



Policy Research Institute
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries

プロジェクト研究
[構造分析プロ
(欧米韓)]
研究資料 第2号

平成23年度

欧米の価格・所得政策と 韓国の FTA 国内対策（その2）

平成24年3月

農林水産政策研究所

本刊行物は、農林水産政策研究所における研究成果をまとめたものですが、学術的な審査を経たものではありません。研究内容の今後一層の充実を図るため、読者各位から幅広くコメントをいただくことができれば幸いです。

まえがき

本資料は、平成 23 年度プロジェクト研究「戸別所得補償制度等の下での農業構造の変動と地域性を踏まえた農業生産主体の形成・再編に関する調査・分析」の研究のうち、「欧米の価格・所得政策と韓国の FTA 国内対策」の研究成果をとりまとめたものである。

本研究では、EU の次期 CAP 改革、米国の次期農業法における価格・所得政策等や韓国も FTA 等に伴う国内対策等について制度の内容や運用実態に関する情報を収集・分析し、それら政策につき広く調査・分析を行ったものの追加分（その 2）である。

第 1 章は、「米国の価格所得政策の変遷とその決定要因」についてとりまとめたものである。

第 2 章は、「フランスの農業及び農政の最近の動向」について分析を行ったものである。

第 3 章は、「ポスト 2013 における EU 直接支払の争点—直接支払の再設計とドイツの姿勢—」について分析したものである。

本資料が、我が国農業の価格所得政策の実施の一助となれば幸いである。

平成 24 年 3 月

農林水産政策研究所
欧米韓価格所得等政策チーム

プロジェクト研究

「戸別所得補償制度等の下での農業構造の変動と地域性を
踏まえた農業生産主体の形成・再編に関する調査・分析」

平成 23 年度

欧米の価格・所得政策と韓国の FTA 国内対策（その 2）

目 次

第 1 章 米国の価格所得政策の変遷とその決定要因

（勝又健太郎）……………1

1. 1933 年農業調整法 ―価格所得政策の設立― …………… 1
2. 1973 年農業法 ―不足払の設立― …………… 5
3. 1996 年農業法 ―不足払いの廃止と直接固定支払いの導入― …………… 7
4. 2002 年農業法 ―不足払（CCP）の再導入― ……………10
5. まとめ ……………13

第 2 章 フランスの農業及び農政の最近の動向

（須田文明）……………15

1. はじめに ……………15
2. EU 農業におけるフランス農業の競争力構造 ……………16
3. フランス農業の一般的動向と農業所得 ……………30
4. フランス農業への公的支出 ……………34
5. 農業近代化法 ……………69
6. 農政改革をめぐるアクターの動員：分析枠組みの整理を中心に …………… 109
7. おわりに …………… 119

第 3 章 ポスト 2013 における EU 直接支払の争点

―直接支払の再設計とドイツの姿勢―

（松田裕子）……………121

1. はじめに …………… 121
2. CAP の沿革と直接支払の再設計 …………… 122
3. 支払方法の変遷 …………… 128
4. ポスト 2013 をめぐる様々なスタンドポイント …………… 130
5. むすび …………… 142

補論 I. EU 直接支払の実施コスト—行政負担と農家負担—	147
補論 II. 受給対象の限定 (Targeting) —“active farmer” の議論の背景と経緯—	161
補論 III. 直接支払の受給上限 (Capping) —CAP の沿革とドイツの姿勢—	170
補論 IV. 第 1 ピラーのグリーン化 (Greening) —主な批判点と課題—	180

第1章 米国の価格所得政策の変遷とその決定要因

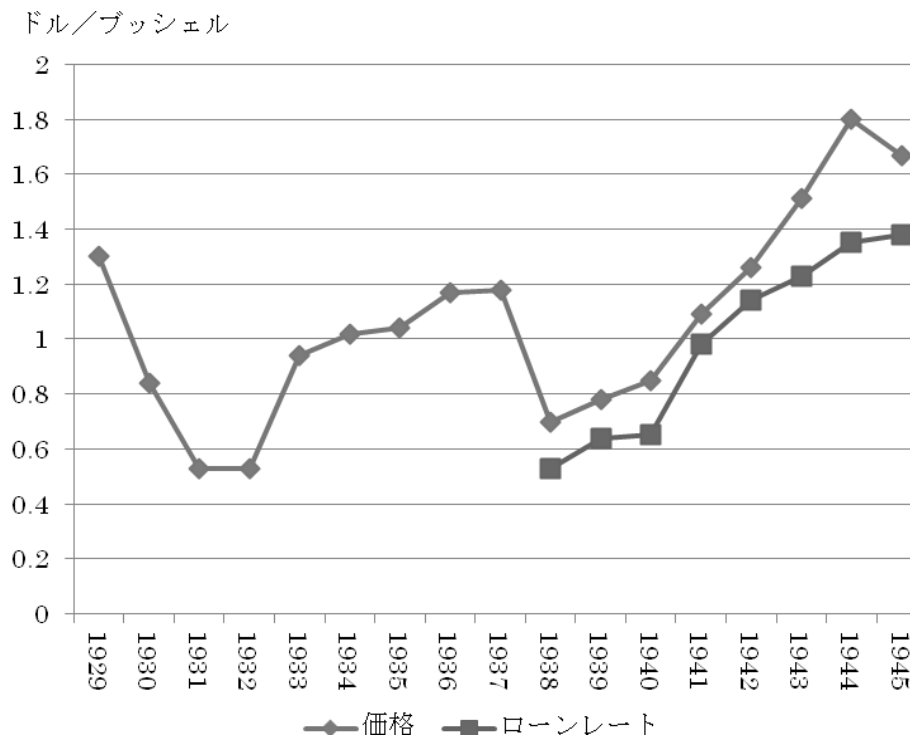
勝又 健太郎

本稿の目的は、米国の次期農業法（2012年農業法）の検討の動向を理解するために、米国の価格所得政策が現在に至るまでにどのような背景のもとに、どのような政策意図をもって導入されてきたのかについて分析を行うことである。

1. 1933年農業調整法 ー価格所得政策の設立ー

（1）1933年農業調整法⁽¹⁾

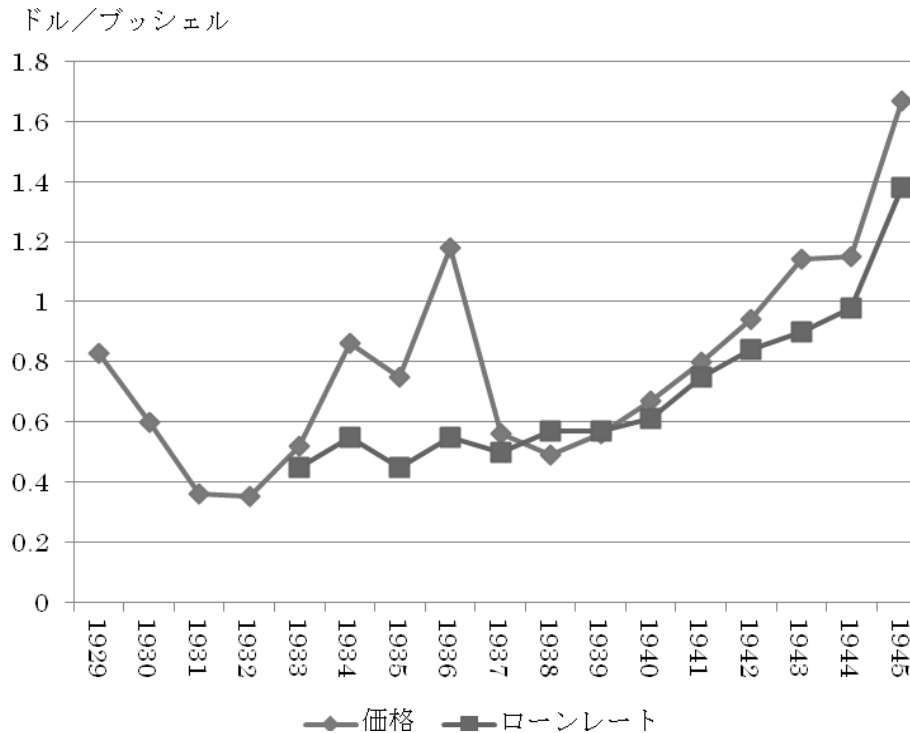
1929年、ニューヨーク証券取引所での株価の暴落に端を発した所謂「大恐慌」の下で、農産物価格が暴落し、1932年の農家所得が29年に比べて3分の1以下になった。一般物価水準が約30%下落したのに対し、農家手取価格は50%以上も下落した(第1図、第2図)。



第1図 小麦の価格とローンレートの推移

資料：Shepherd より筆者作成。

そのため、ルーズベルト大統領によるニューディール政策の一環として 1933 年農業調整法が 5 月に制定され、農業分野で初めて価格所得政策が設立、実施された。



第2図 とうもろこしの価格とローンレートの推移

資料：Shepherd より筆者作成。

1933 年農業調整法においては、農家の購買力を他産業従事者並みに回復させるために、1909 年～1914 年時点の購買力を与える農産物の価格水準を実現することが目的とされた。1909 年～1914 年が基準に選ばれたのは、当該期間に農業と他産業の購買力が安定的に均衡していたと考えられたからである。この目的とされる価格水準は、後に 1938 年改正農業調整法において「パリティ価格」として規定されることとなった。

1933 年農業調整法において農産物のパリティ価格を実現するための政策手段として、生産過剰を防止する生産調整プログラムと当該プログラム参加者に対する奨励金が規定された。また、当該法の対象として、小麦、とうもろこし、綿花、コメ、豚肉、生乳・乳製品、タバコが規定された。（その後、大麦、ライ麦、ピーナッツ、牛肉等に拡大されていった。）

（２）価格支持融資の設立経緯⁽²⁾

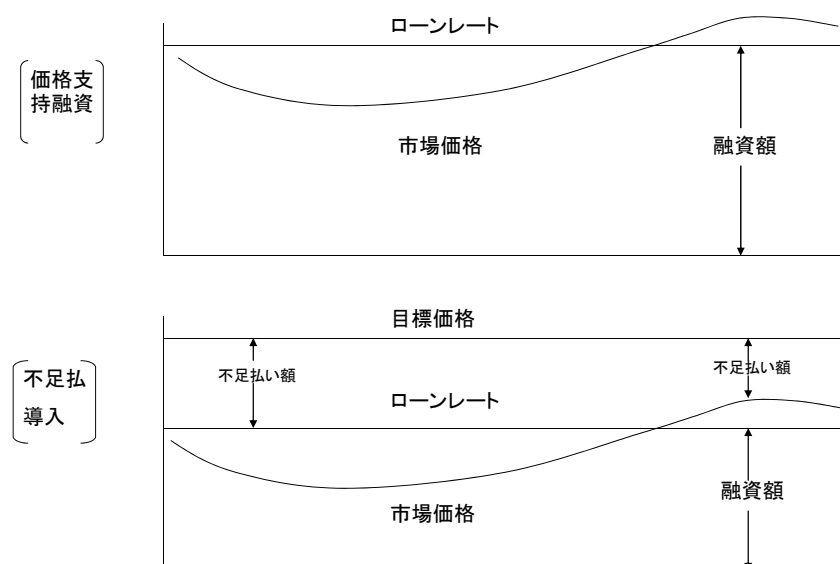
1933 年農業調整法の施行段階では、まず、綿花で問題が起こった。綿花は、既に作付けが終わっていたために、生産調整は、作付けされた綿花を掘り起こすことによって実施さ

れた。総作付面積の約4分の1にあたる綿花が掘り起こされた。このような負担の大きい生産調整を行ったにも係わらず、天候等の理由で綿花は豊作となり生産量が減少しなかった。綿花の価格は急落し、綿花業界からの綿花価格をパリティ価格水準に固定する要望が強まった。

この要望に対応するため、綿花を担保とする「返済請求なし融資（non-recourse loan）」を行うことにより価格を支持する「価格支持融資」が開始されることとなった。融資の実施機関として1933年10月の大統領令により、商品金融公社（Commodity Credit Corporation: CCC）が設立された。⁽³⁾

価格支持融資においては、まず、農家は、農産物を担保にしてCCCからパリティ価格を基準に算定された融資単価（ローンレート）で融資を受ける。返済請求なし融資であるので、農家は、担保にした農産物をCCCに引き渡すことによる債務の相殺が認められている。

つまり、市場価格がローンレートを下回る場合は、農家は、担保農産物をCCCに引き渡す（質流れさせる）ため、市場への供給量は減少し、市場価格は上昇する。また、市場価格がローンレートを上回る場合は、農家は、担保農産物をCCCから買い戻し、市場で売却するため、市場への供給量が増加し、価格は低下する。このようなことから、ローンレートが農家にとって最低支持価格となるとともに価格支持融資は、市場価格の安定化機能も有しているといえる（第3上図）。⁽⁴⁾



第3図 価格支持融資（上）と不足払（下）の仕組み

資料：筆者作成。

以上のような経緯で「価格支持融資」が、綿花において初めて導入されることとなった。

その後、1933年には、とうもろこしにも適用され、価格支持政策として有効に機能したため、1938年農業調整法の改正により、小麦等に対象作物を拡大し、価格支持融資が農業法レベルに規定されることとなった（第1図、第2図）。

以上のように1933年農業調整法によって、以下のような価格支持によって農家所得を支持する価格所得政策の原型が出来上がった。

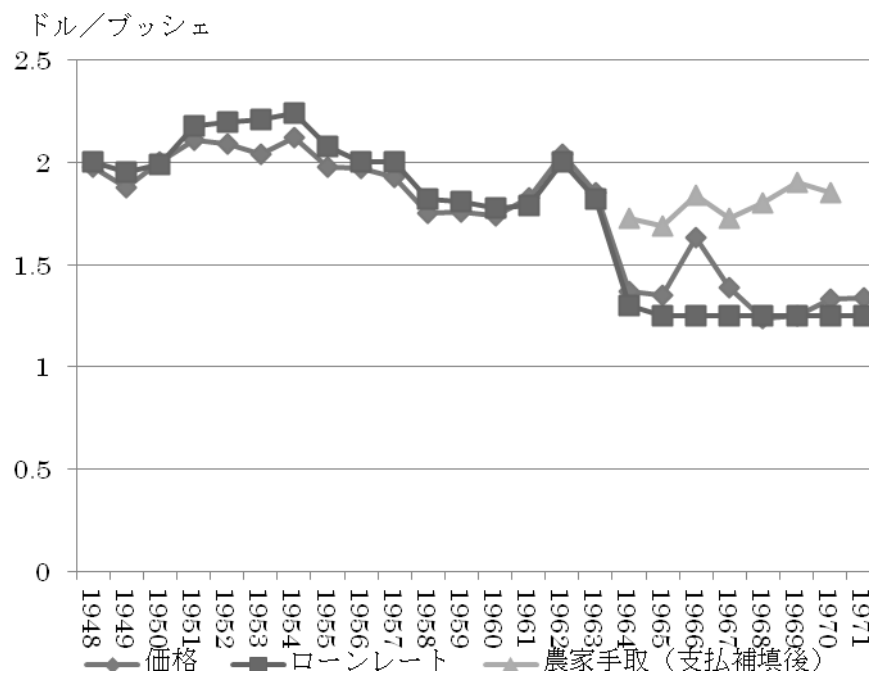
- ①融資により農産物価格を支持する「価格支持融資」が新設され、支持価格（ローンレート）は農家の購買力を他産業従事者並みに回復させるため、「パリティ価格」を基準に設定。
- ②融資とそれに伴う農産物の在庫管理等の実施機関として「商品金融公社(CCC)」を設置。
- ③「生産調整」が価格支持融資を受ける要件とされた。

2. 1973 年農業法 ―不足払の設立―⁽⁵⁾

(1) 背景

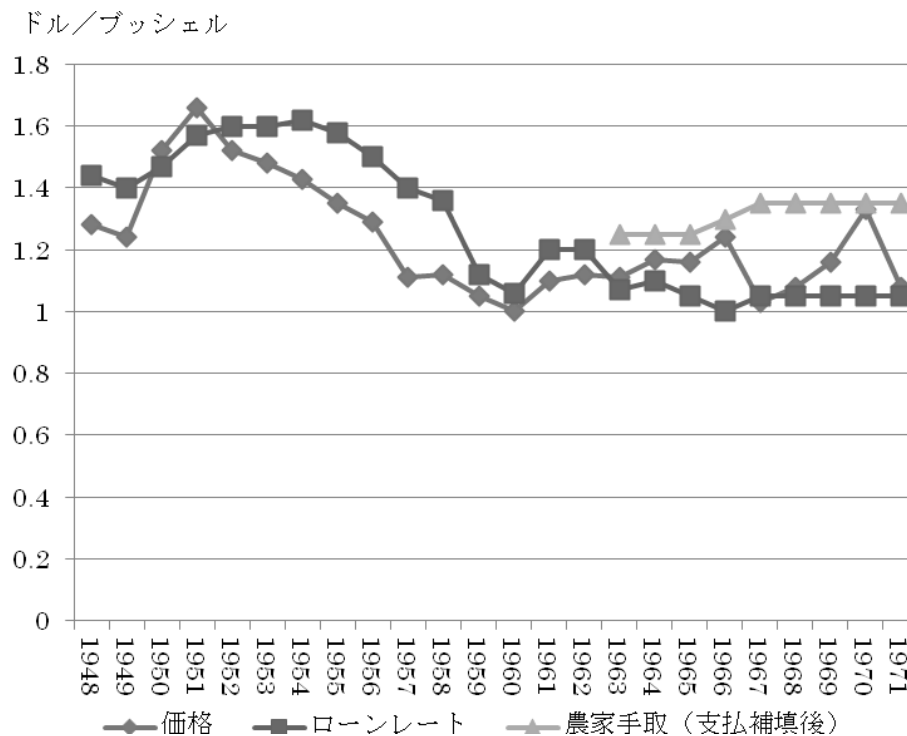
1950～60 年代初頭にかけてローンレートを高水準に維持したことにより、米国の国内市場価格は、国際市場価格に比べて高い状態が続いた。そのため、米国の農産物の国際市場における価格競争力の低下により輸出シェアが減少し、米国内において過剰生産と CCC 在庫の急増がもたらされた。

これらの問題に対処するため、ローンレートを大幅に引き下げて米国の市場価格を国際市場価格の水準まで低下させなければならなかった。1963 年には、とうもろこしのローンレートを国際市場価格の水準まで大幅に引き下げ、1964 年には、小麦のローンレートも同様に大幅に引き下げ、また、価格低下に伴う農家所得の損失を補填するために直接支払が導入された。当該直接支払いの額はパリティ価格を基準として算定された（第 4 図、第 5 図）。



第 4 図 小麦の価格、ローンレートと農家手取（支払補填後）の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。



第5図 小麦の価格、ローンレートと農家手取（支払補填後）の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。

（2）1973 年農業法による不足払い制度の設立

1960 年代の価格所得政策を継続・発展させる形で 1973 年農業法において「不足払」が確立された。

不足払とは、

①農家所得を保証する価格として「目標価格」を設定する。

②市場価格が、目標価格未満に低下した場合には、目標価格と市場価格（市場価格がローンレートを下回る場合には、ローンレート）との差額を農家に支払う

というものである（第3下図）。

60 年代に導入された価格低下に伴う農家所得の損失を補填するための直接支払額が、パリティ価格を基準に算定されたのに対し、目標価格は、生産コストを賄う水準として毎年算定されることとなった。60 年代の政策においては、あらかじめ支払額が決定されたが、不足払では、市場価格の動向に応じて、支払い額が変化することとなった。

また、過剰生産対策としての生産調整も不足払の支払い要件として継続された。

なお、不足払は、1974 年から小麦、とうもろこし、綿花等を対象に実施された。

以上のことから、不足払は、より市場志向型になった価格支持政策を補完するための所得支持政策として導入されたものと理解される。

3. 1996 年農業法 ―不足払いの廃止と直接固定支払いの導入―⁽⁶⁾

(1) 背景

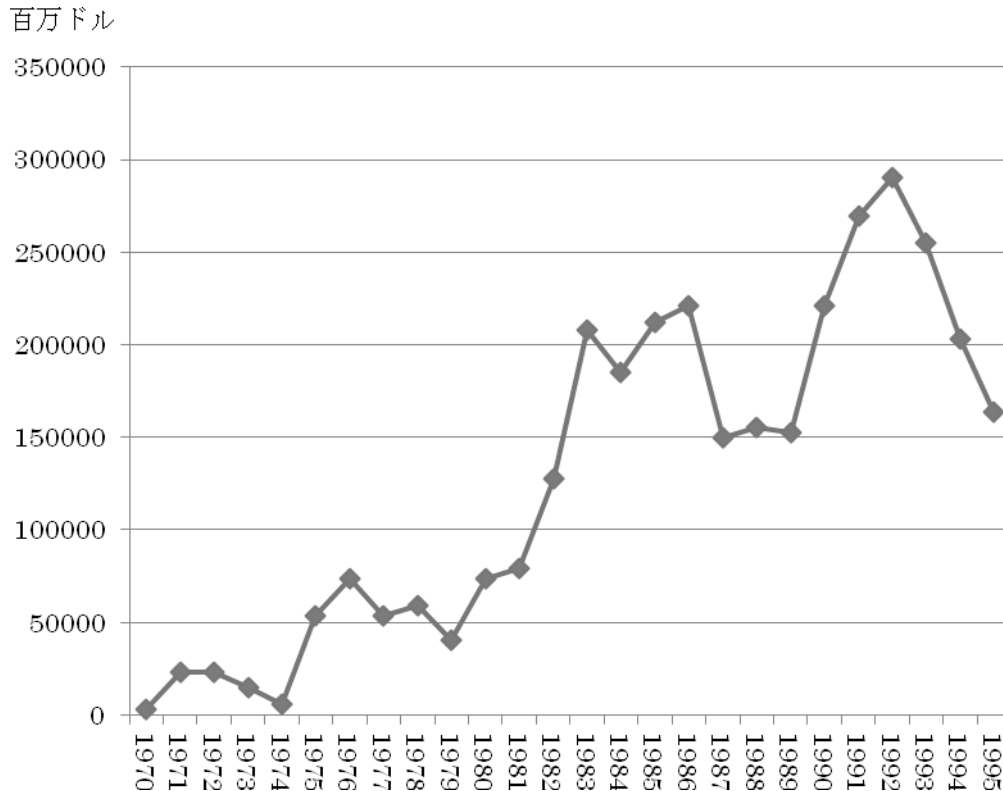
1980 年代から米国の単年度の財政赤字額が 1970 年代に比べて桁違いに増加し、90 年代前半には過去最高に達した（第 6 図）。1995 年には、米国議会で「7 年後に単年度の財政赤字をゼロにする」という大幅な財政支出削減を行うという財政決議が成立した。

その中で農業分野における価格所得政策関係の削減額は、96 年から 7 年間で 134 億ドルとされた。これは、議会予算局による価格所得政策の同 7 年間の予測支出額の約 24% に相当する額である。このため、1996 年農業法の制定過程においては、価格所得政策において、この大幅な支出削減をどのように実現するのが主要なテーマとなった。

不足払は、市場価格の動向により支出額が大きく変動するため、計画的な支出削減にそぐわないと考えられ、将来の支出額を固定する所得政策への転換が望まれた。

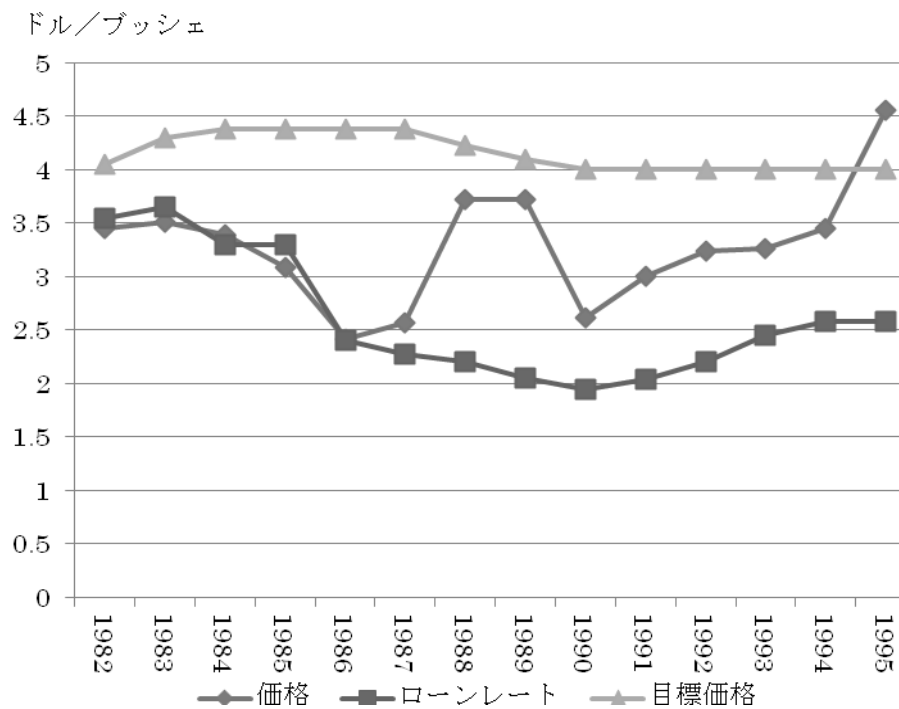
また、1990 年代に入り、農産物価格の上昇傾向が続き、1995 年には過去最高の水準に達した（第 7 図、第 8 図）。このような目標価格を上回る高価格の下では、価格の動向に関係なく固定額が支払われる政策の方が、不足払より好都合であると農家に受けとめられた。

さらに、農産物価格の高騰により農家による生産調整廃止と作付け自由化の要求が高まった。



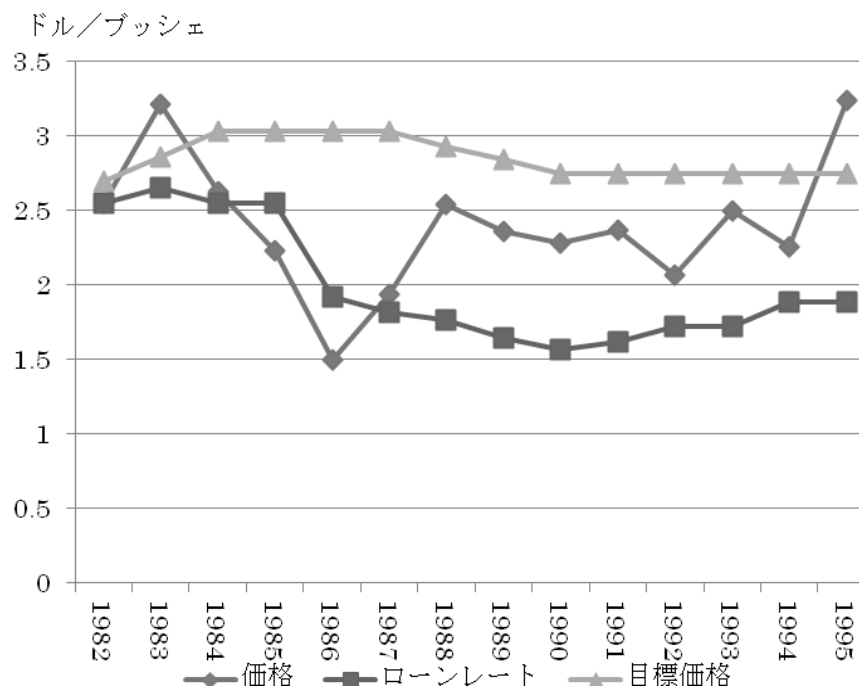
第 6 図 米国の財政赤字（単年度）の推移

資料：Council of Economic Advisers より筆者作成。



第7図 小麦の価格、ローンレートと目標価格の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井より筆者作成.



第8図 とうもろこしの価格、ローンレートと目標価格の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井より筆者作成.

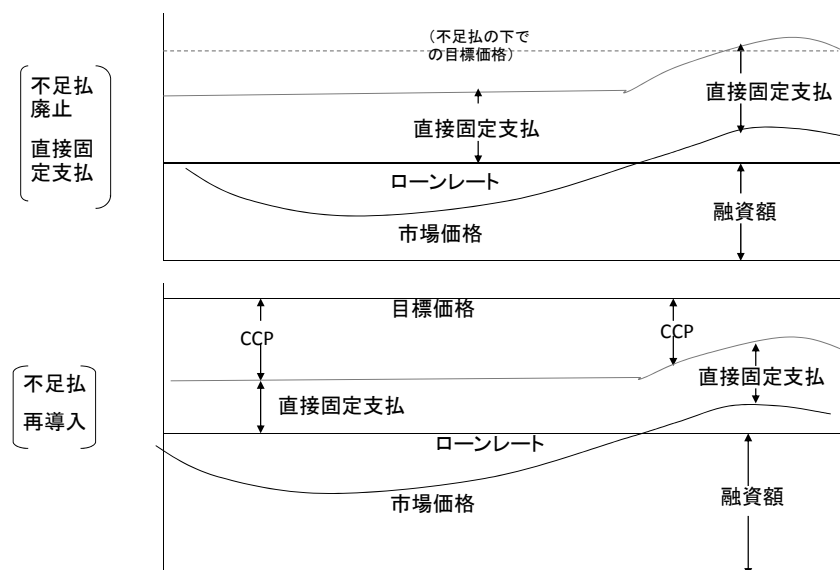
（２）１９９６ 年農業法

以上のことを背景として 1996 年農業法において、価格所得政策は以下のように変更された（第 9 上図）。

- ①不足払を廃止し、固定的な直接支払いを導入した。
- ②価格暴落時のセーフティネットとして価格支持融資を継続した。
- ③生産調整を廃止し、作付けを自由化した。

直接固定支払額は、価格がローンレート水準まで下落した場合に農家所得が、不足払の目標価格水準の約 80%となる水準となった。生産調整が廃止されたことにより、生産過剰による価格低下の可能性が増大したので、生産コストを賄う水準に農家所得を保証するという観点から見れば、不足払より脆弱な価格所得政策になったと理解される。

なお、不足払から直接固定支払への変更は、主に価格所得政策の支出削減の必要性からなされたものであるが、WTO 農業協定の国内支持の区分けで言えば、生産調整を前提とする「青の政策」から「緑の政策」に移行したこととなった。



第 9 図 直接固定支払（上）と CCP（下）の仕組み

資料：筆者作成。

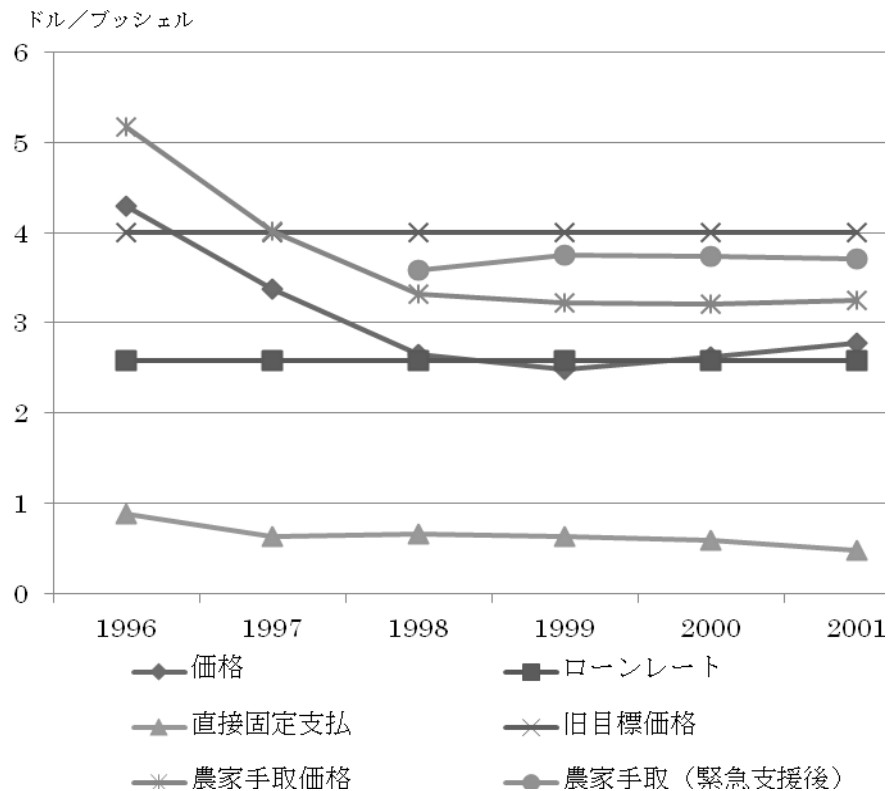
4. 2002 年農業法 ―不足払（CCP）の再導入― ⁽⁷⁾

(1) 背景

農産物価格は 1990 年代に上昇傾向が続いていたが、1996 年以降、下落し始め、1998 年に価格支持（ローンレート）水準にまで低下した。このため、直接固定支払を加算した農家所得は、以前の不足払制度の下での目標価格の水準の約 80%にまで減少した。

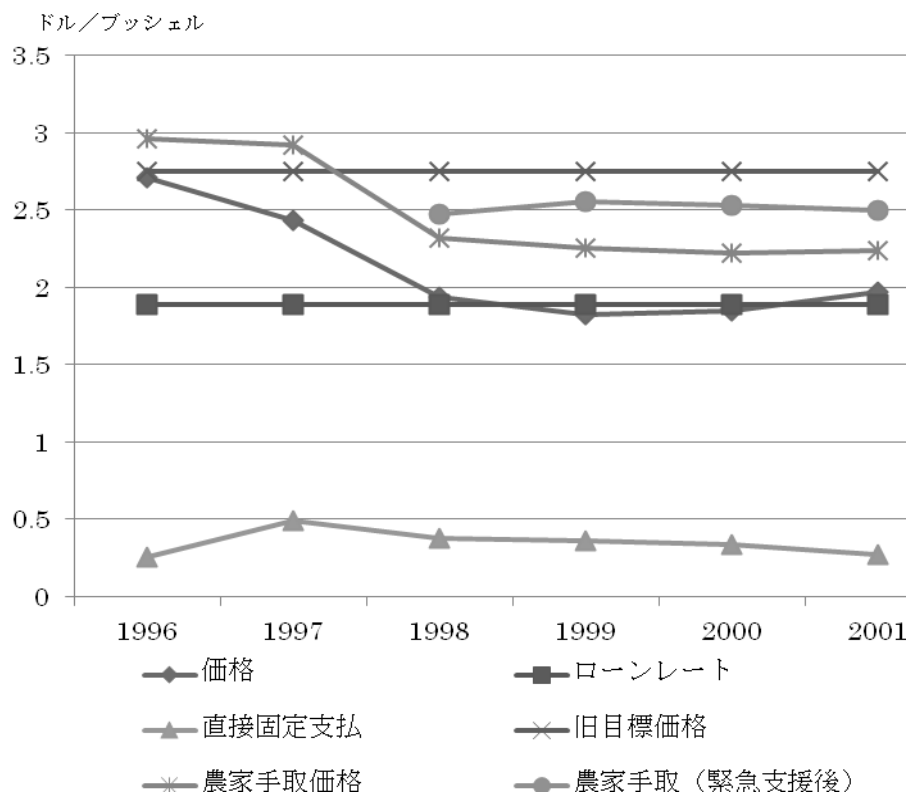
このような状況下において農家所得を維持するため、1998 年に直接固定支払いの追加的な支払である緊急支援が実施された。以後、2001 年にかけて毎年、同様の農家緊急支援が実施された。

農家緊急支援により、旧目標価格の約 80%にまで減少した農家所得は、90%以上の水準にまで引き上げられることとなった（第 10 図、第 11 図）。



第 10 図 小麦の価格と所得の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井より筆者作成。



第 11 図 とうもろこしの価格と所得の推移

資料：USDA/ERS Data Sets, 吉井より筆者作成.

(2) 2002 年農業法

価格がローンレート水準まで下落した場合でも農家所得を生産コストが賄える水準（旧目標価格水準付近）に維持させるため、価格支持融資と直接固定支払という 1996 年農業法で導入された価格所得支持政策に追加する形で新たな不足払が再導入された。

「価格変動型支払 (Counter-Cyclical Payment: CCP)」として規定された新たな不足払は、1973 年農業法と同様に目標価格が設定される（新目標価格は、1995 年目標価格の約 95%水準である）。不足払額は、価格の動向に従って以下のとおりとなる（第 9 下図）。

①価格が、ローンレート未満の場合は、目標価格とローンレートと直接固定支払の合計額との差額

②価格が、ローンレート以上で価格と直接固定支払の合計額が目標価格未満の場合は、目標価格と当該合計額の差額

③価格が、ローンレート以上で価格と直接固定支払の合計額が目標価格以上の場合は、ゼロ（不足払は実施されない）

CCP は、WTO 農業協定の国内支持の区分けで言えば「黄色の政策」であるが、米国は、CCP は、品目特定のでない助成であり、助成額が農業総生産額の 5 %未満である「最小限の政策(デミニミス)」として WTO に通報しており、削減対象である国内助成合計量(AMS)から除外している。

なお、2002 年農業法においても 1996 年農業法から始まった作付けの自由化については、そのまま継続された。

5. まとめ

米国の価格所得政策は、大恐慌の下での農産物価格の暴落による農家所得の激減から農家を救済するためにニューディール政策の一環として価格支持融資と生産調整という形で創設された（1993年農業調整法）。

その後、高水準の価格支持による米国の主要穀物の国際市場における価格競争力の低下に対処するため、1973年農業法において価格支持水準の引下げを行い、価格支持政策を補完する所得支持政策として不足払が導入された。

1990年以降、米国における財政赤字削減の圧力が高まった。また、1990年代における高水準の穀物価格による農家経済の好調と農家からの作付けの自由化を求める強い意向を背景として1996年農業法により、不足払と生産調整が廃止され、直接固定支払が導入された。

1996年以降、価格が下落し始め、98年には価格支持水準以下となったため、直接固定支払いだけでは農家所得を適正な水準に維持することができず、以降、毎年、緊急農家支援が実施された。このような状況に対応するため、2002年農業法において新たな不足払（CCP）が再導入された（第1表）。

第1表 米国の価格所得政策の変遷とその決定要因

		生産調整	価格支持融資	不足払	直接固定支払
1933年 農業調整法	・大恐慌下、農産物価格の暴落による農家所得の激減 ・ニューディール政策の一環	○ 導入 過剰生産の抑制	○ 新設 他産業並みの所得支持水準は「パリディ価格」を基準		
1973年 農業法	・価格支持による輸出競争力の低下	維持	維持 支持水準を国際価格並みに引下げ	○ 新設 価格支持の補完	
1996年 農業法	・価格の高騰 ・財政赤字の増大 ・生産調整の廃止要望 ・WTO国内支持約束(青、緑)	× 廃止 (青)	維持	× 廃止 (青)	○ 新設 (緑)
2002年 農業法	・価格の大幅下落 ・緊急農家支援の恒常化		維持	○再導入 「価格変動対応型支払(CCP)」	維持

資料：筆者作成。

以上のように米国の価格所得政策については、農産物価格の動向や財政事情に応じて制度改革が行われてきたが、制度の内容がどのようなものであれ、農家所得水準を維持するという目的は、一貫して追求され、実現されてきている。

現在、次期農業法（2012年農業法）が検討されているが、高水準の農産物価格と厳しい財政事情の下で、価格所得政策にどのような改革が行われるか注視していく必要がある。

注 1 この点については、USDA/ERS(1984)を参照。

2 この点については、Conrad, Perkins, USDA/ERS(1984)を参照。

3 この点については、逸見他を参照。

4 この点については、USDA/ERS(1985a) をコクレン他を参照。

5 この点については、USDA/ERS(1985a),(1985b), (1985c), コクレン他, 服部信司(1997), (2005), (2009)を参照。

6 この点については、USDA/ERS(1985a),(1985b), (1985c), コクレン他, 服部信司(1997), (2005), (2009)を参照。

7 この点については、USDA/ERS(1985a),(1985b), (1985c), コクレン他, 服部信司(1997), (2005), (2009)を参照。

[引用文献]

英語文献

Conrad, A.E.(1965)“The Forgotten Farmers” University of Illinois Press.

Perkins, V.L. (1969)“Crisis in Agriculture” University of California Press.

Shepherd, G.S.(1947)“Agricultural Price Policy” The Iowa State College Press.

USDA/ERS, Data Sets, <http://www.ers.usda.gov/data/>, 2012 年 3 月アクセス.

USDA/ERS(1984)“History of Agricultural Price-Support and Adjustment Programs, 1933-1984”.

USDA/ERS(1985a)“Agricultural-Food Policy Review”.

USDA/ERS(1985b)“Provision of the Food Security Act”.

USDA/ERS(1985c)“The 20th Century Transformation of U.S. Agriculture and Farm Policy”.

日本語文献

コクレン他(1980)『アメリカの農業政策, 1948～1973』上下巻, 吉岡裕訳, 大明堂。

服部信司(1997)『大転換するアメリカ農業政策』農林統計協会。

服部信司(2005)『アメリカ 2002 年農業法』農林統計協会。

服部信司(2009)『価格高騰・WTO とアメリカ 2008 年農業法』農林統計協会。

逸見謙三他 (1987)『アメリカの農業』全国農業協同組合中央会。

吉井邦恒(2011)「アメリカにおける経営安定政策の展開と政府支払い」『欧米の価格・所得政策等に関する分析』第 4 章, 農林水産政策研究所。

第2章 フランスの農業及び農政の最近の動向

須田 文明

1. はじめに

本稿は、行政実務者の執務の参考に付するため、フランスの農業及び農政の最近の動向をとりまとめた資料集である。その内容も、学術研究というよりもむしろ、フランスの農業者向けの雑誌の特集記事や、フランス農業省が一般向けに公表している刊行物などからの引用が大部を占めている。

また本稿は、フランス農業および農政のトピックの寄せ集めであり、読者は、その関心と必要に応じて、どこからでも読み進めることができる。あえて、本稿の記述の流れを示すとすれば次のようになる。まず2. では、「EU におけるフランス農業の競争力構造」が論じられる。EU 農業の全般的な状況について、農業経営数の動向、経営の会計的実態について示すことで、EU におけるフランスの農業経営の競争力を比較し、説明することを目的としている。3. では、「フランス農業の一般的動向と農業所得」が論じられる。フランス農業の全般的な紹介と、農業所得について概観することを目的とする。4. では「フランス農業への公的支出」が紹介される。フランス農業省が公表している資料の要点を紹介し、環境関連支払いや新規就農政策にかかる支払いおよび制度の概要について特に取り上げて、補足説明を加えた。5. では「農業近代化法の実施状況」が取り上げられる。農業近代化法は 2010 年に成立したが、同法は、その後の EU の 2013 年後をにらんだ CAP 改革の主導権を得ようとして、フランスが自らのポジションを強化しようとしていたという背景で成立したこともあり、意欲的な内容となっており、またいくつか CAP 改革への刺激も含んでいる。具体的には、「食品公共政策」と「直売振興」、農業生産者と産品購入者との間での「契約」の義務づけをめぐる措置を紹介した。同法のいくつかの論点の実施状況を検討することは、CAP 改革の動向を展望するためにも、また我が国の農業政策構想に当たっても資するところが多いであろう。最後に6. ではそれまでの叙述とは趣を変え、政治社会学的なアプローチから CAP 改革へのアクターの動員を分析するための予備的な作業を行っている。欧州委員会は昨年 10 月にその CAP 改革案を提案したばかりであり、また、その提案内容についても、すでにいくつかの紹介がなされているので、ここでは、こうした具体的内容に踏み込むことなく、農政改革を分析するための一般的な理論枠組みの予備的精緻化を試みた次第である。先行研究は、農業経済学者により生産された分析手法が、OECD の国際行政エリートを通じて CAP 改革(1992 年)および GATT ウルグアイラウンド合意という国際公共政策フォーラムへと「翻訳」(M.カロン)される過程を、推理小説さながらにスリリングに描き出している。

もとより本稿は行政担当者の執務の参考に資するべく執筆されており、学術的な厳密さにおいて多くの不備が見られよう。いずれ論文という形での成果の公表を期したい。

2. EU 農業におけるフランス農業の競争力構造

現在, 進められつつある 2013 年以降の CAP を展望するために, ここでは, 加盟各国の農業の現状を把握することにしよう(以下とくに断りのない限り, *Chambres d'agriculture*, no.1007, 2011 の記述に基づく)。

(1) EU 農業経営数の動向

最新の農業センサスによれば, EU の農業経営は 2003-2010 年の間に 20% も減少している。つまりエストニアやブルガリア, リトアニア, ポーランドといった東欧諸国が, 30% 以上の強い減少率を示しているほか, 西欧では 10-20% の減少率となっている。中東欧諸国でも小規模経営が消失し, 資本集中と農業の生産性向上, 農業所得向上を通じて, 再編されている。しかしながら, この国ではなお小規模経営が支配的であり, 経営の 80% 以上が 5ha 未満の経営規模である。他方 15 の旧来からの加盟国では, 農業経営の消失は構造規模拡大と資本集約化(農業設備や機械といった資本による労働代替)をともなった。資本主義的で, 専門特化した生産方法が, 恵まれた農業・気候条件の地帯に集中し, 灌漑設備などが発展している。

第 1 表 欧州各国における農業経営数の動向 (2010 年・千戸, 2003-2010 の増減率%)

ドイツ	299	-27	フランス	515	-16	オランダ	72	-16
オーストリア	154	-11	ギリシア	706	-14	ポーランド	1,506	-31
ベルギー	43	-22	ハンガリー	577	-25	ポルトガル	305	-15
ブルガリア	371	-44	アイルランド	128	Nd	チェコ	23	-50
キプロス	39	-14	イタリア	1,630	-17	ルーマニア	3,856	-14
デンマーク	41	-16	ラトビア	83	-34	イギリス	202	-28
スペイン	990	-13	リトアニア	200	-27	スロヴァキア	69	Nd
エストニア	20	-47	ルクセンブルグ	2	-10	スロベニア	75	-3
フィンランド	64	-15	マルタ	13	-17	スウェーデン	71	+4

出典: 農業センサス 2010, アイルランドとスロヴァキアは Eurostat 2007 (ただし *Chambres d'agriculture*, 2011 より)

(2) 高齢化と経営移譲の困難

農業者数の減少は多くの国において, 農業人口の高齢化を伴っている。経営者の人口構成は, 55 歳以上の階層に過度に集中し, 40 歳未満の層は少ない。2007 年の構造調査では, イタリアやポルトガル, 英国, ブルガリアでは, 経営主の 60% 以上が, 55 歳以上である。オーストリアやドイツ, フィンランド, ポーランド, フランスでは 55 歳以上の層は 40% 未満である。こうした傾向は青年農業者の就農の不足により強まっている。しかし人口動態は国によって異なっており, いくつかの国(フ

ランス、フィンランド、ポーランド)は1990年-2007年の間に世代の更新が見られた。こうした現象は、構造施策の実施(早期引退措置、就農政策)と関連しているかもしれない。2004年以降ポーランドは早期引退政策を実施している。フランスでは、1992年の改革の後に適用された早期引退措置は、とりわけ乳牛部門での農業人口の刷新をもたらした。しかし90年代末でのこの措置の廃止は農業人口構造に重くのしかかり、就農数の顕著な削減をもたらしている。

世代の更新率の低さは、経営者が引退間近であるような経営の将来についての問題を引き起こしている。多くの欧州の国々ではすでにこうした問題に見舞われている。例えば、ドイツの農業経営の半分ほどが後継者を確保していない(2010年農業センサス)。さらに必要とされる資本額は、青年が就農するには高額すぎるようになっている。こうしてフランスでは、就農時点での平均資本額は20万ユーロとなっている(後述)。

(3) EUにおける農業経営所得の多様性

さて、以下では、EUの農業経営の多様性を、農業所得の観点から検討することにしよう。ここでは、農業経営簿記上の農業所得が指標として活用される。すなわち農業所得の指標として、年間労働単位あたりの純付加価値額(VAN/UTA)が採用されることになる。その他、以下の概念を整理しておこう。

- ・純付加価値額 VAN=生産額+補助金-中間消費-減価償却
- ・年間労働単位 UTA:フルタイム換算した賃労働者と非賃労働の経営の働き手の全体数

このVAN/UTAは、EU27ヶ国の農業経営所得の比較を行うための指標であり、経営での働き手一人当たりの平均所得を示している。この指標によって、30人の被雇用者をもつチェコの大規模経営の経済パフォーマンスと、たった一人の経営主からなるマルタの経営を比較することができるのである。

その前に、少し回りくどいが、ここで経営所得を測定する欧州の農業経営会計 FADN=RICA について紹介しておこう。

RICAは27の加盟国の職業的農業経営8万の標本の簿記を集めている。職業的経営とは、この経営が、フルタイムで経営で働く経営主の年間所得を確保するのに十分な経済的レベルを有していることである。職業的経営から排除される、下限基準は以下のように加盟国によって異なる。

- ・1UDE:ブルガリア、ルーマニア
- ・2UDE:キプロス、スペイン、エストニア、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、ラトビア、リトアニア、ポーランド、ポルトガル、スロベニア
- ・4UDE:イタリア、チェコ
- ・8UDE:オーストリア、デンマーク、フィンランド、フランス、ルクセンブルク、マルタ、スロヴァキア、スウェーデン
- ・16UDE:ドイツ、ベルギー、オランダ、イギリス

ここで欧州基準単位 Unite de Dimension Europeenne は、年間付加価値額 1,200 ユーロに相当

する。こうしてフランスでは、経営の専門特化種別を代表するように、8,000 経営が標本抽出され、これが 32 万の職業的経営を代表しているのである。ここで職業的経営とは、標準粗マージン MBS(付加価値額に相当)が 8 単位 UDE 以上であり、かつ農業労働単位 UTA が 0.7 以上である経営である。

EU27 ヶ国では、農業体系はきわめて多様であり、チェコのように、多くの労働者を雇う巨大な経営構造もあるほか、ルーマニアのような小規模経営が多数を占める国もある。ここでは、上述の欧州基準単位 UDE に基づいて加盟国を 9 つのグループに分けることができる。

①巨大農業経営:チェコとスロヴァキア

チェコのような巨大経営は、平均 30 人を雇用する生産レベルを持つ。チェコやスロヴァキアでは、こうした巨大経営が国内生産の主要な部分を占める。こうした大規模経営にもかかわらず、働き手一人当たりの所得は 11,000 ユーロでしかない。

②巨大家族経営:ドイツ、ベルギー、デンマーク、オランダ、イギリス

これらの国では、100UDE 以上の巨大経営が、国内標準粗利潤 MBS の半分以上を占めている。上述のチェコなどとは異なり、これらの経営は、ほとんど家族経営である。これらは少数の雇用者を雇っている(オランダで、平均 1~2 人)。ドイツの状況は、この加盟国グループにおいて、事情が異なる。その東西ドイツ統合以来、ドイツ農業は、旧東ドイツの諸州における巨大経営と西ドイツの諸州における家族経営、というように二重構造をなしている。これらの国々の経営就業者数当たりの純付加価値額は、EU の中で最も高い。

③大規模経営:スペイン、フランス、イタリア、ルクセンブルク、スウェーデン

フランス農業は、農業活動がきわめて大規模な経営にもとづいているような加盟国に属している。すなわち多くは 40-100UDE の間に含まれ、100UDE 以上の経済規模も多い。

フランスの農業経営の平均の就業者当たり純付加価値額の動向を見ると、ここ 15 年来、それほど堅調ではなかった。90 年代初頭の、強い所得の成長の後に、微減に転じている。さらに、2008 年 2009 年に見られるような乱高下の時代に突入している。

スペイン農業は就業者当たり純付加価値額はそれほど高くなく、農業は輸出市場では競争力があるが、生産者にとってそれほどの利潤を引き出せていないことを示している。逆に、イタリアは、より国内市場に向けられており(だからといって輸出していないわけではない)、就業者当たり純付加価値額は 1993 年から 2007 年までは堅調に推移し、その後、微減に転じている。

④中規模の農業:オーストリア、フィンランド、アイルランド

これらの国では、農業は 40-100UDE に収まり、平均は 16-40UDE であり、極端に大きい経営や極端に小規模な経営は希である。これらの国の一人当たり純付加価値額は 2 万ユーロほどである。近年の農産物市場の乱高下は、15 年来の農業所得の緩慢な成長を終わらせた。

⑤農業経営の多様性:キプロスとポルトガル

これらの国では、農業経営の規模は均等に分散している。これらの国の経営の純平均付加価値額は近似している。ここ数年来の価格の乱高下は、両国における所得の長期にわたる成長をそれほど攪乱させていない。

⑥小規模経営の農業:ギリシア、マルタ、ポーランド、スロベニア

これらの国は、地理的にも全く異なっており(三つの国は地中海、一つはバルカン)、歴史的にも異なっている(市場経済と旧計画経済)。農業に関しては、これらの国は、中小規模の経営に基づいている。しかしその農業所得の推移はかなり異なっている。

⑦小規模経営:ラトビア, リトアニア, ルーマニア

経営はきわめて小規模である(4UDE 以下)。その経済目的は、自給自足のため、もしくは小規模な販売のためである。ルーマニアでは、こうした小規模経営が、国内 MBS の 62%以上を占めている。ルーマニアの農業構造については、平均付加価値額はきわめて低く、2,000 ユーロほどである。ラトビアやリトアニアは、より規模が大きく、付加価値額も多い。

⑧二重構造の農業:ブルガリア, エストニア, ハンガリー

これらの国では、農業活動は両極端の経済規模に分かれる。ブルガリアでは、4UDE 以下の経営が、国内 MBS の 28%を実現しているのに対し、100UDE 以上の経営も 43%を実現しているのである。これらの国の農業活動の配分は二重構造に属している。ブルガリアでは、4UDE 以下の弱小経営が、平均付加価値額 2,000 ユーロであるのに対し、100UDE 以上の経営では、12,000 ユーロである。

(4) 欧州農業の5分類

欧州の農業統計は、その面積と家畜数に基づいて算定される潜在的な付加価値額を計算することで、経営の経済的規模を定義している。上述のように EU の農業統計では、こうした潜在的付加価値額は、経営の標準粗利潤 MBS と呼ばれており、UDE で示される。1UDE は 1,200 ユーロに該当し、その経済的次元 MBS が 100UDE であるような経営は、潜在的に 12 万ユーロの付加価値額を獲得することができる。すべての経営の MBS の合計は加盟国の国内 MBS を表している。2007 年の経営構造調査に基づいて、Chambres d'agiculture(no.1007)は加盟国の経営を以下の5つの経済的次元に分類している。すなわち 4UDE 未満, 4 以上～16UDE 未満, 16～40, 40～100UDE, 100UDE 以上, である。こうして5つの経済的規模に各国を割り振れば以下の表のようになる。

第2表 国内 MBS のへの経済規模ごとの経営の寄与 (2007,%)

	-4UDE	4-16	16-40	40-100	100-		-4	4-16	16-40	40-100	100-
ドイツ (旧西独)	1	4	10 (14)	27 (36)	58 (49)	ラトビア	45	18	9	8	20
オーストリア	4	20	38	27	11	リトアニア	53	15	7	6	19
ベルギー	0	3	8	34	55	ルクセンブル	1	4	11	60	25
ブルガリア	42	8	5	10	35	マルタ	11	25	25	22	12
キプロス	14	22	19	21	23	オランダ	0	2	5	20	73
デンマーク	0	4	7	15	74	ポーランド	22	40	18	7	13
スペイン	6	17	22	23	33	ポルトガル	17	23	18	17	25

エストニア	24	14	10	11	42	チェコ	2	4	5	7	82
フィンランド	2	14	32	38	14	ルーマニア	62	8	3	5	22
フランス	1	3	11	36	49	イギリス	1	4	8	20	67
ギリシア	15	42	30	10	3	スロヴァキア	7	3	4	7	79
ハンガリー	23	16	10	9	41	スロベニア	27	37	18	6	12
アイルランド	2	18	24	36	20	スウェーデン	2	9	13	30	47
イタリア	9	19	19	21	31	UE27	1	12	25	45	17

出典:Chambres d'agriculture, 2011, no.1007

注:読み方:ドイツでは、その MBS が 100UDE 以上である経営が国内 MBS 総額の 58%に貢献している。

なお各国の農業就業者当たりの純付加価値額を示せば以下の表の通りである。

第3表 就業者一人当たり純付加価値額 (2010 年)

ドイツ	26,700	フランス	29,000	オランダ	42,200
オーストリア	20,400	ギリシア	8,700	ポーランド	6,100
ベルギー	35,500	ハンガリー	7,900	ポルトガル	7,000
ブルガリア	2,600	アイルランド	19,400	チェコ	10,700
キプロス	7,600	イタリア	17,500	ルーマニア	1,700
デンマーク	48,500	ラトビア	4,000	イギリス	25,500
スペイン	17,000	リトアニア	7,100	スロヴァキア	4,700
エストニア	8,100	ルクセンブルグ	21,700	スロベニア	2,600
フィンランド	24,000	マルタ	14,300	スウェーデン	33,600

出典:Chambres d'agriculture, (2011), no.1007

(5) 欧州各国と比較したフランス農業の競争力

以下では、上述のような多様な EU 農業経営の背景の下で、加盟各国のそれぞれの競争力を、フランスの側から見てみることにしよう(Chambres d'agriculture, no.966, 2010 等を参考)。

フランス農業は、ドイツをはじめとしたその主要なパートナーとの競争にさらされ、フランスの欧州でのリーダーとしての地位が脅かされている。他方で経済のグローバル化は、主としてドイツやオランダ、新加盟国(ルーマニアやハンガリー、ポーランドといった)に有利な展開となっている。すなわちドイツでは、再統合のショックが、経済全体の競争力強化を目的とした、経済のグローバルなリストラを促した。その戦略は主として、競争力を向上させるための賃金費用の最大限の圧縮であった。EU 主要国における単位当たり労賃コストの削減基調は、あらゆる経済部門について、ドイツで顕著であった。農業もちろん、とりわけ牛乳や豚肉部門において、こうした経済政策を追

求している。EU 拡大は、地理的にも近い販路を、ドイツの生産者に開放し、彼らはその販路を急速に拡大させたのである。

1) 対外市場におけるフランスの位置

フランス農業は国際市場における競争力を喪失し、2000 年代初頭以降、ドイツやオランダ、スペインに比べて、その輸出力を顕著に喪失した。ドイツが、上述の賃金圧縮策を通じて、とりわけ東欧市場においてそのプレゼンスを強化させたときにフランスの低迷が始まっている。ドイツ経済の経済競争力の再編戦略はフランスを犠牲にして達成されたのである。

国際市場では、フランス農業は、ドイツ(豚肉と乳製品)、オランダ(野菜、豚肉、乳製品)、イタリア(果樹、とりわけリンゴ)、デンマーク(豚肉と乳製品)と苦戦を強いられている。フランスとドイツの間の競争は、家畜生産に関する両国の展開を象徴している。フランスは精肉部門で失速し、ドイツに追い越されている。ドイツの豚肉部門の展開は、ここ数年来、急速に発展しており、フランスをはじめとした他の競合国を犠牲にして販路を拡大させてきた。

ポーランド(リンゴや牛乳では、同国はアイルランドやデンマークの水準にまで台頭してきた)やリトアニア(牛肉やリンゴ)、ブルガリア、ルーマニア、ハンガリー(穀物とりわけ小麦、トウモロコシ)といった新しい競合国は、EU 市場外で地位を得ている。こうして 2000 年代初頭以降、フランスとドイツ、スペイン、新しい加盟国を中心に、EU 内部での競争が激化している。第4表が示すように、ドイツが、農産物食品の域内市場でそのプレゼンスを強化している。ドイツは、2005 年以降、域内での輸出で、オランダに次ぐ第二の地位を獲得し、第三位のフランスを追い抜いた。それでもなおフランスは、中国をはじめとした新興国へのワイン輸出のおかげで、第三国への輸出ではなお一位を維持している。

第 4 表 加盟国ごとの農産物食品の輸出 (10 億ユーロ)

	2002		2007		2008		2008/2002 %	
	域内	域外	域内	域外	域内	域外	域内	域外
ドイツ	31.2	7.0	36.1	7.3	39.2	8.8	25.6	25.7
デンマーク	9.5	3.2	9.6	3.4	10.0	3.5	5.3	9.3
スペイン	17.3	3.7	18.5	4.3	20.1	4.5	16.2	21.6
フランス	28.3	10.9	30.9	11.5	32.4	13.0	14.3	19.2
オランダ	34.7	7.8	38.2	8.5	41.7	8.9	20.2	14.1
イタリア	13.7	5.2	15.7	6.2	16.7	6.8	22	30.7
イギリス	10.5	5.6	11.5	5.4	11.7	5.3	11.4	-5.4

出典:Chambres d'agriculture, (2010), no.966

ちなみに世界の農産物・食品輸出市場に占める各国のシェアを示せば以下の表のようである。ブラジルと、それほどではないとしてもアルゼンチンが、国際市場で、顕著なシェアの増加を示し

ており、それは作物産品(砂糖, 大豆, トウモロコシ)でも、家畜産品(牛肉鶏肉)でも示される。ブラジルは今やフランスと肩を並べるほどのシェアを誇っている。

フランスは中国向けのワインが 2006 年に 500 億ドルほどであったのが、2009 年には 2,060 億ドルにまで急増している。しかし、豚肉などではフランスはドイツに大きく水をあけられている。

第 5 表 農産物・食品輸出市場に占める割合 (%)

	1990	1995	2005	2010
アルゼンチン	1.8	1.9	2.3	2.5
オーストラリア	2.8	2.5	2.5	2.0
ブラジル	2.3	2.6	4.1	5.0
カナダ	5.4	5.4	4.9	3.8
チリ	0.7	1.0	1.2	0.1
中国	2.4	2.5	3.4	3.8
フランス	9.1	7.7	6.2	5.0
ドイツ	6.0	5.5	6.4	6.0
インド	0.8	1.1	1.2	1.7
オランダ	7.7	7.2	8.0	7.0
南アフリカ	0.4	0.4	0.6	0.6
スペイン	2.2	2.8	3.5	3.0
米国	14.3	13.7	9.7	10.5

出典:Chambres d'agriculture, no.1008, 2011

(6) フランスの農業経営の競争力と生産費

欧州の農産物市場において、競争が激化しており、他の加盟国に対するフランス農業の競争力の問題が提起されている。ここでは各国の農業経営の生産費に注目して、フランスの生産性を比較してみよう⁽¹⁾。

ところで一国の農業競争力は、バリューチェーン全体を通じたパフォーマンスの結果である。すなわち、経営における生産と食品企業における加工、取引業者による販売である。もちろんこれには気候や土壌といった農学的要因も加えなければならない。ここでは、欧州農業経営の経済パフォーマンスの様々な指標、とりわけ生産費に注目する。これはもちろん唯一ではないが、市場競争力のカギの一つである。欧州農産物市場で最もパフォーマンスの良いいくつかの国の経営成果とフランスのそれとを比較するために、ここでも経営簿記 RICA が検討される。以下では耕種及び果物、牛乳、養豚・養鶏といった部門ごとに検討することにしよう。

欧州北部の国々(ドイツ、ベルギー、デンマーク、オランダ、英国)の経営に比して、フランスの農業経営はヘクタール当たりもしくは大家畜単位(UGB)当たり、経済生産性当たりで、高いコストパ

パフォーマンスを示しているが、逆に南部の諸国に比しては高コストである。例えばスペインの経営は、ヘクタール当たり、UGB 当たりきわめて低い経費であり、そのために彼らは欧州市場で競争力を持っている。イタリアの状況は特異である。つまり多くの部門で平均所得が極めて高いのである。彼らの平均的経費（ヘクタール当たりもしくは UGB 当たり）は極めて高いが、イタリア国内市場での高価格での販売により相殺されているのである。したがってイタリア農業は欧州市場ではそれほど際だつてはいないが、経営者に高い所得を与えているのである。

以下では各部門ごとに、加盟各国と比較したフランス農業経営の競争力について、経費を中心に検討することにしよう。

1) 耕種：フランスの長所と短所

フランスは域内、域外の穀物市場でのリーダーシップを維持している。しかし中期的には、ウクライナなどの高いパフォーマンスを誇る国により追い越される可能性もある。またフランスの穀物生産は高い単収を示し、欧州の付加価値額の 3 分の 1 を占めている。しかし補助金への依存と平均的生産性という弱点も持っている。以下、次のような長所と短所について説明しておこう。

(i) 長所:高い単収と資本節約的生産

フランスの耕種専門経営は、ヘクタール当たり 70 キンタルの単収を達成している。これより高いのは英国の経営だけである。フランスの穀物部門の次の強さは、資本節約的であることである。フランス農業が、設備過剰であると非難されるが、こうした非難は RICA のデータからは確認できない。耕種専門経営は、建物と機械にヘクタール当たり 855 ユーロかかるが、英国では 903 ユーロ、ドイツでは 957 ユーロである。その上、フランスでは土地価格がきわめて安い。これらの長所は、一人当たりの所得及び資本の報酬の指標に示されている。

(ii) 短所:平均的な規模と生産性、補助金依存

フランスの穀物経営は構造的脆弱性を有している。経営の経済的生産性がかなり低いのである。借地と減価償却を経費全体に含めるならばその生産/経費比率は 100% 以下であり、このことは、生産が経費をカバーしていないことを示しており、補助金無しには、フランスの経営は所得を上げ得ないのである。こうした難点は、主たる競合相手であるドイツや英国でも同様である。

(iii) 経済の潜在性

どのような経費項目でフランス経営は競争力があるのだろうか。まずフランスの経営が、ヘクタール当たりきわめて低い経費しか必要としていないことを思い起こさなければならない。肥料と作物防除剤で節約が可能である。100 ユーロを生産するためにフランスの経営はこれらの支出項目に 27 ユーロを支出し、ドイツでは 24 ユーロ、英国は 23 ユーロしか支出しない。他に節約可能な支出項目は、負債比率である。毎年、競争相手よりも高い負債額を返済しているのである。

(iv) イタリアの特異性

イタリアは欧州市場でのプレゼンスはそれほど強くないが、その穀物生産は否定しがたい比重を有する。つまり欧州生産額の 10% を占め、欧州の穀物生産専門経営の生産額の 17% を占めるのである。イタリアの経営の生産性は最も高いうちの一つである。借地料を含む経費 100 ユーロに対して、125 ユーロの生産額を生み出す（フランスでは 93 ユーロでしかない）。こうした生産性の源

泉はどこにあるのか。それは単収にあるのではないし(低いのだから)、ヘクタール当たりの経費にもあるのでもなく(かなり高いのだから)、高い販売価格にある。イタリアの国内市場では、小麦の平均価格は2006年で、トン当たり177ユーロで、フランスでは136ユーロなのであった。こうした高い国内価格により、イタリアの穀物農家はEU27ヶ国の中で高い所得を得ることができるのである。

なお、耕種部門にかかる各国の競争力要因を表に示せば以下の通りである。

第6表 耕種 (2005, 2006, 2007 年の平均)

		デンマーク	独	西	仏	ハンガリー	伊	ポーランド	英国
平均規模(ha)		57	193	70	107	82	25	45	170
UTA(人)		0.9	2.1	1.0	1.4	1.4	1.0	1.4	1.7
生産高/ha,ユーロ		1,993	1,029	426	931	641	1,385	653	989
Ha あたり 経費	地代除	1,992	1,030	273	879	647	1,011	565	1,015
	地代含	2,097	1,169	311	981	691	1,108	582	1,084
生産性%	地代除	100	100	156	106	99	137	116	97
	地代含	95	88	137	95	93	125	112	91
相対的支 出	肥料, 農薬	8	24	15	27	20	13	28	23
	保険	7	10	5	11	6	6	3	10
	減価償却	15	15	8	21	16	18	16	16
平均所得		17,047	21,539	22,017	26,240	16,832	20,087	7,957	38,969
負債比率		47	14	2	38	23	0	15	4
固定資本(土地価格除)/ha		8,097	957	367	855	643	2,543	1,245	903
土地価格/ha		10,253	13,554	4,107	3,558	1,298	23,783	900	11,298
補助金/粗付加価値比率		26	51	46	53	50	37	39	55
小麦価格/t		126	129	164	136	119	177	131	138

出典: Chambres d'agriculture, (2010), no.966

2) 果樹野菜

何年も前から、果樹野菜におけるフランスの入超は続いている。2000 年以降、フランスの果樹野菜の輸出は、それほど増加していないが、EU 加盟国及び第三国からの輸入が止まらないのである。果樹ではスペインが強い競争力を持っている。スペインの域内及び第三国への輸出はフランスのそれよりもかなり多い。スペインにおける生産費(とりわけ労賃)の低さのために、果樹輸出の価格競争力が顕著なのである。さらにフランスとドイツとの間での労賃格差が果樹部門でのドイツのパフォーマンスを説明している。

スペインとイタリアの果樹は、欧州市場でトップの地位にある。それは、揺るぎない経済パフォーマンスの指標を示している。スペインの経営のヘクタール当たり経費は、フランスのその 3 分の 1 に過ぎず、イタリアのそれはフランスの半分でしかない。スペインとイタリアの経営の経済生産性の

水準はフランスの経営のそのの倍なのである。

スペインとイタリアの経営は、所得の低い水準により特徴づけられるが、これは大規模経営には該当しない。スペインとイタリアの大規模経営は、フランスの大規模果樹経営よりも高い所得水準を達成しているのである。

スペインとイタリアの経営は、北部の国々と比べ、もう一つの利点を持つ。これらはレモンなどの柑橘類の生産により彼らの活動を安定化させている。これについては、スペインとイタリアは欧州では競争相手がいないのである。平均して柑橘類生産が、スペインの経営の販売額の半分を占めている(イタリアの経営でも 20%)。こうした多角化が、南欧の果樹にとっての補足的な安全性を与えている。なおドイツと比べたフランスの果樹の競争力も低い。ドイツの経営のヘクタール当たりの経費はフランスのそれを若干上まわるが、その経済生産性(生産額/経費)は 20%以上である。

なお、果樹の競争力構造を示す要素を表で示せば、以下のようなものである。

第 7 表 果樹

		独	西	仏	伊	オランダ	ポーランド	ポルトガル
平均規模(ha)		20	7	29	6	14	7	9
UTA (人)		3.6	1.2	4.9	1.2	3.5	2.1	1.6
生産高/ha,ユーロ		9,215	3,656	7,058	6,293	18,138	3,073	1,624
Ha あたり	地代除	6,689	1,741	6,217	3,164	14,640	2,117	1,239
	経費	6,871	1,780	6,480	3,253	14,890	2,123	1,247
生産性%	地代除	138	210	114	199	124	145	131
	地代含	134	205	109	193	122	145	130
相 対 的 支 出	肥料, 農薬	7	11	8	9	7	12	13
	保険	12	8	17	5	10	3	4
	賃金社会保険	16	12	30	11	18	9	14
経費における賃金%		22	25	32	21	22	13	18
フルタイム換算平均賃金		14,105	12,644	17,990	14,262	21,394	2,914	6,710
平均所得 RCAI/UTANs		35,380	15,140	20,558	19,488	33,686	5,571	4,544
負債比率		13	2	45	1	33	8	1
不動産(土地除)/ha		6,539	1,251	2,800	6,918	13,524	7,426	2,118
土地価格/ha		42,980	14,142	12,157	36,881	61,663	4,171	7,041

出典: Chambres d'agriculture, (2010), no.966

3) 労賃の問題

スペインとイタリアの果樹の競争力は、一つには温暖な気候のたまものである。しかし労賃の安さも競争力の一つをなしている。フランスでは、労賃費用は経費全体の 33%を占めている(減価償却と借地料を含めなければ 40%)。フランスの果樹経営が支払う平均労賃は年間 17,990 ユーロで

あるのに対し、スペインは 12,644 ユーロ、イタリアでは 14,262 ユーロ、ドイツは 14,105 ユーロである。なお賃金費用は RICA では過小評価されている。というのも、RICA は合法的労働契約により支払われる賃金のみを記録しているからである。

Chambres d'agriculture, no.1007, p.21 によれば、フランスでは、牛乳生産において、雇用経費は生産費用全体(減価償却を除いた)の 1.9%を占めるのみである。雇用費用は、牛乳生産の競争力向上の重要な要素ではない。逆に果樹部門では、減価償却を除いた生産費全体の 43%を雇用経費が占めている。経費全体は 1 ヘクタールあたり 5,700 ユーロであるが、うち 2,100 ユーロが雇用経費なのである。農業労働者の時間給はデンマークの 18 ユーロからブルガリアの 1 ユーロまで多様であり、中東欧の新規加盟国の労働者については、旧加盟国への移動が暫定的に制限されていたが 2011 年 5 月 1 日に解除された(ルーマニアとブルガリアについては 2014 年に予定されている)。しかし、200 万人の季節労働者が西欧で働いており、ベルギーの農業季節労働者 5 万人のうちの半分、ドイツでは、季節労働者のほとんどが東欧出身者である。

第 8 表 果樹部門における経費(千ユーロ/ha) (2006-2007-2008 年平均)

	ベルギー	ドイツ	スペイン	フランス	イタリア	オランダ	ポーランド
全体	9.3	5.4	1.5	5.7	2.5	13.3	1.4
雇用経費	3.5	1.5	0.4	2.1	0.8	3.6	0.4

出典: Chambres d'agriculture, no.1007, 2011, p.21

4) 牛乳：生産性と構造がフランスの難点

欧州の乳製品市場ではドイツがリーダーである。フランスに対するドイツの牛乳生産の利点は、収量と、高い生産性に由来する。格差はそれほど顕著でないにしても、その所得への効果が大きい。一人当たりの所得水準はフランスの酪農家のそれよりも 50%ほど多いのである。フランスの酪農の生産性指標は、EU でも最も低い方である。それでもフランスの酪農には利点もある。すなわちその UGB 当たりの経費は、その主要な競争相手よりも低いのである。家畜飼料は経費の主要な項目であり、この項目でフランスの酪農家は有利である。100 ユーロの牛乳を生産するために、ドイツの一人の酪農家は、19 ユーロの飼料を、英国は 29 ユーロ、イタリアは 37 ユーロを支出しなければならないのに対し、フランスは 17 ユーロのみなのである。

フランスの酪農家の経済生産性は平均的である。100 ユーロの経費で 105 ユーロ(経費から地代を除けば 112 ユーロ)の生産額を産出する(第9表)。フランスの酪農家の経済生産性はプラスではあるが、欧州の競争相手のそれよりも低い。その上、家畜の平均規模が他の国よりも小さい。平均の生産性と構造は、フランスの経営所得の弱さに示される。

なお、牛乳の競争力構造について、もう一つの分析結果を示すことにしよう(Agra Presse Hebdo, no.3325, 2011 年 11 月 21 日付)(第10表)。

オランダとアイルランド、フランス、デンマーク、ドイツは、価格の乱高下のおかげで、2009 年の牛乳経営の農業所得はきわめて低迷していた。これらのいずれの国も、2009 年のような牛乳危機の

条件下では持続的ではないであろう。同時に、2005-2010 年の酪農家の所得の推移は、かなりまちまちである。とりわけフランスとドイツは、2003 年以降、ほとんど同等の生産システムであったにもかかわらず、異なった展開を見せている。こうした傾向は牛乳価格や生産コスト、労働生産性による。

第9表 牛乳

		チェコ	デンマーク	独	西	仏	愛	伊	蘭	英国
平均大家畜単位 UGB		127	183	85	49	83	98	72	113	184
UGB/ha		0.8	2.2	1.8	2.3	1.3	1.9	2.8	2.3	2.0
生産高,kg/牛		5,762	8,234	6,968	6,518	6,225	5,362	6,576	7,709	7,052
経営当たり就業者数 UTA		8.3	2.1	1.8	1.6	1.7	1.6	2.1	1.6	2.4
生産額/UGB		1,662	2,293	1,779	1,951	1,450	1,081	2,336	1,958	1,514
経 費 /UGB	地代除	1,865	2,247	1,474	1,145	1,292	817	1,560	1,535	1,327
	地代含	1,893	2,340	1,580	1,165	1,384	851	1,614	1,620	1,373
生産性	地代除	89	102	121	170	112	132	150	128	114
	地代含	88	98	113	167	105	127	145	121	110
相 対 的 支 出	飼料代	31	32	19	36	17	20	37	18	29
	保険	31	32	19	36	17	20	37	18	29
	減価償却	21	17	21	6	28	14	6	20	17
平均所得 RCAI/非雇用者		14	32	29	32	19	31	41	39	39
負債比率		20	68	13	4	38	3	2	29	9
固定資本/ha		3.54	5.84	2.54	2.05	2.36	1.87	3.11	2.87	1.56
土地価格/ha		1,246	13,521	17,483	14,599	2,897	24,457	38,400	58,653	12,392
牛乳平均価格ユーロ/kg		0.29	0.31	0.29	0.32	0.30	0.27	0.37	0.29	0.27

出典：Chambres d'agriculture, (2010), no.966

牛乳の「損益分岐点 point mort」は、これを超えると家族労働力が報酬可能であるような点である。デンマークでは、報酬を受けることが期待されるためには、2009 年に 410 ユーロ/1,000 リットルを必要としている。また 2005-2010 年の平均では、デンマークが一番高く、317 ユーロで、オランダ 240、ドイツ 202、フランス 213 ユーロとなっている(第10表を参照)。アイルランドが 143 ユーロで、仕上げ飼料 complementation なしの放牧に基づいた低コストシステムを実践している。デンマークは最も近代的な生産設備を備えている。

フランスとドイツを比べてみて、フランスの競争力の弱さを示すことはできない。農業所得に示されるフランスとドイツの間の格差は、2009 年には、二つの対立した量管理政策により示される。つまりフランスでは、生産増加の期間の後の 2009 年には、生産量を削減するという方向が選択された。ドイツでは、牛乳の低価格を生産量の増大により相殺することが目標とされた。両国の間での

最も大きな格差は、労働生産性に関連している。

なお、牛乳生産についてもイタリアの特性が見られる。イタリアの牛乳経営は集約的で(2.8UGB/ha)、収量もフランスよりもやや上回っている。しかしその経済的生産性の水準が顕著なのである。100 ユーロの経費が 145 ユーロの生産物を生み出す(フランスは 105 ユーロ)。この状況は、フランスの2倍の所得水準を生み出す。しかしながらイタリアの大家畜単位 UGB 当たりの経費は 20%ほど高いのである。イタリアの酪農家は、その国内市場で極めて高い価格でこうしたハンディを相殺している。

第 10 表 欧州北部の牛乳生産モデル(2005-2010 年平均)

	乳価 (ユーロ/t)	分岐点 (ユーロ/t)	RCAI (ユーロ/t)	経営平均 牛乳生産 量 kg	働き手一人 当たり生産 量 kg	牛乳生産 量/非雇い 人	2010/2005 の変化率	RCAI/非 雇い人
アイルラ	284	143	141	285,000	180,000	206,000	+14%	29,100
フランス	316	213	103	284,000	166,000	176,000	+18%	18,100
ドイツ	315	202	114	339,000	187,000	229,000	+26%	25,900
オランダ	323	240	83	576,000	349,000	378,000	+15%	31,100
デンマーク	328	317	11	1,017,000	453,000	804,000	+60%	6,200

出典: Agra Presse Hebdo, no.3325, 2011

5) 養豚

豚肉では、ドイツとスペインで、生産と輸出の増加が顕著である。10 年ほど前から、スペイン(2008 年に EU 生産量の 14%)とドイツ(同 20%)が、EU 域内のみならず第三国輸出において際だっている。域内向けのドイツの豚肉輸出は、かつて第一位の座を占めていたオランダを凌駕するようになっている(第11表)。フランスは、豚肉の域内貿易では、2000 年及び 2006 年、2007 年、2008 年に入超となっている。

第 11 表 豚肉の域内及び域外輸出(10 億ユーロ)

	2000		2008		2008/2000 %	
	域内	域外	域内	域外	域内	域外
ドイツ	0.625	0.086	2.404	0.284	284	230
フランス	0.515	0.234	0.699	0.169	36	-28
スペイン	0.566	0.231	1.387	0.203	145	-12
イタリア	0.086	0.001	0.115	0.031	33.7	3000
オランダ	1.117	0.151	1.174	0.262	5.1	73.5

出典: Chambres d'agriculture, (2010), no.966

90年代初頭以降、豚肉の欧州市場での加盟国のシェアが大幅に修正された。オランダは20年前まではリーダーであったが、それ以降成長をやめ、オランダやデンマーク、スペインに追い越されたのである。フランスもまた2000年代から、その豚肉輸出はもはや増大せず、ドイツとスペインに追い越された。

ドイツの養豚のパフォーマンスを考えると、UGB 当たりの生産経費がフランスよりも高い(40%以上)ことに注目しなければならない。つまりドイツの養豚の競争力は川下(加工及び流通)での競争力にあると考えられる。ドイツの養豚の家畜規模(258UGB)はフランス(419UGB)よりも低く、またその経済生産性も低いからである。つまりドイツでは100ユーロの経費が103ユーロの生産額を生み出しているのに対し、フランスは108ユーロを生み出しているからである。一人当たり所得もフランスの方が高いのである。スペインの養豚のダイナミズムは逆に、その生産費用に由来する。UGB 当たりのその経費はフランスのその40%以下である。

1) 経費における飼料代の比重

家畜飼料は、養豚養鶏の生産費の半分近くを占める⁽²⁾。フランスの経営者は、100ユーロの産出を得るのに、50ユーロの飼料代を、スペインでは47ユーロ、ドイツでは41ユーロを支払っている。その他の経費にはそれほど顕著な差はない。しかし、フランスの経営者は構造上の利点を有する。つまりそれほどの資本を要しないのである。UGB 当たりの建物・機械の支出額は、他の加盟国よりも低い。それでもなお、フランスの経営者の負債は多い。

2) イタリアの特異性

イタリアの経営は中程度の集約度であり(20UGB/ha)、フランスよりも7倍高い収入を上げている(24ユーロに対して139ユーロ)。イタリアの養豚養鶏農家のUGB あたり経費(632ユーロ)は、フランスのそれ(657ユーロ)よりも若干低い程度である。イタリアの農家は、UGB あたり999ユーロの平均生産額を得ているのに対し、フランスでは720ユーロでしかない。このことはイタリア市場での豚肉の平均価格(1,674/t)がフランスでの国内市場価格(1,249/t)よりも3分の1ほど高いことにより、さらにイタリアの生産者が地理的表示産品に投資することで、高品質化しようとしていることによる。

第 12 表 養豚養鶏

		ベルギー	デンマーク	独	西	仏	ハンガリー	伊	蘭	ポーランド	英国
平均家畜数 UGB		390	688	258	321	419	150	559	545	48	566
密度 UGB/ha		24	7	5	16	16	16	20	65	3	24
UTA		1.5	3.3	2.0	1.6	1.9	2.8	3.3	1.7	1.7	3.7
生産額/UGB		900	1,145	1,101	605	720	1,067	999	955	1,242	1,050
経 費	地代除	746	1,162	1,027	418	657	1,042	632	900	1,022	908
	/UGB	756	1,201	1,070	428	666	1,053	643	910	1,026	920
生産性	地代除	119	95	103	141	108	101	155	105	121	114
	地代含	121	99	107	145	110	102	158	106	122	116
相 対 的 支 出	飼料代	55	44	41	47	50	57	40	55	55	45
	維持費	6	9	16	6	14	9	4	9	5	10
	減価償却	7	11	11	5	11	5	4	9	7	5
平均所得 RCAI/UTA		41	-10	17	47	24	9	139	19	9	71
負債比率		49	82	20	15	63	33	3	49	12	24
固定資産/ha		0.53	2.64	1.11	0.44	0.45	0.62	0.69	1.05	1.68	0.35
土地価格/ha		21	11	21	6	3	2	38	101	1	26
豚肉平均価格/トン		1,330	1,289	1,375	1,261	1,249	1,413	1,674	1,240	1,205	1,580

出典:Chambres d'agriculture, (2010), no.966

3. フランス農業の一般的動向と農業所得

ここではまず最初にフランス農業の一般的動向について紹介し(多くを Chatellier, Jacquerie, 2011 の要約による), 次いで農業経営所得について概観することにした。

(1) フランス経済における農業及び食品

1) 地域経済での重要な役割

農用地面積は 1950 年の 3,440 万 ha から 2010 年の 2,920 万 ha に減少しているが, これは都市化の影響と並んで, 農地が森林へと移行していったことによる。農用地面積は, 耕地 62%, 永年草地 34%, 永年作物 4%からなる。ここ数十年に永年草地は急速に減少しており, とりわけ Basse-Normandie 州や Poitou-Charentes, Champagne-Ardenne, Bourgogne のような, 穀物栽培のいっそうの増加が技術的に可能な州で, 顕著であった。こうした転換は, 残りの草地面積の集約化と一時的草地面積(2010 年に 280 万 ha)の拡大, 青刈りトウモロコシ(140 万 ha)の増大によって促進された。永年作物(ブドウと果樹)面積は, 1950 年の 210 万 ha から 2010 年に半減した(110

万 ha, うち 84 万 3,000ha はブドウ)。他方, 耕種面積は同時期に 910 万 ha から 1,190 万 ha へと拡大した。こうした拡大は近年のバイオエタノールやバイオディーゼルの生産増加にもよる。

農地価格は 2010 年に ha 当たり 5,230 ユーロ(全国平均)であり, 農業地帯に応じて, また土壌の農学的特徴により異なる。農地価格が上昇しているとは言っても, 価格は他の加盟国に比べて顕著に低い。これには三つの要因が考えられ, いずれもフランス農業の競争力を説明している。すなわち, 人口密度が低いこと(1 平方キロ当たり 117 人), 肉牛や羊のような特定の農業生産はきわめて粗放的であり, 農地価格を上昇させるような十分な付加価値をもたらすことができない。農業者の間での農地取引は歴史的に制約されてきたので, 借地が発展している(1988 年には農用地面積の 58%が借地であったが, 2010 年には 77%に増加している)。

2) 農業就業者数の減少

フランスの農村地帯は, 全人口の 4 分の 1 の 1,400 万人を数え, 国土面積の 82%を占めている。今日, 農林漁業と食品工業は 140 万人を雇用しており, これは就業人口の 6%を占めている(1980 年には 12%)。フランスの農業経営における就業は 20 年間で半減し, 1988 年の 144 万人(フルタイム換算)から 2007 年の 78 万 7,000 人(全就業人口の 3%)となっている。食品工業での雇用は 55 万人(2010 年)である。

3) GDP への貢献度は低いが, 通商的役割は重要

30 年間の間に, GDP に占める農業食品部門の比重は, 1980 年の 7%から今日の 3.5%へと半減した。これは, 主として農産物価格の減少により, 狭義の農業部門の比重が減少(同時期に 5.2%から 1.8%へ)したことによる。このことは消費者にとっては恩恵をもたらし, 家計支出に占める食品の割合は 2010 年では 14%でしかない。

農産物食品の貿易収支への貢献では, GDP に比して顕著に高い。農産物・食品貿易は 2010 年に, フランスの輸出額の 13%を占め, 輸入の 9%を占めており, 農産物食品の収支は, 78 億ユーロの黒字である。もちろん全体の貿易収支 510 億ユーロの赤字を相殺するにはほど遠い。2009 年の経済悪化の年よりも改善を見せたものの(同年で 52 億ユーロの黒字), 1997 年から 2000 年の間に達成された水準(年間 100 億ユーロの黒字)には達しない。フランスの農産物・食品の輸出は, 4 分の 3 は, 加盟国向けである。フランスは長らく農産加工品の欧州一位の輸出国であったが, 2005 年にドイツに抜かれ, 2008 年にオランダに抜かれて, 今や第三位となっている。

(2) 農業・食品部門における変動

1) よりいっそう大規模化し, ますます非家族化する農業経営

国内農業生産の 95%以上を占める「職業的」経営だけを考慮すれば, 1988 年の 60 万 9,000 戸から 2007 年の 32 万 6,000 戸に減少している。

経営の法的地位も大きな変化を遂げた。様々な法人形態が 2007 年に, 全体の 41%を占めている(1988 年には 10%のみ)。農業法人は複数の組合員を同一経営に結合させ, 農業就業者数と農

用地面積の 57%を占めている。他方で個人経営の数は 1988 年の 54 万 4,000 戸から 2007 年の 19 万 1,800 戸に減少した。法人化はとりわけ、きつい労働条件にある乳牛部門で顕著であった。こうした法人経営が増加するいくつかの要因がある。若い世代の社会生活上の変化やとりわけ配偶者がますます農外での就業を求めることがあるほか、投資額がかなり高くなり財務上のリスクがあるために、農業者が、リスクを共有するために、もしくは世代間で分担するために、結合すること、とりわけ有限責任農業経営 EARL は一人での法人も認められていること、等がある。

職業的農業経営においてさえ、主たる働き手は家族であるが、非家族賃金雇用者数も増加している。経営での就業者数に占める彼らの割合は 1988 年の 18%から 2007 年の 29%に増加している。非家族賃金労働者は 2007 年にフルタイム換算で 20 万 8,000 人いるが、彼らは主として野菜、果樹、ブドウ・ワインで雇用されている。家族経営数の減少は、経営における妻の減少を伴っている。彼女らは、1988 年における全体就業者数の 37%を占めていたが 2007 年では 31%である。

経営規模拡大は技術進歩や機械化、栽培実践の発展(例えば不耕起作業技術など)、設備、インフラ整備の結果でもある。職業的経営の平均農地面積は、個人経営では、1988 年の 38ha から 2007 年の 57ha へ、法人では 81ha から 107ha へと拡大している。フランスでは 300ha 以上の農用地面積を持つ経営は 5,000 戸ほどある。規模拡大はいくつかの要因により制約されている。まず経営間での農地と牛乳クォータの移転が、県レベルで設定される厳格な行政規則により枠組みづけられている(クォータは市場取り引きされない)。また例えば、畜産の集中が強い西部などの地方では、環境基準が畜産の規模拡大を制約していることなどがある。

2) 食品工業の集中化

国際レベルで、食品企業が合併吸収を通じて集中化し、大企業グループ化が進んでいる。とりわけ国際貿易における米国、ブラジル、アルゼンチン、中国、ニュージーランドの活動がめざましい。

フランスでも飲料や穀物、乳製品を含むいくつかの分野で良好なパフォーマンスが見られるものの、近年の経済ダイナミズムはフランスよりもむしろドイツなどで顕著である。農産物・食品分野の生産額で、フランスは、米国及びドイツ、オランダに次いで第 4 位である。フランスの食品工業ネットワークは、全国に散らばった多数の小企業から構成され、これらの関連市場は州及び国内レベルにとどまり、あまり国際レベルにまで拡大していない。フランスにおいて 1 万 300 企業で販売額 1,500 億ユーロをあげる食品工業は、工業部門では第一位を占めている。その第一の部門は食肉部門で(全売上高の 24%)、乳製品(17%)、飲料(15%)、家畜飼料(8%)、果樹野菜(5%)、穀物製品(4%)となっている。フランスには、国際的に著名な企業 Danone や Lactalis, Pernod-Ricard, Bongrain, Terrana, Tereos, In Vivo 等がある。これらの企業はすでに大企業であるが、国際的企業 Nestle や Unilever, PepsiCo 等に比べれば未だ小さい。従業員 20 人以上(あるいは売上高 500 万ユーロ以上)の企業 3,100 社が経済活動の 95%以上を占めている。事業所数の 12%を占める協同組合はワイン及び家畜飼料、乳製品が多い。こうした 3,100 社の中で、45%は輸出を行っておらず、逆に 190 社(6%)だけで食品輸出の 44%を占めている。大企業の再編もしばしば見られ、2011 年にアメリカ企業 General Mills(世界で第 6 位の食品グループ)は、長きにわたり第 1 位にあ

ったフランスの乳製品協同組合 Sodiaal と提携し、Yoplait 社(生鮮乳製品において世界 2 位のフランス企業)の資本の半分を取得した。

(3) フランスの農業所得

フランスの 2010 年の農業所得は、農産品価格の上昇のために、相場が急回復した。2011 年には、こうした価格はかなり維持されたものの、その効果は生産費の高騰によりかなり相殺された。つまりそれは耕種部門にとっての肥料で、家畜生産にとっての飼料代でとりわけ顕著であった(Agra Presse Hebdo, no.3330, le 26, decembre 2011)。

農業省の 12 月 20 日のコミュニケによれば、ここ 3 年で農業所得は改善している。非雇用者一人当たりの平均農業所得は 3 万 200 ユーロであり、この水準はドイツの経営のそれと同等である。

しかしながら、耕種部門の課税前経常所得 RCAI は、2010 年の 4 万 7,700 ユーロから 2011 年の 3 万 7,300 ユーロに減少している。それは、農業省統計情報部によれば、主として肥料とエネルギーの費用高騰によるためである、という。さらにまた多くの穀物での干ばつによる単収減も追い打ちをかけた。

より困難なのは、果樹野菜生産者の状況であり、その所得の傾向的減少は 2011 年も続いた。経常所得は野菜及び花では 1 万 100 ユーロ、果樹では 4,700 ユーロにまで下落した(2008 年には、それぞれ 2 万及び 2 万 2,700 ユーロ)。この分野では E.Coli 危機にも見まわれ、野菜の価格は平均して 11%、果物のそれは 8%下落している。

第 13 表 農業経営所得の推移(課税前経常所得 RCAI/非雇用者一人当たり)(2000=100)

	2000	2001	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011(予)
経営全体*	100	98.4	95.2	90.4	129.8	100.7	56.1	121.5	117.1
耕種全体	100	91.6	105.3	75.3	191.2	136.6	46.1	164.9	127.3
野菜・花卉	100	90.9	91.8	80.4	74.1	68.9	59.1	88.9	34.0
果樹	100	145.4	139.3	47.1	121.7	110.2	32.8	83.5	22.2
乳牛	100	90.0	87.6	98.9	122.4	107.3	54.0	120.7	140.1
肉牛	100	99.8	124.5	117.1	97.1	68.7	62.2	81.0	70.0
ヤギ羊	100	106.2	94.3	92.6	107.0	76.1	78.9	129.7	96.5
養豚・養鶏	100	127.6	74.2	100.4	96.9	78.4	77.5	122.2	115.2

注*: 大中規模の経営全体: 標準粗生産額 PBS(経費控除前, 補助金算入せず)が 2 万 5,000 ユーロ以上の経営。これは、フランスの生産額全体の 3%を占めるに過ぎない 35%の小規模経営を除いている。

第 14 表 経営の特徴と経営所得（非雇用者働き手あたり課税前経常所得）（千ユーロ）

	経営の特徴(2010)				販 売 額 (2010)	経営補 助 金 (2010)	所 得 (2011)	所得 2002 (1)	所得 2011 (1)
	戸数	面積(ha) (うち借地)	大家 畜数	働き手(人) (非雇用者)					
大中規模経営全体	312,185	84(68)	80	2.06(1.47)	168.2	31.1	30.2	25.6	25.4
穀物・油糧種子	51,420	123(104)	7	1.39(1.21)	132.9	39.7	32.6	24.5	28.5
野菜	4,438	14(11)	1	4.81(2.02)	287.0	8.9	10.4	33.9	20.3
果樹	7,951	32(21)	2	4.58(1.69)	182.5	16.1	4.7	25.9	9.8
乳牛	48,171	86(73)	92	1.83(1.68)	156.5	34.2	30.3	20.6	22.7
肉牛	33,455	101(73)	113	1.83(1.68)	72.3	72.1	13.7	21.4	13.9
養豚	6,031	60(50)	415	2.11(1.46)	425.6	22.2	26.5	35.0	27.5

注(1):2002 年は 2000・2001・2002 年の平均, 2011 年は 2009・2010・2011 年の平均。

読み方: 大中規模経営は全体で 31 万 2,185 戸あり, 2010 年の経営当たりの販売額は 16 万 8,200 ユーロで, 経営補助金を 3 万 1,100 ユーロ受け取り, 2011 年の非雇用者一人あたり課税前経常所得は 3 万 200 ユーロであった。

以上が、フランスの農業・食品部門の大まかな一般的動向と経営所得の概況である。

4. フランス農業への公的支出

ここでは、フランスにおける農業への公的支出について(2010 年及び 2011 年)紹介することとしよう(フランス農業省ホームページより)。なお、我が国農政にとって、必ずしもただちに重要な関連を持つとは思われない項目(ブドウ・ワイン関連支出)や森林、教育及び研究、一般サービスなどについては説明を一部、割愛することとする。また、とくに環境保全への支払いと就農助成への支払いについて、その内容と仕組みについて解説しておこう。

2010 年及び 2011 年の農業農村関連の公的支出について紹介する前に、1990 年以降、2009 年にいたる長期的な傾向について言及しておくことにしよう(Chambres d'agriculture, no.997, 2010, pp.33-36)。

作物及び家畜の衛生安全性を除く農業農村支出は、1994-2006 年に至るまでおよそ 140-150 億ユーロ(2009 年時価ベース)で安定していた。1992 年の CAP 改革以前では、この支出は急上昇しており、1993 年は例外的な伸びを示した。つまりこの年は、旧システムの補助金と改革時の補助金の重複があったからである。もっとも、1996 年には農業農村公的支出(衛生的安全性を含む)は、最初の BSE 危機への取り組みもあったために 153 億 7,000 万ユーロを支出している。

2006 年以降は、この公的支出は減少し続け、2009 年に 116 億ユーロとなっている。こうした下落は以下により説明される。

・それ以前の年次と比較して、2006 年における直接支払いの例外的な支払い(とりわけ

2006 年の肉用繁殖雌牛奨励金 PMTVA の支払いと重複した、2005 年の家畜奨励金)のため

- ・当時の相場の上昇と関連した 2007 年以降の市場助成の下落
- ・新たな農村振興プログラムが徐々に実施され、2007 年以降の農村振興支出が下落したことによる。2000-2006 年の旧プログラムの後半に多くの支出が集中して行われていたためである。

農業経営への直接支払い(供給管理、産品に関連した助成、次いで 2006 年以降は単一支払い)はアジェンダ 2000 以降、安定しており(2006 年を例外として)、2009 年には 86 億ユーロとなっている。2000 年以前には、面積補償支払いと家畜奨励金、次いで 1992 年の改革で制定された直接支払いが急増し、市場調整への間接支出(市場介入、輸出補助金など)を下落させた。市場を経由した助成(市場調整、部門組織化、販売促進活動、食料援助、生産ハザード管理)は、90 年代初頭以降減少し、2009 年には、この分野へ 15 億ユーロが支出されている。

第一の柱「市場及び農業所得」支出は 100 億 6,000 万ユーロに達している。生産ハザード管理費目への支出は前年度比 142.3%に跳ね上がった。

2009 年は、フランス農業にとっての危機の年であり、農業所得は 34%減少している。2009 年の 10 月には大統領は緊急計画、農業支持特別プラン PSEA を発している。

他方、農村振興関連支出としては、アジェンダ 2000 の改革が、1994 年以降減少していたこの支出を補強した。2000-2006 年のプログラムは、2000-2003 年の間に支出を徐々に増加させた。支出は上昇し続け、プログラムの終焉とともに消失した。2007 年には、新しいプログラムが 2007-2013 年についてフランスで 64 億ユーロ当てられているが、これは、前回のプログラムよりも 16%の減少である。

(1) 農業への公的支出 2010 (フランス農業会計委員会, 2011 年 6 月 30 日)

まず、2010 年の支出についてみておくことにしよう。農業農村関連の支出は以下の第15表のような項目に分類され、それぞれの支出額は同表のようである。

第15表 農業公的支出(2010) (100 万ユーロ)

	支出項目	合計	うち国	うち欧州
1	農業及び農村	12,213.6	2,755.1	9,458.5
11	市場及び農業所得	10,349.4	1,667.6	8,681.8
111	市場調整	441.4	204.3	237.0
	・輸出補助金	107.3	0.0	107.3
	・介入支出	75.9	0.0	75.9
	・国内市場販路支援	49.8	0.0	49.8
	・その他	208.3	204.3	4.0

112	産品に結合した支援	1041.9	206.7	835.2
	・PMTVA	662.4	166.0	496.4
	・PSBM	0.0	0.0	0.0
	・と畜奨励金	68.9	0.0	68.9
	・PBC	2.3	0.0	2.3
	・耕種面積補償支払い	24.0	0.0	24.0
	・ADL	0.0	0.0	0.0
	・その他	284.3	40.7	243.6
113	供給管理	95.7	30.9	64.8
	・休耕支払い	0.0	0.0	0.0
	・牛乳引退支援	30.5	30.5	0.0
	・その他の供給管理(ブドウ抜根等)	47.7	0.4	47.3
	・砂糖工業再編基金	17.5	0.0	17.5
114	単一支払いと 68 条	7,178.6	0.0	7,178.6
	・単一支払い	6,880.4	0.0	6,880.4
	・68 条	298.2	0.0	298.2
115	フィリエールの組織化と近代化	219.8	37.4	182.4
	・生産フィリエールのダイナミズム(ブドウワイン含む)	124.5	20.8	103.7
	・販売フィリエールのダイナミズム(近代化)	95.3	16.6	78.6
116	製品の販売促進, 品質	124.3	80.8	43.5
117	食料援助	100.9	9.8	91.1
118	生産ハザード管理, 経費軽減	1,146.9	1,097.6	49.2
	・FNGR, 利子補給, 天候災害融資, FAC, Agridiff	835.3	835.3	0.0
	・その他の措置	177.6	128.4	49.2
	・TIPP, TICGN	134.0	134.0	0.0
12	農村振興	1,492.3	737.6	754.6
	・就農及び汚染管理(利子補給, DJA, CTE, CAD, PMBE)	327.5	179.3	148.2
	・農業活動停止(IVD, 早期引退)	54.5	52.8	1.7
	・条件不利地域(ICHN 他)	555.4	248.5	306.9
	・農業環境措置(PHAE 等)	354.5	116.7	237.7
	・農村空間整備保全(軸 3, リーダー)	123.7	81.5	42.2
	・農産品の加工販売促進	25.7	7.8	17.9
	・馬	51.0	51.0	0.0
13	作物家畜衛生的安全性	371.9	349.9	22.1
	・と畜解体公的サービス及び肉骨粉除去	114.4	114.4	0.0
	・作物及び家畜の疾病防除	257.5	235.4	22.1

2	森林	484.2	389.0	95.2
	・森林木材フィリエール経済振興	103.8	95.4	8.4
	・公共森林自然遺産管理	205.0	205.0	0.0
	・民有林管理組織化の改善	135.9	51.6	84.3
	・森林保全, リスク管理	39.5	37.1	2.5
3	教育及び研究	2,354.0	2,342.9	11.1
	・技術教育	1,256.2	1,256.2	0.0
	・見習い, 継続訓練他	27.3	16.2	11.1
	・高等教育	261.6	261.6	0.0
	・研究開発, 技術移転	808.9	808.9	0.0
4	一般サービス	1,352.5	1,347.1	5.5
	・人件費	1,093.7	1,091.4	2.3
	・その他の運営経費	258.8	255.7	3.2
	合計	16,404.3	6,834.1	9,570.2

出典: フランス農業省ホームページ

1) 2010 年農業農村への公的支出の概説

2010 年に、農業への公的支出(社会保障と漁業を除く)は、160 億 4,000 万ユーロであり、うち 95 億 7,020 万ユーロ(58%)が EU により支出されている。2010 年は、経済危機を背景とした農業への特別支援と、CAP のヘルスチェックに引き続いて、単一支払いの増加により特徴付けられる。これが伝統的措置(市場調整、産品及び供給管理への支持)の削減をもたらしたのである。農村振興への補助は2010年は例年通りであったが、農業環境措置、農業環境草地奨励金 PHAE、利子補給についての 2011 年への膨大な支払いの繰り越しがなければ、増加していたことであろう。

2) 農業及び農村地域：増加しつつある公的支持

(i) 市場及び農業所得への助成がわずかに上昇

2010 年には、市場及び所得支持(第一の柱)は 103 億ユーロであり、うち欧州の支持が 87 億ユーロであり、国の支持は 16 億ユーロである。2010 年は以下の 5 つの特徴を持つ。

- ・単一支払いの増加と産品に結合した支持の下落

CAP の 2008 年のヘルスチェックのフランスにおける適用は、産品に結合した支持から単一支払いへの再編と、68 条の新しい補助金をもたらした。産品に結合した補助金の多くのデカップリングは、その金額を 14 億ユーロ減額し、10 億ユーロとなった。単一支払い制度は 2009 年に対して 14 億増加し、68 条の支持は 2010 年に 72 億ユーロであった。産品に結合した支持は市場及び所得の支持の 10%をなしている(2009 年には 24%であった)。デカップリング化の進行と関連して、単一支払制度と 68 条の比重が 70%に達した(2009 年には 57%)。

- ・農業特別支払い計画 PSEA の実施

2009 年 10 月に表明されていた PSEA の実施は、社会保障掛け金及び金融負担の軽減の形で

PSEA 予算の 88%, 3 億 4,660 万ユーロを支出した。

- ・経費の軽減

2010 年には 5 億 700 万ユーロの社会保険料負担免除(PSEA を除く)が実施された。この国内措置は、農業部門の雇用に関わり、臨時雇いの雇用への保険料率を減額させた。国は、社会保険機関に対して、社会保険料減免のために起こる財源不足を補填する。

- ・供給管理にかかる補助金の削減

砂糖部門の再編基金の終焉により、供給管理補助金が下落した。

- ・ブドウワイン共通市場組織への支出増加

この増加は、当該部門の組織化と近代化に関する欧州の助成、および販売促進活動に関する補助金を増加させた。

(a) 調整と市場への助成の減少

2010 年には市場調整の助成は、9%減少し 4 億 4,100 万ユーロとなった。輸出補助金介入支出、国内市場助成が、市場の相場の改善により減少した。

- ・輸出補助金がいっそう減少

輸出補助金(1 億 730 万ユーロ)が、2010 年に 17%減少している。鶏肉の輸出補助金は 7,700 万ユーロであり、輸出補助金全体の 72%を占めている。乳製品の輸出補助金(2,040 万ユーロ)は、55%増加したが、それは2009年の未払い金である。というのも、乳製品市場の改善によって、新たな輸出補助金を必要としてこなかったからである。砂糖の輸出補助金は、75%減少し、砂糖共通市場組織の改革は 2008 年に輸出補助金を廃止した。

- ・介入支出が常に減少

共通介入支出(7,590 万ユーロ)が、5%ほど増加している。乳製品の介入の 90%を占めているのが粉乳の公的在庫であり、2,800 万ユーロをなしている。バターとクリーム公的在庫は堅調で (-84%)、介入は民間在庫になされ、これが 88%増加し、240 万ユーロとなった。ブドウワイン部門の介入は 32%減少し、4,400 万ユーロとなった。新しいブドウワイン共通市場組織が 2 年前に発足し、もはやアルコールの公的在庫に支出はない。

- ・域内市場取引促進助成が増加

乾燥飼料の生産助成、麻と亜麻繊維の加工助成が若干増加した。他の助成は 2010 年には支払われていない(570 万ユーロのサトウキビ加工についての離島 POSEI 支援を除く)。

- ・他の市場支持は減少を続ける

その他の市場調整支持は 8.2%の減少である。欧州の補助金は 1 億 9,920 万ユーロであり、うち 47.2%が果樹野菜生産者組織の事業基金に充てられ、これが 15%ののびを記録した。

国内の補助金(6,200 万ユーロ)については、亜麻及びプロテイン作物、油糧種子である。

(b) デカップリング支持の増加のために、産品と結合した助成が減少

産品と結合した助成は、2010 年には前年度より 58%の減少となり、10 億ユーロとなっている。欧州の補助金については 62%減少している。

耕種(穀物及び油糧種子・タンパク作物)への助成は、この助成のデカップリングにより98%減少し、2,400万ユーロとなった。果樹野菜の加工产品生产への助成(4,100万ユーロ)と、果物への面積支払い(200万ユーロ)など、作物に結合したいくつかの補助金はなお維持されている。エネルギー作物への助成の支払いは71%減少した。この補助金は2010/2011に廃止されることになる。

(c) 砂糖再編基金の支払いの廃止と、休耕助成廃止のために、供給管理補助金が減少

2012年に廃止される砂糖再編基金への支払いが消失するために、供給管理補助金が75%減少し、9,570万ユーロとなった。それでも砂糖再編基金として、多角化への支援が1,750万ユーロの支払いがある。CAPヘルスチェックにより、義務的休耕が廃止された(2009年にはその適用が中断されていたに過ぎない)。ブドウ作付けの放棄、抜根のためのブドウワイン部門への共同体支払いは、4,770万ユーロである。牛乳生産停止への国内支払いは3,050万ユーロであった。

(d) ヘルスチェック適用と、68条の新助成の実施による、単一支払制度の増加

CAPは、2008年のヘルスチェックの時に中間見直しされた。フランスでのその措置は、2010年から実施された。ヘルスチェックの実施は、単一支払制度及び産品に結合した助成の領域を修正した。多くのデカップル助成が単一支払制度に統合されている。すなわち肉用繁殖雌牛奨励金PMTVAの25%、と畜奨励金PABや羊奨励金、耕種助成、デュラム小麦の品質特別奨励金について100%である。

新たな農地面積が単一支払いの活用を可能とし、とりわけ野菜、ジャガイモが対象となり、実際すべての農用地面積が(森林以外)対象となる。エネルギー作物への助成は廃止された。

2010年には8つの新しい特別助成が68条の適用により支給されている。その目標は、脆弱な産品を強固にし、持続的生産システムを支え、リスクを保険することである。それは、環境的支持(輪作の多角化、有機農業、プロテイン作物への補足的助成)、デュラム小麦への品質助成、特別な不利を対象とした特定の家畜生産(山羊や羊、山岳地帯の牛乳生産、母牛の下での子牛、有機子牛)である。収穫保険もこの枠組みに入り、それは収入保険料の65%までを限度に、この保険を部分的に肩代わりする。モジュレーションは8%にまで上昇し、補助金を受給するために、「良好な農業環境条件の遵守BCAE」と関連した義務づけが進んだ。

単一支払制度と、68条と関連した助成は2009年に比べて25%増加して、72億ユーロとなった。デカップルされた補助金額は2009年のそれよりも20%増加した。68条で実施された特別な支持に関する最初の支払いは、2億9,800万ユーロであった。産品と結合していない特別支払いは9,400万ユーロであり、輪作の多様化に5分の4、有機農業支援に5分の1が向けられている。収穫保険としての支払いは2011年になってから始まる。生産に結合した特別支持は2億400万ユーロであり、うち1億6,200万ユーロが特別なハンディへの支援である。つまり羊に1億1,200万ユーロ、ヤギに900万ユーロ、山岳地帯の牛乳生産に3,700万ユーロ、母牛の下での子牛(ラベル・ルージュと有機農業)への支援に400万ユーロである。最後にプロテイン作物への追加的支持として3,600万ユーロが支払われ、デュラム小麦の品質支援に700万ユーロである。

(e) 製品の販売促進および品質の活動のための助成の増加

製品の販売促進および品質の活動のための助成金は 35%増加して、1 億 2,430 万ユーロとなった。2009 年に 3 倍になってから、欧州補助金は、2010 年には 64%増加し、4,350 万ユーロとなった(2008 年の 5 倍)。こうした増加の背景にはブドウ共通市場組織がある。第三国市場への販売促進活動への助成(3,210 万ユーロ)が 2009 年に比して 74%の増加であった。しかし販売促進活動への欧州補助金は、果樹野菜及び乳製品についても、第三国及び域内向けに支出されている。これらは 220 万ユーロとなっている。

国内支出も 24.7%増加している。INAO と有機農業エージェンシーの運営補助金、SOPEXA, ADEPTA, その他の国際販売促進機関への補助金は 1,930 万ユーロとなっている。国際及び国内での販売促進への助成も増加し、例えばワイン及びリンゴ酒の販売促進への助成は 710 万ユーロとなっている。

(f) 欧州の食糧援助の安定と国内の援助の減少

食糧援助は 1 億 100 万ユーロで、2009 年に比して 12%の減少であった。欧州の補助金が 9,100 万ユーロであった。生活困窮者への欧州プログラムが 7,800 万ユーロで安定している。

(g) 生産ハザードの管理と経費軽減が PSEA のために 10 億ユーロを超えた

生産ハザード管理及び経費軽減に関連した助成は、61%増加し、11 億ユーロとなり、はじめて、製品と結合した助成に当てられる助成よりも多くなった。農業者が経営の財務と所得のために不利な状況に対応できるように、国は 2009 年に農業経営支援プラン PSEA を制定した。これはとりわけ以下の措置を含む。すなわち財務支援融資、利子補給、経費及び社会保険料軽減、農業者特別支援措置 DACS である。その上、その時々危機に対応するために、助成が支払われた。

これまで、こうした生産ハザード管理および経費軽減の支出は、もっぱら国によりファイナンスされていた。しかし 2009 年末に欧州連合が、3 億ユーロの例外的な助成の実施を行い、うち 6 分の 1(4,920 万ユーロ)を、危機に見舞われた牛乳生産者のためにフランスが得ている。この助成金は、牛乳部門への欧州支援プランの枠組みで支給され、2008 年～2009 年の間に 10%以上牛乳価格の低下を被った生産者を対象としている。

その上、現在の経済危機を考慮して、欧州連合は、農業者一人あたり最大 15,000 ユーロの支払いを可能とするために(デミニミス助成により認められている 7,500 ユーロではなく)国の助成制度を一次的に修正した。この補助金は、2010 年末までに PSEA とともに支給されることができる。

・2010 年に社会保険料の免除の補償が増加

2010 年に、農業者社会保険共済 CCMSA に支払われた社会保険料掛け金の免除の補償が、5 億 700 万ユーロとなった。この補助金は PSEA の措置を含まない(この措置もまた社会保険料掛け金の免除を含んでいる)。こうした補助金は以下について、7.3%増加している。

(あ) 臨時的雇用ないし失業者の雇用についての免除:4 億 7,600 万ユーロ。この免除は、主として果樹野菜部門での季節労働者に係る。

(い) 農業雇用主集団による、期限の定めのない被雇用者の雇用、期間の定めのある雇用の期間の定めのない雇用への転換にかかる雇用: 803 万ユーロ

(う) ブドウ収穫契約: 1,362 万ユーロ

(え) 26 歳未満の青年の雇用: 21 万ユーロ

(お) 農業・農村請負企業に拡大された活動部門における臨時雇い及び失業者の雇用についての減免: 680 万ユーロ

・PSEA に刺激された経費軽減基金 FAC

2010 年には、FAC としての支払いが 2 億 350 万ユーロに達した。FAC は、24 ヶ月以上の長期の、銀行融資決済に係る利子負担を補助する(土地への融資を除く)。PSEA は、1 億 5,840 万ユーロをファイナンスすることを可能とする(2010 年における FAC の 77.8%)。この例外的な補助金は、農業経営向け(1 億 5,130 万ユーロ)及び機械利用協同組合 CUMA 向け(510 万ユーロ)の利子補給無しの融資に係わる。6 万 9,000 人以上の農業者がこの恩恵を受けた。FAC はまた、PSEA 以外に、以下のような一次的な危機についても支援する。すなわち牛乳部門の脆弱な経営(3,220 万ユーロ)、果樹野菜(760 万ユーロ)、養豚(250 万ユーロ)、ハリケーン Xynthia 被害(220 万ユーロ)である。

経営の運転資金の再構成のための資金繰り融資の利子の肩代わり(PSEA に規定されている)は、7,580 万ユーロとなっている。金融機関は最大 3%で資金繰り融資を付与する。

・特別支援措置 DACS の実施と社会保険料の軽減

DACS 措置は、その財務状況が危機により脆弱になった農業者、所得の低い農業者に係わる。DACS は 1 億 2,500 万ユーロであり、これは二つの面に分かれる。社会保険料軽減と、利子補給付き融資の利子の肩代わりである。DACS を受けるためには、この経営が健全性の観点から当該措置の基準を満たしていることを確認するために、経営の簡易監査が実施される。この監査は、180 ユーロまで国の費用で実施される。利子の肩代わりについては、経営に支給される額は 1,040 万ユーロであった。それは、2011 年には 4,060 万ユーロ支払われる。全体として 5 万 5,000 件が DACS を受給できた。

・全国農業リスク管理基金(FNGRA)、収穫保険、石油産品国内税 TIPP

2010 年に、国は FNGRA(旧全国農業天候災害補償基金 FNGCA)への拠出を 50%増加させた。天候災害については、国は 3,280 万ユーロを支出した。収穫保険については、国は 2,600 万ユーロまで支出する。石油税 TIPP の部分的払い戻しは 1 億 3,400 万ユーロである。

(ii) 農村振興: 欧州補助金の増加により、支出が安定

農村振興への公的支出は 2009 年の 14 億 8,600 万ユーロから、2010 年の 14 億 9,200 万ユーロへと安定している。この補助金の安定は、一部には就農の減少、従って就農助成金 DJA と青年農業者利子補給 PBJA の減少による。さらに農業環境措置の支払いの 2011 年初頭への繰り延べが農村振興への支出を減らさせている。

国の支出が 10%減少し、7 億 3,760 万ユーロであり、欧州の支出が 13%増加して 7 億 5,460 万ユーロである。

多くの措置は 2010 年には減少したが、以下の措置については増加している。

- ・草地奨励金農業環境措置 PHAE が 2,830 万ユーロ増加
- ・条件不利地域補償措置 ICHN が 2,970 万ユーロ増加
- ・軸3の措置, リーダー事業 3,370 万ユーロ
- ・加工販売助成が 2,210 万ユーロ増加

(a) 就農, 近代化, 汚染管理への助成の減少

こうした減少は、牛乳危機の影響によるものであり、これが既存の経営に対して投資を削減させ、あるいはとりわけ牛乳部門での新規の就農を抑制した。

- ・経済危機のために DJA の減少

DJA は、2009 年の 9,690 万ユーロから 2010 年の 8,150 万ユーロへと減少した(-16%)。2010 年には DJA 支払いが 4,734 件(前年度比-19.6%)であり、平均助成額 1 万 6,436 ユーロであった。多くの青年が経済状況を判断するために 2011 年に就農を延期したことも考えられる。

- ・畜舎近代化計画(PMBE)が引き続いて減少

これは 2009 年の 1 億 200 万ユーロから 2010 年の 8,870 万ユーロに減少した。受益者数も 9,643 人から 8,383 人に減少している。畜舎の規格への適合を目的としたこの措置は、経済危機により、過大な投資を繰り延べさせることになった。

- ・農業起源汚染管理プログラム PMPOA: まもなく終了

この取り組みは 2006 年末を持って終了しており、最後の支払いとなった。経営平均の補助金額は 1 万 2,000 ユーロであり、うち 5,700 ユーロが国の予算である。

- ・投資への融資の利子補給が減少

この利子補給は 2009 年の 9,690 万ユーロから 2010 年の 7,730 万ユーロに減少した。経営再編危機融資については 580 万ユーロから 150 万ユーロに減少している。青年農業者融資は、就農者数の減少により、6,100 万ユーロから 5,500 万ユーロに減少した。

- ・土地改良, 水利改良支出の増加

これは前年より 28.7%増加して 1,170 万ユーロとなった。

- ・作物環境プラン PVE への支持が減少

これが始まった 2006 年以降、初めてこれが減少し(-8%), 700 万ユーロとなった。申請者数は 30%の減少であったが、他の機関(水道庁および地方公共団体)からの支持の増加のために、補助金が増加している。

- ・エネルギーパフォーマンスプラン PPE が開始

2009 年にわずかばかりの申請書で開始され、2010 年に急増し、760 万ユーロとなった。PPE は環境グルネルをうけ、農業経営のエネルギーの自立と再生可能エネルギーの生産を目的としている。

(b) 農業における活動停止支援の減少

2009 年に活動停止支援が急増したのと対照的に、2010 年は大幅に減少し、8,190 万ユーロから

5,450 万ユーロとなった。

老齢引退補償金 IVD が、この支出項目全体の 85%を占め、4,600 万ユーロとなっており、119,718 人が受給している。早期引退支払いは 420 万ユーロであり、これは海外県のみが対象となっている。

(c) 自然的ハンディキャップ補償金の増加

これは前年度比 5.9%ののびで 5 億 5,540 万ユーロであった。この増加は主として自然ハンディキャップ補償金 ICHN の増加により、これが全体の 98.4%を占めている。これは、CAP ヘルスチェックの結果、条件不利地帯全体において、最初の 25ha につき 50%まで増額される。なお ICHN の額は 5 億 4,650 万ユーロで受給者は 9 万 874 人である。夏季放牧への補助金は 890 万ユーロであった。

(d) 農業環境措置の減少

農業環境措置は、3 億 5,450 万ユーロであった。

- ・草地農業環境措置 PHAE が増加している

PHAE は前年度比 12.7%の増加で、2 億 5,030 万ユーロであり、5 万 1,822 人が受給している。欧州補助金からの負担率は 2009 年の 55%から 75%となっている。こうして欧州農村振興基金 (FEADER)は 1 億 7,550 万ユーロとなっている。逆に国の支払いは 7,480 万ユーロである。

- ・輪作農業環境措置の支払いが減少

CAP ヘルスチェックで実施されたこの措置は急減し(-74.5%), 290 万ユーロとなった。

- ・持続的農業契約 CAD 及び経営国土契約 CTE が終了

これらの旧来措置の支払いが終了した。CAD が 3,640 万ユーロ、CTE が 30 万ユーロであった。

(e) 農村整備保全支持の顕著な伸び

この支出は 39.2%増加し、1 億 2, 370 万ユーロとなった。国の支出が 8,150 万ユーロで、欧州の支出が 4,220 万ユーロである。これは軸3とリーダー事業の増加のためである。農村振興規則のこれらの軸は、ローカルアクショングループに基づいており、彼らが徐々にその活動を発展させていたのである。有機農業のための措置が、農村振興規則の枠組みで、62.2%増加し、1,620 万ユーロとなった。また CAP ヘルスチェックの枠で、別の有機農業支援が実施された。こうした努力は、2012 年に有機農業面積を 6%にするという環境グルネルの目的を達成することを目的としている。

農村優良拠点への支援が 4,320 万ユーロに達している。

(f) 農産物の加工販売への支援

この支出は 2,570 万ユーロであり、うち 70%が FEADER により支出されている。また食品工業投資戦略基金 FISIAA は 420 万ユーロである。これは、FEADER の対象とならない大企業のために競争力拠点に投資することを可能としている。

(iii) 作物・家畜衛生

作物及び家畜の衛生的安全性への支援は 3 億 7,190 万ユーロである。と体解体処理 equarrissage (検査不合格の肉の解体)の公的サービスへの支出(9,680 万ユーロ)が、このサービスの民営化のために減少したことによる。

3) 教育と研究

教育と研究は 23 億 5,000 万ユーロとなった。(フランスでは農業高校, グランゼコールの農業大学は農業省の所管)。これが社会保障費を除く農業省予算の 14.4%を占め, 国の農業予算の 34.8%を占めている。欧州の予算は 1,110 万ユーロである。

この支出は, 三つの教育分野(技術教育, 高等教育, 職業訓練の 15 億 5,000 万ユーロ)と研究(8 億 900 万ユーロ)とに分かれる。

(i) 技術教育の予算の減少

2009-10 年の新学期について, 農業技術教育は 17 万 867 人を受け入れ, うち公立 62,413 人, 私立教育 10 万 8,454 人であった。

(ii) 職業教育

職業教育と見習いへの公的支援は 2,730 万ユーロであった。継続訓練見習いセンターへの支援(1,430 ユーロ), 就農事前研修(190 万ユーロ)などとなっている。

(iii) 高等教育

(iv) 研究, 応用技術

研究開発及び技術移転に 8 億 890 万ユーロが支出された。

(2) 農業公的支出 2011 (農業国民会計委員会, 2011 年 12 月 20 日)

次いで, 我々は 2011 年の農業農村への公的支出についてフランス農業省の説明を見てみることにしよう。支出項目と金額は以下の第16表の通りである。

第 16 表 農業公的支出 (2011) (100 万ユーロ)

	支出項目	合計	うち国	うち欧州
1	農業及び農村	11,892.7	2,164.3	9,728.4
11	市場及び農業所得	9,945.8	1,168.6	8,777.2
111	市場調整	455.2	67.7	387.6
	・輸出補助金	93.0	0.0	93.0
	・介入支出	80.7	0.0	80.7
	・国内市場販路支援	46.8	0.0	46.8
	・その他	234.8	67.7	167.1
112	産品に結合した支援	1001.0	204.0	797.0

	•PMTVA •PSBM •と畜奨励金 •PBC •耕種面積補償支払い •ADL •その他	716.0	167.8	548.2
113	供給管理 •休耕支払い •牛乳引退支援 •その他の供給管理(ブドウ抜根等) •砂糖工業再編基金	99.4	35.0	64.4
114	単一支払いと 68 条 •単一支払い •68 条	7,215.0	0.0	7,215.0
115	フィリエールの組織化と近代化 •生産フィリエールのダイナミズム(ブドウワイン含む) •販売フィリエールのダイナミズム(近代化)	219.4	31.9	187.6
116	製品の販売促進, 品質	116.0	77.1	38.9
117	食料援助	96.3	9.9	86.4
118	生産ハザード管理, 経費軽減 •FNGR, 利子補給, 天候災害融資, FAC, Agridiff •その他の措置 •TIPP, TICGN	743.4	743.2	0.2
12	農村振興 •就農及び汚染管理(利子補給, DJA, CTE, CAD, PMBE) •農業活動停止(IVD, 早期引退) •条件不利地域(ICHN 他) •農業環境措置(PHAE 等) •農村空間整備保全(軸 3, リーダー) •農産品の加工販売促進 •馬	1,691.7	782.3	909.3
13	作物家畜衛生的安全性 •と畜解体公的サービス及び肉骨粉除去 •作物及び家畜の疾病防除	255.2	213.3	41.9
2	森林	373.5	342.8	30.7

	・森林木材フィリエール経済振興	43.9	38.7	5.2
	・公共森林自然遺産管理	167.9	167.9	0.0
	・民有林管理組織化の改善	122.0	101.5	20.4
	・森林保全, リスク管理	39.8	34.7	5.1
3	教育及び研究	2,370.1	2,359.8	10.3
	・技術教育	1,250.1	1,250.0	0.0
	・見習い, 継続訓練他	25.1	14.9	10.3
	・高等教育	264.6	264.6	0.0
	・研究開発, 技術移転	830.3	830.3	0.0
4	一般サービス	1,325.5	1,255.3	6.2
	・人件費	1,068.4	1,066.3	2.1
	・その他の運営経費	257.0	188.9	4.1
	合計	15,961.8	6,122.1	9,775.7

出典:フランス農業省ホームページ

1) 2011 年農業農村地域への公的支出の概説

2011 年には、農業への公的支出(社会保護及び漁業を除く)は、160 億ユーロであり、うち 61% が欧州連合による。この支出は前年度に比して 2.7%の減少であった。フランスの補助金は 10%の減少であったが欧州のそれは 2%増加している。農業及び農村地域のための補助金は、農業部門に直接向けられており、2.6%の減少であった。これは公的支出全体の 4 分の 3 を占めているが、欧州の補助金のほとんどを占めている。欧州の補助金については 2011 年は前年に比して比較的安定している。2010 年は CAP のヘルスチェックの実施の最初の年であった。逆に、フランスの補助金については 2011 年は、「農業特別支持プラン」PSEA の実施によって特徴づけられた例外的な 2010 年の後に、通常に戻った。なお 2006 年以降に見られる農村振興支出の増加傾向は 2011 年にも確認されている。

2) 農業及び農村地域：公的支持が若干減少

(i) 市場及び農業所得への支持の減少

2011 年は市場支持と農業所得支持(第一の柱)が前年より 4 億 360 万ユーロ減少した。欧州の助成は 88 億ユーロに達したのに対し、フランスの助成は 12 億ユーロであった。

2011 年は以下の事実により特徴づけられる。

・2010 年のそれに近いレベルの経費軽減措置の維持

2011 年には、社会保険料経費の軽減の国内措置が 4 億 8,100 万ユーロに上った。この措置は、農業部門における雇用に関わり、とりわけ、臨時的労働者の雇用のための社会保険の減額率にかかる措置である。国は、社会保険経費の軽減に由来する収入減を社会保険機関に補填する。

・PSEA に関連した危機助成の廃止

PSEA の支持としての最後の支給が 2011 年に行われた。これは困難にある農業者のための特

別支援措置 DACS Agri の未払い金支払い 5,650 万ユーロと、利子補給の残高に関わる(450 万ユーロ)。

- ・単一支払制度および 68 条としての支持の安定

他の補助金措置は 2011 年にその予算のわずかな減少を見たが、単一支払制度は前年度に比して若干増加し、市場及び農業所得への支持全体に占めるその割合は増加した。

(a) 市場管理の支持のわずかばかりの上昇

2011 年には市場管理の助成は 3.1%増加し 4 億 5,520 万ユーロとなった。この増加は 2005 年以来続く減少に引き続いて起こった。国内市場での販路支持と輸出補助金が減少した。逆に介入支出が 6.3%上昇した。

- ・輸出補助金がいっそう関与

輸出補助金(9,300 万ユーロ)が 2011 年に 13%減少している。産品については、鶏肉が、ほとんどを占めている(8,200 万ユーロ)。輸出補助金の 13%の減少は、乳製品の輸出補助金の減少による(1,760 万ユーロ)。結局、相場の改善によって 2009 年に、この輸出補助金が終わりを見たが、支払いに反映されたのは 2011 年になってのことであった。砂糖の輸出補助金の支払いは、2010 年には 700 万ユーロであったが、2011 年には終わった。砂糖共通市場組織改革は 2008 年に輸出補助金を廃止しているのである。

- ・市場介入支出が、4 年の減少の後に再び上昇した

共同体介入支出(8,070 万ユーロ)は、市況を支えるために、2010 年の間に、大麦在庫を開始したことで 6.8%増加した。2011 年は在庫費用の支払いの最初の年であり、3,700 万ユーロに上った。乳製品への介入に関しては、在庫の放出が 2011 年 9 月まで行われ、これが在庫費用を 2,200 万ユーロ下落させた。

- ・域内市場への放出支援が減少

域内市場への放出の欧州支援が 6%減少した。乾燥飼料の生産支援、麻加工、亜麻繊維への支援が、それぞれ 8%, 10%減少した。その他の助成の多くは、2010 年には支払い対象とならなかったが、サトウキビ加工についての離島特別支払い POSEI は 570 万ユーロで維持されている。

- ・その他の市場支援が増加

その他の市場管理のための支援が 12.7%増加している。

2 億 1,680 万ユーロの欧州補助金があり、うち 44%は果樹野菜の生産者の事業基金である。POSEI としての支払いは 11,300 万ユーロであり、これは砂糖工業への支援(+34%)と関連している。

(b) カップリングの実施の終焉による生産と結合した助成の減少

CAP ヘルスチェックの実施年の、2010 年にこの補助金は急減し(-58%)、産品に結合した助成は、2011 年には 4%の減少を示し、10 億ユーロほどとなっている。この減少は、欧州の助成の減少を反映しているが、国内の補助金は安定している。産品に関連した補助金は以下について、残存している。

- ・肉用繁殖雌牛奨励金 PMTVA が 7 億 1,600 万ユーロ
- ・海外県での非デカップル措置 1 億 8,600 万ユーロ
- ・プロテイン作物(2,000 万ユーロ), ジャガイモデンプン(1,200 万ユーロ), 果樹野菜加工製品生産支援(3,800 万ユーロ), 米面積支援(730 万ユーロ)

2011 年における新たな減少は、次の事実により示される。つまり 2010 年には、支払いは 2009/2010 キャンペーン年度として実施されたが、そこでは、デカップリングはまだなお有効ではなく、とりわけと畜奨励金 PAB(6,900 万ユーロ), 穀物・油糧種子・プロテイン作物面積への支払い(2,400 万ユーロ)があった。

2011 年には、エネルギー作物支払いが最後の支払いの対象であった(-96%)。同様に、2010 年に 1,370 万ユーロあったタバコ奨励金が、タバコ共通市場組織の改革によって消失した。最後のカップリング支払いは米、乾燥飼料、ジャガイモデンプン、プロテイン作物、亜麻、麻であり、これらは 2012 年にはデカップリング支払いへと転換される。

こうした全般的な減少にもかかわらず、肉用繁殖雌牛奨励金 PMTVA としての支払いが 8%(+5,400 万ユーロ)増加している。

(c) 供給管理補助の微増

供給管理補助金が 2011 年には 4%増加し、9,940 万ユーロとなっている。

砂糖再編基金については、再編としての支払いは終了したが、多角化のための支払いが 1,170 万ユーロ増加し、2,900 万ユーロとなっており、これはこの基金の廃止の 2012 年まで続けられる。

新しいブドウワイン共通市場組織において、ブドウ面積の抜根のために当該部門に向けられる欧州支払いは、26%減少して 3,500 万ユーロとなった。

乳牛活動停止助成は、14%増加して 3,500 万ユーロとなった。この金額は当該部門の振興の戦略プランとして支給される 590 万ユーロを含んでいる。このプランは、2010 年末に畜産セミナーで農業大臣によって表明され、2011 年に実行に移された。またこのプランは、2011-2013 年における経営委譲と世代更新支援を目的としている。

(d) 単一支払制度及び 68 条助成の安定

CAP ヘルスチェックの実施(2010 年)が、多くの補助金へのデカップリングの拡張により、単一支払制度の領域を修正した。2010 年に比べ、2011 年は、面積支払いにおける安定化により特徴付けられる。これは、単一支払い及び 68 条支払いを含めて、72 億ユーロとなっている。

わずかばかりの変更がなされている。輪作の多様性への補助が 2010 年に実施され、これが 68 条支払いにおいて 7,670 万ユーロとなっている。しかしこれは 2011 年には更新されなかった。逆に、二つの特別支払いが 2011 年に最初に支払われている。すなわち、有機農業への転換支援と収穫保険への支援がそれである。

後者の保険は、収穫保険の国内助成を補完し、該当する保険の掛け金の部分的肩代わりの形をとり、この肩代わりは、国内助成とともに、その金額の 65%を超えてはならないとする。この措置に対応する欧州支払いは、2010 年と 2011 年の二つのキャンペーンとして、2011 年に 4,000 万ユ

ーロとなっている。

2010 年に有機農業維持助成にならって、2011 年には有機農業への転換への支援が第二の柱から第一の柱へと移管された。対応する支援は、まるごと共同体予算でファイナンスされ、2011 年に 1,800 万ユーロとなった。有機農業支援の特別支持は 3,200 万ユーロと倍増し、これは、19 万 2,605ha に相当する。

その上、2010 年に存在していたいくつかの措置が見直された。プロテイン作物への補完的助成が新たに、豆科植物飼料 *legumineuses fourrageres* (ウマゴヤシ *luzerne*, クローバー *trèfle*, イワオウギ *sainfoin*) にまで拡大された。これらは、土壌に窒素を供給し作付けにおける投入物の消費を節約させることができるのである。68 条支援で、プロテイン作物への奨励金は 2010 年にはわずかであったが、2011 年には 2,000 万ユーロへと増額した。

特別な不利への支援が 4.6%増加し、1 億 6,900 万ユーロに達した。最後に、単一支払いへのモジュレーション率が 9%となった。

(e) フィリエール組織化及び近代化への支援は、主としてブドウワイン共通市場組織による

2010 年に倍増したフィリエール組織化及び近代化支援は 2011 年に、2 億 2,000 万ユーロで維持されている。

新しいブドウワイン共通市場組織の枠組みでの国内 5 カ年支援プログラムは、1 億 8,750 万ユーロである。

フィリエール発展戦略プランとしての支払いは 2011 年にはまだ実施されていない。このプランは 2011 年から 3 年間に渡り、とりわけ動物愛護に関する規則の適用のために、畜舎の近代化を支援する。豚と鶏、家禽の生産について、2011 年の予算額は、3,000 万ユーロである。

(f) 欧州レベルでも国内レベルでも、製品の販売促進及び品質活動のための助成が減少

製品の販売促進及び高品質活動支援が 6.7%減少し、1 億 1,600 万ユーロとなった。2009 年及び 2010 年の 2 年連続の激増の後に、欧州の補助金が 10%減少し、2011 年に 3,900 万ユーロとなった。ブドウワイン共通市場組織の、第三国市場への販売促進助成が 22%(-700 万ユーロ)減少した。欧州連合の域内販売促進欧州措置が 2011 年に 1,000 万ユーロとなった(これには、乳製品及び精肉について実施された措置も含まれる)。

(g) 食料援助、国内予算は安定、欧州補助は減少

食料援助(9,600 万ユーロ)は 4.6%減少した。欧州の補助が 5%減少し、8,640 万ユーロとなった。前年度には、食料プログラムの製品の一部は市場で購入されていたが、2011 年には、最貧者への助成欧州プログラムは市場介入枠組みで在庫された製品だけを支給している。

(h) 生産ハザードの管理と経費軽減の助成が、2010 年の例外的支出の後に通常に戻った

生産ハザードの管理と経費軽減の助成は 35.2%減少し、2011 年に 7 億 4,300 万ユーロとなった(ほとんどすべて国の支出である)。2010 年は農業経営支援プラン PSEA と、危機に見舞われた牛

乳生産経営者のための欧州の高レベルの支援により特徴付けられていた。

2011 年は、農業社会共済中央金庫 CCMSA に支払われる社会保険料経費の軽減の補償が、4 億 8,100 万ユーロとなっている。7%減少したこれらの補助金は、以下に係わる。

- ・臨時労働者の雇用及び失業者の雇用に係る軽減:4 億 6,800 万ユーロ
- ・雇用主集団による、期限の定めのある雇用、もしくは期限の定めのある雇用の無期限雇用への転換:10 万ユーロ
- ・ブドウ収穫契約:1,360 万ユーロ

収穫保険の掛け金の肩代わりへの助成(1,500 万ユーロ)が 42%減少したが、これは、欧州農業保証基金 FEAGA を通じたこれらの掛け金の一部をファイナンスする 68 条の枠組みで実施される、新しい特別介入措置のおかげである。

(ii) 軸 3 とリーダー事業の激増により、農村振興支出の増加

農村振興への公的支出は 2010 年に 14 億 9, 200 万ユーロで、2011 年は 16 億 9, 200 万ユーロであった。

この増加は、農村空間整備保全予算の純増により示される。つまり軸 3 は農村地帯の魅力の維持と発展を目指し、リーダー事業の予算が増加している。本質的には、こうした軸の増加に貢献しているのは欧州予算である(国側の共同負担はむしろ地方公共団体により肩代わりされている)。

(a) 就農及び近代化、汚染管理に係る支持の低迷

就農助成及び汚染管理への支持は 3 億 2,700 万ユーロから 3 億 400 万ユーロに減少している。

・就農助成金 DJA

就農助成金は、支払いにおいて 5.3%減少し、受益者も 4,730 人から 4,500 人に減少している。

・エネルギーパフォーマンス計画

2009 年に開始されて以来のエネルギーパフォーマンス計画 PPE の激増は、2011 年に確認され、前年比 61%増である。この補助金(1,020 万ユーロ)の一部は全国農村振興計画に由来し、別の部分(150 万ユーロ)は、開始支援プランに含まれる(これには共同体側の負担はない)。

・土地及び水利改良

土地及び水利改良は 2011 年に 1,000 万ユーロであった。

・畜舎近代化プラン PMBE

PMBE の受益者は 2011 年には 8, 384 人から 6, 800 人へと減少した。

・投資融資の利子補給

投資の利子補給は、青年農業者利子補給融資のためにわずかに上昇し、7,800 万ユーロとなった。

(b) 農業活動の停止のための支払いが上昇

引退補償金 IVD がこの全体の 93%を占める。この措置は 10 万 9,000 人に該当する。この数は、1990 年以降、新規加盟を認めていないので毎年減少している。

早期引退措置は海外県でのみ存続しているが、200 万ユーロほどである。

(c) 自然的ハンディキャップ補償への公的支出の安定

自然ハンディキャップ補償への支持は 2010 年の 5 億 5,500 万ユーロから 2011 年の 5 億 6,900 万ユーロへと増加した。

(d) 農業環境措置の増加

- ・草地農業環境措置 PHAE
- ・農業環境措置輪作措置

輪作措置への予算は急増し、290 万ユーロから 7,040 万ユーロとなった。2010 年に多くの契約 (2010-15 年の期間に該当) を見たので、新規契約を募集しなかった。

(e) 農村空間整備保全への支持が激増、とりわけ有機農業支援の激増

農村空間整備保全への公的支出が 33%増加し、1 億 6,380 万ユーロとなった。この高い伸び率は、有機農業への転換に対応している。これが 3 倍以上となり 1,300 万から 4,800 万ユーロとなっている。有機農産物への強い需要に応えるために 2010 年に高い関与によって、こうした高い支払い水準が説明できる。これは、13 万 8,785ha に対応している (2009 年にはその面積は 5 万 1,271ha でしかなかった)。2011 年には有機農業への転換は第 1 の柱に移管され、68 条の特別支援を受ける (2010 年にこの制度に転換された有機農業での維持措置に倣って)。

農村優良拠点への支持は、33%減少し、2,900 万ユーロとなった。

(f) 農産物の加工及び販売支出への支援

2010 年に激増した加工販売支援は 2011 年には 3,970 万ユーロとなった(+54.7%)。

食品工業への投資戦略基金 FISIAA は、2010 年に激増したものの、11%減少している。

農村振興プログラムでの食品投資は、逆に、激増し(+55%)、FISIAA とは逆に、中小企業しか対象としていない。その予算は、67%は共同体によるものであり、その国内予算はしばしば地方公共団体の支出による。

なお、ここでは馬事部門での支出、作物・家畜安全性への支出、森林、教育訓練、一般的部局への支出などへの記述は省略した。

(3) 環境保全関連支出についての補足

ところで、こうした農業及び農村への公的支出について、環境保全への支出に焦点を当てて、いくつかのトピックを取り上げてみよう(alimagri, chiffres janvier, 2011 等を参照)。

新しいフランス農業モデルのための、Objectif Terres 2020 プランは、食糧及び環境にかかる二重のチャレンジに対する回答をなしている。それは、環境保全と農業活動の競争力・収益性という

要請を現実主義的に両立させることである。この戦略は、次のような考えに基づいている。すなわち農林業は自然資源の活用のために 5 つのチャレンジを提起しなければならない。つまり希少化している水を効率的に使用すること、水の生態学的状態を回復することに貢献すること。生物多様性と景観の豊富さの改善に資すること。農地を保全すること。エネルギーを効率的に管理し、気候温暖化を防止すること、である。2010 年 11 月 24 日に行われた第二回フォローアップ委員会の会合は、ここで提示されるような Objectif Terres 2020 プラン、すなわち Ecophyto 2018 及びエネルギーパフォーマンスプラン、植物タンパク質プランについての現状を明らかにした。

1) 植物タンパク質プラン

このプランは、フランスのプロテイン作物生産を振興するために、CAP ヘルスチェックの枠組みの中で開始され、年 4,000 万ユーロを支援されている。2010 年にはプロテイン作物は 58%増加し、160 万トンに達し、面積では 38 万 4,000ha に作付けされた。タンパク作物(ウマゴヤシ luzerne, 飼料用ソラマメ pois feverole)は、フランスの耕種部門において 3%しか占めていないが、以下の理由で決定的である。

- ・農学的観点から。輪作の多様性、家畜のための植物タンパク質の生産(欧州では 4 分の 3 が輸入されている)、土壌の栄養。

- ・環境的観点から。マメ科植物 legumineuses は、次の作物のために大気中の窒素をとらえ固定することで、窒素肥料の投入を削減させる。つまり土壌洗脱リスクを削減し、エネルギー消費、温室効果ガス放出を抑える(化学肥料製造、その運搬、散布に関連した)。

i) Plan Ecophyto 2018

このプランは、10 年間で(2018 年までに)、可能であれば、農薬の使用量を 50%削減させることを目標としている。DEPHY Ecophyto 試験農場ネットワーク(農薬節約システムについての基準生産試験農場)が、2010 年に設置され、フランス全土で、2011 年初頭には 1,000 戸ほどの農場で展開されている。また作物の健康に関する 200 ほどのパンフレットがすべての州で刊行されている。これにより農業者は農薬の状況を理解し、その使用に際しては的を絞ることができる。すでに 4 万人以上の農業者及び関連業者が規則の遵守、正しい使用法、統合防除技術について講習を受けている。

ii) エネルギーパフォーマンス計画 PPE(2009-2013)

農業による直接的なエネルギー消費は、全体消費量の 2%を占めるが、経営の経費の 6%を占めている(化学肥料や家畜飼料を通じた間接的消費を含まない)。農業経営に対して、化石燃料消費を削減し再生可能燃料を促進させるために、農業省は 2009 年に農業団体及びエネルギー部門関連団体と協調して、「エネルギーパフォーマンス計画 PPE」(2009-2013)を打ち立てた。これは、環境的チャレンジと経済的なそれとに同時に応えるものである。

このプランによって、グルネル環境協定の目標(2013 年にはエネルギー依存度の弱い農業経営を 30%とすること)を達成するために、農業経営のエネルギー的転換を支援することができる。この

多年次計画は、環境的目的と経済的目的という二重のチャレンジに応える。これは以下を目標とする。

- ・農業部門でのエネルギー消費の評価を改善
- ・経営のエネルギー診断を大量に普及すること
- ・農業設備及び農業生産のレベルでエネルギー効率を改善
- ・経営での再生可能エネルギーを発展させること

これらの活動により、農業経営は、エネルギー費目に関連した経費を削減し、経営の競争力を向上させることができる。2010 年には Dia'terre® という新たなエネルギー診断キット(農業関係団体との協力によって環境省外郭団体 Ademe により開発され、農業省により共同費用負担された)が開発され、農業者たちをエネルギー的チャレンジに立ち向かわせることになる。2010 年には農業省はこの計画に 2,570 万ユーロを支出し、これに、地方公共団体が 50 万ユーロ、欧州農村振興基金から 300 万ユーロを当てている。こうした公的支出はきわめて重要な梃子となった。というのも、全体で 1 億 2,700 万ユーロと見積もられる投資を生み出すことを可能としたからである。このプランは 2011-13 年にわたりフィリエール支援計画の枠組みで延長される。農業省の予算は牛肉、牛乳、養豚部門に優先的に当てられる。

第17表 PPE の実績(2010 年)

	申請件数	農業省予算(100 万ユーロ)	投資額(100 万ユーロ)
経営への投資	2,000	15.3	35
メタン化	46	10.4	92
合計	-	25.7	127

出典: alimagri, chiffres janvier, 2011

第 18 表 PPE への補助金（セーヌ・マリティーム県の場合）

エネルギー診断への助成		
	平野地帯(青年農業者を除く)	平野, 青年農業者
金額の上限(ユーロ)	1,000	1,000
最大補助率%	40	50
公的支援限度額(ユーロ)	400	500
エネルギー効率的農業設備への投資助成		
	平野地帯(青年農業者を除く)	平野, 青年農業者
金額の上限(ユーロ)	40,000	40,000
最大補助率%	40	50
公的支援限度額(ユーロ)	16,000	20,000

出典: セーヌ・マリティーム県農林部

(4) 就農助成への支出

以下では、フランスの農業農村への公的支出の一つを占める就農助成措置について、説明しておこう。

1) 2010 年の就農実態

まず、就農助成を受け取っているが、いまいが、就農者の全体数をおさえておくことから始めよう(Chambres d'agriculture, no.1008, 2011 を参考)。2010 年の就農数は 1 万 3,243 人であり、うち 8,532 人が 40 歳以下で、4,711 人が 41 歳以上である。就農者当たりの平均面積は 33.5ha であり、青年の 53%は法人での農業経営を選んでいる。個人経営は、中高年の就農者の 63%により選択されている。青年では男性は平均 28.4 歳で就農し、女性は 31.7 歳で就農している。中高年者の就農の平均は男性で 51 歳、女性で 53 歳である。配偶者が引退したことによる経営取得は、40 歳以上の女性の就農の 37%を占めている。青年就農者の中での多就業の割合は、中高年者と同様に、30%である。既存の経営者に比べ、この多就業の割合は倍である。

青年就農者の 30.4%は、農業経営者の活動の他に、別の活動を行っている。男性では 32.1%が多就業であった。女性では 26.5%が多就業で、主として非農業従業員であった。

夫婦間での経営委譲に伴う就農は 1,227 人で、中高年就農の 26%であった。ほとんどは女性であり(89%), それは、中高年就農者の 37%を占める。

第19表 新規就農数

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
40 歳以下男	6,902	6,838	6,986	7,257	6,131	6,070
41 歳以上男	5,711	5,360	5,187	4,508	3,044	2,931
40 歳以下女	2,804	2,819	2,825	2,740	2,414	2,462
41 歳以上女	1,499	1,436	1,676	1,581	1,711	1,780

出典: Chambres d'agriculture, no.1008, 2011

2) 1997 年から 2010 年の間の就農の変化

2000 年代初頭まで就農者層は減少した。2001-08 年の間に、青年について 1 万人ほどで安定し、41 歳以上で 6,000-7,000 で安定していたのである。この安定は 2004 年以降は、早期引退措置によるものでしかなかった。2004 年以降、経営主は 60 歳以前で引退することができたのである。この措置は 2008 年までは大きな成功を収め、引退の量を増加させた。この早期引退は、就農に対して二つの効果をもたらした。

・経営者数の増加と開放される土地の増加が、既存経営の規模拡大との競合にもかかわらず、青

年のための就農を維持する潜在力を持った。

・引退する夫の経営の取得が増加した。

2009 年は断絶の年であった。すなわち就農数が 2008 年に対して 17%の減少であった。早期引退数が、この措置の廃止のために 2008 年と 2009 年の間で 8 分の 1 になったからである。要するに、2009 年までの就農数の安定は、就農を「先食い」していたに過ぎなかったのである。

なお、上述のように、すべての年齢階層を含んで、2005 年の 1 万 7,000 人の就農から、2008 年の 16,000 人、2009 年及び 2010 年には 13,000 人へと減少しているのに対し、引退数の方も 2005-2008 年に年間 4 万 1,000 人から、2009 年に 2 万 2,500 人、2010 年に 2 万 1,000 人へと減少している。全国農業会議所 APCA の J.P.ボワッソン氏は、ここにベビーブーム効果の終焉を見ている(La France Agricole, 2012 年 2 月 23 日)。今後、引退に伴う就農の増加は期待できそうにないのが現状であり、新規参入の増加がいつそう求められることになる。

3) DJA 受給者のプロフィール

なお、就農助成金 DJA を得て就農している青年の数と、その特徴は第20表に示される。また DJA 受給者数は長期的に下落傾向を示しており、第21表に見られるように、フランスでさえ、農業者の高齢化が着実に進行している。

第 20 表 DJA 受益者数

年	2005	2006	2007	2008	2009
人	5,365	5,585	5,215	6,004	5,273
家族外%	31.4	30.5	31.9	27.1	28.8
平均面積 ha	54.4	63.8	49.7	50.6	55.8
法人就農%	62.8	65.2	65.4	65.5	65.9

出典: www.installagri.net

第 21 表 フランス農業に見る高齢化(経営主及び共同経営者)

年		2010	2000
人数		603,900	764,000
年齢階	30 未満	4.8	5.4
層別割	30～39	14.6	20.7
合(%)	40～49	28.5	27.0
	50～59	32.2	26.5
	60 以上	20.0	20.5

出典: Agreste Primeur, no.276,2012 より

フランスの新規就農政策の効果については、慎重に検討されなければならないが、第22表に

見られるように、とりわけ山岳地帯では、就農助成金がなければ、最低限の就農数さえ確保されることはなかったであろう。つまり経営の 15.6%が山岳地帯に位置しているのに対し、DJA 受給者の 21%が山岳地帯の青年なのである。

第 2 2 表 DJA 受給者の経営地帯別割合 (2009)

	DJA	2000 年センサスの経営割合
平野	52.38	57.90
条件不利	26.38	26.40
山岳	20.96	15.60

出典: www.installagri.net

さらに、作目別に見ると(第 23 表)、乳牛部門では、牛乳クォータの県の留保分の青年への優先的配分などにより、就農政策の効果が現れていると言えよう。すなわち乳牛経営は作物別には全経営数の 11%ほどを占めるに過ぎないが、DJA 受給就農者の 23%を占めているのである。

第23表 DJA 受給者の作目別就農割合(2009)

作目	DJA	2007 年の経営数割合
耕種	11%	23.07%
野菜, 花卉	5.2	2.25
ブドウワイン	6.4	13.96
果樹	1.2	3.69
乳牛	22.6	10.81
肉牛	14.5	12.50
その他草食獣	14.9	13.87
養豚, 養鶏	3.3	3.34
その他	21	16.51
全体	100	100

出典: www.installagri.net

4) 就農政策の評価

ところで、フランスの就農政策は農業構造政策上、どのような効果を持ち得たのであろうか。以下では CNASEA(2008)によりながら、主要な論点を紹介しておこう。

CNASEA(2008)は、2000 年～2006 年に DJA を受給した就農者についての調査を公表している。それによれば、この期間に DJA の受給者は 3 万 7,714 人であり、DJA への公的支出は 6 億 2,350 万ユーロ、受給者あたり 1 万 6,532 ユーロであった。なお青年就農融資 MTS-JA の受益者は、2000-2006 年で、4 万 1,012 人であり、融資額は 4 億 1, 200 万ユーロであった。銀行に支払われ

る利子補給分を補助金相当額として、一人あたりの平均額は 9,500 ユーロほどである。

第24表 1人あたり就農補助金額(2000-2006 年の平均)

DJA 平均額	16,532
MTS-JA 補助金相当額	9,531
一人あたり総額	26,063

出典:CNASEA (2008)

就農助成金及び融資の受給者の動向を示せば第 25 表のようになる。40 歳未満で就農助成を受ける可能性のある者で、これを受給している者は 7 割ほどである。

第25表 DJA, MTS-JA 受給者数 (2000-2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	全体	年平均
DJA 決定	6,602	6,163	5,693	5,774	5,890	5,908	5,454	41,484	5,926
DJA 支払い数	6,314	5,974	5,992	5,668	5,587	5,324	5,629	40,480	5,783
MTS-JA 決定	6,555	6,124	5,632	5,695	5,759	5,827	5,420	41,012	5,859
両方または一方の受給者	6,673	6,253	5,779	5,871	5,975	5,986	5,527	42,064	6,009
40 歳未満の就農	9,217	8,539	8,261	8,188	8,157	7,978	8,271	58,611	8,373
40 歳未満のうち受給者%	72%	73	70	72	73	67	67%	72%	72%

出典:CNASEA (2008) Evaluation ex post du Plan de Developpement Rural National, Rapport d'évaluation

なお、2002-2006 年の DJA 及び MTS-JA 受給者の調査によれば、就農の実際の費用は、平均 15 万 5,700 ユーロであり、うち 9 万 1,900 ユーロが経営取得費用で、6 万 3,800 ユーロが予想される投資の費用であるという。就農費用は 2002 年と 2006 年の間で 27%増加している。

第 2 6 表 2002-2006 年の就農費用 (DJA のみの受給者)

1,000 ユーロ	2002	2006	平均
予想される投資	55.8	68.6	63.8
取得費用	86.5	92.8	91.9
費用総額	142.3	161.4	155.7
Ha 当たり費用(ユーロ)	1,604	1,745	16,744

出典:同上より、筆者加工

さらに融資の平均額は 8 万 7,400 ユーロであり、就農費用全体額の 61%をカバーしている。

表 27 就農費用に対する融資の割合（2000-2006, DJA 受給者のみ）

	2000	2006	2000-2006
利子補給融資の平均	81,603	93,271	87,363
就農費用平均額	119,509	172,709	143,031
融資/就農費用	68%	54%	61%

出典：同上より，筆者加工

5) 就農する経営の条件

就農する経営に関する条件は，以下のように規定されている(Melliand, M. L. (2010))。

(i) 経営の最低限の規模

その経営基盤が，就農候補者に対して以下のようなことを可能とさせるような経営に就農しなければならない。

- ・農業社会保険制度 AMEXA への加入条件に応えること
- ・必要な経済的堅実性を達成すること

フランスの補助金を得るためには，候補者は，「最小限就農面積 SMI」の半分以上の経営面積に就農しなければならない(農事法典 L.312-6)。特別な場合には(特殊な生産，加工活動など)，AMEXA 加入条件は，労働時間総合を基礎に確認される。施設型生産のばあい，アレテによる係数を使用することで算定される。最低就農面積 SMI(農事法典 L.312-6)は以下のように定義される。すなわち SMI は県のそれぞれの自然地域，およびそれぞれの作物について，県農業構造指導シェーマ SDDS の中で決められ，定期的に見直されるのである。

また SMI は県によって異なり，係数によって，作物及び畜産の性格を考慮する。例えば，以下のように県や専門により異なる。

- ・2009 年に Marne 県では 34ha であり，例えば穀物では 34ha であるもののブドウでは 1.5ha である。
- ・2009 年に Drome 県では 20ha であり，路地野菜では 2ha で，灌漑されたアプリコットでは 5ha である。

(ii) 独立と自立の条件，農作業への参加

経営は独立した経営単位をなしていなければならない。それは自らの生産手段(建物，機械，家畜，直接支払いの権利など)を有していなければならない。自立性が証明されれば，機械は，青年が加盟する集団(機械利用協同組合 CUMA や農業組合 SICA など)のものを利用することができる。

青年は、経営管理や組織化の機能を果たさなければならないだけでなく、生産に必要な作業のすべて、もしくは一部を実行していなければならない。青年は、特定の作業については、農作業請負会社に頼ることができるが、全部を任せることはできない。彼は経営作業の多くの部分を自分で実行しなければならない。

(iii) 構造コントロール

青年は、農業経営の構造コントロールに合致した就農計画を提示しなければならない。

6) 予想される所得に関する条件

経営の収益性について保証するために、すべての候補者は、5 年間についての経営発展計画を PDE を実施しなければならない。これは、新しい経営の技術的、経済的能力、その活動の進展、投資のファイナンス計画を明らかにさせる。PDE はまた、当該の就農計画が、DJA を受けるために設定された所得の上限を遵守することを確認させる所得のシミュレーションを提示している。

- ・農業可処分所得は、農業活動から得られる所得で、経営粗利潤 EBE により計算される。
- ・個別経営の農業可処分所得 = EBE + 短期での金融成果 - 中長期の借入金の支払い + 短期負債の金融負担
- ・全体職業所得 = 農業可処分所得 + 非農業所得

(i) 許容される最小限所得と最大限所得

(a) 最小限所得

5 年間の PDE の最後に達成されるべき最小限所得は、年間最低賃金(2010 年で 12,675 ユーロ)である。この水準を達成できないような計画は、拒絶されるか、修正される。この基準は DJA 申請にも、MTS-JA 申請にも適用される。

(b) 最大限所得

MTS-JA には所得の上限額はない。しかし PDE の 5 年の後に最低賃金の 3 倍を超える全体予測職業所得をもたらすような計画を青年が提示する場合、彼は DJA を受給することはできない。

注意:もし 5 年間で実現される全体職業所得の平均が最低賃金の 3 倍を超えるなら、青年は DJA を返還しなければならないが N+5 年の年間所得だけがこれを超えたとしても、返還する必要はない。

7) 就農の新しい同伴措置

(i) 就農の全体的流れ

就農候補者を支援する措置は、次の段階に区分することができる。

(a) 就農情報ポイント(PII)での候補者の受け容れと自己診断の実施

PII は各県に存在し、すべての人に開かれた一括的受け容れ窓口である。一人の普及員が候補者に自己診断書を与える。この診断書により、候補者は自らの位置を確認し、自分のプロジェクト

を構想することができる。

(b) 個人対応職業化プラン PPP の作成と実施

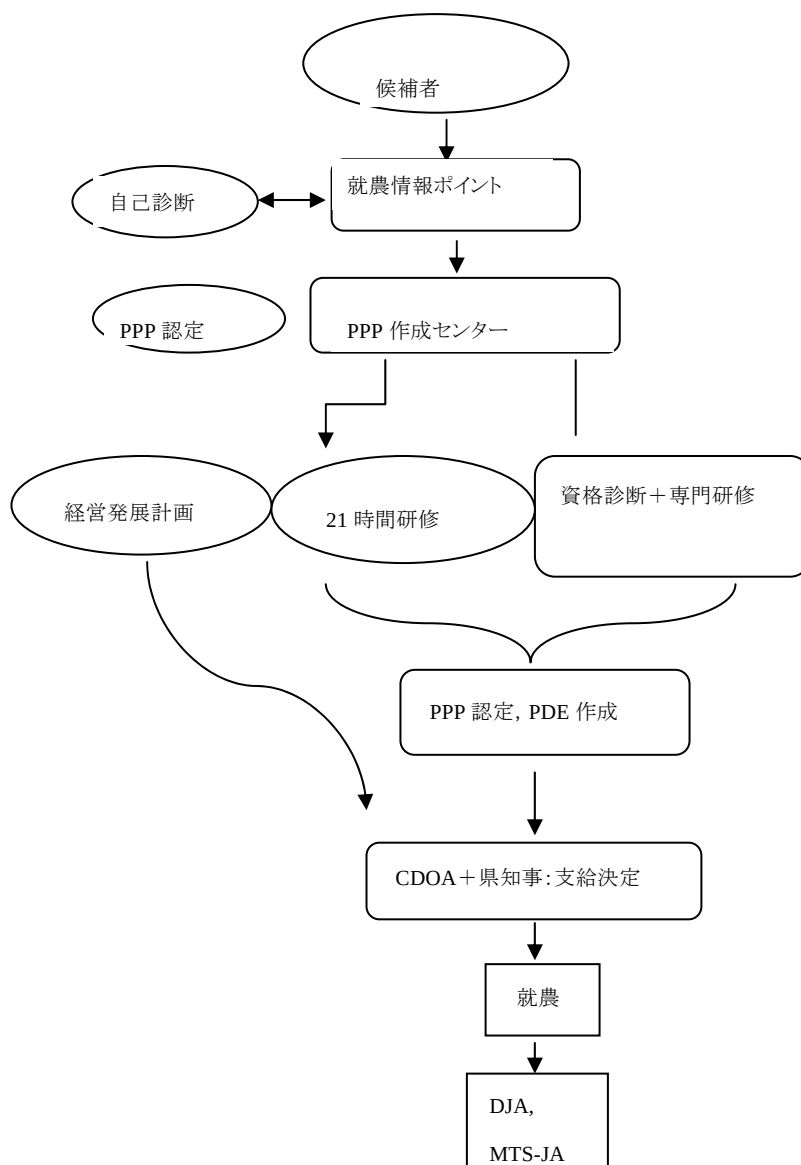
PPP は、候補者のプランに照らして、彼の資格の分析(自己診断書及び、PII の普及員との相談によって豊かになる)に基づいて作成される。それは、候補者が、よりよい条件で就農できるように、かれに提案される活動全体である(訓練や研修など)。PPP は県知事の認可の対象となり、3 年以内に実施されなければならない。なお 21 時間団体研修は、すべての候補者に共通である。それにより、自分のプロジェクトを実施するために、入手可能な情報及び資源を得る場所を理解することができる。

(c) 経営発展計画 PDE の作成

これは、プロジェクトの金銭的フィージビリティを確認させることができ、また経営から得られることができるであろう可処分所得を決定できる技術的、経済的予測調査である。この調査は、PPP の実施の認定を添付されて、県農業方向付け委員会 CDOA により検討され、次いで県知事により認定される。

以下では、これらの段階のそれぞれについて、より詳しく解説することにしよう(Melliand, M. L. (2010))。

こうして PPP は就農候補者支援措置の中心にあるが、それは、就農助成を得るために義務づけられた農業職業能力 CPA(学歴資格の捕捉)の一部をなしている。したがって PPP は、その学歴資格と経験により示される候補者の能力を補完することを目的としている。この組織化は、県において、県就農委員会 CDI により監督されている。この委員会は、県において、就農の同伴の作成と実施を促進する。これは、県農業基本委員会 CDOA にたいして、対応する方向付けを提案する。すなわち「就農情報ポイント」、PPP 作成センター CEPPP などがそれである。この委員会の構成と、組織化、運営は県知事により決められる。CDI はとりわけ、州議会の代表、県議会の代表を含む。CDI は県知事により主催され、以下の代表者たちを参加させる。すなわち、国の機関とりわけ公的農業教育機関、地方公共団体、職能団体、県農業会議所などである。



第 1 図 就農の流れ

出典:Melliand, M. L. (2010)

(ii) 情報提供と計画の立ち上げ段階

(a) 就農情報ポイント

県知事が、公募の後、また県農業基本委員会の意見を聞いた後に、県就農委員会の提案に基づいて、就農情報ポイントとなる機関を認定する。就農のコースの入り口として、このサービスは、国と地方公共団体によりファイナンスされ、候補者には費用がかからない。

(b) 自己診断

自己診断は、候補者に対して、ポイントのコンサルタントにより無料で与えられる。これは、候補者により個人的に記入され、次いで、ポイントに提出される。候補者には、いかなる費用も要請されない。

これは、候補者に対して、自らの位置をはっきりさせ、自らの就農を成功させるために深めるべき能力を理解させるに違いない。次いでこれは、PPP を作成するための情報の基礎をなす。記入済みの診断書を受け取ると、情報ポイントは、これを PPP のコンサルタントに渡し、2 週間以内に候補者と面談するように提案する。

PPP を求めることができるのは、国の助成を得たい候補者もしくは PIDIL の枠組みで地方公共団体の支援を得たい候補者である。専門的なコンサルタントと PPP が作成されたとしても、知事による認可無しにはスタートしない。すべての候補者に共通している唯一の行動は、21 時間(三日間) 集団研修であり、その他は、候補者それぞれにより異なる。PPP は候補者とコンサルタント、知事により締結される真の契約である。

(c) PPP アドバイザー

PPP 作成センターは、県知事により認定された教育訓練機関である。アドバイザー自身、仕様書に基づいて認定されている。二つのタイプのアドバイザーが PPP 作成に際して登場する。

- ・「コンピテンスアドバイザー」:コンピテンスの分析について専門があり、教育訓練士のプロフィールを持つ。
- ・「プロジェクトアドバイザー」:就農計画の分析について専門、技術普及員もしくは経営戦略普及員である。この「プロジェクトアドバイザー」は、候補者と PDE を実施することを任務としているのではない。この二人のうち一人が(もしくは場合によっては情報ポイント)、候補者の「基準 PPP」の機能を確保し、彼が、その PPP の実施全体を通じて、候補者に同伴する。アドバイザーたちのリストが情報ポイントで候補者に知らされ、候補者がこのリストの中から二人のアドバイザーを選ぶ。

(d) コンサルタントとの PPP の作成手続き

PPP の作成は、国の助成を申請する青年には無料だが、PPP のファイナンスは国の助成に該当しない候補者には国が費用負担することはない。特定の地方公共団体がこうした手続きを担う

(e) PPP の実施過程

PPP の過程でなされる行動は以下の通り。

- ・フランスもしくは国外での農業経営での応用研修(1 ヶ月～6 ヶ月)
 - ・農業経営以外での企業での研修(フランス及び国外)(1 週間～3 ヶ月)
 - ・職業訓練活動(教官がいたり、あるいは通信教育で)、訓練センター及び企業での研修を含む
 - ・農業職業能力 CPA を付与する学歴資格の取得を目指す活動
 - ・PIDIL の枠組みで実施される後見人の下での研修
- 例えば、応用研修では基準となるコンサルタントは、とりわけ以下を行う。
- ・認定された教師＝経営者や受け入れ企業を探す。

- ・研修協定を作成。CEPPP と候補者，教師＝経営者の間で契約される。

(f) 21 時間研修

この集団研修は，それぞれの候補者の PDE を作成することを目標としているのではない。PDE は PPP の実施と並行して作成されなければならない。逆に集団研修は，PDE を作成するために教わるべき文書についての知識を得る機会になる。

(g) 応用研修

(あ) 農業経営での研修(1-6ヶ月)

複数の異なった経営において実施することもできる。しかし二つの経営のみが奨学金と経営者への補償金を付与できる。PIDIL の枠組みで実施される後見人研修もまた PPP で実施される。農業経営でなされる応用研修の期間(農業教育機関の経営を含む)，青年は農事法典 D.741-64, D.741-65 での農業研修生である。

(い) 農業経営での応用研修についての奨学金

農業大臣により金額は決定される。2009 年は奨学金額は以下である。

- ・一般的に月額 230 ユーロ
- ・場合によって 385 ユーロ(外国研修等)

(iii) 経営発展計画 PDE の実施

国の助成を得ようとする者は PDE を提出しなければならない。PDE は青年にとっての教育的道具および考察の道具であると同時に，(助成金を決定する)CDOA にとっては作業文書である。これは 5 年間について候補者自身の責任において作成され，候補者自身で，あるいは彼の選択した機関の支援を得ることができる。いったん就農が実現されると PDE の終了時点で，県農林部 DDT が体系的に，PDE の実施が，知事により認定された当初の計画に合致していることを確認する。

PPP の実施と並行して，候補者は PDE を作成しなければならない。

(a) PDE の内容

(あ) 取得される経営の状態

PDE は，取得時店での経営の記述を含む

- ・既存の人的，技術的，物理的な手段全体(働き手，農地や建物，家畜，機械などの状態)
- ・青年が取得もしくは統合する経営の最後の 2 年の簿記など
- ・候補者により取得される予定の経営の生産物の基準，生産奨励金受給権，直接支払い
- ・経営建物が基準に適合しているか否か

県農林部は，平均データに基づいて，取得費用が，取得される経営の実際の経済価値と照らして釣り合っていることを確認することになる。

(い) 青年により計画された活動の記述

活動の発展段階、生産や販売についての候補者の予測が明示化される。青年は、その生産と販売の目標が市場と整合していることを正当化する。契約の存在、販売方法などを記述する。

(う) 農業簿記データ

@経営の経費

@予測粗マージン

@年間予測所得、

@5年間の予測

@投資計画

当初の5年間で予測される投資の性格と額、予想される実施時期が、PDE に示されなければならない。またそのファイナンスが MTS-JA の対象とならないような投資についても記述する。投資計画は就農の全体的費用(以下を含む)を決める。

- ・経営資本の取得費用:取得される機械のリスト、取得される建物の記述を含む。
- ・農地資本の取得費用:
- ・最初の3年間で予定される畜舎などの規格への適合の投資の費用
- ・5年間で予定されるその他の投資費用

@ファイナンスの必要:必要の性格と金額が識別される。とくに以下と関連した必要性を PDE は記述する。

- ・経営者や組合員の労働報酬
- ・運転資金の上昇(もしあれば)
- ・利子補給付きもしくは利子補給無しの融資を区別して、経営の借入金の返済

@資金は以下を含む

- ・DJA, 地方公共団体の補助金など
- ・その他の補助金,
- ・銀行融資, 家族からの借り入れ
- ・個人の持ち出し

(b) 就農後の計画の修正と PDE の契約条項変更

就農後12ヶ月間は PDE に対して契約条項変更を申請できない。これ以降、青年は、以下の修正が、残りの PDE 期間で起こった場合、変更を申請しなければならない。

- ・経営での就業者数の修正
- ・経営の経済の実質的な修正
- ・投資や生産の顕著な変更
- ・法的な地位の変更
- ・MTS-JA の追加の申請

・主業としての農業者から副業としての農業者へ(逆の場合も)

就農の12ヶ月間では、PDEに規定されていなかった目的についてはファイナンスされることができない。最初の年はMTS-JA融資の対象の変更はできない。銀行利子率の低下は、最初の年には、契約条項変更をもたらすようなやむを得ざる事態をなすことはできない。しかし、PDEが最初の年に、MTS-JA融資により、また市場利子での融資によりファイナンスされる正確な投資を規定している場合、投資の性格や金額を修正することなく、銀行利子率の低下は、該当する補助金額で、当初規定されていたそれよりも高いMTS-JAの借入れを可能とさせる。

8) プロジェクトの財政支援：就農助成とその他の財政手法

就農支援には、就農助成金DJAの他、青年農業者融資MTS-JA、社会保険料の減免などの措置がある。まずDJAの金額を示せば第28表に示されるとおりである。

第28表 DJA (ユーロ)

	平野	条件不利	山岳地帯
主業としての活動 最小	8,000	10,300	16,500
最大	17,300	22,400	35,900
副業としての活動 最少	4,000	5,150	8,250
最大	8,650	11,200	17,950

出典:Melliand, M. L. (2010)

さらに融資MTS-JAは、四つのタイプの支出(就農に必要な資本の取得、就農後1年目の運転資金、経営の持続性を改善する場合の農地の取得、法人資本の取得)向けの融資に限られる。

第29表 融資

	平野	条件不利及び山岳地帯
利子率	2.5%	1%
補助金相当額上限	11,800	22,000
利子補給期間	7年	9年

出典:Melliand, M. L. (2010)

なお、その他の優遇措置としては社会保険料掛け金の免除と税金の免除がある。

第30表 18-40歳の社会保険掛け金の部分的免除

1年目	2年目	3年目	4年目	5年目
65%	55%	35%	25%	15%

出典:Melliand, M. L. (2010)

また税金の減免としては、以下のような措置がある。

- ・課税純利益について5年間の間、50%の減額。この減額はDJAが経営簿記に統合されている1年間については、100%の減額となっている。
- ・農事不動産の取得について土地登記県税の削減。
- ・5年間について非建造土地について、土地税の50%減税(地方公共団体は、最大5年間、追加的な減税を与えることができる)

なお、就農とローカルイニシアチブ発展のためのプログラムPIDILという制度がある。PIDIL措置は州によって異なる。それは委譲者にも就農候補者にも向けられており、とりわけ家族枠組み外での就農に向けられている。さらにこれは、国の助成枠組みで就農する青年にも、基準を満たさない就農予定者にも向けられている。

助成の例:技術経済的支援、市場調査、研修参加に際しての酪農ヘルパーサービス利用への支援、農業後見人の下での研修の際の支払いなど。

(i) DJAの増額基準

CDOAの意見を聞いて、知事は、全国の上限額を遵守し、また以下のような要素に基づいた増額基準を考慮してDJAの金額表を決める。

- ・予想所得額ならびに農業生産活動から得られる所得の割合
- ・家族枠組み以外での取得に伴う就農の困難
- ・地方の農業政策の優先事項に応じた増額基準(都市農業、羊肉等)
- ・就農のイノベーション的性格と環境保全、地方の魅力への貢献(有機農業、農場での加工等)。

特定の場合、知事は、3年間、その経営の技術的、経済的、財務的フォローアップを青年に貸すことを必要と判断する。このとき青年は500ユーロDJAを増額される。

(ii) DJAと別の助成金の累積受給

特定の地方公共団体は、DJAの補足額を与えることができる。ところが共同体規則は最大限の補助金額を設定している。

- ・DJAのみの場合、4万ユーロ
- ・DJAとMTS-JAの合計について7万ユーロ

それぞれの候補者へのDJA支給に際しては、知事はこの上限額を考慮する。

(iii) DJAと県の予算

DJAについて関与されるべき権利の全国的予算が存在し、これが、就農のダイナミズムを考慮して、州の間に配分される。州知事は、次いでこの予算を各県の間で配分する。その結果、全国基準と上述の増額基準の他に、県知事は、DJAを支給するために彼に与えられた県予算を遵守する。

9) 欧州における青年農業者の状況

青年農業者の割合は国によってかなり異なる(Chambres d'agriculture, no.1008, 2011 を参考)。2007 年でポーランドの経営者の 12%が 35 歳未満であったのに対し、ポルトガルの経営者では 2%のみであった。こうした加盟国間での差異は多くの理由により、とりわけ農業経営の収益性の度合いによって、また土地費用(購買力に照らして)、借地か自作か、相続制度、などにもよろう。

ちなみに青年農業者(35 歳未満)の割合を示せば、以下の通りである。ポーランド(12.3)、チェコ(9.8)、オーストリア(9.7)、フランス(7.9)、ハンガリー(7.6)、ラトビア(7.2)、EU25(7.1)、ギリシア(7.0)、アイルランド(6.9)、EU-27(6.1)、デンマーク(6.0)、ベルギー(5.9)、エストニア(5.6)、ポルトガル(1.9)、キプロス(2.5)、英国(2.6)、イタリア(2.9)、ブルガリア(3.1)、スロヴァキア(4.0)、リトアニア(4.2)、マルタ(4.2)、ルーマニア(4.3)、スペイン(4.5)、EU-15(5.0)、ルクセンブルグ(5.3)、スウェーデン(5.5)。

他方で高齢農業者(65 歳以上)の割合は以下の通りである。フィンランド(6.2)、ドイツ(7.5)、オーストリア(11)、フランス(15.4)、ルクセンブルグ(15.9)、ポーランド(16.2)、オランダ(18.2)、チェコ(18.5)、デンマーク(20.3)、ベルギー(21.2)、スウェーデン(21.6)、アイルランド(24.9)、マルタ(25.4)、ハンガリー(27.8)、EU-25(28.8)、ポルトガル(48.3)、ブルガリア(45.3)、ルーマニア(45.0)、イタリア(44.5)、リトアニア(40.7)、ギリシア(37.4)、スペイン(36.6)、スロヴェニア(35.0)、EU-27(34.1)、EU-15(33.8)、エストニア(33.3)、スロヴァキア(32.9)、英国(32.6)、キプロス(29.5)、ラトビア(29.4)。

10) 農村振興規則の利用は加盟国で異なる

農村振興規則の軸「競争力」の二つの措置が直接、間接に青年農業者に関わる。すなわち青年農業者の就農(措置 112)と早期引退措置(113)である。その他の複数の措置もまた、青年農業者に関わる(とりわけ「職業訓練」措置 111)。

加盟国全体にとって、「就農」措置は、農村振興規則の軸「競争力」の予算のうち平均 3%を占め、欧州農村振興基金 FEADER の 1%を占めている。より詳細に見ると、24 の加盟国が自国の農村振興プログラムの中で 112 を活用している。この措置はマルタやオランダ、スロヴァキアでは活用されておらず、ドイツのほとんどの州で、ウェールズでも使用されていない。ドイツを例外として、これらの 4 つの国及び地域では、青年農業者の割合はきわめて少ない。財政危機のために措置 112 はアイルランドとラトビアでは中断されている。というのも、農村振興規則にかかる措置の支出は、原則として、加盟国との折半だからである。

なお加盟国全体について、「青年農業者の就農」(措置 112)の公的支出は 2007-2010 について 17 億ユーロとなっており、これは 2007-2013 年の期間について計画された支出の 34%である。2007-2009 年の最初の 3 年間について、3 万 6,000 人以上の青年が 112 措置を受給し、これは 2007-2013 年について予定されている受給者数の 20%である(第 31 表を参照)。

2007-2013 年では、措置 112 について 50 億ユーロが計画化されており、うち 29 億ユーロが FEADER により財政負担され、21 億ユーロが加盟国及び州による。最も高い全体予算はフランスのそれであり(16 億ユーロ)、最も少ない額はドイツ 480 万ユーロである。

第 31 表 措置 112 を受給した青年農業者(40 歳未満)(2007-2009)

国	人	%	国	人	%
EU-27	36,764	20	スウェーデン	759	69
フランス	12,956	30	フィンランド	713	14
ポーランド	5,112	15	アイルランド	704	17
イタリア	3,947	17	ベルギー	602	26
オーストリア	3,254	33	ルーマニア	507	4
スペイン	2,222	10	チェコ	332	22
ブルガリア	1,476	36	ポルトガル	247	5
ハンガリー	1,467	98	エストニア	187	62
リトアニア	1,169	65	ドイツ	124	31
スロヴェニア	844	70	ルクセンブルグ	81	77
ラトビア	59	7	英国	2	0.4

出典:Chambres d'agriculture, no.1008, 2011

17 の加盟国が、その早期引退措置(113)を自国の農村振興プログラムに組み入れている。この措置はオーストリア、ブルガリア、エストニア、ルクセンブルグ、マルタ、ブルガリア、エストニア、オランダ、ルーマニア、スロヴァキア、スウェーデン、によっては活用されず、ドイツのほとんどの州及びスコットランド、ウェールズによっても活用されていない。措置 112 についてと同様、措置 113 は現在、アイルランドで中断されている。

1 1) 将来の CAP における青年農業者への支援強化

2011 年 10 月 12 日に示された CAP 改革の提案は、以下のような青年農業者のための措置を含んでいる。

・一方では、第一の柱が青年農業者のための特別な直接支払いを含むことになろう。この支払いは直接支払い全体額の 2%にまで上り、2014-2020 年に 60 億ユーロほどとなる。

・他方で、第二の柱が、(現行の農村振興規則の「青年農業者の就農」と「非農業活動への多角化」、「企業の創出及び発展への支援」をまとめた)「農業経営及び企業の発展」措置を含むことになろう。給付される支援は青年農業者当たり、最大 7 万ユーロとなろう。逆に、「早期引退措置」は規則から消失することになる。さらに加盟国は、CAP の戦略的プライオリティに活動と資金を集中させるための、「テーマとなるサブ・プログラム」を実施するように促される。こうして「青年農業者」サブ・プログラムの実施が提案される。これは上述の「農業経営及び企業の発展」措置の他に、「物質的投資」(加盟国によって支持率は 40%-75%と異なる)措置、「知識の移転」、「普及サービス」、「協力」措置を含むことになろう。

5. 農業近代化法

(1) 農業への新しい展望

フランスにおける近年の農業政策の刷新については、2010 年の農業近代化法をぬきにしては論じることができない。大統領は、2009 年 2 月に農業近代化法について表明し、これが「2013 年以降の CAP の目標の枠組みにおいて、農業及び食品の新しい展望を示す」ことを目的とする、と述べている。フランスは同法により自らのポジションを強めることで、CAP 改革の主導権を握ろうとしたのである。以下では同法の内容について詳しく紹介することとしよう(Chambres d'agriculture, no.996, octobre, 2010)。同法は、2009 年末の調整の局面を経て、2010 年 1 月 13 日に法案が提示され、7 月 27 日に成立した。なお採択された法律は 85 の条文を含んでいる。

その際だった目的と措置は、以下に関わる。

- ・「食品の公共政策」を通じて、消費者に安全で高品質の食品を保証すること。この食品公共政策は、食品にかかる衛生的、栄養的活動と食品生産活動を整合化させる。
- ・川上と川下との間での書面での契約の義務づけにより、農業者の所得を保証する。
- ・天候災害保険、衛生基金のために欧州基金を動員して、リスクの保険における農業者への責任付与。
- ・複数の措置により経営の競争力強化(夫婦間での GAEC の承認)。
- ・農地の保全。農地の市街化について意見を与える県委員会の設置により、また建設可能となった農地の付加価値税が、就農をファイナンスすることに貢献することになる。

ここでは同法のうち、「食品の公共政策」及び「業種間組織と契約政策」に関わる部分を中心に取り上げることにしよう。

(2) 食品の公共政策

1) 概要

農業近代化法は、農事法典に統合されるべき食品の公共政策について制定している。それによれば食品公共政策は、「経済的に受容しうる条件で、安全で、多様で、量において十分な、味覚的栄養的品質の良い、持続的条件で生産された食品へのすべての人々によるアクセスを保証することを目的とする」(農事法典 L.230-1)。

こうした食品公共政策は、農業食品経済方向付け及び調整高等諮問委員会、および全国消費委員会の意見を聞いた後に、全国食品プログラム PNA の中で政府により定義されなければならない。全国食品委員会 CNA がこのプログラムの作成に関与し、その実施をフォローアップする。

PNA の適用領域は、とりわけ以下に関わる。なお PNA の内容(4つの軸と2つの軸横断的側面)の一覧については後述する。

- ・食糧安保と衛生的安全性

・以下についての教育及び情報提供。とりわけ嗜好及び栄養バランス、食品の多様性、生活困窮者など特別の人口集団に固有なニーズ、衛生的規則、農産物原料の原産地、生産方法、農業活動の環境への影響。

・農業活動の環境への影響

・農産物の嗜好的、栄養的品質、食品提供の品質(全国栄養健康プログラム PNNS と連携して)

・環境保全的で、食品ロスを制限する農産物及び食品の生産流通様式

・直売の振興(給食や団体食堂での地域農産物の調達促進)と、生産者と加工業者との間の地理的近接性

・全国食品文化遺産登録の設置と、テロワール産品の保護の必要性

PNA はとりわけ、様々な公共政策を整合化させることを目的とし、食品に関する PNNS の活動を含んでいる。PNNS を展開することになるいくつかの措置は、法律によって規定される。さらに食品観測が設置される。これは、事業者や当局に対して、食品の供給と消費の展望について説明することを目的としている。また食糧援助が法律により規定される。食糧援助は、最貧者に対して、食料を提供することを目的としている。コンセイユ・デタのデクレにより設定される条件にそって、国土全体にわたる食糧援助と、すべての潜在的受益者への供給を可能とする。

他方、直売の振興と関連しては、国は、団体食堂の調達にさいして、直売産品を優先することを目的とする(農業経営者及び農業経営者組織を関与させることで)。これらの産品は、調達目標として、以下のカテゴリについて 2010 年に 15%、2012 年に 20%以上と設定される。すなわち、季節産品、環境影響の少ない製品(その生産・流通方法、品質原産地識別表示 SIQO 産品、環境認証活動に取り組む経営の産品)である。

法律の第 3 条は原産国表示を農産物・食品(生鮮の状態もしくは加工の状態)に対し義務づけることができるとする。該当する製品のリストはコンセイユデタのデクレにより制定される。

第 8 条が示しているのは、食品の生産及び加工、包装、流通、販売は、当該の事業所の活動に適した食品衛生に関する特別な資格を保持する職員、もしくは管理者または経営者として、企業の中で 3 年以上職業経験を持つ職員がいることを義務づけることができる。

また、法律は、公的品質表示の保護管理組織 ODG に対して、テロワールの環境的特徴を保護することができる措置、ないし動物愛護に関する特別な措置を含むグッドプラクティス憲章の作成を可能とさせる。ただし、この憲章の遵守は、公的品質表示 SIQO の取得条件ではない。

さらに PNA とは別に、食品の公共政策は、家畜及び植物の健康の領域における活動の実施を目的としている。

2) 食品公共政策

農業近代化法が食品公共政策を打ち立てようとした背景には、Mandeville, B., Soyer, M. (2010) が指摘するように、フランスの食品モデルが現在、疑問視されていることがある。すなわち、とりわけ若い世代がフランスの伝統的な食事モデルをとらなくなっていること、他方でファストフードの広範な普及が見られることによる(以下の記述は、Mandeville, Soyer, 2010 による)。

ところで 2010 年 7 月 27 日付の農業近代化法まで、フランスではいかなる公共政策も食品を対

象としてはいなかった（ノルウェーやスコットランドとは異なり）。これまでは栄養分野のみがこうした公共政策の対象となっていた。かかるものとしてフランスは、2001年に栄養政策を制定し、これを通じて二つのプログラムが誕生した。すなわち最初の全国栄養健康プログラム PNNS(2000-05)は栄養に関するコミュニケーションキャンペーンを積極化させ、PNNS2(2006-2010)はこの方向をさらに深めるとどうじに、食べる人の環境の修正（食品供給、身体運動など）、消費者と接触する職業人の訓練などに焦点を当てた。さらにそれは、もともと貧しい人々の特別なニーズに配慮することを目的としていたのである。こうして栄養政策は、消費者の食品選択を方向付け、十分な栄養水準を達成することを目的とする、と理解しなければならない。

ところが、こうした栄養政策は、広義での食品政策の一環でしかなく、そもそも食品政策をどのように定義するか、という問題が提起されることになったのである。

農業近代化法によって、農事法典の L.230-1,第 1 節は、上述のように食品公共政策を以下のように定義している。すなわち「食品公共政策は、経済的に受容しうる条件で、安全で、多様で、量において十分な、味覚的栄養的品質の良い、持続的条件で生産された食品へのすべての人々によるアクセスを保証することを目的とする」。さらに「それは、各人に対してその希望と制約、栄養的必要に応じて、その厚生と健康のために、自分の食品の選択条件を各人に提供することを目的とする」。さらに L.230-1 には、食品安全、嗜好的、栄養的品質、環境を保全した生産および流通様式、テロワールの尊重と販売促進表示の公正さ、消費者への情報提供規則といった項目が続く。

農業近代化法の第 1 部第 1 章は、農事法典のみならず公衆衛生法典、消費法典の中において多様な条項を制定することで、公共政策を確立する。それは、農相 Bruno Le Maire の希望によれば、農業の、真の政策的方針 *cap politique* をなすことになる。

食品は公衆衛生と消費の政策領域に直接関わり、公衆衛生法典と消費法典が、二つともに、全国食品プログラム PNA の定義について、近代化法により作られた農事法典の L.230-1 の新しい条項に言及している。

こうして立法者は、まとまった全体として理解される公共政策の制定によって、ばらばらな要素を組織化することになった。それ以上に、農業法の観念そのものから脱却して、農業法は、食品領域へと拡張することになる。つまり農業法の定義は、よりいっそうとらえがたいものとなっているのである。

もちろん農業近代化法の以前にも、食品は、部分的には規制されていた。まず共同体レベルでは、2000 年代初頭に、「衛生パッケージ」が、5 つの規則を通じて、衛生と食品安全に関する要請を規定し、その中には、「フード・ロー」と呼ばれる規則 178/2002 があり、これがこうした立法の支柱をなしていたのである。

次いで国内レベルでは、公衆衛生法典が、食事に由来する健康トラブルと、食品表示に関して規定しており、農事法典もその第 2 部で、畜産物の公衆衛生を扱い、それを通じて、家畜由来食品の衛生的安全性の規則を規定している。

次いで政策に係る手法の選択が決定的問題となる。

食品政策については、農事法典 L.230-1 条が、「食品公共政策は、全国食品プログラムの中で

定義される」と規定している。まず、プランが重要なのである。L.230-1 によれば、PNA は農業食品高等方向付け委員会、消費委員会、食品委員会の意見の後に政府により作成される。

目標に関しては、まず、すべてのフランス人に安全な食品を提供すること、消費者が、自分が食べるものを識別できることであり、つまりは安全性の目標である。次いで、エコロジー的目標に対応した直売の発展を通じた製品の新しい販売方法を打ち立てることである。最後に食品公共政策は嗜好の多様化、栄養目的を目指す。

3) 食品公共政策の作成過程

(i) 省際政策

食品公共政策の制定過程は農事法典 L.230-1～L.230-3 により定義されている。この課題はまず、政府に帰属し、政府が「議会に対して 3 年に一度、当該領域における自らの活動について報告を行う」ところで、「政府」とは、農業省だけなのか、それとも農業省は別の省庁(厚生省や文部省など)と協調しなければならないのだろうか。

この問題については、すでに農業省の特徴に関する 2007 年 5 月 25 日のデクレ(no.2007-993, JO 26,mai,2007, p.9881)が、食料農業漁業省は、「消費省及び厚生省と連携して、食品政策を策定し実施する」と規定している。ここで言う政府の定義にしたがって、省庁間の間での協調が全国食品プログラム PNA の定義にも妥当することになる。

(ii) 協調

政府だけでなく、その他の委員会(CNA など)も食品公共政策の策定に関与する。

食品公共政策の最初の目標の一つが食品の衛生的安全性に関わるいじょう、食品公共政策の定義において科学研究機関の介入が望ましいように思われたことであろう。ところが、農業近代化法では、食品衛生安全庁 AFSSA にはいかなる位置も与えられなかった。なるほど AFSSA はすでに「国の権限のある部局により実施される衛生監視プログラムについて諮問を受ける」(農事法典 L.261-1, 健康法典 L.1323-1)ことになっている。しかし食品公共政策の制定についても、その実施についても、いかなる協議も規定されていないのである。

農事法典 L.230-1 に挙げられている諸制度は食品公共政策の作成過程の統合的な部分をなすが、科学研究機関は除外され、諮問的役割を付与されただけであり、衛生監視プログラムの実施段階でしか介入しないのである。

逆に農業近代化法は、この条項全体を食品観測 Observatoire de l'alimentation にあてている。L.230-3 条が規定するところでは、食品観測は「食品公共政策の目標の定義とその効果の評価において政府を補佐する」と規定している。とくに、「食品観測は、経済的アクター及び公権力に対して、食品の供給と消費の進展について説明することを任務とし、「栄養、衛生、経済、社会という分野におけるその任務の行使に必要なデータを分析する」。

元々の名称であった「食品の品質観測」は PNNS2 により設置され、2008 年に誕生した。これは、INRA と AFSSA により共同で運営される観測である。食品の品質観測を食品公共政策の作成と結びつけることで、立法者は、これに重要な経済的次元を付与しようとした。この観測の役割は、

栄養的, 経済的, 社会経済的データを収集し, 分析することである。

4) 食品公共政策のアクターたちに対していくつかのデータの提供を課する

L.230-2 が規定しているように, 「食品公共政策を作成し, 実施するのに必要なデータを得るために, 国の担当部署は, 生産者および加工業者, 流通業者に対して(その法的地位が何であれ), 自分の製品の生産, 輸入, 加工, 販売, 消費に関する技術的, 経済的, 社会経済的なデータの送付を課することができる」。この「国の担当部署」について, 農業近代化法は正確には規定していない。それは農業省であるのか, それとも新しい行政庁が, 将来の適用のデクレにより誕生するのであろうか。立法者はこの問題には口をつぐんだまま, 単に次のように規定する。「国务院のデクレが, 知的財産権に配慮しつつ, これらのデータの性格とその提供条件について規定する。これが, データ未提供の場合に適用される罰則を決める」とある。

5) 食品公共政策の目標

(i) 複数の目標を持った政策

L.230-1 は食品公共政策を確立し, これは目標により定義され, 複数の諮問委員会に補佐された政府により作成される全国食品プログラム PNA の作成を通じて具体化される。L.2301 により目指される様々な目標を読んでも, これらの目標について詳細には論じられていない。これらの目標は以下のように提示される。

「・食品安全性, すべての人々, とりわけもっとも貧しい人々にとって, 量においてまた適切な品質において食品へのアクセスを可能とすること。

- ・農産物食品の衛生的安全性
- ・人間もしくは家畜により消費される, 動物および植物の健康
- ・とりわけ嗜好, 食品のバランス, 多様性, 特定の人々に固有なニーズ, 衛生規則, 製品の知識, その季節性, 原料の原産地, 生産方法, 農業活動の環境への影響, これらについての教育と情報提供。
- ・販売表示の公正さ, 消費者への情報提供規則
- ・農産物および食品供給の嗜好的, 栄養的品質
- ・環境を遵守し, 浪費を制限した農産物食品の生産・流通様式
- ・テロワールの尊重と促進
- ・直売の発展と生産者と加工業者との地理的近接性の促進
- ・学校給食や社員食堂での地方農産物の調達
- ・とりわけ食品文化遺産登録の設置による, フランスの食品, 料理文化遺産

上述の点をまとめて Mandeville ら(2010)は, 食品公共政策を三つの主要な論点に焦点化させている。つまりまずは, 安全性, 次いで食育, 最後に地方的生産の発展と振興である。

農業近代化法は, 食糧安保(量的側面)と食育(質的側面)に重要な位置を与えている。と言うのもこの法律は, 食料援助に L.230-6 をあて, 食育に L.230-4, L.230-5 を当てているからである。これらに与えられた重要さをみると, これらのプログラムがその後の発展の目標をなす事になる。そ

のほかの目標は、それほど前面には出されていないが、それでも、公共政策のアクション・プランの一部をなし、検討するに値する。第一は衛生的安全性に関連し、第二は直売の発展に関連する。

(a) 衛生的安全性の規則に関する継続した政策

衛生的安全性の問題は新しいものではない。共同体規則では、すでに 5 つの規則の対象になっている(衛生パッケージ)。「農場から食卓まで」という、この有名な立法が、衛生的安全性についての原則を確立している。

フード・ロー(178/2002)は、トレーサビリティの厳格な定義を通じて、食品チェーンのアクター全体に責任を付与することを目標としていた。この規則によれば、トレーサビリティとは「生産、加工、流通のすべての段階を通じて、食品の軌跡を追跡する能力」を示す。この規則は、前文 28 を思い起こさせる。すなわち「食品および家畜飼料の完全なトレーサビリティシステムが的を絞った正確な回収手続きを可能とし、消費者や検査員に情報を提供することを可能とする」。農事法典もすでに衛生的安全性に関連した措置を含んでいるが、しかしこうした措置は実際には、きわめて狭い領域しかカバーしていない。と言うのも衛生的安全性はそこでは予防と獣疫の扱いを通じてしか検討されていないからである(農事法典 L.221-1)。こうして、衛生パッケージとはことなり、農事法典は今日に至るまで、断片的にしか衛生的安全性を検討してこなかった。今日、衛生パッケージがそうしようとしていたように、全体的な衛生的安全性が真に実施されるように思われる。つまり農業近代化法は次のように規定している。すなわち食品公共政策は「食品衛生安全」(衛生安全性によりカバーされる目標の全般的定式をなす)のレベルでだけでなく、同時に、「人および家畜により消費される動植物の健康」のレベルでも介入しなければならない。最後に、販売表示の公正さのレベルでの介入(「消費者の情報提供規則」)もある。

(b) 「直売」の発展

議会の議論を読むと、直売促進は最初テキストでは何ら規定されていなかったために、議員の批判を浴びて取り上げられている。なお、直売については、後で詳しく取り上げる。

(c) フランスの美食的、料理的伝統の保全

L.230-1 には「テロワールの尊重と振興」、「フランスの食品および料理の文化遺産、とりわけ食品文化遺産登録の設置を通じて」という文章が見られる。ここにはフランスの食品文化遺産の保全の政治的意思が顕著である。それは、動物愛護が多く制度により強調される時代にあって、フランスの食品文化遺産は、特定の生産方法が「野蛮」であるという世界的ロビーイングの攻撃に見舞われるかもしれないから、なおさらである。このことは特にフォアグラの生産に関連する。これはフランスの美食の伝統であるが、欧州連合の食品政策により疑問視されてきた。家畜飼養における家畜保護に関する 1998 年 7 月 20 日の指令が規定するように、「家畜は、健康を維持し、その栄養的必要を満たすために、その年齢とその種類に応じた安全な飼料を、量的に十分に与えられなければならない。いかなる家畜も、苦痛もしくは無益なダメージを被るようには、えさを与えられ、水を

飲まされてはならない」。2006 年 1 月 5 日の農業基本法は、こうした脅威に対して、農事法典 L.654-27 を付加している。「フォアグラはフランスで保護された美食的文化遺産の一部をなす」。こうして食品公共政策は、これまでの農業に関する立法の軌跡に位置づけられ、美食的伝統を擁護している。

(ii) 食品公共政策の主要な二つの軸:品質と量

農事法典 L.230-4 から L.230-6 はその二つの目標(質と量)をつうじた食品公共政策を実施するための手段と考えることができる。すなわち「嗜好に関する教育と情報提供、食事のバランスと多様性」、他方での「食糧安保」である。

(a) 食品の品質と、製品ごとの集合的合意に関する規定

農事法典 L.230-4 は以下のように規定する。「農産物および食品の嗜好的、栄養的品質とその消費に働きかけるために、国は、食品部門の事業者に対して、製品ごとに団体協約を締結するように促さなければならない」。この国による事業者の「インセンティブ」付けについては、いかなる指摘もなく、逆に、条文は当該の協定について詳細に論じている。

この条項は、共通市場組織について想起せずにはおかない。単一共通市場組織への統合に至るまで、農産物は製品タイプごとに扱われていた。この製品ごとの分類は、膨大な規則を生み出し、その管理がきわめて困難となり、放棄されるに至った。またもや部門ごとへの復帰の意思がみられるのは奇妙である。その上、L.230-4 はこれらの協定の目標について言及し、その作成と実施方法を規定する作業をデクレに任せるとしている。「これらの協定は食品の栄養的品質の促進を促すことを目的とする。それは嗜好的品質と、生産・販売条件を考慮しつつなされる。こうした協定は栄養的品質に関する、また生産・加工・流通様式の促進に関して達成されるべき目標を設定する」という。

団体協約の作成と実施に関して、まだこれから規定されなければならない。これらの協定を担う業種間組織とはどのようなものであるか、まだわからない。

(b) 団体食堂のサービス管理

農事法典 L.230-5 は、団体食堂において適用されるルールを規定する。これらの規則は食堂サービスの管理者に課せられ、罰則を設けられる。

これらの管理者(学校、大学、病院、刑務所など)は、「彼らが提供する食事の栄養的品質に関して、デクレにより規定される規則を遵守し、これらの食事の材料の選択に際しては、季節の産品を優先させなければならない。食事の栄養的品質に関する規則は、当該サービスにゆだねられる憲章の形で公表される」。

こうした措置は二重の目標を持ち、一方では食事の栄養的品質を保証し(デクレに適合し、憲章を付与されることで)、他方で、旬の製品を優先させ、このことは間接的に直売を促進する。

この規則は罰則を設けており、L.230-5 は農事法典 L.231-2 および健康法典 L.1435-7 により規定された事業所の監視に係る担当官を規定している。担当官は、製品とサービスの安全性と適合

性の調査において、行政査察に関する消費法典 L.218-1 に定義される調査権限を有する。

査察において当該の担当官により欠陥が確認されたならば、行政庁は決められた期限において発効される規則を遵守するよう命令した後で、サービスの度重なる欠陥がある場合には、「訓練活動の実施を管理者に命じ」、「国により発行された検査結果を当該の事業所の中に告示することができる」。しかしいかなる強制力も規定されていない。ゆるやかな罰則の選択によって、監視される事業所の従業員の「教育」や「注意」が優先されることになる。

(c) 食糧安保としての食料援助

食料援助の発展という目標は L.230-1 に登場しているが、L.230-6 にもあり、これは、この援助が「もともと貧しい人々に食品を提供することを目的とする。この援助は欧州連合および国により、また民間によりなされる」とする。

L.230-6 は食料援助全国プラン(欧州最貧者援助プラン PEAD を補完して、フランス政府により 2004 年に設置された)を確認している。この欧州プランにより、最終製品と交換される原料製品の介入在庫を使用することができ、介入在庫が不十分な場合には、加工製品を購入することができるのである。L.230-6 はこの食料援助の二つの様式を規定している。まず最初にそれは、民間 NPO により構成される在庫措置であり、過剰生産時に補給され、再分配される。次いで、それは、食料援助実施のために、承認された機関に対する公的な支給である。

国務院のデクレが全国での食料援助支給とその流通を保証する条件を規定することになる。

(以上の記述は、Mandeville, B., Soyer, M. (2010)からの要約による)

(3) 全国食品プログラム PNA

前述のように、農業近代化法を受けて、フランスの食品公共政策は、全国食品プログラム PNA の中で政府により定義されることになった。こうした全国食品プログラム PNA の内容の一覧を示せば下記のようなものである(フランス農業省ホームページより)。

軸1: 高品質の食品へのすべての人のアクセスを促すこと

1. 1. 生活困窮状況において、よりよい食事をとること
 1. 1. 1. 量を増加させ、よりバランスのとれた食事を促すこと(食料援助に関して)
 1. 1. 2. 食品ロスをなくし、貧しい人々への援助を促すこと
1. 2. 学校給食において良い食事習慣を身につけること
 1. 2. 1. 学校給食で消費される果物に加えて、学校に果物を支給すること
 1. 2. 2. 学校給食・食堂で若者にバランスのとれた食事と喜びを与えること
1. 3. 病院及び老人施設でよりよい食事をとること
 1. 3. 1. 患者のくつろぎを改善すること
 1. 3. 2. 介護を必要とする病人の食事について支援すること
1. 4. 高齢者の食事を改善すること

- 1. 4. 1. 新しいニーズへと高齢者の食事を適合させること
- 1. 4. 2. できるだけ長期間にわたり、高齢者の自律を維持できるよう支援すること
- 1. 5. 刑務所内での食事提供を改善し、食品による社会復帰を促すこと
- 1. 5. 1. 食事の提供を改善するために、異なった機関の調理師の間の意見交換を促進
- 1. 5. 2. 食事の仕事への訓練を行うことで、社会復帰支援として食事を活用すること
- 1. 5. 3. 司法的保護観察下にある青年に対して、農業、環境、食品、農村サービスへの職業訓練を支援すること

軸2: 食事提供を改善すること

- 2. 1. 食品の品質を改善するためのイノベーションを可能とさせる自発的行動、公共・民間パートナーシップを普及すること
 - 2. 1. 1. 食品の品質のフォローアップを改善するために食品観測を実施すること
 - 2. 1. 2. 品質取り組みの集合契約を通じて、当該部門の職能団体に対して、自らの製品の品質の改善の提案を作成するように促すこと
 - 2. 1. 3. こうした進化を促すために、農業及び漁業生産、および食品の領域で、とりわけ中小企業について、イノベーションを促すこと
 - 2. 1. 4. 基礎的製品へのアクセスを改善すること
 - 2. 1. 5. 食品供給の官能的品質を改善ないし維持すること
 - 2. 1. 6. 食品供給における塩分添加を削減すること
 - 2. 1. 7. 製品の栄養的品質を改善させる農業生産方法の発展の機会を評価すること
 - 2. 1. 8. 食品産業の戦略委員会を設置
- 2. 2. 環境的、栄養的、官能的な価値の高い作物品種の育成
 - 2. 2. 1. 新品種について、環境的、栄養的、官能的価値を統合するために、選抜基準を修正すること
 - 2. 2. 2. 販売される品種に関する情報を改善すること
- 2. 3. 生産者と消費者を近づけること
 - 2. 3. 1. 直売の農業生産、漁業生産を発展させること
 - 2. 3. 2. 直売に由来する生産へと、公共団体食堂(学校給食など)の消費者のアクセスを促進すること
- 2. 4. 消費者が摂取する食品の衛生的安全性を改善すること
 - 2. 4. 1. 食堂の関係者たちに、食品衛生訓練を課すること
 - 2. 4. 2. 自らの経営において衛生的安全性を統合するよう、小企業及び農場での加工者を支援
- 2. 5. 持続的生産方法を促進すること
 - 2. 5. 1. 経営の環境認証を促進すること
 - 2. 5. 2. 農業節約的な農業実践を普及すること
 - 2. 5. 3. 漁業について、公的なエコラベルを実施すること
 - 2. 5. 4. 有機農業を発展させること

- 2. 5. 5. 食品の過剰包装を制限すること
- 2. 5. 6. 公的品質原産地表示において環境的基準を発展させること
- 2. 6. 食品ロスを削減させること
- 2. 6. 1. 食品ロスについての知識の欠乏を埋め合わせるための研究プログラムの実施
- 2. 6. 2. 食品ロスを削減すること
- 2. 6. 3. 食品ロスの悪影響について消費者にわからせること

軸 3: 食品についての知識と情報を改善すること

- 3. 1. 明日の消費者, 若者の教育
 - 3. 1. 1. 授業でも, 子供たちに, 食品及び料理の文化遺産になじませ, 知識をえること(数を数えることを学ぶように, 食べることを学ぶこと)
 - 3. 1. 2. 授業以外でも, 食品, 料理の文化遺産に子供たちをなじませること
- 3. 2. 消費者を教育すること
 - 3. 2. 1. 食品情報の新しい場を創出すること
 - 3. 2. 2. 「食品の家 maisons de l'alimentation」(食品についての情報提供, 消費者教育の施設)を承認すること
 - 3. 2. 3. 教育ゲームの実施(食品についての知識を得るために, 農業省のホームページなどで)
 - 3. 2. 4. 教育プログラムの開発
- 3. 3. 消費者への情報提供
 - 3. 3. 1. 食品についての表示と情報の改善
 - 3. 3. 2. 農産品の環境影響を表示
 - 3. 3. 3. パック詰め食品の栄養成分について消費者への情報提供を強化すること

軸 4: フランスの食品及び料理の文化遺産を維持し, 促進させること

- 4. 1. 製品及び料理ノウハウを高付加価値化させること
 - 4. 1. 1. 地方产品及びレシピの総覧を確立すること(「全国食品文化遺産登録」)
 - 4. 1. 2. 食品の職人の仕事を促進すること
 - 4. 1. 3. 「欧州文化遺産週間」を食品及び美食的文化遺産の分野にまで拡張すること
 - 4. 1. 4. 品質表示製品の割合を増加させ, 品質及び原産地識別表示 SIQO についてのコミュニケーションを強化すること
 - 4. 1. 5. 伝統的レストランの優秀な職業人を選抜し, 称揚すること(「優れたレストラン支配人」)
 - 4. 1. 6. テロワールの産品をアピールするレストランを促進すること
 - 4. 1. 7. 「伝統的特徴保証」STG 表示(EU の公的表示の一つ)を発展させること
- 4. 2. 食品を, フランス全土でのツーリズム振興と関連づけること
 - 4. 2. 1. ワインツーリズムを発展させること
 - 4. 2. 2. 「味の景勝地 sites remarquables du gout」の承認を強化させること
 - 4. 2. 3. レストラン及びホテルを通じてフランスの料理文化遺産を活用すること

- 4. 3. 国際的に、フランスの食品文化遺産を振興すること
- 4. 3. 1. 市場調査及びパネル調査によって、国際的な需要に対して、フランス産品を適合させるよう、企業を支援すること
- 4. 3. 2. フランス産品の販売促進に際して、すでにしばしば認められているその高級品イメージと並んで、その品質及びそのお買い得感、その親しみやすさを強調すること
- 4. 3. 3. 戦略的市場の国際的販売促進のイベントに際して、フランス企業と外国企業とのマッチングを促すこと

軸横断的側面:持続的で高品質な食品モデルのための知識をイノベートし、創造すること

- 5. 1. 食品研究を促進すること
- 5. 1. 1. 作物及び家畜の育種研究を促すことで、官能的品質(とりわけ味覚的)を増大させること
- 5. 1. 2. 公共・民間の共同研究を促進することで衛生的品質を向上させること
- 5. 1. 3. 環境保全的製法に由来する、食品的利益ある分子を作成するために、農芸化学を促進することで環境的品質を増大させること
- 5. 2. 消費者の健康を改善し、資源を保全し、環境を高めるような食品モデルをよりよく周知し、発展させるための研究を促進すること
- 5. 2. 1. 複雑な食品モデルの環境影響の量的分析手法を開発すること
- 5. 3. 食事行為及び食事モデルをよりよく理解するために人文社会科学分野における新しい手法を開発すること
- 5. 3. 1. 食事実践を進化させることができるような公共政策手法を研究し、開発すること
- 5. 4. 公共政策の事前評価手法の領域を拡大すること
- 5. 4. 1. 社会経済的評価によって、科学的専門知を補完すること

軸横断的側面:新たな食品政策の「積極的」価値を伝えるコミュニケーション

- 6. 1. 公共・民間のアクターの既存のコミュニケーション活動全体をコーディネートすること
- 6. 1. 1. 食品政策目標にかなったコミュニケーションのイニシアチブに関するプロジェクトを公募:農業省による、これらの提案の承認と、そのうちの優秀なものに財政支援
- 6. 2. 公衆に訴える能力のある著名企業ないし機関との新たなパートナーシップを発展させること
- 6. 2. 1. 農業省に申請されたプロジェクトに好意的に回答すること、新しいコミュニケーション手法を開始すること
- 6. 3. 消費者とのよりよいコミュニケーションの取り方を知ること
- 6. 3. 1. 事業者により自主検査及び公的検査の性格と数、多様性、結果について定期的に伝達することで、食品分野における不安をあおるようなメッセージを予防すること
- 6. 3. 2. 消費者の期待をよりよく定義すること

以上のようなプログラムの内容のそれぞれに、「どのように実施するか」、「どのようなパートナーが動員されるか」、「どのような日程でなされるか」、「どのような指標で評価されるか」について記述さ

れている。

またそれぞれの軸について、元となる基本データも示されている。例えば軸 1「高品質の食品へのすべての人のアクセスを促すこと」については次のような基本データがある(PNA, p.16)。

①最も貧しい人々：

- ・フランスでは今日、(一時的に、頻繁に、もしくはずっと)食料援助に頼る人々は 320 万人おり(2006 年から 2008 年の間に 8%増加し、2008 年から 2009 年では 14%増加)、780 万人が貧困閾値以下で生活している。

- ・25-75 歳のフランス人の 2.5%が、しばしば、もしくはたまに、あまり食べるものがないと申告し(量的な欠乏)、40%は、食べるものがありすぎるが、必ずしも自分の食べたいものがない、と述べる(質的欠乏)。

- ・欧州最貧者プログラム PEAD として EU により、フランスに対して年 7,800 万ユーロ配分されており、これにフランスの全国食糧援助プログラム PNAA の 1,000 万ユーロが加わる。

②学校及び大学の団体食堂

- ・5 万 4,875 校の小学校には 660 万人の児童がいる。

- ・7,031 の中学校に 320 万人の生徒がいる。

- ・保育園から高校までの児童生徒の 600 万人がしばしば学校給食を利用し、そのうちの 60%以上が、週 3 回以上、給食をとっている。

- ・学校給食で年 9 億食が、大学の食堂で 5,000 万食が出される。

- ・子供の 57%は、1 日に 3.5 品目以下しか果樹野菜をとらない。「休憩時間に 1 つの果物を」キャンペーンの評価によれば、親の 4 分の 1 しか子供に果物を与えていない。

③高齢者

- ・人口の 5 分の 1 が 60 歳以上で(1,220 万人)、彼らの多くは自宅で暮らし、67 万人(5.5%)のみが、7,000 ほどの老人施設で生活している。

- ・自宅で暮らす高齢者の 5-10%は、栄養不足であり、機関で生活する高齢者では 30%以上である。

④医療機関での食事

- ・3,000 の医療機関が、50 万の入院ベッド数をもつ。

- ・入院患者の 25-45%が栄養不足である。

- ・入院患者に提供される 30-40%の食事は拒絶される。

- ・年 13 億 5,000 万食が出されている。

⑤刑務所での食事

- ・2010 年 1 月 1 日時点で 6 万 978 人が拘置所に拘留されており、うち 2,043 人が女性で、669 人が未成年者(18 未満)である。2009 年での平均拘留期間は 9.4 ヶ月である。

- ・191 の刑務所のうち委託管理された機関は 43

- ・2 万 2,367 人の拘留者は、2009 年に、平均 1 つの報酬ある活動を行っている(35.7%)。

- ・2 万 455 人が訓練に登録している。3,922 人は資格取得活動を受けており、1 万 189 人が資格準備活動 prequalification を受けている。

・10万人の少年が司法的保護監察下にある。

こうした基本データに基づいて、アクションプログラムが作られている。

(4) 直売

以下では、「食品公共政策」のテーマの一つをなす、直売について、より詳細な実態を見ることにしよう。叙述の順序として、最初に、フランスの農業センサス(2010年)で明らかにされた直売の実態を紹介し、次いでフランス各地で取り組まれている直売促進施策を、学校給食での地域調達という側面から取り上げよう。後に、直売にかかる法律上の規定を紹介しておこう。

1) 直売の実態 (2010年農業センサスから)

以下では Barry, C. (2012)によりながら、2010年の農業センサスに示されたフランスにおける直売の実態を紹介しておこう。« Un producteur sur cinq vend en circuit court », Agreste Primeur, no.275).

2010年に直売(短い流通 circuit court)を行っている農業者は10万7,000人である。この場合、直売とは、生産者と消費者との間に一つ以下しか仲介をさせないような販売タイプを示している。

蜂蜜や野菜の生産者が最も直売で目立っており、ミツバチの巣箱を有する経営者の半分が、その生産物の全部もしくは一部を直売している。野菜作付けを行っている経営者も同様に多い(彼らは、野菜専業の農家もいれば、耕種専門農家、作物・家畜複合経営も含んでいる)。逆に、加工及び貯蔵に制約の多い家畜製品では、直売は希である。乳製品は、乳牛を有する生産者の34%により直売が行われており、ヤギもしくは羊を有する生産者の44%によりなされている。

なお、製品ごとに直売を行っている割合を示せば、以下のようなものである。ミツバチ巣箱を有する経営者の51%、野菜作を行っている経営者の46%、以下、果樹作(26%)、ブドウ・ワイン(25%)、牛乳、鶏以外の家畜製品(10%)、鶏・卵(9%)、乳牛(8%)などとなっている。

また、直売活動には地域的にも偏りがある。プロヴァンス・アルプ・コートダジュール PACA の農業者の3分の1が直売を行っていた。しかし果物生産農家が多いこの地方で、果樹の直売を行っていたのは、こうした果樹生産者ではなく、むしろ家畜生産者により、多くなされていた。果樹は、とりわけ生産者集団に組織化されているためである。ローヌ・アルプ州では、3分の1の経営者が直売を行っており、野菜では10分の7の経営者がこれを行っている。パリを首府としたイル・ド・フランス州では、大消費地に近いこともあり、野菜生産者の3分の2が直売で販売し、果樹でも同様であった。ブルターニュ州の農業者は強く組織化されており、むしろ長い流通で販売している。少数品目の野菜に特化したブルターニュ州の野菜生産者は直売を行っているのは18%でしかなかった。ブルターニュ州の乳牛経営は2%のみであった。

このように、一つの品目に多数の生産者が存在し、専門特化の進んだ生産主義的な州では、農業者は、協同組合や生産者組織に集团的に組織されており、こうした機関は伝統的に長い流通に取り組んで、他の州や外国に発送してきた。たとえば鶏について言えば、アキテーヌ州やミディ

ピレネー州は、それぞれ、全国鶏経営者の 14%、15%を占めているが、PACA 州(生産者にしてこれらの 15 分の一でしかない)よりも、直売を行っている者は 3 分の 1 ないし 4 分の 1 でしかないのである。同様に、ラングドックルシヨン州は、ブドウワイン生産量で一番を誇っているものの、その集出荷については協同組合が重要な役割を有している。そこではブドウワイン生産者の 11%しか直売を行っておらず、逆にサントル州では 67%がこれを行っているのである。

また、上述からも示唆されるように、直売を行う経営は概して小規模である。例えば、野菜を作付けしている経営では、直売を行っている経営の 4 分の 3 が 20ha 未満であり、直売行わない経営では 20ha 未満は 5 分の 2 でしかない。

ブドウ・ワインを除く、直売を行っている 4 割の経営にとっては、直売の販売額は、その経営の販売額全体の 4 分の 3 を占めている。こうして、直売に関わる野菜生産者の 57%にとっては、直売が販売額の半分以上を占めているのである。野菜であろうと果樹であろうと、鶏であろうと、有機農業認証を受けている農業者の高い割合が、直売を行っており、直売を行っている者の 10%は有機農業に転換しており、長い流通では 2%のみが有機である。さらに、7%は 5 年以内に有機農業への転換を予定している。

直売を行っている経営者はしばしば補完的な多角化活動を行っている。直売している者の 26%が多角化を行っており、直売していない者では 8%にしか過ぎない。彼らの多角化はその残品の加工であり、あまり民宿やレストランは行っていない。経営者がその産品を経営で加工するために投資する場合、それは、より身近で消費者に販売するためであるので、当然である。これは、乳製品を製造する経営者の 9 割、ジャムや、肉・野菜の瓶詰めないし缶詰を生産する農業者の 8 割以上が直売を行っているのである。

直売を行う経営者の平均年齢は 49 歳であり、長い流通のみを行っているそれよりも 3 歳若い。蜂蜜と野菜という直売で最も多い分野では平均年齢は、直売でも長い流通でもかわりはない。しかし、短い流通を行う者の中では、5 人に一人は 40 歳未満である。

直売を行う経営は、平均 2.2 人の労働単位を就業させているが、これを行わない経営では 1.4 人であり、直売がより多くの雇用を必要とすることがわかる。農業生産と販売、これに加工が加われれば、より多くの雇用が生まれるのは当然である。

第 32 表は、ワインを除くすべての産品についての主要な直売方法を示しており、販売額の多さに分けて分類されている。2 位及び 3 位は、その他の直売方法も採用している場合を示している。

この表に示されるように、農場直売が最も販売額が多い。直売を行う経営者の半がこの方式を第一に行っている。野外市場と小売りへの直売もまたかなりの割合を占めている。産品詰め合わせバスケットによる消費者への直接販売(「農民的農業支持連盟 AMAP」等の消費者グループへの直売を含む)や量販店への直売もあまり多くはない。なお、直売を行う経営の 6 割は、たった一つの直売方式しか採用しておらず、4 分の 1 は二つの方式を採用している。

消費者への直売が、直売では主流である。ワインの直売を行うほとんどすべての経営者は直接、消費者に販売している。牛肉や豚肉、羊肉を直売する経営でも 4 分の 3 は消費者への直売を行っている。一つの仲介者(レストランであれ、小売りであれ、量販店であれ)を介在させることはあまり普及しておらず、製品に応じて異なるが、直売経営の 20%から 40%ほどである。

第 32 表 直売の方法（ワインを除く）

	1 位	2 位	3 位
農場直売	48	30	23
野外市場	18	21	10
小売りへ	14	16	17
家庭巡回販売	8	8	12
直売所	5	8	8
量販店	3	4	6
バスケット AMAP 等	1	3	4
レストラン	1	3	7
フェア	1	3	7
注文販売	0.4	2	4
学校給食など	0.3	1	3
合計	100	100	100

出典: Agreste Primeur, no.275

2) 団体食堂での地域的調達

以下ではChambres d'agriculture 誌, no.1007, 2011を参考に, 学校給食などの団体食堂での地域調達の実態を紹介しておこう。フランス政府の策定する上述の「食品公共政策」においても, こうした食堂・給食での地場産品の調達が大きな焦点をなしていることがわかるであろう。

団体食堂は, 家庭外食堂 RHD の一つの業態である。これは, クライアントに食事を提供することを目的とする事業所の集合である商業的食堂(レストラン, ファストフード, 総菜屋等)とは区別される。福祉厚生的性格を持った食堂としての団体食堂は, 学校や団体, 民間企業の生徒や従業員にとって, 低価格で栄養価のあるバランスのとれた食事を提供しなければならない。教育や医療, 福祉部門が, こうした食堂の主たる利用者である。団体食堂は年間 35 億食を提供し, うち 36%が学校給食である(Gira foodservice, 2008)。二つの運営システムが存在する。すなわち直接運営もしくは自主運営の団体食堂と, 委託運営である。直接運営の場合, 食事は, 独立した機関により生産され, (食事が提供されている)事業所ないし公共団体により直接運営される。この種の運営方法が団体食堂の 68%を占めている。逆に, 委託運営方式では, 食事の調理は, 特別な団体食堂企業に委託され, これが外部の提供者として登場する。

(i) 規則上の背景

環境グルネル協定は, 団体食堂の中に新たなダイナミズムをもたらすことになったが, それは, 国の部局についての有機農産物の調達目標(2010 年に 15%, 2012 年に 20%), また同じ率で, 環境にそれほど影響をもたらさず, 公的品質表示(地理的表示, ラベルルージュなど), 「環境的

な高い価値 HVE」認証の調達目標を設定したことによる(環境グルネルの実施に関する計画化の 2009 年 8 月 3 日付の法律 2009-967, 第 48 条)。二つの通達が国の優先的に取り組むべき目標を規定している(国の優先的取り組みに関する 2008 年 5 月 2 日付及び 2008 年 12 月 3 日付の通達)。上述のように農業近代化法は、国の機関が短い流通(直売)に由来する産品を調達するよう促している。最後に、健康及び栄養に関する全国勧告が、公共団体に対して、地域発展活動に取り組むよう、促している。全国食品プログラム PNA は、短い流通を発展させるために、また団体食堂にこうした産品の調達を促すために公共調達規則を修正することを提起している。全国栄養健康プログラム PNNS で強調されている栄養と食育の論点が、新鮮な、旬の、あるいは品質表示のある産品の導入を促すことになる。

(ii) 公共調達規則の修正

PNA の中で表明されていたように、公共調達規則が、供給の選択(入札)の新しい基準を設定するために、2011 年 8 月末のデクレにより修正された。公共調達規則の 53 条は今後、「農産物の直接的調達の発展に関する貢献度」を設定することになった。この目的は、直売を促進することである。農業省はそれでも、そのインターネットサイトで、この措置は、欧州公共調達規則に違反するような、「地域優先」を示すものではないと説明している。この解釈及びこのデクレの適用についての詳細は今後、農業省により、通達ないしガイドの形で公表されるであろう。

(iii) 給食に供給するためのプラットフォームの三つの経験

以下ではフランスの学校給食で見られる地元調達の事例を紹介することにしよう(Chambres d'agriculture, no.1007, 2011)。

(a) ドルドーニュ県の「食べよう、ドルドーニュ県 Mangeons 24 !」

市町村広域連合 Sarlat-Perigord Noir との緊密な連携の下、ドルドーニュ県農業会議所は 2 年にわたり、需要と供給をマッチングさせる画期的なシステムを実験してきた。目的は、地域の生産者たちに、学校給食運営者に対して、自分の産品を販売することを可能とさせることである。こうした積極的経験により、慣行的、もしくは有機の農産物にとっての地域的販路が存在することを示すことができた。2010 年 9 月 2 日以降、かなり多くの地方公共団体の動員と、アキテーヌ州議会及びドルドーニュ県議会の支援により、集合的利益協同組合会社 SCIC「食べよう、ドルドーニュ県 Mangeons 24 !」が発足した。集合的側面がこの措置の中心にあり、その運営方式の中に公共団体と民間団体を統合し、SCIC の法的形態が、企業や NPO、公共団体といった、すべての当事者の代表を統合させている。結局、この種の協同組合は、「多様な組合員」(三つ以上の組合員カテゴリーを要件とし、うち、従業員と受益者という二つは義務的)と、協同組合の運営及び出資に地方公共団体が参加できるという特徴を有している(地方公共団体は 20%まで出資することができる)。これは、新しい地方的な経済的、社会的、環境的なバリューチェーンの実施である。29 の出資者が関与し、うち 9 つが地方公共団体である。女性農業者が代表を務め、一人の従業員が事務局を担当する。このプラットフォームが、県の学校給食と団体食堂(老人ホームなど)のすべての運営者に対して、地方産品を提案する。その目標は、地方の供給者(生産者であろうと、協同

組合であろうと、加工企業であろうと)から産品を調達して、ますます品質にこだわりを持つようになっている地方公共団体に販売することである。こうした団体が、持続的発展の市民的活動を採用している食堂に産品を供給するのである。

(b) ブルターニュ州の Le Lien Gourmand (美食的つながり)

美食的つながり Le Lien Gourmand は、生産者と消費者の間での直売を促す流通プラットフォームである。これは地方及び州レベルで、多様な旬の農産物の供給を行う 45 人の生産者を連携している。これもまた適切な企業、「生産協同組合会社」SCOP であり、その社会的包摂の過程においてハンディを抱えた人々の雇用を可能とし、労働による支援サービス事業体 ESAT とのつながりを促す。このプラットフォームの名称が、食品を通じた地域での結合の創出ないし再創出の意欲をよく示している。美食的つながりは三つの活動を促進する。

- ・300 平方メートルのプラットフォームにより、団体食堂に対して地方産品を販売。50 ほどの団体に出荷することが目的である。
- ・仕出し屋 traiteur サービスがこの SCOP の活動における原動力であり、期待された以上の成果を上げている。
- ・市町村広域連合 Broceliande がその建物修理のために 40 万ユーロを投資した 60 平方メートルの食料品店を持つ。

Broceliande の森に近いイル・エ・ヴィレーヌ県に位置したこの機関は、3 人の従業員(うち二人はハンディキャップを持つ)を雇用している。2013 年までに、8 人のハンディキャップを持つ従業員を雇用することが目標である。このプラットフォームから 50km 圏内の 50 人ほどの農業生産者が、その産品を供給している。そこに多様な種類の産品が提供され、それには地域に関連した特徴的な産品、タンポポのジャム、シカ肉、農場産シャーベットなども含まれる。生産者の選抜については元々はいかなる仕様書も作成されていなかったが、いくつかの基準が決定的であった。すなわち母牛の下での子牛の飼養、野外での鶏飼養、草地での乳牛飼養、野菜での統合的防除、わらの上での養豚、旬の野菜、等である。これらのすべての製品は、その産品の 95%が生産者自身による加工である。3 分の 1 の生産者が有機農業に取り組んでいる。家畜の餌や認証、その他に農業者自身が高付加価値化したい点(不耕起栽培技術、GMO なし、従業員の雇用、農業環境措置など)について、説明した各生産者のプレゼンテーションカードにより、生産方法についての完全な透明性が確保されている。県農業会議所が生産者とともに、調達のプロジェクトを担う。

三つの設立機関の自己資金 2 万 1,000 ユーロの他、このプロジェクトはまた、リーダープログラムを通じて、欧州農村振興基金、県議会、食事キップ基金 fondation Cheque dejeuner, クレディアグリコール州金庫、その他多くの機関(福祉関係)の支持を得ている。

(c) ブーシュ・デュ・ローヌ県の「ブーシュ・デュ・ローヌ県で召し上がれ Goutez au 13」

2007 年 9 月以降、「ブーシュ・デュ・ローヌ県で召し上がれ」を立ち上げた農業会議所がプラットフォームを通じて、県の複数の中学校に地域産品を供給している。県のいくつかの高校もこうした発送を 2011 年 1 月以降受け容れている。この実験はまた、給食センターと委託運営給食に向け

てこの種の調達を試験するために行われている。主たる目的の一つは、生徒に、高品質の地域の果樹野菜を食べてもらうことで、良い食事習慣をつけるように促すことである。「召し上がれ」の調達は多様で、バランスのとれた食事に気をつけるように促すほかに、地方生産者、地方産品、事業所の調理師、管理者の仕事を高付加価値化させることを可能とする。

入手可能な産品のリストを作り、公設市場の価格相場に応じて価格を設定し、注文をとるために、生産者たちに、毎週、連絡が行く。週の初めにこうした文書が地方公共団体に送付され、団体は、遅くとも水曜日の夕方までに農業会議所に、この文書を送付する。次週の月曜朝には生産者たちは、その産品を県北部の一人の農業者宅にあるプラットフォーム(Plauds de Noves)に、出荷する。産品の受入量と集計は、農業会議所により実施される。発送会社が製品全体を一日で集荷し、これをプラットフォーム Vitrolles に発送し、学校及び公共団体向けに箱詰めする。事業所は月曜の朝以降、出荷されることになる。家庭外食堂におけるこうした何年にも及ぶ経験の強みを持つ、「召し上がれ」プロジェクトは拡大の途上にある。注文書の生産者数や、発送される事業所の数の増加だけでなく、入札に対応するための生産者からの相談も増えている。

・県で 20-25 人の生産者:野菜作, 果樹, 家畜飼養, 協同組合, オリーブ, 等。25-35 の中学校, 高等学校, ヴァカンス施設, 給食センターなど。2010-2011 年で 42 トン, 8,600 皿(サラダ菜, 赤かぶ, カボチャ, キュウリなど), 2011 年 4 月と 5 月には, AOC カマルグの雄牛 365kg などが出荷された。

それでは、なぜ地域調達活動に取り組むのであろうか。生産者の発言に耳を傾けることにしよう (Chambres d'agriculture, no.1007, 2011)。

(iv) 農業部門にとっての新たな販路

「召し上がれ」に 1 年前から参加している生産者 Lionle Reynaud 氏に対して質問がなされている。

(あ)なぜ団体食堂に出荷することを選んだのですか。

私はこうした事業にとっても魅力を感じていました。というのも、ロジスティックの観点から、農業会議所によって実施されているこのプロジェクトはとても簡便で、特別な不都合も追加することはなかったからです。私は容易に需要に答えるために手はずを整えることができます。その上、出荷は経営から 5 キロ以内に行われることになっていますので、あまり超過経費がかからないのです。実際上の利点の他、この考え方に同意しています。私の子供たちは県内の学校に通っていますが、私は、新鮮で、トレース可能で、高品質の産品を彼らに提供することをとても誇りに思っています。私に関してはといえば、この方法で販売する量は、私の生産量のわずかの割合しか占めていません。それは、私の生産カレンダーに主として由来しています。私は主として夏の果物を生産していますが(アプリコットや生食ブドウ)、1 年のこの期間は、子供たちはヴァカンス中なんです。

(い)この種の販売にどんな長所と短所がありますか

今のところ、長所しかない、と断言できます。主な不都合な点があるとすれば、販売価格が一週間前に決められた水準だってことかな。でも経験から言って、果物の相場は、シーズンを通じて上

昇することは決してないんです。せいぜい停滞しているか、たいていの場合は下落するんです。

(う)あなたの考えでは、発展させるためにはどんなことをすればいいですか？

二つの刺激が必要です。一つは、9月第一週以降、生食ブドウを提供できるように、新学期開始後すぐに出荷をはじめさせることです。二つめには団体食堂だけでなく従業員の消費のために、県議会等、他の地方公共団体にサービス提供を拡張することができるようにすることです。

(v) 給食運営者の側から

Laetitia GimenezさんはLucie Aubrac町のEyguieres中学校の給食運営者である。プーシュ・デュ・ローヌ県の県議会により始められた「中学校で、別様に食べる」という事業の枠組みの中で、彼女は、中学校に地方産品を導入したいと考えた。味覚の覚醒、栄養教育、農産物の発見、食事の品質の改善、これらが主たる目的である。

この県の学校給食運営者による、地方調達の発展への阻害要因として、以下が上げられている。

費用(35%)、供給がないこと、もしくは供給に関する情報がないこと(23%)、出荷(20%)、入札(8%)、出荷されるには小さすぎる事業所(6%)、等級付け・包装(6%)、人員不足(2%)、などである。

(vi) 現在進行中の多くの実験

農業会議所はすべての州で、新しい地元産品調達アプローチを実験するべく取り組んでいる。

(a) 「学校給食で地域産品を食べよう」ロレーヌ州でのパイロット事業

市町村広域連合ロレーヌ地方<Pays> Terres de Lorraineは、農業での直売活動を促進することを決定した。欧州のリーダープログラム事業を活用して、この広域連合PaysはMeurthe-et-Moselle県南部の7つの市町村からなり、人口は8万人を数える。これが農業会議所と有機農業者グループセンターCGAにパイロット事業を委託している。目的は、学校給食を含む家庭外食堂に地域産品(有機農産物、農場産品、地方サプライチェーン)の調達を増やすことである。

(b) ニーズの分析への動員

同県では家庭外食堂での地域的調達を発展させるために、2011年4月以降多くの取り組みがなされてきた。供給者(農業者やサプライチェーン)のポテンシャルティを評価するために3回の会議とセミナー、インタビューなどがなされ、小学校及び中学校の給食運営者の要望の調査(量的、質的な質問票の送付、回収率70%)が行われた。こうしたことから、以下が可能となった。

- ・1日5,328食を示す給食及び食堂の場所を特定することができた。
- ・中学校及び市町村向けの公共給食センターを同定することができた。これはすでに売上高の11%を地方産品にあてていた。この機関が、地域での「機関車」の役割を演じることができる。
- ・農村地帯でのサービスの場所の広大な分散を確認できた。地域全体で90の給食が存在し、うち

31%は1日に50食未満である。このプロジェクトを担う市町村の議員は、しばしばボランティアであり、高度に組織された民間事業者に対して、かなり孤立していた。

供給側について言えば、地域の24人の生産者が、地域や、県レベルで存在する組織との会合に招待された。2年前からすでに地域調達に取り組んでいる二人の農業者の証言が、きわめて具体的な意見交換を活発にさせた。とりまとめのセミナー(2011年6月23日に開催)が、アクターたちの共通の文化を強化し、地域調達事業段階を開始させた。今日農業会議所がアクターの個別の支援を開始している。

(c) 地域化されたサプライチェーンを打ち立てるために得られた教訓

Meurthe-et-Moselle 県農業会議所は、次のような活動の教訓を得ている。

- ・地方的なレベルで、集団的に注文を管理すること、この注文を、県レベルで(可能であれば州レベルで)構成される供給と関連づけること。
- ・給食運営者と農業供給者との間での出会いを組織化すること。
- ・直接の売上高ではなく、事業の持続性を示す成果指標を重視すること。

(d) フランシュ・コンテにおける実験

フランシュ・コンテ州では、州議会と州農林局(農業省出先機関)が、「国・州計画契約 CPER」と州食糧供給計画を通じて、2009年7月以降、団体食堂で地方の産物、とりわけ有機農産物の調達を発展させるように、州農業会議所とフランシュ・コンテ有機農業団体 Interbio に要請した。このプロジェクトは以下の三つの軸に分かれる。

- ・需要を把握し、組織化すること。2009-2010年に実施された州レベルでの調査が、団体食堂のニーズを明らかにした(744通発送, 124通回収)。
- ・供給を組織化すること。今日まで、農産物サプライチェーンの多く(精肉、牛乳、果樹野菜)の代表者が、この新しい販路について提示するために、また供給可能性について現状把握するために、意見聴取された。今年は、穀物部門との話し合いがもたれている(製粉、製パン業者)。
- ・需要と供給を関連づけること。これは重要な作業であり、パイロット事業への支援によって示される。こうしたパイロット事業は、Granville 農業高校、Dole 病院食堂、Repes 町職員食堂など9つほどからなる。260人に及ぶ食堂関係者に対する供給者の連絡先の通知、全国地方公共団体職員センターCNFPTと連携した研修の実施、需要と供給が出会えるような研修の組織化、事業所における研修組織化、などである。

現在のところ、この種の調達を行っている団体食堂の事業所はそれほど多くはない。しかしそのうちのいくつかは、すでに数年前から試験的にこれを導入している。こうした活動は未だ希で、特別な環境要因に作用され、州の事業所すべてに普及するのは困難である。パイロット事業での活動は、別の場所でこれを活用するための条件が揃えば、数を増やすことができるという、変化を引き起こした。こうした新しい実践の成果は、給食運営者や調理師などの個人的な動機と経験と関連している。現在の背景では、団体食堂は、州の農業部門にとってそれほど報酬の多い販路とはなっていない。この分析作業で示された制約が示しているように、現在の法的環境(公共調達規

則、補助金がないことなど)では、この種の調達は、こうした分野での販路についてはわずかばかりの効果しか持たないかもしれない。しかし、メンタリティが現在変わりつつある。政治的な支援に支えられることで、これは実践の具体的な変化をもたらすことができよう。

(e) 団体食堂のニーズに沿って、直売を構築するプロジェクト REALISAB

団体食堂での地方産品への需要が激増中である。しかし今日、買い手にとって調達を保証するために、また農業生産者に適切な報酬を確保するために、この種の調達を発展させる手法が欠如している。「食堂と地域調達: ニーズに適したシステムの同定 REALISAB」プロジェクトが、「農業農村普及特別会計 CASDAR」の予算を獲得した。これは直売農業者と連携した団体食堂の調達の構成手法を示すことを目的としている。このプロジェクトはフランシュ・コンテ州農業会議所だけでなく、多くの研究チーム、いくつかの農業教育機関、農業普及集団 Trame、農業業種間組織、団体食堂連合組織(団体食堂直接運営連合会 CCC 及び全国市町村食堂運営者連合会 ANDRM(現 AGORES))により申請された。この重要なプロジェクトは、団体食堂の調達の問題に、客観的に取り組むために、すべてのアクターに有用な手法を徐々に提供することができるであろう。

(f) インターネットでの事例: 有機農産物及び地方産品の調達

農業省は、全国有機農業連合会 FNAB 及び有機農業エージェンシー Agence Bio と協力して、地方公共団体もしくは民間企業により実施されているプロジェクトの地図を作成した。インターネットのサイト(WWW.restaurationbio.org)が、こうした行動の事例を地図上で示し、こうした経験の特徴を詳細に示す事例集を掲載している。とりわけ、この事例集は、給食に浸透した有機農産物の割合や、有機農産物の調達の原産地(州、州外、外国産)を示している。このサイトの目的は事例を豊富にさせ、地方公共団体の間での意見交換を活発にさせることである。

3) 直売にかかる法律上の例外規定

以下では、直売にかかる法律上の例外規定について説明しておこう(Chambres d'agriculture, no.991, 2010 を参考)。

(i) 直売の現状と経済的争点

直売は、都市周辺部で伝統的に行われてきたが、その後、流通網の整備、冷蔵輸送の発展などにより顕著に減少することになった。それでも、野外市場や農場直売、もぎ取り農場などにより、直売が存続してきた。また 90 年代以降の相次ぐ衛生的危機により消費者に対して農業者の仕事やノウハウについて知らせる手段をなしてきたのである。

(ii) 直売のための規則

加盟国間の規則を単純化し、調和させるために、食品安全性に関する新たな規則(「衛生パッケージ」)が 2006 年 1 月 1 日に施行された。「農場から食卓まで」の生産チェーンのオペレータたち

に責任を付与することで、手段の義務から結果の義務へと考え方が移行し、食品安全の道具としてトレーサビリティが導入されたのである。

この新しい法律はすべての人に適用される。しかしこれは、要請について家畜生産と作物生産を区別し、また第一次産品（加工されていない果樹野菜、生乳、卵、魚、狩猟、蜂蜜製品のこと）と加工品を区別し、とりわけ、伝統的製品と直売に関して例外を認めている。

また最終消費者や地方小売商への少量での一次産品の直売は、「衛生パッケージ」に関与せず、国内規則の対象をなしている。ここで「地方小売商」とは、生産事業所から 80 キロ以下の距離にある小売商のことである。

(a) すべてに適用される衛生規則

作物、家畜、製品の食品チェーンのすべての段階に適用される規則 852/2004 は、以下を原則とする。

- ・冷蔵チェーンの遵守。
- ・「良好な衛生実践」の実施
- ・良好な衛生実践ガイドの活用を通じて（任意）HACCP 手続きの実施、ただし第一次産品生産を除く、また小企業のための柔軟性あり。
- ・食品部門の事業所の申告と登録
- ・衛生及び健康リスク管理への従業員の訓練

逆に、生産者による最終消費者もしくは地方小売商（少量の第一次産品を最終消費者へ直接供給している）への直接供給は、国内規則に属する。これは家畜産品および家畜産品を含む食品に関する衛生規則に関する 2009 年 12 月 18 日のアレテに規定されている。

(b) 衛生監視プラン

製品の衛生的品質を管理するために、生産者は衛生管理計画を立てなければならない（非加工品の第一次産品の直売を除いて）。この計画は最低限以下を含まなければならない。

- ・衛生に関する従業員教育計画
- ・従業員の医療的フォローアップ
- ・有害物防止計画
- ・細菌分析自主管理計画、製造の各段階での自主管理計画。温度のフォロー。納入時点での原料管理。
- ・水質管理
- ・部屋及び機械のメンテナンス計画
- ・HACCP
- ・実施されるトレーサビリティの記述とロット追跡手続き

こうした管理計画を実施するためには、生産者は、その生産部門（フィリエール）の生産者団体により作成され、公権力により認定された食品衛生行動規範ガイド GBPH に依拠することができる。かかるものとして、これらのガイドブックは検査時に基準として役立つ。このガイドブックがない場合、

生産者は、HACCP 原則依拠することで、自分自身でリスク管理システムを作成しなければならない。

(c) 家畜製品についての特別な要請

規則 852/2004 を補完して、規則 853/2004 が家畜製品のための特別な規則を定義し、衛生的な認可の概念、識別のマーク、家畜製品ごとの特別な要請の概念を定義している。逆に、この規則は、年間 2,500 羽の鶏、週 500 羽までは、経営で処理される鶏肉及びウサギ肉の最終消費者・地方小売商への直接供給には該当しない。

(d) 衛生認可

衛生認可は、すべての食肉処理事業所(家畜製品を包装し、加工し、倉庫入れする)にとって義務である。ただし、鶏部門については、特別な措置が存在する。この認可により、生産者はすべての流通において、欧州地域全土に販売することができるのである。作物由来の食品加工事業所は衛生認可を得る義務はない。同様に、直売活動、小売商への少ない量の販売、輸送、貯蔵活動、私的な自家消費についても、衛生的認可を必要としない(第 33 表)。

(e) と畜についてのいくつかの規則

牛や豚、羊、養殖ジビエは、EC 認可済みのと畜場でと畜されなければならない。鶏やウサギはこれらの専用の部屋で処理されなければならない。以下の二つの場合がある(第 34 表)。

- ・EC 認可されたと畜設備。これは、欧州全体での生産物の販売を可能とし、その他の経営に由来する鶏を処理することもできる。
- ・認可されていないと畜設備。少量で、最終消費者もしくは地方小売商から 80 キロ以内での販売のため(デクレ no.2008-1054, アレテ 2008 年 10 月 10 日付)。この経営者は飼養家でなければならず、鶏やウサギは、自分自身によって、もしくは経営の別のメンバーによって処理されなければならない。そこでの作業委託 *a facon*, 冷凍は禁じられる(民宿の場合を除く)。

ガチョウは以下で処理されることができる。

- ・認可された処理施設で。
- ・EC 認可された農場と畜部屋で。

(f) 伝統製品ための例外

新しい衛生規則への三つの例外が、特定の伝統的製品について適用されている(伝統的手法に関する 2009 年 5 月 20 日のアレテ)。

- ・製品が、その特徴の発展に貢献する環境に置かれるような部屋について。
- ・製品の調整と包装のために特に使用されている道具と施設を含む設備の性格について。例えば部屋の掃除と防菌は、それに特有な周辺植物相を維持するのに調整されることができる。
- ・その他の種別的な例外は、伝統的な手法を維持するために可能である(例えば血のついた鶏、下ごしらえされた鶏、など)。

第 33 表 衛生認可、販売方法に応じた義務

販売方法	地位	申請
直接配達： ・生産者とその製品の全体を直接最終消費者に販売（農場で、野外市場で、等）。 ・距離について制限無し。 ・第一次製品の最終消費者への直売は該当せず。	認可に賦されない	毎年、各県の厚生労働省出先機関 DDCSPP に直売活動の申請
地方小売商への少量の販売： ・活動は周縁的で（直接配達の主要な活動に比べてマイナーな活動）、地方的で（直線距離で 80km、県知事の認可の下では特別な地理的制約に賦された地域では 200km での発送の制限）、少量（発送の最大量を設定している表を参照）。 ・二つの場合が可能（以下の表を参照） @ 事業所がその地方小売商に、その生産量の 30%以下を販売 @ 事業所がその小売商にその生産量の全部まで販売	・家畜製品の加工アトリエについての認可義務の例外。 ・鶏については、例外は存在せず、二つの地位のみが可能。すなわち認可されているか、されていない事業所である。	・以下を提示することで DDCSPP に活動の申請 @ 販売される製品の詳細リスト @ 発送先の事業所リスト @ 製品カテゴリごとに、販売され、生産される週あたりの量 ・申告は、毎年実施され、重大な変更がある場合には年中にアップデート化
小売商への販売 ・DDCSPP により発行された認可番号を製品に伏すことにより、すべてのタイプの流通で、欧州全体で販売が可能	家畜製品の加工アトリエについて衛生認可	・生産者が DDCSPP にたいして認可申請（以下を含む） @ 事業所の記述（部屋、設備、人員、販売方法、製造ダイアグラム） @ 衛生管理計画 ・畜産部局より暫定的な認可が 3 ヶ月間発行される。このとき立ち入り検査が行われ、認可が更新されるか、最終的に獲得される。

出典：2007 年 4 月 27 日のアレテ、Note de Service DGAL/SDSSA/N2008-8033

・伝統製品とは何か

コード化され、もしくは登録された手続きを持った技術基準により、あるいは、伝統的製造手法により、製品が製造される場合、もしくは欧州ないし、国内、地域的な規則により伝統的食品と定義さ

れる場合、この製品は伝統的とされる。

以上、農業近代化法に規定された「食品公共政策」の分野について、詳細に検討してきた。

第 34 表 地方小売商への最大発送量（週あたり）

	全生産量の 30%未満	30%以上
加熱処理牛乳	800 リットル	250 リットル
乳製品	250kg	100kg
挽肉を除いた精肉	800kg	250kg
食肉製品、調理済食品、生ソーセージ、挽肉を含まない食肉調整品等	250kg	100kg
エスカルゴ(全部、調理済み、加工品)	100kg	30kg
給食、食事、	400 食	150 食

出典:Chambres d'agriculture, no.991, 2010

（４） 契約化と業種間組織

１） 農業近代化法の、その他の論点

農業近代化法は、上述のような「食品公共政策」の他にも、いくつか特記すべき政策的イノベーションを備えており、以下で取り上げる生産者と買い手との間の取引関係を大きく修正する一連の措置も含んでいる。また同法は、CAP ヘルスチェックを受けてリスク管理措置を顕著に修正し、さらに市場歪曲観測を通じて、農業生産に影響を与える規則の影響評価を実施できるようになっている。以下では、上述の「食品公共政策」以外のいくつかの農業近代化法のトピックを取り上げ(Chambres d'agriculture, no.996, octobre, 2010), ついで改めて、「契約化」と「業種間組織」について論じることになろう。

そのまえに、我々としては、農業近代化法がなぜ、生産者と買い手との関係に深く切り込まなければならなかったのかについて、説明しておかなければならない。フランスでは 7 つの仕入れセンターグループ(量販店グループ)と、1 万 1,500 の食品企業(うち 90%は中小企業)、50 万 7,000 の農業経営(うち販売農家は 32 万 6,000)が存在する。果樹野菜部門では 282 の生産者組織(協同組合など)、牛・羊で 202, 養豚 89, 養鶏 81 などのそれが存在している。例えば果樹野菜では生産者の 50%が生産者組織に加盟しているのに対して、小売り段階では果樹野菜の売上高の 74%を量販店が占めているのである。また生産者から集出荷、加工流通までを部門別に統合している業種間組織は精肉部門では 14, 乳製品部門では 7 つ、果樹野菜、ジャガイモ、花卉で 8 つ、穀物 12 などとなっている(Ministere d'agriculture, Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche, Etude d'Impact, janvier, 2010, pp.48-53)。このように孤立し分散したばらばらな農業生産者に対して、川下部分の寡占化が進み、多くの弊害が指摘されていることが、今回の農業近代化法の登場の背景にある。

ちなみに、牛乳の各段階での販売価格を示せば以下の表の通りである。2009 年の牛乳危機時点(第 35 表)と危機後の時点(第 36 表)を示しておこう。

第 35 表 牛乳価格(2009 年 4 月 5 月の平均)(ユーロ/1,000 リットル)

	生産者価格	協同組合	加工企業	流通(税除)
販売価格	210	245	520	810
買取価格	0	210	245	520
販売マージン	0	35	275	290
%	0	14	53	36
中間消費	240	20	60	20
付加価値額	-30	15	215	270
%	-14	6	41	33
経常費用	40	15	60	25
生産費用	280	245	365	565
経営粗利潤 EBE	-70	0	155	245
%	-33	0	30	30

出典: Mevel, O. (2010) « Les relations entre la production et la distribution », *Gerer et comprendre*, no.101, p.44

第 36 表 牛乳価格(2009 年最終四半期平均)

	生産者価格	協同組合	加工企業	流通(税無)
販売価格	290	340	540	810
買取価格	0	290	340	540
販売マージン	0	50	200	270
%	0	15	37	33
中間消費	240	20	60	20
付加価値額	50	30	140	250
%	17	9	26	31
経常費用	40	15	60	25
生産費用	280	325	460	585
経営粗利潤 EBE	10	15	80	225
%	3	4	15	28

出典: 同上

(i) 業種間組織と契約政策(12,20,23 条)

(a) 農産品の販売契約

農業近代化法は、生産者と買い手との間での、もしくは生産者組織(所有権の移転を伴う)と買い手との間での販売契約を制定する。これは、直売と慈善団体への譲渡を除く、フランス国内での取引全般に関わる。こうした契約は、契約期間、出荷量、産品の特徴、集荷方法、出荷方法、価格設定基準とその変更方法、支払い方法、契約解除、契約解除予告期間に関する条項を含む。この契約は、商事法典に規定されているような値引き *rabais*、手数料 *remises*、リベート *ristournes* についての項目も含んでいる。製品の非適合の場合を除いて、こうした契約は、買い手に対して、出荷時に受け入れられた製品を返却することを禁じている。契約は、当事者の反対がなければ、暗黙の続行により更新される。

契約締結に際しては、事前に買い手の書面での提案がなされなければならない。

こうした契約は以下により義務づけられる。

- ・業種間協定の拡張もしくは認可により
- ・いかなる業種間協定も拡張されず、認可されていない場合、コンセイユ・デタの議を経たデクレにより。

同様に、製品ごとに、もしくは製品カテゴリにより、また買い手のカテゴリにより、1 年から 5 年間の契約の最低期間が設定される。しかし特定の販売方法について、契約期間はこれ以下であり得る。

業種間協定によって義務づけられた契約の場合、契約は、業種間組織で議論された模範契約例 *contrat type* に基づく。法律が、業種間の模範契約例に関して規定する。こうした契約例は以下の条項を規定することができる。

- ・価格の決定方法
- ・出荷のカレンダー
- ・契約期間
- ・最低価格の原則
- ・農産物原料相場の乱高下の場合に、販売条件の修正方法
- ・需要に対して供給を調節するために、量の調整措置

業種間組織は、農業省当局に対して、こうした協定拡張の申告を行う。それは一般的に、2 ヶ月間返答がない場合、自動的に受け容れられたと見なされる。しかし、模範契約例に関しては、協定拡張の申告は、競争当局(公正取引委員会)にたいしてなされ、これが 2 ヶ月の後に意見を述べる。特別な場合には当局の回答は 3 ヶ月に延長される。

牛乳の業種間組織について、こうした措置は 23 条に規定されている。

協同組合とその組合員との間の関係は、農産物販売契約に関する条件を満たしていると考えられる(組合員が資格見本例を受け取っているか、あるいは農産物の販売契約について決められた契約条項を含む内規を受け取っているならば)。

争いのある場合、契約当事者は調停人に訴えることができる。買い手及び協同組合が、こうした措置を遵守していない場合、年間 7 万 5,000 ユーロを上限とした罰金が、競争総局 DGCCRF もし

くは農業省職員の調書に従って、支払われる。この罰金は、事実の重大さに応じて異なり、繰り返されている場合には倍額とされる。

(b) 業種間組織の任務の明確化

法律は業種間組織の任務を見直している。しかし業種間組織の任務は、ほとんど修正されていない。衛生的リスク、植物防除、環境的なリスクの集成的管理が任務のリストに加わっただけである。以下がその任務である。

- ・需要への供給の調節
- ・契約的行動の発展
- ・食糧安保と食品の衛生的安全性の強化
- ・イノベーション
- ・潜在力の維持と開発
- ・部門の経済
- ・情報提供、販売促進
- ・リスクの予防と管理
- ・製品の品質改善

その上、法律は、すべての業種間組織に対して、該当する市場動向の指標、さらに部門の状況を説明できるデータを作成し、普及することができるとする。こうした措置はこれまで、牛乳の業種間組織だけに限られていた。しかし牛乳の業種間組織に開放されていた可能性のすべてが採用されているわけではなく、とりわけ契約的関係の枠組みにおけるデータの明示的な使用は、業種間組織全体にとって採用されているわけではないのである。

(ii) 生産の経済組織(25,35 条)

(a) 生産者組織連合会 AOP の任務の明確化

果樹野菜共通市場組織 OCM の改革に引き続いて設置された全国生産者組織連合会 AOPn は、その任務が精緻化された。こうして法律は、市場での需給動向に合わせて生産を調整する措置について、生産者組織 OP が生産者組織連合会 AOP に委任することができる任務の一部をなす事を規定している。

(b) 生産者組織の承認基準の進化

フィリエールごとの生産者組織の承認基準はデクレにより定義される。時間を通じてのフィリエールの構成に対応するために、法律は、こうしたデクレが5年に一度見直されることを規定しており、承認されている既存の生産者組織について、新基準への適応の猶予期間についても規定している。

(c) 生産の経済組織化政策

今日、3つのタイプの生産者組織が承認されている。すなわち所有権の移転を伴う生産者組織と、所有権移転を伴わず販売委託を伴う生産者組織、所有権移転もなく販売委託もない生産者組織、である。これらの異なったタイプの生産者組織は、異なったレベルの生産組織を示している。

これらの異なったタイプの生産者組織化についての議論を客観的に評価するために、法律は、生産の経済的組織化と、異なった販売方法の効率性のバランスシートが 2012 年末までに実施できるように規定している。

(iii) 商業関係

(a) 販売場所以外での広告

果樹野菜については、販売場所以外での価格の通知は、もはや、サプライヤーとその買い手との間での譲渡価格の合意が締結される時にしか、またそれぞれの当事者がその文書を保有しているような書面での契約の対象となったときにしか、なされることができない。

(b) 値引き rabais, 手数料 remises, リベート ristournes の 3R

農業近代化法は、生鮮果樹野菜について 3R を禁止している。この措置は、この法律の発布後 6 ヶ月後、すなわち 2011 年 1 月 27 日に効力を発する。

その他のすべての製品については、3R は、サプライヤーによる産品販売についての書面での契約の対象とならなければならず、もしくは義務的契約の中に作成されなければならない。

(c) 注文書

フランスの事業者向けの販売もしくは再販向けの生鮮果樹野菜は、(農場で販売される産品、もしくは生産者またはその生産者組織により卸売市場で販売される産品を除いて)、その輸送にさいして、買い手により作成された注文書、または取次業者、委託者との間に交わされた契約書を添付しなければならない。こうした添付文書は、価格設定条件、取次業者または委託者の報酬の条件について記載しなければならない。この措置は、販売後での価格設定を防止することを目的としている。

(d) 節度あるマージンの協定

毎年、3 月 1 日以前に、ジャガイモ及び果樹野菜の流通業者は国と、生鮮果樹野菜流通の節度あるマージンの協定について締結することができる。こうした協定は、相場の危機の間に適用され、こうした協定の適用の遅れまたは非遵守は、事実の重大さに比例して罰金を科せられる。

毎年 3 月 1 日以前に、政府は議会に対して、これらの協定の実施についての報告書を提出する。ジャガイモまたは果樹野菜の流通業者がもし、この協定に取り組まないならば、彼らは売り場面積にかかる税金について追徴課税をかけられる。流通グループに関連していない小規模流通業者(果樹野菜の販売について、売上高 1 億ユーロ未満)は、この協定に取り組まなくても、これを免除される。

(e) 露店販売

露店販売は同一地方で、もしくは同一の場所で、年間 2 ヶ月を超えてはならない。しかし、農業近代化法は、相場危機の期間に行われる生鮮果樹野菜の露店販売はこの期間の計算に算入されないことを規定している。

(iv) リスク管理

保険、農業天候災害、衛生的リスク(第 26 条)

農事法典の第3巻第6部はCAPのヘルスチェックと関連したリスク管理措置の進展を考慮するために書き換えられた。こうして第6部のタイトルはより広範なものとなった。「農業におけるリスク管理」がそれである。

(v) 食品の価格形成とマージンの歪曲の観測(19,80 条)

(a) 市場歪曲の観測

歪曲観測は、新しいミッションを与えられる。つまり農業もしくは食品の職能組織、または消費者団体の要求に応じて、この観測は、農業生産に影響を及ぼす法的措置や規制の影響評価(費用便益評価)を担うことができる。とりわけ環境規則に関する欧州連合の中での取り扱いの歪曲(「環境ダンピング」)に関して農業職能団体のいっそうの配慮に応えるために、法律の 80 条は、政府が議会及び歪曲観測に対して、農業食品に関して適応される規格の現在の状況についての影響評価を1年後までに提出することを規定している。

(b) 食品の価格形成及びマージンの観測

この観測は農事法典に統合されている。これは二つの省庁に帰属している。すなわち食料担当省と消費担当省である。観測は、専門知の任務をもち、FranceAgriMerにより収集されたデータに基づく。その適用領域は、農業生産段階での生産コスト、加工コスト、農産品の販売チェーン全体における流通コストを含む。観測は毎年、議会に報告書を提出する。観測の議長は、Philippe Chalmin が指名されている。

2) 契約化

以下では Millard, J-B., Dervillers, J. (2011)によりながら、農業近代化法が規定する契約化について、より詳しく紹介することにしよう。

(i) 農業取引交渉の調整

2010 年 7 月 27 日付の農業近代化法は、増大する新たな競争環境に直面した農業分野の不安定さに応えようとする。つまりこの法律の最初の目的は、価格の乱高下をできるだけ制限するために市場に影響力を行使することができるような手法を確立することで、農業経営所得を安定させることなのである。経営所得の不安定さは、2009 年には農業就業者あたり平均所得が 1 万 1,300 ユーロであったのに対して、2010 年にそれは 2 万 4,300 ユーロであったことにも示されている。

こうして立法者は、生産者と最初の買い手との間の商業関係を規制するために介入しなければならなかった。それは、一方では生産者に対して生産者集団ないし業種間組織の支援を提供することで、他方では、彼らに対して、農産物の販売価格をより公正に、またより持続的に交渉することを可能とさせる形式的な枠組みを提供することによってである。

この法律が追求している目標は、1960 年の農業基本法の立法者が期待していたことを想起させるを得ない。60 年 8 月 5 日の農業基本法の第 32 条は、すでに、生産者と加工業者、買い手との合意の上で、農業大臣が産品ごとの契約タイプ *contrat type* を制定できることを規定していたの

である。残念ながら、いかなる適用規則も規定されず、農業取引きの契約化のためのこうした画期的規則を実行に移すことができなかった。

そのすぐ後に、1964 年 7 月 6 日の法律は、インテグレーション制度を制定し、これが、養鶏と子牛肉部門において、二つのインテグレーション契約タイプの制定により、実施されることになった。

さらに 2006 年 1 月 5 日の農業基本法——2008 年 1 月 3 日の Chatel 法——は、業種間組織の枠組みにおいて締結された合意が、拡張され、デクレにより義務づけられることを規定している(この合意はとりわけ契約タイプを通じて、契約的關係の発展を促すことを目的としている)。しかし、この法律は、当事者たちがその関係を契約化する義務をその中に規定していなかったのである。従って生産者は、自らの販路とその所得を持続的に安定化させるための契約の保護を受けることができなかった。

2010 年 7 月 27 日の農業近代化法は農業と農産物取引き業者に対して、その取引きについての新しい枠組み提供することになる。

農業大臣にとって、この法律は、「農業に関するフランスの発展モデルの真の価値をなす。それは、取引きの契約化によって、生産者に対して、フランス農業生産の価格と期間、量について、また結局、究極の目標である、フランスのすべての農業者に対して適切な所得を保証することができるような、交渉力を与える」(JO, Senat CR, 13, juillet 2010, p.6203)ものであった。

農業近代化法の第 12 条は、農事法典に新しい節(第 6 巻, 第 3 部, 第 1 章に挿入される)を制定している。これは、「農産物の販売契約」と題し、同法典 L.631-24~L.631-26 に規定されている。今後、農産物の販売契約は、1 年から 5 年の期間で、義務的となり、これらの契約を管轄する規則が制定される(L.631-24)。

(ii) 適用領域と実施方法

農事法典 L.631-24 は契約化の適用領域を規定し、適用方法を正確に示している。業種間協定が承認され、もしくは拡大されたときに、あるいはコンセイユ・デタの議を経たデクレが契約を義務的としたときに、フランスでの販売用のもしくは加工用の農産物について、書面での契約が義務づけられる。従って、契約化の義務は一般的なものではなく、業種間での合意もしくはデクレという、適用規則が存在するときに義務的となる。このことが意味するのは、直売や貧困者援助慈善団体向けに譲渡される産品を除いて、契約が交渉の黄金律となり、公的な規定により保護されることである。

新しい契約化制度の対象となっている買い手は、すべての買い手であり、卸であれ、加工業者、流通業者だけでなく(生産者の多くがその産品を出荷している)協同組合、生産者組織にも該当し、彼らに契約化の義務が課せられる。契約化を実施するためにはこれらの買い手は、生産者=売り手に対して、契約(その条項は、当該部門で実施されている契約タイプに合致している)を提示しなければならない。

協同組合については、それは、組合員に対して、当該産品部門(フィリエール)について存在している契約タイプの義務的条項を含んだ組合員資格の見本を提示しなければならない。この条件だけで、協同組合は、生産者に対して書面での提案を送付したことを正当化できるのであろう。さ

もなければ、農事法典 631-25 の罰則が課せられよう。立法者は、生産者と買い手との関係にも、生産者と生産者集団との関係にも、契約化の義務を課そうとしたことは確かである。国民議会第二読解の報告書は以下のように説明している。

「本条項はまず、第一パラグラフで、契約化の適用領域を規定し、これは、包括的に理解されなければならない。こうして、第 11 パラグラフで、生産者と買い手の契約の締結が規定される場合、買い手という単語によって、単に卸や加工業者、流通業者(生産者が直接関係を持つことができるような)だけでなく、協同組合(生産者がその組合員であり、これが生産者からその生産物を買う)や商業的生産者組織(生産者が所属し、所有権移転を伴う商業的生産者組織)も理解しなければならない。その上、後者の場合、契約化は、第一段階で義務づけられるだけでなく、協同組合もしくは商業的生産者組織による販売の後の段階についてもまた、義務づけられなければならない。11パラグラフは L.551-1 の第一パラグラフで扱われている経済オペレータ、すなわち商品の所有者と買い手との間での契約の締結もまた対象としているのである」(Rapport, no.2636, le 17 juin 2010)。

こうして J.-J. Barbieri が指摘しているように、契約化は第二段階にも、すなわち集荷協同組合と販売事業者(協同組合が、その組合員に由来する産品の再販のためにこれと取り引きする)との間にも適用されることを目的としている(revue de droit rural,no.386,p.37)。従って農事法典 L.551-1 が対象としているすべての事業者、すなわち農業協同組合法人、SICA、アソシエーション、商事会社、経済的目的の集団 GIE は、その設立目的が、農産物の再販に関わる場合、この新しい契約化制度に該当する。

しかし、この規定は国境を越えて適用されることも目的としていることからいっそう重要なように思われる。というのも、立法者は明らかに、「フランスの領土で販売される」農産物の販売に適用されることを望んだからである。

(iii) 該当する部門(フィリエール)

該当するフィリエールに関しては、業種間協定の拡張ないし認可によって(それがなければ、コンセイユデタの議を経たデクレにより)、当事者に課せられる。農事法典 632-4 条は、業種間組織で締結される合意案(業種間組織がそのフィリエールの中に適用させたいと望む契約タイプの条項を定義している)について、競争当局の諮問を義務づけている。競争当局はすでに、2010年12月30日のデクレ案の検討に際して、自らの立場を明らかにしており、価格の乱高下を被っているいくつかのフィリエールにおける契約化を優先させている。

しかし、新たな義務的契約化制度と、欧州レベルでの競争と自由貿易を管轄する規則との両立可能性とについて、競争当局は意見を述べなかったことを指摘しておかなければならない。

この点については、もし契約が、価格決定の基準と方法を予め規定することができるような規定を含んでいなければならないとしても、契約条項では、いかなる固定された、決定的な価格も指定されてはならないということを示していよう。こうした注意が必要なのは、契約は、かなり長期間にわたるなされ、価格の最終的な固定化は、競争規則を歪曲してしまうおそれがあるからである。もしこうした現実が、保証価格が契約の中に示されることを期待した特定生産者の当初の希望と対立す

るとしても、不正防止当局 DGCCRF と欧州委員会の絶えざる監視の下で、競争規則が課せられているのである。その上、契約化が生産者と買い手との間の均衡を確立するために立法者により検討されたとしても、この措置をすべてのフィリエールに体系的に拡大することが予定されていたのではなく、いくつかのフィリエールはかなりうまく、オペレータの間での交渉において柔軟性を持っているのである。

かくして、法律は、書面での提案の義務に関わる産品リストが、2013 年 1 月 1 日までに決められることを規定している。従って立法者は、フィリエールに対して、それが適用される以前に契約の内容について交渉するように期待している。農業大臣はこれについて以下のように詳しく述べる。「契約はまず、フィリエールごとに、業種間によって交渉される。それは、それぞれの間での特徴を考慮するためにである。従って 1964 年の法律とは異なり、国内全体に課せられるような単一の契約ではない。フィリエールによって異なり、その特性へと調整される。」(国民議会, 1^{er}, juillet, 2010)。

目下のところ、果樹野菜と牛乳の二つの部門のみがデクレに規定されている。

(a) 果樹野菜

果樹野菜の生産者への、最初の買い手による契約提案の義務は、2011 年 3 月 1 日以降、効力を発し、すべての買入れ(輸入を含む)、単一共通市場組織のすべての果樹野菜(バナナとジャガイモを除く)で、生鮮での再販向けのすべてで、なされている。契約の最低限の期間は、3 年で、契約を破棄する場合に 4 ヶ月の事前通知を義務づけられている。

このデクレは、契約が含むべき義務的条項を規定し、当事者たちを関与させる果樹野菜の量について補完的な項目を記述している。

この量は下位期間(期間についての規定なし)ごとに設定でき、契約はこの量の調節条件を規定しなければならない。すなわち許容される進展の余地、出荷できない場合に適用される規則である。この規則はまた不可抗力の場合、とりわけ天候事情を規定している。

デクレは価格設定方法が、契約の中で詳細に記載されなければならないことを強調している。より詳しくデクレの内容を見てみよう。

2010 年 12 月 30 日のデクレ no.2010-1754 は、2011 年 3 月 1 日より、生鮮果樹野菜部門について契約的義務を適用可能にさせた。これは農事法典 R.631-11 以下の条項で規定されている。

当該の産品は以下の通り。

- ・「単一共通市場」規則に関する 2007 年 10 月 22 日の理事会の規則 no.1234/2007 の付録1の第 9 部に掲げられている果樹野菜(トマト, タマネギ, キャベツ, ニンジン, カブ, 果樹, パイナップル, アボカド, ネギ, ブドウ, メロンなど)
- ・生鮮状態での再販に向けられる果樹野菜(その原産地がどこであれ, フランスの領土で販売されるならば)
- ・農事法典 R.631-14 の規定は, 以下を規定する。

「R.631-11 で述べられている契約は以下を含まなければならない。

(a) 契約期間の記載, それは 3 年以下であってはならず, 場合によってはその更新の条件。

(い) 出荷される製品の量と特徴。

この目的のために契約は以下を詳細に示す。

a) 当事者を関与させる果樹野菜の量。場合によっては、下位期間ごとに詳細に示される。

b) 許容される、もしくは予測される展開の幅を示すことで、高騰もしくは下落の場合に、この量が調整される条件(場合によっては下位期間ごとに)。

c) 販売契約の対象となる製品の特徴

d) 場合によっては、提供される製品に適用される販売方法(L.640-1 以下で規定されている)

e) 生産者が、決められた量を超えたとき、もしくはそれに達しないとき、あるいは出荷される製品が決められた特徴に合致していないとき、もしくは買い手が約束を守らないとき、これらの時に適用される規則。こうした規則は、とりわけ天候災害時点といった不可抗力の事情について規定することもできる。

(う) 製品の集荷及び出荷の方法

このためには契約は、売り手と買い手の義務を規定し、とりわけ商品へのアクセス条件、出荷条件、引き取り条件、発送条件。

(え) 製品ごとの価格の決定基準、方法。場合によっては、商事法典 L.441-6 の規定を考慮して。

(お) 生産者による請求書作成方法、買い手による支払い方法、当事者が第三者には渡すことができない請求書に示される情報、場合によっては、手付け金が予定される条件、その決められた額、残額が支払われる条件など。

(か) その変更方法(解約告知期間の設定を含む)。この修正は二つの当事者の書面での加証書の対象となる。

(き) 契約の解約方法、解約の予告、その期間は4ヶ月以下ではあり得ない。

(b) 牛乳

牛乳の生産者への、最初の買い手による契約提案の義務は、2011年4月1日に効力を発し、生の全乳のすべての買い手(輸入を含む)についてなされている。契約の最低限の期間は5年で、契約破棄する場合、12ヶ月前の事前通知を義務づけられている。

牛乳部門についてのデクレは、買い手から生産者に提案される契約に含まれるべき義務的条項について詳細に規定している。すなわち出荷されるべき牛乳の量と特徴は、契約の各年について作成されなければならない、一ヶ月以上の期間の下位期間により詳細に区分することができる。契約はまた、出荷されるべき量が変動することができる裁量の余地を定義し、予定された量(年間ごとの、もしくは月ごとの)が増減することができるような条件を規定している。牛乳クォータの廃止までに、毎年予定される量が、生産者の個人的クォータに準拠して決定される。牛乳価格の決定方式については、契約は考慮されるべき基準と指標を明示化しなければならない。それは牛乳業種間組織CNIELにより発行される市場指標や別の妥当な指標に準拠することもできる。生産者は、各月のはじめに、当該月の出荷について適用されるベース価格について知らされなければならない。

デクレについて詳しく見てみよう。

2010 年 12 月 30 日付のデクレ no.2010/1753 は、2011 年 4 月 1 日より、契約制度をすべての牛乳販売契約に適用させようとした。このデクレの規定は、農事法典 R.631-7 以下の条項で規定されている。

契約締結当事者は、一方では、牛乳生産者であり、他方では、再販もしくは加工向けの牛乳の買い手である。

農事法典 R.631-10 によって、

「R.631-8 に規定される契約は以下を最低限含む。

(a) 契約期間 (5 年以下であってはならない) の表示、場合によっては、その更新条件

(i) 出荷されるべき牛乳の量と特徴

(a) 契約はこの目的のために以下について詳細に示す。

・契約の 12 ヶ月間の期間のそれぞれについて、生産者によって出荷されるべき牛乳の量、場合によっては、最低 1 ヶ月以上のそれぞれの期間の下位期間ごとの量、また出荷量の変動幅。

・12 ヶ月の期間ごとに予定されている量が、上昇もしくは下落に際して、調整されることができ
る条件、場合によっては、下位期間ごとに予定されている量が調整される条件。

農事法典 R.631-7 に規定された理事会規則 no.1234/2007 により規定されている牛乳クォータ
制度の終わりまでに、12 ヶ月の期間により予定されている量は、生産者の個人的クォータに準
拠して設定される。

(b) 出荷される牛乳の特徴

(c) (a) に規定された変動幅を考慮して、生産者が、決められた生産量を超過し、あるいはこれ
に達成しない場合、もしくは、出荷される牛乳が (b) を適用して規定された特徴に答えない場合
に、適用される規則。

(d) (a) で規定された変動幅を考慮して、買い手が、その買い取り約束を遵守しない場合に適用
される規則

(u) 集荷方法

契約の対象である牛乳は、この契約により決められた条件に従って、買い手により自由に処分さ
れる。契約は、この目的のために、(契約に規定されている例外的状況を除いて)、売り手と買い
手に課せられる義務、とりわけ商品へのアクセス条件、集荷の頻度、時間帯、商品引き取り条件、
標本採取実施手続き、牛乳の品質および成分測定を正確に示す。

商品のそれぞれの引き取りに際して、集荷される量は引き渡し証 *bon de livraison* の形で示され
る。

(e) 牛乳価格の決定方法は、L.654-30 および D.654-29 から D.654-31 の規定ならびに場合
によっては、商事法典の L.441-6 による。

契約は、牛乳の基本価格の決定のために考慮される基準を設定する。契約は、農事法典
632-14 の規定に準拠することができ、あるいは、(価格決定方法が詳細な記述の対象となってい
ることを条件にして) その他のすべての妥当な基準に準拠することができる。

契約はまた、この価格が牛乳もしくは経営の特徴に配慮する際の方法を規定する。

契約はまた、各月のはじめの前に、当該月の出荷について適用されることになる基礎的価格について情報を与えられるさいの方法を規定している。

(お)請求書の様式と牛乳の支払いの様式

この目的のために契約は以下を規定している。

- ・生産者による請求書の様式、集荷された牛乳の買い手による支払いの様式、場合によっては請求の委託、支払いの遅延
- ・当事者たちが第三者に伝えることができないような、請求書の情報
- ・前払い金が規定されているならば、これがどのように決定されるかの条件、また清算金がどのように支払われるかの条件

(か)契約修正方法

契約のあらゆる修正は、契約の中で規定された解約告知期間を遵守して、書面による、二人の当事者の署名による加証書 *avenant* によってなされる。

(き)当事者の一方による契約履行の修正方法、とりわけ 12 ヶ月を下回ることができない解約告知期間(場合によっては R.522-8 の条項を損なうことなく)

こうして立法者が、販売契約の対象である牛乳価格を、製品の品質、その特徴へと関連づけようとしたことは興味深い。つまり販売される牛乳の価格は、一方では、牛乳の品質的特徴、すなわち脂肪分、窒素分に依存し、他方では、製品の衛生的特徴に依存している。これらは、家畜由来食品に関する 2004 年 4 月 29 日付の委員会規則 CE no.853/204 の措置への準拠により評価される。この規則の 9 部は 2002 年 1 月 28 日の「フード・ロー」no.178/2002 に基づいており、牛乳製品の衛生的品質がどのように管理されるかについての条件を定めている。

暫定的措置として、2011 年 7 月 1 日を超えて継続されている契約については、(新しい義務的契約化制度との契約の適合を可能とさせる)加証書が、買い手から売り手へと提案されることが規定されている。

(c) 羊の業種間協定

羊部門における契約化の義務づけは、二つの業種間協定に基づいている。

最初の協定は、羊補助金の増額と関連している。すなわちこの増額を受けようとする生産者は、2011 年 3 月 15 日までに、少なくとも、その販売される生産の 50%について、最大限 3 人の買い手(肥育業者、販売事業者、もしくはと畜会社)と契約を締結していなければならない。この業種間協定は、契約が農業近代化法の要請と合致しなければならず、また家畜の出荷予定を含んでいなければならないことを規定しているに過ぎない。

第二の業種間協定は、羊部門について適用される契約化の基準を定義している。それは、2011 年 2 月 15 日のアレテにより拡張され、羊部門において契約化を義務的とした。

最初の買い手(商業オペレータ、と畜業者など)による生産者への契約の提案の義務は、2011 年について、その買い手による購買の 50%以上に関わらなければならず(2012 年には 60%、2013 年には 70%)、それは肥育もしくは精肉向けの 12 ヶ月以下の羊(輸入を含む)に関わる。契約の最低限の期間は 1 年であり、契約破棄の事前予告の期間は契約の中で規定されていなければ

ばならない。協定によれば、契約は農業近代化法の中で詳細に規定された義務的条項全体を定義しなければならず、以下の点を詳細に論じている。

- ・家畜数に示される、契約量に関する情報は、契約期間での羊の販売予測カレンダーと、許容される裁量の余地と増減への調整条件を伴わなければならない。
- ・価格設定方法については、契約は業種間組織 Interbev Ovins により作成され、普及される指標、もしくは契約当事者により自由に選ばれた別の指標に基づかなければならない。

羊業種間協定は、果樹野菜もしくは牛乳部門のデクレよりも、よりフレキシブルである。この協定は、買い手のための契約の段階的实施を規定し、羊飼養者を金銭的にインセンティブ付けるために、羊補助金の増額と関連付ける。その上、業種間協定によって、家畜市場での販売もしくは直売といった特別なケースの考慮を可能とさせる(こうした販売スキームを持った特別な契約タイプを定義することで)。

第 37 表 三つの領域での契約化

	果樹野菜	牛乳	羊
適用される日	2011 年 3 月 1 日	2011 年 4 月 1 日	2011 年 2 月 15 日
産品	欧州規則 1234/2007 (単一共通市場組織) の付則 1-9 の果樹野菜	生の全乳	精肉もしくは肥育に向けた 12 ヶ月未満の羊
契約提案対象となる買手の調達	100%(輸入を含む)	100%(輸入を含む)	2011 年に 50%, 2012 年に 60%, 2013 年に 70%
期間および量	3 年, 解約事前通告 4 ヶ月。期間内の一区切りごとに設定 (期間定め無し)	5 年, 事前通告 12 ヶ月。12 ヶ月ごとに設定 (=クォータ基準) + 1 ヶ月毎の区切りも。	1 年, 事前通告は今後決定。12 ヶ月ごとに設定, 家畜の出荷予定で決められる月々の区分
価格	価格決定方法と基準	業種間組織の指標もしくはその他指標に基づいた基本価格の決定に考慮される基準	業種間組織, もしくは別の指標により普及される指標に基づいた, 価格決定および修正条項

出典: Chambres d'agirculture, (2011) no.1001

ところで今日、契約化の実施のための主たる困難は、特別な販売流通を考慮することと関連しており、長期および短期での価格決定の問題と関連している(とりわけ、果樹野菜では、業種間組織により提供される指標がないのである)。

羊業種間組織と同じ方向で、果樹野菜業種間組織は、当該部門に、契約化の義務のより詳細な調節を可能とさせるような協定を結ぶことができる。価格決定の問題については、共有された市場指標に基づいた、生産者の交渉力の強化が、真の交渉を打ち立てるために必要である。

組織された生産者と川下との間での集団交渉の法的枠組みの保証が必要である。欧州委員会による「牛乳パッケージ Paquet Lait」の提案は、この方向で、顕著な前進をなし、明確に定義され

た関連市場の限度内で、そのメンバーの契約を集団的に交渉するとしても、競争法に対して適用除外とさせることを生産者集団に対して可能とさせるであろう。

上述の三つの分野での契約化の方向性を整理すれば以下のようなであろう。

3) 契約化の中心にある業種間組織

以下では、業種間組織について説明しておこう(Contractualisation: Un nouvel outil au sein de l'organisation économique des filières, Chambres d'agriculture, no.1002, 2011)。

業種間組織は、国家により承認された民間の NPO (アソシエーション) である。これは、部門の上流下流のパフォーマンスを発展させ、その利益を守るために、上流下流の様々なパートナーを結合させる。

これらの業種間組織は、農業生産と、加工、販売、流通の最も代表的な職能組織から構成されている。業種間組織は、全国レベルで、もしくは生産地帯のレベルで、ある製品、もしくは決められた製品グループについて、承認される。(これらの業種間組織の承認条件と、その役割は農事法典 L.632 条に記載されている)。

この永続的な協調の場所は、正確な意思決定規則に基づいて機能し、業種間協定を策定することができる。こうした業種間協定は、公権力により法的に拡張されることができ、またこうして、公的な法律の価値を得ることができる(業種間組織のメンバーであろうとなかろうと、フィリエール全体のメンバーにこの協定は適用される)。上述のように業種間組織のミッションのリストが、農業近代化法により明示化され、拡張されている。

(i) 生産者組織、フィリエールの経済組織の最初の環

業種間組織の上流では、生産者組織 OP が、経済組織の最初のレベルをなしている。それは、生産者の交渉力を強化することで、供給の組織化において、また契約化において決定的な役割を果たす。フランスでは、生産者組織は、特定の農業部門で認められている。様々な法的形態の生産者集団が OP としての承認を申請することができる。それは、市場への生産の調整のための共通規則を制定することを条件にし(仕様書の定義、契約的關係)、また取引きおよび相場の透明性を打ち立てるための、また製品のトレーサビリティを強化し、環境に配慮した生産方法を促進するための共通規則を制定することを条件にしている。

OP の地位は、OP が、その販売を確保するために、そのメンバーの生産物の全部もしくは一部の移転を規定しなければならない(OP へのメンバーの生産物の所有権の移転)。所有権の移転無しにの集団もまた OP として承認されることができ、条件として、そのメンバーが、販売に必要な人的資源、物的資源、技術資源を自由に使えるなければならない。これらの集団もまた販売を担うならば、個人的な販売契約の枠組みで手続きしなければならない。

全般的に、どの部門であれ、OP は以下を実施しなければならない。

- ・販売に対して、量的にも質的にも調整するために、資格ある要員により生産の技術的指導がなされること。
- ・加盟者の生産物についての知識(家畜、面積、単収)、出荷の予測カレンダー

・製品の販売、得られる価格について、加盟者に情報を還流させるための商業取引のフォロー。

これらのミッションを確保するために、OP は、技術的、もしくは物質的な手段をもたなければならず、少なくともフルタイムの要員を雇用しなければならない(報酬方法は部門によって異なる)。承認のデクレは、それぞれの部門について、OP の承認条件を正確に示し、とりわけ最低限の生産者数、OP により販売される最低限の量を決めている。こうしたデクレは、フランスでは、様々な部門について存在し、OP は以下の部門で承認されることができる。なおこれに、牛乳が 2012 年 4 月 20 日のデクレにより加わっている。

- ・肉牛, 羊
- ・タバコ
- ・果樹野菜
- ・養豚養鶏, ウサギ
- ・繁殖家畜
- ・精肉向けの馬
- ・森林

(ii) 果樹野菜 :欧州規則が OP を規定

EU の果樹野菜共通市場組織は OP へと供給を集中することを目的としていた。2007 年に果樹野菜共通市場組織 OCM が、単一共通市場組織 OCM へと統合された。改革は、果樹野菜部門における輸出補助金を終結させ、市場からの回収の際の共同体補償金は廃止されたが、その見返りとして、果樹野菜 OCM の根本原則は維持され、強化された。つまり OP の中での供給結集を促進するための共同体の補助金は強化された。事業基金 *fonds operationnels* によるそのミッションへの補助金支給のお陰で、OP はより魅力的になった。2009 年に、果樹野菜部門で、共同体全体で 7 億 9,400 万ユーロが支出され、うち事業プログラムをファイナンスするために 6 億 8, 100 万ユーロが支出された。

OP により実施される事業プログラムは、以下を目的としている。

- ・生産の計画化
- ・製品の品質の改善
- ・販売の価値の発展
- ・販売促進(生鮮, 加工)
- ・環境保全, 有機農業
- ・危機管理

この枠組みで、OP は新しい危機管理手法を 2007 年改革以降、使えるようになっている。すなわち

- ・果樹野菜の回収, 非収穫, 青刈り
- ・販売促進プログラムのファイナンス
- ・教育訓練の実施
- ・収穫保険

単一 OCM への統合に伴うデカップリングの論理は、加工用果樹野菜の生産と結合した補助金全体のデカップリングをもたらした。2011-13 年の移行期間について予定されているデカップルは欧州で 8 億ユーロ、フランスで 5, 200 万ユーロである。並行して、果樹野菜の面積は、単一支払いの対象となった。

こうした改革は、環境的配慮も統合している。直接支払いを受ける果樹野菜の生産者は、今後、農業者全体同様、環境的クロスコンプライアンスに服する。他方で、加盟国に対しては、OP の「持続的」事業プログラムのための枠組みとして役立つような国内戦略を立てることが求められた。すなわち事業プログラムは少なくとも二つの環境保全活動を含むか、環境保全活動に支出される事業プログラムに 10%以上をあてなければならない。

OP により実施される事業プログラムは 50%を上限に欧州連合により共同負担される(慈善組織や学校における無料配布向けの市場回収は 100%ファイナンスされる)。またこの共同負担は、いくつかの条件の下で、プログラムの全部もしくは一部について 60%に引き上げられる。(国境を越えた活動であること、業種間組織、有機農業、新しい加盟国の OP、OP が果樹野菜の生産量の 20%未満しか集めていない加盟国、EU の超周辺地帯であること)

全体としての共同体助成は、それぞれの OP で販売される生産額 VPC の 4.1%を上限としている。この上限は、危機の予防と管理に向けられる場合、4.6%に引き上げられる。

(iii) 様々な加盟国における果樹野菜部門の経済組織

OP に属する果樹野菜生産者の割合は、2007 年に EU15 で 39%、EU10 で 9.2%であるが、加盟国間での差が多い。オランダ(101.2%、国境を超えた生産者メンバーのため)、ベルギー(89.1%)、アイルランド(87.1%)、デンマーク(61.9%)、スウェーデン(50.9%)、フランス(46.3%)、チェコ(46.1%)、英国(43.9%)、イタリア(37.9%)、ドイツ(34.4%)、スペイン(31.9%)。

2007 年に欧州委員会は 1,506 の OP を数えた。これは、154 億 5,800 万ユーロの生産額を販売している。OP により販売される生産額は、顕著に伸びており、EU15 の OP について、前年度比+8. 4%、(OP 平均で 10 億 4, 400 万ユーロの販売額)、EU10 の OP について+12. 8%(OP について平均 384 万ユーロの販売額)となっている。

オランダとスロバキア、スウェーデンのみが、補助金申請額の上限(VPC の 4. 1%)に達した(2007 年)。

フランスでは、2000 年の 323 の OP から、2010 年の 248 に移行した。しかし同時に、OP により販売される額は安定していた。同時期に、共同体の補助金の使用は、上昇し続けている。2000 年には VPC の 2. 43%のみであったが、2009 年に 3. 5%、2010 年には 4. 25%に達している。研究と試験、危機管理、製品の品質と関連した措置の増加のお陰である。

(iv) 乳牛部門において強化されるべき経済組織

フランスでは、牛乳生産者の半分近くが協同組合もしくは生産者団体に組織され、これらが、牛乳を集荷し、多くの場合、加工している。その他の半分の生産者は民間企業に直接販売している。協同組合と生産者グループは、2012 年 4 月 20 日まで公権力によって OP とは承認されていないか

った。というのも、それまでは乳牛部門においては OP の承認条件を決める法律がなかったからである。同様に、たとえいくつかの生産者組合が存在するとしても(酪農部門の上流で生産者集団を集め、しかしながらメンバーの生産物を組合に移転することはない)、これらは狭い役割しか担わず、OP としては承認されていない。

この部門に OP が存在しないことは、クォータ制度と関連しており、これは今日まで、上流と下流との間の関係を構成していた。クォータ制度から徐々に脱却していくという背景において、2009 年の牛乳危機が、生産者と買い手との間の関係の均衡の必要性を焦点化させた。

- ・牛乳部門における経済組織と「牛乳パッケージ」

共同体及び国内の競争法の現状において、そのメンバーの商品の所有者でない集団については、そのメンバーに対して提案された契約条項の集団的交渉の可能性は存在しない。2010 年 12 月に欧州委員会は、牛乳部門における契約関係について規則の提案「牛乳パッケージ Paquet Lait」を行った。このパッケージはとりわけ以下の 4 点に係わっていた。

- ・牛乳部門における契約化: 欧州委員会は加盟国に対して、契約化を義務づけさせるかどうかを選択させ、また書面での契約に示されるべき義務的条項を詳細に規定している。
- ・牛乳部門における、生産者組織及び業種間組織の承認
- ・集荷量についての、牛乳企業の義務的な毎月の申告の実施による、市場についての知識
- ・生産者組織の交渉力の強化

フランスでは、この最後の点が真に新しい点を示している。このパッケージはとりわけ生産者の交渉力強化を助成している。委員会は、加盟国に承認された生産者集団(それが商品の所有者であろうとなかろうと)に対して、そのメンバーを代表して、販売契約(価格を含む)を集合的に交渉することを可能とさせることを提案したのである。交渉の対象となる量は、同一の生産者組織について、欧州の生産量の 3.5%を超えてはならない(520 万トン、ブルターニュ州の年間生産量)。またそれは、OP が関与する当該加盟国の生産量の 33%を超えてはならない(フランスでは 760 万トン)。

こうした提案に引き続いて、農業省と乳業団体は、乳牛部門における OP を承認することができるデクレについて作業を開始した。こうして 2012 年 4 月 20 日のデクレにより、200 人以上の生産者もしくは 6,000 万リットルの牛乳を生産する生産者集団について、OP として承認することになった。また当該組織のメンバーが同一の買い手によって集荷される牛乳の 55%以上を出荷する場合、この組織もまた OP として承認される。

以上で、農業近代化法がフランス農政(および次期 CAP 改革を通じて、EU 農政)にもたらすであろう政策革新の展望についての検討をひとまず終えることにしよう。

6. 農政改革をめぐるアクターの動員：分析枠組みの整理を中心に

以下では、これまでの叙述とは趣を変え、2013 年以降の CAP 改革の分析に資するために、農政改革についての理論的分析枠組みの精緻化を試みた。昨年 10 月に欧州委員会は CAP 改革

案を提示しており、本来であればその具体的内容の検討、欧州及びフランスの様々なアクター（行政、農業団体、NPO など）の対応についての分析に着手すべきではあるが、改革案をめぐってなお、こうしたアクターの議論が最初の反応の域を出ていないことから、ここでは、予備的作業として、分析枠組みを検討することとした。以下では、こうした農政改革をめぐるアクターの行動を分析するために政治社会学的な先行研究の成果を紹介してみたい。

（１） 分析枠組み：国際公共政策共同体フォーラムとしての CAP 改革および WTO 交渉

１）フォーラムとアイディア

現在進められつつある CAP 改革をめぐる動向は、WTO 交渉（ドーハラウンド）が進捗せず、むしろ地域経済協定への傾向が進行しつつある、という背景を除けば、1992 年の CAP 改革の流れといくつかの点で類似しているように思われる。とりわけ農業への公的助成をどのように正当化すべきかが、いずれの改革においても強く議論されていたからであり、こうした要請は、経済危機下の欧州で現在、ますます強くなっている。

ここでは、1992 年の CAP 改革と GATT ウルグアイラウンド交渉の同時進行について、政治社会学者の立場から興味深い分析を行った E. Fouilleux の議論を紹介することで(Fouilleux, 2000, 2003)、現在の CAP 改革の動向を分析するための前提作業として、理論枠組みを精緻化することを提案したい⁽³⁾。

さて Fouilleux が CAP 改革の政治過程を分析する際に使用したのが、「フォーラム」という概念であった。それは「その中でアクターたちが公共政策に関わる議論を展開させるような、特殊なルールとダイナミズムにより統御される制度的枠組み」として定義される。それぞれのフォーラムは、政治についての表象ないし「アイディア」を生産しており、そこで活動するアクターのアイデンティティや力関係、フォーラムを統御するルール（フォーマルな、もしくはインフォーマルな制度）に準拠して、はじめて、このアイディアを解釈することができる。議論を先取りして言えば、Fouilleux の理論の利点は、こうしたフォーラムに埋め込まれた、コンテキスト依存的なアイディアが、いかにして別のフォーラムへと「翻訳」(M.Callon)されるかに注目し、具体的には、農業経済学者により生産された分析手法が、OECD の国際行政エリートを通じて、CAP 改革及び GATT ウルグアイラウンド合意という国際公共政策フォーラムへと移転される過程をスリリングに描き出したことにある。

このフォーラムという概念によって、公共政策と、こうしたアイディアの多様性を理解することができる、ある言説が当該のフォーラムで受け入れられることができるかどうかの基準は、フォーラムによって異なっているのである。

Fouilleux によれば、こうしたフォーラムは二つに大別することができる。一方には、政策についてのアイディアの生産活動を行うフォーラム（科学的フォーラム、職業的フォーラム、政治的レトリックのフォーラム）が、他方には、公共政策共同体フォーラム（アイディアの公共政策への具体化を通じた、アイディアの制度化）がある。

農業政策の場合、以下の三つのフォーラムがアイディア生産フォーラムをなしているという。

①経済学フォーラムは、支配的パラダイムの内部での優秀な研究により主導され、議論のルールは、厳密に科学的な正当化の要請により導かれる。具体的に言えば農業経済学者のフォーラム

である。

②政治的レトリックのフォーラムでは、中心的争点は、政治権力の掌握とその維持であり、これは同盟の確立や敵対者の打倒、選挙での有権者を説得するための議論による。このフォーラムでのアイデア生産は、必然的に政権構想と選挙アジェンダである。その一般的活動は選挙日程により導かれている。

③職能団体フォーラムは、理想的な農業発展モデルの主張を通じた農業政策のアイデアの生産場所である。多様な農業集団がその下部成員に対しても、また公権力に対しても、農業とはいかにあるべきかについての自らの観念を普及しようとし、他方それぞれの農業モデルは、固有な農業アイデンティティを有している⁽⁴⁾。

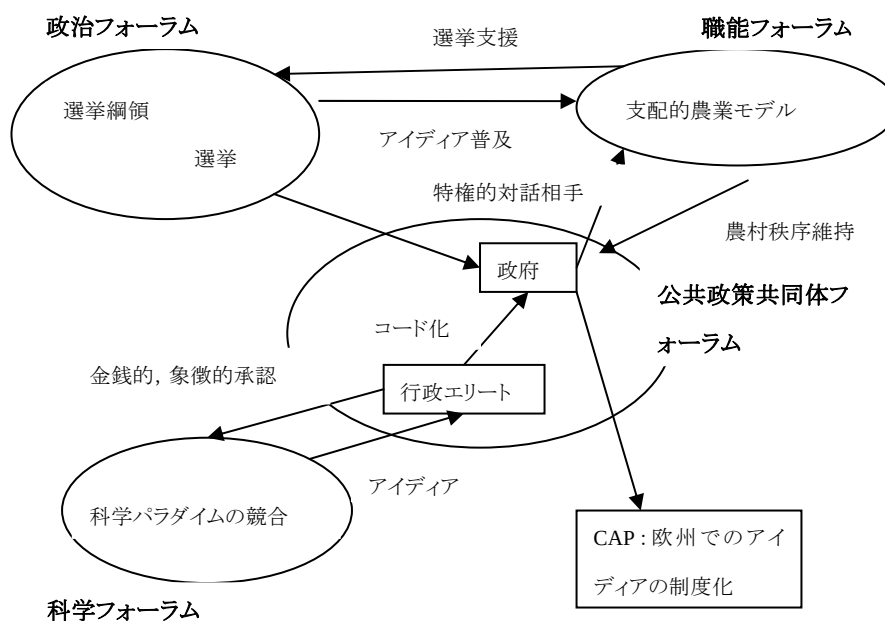
さて、つぎに公共政策共同体フォーラムでは、上述のように生産されたアイデアが選抜され、つまり政策として、アイデアが制度化される。このフォーラムはアクターたちの多様さにより特徴づけられている点で、アイデア生産フォーラムとは異なる。このフォーラムでは次のような多様なアクターたちが登場する。

①政治的責任者は、選挙ごとに交代されることもある。政治的レトリックのフォーラムのスポークスパーソンとして、彼らは、この公共政策共同体フォーラムにおいて「政策意思決定者」となる。このことが彼らに対して、特別な場所を付与する。すなわち正統な暴力の保持者であると同時に国民に対する「責任者」として、彼らは権力に就きたいという自らの意欲を示し、この権力への意志がフォーラムのダイナミズムを条件付けている。

②行政エリートは選挙の偶有性には服さず、公共活動の継続性と、妥協の作成において決定的役割を演じる。彼らは政策の策定に際して、有用なアイデアの導入及び再結合（「翻訳」）を行う。

③その他のフォーラムに由来するアクターたちもこのフォーラムに登場する。職能団体リーダーやその他の市民社会代表者、科学的フォーラムに属する専門家もいる。彼らはしばしばアイデア生産フォーラムの代表者であり、公共政策フォーラムへのアクセスが、翻って科学的フォーラム内部での彼らの地位を強固にさせるのである。

このようにアイデア生産フォーラムと公共政策共同体フォーラムとの間には強い相互依存関係が存在する。こうした結合により、二つの間での政治的交流が行われ、それが一方のフォーラムから他方のフォーラムへとアイデアを移転するのである。



第2図 フォーラムの間での政治的交流と相互作用

出典: Fouilleux (2000), p.284

なお、アイデアは、以下のようなフォーラムの間での政治的交流を通じて移動することができる。

国内レベルでは、公共政策共同体フォーラムと職能団体代表との間での政治的交流は、農業分野では、しばしばネオ・コーポラティズム論として分析されてきた。職能団体フォーラム代表者は「農村での秩序の維持」を通じて、公共秩序の安寧を確保し、これに対し政府は、再分配政策を通じてこの部門を金銭支援し、代表者に正統な対話者としての地位を付与する。

公共政策共同体フォーラムと科学フォーラムとの間での交流も確立される。こうした交流は、公権力からの専門知の要請という形をとる。その見返りに公権力は、当該の科学者に財政的、象徴的報酬を付与する。こうした報酬は、科学者自身のフォーラムにおいてもきわめて有用であり、しばしば制限されている統計データへのアクセスを可能とすると同時に、政府補佐官への任命などを通じて、科学者に「権力」へのアクセスも提供する。

ところが上述のような国内レベルでの交流とは異なり、EU は、国民国家ではなく、CAP 改革をめぐる議論は、二つないし三つの制度的アクター（加盟国と欧州委員会、さらに近年では欧州議会）を通じて、アイデアを供給される。

①最初のアイデアは農相理事会の中で代表される。つまりブリュッセルにおける各国の立場は、加盟各国の公共政策共同体フォーラムでの議論から生まれたアイデアの最初の制度化の結果である。

②欧州委員会が、CAP 改革の提案の権限を有するいじょう、重要な役割を演じる。アイデア生産フォーラムとの相互作用は、科学フォーラムからの専門知の調達、農業団体(COPA-Cogeca 等)からの意見の吸い上げ、ロビー活動の受け入れなどの形をとる。欧州委員会の役割は、国内レベ

ルでの行政エリートのそれに近い。

③リスボン条約により、欧州議会は農業政策について、たんなる諮問の権限を越えて、共同決定の権限を持つに至った。農相理事会と同等の権限を持っているのであり、このことが意思決定の時間を長引かせることになる。さらに欧州議会は環境保護団体など、従来の職能団体とは異なった団体からアイデアを供給されることが多くなろう。

2) 1992 年 CAP 改革

引き続き Fouilleux (2000)の議論を追うことにしよう。それは上述のような概念装置を用いて、1992 年 CAP 改革の分析に着手するのである。

さて、農産物市場を専門とした経済学者たちは、久しい以前から CAP の保護主義(国際市場の歪曲効果)を批判してきた。厚生経済学手法に精通したこうした経済学者たちは、市場メカニズムから公共的介入を切断するために価格補償の廃止(ないしその削減)を主張してきたのである。こうして加盟国の 13 人の経済学者は CAP の根本的改革を訴える文書、The Siena Memorandum on the Reform of the Common Agricultural Policy(1984 年 2 月 18 日)に署名している。フランスでも、こうした CAP 改革を訴える経済学者による文書としては、L. P. Mahe(INRA レンヌ支所の経済学者)と M. Drouet(財務省経済予測局長でエコノミストの Michel Rouet 氏のペンネーム)の共著での署名論文「保護主義政策はフランス農業にとって解決策ではない」(ル・モンド紙, 1982 年 2 月 23 日付け)などがある。こうした経済学者たちの主張は、供給管理システムに基づいた 1980 年代の諸改革とは正反対のものであった。何度も繰り返された経済学者たちの主張は耳を傾けられることもなく、CAP は改革不可能とさえ考えられていたのである。

しかし、1992 年に、経済学者により提案されたモデルに基づいて、CAP 改革が実施されることになった。これは耕種作物の保証価格を 30%、牛肉のそれを 15%削減するものであり、こうした削減は生産者への直接支払いにより補償された。こうした CAP のゲームのルールの変換はいかにして可能となったのか。なぜ根本的改革は不可能とされてきたというのに、1992 年には、保証価格が直接支払いに取って代わられたのか。なぜデカップリングという考え方が、突如、政治的責任者によって万能薬として提示されることができたのか。Fouilleux は、国際公共政策共同体フォーラムにおける OECD の役割に注目する。

3) OECD : 新しい問題と新しい解決策

1970 年代末から 80 年代初頭にかけての国際農産物市場の低迷に直面して、OECD は国際公共政策共同体フォーラムにおいて新しい問題を提起した。つまり 24 ヶ国の貿易大臣により、貿易に関する閣僚マンデートが署名され、これは OECD 事務局に対して、農業政策と貿易政策との関係を検討するように指示し、農業を多国間貿易システムへと統合するためのアプローチを開発するように要請したのである。すなわち貿易に対する保護主義的措置の削減の効果の問題、貿易に対する国内農業政策の効果の問題を検討することが求められたのである。

こうした目的のためには、まずこうした効果を測定し、評価しなければならない。それは異なった加盟国において異なった産品に実施されている農業政策手法の多様性を考慮して、評価手法を

開発することが求められた。例えば欧州共同体は保証価格を通じて市場に直接介入していたが、米国では生産者への直接支払い(不足払い)の形での農業支援が行われていたのである。OECDの経済統計部局のエコノミストたちが直面したのが、貿易歪曲効果の測定という技術的問題であった。最終的には、科学的フォーラムで支配的なパラダイムをなしていた厚生経済学理論と、モデル化技術のおかげで、問題は解決されることになる。

事務局はまず、アメリカの経済学者 Tim Josling が開発した「生産者支持推定量 PSE」および「消費者支持推定量 CSE」という概念に依拠した。これは多くの経済学者の協力によりなされた。こうした経済学者にはドイツの Stephan Tangermann やフランスの L.P.Mahe などの他、Sienne アピールへの署名者も含まれていた。

まず第一に PSE/CSE の計測によって、製品ごとに、加盟国における国内支持の構成要素を測定することができるようになり、第二に PSE/CSE の計測データを採用した TMM モデル(Trade Mandate Model)という経済モデルの開発により、農業保護を漸進的に削減させる計量分析手法が得られたのである。

今ではこうした計測は OECD ではルーティンになっているとしても、当時としては全く画期的であった。「それは、これまで OECD で行われていたことに比べて全く新しいことだった。需要と供給の弾力性について語ることなど、OECD ではそれまで全く行われていなかった。それは根本的な変化だったから、これを吸収し、同化するためには長い時間を要することになった」(事務局の一人)(ただし Fouilleux, 2000 より引用)、というのである。

(i) アイディアの制度化

PSE の計測に基づいた OECD の作業は、農業政策の「プロブレマティック」の完全な転換をもたらした。これを普及した。かつてそうであったように、国内農政の妥当性はもはや、農業所得への効果などに照らして評価されるのではなく、唯一の数量的基準、すなわち国際貿易へのその歪曲効果の有無によってのみ評価されることになったのである。

OECDで行われている作業は、国際公共政策共同体フォーラムで展開される議論の中へと制度化されることになった。こうした作業は、GATT での多国間農業交渉に好意的な諸国(とりわけ米国)に対して、都合の良い論拠を提供したからである。OECD での作業に直接関与し、従ってその妥当性を暗黙のうちに承認してきたことから、こうした決定に乗り気でない諸国(EU を含む)もまた、これに反対する理由が見いだせなかったのである。こうした作業が、1986 年の GATT ウルグアイラウンドの農業交渉の開始を通じて最初の制度化を見ることになった。すなわち OECD の作業の延長線上に、ウルグアイラウンドは、国内農政改革の問題も提起することになったのである。

ところで、ウルグアイラウンドはすぐに決着を見たのではない。米国が攻勢にたち、欧州共同体は守勢に回り、農業問題が交渉を中断させていた。米国とケアンズグループの同盟は、農業で合意が得られなければ、別の分野でのすべての交渉を拒否するとしていた。CAP の改革の進展が、ウルグアイラウンド交渉過程を促進することができるのではあるまいか、ということが欧州で合意されるようになり、こうして GATT 交渉が CAP 改革への外圧として機能したのである。

(ii) アイディア生産の国際的実験室としての OECD

OECD で開発された PSE と TMM モデルが、GATT でそれぞれの立場を表明し、議論するために加盟国に広く活用される「共通言語」を提供した。しかし OECD の役割はそれ以上であり、OECD が、科学フォーラムから導入した経済的効率性という考え方は、国内農業政策をより限定的なものとするよう、貿易交渉を進めさせた。こうして供給制限システムは歪曲をもたらすから非効率のものとされ、市場への公的介入を最小化させるシステムを促進することになった。こうして国内農業支持についてデカップリング基準が課せられることになった。科学フォーラムで厳密に鍛えられた「デカップル」概念は国際公共政策フォーラムへ移転されるに際して、この概念はより曖昧で、アクターにより交渉可能な可塑的概念となった。ウルグアイラウンドでの農業交渉という、きわめて政治的な背景において、あれこれの補助金が「デカップル」であるかどうかを決定するさいの基準として使われることになったために、必然的に、こうした曖昧さは避けられなかった。

OECD の影響の下で、デカップリング概念が、徐々に、国内農政が受け容れられるかどうかを判断する際の国際基準となった。こうして CAP 改革に際しても、採用されるべき選択肢が狭められることになったのである。しかし当初は、こうした要請はそれほど厳格ではなく、交渉は国際市場への貿易歪曲効果を除去することが目標なのであって、国内で実施されるべき農業政策手法については厳密に規定していなかったという。この時期のテーマについて、OECD 事務局員の以下のコメントは、いかに、国際公共政策共同体フォーラムの国際行政エリートが、CAP 改革をめぐる論争に専心していたかをうまく説明している。

「OECD 自身の展望において、我々がウルグアイラウンドの合意から引き出そうとしていたのは、もちろん貿易状況において改善を見ることであったが、国内レベルで存在する非効率性を除去することでもあった。当時、米国は、欧州が貿易歪曲を排除してくれるというなら、それがどんな手法をとろうと関知しない、と言っていた。しかし OECD としては、これには同意できなかった。我々にとっては欧州が貿易歪曲を除去しなければならないのはもちろんのことであって、国内的歪曲も除去してもらわなければならないのであった。私は、80 年代末に、GATT での米国の立場を変更させるためにワシントンに出向いたことを思い出す。当時、我々の作業の一つが、ウルグアイラウンドでの合意を得るためには、CAP 改革が不可欠であることを理解してもらうことであった。問題は、GATT での妥当な合意を得るためには、CAP 改革はどのようなものでなければならないか、であった。当時、我々が促進しようとしていたのが、共同体が直接支払いを導入しなければならないということであった。結局、彼らはそうすることになったのだが」(ただし Fouilleux, 2000 より引用)。

こうした引用が示しているのは、国際公共政策共同体フォーラムでのアクターたちの日常的な交流であり、国内行政エリートと国際行政エリートとの交流について言及しておくのも無駄ではあるまい。OECD 事務局の何人かは、米国 USDA-ERS 経済研究部や Australian Bureau of Agricultural Economics のエコノミストとして、各国行政から派遣されており、その後彼らは、ウルグアイラウンド交渉に従事するために、古巣の行政に戻っていったのである。

OECD エコノミストは、科学的アイディアを公共政策共同体フォーラムへと翻訳することを役割としているほかに、さらに欧州レベルでは CAP 改革を通じて、また国際レベルではウルグアイラウンド合意を通じて、こうしたアイディアを最終的に制度化させるべく、アイディアの運搬役となったの

である。

(iii) 科学的フォーラムにおけるパラダイム転換

CAPの根本的な改革を提唱していた経済学者たちは、当初、公共政策共同体フォーラムからは無視され続けていた。彼らの意見が耳を傾けられるようになったのは、彼らの提示していた概念手法によって、この公共政策フォーラムで提起されていた問題を処理することができたからである。農産物市場問題及び農業政策についての経験的知識の他に、彼らは貿易と国内農業政策との間を結合させる理論的手法と経済モデル化技術を持っていたのである。さらに国際機関において、アグロサクソン(とりわけ北米)の国際行政エリートたちが、アカデミックな環境と密接な関係にあり、科学フォーラムでの知識の進歩に敏感であったことが上げられる。

他方、他の国とは異なり、フランスの農業経済学フォーラムは長い間、マルクス主義パラダイムにより支配されていた。とりわけ農業構造施策に焦点が置かれ、CAPを含む価格政策などの研究はあまり発展していなかった。1980年代における政治的議論の刷新(CAP改革や農産物市場問題)は、新古典派の経済学者たちに、フォーラムにおけるパラダイム転換の機会を提供した。OECDや欧州委員会といった国際公共政策共同体フォーラムが彼らの専門知をいっそう必要とするようになったからである。ひるがえって、こうした公共政策共同体フォーラムにおけるこうした科学的アイディアの承認が、科学フォーラム内部で、彼らのパラダイムの妥当性を承認させることになったのである。

(3) 次期CAP改革とアクターの動員

1) 次期CAP改革の前哨戦

以上で紹介してきたような分析枠組みは、現在進行しつつあるCAP改革の分析に際して、どのような知見を与えてくれることであろうか。昨年10月に欧州委員会はCAP改革についての提案を行ったばかりであり、今後の展開についてはなお、紆余曲折が予想される。また、今後、アクターたちがどのように動員され、どのように自らの戦略を展開させることになるのか、なお断片的な情報しか得られていない。こうした状況において、上述のような分析枠組みを最大限に活用して、CAP改革の「政治過程」について論じることは、筆者の能力を遙かに超えている。ここではGravey(2011)などによる既存の研究に頼ることで、CAP改革にどのようなアクターが動員されているか、彼らはどのような主張を展開しているのかについて紹介しておくことにとどめたい。また、Graveyが引用している、各団体及び機関の文書は膨大な数に上るので、それについての文献紹介は省略したので、詳細についてはGramey(2011)の参考文献を参照されたい。

さてGravey(2011)は、2008年のCAPヘルスチェックの導入から2010年11月18日のCAPの将来についての委員会のコミュニケーションまでに提出されたCAP改革に関する多くの提案を分析している。これには25のフランスおよび欧州のアクターのCAP改革提案文書が含まれる。

さて彼によれば、1999年以降のCAPのグリーンングは、異なったアプローチにより突き動かされた三つのタイプのアクターの同盟であったという。すなわち、一つには、WTOにたいしてCAPを両

立可能とさせることで、農業者への助成を維持したいとする意思、二つには、市民に対して欧州の公共活動を再正当化したいとする意思、最後に、農業政策を環境保全的にさせたいとする意思、である。しかし、様々なアクターたちが戦略的グリーン言説を提示している一方で、支配的な農業団体や新規加盟国はあまりこうした言説には与しないようである。

2) 新しいアクターと新しい争点

Gravey (2011)によれば、CAP の意思決定サークル(Fouilleux による公共政策共同体フォーラム)は、2003 年の改革以降、かなり拡大されてきたという。もともと 2008 年のヘルスチェックは、CAP 予算には関わらなかったもので、農業部門以外のアクターによる介入は限られていた。

こうしたアクターの拡大は、まず今日、旧来の 15 ヶ国に加えて、12 ヶ国の新規加盟国とも合意を迫られていることに示される。また上述のように、リスボン条約により、欧州議会が単なる諮問の権限から、CAP の共同決定の権限を持つようになっており、欧州議会がアクターとして重要な役割を演じることが予想される。

さらにまた Gravey は、欧州委員会内部での変化も無視できないという。市場自由主義的として知られていた Marian Fisher-Boel に代わって、ルーマニアの Danian Ciolo が農業委員となった。彼はフランスで教育され、それほど市場自由主義的な立場をとらないと考えられている。こうしてフランス上院議員の Gerard Bailly は、欧州委員会内部における考え方の方向転換を指摘し、「欧州人は、牛乳危機を挽回するために、政治的意思を再発見した」(Senat, 2010, p.28)と、Ciolo 委員を褒め称えるのである。

さらに未曾有の金融危機はフランス及び NGO の立場に、どのような影響をもたらすことになるのであろうか。フランスは J.シラクとドイツ大統領 G.シュレーダーとの合意に従って、2013 年までは CAP 予算を聖域としてきたが、2013 年以降については、フランスが欧州予算全体だけでなく、欧州農業予算についても純抛出国となると考えられている。これまで欧州農業予算の第一の受益者であったフランスは、2012 年には農業予算においても持ち出しになる、とされているのである。こうしたことは、フランス経済財務省と農業省との間でのスタンスの亀裂をもたらすかもしれないし、予算節約的な政策の重視へとフランスの立場を修正させるかもしれない。

こうした財政危機の圧力の下で、CAP 予算の正当化について厳しい目が向けられることは間違いない。しかも近年の、穀物部門をはじめとした農業での高い収益は、これほどの利益を上げている農業に、なぜ補助金を支出しなければならないのか、意思決定当局のみならず、職能団体も自らの主張の根拠を明確にすることが求められ、農業の持つ公益的機能について、ますます強調しなければならなくなると予想される。

また、上述でも言及したように、欧州議会の強められた権限が、市民社会の提案をいっそう反映させるようになることも考えられる。欧州議会は農相理事会よりも、いっそう市民社会に近いものである。

ところで、上述で Fouilleux の議論を紹介した際にも言及したように、これまでは GATT/WTO での交渉圧力が、しばしば CAP 改革のプッシュ要因をなしてきた。2003 年のデカップリングの導入は、WTO の「グリーンボックス」へと、こうした補助金を分類できるようにと、動機づけられていたの

である。しかし今回のドーハラウンドは今にも消失しそうな状況であり、代わって様々な地域貿易協定への動きが加速している。こうした WTO の「故障 panne」(フランス前農相 H.Nallet の表現)は、CAP 改革に興味深いチャンスを開いたという。つまり貿易交渉圧力が一時的に緩和されたおかげで、欧州内部に固有な議論を集中的に考慮することができるというのである。例えば、貿易交渉の圧力を気にせず、気候温暖化問題への取り組みが強調されるようになっている。欧州議員 Stephane le Foll は、2009 年に、2013 年以降の CAP は、気候温暖化への対応を盛り込むべきとしているし、国際機関のレベルでも FAO は、Climate-smart Agriculture を採択している(FAO, 2010)。

3) 議論の強調点

Gravey は、2008 年から 2010 年に CAP 改革をめぐるフォーラムで登場した 4 つの主要な論点に注目している。すなわち公共財と契約化、食料主権、市場調整である。

2008 年～2009 年では、CAP に明確な立場をとるアクターは、それほど介入主義的でない、よりグリーンな立場に近い。この場合追求される目標は、農業による公共財の供給であり、その手段は契約である。すなわち正確な公共財供給に対して農業者は、契約を通じて公的支払いを受けることができる、というものである(オランダ政府の立場など)。

しかしすぐに牛乳危機が、より介入主義的なアジェンダを強化させることになり、そこで主導的な役割を果たしたのがフランスであった。ここでは、欧州の食糧安保や食料主権を保証するために、農産物市場の「調整」が主張されているのである。よりいっそうの調整への幅広い要求は三つのテーマを含んでいる。すなわち、まず食品部門の別のアクター(とりわけ量販店)に対する欧州の生産者の立場である。このテーマでは、生産者の結集がカルテルとして告発されないように、欧州の競争規則の基準を緩和させることが重要なのである。第二に、CAP の市場措置を採用しつつ、危機時に農業者を救済するセーフティネットが必要とされる。最後に実物市場での調整(在庫など)や原料価格の乱高下の問題である。

Gravey はまた、CAP のグリーンングを掲げるアクターたちの主張をいくつかのタイプに分類している。まず市場自由主義的グリーンの立場があり、英国やオランダのほか、環境 NPO もこうした潮流に属し、これらのアクターは環境的公共財の供給を中心にして CAP を再基礎付けしようとしている。こうした提案は WTO やいくつかの加盟国により推進される農産物貿易自由化のアジェンダと整合的なグリーンングの提案を行っている。しかし、「公共財」とその内容についての多様な評価がこの提案を弱めている、と考えられる。例えばフランスの農業団体 NPO の SAF は、食糧安保が公共財の一部をなす、とさえ主張しているし、COPA-Cogeca のような伝統的アクターでさえ、「第一の柱の直接支払いにより、欧州の農業者は、彼らの農業活動の枠組みの中で、社会により評価される一連の公共的福祉を供給することができる」(COPA-Cogeca, 2010, p.13)というのである。

しかし、公共財というタームが、従来のアクターによる現状維持の正当化として用いられるというリスクがあるとしても、2013 年以降の CAP は現行のそれよりも、よりグリーンでないということはいえない。フランスやドイツの支配的な農業団体による提案が、農業環境措置を批判する文言を持っていたとしても、それは、こうした措置が「経済的に魅力的」ではなく、農業環境措置への取り組みから生じる追加的費用を厳密に補償する、という原則に基づいているからなのである(FNSEA-DBV,

2010, p.2)。欧州委員会のコミュニケーションもまた、「緑の成長」について語り、CAP の第二の目標として(食品の持続的生産に引き続いて)、「自然資源の持続的管理と気候変動に対する活動」を上げているのである。

フランスのレベルでは、Gravey によれば、こうしたグリーンングは「日和見主義的グリーン」と分類されるようである。フランス農業省がグリーンングへと舵を切ったとしてもそれは、フランスにとって同じ予算を維持することができるからであると説明しているし(MEEDDM), H. Nallet 前農相も、持続的農業への移行のみが、欧州農業に必要な補助金の維持を可能とさせる、と述べている。しかし FNSEA 会長の X. Beulin 氏は、「こうしたグリーンングとは、農産物市場の調整への意欲が欠如していることを示してはいないだろうか」(Le Monde 紙, 2010 年 11 月 19 日付)と懸念を表明している。

昨年 10 月の欧州委員会の提案については、農業団体はそのグリーンングについて、きわめて批判的な論調が多いが、このように補助金の支払い水準が維持される限りでは、強硬な反対も緩和されるかもしれない。いずれにしても、次期 CAP 改革を巡る攻防は始まったばかり、と言えそうである。

7. おわりに

以上、フランスにおける、近年の農業及び食品に係る政策の動向について、いくつかのトピックに絞って検討してきた。ことの性格上、次期 CAP 改革についての動向は、まだ本格的に分析することがかなわなかった。今後とも注意深く、行政文書や資料の収集及び分析に当たりたい。本稿でのフランス農業及び農政動向の紹介が、行政実務担当者の執務上、すこしでも参考になれば幸いである。

注1 以下の記述での定義は次の通りである。すなわち RICA は 27 カ国の「職業的経営」の 8 万の標本からなる。ある経営が「職業的」といえるのは、その規模と経済水準が、経営主の年間所得を保証するのに十分な場合である。このとき経営者は、フルタイムで(すくなくともその就業活動の 4 分の 3)、この経営で働いていなければならない。

ここで扱われる経費は、以下の通りである。

① 間接消費: 燃料, 肥料, 植物防除剤, 種苗, サービス(機械の維持, 第三者による作業), 飼料, 獣医支払い

② 構造的経費: 賃金的経費(賃金, 社会保険料掛け金), 借地料, 利子, 減価償却費

経費に対する経営パフォーマンスを測定するために、三つの比率が検討された。

・ヘクタールあたり、もしくは UGB あたりの経費

・経済生産性: 生産額/経費全体 $\times 100$

・相対的支出: 100 ユーロの生産を産出するために、一つの経営は、x ユーロの肥料, 燃料等を支払う。

注2 RICA は、施設型養豚と施設型養鶏(採卵も)との間に区別をもうけていない。このことが比較を困難にさせる。加盟国に応じて、二つのフィリエールの重みが異なるからである。フランスでは養鶏(卵を含む)は施設型畜産の販売額の 20% でしかないが、英国では 50% を占めている。

注3 以下の議論は Fouilleux (2000)の要約である。ただし、近年の CAP 改革における欧州議会の共同決定権など、その後の変化について補足しておいた。またフランス農政および CAP 改革について、より詳細な政治過程論的分析については、中山 (2006) 及び野間 (2007)を参照せよ。

注4 この点に関して、筆者はかつて「モラル・ヘゲモニー」という観点から論じたことがある(須田 1992)。

参考・引用文献

Agra Presse Hebdo, (2011), no.3330

Agra Presse Hebdo, (2011), no.3325

Barbiéri, J.-J. (2010) *Revue de Droit Rural*, no.386

Barry, C. (2012) « Un producteur sur cinq vend en circuit court », *Agreste Primeur*, no.275

Chambres d’agriculture, (2011) no.1008

Chambres d’agriculture, (2011) no.1007

Chambres d’agriculture, (2011) no.1002

Chambres d’agriculture, (2010) no.997

Chambres d’agriculture, (2010) no.996

Chatellier, V., Jacquerie, V. (2011) « Mutations et adaptations de l’agriculture et de l’agro-alimentaire en France », *DGAP analyse Frankreich*, no.7

CNASEA (2008) *Evaluation ex post du Plan de Developpement Rural National*, Rapport d’ évaluation

Fouilleux, E. (2003) *La Politique Agricole Commune et ses Réformes*, L’Harmattan

Fouilleux, E. (2000) “Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la Politique Agricole Commune”, *Revue française de science politique*, 50(2), pp.277-305

Gravey, V. (2011) “Reformer la PAC pour quoi faire? Cartographie du debat PAC 2013”, *Idées pour le débat*, no.4.

Mandeville, B., Soyer, M. (2010) « L’avènement de la politique publique de l’alimentation », *Revue de Droit rural*, octobre., pp.20-25

Melliand, M. L. (2010) *L’Installation des Jeunes Agriculteurs*, France Agricole

Mevel, O. (2010) « Les relations entre la production et la distribution », *Gérer et comprendre*, no.101, p.44

Millard, J.-B., Dervillers, J. (2011) *Rapport national pour la France*, 26^e Congrès et Colloque Europeens de Droit Rural, Bucarest, 21-24, Sep.

Ministère d’agriculture, *Loi de Modernisation de l’Agriculture et de la Peche*, Etude d’Impact, janvier, 2010, pp.48-53

中山洋平 (2006) 「CAP (共通農業政策) の転換とフランス農業セクターの統治システムの解体——加盟国政府の対応戦略と政党政治」『社会科学研究』57 巻 2 号

野間愛子 (2007) 「EU 統合下での利益団体政治の変容に関する一考察: フランス農業セクターを事例として」, 『ヨーロッパ研究』第 5 号, pp.147-163

須田文明 (1992) 「フォード主義農業の危機と持続的発展のオルタナティブ」, 住沢他編著『EC 経済統合とヨーロッパ政治の変容』, 河合出版

第3章 ポスト 2013 における EU 直接支払の争点

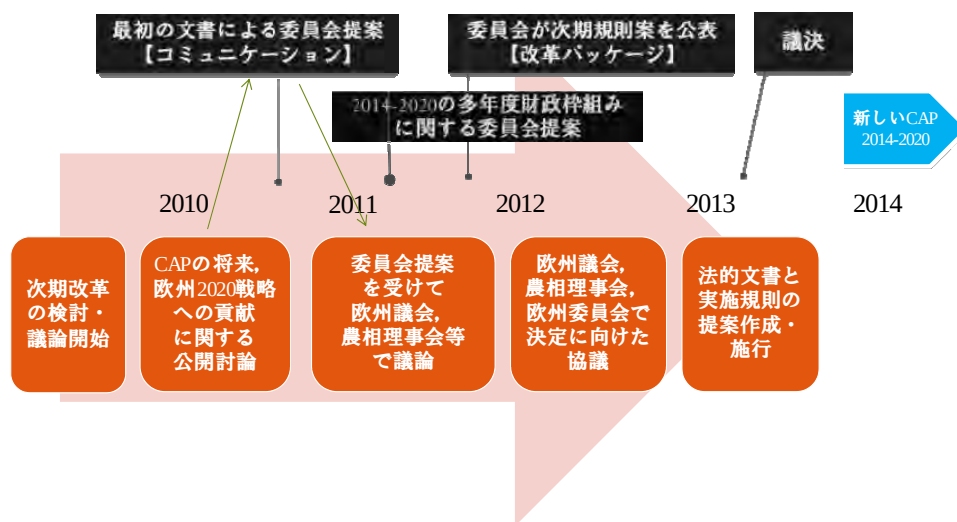
—直接支払の再設計とドイツの姿勢—

松田 裕子

1. はじめに

EU の共通農業政策（以下、CAP）は、目下、次期改革の真っ只中である。

欧州委員会はこれまでのところ、2010 年 11 月 18 日にコミュニケーション[7]、2011 年 6 月 29 日に 2014-2020 年の多年度財政枠組み[13][14]、そして当初の予定よりも少し遅れたものの、10 月 12 日には、ポスト 2013 の改革パッケージ[16]-[21]を公表している（第 1 図）。現在、欧州議会、農相理事会、欧州委員会で議論が進められているが、2014 年 1 月から新しい CAP をスタートするためには、2013 年初頭には実施規則を成立させる必要がある。



出所：筆者作成。

第 1 図 ポスト 2013 CAP 改革の政策決定プロセス

ポスト 2013 の概要については、我が国でもすでにいくつかの文献で紹介されており、翻訳物（安藤[27][26]）も出版されているため、十分な情報が蓄積されつつある。また、関連する EU の動向については、平澤[31]が詳しい。

そこで本稿では、第 1 に、次期直接支払の制度設計に焦点を当て、そのポイントをできるだけわかりやすく解説することに力点を置く。第 2 に、EU 主要国の 1 つであるドイツの姿勢にスポットライトを当て、現地調査で得られた様々な見解を紹介することにより、改革案の持つインパクトや生じ得る問題点等を、ドイツ目線から論じる。

2. CAP の沿革と直接支払の再設計

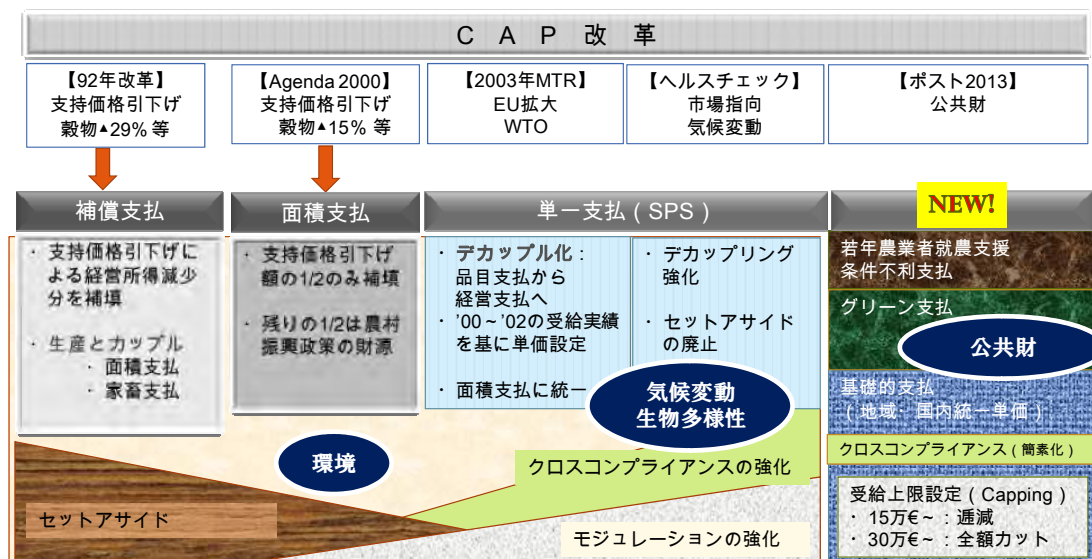
(1) 直接支払の仕組みの変遷

EU の農政、なかでも直接支払は、我が国農政の検討の際に模範とされることが多いが、92 年改革で最初に導入されてから、すでに 20 年の経験を有している。この間、CAP 改革のたびに、名称とともに、直接支払の仕組みも大きく変化してきた（第 2 図）。

まず、92 年改革で導入された直接支払は、支持価格を引き下げた分、所得の減少分を補償するというものであった。続くアジェンダ 2000 でも、補償の割合は低下したものの、支払根拠は同じである。そして、過剰生産の抑制のため、高率のセッタサイドが義務付けられていた。

2003 年改革とその後のヘルスチェックになると、直接支払と価格政策との関連はなくなり、緑の政策にするために生産からのデカップル化がはかられ、さらに、クロスコンプライアンスとモジュレーションが強化された。

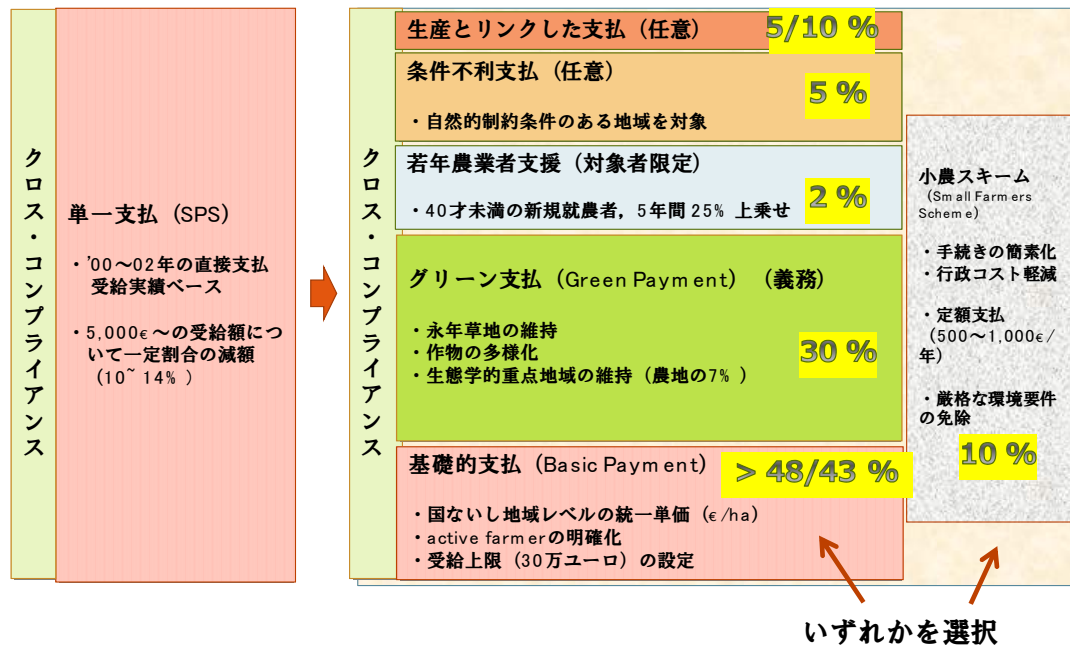
EU では、この 20 年間、環境、気候変動、生物多様性などに対する社会的ニーズの高まりに対応して、農業が社会にとって良好な環境便益を生み出しているという側面をクローズアップしてきたが、ポスト 2013 では、「公共財（public goods）」が新しいキーワードとして登場し、直接支払は大きく姿を変える。



資料：筆者作成。

第 2 図 CAP の沿革と直接支払の変遷

一口で言うならば、いろいろな要素を包含した重層的な直接支払になる（第3図）。現行の SPS を引き継ぎ、直接支払の根幹となるのが「基礎的支払（basic payment）」であり、クロスコンプライアンスは簡素化される一方で、超・環境重視型の「グリーン支払（green payment）」が新しく導入される。



資料：筆者作成。

第3図 重層化する EU の次期直接支払

さらに、担い手対策である「若年農業者支援」や、構造政策である「自然的制約条件のある地域に対する支払」といった、対象となる者や地域の限定された支払をもパッケージ化した、きわめて multifunctional な直接支払に生まれ変わる。

ただし、個々の経営は、上述の重層的な直接支払の代わりに、500 - 1,000 ユーロの定額支払を選択することもできる。この「小農スキーム（small farmers scheme）」は、制度の簡素化によって農家と行政の負担を軽減するためのものであり、経営規模に関わらず（2ha でも 3ha でも）、一定額の支払となる。これを選択した場合、グリーン化要件は適用されない。

また、直接支払の各項目について、各国の直接支払予算額に占める上限が設定されている。グリーン支払が 30%、若年農業者支援が 2%、条件不利支払が 5%、小農スキームが 10%、生産とリンクした支払が 5/10%であり、その残りが基礎的支払（最低 48/43%）となる。

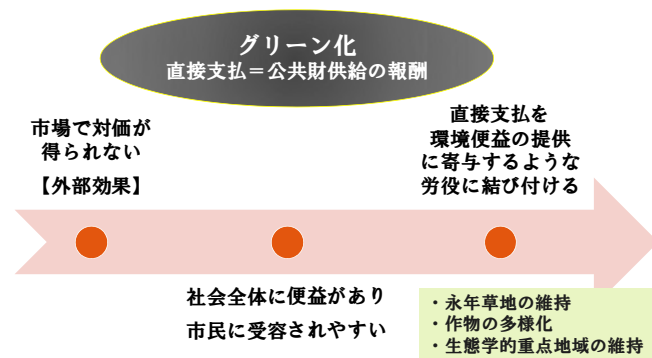
なお、詳細は割愛するが、次期直接支払については、EU-27 における資金配分の観点から、加盟国間の直接支払水準のアンバランスを是正することも 1 つの課題となっている。現状では、支払水準に国家間でかなり大きな格差があることは事実で、欧州委員会は、公平性を高めるため、加盟国に配分する直接支払の予算額の調整を余儀なくされている。

(2) パブリックアクセプタンスと次期直接支払の課題

さて、直接支払の再設計においてとりわけ重要なのは、「グリーン化（greening）」というコンセプトによって、これまで以上に環境要件と直接支払の結び付きを強化する方向性である。

直接支払に環境要件を課さないと、営農の集約化につながり、市民が農業を環境によくないものと見なすようになったこと、また、特別な義務や労役なしに補助金を支払うことに対して、納税者のコンセンサスが得られなくなってきたこと等から、環境要件をより厳しく適用して、より環境と直接支払を結び付けようという政策的必要性が高まっていた。

そこで、社会全体にとって便益があって、予算の使い道として納税者に受容されやすいが、市場では対価が得られない環境生産物の提供に寄与するような労役と、直接支払を結び付けることで、「直接支払＝公共財供給に対する報酬」という位置付けを一層強化することを狙ったのである（第4図）。



資料：筆者作成。

第4図 新しい直接支払の根拠付け

具体的には、永年草地の維持、作物の多様化、生態学的重点地域（ecological focus area）の維持、というように、土地利用や耕作方法に生物多様性等を考慮した要件をつけることが提案されている。ただし、この規則案については、様々な立場からの激しい論議を呼んでおり（Ⅳで後述）、現在のところ、その実施内容は明確にはなっていない。

これに加えて、「active farmer」に標的を定めた支払（Ⅱで後述）の実施と、「キャッピング（Capping）」と呼ばれる受給上限設定の導入（Ⅲで後述）も、加盟国間で賛否を二分している。市民の失業率が高くなっている中で、大規模経営や企業に対して何十万欧元もの補助金を支払っていることについては多くの批判があり、この2つの対応も、グリーン化と同様、市民の受容度を高めることを意図したものである。

(3) 委員会法案のインパクト：ドイツの場合

欧州委員会による規則案は、変更になる余地は十分にあるが、現行法案をドイツに適用した場合、次のようなインパクトが生じる。

まず、active farmer の規定によって、5,000 ユーロ以上の直接支払を受給している全ての農業者は、直接支払の割合が非農業活動による総収入の少なくとも 5%であることを証明しなくてはならない。

小農スキームの下では、1 - 3ha までの経営は、1,000 ユーロの一括支払を選択することができる。参加希望者は、2014 年 10 月 15 日までに申請しなくてはならない（申請できるのは初年度の一度限り）。小農スキームでは、「グリーン化要件とクロスコンプライアンスの適用は免除されるが、食の安全性、環境・動物保護に関する法的要件については、引き続き遵守する必要がある（StMELF[3]）」。

Capping を導入した場合、事実上の経営当たり受給額上限は、23 万 5 千ユーロとなる。なお、グリーン支払部分は、Capping の対象外となる。

直接支払については、ドイツでは、2013 年以降、連邦州間の格差は残るものの、州内統一単価になる。

グリーン支払を受給するためには、3ha 以上の耕地において、3 つの追加要件を同時に実施しなければならない。ここに、選択の余地はない。

ただし、有機農業経営と純粋な草地経営は、自動的にグリーン化要件が免除となる。

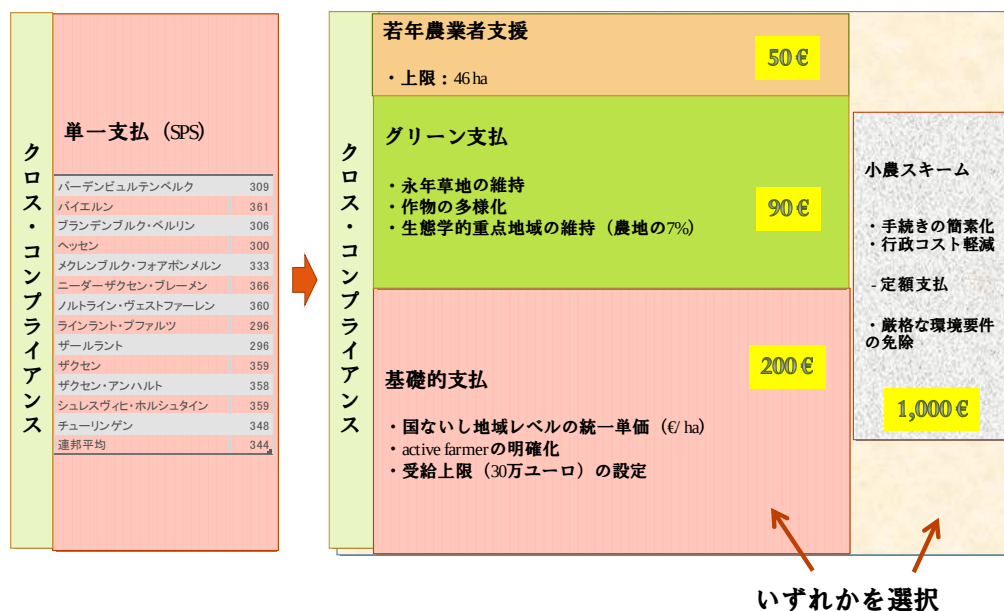
- 同一年度に少なくとも 3 種類の異なる作物の作付け（各作物につき 5%以上、最大 70%）。
- 経営農地（永年草地を除く）の少なくとも 7%を環境目的に利用：
 - ・ 例）生垣（Hecken）、低木（Feldgehölze）、段々畑（Terrassen）、花畑、畔（Raine）、水域の端のバッファーストリップ等。
- 永年草地面積の維持（2014 年を参照年とする）：
 - ・ ただし、5%を上限として転換可（少なくとも 95%は維持しなければならない）。ドイツにおけるグリーン支払の単価は、ha 当たり約 90 ユーロになる見込みである。



第 5 図 低木（Feldgehölze）

改革パッケージでは、条件不利地域（山岳地域を除く）の地域区分の見直しを求めており、これによって、バイエルン州では、46 万 ha（25%）が従来の地域区分からはずれ、一方、26 万 ha（14%）が新しく加わることになる。ドイツにおける条件不利支払は、37 ユーロ/ha になる見込みである。

第 1 ピラーに若年農業者支援が加えられ、40 歳未満の若年農業者は、就農後 5 年間、平均経営規模（25 - 46ha）の範囲内で、基礎的支払に 25%上乗せする。ドイツでは、経営当たり 46ha が上限となり、およそ 50 ユーロ/ha になる見込みである。この場合、若年農業者の最大受給可能額は、2,300 ユーロとなる。



資料：European Commission[12]に基づき、筆者作成。

第 6 図 ドイツで適用した場合のシミュレーション

(4) バイエルン州の法案に対する見解

そして、バイエルン州は、委員会法案に対するポジションペーパー[3]の中で、次の 5 つの基本方針を掲げている。

- ① EU 予算における農業予算の割合は、以前の水準を維持しなければならない。
- ② 2 つの柱構造の効果は実証されており、これを維持しなければならない。
- ③ EU レベルおよびドイツレベルでのフラットレート化はありえない。
- ④ 農業政策の成功には、地域の意思決定の自由度を維持しなければならない。

⑤農業環境政策におけるバイエルン州の主要な役割を高く認識しなければならない。

ポスト 2013 に関する争点は、下記の通りである。

active farmer については、農地が適切に維持管理され、食品、飼料、再生可能原料の生産ないし保護することを目的とする以上、その限りにおいて、すべての農業者が直接支払を受給できなくてはならない。欧州委員会の提案は、非常に官僚主義的で、莫大な行政コストにつながるという見地から、バイエルン州は所得に関連する計算を拒否する。

小農スキームについては、EU で定められている 500-1,000 ユーロという一括支払の水準は低すぎるため、ドイツではこれを引き上げられるようにすべきである。

Capping の導入については、バイエルン州はアクセプトできるが、削減されたお金はその地域にとどまるため、これによってバイエルン州が利益を得るものではない。標準労働力（Norm-AK）を、土地に加え、農業活動を通じた公共財供給に対する報酬のための第 2 の成果基準（Leistungsmerkmal）として採用するべきである。

第一ピラーのグリーン化は、社会にも WTO 上も受容されやすいと考えられるが、農業環境政策におけるバイエルン州の成果を、あまりにも考慮していなさすぎである。

- 有機農業経営や草地経営だけが、それ自体、グリーン化要件を満たしているという点は、受け入れられない。農業環境政策に参加している草地比率の高い経営ないし耕地比率の低い経営も、考慮に入れるべきである。
- 3ha 以上の耕地・永年作物経営の全経営が、農地の 7%を環境目的に充てなくてはならないという点は、受け入れられない。この閾値は、15ha 以上の耕地・永年作物経営に引き上げなくてはならない。
- 耕地の 15%に蛋白源作物やエコロジー的に価値があるエネルギー作物（トウモロコシは除く）を作付けしている経営などは評価されるべきである。エネルギー転換や世界人口の成長に伴う食料需要の増大に鑑みれば、環境目的のための割合が高すぎて、お話にならない。

条件不利地域の再定義は拒否する。個々の農業経営の自然的・経済的条件を数値化した「農地評価指数（LVZ）」に基づくドイツの制度は評価に値するものであり、2013 年以降も継続的に利用されるべきである。これは、適切な基準に基づく、裁判で認められた地域区分である。

3. 支払方法の変遷

EU の直接支払と一口で言っても、その仕組みや支払方法は、いつ導入された制度なのかによって様々である。

(1) 92 年改革で導入されたカップル支払

92 年改革で導入された補償支払は、生産とリンクしていたため、品目ごとに定められた支払単価に、地域の基準反収と、その年の作付面積を乗じて算定された額を、農家に支払っていた（第 7 図）。



第 7 図 補償支払の受給額

(2) 2003 年改革で導入されたデカップル支払

その後、2003 年改革で導入された単一支払制度（SPS）では、WTO 上の緑の政策にすべく、EU の直接支払は、特定の生産に対する助成から生産者に対する助成にシフトする。カップル支払からデカップル支払へと転換したわけである。

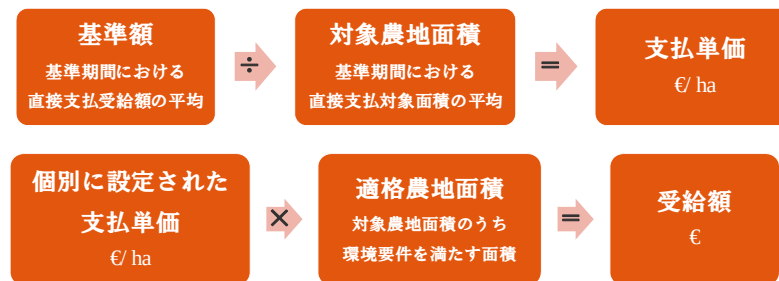
ただし、急激な政策変化が農業経営に与えるインパクトの大きさを考慮し、SPS の実施運用においては、3 つのオプションが用意されていた。すなわち、歴史モデル（historic model）、地域モデル（regional model）、前者 2 つを組み合わせた混合モデル（hybrid model）の 3 つである。

1) 歴史モデル

まず、歴史モデルでは、過去の受給実績（受給額と対象面積）をベースに、個別農家ごとに異なった単価が設定される（第 8 図）。

たとえば、基準額が 60,000 ユーロ、対象農地が 200ha だった農家 A の場合、支払単価は 300 ユーロ。基準額が 2,500 ユーロで、対象農地が 10ha だった農家 B では、250 ユーロが支払単価となる、といった具合に、たとえ隣り合った農家でも、ha 当たり単価は違ってくる。

そして、申請者は、個別に設定された支払単価で、クロスコンプライアンスを遵守した適格農地面積分の支払を受け取ることになる。

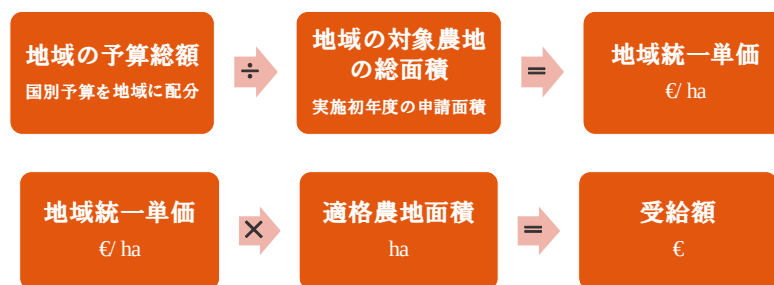


第8図 歴史モデル下の支払額の算定方法

2) 地域モデル

これに対して、地域モデルはもっとおおざっぱで、地域全体の予算総額を、地域全体の対象面積で割ることで、地域の統一単価を算定する（第9図）。

たとえば、地域全体の予算額が1,500万ユーロで、対象農地面積が5万haの地域では、300ユーロが地域の統一単価となる。このとき、以前の受給額の多寡にかかわらず、地域内の全ての申請者が同一の単価で、適格農地面積分の直接支払を受給することになる。



第9図 地域モデル下の支払額の算定方法

(3) 加盟国・地域統一単価へ

以上のような支払方法の変遷を経て、ポスト2013直接支払では、その正当性を確保するため、過去の実績に基づく支払を廃止し、国ないし地域レベルでのフラットレート化に統

一される見込みである。すなわち、加盟国ないし地域単位で、前述の地域モデル方式が適用されることになる。

なお、2005 年から動態型の混合モデル（dynamic hybrid model）を採用し、地域モデルへの移行を進めてきたドイツでは、2013 年に州内統一単価となるため、ポスト 2013 におけるフラットレート化のインパクトは生じない。

4. ポスト 2013 をめぐる様々なスタンドポイント

以下では、欧州委員会が 2010 年 11 月 18 日に発表したコミュニケーション[7]「2020 年に向けた CAP」に対して、欧州議会、ドイツの連邦政府や州政府、研究者、農民連盟等が示した見解をとりまとめる（松田[29]）。

すでに 2011 年 10 月 12 日に、欧州委員会が次期 CAP 規則案を発表しているため、逆戻りしたように見えるかもしれないが、いろいろな考え方が示され、加盟国や利害団体の主張が浮き彫りになるのは、むしろ法案が策定される前の段階ではないかと思う。法案が公表されると、反対の意を表明しながらも、加盟国も渋々、適応の方向性を探りだすからである。

そこで、2011 年 7 月に筆者が行ったドイツ聞き取り調査、およびインターネットによる情報収集に基づき、様々な立場のスタンスを紹介する。これらの主張がどれだけ反映されているかを考えながら、次期改革案や今後の成り行きを眺めれば、「政治的妥協の産物」と揶揄されることの多い CAP の一側面を垣間見ることができるかもしれない。

（1）欧州議会

まず、ポスト 2013 改革と従来の CAP 改革との大きな違いは、欧州議会が決定権を有しているか否か、である。次期改革では、欧州委員会だけでなく、欧州議会からも改革提案が出てくることになっている¹。

欧州委員会のコミュニケーション[7]を受けて、2011 年 5 月 31 日、欧州議会は Deß 報告[23]を発表している²。

この中で、欧州議会は、加盟国間の支払水準の差は残すべきとして、EU フラットレートを拒否。Capping は累減的に行うべき。Active farmer の定義づけを要求。市場で対価が支払われない公共財に対する補償をすべき。LFA 支払の第 1 ピラー化を拒否。という見解を示している（第 10 図）。

- EU-フラットレートを拒否。
- 小規模農家支援の簡素化に賛成。
- 直接支払の上限を導入する委員会提案を歓迎。
 - 雇用および持続可能な実践に関する客観的な基準を考慮に入れた、経営規模に応じた累減的な支払を依頼。
- Active farmerの定義付けを要求。
 - これに伴う行政コストが直接支払額を上回らないこと。
- LFA政策は第2ピラーで維持するべきで、追加的な事務手続きを要する第1ピラーでのLFA支払を拒否。
- 直接支払は、市場で対価が支払われない公共財に対する補償にすべき。
- 2つの柱構造を維持。



□ Albert Deß

□ ドイツ・バイエルン州出身
 □ 欧州議会
 □ 農業・農村振興委員会
 □ CSU
 □ 農業マイスター（1979）
 □ バイエルン農民連盟名誉会長等
 □ 第2ピラーの農業環境政策を強化したい。

資料： <http://albert-dess.de/hp563/Lebenslauf.htm> 等から筆者作成。

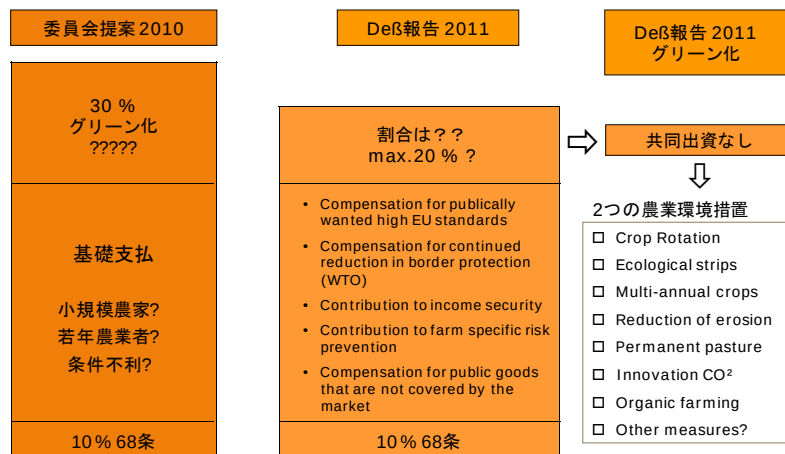
第 10 図 欧州議会の直接支払に関する見解

なかでも注目すべきは、自然保護と直接支払を密接にリンクさせるべきという主張と、クロスコンプライアンスやグリーン化の実施に際しては、農家の負担が増大するような変更はすべて拒否という姿勢である（第 11 図）。

- 自然保護を直接支払と密接にリンクすべき。
- クロスコンプライアンスの簡素化が必要。
 - クロスコンプライアンスの実施には、環境効果と経済的パフォーマンスのバランスを考慮すべき。
- グリーン化における、事務手続きやコントロールによる農家・行政の負担増大を拒否。
- グリーン化の実施による逸失所得や追加費用は補償されなければならない。
- グリーン化は100%EU出資で実施すべき。
- 面積ベースないし経営レベルの施策の優先カタログに基づき、受給者は複数のグリーン化のための施策を実施すべき。
 - 実施項目は、EUリストに基づき、加盟国が作成した国・地域リストから選択。

第 11 図 欧州議会のグリーン化に関する見解

また、委員会がグリーン支払を 30%と提案していたのに対し、Deß 報告では、グリーン化の割合は多くても 20%で、その部分に関しては全額 EU 出資とすることに加え、直接支払の受給において、第 2 ピラーの農業環境措置の実施を義務付けることを提案している³（第 12 図）。つまり、欧州議会提案は、直接支払と既存の農業環境政策との結び付けを強化するものと言える⁴。



資料：Dess[1]を基に作成.

第 12 図 欧州委員会と欧州議会の提案の相違

(2) ドイツ

1) 連邦政府

EU 農相理事会でドイツの立場を主張するのは、連邦政府である⁵。欧州委員会のコミュニケーションに対して 2011 年 1 月に出した見解書[5]は、行政負担の削減を土台として、グリーン化を批判、LFA 支払の第 1 ピラー化を批判、Capping を拒否、国・地域レベルでのフラットレート化を支持。というものであった（第 13 図）。

- EU予算をGNIの1%に縮小。
- CAPの簡素化、行政的な手間の削減を主張。
- グリーン化要素の導入による行政負担の増加に反対。
- 国・地域レベルでのフラットレート化を支持。
- カップル支払を批判。
- 加盟国間での直接支払の再分配は徐々に行うべき。
- 第1ピラーでのLFA支払は反対。
 - LFA支払は加盟国の裁量で実施、資金の加盟国間の再分配は反対。
- 2つの柱の明確な境界線を維持すべき。
- WTOルール、競争力、行政負担の観点から、労働力とカップルしたCappingを拒否。
- Active farmerについては要検討。
- 小規模農家のための簡素化は支持。



□ Ilse Aigner
 □ ドイツ・バイエルン州出身
 □ 連邦農相
 □ 前農相Seehoferは現バイエルン首相
 □ CSU

資料：http://www.ilse-aigner.de/persoennliches/を基に作成.

第 13 図 ドイツ連邦政府の見解

2) バイエルン州政府

連邦制のドイツでは、共通農業政策を実施するのは州政府である。ただし、バイエルン州政府が、直接 EU の農相理事会に参加しているわけではないから、連邦州の中で過半数を獲得し、ドイツの立場を決めなくてはならない。

コミュニケーションに対するバイエルン州の見解[4]は、次の通りである（第 14 図）。

active farmer の定義付けにおいて兼業農家が除外されることを懸念。LFA 支払を第 2 ピラーにとどめ、既存の LVZ に基づく制度の維持。グリーン化による行政負担の増大を拒否。第 1 ピラーのグリーン化は、第 2 ピラーの農業環境政策のように地域に差別化された形で設計されなくてはならない。

- EU 予算における農業予算の水準を維持。
- 2つの柱構造を維持。
- 農業政策の成功には、地域の意思決定の幅や自由度を維持することが不可欠。
- Active farmer に兼業農家も含まれる（兼業農家が除外されることがあってはならない）。
- 小農スキームにおける一括支払は、何の解決にもならない。
- Capping においては、標準労働力を考慮すべき。
- LFA 支払は第 2 ピラーにとどめ、既存の LVZ に基づく機能的な制度を破壊してはならない。
- グリーン化によって行政負担が増大してはならない。また、バイエルン州の第 2 ピラーの農業環境政策のように、地域に差別化された形で設計されなくてはならない。既に適合した要件を満たす経営に対しては、追加的なグリーン化要件を課さない。



□ Helmut Brunner

□ ドイツ・バイエルン州出身
□ 農業マイスター
□ バイエルン州農相
□ 現バイエルン州農相は前連邦農相 Seehofer
□ CSU

資料： <http://www.helmut-brunner.de/> を基に作成。

第 14 図 バイエルン州農林省の見解

筆者が 2011 年 7 月にバイエルン州農林省で行ったヒアリングでは、同省の Dippold 氏は次のように語っていた。

「EU15 の時に決めたものが、クロアチアも入ってくると 28 カ国に増えるわけで、高い水準を維持したくても、払い先が増えてくると希釈されていくのはしょうがない。ルーマニアが 35 ユーロで、ギリシャには 500 ユーロというのでは、バランスが悪すぎるのも理解ができることである。ただし、ある程度の調和はするだろうが、最終的な水準は、加盟国間の政治的な駆け引きの結果による。加盟国が増えているのだから、予算全体も増やすべきである。

第 2 ピラーについては、バイエルン州では、予算の中にちゃんと EU の共同出資のための予算をとっているが、ほかの国や州ではあまり予算をとっていないところもあって、全部第 1 ピラーでやってほしいというところもある。第 2 ピラーの予算を第 1 ピラーに移行

するという、とんでもない話まで出てきている。第2ピラーは効率がいいという話だったのに、お金のない国が、予算がないから第1ピラーにしろ、というのだから、とんでもない。

Active farmer というコンセプトは、幅広く含まれるものだが、許されないのは、ゴルフ場とか大規模な投資家、何もしないでお金だけもらうような教会など。これらは社会の受容度がないから除外しなければならない。」

また、バイエルン州政府のスタンドポイントとして特徴的なのは、条件不利地域の地域区分の見直しに関する否定的見解である。同省の Weber 氏は、コミュニケーションについて次のような見解を示している。

「EU 委員会から出たコミュニケーションについては、全く不満足というわけではない。バイエルン州が同じように考えていることも含まれている。

2つの柱構造を維持することが重要で、第1ピラーはEUがすべての費用を負担して、安全な食料の確保を目指し、第2ピラーは重要な公共財に対する報酬を支払うことで、農村地域の振興に寄与する。

公共財を第1ピラーに統合しても、現行のシステムが崩れることはないと考えており、行政の実施上の手間が増えすぎなければ、十分に理解できるものである。実際に法案がどういう形になるのかが重要で、行政によるコントロールの密度がぐっと上がるということであれば、到底受け入れられるものではない。農林省としては、事務的な手間を減らしていきたいと考えているが、これを実現するのは非常に難しい。

第1ピラーでは、標的を定めて、政策目標をはっきりさせて、複数の政策パッケージを作っていく。作業部会でも、常に議論に参加しているわけだし、結果的には、バイエルン州が言ってきた方向性になってきている。

第2ピラーの方向性も、今後の課題に応じて変わる可能性があり、競争力や革新、気候保護、エネルギー需要、それから水質保護や生物多様性が増えてくるだろう。重要なのは、農地をカバーする農業を維持することであり、欧州にとって農村部が過疎化しては意味がなく、都市に人口が流出して、インフラだけが農村に残ってしまうなんていうことは許されない。バイエルン州では、農村地域の活性化を維持していかななくてはならないから、LFA 支払も引き続き、手厚く行っていく。

Capping については、公共財の寄与に対して適正な報酬を支払うことが重要である。つまり、報酬の大きさは、その貢献度によって変わるべきであり、お金をただ面積に応じて分配するという一律支払は、公共財に対する適正な報酬とは言えない。

1万haの農地を持っている大規模農家で、出稼ぎ労働者を雇用している場合と、同じ1万haに1万頭の大家畜がいて、150-200人の地域雇用がある経営を考えると、2つ目の農家は、食料供給に貢献しているだけでなく、農村振興という意味でも大きな寄与があるだろう。

それと同じことが兼業農家や小規模農家についても言えて、5ha の畑作経営と、10ha で多数の豚を飼育している専業農家に対して、全く同じお金が支払われるというのはおかしい。

報酬を決めるにあたっては、どれだけの雇用があるかを考えなければならない。十分な雇用を創出していないところは、公共財に対する報酬を受けられなくなるとすれば、制度が悪用される可能性もあるから、ここでは IT 技術をベースに、どれぐらいの労働力数が必要になるのかを示す標準労働力数というデータを使うべきである。経済性は規模によって違うから、必要な労働力の標準時間も変わってくるだろう。

LFA 支払の今後については、いろいろな議論が出ているが、バイエルン州にとっては、まったくうれしくおもっていない事態である。この 20 年間ずっと、条件不利地域の線引きによる訴訟が続いてきて、やっと落ち着いたところなのに、これでまた新しい区分けが改革によって出てくると、また訴訟が出てくるだろう。これまでずっと訴訟に対応してきたのに、もうそんなことは蒸し返してほしくない。

こんなばかげたことが実現しないように、バイエルン州は非常に努力していて、欧州委員会はもう無理だが、農相理事会には一生懸命働きかけている。

バイエルン州の直面している問題は現実のものだが、EU 委員会の条件不利地域の基準を作った人や、そのシミュレーションを試している連邦研究所の人たちは、実際の現場での実施やそれによって出てくる問題とは全然関係がなく、単なる想像の世界でやっているにすぎない。

バイエルン州としては、条件不利地域も LFA 支払もこれまで通り維持することが、政治的に一番いい。これを大きく変えることには意味がないし、EU も大きく変えたいというわけではないから、経済的に大きなインパクトがあるわけでもない。結局、大きな影響が出るのは、政治の領域なのである。

地域区分をし直せば、常に、条件の良すぎるどころが含まれたり、条件不利地域の区域外に条件の悪いところが残ったりすることは避けられないから、やるのであれば、行政単位ではなく、個々の経営について定義付けをすることを求めている。個々の農地や経営の区分けなら公正に行われるから、農家にとって受け入れられやすいし、これについては、連邦大臣も理解を示してくれている。

しかし、いまのところ EU ではこうした方向には進まないとおもう。いずれにせよ、LFA 支払の後は、第 1 ピラーがどうなるかにもよる。」

(3) 学術諮問委員会

他方、連邦農林省の学術諮問委員会が 1 月に出した鑑定書[25]は、委員会提案を生ぬるいと批判している。そして、2020 年までに直接支払を段階的に廃止すべきという主張の下

に、直接支払を公共財に対する補償として位置付け、標的を定めたものにすべき。第2ピラーの農業環境政策に勝るものはなく、行政負担の観点からも、費用対効果の見地からも、第1ピラーのグリーン化を批判。というスタンスにある（第15図）。

- 2020年までに直接支払を段階的に廃止。
- 所得分配や所得支持は、CAPではなく、加盟国の政策によって解決すべき問題。
- 直接支払は、より標的を定め、市場から報酬を得られないようなサービス（公共財）に対して補償すべき。
- 第1ピラーと第2ピラーの混合は農家の行政的な手間を増大させ、CAPの簡素化の目的と矛盾。
- 第1ピラーのグリーン化は意味がなく、第2ピラーの農業環境政策の方がより低コストで目的を達成可能。
- 公共財の便益において、経営規模は問題にならない。

第15図 学術諮問委員会の見解

学術諮問委員会のメンバーは、連邦農林省直属の農業経済系研究所（我が国の農林水産政策研究所に相当）の所長や大学教授等から構成されるが、政治の代表である連邦政府と、完全に理論的な立場から見解を述べている学術諮問委員会では、その主張が大きく異なっている。

根本的な違いは、現行の所得支持としての直接支払を維持したい政府と、これを段階的に廃止すべきだという諮問委員会のスタンスである。

連邦政府	学術諮問委員会
• 所得支持と公共財の対価として直接支払を維持 • 直接支払のデカップリングを強調 • グリーン化に反対 • Cappingを拒否 • LFA支払の枠組み変更反対 • CAPの簡素化と行政的な手間の削減を主張	• 直接支払の段階的廃止 • 公共財の対価としての直接支払を主張 • グリーン化に反対 ◦ 第2ピラーの農業環境政策で行うべき • 公共財の寄与の大きさを基準とすれば、Cappingは無意味

第16図 連邦政府と学術諮問委員会の見解の相違

学術諮問委員会の主張をより明確にするため、同委員会の委員でもあるミュンヘン工科大学の Heißenhuber 教授からのヒアリング内容を、以下に紹介する。

「欧州委員会提案については、非常に批判的にみている。問題は、何を目標としているのか。世界の食糧確保なのか、生物多様性なのか、エネルギーなのか、安全な食の確保な

のか？提案内容は検討すべきものもあるが、それが実際に世界的に重要となっている課題の解決に寄与するかどうかを考える必要がある。

大まかに言ってしまえば、ha 当たりの補助金が、ドイツ国内でいろいろな額が設定されていて、それを支払うために費用がかかっているわけだが、もし納税者のお金を使うのであれば、社会にとって便益があるものに使うべきものであり、直接支払は何らかの役務と結びつけなくてはならない。直接支払は、市場が支払う用意がないもの、すなわち、公共財の供給に対して支払うことが必要となる。

もし、寄与しない環境労役を基準とするのであれば、規模の上限は問題にならない。よく言われるのは、小規模な経営ほど、環境にやさしいということだが、これは必ずしも正しいものではない。公共財の寄与が大きい経営であれば、ちゃんとその分のお金をもらうのは当然で、それが 1 万 ha でも 10 万 ha でもかまわない。

ポスト 2013 でも面積支払が行われるが、州内で ha 当たり 300 ユーロぐらいの一律支払になる。10ha だと 3,000 ユーロ、100ha だと 3 万ユーロ、1,000ha だと 30 万ユーロになる。問題は市民の受容度であり、批判的な国民は、これだけの支払にどのような根拠があるのかと聞いてくるが、根拠が示しにくい。

そこで、第 1 ピラーに要件を盛り込んで、支払の根拠付けのためのグリーン化が提案されているわけだが、第 1 ピラーをグリーン化すると、第 2 ピラーで問題が出てくる。同じものに対して、第 2 ピラーで支払いをすることができなくなるからである。また、すべての農地で ha 当たり労役の量が同じかという点、そうではないとおもう。

国民の受容度を高めるために、Capping が提案されているが、EU-27 のうち 6 カ国が反対を公言している。東ドイツの農家が影響を受けるため、ドイツもいつも通り反対している。」

(4) 農民連盟

1) バイエルン州農民連盟

農家の代表であるバイエルン州農民連盟のスタンドポイントは、以下の通りである（第 17 図）。

現行の直接支払を維持。直接支払の水準は、加盟国の経済格差を考慮すべき。第 1 ピラーのグリーン化は、農家の手間・コストの増加と、環境支払の弱体化が懸念されるため反対。クロスコンプライアンスの簡素化を要求。現行の LFA 支払を維持。active farmer の定義付けを懸念。

- EU農業予算の縮小に反対。
- 現行の直接支払を維持。
- 直接支払のバランスは、各国の購買力や賃金構造の差を考慮すべき。
- 第1ピラーのグリーン化に反対。
 - 農家の手間・コストの増加。
 - LFA支払、環境支払（KULAP）の弱体化。
- クロスコンプライアンスの簡素化。
- 現行のLFA支払を維持。
 - 委員会の提案する新たな条件不利地域の線引きを拒否。
- Active farmerについては批判的。
 - 小規模農家、兼業農家、混合所得等の取り扱いを懸念。
 - 受給対象の限定・排除は拒否。



□ Gerd Sonnleitner

- バイエルン農民連盟会長
- ドイツ農民連盟会長
- 欧州農民連盟COPA会長

資料： <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=152938> を基に作成。

第17図 バイエルン州農民連盟の見解

バイエルン州農民連盟の Borst 氏によれば、

「農民連盟としての立場は、EU 委員会が出したコミュニケーションのオプション 1 と、チオロシュ（EU 農業委員）が押しているグリーン化の入ったオプション 2 の中間である。現在議論されているコミュニケーションは、EU 委員会が農民連盟の観点を取りあげている部分もあるが、農家が 2013 年以降、突然状況が変わることのないように考慮してほしい。

農民連盟の基本的な立場としては、2013 年まで現行の直接支払を維持し、同じものを 2020 年まで確保したいと考えている。そのために重要なのは、2014-20 年までの枠組みについて、EU 財源が余裕をもって確保されること。もし財源がなければ、状況が厳しくなるし、現在の水準を維持することは難しくなるであろう。

直接支払については、バイエルン州やドイツが 2005 年から行っているデカップル化を考慮してほしい。ドイツは、直接支払を草地や豆類、クローバーなどに再分配している数少ない加盟国の 1 つであるが、依然、過去実績に基づいた直接支払に固執している国がある。ドイツでは 2013 年までに、より草地に再分配していくことになる。

バイエルン州には、農耕景観プログラム（KULAP）や契約自然保護プログラム（VNP）などの強力な農業環境政策があるが、これがグリーン化によって第 1 ピラーに結び付けられるということになると、草地における農業環境政策の根拠が薄まってしまう。それによって助成金額を減らさなくてはいけなくなるのではないかと懸念している。

農家のために要求しているのは、事務手続きの簡略化とクロスコンプライアンスの簡素化である。検査の規模や範囲、何よりも申請用紙を簡単にしてほしい。これは本当に非常に重要なテーマである。

クロスコンプライアンスは非常に包括的なものになっていて、バイエルン州では 118 ページもある申請書に記入しなくてはいけない。しかも、EU-27 では、2,680 の要求と 590

の基準があつて、それを満たしているかどうかを、農業は検査をしなくてはならず、問題があると罰則がある。

とりわけ家畜飼養では、相変わらず動物のマーク付けの検査が問題になっている。耳標や個体のチップをつける規定があり、農家は毎日すべての家畜がマークをつけているかどうかを確認しなくてはいけない。コントロールがきたときに、1,2頭の耳標がとれているだけなら許容されるが、それが15頭にもなると、罰則手続きになってしまう。

ドイツとバイエルン州で大きな手間になっているのは、クロスコンプライアンスの解釈が、前よりも細かくなっているためである。2009年から土壌保護を考えなくてはいけなくなったときには、輪作を申請で考慮することになって話は済んだが、浸食登記簿については、土壌浸食の防止対策をして、衛星ないし航空写真による確認を行って、作物が正しく栽培されているかをチェックしなくてはならない。違反したら厳しい罰則が待っている。

クロスコンプライアンスのカタログは、2005年では半分ぐらいの厚さだったのに、今では100ページを超える分厚さになっている。ヘルスチェックで簡素化が行われた？農家にとって楽になったことは、一度もない。所得の40-60%を直接支払に依存している農家にとっては、要件が増えると手間がかかって、最終的に収入が減る。

現在提案されているグリーン化も、具体的に何と結びつけるのかによって、手間や手続きや生産費など、農家にとっては影響が大きい。

Cappingについては、これがあってもバイエルン州にとって有利になるわけでもなく、他の州でカットされたお金はその地域にとどまるから、バイエルン州では特にエネルギーを費やして議論はしていない。

大規模農場では弁理士や税理士が儲かっているのだが、Cappingで定められた閾値を超えれば、1つの経営を2つに分割する可能性も出てくる。

active farmerについて心配しているのは、兼業農家が最終的に除外されてしまうのではないか、専業農家と同じ扱いにならないのではないかとということ。ブリュッセルの議論の内容を見てみると、2月の情報では、農家は納税申告証明を出さなくてはならず、所得に占める農外所得と農業所得の割合によって、兼業農家になり、直接支払を受けられなくなるというものもあった。これは今後も決定までに何度も出てくる問題だとも思う。

バイエルン州では兼業農家の比率が55%と高く、とりわけ条件不利地域では80-90%が兼業農家である。多くは、専業農家にまで成長するだけの投資の力がない小規模農家であり、バイエルン州の状況が不利になることをおそれている。

チオロシュは兼業農家を排除しないと言っているが、内部の議論を聞いていると、所得に限度を設けるということになりそうだし、4月にチオロシュ自身も、兼業農家が農業所得の割合に応じて受けられるようにすることも考えられる、と発言している。

バイエルン州の BMW やアウディで働いている兼業農家は、十分な所得があつて、補助金がなくてもそれだけで生活できるから、どこで線引きをするのが重要である。面積なのか、家畜なのか、供給の確実性、農耕景観、自然保護、大気・土壌・水質保護なのか。懸念されるのは、最終的にこうした兼業農家が不利になってしまうことである。

条件不利地域に対する助成については、数年前から議論されているが、新しいやり方を導入すれば、地域区分が変わってくるのは明らかである。その審議は EU 農政の議論の一部として、2013 年まで続く予定である。

我々としては、既存の LFA 支払を維持したい。助成対象となる指定地区を、EU レベルで中央集権化しようという話があるが、バイエルン州としては共同出資の第 2 ピラーの政策のまま維持していきたい。

条件不利地域の地域指定に 8 種類の自然科学的な基準⁶を用いた場合について、すべての加盟国にシミュレーションが義務付けられており、バイエルン州農林省がシミュレーションをして、期限内にブリュッセルに連絡をした。農民連盟はデータがないので自ら試算をすることはできないが、口頭で聞いた結果、北バイエルンや中級山岳地の端の部分が外れて、現在の 7-8 割に減少してしまうとのことだった。

メックレンブルク・フォアポンメルン州では、海岸から離れているところは条件不利地域から外れることになる一方、海岸線付近の穀物の栽培に適している条件の良好な地域は条件不利地域に入ってしまう。ポーランドやフランスでも同じような問題があると、各国の農民連盟が報告している。パリの農民連盟によれば、中央山岳地帯の条件の不利な地区が外れて、シャンパーニュやパリの穀作地帯や、ブドウの栽培地域といった優良農地が含まれるようになる。イタリアでも、中部が外れ、ポー平原の肥沃地帯が部分的に含まれてしまう。

新しい区分では、経済的要素は考慮に入れず、土壌の質や傾斜等の自然的要素のみを用いるため、このような理解できないことが起きてくるわけである。また、自治体の面積の 66% が該当しないと条件不利地域に含まれないという閾値も変えないといけない。いくつかの指標がぎりぎり、それぞれの項目で 50% の場合、条件不利地域と見なすことはできない。

提案された項目のインパクトは大きい、作業部会のレベルではこれ以上どうしようもないので、政治的な議論にまかせることになる。

構造面では、バイエルン州では、この 2 年の間に 1.5% の構造変化があつた。過去 10 年の平均 (3-4%) に比べると低く、経済危機の影響が農業にも出た。バイエルン州の状況は、常に連邦レベルよりも低いが、この状況は変わって、離農が増えていく可能性もある。

後継者の問題は、訓練を受けた後継者が少ないことである。訓練生数は増えているし、大学で農業を勉強する学生も増えているが、卒業生数はバイエルン州の農家数を考えると十分な後継者が確保できるとは言えない。

2010 年からドイツでは景気が回復してきているから、若い人たちが職業の可能性を見出してくれるのではないかと期待している。バイエルン州ではサービス業などの代替の就労可能性が開かれているが、農業を生き甲斐だとおもえる人に農業に入ってきてほしい。イヤイヤの人に参入してほしいとはおもっていない。

若年農業者助成よりも、教育訓練のなかで経営や市場に関する知識を得させることが役に立つ。93 年から EU も WTO に組み込まれていて、バイエルン州でもグローバルな影響を受けている。そのなかで市場に対する知識を農家が理解していることの方が重要であり、経営者としての考え方を身につけているかどうかの方が大事である。

たった一度だけ就農時にお金を払っても、助成が終われば、現実社会に逆戻りであり、助成があるだけで農業をやるというのでは、その後の実践は非常に難しくなる。農業の教育、大学教育で、事実に基づいた知識や市場、リスク管理、生産物や経営に関する知識、固定契約の意味などを知るべきで、職業としての農業を身につけることが大事である。

世界的に食糧の確保に寄与する農業の重要性は増しているし、21 世紀にはバイオエネルギーの担い手としても重要になってくる。農家の役割も変わってきていて、90 年代からここ 5 年ぐらい、農業学校についても需要が増えてきている。新しい農業のイメージは職業として違った価値観で見られるようになってきていて、特別な助成を行うよりも確信をもって選んでくる経営者が必要である。」

2) ドイツ農民連盟

農民連盟は、ブリュッセルに対しても、連邦政府に対しても、州政府に対しても意見書を出している。

連邦レベルのドイツ農民連盟が 2010 年 12 月に出した見解書[6]では、農家の負担や行政の手間を増大させるグリーン化に反対。ドイツ農業を犠牲にするものとして、Capping を断固として拒否。Active farmer の定義付けを拒否。直接支払の EU 域内でのフラットレート化を拒否。している（第 18 図）。

バイエルン農民連盟が Capping についてはエネルギーを割いていなかったのに対して、東ドイツの大規模経営を抱えるドイツレベルになると、はずせない拒否ポイントになっていることがわかる。

ちなみに、Sonnleitner 氏は、現在、バイエルン州農民連盟の会長、その上部組織のベルリンにあるドイツ農民連盟の会長を兼ねており、かつ、欧州農民連盟 COPA の副会長でもある。

バイエルン州農民連盟の Borst 氏いわく、「現在、それらすべてについて、バイエルン州の Sonnleitner 氏が重要な位置にいるため、重みが全然違う。バイエルン州の会長であるだけなら、ベルリンでは各州の会長のひとりにすぎないし、EU レベルでは話をきいても

られないが、今はブリュッセルの農民連盟とも協力しやすく、バイエルン州の農家はこの非常に有利な状況を最大限活用している⁷⁾」。

- グリーン化に反対。
 - 農家の負担を増大させてはならない。
- Cappingを拒否。
 - デカップルの下では、1haは1ha。
 - ドイツ農業を犠牲にするものであり、加盟国間における歴史的に成長してきた農業構造の差異を考慮に入れなくてはならない。
- 委員会提案は2つの柱構造を破壊。
- Active farmerの定義付けを拒否。
 - 大規模な兼業農家もいる。
- クロスコンプライアンスの簡素化が必須である。
- 直接支払水準は、EU内で差別化を維持しなくてはならない。



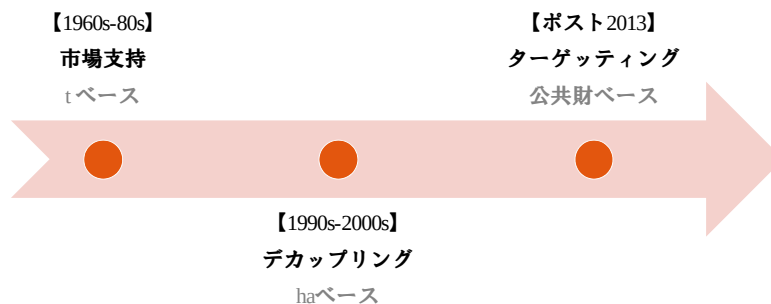
□ Gerd Sonnleitner
 □ バイエルン農民連盟会長
 □ ドイツ農民連盟会長
 □ 欧州農民連盟COPA会長

資料： <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=152938> を基に作成。

第 18 図 ドイツ農民連盟の見解

5. むすび

t ベースの市場支持から ha ベースのデカップル支払へと助成手段をシフトしてきた EU の CAP は、ポスト 2013 において、公共財ベースという新たな局面を迎えようとしている（第 19 図）。



資料：筆者作成。

第 19 図 直接支払の新しい局面

新しい直接支払は、一見、大きな変貌を遂げているように見えるが、元ミュンヘン工科大学教授の Urf 氏は、次のように見ている（2011 年 7 月の筆者による聞き取り調査）。

「ポスト 2013 CAP 改革は、本当の意味での改革とは言えず、根本は変わらない。EU 農政は基本的にそのまま維持され、単に、第 1 ピラーと第 2 ピラーの区分をどうするか、資金の配分をどうするか、の話である。2 つの柱構造は維持され、第 1 ピラーについては Capping や多少のグリーン化などの要素を導入し、EU15 と EU12 の間の再分配をする程度で、マクシャリー、アジェンダ 2000、MTR の一連の継続にすぎない。2006-2013 の枠組みに対する変更事項は、すべて連続したステップの 1 つであって、抜本的改革とは言えないものである。今から抜本的改革をするには遅すぎるので、2020 年に抜本的な変化を行うことを期待している。」

そういえば、2009 年 12 月に筆者が行った現地調査では、Fischler 元欧州農業委員も次のように語っていた（詳細は松田[28]参照）。

「CAP 改革の前には、いつもいろいろな考え方やバリエーションが山のように出てくる。けれども、たいてい“子供の名前をどうするか”という話であり、内容が大きく変わるわけではない。」

重層化した新しい直接支払の下では、基礎的支払の水準が現行の SPS の水準の 60-65% になるが、グリーン支払等をあわせた受給総額は従来とほぼ同等の水準が維持される見込みであることを考えれば、表向きの名前は変わっても、実質はさほど大きな変更ではないのかもしれない。

6. 引用文献

- [1] Albert Dess (2011): Agriculture Policy post 2013: The future political guidelines, PPT.
- [2] Bayerischer Bauernverband (2011): Bauern und Bürger brauchen eine starke europäische Agrarpolitik! Erklärung des Präsidiums des Bayerischen Bauernverbandes zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013, 28.03.2011.
- [3] Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) (2011): Staatsminister Helmut Brunner informiert: Legislativvorschläge der EU-Kommission zur GAP nach 2013 vom 12. Oktober – Bayerische Position, November 2011.
- [4] Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2011): Staatsminister Helmut Brunner informiert: EU-Agrarpolitik nach 2013, Juni 2011.
- [5] Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011): Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission, 28.01.2011.
- [6] Deutscher Bauernverband (2010): Stellungnahme des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes vom 7. Dezember 2010.
- [7] European Commission (2010): 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, Brussels, 18.11.2010, COM(2010) 672 final.

- [8] European Commission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy Towards 2020 Accompanying The Document Proposals For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council, Brussels, 20.10.2011, SEC(2011) 1153 final/2.
- [9] European Commission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020, Accompanying the document Proposals for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL - establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy - establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation) - on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) - on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and the Proposal for a COUNCIL REGULATION determining measures on fixing certain aids and refunds related to the common organisation of the markets in agricultural products, Brussels, 20.10.2011.
- [10] European Commission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020, ANNEX 2, Brussels, 20.10.2011.
- [11] European Commission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020, ANNEX 3: Direct Payments, Brussels, 20.10.2011.
- [12] European Commission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020, Annex 10: Impact of Scenarios on the Distribution of Direct Payments and Farm Income, Brussels, 20.10.2011.
- [13] European Commission (2011): Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions A Budget for Europe 2020, 29.06.2011.
- [14] European Commission (2011): Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions A Budget for Europe 2020 - Part II: Policy fiches, 29.06.2011.
- [15] European Commission (2011): Proposal For A Council Regulation Determining Measures On Fixing Certain Aids And Refunds Related To The Common Organisation Of The Markets In Agricultural Products, Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 629 final, 2011/0287 (NLE).
- [16] European Commission (2011): Proposal For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council Establishing Rules For Direct Payments To Farmers Under Support Schemes Within The Framework Of The Common Agricultural Policy, Brussels, 19.10.2011, COM(2011) 625 final/2, 2011/0280 (COD).
- [17] European Commission (2011): Proposal For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council Establishing A Common Organisation Of The Markets In Agricultural Products (Single CMO Regulation), Brussels, 19.10.2011, COM(2011) 626 final/2, 2011/0281 (COD).

- [18] European Commission (2011): Proposal For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council On Support For Rural Development By The European Agricultural Fund For Rural Development (EAFRD), Brussels, 19.10.2011, COM(2011) 627 final/2, 2011/0282 (COD).
- [19] European Commission (2011): Proposal For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council On The Financing, Management And Monitoring Of The Common Agricultural Policy, Brussels, 19.10.2011, COM(2011) 628 final/2, 2011/0288 (COD).
- [20] European Commission (2011): Proposal For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council Amending Council Regulation (EC) No 73/2009 As Regards The Application Of Direct Payments To Farmers In Respect Of The Year 2013, Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 630 final, 2011/0286 (COD).
- [21] European Commission (2011): Proposal For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council Amending Council Regulation (EC) No 1234/2007 As Regards The Regime Of The Single Payment Scheme And Support To Vine-Growers, Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 631 final, 2011/0285 (COD).
- [22] European Commission (2011): The CAP towards 2020 Legal Proposals.
http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/slide-show_en.pdf
- [23] European Parliament (2011): Draft Report: the CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future (2011/XXXX(INI)), Committee on Agriculture and Rural Development, Rapporteur: Albert Deß, 15.02.2011.
- [24] European Parliament (2011): Report: the CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future (2011/2051(INI)), Committee on Agriculture and Rural Development, Rapporteur: Albert Deß, 31.05.2011.
- [25] Scientific Advisory Board (2011): Brief opinion on the Commission Communication on the Common Agricultural Policy towards 2020, 20.01.2011.
- [26] 安藤光義（解題・翻訳）「共通農業政策改革の青写真」『のびゆく農業』1001，農政調査委員会，2011.
- [27] 安藤光義（解題・翻訳）「本格化する 2013 年以降の CAP 改革を巡る議論」『のびゆく農業』993-994，農政調査委員会，2011.
- [28] 松田裕子（2010）「EU 農村振興政策の現フェーズ—制度的枠組みと運用実態（2007-2013）—」『海外農業情報調査分析事業：欧州』国際農林業協働協会，pp.53-120.
- [29] 松田裕子（2011）「EU 直接支払の構造と機能—制度の運用過程で発現する副次的効果—」，定例研究会，農林水産政策研究所，23.08.2011.
- [30] 松田裕子（2012）「ポスト 2013 CAP 改革における EU 直接支払の再設計—支払の根拠と対象の明確化—」，省内ミニ報告会，農林水産省，26.01.2012.
- [31] 平澤明彦（2012）「次期 CAP（共通農業政策）改革と EU の財政・成長戦略—直接支払いの「緑化」，公共財供給の重視へ—」『農林金融』2012.2.

¹ これにより，政策の決定プロセスに関与するプレーヤーが増加しただけでなく，それぞれが異なる動機や目的を持っているため，政策決定に至るまでの時間や調整には大きな困難を伴うことが予想される。

² ちなみに、欧州議会のレポートのとりまとめ責任者である Albert Deß 氏は、ドイツ・バイエルン州出身で、自身も農家であり、非常に農業団体との関係が強い人物である。

³ 2011 年 1 月のドラフトレポート[23]では、Capping は拒否。グリーン化は、第 2 ピラーの 2 つ以上の農業環境政策の実施と結びつけること（農業環境政策に参加しないと、直接支払の受給ができない）。などが提案されていた。

⁴ これは、バイエルン州の KULAP、バーデン・ヴュルテンベルク州の MEKA 等の存続に配慮したものであり、自身の出身地でもある南ドイツの主張を色濃く反映したものと言われている。

⁵ Aigner 農相はバイエルン出身で、現バイエルン州首相の Seehofer 前農相を引き継いだ経緯もあり、Seehofer の操り人形と言われている。

⁶ 詳細は、松田[28]を参照されたい。

⁷ 欧州議会の Deß 氏も、Aigner 連邦農相も、バイエルン出身であり、バイエルン州はうまいところに人を送り込んでいるように見える。

補論Ⅰ．EU 直接支払の実施コスト

—行政負担と農家負担—

松田 裕子

1. はじめに

EU では、官僚主義的な事務手続きの削減（reduction of bureaucracy）が、1 つの重要なテーマとなっている。EU 予算のおよそ半分を占める CAP については、多くの事務手続きが不必要に time-consuming で、過度に煩雑といった、多くの批判が寄せられている。

公的資金を支出する以上、適切で効率的な行政手続きが求められるが、完璧なシステムを追求すれば、行政コストの増大とのトレードオフとなる。同時に、農家の情報提供義務が増えれば、本来経済活動に充てられるはずの時間がペーパーワーク等にとられるようになる。規則や受給要件を遵守するための負担や追加的なコストの増大は、農業経営を非効率にする。

このため、欧州委員会は、官僚主義的な事務手続きを減らし、CAP を簡素化する必要性に迫られている。そして、2007 年のアクションプログラムの中で、EU 法に起因した「農家負担」（administrative burden arising from Community legislation）を、2012 年までに 25% 削減することを目標に設定した。以下では、制度上の事務手続きに起因した農家側の負担（administrative burden for farmers）を「農家負担」、これに対して行政側の手間を「行政負担」（とりわけ公的機関のコストを「行政コスト」）と呼ぶ。

本稿では、第 1 に、ドイツのいくつかの州を事例とし、その実施体制を整理分析する。第 2 に、既存文献と筆者が行った現地聞き取り調査（2011 年 7 月）に基づき、クロスコンプライアンスと農村振興政策における実施コストを行政負担と農家負担の両面から分析し、その決定要因に言及する。

2. 直接支払の実施コスト

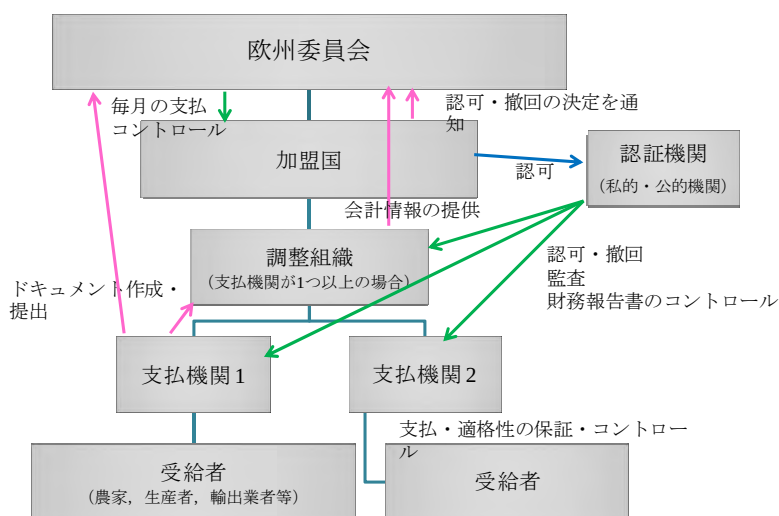
以下に図式化するように、直接支払の実施運用や資金管理においては、EU だけでなく、加盟国政府や地方政府など多数の公的機関が関与している。

EU[10]によれば、EU 予算の約 6%が管理（Administration）に相当し、その半分が人件費とされているが、行政負担の削減や CAP の簡素化が課題となっているにもかかわらず、CAP の実施コストに関するデータは、EU レベルでも加盟国レベルでも整備されていないのが現状である。

(1) 直接支払の実施運用・資金管理

直接支払の実施運用・資金管理においては、加盟国政府（地方政府）、支払機関（paying agency）、認証機関（certification body）がそれぞれ異なる役割を果たしている（第1図）。

ポイントは、EUの農業補助金¹の支払を担うのは、EU全体で85²の国・地方の支払機関である点であり、EUが直接、受給者に対して支払を行っているわけではない。



出所：筆者作成。

第1図 直接支払の実施体制

ここで、加盟国政府の役割は、支払機関を決定し、それを欧州委員会に通知するとともに、支払機関を監督することである。支払機関が2つ以上ある場合は、農業支出の管理について、委員会との連絡を担う調整組織（coordinating body）を設置しなければならない。

支払機関は、

- ① 受給者への支払
- ② 申請の認可、EU規則の遵守のチェック
- ③ 支払の記録
- ④ 報告書の作成・報告

の責任を負う。

また、認証機関は、支払機関・調整組織から独立した組織であり、

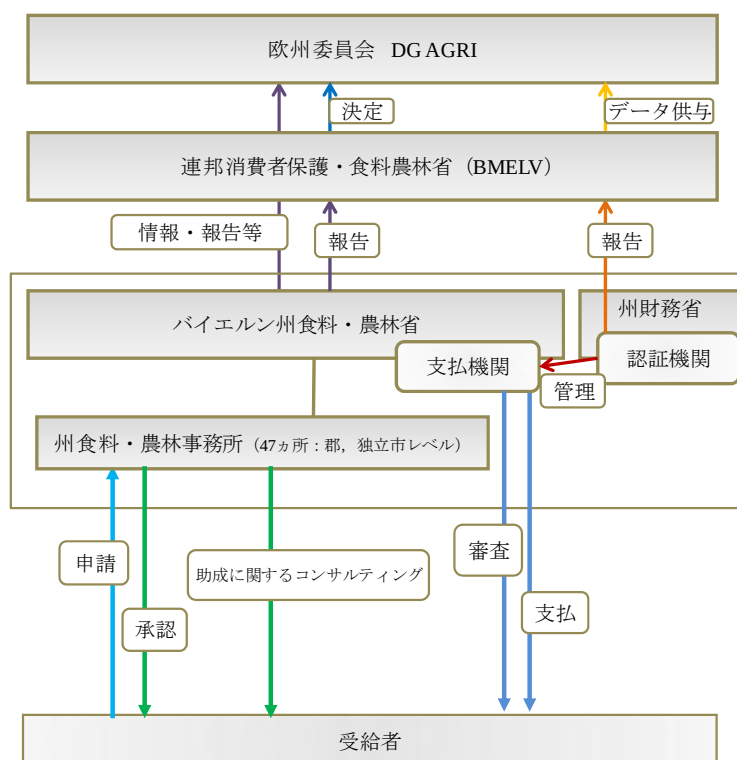
- ① 支払機関の適格性
- ② 支払機関のEU規則の遵守
- ③ 支払機関の財務報告書の正確性

に関する意見を、欧州委員会に報告する役割が与えられている。

(2) ドイツ・バイエルン州における直接支払の運用体制

次に、ドイツ・バイエルン州を事例として、実際の運用体制を見てみよう。

まず、連邦制のドイツの場合、連邦政府が国としての農業政策の枠組みを決めるが、実際の政策運用は州政府の所管である。このため、欧州委員会農業総局（DG AGRI）、連邦消費者保護・食料農林省（BMELV）、州食料・農林省の三段構造となっている（第2図）。



出所：筆者作成。

第2図 ドイツ・バイエルン州の運用体制

まず、支払機関は、行政から完全に独立した支払のみを行う部署として、バイエルン州農林省の内部に設置されている。同州では、農家への助成金の給付がおびやかされたり、手続き上の不正等のリスクを防止するためのガイドラインを策定し、業務を明確に分離しているため、欧州委員会にもその透明性が認められている。

一方、認証機関は、組織の独立性を保つため、州財務省の中に設置されている³。

北海道と同程度の面積を持つバイエルン州には、郡・独立市レベルで47の出先機関がある。そして、この州食料・農林事務所が、それぞれの管轄内の直接支払の受給者に対するコンサルティング⁴や、助成金申請の承認等を行っている。

なお、第2ピラーの農村振興計画の実施運用においては、バイエルン州環境省等の他の省庁の所管となる施策もあるため、マネジメントがさらに複雑になる。

以上から、個別の施策に按分することの難しいオーバーヘッドコストの多寡は、加盟国におけるCAPの運用や資金管理の構造に大きく依存することが示唆される。実施に関与する省庁や地方政府、出先機関といった公的機関の数や、直接支払の申請等における公的機関のサポートの有無、賃金水準等によって、行政コストの大きさは変わってくる。このほか、直接支払の支払方法（歴史モデル、地域モデル、混合モデル）や加盟国立法、地域の農業構造等、多くの要因が行政コストの規定要因となるであろう。

(3) 行政負担の削減の工夫

ドイツ・バイエルン州では、行政や農家の事務手続きの負担を軽減するための工夫として、助成金申請の一括化やIT化（オンライン申請）、経営毎の補助金のデータベース化を導入している。

州農林省のDippold氏いわく、「ドイツでは日本ほどIT化が進んでいるわけではないが、電子データによる助成金申請等の可能性を追求している。複数の助成金を一括申請できるようにしているが、申請フォームにはまだ改善の余地がたくさんある。オンライン申請の利用を農家に義務付けているわけではないし、現在、その利用率は1/3ぐらいにすぎない。数年以内に100%にしたいと考えている。

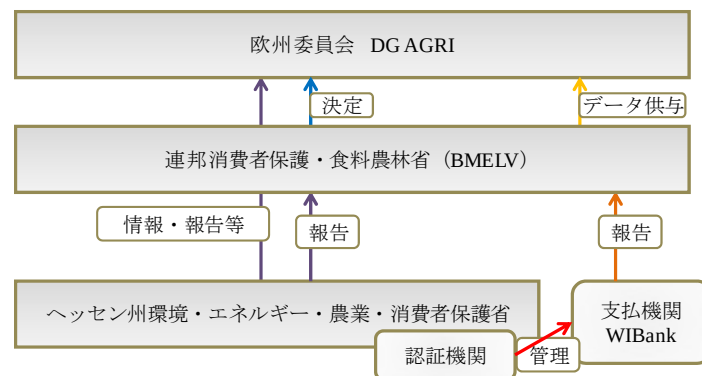
いまでは、納税申告システムのように、農業分野でもいろいろな領域で電子データを利用していく可能性があるだろうし、それによって手続きにかかる時間を減らすことができる。また、電子データバンクを作れば、統計や動物の衛生管理での利用といったシナジー効果も期待できる。」

また、ドイツ・ヘッセン州は、直接支払の支払機関を民間銀行（Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen: WIBank）に委託し、支払機能を完全にアウトソースしている（第3図）。このような実施体制を敷いている同州は、EUの中でも非常に珍しい事例である⁵。

ただし、これについては疑問の声が多い。同州の農村振興計画の評価報告書の作成を請け負っているvTIのFährmann氏によれば、「公的資金なのに、銀行の影響力が非常に強くなってしまって、民間銀行からデータをもらうことは非常に難しい。EUの規定に準拠したことを実施する能力は高いが、銀行と省の間の腕相撲みたいになっている」。

バイエルン州農林省のDippold氏も、「ヘッセン州のような形で、公的資金を金融界に渡してしまったら、どこで何が行われているかわからなくなってしまう。百歩譲って、仮に行政コストが削減できたとしても、民営化がいいとは思えないし、責任を負うのは政府でなければならない」と批判している⁶。

ヘッセン州のようなアウトソーシングがうまくいくかどうかは、今後の動向を見守りたい。



出所：筆者作成。

第3図 ヘッセン州の運用体制

(4) 法規制と行政負担

ドイツ・バイエルン州農林省の Dippold 氏によれば、「ドイツでもここ 5 年ぐらい、行政負担の削減は重要なテーマになっており、無駄なお役所仕事を特定し、できるかぎりそれを削除することを試みている。行政負担を 25%削減することができれば、浮いた資金をより意味のある政策に投入し、他の価値創造につなげられるが、これは容易ではない。

バイエルン州は、常に自分たちに都合のいい法律を制定できるわけではなく、ベルリンやブリュッセル（連邦政府や EU）で 80%の枠組みが決まってくるし、自由と効率化の対極に安全という側面がある。何か危機が訪れると（環境汚染や食品汚染などのスキャンダルなどが起きると）、新しい法規を制定すべきという声が上がってくる。ドイツは財政的に余裕のある国だから、きめ細かく規定することになり、新しい法規ができれば、それに伴うお役所仕事が増える。多少のリスクをそのまま受け入れることができない限り、行政負担を削減することはできないし、行政負担は安全性を高めるものでもある。

助成政策を導入すれば、直接支払や環境支払に、それぞれ手続きのプロセスが必要になるわけだから、助成政策もクロスコンプライアンスも一切なくせば、もっと楽になることは確かである。しかし、農家は何らかの助成を受けたい場合には、相応の要件が付くのは当然である。助成のために使われるのは税金だから、正当な形で支出されなくてはならないし、どこまで事務管理作業の負担が必要になるかは、農家の責任次第である。

どの農家も責任感を持って、環境に配慮して取り組んでいるから、国が規制する必要はないと言う農家もいるが、全ての農家が自己責任でちゃんと行動してくれたら、新しい法律をつくらなくてもいいし、検査もしなくてもいいから、これが理想である。」

(5) 標準コストモデル(SKM)に基づく農家負担の推計

EU の標準コストモデル⁷ (standard cost model) に基づき、ドイツでも標準コストモデル (Standardkostenmodell : SKM) に基づくデータバンクが設置された⁸。これは連邦統計局 (Destatis) の下に全省庁が関与する包括的で長期的なタスクと位置付けられ、農業部門だけでなく、すべての行政手続きを対象としたものである。

ただし、この SKM データバンクは、行政コストを推計するものではなく、特定の法規制に関連する農家側のコストの推計にのみ用いられる。SKM では、時間と時間給、報告可能なトランザクションの数の積として、情報提出義務のコストを推計する。

例えば、1 農家がある情報提供義務を果たすために、毎月 2 時間分の労働が必要になる場合、1 時間当たり賃金を 10 ユーロとすると、2 時間で毎月 20 ユーロ、つまり年間 240 ユーロの費用が発生する。農家数が 20 万戸だとすると、この報告義務に掛かるコストは 4,800 万ユーロとなる。

ただし、SKM データバンクの運営者や現地の研究者によれば、「農業関連のデータを取り込むのは非常に難しく、現時点では使い物にならない」。

筆者も、SKM データバンク (<https://www-skm.destatis.de/webskm/online/>) にアクセスできるよう登録してみたが、“EU に言われてとりあえず設置した”という程度で、到底利用する価値のあるような代物ではない (第 1 表)。ここから把握できることは、たとえば、規則 795/2004 の実施に関して、年間 3,000 ユーロが掛かるという推計だけであり、統計的な価値があるものではない。

結局、農家側のコストを正確に把握するためには、現在のところ、農家へのアンケートやインタビューに頼るしかない。

第 1 表 ドイツの SKM データバンク

管轄	連邦消費者保護・食料農林省 (BMELV)
法的義務の説明	特定の状況下の SPS の受給権申請
規則・連邦法ナンバー	規則 (EC) 795/2004
費用	
年当たりコスト (千€)	3
1件当たり追加費用 (€)	0
1件当たり手数料 (€)	- 利用できる情報はありません
事前値	はい
時間・賃金	
1件当たり費やした合計時間 (分)	- 利用できる情報はありません
平均賃金 (€)	- 利用できる情報はありません

出所：<https://www-skm.destatis.de/webskm/online/> より作成。

3. クロスコンプライアンスの実施コスト

(1) クロスコンプライアンスの行政負担

直接支払の受給要件であるクロスコンプライアンスについては、環境や動植物の保護に関する農家の意識向上に寄与するという一定の評価もなされているが、その一方では、実施にかかる行政コストや農家負担、コントロールや違反に関連した技術的問題を生み出していることが批判されている。

たとえば、ドイツ・バイエルン州農林省は、2011年10月に「CAPにおける煩雑な手続きの削減のためのバイエルン州の44の提案[1]」を公表し、過剰な規制を撤廃し、不必要に官僚主義的であることに起因した時間やコストは、資源を無駄に消費するという見地から、44の項目の改善を求めている。この中では、クロスコンプライアンスの法規制の削減および簡素化、現場確認の比率の引き下げ（1%→0.5%）、クロスコンプライアンスを第1ピラーに限定すべきこと、農村振興計画の実施運用の簡素化等が提案されている。ここで注目すべきは、その多くがクロスコンプライアンスに関するものだという点である。

現行のクロスコンプライアンスは、畜舎や土地の状況、肥料の散布次期や、家畜の耳標などを「紙に記録すること」が中心となっている。EUだけでなく、連邦州でも実際に検査をする役人の人件費がかかり、農家も本来なら生産の作業に費やすことができる労働を、検査や事務手続きのために費やさなくてはならない。他方、こうしたペーパーワークに多大な時間を費やしても、農地に対する環境効果が上がるわけではないし、違反が見つければ、罰則として直接支払がカットされる。

バイエルン州農林省のWeber氏いわく、「バイエルン州では違反は非常に少ないが、これを低く抑えるための行政コストは相当高くなっている⁹」。しかし、vTIのOsterburg氏が指摘するように、「行政コストを、EUからの宿題を守るために使うだけでは意味がない。行政の資金は限られているのだから、本当に意味のあるところに投入することが必要である¹⁰。」

たとえば、「粗放的放牧経営では、すべての放牧家畜に耳標がついていないことが常に違反になっているが、こうした故意ではない違反が生じやすい基準については、クロスコンプライアンスによって検査するのではなく、他の解決方法がないのかを考えるべきである。

逆に、クロスコンプライアンスの基準の中には、ほとんど違反のないものもある。どこでも遵守されているような項目については、わざわざ検査する必要はない。

加盟国の中には、リスクを最小化するために、最も問題のない農家を選んで検査をしたり、明らかにほとんどの農家を守れるような基準にしているところがある¹¹。これは、その国がどのぐらいやる気があるかによって違ってくる。」

(2) クロスコンプライアンスの農家負担

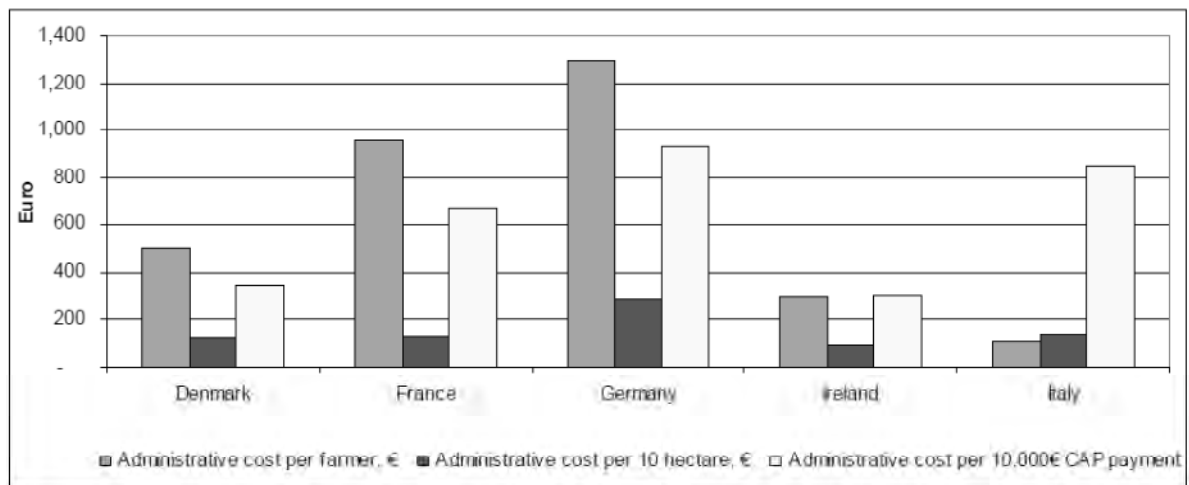
連邦制のドイツでは、農業政策の実施は州単位で行われ、各州政府に任されているため、クロスコンプライアンスの運用方法も、州ごとに異なっている。

クロスコンプライアンスの法制度は既存のものであることから、理屈上、新しい農家負担はないとはいえ、農家の感覚としての負担と、実際にそれに要するコストは異なることもある。

たとえば、CAP の補助金では、農家に多数の報告書の提出を義務付けているが、申請書の記入等に掛かる時間を経済活動に充当することができれば、結果として、生産コストの低減につながる可能性がある。旧東ドイツの大規模経営では、申請書の記入のためだけの労働雇用があるという。

バイエルン州のクロスコンプライアンスは、100 ページを超えるガイダンスがあり、関連のパンフレットを読むだけでも、少なくとも 270 分、1 分当たり 0.38 ユーロで換算すると、最低でも経営当たり 104 ユーロのコストがかかるという試算もある¹² (FÜAK[9])。

次の第 4 図は、クロスコンプライアンスに起因した農家負担を国家間で比較したものである (DG AGRI[2])。ここで吟味されているのは、クロスコンプライアンスによる農家サイドで発生するコストであり、行政負担は考慮されていない。



出所：DG AGRI[2].

第 4 図 クロスコンプライアンスの農家負担の国家間比較

ここでは、経営規模（農業構造）の差が、農家負担の国家間差異を生み出す 1 つの要因となることが予測されるため、農業者当たりコスト、10ha 当たりコスト、受給額 10,000 ユーロ当たりコストの 3 つを推計している。

この研究によると、農業者当たりの平均費用は、イタリアの110ユーロに対し、ドイツでは1,300ユーロに上るなど、加盟国による差が顕著である。ha当たりコストで見ると、国家間の差は縮小するが、この理由として、DG AGRI[2]は、イタリアの平均経営規模が8haにすぎないのに対し、他の4カ国では34-74haであることに言及している。また、クロスコンプライアンスによる農家コストは、直接支払受給額の3.0 - 9.3%に相当する¹³。

ドイツの高さが浮き彫りになっていることについては、軽微なミスにより直接支払がカットされることを恐れるあまり、ドイツの農家がクロスコンプライアンスで必要とされている以上に厳格になり、過度に面倒にしている傾向が指摘される。すなわち、クロスコンプライアンスの行政コスト¹⁴や農家負担には加盟国間で差があり、規則の遵守に関する国民性の相違も反映される（詳細は松田[17]を参照されたい）。

これについて、元欧州農業委員のFischler氏は、「加盟国間のクロスコンプライアンスのチェックリストの差は、やり方の差であって、内容の差ではない」と言い、ドイツについては「国内の所管の分担に問題があり、連邦だったり州だったりとうまくいっていないから、話が複雑になる」と指摘している。同氏の目には、「EUは何も難しいことを言っていないのに、ドイツは勝手に“面倒で手間のかかる仰々しいこと（Umständlichkeit）”をしている」と映っているようである¹⁵。

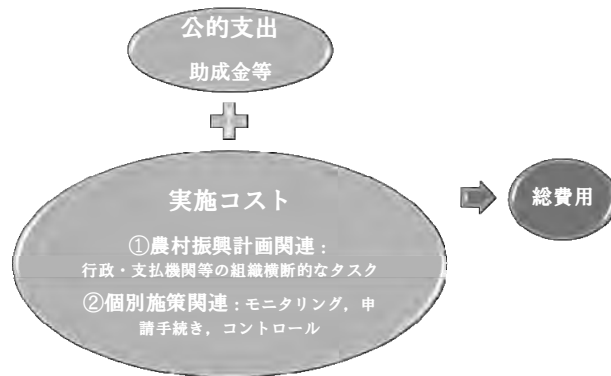
4. 農村振興政策の実施コスト

（1）公的支出に占める割合

次に、第2ピラーの農村振興政策にかかる実施コストについて考察する。

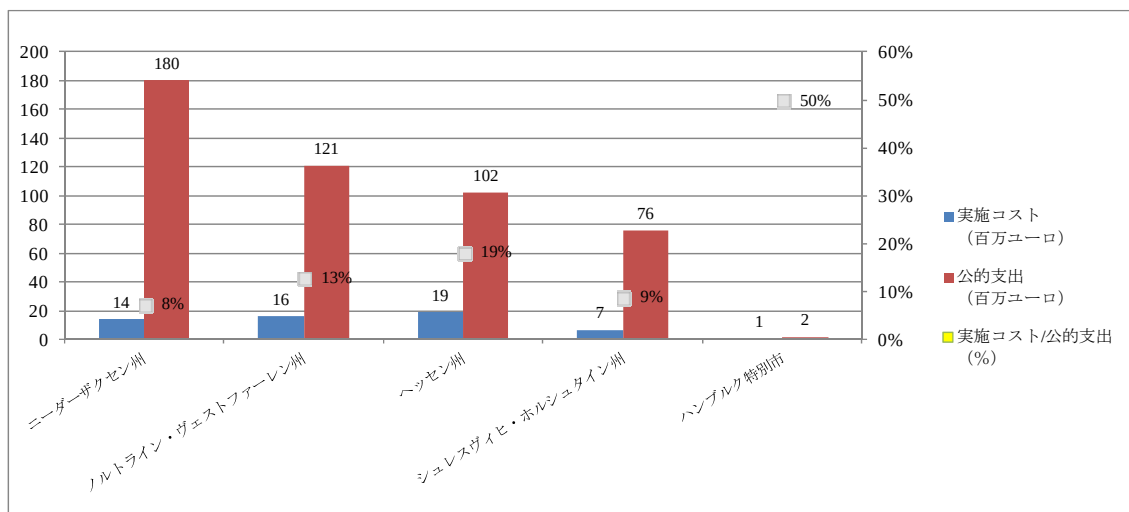
農村振興政策の総費用は、実際の助成金等にかかった公的支出と、連邦や州がプログラムの運用に要する実施コストの2つから構成される（第5図）。

さらに、実施コストは、農村振興計画全体に関わるオーバーヘッドコストと、個別の施策に関連するコストの2つに区分される。ここでいうオーバーヘッドコストとは、前述の支払機関や行政、認証機関等で発生する、個別の施策にブレイクダウンすることが難しいコストである。これに対して、後者は、施策ごとにいくらかかったかを計上することができるコストであり、たとえば、農業環境政策のモニタリングやコントロール、個別経営投資助成の申請手続き等がこれに該当する。



第5図 農村振興政策の総費用

実施コストが評価報告書¹⁶で全く考慮されていないことを問題意識として、その推計を試みた Fährmann & Grajewski[6]によると、5つの連邦州平均で、農村振興政策にかかる公的支出の12%が実施コストになっている（第6図）。



出所：Fährmann & Grajewski[6].

第6図 農村振興政策の実施コスト

州間の実施コストの多寡を生み出している要因としては、第1に、実施体制の差が指摘される。複数の省の所管になっていたり、行政レベルが複数¹⁷になっているなど、関係機関が多いほど、調整やEUの規定に適合させるコストがかかるからである。

たとえば、ハンブルクは公的支出に占める実施コストの割合が5割にも達している。この理由は、ハンブルクが非常に小さい特別市で、農村振興計画そのものの規模も小さいことにも求められるが、より問題視されるのはその実施体制であり、1つの役所の中でも多

数の部署の所管となっていることである。しかも、政策として機能しているのは農業環境政策のみで、それ以外の施策はほとんど誰にも利用されておらず、費用だけがかかっているというのが実態である¹⁸。

他方、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州は、農業省と環境省が1つの省にまとまっており、農村振興政策においては他の省はまったく関与しておらず、下部組織（5か所）を含めても、実施体制がスリムにまとまっている。

第2に、EU 補助金で、効率的で質の高い作業をするためには、経験やノウハウの蓄積が非常に重要になる¹⁹。EU では実施規定がよく変わるが、EU レベルで何か変更があると、連邦や州のいろいろなレベルで変更しなくてはならず、多額のコストが発生する上、新しくノウハウも構築しなければならない。

(2) 実施コストの高い施策

さらに、Fährmann & Grajewski[6]は、個々の施策で支払った助成金に対して、実施コストがどれぐらいの割合になっているかを推計している。

この研究によると、相対的な実施コストの割合は、1%未満のものから80%までの格差があり、1ユーロの補助金を支払うために、80セントの実施コストがかかっている政策もあることが明らかにされた。

とりわけ実施コストが高いのは、標的を定めた農業環境政策や Natura 2000 である。

農業環境政策のコントロールは、クロスコンプライアンスに比して個々の要件が複雑なため、助成対象となる農地を正確に把握することも容易ではない。耕地の端だったり、羊が放牧されているような茂みだったり、そうした特定の一部の農地だけが環境支払の対象となるが、コントロールでは、支払対象となる農地なのか（単なる茂みなのか）の判断がつかないこともある。自然の境界になっている生け垣等が動いていくこともあり、農地とそれ以外の部分を線引きすることも非常に難しい。

また、政策評価のためには、評価の指標を決めなくてはならないが、これも容易ではない。さらに、いろいろな指標があるため、追跡調査が非常に専門的になる。たとえば、草地の粗放化によって、昆虫や花の種が増えたかどうかを評価しなくてはならないが、それが本当に保護の対象となる種の植物なのか（雑草なのか）、実際に種が増えたかどうかの判断は非常に困難で、時間も費用もかかる。

5. むすび

EU の農業補助政策の実施運用においては、EU レベル、連邦レベル、州レベルの関係する官庁の部署や支払機関から受給者まで、多数のプレイヤーがいるため、オーバーヘッド

コストが大きくなる。このため、助成政策の実施にあたっては、十分な人件費を確保しなければならない。

また、政策の実施においてどれぐらいの時間とコストが掛かっているかを把握することができれば、補助金の透明性が向上するだけでなく、コスト意識も高まることが期待される。実施体制（組織）の改善や事務手続きの簡素化によって、効率を向上させる可能性も見えてくるであろう。

最も重要なのは、ただ単に経費を減らすことではなく、どれぐらいの費用がかかっているのかを認識することである。ただし、分析上の困難として、人件費や IT 費用を完全にはカバーできないことや、オーバーヘッドコストをそれぞれの施策に按分することができないことが指摘される²⁰。

第2に、実施コストだけでなく、費用と政策効果の両面を見なければならない。

費用の多寡については、実施体制や政策の内容からある程度判断できる部分もあるが、政策目標と、簡素化や費用削減の目標は反するものになっている。費用削減ばかりを気にしすぎると、本来の政策目標を見失って、簡単に実施できるものだけをやろうという方向になってしまうことが危惧される。

ここで、

- ① 費用が高いと、助成の効率が下がる、
- ② 高い費用をかけて標的を定めれば、効果も高くなる（高い効果には高い費用がかかり、費用をかけなければ効果も少ない）、

という相反する2つの仮説が考えられるが、実施コストを削減しつつ、政策効果は減らさない可能性を探る必要がある。

CAPにおいては、今後一層グリーン化（農業環境）の方向性を推進していくことは間違いなく、実施コストはより高くなっていくであろう。しかし、第1ピラーのグリーン化は、標的を定めた農業環境政策のように、高い政策効果が得られることは期待できない。政策の費用対効果を十分に吟味して、不必要な事務手続きについてはできるだけ簡素化していくことが重要である。

6. 参考文献

- [1] Bavarian State Ministry of Food, Agriculture and Forestry (2011): Bavaria's 44 proposals for the reduction of bureaucracy in the Common Agricultural Policy, October 2011.
- [2] Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG AGRI) (2007): Study to assess the administrative burden on farms arising from the CAP, Final report, October 2007.
- [3] European Commission (2007): Fact Sheet: Managing The Agriculture Budget Wisely.
- [4] European Commission (2011): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 8, 20.11.2011.

- [5] Farmer, M. (2007): The Possible Impacts of Cross Compliance on Farm Costs and Competitiveness. Institute for European Environmental Policy (IEEP), January 2007.
- [6] Fährmann, B.& Grajewski, R. (2011): How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results of implementation costs and their consideration in cost-effectiveness analyses, Paper prepared for the 122nd EAAE Seminar “Evidence-Based Agricultural And Rural Policy Making: Methodological And Empirical Challenges Of Policy Evaluation”, Ancona, February 17-18, 2011.
- [7] Nitsch, H. & Osterburg, B. (2007): Efficiency of cross compliance controls - public administrative costs and targeting, Institute of Rural Studies, Federal Agricultural Research Centre, Germany. January 2007.
- [8] Sotte, F. (2011): The CAP and the EU budget Do the ex-ante data tell the true?, Paper prepared for the 122nd EAAE Seminar "Evidence-Based Agricultural And Rural Policy Making: Methodological And Empirical Challenges Of Policy Evaluation", Ancona, February 17-18, 2011.
- [9] Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FÜAK) (2007): Pilotprojekt zum Standardkosten-Modell am Beispiel Cross Compliance (CC) und CC-relevantem Fachrecht, März 2007.
- [10] http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths_en.cfm#3of15
- [11] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1811&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- [12] <http://www.administrative-burdens.com/>
- [13] http://www.bmenv.de/SharedDocs/Standardartikel/Ministerium/Buerokratieabbau/Buerokratieabbau.html;jsessionid=1998BFCEC7CBEAC832B98DA7697E6CC0.2_cid163#doc380994bodyText2
- [14] <http://www.bundesregierung.de/buerokratieabbau>
- [15] http://www.bundesregierung.de/nn_151820/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Reformprojekte/buerokratieabbau-2007-01-12-buerokratieabbau-in-der-eu.html
- [16] <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Projekte/SKM/SkmHandbuchPdf,property=file.pdf>
- [17] 松田裕子（2010）「EU 農村振興政策の現フェーズ—制度的枠組みと運用実態（2007-2013）—」『海外農業情報調査分析事業：欧州』国際農林業協働協会，pp.53-120.

¹ EU の農業予算は、EAGF（欧州農業保証基金）と EAFRD（欧州農村振興基金）の 2 つがある。

² European Commission[3]による。

³ 他の州でも、多くの場合、財務省内部に認証機関が置かれている。

⁴ 第 2 ピラーの環境支払等においては、農林省だけでなく環境省の所管にもなる。同州環境・厚生省の Sedlmayer 氏は、「農村振興基金による共同出資は非常に複雑で、罰則も融通が利かないため、農家が間違っただけで罰則を受けずに済むことが非常に重要になってくる」という見地から、農家に対するカウンセリングの重要性を強調している。実際、多くの加盟国で、パンフレット、電話、セミナー、トレーニングなどによる農家に対する情報提供支援が行われている。現在、バイエルン州ではクロスコンプライアンスのコンサルティングは省ではしていないが、農家連盟が農家チェックを行っている。バイエルン州農民連盟でも、「クロスコンプライアンスに関する情報をイベントで提供しているほか、去年から有料のカウンセリング“農家チェック”も導入し、15-20 戸の農家が丸 1 日参加して、1 戸ごとに、それぞれ法律上の規定を守ることによってどういう意味があるのかを検討している（Borst 氏）」。

カウンセリング料金は会員か否かによって異なるが、概ね 20-50 ユーロであり、農家が希望する場合には、追加料金を払えば、カウンセラーを自宅に呼ぶこともできる。また、高齢農家を対象とした、比較的リーズナブルな料金（20 ユーロ。複雑なデータの場合、時間当たり 48 ユーロ）での、申請書や肥料・有機質のバランスシートなどの記入の代行や、PC を使える農家用の帳簿用ソフトやプログラムなどの IT ソリューションも用意している。

- ⁵ コッホ前首相（CDU）が、近代化＝民営化というイメージを強く持っており、行政の民営化を推し進めた。現在は辞任して、企業で働いている。
- ⁶ ドイツの行政機関は、人員削減や費用削減の圧力を受けており、従来行ってきた業務を手放すことを憂慮するという事情も指摘される。
- ⁷ 90年代にオランダが標準コストモデルを開発した。これは、どれぐらいの時間が要件を満たすため（法規範の実施）にかかるのかを、農家や社会保障の受給者について評価したものである。1年間にどれぐらいの頻度で報告しなくてはいけないかといった、1回当たりどれぐらいの時間がかかるのか、といったモディフィケーションを加え、最終的にその和を大まかな合計値とする。
- ⁸ ドイツでは、2006年4月に、SKMに基づく「行政負担の削減とよりよい立法」プログラムを決定し、連邦とEU法（約10,000）に起因したコストを算定した。
- ⁹ 他方、元欧州農業委員のFischler氏は、次のように述べている。「欧州の環境法は厳しく、コストの高くつくスタンダードを支払によって確保しているが、過去において残念ながらよくあったのは、個々の加盟国が欧州規定の適用において不完全であったことである。要件が厳しくなっている分、お金を出すと知っているのに、守られていなければ意味がないから、助成金の一部をカットすることになっている。加盟国はクロスコンプライアンスを批判するが、私たちは全く新しい規定を導入したわけではない。ただ要求したのは、欧州法が遵守されているかどうかについての検査の必要性だけである。ドイツは、ほぼ100%実施されている国の1つであるが、すべての加盟国に強制的にクロスコンプライアンスが義務付けられることで、公平性が生まれるであろう」。
- ¹⁰ クロスコンプライアンスの現場確認の比率は1%と非常に小さいが、罰則が厳しく、再犯となるとさらに罰金が高くなる。コントロールの対象となる農家では、すべての検査パラメータについて集中的な検査を行うため、半日から1日かかってしまう。また、検査する内容によって最適な時期は異なるはずだが、検査に入る時期も最適ではない。
- ¹¹ よくあるのは、土地の傾斜率を%ではなく、度であらわすことだが、度で出せるような傾斜は森ぐらいであり、土壌浸食保護においては、そこまで急斜面の土地はないので意味がない。このほか、草地の維持についても、制約の強さに加盟国間で大きな差がある。
- ¹² Landshutの指導者アカデミー（バイエルン州農林省の出先機関）が行った、クロスコンプライアンスの煩雑な制度上の事務手続き費用に関する調査研究[9]である。これは、クロスコンプライアンスが導入された初期に、農家の不満が爆発したことが発端となって、情報提供義務や検査の手間に関わる農家平均でどれぐらいの費用が掛かるか、どの情報提供義務の費用が高いか、経営形態による費用の多寡などを把握するために行われた。ただし、これはパイロットプロジェクトだったにすぎず、非常に手間のかかる調査であることから、データは定期的に更新されていない。
- ¹³ この研究成果に対して、欧州委員会[11]は「驚いたことに、クロスコンプライアンスに関連した農家の負担は非常に限定的である」という見解を出している。
- ¹⁴ バイエルン州農民連盟のBorst氏は、ドイツでは「各州が土壌浸食の登記簿（Erosionskataster）を作っているが、EUではここまで必要とは言っていないし、他の加盟国でこんなことをしているところはない」ことに言及し、国によって実施方法が異なることに疑問を投げかけている。
- ¹⁵ ミュンヘン工科大学のHeißenhuber教授は、「ドイツの基準がEU基準よりも厳しいかどうかというよりも、ドイツの解釈が厳しいということではないか」と指摘。また、バイエルン州食料農林省のSpreidler氏によれば、「ドイツとしては、“ドイツがちゃんとやっていない”などという他の国からの批判は受けたくない」から、「他の加盟国との差は不公平だが、ドイツ人のメンタリティによるものである」。元バイエルン州議会議員で酪農家のRanner氏いわく、「他の加盟国はもっといい加減なのに、ドイツではあまりにすべてをチェックしようと、何でもかんでもやりすぎで、能力の高いカウンセラーがこれにかかりっきりになっている」。
- ¹⁶ EUは、農村振興計画で実施する施策のすべてについて、専門家による事前・中間・事後の評価を要求しているが、バイエルン州農林省のDippold氏いわく、「7年間に3回も分厚い報告書を書くのは大変で、1回で充分ではないか。」
- ¹⁷ 構造改革によって、県がなくなったり、局がなくなったり分割されたりすると、情報の経路の流れも変わる。
- ¹⁸ 次期の農村振興計画では、他の州と共同で実施するために交渉中。第1ピラーの直接支払をハンブルクとシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州が共同でやっているため、同州とするのが現実的であろう。ただ、ハンブルクは赤緑（社民党・緑の党）、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州は保守党のため、政治的な対立関係をうまくまとめるのは、行政コストの問題とは違った難しさがある。
- ¹⁹ ニーダーザクセン州では、早期退職のため、多くのノウハウを持った職員が行政から失われた。支払機関を民間銀行に委託したヘッセン州では、ノウハウを一から構築しなければならなくなった。
- ²⁰ 「多くの部署が絡んでいて、いろいろな問題が出てくるため、省レベルではコストパフォーマンスの計算はしていない。あるとすれば、ローカルレベルのユニットでやっているものだけであろう（vTIのFährmann氏）」。

補論Ⅱ．受給対象の限定（Targeting）

— “active farmer” の議論の背景と経緯 —

松田 裕子

1. 背景と経緯

次期 CAP 改革において、受給対象のターゲティングが課題となり、“active farmer”に議論の焦点が当てられるようになった背景には、現行の「農業者（farmer）」の定義に起因した、再三にわたる欧州会計監査院（European Court of Auditors）による批判があった。

現在、EU では「農業活動を行う自然人ないし法人、もしくは自然人のグループないし法人によるグループ」が「農業者」と定義されており、この定義に該当する者やグループであれば、生産とカップルしない単一支払（SPS）を受給することができる。

これに加えて、SPS の導入により、直接支払と生産とのリンクが切り離されると、デカップルの副作用が生じた。自然保護地やゴルフ場にまで受給権設定が拡大したのである。

すると、2007 年、欧州会計監査院[4]は、ゴルフ場や鉄道会社など、農業を主たる経済活動としない「真の農業者（genuine farmers）とは考えられない者や会社」が SPS の恩恵を受けていることを指摘し、これを厳しく非難した。このことは、納税者によっても大きく批判された。

2009 年にも再び、欧州会計監査院[5]によって、SPS の「受給資格を有するためには、農業者は営農活動を行わなければならない」、その「農業活動は、育成、収穫、搾乳、繁殖、農業目的のための飼育、GAEC に則した農地の維持と定義される（パラグラフ 5.47）」が、しかしながら「GAEC に沿った農地の維持に関する必要条件が、加盟国で十分に定義されておらず、何もしていないのに直接支払が支払われているケースがある（パラグラフ 5.49）」と糾弾された。

このなかでは、次のような問題事例が報告されている。スコットランドでは、GAEC に則したいかなる農業活動や作業も必要とならないような、ヒースやワラビで覆われた放牧地に対しても、SPS の請求が認められる。SPS 申請者は、きわめて低い借地料（ha 当たり 2～18€）で大規模な農地を借り、購入した ha 当たり数百ユーロという高価値の受給権を行使している。当該農地は、野生のシカによって自然な形で「維持管理」されているが、そこで行われる唯一の活動は時々の狩猟のみであり、「このような受益者は、農業者（farmer）の定義に合致しない」。こうした見地から、欧州会計監査院は、「共同体ルールの下では、助成措置本来の目的に反して、そのベネフィットのみを享受することを目的に、人工的に受給要件を満たす条件をつくりだすような者に対して支払を行うべきではない（パラグラフ 5.50）」と指弾したのである。

これを受けて、欧州委員会は「加盟国に対し、農業活動を主たるビジネスの目的としな
いか、あるいはその農業活動が微々たるものであるような自然人および法人を、直接支払
の対象から除外すべきであることを提案したが、欧州議会によって、この提案は加盟国の
義務ではなく、任意とされた」こと、同時に「加盟国の基準は、WTO 要件に適合しない
生産義務を課すものであってはならない（パラグラフ 5.49）」ことを返答している。

事実、ヘルスチェックでは、こうした“ソファ農家（sofa-farmers）”の受給対象からの
除外を可能とする、規則 73/2009 第 28 条(2) が設けられたのであるが、このオプション規
定が加えられた後も、これを実施した加盟国は皆無であった。

その後、2010 年 11 月 18 日に出されたコミュニケーション[2]において、欧州会計監査院
の批判への対応として、欧州委員会も「直接支払の制度設計の変更は、active farmer の定
義の改善と、これに対する助成のターゲティングを伴うものでなければならない（9 ペ
ージ）」という見解を示すに至った。

以上のような経緯を経て、次期改革においては、直接支払を継続するための正当性を確
保し、パブリックアクセプタンスを得るためにも、直接支払のターゲティングと active
farmer のよりよい定義付けが、不可避の検討課題となったのである。

第 1 表 ターゲティングの強化に至った背景と経緯

2006	EU補助金の受給者情報の公開に加盟国が合意 ◆受給者名・受給額の公開を義務付け（2009.4~） □理事会規則1437/2007・委員会規則259/2008（理事会規則1290/2005を改正） □委員会実施規則410/2011
2007	欧州会計監査院による批判 ◆ゴルフ場、鉄道会社などの非農家が高額なSPSを受給
2009	欧州会計監査院による批判 ◆営農活動を行う農業者のみが受益者となるべき
2009	ヘルスチェックでオプション規定を追加： ◆非農業者を受給対象から排除可能に
2011	欧州会計監査院による批判 ◆ヘルスチェック後もオプション規定を採用した加盟国なし
次期改革	直接支払のターゲティングが喫緊の課題に： ◆active farmerの定義を強化： ✓直接支払が非農業収入の5%未満の受給者を排除 ✓最低限の農業活動を実践していない受給者を排除 ◆受給権設定

出所：筆者作成。

しかし、active farmer の定義付けの提案は、実施上の多くの困難を投げかけている。

第 1 に、直接支払を受給しているが、active farmer と見なされないような受給者の数等
に関する情報の不足により、そのインパクトを定量的に分析することが極めて難しい。

第2に、真の農業者の農業補助へのアクセスに影響を与えることなく、non-active farmer を排除するような、きめ細やかな定義付けは容易ではない。たとえば、農業が経済活動の大部分を構成することで定義しようとすれば、経済活動の多角化が、社会的にも環境的にも価値のあるような兼業農家が除外されてしまう可能性が出てくる。

第3に、影響を受ける受給者の数は、加盟国によって状況が大きく異なる。また、どのような種類の情報が国家統計によって利用可能かによって、active farmer の定義付けに用いることのできる基準が異なってくる。

第4に、特定のビジネスタイプ（空港、鉄道会社、スポーツクラブ等）を明記したネガティブリストを作成すれば、当該企業を排除することは可能になるが、完璧に網羅できなかった場合、リストから外れた企業との間に、不公平な取り扱いや差別を生み出しかねない。

2. 受給者情報

(1) 受給者情報の開示の義務付け

ところで、なぜ欧州会計監査院が受給実態を知り得たかという点、EUでは、2009年4月以降、透明性イニシアティブの一環として、加盟国にEU補助金（EAGF, EAFRD）の受給者情報の開示を義務付けているからである¹。たとえば、ドイツでは、連邦農業・食料事務所（Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung: BLE）が、情報開示のためのウェブサイト運営を担っており、次のURL（www.agrar-fischerei-zahlungen.de）にアクセスすれば、全世界の誰でも閲覧が可能である。

受給者情報の公開について、ドイツは当初、批判的な見解を示していた。連邦農林省は連邦憲法裁判所に対し判断を委ね、受益者開示が個人情報保護に抵触しないかという法律上の考慮に時間を要し、結局、他の加盟国よりも6週間遅れの2009年6月16日、ドイツは最初の情報をインターネット上で開示している。

なお、この時点ではバイエルン州の情報は公開されていなかったのだが、欧州委員会から義務不履行確認手続き（Vertragsverletzungsverfahren）を開始する通告を受け、2009年8月に受給者データが公開された。

その後、複数の農家がヴィースバーデン（ヘッセン州の州都）の行政裁判所に対して、受益者の開示はプライバシーの侵害に当たるとして訴訟を起こしたため、同行政裁判所は欧州司法裁判所の判断を求めた。これを受けて欧州司法裁判所は、2010年11月9日、情報開示はプライバシーを侵害するものではないが、個人が特定されるような情報や受給期間の公開については、データ保護の観点から無効とする判決を下した。これにより、2011

年4月末には、自然人の情報開示は停止のまま、一時的に停止していた法人についてのみ、情報開示が再開されることになった。ドイツの支払機関（Zahlstelle）は、すでに公開されていたデータの修正を要した。

なお、ポスト2013のCAP改革にあわせて、CAP補助金の透明性を確保するための新しい規則も、欧州委員会が提案することになっている。それまでは、自然人の受益者情報については閲覧不可の状態が維持される。

（2）ドイツにおける高額受給者

EU補助金の受給者情報の公開によって、決して「経済的援助の必要な農家」とは言えない英国のエリザベス女王やモナコのアルベール皇太子、マリアン・フィッシャー・ボエル前欧州農業委員等が、高額受給者リストに名を連ねていることが露見した。

こうしたEU補助金の大半が、小規模経営ではなく、非農家や大企業に流れているという事実は、メディアでも断片的に報じられており、納税者に対する直接支払の正当化を非常に難しくしている。EU市民が、農家に対する補助金の必要性については一定の理解を示しているとはいっても、農業とは無関係の形態に補助金が支払われることについては、全く受容することができないからである。

ここで、ドイツにおける農業補助金受給者リスト（2010年）を見ると、上位50者のうち、13の受益者が公共団体である（第2表）。最も受給額の多いブランデンブルク州環境庁は、2,337万ユーロを受給している。

このほか注目すべきは、ズートツッカー（Südzucker:製糖会社）、ノルトミルヒ（Nordmilch）やカンピーナ（Campina）等の乳業会社、テニーズ（Tönnies:精肉会社）、ストルク（Storck）やフェレロ（Ferrero）、ハリボ（Haribo）といった製菓会社、RWE（エネルギー会社）やバイエル・レバークーゼ（化学薬品会社）等の大企業が、多額の補助金を受け取っていることである。とりわけ2009年に総額4,000万ユーロ以上の補助金を受給したズートツッカーやノルトミルヒは、ドイツにおける高額受給者の代名詞になっている。

ドイツに配分されている直接支払総額のうち、その1/3が1.8%（1,839経営、2010年）の大規模経営に流れているというのが、ドイツの実態である。

小規模経営の受給額平均が、経営当たり年間1,560ユーロであるのに対し、上位1.5%の経営の平均は28万ユーロに上る。

第2表 ドイツにおける農業補助金高額受給者 top 50 (2010)

順位	受給者	EGFL* 直接支払 (€)	EGFL* その他 (€)	ELER* (€)	農業補助金総額 (€)
1	ブランデンブルク州環境庁(ポツダム)			23.37 百万	23.37 百万
2	ライファイゼン・北協同組合株式会社(キール)		19.50 百万		19.50 百万
3	沿岸保護のための国立公園と海洋保護のための州立事務所(フーズム)			17.59 百万	17.59 百万
4	BayWa 株式会社(ミュンヘン)		13.44 百万		13.44 百万
5	マグデブルク穀物有限会社(ヴァールドルフ)		9.60 百万		9.60 百万
6	S-H農産物貿易有限会社(レンツブルク)		9.57 百万		9.57 百万
7	ノルトミルヒ株式会社(ブレーメン)		9 百万		9 百万
8	メックレンブルク農産物貿易有限会社(シュヴェーリー)		8.94 百万	21,248	8.96 百万
9	シュトラールズント穀物貿易有限会社(シュトラールズント)		8.71 百万		8.71 百万
10	穀物飼料貿易ザクセン有限会社 (トレブゼン)		8.27 百万		8.27 百万
11	ブランデンブルク州農村振興・圃場整備協会 (ブリーゼラング)			8.06 百万	8.06 百万
12	エムリッヒハイム・エムスラント・スターチ有限会社(エムリッヒ ハイム)		7.61 百万		7.61 百万
13	ドランスフェルト・フォルクスバンク(ドランスフェルト)		7.19 百万		7.19 百万
14	クローナハ水公社(クローナハ)			7.17 百万	7.17 百万
15	ルドルフ・マイヤー貿易・倉庫有限会社(エデルミッセン)		6.88 百万		6.88 百万
16	グランゼー貿易有限会社(グランゼー)		6.7 百万		6.7 百万
17	ロストック穀物・飼料貿易有限会社(ロストック)		6.68 百万		6.68 百万
18	RWZライン・マイン eG/RZ エベレーベン(エベレーベン)		5.9 百万		5.9 百万
19	チューリンガー州農業省(エアフルト)			5.9 百万	5.9 百万
20	ニーダーザクセン州水・沿岸・自然保護局(ノルデン)			4.87 百万	4.87 百万
21	沃野・パレイショEZG有限会社(オッシュャースレーベン)			4.28 百万	4.28 百万
22	ヒンツ・ラインハルト(ベヴェールンゲン)		4.02 百万		4.02 百万
23	AVEBEジャガイモ澱粉工場(ダルミン)		3.74 百万		3.74 百万
24	グート・フェルディナント農場 農業有限会社(ヴィルヘルムス ブルク)	3.49 百万		177,388	3.67 百万
25	エクシモ農業マーケティング株式会社(ハンブルク)		3.38 百万		3.38 百万
26	養鶏場ヴァルトローゼ有限会社(エベルスバッハOTロデル ン)			3.37 百万	3.37 百万
27	エルベ果樹生産者団体(ホッレレン・ツヴィレンプレス)		3.18 百万		3.18 百万
28	ズートスターチ有限会社(シュロペンハウゼン)		3.04 百万		3.04 百万
29	ノイマルク生産者協同組合(ノイマルク)	1.66 百万	917,242	379,439	2.95 百万
30	ボメルシャー農業貿易有限会社(ヴォルガスト)		2.86 百万		2.86 百万
31	生産者グロス市場ラングフォルデン・オルデンブルク(ヴェク タ)		2.72 百万		2.72 百万
32	ズートツッカー株式会社マンハイム(オクセンフルト)	2.64 百万		45,135	2.68 百万
33	ドレスデン農産物商社(ドレスデン)		2.67 百万		2.67 百万
34	メクレンブルク・フォアボンメルン州国有林(マルヒン)			2.67 百万	2.67 百万
35	グロストレブニッツ農業経営共同体(ビショフスヴェルダ)	1.14 百万	13,744	1.49 百万	2.64 百万
36	農産物eG シュポルニッツ(シュポルニッツ)	2.37 百万	34,487	198,266	2.60 百万
37	ヴィッテンバルク農産物貿易有限会社(デッサウ・ロスラウ)		2.55 百万		2.55 百万
38	LSA-MLU技術支援(マグデブルク)			2.52 百万	2.52 百万
39	バルンシュタット農業会社(ネムスドルフ・ゴーレンドルフ)	2.38 百万	11,485	43,274	2.44 百万
40	アルテンブルク配合飼料工場・穀物貿易有限会社(アルテ ンブルク)		2.37 百万		2.37 百万
41	バーデンヴェルデンバルク州農業省(シュトゥットガルト)			2.33 百万	2.33 百万
42	オーバーフランケン地区(バイロイト)			2.33 百万	2.33 百万
43	バイエルン酪農産業(ランツフート)		2.32 百万		2.32 百万
44	シュレーズヴィヒ・ホルシュタイン州自然保護財団(モルフ ゼー)	379,974		1.91 百万	2.29 百万
45	Inuso有限会社(クルムバッハ)		2.27 百万		2.27 百万
46	ホップ利用協同組合(ヴォルンザッハ)	2.23 百万			2.23 百万
47	ザクセン卵有限会社(ダイビング)			2.22 百万	2.22 百万
48	レーンペルレ農業協同組合ブレーメン(ガイザ)	1.43 百万	62,968	656,212	2.15 百万
49	ブレーメン州堤防連盟ヴェーザー右岸(ブレーメン)			2.12 百万	2.12 百万
50	メクレンブルク・フォアボンメルン州農林省(シュヴェーリー)			2.11 百万	2.11 百万

註：青字は、官公庁ないし公共団体。

出所：http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de を基に筆者が作成。

次に、直接支払の高額受給者の上位 10 名（2010 年）を検索してみると、第 1 位の受給額はおよそ 350 万ユーロに達することがわかる。ブートツッカーが第 2 位にランクインしているほかは、概して旧東ドイツの農業協同組合（有限会社）である。

第 3 表 直接支払の高額受給者 top 10（ユーロ）（2010 年）

受給者名	住所	EGFL直接支払
1 Agrar GmbH Gut Ferdin ...	17379 Wilhelmsburg	3,489,046.80
2 Sudzucker AG Mannheim	97199 Ochsenfurt	2,635,284.97
3 Agrarunternehmen Barn ...	06268 Nemsdorf-Gohrendorf	2,380,477.33
4 Agrar-Produkte e.G. ...	19372 Spornitz	2,366,022.01
5 HVG Hopfenverwertungs	85283 Wolnzach	2,230,998.20
6 Landwirtschaft Golzow ...	15328 Golzow	1,955,888.43
7 Agrargenossenschaft P ...	99510 Pfiffelbach	1,831,019.16
8 AGRO - Agrarprodukte ...	09306 Zettlitz	1,747,806.89
9 Harslebener Agrargen. ...	38829 Harsleben	1,676,170.18
10 Erzeuger-Genossenscha ...	99439 Neumark	1,655,589.27

出所：http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de を基に筆者が作成。

他方、受給総額 10 ユーロ未満の受給者を検索してみたところ、2010 年で 9 名がヒットした（第 4 表）。支払額の算定や申請手続き、実際の支払、さらには受給者データの作成・報告等にかかる経費や行政の手間を考えると、わずか 1.49 ユーロの直接支払では、費用対効果の見地から首をかしげざるを得ない。行政コストの観点から気になるのは、むしろ少額受給者であると言える。

第 4 表 受給総額 10 ユーロ未満の少額受給者（ユーロ）（2010 年）

受給者名	住所	年	EGFL 直接支払	EGFL その他	ELER	総額
Klosterverwaltung	88348 Bad Saulgau	2010	2.78	0	0	2.78
Ortsgemeinde Engelsta ...	55270 Engelstadt	2010	1.49	0	0	1.49
Bayer.Imker-Vereinigu ...	96332 Pressig	2010	0	9.51	0	9.51
Haupt Pharma Amareg G...	93055 Regensburg	2010	0	7.52	0	7.52
Kath.Kindergarten Mar ...	85131 Pollenfeld	2010	0	6.73	0	6.73
Kindergarten Aufkirch	87662 Kaltental	2010	0	7.82	0	7.82
Kindergarten St. Mich ...	87499 Wildpoldsried	2010	0	9.16	0	9.16
Milbertshofener Kinde ...	80809 Munchen	2010	0	8.97	0	8.97
TG OFFENBACH (QUEICH)	76877 Offenbach	2010	0	0	9.03	9.03

出所：http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de を基に筆者が作成。

3. Active Farmer の定義に関する委員会提案

前述したような背景と経緯から、欧州委員会は、農業を実践している真の active farmer に直接支払を限定する必要性に迫られていた。このためには、誰が active farmer かという明確な定義付けが必要になるが、これは既に列挙した理由のみならず、政治的にも非常に困難である²。

結局、ポジティブリストの作成は断念し、目に見える形で農業活動を行って「いない」申請者の排除（ネガティブリストの作成）を目指して³、誰が active farmer では「ない」のか、を定義することになる見込みである。

欧州委員会は、次期改革案において、

- 直接支払の受給額が、非農業からの収入額の 5%未満である申請者の排除
 - 最低限の農業活動を実践していない申請者の排除
- の方針を打ち出している。

ただし、前年の直接支払の受給額が、5,000 ユーロ未満であった農業者は対象外となる。



第 1 図 Non-active farmer の定義

この規定が適用されると、5,000 ユーロ以上の直接支払を受給している農業者は、直接支払の割合が、非農業活動による総収入の少なくとも 5%であることを証明しなくてはならなくなる。

European Commission[3]によれば、EU 全体では、初年度には全農家（786 万人）が新しい情報提供義務を負い、所得証明を支払機関に提出するために農家が要するコストの総額が 4,103 万ユーロ、そして農家から提出された所得証明の入力等に掛かる行政コストが 2,142 万ユーロに上ると見積もられている（第 5 表）。

第5表 active farmer の導入に伴う農家コストと行政コスト

			対象	賃金	時間	コスト	頻度	人数	コスト
農家	情報の提出	証明書提出	全農家	31.29 €	10	5.22 €	1	7,868,471	41,034,076.27 €
行政	検査とチェック	所得証明の入力	全農家	10.89 €	15	2.72 €	1	7,868,471	21,421,912.30 €

資料：European Commission[3]を基に筆者が作成.

ただし、欧州委員会の提案はかなり消極的であると言え、農外の大企業の補助金受給を阻止することを第一目的として、排除すべき Non-active farmer の定義付けを行っただけと言える。不在地主に関する規定もない。それゆえ、active farmer の規定を導入したところで、そのインパクトは限定的なものにとどまるものと推察される。

次のような例を想定してみれば、ほとんど該当する経営がいらないことは明らかである。

例 1) 100 ha LF x 300 €/ha = 30,000 € (直接支払)

最大 600,000 € の農外収入まで許される。

例 2) 500 ha LF x 300 €/ha = 150,000 € (直接支払)

最大 3,000,000 € の農外収入まで許される。

しかし、この問題の難しいところは、最終的にリカップルになりかねないことである。もしも、active farmer の定義付けにおいて、なにか生産しないといけないということになれば、そもそもデカップルにしたことが問題だったという話になって、リカップルにならざるをえない。しかし、生産と関連付けすれば、グリーンボックス要件に抵触する恐れがある。

また、ゴルフ場や電力会社などは直接支払の対象から除外すべきという批判もあるが、直接支払を公共財供給に対する報酬とするならば、農家と同じように景観保護に寄与している限り、農家と非農家（企業）、あるいは平均的な規模の農業経営と超巨大経営を差別する理由はないであろう。

つまるところ、active farmer の議論は、単なるパブリックアクセプタンスの問題であり、CAP の目的や直接支払の支払根拠との整合性は見られない。

4. 引用文献

- [1] Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2011): Staatsminister Helmut Brunner informiert: Legislativvorschläge der EU-Kommission zur GAP nach 2013 vom 12. Oktober – Bayerische Position, November 2011.
- [2] European Commission (2010): 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, Brussels,
18.11.2010, COM(2010) 672 final.

- [3] European Commission (2011): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 8,
20.11.2011.
- [4] European Court of Auditors (2007): Annual Report On The Implementation Of The Budget Concerning The
Financial Year 2006, Together With The Institutions' Replies.
- [5] European Court of Auditors (2009): Annual Report On The Implementation Of The Budget Concerning The
Financial Year 2008, Official Journal of the European Union, 10 November.
- [6] European Court of Auditors (2011): Single Payment Scheme (SPS): Issues To Be Addressed To Improve Its
Sound Financial Management, Special Report No.5.
- [7] <http://www.suedzucker.de/de/Unternehmen/Unternehmensprofil/Kurzportrait/up-2011-de.pdf>

¹ 従来は、加盟国の裁量に任されていたが、大半が未公開で、公開する情報の量も大きく異なっていた。

² 英国・ルーマニア・オーストリア等の加盟国は、active farmer の定義付けに対して反対の意を表明している。vTI の Kleinhanß 博士いわく「英国の別荘では、6-7ha の牧草地に羊がいたりするため、実際に農業を行っていない人にも直接支払が支払われることとなり、受益者が 40% 増えた。英国ではこういうケースが非常に多い」。ドイツでは英国ほど問題になっていない。

³ ミュンヘン工科大学の Heißenhuber 教授いわく、「active farmer というのはインビジブルでメルヘンで、経営形態の多様性を考慮すれば、定義付けをするのはナンセンスである」。

補論Ⅲ．直接支払の受給上限（Capping）

—CAP の沿革とドイツの姿勢—

松田 裕子

1. 議論の背景と経緯

1992 年 5 月の CAP 改革以降，EU では，農業補助の在り方を議論する際，直接支払の逡減的支払スキーム（Modulation）の適用と受給上限の設定（Capping）が，常に争点となってきた。

本章では，ドイツが自国の農業構造の特殊性と農業経営が直面する問題に鑑み，どのような姿勢を保持してきたかに着目しながら，これまでの CAP の沿革とモジュレーションの導入に関する経緯を検証する。さらに，ポスト 2013 で提案されている Capping のインパクトを分析する。

(1) Agenda 2000

Agenda 2000 に基づく CAP 改革に関する交渉は，加盟国間の異なる姿勢を浮き彫りにした。資金調達の方法（補完性の原則を基本とするか，共同出資プログラムにするか），介入価格の引下げと補償水準，直接支払の受給要件（クロスコンプライアンス）に加え，政治的な摩擦が大きかったのが，逡減的支払スキーム（モジュレーション）の導入に関するものであった。

Agenda 2000 では，CAP 予算の 90%を占める第 1 ピラー（市場支持措置）から第 2 ピラー（農村振興）に予算を再分配し，2 つの柱のバランスを改善することを目的として，次のいずれかの条件：

- 経営で使用される労働（年間労働単位：Annual work unit: AWU）が，加盟国が定める一定水準以下であること，
- 経営における一般的繁栄基準（overall prosperity：標準グロスマージンで表現）が，加盟国が定める一定水準以上であること，
- 直接支払の総額が加盟国の定める一定水準以上であること，

の下で，農業者が受け取る年間の直接支払額を，最大 20%減額することができるという措置を，欧州委員会は提案した。

当時，共通予算のための加盟国負担の議論では，ドイツとフランスが重要な役割を果たしていたが，この 2 国は，同じビジョンを分かち合っていたわけではなかった。

92 年以降、「予算のリターン率 (budgetary rate of return)」が改善していたフランスが、モジュレーションと直接支払の段階的な引下げを正式に支持していたのに対し、純支払国であることを憂慮するドイツは、いずれのテーマについても反対の姿勢を保持し、農業政策の共同出資の増加を主張したのである。

とりわけドイツは、経営当たり 10 万ユーロという受給上限を超えた部分につき、モジュレーションという新しい手法を直接支払に取り入れるとした委員会提案を断固として拒否し、直接支払の段階的な引下げ (temporal decreasing) を考慮に入れたフランスの提案にも反対した。

結論を先に言えば、この改革により、加盟国は欧州共通の法的枠組みを尊重しつつ、国家レベルで、直接支払のモジュレーションとクロスコンプライアンスの実施を選択することができるようになった。Agenda 2000 の改革は、補完性 (subsidiary) の原則の適用が強化されたという点において重要な変局を示しているが、逆に言えば、この時点ではまだ、モジュレーションの適用は加盟国の任意とされていた点が重要である。

こうして、規定の条件に該当する農業経営について最大 20% まで直接支払を減額し、これによって浮いた資金を農村振興関連施策に充当する可能性が加盟国に与えられると、フランスは真っ先にモジュレーション・スキームを導入した。99 年の農業基本法で導入された「経営に関する国土契約 (以下、CTE)」の財源を、モジュレーションによって浮いた資金に求めたのである。

フランスとは対照的にドイツは、モジュレーションについて国内で十分に議論するだけの準備が整っていなかった。ドイツでモジュレーション・スキームの導入がスムーズに進まなかった背景としては、以下の 3 点が挙げられるであろう。

- 旧東ドイツ (新州) と旧西ドイツ (旧州) の間の農業構造の格差を念頭に置く必要があったこと、
- 農村振興においては共同出資の原則が適用されるため、新州の州財政や経済状態を考慮する必要があったこと、
- 農業危機により国内農業が混乱していたこと、

である。

ドイツがモジュレーションを実施する場合の政治的困難は、削減される直接支払の 90% が新州の経営に関わることである。言い換えれば、旧東西ドイツ間の農業構造の格差のため、モジュレーション・スキームの適用に、より多くの困難を伴うドイツでは、経営に与える影響を最小限に抑えることを課題とした運用を余儀なくされる。モジュレーションを適用すれば、新州の大規模経営のみが大打撃を被るため、新州が政治的にこれを受け入れられるはずはない。従って、ドイツはフランスとは異なるモジュレーション・モデルを検討せざるを得なかったのである。

しかし、その後の両国における政治情勢の変化は、皮肉な結果をもたらした。

フランスでは、2002 年 5 月の政権交代による保守内閣（中道右派）の誕生に伴い、モジュレーション・スキームの実施が停止された。新農相が、モジュレーションのモラトリアムを決めたのである。

これに対して、ドイツでは、2002 年 9 月の総選挙でシュレーダー政権（中道左派）の存続が決定し、12 月に連邦議会下院がモジュレーションの支持を決めたため、2003 年 1 月 1 日以降、モジュレーションを導入している。連邦参議院はモジュレーション導入計画に反対する議案を提出していたが、連邦議会下院がこれを否決したのである。これによって、ドイツでは直接支払の 2%が、農業環境および動物福祉のための施策に振り向けられるようになった。

(2) 2003 年中間見直し (MTR)

2002 年 7 月に実施された、Agenda 2000 に基づく CAP の中間見直し (MTR) 案を踏まえ、12 月にその第二弾となる見直し案が発表されると、モジュレーションをめぐる状況にいくつかの変化が生じた。

まず、欧州委員会が 7 月に提案した「ダイナミック・モジュレーション (dynamic modulation)」には、次の 3 つのポイントがあった。

- 直接支払を 2004 年から年間一律 3%ずつカットし、7 年間で (2010 年までに) 現行水準を 20% 下回る水準に改める。
- 経営当たり 30 万ユーロという受給金額の上限を設定する。
- 直接支払の受給額が少ない小規模経営等に配慮するため、年間労働単位 (AWU) を基準とした控除額 (独 Freibetrag, 英 franchise) を設定する。

このとき、2 AWU までは AWU 当たり 5,000 ユーロが控除され、1 万ユーロまでは削減対象としない。それ以上の労働力を使っている経営は、2 AWU を超える分について AWU 当たり 3,000 ユーロが控除される。

例えば、10 万ユーロを受給している経営が、10 AWU を使っているとする、最初の 2 AWU については 1 万ユーロ、残りの 8 AWU については 24,000 ユーロ、よって経営全体では 34,000 ユーロが控除の対象となり、残る 66,000 ユーロの 3%がカットされる。

この委員会提案が発表されると、ドイツとフランスは反対の姿勢を表明した。

ドイツは、直接支払の一律削減ではなく、累進的削減を主張するとともに、新州の大規模経営への配慮から直接支払の上限額の設定にも難色を示した。

一方、フランスは、欧州委員会の提案は中間見直しの範囲を超えるもので、2006 年の期間終了まで直接支払に大幅な変更を加えるべきではないと主張した。

この背景にあったのは、EU 財政における最大の負担国であるドイツと、当時、農業予算の最大の受給国であったフランスの利害対立である。すなわち、直接支払の削減等によ

る負担の軽減を求めるドイツに対し、フランスは自国の受け取り分の減少を好ましく思わず、反対の立場をとったのである。

こうした EU の農業予算に関する独仏間の論争は、2002 年 10 月のシュレーダー・シラク会談における合意を経て収束し、2003 年 1 月に公表された新しい CAP 改革案では、モジュレーションに関していくつかの修正が加えられた。

第 1 に、モジュレーションの導入時期は、当初提案されていた 2004 年ではなく、2007 年に延期されることになった。

第 2 に、経営当たり受給額に応じて直接支払を累進的に削減することが盛り込まれた。

第 3 に、直接支払の削減率を年間一律 3% とする 7 月の案に対して、

- 5,000～50,000 ユーロの直接支払を受給する経営については、2007 年以降、削減率を 1% から毎年 1% ずつ引き上げていき、第 2 ピラーに振り向けられる直接支払の率を 2012 年に 6% にすること、
 - 50,000 ユーロ以上の受給経営については、2% から 2012 年には 13% にすること、
- が提案された。

これによると、規模の大きい経営ほど直接支払の削減幅が大きくなるが、他方で、経営当たり最高 30 万ユーロに制限するという支払の上限措置案は撤回された。これが、第 4 の修正点である。

こうした紆余曲折を経て、中間見直しは、2003 年 6 月に最終的に合意された。ついに、加盟国にモジュレーションが義務付けられることとなったが、当初の提案と比べると、きわめて小幅なものとなった（第 1 表）。

- 5,000 ユーロ未満については、減額措置は適用されない。
- 5,000 ユーロを超える部分について、2005 年の 3% から毎年 1% ずつ引き上げ、2007 年以降は 5% とする。

第 1 表 モジュレーションによる削減率（2005 - 2013 年）

直接支払受給額	2005	2006	2007-2013
< € 5,000	0	0	0
€ 5,000 <	3%	4%	5%

それでも、ドイツ農民連盟（Deutscher Bauernverband）は、モジュレーションは農家所得のさらなる減少と、EU 域内でのドイツ農業の競争力の低下をもたらすとして強く反発した。モジュレーションを、農業補助のバランスングに寄与するツールの 1 つと見なすこともできるが、EU の主要な生産地域の競争力に影響を及ぼす可能性は否めないであろう。

(3) ヘルスチェック

以上で概観したように、EU およびドイツなど加盟国におけるモジュレーションをめぐる状況は、Agenda 2000 に基づく CAP 改革でそれが提案されて以来、2002 年 7 月の中間見直し、2003 年 1 月の中間見直し、2008 年 11 月に合意されたヘルスチェックを経て、ゆっくりとではあるが、確実に進展してきたと言える。

続くヘルスチェックでは、EU 拡大の見地と、気候変動・再生可能エネルギー・水管理・生物多様性等の新たな政策課題への対応から、農業補助のあり方や資金の分配がより重要な問題になっていた。

しかし、CAP 予算の 80%は、直接支払に当てられており、第 2 ピラーのシェアは増加傾向にあるとは言っても、依然として 20%程度にすぎなかったため、第 1 ピラーのための資金を、第 2 ピラーに予算をさらに再配分する必要性が提起された。農業予算を増額することができない政治的状況の中で、第 2 ピラーの予算の不足を補うために、欧州委員会が提案した 1 つの可能性がモジュレーションの強化だったのである（第 2 表）。

第 2 表 ヘルスチェックでの委員会提案（2009 - 2012 年）

直接支払受給額	2009	2010	2011	2012
< € 5,000	0	0	0	0
€ 5,000 - € 99,999	2%	4%	6%	8%
€ 100,000 - € 199,999	5%	7%	9%	11%
€ 200,000 - € 299,999	8%	10%	12%	14%
€ 300,000 <	11%	13%	15%	17%

最終的にヘルスチェックで決定されたモジュレーションは、次の 2 つの方法から成るのであった（第 3 表）。

- 「義務的モジュレーション（compulsory modulation）」：5,000 ユーロ以上の直接支払を受給している農家への支払を、年度毎に定められたパーセンテージ分カットし、第 2 ピラー（農村振興）に資金を移行させる。この比率は、2009 年に 2%、それ以後、毎年 1%ずつ引き上げられ、2012 年には 10%となることが決まっている。
- 「累進的モジュレーション（progressive modulation）」：年間 30 万ユーロを上回る支払についてのみ、削減率を 4%追加する。2012 年には 14%のカットが行われることになる。
- 5,000 ユーロ未満については、モジュレーションの適用除外とする。

当初の委員会提案よりはトーンダウンしたものの、ヘルスチェックでは、モジュレーション率が大きく引き上げられると同時に、直接支払の受給額に応じたクラス分けが取り入れられた。受給上限を導入することまではできなかったが、30 万ユーロ以上の高額受給者

層については、削減率の4%上乗せへの同意にまでこぎつけたことで、EUにおけるCapping導入の歴史を1歩前進させたと言えよう。

第3表 モジュレーションによる削減率（2008 - 2012 年）

直接支払受給額	2008	2009	2010	2011	2012
€1 - €5,000	0%	0%	0%	0%	0%
€5,000 - €299,999	5%	7%	8%	9%	10%
€300,000 <	5%	11%	12%	13%	14%

(4) ポスト 2013 年

ポスト 2013 では、直接支払に関するパブリックアクセプタンス¹を得るためにも、受給対象のターゲティングとCappingの導入が喫緊の課題となっている。

ただし、すでに見たように、何もこれは新しく出てきた議論ではなく、Agenda 2000 の改革以来、常にCAP改革のテーマとなってきた。改革のたびに欧州委員会は提案してきたが、そのインパクトの大きさには加盟国間で無視できない差異が存在するというEUの事情から、ドイツや英国の強い反対を押し切ることができなかったのである。

さて、ポスト 2013 における欧州委員会の提案内容は、次の通りである。

- 基礎的支払の受給可能額は、年間 30 万ユーロを上限とする。
- 15 万ユーロを超えた部分については、一定パーセンテージ分をカットする(第4表)。
- ただし、雇用を考慮に入れ、前年に支払った給与、税金、社会保険費を支払金額から控除する。

第4表 ポスト 2013 で提案されている削減率

直接支払受給額	削減率	最大削減額
< €150,000	0	0
€150,000 - €200,000	20%	€10,000
€200,000 - €250,000	40%	€20,000
€250,000 - €300,000	70%	€35,000
€300,000 <	100%	無制限

これまでの改革に比して、受給額に応じたクラス分けと削減率について、きわめて大胆な提案がなされたと言え、大規模経営に与えるインパクトは甚大なものとなることが推察される。30 万ユーロを超える支払の請求はできなくなり、30 万ユーロの受給権を持つ経営の最大受給可能額は、実質 23 万 5 千ユーロとなる²。

当然、ドイツは旧東ドイツへの影響を懸念して、Capping には断固反対という姿勢を表明しているが、多様な農業構造を持つ連邦州から構成されるドイツは、必ずしも一枚岩ではない。小規模な農業構造を持つ南部のバイエルン州等のように、パブリックアクセプタンスの見地から、一定の理解を示している州もあるからである。

とはいえ、ドイツ連邦政府としては旧東ドイツの利益を守るため、チェコやスロヴァキア、ルーマニア等と共同宣言³を発表し、大規模農業経営が発展した戦後の社会主義の歴史的経緯や、今日の農村社会における地域雇用等への貢献、大規模経営であるがゆえの投資額の多さと残存している巨額な負債の現実を十分に考慮に入れる必要性を求め、経営規模に関するいかなる差別も認められないと強く抗議している。そして、Capping の導入が競争力の弱体化につながる恐れや、直接支払のカットを免れる形で的人工的な経営分割を生み出し⁴、行政負担が増加する可能性を提示している。反対国によれば、大規模経営が高度な環境要件に当たっていないということは確認されておらず、重視されるべきは、経営規模の大小ではなく、active farmer であるか否かである。

2. Capping のインパクト

委員会提案を実施した場合、Capping によって直接支払の 0.62%（7 年間で 10 億 7,700 万ユーロ）がカットされることになる（第 5 表）。ただし、Capping の対象となるのは、基礎的支払であって、直接支払の総額ではないことに留意されたい。

第 5 表 直接支払の構成要素（百万ユーロ）

予算年度	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
国別上限	42,407.2	42,623.4	42,814.2	42,780.3	42,780.3	42,780.3	256,185.7
グリーン支払 (30%)	12,866.5	12,855.3	12,844.3	12,834.1	12,834.1	12,834.1	77,068.4
若年農業者 (2%)	857.8	857.0	856.3	855.6	855.6	855.6	5,137.9
基礎的支払, 条件不利支払, カップル支払	28,682.9	28,911.1	29,113.6	29,090.6	29,090.6	29,090.6	173,979.4
小農スキーム (10%)	4,288.8	4,285.1	4,281.4	4,278.0	4,278.0	4,278.0	25,689.3
Capping	-164.1	-172.1	-184.7	-185.6	-185.6	-185.6	-1077.7

出所：European Commission[5]より作成。

また、欧州委員会の影響分析[2]から指摘されるのは、Capping の導入による影響が、イタリア、英国、チェコ、スロヴァキアなど少数の限られた加盟国にのみ現れる点である⁵。

その一方で、ベルギー、キプロス、アイルランド、ルクセンブルク、マルタ、オーストリア、フィンランド、スロベニア、フランスのように全く影響を受けない国や、ポーランド、スウェーデン、ポルトガルなど、ほとんど影響を受けない国もある（第6表）。

第6表 Capping のシナリオ別インパクト

	Cappingによる削減率（%）			
	累進的削減, 100%賃金控除	累進的削減, 50%賃金控除	累進的削減, 15,000€/AWU控除	30万€の受給上限, 100%賃金控除
ベルギー	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ブルガリア	9.8%	13.1%	1.9%	5.4%
キプロス	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
チェコ	0.4%	4.2%	0.5%	0.1%
デンマーク	0.2%	0.6%	0.7%	0.0%
ドイツ	0.2%	1.7%	2.1%	0.1%
ギリシア	4.0%	4.1%	4.0%	2.8%
スペイン	1.5%	1.6%	1.5%	0.7%
エストニア	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%
フランス	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ハンガリー	2.6%	5.9%	2.3%	1.8%
アイルランド	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
イタリア	0.1%	0.3%	0.2%	0.0%
リトアニア	0.4%	0.7%	0.0%	0.2%
ルクセンブルク	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ラトビア	0.0%	1.0%	0.1%	0.0%
マルタ	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
オランダ	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
オーストリア	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ポーランド	0.1%	0.5%	0.1%	0.0%
ポルトガル	0.1%	0.2%	0.1%	0.0%
ルーマニア	2.9%	4.1%	1.0%	1.7%
フィンランド	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
スウェーデン	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%
スロヴァキア	3.1%	9.0%	1.8%	1.7%
スロベニア	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
英国	5.2%	5.4%	5.5%	3.8%
EU-27	1.3%	1.9%	1.3%	0.8%

出所：European Commission[2]より作成。

そして、そのインパクトの大きさは、Capping で雇用をどのように考慮するかに大きく依存する。年間労働単位（AWU）当たり 15,000 ユーロを控除するシナリオは、ブルガリア、ルーマニア、スロヴァキア、ならびに程度は低いリトアニアやラトビアにとって、最も有利になる。これは、15,000 ユーロという定額の控除額が、これらの国々における実質賃金よりも高いと想定されるためである。

他方、100%賃金を控除するシナリオは、賃金水準の高いドイツやデンマーク、英国にとって有利に作用する。また、労働集約型の経営ほど、控除分は多くなると言える。

3. むすび

ドイツにおける 2013 年の単一支払（SPS）の連邦平均単価は 344 ユーロであり、単純に見積もって、436ha で 15 万ユーロ、872ha で 30 万ユーロという受給額に達する。つまり、この規模を超えると、受給額がカットされる恐れが出てくるということである。

Capping によって直接支払の受給上限が設定されれば、直接支払のカットを逃れるため、東ドイツ等の大規模経営では、それに対応する形で経営分割が生じる可能性が否めない。経営学的観点からは大規模な単位で営農したほうが効率的であるし、公共財供給の見地から見ても、こうした分割は何ら意味を持たない。土地市場を歪ませ、構造改善にネガティブなインパクトを及ぼすことも推察される。

加えて、Capping の運用過程では、こうした人工的な経営分割（artificial “splitting”）を防ぐためのコントロールや対策が非常に煩雑になることも指摘される。同時に、Capping の導入によって情報提供義務が増えるため、控除となる雇用関連の書類の提出が必要となる農家では、事務手続きの手間が、同時にこれに伴う行政負担が増大する。とりわけ季節労働を雇用している場合には、その手間はより煩雑なものとなろう。

EU 全体では、206 万人の農家が新しい情報提供義務を負うと考えられ、雇用証明を支払機関に提出するために農家が要するコストの総額は 3,228 万ユーロ、農家から提出された雇用情報の入力等に掛かる行政コストは 1,123 万ユーロに上る（European Commission[3]）。

第 7 表 Capping の導入に伴う農家コストと行政コスト

			対象	賃金	時間	コスト	頻度	人数	コスト
農家	情報の提出	雇用賃金を支払機関に提出	雇用経営	31.29 €	30	15.65 €	1	2,063,328	32,280,765.62 €
行政	検査とチェック	農家による賃金情報の入力	雇用経営	10.89 €	30	5.45 €	1	2,063,328	11,234,820.63 €

筆者註：EU-27 の受益者総数：7,868,471，小農スキームの該当者数：受益者数の 29%、雇用労働のある経営：39%。

EU-27 の小農スキーム該当者を除く受益者のうち、雇用のある経営で試算。

資料：European Commission[3]を基に筆者が作成。

それでも、欧州委員会としては、納税者のコンセンサスを得るために、Capping を導入しなければならない政治的な必要性があるのであろう。

さて、これまでの改革と同様、今回もドイツを主とした反対国の前に、受給上限の導入を断念することになるのか、あるいは 4 度目の正直で、今度こそ実施にこぎつけることができるのか、今後の展開を見守ることとしたい。

4. 引用文献

- [1] Chatellier, V. and Kleinhanss, W. (2002): Modulation of Direct Payments within Agenda 2000: A Comparison between France and Germany, discussion Paper the Workshop by INRA&FAL in Budapest, November 2000.
- [2] European Commission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020, ANNEX 3: Direct Payments, Brussels, 20.10.2011.
- [3] European Commission (2011): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 8, 20.11.2011.
- [4] European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG AGRI) (2009): Why Do We Need A Common Agricultural Policy?, Discussion paper by DG AGRI.
- [5] European Commission (2011): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Vorschlag Direktzahlungen-VO) vom 19. 10. 2011 – KOM (2011) 625/2.
- [6] Kleinhanss, W. (2011): Impacts Of The Flat Rates And Digressive Schemes On The Distribution Of Direct Payments In The EU, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries, Paper prepared for presentation at the EAAE 2011 Congress Change and Uncertainty Challenges for Agriculture, Food and Natural Resources, August 30 to September 2, 2011, ETH Zurich, Zurich, Switzerland.

¹ 価格支持から直接支払へのシフトは、農業政策の資金調達における納税者の役割を強化したが、直接支払が非農家や大企業にまでバラマキになっている実態や、農業補助の大部分が一部の大規模経営に集中している現状では、納税者の理解を得られない（I 参照）。

² $€ 150,000 + € 50,000 * 0.8 + € 50,000 * 0.6 + € 50,000 * 0.3 = € 235,000$.

³ ドイツ、チェコ、イタリア、スロヴァキア、ルーマニア、英国が共同宣言に署名している。

⁴ こうした形式上の経営分割を防止するための法的措置が講じられる可能性は高い。

⁵ ただし、vTI の Kleinhanss 氏は、「実際には、政治家がマイナスのインパクトが多い地域については、結果がそれほど深刻にならないように変更を加えるだろう」し、「Capping は 30 万ユーロが上限と言っているが、欧州委員会もこれまでの改革ではいつもドイツが反対して成功していないから、絶対的な capping ではなく、30 万ユーロを超えた場合、労働を考慮して、直接支払が逡巡的にカットされるようなものになるのではないか」という見通しを持っていた。

補論Ⅳ. 第 1 ピラーのグリーン化（Greening）

—主な批判点と課題—

松田 裕子

1. はじめに

欧州委員会提案では、「革新」「緑の成長」というキーワードとともに、「公共財（public goods）」を前面に押し出し、水、大気、土地等の資源を持続可能な形で利用していくことの重要性と、景観、生物多様性、気候保護といった、対価を得ることができる市場が存在しない環境財に対して報酬を与える必要性が提示された。

直接支払に「グリーン化（greening）」を導入する動機は、第 1 に、農業に対する社会の受容度を上げ、直接支払を正当化すること、第 2 に、新しい課題を CAP に取り込めるようにすることである。以下では、果たしてグリーン化に環境改善効果があるのか、その効率はどうなのかに焦点を当て、考察することとしたい。

2. 農業環境のベースライン

（1）EU の農業環境への戦略

まず把握しておくべきことは、EU における農業環境のベースラインである。すなわち、「もっと環境要件が必要なのか、それともすでに十分に環境は規制されているのか等、現状がどうなっているのかを認識していなくてはならない（vTI の Osterburg 氏）」。

そこで、既存の農業環境に関する施策が、保護すべき環境財や土地、ならびに欧州 2020 戦略と、どのように結び付いているかを見てみよう（第 1 表）。

- 気候： 枠組み規定があるのみで、農業の温室効果ガスの削減に拘束力を持つ具体的な目標は、ドイツレベルでも EU レベルでもない。
- 河川： 水の枠組み指令があり、EU 全体で機能する。国境を越えても機能するため、広域的な問題に対応することができる。モニタリングや問題分析に基づき、対策を決定することができる。

- 大気： 家畜飼養によるアンモニア放出に関する指令があり、加盟国はこれを達成する努力をしなければいけない。放出量の多い国については、EU が資金援助しなければいけない。
- 土壌： 水と同じような形で枠組み指令を制定する試みがあったが、今のところ、欧州委員会のテーマに即した戦略をとる程度である。浸食の危険のある地域では要件が変わるため、地域によって多様である。
- 生物多様性： 枠組み指令があり、鳥類保護や Natura 2000、ビオトープ・ネットワークに関する明確な目標がある。Natura 2000 では、特定地区のみが対象となる。
- 景観： EU の戦略はなく、地区レベルでの目標設定があるのみ。
- 干ばつ・火事： 地中海に面した地域で問題になる。
- 洪水： 洪水指令があり、緩衝地区がつくられている。洪水地域は水の指令と同じ枠組みで実施されている。

第 1 表 農業環境の挑戦

保護すべき環境財	EU の戦略	関連エリア
気候	枠組み規定があるのみ 具体的な目標はなし	広域（窒素） ホットスポット：湿原、沼地
水	水の枠組み指令	広域 問題に基づくプログラミング
大気	硝酸指令（アンモニア）	家畜飼養
土壌	テーマごとの戦略	浸食のリスクがある地域
生物多様性	動植物・生息地 / 鳥類保護	Natura 2000, 景観維持 ビオトープネットワーク
景観	？	地域レベルの目標
洪水 干ばつ, 火事	洪水指令 ？	洪水地域 地中海に面した地域

出所：Osterburg[4]より作成。

（2）ドイツの農業環境の現状

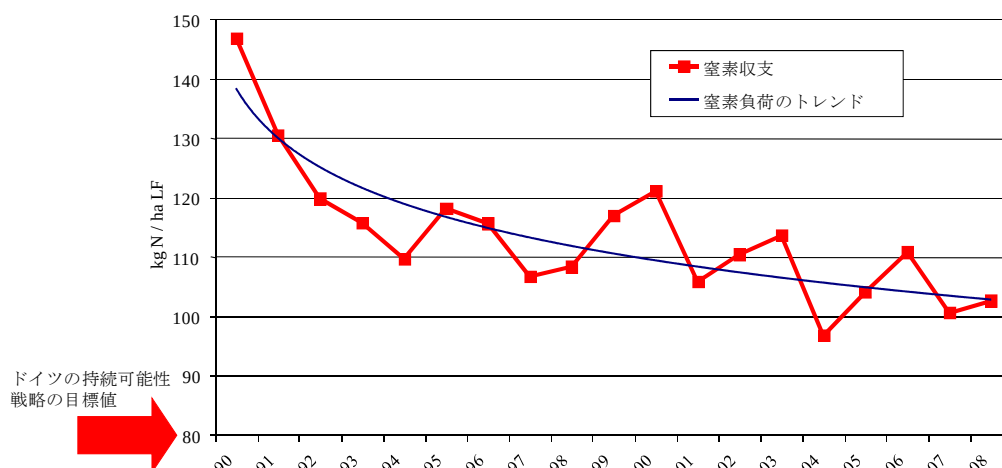
次に、ドイツの農業環境の現状を概観する。

窒素負荷は 90 年以降減少傾向にあるが、ドイツの持続可能性戦略の目標 (80kg N/ha LF) に照らしてみると、さらなる削減が必要であり、依然負荷は大きい（第 1 図）。

土地利用の変化をみると、義務的休耕の廃止やバイオガス用トウモロコシの作付けの拡大とともに、集約的な農地が増大する一方で、エコロジー的意味のあった休耕地が減少している（第 2 図）。さらに、農業環境政策によって草地の維持が行われてきたにもかかわらず

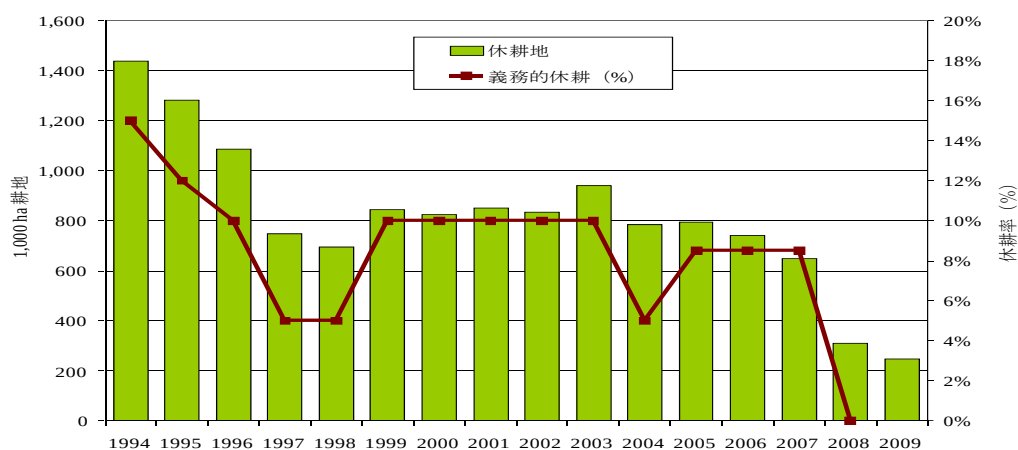
らず、耕地への転換だけでなく、宅地や道路建設、工業用地への転換によって、草地面積の減少は著しい（第3図）。草地を耕地に転換することの環境へのインパクトは、立地によって大きく異なる。

また、Natura 2000 では、生物多様性の見地からビオトープ・ネットワークの確立が必要であるにもかかわらず、集約的な農業生産が行われている地区もある。



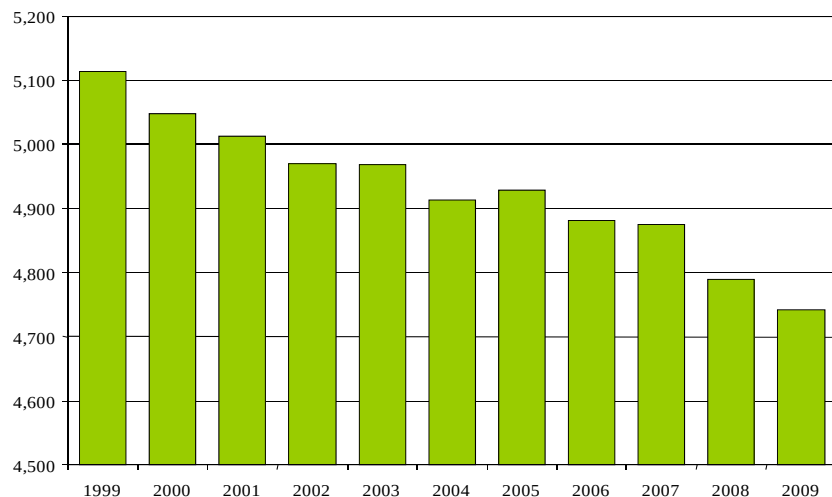
出所：Julius Kühn-Institut und Universität Gießen (2010).

第1図 ドイツにおける窒素負荷の推移



出所：DESTATIS より作成.

第2図 ドイツにおける休耕地面積の推移



出所：DESTATIS より作成.

第3図 ドイツにおける草地面積の推移（千 ha）

(3) グリーン化の要素と課題

こうした現状の中、欧州委員会は、良好なエコロジックな状態を維持するため、基礎的支払に上乗せする形でグリーン支払（green payment）を導入することを提案した。基礎的支払に掛かるクロスコンプライアンスは簡素化されるが、その代わり、新しい規定が加わってくる。農家は、毎年の直接支払を受給するために、永年草地の維持、休耕、作物の多様化など、クロスコンプライアンスを超えるような対策を実施しなくてはならなくなる。

EU 分担金の純受取国にとっては、第2ピラーの負担を減らして、共同出資の必要がない第1ピラーを強化する方向性を選択する魅力は大きい。EU 負担で実施できる第1ピラーのグリーン化については、賛成する国の方が多いかもしれない。

しかし、農家によって環境への寄与の形は異なる（1つも同一のものはない）から、農業環境政策では、地区やセクターごとに分類して、標的を定め、それぞれの事情に応じた目標を設定することが求められる。つまり、地域の特定の環境目的に則した、フレキシビリティのある制度設計が不可欠となる。

それゆえ、吟味すべきは、グリーン化の要素を EU が全て規定するのか、国レベルで規定する余地があるのか、という点である。また、それは WTO が認めるようなものかどうか、その単価設定をどうするのか、も検討する必要がある¹。

さらに、グリーン化の実施については、クロスコンプライアンスの導入時に議論されたことと同じ問題が指摘される。つまり、

- 農家がこれまでも行っていた環境活動（輪作など）に対して、直接支払を行うのか、それとも、これまでになかったプラスの便益に対してのみ、お金を払うのか、

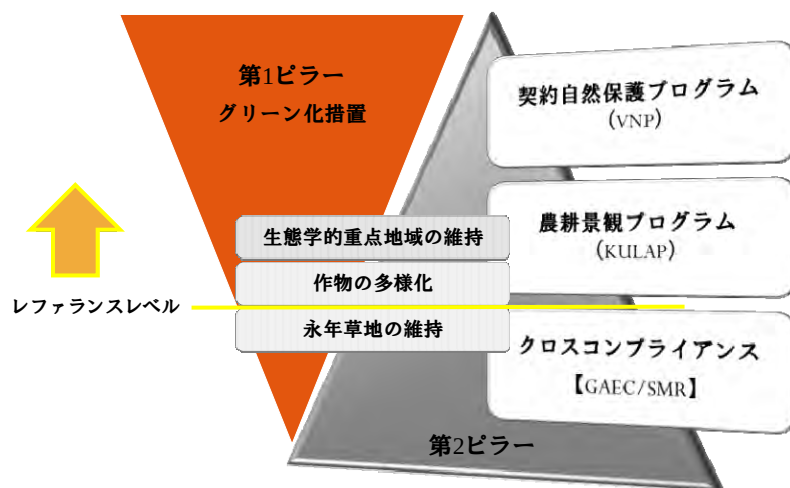
- EU 全土にわたって支払うのか、あるいは対象地域を限定するのか、
 - 明確な目標設定を行わず、実現できるのか、
 - どうやってコントロールし、誰が評価するのか、
- などである。

(4) レファランスレベル

ところで、現行の直接支払の受給要件とされてきたクロスコンプライアンスでは、法定管理要件（Statutory Management Requirements: SMRs）の遵守を求めるほか、農地を適切な状態に維持するための最低条件「良好な農業・環境条件（Good Agricultural and Environmental Conditions: GAEC）」として、各国が定める土壌浸食防止や土壌有機物、永年草地の維持等に関する国内基準や、リン酸肥料の利用に関する条件も課されている。

そして、農業環境政策では、クロスコンプライアンスよりも高い水準の環境活動に対してのみ、環境支払を行うことができる。つまり、SMR と GAEC で定められる基準がレファランスレベルとなり、農家の社会的責任としてその遵守が義務付けられ、これを上回る部分についてのみ、農業環境政策の支払対象となるわけである（松田[5]）。なお、第4図では、上位にいくほど、要件の制約が強くなっている。

このように、クロスコンプライアンスをレファランスレベルとして明確に設定することによって、「農家と社会（納税者負担）の責任の分担化（莊林[6]）」が可能となっている点が興味深い。



資料：筆者作成。

第4図 レファランスレベル（ドイツ・バイエルン州の事例）

EU は、農業の環境に関するスタンダードを高めていくことで、直接支払の正当化を図るという方向性を示しており、グリーン化が導入されると、既存の農業環境政策（バイエルン州の KULAP 等）で実施されている助成措置の一部が直接支払（グリーン支払）の受給要件となるため、農業環境政策のレファランスレベルは一段と高くなることが予想される。

3. グリーン化に関する批判点

さて、第 1 ピラーのグリーン化については、その実施をめぐって、激しい論争が繰り広げられている。コミュニケーションや規則案を眺めていても、なかなか具体的な形は見えてこないが、現地では実際に適用された場合を想定し、より現実的で幅広い見地から議論が交わされている。

そこで、以下では、筆者が 2011 年 7 月に行ったドイツ調査を基に、既存の農業環境施策との関連において、実施運用上生じ得る難点やグリーン化が孕む問題を中心に、主な批判点を列挙しながら、論点を掘り下げることとしたい。

(1) CAP の 2 つの柱構造に与え得る影響

第 1 ピラーをグリーン化するという提案について、まず疑問を感じるのは、既存の CAP の 2 つの柱構造がどうなるのか、という点である。欧州委員会は、ポスト 2013 でも、EU の全額負担による第 1 ピラーと、加盟国との共同出資による第 2 ピラーからなる構造を維持すると言っているが、提案がこのまま通ってしまうと、2 つの柱の境界線があいまいになることが危惧されている。

すなわち、

- 第 1 ピラーをグリーン化すれば、第 2 ピラーとの競合関係が生じてしまうのではないかな。
- 長期的には、グリーン化が農業環境政策の替わりになってしまうのではないかな。

という懸念である。

vTI の Kleinhanß 氏²は、2 つの柱構造を従来通り維持し、あくまでも農業環境政策は第 2 ピラーの範疇で行うべきであると主張する。すなわち、「これまではっきりと 2 つの柱が区別されていることに意味があった。第 2 ピラーの農業環境政策を、EU が 100% 負担する第 1 ピラーに移しても、資金源が変わるだけで、施策として新しいわけではない。新規加盟国や旧東ドイツ地域のように、国や地域によっては共同出資がうまくいかないところもあるが、ビオトープの保護などは、第 1 ピラーではなく第 2 ピラーでやるべきことである」。

また、ミュンヘン工科大学の Heißenhuber 教授は、第 1 ピラーのグリーン化に伴う、第 2 ピラーへの影響を指摘する。つまり、「第 1 ピラーがグリーン化されると、同様の措置は農耕景観プログラム（KULAP：バイエルン州の農業環境プログラム）からはずれることになる。気候保護や農村の維持など、新しいテーマはいくらでも見つかるから心配はないかもしれないが、第 1 ピラーをグリーン化したら、第 2 ピラーに何も起きない、ということとは考えられない。」

この点について、Kleinhanß 氏も「現在のところ、環境政策は第 2 ピラーのものだが、将来、その一部が第 1 ピラーと第 2 ピラーの両方にあるということになれば、大きな重複になり、その具体化や共同出資があいまいになる」と述べ、懸念を示している。

ちなみに、ドイツは、コミュニケーションが出る前の見解書では、グリーン化について、制度はうまくいっているのだから、あまり変えるべきでないという姿勢を示していた。「ドイツは純支払国であることが常に強調されてしまっていて、環境を重視するよりも、いつも資金の分配の話になる。このため、自己責任（加盟国にもっと責任を負わせる）の方向に話を持っていくことがドイツの立場となり、それゆえ、第 2 ピラーの強化を主張することにつながる³（vTI の Osterburg 氏）。」

（2）欧州議会案の難点

スタンダードタイプの直接支払にグリーン化の上乗せを導入するという欧州委員会の提案に対して、欧州議会は、第 1 ピラーの直接支払の受給要件として、第 2 ピラーの農業環境政策の実施を義務付けることを提案した⁴。

Deß 報告の第 1 ピラーと第 2 ピラーを結び付ける（直接支払をもらうため、農家は必ず第 2 ピラーの農業環境政策に参加しなくてはならない）という提案は、いいアイデアに聞こえるが、行政から見れば、これを実施するのは非常に難しい。その理由としては、次の 2 点が指摘される。

1 つは、1 年単位の施策（直接支払）と 5 年単位の施策（農業環境政策）が結び付けられ、それぞれ規定も異なるため、行政の手続きが非常に煩雑になる。

いま 1 つは、EU 全額負担の第 1 ピラーと、加盟国負担のある第 2 ピラーが結び付けられれば、資金の出所が不明瞭になってしまう。

（3）議論百出の生態学的重点地域の制約

グリーン化の話においては、要件をどうするかが最大の問題になる。欧州委員会提案の中でも、とりわけ激しい論争を呼んだのが、農地の最低 7%を生態学的重点地域（ecological focus area）に充てるという要件である。

これについて、農業団体は、環境保護の名の下に農業生産を制約するものとして、激しく批判している。ドイツ農民連盟の Sonnleitner 氏は、「農地の 7% を生態学的重点地域とするということは、ドイツでは 60 万 ha の農地を生産からはずす、ということを意味する。しかし、世界的な食料不足や、食料とエネルギーの競合で農地需要が逼迫している状況に鑑みれば、この提案が経済的かつ環境的にどれだけナンセンスかがわかるだろう⁵。」と非難する。

とりわけ農業条件の良好な地域ほど、農業と環境の対立は大きくなるであろう(第 5 図)。



出所：Osterburg[4].

第 5 図 どこを生態学的重点地域に充てるのか？

(4) 環境効果に関する疑問

欧州委員会は、作物の多様化や永年草地の維持といった特定の環境活動に対して、直接支払の受給権を与え、第 1 ピラーの 30% をグリーン化する方針を打ち出した。こうして、公共財供給に資する環境活動が、直接支払の要件とされたわけだが、その環境効果の大きさについては、大きな疑問符がつけられている。

というのも、これによってパブリックアクセプタンスを高めることができたとしても、持続可能な営農という環境効果の増大は期待できない。「すでにこれまでやっていた支払の名前を変えただけであり、プラスの環境効果が出るわけではない(vTI の Kleinhanß 氏)」からである。

また、環境保護団体は、現行の提案では環境との結び付けが不十分で、より厳しい結び付けや、グリーン支払の割合を引き上げることが必要だ、と主張している。

vTI の Osterburg 氏によれば、「提案されているグリーン化の内容を見ると、“革新”や“緑の成長”といった要素はない。非常に固定的で、一元化された性格のものであるため、

ただ単に直接支払を正当化する手段としてのものなのか、それとも、本気でプラスアルファの環境効果を上げようとしているのか、疑わしさが残る」。

「永年草地の維持は、従来から農業環境政策の中で実施されているが、本当に効果があるのか。土地利用の現在の用途を凍結することが、本当に効率的なのか。EUは草地の規模を維持することを狙っているが、これは実現しないであろう。

ドイツで草地が失われる大部分のケースは、農家が離農し、他の農家の手に渡った時点で耕地に変わってしまうことによる。しかし、この責任は誰にあるだろうか。新しい農家は耕地として借りたわけだから、責任が特定できない。永年草地の維持を目標とする場合には、河川の近くや傾斜地といったように、特定の土地に限定したほうがよい。

作物の多様化についても、農地の70%に1種類の作物を作付け、あとが5%という要件であれば、農家のほとんどが基準を満たすことができるだろう。」

(5) グリーン化による行政負担の増加

環境重視というグリーン化の方向性自体は同意できるものであるが、その実施運用は過度に煩雑となり、行政負担と農家負担の増大を招くことは疑いないとして、反対の意を表明する利害関係者は非常に多い。

CAPの簡素化や行政負担の削減がEUの課題となっている今日、「行政負担の軽減は、面積当たり単価の把握が容易で、要件の簡単な第1ピラーでやるべきである（vTIのOsterburg氏）」が、グリーン化はこうした流れに逆行するものと考えられる。

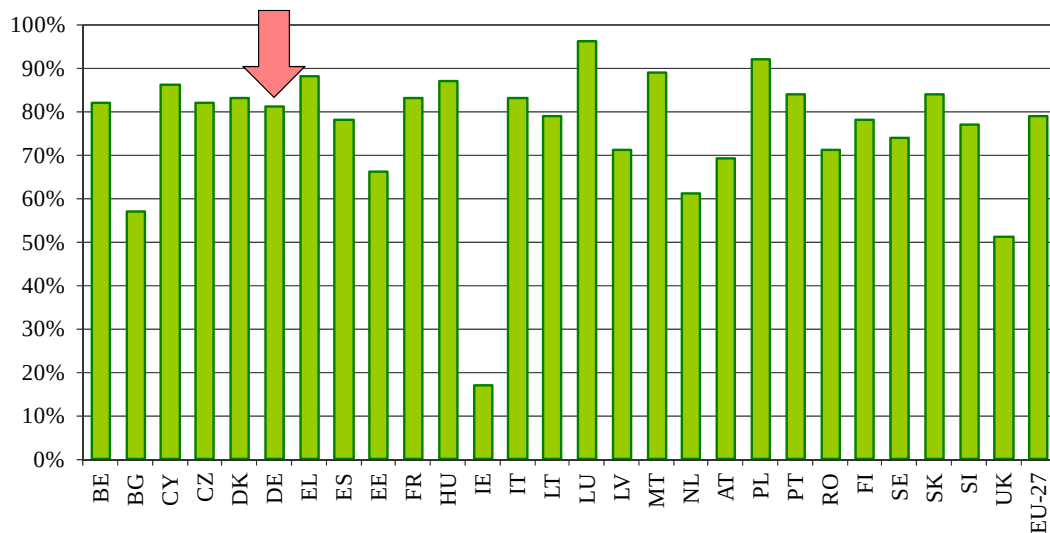
同氏は、「生態学的重点地区については、どうやって管理するかが課題である。小地区をネットワーク化したグリーンベルトや生け垣は、行政負担と環境に対する寄与の大きさの乖離が大きい。農家や行政にとっては、生産性が低く、離れたところにある、一定のまとまりを持った土地を休耕したほうが、管理も簡単で、費用も低く抑えられる。他方、エコロジ的には、幅の小さい土地をネットワーク化することに価値があるが、これを管理するのは容易ではなく、面積や土地の把握におけるミスも増える。」と指摘する。

それゆえ、グリーン化の実施運用においては、農業、管理、環境等の利害関係が競合することになるため、賢い解決策を検討しなくてはいけない。

4. グリーン化のコスト

欧州委員会の影響分析[1]によると、EU-27の79%の経営で、グリーン化による追加費用が生じる（第6図）。影響を受ける経営の割合は、アイルランドの17%からルクセンブルクの96%まで加盟国間で差があるが、この試算によると、ドイツでは81%の経営が費用の増嵩を余儀なくされる。

ここで考慮に入れられているのは、冬季のカバークロップ用種子のための追加費用、生態学的重点地域（ただし、農地の5%）のための生産水準および収入の減少、永年草地維持のための機会費用（他の利用可能性の有無）などである。ここから、欧州委員会も、グリーン化が様々な形で経営所得に影響を及ぼす⁶ことを認識していると言える。



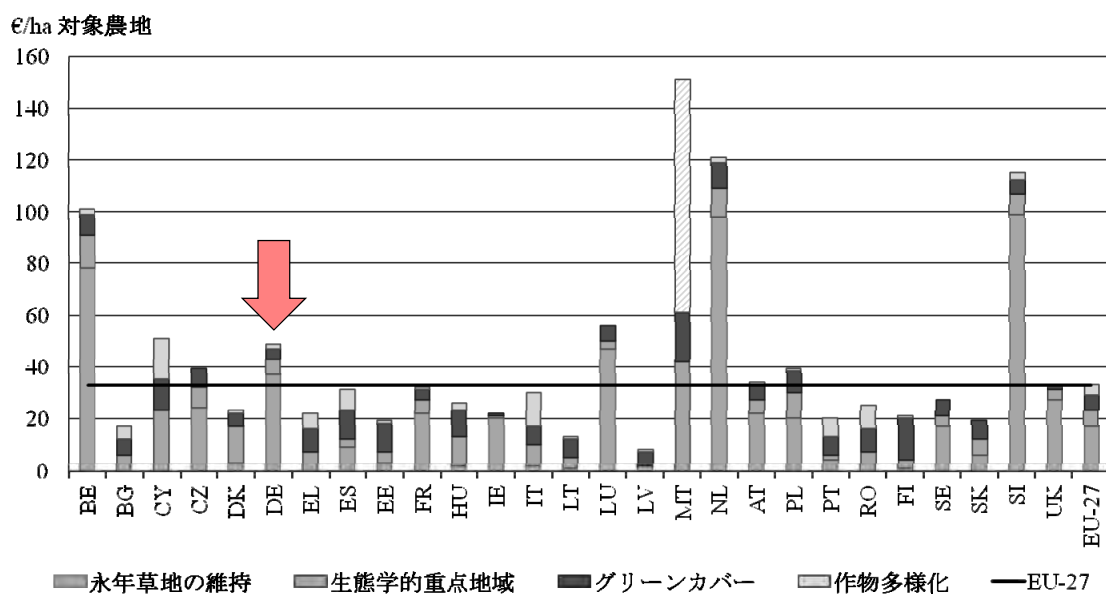
出所：DG AGRI L3.

第6図 グリーン化の追加費用が生じる経営の割合

また、EU-27 で全てのグリーン化措置を合わせた ha 当たり平均費用は 33 ユーロ、うちおよそ半分の 17 ユーロが永年草地の維持に掛かると見積もられている（第7図）。

この数値は、加盟国や地域間の農法や土地利用、経営のタイプ、土地生産性、環境活動の実践水準等の差異を無視した平均値であり、永年草地の機会費用等によって、加盟国間で大きな差があることは言うまでもない。この試算によれば、ドイツにおけるグリーン化の費用は、EU 平均を上回る 56 ユーロに上る。

オランダ、スロベニア、ベルギー等では、永年草地をすき返ししないことによる機会費用が非常に大きいし、園芸主体の生産性の高い地域では、セットアサイドの影響を強く受ける。果樹園やオリーブ、ブドウの多い南欧では、作物の多様化やグリーンカバーに高いコストがかかるが、そもそもこれらの永年性作物の栽培経営においては、作物の多様化を適用することは技術的に不可能である。



出所：DG AGRI L3.

第7図 グリーン化の平均費用

欧州委員会は、直接支払の ha 当たり平均単価を 267 ユーロ、直接支払の予算を約 400 億ユーロ、2020 年における対象農地面積を 1 億 5,100 万 ha と見積もっている（第2表）。ここから、120 億ユーロ（400 億ユーロの 30%）のグリーン支払に対して、その費用は、EU 全体で 50 億ユーロに達するものと推察される（Matthews[3]）。

第2表 グリーン化の費用の試算

直接支払の平均単価	267 €/ha
直接支払の予算	400 億ユーロ
対象農地面積	151百万ha
グリーン化のha当たり費用	33 €/ha
グリーン化の費用 (€)	49.83 億ユーロ
グリーン支払 (€)	120 億ユーロ

出所：Matthews[3]を基に作成。

また、European Commission[2]の試算によれば、グリーン化の導入に伴う新しい情報提供義務によって、農家コストが 4 億 3,485 万ユーロ、行政コストが 2,239 万ユーロ、計 4 億 5,724 万ユーロの追加費用が発生する（第3表）。なお、前述の農家がグリーン化要件を満たすための費用は、ここでは考慮されていない。

第3表 グリーン化の導入に伴う農家コストと行政コスト

			対象	賃金	時間	コスト	頻度	人数	コスト
農家	情報の提出	有機証明を支払機関に提出	小規模農家以外の有機農家	31.29 €	5	2.61 €	1	130,861	341,220.65 €
農家	情報義務の精通	要件の精通	グリーン化した農家（小規模農家、有機農家を除く）	31.29 €	30	15.65 €	1	5,445,701	85,197,988.56 €
農家	申請書作成、記録	生態学的重点地域と作物	グリーン化した農家（小規模農家、有機農家を除く）	31.29 €	120	62.58 €	1	5,445,701	340,791,954.26 €
農家	検査とチェック	現場確認	グリーン化した農家（小規模農家、有機農家を除く）	31.29 €	60	31.29 €	1	272,285	8,519,798.86 €
小計									434,850,962.30 €
行政	検査とチェック	有機証明の入力	小規模農家以外の有機農家	10.89 €	1	0.18 €	1	130,861	23,751.31 €
行政	検査とチェック	生態学的セットアサイド・作物データ	グリーン化した全農家	10.89 €	15	2.72 €	1	5,445,701	14,825,920.35 €
行政	情報義務の精通	要件の精通	グリーン化した農家の10%	18.47 €	15	4.62 €	1	54,457	2,514,552.33 €
行政	検査とチェック	現場確認	グリーン化した農家の5%	18.47 €	60	18.47 €	1	272,285	5,029,104.66 €
小計									22,393,328.66 €
計									457,244,291.00 €

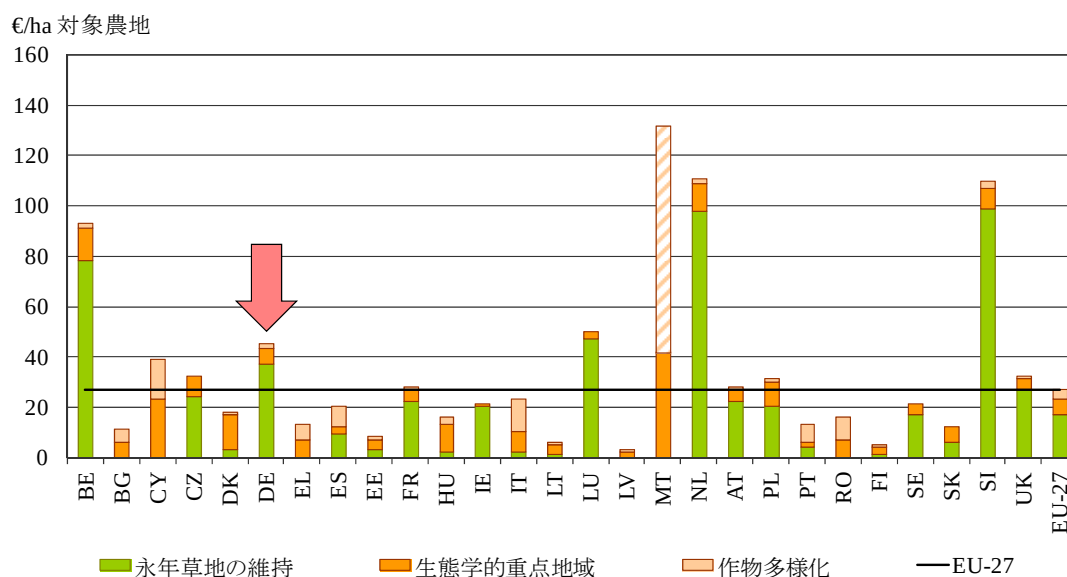
資料：European Commission[2]を基に筆者が作成。

5. むすび

最後に補足しておく、規則案では、冬季のカバークロップ要件が削除されている⁷。よって、第8図では、欧州委員会の試算したグリーン化の平均費用から、グリーンカバー分のコストを差し引いたものを示した。

現行の規則案で記されている3つの要件のためのhaあたり平均費用は、EU-27で27ユーロ、ドイツでは45ユーロとなる。

いずれにしても、第1ピラーのグリーン化は、農家費用が非常に高くつく。他方で、グリーン化要件を免除される有機農家は、グリーン支払の導入によって自動的に便益を享受しうるものと考えられる。



出所：DG AGRI L3 を基に筆者が作成。

第8図 グリーン化の平均費用（グリーンカバーを除く）

強調したいのは、既存の直接支払の代替として導入されるグリーン支払が、これに掛かる少くない追加費用のために、農業収入の減少をもたらすという点である。このことは欧州委員会も認識しているはずであり、グリーン化が環境効果や所得支持においてどのような役割を果たすのか、グリーン化による環境便益の増大と行政および農家の負担増大のバランスをどう評価するのか、現行のクロスコンプライアンスの強化や改訂ではいけなかったのか、単価設定をどうするのか、個人的には首をかしげざるを得ない。

EU は、農家が「何を」生産するかではなく、「どのように」生産するかを制御しようとしているが、グリーン化の平均費用における加盟国間格差は顕著であり、第1ピラーの下で EU ワイドの支払を行った場合、第2ピラーの下での差別化された地域ベースの支払に比して、効率が低下することは明白である。直接支払の課題となっている「よりよいターゲティング (better targeting)」の達成とも、まったく逆行している。過失 (error) のリスクや、支払機関等の行政負担が増大することも既に見た通りである。

結局、active farmer も Capping もグリーン化も、納税者に理解されやすいことだけを目的にしたものと言っても過言ではなからう。

6. 引用文献

- [1] European Commission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020, Accompanying the document Proposals for a REGULATION OF THE EUROPEAN

PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL - establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy - establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation) - on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) - on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and the Proposal for a COUNCIL REGULATION determining measures on fixing certain aids and refunds related to the common organisation of the markets in agricultural products, Brussels, 20.10.2011.

- [2] European Commission (2011): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 8, 20.11.2011.
- [3] Matthews, A.(2011): <http://capreform.eu/what-is-the-likely-cost-of-greening-pillar-1/>
- [4] Osterburg, B. (2011): „Greening“ der EU-Agrarpolitik nach 2013 – Neuausrichtung oder Deckmäntelchen?, Kolloquium der vTI-Agrarökonomie, 30. März 2011.
- [5] 松田裕子（2010）「EU 農村振興政策の現フェーズ—制度的枠組みと運用実態（2007-2013）—」『海外農業情報調査分析事業：欧州』国際農林業協働協会，pp.53-120.
- [6] 莊林幹太郎（2009）「EU の農業環境政策：クロスコンプライアンスと環境支払」（第 26 回土・水研究会資料），2009.02.

¹ 農業環境政策では、WTO に適合するためにインセンティブの額が制限され、魅力的な支払を行うことができないため、参加数が少なくなってしまう。

² また、同氏は、第 1 ピラーで農業環境政策をすることで、グリーンボックスにも問題が出てくる可能性にも言及している。コミュニケーションで提案されていた輪作について、「グリーン化で輪作をすれば、1 年ごとの支払になり、次の年には受給権が変わってくる。これがグリーンボックスで可能かどうか分からない。欧州議会の出した鑑定書では、グリーンボックスの能力が失われてしまうから非常に危険だと言っている」。

³ 現在、どの国も例外なく国家財政は非常に厳しい。資金が足りないということになれば、グリーン化が導入されても、指定地区を対象としたものになるだろう。このことは、必ずしもすべての農家に同じだけのお金が渡るわけではないということを意味する。

⁴ Deß 氏は農業委員会の主席だが、議会の立場とは違った提案をした。議会の目標が第 1 ピラーを強化することであったのに対し、バーデン・ヴュルテンベルク州とバイエルン州の立場から、第 2 ピラーを農業環境政策によって強化するという立場を示したのである。

⁵ 「Aigner 連邦農相も、農家連盟と非常に近い立場にあるという政治的な理由から、自身の支持層を守るべく反対を示している。農家連盟やドイツ農業連合（DLG）が批判すれば、自分も批判することになる（ミュンヘン工科大学の Heißenhuber 教授）」。

⁶ ただし、グリーン化による便益（土壌の品質や肥沃度の改善、投入財の減少、気候変動への抵抗力の改善など）の定量化は不可能であり、考慮されていない。

⁷ 生態学的重点地域の要件も、5%から 7%に引き上げられているため、グリーン化のコストはこの推計値よりも大きくなると考えられる。

2012（平成 24）年 3月31日 印刷・発行
プロジェクト研究〔構造分析プロ（欧米韓）〕研究資料 第2号
平成24年度
欧米の価格・所得政策と韓国のFTA 国内対策（その2）
編集発行 農林水産省 農林水産政策研究所
〒100-0013東京都千代田区霞が関3-1-1
電話 東京(03)6737-9000
FAX 東京(03)6737-9600
