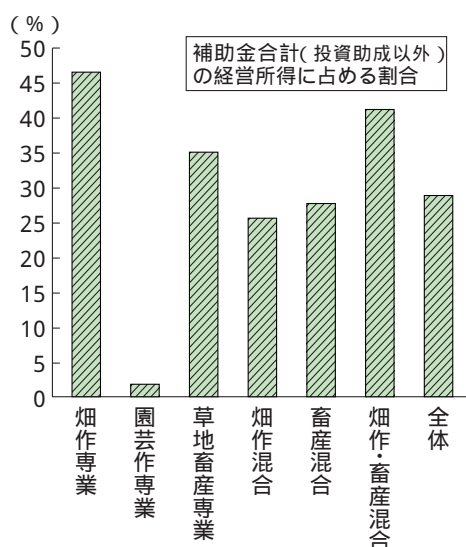
なお，環境支払いに含まれる有機農業助成も国によって異なっており，フランスの場合には，あくまで転換期間に限って助成対象としている。また，給付総額に応じて単位当たり助成金が漸減するよう措置されている。

第4表 単一支払制度における部分的デカップリングの態様

	完全適用(全体的デカップリング)の場合の支払水準	部分的適用(部分的デカップリング)の場合の生産リンク支払いの上限
穀物	63ユーロ/t	耕種支払いの25%，又は硬質小麦支払いの40%
硬質小麦	285ユーロ/ha(伝統的地帯)	上記のほか，40ユーロ/tの品質助成
蛋白作物	63ユーロ/t	耕種支払いの25%のほか，55 57ユーロ/haの補足支払い
油糧種子	63ユーロ/t	耕種支払いの25%
牛肉	頭当たり 雄牛：150-210ユーロ 肉用繁殖母牛：200ユーロ 屠殺助成：80ユーロ(成牛) 50ユーロ(子牛) 粗放化助成(40-80ユーロ)	肉用繁殖母牛100% + 屠殺助成40%，又は屠殺助成100%，又は雄牛75%のいずれか，及び子牛屠殺助成100%
牛乳	35 5ユーロ/t	部分適用なし
羊・山羊	肉用母羊：21ユーロ 乳用母羊・母山羊：16 8ユーロ 補足支払い：7ユーロ	羊・山羊支払いの50%

出典 是永東彦「2003年CAP改革」
資料 EU理事会規則1782/2003

第4図 経営所得に占める直接支払いの割合
(2002年, EU15か国)



出典 市田知子氏報告資料(第1図に同じ)
資料 FADN Public Database 2002.

(2) 農家経営

EU15か国合計での、経営所得に占める直接支払いの割合は第4図のとおりである。全体では直接支払いが所得の30%弱を占めており、直接支払いによってかろうじて経営が成り立っているというのが実態である。

作物別では畑作での割合が高く、相対的に畜産での割合が低くなっているが、基本的に園芸は直接支払いの対象から除外されている。

7 EUにおける農業環境政策 発展の特徴とその理由・背景

(1) 農業環境政策の特徴

以上、EU農業環境政策についてみてきたが、その特徴の第一はCAP予算がEU予算の半分弱ものウェイトを占めていること

に象徴されるように国民の農業に対する理解がその前提として広く存在するとともに、その一部であるとはいえ環境支払いが設けられているところにある。

第二に、CAPにより義務化された適正農業規範が最低要件とされているが、加えて環境支払いが措置されることによってよりレベルの高い環境への取組みを誘導しており、さらにはリスクが高いほど補填が多くなるように設計され、有機農業への取組みも比較的容易なように措置されていることである。

第三に、EU共通の基準を明確にしていると同時に、各国、各地域の実情に応じて規定を制定することができるように設計されていることである。

第四に、CAP改革の変遷から理解されるように、CAPそのものがWTO体制の中でのEU農業の生き残り戦略として構築・改革されてきていることである。すなわち緑の政策がデカップリングを原則とすることから、デカップリングの徹底をはかるとともに、価格政策から農業環境政策を含む農村開発政策にウェイトをシフトさせてきているなど、農業環境政策も含めて実に戦略的に位置づけられているのである。逆に言えば農業環境政策が実質的に農産物輸入の輸入障壁化しているとも見ることができ、ここにEUの先見性としたたかさをみることができるのである。

(2) 農業環境政策発展の理由・背景

こうした特徴をもつ農業環境政策がEU

で発展してきた理由・背景としては、歴史的、社会的、地理的等さまざまな角度から指摘することが可能であろう。

国民の環境に対する意識がきわめて強く、農業が環境にやさしい面と負荷を与える面との二面性を有していることについての理解が浸透している。

食料品の安全性についての関心が高く、特にBSE、口蹄疫、O-157等の問題が発生して以来、関心は急速に高まっている。

EU、国の政策の中で、環境なり農業の位置づけが明確化されている。これを推進していくための助成制度が確立している。

流通体制が整備されているとともに、研究・指導体制等も確立している。

気候風土が冷涼・乾燥しており、病害虫が発生しにくい。

8 新基本計画等と農業環境政策

こうしたEUの農業環境政策がわが国に示唆するところは多いが、ここでわが国の農業環境政策の現状と方向性について確認しておきたい。

(1) 環境保全型農業への取組現状

環境保全型農業は、92年の「新しい食料・農業・農村政策」、いわゆる新政策の中で打ち出された概念で、「農業の持つ物質循環機能を活かし、生産性との調和などに配慮しつつ、土づくり等を通じて化学肥

第5表 土づくり、化学肥料・農薬の使用低減への取組状況

(単位 千戸、千ha、千件)

「土づくり」「化学肥料の低減」「農薬の低減」のいずれかへの取組み	取組農家数	502 (21.5)
	取組面積	711 (16.1)
エコファーマー認定数		38 (1.7)

資料 農林水産省「農業センサス」(平成12年)、「環境保全型農業による農産物の生産・出荷状況調査」、「平成15年農業構造動態調査」(15年1月)、エコファーマー認定数は農林水産省調べ

(注)1 ()内は、販売農家数、13年農作物作付け延べ面積に占める割合(%)。

2 導入計画認定数は15年11月末現在。

料、農薬の使用等による環境負荷の軽減に配慮した持続可能な農業」とされている。環境保全型農業は有機農業、特別栽培を含む広い意味での減農薬・減化学肥料栽培を指すものであり、92年以降推進されてきた。

取組みの現状は、「土づくり」「化学肥料の低減」「農薬の低減」のいずれかへに取り組んでいる農家は全体の21.5%、取組面積では16.1%にすぎない(第5表)。

有機農業についてはごく一部の取組みにとどまっており、野菜の有機格付数量(農林水産省調べ)はわずか0.16%(02年度)となっている。

(2) 農業環境政策の現状

農業環境政策に関する法体系の現状をみると、基本法で自然循環機能の維持増進が強調されており、別途、持続農業法によって、農業改良資金の償還期限の延長、取得農業機械についての税優遇措置が講じられている。また、有機農業については有機食品の規格・表示の問題としてJAS法に基づいて規定されており、特別栽培はガイドラ

インによって位置づけられている。

このように環境保全型農業，有機農業，特別栽培についての法的位置づけはバラバラで支援もきわめて乏しいのが現状である。

(3) 基本計画での農業環境政策の方向性

今回基本計画では、「わが国農業生産全体の在り方を環境保全を重視したものに転換することを推進」するとして、環境規範の実践と先進的取組みへの支援をはかることとしている。具体的には環境保全に向けて最低限取り組むべき規範を策定し、これを農業者への各種支援策を実行するための条件としてクロスコンプライアンスすることとしている。

あわせて農地・農業用水等の農業生産基盤の中に、農業環境・資源保全政策として、農村環境の保全・形成に配慮した基盤整備の実施が謳われており、近年基盤整備事業は環境・資源保全的要素を重視する傾向を強めているが、これをより強調した内容となっている。「環境保全が特に必要な地域」を対象に、さらにレベルの高い先進的な取組みについて支援していくことにしている。

9 わが国の農業環境政策への提言

最後に以上を踏まえて、EUの農業環境政策と比較しながらわが国の農業環境政策のあり方について考えてみたい。

基本計画の見直しにともない、不十分な

ながらも広く環境と調和のとれた農業生産活動を促進していくため、クロスコンプライアンスを導入したことは評価されよう。しかしながら「環境保全が特に必要な地域」を対象に、さらにレベルの高い先進的な取組みに対し支援していくことにしているものの、あくまで特定地域をモデルとするにすぎず、早期での面的な広がりを期待することは難しい。要は農業環境政策の必要性を打ち出したにすぎず、今後本格的に腰の入った取組みが求められるのである。そのための主な取組みとして次に5つの項目を掲げておきたい。

第一に、EUは環境を重視して農業環境政策を進行させてきたのに対して、わが国は安全性の確保に重きが置かれてきた。今後、持続性がより重視され、多面的機能の発揮が求められる中では、安全性と環境への配慮を一体的にとらえて、資源保全を含めた総合的な農業環境政策を展開していくことが必要である。このためには農業環境政策の体系やそこを貫いている哲学を明確にし、国民の理解を獲得していくことが出発点となる。

第二に、基本計画では農地集積による経営規模拡大、構造調整が前提されているが、規模拡大と農業環境・資源保全政策の両立は言うべくして容易ではなく、また、個別バラバラの取組みでは効果が乏しい。EUはGAPを上回るレベルへの取組みを誘導するために環境支払いを措置するだけでなく、そもそも農業環境政策を含む農村地域開発という枠組みでの支援を強化してき

た。技術研究・開発及びその普及への注力が求められるとともに、地域単位での取り組みが必要であり、こうした実態に対応した支援を行っていくことが重要である。

第三に、消費者の安全・安心ニーズに対応していくと同時に、今後さらなる農産物の自由化が懸念される中、農業環境政策はより高いレベルを目指していくことが必要である。より高いレベルの取り組みを誘導していくためにはGAPによるクロスコンプライアンスを導入していくことに加えて、環境支払いの導入が求められる。

第四に、EUの農業環境政策はEU共通の規定と各国が定める規定による二階建てになっている。わが国と比較すれば地形の変化は少なく地域性も乏しい。それでも自然・風土と一体となって展開を要する農業環境政策については地域性を十分に反映した規定、基準が不可欠であることを物語っている。まして多様性、地域性に富むわが国の場合にはGAPにしても環境支払いにしても、これらの規定等は地域性をしっかりと踏まえたものであることが前提となり、地域ごとに規定等が異なるとの認識に立つべきである。

第五に、わが国で農業環境政策を強化していく必要性についてあらためて基本計画

で明確にされたわけであるが、これを実行していくためには国が不退転の決意を具体的に示す必要がある。そのためには現状バラバラのままの農業環境政策の体系化、例えば基本法的法律の設置が必要である。そしてその裏づけとして一定程度の予算を確保し、これらを支援・推進していくことが不可欠である。

そして第六として、生産者と消費者との交流による生産現場について理解を獲得していくことが重要であり、特に高温多湿のわが国で環境負荷軽減のための取り組みは生産者の多大の苦勞なくしては実現困難であることについての理解を求めていくことが必要である。

< 参考資料 >

- ・市田知子（2005）「ドイツにおける農業環境政策、有機農業支援の現状」有機農業学会研究会資料
- ・石井圭一（2005）「フランスの農業環境政策と有機農業振興」有機農業学会研究会資料
- ・蔦谷栄一（2004）『日本農業のグランドデザイン』農山漁村文化協会
- ・蔦谷栄一（2003）『海外における有機農業の取組動向と実情』筑波書房
- ・是永東彦（2004）『2003年CAP改革』農林水産省・欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書
- ・（財）食料・農業政策研究センター（2005）『平成16年度欧州における農業環境政策に関する調査分析委託事業報告書』

（特別理事 蔦谷栄一・つたやえいいち）

