

EU の直接所得補償制度の評価と課題 —フランスを中心に—

石 井 圭 一

- ① EU の 1992 年農政改革の背景には、域内自給の達成後に発生した構造的な農畜産物の生産過剰がある。市場介入や輸出補助金により過剰処理が実施されたが、財政負担額は膨張し、とりわけ、アメリカとの農産物貿易摩擦が深刻化した。
- ② 農政改革の成果として、第 1 に支持水準を引下げた農産品価格は国際価格へ接近し、輸出補助金の削減に成功したこと、第 2 に穀物の支持価格の引下げにより、飼料向けの穀物価格も低下し、域内の穀物需要が喚起されたこと、第 3 に農業歳出額は増加しつつも、1980 年代にピークに達した域内 GDP に対する農業歳出の比率が低下し始めたこと、があげられる。他方、支持価格の引下げにより発生した所得の減少を直接支払で補てんした。農業所得に匹敵する直接支払の給付を受ける農業経営は、EU 諸国ではもはやめずらしくはない。
- ③ EU では条件不利地域を対象とした直接支払が 1975 年に導入された。EU25 各国では全農地面積に占める給付面積の割合は 24%、全経営数の 14% が受給する（2005 年）。本稿で注目したフランスにおける条件不利地域支払の運用は、小規模経営への配慮が特徴であり、条件不利性に起因する低所得を補完し、所得格差を縮小させてきた。
- ④ 1992 年の農政改革において、農業環境支払が EU 全域で本格導入された。EU15 各国の農業利用面積の約 24% が給付対象面積となっているが、80% を超える面積をカバーしている国がある一方、10% に満たない国があるように、その運用の仕方は多様である。フランスでは、一方で、従来の営農を維持し所得補てん効果を期待した施策を講じるとともに、持続的な営農方法の強化や環境への負荷の軽減を取り入れた総合的な構想を描く経営を支援する措置として、農業環境支払を活用した。
- ⑤ 2003 年農政改革で導入が決まった単一支払を柱とする直接支払制度には、加盟国に大きな裁量の余地がある。フランスも加盟国裁量を積極的に活用し、条件不利地域や山間地域の畜産振興、有機農業の振興、輪作の奨励など、生産面積や家畜頭数に応じた支払を導入した。また、耕種部門の支払単価を引下げ、草地の支払単価の引上げを行い、面積あたりの給付額の格差の調整が行われた。
- ⑥ 当該年の生産量や生産面積によらず過去の給付実績に基づいた給付が実施されることで、支払の根拠の正当性が求められている。営農活動の公共財的性格に依拠した直接支払の根拠が不可欠になっている。

EU の直接所得補償制度の評価と課題 —フランスを中心に—

石井 圭一

(本稿は、農林環境課が執筆を委託したものである。)

目 次

はじめに

I 農政改革の成果と直接支払

- 1 改革の成果
- 2 直接支払と農業所得

II 直接支払の実際とその評価—フランスを例に—

- 1 条件不利地域と直接支払
- 2 環境保全と直接支払
- 3 直接支払のデカップリングと加盟国裁量の拡大

III 財政負担の根拠をめぐって

おわりに

はじめに

EUにおいて農業所得を直接、財政負担により補てんする仕組みは、一連の農政改革の一環として形成されてきた。農政改革の契機となるのは、域内自給の達成後に発生した構造的な農畜産物の生産過剰である。1980年代には生産調整の手段として、牛乳には生産割当制度が、穀物などには支持価格の引下げや過剰処理費用の生産者への転嫁が、地中海産品として重要なブドウやオリーブについては廃園への奨励金が導入された。しかし、種々の生産調整策が講じられたにもかかわらず、1980年代を通じて過剰生産は一向に解消されず、問題は深刻化した。

その間、過剰農産物の処理のために実施した補助金付きの輸出は、世界一の農産物輸出国であったアメリカの市場を侵食し、深刻な貿易摩擦問題に発展する一方、EUの財政負担は膨張し続けた。1986年に始まるガット・ウルグアイラウンドの大きな争点の1つが、アメリカとEUの農産物貿易摩擦であり、特に、国際農産物貿易に悪影響を及ぼす輸出補助金や関税以外の国境措置、価格体系を歪めるような国内の補助金について、それらの廃止や削減が交渉の中心となった。

ウルグアイラウンドの交渉が終盤に差し掛かる1992年、EUは劇的な農政改革を決定した。それは、穀物や牛肉について支持価格を大幅に引下げるとともに、農家が被る所得の減少を直接支払で補てんすることであった。EUの前身となるヨーロッパ経済共同体（EEC）の設立条約（通称、ローマ条約）では、共通農業政策（CAP）の目的の1つとして、農業従事者の所得向上による農業社会の公正な生活水準の達成が掲げられた。その主たる政策手段が国境措置による域内

の農産物価格を下回る輸入の防止であり、域内市場価格が下落した時の市場介入であった⁽¹⁾。この介入時の価格水準を引下げることによって、域内価格が国際価格に近づくため輸出補助金の支出を削減し貿易摩擦を緩和させることができる。また、穀物価格が下がることで、輸入穀物代替品に対して、飼料用の域内産穀物の需要を喚起することができる。輸出補助金や価格支持にかかる経費は大幅に減少し、直接支払がEU農業歳出の主要経費となった。

1992年の農政改革に伴う直接支払の本格導入に続き、2003年農政改革では、過去の直接支払の給付額を基礎に給付額が定められる単一支払制度が導入された。いわゆる「デカップリング（生産との切離し）」型直接支払である。従来の直接支払では面積あたり、もしくは飼養頭数あたりの単価が品目ごとに設定されてきた。耕種作物の場合、品目別の直接支払単価（ユーロ/トン）に地域ごとの標準的な収量（トン/ha）を乗じて、面積あたり給付単価（ユーロ/ha）が算出される。生産者は作物の市場価格の動向や生育環境、経営の装備や技術とともに直接支払の単価を念頭において作付を判断する。補助金が生産者の作付の判断を左右し、結果、生産量に影響を与えることになる。他方、単一支払は畜産部門も含めた品目横断的な直接支払で、これにより生産者は作目や飼養頭数に関係なく直接支払の給付を受ける。生産者からみれば、何を作付しようが、収量をどれだけ引上げようが、補助金の給付額は変わらない。このため、生産者は補助金のあるなし、多い少ないではなく、市場価格の動向を見て生産する作物や家畜を選択するようになる。こうして、政策により生産が刺激されることもなく、結果、過剰を生み出し、輸出を通じて貿易を歪めることが防げる。これが「デカップリング」のねらいである。

(1) 共通農業政策の成立背景や価格支持政策のメカニズムについては、ローズマリー・フェネル（荏開津典生監訳）『EU 共通農業政策の歴史と展望—ヨーロッパ統合の礎石』食料・農業政策研究センター国際部会、1999。（原書名：Rosemary Fennell, *The common agricultural policy: Continuity and change*. 1997.）第1章「共通農業政策の基礎」、第6章「価格および市場支持」に詳しい。

EUは直接支払の「デカップリング」に踏み切ることで、WTOにおいて許容された国内補助金、すなわち、価格支持の効果を持たず、生産に対する影響がない、非常に小さい補助金で、貿易を歪める効果がない補助金に転換することが可能になった。

このとき、給付を受けるには環境保護、公衆衛生、家畜衛生・植物防疫、動物福祉の分野に関するEU法令の遵守と各国が定める農業生産上および環境保全上必要な営農手法の遵守が求められるようになった。また、これまで改革の手が付けられてこなかったコメや乳製品、砂糖、ワインなどの分野でも、2003年以降、支持価格の引下げを始めとした改革が実施された。EUの農業政策ができるだけ、価格形成に影響を与えることを避け、市場メカニズムにより生産を方向づけるのが一連の農政改革の本質であり、農業経営の存立の基礎となる所得を財政負担で厚く補完するのが現行の仕組みである。

以下では、財政負担による所得補てんの手段である条件不利地域支払、農業環境支払、1992年の農政改革以降、支持価格の引下げに伴い生じる所得減の補てんを目的に実施されてきた直接支払について、運用の実績とその成果について述べたい。また、EU非加盟国であるスイスの直接支払制度にも触れておきたい。スイスは国土に山間部を多く抱え、周辺諸国に比べて農業生産条件に劣る。このため、EUと同じ農政改革を進めるならば、営農の維持には就業者あたり、農地面積あたりの財政支援はより多額になる。かかる財政支援に関する国民的理解やその支援を受ける根拠について、EUの直接支払制度の課題とスイスの農政理念から示唆を得たい。

I 農政改革の成果と直接支払

1 改革の成果

農政改革の成果として第1に挙げられるのは、支持水準を引下げた農産品価格の国際価格への接近である。ガット・ウルグアイラウンドでは、輸出競争に関するルールとして、輸出補助金を1999年までに金額（財政支出）で36%、数量で21%削減することが約束された。域内の余剰農産物を補助金付き輸出で処理していたEUは内外価格差を縮小し、余剰数量の削減を実施しなければならない。それを実現する手段が域内の支持価格の引下げと生産調整、すなわち耕種生産（穀物、油糧種子、タンパク源作物）の義務的休耕措置であった。

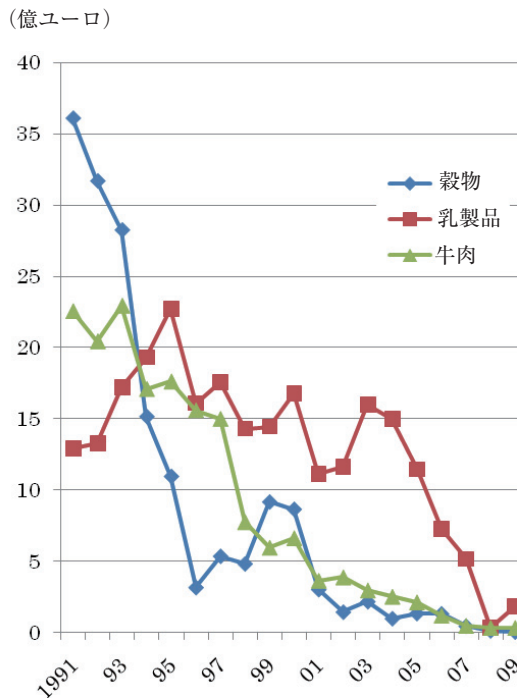
欧州最大の穀物積出港ルーアン（フランス）における小麦価格は、1980年代後半から、1992年農政改革の時期にかけて175～200ユーロ／トンで推移し、シカゴ小麦価格との価格差はおよそ25～100ユーロ／トンであった。支持価格の引下げを通じて、農政改革後には125～150ユーロ／トン、1990年代末以降は100～125ユーロ／トンの水準となり、1990年代後半以降、ユーロ建ての国際価格に連動するようになった⁽²⁾。

このことにより輸出補助金の削減に成功し、2005年12月のWTO香港閣僚会議では、2013年までに輸出補助金全廃を約束することとなった。リーマンショック後の景気後退の影響を受けて、2008年に乳製品価格は大幅に下落、この時に、輸出補助金が一時的に発動されたものの、支出額の多い3大品目の穀物、牛肉、乳製品にかかる輸出補助金の歳出は大幅に減少した（図1）。

第2は穀物の支持価格の引下げにより、飼料向けの穀物価格も低下し、域内の穀物需要が喚起されたことである（図2）。1992/93年度には

(2) Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, Etude Economique 作成資料（原資料：France Agri Mer, La dépêche agricole et commerciale.）による。

図1 主要産品に対する輸出補助金の歳出

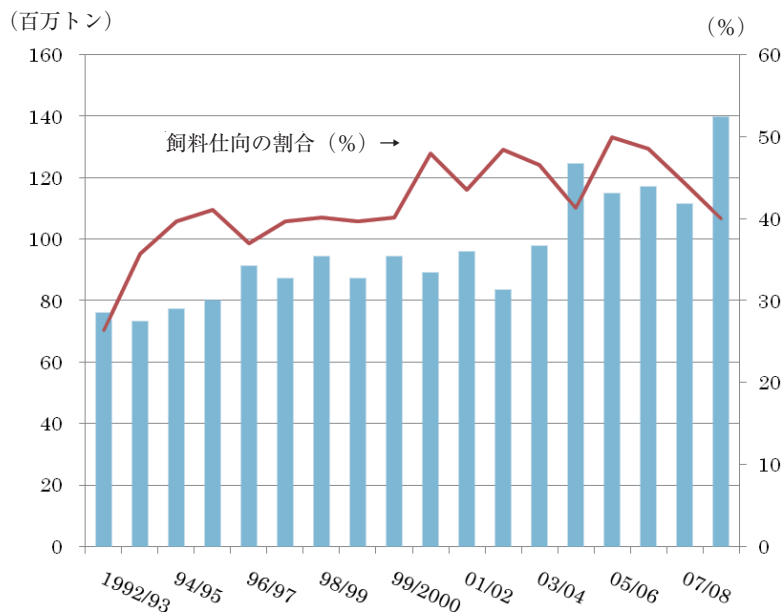


(出典) European commission, Financial Report - EAGGF Guarantee Section, EAGF. の各年版に基づき筆者作成

小麦生産量の飼料仕向は26%に過ぎなかったが、1994/95年度以降は40%を超えた。2001/02年度からは40%台後半で推移している。また、域内の需要喚起はバイオ燃料にみる非食料需要の創出でも一定の成果を上げている。小麦、砂糖、トウモロコシを原料としたバイオエタノール、菜種を原料としたバイオディーゼルの生産奨励と、一部の加盟国で実施された税制上の優遇を始めとしたバイオ燃料の需要喚起が講じられた⁽³⁾。

第3は、農業歳出額は増加しつつも、1980年代にピークに達した域内GDPに対する農業歳出の比率が低下し始めたことである。共通農業政策への歳出は砂糖、牛乳、ワインなどの生産過剰が深刻化した1982～1986年の間に16%/年で増加し、歳出が当初予算額を上回る事態が続いた⁽⁴⁾。1980年代にEUのGDPの0.6%に達したEU農業歳出は2000年代には0.4%まで下落した。

図2 EUの小麦生産と飼料仕向の割合



(出典) European Commission, "Agriculture in the European Union - Statistical and economic information." の各年版に基づき筆者作成

(3) 特に、フランスにおけるバイオ燃料生産の動向について、拙稿「フランスにおけるバイオエタノール生産の現状と課題—小麦原料を中心に—」矢部光保・両角和夫編著『コメのバイオ燃料化と地域振興—エネルギー・食料・環境問題への挑戦—』筑波書房、2010、pp.158-178. を参照されたい。

(4) European Commission, *European Union Public Finance*, 4th edition, 2008, p.31.

以上の成果の反面、EUの農畜産物の世界貿易市場におけるシェアの低下も付言すべきであろう。直接支払の要件とした耕種作物のセッタサイド（生産調整を目的とした休耕）、酪農における生産割当制、肉専用種に対する補償限度頭数制といった生産調整により生産水準が低下する一方、輸出補助金の削減の効果による。たとえば、小麦は1990年20%から2003年11%へ、牛肉で17%から3%へ、粉乳で62%から30%に減少するなど、特に、補助金依存の産品に大きく影響した⁽⁵⁾。

2 直接支払と農業所得

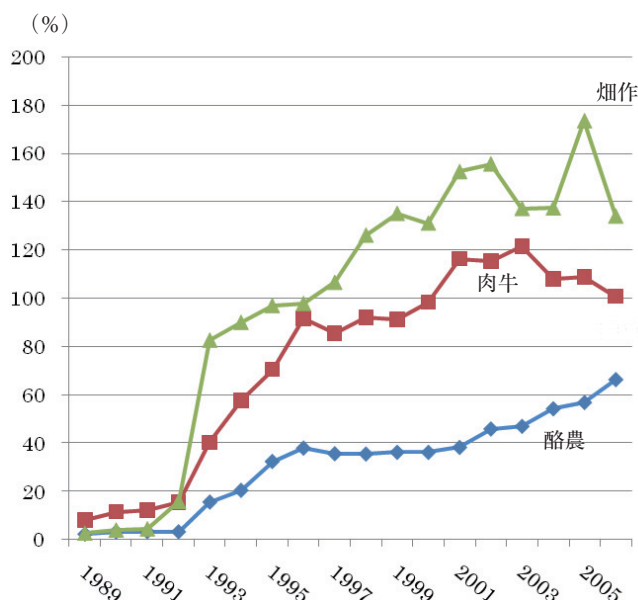
1992年の改革以降に最も直接支払への依存を高めた畑作経営、肉牛経営、酪農経営を比較したのが図3である。ここで農業所得とは総生産額－総中間消費額＋補助金－租税公課－減価償却費－賃金－賃貸料－利子で表わされ、農業経営者が自ら所有する生産要素（労働、土地、資

本）に対する報酬と経営リスクに対する報酬（損失）からなる経営純所得（Farm Net Income）である⁽⁶⁾。

1992年改革では、穀物について支持価格を3か年で29%引下げ、牛肉について同じく15%引下げ、それにより被る所得の減少を補てんする直接支払が導入された。1999年には穀物についてさらに2か年で15%、牛肉について3か年で20%の支持価格が引下げられた。このときの直接支払の増額は支持価格引下げに伴う所得減少の50%相当であった。農業所得に対する補助金の比率は農産物価格や投入財価格の動向の影響を受けつつも、直接支払の増額に伴い上昇を続けた。

2006年をみると農業所得に占める補助金の割合は穀物経営で134%、肉牛経営で101%、酪農経営で66%にのぼる。補助金の受給額はそれぞれ、2.2万ユーロ、2.1万ユーロ、2.2万ユーロである。酪農経営の受給額は2000年には経営

図3 EUの主要経営組織の農業所得に対する補助金の比率



(注) 所得は経営純所得、補助金は支持価格引下げに伴う品目別直接支払、単一支払、条件不利地域支払、環境支払等で、投資助成は含まない。畑作経営は穀物、油糧種子、タンパク源作物を主とした経営。

(出典) European Commission, FADN Public Database. に基づき筆者作成

(5) Gérald Thomas, "Le commerce extérieur agroalimentaire de la France," *L'agriculture, nouveaux défis*, Édition 2007, INSEE, 2008.

(6) EUの農業所得統計 (The Farm Accountancy Data Network: FADN) については、以下のホームページに詳しい。
<http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/fadn/index_en.htm>

あたり 1.1 万ユーロであったが、牛乳・乳製品分野の改革を経て、この間に2倍の受給額となった。このように、農業所得に匹敵する直接支払の給付を受ける農業経営は EU 諸国ではもはやめずらしくはない。

II 直接支払の実際とその評価—フランスを例に一

1 条件不利地域と直接支払

(1) EU の条件不利地域支払

条件不利地域に対する直接支払は 1975 年に導入された。①農地の農業利用を継続し、農村社会の存続、維持に貢献すること、②農村の自然を保全すること、③環境保全上の必要性を踏まえ、持続的な農業システムを維持増進すること、を目的とする (EU 理事会規則第 1257/1999 号⁽⁷⁾)。対象になる地域としては、①標高や傾斜の条件から植物生育期間が短かったり、機械化の制約のある山間地域、②自然環境の維持に必要な農業生産の放棄が懸念される地域、また、自然条件の制約による生産性が低く、農業活動に強く依存し人口密度が低い地域、もしくは人口の減少が進むその他条件不利地域、③環境の保全や改善、自然空間の維持、観光資源の保全、沿岸の保全に農業活動の維持が必要な特別な条件不利地域がある。

条件不利地域に対する助成金は、丘陵地帯にみる限界地の農業振興を目的として、牛や羊に対する頭数あたりの支払として第 1 次大戦期のイギリスで始まり、終戦後も引き続き、食肉生産の振興や生産条件の劣る丘陵地域における農業振興策として、実施されてきた⁽⁸⁾。他方、フ

ランスでは、山間地における放牧地斜面の雪崩防止策として、一定の放牧利用を維持するという国土保全対策としてのねらいのもと、1972 年に「草を食む牛奨励金」が実施された⁽⁹⁾。1974 年には山間地域全体に助成対象地域が拡大され、EU の条件不利地域の補償金に関する指令第 75/268 号⁽¹⁰⁾に引き継がれていく。

導入当初の 1975 年に、条件不利地域内の農地面積は全農地面積の 33% (加盟 9 か国) であったが、2005 年 (加盟 25 か国) には 55% になる。次第に、「その他条件不利地域」の指定区域が拡大されたためである (2004/05 年、条件不利地域全体の 66%)。中東欧の新規加盟国の条件不利地域の農地面積は 52% になる。EU の拡大により助成金対象者数は 90% 増加した。

2005 年 EU25 か国 (当時) について全農地面積に占める給付面積の割合は 24% であり、全経営数の 14% が受給する。給付対象となる経営の受給額は平均で年 2,173 ユーロ、面積 1ha あたりの受給額は 17 ユーロである。フィンランドやルクセンブルクでは農業利用面積のすべてが条件不利地域に指定されるほか、ポルトガル、ギリシャ、スペインでも指定面積は 8 割を超える。山間地域は EU15 か国 (2004 年の中東欧諸国加盟以前の加盟国) の農業利用面積の 5% に満たないが、オーストリアの 59% を筆頭に、ギリシャやフィンランドでも 5 割を超える。

条件不利地域支払に関する制度運用は対象地域の設定、給付単価、対象農業者の要件など EU 加盟各国が行うため、多様である。以下では、フランスにおける制度運用の実績とその評価について考えたい。

(7) Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations, OJ L 160, 26.6.1999.

(8) 和泉真理『英国の農業環境政策』富民協会, 1989.

(9) 是永東彦『フランス山間地農業の新展開—農業政策から農村政策へ—』(全集世界の食料世界の農村 7) 農山漁村文化協会, 1998.

(10) Council Directive (EEC) No.75/268 of 28 April 1975 on mountain and hill farming and farming in certain less-favoured areas, OJ L 216, 14.8.1975.

(2) フランスの条件不利地域支払—その実績と成果—

条件不利地域支払を含む農村振興政策の各種施策は、条件不利地域、特に山間地域に重点が置かれている⁽¹¹⁾。2000-06年の農村振興政策の歳出の76%を占める条件不利地域支払、環境支払、投資助成について、受益者となる農業経営の所在別に示したのが、表1である。条件不利地域にはこれらの82%が投じられている。条件不利地域支払がかかる地域に支出されるのは自明であるが、環境支払のうち74%、青年農業者助成の61%、各種投資助成の65%がこれら地域に投じられた。なかでも、より条件の不利な山間・山岳地域には条件不利地域支払の79%、草地奨励金の58%、青年農業者助成の35%が支出されている。ここでは条件不利地域支払のみを考察の対象とするが、条件不利地域対策の成果やその評価には、当該地域を重点的な対象地域としたり、特別な助成率の設定など、種々

の施策の検討も求められる点、指摘しておきたい。

さて、EUでは条件不利地域を山間地域とその他条件不利地域に分類するが、フランスではそれぞれ、普通条件不利地域と山麓地域、山間地域と山岳地域に細分する⁽¹²⁾。条件不利地域に居住する人口は22%に過ぎないが、全農地面積2,808万haの45%、全農業経営56.7万経営の41%が立地する。

表2は条件不利地域支払の地域別の給付状況を示す。すべての条件不利地域のうち、山間・山岳地域の農業経営数は37%であるが、受給者数の55%、支払総額の79%に及ぶ。

フランスにおける条件不利地域支払の運用の特徴は小規模経営に対する配慮である⁽¹³⁾。第1に経営面積でみた小規模への配慮である。すなわち、給付限度面積を50haとし、25haまでの給付単価を高く設定した(2001-03年に10%、2004年に20%、2005年に30%の加算)。これにより、

表1 農村振興における主な施策と条件不利地域

	非条件不利地域		山間・山岳		山麓・普通条件不利		計	
	100万ユーロ	%	100万ユーロ	%	100万ユーロ	%	100万ユーロ	%
条件不利地域支払	3	0	2,443	79	660	21	3,106	100
環境支払(草地奨励金)	101	7	793	58	474	35	1,366	100
環境支払(その他)	755	40	416	22	735	39	1,906	100
青年農業者助成(DJA)	220	39	196	35	144	26	560	100
各種投資助成	391	35		768		65	1,159	100
計	1,470	18		6,629		82	8,099	100

(出典) CNASEA, *Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National. Aides aux zones défavorisées. Rapport d'évaluation. Rapport final définitif*, Décembre 2008. に基づき筆者作成

表2 フランスの条件不利地域と給付の実績

	全国			条件不利地域 (%)				
			%	普通条件不利	山麓	山間	山岳	計
農業経営数	567,236	経営	100	21	5	14	1	41
農地面積	28,083	1,000ha	100	25	4	14	2	45
草地面積	12,738	1,000ha	100	27	6	25	5	64
牛飼養頭数	13,164	1,000LU	100	25	6	17	1	48
羊飼養頭数	1,080	1,000LU	100	29	10	39	6	84
居住人口	57,498	1,000人	100	11	1	9	0	22
条件不利地域支払受給者数	108,308	人	100	33	12	52	3	100
条件不利地域支払給付総額	3,106	100万ユーロ	100	14	7	72	7	100

(出典) CNASEA, *Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National. Aides aux zones défavorisées. Rapport d'évaluation. Rapport final définitif*, Décembre 2008. に基づき筆者作成

(11) ここで農村振興とは、条件不利地域に対する助成策、農業環境支払のほか、近代化投資計画や青年農業者助成金などの投資助成、早期引退奨励制度、農産加工・販促助成、林野関連事業、地域振興などの政策手段により、農村地域の振興と適応促進を目的としたEUの政策体系である。加盟国が作成する政策プログラムに対して、EUと加盟国が共同で財政支出を行う。EUの負担率は各施策、事業、実施国や地域により異なっている。

とりわけ、50haを超える経営では、小規模な経営に比べて経営面積あたりの給付単価は逡減する。

第2に、所得でみた小規模への配慮である。条件不利地域支払の給付対象は、農業所得が所得の過半であることを原則とすることで、主業的経営を主たる対象としている。しかし、農業所得が所得の50%に満たない複数就業者には、普通条件不利・山麓地域では農外所得が1/2SMIC（スライド制最低賃金）未満、山間・山岳地域では1SMICを超えなければ満額給付、1～2SMICであれば25haを上限に給付対象となる。すなわち、必ずしも農外所得に多くを期待できない小規模な経営が対象に加わる。

ただ、以下に見るように、すべての地域で支給対象経営の大規模化が進んでいる。これは小規模経営の減少とそれに伴う平均規模の拡大を

示しており、特に、普通条件不利・山麓地域において、飼料生産面積が50ha未満の経営はマイノリティである⁽¹⁴⁾。

表3は1988～2000年、2000～2005年の農業経営数の変化を示す。同期間において、農業経営数はすべての地域で減少している。全農業経営数について、1988～2000年と2000～2005年の傾向を比べると、非条件不利地域では減少のテンポを緩めたのに対して、条件不利地域では山麓を除き、減少は加速した。

しかし、プロ経営で比べると、1988～2000年と2000～2005年の間の傾向では、山岳地域を除き、いずれも減少のテンポを緩めている。ただ、非条件不利地域と比べると両期間を通じて、条件不利地域における農業経営の減少のテンポは速い。また、プロ経営では、条件不利地域では条件が悪いほど減少が緩やかであるが、

(12) 各区域の指定は基礎自治体（コミューン）を単位として、以下の基準に基づく。山岳地域は標高1,200m以上、山間地域はボーージュ山地について標高600m以上、地中海に面した山地について800m以上、その他の山地について700m以上、もしくは傾斜度20%以上、もしくは標高500m以上かつ傾斜度15%以上、山麓地域は山間地域に隣接し山間地域に類する特徴を持つこと、普通条件不利地域は①家族就業者1人あたり農業所得が全国平均の80%未満、②農地面積あたり生産額が全国平均の80%未満、もしくは、飼料生産面積あたり草食家畜飼養頭数が1LU（大家畜単位）未満、③人口密度50人未満、もしくは、人口減少率0.5%/年未満、④農業就業者率15%以上、のすべてを満たすこと、である。

加えて、農地の排水条件が悪い地域、急傾斜の地域、自然環境保全等の必要から制約を受ける地域が特殊な条件不利地域として、地域が指定されている。特殊な条件不利地域は本論では普通条件不利地域に含め、記述している。なお、各指定区域に重複して乾燥地域が指定され、特殊な給付要件が設定される。CNASEA, *Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National. Aides aux zones défavorisées. Rapport d'évaluation. Rapport final définitif*, Décembre 2008, p.7.

(13) 条件不利地域支払の受給者要件は以下のとおりである。

- ①当年1月1日現在、65歳未満で、農業者年金を受給していないこと。
- ②主たる居住地在条件不利地域にあること。
- ③経営本拠地と農地面積の80%が条件不利地域内にあること。
- ④3ha以上の農地の経営を行い、うち3ha以上の飼料生産、もしくは1ha以上の給付対象作物の生産を行っていること。
- ⑤所得の50%以上を農業活動から得ていること。

ただし、山間地域、山岳地域では非農業所得を超えない農業所得を得る複数就業者は対象

非農業所得が1SMIC（スライド制最低賃金）以下の場合、50haを限度

非農業所得が1～2SMICの場合、25haを限度

普通条件不利、山麓地域では、農業所得が非農業所得より少ない複数就業者で非農業所得が1/2SMIC以下の複数就業者は対象

- ⑥農業社会共済の掛け金を滞滞なく納付していること。

- ⑦家畜飼養者は3LU以上飼養していること。LUは大家畜単位で搾乳牛1単位、1歳以下メス牛0.3単位、メス羊0.15単位など、すべての家畜について換算される。

なお、1SMICは16,771.56ユーロ/年である（Circulaire DGPAAT/SDEA/C2009-3096, 2009.8.24.）。

(14) CNASEA, *op.cit.*(12), pp.40-41.

表3 農業経営数の変化(1988～2005年)

全農業経営	非条件不利地域	条件不利地域			
		普通条件不利	山麓	山間	山岳
2005年経営数	336,510	118,053	26,070	80,651	5,852
1988-2000年変化率	-3.6%	-3.4%	-3.4%	-3.2%	-3.5%
2000-2005年変化率	-2.6%	-3.9%	-3.4%	-3.5%	-4.5%
プロ経営(注)					
2005年経営数	212,120	74,305	14,929	51,166	3,130
1988-2000年変化率	-3.9%	-3.7%	-3.2%	-2.6%	-1.7%
2000-2005年変化率	-1.8%	-2.6%	-2.4%	-2.0%	-2.4%

(注) プロ経営とは経済規模単位が8UDE以上、かつ年間労働単位0.75UTA以上の労働量を投入する経営であり、農業統計上「プロフェッショナル」経営と定義される。1UDE(Unité de Dimension Economique)は小麦生産1.5ha、1,200ユーロの標準グロスマージンに相当し、1UTA(Unité de Travail Annuel)はフルタイム労働(2,300時間/年)の就業者1人に相当する。

(出典) CNASEA, *Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National. Aides aux zones défavorisées. Rapport d'évaluation. Rapport final définitif*, Décembre 2008. (原資料: RGA 1979-1988-2000、構造調査 2005) に基づき筆者作成

表4 農地面積の変化(1992～2004年)

農地面積(耕地、草地)	非条件不利地域	条件不利地域				全域
		普通条件不利	山麓	山間	山岳	
2004年面積(万ha)	1,616	746	113	380	68	1,307
1992-2000年変化率	-0.2%	-0.2%	-0.3%	-0.5%	-0.3%	-0.3%
2000-2004年変化率	-0.2%	-0.2%	-0.1%	0.2%	-0.2%	-0.1%
うち、永年草地						
2004年面積(万ha)	335	274	53	197	13	536
1992-2000年変化率	-0.3%	-0.4%	0.6%	-0.3%	-0.5%	-0.3%
2000-2004年変化率	0.2%	0.1%	0.6%	0.5%	1.4%	0.3%

(出典) CNASEA, *Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National. Aides aux zones défavorisées. Rapport d'évaluation. Rapport final définitif*, Décembre 2008. (原資料: RGA 1992-2000-2004) に基づき筆者作成

最も条件の悪い山岳地域では政策効果が及びにくいとみられる。

農地面積は非条件不利地域において1992年以降、0.2%/年で減少してきたが、条件不利地域では、1992-2000年の間0.3%/年の減少のところ、2000-04年の間には0.1%となった(表4)。この傾向を捉えて、条件不利地域における農地放棄(déprise agricole)はほぼ停止したとも言われる⁽¹⁵⁾。条件不利地域の傾向として、耕地面積(穀物や栽培作物)は引き続き減少するが(1992-2000年-0.3%/年、2000-04年-0.1%/年)、草地面積、とりわけ永年草地面積は拡大している。ただ、条件不利地域に含まれる山岳地域の中でも生産性の低い永年草地面積(農地面積の69%、2004年)の減少は止まっていない(1992-2000年-0.9%/年、2000-04年-1.2%/年)。各種政策が目的とする農地面積の維持と農地利用の粗放化が進んだ。

条件不利地域では農地面積が維持される中で、農業経営数、とくにプロ経営以外の経営が減少し、非条件不利地域と同様に経営面積の拡大が認められる。

条件不利地域において支配的な経営タイプ(酪農、肉牛、羊・ヤギ、耕種畜産複合)のうち、最も規模が大きいのが酪農である。表5は2006年における酪農経営の各種給付額と所得を示す。2006年は乳価低迷の時期であり、非条件不利地域においても、粗生産額-費用総額は赤字となった。普通条件不利地域のうち支払受給がある場合のみ黒字であるが、受給経営の規模が大きいこと(飼養頭数111LU、経営面積100ha、他方、給付を受けない経営は85LU、85ha)、肥育牛や繁殖牛生産を合わせて行う経営が多いことが影響している⁽¹⁶⁾。普通条件不利地域では、制度導入時より乳牛は条件不利地域支払の対象とはされてこなかった。飼養頭数に応じた支払から、

(15) *ibid.*, p.56.

(16) *ibid.*, p.68.

表 5 酪農経営の各種給付額と所得

(単位：ユーロ)

		非条件不利地域	条件不利地域				
			普通条件不利		山麓	山間	山岳
			条件不利地域 支払受給なし	条件不利地域支払受給あり			
粗生産額		119,200	120,800	149,700	100,000	90,400	nd
費用総額	-	122,900	130,400	148,800	108,200	101,500	nd
直接支払が全くない場合の所得	=	-3,700	-9,600	900	-8,200	-11,100	nd
直接支払	+	24,100	23,600	26,700	16,000	11,900	nd
直接支払を加えた所得	=	20,400	14,000	27,700	7,800	800	nd
条件不利地域	+			2,000	3,300	8,100	nd
条件不利地域支払を加えた所得	=	20,400	14,000	29,700	11,100	8,900	nd
環境支払	+	1000	2300	3600	4300	3400	nd
環境支払を加えた所得	=	21,500	16,300	33,300	15,400	12,200	nd

(出典) CNASEA, *Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National. Aides aux zones défavorisées. Rapport d'évaluation. Rapport final définitif*, Décembre 2008. (原資料：RICA 2006) に基づき筆者作成

面積支払に制度変更されてからは、経営面積に飼養頭数のうち乳牛頭数割合を乗じた面積を引いた面積が給付対象とされた。

直接支払は過去の生産実績に応じた支払になっているので、生産性の高い地域でその単価は高くなる。直接支払は生産性の高い優良地域と条件不利地域の格差を増幅する。一部、この格差を相殺するのが、条件不利地域支払であり、環境支払であることがわかる。

2000年以降に条件不利地域支払の給付単価の引上げにより、条件不利性に起因する低所得を補完し、所得格差を縮小させてきた。この結果、普通条件不利・山麓地域では所得の改善効果が見られるものの、山間地域では概して安定、山岳地域では単価の大幅引上げにもかかわらず所得は減少する傾向にある。条件不利地域支払による所得改善効果は明らかであるとしても、経営組織や地域によりその影響の度合いは大きく異なるのが実態である⁽¹⁷⁾。

2 環境保全と直接支払

(1) EUの農業環境支払

EUの農業環境支払はすでに20余年の実績を

もつ。1985年に農業構造の効率改善に関する理事会規則第797/85号⁽¹⁸⁾が制定され、この中で生態系や景観の公益性が認められ、特別な施策が講じられるべき区域における国内助成措置について定めた。ただし、その実施は加盟国が任意に行うものであったため、十分に普及したとは言えない。

農業環境支払が本格的に開花するのは、1992年の理事会規則第2078/92号⁽¹⁹⁾による。同規則は家畜飼養の粗放的生産、水質や景観、生物多様性の保全、有機農業をはじめ、農業環境支払の対象範囲を拡大し、その実施を加盟国政府の義務とした。1992年には穀物や牛肉などの支持価格を大幅に引下げ、それによる所得の減少を直接支払により補てんする改革が行われた。このとき、農業環境支払は農政改革を円滑に進めることを狙った早期引退年金制度とともに、改革に随伴する措置として位置づけられた。すなわち、農政改革を推進する上で、環境に配慮した農業の、新たな農業支援策としての位置づけである。

助成金給付は慣行的な適正農業規範 (usual good farming practice) の水準を超える営農行為

(17) *ibid.*, p.78.

(18) Council Regulation (EEC) No 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures, OJ L 93, 30.3.1985.

(19) Council Regulation (EEC) No 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside, OJ L 215, 30.7.1992.

の実施について5年間約束する農業者を対象とし、①約束した行為によって被る所得の減少や、②追加的な費用、および、③金銭的な誘因措置の必要性、に応じて助成額が算定される仕組みである。面積あたりの上限額は、①単年作物 600 ユーロ/ha、②特殊永年作物 900 ユーロ/ha、③その他農地利用 450 ユーロ/ha、④希少家畜 200 ユーロ/LU (LUは大家畜単位) である(現行規則第1698/2005号による)。加盟国はこれら要件の範囲内で給付対象とする営農行為を設定し、対象行為の詳細や単価設定の根拠についてEU委員会の承認を得なければならない。対象とする営農行為や単価の設定の仕方は国により多様であり、国の主導、州や地方の主導、さらに現場に近いレベルによる主導など、設計主体も多様である。

1999年農政改革において、農村振興政策が価格や所得の支持を目指した市場政策と並ぶ共通農業政策の第2の柱と位置付けられた⁽²⁰⁾。農村振興政策に関する理事会規則第1257/1999号で

表6 EU15か国の環境支払制度の取組み状況(2002年)

	環境支払対象農地の割合	農地面積あたり環境支払歳出額
	(%)	ユーロ/ha
ルクセンブルク	100	43
フィンランド	99	73
スウェーデン	86	46
オーストリア	82	89
フランス	29	7
アイルランド	29	31
ドイツ	25	22
ポルトガル	18	20
イギリス	16	5
イタリア	15	33
ベルギー	12	8
デンマーク	11	6
スペイン	9	5
オランダ	3	6
ギリシャ	3	3
EU-15	24	16

(出典) Oréade-Brèche, *Evaluation des mesures agro-environnementales. Rapport Final*, Commission Européenne, Novembre 2005. に基づき筆者作成

は、「優良農法規定や基礎的な法規の基準を超える環境サービスの提供の対価を得る農業者」の役割が確認された。農村振興政策には農業生産にかかる投資助成のほか、青年農業者助成、条件不利地域助成、早期引退年金などがあるが、この中で農業環境支払だけはすべての加盟国に実施が義務付けられた施策になっている。

さらに2003年改革では、助成金給付にかかる経費についてEUの負担割合を域内の後発地域では80%、その他の地域では60%に上げた。EU規則による目的規定はより一般化し、加盟国レベルの政策設計の裁量がいっそう大きくなる一方、EUは負担比率を引上げ加盟国による政策推進を奨励した。

EU委員会のまとめによれば、2000～2003年における農業環境支払への各国の歳出は農村振興の歳出の50%に達した。ただ、80%を超えるスウェーデンを筆頭に、オーストリア、イタリアで農業環境支払の比率が高い一方で、オランダ、スペイン、ギリシャではEU平均を大きく下回る。表6が示すように、EU15か国の農業利用面積の約24%が給付対象面積となっているが(2002年)、80%を超える面積をカバーしている国(ルクセンブルク、フィンランド、スウェーデン、オーストリア)がある一方、スペイン、オランダ、ギリシャでは10%に満たない。国あるいは州や地方により、その展開の仕方には大きな差があることを示している。

農業環境支払も助成対象とする営農手法や対象者要件、助成単価の水準について、各国もしくは各州の裁量で設定されるため、EU全体の実績やその評価を論じることはできない。条件不利地域支払の制度運用と同様に、フランスにおけるそれらについて述べておく。

(20) 農村振興政策は共通農業政策の歳出の1割程度であるが、第1の柱、すなわち市場介入、輸出補助金、所得補てんのための直接支払など市場・所得政策と並ぶ共通農業政策の基幹政策とするねらいが込められている。1992年の農政改革以降、農村振興政策が占める歳出の割合は漸増し、2003年改革では単一支払を一部減額し、農村振興財源に充てる仕組み(Modulation)が導入されている。

(2) フランスの農業環境支払—その実績と成果—

理事会規則第 2078/92 号を受けて 1993 年に導入されたのが、草地の維持管理を目的として、全国一律の給付要件を設定した粗放畜産システム維持奨励金（通称、「草地奨励金」）と、州（Régions）が実施する州プログラムである。前者は、第 1 期の契約期間（1993～97 年）の 5 か年に約 10 万契約、対象とした草地面積約 500 万 ha は全草地面積の約 5 割に達した。条件不利地域や山間地域における草地型畜産を対象とした助成措置であり、条件不利地域支払の補完をなす支払である。

後者は、実施地域を指定し特定の課題（有機農業への転換、農薬・化学肥料の投入量の削減、畜産の粗放化）に取り組む事業や、特定の環境保全目的や遵守すべき農法とその実施区域を独自に設定して取り組む事業（ローカル事業）が実施された。これら州プログラムはおよそ 5 万経営、90 万 ha を対象に実施された。ローカル事業は、地域固有の環境保全の課題を取り上げ、期待される効果に対して営農手法や単価設定を行うため、農業者の関心喚起や啓発を必要とし、環境保全への関心が高い農業者が主たる対象となった。適用までには地域レベルの協議や、国や EU の承認手続きなど、煩雑で迅速性には欠けるが、試験研究機関等の調査研究と併せて進められ、環境や農業経営に及ぼす影響に関する知見など、ローカル事業で得た蓄積が後の制度設計に反映した⁽²¹⁾。

2000-2006 年プログラムでは「草地奨励金」が若干の修正を経て継承された⁽²²⁾。県単位に定める経営内の草地面積割合と飼料生産面積あたりの飼養密度の基準を満たせば、給付を受

けられる。1993-1998 年プログラムに引き続き、多数の農業経営者に草地の維持管理の契約を促すことがねらいである。

加えて、全国レベルで多数の農業者の参加をねらった措置として、ヒマワリの作付と輪作に対する農業環境支払が導入された⁽²³⁾。これは、1999 年の農政改革において耕種作物の助成単価の一律化の一環として、穀物よりも高かった油糧種子の助成単価引下げを起因とする。畑作において輪作作物の一環であった油糧種子の生産減少により、輪作体系の単純化が懸念されたためである。特に、輪作作物の中で比較的乾燥に耐え、環境保全に資するとされるヒマワリは 1992 年の農政改革以降、輪作作物として菜種に代わる傾向にあった。草地奨励金や輪作、ヒマワリ作付を環境支払の対象とした点に見るように、農業環境支払には、第 1 の柱の直接支払を補完する役割がある⁽²⁴⁾。

1993-1998 年の州プログラムが特定の区域を限定したのに対して、2000-2006 年のプログラムでは、すべての経営を対象とし、環境問題への関心がまだあまり高くない農業者に対して、アクセス可能で受け入れられやすい仕組みを用意した。その中核となる施策が「農業の方向付けに関する法律」（1999 年農業基本法）を通して導入された経営地方契約（Contrat Territorial d'Exploitation: CTE）である。これは、受給申請する経営が持続的な営農計画を定め、これに基づき、投資助成と環境支払をセットで交付する仕組みである。CTE は財源の不足や政権交代の影響により 2002 年に中断されたが、EU 全体を見回してもユニークな実施手法であった。2003 年に再開された後継の持続的発展契約（Contrats d'Agriculture Durable: CAD）は、投資助成とは

(21) 拙稿「フランス農政にみる環境問題の定着」『農業問題研究』56 号、2004.4、pp.13-23。を参照されたい。

(22) 農業環境草地奨励金（Prime herbagère agroenvironnementale）に名称変更された。

(23) 「ヒマワリ」の農業環境支払は 2000 年に導入され、2003 年で停止、また「輪作」の農業環境支払は 2002 年に 7 州を対象に導入され、2007-2013 年プログラムでも踏襲されている。

(24) CNASEA, *Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National. Soutien à l'agroenvironnement. Rapport d'évaluation. Rapport final définitif*, Décembre 2008, p.51.

切り離して実施できる仕組みとした。1993-98年州プログラムにおける農業環境支払の適用方針は目的を限定し、環境保全について参加農業者の高い意識を必要とした取組みであったのに対して、CTEやCADは従来の持続的な営農方法の強化や環境への負荷の軽減を取り入れた総合的な構想を描く経営を支援する措置で、農業環境支払の普及にも貢献したと評価される⁽²⁵⁾。

このことは農業環境支払の受給者像に反映した⁽²⁶⁾。条件不利地域支払と異なり、農業環境支払はその対象を主業経営に限定していないが、農業環境支払を受給する経営の大半がプロ経営、すなわち主業的経営で占められる。すなわち、全国の農業経営のうち、プロ経営は63%であるが(2005年構造調査)、CTEの受給者に占めるプロ経営の割合は97%、以下、CADの受給者の93%、草地奨励金の受給者の85%、輪作支払の受給者の89%に上る。

農業環境支払の受給者のうち40歳未満の経営者がCTEで33%、CADで36%、その他の農業環境支払で30%である。農業経営全体では40歳未満の経営者の経営は21%、プロ経営で26%である。他方、草地奨励金や輪作を対象とした支払では年齢階層の高い受給者の割合はプロ経営全体の構成にはほぼ等しく、経営者の年齢には依存しない⁽²⁷⁾。

さて、農業環境支払の政策効果から見える限界と課題である。農業環境支払の受給者の中で、給付がなくても営農方法に違いはなかったと回答するのは、畜産55%、永年作物51%、普通畑作45%、耕種畜産複合43%であった⁽²⁸⁾。上述のように、粗放型畜産に対する農業環境支払は草地の維持管理を通じた所得補てんの位置づけが大きい。このため、制約の大きい営農手法

であってはその目的を達成しにくい。永年作物や耕種作物にあっては、畜産部門に比べて営農手法の変更を要した割合は大きい、窒素肥料や農薬などの投入量の削減などの場合、削減の基準よりも従来の生産者の投入量水準が低ければ、特段の農法の修正の必要はない。

給付により農法の変更が行われなかったとしても、環境悪化のリスクを軽減することはできる。畜産経営において、給付がなければ、①草地利用の放棄による荒れ地化(9.3%)、②草地の耕作地化(集約的利用)(6.8%)、③施肥量の増加(5.1%)、④飼養密度の上昇(5.5%)、⑤施肥量の増加と飼養密度の上昇(5.9%)、⑥草地の耕作地化、施肥量の増加および飼養密度の上昇(9.3%)、⑦一部経営地の放棄と一部経営地の集約化(10.6%)が発生すると回答された。粗放的な草地の維持管理を目的とした支払において、その半数余り(53%)のケースでは、給付により環境を維持できた。望ましい農法への変化を促すだけでなく、現状の維持を目的とすることが農業環境支払の設計に定着している。

このように、労せずして支払をうけるケースは少なくないが、参加者に対する啓発効果や様々な施策の試行的実施や本格実施にかかわるステークホルダーのさまざまな学習プロセスについて肯定的に受け止められている⁽²⁹⁾。参加者の啓発効果について、アンケートから啓発を受けないと回答した参加者はわずかで、非常に啓発されたと回答したのは果樹部門52%、耕畜複合42%、普通畑作40%、畜産31%であった。他方、草地奨励金を受給した16%が啓発効果について否定的に捉えており、営農に対する制約の弱い粗放型畜産支援では啓発効果が薄い。

2007年以降のプログラムにおいて農業環境支

(25) *ibid.*, pp.51-52.

(26) *ibid.*, p.85.

(27) *ibid.*, p.70.

(28) 政策評価を目的に地域別、経営類型別に8,000経営に対するアンケートを行い、分析に有効な2,820経営の回答を基にした集計結果である(*ibid.*, p.77.)。

(29) *ibid.*, p.94.

私の給付申請の意思について、畜産では69%が肯定的であるが、普通畑作、耕畜複合、永年作物の部門ではそれぞれ、37%、42%、45%と肯定的な回答割合は下がっている。これは、2000-06年プログラムで支払の対象であった行為が直接支払の給付要件（クロスコンプライアンス）となったこと、経済的に農業環境支払に依存していないこと、が指摘されている⁽³⁰⁾。

3 直接支払のデカップリングと加盟国裁量の拡大

(1) 直接支払制度の加盟国裁量

2003年農政改革において導入が決まった単一支払制度は、2005年から2007年にかけて加盟国で実施された。CAPヘルスチェックは加盟国による導入後2年以内にCAPの見直しを行うとの規定（理事会規則第1782/2003号第64条⁽³¹⁾）に基づき、2008年11月に農相理事会にて合意に至った⁽³²⁾。

その主な内容は①牛乳生産割当制度の段階的廃止、②耕種部門等における直接支払のさらなるデカップリング、③特定部門に対する生産に結び付いた支払の導入、④直接支払から「農村振興」政策へのさらなる振替え、⑤義務的セットアサイドの廃止、⑥市場介入の縮小である。

2003年の農政改革では、直接支払の給付について生産から切り離すデカップリングが導入さ

れたが、加盟国の裁量で一部の品目について、全部もしくは一部、生産と結び付いた給付部分を残すことができた（「リカップリング」）。イギリス（イングランド、ウェールズ、北アイルランド）、アイルランドを除く加盟国は、穀物や繁殖メス牛、羊・ヤギなどの家畜について、作付面積や飼養頭数に応じた部分を残した。ヘルスチェックでは、デカップリングをさらに進めることが合意され、繁殖メス牛と羊・ヤギに対する支払を除き、加盟国は生産に結び付いた支払を全廃しなければならない。

このとき、生産と結び付いた支払を受給した経営に対して、過去実績分として単一支払の基準額に加算することもできるが、その他の経営の単一支払基準額を上げるための原資として利用することができる（理事会規則第73/2009号第63条⁽³³⁾）。また、加盟国は10%を限度に単一支払を減額し、生産と結び付いた新たな支払の財源に充てることと定めた（理事会規則第73/2009号第68条⁽³⁴⁾）。このような「リカップリング」について、競争を歪曲する措置であるとして、イギリスなどのようにデカップリングの例外規定の導入に強く反対した国もある⁽³⁵⁾。

以下では理事会規則第73/2009号第63条や第68条に基づく各加盟国の裁量を積極的に活用したフランスを例に、単一支払制度の見直し

(30) *ibid.*, pp.96-97.

(31) COUNCIL REGULATION (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001, OJ L 270, 21.10.2003, p.23.

(32) ヘルスチェックは「健康診断」の意であるが、2007年の政策見直しについて公式に用いられた用語である。その詳細について、是永東彦「2008年CAP改革—『ヘルスチェック』の成果と意義」『主要国の農業情報調査分析報告書（平成20年度）』農林水産省、2009、pp.1-32.; 同「CAP政策の動向(1)CAPヘルスチェックを中心に—CAPヘルスチェックの課題と展望—」『主要国の農業情報調査分析報告書（平成19年度）』農林水産省、2008、pp.1-22. に詳しい。

(33) COUNCIL REGULATION (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003, OJ L 30, 31.1.2009, p.39.

(34) *ibid.*, p.40.

のねらいと農業所得の再分配の効果を見たい。

(2) 単一支払の再配分

EU加盟国の中でフランスはスペインとともに、もっとも生産に結び付いた支払部分を残してきた国である。フランスでは、耕種作物（穀物、油糧種子等）、硬質小麦、ホップ、繁殖メス牛、牛（屠畜時）、羊・ヤギについて、作付面積や飼養頭数に応じた支払を残していた。これらの支払の一部は給付を受けた生産者に対する単一支払の加算として、一部は新たな基準に基づく単一支払、すなわち「草地単一支払」「野菜・馬鈴薯単一支払」「自家飼料穀物単一支払」の原資に充てることとした。

そのねらいは耕種経営から草地畜産経営に対する所得移転である。草地畜産経営が政策的に優遇されるのは、第1に条件不利地域や山間地域に多くが立地し、草地の国土保全や環境、景観の保全上の価値が認められてきたため、第2に草地飼料に依存した粗放型畜産はかねてより相対的に所得が低い部門であったためである⁽³⁶⁾。他方で、耕種経営、とりわけ、穀物生産経営や飼料用穀物を生産する集約的な畜産経営は、相対的に大規模な上に高い単位面積あたりの直接支払を受給し、集約的であるため環境負荷的な生産体系をとった。単位面積あたりの直接支払額が高いのは、過去の価格支持水準を反映した直接支払制度による。

(i) 草地単一支払

基準年の草地面積を対象とした支払で、耕種作物に対する面積支払から5.8億ユーロ、繁殖

メス牛維持管理奨励金から9,300万ユーロ、屠殺奨励金から2,300万ユーロ、羊生産奨励金から1,100万ユーロ、総額7.07億ユーロを確保してこれにあてる。耕種経営から草地畜産経営に所得移転をもたらす中心的な措置である。

給付単価は飼養密度0.8LU / ha以上の経営の草地50haまでについて80ユーロ / ha、51haを超える草地について35ユーロ / ha、飼養密度0.5～0.8LU / haの経営の草地50haまでについて50ユーロ / ha、51haを超える草地について20ユーロ / haである⁽³⁷⁾。なお、申請数に応じて実際の給付単価が調整される。基準面積は2008年に生産に用いた草地（夏季放牧、山間放牧、低生産性草地、放牧場、永年草地、一時的草地、穀物・油糧種子以外の一年生飼料作物）である。

フランスでは農業環境支払の一環として、1993年より草地奨励金（Prime herbagère agri-environnementale）が実施されてきた。草地奨励金の給付要件は毎年、草地を維持管理することであるのに対して、草地単一支払は単一支払の給付要件である草地面積の維持とその管理が求められることになった⁽³⁸⁾。

(ii) 野菜・馬鈴薯単一支払

穀物に対する面積支払から3,000万ユーロを確保し実施される。すべての野菜に対して100ユーロ / haを上限に、共通の単価が設定される。実際の給付単価は、総額3,000万ユーロを上限に申請数に応じて決定される。

基準面積は、基準年において単一支払の対象とならない露地野菜、食用馬鈴薯の作付面積で、基準年において単一支払の対象外の面積を上限

(35) たとえば、イギリス環境・食糧・農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs）は、ヘルスチェックについてCAP改革をさらに進めることができなかったことに失望し、特定部門の支援策として生産に結び付いた支払の再導入を加盟国に認めた措置が生む市場の歪曲に関心をもつとしている。<<http://www.defra.gov.uk/foodfarm/policy/capreform/index.htm>>

(36) 単一支払制度の見直しが進められた時期は、穀物価格の高騰に対して、畜産部門、とりわけ、羊や牛の畜産経営、酪農経営の所得が低迷していた。耕種経営から、草地畜産経営への所得移転は短期的な局面も勘案されている（2009年2月23日、バルニエ農相の発言<<http://agriculture.gouv.fr/michel-barnier-devant-le-conseil>>より）。

(37) LUは大家畜単位で搾乳牛1単位、1歳以下メス牛0.3単位、メス羊0.15単位など、すべての家畜について換算される。

とする。これは、単一支払受給のために申請した面積に含まれる野菜生産面積を除外するためである。また、加工トマト、施設野菜、スイートコーン（穀物面積支払の対象となっていたため）、豆類（畑作物支払やタンパク源作物支払の対象となっていたため）の作付面積は対象外である。

(iii) 自家飼料穀物単一支払

穀物に対する面積支払から 3,000 万ユーロを確保し実施される。給付単価は概ね 20 ユーロ/ha とし、3,000 万ユーロを上限に申請数に応じて決定される。基準年において家畜飼養者が申請したトウモロコシの生産面積 15ha を限度に給付対象となる。基準年に 10LU 以上飼養する家畜飼養者が対象で、トウモロコシの種類は問わない。

(3) 生産にリンクした支払（リカップリング）の新設

2003 年農政改革では特定の目的に応じた給付単価の上乗せが認められた。各国別の直接支払限度総額のうち、10% を限度に環境保全の促進のほか、品質向上や販売促進を目的として所定の単一支払に上乗せして給付できる（理事会規則第 1782/2003 号第 69 条）。特に、イタリア、スペイン、ギリシャといった南欧諸国で活用された。例えば、この措置を積極的に活用したイタリアでは、耕種品目について、特定品種の作付や 2 か年以上の輪作を実施する場合の上乗せ給付、在来の肉用種の飼養や粗放的な飼養法の採用、地理的表示や有機認証の家畜などについて、上乗せ給付を適用した⁽³⁹⁾。ヘルスチェックにおける生産にリンクした支払の再導入は同措置の後継にあたる。フランスでは「羊・ヤギ」「山

間酪農」「母乳保育子牛」「有機農業」「マメ科作物」「硬質小麦」「多様な輪作体系」について、飼養頭数や面積に応じた仕組みをあらためて導入した。

(i) 羊・ヤギ助成金

給付単価は 20 ~ 25 ユーロ/頭で、羊について 1.25 億ユーロ、ヤギについて 1,000 万ユーロを限度に申請数に応じて、実際の給付単価が決定される。最低飼養頭数は羊 50 頭、ヤギ 25 頭で、飼養年度（2/1 - 1/31）中に 100 日以上飼養する家畜が対象となる。

(ii) 山間酪農助成金

給付額は経営あたり 10 万リットルを限度に生産割当 1,000 リットルあたり 20 ユーロである。総額 4,500 万ユーロを超える場合には、単価を固定したまま限度数量が調整される。経営地の 80% 以上が山岳地域、山間地域、山麓地域に立地する経営が対象となる。助成の目的はアクセス条件の悪い地域における集乳コスト高の補てんである。

(iii) 母乳保育子牛助成金

母乳保育による肉用子牛に対する総額 460 万ユーロ、給付単価 36 ~ 72 ユーロ/頭の助成金で、母乳保育子牛の認証制度に加入することが要件である。従来なかった新しい助成金である。ラベル表示の高品質子牛や有機子牛の給付単価は基礎単価の 2 倍である。フランス南西部にみられる伝統的な飼養法である。

(iv) 有機農業維持助成金

有機生産の継続に対する総額 5,000 万ユーロの助成金である。給付単価は野菜・果実 590 ユーロ/ha、露地野菜、ワイン、香草・葉草 150 ユー

(38) 環境保全要件（クロスコンプライアンス）として、フランスでは「草地面積の維持及び放牧地の保全」を定めた。すべての草地について、①飼養密度の下限を 0.2LU/ha とし、最低限の生産性を確保すること、②経営地における草地面積を維持することが求められる。2009 年の草地申請面積を基準とし、永年草地は面積、場所ともに変更してはならない。なお、5 年以上の輪作体系に組み込まれる一時的草地は同面積が常に草地であること。5 年以下の輪作体系の場合には草地面積 30% 減まで認められる（*Chambre d'agriculture*, N.985, 2009.）。

(39) European Commission, Overview of the implementation of Article 69 of Regulation 1782/2003 in MS, Version: 05.12.2007.

ロ／ha、一年生作物、一時的草地 100 ユーロ／ha、永年草地、粟 80 ユーロ／ha で、経営地の一部の有機農業生産でも申請できる。農業環境支払の一環として実施される有機農業維持助成との重複受給はできない。

なお、2011年より有機農業の転換助成金が「第1の柱」、すなわち、これまでの市場介入、輸出補助金、所得補てんのための直接支払など市場・所得政策の範疇から実施される。給付単価は野菜・果実 900 ユーロ／ha、露地野菜、ワイン、香草・薬草 350 ユーロ／ha、一年生作物、一時的草地 200 ユーロ／ha、永年草地、粟 100 ユーロ／ha が見込まれている。有機農業に対する転換助成金はこれまで農業環境支払の一環として、実施されてきた。

(v) マメ科作物助成金

総額 4,000 万ユーロ、2010年目標面積 26.7 万 ha、給付単価 150 ユーロ／ha である。次年度以降、目標面積の拡大に応じて、給付単価は 2011年 125 ユーロ／ha (32 万 ha)、2012年 100 ユーロ／ha (40 万 ha) に引下げられる。

(vi) 硬質小麦助成金

伝統的な硬質小麦生産県を対象に概ね 30 ユーロ／ha とし、800 万ユーロを限度に、申請面積に応じて単価が確定する。2009年まで実施されていた硬質小麦品質特別奨励金に類似の助成金で、収量 1,100kg／ha、もしくは 220 万粒／ha 以上の地域が対象となる。

(vii) 多様な輪作助成金

総額 9,000 万ユーロ、給付単価 25 ユーロ／ha で、普通畑作専門経営（農業利用面積の 70% 以上が普通畑作物）を対象とする。農業環境支払の一環である輪作支払との重複受給はできない。多様な輪作の要件とは、① 4 作物以上作付けること、② それぞれ作物の面積が 5% 以上となること、③ 油糧種子もしくはタンパク源作物を 5% 以上作付けること、④ もっとも主要な作物の面積は 45% 未満であること、⑤ 主要作物 3

種の面積が 90% 未満であること、である。

(4) モデル経営にみる給付額の変化

表 7 はフランス農業会議所 (Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture) が作成したモデル経営における上述の改正に伴う給付額の変化を示す⁽⁴⁰⁾。単一支払の基準額の改正を通じて、穀物などの耕種作物の経営から、草地依存型の経営へ所得移転が行われたことが明瞭である。

第 1 はヴァンデ (Vandée) 県における経営面積 103ha の畑作経営である。制度改正により直接支払の給付額は 20% 減となる。すなわち、穀物の生産にリンクした支払が廃止され、そのうち過去実績に 44.5% 相当が加算される。理事会規則第 73/2009 号第 68 条の財源確保のための減額が 1,892 ユーロ、「農村振興」に振り向けられる減額措置が 3,175 ユーロである。新たな助成金として、マメ科作物に対する支払 800 ユーロの給付が加わる。

第 2 はモゼール (Moselle) 県における 240ha の畑作・酪農・肥育複合経営である。同じく、穀物生産にリンクした支払の廃止による減額、第 68 条や「農村振興」向けの減額がある。他方、草地 75ha のうち 50ha について 80 ユーロ／ha、25ha について 35 ユーロ／ha、計 4,875 ユーロが単一支払給付額に加算される。しかし、制度改正により 9,231 ユーロ、11% の減額となる。

第 3 は、ジュラ (Jura) 県における 95ha の山間酪農経営である。このモデル経営では第 68 条や「農村振興」向けの減額はあるが、7,994 ユーロ、26% の増額となる。草地 95ha のうち 50ha について 80 ユーロ／ha、45ha について 35 ユーロ／ha、計 5,575 ユーロが単一支払に加算され、表中の作物別支払に含まれる新設の山間酪農助成金 4,000 ユーロが給付される。

第 4 は、オートマルヌ (Haute-Marne) 県における 150ha の羊生産経営である。制度改正

(40) Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, *Revue Chambre d'agriculture*, N.985, 2009.

により、26,361 ユーロ、77%の増額となる。大面積の草地を活用した粗放的な経営で、ヘルスチェックによる制度改正で最も手厚い保護が差し向けられるモデル経営である。他の経営と同様に理事会規則第73/2009号第68条や「農村振興」向けの減額はある。草地150haのうち50haについて80ユーロ/ha、100haについて35ユーロ/ha、計7,500ユーロが単一支払に加算、また、従来の羊に対する支払87%相当が単一支払に加算される。加えて、理事会規則第

73/2009号第68条により新設される羊・ヤギ助成金により、19,000ユーロが見込まれる。

ヴァンデ県の畑作経営ではhaあたり406ユーロの直接支払があったが、haあたり326ユーロに下がる一方、ジュラ県の山間酪農経営では、haあたり329ユーロからhaあたり413ユーロへ、オートマルヌ県の羊生産経営ではhaあたり229ユーロからhaあたり405ユーロに増加した。

以上のモデル経営における直接支払の受給額

表7 単一支払給付額の変更に伴う経営モデル別の給付額の変化

ヴァンデ県の畑作経営

農業利用面積：100ha
作付体系：トウモロコシ(57ha)、硬質小麦(20ha)、軟質小麦(15ha)、豆類(8ha)、休耕(3ha)
年間労働単位：1

(単位：ユーロ)

	ヘルスチェックによる助成金額の変化	
	改正前	改正後(2012年)
単一支払	32,752	37,401
作物別支払	11,010	1,245
第68条減額	0	-1,892
「農村振興」減額	-1,938	-3,175
条件不利支払	0	0
草地奨励金	0	0
計	41,824	33,579
	-20%	
	-80ユーロ/ha	

モゼール県の畑作・酪農・肥育経営

農業利用面積：240ha
作付体系：小麦・大麦・菜種(132ha)、トウモロコシ(33ha)
草地面積：75ha
搾乳牛頭数：79頭
牛乳生産割当量：56.9万リットル
年間肥育牛屠殺頭数：63頭
飼養密度：1.39LU/ha
GAEC構成員：2
年間労働単位：2

(単位：ユーロ)

	ヘルスチェックによる助成金額の変化	
	改正前	改正後(2012年)
単一支払	75,044	89,239
作物別支払	15,514	0
第68条減額	0	-4,462
「農村振興」減額	-4,028	-7,478
条件不利支払	0	0
草地奨励金	0	0
計	86,530	77,299
	-11%	
	-38ユーロ/ha	

ジュラ県山間酪農経営

農業利用面積：95ha
草地面積：95ha
搾乳牛頭数：42頭
牛乳生産割当量：67.39万リットル
飼養密度：0.67LU/ha
GAEC構成員：1
年間労働単位：1

(単位：ユーロ)

	ヘルスチェックによる助成金額の変化	
	改定前	改定後(2012年)
単一支払	10,504	15,524
作物別支払	309	4,000
第68条減額	0	-776
「農村振興」減額	-41	-875
条件不利支払	13,387	14,280
草地奨励金	7,125	7,125
計	31,284	39,278
	+ 26 %	
	+ 84ユーロ/ha	

オートマルヌ県羊経営

農業利用面積：150ha
草地面積：150ha
羊頭数(肉用)：1,000頭
飼養密度：1LU/ha
年間労働単位：1.5

(単位：ユーロ)

	ヘルスチェックによる助成金額の変化	
	改定前	改定後(2012年)
単一支払	13,692	36,380
作物別支払	10,500	19,000
第68条減額	0	-1,819
「農村振興」減額	-960	-4,856
条件不利支払	3,553	4,441
草地奨励金	7,600	7,600
計	34,385	60,746
	+ 77 %	
	+ 176ユーロ/ha	

(注1) LUは大家畜単位。成牛1頭=1LU、母豚1頭=0.5LU、メス成羊1頭=0.15LUなど。

(注2) GAEC (Groupement agricole d'exploitation en commun: 農業共同経営集団)は農業経営者資格をもつ構成員による農業法人。
(出典) APCA, *Revue Chambre d'agriculture*, N.985, 2009. に基づき筆者作成

の変化から、ヘルスチェックにおける見直しを通じて、フランスでは穀物経営に分配されてきた直接支払を草地に付け替えたことが明瞭である。この直接支払の制度改正に約14億ユーロをねん出し、新たな支払の財源とした。これは直接支払給付総額の約18%にのぼる。フランス政府は以上の「ヘルスチェック」の国内適用を「農業に対する支援の仕方の新しい道筋」「1992年以降の直接支払の給付実績に基づいた配分の是正」とし、2013年以降の共通農業政策の見通しの一環をなすものと位置づけた⁽⁴¹⁾。EUにおいて、直接支払制度に寄せられる批判として挙げられるのが、支払目的の明確化と分配の問題である。すなわち、達成すべき環境保全や所得支援の目標水準を明確に設定するなどして、農業者に対する支払と政策目的を十分にリンクさせること、また、農業者間や加盟国間の直接支払の分配の格差を是正することである⁽⁴²⁾。フランスの直接支払の制度改正もこのような批判に応じる措置の一環であった。

2003年の改革で実施された単一支払の導入、すなわち、直接支払のデカップリングにより、農業者は特定の作物や家畜を生産することなく、かつての助成額の給付を受けている。農業者は一定の保安全管理を行えば、農業生産に従事することなく、同額の直接支払を受給することも可能である。また、昨今見られた穀物価格の高騰のように、農産物価格が上昇し顕著に所得が向上しても、受給できる直接支払は同額である。直接支払の給付には特定の環境保全に関する遵守要件や、環境保全・家畜衛生などの関連規則の遵守要件が設定されているが、それだけで農業者が受給する多額の直接支払の十分な根拠とはなりにくい。時間が経過すれば、かつて

受給していたから受け取れるという権利は色あせざるを得ない⁽⁴³⁾。

単一支払の給付単価はそれぞれの経営がかつて受け取った受給額を反映するため、それぞれの経営の給付単価には大きな格差がある。それが耕種面積で高い給付単価、草地面積で低い給付単価となって表れる。この差はかつての政策支援の大きさの反映であり、政策支援を通じた収益性格差であるから、政策変更の過渡期を越えて中長期に耐えうる根拠とはならない。フランスで実施された給付単価の是正は、地域間、経営組織間に生じた格差是正による農業者間の公平性への配慮であるとともに、環境保全的な草地利用への財源シフトを通じて、直接支払制度の正当性を高めようとした措置であった。

Ⅲ 財政負担の根拠をめぐって

EUにおける現行の直接支払制度は1992年の農政改革による支持価格の大幅引下げを契機に展開した。この時、支払額は支持価格の引下げ額（ユーロ/トン）を地域ごとの標準収量（トン/ha）に乗じて求められた。直接支払制度の根拠は政策変更に伴う所得減に対する補てんであり、価格支持による消費者負担型農業保護から、財政負担による納税者負担型農業保護への移行を意味した。さらに、2003年改革におけるデカップリングの導入において、当該年の生産量や生産面積によらず過去の給付実績に基づいた給付が実施されると、支払の根拠の正当性が求められるようになった。

現在、農業歳出のおよそ8割を占める直接支払制度の見直しの検討がなされている。その主要論点は納税者に理解されるような直接支払の

(41) Ministère de l'agriculture et de la pêche, Bilan de santé de la PAC: mise en œuvre pour une PAC préventive, juste et durable. <<http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Bilandesantefrance.pdf>>

(42) European Commission, "The future of CAP direct payments," *Agricultural Policy Perspectives Briefs*, n.2, January 2011. EUレベルでは、旧加盟国間と新規加盟国間の支払水準の格差問題がより深刻である。

(43) 欧州委員会農業委員は「直接支払の計算において過去の給付実績を加盟国が選択できるという状況は将来のCAPの姿とはなり難い。時がたつにつれEU市民に説明できない」(*Agra Europe*, No.2364, June 5, 2009.)と発言している。

公平な配分のあり方であり、経済的にも政治的にも実現可能な見直しである⁽⁴⁴⁾。直接支払制度の役割について、一部では農業と他の経済セクターの区別は必要ないとして直接支払の必要性に疑問を投げる見方もあるが、農業者にとってなくてはならない基礎的な所得支援であるとの主張と農業者が提供する公共財に対する報償であるべきとの主張がある⁽⁴⁵⁾。

表8は、スイスとオーストリアの農業財政の比較である。財源の内訳はスイスについて市場政策歳出および品質向上や販売促進に6億60万フラン、直接支払（農業環境や条件不利を含む）に25億5,300万フラン、経営の競争力向上や多角化に関する歳出に2億100万フラン、州政府歳出1億8,800万フランである。オーストリアについて、同じく、2億フラン、26億5,900フラン、5億1,500フランで、州政府の歳出は含まない。これら歳出に占める直接支払の割合はスイスで72%、オーストリア79%である。両国ともに欧州では人口1,000万人に満たない小国であり、一方のスイスはEU非加盟国である。国民1人あたりでみた農業歳出はスイス、オーストリアでそれぞれ476フラン、405フランであり、その内、直接支払にかかる国民1人あた

り歳出は342フラン、319フランとなる。スイス、オーストリアの農地面積（山間夏季放牧地を除く）はそれぞれ106.5万ha、253.6万ha、平均経営面積は17.2ha、15.3haであり、フランスの平均経営面積の3分の1に満たない⁽⁴⁶⁾。

オーストリアにあつては、1995年のEU加盟後に農産物の価格水準はEU域内の水準となる一方、農村振興に関する財源について手厚い配分がなされるものの、EU加盟国共通の政策、制度が適用されることとなった。他方、EU非加盟国のスイスは将来的なEU加盟をにらみつつ、1990年代以降、EUと歩調を合わせた農政改革を進めてきた。支持価格の引下げを通じて、EUの穀物価格が国際価格に接近する中で、スイスと国境を接したEU4か国との小麦の価格差は、3～4倍の範囲で維持されてきた⁽⁴⁷⁾。

このように多額の財源を投じているスイスにおいて、直接支払の根拠として進められてきたのが、その「グリーン化」である。1993年以降、農業環境支払を通じて推進された統合的生産（Integrated production）は1999年には全農地面積の95%をカバーするにいたった⁽⁴⁸⁾。これを農業環境支払の給付対象から、直接支払全体の給付要件に転換し、直接支払のグリーン化を進

表8 農業財政の国際比較（スイス-オーストリア、2006年）

	財源	人口	農業労働力	農地面積	国民1人あたり農業財政負担	農業就業者1人あたり受給額	農地面積あたり受給額
	100万CHF	1000人	1000人	1000ha	CHF/人	CHF/人	CHF/ha
スイス	3,548	7,455	144	1,065	476	24,639	3,331
オーストリア	3,374	8,327	155	2,536	405	21,768	1,330

(注) CHFはスイスフラン

(出典) Confédération suisse, *Développement du système des paiements directs: Rapport du Conseil fédéral*, 6 mai 2009. に基づき筆者作成

(44) European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions. The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, COM (2010) 672 final, Brussels, 18.11.2010.

(45) European Commission, *op.cit.*⁽⁴²⁾

(46) 平均経営面積は農業利用面積を農業経営数で除して求めた。農業経営数は、スイスについて Office federal de l'agriculture, *Rapport agricole 2010*, 2011; オーストリアについて European Commission, *Agriculture in the European Union: Statistical and economic information 2010*. から、それぞれ2007年の数値を用いた。

(47) 農政改革前のスイスの小麦価格99.34フランに対して、EU4か国の小麦価格は28.59フラン、その価格差は3.5倍であった（価格は1990～92年の平均）。2000年にはそれぞれ66.35フラン、18.11フランで価格差は3.7倍、2005年にはそれぞれ52.42フラン、15.09フランで価格差は3.5倍である（Office fédéral de l'agriculture, *Rapport agricole*. より）。

めた。統合的生産は州もしくは職能団体が定め、連邦農業省が承認するもので、生産者はその履行について検査を受ける義務を伴う。

スイス農政の背景として、国際市場における農産物価格の傾向的な上昇が見込まれる一方、WTOのほか、スイス—EU間をはじめとした自由貿易協定の締結により農業部門の関税の引下げが進み、国内の生産者価格は低下することが想定されている⁽⁴⁹⁾。このような状況下、スイスではいかなる価格水準においても、農業が公共財を提供し続けることができるような頑強な直接支払制度を確立することがねらいである⁽⁵⁰⁾。

スイス1999年憲法では「連邦は経営者が環境上の諸要請を満たしていることを証明する限りにおいて、供給されるサービスに公正に報酬を与えるために農民所得を直接支払で補完する」と定めている⁽⁵¹⁾。スイスでは国際価格との価格差があるため、国内価格の下落圧力がかかる。このため、農業所得の維持には直接支払の単価の引上げを想定しなければならない。

「政府の介入なしに公共財が供給されるとき、誰も対価を支払わなくても社会的な価値になる。他方、市場条件によっては、社会的な需要を満たす公共財が供給されない。市場による供給と社会の需要に差が生じることで公共的な介入が必要とされる。このとき直接支払は所得

補てんではなく、公共財の供給を促すための助成金である。市場価格の状況次第では、直接支払は公共財の供給を促すために引上げられるべき」とされる⁽⁵²⁾。公共財が供給されるべき水準は農業活動の公共性に対する国民的な理解に依るが、直接支払制度の根拠について、支持価格の引下げによる所得補てんや過去の給付実績といった農業政策の内側の論理は薄弱である。スイス1998年農業法⁽⁵³⁾では、連邦が講じる政策措置として「農地を耕作する農民的経営が供給する環境サービスや公共利益に対して直接支払を通じて報酬を支払う」と明示した⁽⁵⁴⁾。スイスのように国民1人あたりの負担水準が高ければ、なおさら、営農活動の公共財的性格に依拠した直接支払の根拠が不可欠になっている。

おわりに

EUにおいて、生産者が受給する単一支払の根拠は過去の給付実績であり、その給付実績は、かつての価格支持水準を反映した。今日、価格支持政策から財政負担による農業所得政策に移行し、その支払の根拠が問われている。他方、スイスではEU並みの農政改革を進めつつ、農村環境や景観、生物多様性を保全する農業生産手法をすべての支払の要件とし、直接支払を国民的な利益に対する報酬と位置づけた。農業者

(48) 飯國芳明「スイスにおける直接支払制度の現状と課題」『平成11年度新基本法農政推進調査研究事業報告書』農政調査委員会、2000。なお、統合的生産とは農業や化学肥料の投入削減、土壌保全、適切な輪作体系など環境保全に資する営農手法で、地域固有の生産環境に応じて定義される。

(49) Confédération suisse, *Développement du système des paiements directs: Rapport du Conseil fédéral*, 6 mai 2009, p.3.

(50) スイスでは農業が提供する公共の利益として、食料供給の安定、耕地の保全、生物多様性の保全、農業景観の維持、国土利用の分散、家畜福祉があげられる (*ibid.*, p.69.)。また、EUにみる農業活動に関わる公共財として、農業景観、農地における生物多様性、豊かな水質と水量、肥沃な土壌、気候安定、きれいな空気、洪水被害の緩和、山林火災の緩和、活力ある農村、食料安全保障が指摘される (Tamsin Cooper et al., *Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*, Institute for European Environmental Policy, 2009, p.15.)。

(51) スイス1999年憲法第104条「農業」<<http://www.admin.ch/ch/f/rs/1/101.fr.pdf>>

(52) Simon Lanz et al., “Développement du système des paiements directs. Office fédéral de l’agriculture,” *Recherche agronomique suisse*, 1(1), 2010, pp.10-17.

(53) 農業に関する1998年4月29日の連邦法（農業法）(Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft [Landwirtschaftsgesetz, LwG])

(54) 農業法第2条「連邦の施策」<<http://www.admin.ch/ch/f/rs/9/910.1.fr.pdf>>

に対する直接支払の根拠を国民的利益をもたらす公共財の提供に求めようとする農政理念は、国際的に競争力の弱い農業を支えるために、多額の国民負担を投じざるを得ないスイスで先んじて定着した。

仮に、スイス並みの国民1人あたり476フランの財政負担を人口1億2,800万人の我が国に当てはめると609億フラン、すなわち、1フランを90円としておくと⁽⁵⁵⁾、5兆4,800億円にのぼる。直接支払だけの歳出でも438億フラン、3兆9,400億円である。

平成22年度に実施された戸別所得補償モデル対策では、米戸別所得補償モデル事業3,069億円(113万ha、ただし10a控除前面積)、水田利活用自給力向上事業1,890億円(61万ha)、計4,958億円(174万ha)が投じられた⁽⁵⁶⁾。比較のため、1haあたりに換算すると28.5万円になる。また、平成23年度における畑作物の所得補償交付金では、営農継続支払として畑作物共通に10aあたり2万円の給付に加えて、小麦の場合に60kgあたり6,360円(面積換算43,700円/10a)、大豆

の場合に60kgあたり11,310円(面積換算38,300円/10a)、さらに品質に応じた加算がこれに加わる。同じく比較のため、品質加算を除いたうえで、1haあたりに換算すると、小麦63.7万円/ha、大豆58.3万円/haとなり、農業従事者あたりや農地面積あたりの助成水準はスイス以上の高水準となる。

我が国でも、水田や畑作では戸別所得補償を通じて、欧州諸国並みの財政投入により農業者の所得が支えられている。さらに、コメ需要の減退と生産調整の仕組みのあり方、現行の関税などの国境措置による内外価格差と国際交渉の動向といった内外の事情を念頭に置くならば、EUやスイスに見るように、国民が支え通せる根拠を備えた頑強な政策理念と制度構築が求められよう。

(いしい けいいち

東北大学大学院

農学研究科

資源環境経済学講座准教授)

(55) 2011年5月13日の為替レートは1フラン=91.10円である。

(56) 農林水産省「戸別所得補償モデル対策の支払実績(速報値)について」(平成23年5月13日) <http://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/kihyo01/110513_1.html>