



Policy Research Institute
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries

プロジェクト研究
[主要国農業戦略]
研究資料 第6号

平成26年度カントリーレポート

EU（フランス，デンマーク）

平成27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

このカントリーレポートは、当研究所の研究者が世界の主要各国について農業・農政の分析を行った成果を広く一般に提供するものである。

当研究所においては、平成 19（2007）年度から、単年度の「行政対応特別研究」の枠組みの下で毎年カントリーレポートを作成・公表してきたが、平成 25（2013）年度からは、研究の枠組みが 3 年度にわたる「プロジェクト研究」に移行した。

プロジェクト研究「主要国の農業戦略等に関する研究」においては、主要国の農業・農政に係る情報の収集・提供を引き続き行うとともに、我が国農業・農政への含意を得ることを目的として、対象国の個々の政策の把握にとどまらない、その背景にある戦略や固有の事情にまで踏み込んだ分析を行うことを目指している。

その目標がどこまで達成できているか、はなはだ心許なく、いまだ不十分な点多々あるかと思うが、カントリーレポートは今後とも継続して充実を図るつもりであるので、お気づきの点については御指摘を賜れば幸いである。

【参考】 平成 19 年～26 年度カントリーレポート

（平成 19 年度）

- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 1 号 中国，韓国
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 2 号 ASEAN，ベトナム
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 3 号 インド，サブサハラ・アフリカ
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 4 号 オーストラリア，アルゼンチン，
EU 油糧種子政策の展開

（平成 20 年度）

- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 5 号 中国，ベトナム
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 6 号 オーストラリア，アルゼンチン
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 7 号 米国，EU
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 8 号 韓国，インドネシア

（平成 21 年度）

- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 9 号 中国の食糧生産貿易と農業労働力の動向
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 10 号 中国，インド
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 11 号 オーストラリア，ニュージーランド，
アルゼンチン
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 12 号 EU，米国，ブラジル
- 行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 13 号 韓国，タイ，ベトナム

(平成 22 年度所内プロジェクト)

所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第 1 号 アルゼンチン, インド
所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第 2 号 中国, タイ
所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第 3 号 EU, 米国
所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第 4 号 韓国, ベトナム

(平成 23 年度行政対応特別研究)

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 1 号 中国, 韓国 (その 1)
行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 2 号 タイ, ベトナム
行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 3 号 米国, カナダ, ロシア及び
大規模災害対策 (チェルノブイリ, ハリケーン・カトリーナ, 台湾・大規模水害)
行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 4 号 EU, 韓国, 中国, ブラジル,
オーストラリア

(平成 24 年度行政対応特別研究カントリーレポート)

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 1 号 中国, タイ
行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 2 号 ロシア, インド
行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 3 号 EU, 米国, 中国, インドネシア, チリ
行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 4 号 カナダ, フランス, ブラジル,
アフリカ, 韓国, 欧米国内食料援助

(平成 25 年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 1 号 中国, タイ, インド, ロシア
プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 2 号 EU, ブラジル, メキシコ,
インドネシア
プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 3 号 アメリカ, 韓国, ベトナム,
アフリカ

(平成 26 年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 4 号 タイ, オーストラリア, 中国
プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 5 号 米国, WTO, ロシア

プロジェクト研究 「主要国の農業戦略等に関する研究」

平成 26 年度 カントリーレポート 第 6 号

EU（フランス，デンマーク）

目 次

第 1 章 フランスにおける新共通農業政策（CAP）の適用

（原口和夫）……………1

1. はじめに ……………	1
2. 予算 ……………	2
3. 加盟国間の平準化（convergence externe） ……………	4
4. 新しい直接支払制度 ……………	6
5. 市場管理（gestion des marchés） ……………	33
6. 農村振興政策 ……………	34
7. 受給額に及ぼす影響 ……………	40
8. おわりに ……………	42

第 2 章 デンマークの農業戦略と新共通農業政策（CAP）の適用

（浅井真康）……………47

1. はじめに ……………	47
2. デンマーク農業 ……………	48
3. デンマークとこれまでの CAP（2007-13） ……………	65
4. デンマークにおける新 CAP の実施内容：直接支払い（第一の柱） ……………	70
5. デンマークにおける新 CAP の実施内容：グリーン化支払い ……………	77
6. デンマークにおける新 CAP の実施内容：農村振興政策（第二の柱） ……………	89
7. まとめ ……………	100

第 3 章 フランスの農業構造と農地制度－最近の研究の整理から－

（須田文明）……………105

1. はじめに ……………	105
2. 農業経営数の動向と規模拡大 ……………	105
3. 法人化 ……………	114

4. 借地による経営規模拡大	120
5. 農地市場と土地整備農村建設会社 SAFER	129
6. 構造政策のゆらぎ：家族モデルと国際競争力の間で	142
7. おわりに	151
付録 1 フランスの農地制度	155
付録 2 「農業及び食品，森林のための未来の法律」（新農業基本法）の制定	180
付録 3 J'INNOVATIONS について	188

第 1 章 フランスにおける新共通農業政策（CAP）の適用

原口 和夫

1. はじめに

2014 年から 2020 年までの多年度財政枠組み（CFP: Cadre Financier Pluriannuel）が策定されるのに伴い、共通農業政策（英語 CAP: Common Agricultural Policy, 仏語 PAC: Politique Agricole Commune）も新たな見直しが行われた。

この共通農業政策の改革の理念は、次の 3 点に集約される。

- ① 加盟国間、地域間において、より公平な制度とすること
- ② 環境保護により親和的なものとし、環境保護のための財源と措置を用意すること
- ③ 農業経営の競争力が向上するよう、より効率的な制度とすること

このため、従来の直接支払制度は大きく改正され、加盟国間、農業者間における平準化措置、グリーン化支払いの義務化など、これらの理念の実現に向けた新たな仕組みが導入された。

今回の共通農業政策の改革の最大の特徴は、加盟国の裁量の幅を大きくし、従来にない弾力的な仕組みとしたことであり、関係者の中には、「共通農業政策は再び国有化に向かって（PAC renationalisée）」という者もいる。具体的には、次のような点に表れている。

①予算の弾力化

第 1 の柱である直接支払・市場支持、第 2 の柱である農村振興という従前からの柱立てに基づき、毎年の国別予算枠が定められるが、加盟国はその裁量により、柱間で予算枠の 15% の範囲内で相互に移譲することが認められている。また、第 2 の柱の中でも、従来は項目ごとに予算枠が細かく定められていたが、そのような枠も大幅に緩和された。

②直接支払いの重層化

直接支払いについては、3 つの義務的な支払制度と 4 つの任意的な支払制度により構成されることとなる。特に任意的な支払制度をどのように組み合わせる直接支払制度を設計するかは、加盟国の裁量に委ねられており、多様な組み合わせが可能となっている。また、各支払制度の内容に関しても、支給対象、支給要件、支給金額の算定方法等について、加盟国が自国の農業事情を考慮して定められるようになっていく。

③第 1 の柱と第 2 の柱の峻別の緩和

従来は第 2 の柱で担われていた条件不利地域対策、青年農業者対策について、こ

れらをターゲットとする新たな直接支払制度が設けられた。これにより、実質的に第1の柱も農村振興政策の一翼を担うことができるようになり、第1の柱と第2の柱の峻別が緩和され、相互の補完性が高まった。

2015年以降、加盟国において適用される共通農業政策の姿は、各国で大きく異なることになる。本稿においては、フランスにおいて、新たな共通農業政策がどのように適用されるか、特に第1の柱の直接支払制度を中心として概説する。

2. 予算

(1) EUにおける財政枠組み

EUにおける2014年から2020年までの多年度財政枠組みは、2013年2月8日に首脳間で合意に達し、総予算枠は9600億ユーロと、EUの域内総生産（GDP）の1%の水準に決定された（2007～2013年の予算枠は、EUのGDPの1.045%）。多年度財政枠組みの予算枠が減少に転じたのは今回が初めてであり、2007年～2013年の多年度財政枠組みに比べ実質ベースで3.5%の減少となった。

欧州議会の権限が強化されたため、今回から多年度財政枠組みの正式決定には欧州議会の同意が必要となる。次の3点について修正が加えられ、2013年11月19日に欧州議会で採択された。

- ① 年度間及び支出項目間の支出を柔軟にする。40億ユーロを限度に翌年度に繰り越すことができることとし、経済成長と雇用に優先的に充てる。
- ② 多年度財政枠組みについて中間見直しを行うこととし、2016年にEU委員会が提案を提出する。
- ③ EUの新たな独自財源の拡大に関する組織横断的な作業グループを創設し、2016年に報告を提出する。

(2) EU全体の農業予算

農業予算について、EU委員会は当初、2013年の水準を2014～2020年も維持し、総額3864億ユーロとすることを提案したが、最終的に欧州理事会が決定した予算額は3732億ユーロと、EU委員会の提案から3.4%削減したものであった。このうち、第1の柱（直接支払い及び市場支持）は1.8%減の2779億ユーロ、農村振興（第2の柱）は7.6%減の849億ユーロとなっている（いずれも2011年価格ベース）。これに今後7年間のインフレーション（年2%弱と見込まれている）を考慮すれば、実質価値は更に低下することとなる。なお、2014～2020年の予算枠は、2007～2013年と比較して名目ベースで3.4%の減少となるが、欧州議会事務局の分析によれば、実質的に11.3%の減少になる。また、2020年の予算枠は、2013年の予算枠と比較して、第1の柱で13%、第2の柱で18%の減少となる。

農業予算は 1980 年代には EU 予算全体の 60%以上を占めていたが、2006 年には 47%、2013 年には 40%へ低下しており、2020 年には更に 36%まで下がると見込まれている。全般的にみて、EU 委員会が拡大を望んでいた交通、通信、研究開発などに思っていたほどの予算を確保できず、地域政策も予算の削減がなされた中であって、今般の予算交渉において農業は比較的配慮がされた分野であると評価できる。

なお、今般の農業予算から、緊急時の対応を機動的に行うため、あらかじめ危機管理基金（Reserve de crise）を設立することとしている。EU 委員会は当初、このための費用 35 億ユーロを農業予算の枠外で提案していた。しかし、最終的に認められたリスク管理の予算は 28 億ユーロであり、かつ農業予算の第 1 の柱の枠内とされた。危機管理基金の財源として、第 1 の柱の国別予算枠の 1%分が徴収される。本基金の創設により、市場開放により影響を受ける経済部門（製鉄、繊維など）を対象とする国際化調整基金の対象から、農業分野は除外されることとなった。

（３） フランスの国別予算枠

フランスの国別予算枠をみると、第 1 の柱については、2014～2020 年の累計で 525 億ユーロであり、これは第 1 の柱に向けられた EU 全体の予算（2,947 億ユーロ）の 18%に当たり、国別では従来と同様第 1 位である。2014 年の 75 億 8600 万ユーロが段階的に漸減され、2020 年には 74 億 3700 万ユーロとなる。年平均では約 75 億ユーロである。

一方、第 2 の柱については、2014～2020 年の累計で 99 億ユーロ、年平均では 14 億 1600 万ユーロである。フランスの予算枠は、第 2 の柱に向けられた EU 全体の予算（技術支援を含め 956 億ユーロ）の 10%にあたり、国別では、ポーランド、イタリアに次いで第 3 位である。

なお、欧州議会事務局の分析によれば、フランスの国別予算枠について、2014～2020 年の予算枠を 2007～2013 年の予算枠と実質ベースで比較すると、第 1 の柱は 4.2%の減少となる一方、第 2 の柱は 14.3%の増加となる。これは、後述するように、第 2 の柱について平準化措置が採られ、予算の追加配分を受けた結果である。第 1 の柱と第 2 の柱の合計の予算枠は、1.7%の減少となっている。

これらは、柱間の移譲を行う前の数字である。第 1 の柱と第 2 の柱との間では、加盟国が任意に双方向で 15%の範囲内で予算を移譲することが認められている（ただし、直接支払の水準が EU 平均の 90%未満である加盟国にあっては、第 2 の柱から第 1 の柱へは 25%まで移譲することができる）。フランスでは、第 1 の柱から第 2 の柱へ、2014 年には 3%、2015 年以降は 3.33%（年平均 2 億 5000 万ユーロ相当）を移譲することとしている。

すなわち、EU 規則で定められた第 1 の柱の国別予算枠から、危機管理基金の積立分 1 %と、後述の加盟国間の平準化措置の負担分 2.3%を差し引き、これらを控除した後の金額の 3.33%が第 2 の柱へ移譲される。

第1表 フランスの予算枠（調整及び移譲前）（単位：百万ユーロ）

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	累計	年平均
第1の柱	7,586	7,554	7,521	7,488	7,463	7,437	7,437	52,487	7,498
第2の柱	1,405	1,408	1,412	1,415	1,419	1,423	1,428	9,910	1,416

資料：REGLEMENT (UE) No1305/2013 及び No1307/2013 から作成。

3. 加盟国間の平準化（convergence externe）

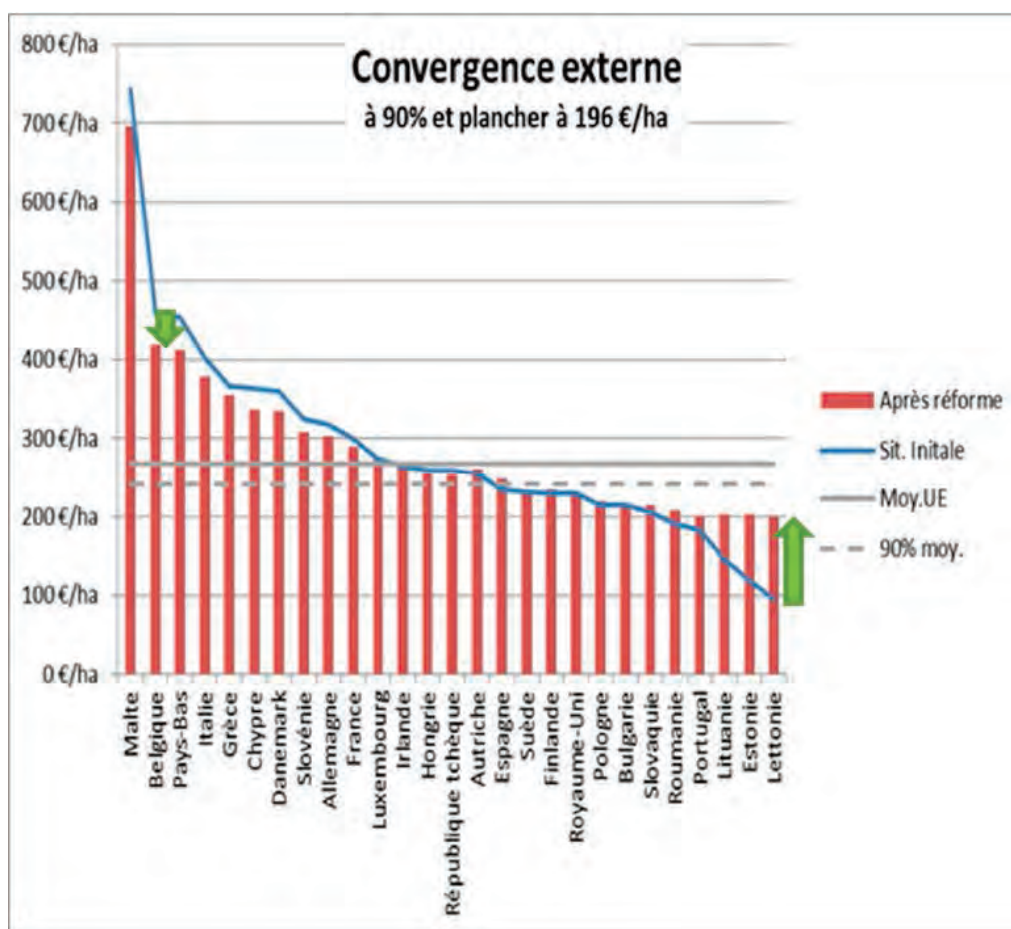
（1）直接支払いの平準化

直接支払いの支給単価（ヘクタール当たり支給額）には、加盟国間で大きな差があり、その格差是正が新たな直接支払制度における課題の1つであった。加盟国のうち、最も支給単価が高いのはマルタで、ha 当たり 700 ユーロに近く、ベルギー、オランダも 400 ユーロを超えている一方、200 ユーロに満たない加盟国はバルト3国、ポルトガル、ルーマニアの5カ国あり、最低のラトビアは 100 ユーロにすぎない。

新たな直接支払制度においては、支給水準が EU 平均（ha 当たり 270 ユーロ）の 90% に満たない加盟国については、その現在の支給水準と EU 平均の 90% 水準（ha 当たり 244 ユーロ）との差が 2020 年までに3分の2に縮小するよう、残りの3分の1相当分について支給額が上乗せされる。その財源については、支給単価が EU 平均を超える加盟国からその超える額に応じて徴収される。また、全ての加盟国について、2020 年には ha 当たり 196 ユーロを最低基準として保証する。

この結果、10 カ国が平準化支給の受け手となる。バルト3国はいずれも 196 ユーロの最低保証が適用され、支給単価はラトビア+109%、エストニア+70%、リトアニア+39%となる。

一方、出し手となって財源を負担するのは、フランスを含め 12 カ国である。平均の徴収率は 3.6% であり、最大でも 9% を超える国はない。フランスは 2.3% が徴収され、これは総額で 1 億 8000 万ユーロ、ha 当たり 7 ユーロの減額に当たる。



第1図 加盟国間の平準化

(資料) Chambre d'Agriculture Normandie 「PAC 2014-2020 Ses fondements / Les points en debat」 から抜粋。

上図のように、現在の各加盟国の平均単価（灰色の実線）の90%水準（灰色の破線）が平準化の基準点となる。現在の平均単価（青の折れ線グラフ）がこの90%水準より低い国に対しては、一定の上乗せが行われる。変更後の平均単価（赤の棒グラフ）については、196 ユーロ/ha の最低基準が保証される。

(2) 第2の柱の予算の平準化

第1の柱である直接支払いの平準化と相互的なものとして、第2の柱である農村振興政策に関しても、一定の範囲で平準化措置が採られることとなった。第2の柱における ha 当たりの支給額を比べると、新規加盟国の支給水準が旧加盟国の水準を大きく超えている。フランスは加盟国の中でも最も低いグループに属し、ha 当たり 44 ユーロにすぎない。

この農村振興政策における助成単価のアンバランスの是正を、フランス、ドイツ、オランダ、ベルギー、英国が強く求め、その結果、一定の加盟国に対し第2の柱に関し追加的

な予算配分がなされた。フランスは7年間で10億ユーロと、最大の追加割当を受けた。このほか、フィンランド、イタリア、オーストリアへの追加割当額も大きく、追加割当額はEU全体で年間10億ユーロにのぼる。

この結果、EU全体の農村振興予算は減少するのに対し、フランスの農村振興予算は、年平均で1億5000万ユーロ増加し、2013年に比べ11%増の14億ユーロに達する。ha当たりの平均支給額は44ユーロから49ユーロになり、27の加盟国のうち23番目から21番目に上がる。

4. 新しい直接支払制度

(1) 全体構造

1) EU規則における新たな直接支払制度の枠組み

2015年1月1日から本格実施される新しい直接支払制度は、新旧加盟国に応じ、大きく2つの制度に分けられる。

中東欧諸国など12の新規加盟国にあっては、面積当たりの支払単価が均一である単一面積支払い(Régime de paiement unique à la surface /Single Area Payment Scheme (SAPS))がこれまで行われてきたが、この制度を2020年12月31日まで延長して継続実施することが認められている。

他方、旧加盟国(EU15カ国)については、従来からの単一支払い(Droits à Paiement Unique (DPU) / Single Payment Scheme (SPS))は廃止され、これに代わって、次のようないくつかの種類から構成され、各加盟国の裁量を大きく認めた新たな直接支払制度が導入されることとなった。これに伴い、従来の直接支払いの受給権も2014年でいったん廃止され、2015年を基準年として新たな受給権が与えられる。

① 基礎支払い及び再配分支払い

受給者の有する適格対象となる面積に基づいて支給される直接支払いであり、基本的に従来の単一支払いを承継するものである。加盟国は、各国内における農業者間の受給権単価の平準化を図る措置を導入するとともに、更に小規模農業者と大規模農業者との格差を是正するため、平均以下の面積に対する上乗せ措置(再配分支払い)や、高額受給者に対する減額措置等の中から、一定の措置を選択することが義務づけられている。

② グリーン化支払い

基礎支払いの受給者は、気候及び環境に有益な一定の営農活動を実施することが義務づけられており、これに対して一定額の支払いが上乗せされる。このグリーン化支払いに対しては、直接支払いの予算枠の30%が充当されることがされており、要件を満たさない農業者は、上乗せ金が支給されないだけでなく、これに加え2017年以降

は課徴金が科せられる。

③ 青年農業者支払い

40 歳未満の青年農業者に対しては、新規就農にあたり経営の立ち上げ資金として、基礎支払いの支給額の 25%相当が上乗せされる。

以上①～③の種類の直接支払制度は、再配分支払いを除き、各加盟国が必ず導入することが義務づけられている（新規加盟国にあつては、①の代わりに単一面積支払い（SAPS））。更に、これらに加え、加盟国はその実情に応じ、任意的措置として、次のような種類の直接支払制度を導入することが認められている。

④ カップル支払い

特定の作物や畜産の生産と関連づけられた支払いは、従来も部分的カップリングとして、あるいは EU 規則 73/2009 第 68 条に基づく措置として認められていた。新制度においては、この生産に関連づけたカップル支払いについて、直接支払いの予算枠の一定範囲内に限定しつつも、加盟国の柔軟性を相当の範囲で認め、ほぼ全ての作物や畜産を対象とできるようにした。

⑤ 自然制約地域支払い

山岳地域など自然条件が厳しい一定の地域に対して、一定額の支払いを上乗せすることができる。従来いわゆる条件不利地域対策として、第 2 の柱である農村振興政策から一定の補助金が支出されていたが、これと調整しながら、第 1 の柱の一環としても地域限定の上乗せ金を支出しようとするものである。

⑥ 小規模農業者制度

以上の直接支払いを受給するためには、その営農活動において一定の環境保護措置を講ずることが求められるなど、遵守すべき要件が多岐にわたり、農業者、特に小規模な受給者にとって煩雑な面も多い。このため、本来の直接支払いより面積あたりの支給単価を引き下げる代わりに、営農活動上の環境保護要件等を緩和した簡便な直接支払いの仕組みを導入できることとした。本制度を導入した加盟国においては、本来の直接支払いに参加するか、この簡便化された小規模農業者制度を活用するか、それぞれの農業者自身が選択することができる。

2) フランスにおける適用措置の概要

フランスにおいては、上記の種類の直接支払いのうち、自然制約地域支払い及び小規模農業者支払いについては、これを導入しないこととしている。

一方、青年農業者支払いに直接支払い予算枠の 1 %、カップル支払いに EU 規則上認められる最大範囲の 15%を充当する。

また、格差是正措置としては、高額受給者に対する減額措置ではなく、再配分支払いを選択する。再配分支払いについては、2015 年 5%、2016 年 10%と段階的に導入し、2017

年に中間評価を行った上で、2018 年には 20%に達することを目標としている。再配分支払いの拡充に伴い、逆に基礎支払いの予算枠は削減され、2015 年 49%、2016 年 44%、2018 年には 34%になる。

第 2 表 フランスで適用される直接支払制度の概要

	EU 規則上の 予算枠	フランスの 予算枠	フランスにおける支給対象、 支給方法、支給見込額
基礎支払い (義務)	下記の残り	49% →34%	実績に基づき、平準化措置を講じて支払い 平均 141 ユーロ/ha → 97 ユーロ/ha
再配分支払い (任意)	30%以内	5% →20%	52ha を上限 一律 25 ユーロ/ha → 99 ユーロ/ha
グリーン化支払い (義務)	30%	30%	基礎支払に比例して支払い 平均 86 ユーロ/ha
青年農業者支払い (義務)	2%以内	1%	34ha を上限 直接支払の国平均単価の 25% 一律 70 ユーロ/ha
カップル支払い (任意)	8 ～ 15% 以内	15%	作目、畜種ごとに設定
自然制約地域支払い (任意)	5%以内	導入しない	—
小規模農業者制度 (任意)	10%以内	導入しない	—

資料：筆者作成。支給見込額は Chambre d'Agriculture の資料による。基礎支払の支給対象面積は 2620 万 ha、再配分支払の支給対象面積は 1450 万 ha として推計。

(2) 直接支払いを受給するのに必要な最低基準

1) 活動的農業者 (agriculteur actif)

直接支払いの受給者から、農業活動を行っておらず、実質的にみて農業者と呼べない者を排除するため、「活動的農業者」に該当することが全ての直接支払いの受給要件の 1 つとされている。

EU 規則においては、次のような者に対しては、直接支払いを支給することができない

と規定されている。

- ① 保有する農地が耕作や放牧に適した自然条件に置かれていながら、加盟国が定める最低限の農業活動を行わない者
- ② 空港、鉄道事業、水道事業、不動産事業、恒久的なスポーツ・レクリエーション施設を経営している者

加盟国は、このネガティブリストに、活動的農業者に該当しないこととなる者を追加することができる。また、加盟国は、経営に占める農業活動の割合が大きい者、主たる目的が農業活動でない法人等について、任意に活動的農業者から除外することができる。

フランスにおいては、活動的農業者の範囲を EU の基準に合致させており、ネガティブリストへの追加や、農業活動を基準とする除外規定は設けられていない。

他の加盟国をみると、例えばスコットランドのように、最低限の農業活動の基準として、飼養密度に関する基準を導入する国もあるが、フランスは何らの追加要件も設けていない。

2) 直接支払いの最低受給基準

EU 規則において、直接支払いの受給額が 100 ユーロ未満であるか、または直接支払いの対象となる農地面積が 1 ha 未満である場合には、直接支払いを支給することができないこととされている。

更に、各加盟国は、自国の農業構造を考慮して、EU 規則で定められた範囲内で、この直接支払いの最低受給基準を調整することが認められている。調整が認められる範囲については、支払額基準は 100 ユーロから 500 ユーロ、面積基準は 0.1ha から 5ha の間で、加盟国ごとに個別に定められている。

フランスの最低受給基準については、EU 規則において、支払額は 300 ユーロ、面積は 4ha まで引き上げることが認められているところ、支払額の最低受給基準について 200 ユーロとすることが定められた。すなわち、フランスの最低受給基準は、支払額で 200 ユーロ、受給面積で 1 ha とされている。

3) クロス・コンプライアンス

2005 年以降、直接支払いを受給するための要件として、土地管理や営農活動に関し EU が定めた一定の基準を遵守することが求められている。2015 年以降の新たな直接支払いにおいても、小規模農業者支払制度に参加する農業者を除き、このクロス・コンプライアンスは維持される。クロス・コンプライアンスは、土地の良好な農業環境条件 (BCAE: Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales des terres)、環境、植物防疫、家畜防疫、動物福祉に関する基準を定めており、2015 年以降も基本的な内容にほとんど変更はない。

主な変更点としては、BCAE から生態系に関する 2 つの基準、すなわち輪作における作物の多様化と、永年草地の維持が除かれることである。これは、この 2 つの基準が新たに

創設されるグリーン化支払いの要件となるためである。フランスにおいては、永年草地と輪作における草地に関し、農家単位の最低面積を定めていたが、2014年で廃止される。

なお、今後、農薬の継続的使用に関する指令、水に関する枠組指令について、EU の全加盟国で適用されたときは、これらの基準もクロス・コンプライアンスの中に取り込まれる予定である。

(3) 基礎支払い (paiement de base)

1) 受給権の割当

i) 受給権の取得

基礎支払いを受給するためには、個々の農業者が基礎支払受給権 (DPB:Droit de Paiement de Base) を有することが前提となる。従来の直接支払いについて有していた受給権は一度清算され、2015 年を基準年として、基礎支払いに向けた新たな受給権が割り当てられる。

基礎支払受給権を取得するためには、原則として、2015 年において活動的農業者に該当し、かつ、2013 年において実際に直接支払い (カップル支払いを含む) を受け取っていることが必要となる。

ただし、2013 年に直接支払いを受給しなかった農業者についても、一定の範囲で、加盟国が受給権を与えることが認められている。フランスにおいては、2015 年において活動的農業者であることを前提として、次のいずれかの要件を満たす場合には、基礎支払受給権の配分が認められる。

- ① 2014 年に国の保留枠から直接支払いを受け取っていること
- ② これまで直接支払いの受給権を保有したことはないが、2013 年に農業生産を行っていたことを証明したこと
- ③ 2013 年には農業者でなかったが、受給資格を有する農業者から移譲を受けたこと

なお、以上の要件を満たさない場合には、過去の実績に基づく支払いを受けることはできないが、国の保留枠から受給権を支給される可能性は残される。

法人のうち、GAEC (Groupement Agricole d'Exploitation en Commun : 農業共同経営集団) の構成員については、個別に直接支払いの受給資格を満たすならば、受給権を取得することができる。

ii) 受給権の適格性を有する農地

農業者に割り当てられる受給権の数は、原則として、農業者が申告した適格性を有する農地面積のヘクタール数と等しいものとなる。この受給権の数の算定方法についても、一

定の範囲で、加盟国が削減、あるいは制限することが認められている。

適格性を有する農地は、永年草地、樹園地を含め、原則として全ての農地が対象となる。ただし、加盟国は任意に、ワイン用ぶどう畑を除外すること、気候条件の厳しい地域にある永年草地について減少係数（0.15 以上であることを要する）を設定し、永年草地 1 ha に割り当てる受給権の数を 1 未満とすることが認められている。

フランスにおいては、2013 年にワイン用ぶどう畑であった土地（約 80 万 ha）を除き、適格性を有する農地 1 ha につき 1 個の受給権が割り当てられる。なお、自然条件が厳しい区域の永年草地についても、減少係数は設定せず、永年草地 1 ha につき 1 個の受給権が割り当てられる。生産性の低い夏期の山間放牧地（estive）について、減少係数の設定を検討していたが、技術的理由により見送られた。

フランス農業省によれば、フランスにおいて 2015 年に適格性を有する農地の面積は 2620 万 ha、したがって、受給権の数は 2620 万個、基礎支払いの平均単価は 2015 年 1 ha 当たり 141 ユーロ、2019 年 1 ha 当たり 97 ユーロと見込まれている。

iii) 経営面積の最低基準

受給権を割り当てる農業者の要件として、加盟国は経営面積の最低基準を設定することができる。

フランスにおいては、このような経営面積の最低基準は設定されていないが、対象となる農地の 1 区画は 1 a 以上であることを要する。

2) 受給権の当初単価

i) 当初単価の算定方法

基礎支払いの支給額の算定基準となる受給権の 2015 年の当初単価は、2014 年において各農業者に対し支払われた直接支払額の予算枠に対する割合に基づいて算定される。

1 人の農業者が有する全ての受給権は、同一の当初単価を有する。

例えば、ある農業者 A の対象農地が 50ha、2014 年の直接支払いの受給権単価が 274 ユーロであると仮定した場合、その者が受け取る基礎支払額の当初単価は、次のように算定される。

$$イ \times (ロ \div ハ) = 7213 \text{ ユーロ}$$

イ：2015 年のフランスにおける基礎支払いの予算枠
35.8 億ユーロ

ロ：2014 年の当該農業者の単一直接支払いの受給額
274 ユーロ × 50ha = 13,700 ユーロ

ハ：2014 年のフランスにおける単一直接支払いの予算枠

68 億ユーロ

したがって、当該農業者の 1 ha 当たりの当初単価は、 $7213 \text{ユーロ} \div 50 \text{ha} = 144 \text{ユーロ}$ となる。

ii) 当初単価と支給額との関係

この当初単価がそのまま支給されるわけではなく、当初単価を基準として、受給単価の平準化による調整措置が講じられ、その後再配分支払い、青年農業者支払いなどの上乗せ措置の要件に該当すれば、それぞれの支払いが上乗せされ、実際に受け取る金額が定まることとなる。

上記の農業者 A の例でいえば、後述のような平準化措置により受給額の調整がなされた後、対象農地は 50ha とフランスの平均経営規模を下回るため、その全面積 50ha に対し再配分支払いが上乗せされる。また、40 歳未満で就農後 5 年以内であれば、更に青年農業者支払いが上乗せされることとなる。

iii) 受給権の譲渡

基礎支払いの受給権は、単一直接支払いと同様、売買、貸借をすることができる。土地を伴わない受給権の移転に対しては、最初の 3 年間は 50%、その後は 30%が徴収され、国の保留枠に充てられる。

iv) 国の保留枠 (reserve)

基礎支払いの受給資格を有しない者に対して受給権を配分するため、加盟国は、基礎支払いの受給権について国の保留枠を設定することが義務づけられる。保留枠に含まれる受給権は、不可抗力により受給資格を得られなかった農業者への対応等を含め、青年農業者や新規就農者に優先的に割り当てる。

その財源として保留枠に移管されるのは、上記の土地を伴わない譲渡により徴収された受給権のほか、2 年連続して行使しなかった休眠受給権、放棄された受給権、違法に割り当てられた受給権である。

3) 加盟国内の受給単価の平準化 (convergence interne)

i) EU 規則で認められた平準化措置

加盟国内（あるいは国内の一定の地域内）における基礎支払いの受給単価の均一化を図るため、加盟国には次の 3 つの選択肢が認められている。

- ① 2015 年の新たな基礎支払いの導入とともに、直ちに受給単価を均一にする
- ② 単一単価を段階的に導入し、遅くとも 2019 年の申請から、加盟国内（地域別に単価を定める場合にあつては、その地域内）の全ての受給権に単一の受給単価を導入する

- ③ 単一の受給単価の導入を見送る代わりに、受給単価の格差を是正するため、一定の平準化措置を導入する。

③の平準化措置の具体的内容は、2015年の当初単価が2019年の全国平均単価の90%水準より低い場合に、当初単価と2019年平均単価の90%水準との差額の3分の1以上について、段階的に支給額を引き上げるものである。この引上措置を講じても、2019年平均単価の60%より低い場合には、2019年における支給額を2019年平均単価の60%水準に設定する。この90%及び60%という水準は、加盟国が任意に引き上げることができる。これにより、2019年においては、全ての受給権に対する支給額が全国平均単価の60%以上の水準になることとなり、受給単価の均一化の方向に歩みを進めることとなる。

他方、この支給額の引上措置とセットとして、その財源に充てるため、2015年の当初単価が2019年の全国平均単価より高い受給権については、加盟国が定めた基準に従って支給額を引き下げる措置を講ずることを要する。

ii) 平準化措置に関する審議の経緯

EU委員会の当初の提案は、2019年までに、全ての加盟国において、国あるいは地域ごとに受給単価を一律にするというものであった。この提案は、28加盟国のうち15カ国において、既に受給単価が均一のものとなっている現状を踏まえたものであった。

しかしながら、EU理事会、欧州議会、EU委員会の交渉を経て、受給単価の均一化は次の4つの手法で代替できるようかなり弾力的な扱いとなった。

- ① 2015年から2019年における基礎支払いの部分的平準化
- ② 損失の限定
- ③ 個々の経営が受け取る基礎支払額に比例したグリーン化支払い
- ④ 一定の経営面積に対する再配分支払いの創設

iii) フランスの平準化措置

フランスにおいては、i)の③の平準化措置を採ることとしており、実績ベースからの修正を目指すものの、完全な一律単価とすることまでは踏み切っていない。

平準化率は70%に設定している。すなわち、2015年の当初単価が2019年の全国平均単価（約97ユーロと見込まれているが、基礎支払いの申告期限である2015年5月15日以降にならないと確定しない）より低い受給権について、その平均単価との差額の70%を2015年から2019年にかけて、毎年同率で段階的に上乘せすることにより、EUの基準を上回る平準化を進めることとしている。従来の受給実績がなく、当初単価がゼロである農業者の受給権は、2019年において、基礎支払受給権の全国平均単価の70%の水準の単価を有することとなる。

この平準化措置の財源に充てるため、2015年の当初単価が2019年の全国平均単価より

も高い受給権については、2015年の当初単価と2019年の支給単価との差額の30%を限度として、毎年段階的に支給額が引き下げられる。仮に支給額の引下げにより生み出された財源が平準化率を70%とするのに不足していれば、その不足分に応じて平準化率が圧縮される。

iv) フランスにおける直接支払いの支給状況

現在における直接支払いの支給状況をみると、フランスにおける単一直接支払いの支給単価は、地域ごと、経営形態ごとに大きな格差がみられる。2012年における単一直接支払いの1ヘクタール当たりの全国平均単価は266ユーロであるのに対し、北部の大規模耕作地帯であるピカルディー地域では345ユーロ、南部の小農が多いラングドック・ルシヨン地域では120ユーロと、地域によって3倍近い開きがある。

また、経営形態別では、耕種の単一経営は300ユーロ、耕種・畜産複合経営は285ユーロと全国平均を超えているのに対し、肉用牛の草地畜産は200ユーロ、羊は150ユーロにすぎない。

v) 受給単価の平準化をめぐる賛否

受給単価の平準化をめぐる活発な議論がなされた。これは、20%の農業者が直接支払いの80%の支給を受けており、農業者の半分以上に対する支給額が500ユーロを超えていないという現実の不平等性に基づいている。この議論は、直接支払制度の理念、特にその平等性をどのように考えるかということに大きく関わる論点でもあるため、ここで賛否それぞれの立場からの代表的主張を紹介する。

(平準化に賛成の意見)

- ① 過去の実績に応じて受給単価が異なることを、10年以上にわたって維持しているが、これを正当化するのはもはや不可能である。
- ② 単位面積当たりの公平性の確保という目標は簡明であり、財源を負担する納税者の理解を得やすい。
- ③ 直接支払いは、農業活動によりもたらされる「公共財」に対する報償として支払うものである
- ④ 社会的公平性という目標に合致する。共通農業政策は社会政策ではないが、所得補償という言葉はEU委員会の文書でしばしば用いられている。
- ⑤ 行政管理上、簡便である
- ⑥ 市場への依存度がより小さくなる
- ⑦ 28加盟国のうち既に15カ国で実施されている

(平準化に反対の意見)

- ① 共通農業政策の仕組みは、異なった状況に置かれた農業者の所得を、それぞれの実情に応じて支えるのに、50年にわたって貢献してきている。
- ② 面積当たりの支持水準を平準化することは、1人当たりの所得支持に大きな格差をもたらすことになる
- ③ 農業活動によりもたらされる公共財としての価値は、作物や地域により同一ではないので、面積当たりの単価の平準化はかえって不公平となる
- ④ 実際上も、規則の適用要件は作物や地域により異なっている
- ⑤ ヘルスチェックの結果を受けて、単一支払いは畜産などの所得の低い部門に重点化されたばかりである。

(4) 再配分支払い (paiement redistributif)

1) EU 規則で認められた仕組み

加盟国は、適格性を有する農地のうち 30ha (平均規模が 30ha を超える場合には、平均規模に相当する面積) 以下の農地について、直接支払いの平均単価の 65% 以下の単一単価で、再配分支払いとして支給額を上乗せすることができる。

再配分支払いの予算枠は、直接支払いの予算枠 (第 1 の柱から第 2 の柱への移譲後のもの) の 30% 以下の範囲内とされており、再配分支払いの予算枠は基礎支払いの予算枠を減額して充てられる。直接支払いの予算枠の 5% 以上を再配分支払いに充てる場合には、大規模農家に対する減額措置を導入しないことができる。

各加盟国の適用状況をみると、再配分支払いを導入するのは、フランスのほか、ドイツ、ベルギー、ポーランド、ハンガリー、ルーマニア、ブルガリア、リトアニアの 8 カ国である。

2) フランスの再配分支払い

フランスにおいては、平均規模が 52ha と 30ha を超えることから、全ての農業者に対し、52ha 以下の農地について再配分支払いが上乗せされる。すなわち、経営規模が 70ha の農業者であっても、52ha 分については再配分支払いがなされることとなる。

再配分支払いの対象となる農地は、基礎支払いの受給適格を有する農地と一致する。このため、フランスの農用地面積 (SAU) の 3% を占めるワイン用ぶどう畑は、再配分支払いの対象から除外される。2015 年における平均規模 (52ha) 以下の面積の累計は 1450 万 ha と見込まれており、これは、基礎支払いの受給資格を有する農用地面積の約 55% に相当する。

再配分支払いに対する予算枠は、2015 年に 5%、2016 年に 10% と段階的に拡大される。その後再配分支払いについて中間評価がなされ、その結果に基づき後年度の予算枠が決定される。このため、2017 年の予算枠は決まっていないが、2018 年に予算枠を 20% まで拡

大することが目標として掲げられている。

再配分支払いの支給単価は、EU 規則上は直接支払いの単価の 65%まで認められている。対象面積 1450 万 ha を前提とすれば、支給単価は 2015 年に 1 ha 当たり 25ユーロ、2016 年に 50 ユーロ、2018 年には 99ユーロになると見込まれる。

なお、法人経営のうち GAEC については、一定の条件を満たせば、その構成員の数を乗じた支給額を受け取ることができる。

3) 再配分支払いによる影響

再配分支払いの導入により、基礎支払いの支給額は減少する。再配分支払いを導入した場合と導入しない場合における基礎支払いの平均支給額を比較すると、2019 年において、前者では 93ユーロ、後者では 147ユーロと、3 分の 1 の開きが出るとの試算がある。90ha を超える大規模層においては、再配分支払いを導入した場合の方が、導入しない場合より直接支払い全体の受取額が減少する結果をもたらす。

地域ごとの影響をみても、中山間地域であるリムーザン地域では 1 ヘクタール当たりの支給単価が、現在より 88 ユーロも増加するのに対し、大規模耕種農家の多いピカルディ地域では、逆に 80 ユーロ減少するとの試算もある。

経営部門別にみると、再配分支払いは、経営面積が小さい割に多くの労働力を要する集約的畜産、特に酪農に対して、直接支払いの単価の平準化がもたらす弊害を是正する役割を果たすこととなる。

4) 再配分支払いの導入に対する反応

再配分支払いに対しては、関係団体により反応がさまざま、賛否両論があった。青年農業者組合（JA : Jeunes Agriculteurs）、全国酪農連盟（FNPL : Fédération National des Producteurs de Lait）、農民連盟（Confédération Paysanne）が賛成する一方、全国農業経営者組合連合会（FNSEA : Fédération National des Syndicats d'Exploitations Agricoles）は次のような主張をして反対した。

- ① 農地面積が少なければ満額の恩恵を受けるので、専門的でない小規模農家を温存させるリスクがある
- ② EU の他の加盟国の大規模耕種生産者との競争に負けるリスクがある
- ③ 再配分支払いの導入は、基礎支払いやグリーン化支払いが目指す支給額の平準化を阻害する方向に働きかねない
- ④ GAEC 以外の法人経営が対象となっていない

(5) グリーン化支払い (paiement pour les pratiques agricoles benefiques pour le climat et l'environnement : 気候及び環境に有益な農業活動のための支払い)

直接支払いの受給者は、受給対象となる全ての農地について、気候及び環境に有益な農

業活動を行うことが義務づけられており、この義務を履行した者に対しては、グリーン化支払いとして一定額が上乗せされる。

グリーン化支払いは EU 委員会により提案され、新たな措置のため多くの議論を惹起したが、最終的には原案に近いものとなっている。グリーン化支払いを導入する目的は、農業の公共財としての性格を評価し、環境保全の機能を明確にすることにより、直接支払いにより明白な正当性を与え、予算の確保を図ろうとするものである。

1) 支給要件

グリーン化支払いを受けるためには、EU の共通規則において、①作物の多様化、②永年草地の維持、③生態系保全区の設定の 3 つの要件を全て満たすことが、基本的に必要とされている。

i) 作物の多様化

耕作面積の規模に応じ、次の要件を満たす複数の作物の作付けを行うことが義務づけられる。この耕作面積は、農用地面積 (SAU : Surface Agricole Utilisée) から、永年草地、5 年以上草地である輪作地、樹園地を除外したものである。

① 10ha 未満の場合

作物を多様化する義務は課されない

② 10ha 以上 30ha 以下の場合

2 種類以上の作物を作付けなければならない、主作物の作付面積は耕地面積の 75% を超えてはならない。

③ 30ha を超える場合

3 種類以上の作物を作付けなければならない、主作物の作付面積は耕地面積の 75% を、上位 2 作物の作付面積は耕地面積の 95% を、それぞれ超えてはならない。

ただし、草地や休耕地が多い農業者については、次の要件を満たし、かつ、残された耕地面積が 30ha を超えない場合には、上記の作物の多様化要件から除外され、多様化する義務を負わない。

① 暫定草地（輪作の一環として組み入れられた草地 : *prairies temporaires*）及び休耕地の面積が、耕地面積の 75% を超える場合

② 永年草地 (*prairies permanents*) 及び暫定草地が、受給対象となる農用地面積 (SAU) の 75% を超える場合

なお、作物の種類は、品種ではなく、原則として植物の属を単位とする。例えば、小麦については、硬質小麦も軟質小麦も 1 作物とカウントされる。例外的に、冬小麦と春

小麦は2作物としてカウントされる。混作については、播種が明確に区分され、作付面積の25%以上を占める場合には、個々の作物が1作物としてカウントされる。なお、裏作や間作については、1作物としてカウントされない。

ii) 永年草地の維持

加盟国は、環境的に脆弱で厳格な保護を必要とする永年草地を指定し、国あるいは地域全体、及び個々の農業者のレベルで、その永年草地を維持し、耕作地や他の用途に転換しないことが義務づけられる。

本要件の対象となる永年草地には、次のものが含まれる。

- ① 牧草または飼料作物の生産に向けられた土地で、直近5年以上輪作体系から除かれているもの（自然状態のままであるか、播種など肥培管理を行っているかは問わない）
- ② 樹木や灌木に覆われた放牧地であって、牧草や飼料作物が優勢であるもの
- ③ 地域の慣行として確立した放牧地にあっても、牧草や飼料作物が優勢でなくても、加盟国は任意に対象とすることができる

（脆弱な永年草地）

加盟国は、希少な野生動植物の生息地として指定されている「NATURA2000」の区域のうちから、特に保護が必要な草地を「脆弱な永年草地(prairies permanentes sensibles)」として指定しなければならない。フランスでは、NATURA2000の区域内に含まれている永年草地は72万9000haほど存在する。更に加盟国は、環境保護の観点に基づき、それ以外の草地を任意に追加指定することができる。

脆弱な永年草地については、草地面積の割合の増減にかかわらず、転用することは厳格に禁止され、違反したときは翌年に草地に原状回復する義務を負う。

（永年草地の基準割合）

永年草地の基準割合は、2012年の永年草地の面積を基準として、次の算式に従って設定される。

$$\text{基準割合} = (\text{基礎支払いの申請者に係る2012年の永年草地の面積} + \text{2015年に申告される新たな永年草地の面積}) \div \text{2015年に申告される全農用地面積}$$

フランスでは、当初、永年草地の基準割合は全国レベルで設定し、モニタリングは地域レベルで行うことを考えていたが、EU委員会から設定とモニタリングのレベルは同一とすべきとの意見が出されたため、地域レベルで統一することとした。このため、上記の基準割合は地域ごとに設定される。これに伴い、永年草地及びそれ以外の草地の維持を農家ごとに義務づける制度は、2014年末で廃止される。

なお、フランスにおける農地面積に占める永年草地の割合をみると、2005 年の 29.66% から 2012 年の 29.12% と、減少率は 1.8%にとどまっている。しかしながら、地域によっては永年草地の減少が大きく、酪農の盛んなノルマンディー地域の中には、16%も減少した県もある。

(ペナルティー)

加盟国は、農用地に占める永年草地の割合について、基準割合から 5%を超えて減少させてはならない義務を負う。各年の永年草地の割合が基準割合と比較して減少率が 5%を超え、かつ、永年草地の面積が 0.5%を超えて減少している場合には、草地に原状回復する義務が課せられる。原状回復義務を遵守しなかったときは、その面積分が翌年のグリーン化支払いから減額されるとともに、更に制裁金を課されることもある。

(許可制の導入)

加盟国は、減少率が 5%を超えていない場合であっても、永年草地の転用について許可制を適用することができる。

フランスでは、2015 年に許可制を導入することとしており、許可を受けずに転用した永年草地については、その全てを草地に原状回復させる。また、許可を受けた永年草地であっても、全体の減少率を 5%以内にとどめるのに必要な範囲で、草地に原状回復させることがある。

iii) 生態系保全区 (SIE : Surfaces d'Intérêt Ecologique) の設定

15ha を超える耕地面積を有する農業者は、その 5%以上を生態系保全区 (SIE) として設定しなければならない。この割合は、今後引き上げられ、遅くとも 2019 年までには最終的に 7%となる予定である。

ただし、草地や休耕地が多い農業者については、次の要件を満たし、かつ、残された耕地面積が 30ha 以下である場合には、生態系保全区の設定義務から除外される。

- ① 暫定草地（輪作の一環として組み入れられた草地をいう）、休耕地及び豆科作物の作付地の面積が、耕地面積の 75%以上を超える場合
- ② 永年草地、暫定草地及び水稻作付地の面積が、農用地の 75%以上を超える場合

生態系保全区は、自己の経営農地の中に設定することを原則とするが、景観保持や緩衝帯のための土地など一定のものについては、隣接地域に所在する場合でもカウントすることができる。

(生態系保全区としてカウントされる土地及び面積算定方法)

どのような土地を生態系保全区としてカウントするかについては、EU が提示するリス

トの中から、そのカウント率も含め、加盟国が選択することができる。

フランスにおいては、生態系保全区とすることができる土地の使用区分、線的使用地の面積への転換係数、環境的価値を考慮したウェイト率、生態系保全区的面積への換算式は次のとおりである。生態系保全区に指定可能なものとして EU が示した土地使用区分について、その全てを網羅している。

第3表 生態系保全区の対象区分別の換算面積

生態系保全区の対象区分	線的使用地の面積への転換係数 (A)	環境的価値を考慮したウェイト率 (B)	生態系保全区 (S I E) 面積への換算式 (A×B)
休耕地	—	1	$1 \text{ m}^2 = 1 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
段々畑	2	1	$1 \text{ ml} = 2 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
生け垣、植栽された境界	5	2	$1 \text{ ml} = 10 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
孤立した樹木	20	1.5	樹木 1 本 $= 30 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
並木	5	2	$1 \text{ ml} = 10 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
樹木及び灌木の集団	—	1.5	$1 \text{ m}^2 = 1.5 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
畑の縁	6	1.5	$1 \text{ ml} = 9 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
池沼	—	1.5	$1 \text{ m}^2 = 1.5 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
溝、水路	3	2	$1 \text{ ml} = 6 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
伝統的な石壁	1	1	$1 \text{ ml} = 1 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
緩衝帯	6	1.5	$1 \text{ ml} = 9 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
農林地	—	1	$1 \text{ m}^2 = 1 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
森林との境界帯	6	生産あり 1.5 生産なし 0.3	$1 \text{ ml} = 9 \text{ m}^2 \text{ SIE}$ $1 \text{ ml} = 1.8 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
短期輪伐用樹林	—	0.3	$1 \text{ ml} = 0.3 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
植林地	—	1	$1 \text{ m}^2 = 1 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
裏作または覆土作物の作付地	—	0.3	$1 \text{ m}^2 = 0.3 \text{ m}^2 \text{ SIE}$
窒素固定作物の作付地	—	0.3	$1 \text{ m}^2 = 0.3 \text{ m}^2 \text{ SIE}$

資料：Chambre d'Agriculture の資料から抜粋。

(集団実施)

加盟国は、生態系保全區が近接しているような場合に、近隣の農業者が集団となって 5 %設定義務を集団実施することも認められている。すなわち加盟国は、生態系保全區の半分について、10 名を最大に集団的に適用することを認めることができる。この場合、参加する農業者は個々に、その耕地面積の 2.5%以上を生態系保全區として設定しなければならない、かつ、集団全体で、生態系保全區が耕地面積の 5%を満たす必要がある。

フランスにおいては、このような集団実施制について、2015 年当初からは導入されないが、集団実施を望む声が出てくれば、2016 年以降の導入が検討されることとなる。

iv) 同等措置

上記の要件を満たさない場合であっても、加盟国は、EU 規則で定められている措置の中から、各要件と同等の効果を有するものと認められる措置を導入することができる。

そのためには、当該措置が第 2 の柱における農業環境措置 (MAEC : Mesures Agro-Environnementales et Climatiques) の要件を満たしているか、または一定の認証制度に基づくことが必要となる。EU 規則において、作物の多様化の同等措置としては、輪作、冬期の覆土作物、間作作物等が、永年草地の維持の同等措置としては、粗放的放牧システム等が、生態系保全區の同等措置としては、自然保護区域との境界帯の設定、特徴的な景観の維持管理行為、粗放的な永年草地への転換等が掲げられている。

フランスにおいては、作物の多様化要件の同等措置として、トウモロコシ単作における冬期の覆土作物が認められている。トウモロコシの主産地はアキテーヌ地域であるが、土壌の性質上、他の作物の作付けが困難であるため、次のような要件を満たすことを条件に、作物の多様化義務が免除され、トウモロコシ単作であってもグリーン化支払いを受給することが認められる。

- ① トウモロコシの収穫後 15 日以内に覆土作物を植え付けること
- ② 2 月 1 日 (粘土質土壌では 12 月 15 日) まで維持すること
- ③ 3 年ごとに認証団体の検査を受けること

なお、この場合であっても、永年草地の維持、生態系保全區の設定という他の 2 つの要件は満たす必要がある。また、冬期の覆土作物の作付地は、生態系保全區にはカウントされない。

これがフランスにおいて認められている同等措置の唯一のものであり、これ以外の同等措置は、現段階では認められていない。

v) 有機農業等の取扱い

有機農業の認定を受けた農業者は、有機農業への転換期間中も含め、有機農業を行っている農地については、上記の要件を満たしているものとみなされ、自動的にグリーン化支

払いを受けることができる。

また、永年作物を5年以上栽培している樹園地についても、何らの要件も課されておらず、自動的にグリーン化支払いを受けることができる。

vi) ペナルティー

上記の要件または同等措置が遵守されない場合には、グリーン化支払いの一部が減額されたり、違反の程度によっては、全部が支給されないこともある。2017年以降は更に制裁措置が強化され、グリーン化支払いの不支給にとどまらず、これに加え、2017年にはグリーン化支払いの最大20%、2018年以降は最大25%に相当する課徴金が課される。

2) 予算

グリーン化支払いの予算枠は、柱間の移譲をした後の直接支払い予算枠の30%と定められている。

フランスにおいては、第1の柱から第2の柱へ、2015年は3%、2016年以降は3.3%移譲することから、これらを差し引いた残りの直接支払い予算額の30%がグリーン化支払いに充てられることとなる。2019年におけるグリーン化支払いの平均単価は、平準化措置後でha当たり約86ユーロになると見込まれる。

3) 支給額

農業者に対するグリーン化支払いの支給額は、基礎支払いの支給額に応じて定まり、基礎支払いに比例的に支給される。すなわち、基礎支払いの受給権を行使すれば、グリーン化支払いの支給要件を満たしている限り、自動的にグリーン化支払いが上乘せされる。農業者ごとの上限枠は設定されておらず、面積が大きくなるにつれて支給額が逓減されることもない。

具体的には、グリーン化支払いのヘクタール当たりの支給単価は、基礎支払いの単価に、「直接支払いに対する基礎支払いの予算枠の割合」に対する「直接支払いに対するグリーン化支払いの予算枠の割合」を乗じて算定される。

例えば、ある農業者の2015年における基礎支払いの支給単価が141ユーロ/haである場合、グリーン化支払いの支給単価は、次のように算定される。

$$141 \text{ユーロ} \times (30\% \div 49\%) = 86 \text{ユーロ/ha}$$

(6) 青年農業者支払い (paiement en faveur des jeunes agriculteurs)

1) EU規則で認められた仕組み

加盟国は、第1の柱の直接支払いの一環として青年農業者支払いを導入することが義務づけられており、柱間の移譲をした後の直接支払いの予算枠の2%以内を充てることがで

きる。

受給者は、基礎支払いの受給者であって、自然人にあっては次の要件のいずれをも満たす必要がある。

- ① 経営主として初めて就農すること
- ② 最初の申請時において 40 歳未満であること

なお、加盟国は、受給資格に関し、その能力及び教育に関する追加的な要件を付加することができる。

支給期間は 5 年間であり、就農時から最初の申請時までに経過した期間は差し引くものとする。したがって、2015 年に 40 歳未満であっても、就農が 2011 年である場合には、支給期間は就農時から 5 年目の 2016 年までとなり、実際に支給を受けるのは 2015 年、2016 年の 2 年分となる。

支給額は、基礎支払いの受給単価の 25%が上乘せされることとなるが、その具体的な算定方法については、加盟国が次の 4 つの算定方法の中から選択することとされている。

- ① 各申請者の基礎支払いの受給単価の 25%とする。この場合には、青年農業者支払いの単価は申請者ごとに異なり、各人の過去の実績を反映することとなり、基礎支払いに完全に比例的に支給される。
- ② 基礎支払いの国別予算枠を対象面積で除して、国全体の平均単価を算出し、その 25%を単価とする。この場合は、全ての青年農業者に対し、面積当たり単価は一律となる。
- ③ ②とほぼ同様の方法であるが、国全体の平均単価として、基礎支払いの平均単価ではなく、直接支払い全体の平均単価を用いる。
- ④ 単価だけでなく、支給額の算定基礎となる面積数についても、青年農業者全体の対象面積を青年農業者の数で除した平均面積を使うことにより、経営面積の大小にかかわらず、青年農業者 1 人当たり同一の額を支給する。

なお、加盟国は、④の場合を除き、青年農業者支払いの対象面積について、25ha から 90ha の範囲内で、上限を設定することとされている。

2) フランスの青年農業者支払い

フランスにおいては、直接支払いの予算枠の 1%，年 7500 万ユーロが青年農業者支払いに充てられ、年間 6500 名程度の新規就農者の確保を目指している。

受給者の要件については、40 歳未満であること、就農から 5 年以内であることという EU 共通の要件に加え、第 4 水準の教育資格（大学入学資格）あるいはこれと同等と認められる経験を有していることが必要となる。また、法人についても、実質的に青年農業者が経営権を有していると認められれば、対象となる。

支給額は③の方法、すなわち、直接支払い全体の国平均単価の 25%に当該青年農業者の

基礎支払いの受給権の数（面積規模）を乗ずることにより算定する。1%の予算枠の中で直接支払いの平均単価の 25%を毎年 6500 名の新規就農者に確保するため、支給対象面積の上限は 34ha に設定される。青年農業者支払いの平均支給単価は ha 当たり 70ユーロ、1 人当たりの最大支給額は年 2380ユーロとなると見込まれる。

更に、従前と同様、第 2 の柱である農村振興政策の一環として、青年農業者助成金 (DJA: Dotation d'installation aux Jeunes Agriculteurs) 及び利子補給付きの低利貸付金 (prêts MTS-JA) が与えられる。

第 2 の柱における青年農業者対策については、予算枠が年 2500 万ユーロに拡充されるとともに、

- ① EU からの補助率の上限が 50%から 80%に引き上げられる。
- ② 資本形成及び低利貸付金に対する補助上限である 4 万ユーロの制限は撤廃され、全体枠の上限である 7 万ユーロの制限を受けるのみとなる。

この結果、第 1 の柱、第 2 の柱を併せて、年 1 億ユーロと、青年農業者対策が大幅に拡充されることとなる。

3) 新規就農の状況

EU27 カ国全体でみても、農業経営者のうち 40 歳未満は 14%にすぎず、他方、65 歳以上の者が 4 分の 1 を占めており、農業経営の世代交代が円滑に進まないことが必至の状況にある。

2010 年において、フランスの農業経営者数（共同経営者を含む）は 63 万人で、うち 40 歳未満の割合は 20%弱にすぎない。平均年齢は男性で 49 歳、女性で 53 歳である。新規就農者は年平均で約 12000 人、40 歳未満の青年農業者がその半数を占める。

(7) カップル支払い (soutien couplé)

1) EU 規則で認められた仕組み

特定の作物や畜種の生産と関連づけられた支払いは、従来は限定的な範囲で認められていたにすぎない。新制度においては、この生産に関連づけたカップル支払いについて、直接支払いの予算枠の一定範囲内に限定しつつも、加盟国の柔軟性を相当な範囲で認め、ほとんど全ての作物や畜種を対象とできるようにした。

カップル支払いは、特定の部門または地域が困難な状況に直面しており、経済的、社会的あるいは環境上の観点からその生産を支えることが重要であると認められるものに対し、現行の生産水準を維持するために与えられる。あくまでも生産を維持するための特別措置であり、生産の増大を目的とするものではないとの建前がとられている。

カップル支払いに充当できる予算について、当初 EU 委員会は直接支払いの予算枠の 5%を提案したが、議論の過程で拡充され、最終的には直接支払いの予算枠の 8%を基本とすることとされた。

ただし、2010 年から 2014 年のいずれかの 1 年間に、直接支払額の 5 %を超えるカップル支払いの実績を有する加盟国については、直接支払いの予算枠の 13%まで拡充することができる。また、2010 年から 2014 年のいずれかの 1 年間に直接支払額の 10%を超えるカップル支払いの実績を有する加盟国については、EU 委員会の承認を得れば、13%を超えてカップル支払いを行うことができる。更に、これとは別枠で、直接支払いの予算枠の最大 2 %までをエンドウ、ソラマメなどのタンパク作物に対するカップル支払いに充てることができる。

カップル支払いは、面積または家畜頭数に基づいて支給額が決められ、それぞれ支給上限が設定される。

EU 全体をみると、従来はカップル支払いはあまり活用されておらず、2013 年には 11 カ国にすぎなかったが、2015 年以降は、予算枠の多寡はあるものの、ドイツを除く 27 カ国がカップル支払いを導入することとしている。分野別にみると、カップル支払いに向けられた予算のうち、42%が肉用牛・仔牛に、20%が酪農に、12%がタンパク作物に、11%が羊・山羊に配分されている。

2) フランスのカップル支払い

フランスにおけるカップル支払いは、従来は次の 3 つの制度から成り立っていた。

- ① EU 規則に基づく繁殖雌牛維持奨励金（PMTVA : Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes）
- ② フランスの独自財源に基づく繁殖雌牛維持奨励金への追加助成（PNSVA : Prime National Soutien Vaches Allaitantes）
- ③ 2010 年に創設された 68 条に基づくカップル支払い（雌羊、雌山羊、山地酪農、乾燥アルファルファ、タンパク作物など）

2010 年から 2014 年のカップル支払いの予算規模は、おおむね第 1 の柱の直接支払いの 10%程度であった。

新制度の下では、フランスは、カップル支払いの予算及び内容を大幅に拡充し、直接支払いの予算枠（第 1 の柱から第 2 の柱へ 3.3%移譲後の 73.5 億ユーロ）の 15%と、最大限の活用を図ることとしている。うちタンパク作物に対しては、飼料自給率の向上を図るため、EU 規則で認められた範囲内で最大限の 2 %の予算枠を確保している。カップル支払いについては、その予算配分から明らかとなっており、畜産部門に重点が置かれている。

なお、従来の 68 条に基づく補助措置のうち、リスク管理及び有機農業に対する支援は、2015 年以降、第 2 の柱から行われることとなる。

第4表 カップル支払いの作目別予算額とその増減
(調整後のネットの予算額) (単位百万ユーロ)

	2013 年	2015 年	増減
(畜産)			
繁殖雌牛 (独自財源)	1 6 5	0	－ 1 6 5
繁殖雌牛 (EU)	4 7 8	6 5 0	＋ 1 7 2
肥育牛	7	0	－ 7
仔牛	4	5	＋ 1
羊	1 1 4	1 2 1	＋ 7
山羊	1 2	1 5	＋ 3
平地酪農	－	9 2	＋ 9 2 (新規)
山地酪農	4 1	4 4	＋ 2
(耕種)			
硬質小麦	7	7	0
プラム, 加工果実	－	1 6	＋ 1 6 (復活)
でん粉, 亜麻, ホップ	－	4	＋ 4 (復活)
タバコ	8	－	－ 8 (廃止)
(タンパク作物)			
豆科作物	3 5	3 4	－ 1
乾燥アルファルファ	7	8	＋ 1
飼料用豆科作物	－	9 9	＋ 9 9 (新規)
大豆	－	6	＋ 6 (新規)
(合計)	8 7 9	1 0 9 9	＋ 2 2 0

資料：フランス農業省及び農業会議所常任総会（APCA）の資料を基に Chambre d'Agriculture が作成した資料から抜粋。

2015 年のカップル支払いの総予算額は、2013 年に比べ 2 億 2000 万ユーロ増加しており、その主な増加要因は、飼料用豆科作物と平地酪農に対する助成にある。この増加額は新しい予算枠の 3%に相当する。

上記の予算枠を超えてカップル支払いを行うことはできない。仮に申請数が増加した場合には、予算枠に収まるよう単価が引き下げられる。

3) 畜産部門のカップル支払い

i) 繁殖雌牛 (vache allaitante)

従来の繁殖雌牛に対するカップル支払いは、EU が 3 分の 2（2013 年 4 億 7800 万ユーロ）、フランスの国庫が 3 分の 1（2013 年 1 億 6500 万ユーロ）を負担していた。すなわち、EU からの補助金を財源とする 1 頭当たり 150 ユーロの奨励金（PMTVA）と、これに加えてフランスの国庫から追加的奨励金（PNSVA）が与えられていた。後者は、40 頭目までは 1 頭当たり 50 ユーロが、41 頭目からは 1 頭当たり 25.85 ユーロが支給された。2012 年の受給者数は 85,889 戸で、権利行使した受給権数は 370 万に及んだ。

CAP 改革後も繁殖雌牛がカップル支払いの最重点部門であることは変わらないが、カップル支払いに国庫から追加的に補助することが禁じられたため、PNSVA は廃止され、これに伴い、PMTVA の仕組みは次のように改正される。また、新規参入者向けに保留枠が設定される。

対象となるのは、次の要件を満たす繁殖雌牛飼養農家であり、これに対しては、2013 年の繁殖雌牛の飼養頭数に基づき、1 頭あたり定額の補助金が支給される。補助対象となる雌牛は、肉専用種または交雑種に限られ、乳用種は認められない。

- ① 最低 10 頭の繁殖雌牛を飼養していること
- ② 15 ヶ月間で雌牛 1 頭につき 0.8 頭以上の仔牛を生む産出率を確保すること（移牧する場合は、0.6 頭以上）
- ③ 仔牛を 90 日以上飼養すること

なお、新規参入者については、就農後 3 年間に限り、飼養頭数の 20% まで未經産牛を繁殖雌牛としてカウントすることができる。また、補助対象牛に肥育中の未經産牛を 20% まで含めることができる。

支給される補助金額は、次のとおりである。申請が予定数を上回る場合には、51 頭目以降に対する補助金額が削減されることもあり得る。

1	頭目	～	50	頭目	187	ユーロ
51	頭目	～	99	頭目	140	ユーロ
100	頭目	～	139	頭目	75	ユーロ

補助金額を規模に応じて漸減しているのは、本補助金の目的が全国における肉用牛飼養農家の維持であることを勘案するとともに、規模の経済を考慮したためである。50 頭という区分は 10 頭以上飼養農家の平均規模を、100 頭という区分は専業農家の頭数規模を、それぞれ考慮したものである。

現在、10 頭以上の飼養農家のうち 1 割以上を占める約 1 万戸は、繁殖雌牛奨励金の受給権を有していない。2013 年を受給権の基準年として設定し直すことにより、飼養農家間の公平性を取り戻すことができる。他方、10 頭の飼養基準を設けることにより、現在の受給者の 13% にあたる 11,000 戸の零細飼養農家が支給を受けられなくなる見通しである。

ii) 肥育牛 (jeunes bovins a l`engraissement)

従来は、新規就農者または直近に投資を行った農業者であって、21 頭以上の若齢牛を肥育している者について、次の要件を満たす肥育牛に対し、1 頭当たり 60 ユーロが支給されていた。支給状況に応じ、1 戸当たりの対象頭数の上限が設定された (2013 年は 24 頭)。

- ① 肉用種または肉用種との交雑種であること
- ② 雄については、屠畜時に 11 ヶ月齢以上 24 ヶ月齢以下であること
- ③ 雌については、屠畜時に 11 ヶ月齢以上 36 ヶ月齢以下であること
- ④ 当該農家において 4 ヶ月以上肥育していること

本措置は 2014 年は継続される (2014 年の予算枠は 800 万ユーロ) が、2015 年以降は繁殖雌牛に対する奨励金に統合される。

iii) 仔牛 (veau sous la mère)

ラベル・ルージュの対象となっているか、または有機畜産と認められる場合であって、1.5 ヶ月以上農家で飼養するなど一定の要件をみたすときは、仔牛 1 頭あたり 35 ユーロが支給される。農家が認定生産者団体に加入しているときは、支給額は 1 頭あたり 70 ユーロに倍増される。

要件は現行の奨励金と異なっておらず、2012 年には、4,478 戸の生産者が平均で 903 ユーロの補助金の支給を受けている。

iv) 乳牛 (vache laitier)

従来は山岳地域の乳牛のみが補助対象となっていたが、これに加え、新たに山岳地域以外の乳牛も補助対象となる。2015 年の予算枠は 1 億 3600 万ユーロ、うち山岳地域 4400 万ユーロ、山岳地域以外 9200 万ユーロとなっている。

山岳地域においては、1 経営につき 30 頭を上限に、乳牛 1 頭当たり 71 ユーロが、それ以外の地域では、1 経営につき 40 頭を上限に、乳牛 1 頭当たり 36 ユーロが支給される。

新規就農者に対しては、3 年の間、山岳地域では 1 頭当たり 15 ユーロが、それ以外の地域では 1 頭当たり 10 ユーロが、それぞれ上乗せされる。

乳牛に対するカップル支払いの予算枠は、デカップル支払い全体からみて小さすぎるのではないかと懸念がかねてより農業団体の間にあり、フランス農務省も一定の理解を示したものの、EU 委員会や他の加盟国の理解を得られなかったとのことである。

v) 羊

予算枠は 1 億 2500 万ユーロと、2013 年より 6% 増加している。

羊については、次の要件を満たす者に対し、雌羊 1 頭につき 18 ユーロの奨励金が支給さ

れる。

- ① 50 頭以上の雌羊を飼養していること
- ② 1 年間に雌羊 1 頭当たり 0.4 頭以上の仔羊を販売する生産性を確保すること

更に、次の要件を満たす場合には、それぞれの額が上乗せされる。

- ① 500 頭までの雌羊に対しては、1 頭当たり 2 ユーロ
- ② 仔羊の販売率が 0.8 頭以上である場合、品質保証の認証を受けている場合、有機畜産である場合、あるいは新規就農の場合のいずれかに該当するときは、1 頭当たり 6 ユーロ
- ③ 契約を文書化するか、直接販売する場合には、1 頭当たり 3 ユーロ

vi) 山羊

山羊については現行の仕組みがほぼそのまま継続される。飼養頭数の最低基準は 25 頭であり、400 頭が補助上限となる。品質向上に取り組んでいる場合には、一定額が上乗せされる。

予算枠は 1500 万ユーロと、2013 年より 21%増大しており、基本単価は 1 頭当たり 14 ユーロである。

4) 耕種部門のカップル支払い

高品質の硬質小麦に対する奨励金（2015 年予算枠 700 万ユーロ）は継続される一方、タバコに対する奨励金は廃止される。乾燥プラム（1200 万ユーロ）、加工果実（100 万ユーロ）、加工用トマト（300 万ユーロ）、馬鈴薯でんぷん（200 万ユーロ）、ホップ（35 万ユーロ）、亜麻（175 万ユーロ）に対する奨励金が新たに支給される。

乾燥プラム、加工果実、加工用トマト、馬鈴薯でんぷんについては、認定を受けた生産者団体へ加入することが支給要件となっている。

5) タンパク作物（protéines végétales）のカップル支払い

タンパク作物に対するカップル支払いには、直接支払いの予算枠の 2%が充てられる。このカップル支払いは、畜産部門における飼料自給率の向上をめざすものであり、需要者である畜産農家に対する助成、タンパク作物の生産農家に対する助成、飼料作物の種子生産に対する助成の 3 つが含まれる。各区分の予算枠はあらかじめ定められているものの、区分間の予算の流用が認められている。助成の方式は 1 ha 当たり定額でなされるが、具体的な助成額は、助成限度額の範囲内で、参加状況に応じ毎年度決定される。

i) 畜産農家に対する助成

畜産農家に対する助成は、5 大家畜単位（UGB : Unité de Gros Bétail）以上の家畜を飼養している場合に、飼料用豆科作物の生産（穀物との混合作であるときは、豆科作物の作付面積が 50%以上必要）に対して与えられる。

受給対象となるのは、2015 年以降の作付地であり、作付後 3 年間に限り、1 大家畜単位当たり 1 ha を限度として助成される。具体的な助成額は、1 ha 当たり 100～150ユーロであるが、1 ha 当たり 100ユーロの最低基準を確保するため、予算が不足する場合には、助成対象面積を制限する。

なお、このカップル支払いは、受給要件を満たす畜産農家との間で飼料供給に関する直接契約を締結している生産農家も助成対象となる。

ii) 生産農家に対する助成

生産農家に対する助成については、大豆 600 万ユーロ、その他豆科作物（ルーピン、エンドウ、ソラマメなど）3500 万ユーロ、乾燥アルファルファ 800 万ユーロの予算枠が設けられている。助成額は、大豆、豆科作物については、1 ha 当たり 100～200ユーロ、乾燥アルファルファについては 100～150ha であるが、いずれについても、1 ha 当たり 100ユーロの最低基準を確保するため、予算が不足する場合には、助成対象面積を制限する。

なお、豆科作物に対するカップル支払いについては、飼料向けの生産の増大につながったか事後的に検証することとされており、その結果によっては、2017 年に支給水準が引き下げられる可能性がある。

飼料作物用種子に対する助成は、飼料用豆科作物及びイネ科作物の種子が助成対象となる。助成額は 1 ha 当たり 150～200ユーロであり、150ユーロの最低基準を確保するため、補助対象面積が制限される場合がある。

(8) 自然制約地域支払い (paiement pour les zones soumises à des contraintes naturelles)

1) EU 規則で認められた仕組み

山岳地域など自然条件が厳しい一定の地域に対して、一定額の支払いを上乗せすることができる。従来いわゆる条件不利地域対策として、第 2 の柱である農村振興政策から補償金（ICHN）が支出されていたが、これに加え、第 1 の柱からも地域限定の直接支払いの上乗せを行おうとするものである。

いわゆる条件不利地域は、①山岳地域、②自然条件に重大なハンディキャップのある地域、③特別なハンディキャップのある地域の 3 つに区分される。欧州会計検査院から、条件不利地域の画定について加盟国により取扱いが不公平であるとの指摘を受け、従来 140 もの基準があったものを、気象条件、土壌条件、傾斜度など 8 つの基準に見直し、より客

観的で、透明性の高い区域画定を行うこととした。

また、第2の柱から支出する条件不利地域に対する補償金額の最大枠を、山岳地域にあつては ha あたり 250ユーロから 450ユーロへ、その他の地域にあつては ha あたり 150ユーロから 250ユーロへ引き上げるとともに、第1の柱から基礎支払いを補完するものとして、その予算枠の 5%以内で条件不利地域の農業者に対して追加的な直接支払いを行う途を加盟国に開いた。

加盟国は、その任意の選択により、自然条件が厳しい一定の地域であつて、加盟国が指定した区域内の基礎支払受給者に対し、一定額の上乗せ支払いを行うことができる。対象地域は、①山岳地域、②自然条件にハンディキャップのある地域（気象条件、土壌、傾斜度などの基準が定められている）、③特別なハンディキャップのある地域（全国の農用地面積の 10%以内に制限される）であつて、加盟国は、これら全ての地域を対象とすることも、一部の地域に限定して支払うこともできる。

この自然制約地域支払いに対する予算枠は、第1の柱の直接支払いの予算枠の 5%を限度とする。支給単価は、本制度向けの予算枠を対象地域の適格農地面積で除した額で一律に定められ、1農業者当たりの対象面積に上限を設定することができる。

なお、この自然制約地域支払いを導入するのは、デンマーク1国のみである。

2) フランスにおける不適用

フランスでは、2013年において、条件不利地域補償金（ICHN）の支払額は5億5200万ユーロ、受給対象面積400万ha、受給者8.7万人、1経営当たり平均支給額は6,359ユーロにのぼっている。その55%は、オーベルニュ、ミディ・ピレネー、ローヌ・アルプの3つの中南部の地域に向けられており、80%が山岳地域に支払われている。条件不利地域においては、この条件不利地域補償金を含む第2の柱からの補助金への依存率が高く、例えばアルプス山麓のサボワ県においては、補助金受給額全体の55%を占めている。

フランスにおいては、次のような理由から、自然制約地域支払いは導入されず、条件不利地域対策は、従来と同様、第2の柱により対応することとしている。

- ① 第2の柱の条件不利地域補償金について後述のような見直しを行い、大幅な拡充が行われること
- ② 自然地域支払いを導入すると、その分基礎支払いが減少することから、条件不利地域とその他の地域との間の直接支払いのバランスを考慮する必要があること

(9) 小規模農業者制度（Régime des petits agriculteurs）

1) EU規則で認められた仕組み

共通農業政策の直接支払いの受給者の3分の1は3ha以下の小規模農家であり（農地面積に占める割合はわずか3%にすぎない）、これらの農家が過大な負担を負うことなく、

適切な直接支払いが受けられるよう、簡便な仕組みが用意された。

小規模農業者制度を導入するか否かは加盟国が任意に決められるが、この制度を導入した加盟国においては、2015年に基礎支払いの受給権を有する者であって、基礎支払いの受給最低基準を満たすものは、小規模農業者に限らず、誰でも本制度への参加を選択することができる。

本制度を選択した農業者に対しては、基礎支払い、グリーン化支払い、青年農業者支払い、カップル支払い、自然制約地域支払いは支給されないが、その代わりに、クロス・コンプライアンスや、グリーン化支払いの要件を満たす必要もない。

本制度に参加した各農業者に対する支給額は、原則として、当該加盟国の受給者1人当たりの平均支給額の25%以下、あるいは、当該加盟国の1ha当たり平均支給額の5倍以下の範囲内で、加盟国が単一の単価を設定することとする。なお、例外的に、基礎支払い等の直接支払いを受給したとすれば当該農業者に与えられたであろう額に設定することも認められるが、いずれにせよ、各農業者に対する支給額は、年500ユーロ以上1,250ユーロ以下に限られる。また、小規模農業者制度に対する予算枠は、直接支払いの予算枠の10%以下とされており、支給算定額の総額がこの予算枠を超える場合には、総額が予算枠の範囲に収まるよう支給額が一律に削減される。

この小規模農業者制度を導入するのは、ドイツ、イタリア、スペイン、オーストリア、ポーランド、ハンガリー、ルーマニア、ブルガリアなど15カ国である。

2) フランスにおける不適用

フランスにおける小規模農業者（標準粗生産額25,000ユーロ未満の農業者）は、2010年において19万戸と、経営戸数の3分の1を占めているが、農地面積のうち7%しか所有しておらず、平均規模は11haにすぎない。

フランスにおいては、次の理由から、この小規模農業者制度は導入されない。

- ① 支給上限額が1農業者に対し1250ユーロと極めて限られており、農業者にとっての魅力が少ないこと
- ② クロス・コンプライアンスの要件を免除するといっても、この要件は既に直接支払いの受給要件となっており、小規模農業者制度のメリットとされる負担の軽減感到に乏しいこと

仮に小規模農業者制度を用意しても、誰も参加者はいないであろうというのが、関係者の一致した見方である。

5. 市場管理 (gestion des marchés)

(1) 予算

市場管理のための支出は、1980年代には農業予算の80%以上を占めていたが、もはや4%にすぎない。7年間で180億ユーロ、年当たり26億ユーロと、第1の柱の6%足らずである。

第1の柱の直接支払いを財源として、危機管理基金 (reserve de crise) が設けられ、公的介入や民間在庫への財政支出、輸出補助金、緊急措置などに充てられる。毎年4億ユーロを限度として積み立てられ、余った額は翌年に直接支払いに向けられ、農業者に払い戻される。

なお、市場管理措置の改正については、直接支払いのような移行期間が設けられていないので、2014年1月1日から施行される。

(2) 供給管理政策の廃止

次の3つの制度の廃止が決定されたことにより、長年の伝統的政策であった供給管理に終止符が打たれる。

- ① 生乳のクォータは2015年3月で廃止される。併せて、仔牛飼料向けの脱脂粉乳及び脱脂乳、カゼイン製造に対する補助金も廃止される。
- ② 砂糖のクォータは2016収穫年度をもって、2017年9月30日に廃止される。
- ③ ワイン用ブドウの新植権制度は2015年末に廃止される。これに代わって、ワイン用ブドウの植栽は許可制となり、これにより生産の増加を年1%以内にコントロールすることとされている。

(3) 公的介入制度

小麦、バター、脱脂粉乳に対する公的介入制度は維持されるが、次のような修正が加えられる。

- ① 買上げは、EU農相理事会で決定された価格で行われるが、一定の基準量（小麦300万t、バター5万t、脱脂粉乳10万9000t）を超えた数量については入札で決定される。
- ② 介入期間について、小麦は11月～5月と現行と変わらないが、バター・脱脂粉乳は5月から9月まで（現行は8月まで）に拡大される。

なお、EU 委員会が適当と認めれば、大麦とトウモロコシも買い入れることができる。

（４） 民間在庫助成

民間在庫助成金は、農産物の市場出荷を数ヶ月遅らせることにより需給の均衡を図るものであり、この一定期間の在庫費用について助成される。

対象品目は、現行の肉類、バター、オリーブ油から拡大され、新たに亜麻、脱脂粉乳、原産地呼称の付いたチーズが対象となる。

（５） 域外措置

域外措置の仕組みは、基本的に維持される。

- ① 現行の輸入関税は維持される
- ② 国際価格の下落、輸入量の急増に対しては、セーフガード措置として、追加的な関税を課することができる。
- ③ 輸出補助金の仕組みは維持される。国際価格の上昇により、現在では冷凍鶏肉を除き使われていないのが実情である。

（６） その他

- ① 契約を書面により行う義務や、生産者団体の認定制度を全ての生産部門に拡大する。生産者団体が生産者の 50%、かつ生産の 3 分の 2（果実・野菜では 60%）を組織するときは、販売を規制することが可能となる。
- ② 学校給食用の果実、牛乳・乳製品の調達コストの 75～90%を EU が負担する。予算が増額され、支出対象となる費用項目が拡大される。
- ③ 農産物市場で緊急事態が発生した場合に、EU 委員会が速やかな対応を採ることを可能にする。期間は最大 12 ヶ月で、費用は市場管理政策の予算と危機管理基金から支出される。

6. 農村振興政策

（１） 予算

共通農業政策のうち第 2 の柱である農村振興政策に向けられる 2014 年～2020 年の多年度予算枠組みは 953 億ユーロ（現在価格ベース）と、前期（2007 年～2013 年）に比べ 8 %減少した。他方、フランスを含め、イタリア、オーストリア、フィンランド、ポルトガ

ル、スペイン、スウェーデン、アイルランド、バルト三国など 16 カ国に対しては、第 2 の柱に関して追加的な支出が認められた。フランスに対しては 7 年間で 10 億ユーロと、イタリアの 15 億ユーロに次ぐ額が与えられる。この結果、フランスの第 2 の柱の予算枠は、7 年間で 99.1 億ユーロ、年平均で 14 億ユーロとなり、年平均額は前期に比べ 1.5 億ユーロ増大している。

農村振興に対する補助は、EU と加盟国とが財源を共同で負担して実施することとされている。各事業に対する地域区分ごとの EU の負担率の上限は次のとおりであり、この点について従前と変更はない。

85%：開発の遅れた地域、海外領土、エーゲ海諸島

63%：移行地域（フランスでは 10 地域が該当）

53%：その他の地域

次期（2014 年～2020 年）の多年度財政枠組みにおいては、加盟国が任意に、第 1 の柱と第 2 の柱との間で、15%を上限として相互に予算を移譲することが認められており、直接支払いと農村振興の間の予算の配分について、加盟国に一定の柔軟性が与えられている。直接支払いの水準が EU 平均の 90%未満である加盟国については、直接支払いの強化を図ることができるよう、第 2 の柱から第 1 の柱への移譲枠を 25%まで拡大している。

これにより、直接支払いから第 2 の柱へ一定額を移転する現在のモデュレーションの制度は廃止される。

なお、予算の年別割当については、これまで以上に予算の実施によりどのような成果が上がったかという結果が重視される。予算枠の 5%は当初は保留され、達成された成果に応じて次期中期計画の後期に再配分される。

（２） 農村振興政策の区分

従来の農村振興政策は、次の 3 つの基本軸と、これらを達成するための LEADER 事業（第 4 の軸として横断的なものと位置づけられた）により構成された。

第 1 の軸：農林業の競争力の向上

第 2 の軸：環境・農村空間の改善

第 3 の軸：農村における生活の質の向上と農村経済の多角化

次期中期計画においては、農村振興政策の構造が再構成され、従来の 3 つの基本軸を中心とする構造は廃止され、代わりに次の 6 つの優先項目が設定された。

① 農林業における知識の移転と技術革新

- ② 農業の競争力と経営の持続性の強化
- ③ フードチェーンの組織化と農業のリスク管理の向上
- ④ 農林業の依りどころである生態系の保全（生物多様性、炭素の貯留、廃棄物及び土壌の管理など）
- ⑤ 資源の有効利用の促進と低炭素化経済への移行の促進（水資源及びエネルギーの利用、メタンガスの排出削減など）
- ⑥ 社会的統合、貧困の減少、経済の発展の促進

現在の農村振興政策の中で取り組まれている課題は、これら6つの優先項目の中で再構成される。また、従来と異なり、次の条件を除けば、各項目に対する予算配分に関し何らの縛りもなくなり、加盟国の柔軟性が確保されている。

- ① LEADER 事業に対して 5%以上支出する。
- ② 環境の保全（水、土壌、生物多様性、有機生産、森林、条件不利地域）及び気候変動の防止に関連する措置に 30%以上支出する。

（３） 農村振興政策の新たな仕組み

加盟国は、全領土をカバーし、一連の地域計画を含む、国別計画を策定しなければならない。

加盟国は、重点課題に対応するため、テーマ別の下位計画を策定することができる。この課題には、青年農業者、小規模農業者、山岳地域、農村地域の女性、気候変動の緩和、生物多様性、農産物の直接販売などが挙げられる。

計画は、事前評価、分析、課題に対する調査を含むものでなければならず、6つの優先項目のそれぞれについて、対応措置、数値目標、財政計画を示さなければならない。

計画に基づく措置に対しては、EU と加盟国の双方から補助がなされ、各措置に対するEUの補助率は国別計画の中で定められる。

フランスにおいては、欧州農業農村開発基金（FEADER:Fonds Europeen Agricole pour le Développement Rural）を含む欧州基金の管理は、国から地域（Région）へ移譲される。すなわち、今後は地域が共通農業政策の第2の柱の実施責任者となり、地域農村振興計画（PDRR:Plan de Développement Rural Régional）を策定する。

農村振興政策の中で講じられる措置は、国と地域の権限及び財政支出のあり方に応じ、次の4つのグループに分けられる。なお、各々の地域農村開発計画の FEADER 予算の 5%以上は LEADER 事業に充てなければならない。

- ① 国レベルで内容が決められ、地域に裁量の余地のない措置
条件不利地域補償金（ICHN: Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels

permanents) , リスク管理

② 国レベルで枠組みが決められ、地域計画において実施が義務づけられる措置

農業環境気候措置 (MAEC: Mesures Agro-Environnementales et Climatiques) , 有機農業, 青年農業者の就農

③ 地域レベルで実施されるが、国及び地域が財政負担する措置

畜舎近代化計画 (PMBE: Plan de la Modernisation des Bâtiments de l'Elevages) , 森林

④ 地域レベルで、地域の予算により実施する措置：その他

2014 年～2020 年のフランス向けの FEADER 予算は 115.6 億ユーロ近くなるが、その内訳は次のとおりである。このうちフランス本土の地域へ分配される予算額は、約 100 億ユーロにのぼる。

・農村振興計画の別表に記載されている FEADER の予算：99 億ユーロ

・第 1 の柱から第 2 の柱へ移譲される予算のうち、第 1 の柱の予算枠の 1.33%分、リスク管理の財源となるもの：6 億ユーロ

・第 1 の柱から第 2 の柱へ移譲される予算のうち第 1 の柱の予算枠の 2%分：10.5 億ユーロ

(4) フランスにおける農村振興政策の主要措置

1) 条件不利地域補償金 (ICHN : Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels)

ICHN の目的は、自然条件の制約に起因する収入の減少と掛かり増し経費を補填することにある。支給単価は 2014 年以降 15%引き上げられるが、従来と同様、25ha 以上はその額が漸減される。ICHN の位置づけは新計画においても変わらないが、具体的な措置内容は、2015 年以降次のように変更される。

① 農業環境草地奨励金 (PHAE: Prime Herbagère Agro-Environnementale) は廃止され、条件不利地域補償金に統合される。

② 普通の条件不利地域及び山麓地域における酪農も対象となる。乳肉混合種に対する面積の加重は廃止される。

③ 飼料として自家消費している穀物が恩恵を受けられるよう、山地養豚も対象となり、通常より 10%高い額の補償金が支払われる。

④ 条件不利地域以外の地域では、農業環境草地奨励金 (PHAE) に代わって、農業環境気候措置 (MAEC) が適用される。

⑤ ICHN は次の 2 種類から構成されるようになる。

[1] 現在の ICHN の受給基準は維持され、支給額は 15%引き上げられる。その結果、上限額は、山岳地域では 250ユーロ/ha から 450ユーロ/ha へ、山岳地域以外

では 150ユーロ/ha から 250ユーロ/ha へ引き上げられ、対象面積は最大 50ha までとなる。

〔2〕これに加え、農業環境草地奨励金（PHAE）を統合化したことにより、飼料用草地については、最大 75ha まで、1ha 当たり 70ユーロが追加的に支給される。

第 5 表 条件不利地域補償金の支給額の改正内容（単位：ユーロ/ha）

	現行支給額 (平均)	15%引上げ分 (2014 年～)	PHAE 統合分 (2015 年～)	支給総額 (平均)
0 ～ 2 5 ha	7 3	1 1	7 0	1 5 4
2 5 ～ 5 0 ha	4 9	7	7 0	1 2 6
5 0 ～ 7 5 ha	—	—	7 0	7 0

資料：Chambre d'Agriculture の資料から抜粋。

（PHAE の統合化による影響）

PHAE は条件不利地域か否かを問わず支給対象となっていたため、ICHN への統合により、平地における草地畜産は大きな影響を受ける。例えば、平地の多いノルマンディー地域では、PHAE の受給者の 80%が対象外となる。条件不利地域以外については、新たに MAEC の対象となるが、受給基準は PHAE より厳しいものとなる見込みであり、ある程度補填されたとしても、収入の減少は避けられない見通しである。

2) 就農支援

第 2 の柱である農村振興政策においても、十分な能力のある者が農業へ参入するのを容易にすること、特に世代交代の促進は、EU 共通の優先事項とされている。

農村振興政策における青年農業者の定義は、①申請時に 40 歳未満であること、②十分な専門的知見と能力を有すること、③経営主として初めて就農することとされており、従前と異ならない。

就農対策は強化され、青年農業者の就農支援に対し、1 億ユーロが追加的に支出される。うち 7500 万ユーロ（第 1 の柱の 1%分）は第 1 の柱から、2500 万ユーロは第 2 の柱から、それぞれ支出される。

また、地域の就農政策を策定・推進するため、就農・経営移譲地域委員会（CRIT:Comité Régional de l'Installation-Transmission）が設立される。

この就農支援措置は、国が定める枠組みの中で、全ての地域で実施が義務づけられる。

3) 農業環境気候措置（MAEC）

MAEC は、環境保全または気候変動へ対応するための営農方法により生ずる掛かり増し経費を補填することを目的としており、従前の MAE（農業環境措置）に代わるものであるが、現行制度と連続性を有している。EU からは最大 75%まで助成を受けることができ

る。

MAEC は加盟国レベルで設定されるものであり、次の 3 つのタイプに分けられる。

- ① 農業環境措置 (MAE) : 畜産複合経営, 粗放的畜産, 放牧, 耕種農業が対象
- ② 地域的課題に対応するための農業環境気候措置 (MAEC) : 灌漑, 土壌の肥沃化, 植物検疫, 生物多様性, 養蜂, 湿地帯などが対象
- ③ 遺伝的な生物多様性の保全に対応するための農業環境気候措置 (MAEC) : 稀少種の保全, 植物遺伝資源の保全などが対象

タイプ別の MAEC の間には補完性が認められ、二重補助にならない限り、これらを組み合わせて、あるいは重複して適用することも可能である。MAEC の措置内容の枠組みは国により定められる。各地域は、地域農村振興計画 (PDRR) の中で、どの MAEC を適用するか、適用区域をどこにするかを定める。

4) 近代化

農業経営の競争力・適応能力を向上させるための計画は、農業経営の経済的効果を向上させることにより、自然資源の管理の最大化、農業経営の自律性の強化、生物多様性の促進を図ることを目的としており、特に畜産を優先分野としている。

年間 2 億ユーロ規模で設けられる近代化基金は、主に畜舎を目的としているが、その他の投資も対象としている。その財源は、国と地域だけでなく、水資源局のような他の機関も負担することが期待されている。予算規模は、前期の 7 年計画に比べおおむね倍増している。投資及び近代化の促進は、地域に委ねられた分野の 1 つであり、各地方の実情に応じ、川上から川下までを勘案した戦略的なものとする必要がある。

5) リスク管理・予防措置

農作物の損害保険や、病害虫の予防措置に対する助成は、2014 年までは第 1 の柱から支出されるが、これらのリスク管理・予防に関する措置に対する支援は、2015 年以降は第 2 の柱に移される。2013 年には 8500 万ユーロが支出された。

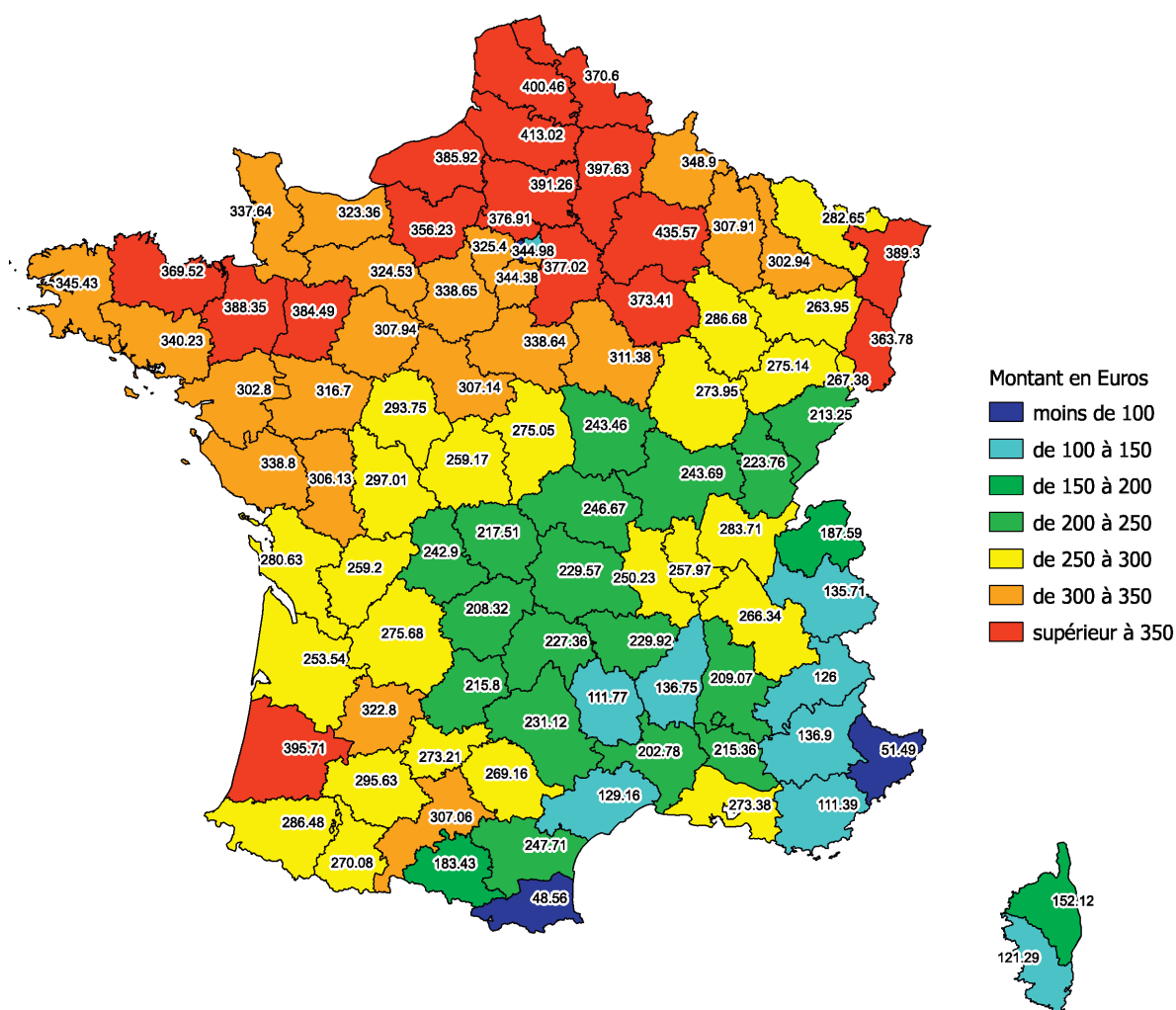
国別計画においては、収穫保険と、防疫上・環境上のリスクに対する共済基金の 2 つの措置が定められた。収穫保険は初めて導入される措置であり、対象範囲や料率についての作業が国レベルで行われている。

7. 受給額に及ぼす影響

(1) 従来の地域別の支給状況

直接支払いは、基本的に、土地面積と過去における面積当たりの収入実績に基づいて支給されてきたことから、面積当たりの受給単価、1経営当たりの受給額のいずれも、経営部門の中では耕種部門で高く、耕種部門の補助金受給額全体の9割近くにも達している。これに対し、肉用牛、羊の飼養農家では、カップル支払いや、条件不利地域補償金に依存する割合が高かった。

このため、従来の直接支払いの面積当たり支給単価を地域別にみると、大規模な耕種農業の盛んな北部で高く、山地が多く、土地の生産性が低い南東部に行くにつれて、だんだん低くなっている。



第2図 単直接支払い（DPU）の県別平均単価（2013年）（単位：ユーロ/ha）

注：フランス全体の平均単価は274ユーロ/ha.

資料：DDT-Charente service de l'économie agricole et rural の資料から抜粋.

(2) 共通農業政策の改革が農業者の受給額に及ぼす影響

今般の共通農業政策の改革のうち、農業者の受給額に直接に増減を及ぼす項目としては、全体の予算枠の削減とともに、次のような点があげられる。

① 基礎支払いの平準化措置

支給単価が平均より低い者に上乘せされ、その財源は支給単価が平均より高い者から捻出することから、支給単価が相対的に高かった耕種部門から、相対的に低かった畜産部門、特に粗放的な草地畜産に支給額がシフトすることとなる。

② 再配分支払い

最初の52ha分について上乘せされるため、大規模経営に比べ、経営規模が平均以下である中小規模経営に有利になる。土地利用型であれば、経営部門にかかわらない。特に、本支払いの予算枠は5%から最終的には20%にまで拡充される予定であるため、後年度になるほど支給額のシフトが大きくなる。これに伴い、基礎支払いに充てる予算が削減されるため、経営規模間の格差は更に小さくなる。

③ カップル支払い

本支払いの8割以上が畜産部門、特に肉用牛、酪農、羊の各部門に向けられるとともに、新たに飼料作物生産が対象となることから、畜産部門に手厚い保護が与えられる。

④ 条件不利地域補償金 (ICHN)

条件不利地域補償金の単価が引き上げられるとともに、山岳地域以外の条件不利地域の酪農も対象となるなど、支給内容の充実が図られるため、条件不利地域に立地する部門への支給額は増加する。他方、農業環境草地奨励金 (PHAE) は廃止されるため、平地における草地畜産は影響を受ける。

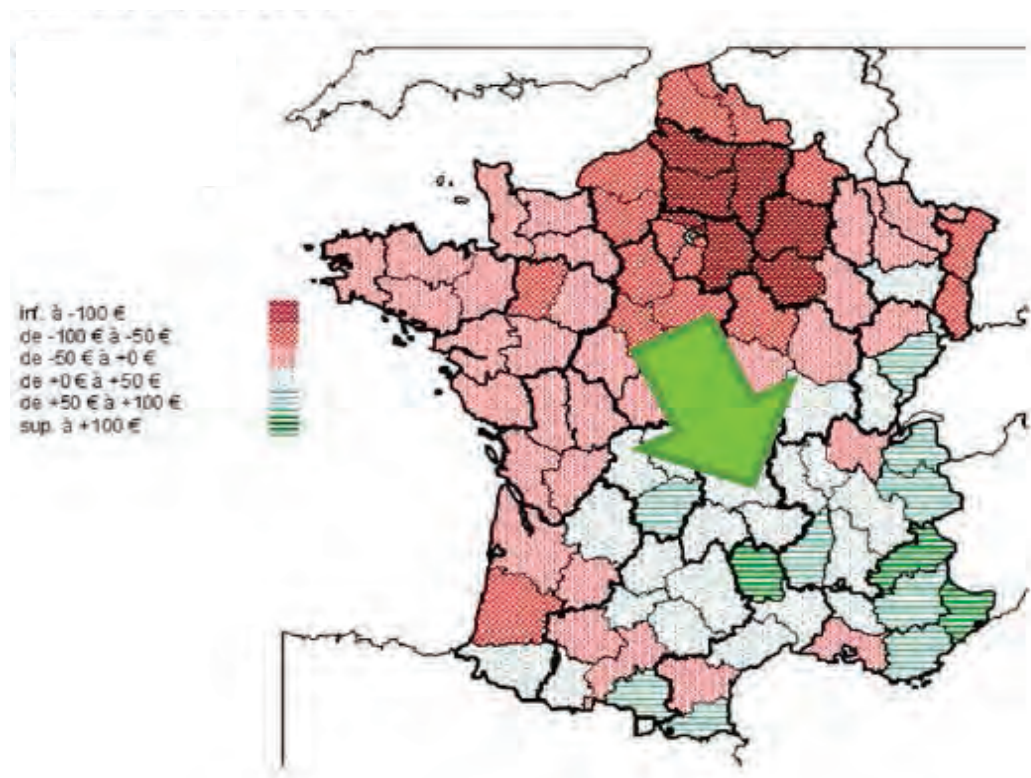
今般の改革により、直接支払いについては、平準化措置を導入し面積当たりの単価の格差を縮小するとともに、再配分支払いを導入し中小規模経営により手厚く配分することで、経営間の格差是正の方向に大きく歩を進めている。未だ経営規模の大小、経営部門の相違に応じた経営間の格差は残されるものの、基礎支払いについては、ha当たりの支給単価の差は縮小され、収斂化が進むこととなる。基本的には、大規模経営より中小規模経営に、耕種部門より畜産部門に手厚い補助が与えられることとなるが、経営規模、作目構成、立地場所等に応じ、具体的な影響額は個々の経営により大きく異なることとなる。

ただし、大規模経営に対する影響ができる限り緩和されるよう、次のとおり、大規模経営にも配慮した措置が含まれていることも注目される。

- ① 平準化措置を導入するにしても、5年間で70%と段階的な導入を図ることにより、ソフト・ランディングを可能としている。

- ② 平準化措置に伴う大規模経営への損失の範囲を最大 30%にとどめている。
- ③ 再配分支払いを導入することにより、大規模経営も最初の 52ha については上乗せを行うとともに、基礎支払いについて上限面積を設定していない。

地域別にみると、下図にみられるとおり、各地域の農業構造を反映して、直接支払いの支給配分は、現在の支給単価が高い北部から、低い水準にある南東部に向かってシフトしていくこととなる。ha 当たり平均単価の増減をみると、ha 当たり 100 ユーロ以上の増減が起きる地域もある。北部の単価が高い地域では4分の1以上の減額となる県がある一方、南東部の単価が低い地域では倍増となる県も出てくると見込まれている。第2の柱において、特に条件不利地域への補助の充実が図られたことを考慮すれば、共通農業政策の改革全体では、北部から南東部へのシフトが更に強められることとなる。



第3図 第1の柱の補助水準の変化（単位：ユーロ/ha）

資料：Chambre d'agriculture Normandie：PAC 2014-2020 から抜粋。

8. おわりに

新たな共通農業政策をフランスにどのように適用するかについては、2013年10月2日にフランス大統領より枠組みが示され、同年12月17日に農業団体との協議を経て基本的事項が決定された。その際に今回の改革の主要なポイントとして、フォール農相は次の点を強調している。

- ① カップル支払いにより生産をより良い方向に誘導する。カップル支払いの予算を第 1 の柱の 10%から 15%に拡大し、畜産部門を優先するとともに、その 2%を飼料自給率の向上に充てる。
- ② 条件不利地域に対する補償金（ICHN）を引き上げるとともに、簡便化する。最終的に本措置に対し 11 億ユーロを充てる。
- ③ 青年農業者の就農を促進する。第 1 の柱から予算の 1%の 7500 万ユーロ、第 2 の柱から 2500 万ユーロを充てる。
- ④ 農業経営の競争力と適応力を強化するための計画を適用する。特に、畜舎の建設に年間 2 億ユーロ以上の補助金を確保する。
- ⑤ 危機管理及び予防に対する措置を改善し、必要な予算を第 1 の柱の中で確保する。
- ⑥ 環境に優しい農業への移行を促進する。農業環境措置に対する予算、有機農業に対する予算を、それぞれ倍増する。
- ⑦ 過去の実績を基礎とする仕組みから離れることにより、農業者間の不均衡を減少させる。直接支払いの平準化を段階的に進め、2019 年に平準化率を 70%にする一方、これに伴う減少を 30%にとどめる。
- ⑧ あらゆる農業経営の活動と雇用を支持する。52ha 分に対して上乗せ支払いを行い、その予算は段階的に拡充し、最終的に第 1 の柱の 20%を充てる。

以上の発表は、農業団体向けということもあるが、今回の直接支払いの改正の意義よりも、支給水準が総体的に減少することを前提として、カップル支払い、条件不利地域補償金、農業環境措置等を充実することにより、農業経営に悪影響が及ばないよう対策を講じていることを繰り返し強調していることが印象的である。

今回の共通農業政策の改革により、直接支払いの単価の平準化が進むことは事実であるが、経営部門間、地域間における規模の格差を考慮すれば、農業経営ごとの受給額の格差は依然として残ることとなる。このようなデカップル支払いでは埋めきれない格差を補完するため、作目別のカップル支払い、条件不利地域に対する補償金等の拡充が図られているが、どこまで所期の目的を達成できるかは未知数である。

フランス農業は、経営規模、経営部門、経営資源構成も多様であり、地域による違いにも顕著なものがある。このような多様な要請にきめ細かく対応していった結果、フランスに適用される共通農業政策の内容は、きわめて複雑でわかりにくいものとなった。実際、フランスの農業者自身が、今回の改革により補助金額がどのようになるか把握しきれず、将来に対する不安を感じている者も少なくない。現段階において、直接支払いが農業経営にとって収入の大きな部分を占めていることは事実である。しかし他方、農業者自身は、良質な農産物をより効率的に生産し、より高く付加価値をつけることにより、補助金に依存しない姿が望ましいと考えていることも事実である。その意味で、今後の農業の発展環境を整備する牽引車として、第 2 の柱である農村振興政策の役割もますます大きなものとなる。

今回の共通農業政策改革は、加盟国の裁量の幅を広げたり、カップル支払いを拡充するなど、これまでの改革の流れとは異質な要素が現れている。このような傾向が一時的なものにとどまるのか、あるいはこれまでとは違う流れを示唆するものであるのか、今回の改革の具体的な影響と、それを踏まえた今後の検討が注目される。

[参考・引用文献]

- Bureau J-C and Thoyer S (2014) 「La politique agricole commune」, Editions La Decouverte – collection Rèperes
- Chambre d'Agriculture No 1026 (2013) 「Accord politique sur la reforme de la Politique agricole commune : La France a l'heure des choix」
- Chambre d'Agriculture No 1035 (2014) 「La PAC – tout savoir sur les aides directes (Volume 1 : Les aides du 1^{er} pilier)」
- Chambre d'Agriculture Normandie 「PAC 2014 – 2020 : Documents d'analyse et études d'impacts en Normandie」 (www.normandie.chambagri.fr/eco.asp)
- Cunha with Swinbank (2011) 「An inside View of the CAP Reform Process」 Oxford University Press
- Groupe PAC 2013 (2010) 「Guide de la Politique Agricole Commune」
(http://www.pouruneautrepac.eu/guide_politique_agricole_commune/Guide_de_la_Politique_Agricole_Commune.pdf)
- European Commission (2010) 「Communication from the Commission : The CAP towards 2020」
- European Commission (2015) 「The CAP towards 2020 : Implementation of the new system of direct payments」
- European Parliament : Directorate-General for internal policies (2013) 「European Council Conclusions on the multiannual financial framework 2014-2020 and the CAP」
- Ministere de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Foret (2013) 「Mise en oeuvre de la reforme de la PAC」
- Ministere de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Foret (2014) 「PAC 2015 – Paiements directs et dispositions horizontales」
- Ministere de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Foret (2014) 「Agreste GraphAgri 2014」
- Ministere de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Foret (2014) 「Agreste GraphAgri Regions 2014」
- REGLEMENT (UE) No1305/2013 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 17 decembre 2013 relatif au soutien au developpement rural par le Fonds europeen agricole pour le developpement rural (FEADER) et abrogeant le reglement (CE) no 1698/2005 du Conseil
- REGLEMENT (UE) No1306/2013 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 17 decembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les reglements (CEE) no 352/78, (CE) no165/94, (CE) no2799/98, (CE) no814/2000, (CE) no1200/2005 et no485/2008 du Conseil
- REGLEMENT (UE) No1307/2013 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 17 decembre 2013 etablissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des regimes de soutiens relevant de la politique agricole commune et abrogeant le reglement (CE) no 637/2008 du Conseil et le reglement (CE) no 73/2009 du Conseil
- Thoyer Sophie 「Cours introductif sur la PAC」 (<http://www.supagro.fr/capeye/wp-content/uploads/Cours/Cours-la-PAC-de-2014.pdf>)

Thoyer Sophie 「 Les politiques agricoles : principes économiques et mise en oeuvre 」
(<http://www.supagro.fr/capeye/wp-content/uploads/Cours/Cours-Politiques-agricoles-PAC.pdf>)

勝又健太郎 (2014) 「EU の新共通農業政策 (CAP) 改革 (2014-2020 年) について」農林水産政策研究所：平成 25
年度カントリーレポート (EU, ブラジル, メキシコ, インドネシア)

平澤明彦 (2014) 「2014-2020 年に実施される CAP 改革の概要」財団法人農政調査委員会：のびゆく農業 1017

増田敏明 (2013) 「次期 CAP 改革法案の審議状況―「公共財供給政策」への転換をめぐって」農林水産政策研究所

第2章 デンマークの農業戦略と

新共通農業政策（CAP）の適用

浅井 真康

1. はじめに

今回の EU 共通農業政策（CAP）改革（2014-20 年）は、2013 年 6 月および 9 月に欧州委員会、欧州議会、欧州理事会の三者間における合意が行われ、同年の 12 月に関連法令、2014 年 7 月には、委任法と施行法が公布された。2014 年を移行期間とし、各加盟国は、新 CAP 枠組に沿って農家所得支持のための直接支払いや農村振興政策に関して、自国の農業戦略を反映した具体的な制度設計を進め、2015 年から主な制度の実施を開始した。

本稿が取り扱うデンマークは、九州とほぼ同程度の面積の小国である。しかし、欧州各国や日本・中国等の東アジアへ豚肉や乳製品の輸出を盛んに行う世界有数の輸出農業国である。日本の農地面積のおよそ 6 割に相当する農用地では、同国の人口の 3 倍に相当する 1500 万人を養える量の食料が生産されている。これを担う多くの農家は規模拡大が進んできており、過去 10 年で 1 経営当たりの平均耕作地面積はおよそ 67 ヘクタールへと倍増した。その一方、農家世帯数は 35%減少し、淘汰されてきた農家も多い。

このような状況は、生産性向上と国際競争力強化のためには当然のこととして一般的に受け止められている。560 万人ほどの小さな国内市場だけでは成長が望めない当国では、農業を輸出産業として積極的に海外展開しなければ行き詰まるという危機意識が国民全体で共有されてきたためである。

同様に、国民の高い共通意識として農業活動に起因する環境問題への取組も挙げられる。1970 年代以降の急速な集約的農業の発展は、家畜排せつ物からの地下水・河川流域への窒素流出をもたらすことになった。国土の大半が平地のデンマークでは、特に飲用水の硝酸汚染や海洋沿岸域での富栄養化等、深刻な問題をもたらした。また、畜産が盛んな当国では温室効果ガスの排出量は他 EU 加盟国と比べても高く、近年問題視されている。このような反省から厳格な環境規制の実施や有機農業の普及支援が活発に行われている。

以上より、デンマークの農業戦略とは「競争力ある輸出産業としての農業」と「環境や気候への影響を抑えた農業」の促進であると捉えることができる。それでは、この戦略が、今回の CAP 改革においてどのように反映されたのだろうか。他 EU 加盟国との交渉場面や自国内における新制度の設計・実施に関して、文献レビュー及び 2014 年 12 月 1 日から 15 日まで行った現地聞き取り調査の結果より明らかにしていく。

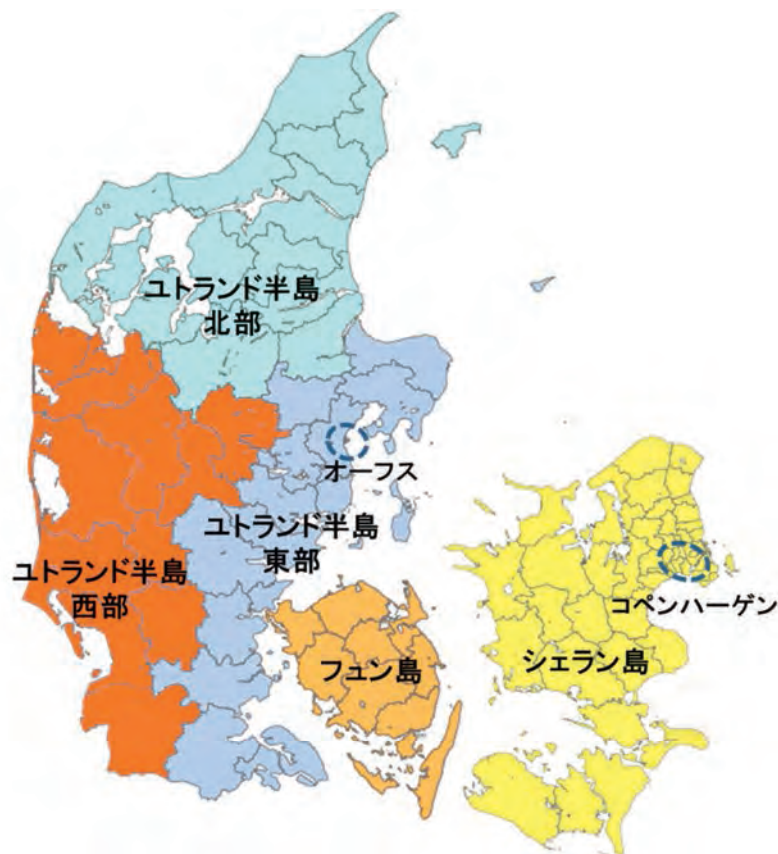
聞き取り調査の主な訪問先は、付録に示した。なお、特に引用元が記されていない記述は、聞き取り調査に基づくものである。

2. デンマーク農業

(1) デンマーク概要

デンマークは、バルト海と北海に挟まれたユトランド半島と、その周囲にある 443 の島から成り立っている。国土の総面積は 431 万 ha で、このうち農用地は 60%、森林地は 14% を占める。総人口はおよそ 560 万人で、シェラン島に位置する首都のコペンハーゲン市内には、およそ 55 万人が住んでいる。平坦な土地が広がっており、最高地点は海拔 173 メートルである。北大西洋海流の影響から気候は比較的穏やかなため、冬季の降雪量も少ない。最も寒い 2 月の平均気温は -1 度で、最も暖かい 7 月の平均気温は 17 度である。

国土は土壌条件に関して主に二つに分類することができ、農業特性も異なる(第 1 図)。まず、シェラン島やフュン島の島嶼部およびユトランド半島東部では、ローム質の肥沃な土壌に恵まれ耕種農業が活発に行われている。他方、砂質土の土地が広がるユトランド半島北部と西部では、草地を中心とした酪農業および養豚業が集積している。



第 1 図 デンマークの地域区分と主要都市

(2) デンマーク農業に関係する主要機関

デンマークでは、様々な機関・団体が相互作用し合いながら、「競争力ある輸出産業としての農業」と「環境や気候への影響を抑えた農業」の両立を目指している。

まず、食品・農業に関する規制・執行を主に担うのがデンマーク食料農業漁業省で、これに対してロビー活動を行う業界団体のデンマーク農業食料理事会がある。農学研究科を要する2大学を中心とした大学研究機関は、独立した研究に加えて、政府委託の政策評価や制度設計、デンマーク農業食料理事会の研究部門との連携研究も行っている。また、オーフス郊外に農業関係機関をはじめとする食品企業の研究施設が誘致され、現在50社におよぶ企業（のべ1,000人の雇用者）が集積し、アグロフードパーク（Agro Food Park）と呼ばれる欧州でも最大規模の食品産業クラスターの形成が進められている。

他方、国民の環境問題に対する関心が高い当国では、政策設計の場において環境系NGOの働きかけがもたらす影響は非常に強い。こうした土壌が、単に生産性・競争力の強化に目を向けた政策に偏らず、厳格な環境規制や有機農業を中心とした環境保全型農業の普及にも配慮した政策実施に起因している。農業に関係する主要機関は以下の通りである。

政府

食料農業漁業省（Ministry of Food, Agriculture and Fisheries）

- 本省、獣医・食品管理局（Danish Veterinary and Food Administration）及び農林水産局（Danish AgriFish Agency）からなる。
- 本省（約100名在籍）では、政策展開、省が所掌するサービスと管理、一般的な政策形成における大臣の補佐そして大臣が所管する事案の処理等を実施する。また、国会における各産業（食料、農業、漁業）に係る決定事項を踏まえた行政対応や、法令に関する問題及び国際的問題への対応、他省庁との連携等の業務を担う。
- 獣医・食品管理局（約2,100名在籍）は、主に食品・家畜衛生、動物福祉に関わる業務を行う。
- 農林水産局（約1,200名在籍）は、主にフードセクターの振興政策および環境政策に関する業務を行い、直接支払いや農村振興政策の実施運用を担う。

その他の関係省：農業・食品部門におけるイノベーション推進や環境保全に従事。

- 科学・イノベーション・高等教育省
- 環境省

業界団体

デンマーク農業食料理事会（The Danish Agriculture & Food Council）

- 2009年6月、デンマーク農業理事会、デンマーク農民連盟、デンマーク食肉機構連合、デンマーク養豚生産者協会及びデンマーク酪農連盟の五つの組織が統合し発足。

- 農業従事者，食品産業，食肉，乳製品，飼料業界等，食品に関係する事業者が会員。
- 職員は 1,200 人で，うち 1/3 がコペンハーゲン本部に常駐。
- ブリュッセル及び東京に在外事務所を設け，東京事務所は日本・アジア地域を所管。
- 主な役割
 - ① 農業部門の政治的な影響力の行使
 - ② 市場アクセス及び輸出の促進
 - ③ 会員に対してコスト削減等の情報提供
 - ④ 食品安全，動物衛生，生産性，動物福祉，環境及びエネルギーに関する研究開発
 - ⑤ 国内規制，CAP，動物福祉，食品衛生，環境問題等，会員の関心事項に対応

大学研究機関

主にコペンハーゲン大学とオーフス大学が農業関連の研究を担っている。旧・農科大学や国立研究所は 2007 年の構造改革によって，両大学へ吸収合併された。

- コペンハーゲン大学
 - 王立獣医農科大学（Royal Veterinary and Agricultural University）を吸収。
 - 食糧資源経済研究所（IFRO），森林・景観研究所，獣医学部等を含む。
 - 例えば，IFRO は農業環境支払い等の制度設計や政策影響評価を受託。
- オーフス大学
 - 国立農業研究所（Danish Institute of Agricultural Sciences: DIAS）および国立環境研究所（National Environmental Research Institute: NERI）を吸収。
 - アグロフードパークにおける他食品企業の研究施設との連携。

その他

- デンマーク工科大学：食品工学や環境技術の開発に従事
- オルボー大学および南デンマーク大学：農村地域開発等の研究

NGO

有機農業普及団体

- Økologisk Landsforening（Organic Denmark）：有機農業や有機食品に関わる 150 社がメンバー。普及活動や有機認証等の制度交渉，市場開拓等に携わる。

環境保全団体（代表例）

- Danmarks Naturfredningsforening（Danish Society for Nature Conservation）：デンマーク最大の環境系 NGO。IUCN のメンバー。1911 年に設立。国内 135,000 以上の会員数を誇る。
- Det Økologiske Råd（The Danish Eco-council）：1991 年に設立。農業に関連した水汚染やグリーンエネルギー政策等，デンマーク国内外における環境問題に取り組む。

(3) デンマーク農業の特色

1) 経営数の減少と経営規模の拡大

2013 年の農業総産出額は、820 億デンマーク・クローネ（以下、クローネ。1 クローネ＝およそ 20 円）で、このうちの 30%が養豚、19%が生乳、17%が穀物を占め、それぞれデンマークにおける主要農作物となっている（第 1 表）。

第 1 表 デンマーク農業産出高と部門別構成比の推移

	1990	2000	2010	2013
農業産出高（実数：100 万クローネ）	63,534	57,399	71,116	81,819
作物産出高 計 (%)	43.4	35.6	35.6	36.8
穀物 計 (%)	18.9	13.1	14.6	16.9
小麦 (%)	7.7	6.6	8.1	7.7
大麦 (%)	9.8	5.5	5.3	8.1
甜菜 (%)	1.8	2.0	1.1	1.2
馬鈴薯 (%)	1.3	1.7	1.3	1.3
家畜産出高 (%)	56.6	64.4	64.4	63.2
養豚 (%)	24.0	31.1	29.9	29.6
牛肉 (%)	7.2	4.9	3.7	3.9
養鶏 (%)	1.6	2.4	2.2	2.5
ミルク (%)	20.3	20.7	18.8	18.7
鶏卵 (%)	0.8	1.0	0.9	0.9
毛皮 (%)	2.4	4.1	8.5	7.2

資料：デンマーク統計局，Statistiks Denmark, 2015.

近年，養豚部門，酪農部門，耕種部門における共通の傾向として経営数の減少と経営規模の拡大が言える。そこで，まず全農家における動向を見てみよう。

第2表が示すように、2013年における全国の経営数は4万人を切り、1995-99年の平均と比べて38%以上も減少している。しかしながら、国内の総耕作地面積に変化はないため（第3表）、1経営当たりの平均耕作地面積は42.8ヘクタールから67.7ヘクタールと増加した。つまり、規模の経済性を活かして高い生産性を有する農業経営への構造変化が進んでいる。近年では、500ヘクタール近くの耕作地を保有する企業型経営の占める割合がますます増加している。

第2表 面積規模別耕作地面積と農業経営数の推移

	耕作地面積（1000 ha）			経営数		
	1995-99	2010	2013	1995-99	2010	2013
耕地なし				814	1,980	1,668
5 ha 以下	4	4	3	1,268	1,099	764
5-10 ha	74	58	56	10,139	8,031	7,803
10-20 ha	192	112	99	13,204	7,785	6,928
20-30 ha	214	106	98	8,668	4,304	3,973
30-50 ha	433	191	170	11,109	4,896	4,392
50-100 ha	836	426	389	12,003	5,925	5,400
100-200 ha	599	702	657	4,512	4,981	4,616
200 ha 以上	338	1,408	1,157	1,072	3,098	3,285
合計	2,689	2,646	2,628	62,788	42,099	38,829
1経営当たり耕作地面積（ha）				42.8	62.9	67.7

資料：デンマーク農業食料理事会，Facts and Figures Danish Agriculture and Food, 2015.

注．1経営当たり平均耕作地面積（ha）（2010年度）は、イギリス 78.6、ドイツ 55.8、フランス 52.6、オランダ 26.0、スペイン 24.0、イタリア 7.9、EU15平均 23.5、EU27平均 14.1（EUROSTAT, Online）.

第3表 品目別作付面積の推移

単位：1000 ha

品目	1995-99	2007	2010	2014
穀物 計	1,483	1,445	1,469	1,440
冬小麦	643	684	744	646
春小麦	7	8	14	15
ライ麦	81	30	51	106
冬大麦	174	169	143	119
春大麦	530	457	426	483
オート麦等	48	97	83	36
豆類	82	6	10	8
菜種	123	180	165	166
義務的休耕地 (set-aside)	197	184	10	6
馬鈴薯	40	41	38	42
甜菜	67	39	39	36
播種用種子	70	87	67	76
園芸作物	22	21	20	19
青刈り飼料用穀物	109	60	63	62
青刈り飼料用トウモロコシ	43	145	172	190
飼料用甜菜	37	4	4	5
輪作草地	253	266	327	316
永年草地	177	197	200	200
青刈り飼料を含む粗飼料	442	475	566	568
全耕作地面積	2,689	2,663	2,646	2,621

資料：デンマーク農業食料理事会, Facts and Figures Danish Agriculture and Food, 2015.

注：義務的休耕地は2008年に廃止された。

養豚部門においても同様の傾向を観察できる。例えば、2013 年の経営数は、95-99 年平均のおよそ 5 分の 1 に減少したが飼養頭数は増加している（第 4 表）。この結果、経営体当たりの飼養頭数は約 5 倍になり、2,000 頭以上を飼養している農家が全体の半分を占めるまでになっている。

第 4 表 飼養頭数別の養豚経営数の推移

	1995-99	2010	2013
1 経営当たりの飼養頭数			
1-49 頭	23.8	10.8	11.2
50-99 頭	10.3	2.5	1.9
100-499 頭	29.9	10.8	7.3
500-999 頭	16.1	11.1	10.1
1,000-1,999 頭	13.1	19.4	17.8
2,000-4,999 頭	6.1	29.3	30.9
5,000 頭以上	0.7	16.0	20.8
合計 (%)	100.0	100.0	100.0
養豚経営数 (合計)	18,648	5,068	3,861
飼養頭数 (1000 頭)	11,406	13,173	12,076
1 経営当たりの飼養頭数	612	2,599	3,128

資料：デンマーク農業食料理事会, Statistics 2013 Pig.

注. デンマークの豚飼養頭数は、およそ 12 百万頭で、欧州では 5 番目の規模である（1 位はドイツの 27.4 百万、2 位はスペインの 25.7 百万、3 位はフランスの 14 百万、4 位はポーランドの 13.1 百万）。日本は 9.7 百万頭である。九州と同面積のデンマークでは、日本を上回る頭数が飼養されており、集約的な飼養が行われていることがわかる。

第 5 表は、牛乳の生産割当（クォータ）規模別酪農経営数の推移を示している。2014/15 年の生産割当では、3,545 の経営が牛乳生産者として登録されたが、これは 10 年前のほぼ半数である。他方、高い生産割当を保有する農家の割合は、年々増加している。

第 5 表 クォータ規模別酪農経営数の推移（%）

クォータ	2004/05	2010/11	2014/15
200t 未満	11.1	5.8	4.2
200-400t	20.3	11.2	8.4
400-600t	18.0	11.6	9.1
600-800t	15.0	10.0	8.5
800-1,000t	14.8	9.4	8.7
1,000-1,200t	11.5	12.6	10.4
1,200-1,400t	4.3	11.5	10.8
1,400-1,600t	1.9	8.0	7.7
1,600-1,800t		5.1	6.3
1,800-2,000t	3.0	3.9	4.4
2,000t 以上		10.9	21.6
合計（%）	100.0	100.0	100.0
合計（実数）	6,587	4,138	3,545

資料：デンマーク農業食料理事会, Statistics 2013 Dairy.

注. 2004 年の最大階層は 1,600t 以上.

このような傾向は、1 経営当たりの乳牛飼養頭数の推移からも読み取れる（第 6 表）。100 頭以上の経営の割合は、2003 年の 28%から 2013 年の 66.5%へ上昇し、この 10 年間でデンマーク酪農は飼養頭数 100 頭以上の経営が主流となった。

第 6 表 乳牛飼養頭数規模別酪農経営数割合の推移

	2003	2012	2013
1-14 頭	8.7	1.4	2.1
15-19 頭	2.5	1.8	0.8
20-29 頭	5.7	3.3	3.2
30-49 頭	17.9	9.1	7.9
50-74 頭	20.9	10.8	11.3
75-99 頭	16.4	9.2	8.2
100 頭以上	28.0	64.3	66.5
合計	100.0	100.0	100.0

資料：デンマーク農業食料理事会, Statistics 2013 Beef.

2) 農地の所有・相続制度

このようにデンマークの限られた国土における農業経営の大規模化は、農家数の減少を意味している。しかしながら、国際競争力の強化を優先するという政策は一貫しており、これによりビジネスとして採算のとれる大規模な農業経営を实践できる者だけが生き残れるシステムが推し進められている。

顕著な例として、2010 年まで継続されていた「グリーン・サーティフィケート」資格の取得が挙げられる。これによれば、30ha 以上の農地購入には高等教育を最短 4 年間受けて「グリーン・サーティフィケート」を取得することが条件となっていた。

これに関連して、当国では農家の子息が親から農地を引き継ぐ場合でも相続税の優遇がないため、相続ではなく親子間で農家という企業を売買することになる。専業農家の場合、比較的小規模な農場でも 1,000 万クローネ以上の価格になる。つまり、買い手に大きな資金調達能力が要求され、就農への強い意志と教育に裏打ちされた担い手のみが農家を継承できるシステムが構築されている。

よって、グリーン・サーティフィケートの廃止後の現在も就農希望者の多くは、農業学校において大規模農業経営のノウハウを学び、各種の資格を取得後に就農する（詳細は追って説明）。

また、新規就農の際には、高額な投資が必要となるため、銀行からの融資を受けにくいという点が参入障壁となっていた。そこで、2010 年には制度が改正され、年金基金が農地に投資できるようになった。これにより、農家は銀行融資の代わりに年金基金から農地を借り受け、10 年後にこれを買戻すことが可能になっている（一之瀬・清水，2014）。

3) 協働組合組織

デンマークの農業および食品産業における経営主体の特徴として、協同組合組織が挙げられる。協同組合は、農家によって 100%所有されており、生産部門のみならず加工・流通、輸出部門に至るまで、農家が主体的に関与している。このように農業生産から食品加工まで垂直統合が進んでいることが、デンマークが有する高い競争力の背景の一つと言える（一之瀬・清水，2014）。1964 年には 904 あった組合が、現在は 11 にまで集約されている。

例えば、食肉加工の協同組合であるデニッシュ・クラウン（Danish Crown）は、豚肉輸出量に関して世界第 2 位を誇り、酪農・乳業組合のアーラ・フーズ（Arla Foods）は、売上高約 108 億ドル（2012 年）の世界第 7 位の乳業企業である。デンマーク農家の大多数は、このような世界的企業のオーナーであり、一人一票制の原則に基づく強力な組合民主主義の下、高い経営参加意識を有し、その運営に密接にかかわっている。これら協同組合組織は、デンマークのマーケットシェアの大部分を占め、その売上高は GDP の約 10%にも相当する。

第7表 協同組合の売上高

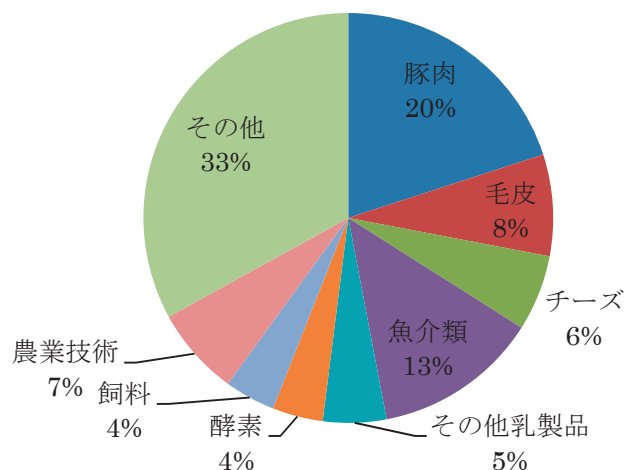
単位：100 万クローネ

	協同組合組織名	2010	2013
酪農	Arla foods	49,030	73,600
	Thise	501	648
食肉	Danish Crown	45,211	58,023
	Tican	4001	5,158
	DAT Schaub	2,530	2,994
	Daka	966	1,007
飼料，農機具等	DLG	39,364	59,103
	Danish Agro	13,347	25,128
その他	Kopenhagen Fur Center	7,117	13,279
	DLF Trifolium	2,001	3,325
	Danaeg	963	1,157
	KMC/AKV Langholt	788	1,255

資料：デンマーク農業食料理事会, Facts and Figures Danish Agriculture and Food, 2015.

4) 輸出産業としての農業

在日・デンマーク大使館の公式ホームページによれば、世界でもっとも厳格な獣医学基準と食の安全性に対する意識の高さを背景に、デンマークで生産された農産物と加工品の約3分の2が世界180ヵ国以上に輸出され、国の重要な輸出産業の一つとなっている。



第2図 デンマーク農産物及び農業関連製品の輸出額における品目別割合（2013）

資料：デンマーク農業食料理事会, Facts and Figures Danish Agriculture and Food, 2015.

具体的には、2013 年のデンマーク農産物及び農業関連製品の輸出額は 1,560 億クローネで、総輸出額のうち 25%を占めた (Statistiks Denmark, Online)。なかでも豚肉および豚肉製品、チーズ等は重要な部門であり、日本への輸出⁽¹⁾も盛んに行われている (第 2 図)。

産物及び農業関連製品の輸出先としては、ドイツが全体の 18%を占め最も高く、近年では中国が 2 番目 (11%) に台頭してきている (日本は 3%)。香港を含む中国へは、豚肉や乳製品に加えてミンク等の毛皮も多く輸出されている。

このように農産物の高い輸出シェアを伸ばしてきた結果、デンマークの食料自給率は 300%に上り、2009 年度の主要部門で生産される品目の自給率は穀物 125%、牛乳 222%、豚肉に関しては 594%と 100%を大きく上回っており、輸出を前提とした生産が行われている (FAOSTAT, Online)。

もともとデンマークは、19 世紀まで穀類が主要な輸出農産物であった。しかし、耕作の機械化等に伴う穀物価格の下落によって外国市場向けのバターやベーコンを生産する畜産業への転換を余儀なくされる。このような逆境から、今日の高い国際競争力につながった要因として、輸出先が求める厳格な規格に適合した豚肉や加工肉等の高付加価値な畜産物製造を目指してきた等の理由が挙げられる。

i) 養豚

第 2 図が示すように、豚肉は農産物輸出額のおよそ 2 割を占め、輸出货量、輸出額共に世界第 2 位の規模である (FAOSTAT, Online)。主な輸出先は、ドイツ、イギリス、ポーランド、中国、日本で、イギリスにはベーコン、ドイツには生体豚、中国には内蔵等の副産物、日本には部分肉というように輸出先のニーズに合わせて異なった品目を輸出している (第 8 表)。

第 8 表 デンマーク産豚肉の輸出先上位 8 ヶ国 (2012 年)

	トン	クローネ (100 万)
ドイツ	597,320	8,202
イギリス	241,034	4,619
ポーランド	210,552	2,991
中国	197,007	1,847
日本	125,031	3,812
イタリア	108,556	1,691
ロシア	103,846	1,734
スウェーデン	50,072	1,316
全合計	1,929,813	32,278

資料：デンマーク農業食料理事会, Statistics 2013 Pig meat.

近年では、家畜排せつ物の処理に関する環境規制やアニマルウェルフェア、また国内の生産費用の高騰によって子豚の繁殖経営に焦点を絞る経営者が増加している。生体のままドイツやポーランド等の近隣国に輸出することで、飼養にかかる負担を減らすことができるからである。生体豚の輸出動向を見てみると、1992年の1.9万トンから、2002年には8.3万トン、2012年には約32万トンにまで増加した。

ii) 酪農

WTO 農業協定以前は、主に中東へのバター等の輸出を重視していたが、その後、ニュージーランドやオーストラリア産の乳製品との競合によって、その他の地域へのシフトを迫られた。近年では、2008年に中国で発生した粉ミルク問題に起因して、中国への輸出が増加している。デンマークは、欧州で唯一、中国への有機牛乳の輸出が認可されている国であり、高品質なデンマーク産乳製品は中流階級以上の消費者に人気が高い⁽²⁾。

他の欧州各国と比べてデンマーク酪農は、少数の経営が多頭数飼養していることが特徴と言える(第9表)。更に1984年に5,900kgであった1頭当たりの乳量は、2010年には、9,100kgにまで向上し、搾乳量の多い乳牛を飼育した高収量かつ集約的な形態と言える。このようにしてデンマークでは国内消費量をはるかに上回る量の牛乳が生産され、このうちの約2/3がチーズやヨーグルト等に加工され、国外へ輸出される。

2015年4月よりクォータ制度は廃止となるが、大規模な酪農業を営む経営者が多いデンマークでは収量の増加が見込まれる。アーラ・フーズは制度廃止によって10～20億リットルの超過供給を予想しており、東アフリカ等新しい市場の開拓を進めている。

第9表 国別酪農経営数(2010年)

国名	酪農経営数 (1000)	1経営当たりの 平均頭数
デンマーク	4	140
オランダ	20	75
ドイツ	92	46
スウェーデン	6	61
ベルギー	11	44
フランス	77	47
スイス	27	21

資料：IFCN, Dairy Report 2010.

iii) 輸出型畜産を支える耕種

国土の6割を耕作地が占めるデンマークであるが(第3表)、高い輸出量を誇る大規模な畜産を行う上で重要である。その主な理由は、以下の二つである。

まず、環境規制への対応としての農地である。家畜排せつ物に起因する水質汚染に苦し

んできたデンマークでは、1980 年代後半より窒素・リンの流出削減を目的とする国家政策を実施してきた。具体的には、農業者が守るべき行動計画の一つとして、家畜排せつ物の最大還元量を、有機農家および養豚農家ならば 140 kg N/ha、牛を飼養している農家ならば 170 kg N/ha または 230 kg N/ha にすることを求めている。つまり、大規模な畜産農家ほど、家畜排せつ物を還元する大規模な農地が必要となる⁽³⁾。

二つ目の理由は、飼料用としての作物生産である。デンマークでは、飼料も自給する家畜生産が大多数を占める。具体的には、作物生産の全 80%が飼料用とされており、これにより穀物価格の変動に左右されにくい養豚・酪農経営が可能となっている。

5) 就農者の育成

競争力ある輸出産業としての農業を実践・継続していくには、これらを支える担い手育成のための育成政策が必要である。デンマークでは、19 世紀半ばには農閑期における農業従事者への成人教育機関として農業学校が設立されており、これを発端とした優れた農業経営者や農業組合指導者の育成基盤があった。

現在の農業教育制度は、職業専門教育制度の一つとして位置づけられ、農業学校への進学者は教育プログラム（15～16 歳）修了後、「農業技能者育成プログラム」と呼ばれる 3 年 5 ヶ月間に渡る、理論と現場実習を交互に学ぶ実践型の教育を受ける。座学では、農業技術・理論に加えて、経済、会計、財務管理、経営理論、食品安全、国際問題、IT 技術等を幅広く学ぶ。

このプログラムを修了すれば熟練農業者としての資格を取得できる。更にその後、受講者のキャリア目標に合わせた以下のような訓練を受けることもできる。

- ① 経営マネージャー等のリーダー育成プログラム（5 ヶ月～1 年 3 ヶ月間）
- ② 教師やアドバイザーを目指す農業技術習得プログラム（2 年間）
- ③ 学術研究者プログラム（3 年 6 ヶ月～7 年間）

このように新規就農を希望する若者は、全国に 21 校ある農業学校へ進学し、農業に携わるための各種の資格を取得してから就農する場合が多い。こうして新規就農者のうち非農家出身者の参入が占める割合は、実に 6 割以上になっている。

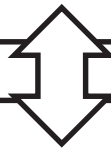
6) 普及システム

収量や効率性を向上するための最新技術の開発やその技術の普及、あるいは環境保全やアニマルウェルフェア等の厳格化する規制への対応を行うために、農家が主体となって所有・管理しているデンマーク農業アドバイザー・サービス（Danish Agricultural Advisory Service : DAAS）が存在する（Madsen- Østerbye, 2014）。

具体的には、DAAS は、技術開発のための研究や知識普及ファシリテーターとしての役割を担うナレッジセンター（現・SEGES⁽⁴⁾）と、農家に対して直接的にアドバイスを行う地方農業アドバイザーセンターの 2 層構造になっており、現場におけるより良い農業経営に向けて日々対応を行っている（第 3 図）。

ナレッジセンター

- デンマーク農業食料理事会傘下
- オーフス郊外のアグロフードパーク内に設立
- 職員数：650 人
- 運営資金：会計システムや IT プログラムのライセンス販売（62%），研究開発に対する助成金（29%），税金の払戻金（16%），デンマーク農業食料理事会資金（3%）。
- 研究部門：毎年 1000 以上に及ぶ圃場試験を実施。生産性や効率性の向上に向けた技術開発。大学研究機関との共同研究。
- 地方アドバイザーの補佐：畜産，作物，ビジネス・経営の 3 部門があり，それぞれアドバイザーの質問・相談に対応。
- ソフトウェア：会計システムや円滑な直接支払い申請のためのソフトウェアを開発。ユーザーライセンスを農家へ販売。



地方農業アドバイザーセンター（DAAS 組合）

- 全国に 32 組織
- 農家所有の非営利組織
- アドバイザー：全国で総数 3,100 名ほど
- 業務：クライアントである農家への具体的なコンサルタント
 - 作物や畜産の管理，経営計画，または法規制への対応
 - 専門的な知識と適格な処理能力が要求されるため，アドバイザーは修士号取得者など高学歴者も多数
- 組織運営：農家が支払うアドバイス料（1 時間 8,000 クローネ＝16,000 円）。2004 年以降，政府補助はなく，農家の自己負担。

第3図 ナレッジセンターと地方農業アドバイザーセンターとの連携

クロスコンプライアンスの遵守等，各農家が従う規制は複雑さが増すばかりであり，ほぼすべての農業経営者がアドバイザーにコンサルタントを依頼している。

例えば，過剰な施肥を避けるために，耕作を行っている経営者は，作期が始まる前（当年度の 4 月中旬）までに作付けおよび施肥設計の報告を農林水産局（Danish AgriFish Agency）へ行うことが義務づけられている。施肥ガイドラインには，圃場の土壌条件に応じた作物の窒素要求量，前年度の作付け（前作）に関連した作付け開始時点での土壌中の

可給態窒素量等が定められており、経営者はこれらを参照にして1年間の総窒素施肥量を計算することになっている。このような複雑な作業を軽減するため、①ナレッジセンターは圃場や作付け体系に合わせて施肥量を容易に計算できるソフトウェアを開発し、②農家はこのソフトウェアのライセンスを購入し、③委託されたアドバイザーが実際の申請作業を行う。

全国に32ある地方農業アドバイザーセンターは、お互い競合関係にあり、つまり“どのセンター”で“どのアドバイザー”のコンサルタントを受けるかは農家の自由である。シェラン島北部の農業アドバイザーセンター“Agrovi”にてアドバイザーを務めている Hans Henrik Drewsen Fredsted 氏によれば、このような競合関係にあることも、充実したサービスを提供する組織で有り続ける上で重要な因子だという。

これに加えて、近年では、法規制への対応だけではなく、グリーンツーリズムや地産地消のためのファームショップ等の経営多角化へのアドバイス等も行っている。このように多様化するクライアントの希望に対応していくことも地方農業アドバイザーセンターが他組織との競合に打ち勝つ鍵にもなっている (Madsen・Østerbye, 2014)。

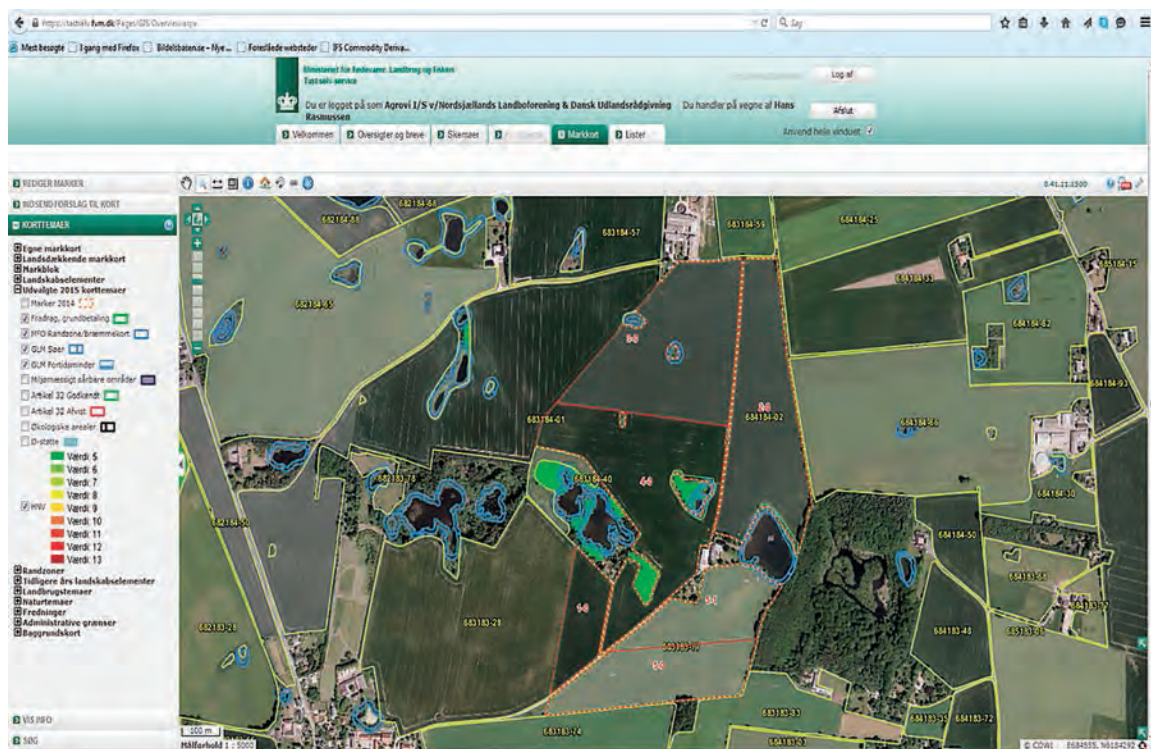
7) IT 化

デンマーク農業の特徴として IT 化も挙げられる。松田 (2012) が記しているように、規則や受給要件を実施運用し、それを農家が遵守することは、①行政コストの増大と②農業経営を非効率にする、という二つの問題を抱えている。例えば、行政側は、公的資金を用いる以上、適切で効率的な行政手続きが必要となるが、完璧なシステムの実施は常に行政コストの増大という課題を生み出す。他方、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。そこで、デンマークでは、行政や農家の事務手続きの負担を軽減するために、大規模な IT 化が進められている。

具体的には、デンマークでは、CAP の直接支払いや農村振興プログラムにおける農業環境支払いの受給申請はすべてオンライン上で行われている。

例えば、現在、デンマーク国内ほぼすべての圃場の航空写真が GIS (Geographical Information System) に取り込まれて電子情報化されている。これらの圃場は ID 番号が付され、インターネット圃場地図 (Internet Field Map) と呼ばれる申請システムに統合されている (第4図)。直接支払いの受給申請者は、オンライン上で所有する圃場の ID 番号と照合しながら作付けや施肥の報告を行い、これらがクロスコンプライアンスに遵守していれば、受給申請をそのまま行える。なお、このような直接支払い等の補助金申請も農家自身が行うのは稀で、上記のアドバイザーが代行する 경우가ほとんどである。

このほか、複数の助成金申請を一括して行えるシステムや申請者毎の補助金のデータベース化も構築されている。このように国レベルで IT 化が進み、徹底的なデータ管理が行われている国は、EU 内でも他に類を見ない。



第4図 インターネット圃場地図を通じた作付け計画申請の一例

資料：Agorovi の Hans Henrik Drewsen Fredsted 氏より提供。

注．赤い線で囲まれた圃場が，ある経営者（申請者）の所有する土地を示す。

（４） デンマーク農業が抱える課題⁽⁵⁾

１） 経済不況やロシアの EU 産食品禁輸による影響

世界有数の農産物輸出国としての立場を維持してきたデンマークであるが，年々高まる人件費や，2007 年の不動産バブルの崩壊による高地価，2008 年のリーマンショックによって農家が銀行融資を受け難くなっており，農業セクター全体が停滞している。

この状況は，2014 年 8 月のロシアの EU 産食品禁輸⁽⁶⁾によって悪化し，2015 年には約 1,000 カ所の農場が離農を余儀なくされると予想されている（主要紙 ユランス・ポステン 2014 年 12 月 30 日報道）。デンマーク農業食料理事会によれば，2014 年に負債を抱えたデンマークの農場は 54%で，2013 年の 18%から大幅に上昇しており，深刻さは増している（主要紙 ユランス・ポステン 2015 年 2 月 2 日報道）。

これに関連して，2014 年 12 月にナレッジセンターは，2015 年以降のデンマーク農業の展望に関するレポートを公表した。これによると，ロシアの EU 産農産品等の輸入停止及び食品価格の急落は，今後数年間，デンマーク農家の所得が低下することを意味し，平均的な農家の負債額は，2015 年で 11.2 万クローネ（約 224 万円），2016 年は 18.7 万クローネ（約 374 万円）になると予想される。仮にロシアの輸入停止措置が解除されたとしても，2015 年の農家の収入は芳しくなく，2016 年は緩やかな改善が望めるのみである。

特に繁殖豚農家⁽⁷⁾及び酪農家⁽⁸⁾への悪影響が懸念され、2015~16年にかけて繁殖豚農家は82.2万クローネ（約1,600万円）の負債、酪農家は26.1万クローネ（約522万円）の負債を抱えると予想される。

デンマーク政府は、同制裁措置の影響を受ける中小企業を支援するため、500万クローネ（約10億円）の輸出対策予算を計上し、アジアをはじめ代替市場への輸出先の振替を支援している。また、アーラ・フーズでは、中東及びアフリカ諸国の市場に活路を見出すべく精力的に新たな協力パートナーを探しており、ブラジル、エジプト、ナイジェリア等の企業と連携を深めて輸出量増加を図っている。

2) 厳格な環境規制による生産費用の高騰

デンマークは、畜産に伴う地下水汚染等に対して、1980年代以降、農業の環境分野の規制に関して、総じてEU指令内容よりも厳しい内容の国内法令を実施してきた。これにより窒素やリンの流出は年々低減され水質も改善されてきている。しかしながら、その取組が過剰と思われる内容があり、コスト増加による競争力低下が問題となっている。

例えば、2014年に収穫された穀物の品質は史上最悪と言われるほど低く、豚飼料として使用するには、輸入したたんぱく質を添加しなくてはならないほどであった。このような低品質の飼料しか栽培できないのは、厳しい環境規制のために必要量の肥料を散布できないことが原因とされている。現在、デンマークの養豚農家は、1ヘクタール当たり140kgの窒素の施肥が許可されているが、ドイツ北部の農家は220kgまで施用可能である。

ナレッジセンターの試算によると、1ヘクタール当たり40kgの窒素を増加すると、収量は600kg、たんぱく質含有率は0.8%増加し、デンマーク全体の穀物収穫量では年次130万トン、農場収益では16億クローネ（約304億円）の増加が期待できる（主要紙 ユランス・ポステン 2014年11月6日報道）。

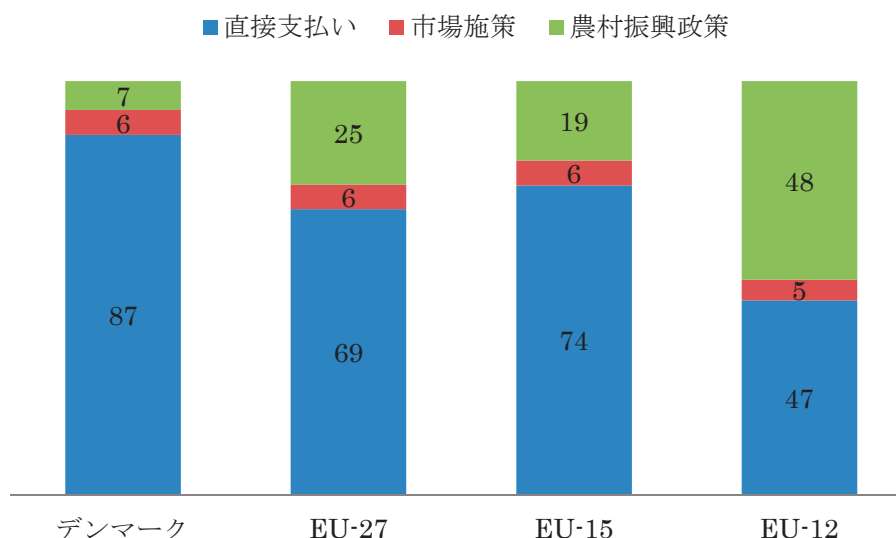
このような事態を受け、デンマーク農業食料理事会は、政府に対して、環境規制を緩和し、必要量の肥料を使用できるよう要望した（主要紙 ユランス・ポステン 2014年11月6日報道）。デンマーク国会議員の大半が、環境に係る規制内容緩和で同意しており、デン・ヨエンセン食料・農業・漁業大臣も、現在の環境規制は不合理で変更する必要があることを認めた。しかし、具体的な変更のタイミングについては不透明なところが多い。

3. デンマークとこれまでの CAP（2007-13）

（1） 前 CAP（2007-13）の内容

新 CAP（2014-20）について検討する前に、前 CAP（2007-13）の内容を把握しておく。

2007-13 年の CAP では、デンマークに対して 77 億ユーロが投入された。これは、27 加盟国全体の予算の 1.8%に相当する。第 5 図が示すように、デンマークに投入された予算のうち全体の 87%が第一の柱における直接支払いとして配分され、第二の柱の農村振興政策が占める割合は、他 EU 加盟国と比べて非常に小さいものであった。

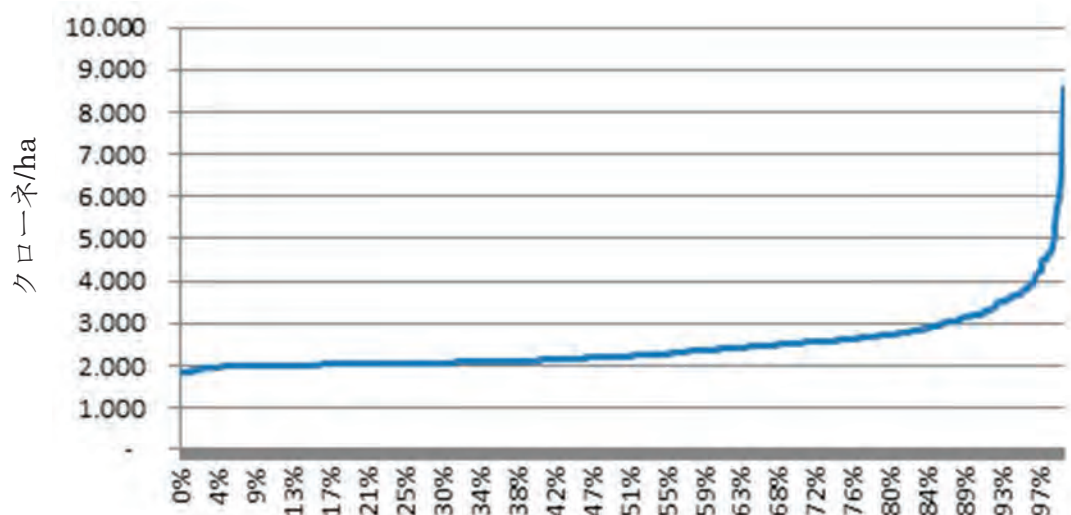


第 5 図 前 CAP（2007-13）予算の配分（%）

資料：European Commission, Member States Factsheets Denmark, 2014.

このように予算の大多数を占める直接支払いであるが、その支払いの実施運用は、デンマークでは、過去実績支払い（historic model）⁽⁹⁾ と地域支払い（regional model）⁽¹⁰⁾ の二つを組み合わせた動態型のハイブリッド支払い（hybrid model）によって行われている。なお、国内を更に地域ごとに別けるフランスやドイツとは異なり、デンマークは国全体を一つの地域と定める。

過去の受給実績に基づいた農家ごとに異なる受給権単価から国内での統一化へ少しずつ移行するため、デンマークでは、2005 年からハイブリッド支払いを採用している。この結果、2012 年の時点で、デンマーク国内の全申請者の 9 割がヘクタール当たり 2～3,000 クローネの受給権単価を保持し、非常に高額な受給権単価を保持している農家は全体の数%である（第 6 図）。高額な面積単価を保持する農家の多くは大規模な酪農家、品目別カップリング対象となっていた蛋白源作物（2010 年にデカップル）や馬鈴薯でんぷん（2012 年にデカップル）等を大規模に栽培している耕種生産者である。



第6図 デンマーク国内の受給権単価の累積分布（2012年）

資料：ナレッジセンター・Erik Maegaard 氏より提供。

注．2012年におけるデンマーク全国経営数は、およそ3.9万。

次に農家所得に占める直接支払い受給額の割合に関して、デンマーク農業の核を担う専業⁽¹¹⁾の養豚農家、酪農家、耕種農家それぞれの平均値を見てみよう。

2012年度の経営タイプ別の受給内容を見てみると、酪農家と耕種農家が特に高い額を受給しているが、受給権単価になると酪農家が特出して高い単価を保持していることがわかる（第10表）。他方、養豚農家は受給総額および受給権単価ともに最も低い値であった。

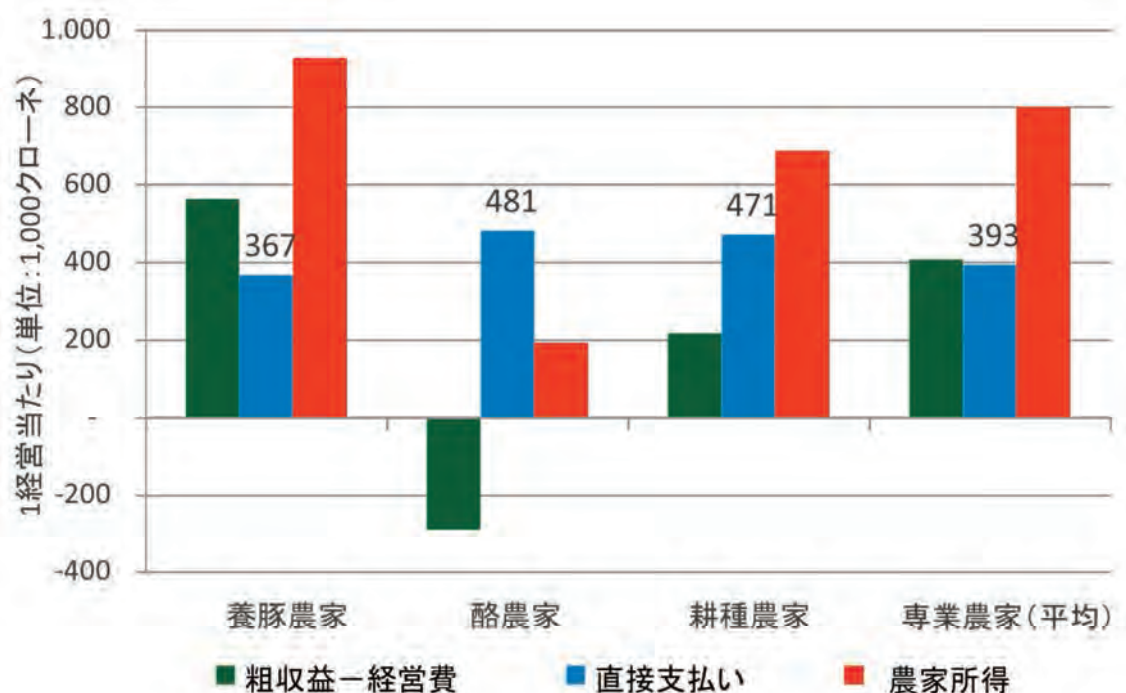
第10表 経営タイプ別の直接支払い平均受給総額と平均面積単価（2012年）

経営タイプ (専業農家のみ)	耕作地面積	1経営当たり受給総額 (1000 クローネ)	受給権単価 (クローネ/ha)
養豚農家	167	367	2,198
酪農家	145	481	3,317
耕種農家	188	471	2,505
専業農家（全体）	144	393	2,729

資料：ナレッジセンター・Erik Maegaard 氏より提供。

第7図は、これらの経営タイプ別の農家所得に占める直接支払い受給額の割合を示している。受給総額は、第10表の値に対応している。図からわかるように、養豚農家のみ、養豚による収益が直接支払いの受給額を上回っており、酪農に関しては、マイナスの収益を直接支払いの受給によってカバーされていることがわかる。

しかし、ナレッジセンターのJon Birger Pedersen氏とErik Maegaard氏によれば、前述のロシアのEU産農産品等の輸入停止の影響によって、畜産業は大きな打撃を受けており、2015年においては直接支払い分を加えても酪農および養豚農家の所得を補填できない。



第7図 農家所得に占める直接支払いの受給額の割合（2012年）

資料：ナレッジセンター・Erik Maegaard 氏より提供。

（2） 新 CAP（2014-20）改革におけるデンマークのスタンス

今回の CAP 改革は、欧州委員会、欧州議会、EU 理事会の三者間における合意が行われ、2013 年 12 月に関連法令が採択された。採択に至るまでの交渉において、デンマーク政府は、どのようなスタンスを示していたのか見てみよう。

今回の CAP 改革におけるデンマーク政府のスタンスは、主に以下の 2 点であった。

- ① 長期的には廃止の方向に向けた、第一の柱における直接支払いの予算額の減少
- ② CAP は EU 加盟国間の共通規則として維持するが、農村景観や生物多様性の保全等の公共財としての機能を維持する農業、環境保全型農業やアニマルウェルフェア、食料安全保障といった社会的要請に答える活動、あるいはこれらを可能にする技術開発に対する重点的な助成の実施、つまり第二の柱における予算の増額

このようなデンマークのスタンスは、デンマーク政府だけではなく、農業食料理事会や環境系 NGO 等にも共通して支持された。また、今回の CAP 改革に際して形成されたものではなく、以前から一貫したものである。例えば、2008 年のヘルスチェックの時点で、デンマーク政府は、2025 年までに直接支払い（第一の柱）を廃止すべきだという考えを公表している（Kristensen and Andersen, 2008）。

これらの考え方には、小さな国内市場では成長が見込めないデンマークにおいて必要となるのは、農家の所得支持ではなく、力のある農業経営者だけに焦点を絞り、農産物・食

品輸出国としての競争力を高めていくことである、という意識が強く反映されている。

また、①継続的な直接支払いの実施は地代の上昇をもたらすため、最終的には農家自身の負担を増加させるという懸念や、②貿易自由化は農業セクターの効率性を推進し、消費者も低価格でより多様な商品を選択できるという恩恵を受けられるという考え方からも支持されている。

(3) 他 EU 加盟国との相違点

農業は保護すべき対象として捉える EU 加盟国も多い中で、上記のように直接支払いそのものを廃止し、競争力強化のためには淘汰される農家の存在も当然と捉えるデンマークのスタンスは異端的とも言える。

コペンハーゲン大学・食料資源経学研究所の Kim Martin Hjorth Lind 准教授らは、これまでの AgraEurope の報道記録を整理し、1992 年のマクシャリー改革、2003 年の中間評価、2008 年のヘルスチェック、2013 年の今改革の交渉における各 EU 加盟国のスタンスを調べ、クラスター分析によって類似する加盟国を分類した。クラスター分析では、各改革で議論された「カップリング支払い・牛乳生産割当制度の継続」、「国間の直接支払いの再分配（モジュレーション）の推進」、「改革全般の継続」という 3 項目に対して、各国が支持する姿勢を示したか否かを焦点とした。

第 11 表 各 CAP 改革におけるスタンスの類似性に基づく EU 加盟国の分類結果

	マクシャリー 改革 (1992)	中間評価 (2003)	ヘルスチェック (2008)	今改革 (2013)
グループ A	NL, UK, DK	NL, UK, DK, DE, FI, SE	DK, SE, UK, EST, LV, LT, M	DK, DE, NL, SE, UK
グループ B	FR, IE, BE, DE, LU	FR, IE, AT, PT	BE, ES, IE, IT, NL, CY, H, PL	EST, CY, LV, LT, H, M, PL, SK, BG, RO
グループ C	IT, GR, ES, PT	IT, GR, ES, BE, LU	DE, GR, FR, LU, AT, PT, FI, SLO, SK, BG, RO	BE, GR, ES, FR, IE, IT, LU, AT, PT, FI, SLO

資料：コペンハーゲン大学・食料資源経学研究所・Kim Martin Hjorth Lind 准教授より提供。

注. BE (ベルギー), DK (デンマーク), DE (ドイツ), GR (ギリシャ), ES (スペイン), FR (フランス), IE (アイルランド), IT (イタリア), LU (ルクセンブルグ), NL (オランダ), AT (オーストリア), PT (ポルトガル), FI (フィンランド), SE (スウェーデン), UK (英国), EST (エストニア), CY (キプロス), LV (ラトビア), LT (リトアニア), H (ハンガリー), M (マルタ), PL (ポーランド), SLO (スロヴェニア), SK (スロバキア), BG (ブルガリア), RO (ルーマニア)。

この結果によれば、過去 20 年間におよぶ CAP 改革において、デンマークと同様のスタンスを主張してきた主な国は、イギリス、オランダ、スウェーデンであった（第 11 表）。これらの国々は、主にカップリング支払いと牛乳生産割当制度、ならびに直接支払いの廃止を主張しており、この点で、これまでの水準をできるだけ維持し、農業を保護対象と捉えるフランスやスペイン、イタリア等の主要農業国と相反する。また、新規加盟国の多くは、国別配分額の格差を埋めるために再分配を強く求めるという点で異なる。

（４） 改革交渉における加盟国間の力関係

上記の結果が示すように、各 EU 加盟国の農業戦略は、その国独自の文化や自然環境の違いが反映され、よって CAP 改革における主張も多様なものとなる。新規加盟国の増加に従い、その多様性は増すばかりである。

他方、CAP 改革は、まず欧州委員会によって提案され、欧州理事会および欧州議会の承認を受けて採択される。そのため、欧州理事会における投票数、欧州議会における議席数を多く保有する国の主張が通りやすく、以下に示すようにデンマークの意見は反映されにくいのが現状である。

欧州連合理事会：352 票中、デンマーク 7 票（全体の 2%）

（上位：ドイツ、フランス、イギリス、イタリア 29 票、スペイン、ポーランド 27 票）

欧州議会：751 議席数中、デンマーク 13 席（全体の 1.7%）

（上位：ドイツ 96 席、フランス 74 席、イギリス 73 席、イタリア 73 席、スペイン 54 席）

更に、今改革においては、①2004-2010 年に農業委員を務めていたデンマーク人の Mariann Fischer Boel 氏からルーマニア人の Dacian Cioloș 氏に変わったこと、②欧州委員会農業総局（DG Agri）および欧州議会農業総局（Comagri）にデンマーク出身の主要メンバーがいなかったことが、デンマークをより不利な状況に置いたとされる。

4. デンマークにおける新 CAP の実施内容：直接支払い（第一の柱）

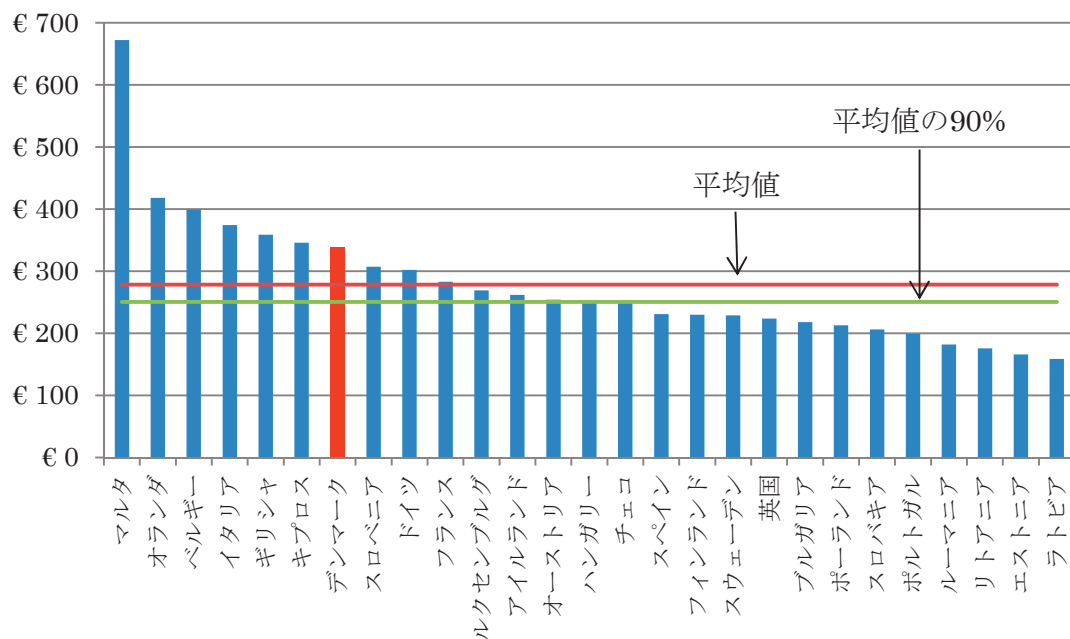
（1） 予算

2014-20 年の多年度予算において、デンマークの第一の柱（直接支払い）に割り当てられた予算の総額は、61 億ユーロで、2007-13 年期からおおよそ 6%減少となった。しかしながら、デンマーク食料農業漁業省の Mia Stecher 氏によれば、加盟国間平準化のために、更におおよそ 3.1%分が差し引かれるため、合計 9.1%の削減となる。

また、第一の柱から第二の柱へ 5～7%の予算移転が実施されるため、最終的に直接支払いとして投入される予算額は 2007-13 年期の額に対しておおよそ 16%削減したものになる。

1) 加盟国間平準化

今回の CAP 改革では、加盟国間における直接支払いの平均面積単価の格差（特に新規加盟国は低水準）を埋めるため、EU 平均の 90%を下回っていた国は、その差の 3 分の 1 が増額され、その費用は EU 平均を上回る国が比例的に負担することが決定された。第 8 図が示すように、EU 平均を上回っているデンマークでは、第一の柱の予算のおおよそ 3.1%分が毎年 EU 平均値を下回る国への負担額として移行される。



第 8 図 各国における直接支払い（2014-20 予算）の面積単価平均（各年）

資料：スコットランド政府，CAP Budget: Potential Funding Levels for Scotland for 2014-2020, 2013 を参照に，筆者作成。

注．各国の直接支払い 2014-20 多年度予算分を 2009 年度の各国の総適格農地面積で除した額。

2) 柱間の財源移転

農業環境支払いや R&D 支援による競争力の促進、更には農村地域における経済振興を保障するため、デンマーク政府は、第一の柱の予算から 2015 年度は 5%分、2016 年度は 6%分、2017-2019 年度においては 7%分を第二の柱へと移転することを決定した。

このような直接支払いから農村振興政策への財源の移転は、農業環境支払いの充実化を希望する環境系 NGO の強い働きかけによって実現したものである。

デンマーク最大の環境系 NGO である Danmarks Naturfredningsforening やその他の環境 NGO（例えば Det Økologiske Råd）は、2014-2020 年度の国別予算配分が決定されると直ちに、農地や農村地域における自然環境や生態系保全を促進するための手段として、この財源移転の活用を政府に強く求める活動を行った。

Danmarks Naturfredningsforening の農業政策部門の Rikke Lundsgaard 氏によれば、デンマーク国内の環境系 NGO は、環境に関連した新しい規制（グリーン化支払い）に関してではなく、この財源移転による農業環境支払いの充実化にこそ焦点を絞ることで意見が一致し、団結して政府への働きかけを行った。これにより、財源移転の採択という結果を勝ち取っている。また、5~7%の移転額、つまり第二の柱における予算額の増加は、最低限評価できるものだと言っている。Lundsgaard 氏は言う。なお、次期 CAP においては、更に第二の柱における予算の増額がなされるべきであると考えている。

(2) 目的別直接支払いの予算分配とその内容

新 CAP の直接支払いは、基礎支払い（これまでの単一支払い・単一面積支払いを継承）と、グリーン化支払い、再分配支払い、自然制約地支払い、青年農業者支払い、カップル支払い、小規模農業者制度に再編されることになった。種類別の予算内訳は、定められた範囲内で各加盟国が任意に定めることができる。

第 12 表は、デンマークの 2015 年度における各種目的別直接支払いの予算配分（総額 65 億クローネ）を示したものである。

デンマーク政府は、基礎支払いの高額受給者には、年間 15 万ユーロ以上を上回る額に関して 5%の減額を行うと定めたため、同等措置とされる「再分配支払い」（直接支払いの 5%以上を再分配支払いに充てること）は行わない。

加盟国の任意である「小規模農業者制度」の採択については、欧州有数の大規模農業を行うデンマークは、そのメリットが期待できないとして実施を見送った。

また、青年農業者（40 歳以下）および新規就農者は新受給権の応募を行うことができ、この際の支払いは加盟国が直接支払い予算財源から確保していた分（ナショナルリザーブ）より賄われる。新受給権の単価は、国の平均額となる（2015 年のデンマーク平均は 1,286 クローネ/ヘクタール）。なお、デンマークは、直接支払い財源のおよそ 1.5%分をナショナルリザーブとする。

第 12 表 2015 年度における各種目的別直接支払いの予算配分

単位：億クローネ

各種目的別直接支払い	金額	構成比	直接支払い規則 が定めた構成比
基礎支払い（義務的）	41.5	63.7%	13～70%
グリーン化支払い（義務的）	19.5	30.0%	30%
カップル支払い（牛肉プレミアム）（任意）	1.8	2.8%	0～30%
青年農業者支払い（義務的）	1.1	1.7%	～2%
自然制約地域支払い（任意）	0.2	0.3%	0～5%
再分配支払い（任意）	0.0	0.0%	0～30%
小規模農業者制度（任意）	0.0	0.0%	0～10%
ナショナルリザーブ（義務的）	10.0	1.5%	～2%
合計	65.0	100.0%	100%

資料：デンマーク食料農業漁業省・Mia Stecher 氏より情報提供，筆者作成。

注．EU 規則 1397/2013.

1) 直接支払い受給資格

デンマークにおいて，基礎支払いおよび上乗せ支払いとなるグリーン化支払い，青年農業者支払い（該当者のみ），自然制約地支払い（該当者のみ），そしてカップル支払い（牛肉プレミアム（該当者のみ））を受給するためには次の条件を満たしている必要がある。以下，2015 年に申請を行う場合を例として見ていこう。

- ① アクティブファーマーであること
- ② 支払い受給権と適格農地を所有していること
- ③ グリーン化支払いの 3 要件を満たしていること
 - (ア) 作物の多様性
 - (イ) 環境重点用地の維持
 - (ウ) 永年草地の維持
- ④ 2015 年 4 月 21 日（申請締め切り日）において適格農地の所有者であること
- ⑤ 少なくとも 2 ヘクタールの適格農地があること，または牛肉プレミアムにおいて 300 ユーロを受給していること
- ⑥ 申請区は，通年，適格農地として利用されていること
- ⑦ クロスコンプライアンスおよび農業環境管理規準（Good Agricultural and Environmental Conditions: GAEC）を遵守していること
- ⑧ オンラインによる申請書提出とインターネット圃場地図を通じて作付け計画の報告を行うこと（支払い受給権の発効）

まず、アクティブファーマーであるには、以下の農業活動を最低一つ行う必要がある。

- ① 農作物の生産を行っている
- ② 農業生産を目的として家畜の繁殖および飼育を行っている
- ③ GAEC に従って刈り取りあるいは放牧によって最低限の粗放的管理を行っている
- ④ クリスマスツリーの栽培を行っている

また、各農家は CVR と呼ばれる 8 桁で構成される付加価値税登録番号⁽¹²⁾ を保有しているが、申請者の CVR 番号が、ネガティブリストとして登録されている空港、鉄道、水道、不動産、スポーツ・グラウンドの経営者として該当する場合には、アクティブファーマーにならない。ただし、このネガティブリストに該当していなくても前年度の直接支払い受給額が総額 5,000 ユーロ (37,290 クローネ) 以下であった農家もアクティブファーマーから除外される。これは、平均農地面積が 60 ヘクタールと大規模な農家が多数を占めるデンマークならではの制約である。

適格農地 (Eligible agricultural area) とは、耕作地あるいは不耕作地を指し、これには永年草地 (5 年以上維持) や永年作物 (果樹等を含む 5 年以上栽培されるもの)、短期輪作の萌芽林 (coppice) も含む。デンマークでは、以下の土地利用も含まれる。

- ① クリスマスツリーを栽培している土地
- ② 植林等の農業外の活動を行っている土地
- ③ 休耕地
- ④ EC 規則 73/2009 第 34 条の 2b の定義に基づく自然保護区 (野鳥保護地域、動植物の自然生息地、水枠組指令に関係する地区)

これまで単一支払いの支払い受給権を有していた農業者には、2015 年以降も基礎支払いの受給権が継続的に配分される。支払い受給権とは、特定の適格農地面積について直接支払いの公布を受けられる権利である。支払い受給権は、土地と別に譲渡することができる。基礎支払いの交付を受けるには、農業者がその支払い受給権に付属している適格農地面積をオンラインで申告することにより、受給権を発効 (Activation) させる必要がある。これによって発効した支払い受給権には、基礎支払いの交付を受ける権利が付与される。

以上の条件を満たし、更にクロスコンプライアンスおよび農業環境管理規準 (GAEC)、そしてグリーン化支払いの要件を遵守している申請者は、2015 年 4 月 21 日までに CVR 番号を ID としてオンライン申請プログラムにログインし、農林水産局 (The Danish Agri Agency) 宛てに申請を提出する。

2) 基礎支払い

2015 年の「基礎支払い」総額は 41.4 億クローネで、これは第一の柱の財源のおよそ 6 割を占める (第 12 表)。2014 年は、財源の 30% を割り当てるグリーン化支払いが未実施のため「単一支払い」の総額は 68.1 億クローネであった。

これを受給権単価に換算してみると、2014 年の「単一支払い」の受給権単価の平均は 2,014 クローネであったのに対し、2015 年の「基礎支払い」受給権単価の平均は 1,286 クローネになると想定されている。つまり、36%の減少となる。

他方、グリーン化支払いの単価平均は 604 クローネと想定されるため（詳細は追って説明）、これを加えれば 2015 年の平均受給権単価は 1,890 クローネになる。

2014 年「単一支払い」	2015 年「基礎支払い」
総額：68.1 億クローネ	総額：41.4 億クローネ
受給権単価の平均：2,014 クローネ	受給権単価の平均：1,286 クローネ
	+ グリーン化支払い単価の平均：604 クローネ
	合計：1,890 クローネ

基礎支払いに関して、年間 15 万ユーロ以上の高額受給者については、15 万ユーロを上回る部分に対して、5%の減額が行われる。これにより、2015 年は、およそ 52.1 万ユーロ、その後年々減少して 2019 年には、およそ 45.3 万ユーロが農村振興政策（第二の柱）へ移転されると見込まれている。

ナレッジセンターの Jon Birger Pedersen 氏と Erik Maegaard 氏によれば、デンマークで 15 万ユーロ以上を受給するような農業者とは、単純計算でも 868 ヘクタール以上の農業地を所有する非常に大規模な経営者⁽¹³⁾となる。

今 CAP（2014-20）改革では、従来の単一支払いを受け継ぐ「基礎支払い」の受給額については過去実績方式を廃止し、国内（ないし地域内）で面積単価を一律にする国・地域内平準化を進めるための議論が活発化した。

前述したようにデンマークはハイブリッド方式をとっており、国内の平準化は既に高い割合で進んでいる（第 6 図）。しかしながら、受給権単価を一律にしまうと、従前から高い補助を必要としている農業部門（酪農や肉牛等）の個別農業者に急激かつ大きな損失を与えうることから、デンマーク政府は「部分的平準化」を選択することにした（EU 規則 1307/2013 第 25 条の 4）。

部分的平準化とは、国内の平準化をできる限り遅らせるための措置であり、加盟国間の平準化と同様に、国・地域内平均単価の 90%を下回る農業者は、その乖離幅の 3 分の 1 を増額される。こうした増額の財源は平均値を上回る農業者に対する減額により賄う。そのため、平均値の 90～100%の単価を受給している農家には影響がない。

部分的平準化は、"Irish model"とも呼ばれ、デンマーク農業食料理事会の Maria Skovager Østergaard 氏によれば、この特例措置が認められたことは、「農業者にとっての改善案」を働きかけてきた同理事会にとって大きな勝利であったという。

3) カップル支払い

デンマーク政府は、肉牛部門の生産維持を目的として、160kg 以上の、若雌牛（16 ヶ月以下）と雄牛および去勢牛（ともに 30 ヶ月以下）に対して一頭当たりおよそ 71 ユーロ（年総額 240 万ユーロを 33.8 万頭で除したもの）が助成される。

前 CAP では、一頭当たり約 51 ユーロの助成が雄牛を対象に行われていた。しかし、これでは肉牛生産農家の生産費用を補填することができず、多くの農家が赤字経営に苦しんでいた。このような背景から、デンマーク農業食料理事会が政府への働きかけを行い、今 CAP では、カップル支払い（肉牛プレミアム）に割り当てられる総額が、従前の 1 億クローネから 1.8 億クローネへ増額され、補助対象も雄牛だけでなく、若雌牛にも拡大された。

4) 青年農業者支払い

青年農業者支払いは、すべての EU 加盟国が導入を行わねばならず、予算は直接支払い財源の 2%までと定められている。デンマークでは 1.7%を配分する。

就農から 5 年が経過しておらず、かつ基礎支払い受給権申請時に 40 歳未満であった農業者が給付対象で、2015 年度は総額 1.1 億クローネが投入されることになっている。面積単価はおよそ 650 クローネと見込まれ、農家当たりの受給可能面積の上限は 90 ヘクタールである。

給付単価は、直接支払い財源を適格農地の国内総面積で除した額の 25%分として計算された。総額が財源の 1.7%に相当するという数値は、青年農業者支払いの条件に適合する農業者数が、およそ 2,000 人であると仮定し（第 13 表）、その全員が最大 90 ヘクタール分の申請を行ったとした場合の計算に基づく。

就農への強い意志と教育に裏打ちされた実践的な資質を持つ担い手のみが農家を継承できるデンマークでは、青年農業者支払いを設けてもその影響はあまり大きくないと考えられている。デンマーク食料農業漁業省も同様の見解を持っており、同省の Mia Stecher 氏によれば、EU 法令において導入が義務付けられてしまったため、やむを得ず助成を行うとのことであった。

第 13 表 デンマークにおける農業経営者の年齢構成と推移

	2003		2010	
	経営数	構成比%	経営数	構成比%
35 歳以下	4,420	9.1	2,000	4.7
35-44 歳	12,260	25.2	7,680	18.2
45-54 歳	12,850	26.4	14,140	33.6
55-64 歳	11,350	23.3	10,400	24.7
64 歳以上	7,720	15.9	7,880	18.7
合計	48,600	100.0	42,100	100.0

資料：デンマーク食料農業漁業省、The Danish Rural Develop Programme 2014-2020.

5) 自然制約地域支払い

デンマークでは、小規模な島嶼の農業者に対して、総額 2.1 千万クローネ（直接支払い財源の 0.3%に相当）の補助を行う。これにより、農業を行うには自然環境等が不利とみなされた特定 48 島で営農する農家は、面積単価およそ 475 クローネの支払いを、それぞれ最大 100 ヘクタール分まで申請することができる。

前 CAP（2007-13）では、従来の条件不利地域支払い（Unfavorable areas）として、農村振興政策（第二の柱）予算から助成が行われていた。しかし、今 CAP（2014-20）からは、第一の柱における直接支払いの一つとして運用が可能となった。なお、EU 加盟国の中でこのオプションを利用したのは、デンマークが唯一である。

デンマーク食料農業漁業省の Mia Stecher 氏によれば、複数年に渡って助成することが基本条件となる農村振興政策に対して、第一の柱に組み込めば単年ベースでの補助が可能となり、その他の直接支払いとの一括申請も可能となる。このため、規制運用や支払いにかかる行政コストを抑えられることが期待できる。そもそも受給対象者の人数が少なく、配当額も少ない本支払いに関しては、第一の柱に組み込むことによる運用の容易化が主たる理由であった。

5. デンマークにおける新 CAP の実施内容：グリーン化支払い

(1) グリーン化支払いの内容

今 CAP 改革の目玉は、グリーン化支払いの導入である。この導入背景には、CAP 予算を確保するために、直接支払いを正当化する必要があったためとされる（勝又，2014）。具体的には、EU 全体の優先政策に適合させるために、気候安定や環境保全等の公共財供給を促進する機能を直接支払いに与えることであった。これにより、直接支払い予算額の 30%分について、気候と環境に有益な措置とされる「永年草地の維持」、「環境重点用地の設定」、「作物の多様化」という三つの要件を課し、名目上は所得支持を通じたより重点的な環境保全が図られることになった。なお、有機農業の認証を受けている農家へは、グリーン化支払いの 3 要件の遵守が免除される。

1) 永年草地の維持

グリーン化支払いに関する規則（EU 規則 1307/2013 第 45 条の 1）では、既存永年草地のうち、自然保護区等の中で環境上重要または厳重な保護が必要な草地においては転換・耕起を禁止するよう定められている。デンマーク食料農業漁業省は、当初、全国の既存永年草地のうち 23,000 ヘクタールにおいて耕運の禁止を定めようとした。しかし、生産性への影響を危惧するデンマーク農業食料理事会の反対により、Natura2000 に指定されたピートや湿地地区のような脆弱地域における永年草地、合計 12,500 ヘクタールにおいてのみ転換・耕起を禁止することで落ち着いた。

更に 45 条の 2 では、原則として国・地域・小地域、または個別経営の農地のいずれかの段階で、Natura2000 に指定された自然保護区以外を含む永年草地を定められた割合で維持するよう義務づけている。個別農業者において一定の割合を永年草地として維持し続けることは飼料自給の観点から現実的ではないとし、デンマークは国レベルと定めた。

具体的な取り組み内容は、2012 年度の国土における永年草地が占める割合を基準値とし、対象年における割合が 2012 年の割合から 5%以上も減少していた場合、農家は農地の一部あるいは大部分を永年草地へ転換することが求められる。

2) 環境重点用地（Ecological Focus Area: EFA）の設定

合計 15 ヘクタール以上の農地を所有する農家は、全農地の 5%以上を環境重点用地として、休耕地、池沼、緩衝用区画、林縁、植林地等によって確保しなければならない（EU 規則 1307/2013 第 46 条）。土地の用途に関しては、所定のリストから各 EU 加盟国が選択できる裁量を与えられており、第 14 表は、デンマークにおいて EFA として認められる土地用途と、航空写真およびリモートセンシングから観察された各土地用途の国内総面積（見込み EFA）である。

**第 14 表 環境重点用地（Ecological Focus Area: EFA）として認められる土地利用と
デンマーク国内における総面積**

EFA として認められる土地の用途	換算係数	国内のおよその総面積 (換算係数で計算後)
デンマークで認められたもの		
休耕地	1	20,000
キャッチクロープ	0.3	83,000
主作物の畝間に栽培される草類（Undersown grass）	0.3	39,000
短期輪作の萌芽林	0.3	2,000
農業環境管理規準（GAEC）	1	1,300
緩衝用区画（Buffer strips）	1.5	24,000
合計		169,300
デンマークでは認められないもの		
生け垣・防風林	1km = 4.5m ²	27,000
窒素固定作物	0.7	5,600
植林	1	6,800
水路（ditch）, 石垣等.	1km = 4.5m ²	5,000
合計		44,400

資料：デンマーク農業食料理事会・Maria Skovager Østergaard 氏より情報提供，筆者作成。

環境重点用地面積を計算する際、土地利用によって重みづけが異なる。これらは、2014年7月に定められた委任法に記されている。各申請者は、これらの換算係数を自身の申請区域において計算し、5%のEFAを確保できているかチェックを行う。

デンマーク国内の農用地総面積は、およそ 2,466,000 ヘクタールなので、単純計算により、この総面積の 5%に当たる 120,000 ヘクタールが EFA でなくてはならない。国レベルで見れば、現時点においてこの数値はすでに達成されている（第 14 表）。しかしながら、農家レベルになると負担となる農家も少なからず発生することは間違いない。また、第 14 表が示すように、キャッチクロープ⁽¹⁴⁾ が大きな割合を占めている。当初、欧州委員会の法案ではキャッチクロープはカウントされないものと扱われていたが、農業団体の働きかけによって認可された。同様に、欧州委員会は当初、すべての農業者に対して 7%を義務づける方針で進めていた。しかし、これも農業者団体の圧力によって、15 ヘクタール以上の土地を所有する農家の総面積 5%分として改訂された。

3) 作物の多様化

作物の多様化が求める要件は、第 15 表に示す通りである。求められる要件は、申請者の適格農地面積の大きさによって異なる。作付けを行う作物に関しては、属の単位で数えることを原則とする。例えば、品種にかかわらず、トウモロコシは 1 作物とカウントする。

しかしながら、冬小麦と春小麦はそれぞれ 1 作物と数えるほか、アブラナ科（菜種、キャベツ、マスタード等）、ナス科（馬鈴薯、トマト等）、ウリ科（キュウリとメロン等）の作物については種の単位で数える。

第 15 表 グリーン化支払いにおける作物多様化の要件

適格農地面積	作物多様化の要件
10 ha 以下	免除
10-30 ha	最低 2 作目。主作物の作付面積は全体の 75 %未満。
30 ha 以上	最低 3 作目。主作物の作付面積は全体 75 %未満、かつ作付面積 1 位と 2 位の作物の合計作付面積は 全体の 95 %未満。

資料：デンマーク食料農業漁業省・農林水産局, Vejledning om direkte arealstøtte 2015.

Grundbetaling, grønne krav, ø-støtte og støtte til unge landbrugere, 2015.

他方、以下に示すように、免除が認められる場合もある。

例外 1：耕地面積⁽¹⁵⁾の 75%以上が、牧草またはその他の草本科飼料生産に用いられる輪作草地か休耕地であり、作物栽培に用いられる耕地面積が 30 ヘクタール以下である場合。

農家 A：免除対象

耕地面積：100 ha

用途	面積
輪作草地	70
休耕地	6
作物	24

農家 B：免除対象外

耕地面積：200 ha

用途	面積
輪作草地	100
種子用草地	47
休耕地	4
作物	49

農家 A は免除対象となるが、農家 B では耕地面積の 75%以上という条件は満たしているものの、作物栽培に用いられる耕地が 30 ヘクタール以上であるため免除されない。

例外 2：適格農地の合計面積における 75%以上が、永年草地、牧草またはその他の草本科飼料生産に用いられる輪作草地、水中で栽培される作物（ウォータークレソン等）またはこれらの混合に用いられ、その他の作物栽培に用いられる耕地が 30 ヘクタール以下であること。

以下に示す農家 C は免除対象となる。他方、農家 D の土地利用では、適格農地面積の 75%以上という条件は満たしているものの、作物栽培に用いられる耕地が 30 ヘクタール以上であるため免除対象とはならない。なお、農家 D は、農地の 44 ヘクタール以上にお

いて同じ作物を栽培すれば（例：飼料用トウモロコシ）、輪作草地との合計面積が 95%以上を占めることになるので、グリーン化支払いの要件を満たすことになる。

農家 C：免除対象

適格農地面積：100 ha

用途	面積
永年草地	50
種子用草地	26
耕地	24

農家 D：免除対象外

適格農地面積：200 ha

用途	面積
永年草地	100
輪作草地	51
耕地	49

例外 3：今年度に申請する耕地の 50%以上が前年度に申請した区画ではなく、かつ今年度に栽培する作物が前年度に栽培したものと 100%異なる場合

このような免除が認可されたのは、デンマーク馬鈴薯農家のように、非常に大規模な生産を行っている部門からの猛反対を受けたからである。このような特殊作物を栽培する土地利用では、グリーン化支払いが求める作物の多様化を実施することは非常に困難である。デンマーク農業食料理事会は、この免除を CAP 改革交渉における大きな勝利の一つであるとしている。免除対象となるには、具体的には以下のような方法がある。

馬鈴薯農家 E は、100 ヘクタールの耕地を所有しており 2014 年は全耕地で馬鈴薯を栽培した。一方、近隣のニンジン農家 F も同様に 100 ヘクタールの耕地を所有し、2014 年は全耕地でニンジンを栽培した。翌年の 2015 年に、両農家はそれぞれの耕地のうち 51 ヘクタール分を交換し合い、借り受けた土地においてそれぞれ馬鈴薯とニンジンの作付けを行う。交換しなかった残りの 49 ヘクタールでは、それぞれ小麦を栽培する。そして、さらに翌年の 2016 年には、再び自分の耕地 100 ヘクタールにおいて馬鈴薯とニンジンを栽培する。このような手順を踏めばグリーン化支払いの免除対象となり、専門の作物栽培が継続可能となる。

農家 E：所有耕地 100ha

	作物	面積
2014 年	自身の耕地	馬鈴薯
		100
2015 年	自身の耕地	小麦
		49
	農家 B の耕地	馬鈴薯
		51
2016 年	自身の耕地	馬鈴薯
		100

農家 F：所有耕地 100ha

	作物	面積
2014 年	自身の耕地	ニンジン
		100
2015 年	農家 A の耕地	ニンジン
		51
	自身の耕地	小麦
		49
2016 年	自身の耕地	ニンジン
		100

(2) 単価と受給額

グリーン化支払いは、基礎支払い受給しているすべての者を対象としており、直接支払い予算枠全体の30%を占める(EU規則1307/2013第47条)。グリーン化支払いの単価は、原則としてグリーン化支払いに充てられる予算額を総適格農地面積で除した額としている。つまり、規定上は、加盟国レベルあるいは地域レベルにおいて、すべての農業者に対して単価は同額(単一単価)に設定されることになっている。

しかしながら、基礎支払いで農業者ごとの単価に差を設けた(部分的平準化によって、国内の平準化を遅らせる)デンマークは、グリーン化支払いの受給額を各農家が受け取る基礎支払いの一定割合とする例外措置を採用した。具体的には以下ようになる。

前述のように、2015年における直接支払いの予算額の合計はおよそ65億クローネである。法令では、このうち30%をグリーン化支払いに用いることが義務づけられている。よって、これは19.5億クローネに相当する。他方、基礎支払いに投入される総額は、これまでの実績より41.5億クローネを予定しているので、実際に各農家へ支払われるグリーン化支払いは、この値をグリーン化支払いの総額で除した47%分(19.5億/41.5億)となる。

例えば、農家Gの適格農地面積は100ヘクタールで、かつ農家Gの受給権単価は1,286クローネだったとする(2015年における全国平均の値)。つまり、クロスコンプライアンスを遵守すれば、基礎支払として $100\text{ha} \times 1,286\text{クローネ} = 128,600\text{クローネ}$ を受給できる。さらにグリーン化支払いの要件をすべて満たせば、基礎支払い総額の47%分、 $0.47 \times 128,600\text{クローネ} = 60,442\text{クローネ}$ をグリーン化支払いとして追加受給できる。

つまり、2014年における個別の農業者間の支払受給額の違いがグリーン化支払の受給額の違いとしてそのまま反映されることを意味する。

(3) グリーン化支払いの要件を満たさなかった場合の罰則

1) 作物の多様性

1作物の栽培面積が全農地の75%以上を占めている場合、その超過分の4倍に相当する面積のグリーン化支払い額が差し引かれる。例えば、農家Hの場合、飼料用トウモロコシの占める割合が5ヘクタール分超過しているため、これに4をかけた20ヘクタール分の支払いが罰則として失われる。

他方、30ヘクタール以上の適格農地を持つ農家において、2作物の合計面積が全体の95%を超過している場合は、超過分を20倍した面積分の支払い額が差し引かれる。農家Iでは、飼料用トウモロコシと種子用草地の合計面積は97ヘクタールで2ヘクタール超過している。よって、40ヘクタール分の支払いが差し引かれる。

また、農家Jのように上記二つの条件を同時に満たしていない場合、両条件の罰則分の面積だけ支払いが差し引かれる。農家Jは、5ヘクタール分超過して飼料用トウモロコシを栽培し、かつ飼料用トウモロコシと種子草地との合計面積は2ヘクタール分超過してい

る。よって、合計 60 ヘクタール分（5 ヘクタール×4+2 ヘクタール×20）の支払いが行われないことになる。なお、所有する適格農地面積以上の罰則は行われない。

また、今後 3 年間に於いてグリーン化支払いの要件に対する違反が認められなければ、それ以降の罰則に対する掛け率は半減される。例えば、農家 H ならば 10 ヘクタール、農家 I は 20 ヘクタール、農家 J は 30 ヘクタールに相当する支払いの罰則が減じられる。

農家 H 適格農地面積：100 ha		農家 I 適格農地面積：100 ha		農家 J 適格農地面積：100 ha	
用途	面積	用途	面積	用途	面積
飼料用 トウモロコシ	50	飼料用 トウモロコシ	80	飼料用 トウモロコシ	80
種子用草地	47	種子用草地	10	種子用草地	17
農地	3	その他作物	10	農地	3

2) 環境重点用地 (Ecological Focus Area: EFA)

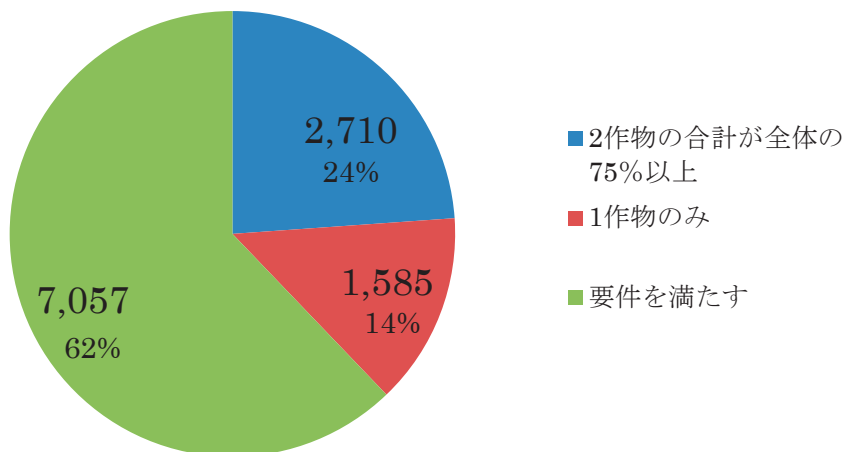
適格農地面積に対して 5%以上の EFA を維持できなかった場合、不足分に相当するヘクタールを 20 倍した面積相当の支払いが差し引かれる。

例えば、100 ヘクタールの適格農地面積を所有する農家 K が、2 ヘクタール分の休耕地を転換する場合、3%分、つまり 3 ヘクタールだけ要件を満たしていない。よって、60 ヘクタール分（3 ヘクタール×20）の支払いが差し引かれる。なお、作物多様化と同様、今後 3 年間に於いてグリーン化支払いの要件に対する違反が認められなければ、それ以降の罰則に対する掛け率は半減される。

(4) グリーン化支払いの実施がもたらす農家への影響

ナレッジセンターの Erik Maegaard 氏は、2013 年の農家の補助金申請データおよび生産費データから、上記のグリーン化支払いの実施がデンマーク農家に与える影響を調べた。以下、その結果の要約である。

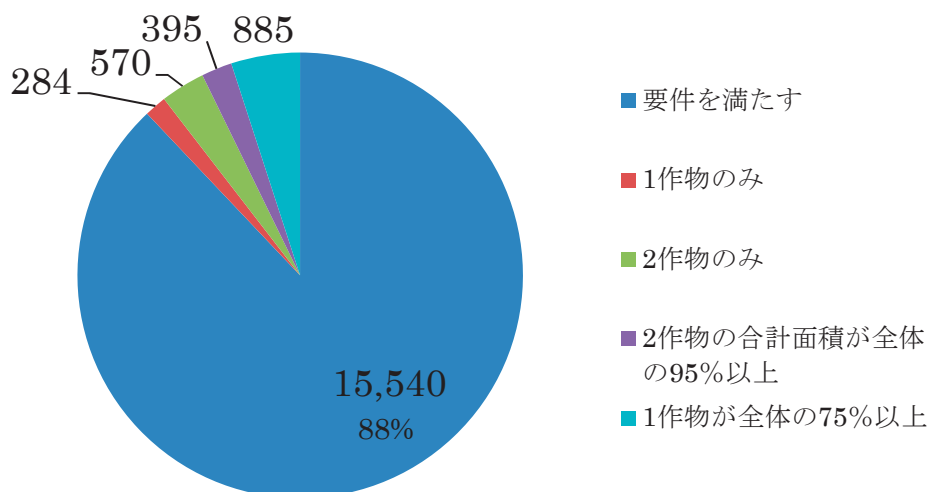
まず、「作物の多様化」の要件を満たす農家の割合を見てみよう。全国の農家およそ 4 万世帯の補助金申請データをもとに、免除対象農家を除外した上で、対象となる農家の割合を調べたものである。これによれば、10～30 ヘクタールの農地を所有する農家の合計は 11,352 戸で、このうち 60%以上の農家がグリーン支払いの要件を満たす（第 9 図）。他方、残りの 4 割弱は、1 作物だけ、あるいは 2 作物以上を行っていても主作物が 75%以上の農地を占めている農家であった。しかしながら、これらの要件を満たさない農家の農地を合計しても 7,000 ヘクタールほどであり、全国の数%にすぎない。これらの農家がグリーン化支払いを受け取るためには、2～7 ヘクタールほどの耕地において作目を変える必要があるが、ここで得られる支払総額は、この作業にかかる取引費用に比べて低いと言える。



第9図 グリーン化支払い「作物の多様化」要件を満たす農家の割合（10～30 ha）

資料：ナレッジセンター・Erik Maegaard 氏より情報提供，筆者作成。

続いて 30 ヘクタール以上の農地を所有する農家を見てみよう（第 10 図）。小～中規模農家の場合と異なり，9 割近い農家が要件を満たしていることが見て取れる。これら要件を満たす農家の総農地面積は 200 万ヘクタールを超え，全国農地面積の 3 分の 1 を占める。他方，グリーン化支払いの要件を満たさなかったのは 2,134 農家で，支払いを受けるためには，作付の改善を行わなければならない。それでは，グリーン化支払いの要件を満たしていない大規模な農家が要件に合わせて改善を行った際，農家所得にどのような影響をもたらすのだろうか。



第10図 グリーン化支払い「作物の多様化」要件を満たす農家割合（30 ha 以上）

資料：ナレッジセンター・Erik Maegaard 氏より情報提供，筆者作成。

Erik Maegaard 氏は、ナレッジセンターが所有管理する品目ごとの生産費データを元に、それぞれ 200 ヘクタールの耕地を所有する養豚農家（専業）および耕種農家（専業）を仮想し、まずグリーン化支払い要件を満たしていない土地利用下での農家所得を計算した。次に、これら 2 タイプの農家がグリーン化支払い要件を満たすよう、改善を行った際の所得への影響を計算した。要件を満たすための改善シナリオとは、まず「作物多様化の条件に合わせて作付を変化させた場合」、続いて「作物多様化の条件+EFA の要件に合わせて耕地の 5%を休耕地に転換させた場合」の二つである。

養豚農家の場合

第 16 表①と②は、作物多様化の条件を満たすために、冬小麦の耕地面積 170 ヘクタールのうち 20 ヘクタール分を冬大麦または冬菜種に転換した場合の所得額の変化を比べたものである。この場合、所得は冬大麦で面積単価 100 クローネ、冬菜種では 145 クローネ、所得が減少する。また、冬大麦に転換し、さらに全耕地の 5%（つまり 10 ヘクタール分）を EFA として休耕地にした場合、所得は面積単価で 375 クローネ分減少する。

これらの主な原因は、単一作物を作るのではなく、冬大麦あるいは冬菜種を新たに耕作する際に生じる労働費や、10 ヘクタール分を休耕地にしたために減った飼料生産量を外部から購入する際に係った費用に起因するものである。

第 16 表 グリーン化支払いへの対応による農家所得への影響

① 冬大麦への転換

	改善前（現状）	改善後
	面積	
冬小麦	170	150
春大麦	30	30
冬大麦	-	20
	所得	
総所得（1000 クローネ）	1040	1020
ヘクタール当たり所得	5200	5100
従前の所得との差額		-100

② 冬菜種への転換

	改善前（現状）	改善後
	面積	
冬小麦	170	150
春大麦	30	30
冬菜種	-	20
	所得	
総所得（1000 クローネ）	1040	1011
ヘクタール当たり所得	5200	5055
従前の所得との差額		-145

③ 冬大麦への転換＋全耕地面積における 5%を休耕地へ転換（EFA）

	改善前（現状）	改善後
	面積	
冬小麦	170	140
春大麦	30	30
冬大麦	-	20
	所得	
総所得（1000 クローネ）	1040	965
ヘクタール当たり所得	5200	4825
従前の所得との差額		-375

資料：ナレッジセンター・Erik Maegaard 氏より情報提供，筆者作成．

耕種農家の場合

次に耕種農家の場合を見てみよう。第 17 表①は作物多様性の条件を満たすために冬小麦畑の一部を冬大麦に転換した場合、第 17 表②はこの条件にさらに EFA を作るために冬小麦畑の 5%を休耕地にした場合である。結果は、冬大麦に転換することによる所得損失はヘクタール当たり 95 クローネで、これに加えて冬小麦畑を休耕地にすることによる所得の損失は、面積単価で 310 クローネに増える。

第 17 表 グリーン化支払いへの対応による農家所得への影響

① 冬大麦への転換

	改善前（現状）	改善後
	面積	
冬小麦	170	150
春大麦	30	30
冬大麦	-	20
	所得	
総所得（1000 クローネ）	802	783
ヘクタール当たり所得	4010	3915
従前の所得との差額		-95

② 冬大麦への転換＋全耕地面積における 5%を休耕地へ転換（EFA）

	改善前（現状）	改善後
	面積	
冬小麦	170	140
春大麦	30	30
冬大麦	-	20
	所得	
総所得（1000 クローネ）	802	740
ヘクタール当たり所得	4010	3700
従前の所得との差額		-310

資料：ナレッジセンター・Erik Maegaard 氏より情報提供，筆者作成。

以上の結果をまとめると以下の通りである。

まず、大規模な農家が多数を占めるデンマークにおいては、グリーン化支払いの実施がもたらす影響はさほど大きくない。グリーン化支払いを受け取るために何らかの改善が求められる農家は全体のおよそ 15~20%と予想され、その多くが 10~30 ヘクタールの耕作地を所有する小~中規模農家である。

しかしながら、ナレッジセンターの Jon Birger Pedersen 氏および Erik Maegaard 氏は、グリーン化支払いの実施は、要件を満たさないこれらの小規模な農家を離農（よって大規模農家への売却）あるいは他の農家との合併を決意させる引き金になるのではないかと予想している。つまり、グリーン化支払いの実施によって、よりデンマーク農家の少数・大規模化が加速することになるかもしれない。

また、グリーン化支払いを受け取るために行う土地利用の改善は多くの場合、所得の損失につながり、その大小は農家タイプによって異なることがわかった。

耕種農家の場合、作物多様化に沿った改善による所得の減少分は 0~100 クローネ/ヘクタール、環境重点用地の造成がもたらす所得の減少分は約 200 クローネ/ヘクタールと予想され、比較的影響は小さい。

他方、畜産農家に関しては、作物多様化のための改善による所得の減少分は 100~150 クローネ/ヘクタール、環境重点用地の造成がもたらす所得の減少分は 250~350 クローネ/ヘクタール、さらに作物多様化+環境重点用地の造成に関しては最大で約 400 クローネ/ヘクタール分の減少が予想される。家畜飼料の多くを自給しているデンマークの畜産農家にとって、EFA として休耕地に転換することによる自給飼料の減少分と追加飼料購入代は無視できない。また、多くの家畜を飼養している場合、排出される家畜排せつ物を散布できる農地が休耕によって減少してしまうことは、他の農家やバイオガスパラントへ余剰家畜排せつ物を搬出する必要性が増え、取引費用はさらに上昇する。

Pedersen 氏および Maegaard 氏によれば、各農家が EFA を 5%分維持する際に最も安易かつリスクが少ない方法は休耕地を設けることである。休耕地を設けることで確実に 5%の EFA 要件を満たしていることを証明できる本オプションと比べて、例えば緩衝地帯を EFA として勘定するには航空写真等を用いて証明せねばならず、手違いが起るリスクや手続きにかかる費用が高くなる。しかし、上記のように、国際飼料の高騰や家畜排せつ物処理の問題から、休耕地というオプションは、畜産農家には好まれない。

（５） グリーン化支払いの課題

グリーン化支払いに関しては、その実施がはじまる 2015 年においても要件内容について EU 内、加盟国内でその議論が未だ進められているところである。関連して、ロビー活動を行っているデンマーク農業食料理事会は、2015 年 1 月半ばに EU 委員会へ、グリーン化支払いの簡略化（Simplification）を求める嘆願書を提出した。

具体的には、以下の内容である。

- ① 国・地域の平均耕作地面積以下の農地を所有する農家はグリーン化要件から免除対象とすること。
- ② 実地検査をより簡略化すること。
- ③ 僅かな超過違反に対する大幅なペナルティーを低減すること。
- ④ キャッチクロップおよび短期輪作の萌芽林の重みづけ（換算係数）に関して、現状

1 ヘクタール当たり 0.3 を 0.7 に引き上げること。

他方、グリーン化支払いの本来の目的とされる気候安定や環境保全への貢献は、デンマーク国内においても疑問視されている⁽¹⁶⁾。上述のように「作物多様性」の要件を満たしていない農家の割合は相対的に少なく、グリーン化支払いの実施が農村地域における土地利用の多様化、そしてそれに伴う生物多様性への貢献は望めない。

環境系 NGO “Det Økologiske Råd” の Leif Bach Jørgensen 氏は、このようなグリーン化支払いについて、「環境配慮をしているように装いごまかすこと、上辺だけの欺瞞（ぎまん）的な環境訴求を表す」造語である、グリーンウォッシング（greenwashing）であると語っていた。国内の環境系 NGO が、グリーン化支払いに関してではなく、第一の柱から第二の柱への財源移転の実施に集中して政府へ働きかけを行ったのも、そもそもグリーン化支払いへの期待は低く、農業環境支払いを充実される方が環境保全への貢献度が高いと判断したからだろう。

簡略化および環境保全への貢献度という 2 点について、今後グリーン化支払いがどのように改善されていくのか、その動向に注視していく必要がある。

（6） グリーン化支払いの実施

EU 各国では、例えば一経営体当たり 3 作目以上の作付けが求められる「作物多様化」や申請区の 5%以上を「環境重点用地」としなければならないグリーン化支払いに対して、その申請方法や遵守しているのかを検査する管理方法の複雑さが議論されている（AgraEurope, 2014）。2015 年からの運用であるため、どれほどの問題が実際に生じるのかは、これから明らかになるところである。

しかし、聞き取り調査を行ったデンマーク食糧農業漁業省、デンマーク農業食料理事会、地方農業アドバイザーの方々は、一様にグリーン化支払いの実施は大きな障壁にはならないと考えている。

オンライン上にて圃場データと統合された申請システムを完備しているデンマークでは、少なくともペーパー上においては、グリーン化支払いの要件を満たさないような土地利用が生じることは起こりえない。また、デンマーク食糧農業漁業省は、グリーン化支払いの遵守要件に関する講座を、これまで定期的にアドバイザーに対して行っている。大多数の農家がアドバイザーのコンサルティングを受けているデンマークでは、現場における混乱は生じないものと予想されている。

6. デンマークにおける新 CAP の実施内容：農村振興政策（第二の柱）

（１） デンマーク農村振興プログラム

デンマークの新しい農村振興プログラム(Rural Development Programme, 以下 RDP)は, 2014 年 12 月 12 日に欧州委員会より正式な承諾を得て, 2015 年 1 月より開始された。なお, デンマークは 2014 年 4 月 28 日に EU 加盟国で最初にパートナー協定を結び, RDP に関してもポーランド, オーストリアと並んで一番先に承諾を得た国である。

本プログラムにおいてデンマーク政府は, 合計 8.6 億ユーロ (2014-20 年:ただし, 2014 年は前プログラムの内容を実施) を投入する。このうち, 6.29 億ユーロは EU から割り当てられた予算であり, 残りの 2.3 億ユーロを当国が負担する。なお, この額面には, 第一の柱からの財源移転分は含まれていない。

（２） SWOT 分析

デンマークの RDP を理解するため, まずデンマーク食料農業漁業省・農林水産局が行った SWOT 分析 (SWOT analysis) の結果を見てみよう。SWOT 分析とは, 自国の農林業活動および農村地域全般に関して, その強み (Strength), 弱み (Weakness), より良い方向へ導く機会 (Opportunities) あるいは悪い方向へ導くうる脅威(Threats) という四つの観点から客観的に評価を行う分析手法である。これによってデンマークの農村地域において今必要な具体的な事業を提案でき, 政策的戦略を推し進めることができる。なお, 各 EU 加盟国は自国の RDP について欧州委員会から承諾を得る際, まずは SWOT 分析を行い, その結果に基づいたテーマ設定, 期間内の目標設定, 事業ごとの予算配分を報告することが義務づけられている。

The Danish Rural Develop Programme 2014-2020 にて報告された SWOT 分析の結果は以下のように要約される。

強み (Strengths)

- ① 高い教育・研究水準に裏付けされた農業・食品分野のイノベーション
- ② 充実した普及システム
- ③ 農業および食品部門における高い輸出シェア
- ④ 高水準の食品安全や環境, 有機農産物, 動物福祉等の社会的要請に応えた食品
- ⑤ 農業生産から食品加工まで垂直統合の産業構造
- ⑥ 協働組合組織をベースとする強固なネットワーク

弱み (Weaknesses)

- ① 厳格な環境規制と生産費用の高騰

- ② 農林業への低投資と、生産性および利潤性の停滞

機会 (Opportunities)

- ① 持続可能な生産体系と技術の継続的な発展
- ② 有機農業や環境保全型農業による自然環境への負荷を継続的に低減
- ③ 再生可能なエネルギー資源（副産品、廃棄物、残留品等）の効率的な循環利用

脅威 (Threats)

- ① 農業者の抱える高い負債と資金提供機会の欠如
- ② 集約的な農業活動がもたらす自然および水環境への継続的な負荷

高付加価値の食品を生産することで高い輸出シェアを達成してきたデンマークを支えているのは、農業者同士あるいは加工業者との「縦と横」の強いつながりや、基盤となる高い教育水準と研究開発、そしてそれを現場に伝える充実した普及システムである。

しかしながら、2008年の経済危機以降、現在も多くの農家が高い負債を抱え、農村地域においては投資を受ける機会が少なく、熟練者の農村離れがより深刻化している。これに加えて、集約的な畜産による環境汚染への対応として課している厳しい環境規制は農家の負担をより増加させ、生産性ならびに利潤性を停滞させる原因ともなっている。そこで、家畜排せつ物によるバイオマス発電等の事業助成や、有機農業等の環境保全型農業技術の開発・普及あるいは有機食品の需要を増やす活動への支援の重要性が示唆された。

そこで、デンマーク政府は今回の RDP の主要テーマを「Green conversion and Green jobs（グリーン転換とグリーン雇用）」とし、農村振興政策を実施することを決定した。

（３）デンマーク RDP の取組と予算配分

１）農村振興政策の基本枠組

デンマーク RDP が掲げる「Green conversion and Green jobs（グリーン転換とグリーン雇用）」の内容を見ていく前に、まず農村振興政策の枠組について要約しておこう。

農村振興政策では、共通戦略フレームの目的を反映した「農村振興に関する六つの優先政策」とそれを実施するための 20 の施策が EU 加盟国全体の共通メニューとして存在している。加盟国は、それぞれの農業戦略や目標に合わせて優先政策と施策を組み合わせ、独自の農村振興プログラムを計画・実施していく。六つの優先政策とは以下のものである。

優先事項 1：知識移転と革新の醸成

優先事項 2：競争力向上と農家の存続能力向上

優先事項 3：フードチェーン組織と農業リスク管理の振興

優先事項 4：農林業に関わる生態系の回復・維持・増進

優先事項 5：資源効率の促進と、低炭素かつ気候変動にレジリエントな農林業部門

優先事項 6：農村地域における社会的包摂・貧困削減・経済発展

加盟国はこれらの優先事項のうち四つ以上を選択・実施せねばならない。同時に財源配分については、環境・気候対応（優先事項の 4 と 5）に農村振興政策予算の最低 30%を、LEADER 事業に関しては、農村振興政策予算の最低 5%を割り当てることが義務づけられている。なお、各優先事項には、規則の事項に対応した二つから五つのフォーカス・エリア（Focus Area）が設けられている（具体的な内容は、EU 規則 808/2014 を参照願いたい）。

他方、20 の施策は以下のようになっている。例えば、前 CAP では、有機農業への助成に関して、直接支払いのルールを定めた規則（EC 規則 73/2009）の第 68 条⁽¹⁷⁾に基づき、第一の柱の予算から有機農業者への支援が可能であった。しかし、第 68 条の廃止に伴い、今回の改革では、農村振興政策に新たな施策として盛り込まれている。

施策 1：知識移転と情報活動

施策 2：アドバイザー・サービス、経営・支援サービス

施策 3：農作物及び食品の品質制度

施策 4：物理的資産への投資

施策 5：自然災害による農業生産力の回復および予防策の導入

施策 6：農場およびビジネス開発

施策 7：農村地域における基礎的サービスと村の再生

施策 8：森林地域開発と森林の抵抗力促進に対する投資

施策 9：生産者組織の設立

施策 10：農業-環境-気候

施策 11：有機農業

施策 12：Natura2000 および水枠組指令に関する支払い

施策 13：自然ないしその他の制約がある地域

施策 14：アニマルウェルフェア

施策 15：森林環境・気候サービス・森林保全

施策 16：協同

施策 17：リスク管理

施策 18：クロアチアにおける直接支払いへの補填

施策 19：LEADER 事業

施策 20：RDP 実施にかかるテクニカルアシスタント

2) デンマーク RDP の内容と予算分配

第 18 表は、デンマークが今 CAP 改革において選択した優先事項およびそのフォーカス・エリア、さらにそれらの事項を達成するための施策をそれぞれ示したものである。また、2014-20 年の多年度予算における優先事項別および施策別の予算配分も表記した。なお、優先事項 1 については、他の優先事項の実施過程で達成できるものとし、特別に予算配分はなされていない。

表からもわかるように、例えば施策 4「物理的資産への投資」は、優先事項 2 と 4 の両方を達成するための手段として用いられている。この場合、「競争力の向上を促進するための物理投資」と「環境負荷を低減するための物理投資」というように解釈できる。

優先事項別の予算配分を見てみると、全体の 75%（このうち 67%は優先事項 4 で、8.3%は優先事項 5）が自然環境や気候変動に関する事業支援に用いられることが理解できる。このことからデンマークの掲げる「Green conversion and Green jobs（グリーン転換とグリーン雇用）」が、環境や気候変動を非常に意識して計画されたことが理解できる。

3) 2015 年における具体的なプログラム内容と予算配分

次に、具体的にはどの活動に対してどれほどの予算が投入されるのかを見てみよう。

第 18 表は、RDP の 2015 年度予算配分を活動内容別に示し、2010-13 年度の平均値および 2014 年度と比較したものである。2007-13 年の RDP を踏襲する形となった 2014 年と新 RDP の 2015 年における主な違いは、主に以下の二つである。

- ① 第 68 条を根拠とする自然・環境支払いが新 CAP では廃止されたこと、
- ② 島嶼地域支援（自然制約地域支払い）が第一の柱における直接支払いでの支援に移動になったこと。

目的別の予算配分に関しては、各年を比べていずれも大きな変化はみられないが、全体の傾向として、以下の二つが挙げられよう。

- ① 農業・環境・気候に関する活動への支援が全体の 4 割以上を占めること、
- ② 有機農業に関する支払いが年々増加していること。

そこで、以下では、農業・環境・気候に関する活動への支援、さらには有機農業支援に関しての具体的な取組内容について、また補助金の制度設計について見ていこう。

第 18 表 デンマーク農村振興プログラム（2014－20）における取組内容と予算配分

単位：ユーロ

優先事項	施策	助成総額	構成比%
1. 知識移転と革新の醸成			
1A：農村地位における技術革新と知識蓄積の促進	1		
	16		
1B：農業，林業，研究，技術革新の相互間の連携強化	16		
1C：農林部門における生涯教育と職業訓練の促進	1		
2. 競争力向上と農家の存続能力向上		157,096,901	18.28
2A：全農家の経済パフォーマンスの向上，市場への統合参加 や経営多角化に関連する構造再編や改新の促進	1	16,234,904	1.89
	4	110,261,778	12.83
	5	2,894	0.00
	16	30,597,325	3.56
4. 農林業に関わる生態系の回復・維持・増進		576,137,728	67.04
4A：生物多様性とヨーロッパの景観の修復，維持 4B：水管理の向上 4C：土地管理の向上	1	21,238,261	2.47
	4	186,349,663	21.68
	7	107,383	0.01
	8	47,151,393	5.49
	10	188,727,891	21.96
	11	111,191,105	12.94
	15	21,372,032	2.49
5. 資源効率の促進と，低炭素かつ気候変動にレジリエントな農 林業部門		71,325,121	8.30
5B：農業における水利用効率の向上	4	8,657,591	1.01
5C：農業と食品加工におけるエネルギー効率の向上	4	19,046,701	2.22
	7	17,234,899	2.01
	16	2,894	0.00
5D：再生可能なエネルギー資源（副産品，廃棄物，残留品， その他の非食用物質）の供給と利用の促進	4	25,954,680	3.02
	10	428,356	0.05
6. 農村地域における社会的包摂・貧困削減・経済発展		54,818,420	6.38
6B：LEADER 事業	19	54,818,420	6.38
合計		859,378,170	100.00

資料：European Commission, Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Denmark, 2014.

第 19 表 デンマーク農村振興プログラムにおける目的別予算配分

単位：百万クローネ

活動内容	2010-13	%	2014	%	2015	%	目的
競争力向上と農家の存続能力向上	491.4	33.9	360	31.6	380	29.0	
物理的資産への投資（環境技術、畜舎）			280	24.6	300	22.9	環境・気候に優しい R&D 支援
アドバイザー、経営支援サービス			80	7.0	80	6.1	農業・食品加工における技術開発
有機農業	172	11.9	212.4	18.6	270	20.6	
R&D			40	3.5	60	4.6	有機農業における技術開発
プロモーション、組織、輸出			28	2.5	40	3.1	有機農産品の普及
有機農業転換（面積単価）			18.4	1.6			有機農業への転換支援
有機農業支払い（面積単価）					170	13.0	有機・環境保全型農業の促進
有機農業支援（68 条支払い）			126	11.1			
農業・環境・気候	515.6	35.5	553.6	48.6	565.8	43.2	
有機農業以外の 68 条支払い			103.1	9.0			粗放的な農業の支援
自然							
草地維持（環境重点地）			139.4	12.2	197	15.0	生物多様性保全
Natura 2000（プロジェクト支援）			51	4.5	51	3.9	生物多様性保全
Natura 2000（土地所有者支援）			43.2	3.8	43.2	3.3	所有者への補償
水環境							
湿地保全			91.1	8.0	91.1	7.0	栄養素の減少
義務的バッファゾーン					76.5	5.8	栄養素の減少
森林							
持続可能な森林業			10	0.9	10	0.8	森林所有者の持続可能な管理
植林（個人）			40	3.5	35	2.7	個人の植林活動の斡旋
Natura 2000 区域内の森林維持			42	3.7	42	3.2	Natura2000 森林地の保全
その他							
島嶼地域支援（自然制約地域支払い）			11.4	1.0			島嶼地域の農業発展
自然環境プロジェクト（防風林含む）			22.4	2.0	20	1.5	土地固有の価値と生物多様性の維持
農村振興	87.4	6.0	14	1.2	94.2	7.2	
地域活動団体（LAG s）			14	1.2	94.2	7.2	農村地域の生活水準と雇用の促進
合計	1450.7	100.0	1140.0	100.0	1310.0	100.0	

資料：デンマーク食料農業漁業省・農林水産局, Ny grøn aftale for landbrug, miljø og landdistrikter.

(4) 農業-環境-気候に関する補助金

第 19 表が示すように、農業-環境-気候に関する助成対象活動で大きな割合を占めているのは、主に Natura2000 指定地域も含めた環境重点地の保全活動、および水環境に関する活動である。以下では、この二つに関連する活動および助成内容を例として重点的に述べていく。

1) 農業環境草地の維持管理

生物多様性保全に関して高い価値を持つ草地の維持を目的とする。そのために必要な最低限の草刈りまたは放牧（動物管理、監視、畜舎等）に係る費用を補填するために助成がなされる。

助成対象は、デンマーク国内において環境重点草地と認定された合計 15 万ヘクタールである。このうち 11 万ヘクタールは、Natura2000 に指定された区域内にあり、残りの 4 万ヘクタールは Natura2000 指定区域外の草地である。なお対象地においては農薬および肥料の散布は禁止されており、農地への転換も認められない。

補助金の申請を行えるのは、以下の区画を所有・借用する者である。

- ① 少なくとも所有区画の 50%が Natura2000 に指定された地区内にあること
- ② Natura2000 指定地域外だが、High Nature Value 得点が 5 以上あること
- ③ RDP における湿地保全対象区域内であること

上記の条件に該当する区画所有者は、助成金を受け取るために放牧あるいは草刈りによる草地の維持を行わなければならない。具体的な内容は以下の通りである。

放牧の場合：9 月 15 日の段階で、全申請区域の草地にて放牧されていることが目視できること、あるいは 6 月 1 日から 8 月 31 日までの間に 1.2 家畜単位以上の密度で放牧が行われていること。放牧は、馬あるいは反芻動物によって行われることが条件。

草刈りの場合：機械あるいは大鎌によって、6 月 21 日から 9 月 15 日までに最低一回は刈り取りが行われること。翌年のために、刈り取った牧草は他の場所へ移動されることが条件。

以上の管理を 5 年間に渡って継続的に行う者に対して、毎年一度、第 20 表に示した面積単価の助成が行われる。なお、面積単価は、対象区画において基礎支払いが行われているか否かで異なる。

第 20 表 農業環境草地の維持管理に対する助成額

単位：ユーロ/ha（クローネ/ha）

要件	面積単価
放牧（直接支払いあり）	220 (1650)
放牧（直接支払いなし）	347 (2600)
草刈り（直接支払いあり）	114 (850)
草刈り（直接支払いなし）	140 (1050)

資料：デンマーク食料農業漁業省，

The Danish Rural Develop Programme 2014-2020.

2) 湿地再生・維持

窒素およびリンが、湖やフィヨルド、河川へ流出することを防ぎ、水質や水位の維持を目的として、自治体主導の湿地再生・保全プロジェクトの対象となった湿地，あるいは Natura2000 に指定された区内の湿地の維持管理に対して助成が行われる。

対象湿地の区画においては，GAEC (Good Agricultural and Environmental Condition) に従った管理を行わねばならず，農薬および肥料の散布は行えない。また同区における種子生産を目的とする作物やバイオ燃料作物，クリスマスツリーの栽培は認められない。

このような管理を 20 年間継続する者に対して，毎年一度，以下の面積単価で助成が行われる（第 21 表）。

第 21 表 湿地の維持管理に対する助成額

単位：ユーロ/ha（クローネ/ha）

要件	面積単価
湿原等	240 (1800)
作物輪作・果樹・ベリー・観賞用植物の栽培が行われている土地（永年草地を除く）	467 (3500)
永年草地	240 (1800)
上記以外の土地用途，ただし森林は含まない	40 (300)

資料：デンマーク食料農業漁業省・農林水産局，The Danish Rural Develop Programme 2014-2020.

3) 支払い単価の設計

環境保全の観点から重要とされる地域の維持管理，または無農薬や無肥料の管理（有機農業等）によって生じる追加費用または所得損失分は，補助金という形で補償される。

追加費用または所得損失分の計算は，コペンハーゲン大学・食料資源経済研究所 (IFRO) が行った。計算を担当した同研究所の Brian Jacobsen 准教授によると，まず品目毎の収益を計算し，そこから無農薬や無肥料の管理を行った場合の収益損失分，慣行農法と有機農法の収益の差，放牧を行った際の追加費用等を計算した。Brian Jacobsen 准教授らは異

なるシナリオ下で収益の増減値を計算し、それらをデンマーク食料農業漁業省へ報告した。これに基づき、第 20, 21, 22 表に示すような単価設定が最終的に決定された。

Brian Jacobsen 准教授によれば、品目別の所得の計算は以下のように行われた。なお、補助金は加味されていない。

$$\begin{array}{ccccccc}
 \text{所得} & = & \text{本体収入} & - & \text{費用 1} & - & \text{費用 2} \\
 & & (\text{生産者受取価格} \times \text{収量}) & & (\text{種苗費, 肥料費,} & & (\text{農機具費,} \\
 & & & & \text{農業薬剤費等}) & & \text{労働費等}) \\
 & & \underbrace{\hspace{10em}} & & \underbrace{\hspace{10em}} & & \\
 & & \text{ナレッジセンター収集の実値データ} & & \text{統計局収集の生産費調査データ} & & \\
 & & \text{過去 3 年間 (2011-13 年) の平均値} & & \text{2012 年} & &
 \end{array}$$

まず、本体収入の計算に用いた各品目別収量（全国）および生産者受取価格は、ナレッジセンターが収集し、オンライン⁽¹⁸⁾で公表している実値データに基づいている。計算には、過去 3 年間（2011-13 年）のデータの平均値を利用している。生産に係る費用に関しては、デンマーク統計局が行った主要品目毎の生産費調査によるデータを参照にしている。用いられた最新データは 2012 年のものであった。

なお、農業薬剤使用の有無が収量に与える影響に関しては、作物収量の最適化モデルを用いて、作物ごと、散布量の違いごとに、収量ならびに収入の損失額を計算している。施肥量の変化が収量に与える影響も同様に扱われている。

また、二つの土壌条件（砂質土およびローム）によって収量が異なるため、各条件下で耕作された場合の収益差もそれぞれ計算している。

（５） 有機農業

１） デンマークにおける有機農業

デンマークは、1987 年に世界で初めて有機農業に関する政策支援を導入した国であり、それ以降、欧州の中でも特に積極的に有機農業への支援を行ってきている。

この背景には、まず国民の環境や食品の安全性に対する意識が極めて高く、有機食品の需要が高いことが挙げられる。例えば、有機食品の 1 人当たり消費額は年間 161.9 ユーロで、欧州ではスイス（177.4 ユーロ）に次いで 2 番目に高く、有機食品市場シェア（2011 年）は 7.6%と、欧州で最も高い。

これに加えて、有機農業団体“Organic Denmark”のディレクターである Paul Holmbeck 氏やデンマーク農業食料理事会・有機農業部門の Lars Holdensen 氏によれば、政治家の有機農業に対する理解と関心が他 EU 加盟国と比べても相対的に高いことが、より積極的に有機農業を啓蒙する政策が実施されてきた要因であるという。

このような消費者の需要および政治的関心の高さを土壌にして、デンマークでは、過去 20 年以上において、有機農業の普及を目的としたアクションプランが行われてきた。最も新しいプランは、2012 年に 6 月に閣議決定された「Organic Action Plan 2020」であり、今回の新 RDP においてもその重要性が見て取れる。

「Organic Action Plan 2020」とは、5 団体（デンマーク農業食料理事会、Økologisk Landsforening、デンマーク産業同盟、Danish Society for Nature Conservation、デンマーク食料農業漁業省）の有識者によってデンマークにおける今後の有機農業のあり方が議論されたものである。主要な達成目標としては、以下の二つが挙げられる。

- ① 2020 年までに有機農地が総耕作地面積に占める割合を倍増（2013 年：認証を受けた農家数は 2,627 で、全国の有機耕作地は 18.1 万ヘクタール（全農地の 7%））
- ② 学校給食や病院、介護施設等の公共施設¹⁹で調理される食材の 60%を有機食品（現在 15%）へ転換

これらの目標の達成は、単に補助金によって慣行農業者の有機転換を促すだけではなく、品質水準や収量の向上を目的とする研究開発への投資や、国内外におけるデンマーク産有機食品のプロモーション活動への支援を行うことで、総合的に「有機食品の需要を拡大＝有機農地の拡大」を目指すものである。これに関して、ダン・ヨエンセン食料・農業・漁業大臣は、“デンマークが有機農業に関して世界で最も野心的な国になるという目標を達成するためには、パブリックセクターが引導していかなくてはいけない”と述べている（Agra Europe 2015）。

事実、第 19 表が示すように、2015 年度 RDP 予算の実に 20%が有機農業関係の取組に投入される。この予算は、優先事項 4 の達成に向けた、環境保全を法的根拠とする有機農業への支援（2014-20 年予算のおよそ 13%が投入）に加えて、有機農産物のプロモーションや研究開発への支援も含まれている。

具体例として、今後 4 年間、1 億クローネ（約 20 億円）規模の有機食品プロモーションを展開し、輸出高は全体で 15 億クローネ（約 300 億円）の売り上げを、2020 年には、現在の 2 倍の売上高（約 2,060 億円）を目指すことが 2014 年末に発表された。Paul Holmbeck 氏によると、有機市場の展開こそ大きな鍵であり、その成果は出始めている。例えば、有機乳製品や有機肉製品等の輸出高は増加傾向にあり、2014 年の有機農産品の輸出量は前年度から 31%の増加し、過去最高を記録した。

2) 有機農業への助成金支払い

有機農法によって生じる追加費用または所得損失を補償するため、有機農業を行う農業者に対して面積（ha）当たりの支払いを実施している。2015 年からの新 RDP では、第 22 表のように、主に四つの項目に関して支払いが行われる。

まず、慣行農業から有機へ転換した際の最初の 2 年間は、面積単価 160 ユーロの助成が

なされる。また、有機認証を受けた農地の維持に関しては、毎年面積単価 116 ユーロが、年に最低 1 回実施される農林水産局（Danish AgriFish Agency）による検査をパスした有機農家に対して支払われる。

有機農地維持支払いに関して、前 CAP では、第 68 条を法的根拠とした直接支払いの形で有機農業者への補償がなされていた。しかし、第 68 条が廃止された今 CAP では、デンマーク RDP 内に統一されて有機農業への支払いが行われることになった⁽²⁰⁾。

今 CAP では、有機栽培が難しいとされる果物・ベリー類を栽培する農家に対して単位面積当たり 533 ユーロが助成されることが決定した。

このほかにも、作物養分となる堆肥へのアクセスが極端に低い農家（通常、ヘクタール当たり 140 kg の窒素が散布可能であるが、80kg/ha 以下しか散布できない場合）に対して、面積単価 67 ユーロの支払いが行われる。本措置は、堆肥を提供してくれる畜産農家が極端に少ないシェラン島等の地域の有機農家や、耕種に特化した有機農家に対する救済措置である。

第 22 表 有機農業に対する助成額

単位：ユーロ/ha（クローネ/ha）

内容	金額	注釈
有機農耕地	116 (870)	
a. 有機転換	160 (1200)	a, b, c はいずれも オプション
b. 果物・ベリー類	533 (4000)	
c. 堆肥へのアクセスが低い農場	67 (500)	

資料：デンマーク食料農業漁業省, The Danish Rural Develop Programme 2014-2020.

前述のように有機農家はグリーン化支払いの要件遵守から免除される。コペンハーゲン大学・食料資源経済研究所の計算によれば、作物多様性の要件を遵守することで損なわれる所得は、全農家平均でヘクタール当たり 30 クローネとされる。これを考慮して、有機農家がグリーン化支払いを免除されることで得られる利益は明確ではないものの、有機農地維持に支払われる単価面積から 30 クローネ分が差し引かれている。この措置は、10 ヘクタール以下の有機農家（グリーン化支払いでは免除対象）に対しても同様である。

7. まとめ

デンマークでは、農業を輸出産業の一つとして発展させ、国際競争力強化のために大規模経営を行える有能な農家だけが生き残れる構造政策を一貫して進めてきた。このような考え方が国民全体で共有されている当国では、農家所得支持の直接支払いの不要論が唱えられ、デンマーク政府も第一の柱における直接支払いの廃止を訴えてきた。今 CAP 改革の交渉時においても、このようなスタンスは継続された。しかし、加盟国数が 28 になり、多様性の増す EU において、デンマークの意見はむしろマイノリティーである。また、ルーマニア出身の Dacian Cioloş 氏が農業委員を務めた今改革では、加盟国間の公平性等といった新規加盟国の待遇の向上に関する議論が集中し、デンマークにとっては不利な展開とも言えた。しかしながら、2014 年 11 月よりアイルランド出身の Phil Hogan 氏が農業委員を引き継ぐことになり、デンマーク側はこれを良い兆候であると捉えている。就任早々に CAP の簡略化を（Simplification）を訴えた Hogan 氏が、今後どのような舵を取っていくのかに注目が集まる。

他方、国民の環境保全への意識が高い当国では、今 CAP においても「環境や気候への影響を抑えた農業」を促進する政策設計が多く見てとれた。例えば、農業環境支払いの充実を目的とする第一の柱から第二の柱への財源移転や、第二の柱の予算の大部分を環境保全や気候変動緩和に関する取組助成として投入する等の決定である。その中でも、有機農地の拡大政策は、今回の農村振興プログラムの主要ターゲットと言え、単に有機転換だけではなく、有機農業に関する技術開発や有機食品のプロモーション等、多角的な取組への支援等が含まれる点が特徴的である。近隣国への輸出増加や、EU で唯一中国への有機牛乳の輸出が認可されていること等から、2014 年度の有機農産品の輸出量は過去最高を記録した。環境への負荷が少なく、かつ安全品質・高付加価値なデンマーク農産物を積極的に生産・対外輸出していくこのような戦略は、一つの好例と言えよう。

その一方、ロシアの農産物輸入禁止措置がもたらす畜産農家への影響は甚大である。これに関連して生産性を損なう従来の環境規制の緩和が議論されている。より良い環境づくりを目指して厳格性が増す傾向にあったこれまでの政策が、果たして緩和という方向にシフトするのか注視していきたい。また、この状況下で今回新たに執行されるグリーン化支払いは、農家にとっての更なる負担を意味する。そこで、デンマーク農業食料理事会を中心とした規制に関する交渉は現在も続けられている。グリーン化支払いの本来の目的である環境への貢献度が疑問視される中、2015 年より実施されるグリーン化支払いの動向に注視していく必要がある。

注（1）日本は第 9 位の輸出市場。2013 年の食品・農産物部門の日本向け輸出総額は 950 億円で、デンマークの日本向け輸出総額の 46.4%を占めた。内訳は 73%が豚肉。

（2）デンマーク国内の牛乳生産量のうち 10%は有機農法で生産されたものである。

- (3) もしくは、余剰分の家畜排せつ物を他の農家もしくはバイオガスプラントへ搬出しなくてはならない。このオプションに関しては Asai et al. (2014)が詳しい。
- (4) 2015 年 1 月に農業知識センター (Knowledge Centre for Agriculture) とデンマーク養豚研究センター (Danish Pig Research Centre) が合併し、SEGES と改名された。
- (5) 以下に述べるロシアの対 EU 経済制裁や環境規制の動向に関する現地報道情報は、主に在デンマーク・日本大使館の菊池栄作書記官に提供していただいた。ここに深謝申し上げる。
- (6) 2013 年におけるデンマーク食品企業の対ロシア輸出高は約 43 億クローネ (約 817 億円) で、このうち、ロシアの EU 産食品禁輸による影響額は、約 35 億クローネ (約 665 億円) とされる。
- (7) デンマーク豚肉の対ロシア輸出高は、約 21 億クローネ (約 399 億円) であった。豚肉については、2014 年 1 月 29 日以降、ポーランドで発生したアフリカ豚コレラにより、EU 加盟からロシアへの豚肉輸出は停止している。しかし、豚肉価格の急落は、子豚価格にも影響を及ぼし、デンマークの子豚生産農場に多大な影響を及ぼしている。
- (8) 対ロシア輸出高、年間 10 億クローネ (約 190 億円) のアーラ・フーズは、今回の経済制裁措置の最も大きな影響を受ける企業の一つであり、従業員の解雇等を実施する予定である。
- (9) 過去実績支払いでは、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。つまり、隣り合った農家でも、ヘクタール当たりの単価が異なる。申請者は、個別に設定された支払い単価で支払いを受け取ることになる。
- (10) 地域支払いは、国あるいは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、国あるいは地域の統一単価を算定する。この場合、以前の受給額に関係なく、国内ないし地域内の全ての申請者が同一の単価で、適格農地面積分の支払いを受給することになる。
- (11) デンマークでは年間の総合労働時間において、農業活動に費やした時間が 832 時間以上ならば専業農家、220 時間以上 832 時間未満を兼業農家、220 時間未満をホビー農家と定義づけている。
- (12) 欧州連合において、それぞれの加盟国内の付加価値税 (消費税) 処理のための企業に与えられる個別番号 (商業税番号) のことを指す。つまり、各企業が固有にもつ「企業背番号」の意味であり、この番号を通して全ての事務処理が行われている。
- (13) $15 \text{ ユーロ} \times 7.4 \text{ (1 ユーロ} = 7.4 \text{ デンマーク・クローネで計算)} \div 1286 \text{ クローネ/ヘクタール (2015 年平均支払い受給単価)} = 868 \text{ ヘクタール}$
- (14) 西尾 (Online) によれば、キャッチクロップとは、日本では通常、「間作」または「間作物」と訳される。しかし、欧米では、「メイン作物の二つの畦の間に栽培する作物、または、メインの作物が栽培されていない時期に栽培する作物」とも定義され、特に、作物を年 1 作しか栽培しないことが多い欧州寒冷地帯では、その栽培期間以外の時期に多様な目的で植える作物もキャッチクロップと称される。キャッチクロップを間作物と訳すと誤解を招く恐れがあるため、西尾 (Online) に従い、ここではキャッチクロップと表記した。
- (15) 耕地 (Arable land) とは、耕種作物、休耕地、輪作草地 (5 年以内に転換) のいずれか、またはそれらを複数行う土地を示す。
- (16) 生態学者が中心となって、グリーン化支払いの環境貢献度を批判した論文として、Pe'er et al. (2014) 等がある。

- (17) 第 68 条とは、直接支払いを行う一般ルールに関して、加盟国が「環境の保護・増進に重要な特定の農業タイプ」や「付加的な農業環境便益をもたらす特定の農業活動」のために特別支援条件を作ることを認めたもの。
- (18) リンク先：<https://farmtalonline.dlbr.dk/Navigation/NavigationTree.aspx>
- (19) この他にも、パイロットプロジェクトとして、国防省の軍の食堂においても有機食品の利用増加が促進されている。デンマーク西部の食堂では、調理される食材の 40%以上がすでに有機栽培されたものとなっている。
- (20) 前 CAP におけるデンマークの有機農業助成制度については、浅井（2015）が詳しい。

[引用文献]

- [1] Asai, M., Langer, V. and Frederiksen, P. (2014) “Responding to environmental regulations through collaborative arrangements: Social aspects of manure partnerships in Denmark”, *Livestock Science* 167, 370-380.
- [2] European Commission (2014), *Member States Factsheets Denmark*.
http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/dk_en.pdf
- [3] European Commision (2014), *Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Denmark*.
http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/dk/factsheet_en.pdf
- [4] Danish Agriculture & Food Council (2014), *Statistics 2013 Beef*.
- [5] Danish Agriculture & Food Council (2014), *Statistics 2013 Dairy*.
- [6] Danish Agriculture & Food Council (2015), *Facts and Figures Danish Agriculture and Food*.
- [7] Danish AgriFish Agency, Ministry of Food, Agriculture and Fisheries (2013) *Ny grøn aftale for landbrug, miljø og landdistrikter*
<http://fvm.dk/nyheder/nyhed/nyhed/ny-groen-aftale-for-landbrug-miljoe-og-landdistrikter/>
- [8] Danish AgriFish Agency, Ministry of Food, Agriculture and Fisheries (2014) *The Danish Rural Development Programme 2014-2020*
- [9] Danish AgriFish Agency, Ministry of Food, Agriculture and Fisheries (2015) *Vejledning om direkte arealstøtte 2015 Grundbetaling, grønne krav, ø-støtte og støtte til unge landbrugere*
- [10] Danish Government (2008) *The Danish Government's contribution to the 2008/2009 Budget Review*
- [11] EUROSTAT, <http://ec.europa.eu/eurostat>
- [12] FAOSTAT, <http://faostat.fao.org/>
- [13] G. Pe'er, L. V. Dicks, P. Visconti, R. Arlettaz, A. Báldi, T. G. Benton, S. Collins, M. Dieterich, R. D. Gregory, F. Hartig, K. Henle, P. R. Hobson, D. Kleijn, R. K. Neumann, T. Robijns, J. Schmidt, A. Schwartz, W. J. Sutherland, A. Turbé, F. Wulf, A. V. Scott (2014) “EU agricultural reform fails on biodiversity”, *Science* Vol. 344 no. 6188 pp. 1090-1092
- [14] International Farm Comparison Network (IFCN) (2010) *Dairy Report 2010*
<http://www.ifendairy.org/media/pdf/DR10-Extract-lowres.pdf>
- [15] Kristensen, L & Andersen, E. (2008) *CAP Reform Profile – Denmark*
<http://www.cap2020.ieep.eu/member-states/denmark>

- [16] Madsen- Østerbye, J (2014) *AKIS and advisory services in Denmark, Report for the AKIS inventory (WP3) of the PRO AKIS project*, Knowledge Center for Agriculture
- [17] Statistiks Denmark, <http://www.dst.dk/en> (2014年6月25日アクセス)
- [18] 浅井真康 (2015) 「デンマーク有機農業における家畜排せつ物の取引を介したパートナーシップの現状」, 『農林水産政策研究』 No.24
- [19] 一ノ瀬裕一郎・清水徹朗 (2014) 「デンマーク農業が有する競争力とその背景 農林水産省平成25年度海外農業・貿易事情調査分析事業(欧州) 報告書, 第Ⅱ部」
- [20] 勝又健太郎 (2014) 「第1章 EUの新共通農業政策(CAP) 改革(2014-2020年) について」, 『平成25年度 カントリーレポート: EU, ブラジル, メキシコ, インドネシア』
- [21] 西尾道徳 (online) 「No.177 キャッチクローブ導入と硝酸溶脱軽減効果」 『西尾道徳の環境保全型農業レポート』 <http://lib.ruralnet.or.jp/nisio/?p=1459> (2015 年3月16日アクセス)
- [22] 松田 裕子 (2012) 「第3章 ポスト2013 におけるEU 直接支払の争点 ー直接支払の再設計とドイツの姿勢ー 構造分析プロジェクト(欧米韓) 研究資料 第2号 欧米の価格・所得政策と韓国のFTA国内対策(その2)」

付録：現地聞き取り調査の訪問先（2014 年 12 月 1 日～15 日）

政府

デンマーク食料農業漁業省・農林水産局（Danish AgriFish Agency）

Mia Stecher 氏（直接支払い担当），Poul Hoffman 氏（農村振興政策担当），Casper Ingerslev Henriksen 博士

団体

デンマーク農業食料理事会

Maria Skovager Østergaard 博士（政策部門），Jens Ring 氏（貿易部門），Lars Holdensen 氏（有機農業部門）

農業普及センター（Knowledge Centre for Agriculture）

Jon Birger Pedersen 氏，Erik Maegaard 氏

シェラン島北部の農業アドバイザーセンター Agorovi

Hans Henrik Drewsen Fredsted 氏（アドバイザー）

農家

Peter Sivertsen 氏（有機酪農家）

大学研究機関

コペンハーゲン大学

食料資源経学研究所

Henning Otte Hansen 上席研究員，Brian Jacobsen 准教授，Kim Martin Hjorth Lind 准教授

森林景観研究所

Jørgen Primdahl 教授，Lone Kristensen 准教授

植物環境科学研究科

Vibeke Langer 准教授

オーフス大学

環境科学研究科

Pia Frederiksen 上席研究員，Anders Branth Pedersen 上席研究員

工学研究所

高井久光博士

NGO 団体

有機農業団体「Organic Denmark」

Paul Holmbeck 氏

環境系 NGO「Danmarks Naturfredningsforening」

Rikke Lundsgaard 氏

環境系 NGO「Det Økologiske Råd」

Leif Bach Jørgensen 氏

在デンマーク・日本大使館

菊池栄作書記官

第3章 フランスの農業構造と農地制度

—最近の研究の整理から—

須田 文明

1. はじめに

家族生産構造を維持したままでの経営規模拡大を目的としたフランスの農業構造政策は、1960年の農業基本法制定以来の数十年で、特に、小作人に有利な農地の賃貸借を通じて進められ、ほぼその目的を達したと評価されている。そのため今や、農地問題は、構造政策との関連よりも、都市化やスプロール化による優良農地の浸食、投機的目的による土地保有といった観点から論じられることが多くなってきていた。ところが、近年、南米やウクライナといった新興国との競争激化という背景の下、国際競争力の維持と家族的生産構造の維持という二つの要請の間で、構造政策の揺らぎが見られる。農地が、再び構造政策の視点から焦点となっているのである。例えば 2006 年 1 月 5 日の法律による経営財産制度 *fonds agricoles* の制定により農業企業としての経営評価を促進することで、農地の賃貸借権を含めた経営委譲を促進することなどが進められている。昨年 9 月に成立し、その適用のために 90 に及ぶデクレによる規定を待っている新農業基本法において農地問題がどのように扱われることになるのか、注目される。

本稿は、近年、フランスの農地制度について相次いで発表されている研究論文を中心にとりまとめたものである。上述の問題意識を背景としつつ、近年の経営規模・経営類型、青年農業者など農業構造の動向及び法人化の実態、SAFER の活動と農地市場の動向を、農業構造の変化をもたらしたフランスの農業構造政策の歴史・制度の展開・役割や構造変化の特徴を交えつつ概観している。

なお章末に付録として、フランスの農地制度についての教科書的著作からの抄訳を採録し、また昨年 9 月に成立した「農業及び食品、森林の未来のための法」（新農業基本法）について概略を示してある。

2. 農業経営数の動向と規模拡大

(1) 経営戸数の動向

本節では、まず 2010 年の農業センサス結果を受けて、フランスの農業経営構造の近年における展開を紹介することにしよう。なお、以下のデータとその分析は農業省統計情報部 (GraphAgri, 2012) および農業会議所 (Chambres d'agriculture, no.1015, 2012) 等を参考

にした。

2000 と 2010 年の間に、経営数は 66.4 万戸から 49 万戸へ減少し、うち、「大中規模」経営は 38.6 万戸から 31.2 万戸へ減少している（第 1 表）。本稿では生産額でも経営面積でも国内農業の大部分を占めるこれら大中規模経営を中心として分析することとする。

第 1 表 フランス農業経営戸数の変化

経営数(千戸)	1988	2000	2010
小規模経営	477	278	178
大中規模経営	540	386	312
中規模	393	218	151
大規模	147	169	162
フランス本土	1017	664	490

出典：農業センサス。

ここで、作目別分類及び経済規模別分類について農業センサスの定義を示しておく。

農業センサスにおける定義

方法論：農業構造の多様性を考慮するために、農業センサスでは、三種類の分類による経営を集計している。本稿に関係するのは次の二種類である。なお農業センサスの対象は、1ha 以上の農地(特別作物の場合 20 アール以上)を利用する農業経営である。

1) 経営の技術経営的方向付け OTEX による分類（作目別分類）：生産物の種類による 15 の類型。①耕種及び油糧種子タンパク作物 COP, ②一般作物, ③野菜及びキノコ, ④花卉, ⑤ブドウ, ⑥果樹及びその他永年作物, ⑦乳牛, ⑧肉牛, ⑨複合牛, ⑩ヤギ・羊及びその他草食獣, ⑪養豚, ⑫養鶏, ⑬その他施設型畜産, ⑭複合作物・複合家畜, ⑮その他。例えば、ある経営がその販売額の 3 分の 2 以上を COP で実現している場合、この経営は COP として扱われる。なお、第 2 表、第 3 表では、類型の一部が統合した形で示されている。

2) 経営の経済規模による分類（経営規模別分類）：経営の経済規模は、家畜数や面積を考慮して、それが潜在的に生み出すことができる成果（販売額と補助金）＝標準粗生産額 PBS で示される。これにより、小規模経営（PBS 2 万 5,000 ユーロ以下）、中規模経営（2 万 5,000～10 万ユーロ）、大規模経営（PBS が 10 万ユーロ以上）の 3 つに分類されている。

2010 年センサス結果の特徴は、大中規模経営の中で乳牛経営数の極端な減少が見られたことである。2000 年には作目別分類 15 類型のなかで最大の経営数があった乳牛経営は 7 万 1,000 から 4 万 8,000 に 33%減少し、穀物・油糧種子・蛋白作物 COP に抜かれている。これは 2000-2010 年の間に、酪農生産活動停止助成金のような特別措置が導入され酪農経営数を減少させる政策がとられたことで、酪農部門のリストラが進行したことによる（第 2

表)。

他の部門でもおおむね経営数の減少が見られる中であって、COP 経営数が増加しているのが際立っている。この COP 経営数増加の原因は、新規就農で COP を開始した数が多かったということではなく、既存の経営が COP に転換したことによる。この 10 年間に COP の価格が上昇したことに加え、補助金（単一支払い）によりこの部門の経済環境の安定が保証された。そのため作物家畜複合経営および乳牛経営の多くが COP モノカルチャーへと特化・転換することになった。

第 2 表 経営数の動向 (1,000 戸) (大中規模経営のみ)

	豚	野菜花	果樹	牛	鶏	羊山羊	一般作物	肉牛	作物家畜	葡萄	乳牛	COP
2000	8	14	11	16	15	17	24	37	54	55	71	50
2010	6	11	8	9	13	14	20	34	39	47	48	51

出典：Chambres d'agriculture, 2012, (フランス本土)。

作目別分類での面積割合を見てみると、耕種（COP, 一般作物）は 2010 年の農地面積の 34% を占め 1988 年（28%）よりも増加し、上述のように、乳牛の面積が減少している。しかし耕種は標準粗生産額で測った割合は全体の 19% でしかない。逆に施設型畜産は面積の 4.7% を占めるに過ぎないが PBS の 17% を占めている。野菜・花卉はしばしば都市周辺部に位置し、面積の 0.5% しか占めないが、PBS の 6% を占めている（第 3 表）。

第 3 表 経営類型別の農地面積 (SAU) と標準粗生産額 (PBS) の割合

	SAU (%)		PBS (%)	
	1988	2010	1988	2010
全体	100.0	100.0	100.0	100.0
COP(穀物油糧種子タンパク作物)	19.5	25.1	9.1	11.3
一般作物	8.6	8.9	6.6	7.4
野菜・花卉	0.7	0.5	6.9	6.3
ブドウ	4.3	4.1	16.0	18.3
果樹	1.2	1.0	3.4	2.6
乳牛	21.1	14.7	19.7	12.8
肉牛	11.2	14.3	4.3	5.1
牛混合	3.8	4.0	2.5	2.8
羊ほか	7.3	6.9	3.5	3.9
施設型畜産（養豚・養鶏）	3.4	4.7	12.9	17.1
複合作物複合家畜	19.2	15.7	15.2	12.3

出典：農業センサス（ただし, Desriers, 2013, p.79 による）。

（２）特徴的な県に見る作目別農地利用の変化

Chatellier と Gaigne (2012)は、過去の三つの農業センサス(1970, 1988, 2010)に基づいて、農業の専門特化と土地利用の推移の観点から、フランスの農業構造の展開を論じているので、以下、紹介しておこう。

Chatellier らは、土壌面・生産面での特徴が全く異なる 10 の県における農業構造の推移を第 4 表のようにまとめている⁽¹⁾。それによれば、農地面積は 1970 年から 2010 年の間に全国平均で 10%減少している。西部諸県は、全国平均よりも大きく面積を減少させ、ロワール・アトランティック県（県番号 44。以下、県名の後の括弧内について同じ。）は 18%減少となっており、そこでは人口が 100 万人を超え、人口密度も高い(186 人/km²)。それに対し、複合作物、家畜が支配的なポワトゥシャラントゥ州のヴィエンヌ県 (86) では 3%減少、山岳酪農地帯のドゥー県 (25) で 5%、カンタル県 (15) で 4%減少、肉牛生産地帯のサオーヌ・エ・ロワール県 (71) では 7%減少となっている。

Chatellier らの説明を続けよう。農地が減少したにもかかわらず、生産性の増加のおかげで、1970 年から 2010 年の間でフランス農業の生産は増し、フランスは農産物の不足状態から過剰状態となった。2000 年以降、生産量は安定し、部門に応じてかなり異なった展開を見せている。

フランスの様々な州における土地利用構造の展開の分析により、現在の生産のダイナミズムを説明できる。耕種に向けられる面積は 1960 年の 990 万 ha から 2010 年の 1,230 万 ha に、20%増加している。平行して、草地面積は 27%減少し (2,000 万 ha から 1,450 万 ha へ)、果樹永年作物、ブドウは 47%減少している(190 万 ha から 100 万 ha へ)。耕種部門の増加をもたらした、こうした土地利用構造の変容は、以下のような理由で説明される。つまりこの時期に、食料および飼料作物の需要増加がみられたこと、輸出の増加、さらに近年ではバイオ燃料の増加、集約化（青刈りトウモロコシの発展）と家畜生産性の上昇による草地面積の必要の低下、テーブルワイン消費の減少によるブドウ面積の顕著な減少(1960 年の 140 万 ha から 2010 年の 82.5 万 ha へ)、果樹部門における外国との競争激化（労働コストの格差により）による果樹面積の減少(1960 年の 47.8 万 ha から 2010 年の 18 万 ha へ)といった理由である。

耕種部門では、面積の増加は主として油糧種子の生産拡大による。60 年代初頭にはほとんど作付けされていなかったのが、2010 年には 220 万 ha になっている。油糧種子の作付けは 5 つの州（サントル、ポワトゥシャラントゥ、ミディピレネー、ブルゴーニュ、シャンパーニュ・アルデンヌ）で全国 3 分の 2 を占める。バイオディーゼルの国内消費の増加のため、その原料としての菜種作付面積が顕著に増加している（1990 年の 68 万 ha から 2010 年の 150 万 ha へ）。

第 4 表 農用地面積の推移(1970～2010)

地域	西部			ポワトゥシャ ラント州		パリ盆地		肉牛	山岳酪農		仏全体	
県番号	29	35	44	79	86	28	60	71	25	15		
2010 人口 (千)	893	977	1,266	366	426	425	801	554	525	148	64,640	
人口密度(Km2)	133	144	186	61	61	72	137	65	100	26	114	
農地面積率 (%)	69	79	73	81	70	80	66	65	44	63	54	
農地増減率 2010/1970	-17	-16	-18	-7	-3	-4	-5	-7	-5	-4	-10	
永年草地面積												
増減率 2010/1970 (%)	-55	-82	-68	-67	-69	-72	-60	-14	-13	-8	-38	
仏全体の永年草地面積に占める割合 2010	0.46	0.50	0.86	0.85	0.44	0.20	0.42	4.27	2.08	3.56	100.00	
農用地面積 に占める割合 (%)	2010	9	9	16	15	7	3	9	63	73	78	28
	1970	17	41	42	41	22	11	20	68	79	82	41
穀物面積												
増減率 2010/1970 (%)	11	18	25	42	23	-19	-5	-10	-1	-53	0	
農用地面積 に占める割合 (%)	2010	32	34	22	38	47	64	54	17	11	3	34
	1970	24	24	14	25	37	75	54	18	11	7	31

出典：Chatellier, Gaigne, 2012, p.187 より加工.

フランスの穀物面積は、1960 年と 2010 年の間には安定しており、920 万 ha ほどである。穀物生産量は増加し 2011/12 年で 630 万トンと、欧州のトップである（全体の 22%）。したがって、この間のフランスの生産量増加は、単収により説明できる。ただし 1995-2000 年以降の単収は頭打ちである。国内全体で穀物面積が安定している一方で、穀物生産の地理的立地は微妙に変化している。上述の 10 の県の農業センサスデータ(第 4 表)によれば、西部の諸県の全国面積における比率が増加している。ロワールアトランティック県(44)では 1970 年と 2010 年の間に穀物面積は 25%増加しているし、イル・エ・ヴィレーヌ県(35)で 18%, フィニステール県(29)でも 11%増加している。ドゥ・セーヴル県(79)では 42%も増加している。この県では歴史的には複合作物家畜への特化が顕著であったのである。家畜生産に特化した地域で、永年草地面積が歴史的に重要な地位を占めている地帯(カンタル県(15), ドゥー県(25), サオヌ・エ・ロワール県(71))では、穀物面積が減少している。パリ盆地の二つの県(ユール・エ・ロワール県(28), オワーズ県(60))では、1970 年から 2010 年で、穀物面積はそれぞれ 19%, 5%減少している。これらの二つの県の全国に占める比重は、若干減少し、ユール・エ・ロワール県(28)では農地面積に占める穀物の割

合は 75%から 64%に減少している。

国内全体での草地の減少(1960 年と 2010 年の間に 550 万 ha 減少)は、草食家畜生産のダイナミズムと集約化と関連づけられる。単年草地面積は 1960 年の 81.3 万 ha から 1990 年の 180 万 ha (うち 170 万 ha は青刈りトウモロコシ)へとかなり増加したが、2010 年には 150 万 ha (うち 140 万 ha は青刈りトウモロコシ)に減少している。永年草地、一時的草地は 1960 年の 1,790 万 ha から 2010 年の 1,290 万 ha に、28%減少している。永年草地面積は、穀物栽培が支配的な平野部で顕著に減少しているばかりか畜産地帯でも減少している(例えばイル・エ・ヴィレーヌ県(35)では、1970 年以降 82%減少)。

高い農業生産性を持つ地帯で、かつ人口密度の低い地帯(規模拡大を可能とさせる)では、耕種生産が顕著に発展している。なお家畜生産は、いくつかの県に集中している。

他方で、二つの主要な要素によって、牛乳生産の地域的集中が促進されている。生産乳量の割当(クォータ)の管理が各県の中でではなく、県境を越えて産地のレベルで行われるようになったことで、最も競争力のある地帯への供給集中化が加速される。その上、穀物価格が高騰すると、牛乳生産がさほど集約的でない複合作物家畜地帯では多くの生産者が牛乳生産を放棄する傾向にある。こうした地帯では、ポワトゥシャラントや南西部におけるように穀物生産も可能なのである。フランスの西部では、牛乳生産は、穀物生産向けの土地の入手が容易でないこと、穀物生産の単収がそれほど高くないことから牛乳生産が維持されている。

(3) 農業構造と青年農業者

フランスでは、1973 年に青年農業者助成金 DJA が山岳地帯及び条件不利地帯での 35 歳未満の農業者の就農を促進するために設定されたのを手始めに、離農促進政策と新規就農政策を通じて、積極的に経営担い手の刷新のための政策を行ってきた。この新規就農助成は 1976 年に全国規模に拡大されたが、就農の場所(山岳地帯、条件不利地帯、平野)に応じて金額が異なった。この助成の目的は、就農後数年間の農業者の経営を安定させ農業に定着させることにより、離農する農業者からの経営委譲を促進することであった。DJA を受給する際の面積基準は、最低就農面積 SMI と経営認可申請基準との間に収まることであった(後述)。1980 年代に、DJA を給付することで目指すのは、家族労働者に対して、他産業で獲得できたであろう所得と同じくらいの所得を提供することができるよう競争力ある家族経営を促進することであったから、職業研修レベルが要求され、就農予測調査(就農後 3 年間で十分な所得が稼得できるような経営計画の作成・提出)が必要とされた(須田 2012)。

このように積極的に新規就農政策を採用してきたフランスであるが、経営体の年齢別構成を見れば、高齢化は着実に進行していると言える(第 5 表)。

それでも第 6 表によれば 2010 年にフランスでは、11 万 6,664 人の青年農業者(40 歳未満)がおり、フランスの農業経営者の 19%を占めている。これに対し、EU 全体でのその割合は 14%である。これらのフランスの青年農業者は 10 万 3,5180 の経営で働いており、経

営全体の 21%で青年がいることになる。青年農業者の経営は大規模（標準粗生産額 10 万ユーロ以上）であることが多い。青年農業者の 56%は大規模経営にあり，小規模経営（標準粗生産額 2 万 5,000 ユーロ）では少ない（青年農業者の 16%）。

第 5 表 フランス農業に見る高齢化(経営主及び共同経営者の数)

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

出典：Agreste Primeur, no.276,2012 より.

第 6 表 規模別の青年農業者(40 歳未満)の存在率 (2010)

		全体	経営規模		
			小規模	中規模	大規模
経営数全体	実数	489,977	177,811	150,534	161,632
	各規模階層の割合(%)	100	36	31	33
	各規模における青年有経営割合	21	10	21	33
青年有経営	実数	103,518	18,563	30,928	54,027
	各規模階層の割合(%)	100	18	30	52
経営者数全体	実数	603,884	181,192	169,575	253,117
	各規模階層の割合(%)	100	30	28	42
	各規模階層における青年割合	19	10	19	26
青年農業者	実数	116,664	18,908	32,774	64,982
	各規模階層の割合(%)	100	16	28	56
	各規模階層の就農助成金受給者割合	56	12	52	71

出典：Agreste Primeur, no.293, 2012.

青年農業者の 60%ほど，女性青年農業者の 40%ほどが 2010 年までに，DJA を得て就農してきている。40 歳以上の経営者で，以前にこれを受給していた者は 34%(男で 42%，女で 16%)である。DJA を得た時点での年齢は平均して，40 歳以上で 26 歳，40 歳未満で 27 歳であり，差はない。大規模経営の青年農業者の 71%が DJA を得ているのに対し，小規模経営では 12%でしかない。これは，助成金受給条件として，予想される経営所得の上限だけでなく下限も設けられていることによる。

経営全体では，18%の経営が直売を実施しているのに対し，青年農業者のいる経営では

22%に達する。また経営全体では 3.7%が有機農業を実施しているのに対し、青年のいる経営では 5.1%である。また経営全体では、公的品質表示産品を生産している経営は 22%に対して、青年のいる経営では 30%に上る（Agreste Primeur, no.293, 2012）。

なお、最近、DJA を受給せずに就農している者についても多くの調査がなされるようになってきている。以下 ASP(2012)の調査結果を紹介しておこう。

第 7 表は、タイプ別の就農の割合を示すものであり、タイプ分けをする際に配偶者間での経営委譲か否かを区別している。ここで配偶者間の委譲とは、ほとんどの場合、老齢で引退する夫から妻への一時的な経営委譲であり、経営の更新を意味するものではない。DJA 無しでの就農 INA の人口の平均年齢は、50 歳である。INA は、DJA 受給者よりも 21 年遅く就農している。配偶者間委譲を除くこの年齢差は 13 歳に縮小する。

第 7 表 2001-09 年の就農のタイプ(%)

DJA 受給者		35
DJA 非受給者(INA)	40 歳未満で、配偶者間委譲なし	26
	40 歳以上で、配偶者間委譲なし	25
	配偶者間委譲	14
全体		100

出典 ASP(2012)。

さらに経営からの引退者数と就農者数とから補充率を示したのが、第 8 表である。INA がなければ、補充率はさらに減少してしまうであろう。

第 8 表 経営補充率

	2001-04 年	2006-09 年
引退数	126,312	146,399
就農数	63,789	66,129
補充率(%)	50.5	45.2

出典 ASP (2012)。

INA は、フランス農業の競争力向上という観点からよりも、農村での最低限の人口維持といった地域振興的観点から政策的に取り上げられている。

（４）農地面積から見た経営規模の拡大

第 9 表に示されるように、100ha 以上の経営は全経営数の 18%でしかないが、農用地面積の半分以上を占めている。他方、全経営数の 46%を占める 20ha 未満の経営は、農用地面積の 5%を占めるにすぎない。

第 10 表に見られるように、大規模経営がフランス本土の全農用地面積の 3 分の 2、つまり 1,700 万 ha を使用し、その平均規模は 100ha を超えているのに対し、中規模経営の平均面積規模はその半分でしかない。また小規模経営は経営数では全体の 3 分の 1 だが農用地面積では 7%以下である。経営全体で、2010 年に 50 歳以上の経営者の 4 分の 3 が、後継者未定と回答しており、こうした経営が解体すればさらなる規模拡大をもたらすことになる(GraphAgri, 2012, p.19)。

第 9 表 農用地面積別農業経営 (2010)

	経営数		農用地面積	
	千戸	%	千 ha	%
20ha 未満	235.4	45.7	1,317	4.9
20-50ha 未満	88.4	17.2	3,000	11.1
50-100ha 未満	97.6	19.0	7,048	26.0
100-200ha 未満	72.7	14.1	9,977	36.8
200ha 以上	20.6	4.0	5,747	21.2
全農業経営合計	514.7	100.0	27,088	100.0

出典：TEF,edition 2013, p.161.

注. 経営数がセンサスの数値より大きいのは海外領土等を含むため.

第 10 表 経済規模別農用地面積

	1988	2000	2010
農用地面積全体	千 ha		
小規模経営	4,358	2,307	1,865
中規模経営	14,424	10,265	7,983
大規模経営	9,814	15,284	17,115
フランス本土	28,596	27,856	26,963
平均面積	経営あたり ha		
小規模経営	9	8	11
中規模経営	37	48	54
大規模経営	68	92	108
フランス本土	28	43	56

出典:GraphAgri, 2012,p.19.

3. 法人化

(1) 法人経営の動向

農業センサスによれば、個人経営は、2000 年の 537.6 千経営から 2010 年の 339.9 千経営へと減少した。法人経営は逆に、123.7 千経営から 146.6 千経営へと 19%増加している。フランス農業の法人経営には第 11 表の類型がある。

第 11 表 フランスにおける各種の農業法人

	民事法人			商事会社
	農業経営共同集団 GAEC	有限責任農業経営 EARL	農業経営民事組合 SCEA	商業法人 SARL, SA
目的	経営資本と労働の共同	家族経営に準じた農業活動	すべての農業活動、加工・販売も可。	各種の経済活動
構成員資格	自然人たる農業専従者	自然人。経営に携わらない者も参画可。経営者組合員が資本の50%以上所有。	自然人または法人、非農業者も可。	自然人または法人、非農業者も可。
責任	出資額の2倍まで	出資額まで	無限責任	有限責任
利点	農業を営む家族の中での経営資産の漸進的な委譲。	引退した両親の出資と所得の補完。法人税ではなく、構成員個人の所得税	経営補完として、非農業活動(ツーリズムなど)も可能。	販売及び加工、非農業活動(レストランなど)への多角化促進。

出典:Levesque, Liorit, Pathier, 2011などからとりまとめ。

法人経営の中では、共同経営農業集団 GAEC（実質的には親子経営や個人経営の集合）が 41.5 千経営から 37.2 千経営へと 10%減少したものの、有限責任農業経営 EARL は 55.9 千経営から 78.6 千経営へと 41%増加した（第 12 表）。同表では内訳が示されないが、農業経営民事法人 SCEA も 15%増加している。これら法人の組合員や経営者になるために、農業経営者の資格は不要である。経営全体では個人経営が 339.9 千経営で 69%を占めるが、大規模経営においては法人経営が 161.7 千経営での割合が 67%を占める（第 13 表）。

法人経営のなかで、EARL の割合が顕著に増加している。EARL の魅力は、個人的財産を職業資産から区別できることである。EARL の経営主の 54%は共同経営者を持たない一人法人である。GAEC は低迷してその数は 2010 年から減少し 1988 年の水準に戻っている(第 12 表)。それは乳牛部門に多い。農業だけでなくツーリズムなどの非農業活動を行うことができる SCEA などの数が増加し、法人経営全体の 16%を占めるようになっている。さらにフランスでは、株式会社 SA の地位を持った農業経営が、SCEA とともに、主として、ブドウおよび野菜、コメ（カマルグ地方）で発展している。株式会社 SA は経営数では全体の 1.2%

でしかないが、国内の農用地面積の 6%を経営している。これらの経営は、とりわけブドウ部門で、外国投資家による資本持ち分の取得を通じて、所有者が替わる。農業法人経営の進展により、経営の集中が加速されており、とりわけ大規模な農業経営の再編において大きな役割を占めるようになってきている。後述するように、農地市場での購入者に占める農業法人の割合が増加してきている。法人による農地取得は、件数で 8%、面積の 10%、金額の 15%を占めている(FNSAFER 2012)。

第 12 表 農業経営の地位 (1,000 経営)

	1988	2000	2010
個人経営	946.1	537.6	339.9
法人経営	65.5	123.7	146.6
・ GAEC	37.7	41.5	37.2
・ EARL	1.5	55.9	78.6
その他	5.1	2.6	3.5
法人経営の割合%	6.4	18.6	29.9

出典：Chambers d'agriculture, 1015, 2012.

第 13 表 経営の地位と経済規模 (2010)

1,000 経営	小規模	中規模	大規模	全体
個人経営	169.6	118.1	52.2	339.9
法人経営全体	5.9	31.8	109.0	146.6
EARL	2.0	18.2	58.4	78.6
GAEC	0.2	5.4	31.6	37.2
SCEA 等	2.3	6.2	15.2	23.7
SA, SARL	1.0	1.6	3.5	6.1
Groupement de fait	0.4	0.4	0.3	1.1
その他	2.2	0.7	0.5	3.4
全体	177.8	150.5	161.7	489.9

出典：GraphAgri 2012, p.18.

なお Olivier-Salvagnac と Legagneux (2012)は、きわめて大規模な経営の割合を見ようとして、超大規模経営（標準粗生産額 PBS が 25 万ユーロ以上）と、巨大経営（同 100 万ユーロ以上）とを取り上げている（第 14 表、第 15 表）。ちなみに巨大経営数の内訳は、花卉・園芸 13%、ブドウ・ワイン 23%、養豚 13%、養鶏 32%の他、野菜 5%等である。大規模経営のシェアが標準粗生産額 PBS の 80%、面積の 63%と、PBS シェアに比して面積シェアが低いのは、これらの大規模経営にブドウや花卉、養豚、養鶏などの面積節約的な巨大経営を含ん

でいるからである。

第 14 表 規模別割合 (%)

経営数				標準粗生産額 PBS				面積			
小	中	大	全 (超) (巨)	小	中	大	全 (超) (巨)	小	中	大	全 (超) (巨)
36	31	33	100 (10) (0.5)	3	17	80	100 (45) (9)	7	30	63	100 (22) (1)

出典：Olivier-Salvagnac, Legagneux, 2012,p.88.

経営の法的形態と経営規模を示しているのが第 15 表である。2010 年において個人経営が全体の 69%を占めているのに対して、大規模経営で個人経営は 32%でしかなく、他方で、GAEC や EARL といった家族的性格の法人は全体数の 24%,大規模経営の 56%を占めている。SCEA や SA といった純粋な会社や協同組合などは経営数全体の 7%を占めるにすぎないのに、巨大経営の半分を占めているのは、ワインなどの分野でこうした法人の割合が多いためである。なお 2000 年から 2010 年までの 10 年間で見る限り、純粋な会社形態の企業の割合が激増しているというほどでなく、家族的な法人の割合も増加していることがわかる。

第 15 表 経営の法的形態と経営規模 (%)

	全体		小		中		大		(超)		(巨)	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
個人経営	81	69	98	95	87	78	46	32	30	18	15	12
GAEC,EARL	15	24	1	1	10	16	46	56	53	62	30	38
SCEA 等	3	5	1	1	2	4	7	10	12	15	29	27
SA 等	1	1	0.4	1	1	1	2	2	4	5	26	23
その他	0.4	0.7	0.4	1.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.5	0.4	0.6	0.5
全体	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：Olivier-Salvagnac, Legagneux, 2012,p.90.

法人経営は数においても面積においても増加している（第 16 表）ものの、多くは EARL や GAEC で、その資本は、たいていの場合、家族の範囲を超えることはない。組合員はほとんどの場合、家族・親族であり、経営者は自らの土地は法人の経営に自由に使わせ、その親の持つ土地を貸借により受け入れる。法人形態は、農業者の個人的資産を保護し、規模の経済を促し、世代から世代への農地の漸進的委譲を進めるための法的、税制的なメカニズムをなしている。

しかし近年、EARL が増大するなかで、非家族的労働関係の展開が見られる。つまり複数経営者が経営する EARL においては、非家族的労働者が働き手の 18%、一人経営者の EARL（EARL の 55%）においては 26%を占めている。この割合は個人経営と GAEC では 8%でしかない。非家族化は、資本面ではほとんど見られない一方で、労働力面では着実に進行して

いる。

農業経営民事法人 SCEA は 2000-2010 年の間に、数において 34%、面積において 52%増加している。それほど制約的ではなく非農業活動（販売、加工など）への多角化が可能であり、経営の 4.7%、面積の 7.6%を占めている。主として地中海やランド県中央山塊地方、ソーヌ県、パリ盆地に多い。

株式会社 SA や有限責任法人 SARL のような商業法人は、非経営者の資本が参加し、2000-2010 年に、数で 15%、面積で 50%増加している。全体における割合は経営数において 1.3%、面積で 1.2%でしかないが、特定の野菜やブドウ（ボルドーやコニャック）、カマルグ地方の米などで特に見られる。家族的農業経営とは全く異なった法的形態である(Levesque, Liorit, Pathier, 2011)。

第 16 表 法人経営の発展

	EARL		GAEC		SCEA		SA-SARL		個人経営		全体	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
経営数（千）	56.9	78.6	41.7	37.2	17.3	23.2	5.3	6.1	537.8	339.9	663.7	490.0
経営の割合(%)	8.6	16.0	6.3	7.6	2.6	4.7	0.8	1.3	81.0	69.4	99.3	99.0
面積(100 万 ha)	4.8	7.5	5.0	5.5	1.4	2.1	0.2	0.3	16.1	11.6	27.8	27.0
面積の割合(%)	17.4	27.7	17.9	20.4	5.2	7.6	0.8	1.0	57.8	42.9	99.2	99.5
PBS 割合(%)	-	30.3	-	17.3	-	10.9	-	5.6	-	35.2	-	99.2

出典：Levesque, Liorit, Pathier (2011)及び Levesque (2013)より筆者作成。その他、事実上の法人は省略。

既往の表と一部重複するが、経営形態別の、経営数割合、面積割合及び平均面積とその変化を示したのが第 17 表である。

第 17 表 経営形態別の経営数割合及び面積割合, 平均面積

	経営数割合(%)				
	1970	1979	1988	2000	2010
全体	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
個人経営	96.7	96.2	93.0	81.0	69.4
GAEC	0.2	1.2	3.7	6.2	7.6
EARL (1 人法人)	0.0	0.0	0.1	4.8	8.7
EARL (複数)	0.0	0.0	0.1	3.6	7.3
他の法人形態	1.0	2.6	3.1	4.3	7.0
	面積割合(%)				
全体	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
個人経営	96.6	89.9	81.8	57.9	42.9
GAEC	1.0	4.1	11.0	17.9	20.4
EARL (1 人法人)	0.0	0.0	0.2	9.5	14.7
EARL (複数)	0.0	0.0	0.2	7.7	13.1
他の法人形態	2.4	6.0	6.9	7.1	9.0
	平均面積(ha)				
全体	19	23	28	42	55
個人経営	18	22	25	30	34
GAEC	76	80	84	120	148
EARL (1 人法人)			62	83	92
EARL (複数)			70	88	98
他の法人形態	43	54	62	69	71

出典：農業センサス（ただし, Desriers, 2013, p.88 より）.

（２）リムザン州の事例

法人形態の展開について、Chambres d'agriculture 誌(no.1015, 2012)は、リムザン州の実態を取り上げているので、以下ではこの事例を紹介することにしよう。1,200 の有限責任農業経営 EARL のうち、500 は一人の経営者により経営されている。この割合は 2000 年でも同じであった。他に組合員がいないか（一人経営者の EARL の 3/4）、あるいは他の組合員がいても経営に参加していない経営は個人経営と同類であるが、大規模である。その経済規模は個人経営を 100 として 175 である。これらの経営者は、大規模経営のために、個人経営よりも EARL を選択しているとみられる。責任が法人資産のみに限定されること、外部資本（ほとんどの場合、家族的ではあるが）を活用することに利点を見いだしている。相続に引き続いて、もしくは組合員脱退後の家族 GAEC から EARL に変容する時によく起こることだが、両親が組合員を脱退する等の際に、持ち分を引き上げないで経営の中に残し、

残る組合員(子ども)の経営資本取得を助けるのである。ただし、子どもは組合持ち分の 50% 以上を保有しなければならない。

第 18 表 法人の経営規模（リムザン州の場合）

大中規模経営	平均 PBS	平均人数	PBS/人	平均 UTA/経営	PBS/UTA
個人経営	60,600	1.0	60,600	1.4	43,000
GAEC	134,400	2.4	56,000	2.8	47,700
EARL	105,800	1.7	62,200	2.0	51,600
SCEA 他	135,200	2.3	58,800	2.7	50,400

出典：Chambres d'agriculture, 2012 注 PBS：標準粗生産額，UTA：年間働き手単位。

(3) 規模拡大メカニズムと法人化

Boinon (2011)は、法人化による規模拡大メカニズムについて説明している。後継者の無いまま引退する中小規模の経営者は、近隣農業者の息子に、自分の経営を賃貸借することを希望している。こうした戦略は、自らの経営を良好な状態で委譲すること、自らが蓄積してきた資産を活用すること、という二つの目的を可能とする。この戦略の最も良い受け皿となるのが、近隣農業者の息子、とくにコミュニケーションないし郡の巨大農業者の跡取り息子たちなのである。彼らがこのような中小規模経営を取得することで、親の家族経営を補強するとともに、青年の就農も実現する。近隣農業者の息子の側にも、近隣の中小規模経営を取得するメリットがある。まず経営本拠地を探し、ついで十分な農地を探さなければならないこと、資本も相当額が必要となる場合には、純粋な新規参入は困難である。これに対し、近隣の個人経営を取得して就農する場合、農地等を探す労力はさほどかからず、委譲される経営が小規模であれば、それほど資本を必要としない。しかも青年農業者の就農の枠組みにおける取得であれば、県農業方向付け委員会 CDOA での経営許可は容易に付与される（その父親はすでに大規模経営であるとしても）。就農しようとする青年は委譲者の経営を買い取る資金を持たず小作料の支払いについても十分な保証を提供できないかもしれないが、その親が保証することで、息子が銀行融資へのアクセスがより容易となる。息子が取得する近隣の小規模経営が将来、父親の経営と合併することを見込んで、父親は資本の取得を援助してやる。かくして、中小規模経営の離農者は、近隣農業者の息子に経営を賃貸借することで、自らの経営資産を有効に活用することができ、青年農業者は近隣農業者の農場に就農し、次いで、法人を形成して、親の巨大経営と、その中小規模経営を合併することができる。父親が引退するとき、この数年前に就農した息子によるただ一人の経営者からなる経営が存続する結果として、世代交代と法人の変容、一人法人による経営の規模拡大が実現する。多くの場合、それは、親の個人経営から親子 GAEC を経て、EARL の一人法人という経路をたどる。

ところで 1999 年の農業基本法は、農事法典の 311-2 条に、いかなる場合であっても一つの経営の中で経営者組合員、共同経営者の総数が減少するときは規模拡大と見なされ経営

許可を受けなければならない、という規定を導入した。この規定は国会での激しい議論の的となり、強い反対意見もあった。この義務は 2006 年 1 月 6 日の農業基本法で削除された。この法律修正の経過は、政権交代も背景にあったであろうが、構造コントロールの適用について法的枠組みの安定を保つことの困難さを示すと同時に、農業政策に与えられた目標の曖昧さを示している。すなわち、家族的生産構造を維持することと、国際市場のなかで競争力ある農業を促進する、という二つの目標の間で政策の揺らぎが伺われる(Boinon,2011)。

4. 借地による経営規模拡大

(1) 借地率増加

上述のように 50 年代以降、農業経営は規模を拡大し、専門特化が進んできた。それと平行して借地面積が長期にわたり増加し今日面積の 78%を占めている（第 19 表）。法人経営で、その組合員の所有農地を法人が使う場合は、実質的には自作とみなす考え方もあろうが、従来の統計に従い借地率に含めている。1940 年代には農地の 6 割が自作によって耕作されていたのだが、70 年代には 5 割、2000 年には 3 割、2011 年には 2 割でしかなくなった。

第 19 表 農地面積に占める借地割合 (%)

	1942	1963	1970	1979	1990	1993	1995	2000	2005	2010	2011
自作率	58	51.0	52	50.1	43.4	39.0	36.9	31.9	27	23	22.2
組合員からの借地率	42	49.0	48	49.9	56.6	5.6	6.7	9.7	12.8	15	15.5
第三者からの借地率						55.4	56.4	58.4	60.2	62.0	62.3

出典：Levesque(2013)及び Courleux (2011)より加工。

(2) 土地利用方法における格差が存続

小作率は、県によって大きな相違がある。フランス南西部とその他のいくつかの諸県では、農地はその経営農業者の所有地であることが多いのに対して、北部及び東部では、第三者からの借地が多い。1945 年には、大西洋岸のラ・ロシェル市とスイスのジュネーブを結んだ直線より南部の農地面積の 4 分の 3 は自作で耕作されていた。歴史的にとりわけパリ盆地で小作が進展し、ノール・パ・ド・カレ州では 70 年代に既に借地率は 60%を超えていた。一般的に北部では、相続は平等になされ、農場を継がない共同相続人たちは社会的上昇のための手段（とりわけ教育など）を施されて、相続した農地は賃貸して、農場を離脱していった。それに対して、南部、とりわけ南西部では自作が広範に支配していた。相続は不平等になされ、経営の主要な部分を農場後継者が引き継ぎ、その代わりに親の扶養を担うとされてきた。このように借地率の地理的相違は相続慣行からも強化されてきた。つまり南西部では、生産手段と所有の統一性を維持するために、相続人の一人による一括での相続を優先させ

たのに対して、北部では、相続人間で均分相続がなされた。ブルターニュはこの二つの中間にあり、自作地の割合が高い一方で、相続様式は南西部とは異なっていた。こうした違いは欧州各国の間でも見られ、ドイツでは、62%が借地であるのに対して、アイルランドでは18%、スペインでも27%でしかない⁽²⁾。なお、フランスでの農地政策は、他の欧州諸国のそれとはかなり異なっており、これらの国では農地政策はそれほど規制的ではない(Chambres d'agriculture)。

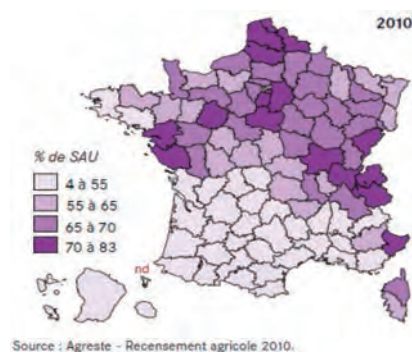
ちなみに欧州の主要な国の農地価格、小作料、耕地面積に占める小作面積割合、経営数に占める法人数割合、法人が有する面積の全耕地に占める割合を示したのが第20表である。フランスは、各国のなかでもっとも小作面積割合が大きいこと、フランスに比べて他国では、農地価格にせよ小作料にせよ、農地が高いこと、が見て取れる。

第20表 欧州における農地価格と小作料

国名	農地価格		小作料	小作面積 割合(%)	法人数 割合(%)	法人面積 割合(%)
	ユーロ/ha	観察年	ユーロ/ha			
デンマーク	26,000	2009	508	31.2	4.7	6.9
ドイツ	8,900	2006	176	61.3	8.7	33.6
アイルランド	16,200	2005	185	24.2	0.2	8.8
スペイン	10,500	2009	163	39.0	6.1	30.1
フランス	5,100	2009	140	76.4	29.2	57.7
イタリア	14,200	2001	-	35.1	1.1	10.6
オランダ	47,000	2009	482	41.2	5.8	5.5
英国	17,800	2008	205	35.5	4.0	17.5

出典：Desriers, 2013, p.86 より。

この40年間で借地が、パリ盆地から西部と東部を経て、国土全体へと普及した。とりわけ北東部では、所有農地は建築物のある経営農地の中核部分に集中し、土地の賃借が規模拡大のための手段であった。小作は、自作経営が支配的な地帯でも進んでいる。南西部のアヴェイロン県やジェルス県では1970年には、小作地は面積の25%にしかすぎなかったが、今日60%となっている(Levesque, Liorit, Pathier, 2011)。それでも土地の所有と賃借をめぐる地域差は依然残っており、自作率は南西部諸県で50%以上、北部のノール県、パ・ド・カレ県、ソム県では25%以下、東部のオート・サヴォワ県、アン県、サヴォワ県でも25%以下というように、南北で大きな格差が見られる(第1図)。



第 1 図 第三者からの借地の面積の割合

出典：GraphAgri 2012, p.20.

借地率には、地理的な相違の他に、作目別にも違いが見られる。ワインや野菜などでは、それほど広くない面積でも高い収益を得られるために、自作の割合が多い（第 21 表）。

第 21 表 部門別の借地比率

	第三者からの借地	組合員からの借地	自作
穀物・油糧種子・蛋白	63	17	19
野菜・キノコ	51	16	32
ブドウ	36	22	39
乳牛	67	15	17
肉牛	62	10	27

出典：Chambres d'agriculture 注：分益小作等は含まない。

（３）規模別，法人別による借地率

借地の拡大は法人経営の普及と重なっている。つまり農地保有法人である農業土地集団 GFA から経営に貸し出された土地は、当該経営者が当該 GFA に出資しているとしても、借地と見なされる。法人に貸し出されている農地が、当該法人の組合員の所有であることも多い。このように貸し出された土地の一部は経営者組合員の所有であるところから、法人経営の小作率はこれまで、高めに評価されてきた。かつては統計が無く区別ができなかったが、今では、貸し手が組合員であるか第三者であるかに応じて借地を区別することができる。2010 年には、経営全体で組合員からの借地が経営面積の 15%を占めている。規模別では、大中規模経営の方が小規模経営に比べて借地率が大きく、法人経営では組合員からの借地の割合が他の形態に比べて大きいことがわかる(第 22 表)。個人経営では借地率はそれほど急速には増加していない。個人経営では、2010 年に借地が農地面積の 60%を占めていたが、法人経営については 88%であった(Levesque, Liorit, Pathier, 2011)。

第 22 表 経営規模別借地割合 (2010, %)

面積割合	経営全体	小規模経営	大中規模	個人経営	法人経営
第三者からの借地	61	38	63	60	62
組合員からの借地	15	2	16	-	26
自作	23	59	21	39	12

出典 : Chambres d'agriculture, no.1015, 2011, p.34.

読み方 : 農業経営の耕地面積の 61%が第三者からの借地で、小規模経営については彼らの耕地面積の 59%が自作。(この表には分益小作、暫定的借地などは含まれない)。

なお年齢階層別に見た借地率は第 23 表の通りであり、若年者ほど自作率が低い。

第 23 表 年齢階層別に見た借地率

耕地の割合	40 歳未満	40-49 歳	50-59 歳	60 歳以上
経営全体				
第三者からの借地	69	65	57	40
組合員からの借地	16	14	15	14
自作	14	20	27	45
個人経営				
第三者からの借地	76	65	56	38
自作	23	34	43	61

出典 : Chambres d'agriculture, no.1015, 2011.

(4) 借地率増加の要因

フランスは、EU 加盟国の中で、ベルギーに次いで、借地率の高い国である。大規模経営ほど借地率が大きいことから、面積規模の拡大は借地を主として行われてきたことがうかがえるが、なぜ、借地による拡大が選択されたのであろうか。フランスにおいては、農地制度のあり方とも関連して、強い小作権がもたらす借地の安定性、引退農業者の資産戦略、所有権の細分化、低額の小作料という 4 点が、借地（小作）に有利に作用したと考えられる(須田 2013)。

1) 借地の安定性

フランスでは、小作人に対して賃貸借の更新権が付与されている。小作関係の法規により、1943 年、小作契約は賃貸借期間を 9 年以上とすること、書面で締結すること、を義務づけられ、1946 年には、更新権と先買権を付け加えた。所有者が農地を売却しようとする場合に、当該農地の小作人が優先して購入する権利を与えられる。価格が高すぎれば、SAFER の仲介により価格を下落させることもできるし、同数裁判所（小作人と所有者の同数からなる）

に訴えることもできる。これに対して所有者が農地を取り戻せるのは、自ら、もしくはその配偶者、子がその農地を経営すること、そのための職業的能力を持つこと、その農地の 5km 以内に経営本拠地を構えること、という条件を満たす場合に限られる。こうして 2000 年～2007 年に取引された農地の 28.3%はこの先買権の適用に由来し、2011 年には、こうした先買権行使による小作人の農地取得面積が、はじめて、賃貸借の設定されていない農地の取引面積を上回った(Courleux,2011) (後述)。また、賃借権を第三者に譲渡することは一般的には禁じられるが、賃借人が死亡した場合には経営に参加している配偶者や子供に引き継がれ、賃借人の存命中でも一定の条件の下で経営に参加している配偶者や子供に譲渡することが可能である (Levesque, Liorit, Pathier, 2011)。

さらに 1970 年代には、18 年及び 25 年の長期賃貸借が規定され、農地所有者に対して長期賃貸借を締結することを促すために税制優遇措置が設けられた。また、1975 年に、小作人による投資の保護が拡大された。賃貸借契約が終了した時に小作人は、その行った重要な投資（住居の改良、経営建物の修繕、灌漑や排水、土地改良の集会的改良）について、償却期間が借地期間を 6 年以上超える投資を除いて、投資についての貸し手による事前の許可が無くとも、投資の未償却価値に相当する補償金を得ることが出来ることとされた（これ以前は、事前許可が無い場合には補償を得られなかった）(Boinon, 2011)。借地による農業経営も、安定した賃貸借制度のおかげで積極的な投資を行うことが可能となり、最新の農業センサスによると灌漑されたインフラを備えている経営と、これを持たない経営とで、平均作率は、ともに 55%で、相違がない(Courleux, F.,Document de travail, no.6, 2013,p.10)。

このようにフランスでは、借地が手厚く保護されており、賃借人に対して、自作に近い長期の安定性を与えている。

2) 引退農業者の資産戦略

借地の拡大は引退農業者の資産戦略によっても説明される。Boinon (1991)によれば、農業者は、引退するとき、自ら所有している農地を（とりわけ息子たる後継者に）賃貸する傾向にある。特別な愛着を寄せている資産を手放さず賃貸にすれば、その小作料が、年金とともに、引退後の生涯を通じて所得を補完してくれることになる。借地料（小作料）は、県ごとに、最小価格と最大価格が指定され、その範囲内に収まらなければならない。例えば 2010 年にイル・エ・ヴィレーヌ県では、借地料が 159.95-180.87 ユーロ/ha、サヴォワ県では 128.74-148.72 ユーロの枠内に設定されていた。また、農業者の年金の月平均額は、男性 715 ユーロ、女性 534 ユーロ（一般年金制度の平均額は 1,216 ユーロ）である(AgraPresse Hebdo, no.3403,p.51, 2013 年 6 月 17 日付)。なお、前節「(3) 規模拡大メカニズムと法人化」で説明したように、後継者のいない引退農業者にとっても、近隣の大規模経営の後継者に経営を賃貸することが最良の資産戦略をなし、この後継者も後にさらなる規模拡大を可能とすることができるのである。

農地を売却するのは、引退農業者の死後その相続人が農業を後継していない場合の相続人であることが一般的である。引退農業者が死亡した後に、その相続人が非農業者であると

相続の精算を機会として農地が売却されるわけであり、後述の農地市場の分析の項で論じられるように、引退農業者自身が農地の売り手として農地市場に登場することは希である。このように引退農業者がその所有農地を売却せず賃貸することから、平均寿命が延びその引退後の期間が長くなると借地の拡大をもたらすことになる(Courleux, 2011)。かつての離農終身年金 IVD や 1988 年の年金受給年齢の引き下げ(65 歳から 60 歳へ)、早期引退措置(1992-1997)などが高齢者の引退を促し、青年就農助成金 DJA の効果も加わることで、引退時期を早め引退中の期間が長くなったことが、上述のような資産戦略とあいまって賃貸される農地を増やすことにつながり、借地拡大の効果があつたという見方もできる。

しかし、IVD のような高齢農業者引退を促す措置は、1990 年以降、新規加入が終了しているので、第 24 表に示されるように借地率の増加が 2000 年以後加速していることについては、この IVD だけでは説明がつかないと思われる。

第 24 表 農用地面積に占める借地率の年次増加（ポイント）

1971-1979	1980-1988	1989-2000	2001-2007
+0.2	+0.7	+0.7	+1.8

出典：Levesque, Liorit, Pathier, 2011.

ところで引退農業者が農地を売却しない理由として、しばしば、転用期待によって所有を続けるためだと説明されることがある。しかしながら、Courleux,(2011)によれば、こうした要因があることを全く否定するわけではないものの、ここ 10 年来の借地の増加を説明する要因ではない。Courleux(2011)は、農業の経営本拠地が都市の転用期待の大きい場所にあるかそうでない場所にあるか等で、経営の平均自作率などの比較を行った結果、特段の違いはなく、転用期待から農地保有を続けるという説は否定されるとしている。

3) 所有権の細分化と小作の地位

借地による経営の拡大自体が借地の安定性を増し、そのさらなる拡大を促すことが、第 3 の点として指摘できる。

Courleux(2011)は、1980 年と 1992 年の土地調査のデータに基づき土地所有者と小作人との親族関係などを分析し、貸し手の中で、引退農業者の割合が増大していることと、農地所有の細分化の現象を見いだした。1992 年には、経営農地の少なくとも一部が借地である経営では、平均して、異なる 4.7 人の所有者から賃貸を受けている（1980 年には 3.5 人であった）。そこには地方的な格差があり、ノール・パ・ド・カレ州の 9.1 人に対し、アキテーヌ州では 2.1 人であった。1992 年に経営面積の半分以上を同一の貸し手から借りていたのは、18%でしかなかった。1980～1992 年の間に、自作率は 7%減少しており、引退農業者（経営者の親族とは限らない）から賃貸される農地の割合が 38%から 43%に増加している。1988-2007 年の間に農業経営は 51%減少し、放出された農地を賃借によって集積することで経営が拡大してきたわけだが、賃貸借による集中の結果として、経営農地の所有

権の相対的細分化がもたらされた。すなわち、一つの経営に対して農地を貸している所有者（貸し手）が多くなり、個々の貸し手は、小面積割合しか保有していない状況である。こうした細分化を背景とすれば、借り手の立場が相対的に強くなる。また、この賃貸借農地の所有者もしくはその子供がその借地を取り戻して新たに農業を始めることは希である。彼の所有する農地は、他の経営の下にある農地に囲まれており、経営を行うために必要とされる経営本拠地を確保することが難しくなっているためである。このように、所有者から取り戻される可能性が低くなっていることから、賃借経営者は農地の購入を急ぐ必要は無く、借地のままで安定して経営を続けていくこととなる（Courleux(2011)）。

2010 年の農業省の標本調査からも借地の細分化の進行がうかがわれる。例えば、ヴィエンヌ県では各経営あたり平均 17 人から農地を借り、それぞれの地片の平均面積は 4.3ha であった。フランス南部では 3～4 人、北部（ソム県）では 10～12 人であった。借地率が高く、均分相続慣行の強いフランス北部ほど、貸し手の人数が多いことがわかる(IGF/CGAAER, 2013)。

4) 低額な小作料と農地の所有

ここで、経営とは離れて、誰が農地を所有しているのかを示しておこう。

農用地面積 2,700 万 ha のうち、40%が経営者（自然人もしくは法人）に所有され、20%は経営者の家族・親族、とりわけ引退農業者により所有され、20%弱が親族ではない引退農業者に属し、その残りが旧所有者の相続人及び法人により保有されている(Levesque, Mission Agrobiosciences, 2013 での発言)。なお法人が所有する農地のうち農業に固有な法人（GFA, EARL, GAEC, SCEA, SCA, 協同組合）が所有するものは 30%でしかなく、残りは株式会社などの所有である。2000 年代初頭で、農地の 80%近くが経営者及びその家族（両親や共同相続人、甥や姪など）により掌握されている、とする証言もある(Bonhommeau, 2013)。要するに、農業経営者が農地市場を支配している。なお農地所有者の地位別に示せば以下の通りであり、農地が相続人の間で分割されないままに残っている状態が広範に見られる。

第 25 表 農地の所有者

2011 年, ha	法人	自然人	不分割	全体
%	12%	52%	35%	100%

出典：IGF/CGAAER (2013)。

上述のように、欧州主要国の中でフランスの農地はもっとも安い（第 20 表。ブドウを除く）。第 20 表と出典が異なるが、借地権が設定されていない自由地の平均価格は 5,430 ユーロ/ha、借地権設定農地では 3,830 ユーロ/ha である（第 26 表）。

それにもかかわらず、フランスの農地の所有に関わる収益はきわめて低い。SAFER(2005)によると、粗収益率はおよそ 2.5-4.5%である。より最近の情報を元にして、粗収益から土地税（その 80%を原則として貸し手が負担する）のみを差し引いても、純収益率所得の純収益

率は、自由地について 1 %,借地権設定農地について 1.5%である（第 26 表）。

第 26 表 農地所有の収益性

	自由地	借地権設定農地
平均価格,ユーロ/ha	5,430	3,830
平均賃貸料,ユーロ/ha	121	121
土地税*ユーロ	62	62
純収益	1%	1.5%

* 平均所有者の取り分 78 ユーロ/ha $\times$ 80%=62 ユーロ

出典：IGF/CGAAER.

このように低い収益率では、農地への投資のインセンティブを高めることにはつながらない。過去 15 ないし 10 年にわたり、フランスでは農地への投資はもっとも収益が低いものの一つである。この間、どの政権も、賃借人＝経営者側を支持してきたためである。小作料の水準は低いうえ、1975-2012 年の間に実質で平均 20%減少している。

上述の様々な理由から小作が就農ないし規模拡大にとって最良の解決策と言えるのであり、経営規模拡大が借地を増やすことで進展してきた背景である（Desriers, 2013）。

（５）小作権をめぐる訴訟

これまで述べてきた、フランスにおける小作権の地位の安定性は決して完全なものではないことにも注意を促しておきたい。転用圧力等に由来する農地の資産的価値の上昇期待などを背景として、貸し手と借り手との間での小作権をめぐる訴訟は後を絶たない。Melot (2014)によれば、2010 年 4 月 1 日から 2011 年 4 月 1 日まで小作権同数裁判所により判決がおりたのは 1,478 件であった。

そのうち小作権に関わるものが最も多く、貸し手側は、小作権の解約を求め、また、そもそも小作権の存在を承認していない（「借り手」側が不法に占拠している）として占有地の明け渡しを求めて訴えるのである。小作料の不払いを巡る争いも少なくない。第 27 表は、貸し手からの提訴の目的、第 28 表は借り手による提訴の目的を示している。

第 27 表 貸し手による同数裁判所への提訴

訴訟の起源にある, 貸し手の提訴目的	訴訟数 (n=634)	%
小作権解約	397	62. 6
明け渡し	253	39. 9
不払い金の確定	233	36. 8
暫定的執行(差し押さえ)	173	27. 2
占有への補償金	118	18. 6
劣化のための貸し手への補償金	98	15. 5
損害=利益の要求(非決定の損害)	69	10. 9
小作料の金額	43	6. 8
専門知	40	6. 3
権利なしの占有に抵抗させるための申請	31	4. 9
作業の執行	29	4. 6

出典 : Melot (2014).

第 28 表 借り手による同数裁判所への提訴

訴訟の起源にある, 借り手の提訴目的	訴訟数 (n=781)	%
小作権の継続, 更新	317	40. 6
小作権契約を格付けさせるための申請	134	17. 2
出作小作人への補償金	103	13. 2
暫定的執行	95	12. 1
小作権委譲	94	12. 0
専門知	86	11. 0
用益権の問題への補償金	71	9. 1
借り手の先買い権の執行	63	8. 0
損害=利益(非決定な損害)の申請	61	7. 8
小作料の金額	60	7. 7
作業の執行	37	4. 7
用益権問題を止めさせる申請	34	4. 4

出典 : Melot (2014).

なお Melot は、小作人からの提訴を抑制する要素があると指摘している。地方の農地賃貸市場での「善良なる借り手」としての評判を維持したいと考える小作人は、同数裁判所へ提訴することを控える、ということである。

5. 農地市場と土地整備農村建設会社 SAFER

(1) SAFER とは

SAFER は、1960 年農業基本法により「農地所有者により売却される農地もしくは経営、場合によっては整備後に転売されるための未整備の土地を取得するために」設けられた、農村の土地市場への介入組織である。その任務は農業構造の改善に資することであり、農場や農地の売却時にこれを購入し、構造政策に即した農業活動を保全するために、地域の農業者や青年農業者に転売する。SAFER の構造改善に関する目標は、第一に青年就農、小作人の営農継続、第二に小規模経営の規模拡大、家族経営の維持、が法定されている。その後、農業構造に加えて、土地整備と環境保全の任務が追加されている。州ごとに、場合によっては県ごとに、もしくは複数の県にまたがって一つ置かれ、現在、フランス全土に 26 の SAFER が存在する。

SAFER は買い取った農地や設備を最長で 5 年間、保持できる。転売するとき、SAFER は取得候補者となり得るすべての者に対して、当該農地の売却価格、性格、立地について情報を公開して取得候補者を公募しなければならない（市町村役場での公示、地方紙への掲載）。応募のあった候補者のなかから、農業職能団体や農業省、財務省の担当官などからなる技術委員会が、法律に定められた優先順位を考慮し、家族状況、財務能力、職業能力などを勘案し、営農に成功し農地を活用できることを基準に検討して、取得者を選抜する。こうした農地市場への介入により、SAFER は望ましい方向へと農地の売却を方向付け、農地価格の形成を部分的にコントロールする（Boinon, 2011）。

なお、SAFER が先買権を有するのは、別に先買権を保有する取得者（国、地方公共団体など）や既存の小作人のような特定の取得者がいない場合であって、以下の目標のいずれかに該当する場合である（農事法典 L. 143-2）。

- ①農業者の就農もしくは再就農、経営の保全
- ②既存の経営の規模拡大もしくは地片の配分の改善
- ③経営の均衡の保全（公益事業によりこれが脅かされる場合）
- ④経営の家族的性格の保全
- ⑤土地投機の防止
- ⑥既存の堅実な経営の保全（土地および居住建物、経営建物の分割委譲により当該経営が脅かされる場合）
- ⑦国との取り決めにかかる森林の保全及び林業構造の改善
- ⑧国及び地方公共団体、その他の公的団体により認められる景観及び環境の保全の計画実施
- ⑨都市計画法典第 1 巻第 4 部第 3 章により規定される条件のもとでの、都市近郊の農業的及び自然的環境の保全

（２）SAFER の活動実績

以下 SAFER の 2010 年度活動報告書(SAFER, Rapport d'activite 2011)から、SAFER による農地市場への介入の実態を紹介する。

1961 年の設立以来からの累計で、SAFER は 380 万 ha を取得し、367 万 ha を転売している。2010 年に SAFER への土地・建物売却の通告は 21 万 3,700 件（前年度比+4%）であり、取得したのは件数にして 9,400 件、面積で 86 千 ha である。転売については、転売面積全体の 31% (26.2 千 ha) は農業者の就農（近年就農した者による規模拡大含む）に当てられ、30% (25.6 千 ha) が既存の経営の規模拡大に当てられている。なお、取得農地で先買権を行使したのは 1,360 件であり、通告件数の 0.6%でしかなく、その 31%は地方公共団体の要求を受けてのものであった。

SAFER の伝家の宝刀たる先買権は、農地取得者が既存の小作人である場合や売却者に近い親族の場合などには行使されない。農地の所有は依然として、農家の家族（農業を営んでいる共同相続人、引退農業者を含む。）を基本とする構造になっていることから、農地の取引の大部分は、SAFER の手が届かないところにある。

（３）農地市場の分析

１）市場の分類

まず農地市場の分類について簡潔に説明しておこう（Levesque, Liorit, Pathier, 2011）。

SAFER に対して公証人から、売却計画が通知される。SAFER に先買権を付与する農事法典 R.143-4 により、SAFER の先買権行使の判断の資料とするため、公証人は農事財産および森林の売却計画についてすべて SAFER に通知しなければならないのである。この通知によって、農地市場の全貌を把握することができるのである。

売却後の目的に応じて、農村空間の市場は 4 つに分類される。

- ・農業向け市場：農地、草地、ブドウ畑、特定作物。賃貸借（小作権設定）されていない農地（自由農地）と、小作人に賃貸借される農地（当該小作人が先買権を持つ）とに区分される。
- ・森林市場
- ・居住空間、余暇向けの市場：屋敷周りの非建築余暇空間（庭、芝生、菜園など）及び田舎の家（セカンドハウス）。
- ・都市化（＝転用）に服する農地：交通インフラ、商業用地や工業用地、個人住宅、集合住宅、採石場等に向けられている。

２）市場の動向

以下、SAFER の資料(SAFER, Le Marche immobilier rural en 2011, 2012), により 2011 年の農地市場動向を紹介しておこう。

2000 年及び 2010 年の二つのセンサスの間に農用地は 27,997 千 ha から 27,088 千 ha へと 3%減少している。同時に、経営数は 26%減少しており、平均面積は 40ha から 53ha に

31%増加している。これまで見てきたように借地が規模拡大のために広く活用されている。2011 年に、全国 SAFER 連合会 FNSAFER が示しているところでは、はじめて、売却される自由農地面積(16 万 2,521ha)が、小作権を設定されている農地面積(17 万 8,045ha)を下回った。FNSAFER は、経営再編は、自由農地へのアクセスによるよりも、借地されている農地の小作人による先買権行使による購入や農業法人持ち分の購入によりなされると結論づけている。自由農地は、構造的に更に狭小となり、家族外枠組み（新規参入）での就農をより困難にさせることになろう。

第 29 表は市場区分に基づいて、2011 年の売買件数と面積、金額を示している。以下、SAFER の資料により紹介しておこう。

第 29 表 農地の売買市場(2011 年)

	売買件数		売却面積 ha		売却額(10 億ユーロ)	
	2011 (%)	前年度変化率	2011 (%)	前年変化率	2011 (%)	前年変化率
農業	79,390 (36)	6.8	340,600 (64)	10.3	4.0 (23)	14.3
・ 既存小作農業者	25,900	13.6	125,000	17.2	0.7	24.6
・ 非既存小作農業者	32,900	4.1	127,000	7.2	1.5	8.3
・ 非農業者	20,590	3.4	88,600	6.1	1.8	15.7
森林（荒地地含む）	16,370 (7)	1.6	111,100 (21)	8.4	0.9 (6)	16.8
屋敷周り非建築空間	49,670 (23)	4.8	18,000 (3)	2.2	0.8 (5)	12.5
田舎の家	33,470 (15)	-0.3	25,400 (5)	2.1	6.8 (40)	4.2
都市化＝転用	39,560 (18)	4.3	33,200 (6)	4.2	4.4 (26)	21.4
・ 公共部門	8,370	-6.8	10,400	-13.5	0.5	-6.2
・ 民間	31,190	7.7	22,800	14.8	3.9	26.7
全体	218,450 (100)	4.3	528,300 (100)	8.8	17.1 (100)	11.7

出典：SAFER, Le Marche immobilier rural en 2011, 2012.

①市場全体の回復

2011 年には、農村空間の市場全体で取引量が増加している。全体として、取引件数は 21 万 8,450 件、売却面積 528,300ha、売却金額 171 億ユーロが、SAFER に通知されている。これは 2009 年の経済危機における下落後の、2010 年の増加を引き継いでいる。農業向けの市場は既存の小作農業者による先買権行使によって、もっとも顕著な回復を示している。彼らは近年改善した農業所得を利用して、その農地資産を安定化しようとしたのである。

農業向けの市場は、2011 年に回復が見られたものの、長期間にわたって低迷しており、1998 年から 2011 年の間に 19%減少している。この市場は、ますます小作権の設定された農地の市場となっている。つまり前述のように 2011 年に、小作権を設定された農地が、初めて、売却面積において、小作権を設定されていない自由な農地を超えたのである。2010 年に農業所得が改善したおかげで、既存の小作人が、自分が借りている農地に対する先買権

を通じて、建物のない農地の取得者となったのである。自由な農地の提供は、長期的に、自作面積の減少に伴い、減少している。

農業を営む自然人が、農業市場での取得者の多数であり、数においても面積においても市場の 60%を占めているが、その取得は 1999 年以降減少している。逆に、法人がその市場割合を増やしている。すなわち農業経営法人が、1990 年代以降、その購入を 2.8 倍に増加させており、農業土地集団 GFA と不動産民事法人 SCI が 2.2 倍増加させている。また非農業者は、取引数において市場の 21%、額において 36%を占めている。

②農地市場での法人形態の増加

農地市場で観察される近年の傾向が示すように、農業経営法人は、その名前で、農地のますます多くの割合を購入している。その取得面積は、2000 年から 2008 年の間に、年間 5.5%増加しているが、個人経営は年間 1.2%減少している。法人形態により取得される農地は、個人経営により購入されるものよりも平均して 50%広大で、建物で 3 倍以上である。ブドウ畑市場では、法人の位置づけが特に大きく、取引数の 21%を占め、額で 42%を占めている。ボルドーでは、市場割合はそれぞれ、46%、72%である。

なお全体として、農用地面積の 1.15%が 2011 年に売却されている。この率は、パリ盆地や北東部、山岳地帯では、1%以下であり、地中海や、アキテーヌ盆地では 1.5%を超えている。

農村の土地市場は、自然的な土地の生産的使用（農業やバイオマス、森林）ではなく、ますます居住機能に向けられるようになっていく。1994 年に、「非生産的」市場（都市化、田舎の家、屋敷周りの余暇空間）が、取引件数の 40.5%を占めていた。この割合は、（2008 年の金融危機以前の）2007 年には 58%の頂点を迎え、2011 年でも 56%に及んでいる。これらの市場の金額面での拡大も顕著であり、農業向け市場、森林市場を合わせた額の 2.4 倍となっている。2007 年以降、農業向け土地の取引額は都市化＝転用向けの土地のそれよりも少なくなっている。

③転用＝建築可能な土地と農業用地の価格との大きな格差

1997 年以降、農村空間の様々な市場の価格が上昇している。最も顕著なのは転用＝建築用地の市場で、その ha あたりの額は、（インフレを除いた）実質ベースで 3.5 倍に増加している。それは最も高価な空間であり、2011 年で平均 338,000 ユーロ/ha である（第 30 表）。

生産的空間（農用地、森林）の価格は長期的にそれほど上昇していない。原産地呼称保護 AOP のぶどう園は、2011 年に 99,400 ユーロ/ha で最高であり、1997 年以降、実質ベースで 1.8 倍となっている。2009 年に低迷した小作権設定されていない自由な農地及び草地の価格は、2010 年に上昇し、2011 年には 5,430 ユーロ/ha となっている（2010 年に比べて実質ベースで 6%増加、1997 年以降 42%増加）。小作権を設定された非建築農地・草地の価格は穏やかな上昇を示し、2011 年には 3,830 ユーロ/ha となっている（対前年で 3.1%増加、1997 年以降 25%増加）。

こうした対照的な価格の展開は、生産用地と転用＝都市化用地との格差を拡大させている。転用＝建設用地は、自由な農業用地の価格よりも 60 倍高い。こうした格差は、とりわけ都市近郊では、農地の転用期待を促している（第 30 表）。

第 30 表 土地の価格 (2011 年)

	平均価格 (ユーロ)	自由農 地との 差 (倍)
農地・草地		
・自由	5,430/ha	1.0
・小作権設定されている	3,830/ha	0.7
ブドウ		
・AOP	99,400/ha	18.3
・AOP スピリッツ	31,200/ha	5.7
・AOP 以外	11,100/ha	2.0
森林	3,960/ha	0.7
50 アール以上の非建築余暇用地	48,100/ha	8.9
田舎の家	173,000/ha	-
1ha 以上の建設可能土地	33.8/m ²	62.2

出典：SAFER, Le Marche immobilier rural en 2011, 2012.

④地域ごとの価格格差

非建築農地・草地の価格は、支配的な作目に依存していて、家畜生産地帯の 4,150 ユーロ/ha から耕種地帯の 6,000 ユーロ/ha までの違いがあり、また同様に、非農業者の買い手にも影響される。とりわけ地中海地方のリゾート地を抱えるプロヴァンス・アルプ・コートダジュール州では、売却価格は、農業者が購入してもいいと考える価格の倍となっている。ブドウでも価格格差が見られる。同じ AOP でも、シャンパーニュでは 900,000 ユーロ/ha であるのに対し、ラングドックルシヨンやロワール渓谷、ローヌ・プロヴァンス渓谷、南西部などでは 40,000 ユーロ/ha である。森林価格でも南西部では 2,460 ユーロ/ha であるのに対し、パリ盆地北部では 6,000 ユーロ/ha である。居住用の農村物件の価格は、雇用圏や交通網の条件、海岸線付近、景観の美しい山岳地帯などにより異なる。

⑤経営再編の不透明さ

2011 年の土地市場は新しい時代を画している。小作権の設定されていない自由農地市場の土地の売買が、面積において初めて、小作権設定されていた土地を下回った。事実、経営再編は、自由農地市場での農地の取得によるよりもむしろ、農業法人の持ち分の購入や新しい借地の拡大によりなされる。

2000 年から 2010 年の間に、農業を営む自然人によりなされる取引数は、26%減少し、農業法人のそれは 40%増えている。この増加は、農業経営法人(EARL, GAEC, SCEA, SA)の発展と土地保有の組織化・法人化(GFA, SCI)と並んで生じている。農業経営法人の発展により、今日、その経営再編の状況が見えにくくなっている。その一貫性を失ったように見える構造政策（とりわけ 2006 年に、法人持ち分の委譲は構造コントロールに服することがなくなった）を考慮すれば、もっとも広大な法人家族農業は、非農業者に投資の機会を提供するかもしれない。こうして家族農業は、徐々に競争力ある経営から退出していくかもしれない(FNSAFER, 2012, p.10)。なお政権交代をうけて、2014 年 9 月 11 日に制定された新農業基本法は、法人持ち分の委譲を再び構造コントロールに服するものとした。

ところで Lovesque (2013)は、他の資産に対して、農地の相対的な価格高騰が展望されるために、農地が貸し手にとっても経営にとっても魅力的であることを示している。すなわち小作権を設定されている農地の構造的増加が、当該農地の、小作人による先買権行使による購入を増加させている。しかし小作権設定されたそれぞれの農地地片の経営全体の農地面積に対する割合は構造的に狭小化しているのである。こうして、借入れた農地地片の平均的な面積規模が経営に対して小さくなれば、小作人は自分の借りている農地を購入することを急がなくなるはずである。にもかかわらず、この市場は「賃貸＝売却」により支えられていた。それというのも、1992 年から 1997 年まで続いた早期引退措置の実施によって、農地所有者が、3 年間、小作人に対して賃貸し、ついで、譲渡税の減額措置を受けつつ小作人に売却する、という行動をとることが助長されたことがこうした実践を促した。早期引退措置においては、助成金を受ける条件として、早期引退者に、所有土地を賃貸することを義務付けていたから、なおさら、賃貸＝売却が見られたのである。早期引退措置が既に廃止されているために、こうした行動はかつてほどには行われなくなったものの、今でも見られる。小作権設定をされていない自由な農地の保有者はあまり売却に積極的でなく、特に金融状況が不確実なときには、彼らは農地を保有したままにしておきたがる。他方で、賃貸借された農地については、何年も前から、多くの貸し手が、その小作人に売却しようとしていたし、小作人たちも 2010 年と 2011 年の農業所得の向上のおかげで購入することができた。こうして農地市場は、ますます、在地の小作人による小作地購入を通じて既存の経営構造の安定化をもたらす役割を果たす場となり、規模拡大や就農のための市場ではなくなっている(Levesque, 2013)。

3) 農村不動産の農業向け以外の市場が農地市場に及ぼす影響

以下では Levesque, R. (2009)によりながら、とりわけ農村不動産のうち農業向け以外の市場の動向が農業向け市場にどのような影響を及ぼすかを見てみることにしよう。

①農村建築物市場

農場の建築物は、住宅を提供するほかにも、ツーリズムや他の活動による農村振興に資するために使用可能な場所を提供する。これら、主たる住宅やセカンドハウスとなる建築物は住宅市場で扱われる。

農場の古い本拠地 corps もしくは平均して 7,700m² ほどの農地を伴って売却される家の市場は、伝統的に複合作物家畜部門が支配的な地帯で特に発展している。逆に、フランス北東部では、あまり存在しない。リマーニュ平野やカーン平野のように、耕種部門に専門特化した大規模平野地帯と同様、北東部では、居住地帯は密集した集落を形成しているためである。この市場は、雇用中心地帯に近いために取引は活発である。経済活動の中心部から土地が離れているほど、価格は安く、取得者は若く資金も乏しい。買い手は、不動産価格と、通勤コスト・時間とを天秤に掛けて購入の判断を行うことになる。

そのうえ、この市場はまた、週末やバカンス期間に使用されるセカンドハウスを購入する引退者の買い手により活性化されるし、南西部やリムザンでイギリス人が積極的に購入を行っていることからわかるように、新幹線や格安航空の発展によって二重住居生活が可能になることにより活性化される。

1997 年と 2007 年の間で、都会の不動産市場の価格が 136%増加しているのに対して、「田舎の家」の平均価格は 180%増加している。それでも、都会と農村地帯の間での価格の格差はそれほど変わらず、農村の住宅価格は都会の価格には追いつかない。もともと価格がそれほど高くなかったたいていの農村地帯において、もしくはすでに高くなっていた海岸付近のようないくつかの地帯において、値上がりが激しい。家の価格は、人口中心地からの、もしくは海岸からの距離や、気象や景観、建造物と関連したアメニティに依存している。すなわちパリ西部、ロワール渓谷、南西部、地中海付近は価格が高い。

この市場のマイナス側面として、こうした建物は、農業用としても（経営の潜在的本拠地として）、住宅用不動産としても、もしくは非農業用の農村振興活動の用途のためにも、販売されていることを強調しなければならない。このため、価格の基準は、一般的な不動産市場に引っ張られて高額となる。農業用に使うつもりであってもその建築物の取引価格は、その他の農村住宅不動産の取引価格から切り離されないためである。そのために、青年農業者が経営本拠地を見つけるのが困難になる。こうして以下の二つのことが生じている。

- ・経営規模拡大の加速化と、（都市計画化規則により認可された）農用地での新しい本拠地の建築。都市計画化規則により、一定の人は、建築する権利を獲得するためだけに就農することが可能となる。この人は、建物を建てた後で、農業活動をやめてしまうかもしれない。また、この規則は、農業経営に対して、その所有している農業建物とその用地を転用向けに売却して、別の農業空間で新たに農業建物を建てることを助長する。
- ・農業用以外の住宅取引が盛んな地帯では、新しい住民が到来し、農業空間の破壊をもたらす。住宅地が増加することにより、農業者と非農業者との間で土地の使用を巡る摩擦・紛争を生じるのであり、特に畜産のような生産活動に対して反対が強まる。

経営本拠地の多くが農村住宅地に所在しているために、農用地の転用を促す圧力が潜在的に働き続けるのであるから、これらの本拠地を農業活動に優先的に割り当てることを確保する方策や仕組みが考えられるべきかもしれない。

②屋敷周りの非建築余暇空間の市場

非建築土地も、田舎の居住機能の利用に貢献している。すなわち住居を中心とした非建築的居住空間での、景観的な庭園の造成や家庭菜園、植木用の庭・果樹、馬のための草地、週末の自然空間の享受、テントやキャラバン車の駐車場、狩猟へのアクセス、などである。こうした土地はおおむね小規模な面積であり、平均 3,000 平方メートルであり、住居に付随しているかその近くに所在する。セカンドハウスの場合と同様、ボカージュ（フランス西部に特徴的な防風林）や住宅が散在する伝統的地帯で発展している。

面積の観点からはそれほど重要ではないこの市場は、それでも 2007 年には 5 万 5,000 件の売却があり、農村不動産市場で観測される取引の 22%を占めている。この市場は農業空間についての価格の基準をなし、付近の農用地価格を押し上げる。小さな面積、アクセスが困難、住宅地に近いなど、農学的な理由、もしくは構造上の理由で、農業者にとってあまり魅力的でないような土地がこのような市場に向けられている。

当初は、これらの土地は、農業者により取得される農用地よりも安く交渉されていたが、時とともにそうではなくなっている。小作人もしくは SAFER による先買権は、一定の面積を超えていないと行使されないので、この狭小な地片の土地価格が新しい基準となって、より広い土地にまで普及している。狭小な土地の地価の上昇が、農地の市場を攪乱するようになっている。というのも、所有者は、その資産を「住宅用の」価格で販売しようとするからである。つまり彼らが農業向けの土地の価格が上昇し、高い価格で売却できるまで保有しようとするので、農地の流動化が妨げられるのである。その結果、今日、これらの住宅用もしくはレジャー用の土地の価格が、農地価格の 7～8 倍となっている。1997 年以降、その価格は、都市部におけるよりも急速に上昇している（都市部の不動産市場では価格は 2.35 倍に上昇したのに対して、屋敷周りの非建築余暇空間の土地の価格は 3.2 倍となった。）。こうした土地に支払っても良いと考える価格は、それを購入しようとする者の所得に左右されるのであって、その土地が面積あたりで生み出す農業所得額とは関係がない。この市場は農業空間の破壊をもたらし、その展開する地帯の都市化需要を刺激・助長することもあり得る。

屋敷周り非建築余暇空間の市場は、とりわけ西部の畜産地帯におけるような、都市中心部に近接して住居が散在する伝統地帯や居住の魅力を持った地帯、海岸線の地帯、高品質な建造物の地帯(例えば、ペリゴール市)、南部の太陽が降り注ぐ地域、質の高い景観の地帯で発展している。耕種部門のオープンフィールドではそれほど発展していない(Barbaroux, 2009)。

③転用＝人工化の市場

転用＝人工化の市場は、道路や鉄道といったインフラのみならず、工業団地やショッピングモール、あるいは住宅向けに、転用されることを展望して取得される土地の市場である。この市場の農地市場への影響は間接的である。都市開発のために土地を収用されたものの、なお経営を続けたいという農業者は、高い購買力を持って、新たな生産手段を入手しようという意欲を持って、農地市場に登場する。したがって再就農地帯で農地価格の高騰が生じる。

建築用の土地の価格はもはや農業用のそれとは関係なく決まる。価格格差は平均して、農

農用地の1に対して、転用=都市化される土地の50である。この高い価格は、土地の価格と建築する権利とが密接な関係にあることを示している。地方公共団体が、ある空間に転用の権利を付与することにより、その価格が50倍になるのであり、このような価格格差があるために、農用地の「転用 *declassement*」の要求が生じるのである。コミュニケーションレベルで管理される都市計画文書が曖昧であるために、農地の転用機会が生まれることもあり、近隣の農地の価格相場に影響を与える。市町村レベルで都市計画が決定されるため、選挙民に近い市町村議会議員は転用を進めがちになる。こうして農業向けの農用地の価格は転用期待を織り込んだものとなってくる。

都市拡張は、畜産のボカージュ地帯に比べて、耕種地帯ではあまり進んでいない。都市化は、AOC ワイン地帯を回避する傾向にある。都市的利用をするよりもワインの方が付加価値があるからである。都市化は、平野や、谷底で主としてなされるのだが、これは、水資源の点からも、農学的にも肥沃な地域である。こうした農地の転用による都市の拡張は2009年まで増加した。そのペースは1960年代には年間4万ha、1980年代には年間5万4,000ha、1990年代には6万1,000ha、2006年から2009年では8万6,000haである。

4) 農業構造と農地市場の地域的特徴

Barbaroux (2009)は農業構造と農地市場との関係を地域的に区別して論じているので紹介しておこう。

①パリ盆地

耕種部門に特化し、高い生産額（経営あたり年間7万ユーロ以上）をあげる巨大法人経営により特徴付けられる（EARLとSCEAが耕地面積の35%を経営する）。

農地市場がきわめて閉鎖的で建物を伴っておらず、高い額に達しており、農業者により80%以上が取得される。この広大な農業平野は、それほど居住空間やレジャー空間の圧力には服さない。都市化は主としてパリ集積地帯周辺で生じている。

こうした地理的広がり全体の中でもソーローニュ県は、田舎での居住生活と関連した固有なダイナミズムを持っている。

②北部と東部

パリ盆地と共通した特徴を提示している。つまり小作の普及、経営に対する所有権の分散、法人の重要性、農地への農業者の強い圧力である。

しかし経営はまず畜産とGAECが最も多い形態であり（農地面積の25%）、EARLよりも多い。経営あたり標準粗生産額も農地価格と同様で、パリ盆地よりも低い水準である。

③大西部

歴史的に、巨大土地所有者からの賃貸と、中規模の畜産構造により特徴付けられた地帯である。この地帯は、草地が減少し耕種面積が増加しつつある、移行期にある。農地市場は開放的で取引の制約は少なく、建築物が存在し（散在する居住地）、空間のスプロール化が進んでいる。

④アキテーヌと地中海周辺

自作が多いこと(耕地面積の 50%以上)により特徴付けられる地帯である。この地帯は法人が発展していることによっても特徴付けられる。法人は、生産システムに応じて異なった形態をとっている。アキテーヌ盆地では有限責任農業経営 EARL が多く、それ以外では地域により、農業経営民事法人 SCEA (ジロンド県, ランド県北部, 地中海周辺), 株式会社 SA, 有限責任法人 SARL (ボルドー, カマルグ) が優勢である。経営当たりの平均粗生産額は年 5 万ユーロである。きわめて開放的なこの地域の農地市場は、農地にあまり借地権が設定されていないことと、高品質の建物があるため、非農業者が取得したがる物件が多い。都市的、居住的圧力は、とりわけ海岸付近で強い。農用地、農業建物はきわめて高額で取引される。面積あたり標準粗生産額が高く (とりわけワイン)、転用の見込みもあるからである。

⑤ピレネー山麓と中央山塊中心

歴史的に、経営者が自ら農地を所有していることにより特徴付けられてきたが、いまでは小作と法人も浸透してきている。ジェルス県で EARL が、アヴェイロン県とカンタル県で GAEC が普及している。この地帯は大西部とは、借地の割合の違いにより区別される。

⑥山岳地帯

個人経営の存続(耕地面積の 70%以上)、自作、低い標準粗生産額(年 3 万ユーロ以下)により特徴付けられる。経営規模が小さいところが多いことから、家族が経営する農場の外へと、多角化就農することが進んでおり、農業部門が衰退しつつある地域で居住地としての利用が拡大している。非農業者が農用地面積の 40%以上を利用している状況となっており、都市拡張よりもスプロール化が深刻である。

(4) 農地の売り手と買い手の分析

それでは、農地市場での売り手と買い手はどのような人たちなのであろうか。以下では、Courleux, F. (2011)によりながら、売り手と買い手の特徴を見てみることにしよう。

1) 農地の売り手

第 31 表によれば 2000 年～2007 年において、年間の取引面積は 36 万 ha から 37 万 ha で安定していた。2007 年には、7 万 4,100 件の取引、36 万 1,800ha があり、1 件あたり平均 4.9ha である。このうち、9 万 4,400ha, 9,100 件が、建築物を含む土地である。残りが土地のみからなる取引であり、その平均額は ha あたり 5,177 ユーロである。

SAFER は農地取引を三つに区分している。すなわち小作権を設定されていない自由な土地に関わる取引(16 万 3,600ha)、小作人がその先買権を行使しない借地に関わる取引(4 万 5,100ha)、小作人の先買権(11 万 2,300ha)ないし共同相続人もしくは親族の先買権 (2 万 9,800ha) にかかる取引である。SAFER の仲介により売却された 6 万 4,200ha の中で、5 万 8,600ha が小作権を設定されていない自由な農地に分類される。

農地の売り手の多くは非農業者の引退者もしくは職業無しの人、その他の非農業者であ

り、取引される農用地の3分の2を占める。SAFERの仲介による農地売却は主として非農業者のものである（2000-2008年で50%～60%）。したがって現役の農業者はあまり農地市場には登場してこない。引退農業者は更に少数である。

農用地の土地の平均価格は（それに付随した建築の取引なしで）、売り手のタイプによって異なることはない（公的機関の場合を除く）。特定の者（非農業的な法人や地方公共団体）による売却価格が高いことは、特定の農用地の転用が期待されていることを示唆している。

第31表 農地の売り手（永年作物を除く）（2000-2007）

	面積割合(2000-2007 平均)%	面積割合(2007)%	平均価格(ユーロ/ha)(建物無し)
引退非農業者、職業無し	30.0	33.5	4,559
その他非農業者	35.4	30.5	5,334
うち法人	3.2	2.7	13,741
公的機関	0.7	0.8	18,016
SAFER	17.7	17.7	5,044
GFA	1.3	1.9	6,450
引退農業者	1.8	1.6	5,166
農業者（法人含む）	13.1	13.9	5,613

読み方：2007年には、農地の売却者の13.9%が農業者であった。

出典：Courleux, F. (2011), p.48.

2) 農地の買い手

第32表によれば買い手の中では、法人を含む農業者が圧倒的に多く、2000～2007年において取引される農地の7割を占めている。農業者が購入している面積の41%（つまり取引される面積全体の28.3%）は、小作人の先買権を利用して取得されている。農業者により購入される農地の18%（全体の12.8%）は、SAFERが転売したものである。残りは、先買権を行使しない小作人からの農地の買い取り（全体の5%）、家族の土地の買い取り（SAFERの先買権に服さない（全体の4.6%））、さらには小作権を設定されていない自由な農地の買い取り（全体の14.7%）からなる。

非農業者の引退者およびその他の非農業者が、農用地の27%を購入している。これらの二つのカテゴリにより取得される面積の半分は、建築物も含む取引を通じて取得されている。これらの非農業者は、2007年の建物を含む取引の44%を占めている。

非引退・非農業者により支払われる農地価格の平均は1万643ユーロ/haであり、全体の平均価格(5,177/ha ユーロ)より顕著に高く、公的機関により支払われる価格(15,840 ユーロ)に近い。ここにもまた、将来の転用期待が見られる。50 アール以下の取引を除くと、非農業者により支払われる価格は、およそ5,300 ユーロとなり(Espace Rural, 2009)、非農業者はセカンドハウスなどの宅地を求めていることがわかる。

農業者により支払われる平均価格は4,080 ユーロ/haであるが、小作権を設定されてい

い自由な農地(4,859 ユーロ/ha), SAFER から購入する農地(4,674 ユーロ/ha)と, 先買権行使によって購入した小作地権設定農地(3,528 ユーロ/ha)との間にはかなりの格差がある。小作権を設定されていない自由な農地価格と, 小作権を設定された農地価格との格差は, 後述するように, パ・ド・ポルト (小作権委譲者への金銭支払い) という形で調整される。

第 32 表 農地の買い手 (2000-2007) (永年作物含まず)

	面 積 割 合 (2000-2007 平 均)%	面 積 割 合 (2007)%	平均価格(ユーロ /ha)(建物無し)
引退非農業者, 職業無し	3.9	4.1	4,480
その他非農業者	23	21.1	10,643
うち建物付き農地	11.4	10.2	(1)
公的機関	1.2	0.9	15,840
GFA	2	2.5	4,577
引退農業者	0.7	0.8	4,730
農業者 (法人含む)	69.3	70.7	4,080
・ 小作権設定, 先買権行使による	28.3	31.0	3,528
・ 自由地購入	14.7	14.4	4,859
・ SAFER による売却の自由地	12.8	12.9	4,674
・ 先買権行使しない小作人からの購入	5.0	6.1	3,998
・ 共同相続人手続き, 家族財産	4.6	4.8	3,650

(1)取引時点において建物価格と土地価格は区別されておらず, 平均額の計算は意味がない。

出典 :Courleux, F. (2011), p.48.

(5) SAFER の役割の変化

農地市場は極めて狭小であり,所有権者を変える土地のうち,農地は 1.3%ほどしか占めていない。また農地は,毎年,耕地面積の 1%弱しか市場で売買されないのである。以下では SAFER の近年における役割の変化についての最近の研究(Levesque, 2013, Sencébé, 2012,2013)を取り上げることにしよう。

1990 年以降,SAFER の市場介入は農村振興及び環境保全の領域にも拡大されるようになり,地方公共団体も先買権を持つに至った。2009 年に SAFER によりなされた先買権行使の 37%は地方公共団体のためのものであった。2009 年において, SAFER の三つの事業分野のうち,農村振興事業の件数は対前年で 75%の増加を示し,環境及び景観が同 56%増,就農が同 4%増であった。面積的にはなお最初の二つは小規模であり,それぞれ 7,500ha および 2,200ha であって, 就農事業が 2 万 7,400ha であったものの, 農地市場の薄さとも関連して,SAFER が農村振興に,しかも報酬目的で介入することが増えているのである。例えば

SAFER はホームページで販売物件を掲載しているが、「住宅及び農村での活動」が 843 件であるのに対し、「農業経営もしくは森林経営」は 757 件である。このように、報酬の高い住宅販売を重視する SAFER が、地域によっては見られる。その背景には、補助金の削減がある。1984 年の全国の SAFER 予算のうち国の補助金の占める割合は 31%であったが、現在のそれは 10%に過ぎない。ブルゴーニュ州のある県の SAFER 部長は言う。「ブルゴーニュでは農地の管理に関心を持ち、就農政策に真剣に取り組む職能団体がある。我々は定期的に先買権を実施し、価格を修正させている。いくつかの別の SAFER はこれをしないで、価格が高騰するに任せている。なぜかって？彼らは家売りがっているのさ」(Sencébé, 2012)。それでもなお、SAFER の活動の中心は農業分野であり、事業面積の 80%、事業数の 85%を農業活動が占めている。

さて、このように SAFER の活動のなかで、農業経営近代化そのものよりも農村振興の占める割合が多くなってきた理由は、1990 年の法律以降、SAFER に農村振興のための介入権限が与えられたことに加えて、2005 年には SAFER の理事の 3 分の 1 が地方公共団体代表に占められるようになったことにもよる。コミューンのすべてが農地の保全に関心を持っているわけではない。むしろ建築可能な土地を増やすことで、自らが代表を務めるコミューンの発展を考えることもあり得よう。しかも農地の所有構造もまた変容の過程にある。農地所有が農業側の手にあるとしても、農地への愛着は脆弱になっている。その実体が減少の一途をたどっている家族的所有（農業引退者や共同相続人、その他親族の間での所有とその委譲・継承）を拠り所とした家族的農業モデルがいつまで持続できるであろうか。「人々は、転用を期待している。誰もが、宝くじに当たること、つまり自分の農地が建築可能地に分類されることを期待しているんだよ。確かに今は農地の所有にこだわっているけど、一体どのくらいの価格までかな？」(ブルゴーニュ州のある県の SAFER 部長。Sencébé, 2012)。

さて、ここで SAFER がどの様に具体的に運営されているのか紹介しておくことにしよう。その設立以来、SAFER は農業組合との間で、農業構造問題について共同管理を行ってきた。つまり中規模の家族的農業の発展を目的として両者は協力してきたのである。農地問題というデリケートな問題について、SAFER は県の農業組合(FDSEA および CDJA)に対して「構造問題に関する代理人」となることを依頼し、一方、組合は、情報提供者として、SAFER に対して農地の出し手、就農希望者等についての情報を逐一伝える農業者を指名してきたのである。こうした情報がなければ SAFER は機能することはなかったのである。しかし近年、この SAFER の「もぐら=スパイ」(Sencébé, 2013)をリクルートすることがますます困難になっているという。ある「代理人」は次のようにぼやく。「もし農業組合が存在しないならば、すべてが村長を通じて事が運ぶことになる。村も先買権を持っているからね。そうになると、しかし、やっかいなことになる。村長自身の利害も絡んでいるからね」(Sencébé, 2012)。議員たちは常に農地を建築可能に分類するように促される傾向にある。ある県の SAFER 部長も言う。「SAFER がなければ、なりふり構わない奪い合いが起こるだろう。農地価格のレベルでも我々は、価格を掌握するための役割を演じている」(Sencébé, 2012)。都市化の影響は周辺の農村部にも影響を与えている。とりわけ所得の少ない若年世帯は都市周辺部の農

村コミューンでの家屋の取得を期待している。これらのコミューンの町村議会の議員たちは農地を分譲地へと転用することでコミューンを魅力的なものにしようとする。1982,1984,1992 年の各法が町村議会に市街化区域の設定を行う権限を与えたところだが、その一方で、議員の中に農業者の占める割合が低下していることも、こうした現象に拍車をかけている(Sencébé, 2013)。このように、農地管理はかつてのような農業団体と国とが共同管理する場ではなくなりつつあり、ますます地方公共団体や環境団体が介入する場となっている。必要な手続きも都市化に関わるものや地域診断に関わるものが多くなっており、必要な専門知の性格も変化してきているのである。

SAFER が行う農地市場への介入にも変化が見られるようになっている。例えば、経営の一層の規模拡大により、委譲がますます困難になってしまった。そこで SAFER が資本出資者を採るようになり、結果的に家族的委譲であったところに資本の論理を導入することにもなる。こうして 2007 年にブルゴーニュでは 56 人の資本出資者が 362 万 7,000 ユーロを出資している。さらに、2009 年に SAFER を通じて実施された就農のうち 56%が新規参入であった。

それでは SAFER の具体的な活動規模はどの様になっているのであろうか。ここでもブルゴーニュ州の事例を引けば、SAFER が 4 つの県にあり、州レベルに 1 人のディレクターと 5 人の従業員、県レベルにそれぞれ、ディレクター 1 人、その秘書 2〜3 人、農地コンサルタント 3〜4 人がおり、州全体で 36 人の従業員がいる(Sencébé, 2012)。また地方公共団体が重要なパートナーとなるに伴い、農地の多能的なオペレーターへと SAFER が変化しつつあるなか、土地市場についての専門知識を持つ者はもちろん、今後はむしろ都市化についての能力を持つ者が採用される傾向にあるという。ブルゴーニュの SAFER により 2008 年に採用された地方振興事業の担い手が語る。「SAFER ではまだ農学出身者が多数派だが、土地整備の仕事もますます増加し、厳密な意味での農学畑はますます少なくなっている」(Sencébé, 2013)。

SAFER は、リボルビングファイナンスシステム（買うために売却する）を採用しており、取得した農地は 5 年以内に再譲渡（相手が地方自治体の場合は 10 年）しなければならない。また、とりわけ小作がそれほど進んでおらず農作業請負会社に農作業すべてを委託することをきらう南西部では、農地所有者たちが、SAFER を仲介して、2SMI（最低就農面積）を上限に、小作人に 6 年間の期限付き（一回のみ更新可能）で貸し出すことができるような仕組みが 1990 年にできた。この場合の小作人は通常の意味での小作権を得ることはなく（ただし小作料については県知事のアレテ（法令の執行に関する決定）に服する）、あくまで暫定的なものである。この暫定的小作の形で、現在 SAFER は、1,000 件ほどの合意文書により、9 万 ha を賃貸している (IGF/CGAAER, 2013)。

6. 構造政策のゆらぎ：家族モデルと国際競争力の間で

家族的生産構造を維持しつつ経営規模拡大、農業経営の近代化を図るという構造政策の目的はほぼ達成されたと言っても良いが、しかし、近年、南米やウクライナといった農業競争力の強い国々との競合が熾烈になる中で、国際競争力の維持と家族的生産構造の維持とい

う二つ要請の間で、構造政策の揺らぎが見られる。今や戦後のフランスの農業構造政策を総括すべき機会に直面しているとも考えられる。構造政策が成功しすぎたが故の難局、すなわち、農業経営の生産能力・規模が過度に大きくなった故に、もはや家族的枠組みでの委譲などの構造調整が困難になっている状況に立ち至っていると言えそうである。この問題を考える際には、近年、フランスの研究者たちが注目する企業型農業 *agriculture de firme* ないし「ポスト家族的農業経営体」(Remy, 2009)についても注意を払う必要がある。臆見を披露させていただければ、おそらく家族的農業経営というものは、普遍的、合理的なものというより、とりわけ東西冷戦を背景にして歴史的に構築されたイデオロギーであろう。旧ソ連の農業集団化に対置・対抗するものとして、1950年代を通じて、農政の対象、保護されるべきシンボルとして、ひいては自由主義陣営の基礎単位として家族的農業経営が称揚された、ということである。そもそも農政の対象として、つまり農業統計の基本単位として家族的農業経営の概念が初めて農業センサスに登場するのは1955年になってからであり、それ以前はコミュン(町村)が単位とされていたのである(須田2007)。家族と経営との結合は、自明のこととは言えないのである。

(1) フランスの農業構造政策の歴史的展開

フランス民法典はアンシャン・レジーム下の家産的基礎を根こそぎにするという革命的意欲により影響されて、共同相続人間での農地の平等な分割を訴えている。こうした平等な相続の権利は農地の細分化につながったため、19世紀以降、「農地を切り刻む機械」として批判された。そして、農地の断片化を防止するために、1938年6月17日の法律(*decret-loi*)は、相続人の一人が被相続農地を使用する優先的地位を得る形で、経営の分割を回避する遺産分割を行うことができることを規定した。さらに1946年以降、小作権が制定され、小作人は9年以上の期間での賃借を得ることができ、所有者の取り戻しがない限り無期限に更新されることとされた。また小作人による農地への投資の自由と、農地の取り戻しや返還の際には、投資した残余の価値を補償されるという方向へと改訂されている。

よく知られているようにフランスの農業構造政策は次の四つの柱に基づいてきた。

- ・1946年の小作権の地位。これは上述のように、経営者に対して近代化投資の保証を与えた(最低9年間の小作権、農地改良投資の補償金、更新権、県知事による小作料の設定など)。
- ・就農及び規模拡大するに当たっての経営許可取得の義務を伴う構造コントロール
- ・高齢者の離農を促進するためのIVD(離農終身年金)
- ・SAFERによる農地市場の掌握

戦後において、いかにして農民的農業の旧来の構造を克服すべきかがすぐに問われることになった。当時の農業経済学者たちは「工業的農業」(Chombart de Lauve, et al. 1963)と呼ばれる新しいモデルを促進すべきと考えたようである(Mundler, Remy, 2012)。すなわち労働の科学的組織化、資本による労働の代替などの実現が目指され、技術者や普及員、農業者の間での分業が行われ、その手本としてはアメリカ農業が参照された。こうしたプロジェクトは、

青年農業者、とりわけ JAC（カトリック農業青年運動）が抱いた近代化への熱烈な期待を体现したものである。彼らは生産性の向上それ自体を目的としたのではなく、より高尚な集合的、社会的倫理的な目標、すなわち、農業と工業との格差を是正し、都市に農村を追いつかせるための手段として工業的農業を推進しようとしたのであった。こうしたフランス流キリスト教民主主義の農村バージョンの唱道者は全国青年農業者センターCNJA（現在の JA）に集うことになる。

例えば、構造政策の支柱の一つをなす SAFER が創出されたことは、職能団体エリート (CNJA) と国家の計画主義者エリートとの出会いがもたらした生産力民主主義的妥協の成果である。当時の計画主義的国家エリートたちは、モネプランに体现される農業の技術的合理化を推進しようとしていた。そのような状況のもとで CNJA の事務局長であった M.デュバティスが 1959 年に首相に対して、広範な権限を持った農地介入会社の設置を求める覚え書きを送ったのであり、CNJA の要求は、農業基本法(1960/62 年)の制定に当たって、広範に取り入れられることになった。

以下では Boiron (2011)によりながら、構造コントロールの展開に焦点を当てることで、農業構造政策の歴史を概観する（石井 2011 も参照）。

農業団体は、当初は離農を促進する措置に後ろ向きであったが、CNJA、全国農業経営者連合会 (FNSEA) といった主要農業団体は、経済の発展状況に鑑みて、彼らの求める農業近代化と農業者の生活条件改善のためには、農業人口の調整（減少）が必要であると認識するようになり、家族的生産構造を維持したままで、経営再編をはかるという条件で、政府の離農政策を支援する方針に転換した。こうして 1960,62 年の法律が採択され、構造政策がスタートを切る。

1960 年及び 1962 年の法律は、農業再編を加速化させることを主たる目的としており、その対応の基本的図式は、経営規模別に分けた「三つの農業」ごとの異なる取り扱いであった。すなわち、極めて大きな規模の経営については自主的發展に任せて農政による促進はせず、零細の経営についてはその消失を促し、中程度の規模の経営に農地所有へのアクセスを促進するなどすべての措置を集中するというものである。

1960 年の農業基本法は、「近代的な生産手段を使用し、労働および資本を十全に活用することができる」家族的な経営を基本とすることを原則とし、また、「二人の働き手により直接活用される経営が所有しなければならない土地面積」を地方レベルで設定することとした。これらが、上述の中程度の規模の経営に相当するものとされ、国の補助金は、このような経営モデルに近づく傾向にある経営を主たる対象とする。

1962 年の法律は、「構造政策」の中心となる二つの面積基準を設定した。育成すべき中程度の規模の家族経営に対応する、経営の最小限面積と最大限面積である。最小限面積以下や最大限面積を超えるような経営を生み出すことは回避すべきであり、最大限面積を超えることになる場合には、農地取得などに事前認可を必要とした(第 8 条。「合併コントロール」。後に 1980 年農業基本法の下では「構造コントロール」とされた)。更に、1968 年には、新規就農者が満たすべき最低就農面積 (SMI。1999 年まで存続) が規定され、これらの面積規

模基準が構造政策の中心をなした。そして、離農促進政策によって離農を進め、そこから出てきた農地が青年農業者などの近代的な中規模農業経営に配分された。こうした事前認可は、最大限面積基準に関してだけではなく、構造政策の方向に適合する望ましい規模で効率的に営農できる経営を創設・維持・育成する観点から、一定の場合に、耕作目的の農地の権利移動が規制された。

最大限面積基準が設けられたのは、ある経営が面積規模を極端に拡大することによって、他の経営の面積が SMI を維持するのが困難なほど圧迫されるのを防ぐ観点からであるが、非遵守（認可申請なしで、あるいは不認可となっても拡大する）の場合でも罰則は軽微であったし、家族（第 4 親等まで）に由来する農地での就農や規模拡大は合併コントロールに該当せず、大規模経営の創出は妨げられなかった。ちなみに当時、「合併コントロール」を有名にした出来事があった。オルヌ県の農業者 700 人が連日、俳優ジャン・ギャパンのノルマンディー地方の家屋を取り巻いてデモ行進を行った。青年農業者たちが経営する農地を見つけるのが困難な状況にあった一方で、ギャパン氏は 4 つの農場を所有し、それを従業員により経営させていたのである(Bernardi, Boinon, 2009)。

1980 年農業基本法の下での「構造コントロール」では、その基本をなすものとして県農業構造指導スキーム SDDS が制定され、青年の就農が優先されるべきとされるなど、SDDS に定義された優先項目に準拠して経営の認可の許可が判断されることとなった。

構造コントロールの方針はその後、何度か修正され、経営の拡大の自由度は政権の考え方により変化した。1990 年 1 月 23 日の法律、現行の 2006 年 1 月 5 日の法律では経営の拡大の自由度を大きくする方向であり、1999 年 7 月 9 日の法律は家族的な規模拡大でもコントロールの例外としないなどの強化の方向であった。また、2014 年 9 月に制定された新農業基本法は、構造コントロールを県レベルではなく州レベルで実施することとし、SDDS は SREA（州農業経営閾値）へと取って代わり、「過剰な規模拡大」を制限することとした。ところで、

これまで述べてきたように、フランスでは農業近代化が追求されてきたが、それは家族経営モデルに基づくものであり、規模拡大等を行うとしても農外からの資本が入ることは抑制しようとしてきたことがうかがえる。例えば 1970 年に農業土地集団 GFA に対する法人（SAFER を除く）からの出資は禁止された(その後、2009 年のオルドナンスにより、国が認可した民事法人は出資可能となった)。

（２）地方レベルでの構造政策の実施

県においては、農業構造基本計画を策定し当該県での構造についての基本方針や農地の権利移動規制の具体的許可基準（優先順位など）を規定している。最大限基準面積などの具体的な数値も県ごとに設定される。

「合併コントロール」「構造コントロール」のもとでの農地の権利移動の規制は、以下のような形をとる。

まず、事前の認可の対象となるのは、①最大限基準面積を超えることとなるような就農や規模拡大、②農地を取得しようとする農業経営について能力や資格、経験などを有していない場合、である。

許可権者は、県知事であり、関係者の代表等からなる委員会の意見を聞いたうえで認可の可否を決定する。

認可の基準は農業構造基本計画に規定されているが、一般的には、①青年農業者を優先、②自立経営として定着する可能性や農地との距離などを参酌、③年齢、家族構成、労働力などを考慮、することとなっている。

なお、構造政策は農地面積規模だけを考慮しているわけではなく、生産する権利（生産量割当）数量や生産支持の補助金額も経営規模に関係することから、その調整も重要である。後者についても、担当の委員会が置かれていた。これらの2つの委員会の決定の調和を保つ必要があることが指摘され、1995年の農業近代化法によって、従前の2つの委員会を統合した、県農業方向付け委員会（CDOA）が設置された。CDOAの構成員には、農業者団体と行政のほか食品産業や土地所有者代表が含まれる（社会党政権下の1999年には消費者や環境団体の代表も加えられた）。CDOAは、県農業の基本方針となる県農業プロジェクトPADを作成し、構造コントロールについてはSDDSを、生産量割当、奨励金受給権、就農助成金の管理についてはPADをそれぞれ参照して県の構造政策を実施している。また、構造政策のほか様々な農業政策手法を調整する役割を有しており、それにはSAFERの活動の調整も含まれる。

CDOAはこのような構造政策を含む農業政策の実施に関して大きな裁量の余地を持っており、競争力のある農業経営構造を打ち立てるために、育成・支援するにふさわしい経営に対して生産量割当や補助金の優先配分を行い、規模拡大のための事前許可を与えるなどにより、PADやSDDSの実現を図るべく介入を行う。Boinon(2011)は、PADの内容の分析により、県ごとで戦略が多様であることを指摘している。

ただし、このようにCDOAの裁量の余地が大きいことは、構造政策の目標が曖昧になる懸念を生じる。すなわち、市場機能・市場原理を優先するのか、それとも、農業の社会的、地域的、環境的な機能を重視するのか、県の間での大きな不均質さを生じるリスクがある。このため1995,1999,2006年の3つの農業基本法（そして2014年の農業基本法も）は、構造コントロールの実施条件の精緻化を図ってきた。

1995年の農業近代化法は家族農業原則を再確認している。家族の働き手が農業活動から、別の経済セクターで働いたならば獲得されたであろうと同じくらいの所得を得られるような経営構造としなければならない、とする。構造コントロールの目的としては、青年の就農を促進することと、経営の集中を回避することを掲げている。

青年の新規就農は広い支持を得られるが、一般的に小規模で経営資本も脆弱なことからその実現には困難が伴う。後継者のいない農業者が引退に当たって資産を売却等するときには、より高い価格で買ってくれる取得者を捜すであろうから、すでに生産手段を持っている大規模経営者が有利である。構造コントロールが厳密に適用されなければ、過剰な規模拡

大が進むおそれがある。

ただ、実際には構造コントロールを貫けない事例が生じているのが実態である。1999 年以降、経営許可を拒否する決定に従わなかった場合の罰則が厳格となった（ha あたりの罰金 304.90-914.70 ユーロ、経営許可を取得しなかった農地では補助金が支払われない。）にもかかわらず構造コントロールに従わない者もいる。青年農業者など優先されるべき候補者がいても、土地所有者が、CDOA により提案された候補者への土地の売渡し、賃貸を拒絶すれば、八方ふさがりとなってしまうことが指摘されている。このとき、優先的とされる候補者に農地を方向付ける手段となるのは、SAFER が土地の先買権を持つ場合のみとなる。

（３）農業経営財産制度とパ・ド・ポルト

FNSEA は、2005 年に、その Le Man での大会において、家族経営のイデオロギーを放棄し、企業農業 agriculture d'entreprise という概念を採用した。家族経営から企業農業への転換は、2006 年 1 月 6 日に制定された農業基本法により確認されることになる⁽³⁾。これは、家族経営に代えて企業を農業経営のモデルとして提示し、こうした変容を促す法的手段を提案した。農業経営財産制度 fonds agricoles が創設(第 1 条)されたことで、私的家産と職業的資産との区別がより明確化されるとともに、企業とその非物質的資産(ブランド、顧客リストなど)の経済価値を評価することが可能となった。借地の委譲可能性を拡大したこと(第 2 条)により、小作人自身から、その家族以外への小作権の委譲が認められ、後述のようにパ・ド・ポルトを合法化した。また農業税制の適用を受けるために義務づけられていた、EARL の組合員間での家族的結合が廃止された(第 9 条)。農業者に、その企業を(就農する)青年農業者に委譲することを促すための優遇税制も設けられた。こうした制度上の改革は、法案提出者によれば、「家産的、家族的論理から、企業の論理への移行」を意味する(Mundler, Remy, 2012)。また、この法律は、法人を使うことで、構造コントロールを回避できるようにした。法人に対する資本出資分の委譲・移転についてはコントロールを免除したため、いかなる投資家も、農業経営への資本参加、農地への出資が可能となった。

Levesque(2013)は、農業経営財産制度 fonds agricoles によるパ・ド・ポルトの合法化について、興味深い議論を展開しているので紹介しておこう。パ・ド・ポルトとは、ある土地から離作する賃借人（経営者）に対して、その土地に新たに入作する賃借人により支払われる金銭のことである。家族に経営を承継する者がいないままその経営を引退する場合、農業者は自ら築いてきた農業経営の委譲の価値を高めたいと考える。当該経営にかかわる農地の所有権は細分化され多くの所有者に分散しており、それぞれの農地の貸し手単独では、経済的に堅実な収入を得るに十分な農地面積でなく、経営建物ももたず、職業能力もないので、農地の取り戻しや、所有地の移転等の交渉をする労をとろうとはしない。そこで離作する経営者が、所有者たちに代わって、経営全体の一体性が保たれるようにとりまとめて（組織化）、新たな入作賃借人に対して、利用しやすい形での賃貸借権の委譲を行ってその見返りとして金銭を得ようとする。こうしてパ・ド・ポルトが発生し、その金額は、経営のなかで所有

権の細分化が進むのに応じて増加する。ノール・パ・ド・カレ州の一部地域では自由地価格の 50%に達するという。そもそも農事法典上は「離作小作人もしくは仲介者が、直接もしくは間接に、経営者の変更に際して、正当化されない金銭を取得したり取得しようとしたり、又は、経営対象となる不動産の金銭的価値に相当しない価格で当該不動産を押しつけたり押しつけようとした場合」（小作権の委譲の際のパ・ド・ポルトはこれに含まれる）、「2 年間の禁固及び罰金 3 万フラン、もしくは二つの罰則のうちの一つを課せられる」こととされている。しかし、小作権同数裁判所で審判がなされる場合でさえ、パ・ド・ポルトを受け渡しした側の勝訴を認めることになるのが実態であろう(Loveluck, 2013)。

利益を得るための経営者の能力は、建物や家畜の質、土壌の改良、生産する権利（生産量割当など）、単一支払い受給権、販売先リスト、商標、川下企業との契約などに応じているのであり、農地アクセスだけに関連しているわけではない。経営者が保有し、入手し、築き上げたこれらの要素全体が、小作権と同じように経済的価値を持つ。2006 年 1 月 5 日の法律は、農業経営財産制度と同制度の一要素である、委譲可能な小作権を創設した。土地と委譲可能でない小作権は農業経営財産の一部とはならない。委譲可能な小作権は 18 年以上の期間のものでなければならず、小作人により、別の農業者に委譲することができる。この場合の小作権は 5 年ごとに更新可能であり、小作料は委譲可能でないタイプの小作権の県の最大限価格を 50%まで超えて良いことになった。これは、パ・ド・ポルトの価値を法的に承認したものと言える。

さてこの 2006 年の法律の適用が開始された最初の 2 年間について、農業経営財産制度のバランスシートが申告された件数は、2006 年で 97 件、2007 年で 293 件と低調であった。2011 年でも 735 件にしか達していない(CGAAER, 2013)。農業経営財産制度の制定により、ノール県やパリ盆地の農業で確認された「パ・ド・ポルト」という非合法的な実践が、合法的な枠組みの中で行われるようになってと考えられていたが、申告数の少なさが示すように、現在のところあまり浸透していないようである。このパ・ド・ポルトの金額は、例えば、フランス北部では、土地所有権が、経営に対して細分化されているほど、高額となる。離作する賃借人（経営者）が経営委譲に際して組織化するという重要な役割を演じることで、新たな小作人は多数の所有者に帰属する借地からなる巨大経営を耕作することができる。それぞれの農地所有者は、経営農地全体のごく一部分しか保有していないので、所有者が賃貸した農地を取り戻すこと経済的に割に合わず、取り戻し権はほとんど行使されない。こうして離農に際して建物と一部の土地を所有する農業者が、委譲する経営を組織化し、新たな経営者（賃借人）とパ・ド・ポルトを交渉する。土地市場での自由な土地と小作権を設定された土地との間の価格差は、パ・ド・ポルトの額に対応するものとなっている。

（４）都市近郊におけるポスト家族的農業経営

とりわけ都市周辺部で広まっている農業経営方法がある。事実上の引退農業者や非経営親族が、自らの農地での耕起や種蒔きから収穫までのあらゆる作業を、農作業請負会社に委

託するのである。こうした経営は周囲の農業者との小作契約を結ぶことを拒絶し、ひたすら農地の転用を期待するのである。これらは「やみ」での取引きのため、こうした作業請負会社への委託がどの程度まで広がっているのか、正確な数字はわからない。所有者は法的に経営者の地位を保持したままであり、EU の直接支払いを受給する。2〜3,000ha に及ぶ農地が、小作人でもなく経営者でもない、こうした「幽霊経営者」(Hervieu, Purseigle, 2011)により経営され、こうした農業形態は「委託型」企業農業とされる。2014 年の農業基本法で「アクティブ・ファーマー登録」制度が規定されているが、まだその適用のデクレが規定されていないのでこうした経営について規制がかけられるかどうか未定である。

フランス農業が「ポスト家族制農業経営」のとば口にたっているとしても、家族的農業の超え方にも上記とは異なる複数のやり方が観察される。ここでは「絆の大地」Terre de Liens(以下 TdL)の活動を紹介しておこう。現在、農業引退者と就農希望者をマッチングさせるために設置されている「引退就農総覧」RDI によれば、1 万 5,000 人ほどが就農を希望している。このように、農外からの新規就農希望者は多数いる。TdL は市民社会の中で農業空間を保全する運動であり、連帯基金を集め(マイクロファイナンスの連帯金融協同組合 NEF からの融資や寄付金、出資金)、農場を取得し、これを有機農業や農民的農業、地産地消での就農を希望する者に貸すのである。会長 Le Monnier は、この TdL の設立目的として、「農地が危機に陥っている。農地は公共財であり、次世代に委譲するために保全されなければならない」「農地へのアクセスは就農候補者の予算に重くのしかかっており、新しい農民を就農させるべく解決策が見いだされなければならない」ことをあげている(Le Monnier, 2013)。

2003 年に全国 TdL 連合会が、2006 年には農地法人 TdL が設立され、2006-2012 年の間に 19 の地方支部が設置されている。2013 年に公益法人として認定され、2009 年に設置された基金により運営されている。300 人のボランティア理事と 50 人の従業員を抱え、175 人の小作人が 100 以上の TdL 農場で就農している。さらに言えば、2006-2012 年の間に TdL は SAFER の入札で 40 の農場、1,197ha を購入している。なお、TdL と小作契約している農業者の何人かは、自分の経営の一部の農地の所有者でもあり、また他の地主からの一部の農地の借り手でもある。800 人の連帯資本出資者(最少出資額は 100 ユーロから)と 200 人からの寄付金により、資本金 3,000 万ユーロ、2,500 人の組合員を有し、2,000ha 以上を取得している。

一つの例を挙げてみよう(Martin, 2013)。2010 年に、ナント市の東に位置する農場が委譲されることになり、ここに TdL が関与することになった。この農場の所有・経営者は健康上の理由から引退することにしたのだが、自分の農場が、近隣の農業者の規模拡大のために切り刻まれるのを好まなかった。彼は農場を安く売却しても良いという意向であったが、TdL は難色を示した。というのも農場は、工業的野菜産地の中心地にあり、有機農業のプロジェクトを持つ担い手は借りるのを嫌がるだろうと考えたからである。最終的に TdL は農民的就農協同組合 CIAP のために農場を買い取ることを決定した。CIAP は集团的利益協同組合法人 SCIC であり、農業経営者の資格を持つ革新的な農業活動のインキュベーターである。CIAP はすぐに、そこに就農する準備のある担い手二人を探し出した。TdL が SAFER を仲介に購入したこの農地で、この二人は CIAP 研修生として 6 ヶ月間経営し、就農の準備が整う

と CIAP は退却し、担い手二人が TdL との間で直接、長期間の環境農事小作権 BRE を締結して、有機農業での経営を行うことになった。BRE とは古典的な小作権であるが、そこには特定の環境的条項が記載されており、小作人には、環境目的のために経営内容・作業内容などに制約がかかる。こうした小作契約が全ての小作人と交わされているわけではないが、TdL の就農者のうち 77%は有機ラベルを有しており、他の多くも有機農業への転換中であり、24%はバイオダイナミック農法（ルドルフ・シュタイナーの思想を反映した農業実践）を実践している(Pibou, 2013)。

なお TdL を通じて就農する人々のプロフィールを見てみるとほとんどが非農家出身であり(父親が農業者の者は 28%のみ)、平均年齢 38 歳（農業センサスの平均は 49 歳）、高い教育を受け、農業外での職業の経験を経て就農している。小規模な面積での就農が多く、3 分の 1 は 5ha 未満で、半分以上は 20ha 未満での就農であって、50ha 未満の経営が 90%を占めている。主たる作目は野菜が 51%、複合作物が 77%であり、58%が直売（農場、直売所、青空市場）に従事し、25%が AMAP（農民的農業維持連盟）の方式での直売を消費者グループと行っている。彼らのほとんどが少数派の農業組合（農民連盟）に加盟しており、有機農業や在来種の保全活動（「農民的種子ネットワーク RSP」や Kokopelli）に取り組んでいる。

このように、ポスト家族制農業経営といっても、家族制農業の超え方にはこうした市民社会的な超え方も見られる。またこうした就農方法については、パリを首府とするイルドフランス州議会の「緑地空間エージェンシー」AEV の存在も忘れてはならない。これは過去 30 年にわたり都市近郊農地 2,000ha を購入し、これを貸し出すことで有機農業や地産地消を実践する人たちの就農を支援してきたのである。極めてユニークであり、他の州には見られない。

ところで、上述のようなイノベーションが都市近郊農地をめぐって展開されていることは興味深い。フランスでは 1960 年以降、土地占有計画 POS（現在の地方都市化計画 PLU）の制定を通じた、ゾーニングに基づく土地利用計画が行われてきた。しかしながら、規制を伴うこうした計画もその効率性・実効性に限界があり、コミュニケーションレベルで制定された POS は頻繁に見直され、とりわけ農業者が農地の転用への圧力を地方議員にかけることが頻繁に見られるようになった。規制枠組みのもとで地方の利害関係者達による、非公式、水面下での調整や駆け引きが盛んに行われる。こうしたゾーニングの不安定性、不透明性が生じていることに対処すべく、近年、法律により、都市化から農地を保全するための新しい措置がいくつか規定された。1999 年には農地保全地帯 ZAP がいわゆる Voynet 法により規定され、2000 年には、都市刷新連帯法 SRU により地域整合スキーム SCOT が作成され、持続的整備振興プロジェクト PADD の作成が義務づけられた。この SCOT は市町村連合を単位とした戦略的な計画化手法であり、連合を構成する市町村の PLU が守るべき条件となる。このため、その作成までには都市の「偉い」議員と農村の「偉くない」議員との間での長い交渉を行うことが必要となっている(Sencébé, 2013)。2005 年には農業空間保全利用区域 PAEN が、農村振興に関する法律(2 月 23 日付け, no.157)により、2010 年には県農業空間消費委員会 CDCEA が 2010 年 7 月 27 日付けの法律により創出された。この委員会は農地を転用可能にするような都市計

画について諮問を受ける。さらに、2011 年 6 月 28 日のデクレでは、「全国農業空間消費観測」が制定され、農地転用のデータを収集することになった。しかしながら都市化の波は止められず、近年では年間 7 万 8,000ha の農地が都市化されている(Perrin, 2013)。なお環境グルネル法により設置された CDCEA が述べる意見は第三者の行為を止めたり強制するような権限を持たないものの、その委員会の構成（農業省及び運輸省の県合同出先機関 DDT、地方公共団体、市町村長連合会、公証人、農業職能団体、環境団体）により、重大な変化がもたらされた。すなわち SRU 法以来、都市化は運輸省県出先機関 DDE のみによって扱われてきたのだが、都市化に農業職能団体も関与することになったからである(Sencébé, 2013)。また、農業近代化法(2010)により、都市化された農地の委譲に伴う所得に追加的な税金が課されることとなった。それは都市化を抑制するほどの水準ではないが、その税金収入は地方公共団体によってではなく、国家により受領され、革新的な事業を生み出す就農者に補助金として与えられることになる (J’Innovation. 付録 3 を参照)。

地方公共団体は都市計画において、農業地帯 ZA と自然地帯もしくは森林 ZN、市街化区域 ZAU とを区画分けして、将来展望を示さなければならない。議員たちは農地の保全の必要性を訴えつつも、企業誘致、人口流入を期待し、ZA 地帯に指定された農地を持つ農業者は ZAU への転用期待を持つ。上述のように、とりわけ都市近郊地帯での農地保全をめぐる多くの法律が制定されてきたものの、決定的な解決策は示されていない。

7. おわりに

2006 年に前政権のもとで制定された農業経営財産制度への申告はあまり進んでいない(2011 年末までに 735 件)。最近発表された農業省の報告書(CGAAER, 2013)が、この制度の「失敗」の原因について詳細な検討を行っている。ここでは詳しく論じないが、現社会党政権も、2006 年の基本法でとられた方向を完全に否定するわけではなく、委譲可能な借地権にせよ、農業経営財産制度にせよ、小作人の経営農地の安全を保証するために、「農地獲得レース」とは別の道筋を提供する制度枠組みを補完するものとしている(同報告書 p.4)。こうした観点からも、現政権のもとで 2014 年 9 月に成立した新農業基本法に関し、これを適用するデクレの中で、農地問題がどのように扱われることになるのか、関心を持たれるところである。新農業基本法により構造コントロールはより厳格にされ、例えばそれまで抜け道となっていた法人の出資分の委譲の問題や虚有権 *nue-propriete* と用益権 *usurfurti* の委譲についても SAFER に対して通知する義務が規定されている。不十分なものではあるが、新農業基本法の概要を付録 2 として掲載しておいたので参照されたい。前のサルコジ政権と現オランダ政権では構造コントロールについて全く異なった立場がとられていることがわかるであろう。

注1 Chatellier らが取り上げた 10 の県の特徴は以下のようなものである（県名の後の括弧内は県番号）。西部の 3 県、すなわちフィニステール県(29)は、集約的家畜生産、とりわけ養豚が盛んであり、イル・エ・ヴィレーヌ県（35）は、牛乳生産量が第一の県であり、ロワールアトランティック県（44）は、多様な家畜生産と高い人口密度で有名である。プワトゥ・シャラント州の 2 県は、ヴィエンヌ県(86)とドゥ・セーヴル県(79)であり、これらの 2 県では複合作物家畜が支配的である。パリ盆地の 2 県のうちユール・エ・ロワール県(28)は穀物、オワーズ県(60)は専門特化された作物と家畜、の典型的な県である。サオーヌ・エ・ロワール県(71)は肉牛に特化した県で著名である。条件不利地帯に位置するドゥー県(25)とカンタル県(15)は、乳牛経営が支配的であるが、牛乳の付加価値化の水準の違いが対照的である。これらのどの県も南部（ブドウや果樹など特定作物が顕著）には属さない。

注2 かつて我々が明らかにしたように(須田 1997),こうした借地率の各国別の相違は,相続慣行と関連があると考えられるが（とりわけイギリスとオランダ）,ドイツでなぜ,借地率が比較的高いのか等,今後の検討課題である。ちなみに相続慣行のマトリクスを示せば以下の通りである（須田 1997, p.6）。

第 33 表 相続慣行のマトリクス

	統一的経営委譲	分割的経営委譲
平等相続	・経営の一体性を保持 ・一人の相続人に資産委譲 ・他の相続人は貨幣的補償 ・フランス,デンマーク,ベルギー	・複数単位への経営分割 ・相続人間での資産分割 ・ギリシャ,イタリア,スペイン,ポルトガル
不平等相続	・経営の一体的承継 ・一人の相続人に資産委譲 ・他の相続人に補償無し ・イギリス,オランダ,ドイツ	

出典：須田 1997, p.6.

注3 経営委譲と、外部資本による生産要素への投資を促進するために 2006 年 1 月 5 日の農業基本法により実施される措置は、第 1 部「雇用と農業者の生活条件に資するための企業の行動を促進すること」の第 1 章「農業経営を農業企業体へと進化させること」に規定されており、以下のようなものを含む(CGAAER, 2013, p.16)。

- ・第 1 条：商業財産制度のモデルに即した農業経営財産制度の制定
- ・第 2 条：商事賃貸借のモデルに即した、家族枠組み以外での、小作人が委譲可能な賃貸借権の制定
- ・第 16 条：税制優遇措置を含む繰り延べ払いでの売却契約の制定
- ・第 9 条および第 20 条：税制及び社会保険料の面での優遇を享受するために EARL の組合員間で家族的繋がりを必要としていたことを廃止

その他、第 14 条は家族からの農地取得を申告制にし、また法人内部での資本の移転を構造コントロールから免除することで、構造コントロールを緩和している。

[参考・引用文献]

- Agreste Primeur, no.276,2012
- ASP, (2012) L'Installation sans DJA, *Les Etudes de l'ASP*,
- Barbaroux, A.(2009) “Paradoxe du foncier et enjeux pour les structures agricoles” , *Déméter 2009*, pp.91-101
- Boinon, J.-P. (2013) “Analyse de l’expérience française de contrôle des structures”, *Pour*, no.220, pp.237-245.
- Boinon, J.-P. (2011) “Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945”, *Economie et Statistique*, no.444-445, pp.19-37
- Chambres d’agriculture*, no.1015, 2012
- Bonhommeau, P.(2013) “Nouveaux enjeux, nouveaux contextes pour la politique foncière”, *Pour*, no.220, pp.39-52
- CGAAER (2013) *Evaluation des mesures prises dans le cadre de la Loi d’Orientation Agricole 2006*
- Chatellier, V., Gaigne, C., (2012) “Les logiques économiques de la spécialisation productive du territoire agricole français”, *Innovations Agronomiques*, no.22, pp.185-203
- Courleux, F., Fabre, C.(2013) “La politique foncière agricole: atout ou contrainte pour la compétitivité de l’agriculture française”, *Pour*, no.220, pp.175-184
- Courleux, F. (2011) “Augmentation de la part des terres agricoles en location : échec ou réussite de la politique foncière ?” , *Economie et Statistique*, no.444-445, pp.39-53
- Desriers, M.(2013) “Un essai de synthèse statistique sur le foncier agricole en France. Une situation de plus en plus complexe dominée par le fermage”, *Pour*, no. 220, pp.77-88
- FNSAFER, *Rapport d’activité 2011*
- FNSAFER, *Le Marché immobilier rural en 2011*, 2012
- GraphAgri, 2012,
- Hervieu, B., Purseigle, F. (2011) “Des agricultures avec des agriculteurs: une nécessité pour l’Europe” , *Projet*, no.321, pp.60-69
- IGF/CGAAER (2013) *Rapport : Les outils financiers de portage des terres agricoles pour favoriser la transmission et l’installation dans la perspective de la transmission de la directive AIFM*
- 石井圭一 (2010) 「フランス農業の構造調整と政策・制度」, 山崎編著『現代農業構造問題の経済学的考察』, 農林統計協会
- Lefebvre, L., Rouquette, C. (2011) “Une dynamique différente selon le statut locatif ”, *Agreste Primeur*, no.265
- Lefebvre, L., Rouquette, C. (2011) “Les prix du foncier agricole sous la pression de l’urbanisation” , *Economie et Statistique*, no.444-445, pp.155-180
- Le Monnier, J. (2013) “Terre de Liens : histoire de convergences”, *Pour*, no.220, pp.289-296
- Levesque, R.(2013) “Les SAFER : D’un opérateur foncier agricole à un opérateur rural”, *Pour*, no.220, pp.185-192
- Levesque, R.,(2013) “Le financement du foncier agricole”, *Cahier Déméter*, no. 14, pp.43-60
- Levesque, R. (2009) “Usages des sols et marchés fonciers ruraux en France : L’Impact de l’urbanisation et de la fonction résidentielle”, *Déméter 2009*, pp.103-12
- Levesque, R., Liorit, D, Pathier, G.(2011) “Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines”, *Economie et Statistique*, no.444-445, pp.75-98
- Loveluck, W.(2013) “La pratique du pas-de-porte en agriculture ou la surévaluation du capital d’exploitation : Frein à l’installation agricole dans les régions de fermage en France ? L’exemple du Nord-Pas de Calais”, *Pour*, no.220, pp.111-117

- Levesque, R.(2013) “ Les SAFER : D’un operateur foncier agricole à un operateur rural”, *Pour*, no.220, pp.185-192
- Mundler, P.,Remy, J.,(2012) “L’Exploitation familiale à la française : Une institution dépassée ? ”, *L’Homme et la Société*, no.183-184, pp.161-179.
- Olivier-Salvagnac, V., Legagneux, B. (2012) “L’agriculture de firme : Un fait emergent dans le contexte Agricole français ? ” *Etudes rurales*, no.190, pp.77-97
- Perrin, C.(2013) “L’intervention publique locale sur le marché foncier agricole. L’exemple de Laverune, dans L’Héraut », *Pour*, no.220, pp.207-216
- Pibou, E. (2013) “Entre continuité et discontinuités : examen des parcours des fermiers-e-s de Terre de Liens”, *Pour*, no.220, pp.217-226
- Remy, J.(2009) “Introduction”, in Hervieu, B. Et al. (eds) *Les Mondes Agricoles en Politique*, Sciences Po.,pp.41-50.
- Sencébé, Y.(2013) “Le controle des terres agricoles en France. Du gouvernement par les pairs a l’action des experts”, *Sociologie*, vol.4, no.3,pp.251-268.
- Sencébé, Y.(2012) “La SAFER : De l’outil de modernisation agricole à l’agent polyvalent du foncier : hybridation et fragmentation d’une institution”, *Terrains & Travaux*, no.20, pp.105-120.
- Sencébé, Y., Cazella Ademir, A., “Enjeux et politiques foncières en France et au Brazil : regards croisés sur deux historiques contrastés”
- 須田文明 (2013) 「フランスの農地をめぐる制度と市場」,『農業』8月号
- 須田文明 (2012) 「最近におけるフランスの農業と農政の展開」, 欧米韓プロジェクト研究資料, 農林水産政策研究所
- 須田文明 (2007) 「農業者とは誰のことか——統計的理性の批判のために——」,丸山他編著『家族のオートノミー』,早稲田大学出版部
- 須田文明 (1997) 『フランスにおける新規就農政策の動向』,農業総合研究所,研究資料第3号
- Wikipedia, http://fr.wikipedia.org/wiki/Soci%C3%A9t%C3%A9_d%27am%C3%A9nagement_foncier_et_d%27%C3%A9tablissement_rural (2013年6月15日接続)

付録１ フランスの農地制度

Sick(2013)は、フランス農業省教育普及局出版部から発行されている、現在のフランスの農地制度についての解説書である。以下では同書によりながら農地・農業構造に関して特に重要な構造コントロール、小作等について紹介しておこう。

1. 構造コントロール

構造コントロールは、農業経営（土地利用方生産か施設型生産かを問わない）内での農地の利用に関して、以下の目的で行われる。

主要な目的

- ・ 農業者の就農促進

その他の目標

- ・ 一人もしくは複数の就農を可能にできるであろう、堅実な農業経営の解体を防止すること。
- ・ 農業経営（その規模や助成金受給権が、県構造指針SDDSにより定義された基準に照らして不十分なもの）の規模拡大、
- ・ 兼業農業者の就農を可能とし、もしくはその経営を補強すること

（１）県構造指針SDDS

各県において、県構造指針SDDSを確立しなければならない。SDDSは、県議会及び農業会議所、県農業方向付け委員会CDOA（職能団体代表を含む。）の意見を聞いた後に県知事により準備され、決定される。この指針は、経営構造の整備政策の優先性と、構造コントロール実施条件を規定している。とりわけ、経営の堅実性を確保することを可能とさせる面積である基準単位URに基づいて、最低就農面積SMIなど構造コントロールの様々な閾値を決めている(L.312-5)。

SMIは小農業地帯ごとに、また耕作の性質ごとに設定される。URは、県のそれぞれの自然地帯について、設定される。

注意：

全国SMIは、農業省の省令により5年ごとに見直される。SMIは、県の構造指針の中で設定され、定期的に見直される。施設型生産においてSMIを決定するためには、全国レベルで係数が決められなければならない。SMIは、構造コントロール以外の規則に関する閾値を定義するためにも使用される。とりわけ経営主として農業社会保険制度に加盟する閾値は0.5SMIである。就農助成金DJAの付与の基準としては、SMIと職業的所得が用いられる。

例：Herault県のSDDS(2008年11月3日の県知事の決定)

第1条：

農業経営の構造コントロールの県の政策の一般的方向付けは以下のように定義される。

- ・農事法典R. 343-3条に規定された補助金を受ける青年農業者の、経済的に堅実な、空間管理的で、雇用創出的な経営での就農を促進する。
- ・まだ十分な経済的規模に到達していない既存経営を強化する。
- ・県全体において、永続的でフルタイムの農業活動人口を確保し、責任ある、堅実で、委譲可能な経営の継続を可能にする。
- ・農地整備事業の枠組みでなされた活動の成果を保全することで農地構造を改良する。

第2条：

1) 競合的申請のある場合には、経営する許可は、以下に示す優先順位を尊重して付与される。

- ①農事法典R. 343-3条に規定された助成金受給条件を満たす青年農業者の就農（個人、法人を問わない）
- ②40歳未満の農業者であって、農事法典R. 343-4条の4項に規定された農業職業能力を有し、地方公共団体により財政負担される就農助成金DJAを受けた者
- ③5年未満の間にDJAを受給した青年の、1基準単位UR以下での面積の経営規模拡大。
- ④農地を収容された、もしくは所有権を剥奪された57歳未満の農業者の再就農
- ⑤中間的経営の規模拡大
- ⑥その経営根拠地が20km以内にある経営の規模拡大

2) 本条第一項に定められた優先順位は、経営面積が、労働単位あたり2UR以下である限り適用される。この水準を超える申請者は順位が劣後する。

3) 同一の優先順位の中での競合的申請がある場合、1UR以上の面積に達していない経営者が優先される。

第3条：

URはHerault県で調整された農地面積で35haとする。調整に当たり、県の主要作物についてURに相当するものは付録1に、施設型特別栽培の場合、URに換算する係数は付録2に規定する。

第4条：

以下の事業は事前の許可に服する。

- ① その結果として全体面積が2URを超えることになる、就農もしくは農業経営の拡大、合併。
- ② 面積が1/2URを超える経営の消失をもたらすか、もしくはある経営の面積を1/2UR以下にすることとなるような、就農もしくは農業経営の拡大、合併。
- ③ 経営本拠地への距離が最短距離で20km離れているような財についての、規模拡大もしくは合併。

第5条：

「複合作物・家畜」での就農の最低面積SMIは20haに設定される。他のものについては、就農最低面積SMIは、付録2でそれぞれの作物の性格別に設定される。

第6条：

一人の農業者が、老齢保証給付に影響を及ぼすことなく、経営、もしくは利用することを許容される最大面積は5SMIとする。

第7条：

第4条に規定される許可申請を提出することなく農地を経営する者は、300-600ユーロ/haの罰金を科せられる。

経営する許可申請が不許可とされたにもかかわらず当該経営を行う者は、農業に関して与えられる経済的な公的助成を受けることができない。

(付録1，付録2省略)

(2) 事前の許可と申告

就農もしくは規模拡大、経営の合併は一般的には自由であるが、一定の者は、事前の許可申請を行わなければならない。また、県構造指針により規定された者は、事前に申告を行う。

1) 事前の許可

以下のような農地の委譲等を行う場合は、県知事の事前の許可を得なければならない。申請者は、農業省運輸省県合同出先機関DDTMが指定する様式に従って許可申請書を作成し、農地が所在する県の知事に送付する。申請書についてDDTMが審査を行い、3ヶ月以内にCDOAが意見を求められる。その後、申請書受付後4ヶ月以内に、県知事が経営の許可（もしくは拒絶）を判断する。

- ① その結果として事業の全体面積が県構造指針により設定された水準（これは1UR-2URの間に含まれる）を超えることになるような農業経営のための、就農、規模拡大、経営の合併。
- ② 委譲等される面積のいかにかわらず、以下をもたらすような就農、経営の規模拡大、合併：
 - ・面積が、1/3と1URとの間に含まれる閾値を超えるような経営の消滅をもたらすか、もしくはある経営の面積をこの閾値以下にすることとなる場合
 - ・農業経営から、その運営にとって本質的な建物を奪う場合（当該建物が再建されるか改築される場合を除く）
- ③ 次のような就農、農業経営の規模拡大、合併：
 - ・その経営者メンバーの一人が職業能力もしくは経験の条件を満たさず、もしくは法的な引退年齢に達している場合。
 - ・経営者の資格を持つメンバーを有さない場合。
 - ・その世帯の農外収入が最低賃金SMIC時間給の3,120倍の金額を超える場合。

- ④ 申請者の経営本拠地からの距離がSDDSにより決められた最大限を超えるような財について農業経営の規模拡大もしくは合併（最大限距離が5km以下の場合を除く。）
- ⑤ 施設・設備の能力を特定の水準を超えて創出もしくは拡張する場合。

2) 事前の申告

親もしくは3親等以内の親族からの贈与により入手した財の活用、賃貸借、又は売却については、単純な事前申告を行うことで足りる。ただし、以下の条件を満たす必要がある。

- ・ 申告者が職業的能力、経験の条件を満たすこと
- ・ 当該財が、申告時点で小作権から解放されていること
- ・ 当該財が、親もしくは親族により9年以上、保有されていること

事前の申告は、任意の紙を用いて書面で行う。特別な形式は無い。申告はDDTMの意見と推薦書を付して知事に送付される。申告に誤りがある場合、申告者は修正を行うか、もしくは改めて許可の申請書を提出する。

罰則

規則への違反があった場合、様々な罰則が規定されている。

- ・ 経済的罰則：許可が拒絶されたにもかかわらず当該経営を行う者は、農業に関するあらゆる経済的補助金（DJAなど）を受給できない。
- ・ 罰金：違反者は当該経営をただちに停止するよう求められる。彼がなお経営を続ける場合、罰金300-900/haが毎年、行政当局により課せられる。
- ・ 小作権を持つ者が規則を遵守しない場合、県知事もしくは貸し手、SAFERは小作契約を取り消すことができる。また、所有者が非合法的に経営する場合、誰でも経営認可を付与されることを求めて、同数裁判所に対して、農事賃貸借を申し立てることができる。

このように違反した場合の罰則は重いので、就農や規模拡大、経営の合併を行おうとする者は、その地方で適用される条件や手続きについて情報を集めなければならない。

(3) 農地価格のコントロール

農地の投機に対抗するために、農地取引の価格についてのコントロールが実施されてきた。農地価格の総覧を公表することが規定されており、毎年、農業省が農地価格の指標帯を公表している。指標帯は、各県について、農業地帯ごとに、また作物の性格ごとに（耕地、自然草地、野菜農地、果樹園、通常ワイン用ブドウ、AOCワイン用ブドウなど）確立されている。指標であって、これに準拠する義務はないが、紛争の際などには農地の価格について判断する材料となる（先買権の行使にかかる価格の見直し要求などの場合）。また、その価格が、同等の土地についての価格指標帯に比較して明らかに、高すぎるような農地の取得については低利融資は付与されない。

例：ロワールアトランティック県の小作権の設定されていない70アール以上の農地
（耕地及び自然草地）の価格の指標帯（単位：ユーロ/ha）

農業地域	支配的価格	最低価格	最高価格
ロワール河河口，ナント地方	2,660	610	13,660
ロワールアトランティック県北西部	2,350	790	10,000
セーブルとメーヌ地方	3,350	940	14,830
Retz地方	1,830	800	7,500
アンジェのボカージュ地方	2,210	870	6,600
ブルターニュ湿地帯，ボカージュ低地	2,010	600	7,120

（４）農地と関連した機関，NPO，グループ

１）SAFER

SAFERは、当初、農業構造改善，森林構造改善，就農に資することをもつばらの目的としていた。その後，農村整備，環境保全にも資するものとなった。

SAFERは特別な規則に服する株式会社である。利潤目的を追求してはならず，会長・社長の任命は農業大臣により認可される，その事業は国によりコントロールされる。

農業に関しては，その主要な機能は，就農の促進及び農業経営，森林経営の維持を図り，一定の農業経営の経営面積を拡大し，農地の活用事業を実施し，農地の改良を行うことである。

このため，SAFERは農地市場に介入し，売却された農地もしくは経営，未開地を取得する。先買権を行使することにより，農地の委譲取引をコントロールし，その売買を方向付ける。取得した農地は，場合によっては整備をした後に，経営者や就農候補者に転売する。農地を転売する前に，SAFERは役場の掲示板で候補者を募り，広告を地方紙に掲載しなければならない。転売の決定について，市町村議会が意見を述べることができる。

SAFERは取得した農地を5年（例外的な場合10年）を超えて保有することはできない。SAFERは，保有期間中の農地を賃貸借（価格の設定に関するものを除いては，通常の小作権とは異なる。）により貸し出すことができる。

注意：

就農，もしくは規模拡大を行う経営者の財務負担を軽減するために，SAFERはGFA（農業土地集団）の設置を促し，暫定的にこれに参加することができる。

SAFERが保有する農地を貸し出すことができるのは，当該農地の整備もしくは活用を目的とする場合である（6年間，一回のみ更新可能）。

２）農地所有者組合連合会

農地所有者組合連合会は，集团的利益のある改良事業（水利の規制，灌漑，排水，農道，

溝、未舗装道路、柵など）を実施・運営するために設置することができる。

注意：

一定の場合、行政（一般的には県知事）が、事業実施のために、嫌がる所有者を参加するように義務づけるような強制的な組合連合会の設置を決定できる。

所有者組合連合会には、以下のようなものがある。

- ・交換分合農地連合会
- ・森林管理組合連合会
- ・山岳地帯、条件不利地帯、粗放的農業活動地帯における牧野組合

3) 農地集団GFA

GFAの制度は農地政策の手段であり、農地家産を組織化し、その移転を可能とし、経営の農地負担を緩和させるために設けられた。

GFAは特別な民事法人であり、様々な所有者に属する不動産を一括して組織的にその保全と管理を行う。

異なったタイプのGFAが存在する。家族的（相続上の）GFAと投資GFA、経営者GFAである。

・家族的GFAは両親と第4親等までの親族の間で、農地家産の委譲を促進するために、またその永続性を確保するために構成される。一般的に農地は長期にわたる賃貸借により経営後継者に賃貸借され、それによって家族的経営の一体性を保持し、経営者の農地経費を縮減することを図る。

・投資GFAは、経営者の農地経費を縮減する目的で、農業のための資本を集めることを可能とする。SAFER、この目的のために認可された不動産投資民事法人（SCPI）（全国クレディ・アグリコール金庫により創出されたSEFAなど）、保険会社のような法人もそのメンバーになることができる。法人がGFAのメンバーであるとき、農地を借りるのは、長期間の賃貸借権によらなければならない。

相互的な投資GFA（一般的に、十分な資金を持たない小作人が自らが経営する農地を取得することを支援するためにのみ、構成される）の場合、限定された区域（しばしば郡）の農業者に呼びかけて資本を集める。

GFAを構成するためには、少なくとも二人以上の組合員がいなければならない。投資GFAについて150人が上限となっている。GFAの面積は15SMIを超えてはならない。ただし家族的GFAの場合面積の上限は設定されていない。

GFAの設立は公証人証書によらなければならない。認可を受ける必要は無いが、すべての民事法人と同様、商業及び会社の登録簿に登録しなければならない。

2. 自作

（1）農地、労働の道具であると同時に家産

農業活動は、それが農地（不動産）によってなされるという事実により特徴付けられる。農

地は労働手段として考えることができる。そして、経営者がその所有者であるとき、農地はその家産の重大な部分をなす。

こうした農地の二重の側面は、少なくとも三つの帰結をもたらす。

- ・農地アクセスは農業経営者にとって優先事項である。
- ・農地の使用は、地位（経営の安定性を可能とさせる）によって保証されなければならない。

・所有者である経営者は、経営のまとまりを維持することとその後継者たちの利益を尊重することという二重の目標を持って、その相続を準備しなければならない。

多くの場合、農地へのアクセスが青年農業者の就農もしくは経営規模拡大にとって重要な条件である。経営の個人的状況、生産システム、地域など、広範な要素によってアクセスの状態や必要性の程度は変化する。農地へのアクセスが容易であることは経営にとって重要なポイントとなる。他方で、購入に膨大な資本を必要とすることや、小作権市場の規模がごく小さいことが農地を入手する場合の障壁となる。

農地の使用形態が以下のような点を左右することになる。

- ・労働手段、農業者の仕事の実行そのものの安全性・安定性
- ・投資に関する意思決定の自律性
- ・経営の財務的均衡

農業者が、自分に帰属する農地、もしくは家族に帰属する農地を経営するとき、農地の地位は、この資産の長期的な運営、とりわけ相続人たちへの農地の委譲に、影響を及ぼすであろう。

（２）農地の地位

農業経営活動を実践するためには、農事資産（建造物、非建造土地）についての享有 *jouissance* の地位を保持しなければならない。この享有の地位は、経営される不動産の所有権（もしくは用益権）もしくは賃貸借契約から生じる。

注意：

施設型畜産では、しばしば、農業経営活動を実施するために不可欠な享有の地位を保有する経営者が企業との間でインテグレーション契約（それによって当該経営者は企業に対して、自らの意思決定権の全部もしくは一部を移転する）を締結している場合がある。

農業者は、自らが経営する農地の所有者であるか、もしくは賃借人であり得る。これは、自作か小作、かである。

2010年のセンサスによれば耕地の77%は小作地である。

注意：

自作であろうが小作であろうが、構造コントロールが適用される。こうして経営するため

の農地の賃貸借もしくは取得の場合には、一定の場合、許可申請もしくは事前の申告を行わなければならない。

（３）自作

自作では、農業者は自らが経営する農地の所有者である。自作には長所と短所がある。

長所	短所
・安全性：第三者による取り戻しの心配がない ・自律性：投資の意思決定において障壁がなく、投資の回収について長期の展望 ・銀行からの融資：土地は担保になる	・就農するために、もしくは規模拡大するために購入する場合膨大な資本を要する ・経営分割もしくは共同相続人（弟妹）部分の買い戻しをもたらす相続制度 ・土地家産の委譲時点で家族が対立するリスク ・委譲の際に支払うべき相続税，譲渡税

誰から買うか

農業者は、一般的に以下の相手から農地を取得する。

- ・経営もしくは地片の全部又は一部を売却する農地所有者から購入する。
- ・自分の小作地をその所有者から買う。この場合、当該農業者はすでに農地を経営し、先買権を持っていて、他の潜在的購入者に対して優先する。
- ・SAFERから購入する。
- ・家族の農地の一部を相続（ないし贈与としての取得）し、残りを共同相続人から買い取る。

どのくらいの価格で買うか

農地価格を評価するために、農業省により毎年公表される農地の平均価格の指標の上限・下限を参照することができる。前年度に公証人により登録された取引を基礎に確立されたこの価格帯は、自然的農業地帯ごとに、カテゴリごと（自然草地，耕地，野菜，ぶどう園）で，1 haあたりの最小価格，最大価格を示している。

注意：

終身年金の方式で購入する場合，購入金額の一部のみが購入時に支払われ，その後，買い手に対して終身年金が，その死去に至るまで定期的に支払われる（実質として当局が支払いの一部を肩代わりするもので，その場合買い手は譲渡税を免除される）。

農地に関わる取引は，譲渡税を課される。譲渡税は，国が徴収して，県，市町村，国に帰属する。

売却にかかる手続き等は原則として公証人により取り扱われなければならない。それに対して書類作成費用等を支払うことになる。また，管財人への担保保管費用の支払いも生じる。

農地取引にかかる譲渡税への支払い費用など

譲渡税 (国による徴収) 登記料(見積もり課税額15ユーロ以上)	国の土地公示publicité税(TPF) :0.2% 県の土地公示税(TPF) :3.6% 市町村税 :1.2% 国の徴収分 :0.09% (県TPF額の2.5%)
公証人への支払い費用	取引額の幅に応じて異なった率で計算される公証人報酬 ・最低限87.31ユーロ (税込み) ・0-6,500ユーロ : 4.784% (税込み) ・6,500-17,000ユーロ : 1.9734% (税込み) ・17,000-60,000ユーロ : 1.3156% (税込み) ・それ以上 : 0.9867% (税込み) 複写と書式作成の料金 : 957ユーロ (税込み)
担保保管費用	管財人への支払い : 0.1%, 15ユーロ以上

指摘事項 :

譲渡税の税率は全体で5.09%である。例外として、当該土地の小作人（当該土地において2年以上の期間小作人であり、少なくとも5年以上の経営経験のある者）、もしくは就農助成金を受けた青年農業者による取得の場合、0.715%が適用される（租税法典1594条）。

公証人による相談、売り手との交渉、SAFERへの通知などのサービスに対して報酬が支払われる。この報酬には付加価値税が課される（19.6%）。また、公証人による複製および書式作成のための800ユーロ料金の支払いもある（全国公証人会議所の2013年の評価）。

注意 :

譲渡税は、証書に記載された価格に基づいて計算される。行政当局が、この価格が実際に取り決められた価格よりも低いことを確認した場合、及び納税が遅延した場合には、譲渡税額が増額される。また、それらが悪意で、もしくは不正に行われた場合には、罰金も課される。

例：売り手と買い手の間で、1万5,000ユーロで交渉された農地の全体費用

1. 農地価格	1万5,000.00ユーロ
2. 譲渡税	
・ 国の土地公示税TPF：15,000x0.2%	30.00ユーロ
・ 県の土地公示税TPF：15,000x3.6%	540.00ユーロ
・ 市町村税：15,000x1.2	180.00ユーロ
・ 国の徴収分：(540+30)x2.5%	14.25ユーロ
3. 公証人の報酬等	
・ 報酬分小計	800.00ユーロ
報酬（第一区分）：6,500x4.784%	310.96ユーロ
報酬（第二区分）：8,500x1.9734%	167.74ユーロ
・ 複製と書式作成の料金	478.70ユーロ
・ 複製と書式作成の料金への付加価値税 (800x19.6%)	157.00ユーロ
4. 管財人への支払い	15.00ユーロ
1万5,000x0.10%	
費用全体	1万7,214.95ユーロ

注意：

公証人への報酬は取引額の幅に応じて異なった率で計算される。1万5,000ユーロの農地の場合、6,500ユーロまでは4,784%を乗じ、これを超える8,500ユーロ(1万5,000-6,500)に対しては1.9734%を乗じる

（４）いかに農地の取得の資金を調達するか

土地購入の財務負担を縮減するために、法人を設立して、この法人が農地を取得し、これを小作に出す形をとることができる。法人の種類としてはGFAと不動産民事会社SCIが一般的である。残念なことに農地の資本としての収益性はかなり低いので、投資者にとって魅力的とは言えず、投資者を探すことは必ずしも容易でない。

就農助成を受けるのに必要な条件を満たす青年農業者が直接経営するための農地を取得する場合、一定の条件に該当するならば、特別な融資（青年就農特別低利融資MTS-JA）を受けることができる。

注意：

MTS-JAは農地の取得費用全部について利用することはできない。上限額又は、就農発展計

画PDEで規定されている就農費用全体の10%のいずれか低い額までに限定される。また、譲渡税や農地取得にかかる公証人費用に充てることはできない。

青年就農低利融資MTS-JAの特徴

MTS-JA	金利%	利子補給期間	最長期間	上限額(ユーロ)
平地	2.5	7年	15年	補助金等価額<1万1,800
条件不利地	1.0	9年	15年	補助金等価額<2万2,000

優遇金利と銀行の基礎的利率との差が利子補給される形での補助である。

指摘事項：

自然人は、GFA持ち分を買い取る際に農地低利融資を受けることができる。さらに農地低利融資はEARLにも付与される（その一人組合員もしくは、経営者のうち最低一人が付与条件を満たしている場合）。

非利子補給低利融資が、利子補給融資を補完して用いられることもある。その期間は一般的に15年で、その利率は信用機関によって異なる。

（５）農地家産の委譲

非建築土地税TFNBは、土地所有者すべてを対象として課される。その金額は面積により設定される。国、州、コミューンに帰属する。当該コミューンの決定によって、青年農業者その他については、その全部又は一部を免除することができる。

家族経営の委譲と維持を促進するために、委譲の様々な措置が設けられている。

- ・ 家族による取り決め、とりわけ贈与分割。
- ・ 残った配偶者もしくは、経営を引き継ぐ後継者のための優先的贈与

両親の生存期間中に、他の共同相続人と調整して、事前に相続の準備をしておくことが重要であろう。

とりわけ家族GFAの構築により、家族経営の一体性を保持することができ、加えて相続人たちが相続税の部分的免除を受けることができる。また、経営組合員は、他の組合員の持ち分を買い取る場合、譲渡税の減額措置を受けることができる。

3. 小作権

小作権については、日常用語では使用されないような法律用語があり、読者を戸惑わせるが、基本的には以下のような概念が存在する。

小作権をめぐる法律用語

貸し手bailleur	所有者
賃借期間duree	通常9, 年, 18年, 25年以上
農地fonds	土地及び場合によっては建造物
借り手preneur	小作人
小作権bail	契約により決められた条件に従う
小作の地位	規則により規定される

不動産に関する小作権は、通常の場合、小作権の地位（一般的な小作権が備える法的な性質・内容）に従う。小作権の地位に服さない特別な小作権については（２）の３）で説明する。

（１）小作

小作経営の場合において小作人は自分自身で経営し、あらかじめ決めてあった小作料を、毎年、所有者に支払う。次表に、小作人と所有者にとっての小作権の利点と不都合な点を要約した。

	長所	短所
小作人にとって	・土地への投資不要（従って、設備に資金を回せる）。 ・小作人の地位は有利、とりわけ地代と借地の取り戻しが規制されている。	・小作権に応じて、いくぶん脆弱 ・不動産投資（建物など）を実施するために所有者の許可が必要
所有者にとって	・毎年、定期的に地代収入。 ・いかなるリスクもとらない。	・小作料報酬は少額 ・土地税の4/5を負担する ・借地の取り戻しは規制されている

なおここでは、もはや小作形態の1%にしかすぎない分益小作については取り扱わない。

（２）小作と小作権の地位

1) 農地の賃貸借

農業者が就農して経営を行い、もしくは経営の規模を拡大したいときに農地を購入することは、投資として大きすぎる、という場合があり、賃借によって農地を入手することに多くの利点がある。

農事法典が小作の地位を定義しており、農業向けの不動産の賃貸借契約は農事法典の各種規定に従う。

借り手preneur（小作人）と貸し手bailleur（所有者）との間の交渉によって決められる、

小作タイプとその条件が重要である。それらによって、以下のような点に違いが生じてくるからである。

- ・小作人が、農地に関して得られる安定性の程度。
- ・小作人が借りた土地で行う経営のなかで実施する投資を回収することができるか。
- ・年間の小作料の程度。

すべての交渉と同様、小作料の交渉は、当事者双方の利害に折り合いを付ける形で行われる。

双方は、それぞれ次のような点を求めようとするであろう。

貸し手：

- ・定期的に年間所得を得ること。
- ・もし望むなら、自分の土地を取り返すことができること。
- ・貸した財が、貸す前と同じ状態に保たれること
- ・もし望むなら、売却することができること。

借り手：

- ・なるべく長く借りることができること
- ・その経営について自由に決定できること
- ・借りた土地に永続的改善を施した場合、その費用の一部を回収できること。
- ・借りた土地が売却される場合、買い取りの優先権を得られること。

双方の争点が何であれ、どのような場合でも、契約書を締結しておくべきであろう。

2) 小作権の地位に従う小作権

通常の小作権は、小作権の地位に従うものであり、これには二つのタイプがある。

- ・9年間の小作で、期間終了後に9年間の期間で更新可能な小作
- ・長期の小作：（期間は、18年、25年、又は終身小作）

これらの小作は期間、更新方法、貸し手による取り戻し方法により区別される。

3) 小作権の地位の例外

多くの農事賃貸借は小作権の地位に従う。しかし例外もある。その小作の特別な性格ないし、貸し手の資質、小作の対象による。ただし、借り手と貸し手の紛争が農事賃貸借の同数裁判所の管轄に服することに変わりはない。

① 特別なタイプの小作権

永代賃貸借小作、経営の複数年次の契約、脆弱な占有の合意は、小作権の地位に従わない。

永代賃貸借は、かなり期間の長い（18年から99年）の小作権であり、借り手は自由に、その小作権を委譲したり、転貸したり、銀行の担保として用いることができる。借り手は、その代償として農地を改善する義務を持つ。借り手は（建築も含め、）いかなる作業も行うこ

とができるが、賃貸借の終了時点でいかなる補償金を要求することもできない。

経営や放牧地の複数年次取り決め（放牧小作とも呼ばれる）は、山岳地帯や放牧地帯、粗放的農業地帯、森林制度が適用される放牧地に限られる。所有者は、1年間のうち特定の期間、非農業的に土地を使用することができる（例えば冬のスキー場用に）。放牧組合やコミュニティが貸し手となることが多い。小作権の期間は最低限5年間である。

脆弱な占有の取り決めは、特別な場合に限られ、賃借人に対して、通常廉価で暫定的な使用権のみを与える。それは、書面によらなければならない、脆弱な理由を正確に記さなければならない。この取り決めの締結が可能なのは以下の場合である。

- ・相続手続きが完了するまでの間の相続財産の使用
- ・小作権が更新されずに終了した後、当該小作人に対して好意によって農地を返還猶予して経営し続けることを可能とする場合
- ・非農業用地（例えば軍事基地）、もしくはその農業目的での利用が中断される可能性のある土地（例えば収容される見通しのある農地）で暫定的に経営を行う場合

② 小作人の質に由来する例外

SAFERにより仲介された賃貸借は、先買権、期間など多くの事項について小作権の地位を免れる。小作料設定についてはその限りではない。

国や地方公共団体、公共機関が当事者となる小作権は、借り手の更新及び先買権、貸し手の取り戻し権の執行に関して小作権の地位の例外となる。（公共的利益のあるプロジェクトの実施のためであれば、いつでも解約可能）。

③ 小作権の対象に関連した例外

県知事の政令により設定された最大限度以下の面積の小地片は、小作権の地位を一部逃れる。この最大限面積は、県ごとで定められ、農業地帯、作物のタイプによって異なる。

小地片の小作権は、書面によることや農地の現状診断、小作料の設定、先買権、最小限の期間、取り戻し権の規定に服さない。

指摘事項：

森林に関する取り決めや家庭菜園の賃貸借は、小作権の地位の対象とならない。農地の用益権、栽培の企業契約などの取り決めは小作権には該当しない。また、居住用の賃貸借、狩猟権、乗馬やスポーツ目的の土地の賃貸借は、農事的と見なされず、農事賃貸借権から除外される。

逆に法律は特定の小作権を農事的と認め、小作権の地位に従うものとしている。畜産の施設型生産の小作権、塩田の小作権、養魚場設備や池、花卉用施設の小作権、野菜栽培、キノコ、ハーブ用の施設の小作権、ペットの宿泊施設のための契約などがこれに該当する。

（3）小作権の特徴

1) 小作権の定式と記載

一般的に小作権契約は書面によってなされなければならない。口頭での合意による小作権もないわけではないが、その存在の証明が困難であり、当事者たちが、必ずしもその内容の詳細を詳しく決めてわけではない。口頭での小作権は、9年間の小作権の県の標準契約の条件に従って確立されることとされている。換言すれば、9年間の小作権になるということである。

契約書は公証人を通じて作成されるか、もしくは私署証書（公証人の介入なしに当事者同士の間で）の形で、少なくとも2通作成される。

12年以上の期間及び長期での小作権は、抵当権局bureau des hypothèquesで公示しなければならない。この公示のために、契約書1通を公証人に提出しなければならないので、契約書の作成はほとんどの場合公証人によることになる。

小作権の契約書には必ず以下の事項を記載しなければならない。

- ・当事者の氏名、住所
- ・農地賃貸借のタイプ
- ・期間
- ・賃貸借される財・農地の場所、面積
- ・小作料

これらの事項に農事賃貸借権の地位に対する制約的なものは含まれていない。逆に、契約書に書かれていなくても、小作権の地位が適用される。とりわけ、9年間の標準契約（県同数委員会により作成され、県知事の政令により公示される）の条項と条件は9年間の期間の小作権と口頭での小作権の全てに適用される。県農業省・運輸省合同出先機関DDT (M) で標準契約の書式例を受け取ることができる。なお、用益の期間や支払い日時、小作料分割支払い、時期をさかのぼって効果を有する小作権など、地方の慣行があり、県によって異なる部分も多くある。

注意：

小作権契約書は慎重に作成する必要がある。地位の条項は、記載されていなくても小作権の地位が適用されるものの、これを記述しておく方が望ましい。また、配偶者による共同賃貸、共同所有の場合などには、特別な記載事項を盛り込まなければならない。そのため、公証人に依頼すべき場合が多い。

2) 小作権締結と関連した書式、手続き

・現状診断

農地の現状診断が義務づけられている。これは重要である。借り手にとっては、自分が行った土地管理や土地改良を証明する証拠として役立つ（貸し手が、維持の悪さを理由に小作権の解約を提訴したとき）。現状診断は、用益を開始する前後に、貸し手と借り手が立ち会いのもとで、費用を分担して作成しなければならない。

- ・登記

小作権の登記は任意facultatifである。登記すると、年間小作料の2.5%の登記税が課され、一般的に3年ごとに借り手が支払う。貸し手が小作料に付加価値税が課されることの方を選択する場合、登記税は免除される。

借り手にとっては、貸し手との紛争などの際に、自らの権利を主張できることに、登記の利点がある。特に重要なのは、小作人が当該土地を購入する場合であり、減額された土地公示税TPF(0.6%)の適用を受けるための条件である、2年以上にわたり借り手であることの、証拠となる。

長期の小作権は、公証人を仲介にして、「担保保全Conservaiton des hypothèques」のために公示しなければならないが、土地公示税は免除される。

- ・MSAへの申告

経営主の社会保険拠出金は、その経営する農地に対応するので、小作人は、小作権のもとで経営することとなった新しい農地を申告しなければならない。このため、貸し手と借り手が署名した書式を、農業社会共済MSAに提出する。

- ・構造規則の遵守

借り手は、構造コントロールに関する規則を遵守しなければならない。このため、場合によっては、経営する許可を申請し、もしくは小作権締結についての事前申請を行わなければならない。経営許可申請が却下されたにもかかわらず、もしくは許可申請を事前・事後に行うことなく、借り手が経営を行う場合、小作権は小作関係同数裁判所により解約される。

3) 小作期間

小作権の最短期間は9年である。9年の小作権は、当事者の合意により長期小作権へと変更することができる。小作人がこの変更に対抗する場合には、跡継ぎもしくは経営法人にその小作権を委譲する可能性と小作権の更新を得る権利とを失う。

長期の小作権には、期間により3つのタイプがある。

- ・ 18年
- ・ 25年
- ・ 終身小作権（25年以上）：借り手が引退年齢に達する年齢で終わる。

注意：

紛争が生じた場合、書面でなされていない小作権の期間は9年で、借り手が、賃貸借が有償であったことを証明した時期にさかのぼって開始したものとみなされる。借り手は、小作権の地位のすべてを享受する。

指摘事項：

終身小作権は最短25年以上の期間でなければならないので、35歳未満の受け手としか締結できない。このように特別な期間であることから、SMIを超える面積の土地、もしくは経

済単位をなす農地についてしか認可されない。

長期の小作期間は、借り手に対して、農地使用の安全性を大きくする。一方、所有者も、相続税および財産への課税に関連して優遇税制を受けることができる。

指摘事項：

現在締結されている小作権が解約されるのは、主に示談によって合意する場合である。法的決定（小作条件の非遵守などの場合）、農地転用、借り手の死去、経営困難（家族の死去、本人の傷病等）などによる場合もある。

4）小作料

小作料は、県知事のアレテ（法令の執行に関する決定）により公示される最小額と最大額（長期小作については、最大限度額を超えた増額が認められる）との間で、貸し手と受け手の間の合意により決められる。その後は、毎年の全国小作料指標を考慮した率に応じて、毎年調整される。

県の最小額と最大額とは毎年見直される。ただし、小作料の改定は、9年の小作権については更新時期にしか認められず、長期の小作権については9年の期間ごとに行われ得る。県の最小額・最大額を遵守しない小作料を改めようとする貸し手もしくは借り手は、その小作料の決められた日から3年以内に、同数裁判所に、小作料修正のための訴訟を起こさなければならない。

小作料の設定方法は（6）で詳述される。

（4）小作権と関連した義務

1）貸し手の義務

貸し手は、ある時期まで、受け手に対して賃貸した農地の使用を享受させなければならない。農地を、良好な状態に保たなければならない、そのため、あらゆる必要な修繕を行う。

小作期間の間、貸し手は、修理を行い、栽培の永続と品質を確保し、建物や、動産についての火災保険を含む経費（土地税については、一般的にその4/5）を支払わなければならない。

指摘事項：

貸し手は、借り手に対して、賃貸借された土地で狩猟することを許可する。しかし狩猟権は貸し手に属し、貸し手は狩猟小作権によりこれを賃貸することができる。

2）借り手の義務

借り手は小作契約により定められた期限内に小作料を支払わなければならない。不払いや重大な支払い遅延の場合には、農事小作権同数裁判所により、小作権が解約され、もしくは

は所有者に与えた損害を賠償することを命じられる。

小作人は、「良き家父」として、その保全が確保されるように、賃借した農地を使用し、必要な維持、修繕をしなければならない。何を栽培するのも自由であるが、ぶどう園、果樹園などに見られるように、小作契約により使用方法が指定されている場合もある。こうした義務を遵守しない場合には小作権が解約され、損害賠償の支払いを求められる。

2006年農業基本法(農事法典L. 411-27)は、契約条項に環境への配慮を盛り込むことができるようにした。貸し手は、以下のような場所(特定地帯)において環境保全的な栽培や管理を行うよう借り手に要求することができる。

- ・ 特定の環境便益のある湿地帯
- ・ 河川流域もしくは疎水地帯
- ・ 保護地帯
- ・ Natura 2000地帯

2007年3月のデクレに列挙された、以下の環境条項を入れることができる。

- ・ 草地を開墾しないこと *retournement*
- ・ 草地面積の創出および維持、管理の方法
- ・ 収穫方法
- ・ 施肥の制限、ないし禁止
- ・ 藪により脅威に晒された環境の開放と開放の維持

最後に、借り手は小作の終了時点で良好な状態で農地を返還しなければならない。農地が良好な状態でない場合、所有者は補償を要求することができる。

(5) 小作の地位と関連した権利

1) 更新権

原則的に、借り手はその小作権の更新権を持つ。更新は、通常、自動的に行われる。このため、小作権はその期間の末期が来ても、終了しない。一般的に、更新される小作権は同じ内容・同じ条件で、9年と18年の小作権については9年ごとに、25年の小作権については毎年ごとに、更新される。終身小作権は借り手の引退とともに通常は消滅する。更新権を享受するためには、借り手は以下の条件を満たさなければならない。

- ・ 実際に継続的に当該農地での作業に従事すること
- ・ 家畜や必要な設備を保有すること
- ・ 構造規制を遵守すること

借り手が更新権享受の条件を満たさないこと、借り手が引退年齢に達したこと、借り手にその他の不正行為があること、は、貸し手が更新に反対することができる理由となる。

長期の小作権には、更新に関する条項を規定することができる。

・ 18年の小作権については、借り手の死亡により小作権を引き継いだ借り手の家族が、更新権を持たないことを規定できる。また、更新の時点で、所有者の配偶者ないし後継者が経営している場合には更新せずに取り戻す旨の条項を導入できる。

- ・25年及び終身の小作権については、暗黙の継続の条項

借り手又は貸し手が、更新に反対する場合には、小作権の期間に応じて異なる以下の予告期間以上、更新の時期に先だつ時に、相手方に賃貸借解除通知を送らなければならない。

- ・9年の小作権については18ヶ月
- ・18年の小作権については18ヶ月
- ・25年の小作権については4年

予告は受領通知を伴う書留便により送らなければならない。

2) 取戻権

貸し手が小作権の更新に反対するには、以下の条件を満たしていなければならない。

- ・自分自身で当該農地を経営するか、配偶者もしくは跡継ぎに経営させること。
- ・構造規制を遵守すること。
- ・正当な職業資格を有すること。
- ・9年以上農業経営を行っていること。

取戻しは、原則的に、小作権の通常の期限が到来する際になされる。以下の二つの場合には、小作権の期間の途中でも、事前の予告の上で、取り戻しがなされることがあり得る。

・契約に規定された条件に従い、小作権の締結もしくは更新の際に未成年であった所有者のために、3年期（締結もしくは更新から3年ごとの末時点）で取り戻す場合

・更新された小作権についてのみ、契約に規定されたところに従い、貸し手の配偶者もしくは成年後継者のために、6年期で取り戻す場合

長期での小作権を除いて、引退年齢まで5年未満の借り手は、取り戻しに反対し、引退年齢に達するまでこれを遅らせることができる。

借り手は、賃貸借解除通知に対して異議がある場合には、通知を受け取ってから4ヶ月以内に、小作同数裁判所に対して、訴えることができる。

指摘事項：

18年の小作権については、3年ごとの、もしくは6年ごとの取戻しは、最初の18年の間は不可能である。更新された小作権については、取り戻しを予定する規定を導入することができる。

25年の小作権については、暗黙の継続条項が規定されるのが一般的である。この場合、貸し手が自ら経営するために取り戻すのでなくとも、任意の年に小作権を終了することができる。

終身小作権は、通常、借り手が引退年齢に達したときに期限を迎える。その農地が小作権終了時に手許に戻ってくることを確実にするために、貸し手は、暗黙の再更新の条項を加えたり（この条項があると、小作権終了における賃貸借契約解除通知を小作権の期限の4年前にすることにより、取り戻すことができる）、借り手が亡くなった場合のその相続人の更新権や後継者が小作権の委譲を受ける権利を廃止する例外条項を導入することができる。

3) 先買権

貸し手は、いつでもその所有農地を売却する権利を有する。借り受けている農地が売却される場合、小作人が購入の優先権（先買権）を有する。先買権を享受するためには小作人は三つの条件を満たさなければならない。すなわち、3年以上農業経営を行ってきたこと、自分自身で、もしくはその家族で、売却される農地を経営してきたこと、一定の面積の農地をすでに持っていないこと（構造コントロール）、である。先買権は借り手の跡継ぎもしくは、経営に参加するその配偶者も行使することができる。

貸し手が小作地の売却を計画したときは、受領通知を伴う書留便、もしくは執行令状で、小作人に対して通知する。売却計画には極めて正確に、予定している売却条件（とりわけ価格）を記述しなければならない。借り手は2ヶ月以内に先買権を行使するか否かを回答しなければならない。

借り手は、先買権を行使して購入した場合には、その後9年間にわたりこの農地を自ら経営しなければならない。また、譲渡税が軽減される。

小作人が先買権を行使しない場合、新しい所有者との間で小作権が継続する。新しい所有者は場合によっては、小作権期間の終了する前に補償金を支払って土地を回収することを、小作人と交渉することもできる。

所有者が第三親等までの親族に対して贈与、売却、交換する場合など、一定の場合には、先買権を主張することはできない。

4) 小作権の委譲と移転

借り手は、その小作権を委譲したり、転貸することができない。そのようなことを行った場合には、小作権が解消される。

しかしながら、以下のような例外が設けられている。

- ・事前に貸し手に通知した上で行う、よりよい経営を確保するために一定以下の面積について、交換もしくは転貸すること。

- ・貸し手の同意を得て行う、バカンスないし余暇（キャンプ場、民宿）のための季節的な転貸。

- ・貸し手の同意を得て行う、一定条件の下での借り手の後継者もしくは配偶者への委譲。なお、長期小作権の場合には、このような委譲の権利を廃止する例外条項を設けることができる。

- ・貸し手の同意を得て行う、借り手がその組合員となっている経営民事法人またはGAE Cへの、小作権の出資。この場合、法人が小作権保持者になる。

指摘事項：

借り手、農業経営法人もしくはGAECの組合員は、このような枠組みにより貸し出された農地を自由に使うことができる。それは、委譲には該当せず、貸し手は単に通知を受けるだけである。

借り手が死亡しても、小作権は継続し、経営に参加している、もしくは借り手の死亡に先行する5年間に経営に参加していた配偶者や子供に移転される。

（６）小作料の設定

契約者同士が自由に小作料の設定をすることは出来ない。法律により、小作料の計算方法が指定されている。

2010年7月27日の農業近代化法は、小作料の県別指標を廃止し、単一の指標、すなわち全国小作料指標に統一した。この指標は経営の農地と建物について、10月1日から翌年9月30日までの期間について定められ、以下のような小作料等を決定・更新する際の基準とされる。

- ・現在行われている小作について支払われるべき小作料の額
- ・新しい小作について、小作料決定のための諮問委員会により、県レベルで設定される小作料の最小額と最大額

農業近代化法により、この新しい指標は以下のような構成とされている。

- ・60%について：農業経営の粗収入の加重平均（過去5年における全国レベルのhaあたりの農業の粗収入）

- ・40%について：国内総生産の物価指標

全国小作料指標は、2009年を100とする指数で表される。

毎年、省令により、2009年を100とする小作料の全国指標、及びn-1年の指標に対するn年の指標の変動の割合（%）が設定され、官報に掲載される。2012年については、小作料の全国指標は103.95であった。前年度に対する変動は+2.67%であった。

住居用建物がある場合、小作料は別々に設定される二つの賃借料から構成される。

- ・住居用建物については、建物の重要性和状態に応じて、最小限価格と最大限価格からなる価格帯が設定され、適用される。この価格帯は国立統計経済研究所INSEEにより公示される賃借料の基準指数の変動に応じて、毎年更新される。

- ・農業経営用建物と裸地の賃借料は県知事のアレテにより毎年制定される最低額と最大額の間で金額設定される。（小作料指標の変動に応じて更新される）

個別の借地についての小作料は以下のような方法で決定される。まず、基準とする産品を選ぶ（その土地で何が栽培されるか）。それぞれの農業地帯について、県のアレテにより、産品ごとの産出量の基準値が一定の幅をもって示されている（例えば小麦であれば、ha当たり400キロから700キロ）。小作権を計算する基準とする産品とその算出量は、小作期間全体を通じて変更しない。産出量は最小と最大の数値の間で、そのほかに、以下のような要素を評価して、賃貸借される土地に点数を付ける。

- ・土壌の質
- ・経営建物の状態と重要性
- ・3年ごとの取り戻し条項の存在の有無
- ・形状、傾斜などの構造

一般的に賃借料は次のようにして決定される。

- ・賃貸借される農地について、上記で評価した土地の点数に応じて、「農地のカテゴリ分類」と呼ばれる、カテゴリを決定する。

- ・「農地カテゴリと作物に応じた最小及び最大の小作料額価格帯」の表を適用して、基準となる産品と農地カテゴリによって規定されている最小額と最大額の間で、当事者が協議する。

なお、永年作物（ブドウや果樹、オリーブなど）の農地の小作料は、古い手法を用いて、農産品の産出量と価格に応じて、設定することもできる。

指摘事項：

農地のカテゴリ分類は、当事者間の合意と署名によって確定される。

一般的に、小作料は銀行小切手もしくは現金で支払われる。

産品の現金価値を計算するための相場には各種あり得るが、計算のベースとして一般的に使用されるのは、県のアレテにより、毎年、設定されるそれぞれの産品の平均相場である。これら相場に基づいて、カテゴリと産品ごとの小作料の価格帯がとりまとめられる。

点数全体に応じて、農地は以下のようにカテゴリ区分される。

- ・ 90-100点：第1カテゴリ
- ・ 75-89点：第2カテゴリ
- ・ 45-74点：第3カテゴリ
- ・ 30-44点：第4カテゴリ
- ・ 0-29点：第5カテゴリ

表 ピレネー・オリエンタル県の、農地カテゴリと産品に応じた最小及び最大の作小作料額価格帯(2013)

2012/2013	農地カテゴリ					
ユーロ/ha						
		1	2	3	4	5
野菜	最大	1,746	1,397	1,040	699	349
	最小	611	489	384	244	122
果樹	最小	1,746	1,397	1,040	699	349
	最小	611	489	384	244	122
畑作、畜産	最大	106	85	64	42	21
	最小	38	30	23	15	7

（７）どんな小作権を選ぶべきか

自ら就農せず、後継ぎも就農しないならば、貸し手にとって利益となるのは、長期の小作権を締結することである。これにより、貸し手は優遇税制を享受し、小作人は安定性を得られる。

長期間の小作には、18年間、25年間、又は終身小作という期間があるが、後の2つの場合には、所有者が望むならば、制限を受けずに農地を取り戻すことができる。

長期間の小作権の締結に当たっては、双方がこうした点を認識して期間等を判断することになる。

表 小作期間と更新条件

	9年小作	18年小作	25年小作	終身小作
小作形態	口頭, 私署証書, もしくは公証人証書	公証人証書	公証人証書	公証人証書
期間	9年	18年	25年	25年以上
最低限面積	なし	なし	なし	1経済単位もしくはSMIを超えること
更新	9年ごと	9年ごと	暗黙の継続条項がある場合, 毎年	通常, 借り手の引退と同時に終了
取り戻し解約通知	小作権期限末の18ヶ月前	小作権期限末の18ヶ月前	暗黙の継続条項がある場合, 小作権期限末の4年前	暗黙の継続条項がある場合は解約通知の4年後に取り戻し。。その他の場合は事前通知は必要なし
取り戻しの動機	貸し手もしくはその配偶者, 後継ぎによる, 一定条件の下での農地の経営	貸し手もしくはその配偶者, 後継ぎによる, 一定条件の下での農地の経営	なし	なし
小作料	県の価格帯	県の価格帯 (増額が認められる)	県の価格帯 (増額が認められる)	県の価格帯 (増額が認められる)

小作契約書の例：

ジャン・マルタン氏, 1960年3月12日生まれ, 住所, 郵便番号21000, ディジョン市プリユレ通り4番地 (以下「貸し手」と呼ぶ。) と, ジュール・オート氏, 1979年4月13日生まれ, 住

所、郵便番号21310ルネーブル町ムーラン通り12番地（以下「借り手」と呼ぶ。）は、次の不動産に関する小作契約を、次の条件で締結した。

1. 場所の指定

コート=ドール県ジャンシニー村において、同村の土地台帳に登録された以下の土地の所有権を有する貸し手は、借り手に対して、合計面積20ha00aの同土地について農場小作権を付与する。

村（コミューン）	土地台帳区分番号	土地台帳面積
ジャンシニー村	B1636	10ha50a
ジャンシニー村	B1847	5ha50a
ジャンシニー村	B1897	4ha

2. 小作期間

本小作契約は連続する9年間について締結される。この契約は、県の農事小作標準契約により規定された条件で、解約されることなく9年間ごとに、また3年ごとのもしくは6年ごとの取り戻しなしに、暗黙裏に継続される。

3. 農地の現状

農地の現状とその保全状態を正確に証明する現状診断（付録として添付）を、貸し手と借り手が立ち会い、費用を分担して、用益が開始される1ヶ月前から1ヶ月後の間に作成しなければならない。現状診断は、その後に、借り手によりなされた土地改良、もしくは、建物や農地、作物に加えられた損害について判定することを目的とする。

4. 小作料の金額と支払い

小作料は、現行のアレテによって決定される。

（1）小作料

小作料の年額は、毎年、10月1日以降、同日以降省令により確定される「全国小作料指標変動」を基礎に、更新する。2013年度についてこの指標は、106.76である。

小作料は、契約締結の日に、年額3,000ユーロ（150ユーロ/ha x 20ha）と設定される。

毎年設定される小作料の年額は、設定年の10月1日と次年の9月30日までの間の小作料期間に適用される。

（2）：小作料支払い方法

小作料は、その対象とする小作料期間が終了した後の10月15日に支払われる。最初の支払いは、2014年10月15日である。

農地税は貸し手に課される。借り手は貸し手に対して、農場小作権にかかる農地・建物についての農地税の総額の5分の1を支払う。

この小作契約にかかる登記費用及びその他の費用は借り手が支払う。

4. 小作契約の一般的条件

貸し手及び借り手は、「小作権の地位」を示す農事法典第4巻第1部の措置に適合するように取り組む。

借り手は合理的な耕作方法に従って、また、その耕作方法に適した生産手段により、持続的な管理に配慮する良好な職業人として、借り受けた農地を使用する。

本小作契約は、県の農事小作標準契約により規定された条件で作成されている。

ディジョン市，2013年10月15日

それぞれの当事者用に各1通，登記のために1通，合わせて3通の原本を作成。

貸し手署名

借り手署名

付録：農地の現状診断(2013年10月12日)

県農林省出先機関により発行された経営認可の複写

貸し手により提出された土地台帳の一部の複写

注（1） Sick, I. (2013) *Le Foncier Agricole*, Educagri 著作権 ©Educagri éditions, 2013

付録2 「農業及び食品、森林のための未来の法律」（新農業基本法）の制定

1. はじめに

「農業及び食品、森林のための未来の法律」（以下、新農業基本法と略）が、11ヶ月の審議の後に、2014年9月11日に国会で採択された。農業基本法が、サルコジ政権の下での2006年農業基本法、2010年の農業近代化法に次いで、新たに社会党政権の下で衣替えされたことになる。2015年には同法の適用のための90以上のデクレが発出される予定である。本付録では、この新農業基本法が今後具体的にどの様に適用されるかが未確定ということもあり、詳細な解説には立ち入らず、概要のみを取り上げる。後段（4.）では、法案段階での新農業基本法について分析した法学者の解説を要約した。法案が何を目指したのか、主要論点と考え方を知ることができる。

法案には国会でいくつもの修正が加えられているので、新農業基本法の具体的な意義づけおよび展開については、主なデクレの内容が明らかとなった後の課題としたい。

2. 新農業基本法の理念と同法への反応

同法は、「アグロ・エコロジー」というものを目指すべき中心的概念として提示した。「ある法律が、ある一つ概念だけをその目標全体の柱としたのは、農業法において初めてである」とは、ブルゴーニュ大学法学部教授Hubert Bosse-Platiere教授の言である(La France Agricole, no. 3569-3570, 2014より引用)。ただし、この概念について広範な解釈の余地が残されたままとなっている。

環境志向・環境保全を重視するものであることは明らかで、「フランスの農業経営の多数派は2025年にはアグロ・エコロジーに取り組んでいよう」と農業省は意欲を示し、この目標に資するため、「経済的・環境的利益集団GIEEが、経済的および環境的、社会的パフォーマンスを調和させるシステムへと農業生産全体を移行させることを支援する」としている。GIEEは2015年1月以降州知事により組織されるプロジェクト公募の枠組みを通じて国家により認定される。農業省は「最初の認定は第一四半期にはなされるだろう」（La France Agricole, no. 3569-3570, 2014）として、楽観的であるが、現場では、公的助成の予算も決められておらず数値目標もないこのGIEEが目の目を見るのは困難という見方もあり、すでにこの措置への懐疑が生じている。かつて、鳴り物入りで始まったものの、それほどの成功を見なかった経営地域契約CTEや持続的農業契約CADになぞらえる向きもある。

農地の権利移動に関しては、昨年11月末に農相が、「基本法の枠組みで実施される措置についての現状診断を行うために、農地に関する、とりわけSAFERに関する大規模なシンポジウム」を2015年夏に開催する旨、宣言している。SAFERは今回の基本法で権限を補強されることになった。2015年春には二つの主要なデクレが規定され夏までに適用されると農業省は見通している。権限強化の内容として、まず、就農促進のために、所有権の解体の権限お

よび農業法人の資本持ち分の全体的委譲の場合の先買権が強化された。また、農地と建造物を区別し、それぞれどちらかを先買いすることも可能となる。最も重要と考えられるのが、農業法人の持ち分もしくは資本である農業用の不動産ないし関連する動産を売却又は贈与する場合に、公証人もしくは委譲者（もしくはその会計事務所）を通じてSAFERに通知する義務である。この義務は用益権usufruitもしくは虚有権nue-propre（その内容については今後の定義に委ねられる）についても発生する。もとよりこうした義務は存在していたが、違反した場合の罰則が存在しなかった。今後、違反者は少なくとも1,500ユーロ以上、最大では申告を怠った取引の額の2%に及ぶ罰金を科せられることとなる。

新基本法の下では、従来の県構造指導スキームSDDSとその基準単位に代わり、2015年以降、「州農業経営閾値SREA」が、「過剰な規模拡大」を制限するための参照基準となり、州はCAPの第二の柱とあいまって、州の方針、就農、経営規模を決定することとなる。SAFERの強化と同様で、より厳格な構造コントロールが行われる方向である。農業法の弁護士Michel Hardouinは「多くの事業が経営許可を必要とすることになる」として警鐘を鳴らしている。とりわけ家族の財について、事前申告で良かった範囲が徐々に狭められ、認可を必要とするようになっている。

3. 新農業基本法の概要：農業会議所による解説

農業会議所が、普及員向けに新農業基本法について解説した記事の要旨を紹介する（Chambre d'Agriculture, (no. 1036, 2014)）。

（1）経済的・環境的利益集団GIEE

まず法律は、農業者に対し、共同してGIEEの活動を行うよう奨励する。GIEEのメンバーは、経済的であると同時に、社会的で、環境的な成果を上げることを目指して、数年次に渡って農業生産システム及び農業生産活動を改革・修正に取り組むするプロジェクトを共同で立ち上げる。農業会議所は、普及機関とも連携して、農業者とGIEEの活動に対して支援と調整を行う。

（2）就農

就農への支援は、多様な措置（世代契約の農業への拡張、農地転用にかかる税金の一部の付与など）により実施される。刷新された構造コントロール、就農と世代更新に資するよう強化されたSAFERの行動もこれに資する。

（3）職業登録

「アクティヴ・ファーマー」の登録簿である職業登録が創設されたことは大きな進展である。同登録が、職業的と見なされる農家を識別し、CAP補助金など特定の公的補助金を付与する際の準拠となる。この登録簿のシステムは農業者社会共済制度MSA経営登録センター

CEFにより提供され、今後デクレにより規定される条件と様式により農業会議所常設委員会APCAにより運営される。

（４）農地

新農業基本法では、農地の都市化転用をより効果的に抑制することを目指している。近年のいくつかの改革によって、都市計画に介入する手段が設けられており、この法律はそれら手段を調整するものである。特定の条件の下で、重大な農地買収により地域に生じる経済的損害を修復することとエコロジック的補償を施工主に義務づけることを可能にしている。また、単に損害を修復するだけでなく、地域整備に当たっての条件として農業の視点を十分に考慮することを求めている。

（５）三重のパフォーマンスと農薬使用制限

この法律は、「フランスのためのアグロ・エコロジー」と整合するように、農業への投入材をより適切に管理することを求めている。とりわけ農薬使用の管理に関して、経済的・環境的・健康的という三重のパフォーマンスを向上させることを目指している。

農薬販売者や農業会議所などにより、年一回農業者へと派遣される普及員が、統合防除、農薬投入の削減の方向へとむかうよう監督する。また、法律は、適切な措置と技術の遵守により農地以外での農薬の使用や漏出を抑制し、住民被爆を回避することを新たに義務づけ、一定の場所での散布の禁止又は上限を規定している（散歩道、公園菜園、緑地空間、病院、高齢者や障がい者の施設など）。

（６）森林と環境

林業及び森林でも環境的機能を重視している。森林政策の基本となるのは「全国森林林業プログラム」PNFBであり、これが、それぞれの州において「州森林及び林業プログラムPRFB」として展開される。この州プログラムは従来の州森林指針ORF、州森林振興多年次プランPPRDFに代替するものである。その他に、投資プロジェクトと研究活動を支援するための森林林業戦略基金が設置される。植林された土地に課される非建造土地税への追加的税が同基金の一部にあてられる。

4. 新農業基本法（案）の概要

新農業基本法は2014年9月11日に成立し、上述のように農業関連各紙誌では概要が示されている。しかし具体的な適用のデクレが未成立のため、その具体的な中身を詳述することができない。以下では、Collard（2013）によりながら⁽¹⁾、法案段階で、新農業基本法が何を目指していたかを明らかにする。例えば、法案段階で規定されていた経済的・環境的という二重のパフォーマンスが、成立した法律では上述のように経済的・環境的・社会的という三重のパフォーマンスへと修正されているように、多くの修正がなされているので、Collard

の解説が新農業基本法にそのまま当てはまるわけではないが、それでも同法の主要論点やその基本的な考え方の一端を伺うことができる。

（１）序説

法案は、39条からなり、フランス農業の国際的地位を保持し、フランス産品の振興に資するために競争力を向上させることを目指す。2007/08年、2010年と立て続けに起きた食糧・食品危機により、国際食糧需給に参画することができる生産的基礎を保持する必要性が改めて明らかとなり、他方で消費者に対して高いレベルの衛生・安全性と、自然環境に対する農業の悪影響を低減することを保証しなければならない。こうした目標のため「農場から食卓へ」までを通じた統合的な枠組みでの対応を行うことが求められる。

法案は主要分野で次のような要請に対応するものである。

- ・農業政策に関しては、長期的な方向付けを表明し、政策の手段と組織を再確認し、経営近代化、就農支援、経営経費縮減のための借地の促進、GAECのような法人形態を含む家族的構造の保護、将来の農業の担い手の教育および訓練、世代更新に取り組む。
- ・森林に関しては、持続的森林経営と森林木工業の刷新を展望し、所有者の参画を増進する。小規模森林所有者と加工手法とを結びつける主体・仕組みを構築することも急務である。
- ・食品に関しては、経済的パフォーマンスと環境的パフォーマンスを追求し、食品部門の競争力を強化し、国民に対して、清潔で、環境保全的な食品の供給を保証しなければならない。
- ・農業構造については、経営の絶えざる拡大が、近代化の挑戦に応えるための唯一可能な道であると考えられる傾向を克服する。他方で、中長期的には、経済的パフォーマンスと環境的パフォーマンスとをともに高めつつ競争力の基盤を強化する。
- ・農業の持続性については、技術革新、協力・労働組織・投資方式などの社会的変革により、その確保を図る。

次項以下で、法案の全部についてではなく、以下の主要な措置を検討する。

- ① 農業のための政策目標
- ② 農地の保全と世代刷新
- ③ 構造コントロール
- ④ 食品政策と衛生
- ⑤ 森林に関する措置

（２）農業のための政策目標

- ・第1条：1999年7月9日の法律no. 99-574で定義された農業政策の一般原則を更新するもの。
- ・第2条：「農業食品方向付け高等委員会CSO」にAgriMerと州の代表を加える。経営構造と農村振興活動の政策と生産の政策との整合性を保つことを意図するもの。2014年から州が欧州農村振興基金FEADERの運営予算を管理している。
- ・第3条：経済的・環境的利益集団GIEEについて規定。農業を、農業・エコロジーシステ

ムへの移行を促進することを目的とする。地域に根付いた農業者が、経済的・環境的という二重のパフォーマンスを目指して発意し、数年次に渡って農業生産システム及び農業生産活動の改革・修正に取り組むするプロジェクトである。

第4条：近年の環境的・社会的論点に対応し、まず、販売される農業用の窒素の量の年間申告を義務づける。次いで農事法典L. 411-27の、「環境的」条項を備えた賃貸借の締結を促している条項の適用領域を拡大する。

・第5条：共同経営農業集団GAECに関して、透明性の概念を明確にする。フランスの法律をECの新しい条文と整合化させるもの。

・第6条：農業協同組合

・第7条：農産物もしくは食品に関する業種間での契約および合意に関する係争の平和的な解決を促すために、2010年7月27の法律により設定された農業契約仲介者の役割を強化する。次いで、契約遂行に関する紛争について、仲介者に依頼することを義務づける。

（３）農地保全と世代更新

・州持続的農業プランPRAD：第11条は、国家の農業食品政策の方向付けを受けて、州レベルで農業、食品、食品工業に関しての方向付けと実施の計画であるPRADを設定すること、PRADは国家と州により共同で作成されること、を規定している。

・農地の転用防止：第12条は、農事法典および都市計画法典の現行の措置を修正し、農地の転用の防止を強化する。

1項は、県農業空間消費委員会CDCEAと全国農業空間消費観測ONCEAの権限領域を、自然空間および森林にまで拡張する。

3項は、地域整合スキームSCOTが、空間節約的な数値目標を含まなければならないことを規定している。また、自然空間、農業空間の保全区域を作成する権限を、都市計画に関して権限のある市町村連合にまで付与する。

・第13条はSAFERの組織を改善し運営を合理化し、その介入について一層の法的安全性を確保し、農地市場について情報を強化するために、以下を規定。

1項：SAFERの運営理事会は、州レベルでの代表性に応じて三つのカテゴリ（地方公共団体、農業会議所、農業職能組織）、およびその他のパートナー（国、投資家、環境団体など）のカテゴリで構成される。また、男女の構成比を考慮する。

第2項及び第5項：情報提供、収集及び先買権などの事業実施のために、SAFERが用いる手段と課される義務を示す。より詳細に言えば、公証人は、農事法典L. 141条の第2項に掲げられた動産ないし不動産の有償でのあらゆる委譲についてSAFERに事前に通知しなければならない。法人持ち分を売却する場合、売り手は事前に通知する義務を課せられる。

公証人が義務に違反して通知を怠り、SAFERが先買権を行使し得た当該不動産が第三者に売却されていた場合、SAFERはこの売却行為の公表後6ヶ月以内にこの売却を見直しさせること等を裁判所に要求することができる。

第3項：それぞれのSAFERが、州ごとにありいは州をまたいで管轄区域を有すること、自ら

の資金に応じ調整基金を設置することを規定する。調整基金は全国レベルで、SAFER全国委員会により管理される。

第4項、第6項：農業目的に使用される財の性格を明示化。それらはSAFERの先買権の対象となり、先買権の付与の方式は単純化され同権利が認可された場合に（5年ごとの更新に服するのではなく）永続的なものとなる。

・第14条：以下の趣旨で、就農政策に適用可能な法的枠組みを改める。

○2014-2020年の欧州の新しい枠組み（就農支援の共同負担は欧州側が80%負担）を考慮。

○2012年11月と2013年7月に開催された就農委員会assisesにおいて職能団体と地方公共団体とで共有された問題意識に基づき、現行の法制度の制約を改善。

○就農の準備研修から就農に至るまでの社会保険契約の創設。

○青年農業者の革新的な就農プロジェクトへの支援。転用農地の売却代金への課税を就農支援にあてることを可能とするために、税制関連の所要規定を整備。

（４）構造コントロール

第15条は「構造コントロール」の制度に関し、就農を促進するために、同一経営者（自然人か法人かを問わない）への農地の過剰な集積を回避するという目的に修正を加えている。

活動の多角化、雇用創出、付加価値の探求、もしくは環境保全という観点から農業の発展に寄与することが構造コントロールの目標となる。すなわち経済的パフォーマンスと環境的パフォーマンスをともに実現する農業活動のアグロ・エコロジー的側面が構造コントロールの目標にも含まれることになる（農事法典L. 331-1）。

農業政策全体との整合性に配慮して、全国レベルで設定された方針に従って、州レベルで農業構造指導指針が作成される。その第1部は「農業経営指導指針」である（農事法典L. 312-1）。第2部に参照基準が規定される。面積を基本とする従来のこの基準は、経営することの事前の許可制に誰が服するの可否かを判断する場合には、簡潔でわかりやすいという利点を持つが、対象事業や申請者、既存の取得者の状況、或いは周囲の経営への影響を考慮して判断をする場合には基準として十分ではない。したがって参照基準を経営の「堅実性」の基準へと転換することが提案されている。（農事法典. 142-6及びL. 411-40）。

第15条はまた、経営の許可申請の公表をより広範に行うことを規定する。

（５）非賃金農業者制度への加入

第16条は、構造コントロールに適用される規則において最低就農面積SMIへの準拠が廃止されることと整合するため、また農業経営の多様性を考慮して、非賃金農業者制度への加入基準を修正している。具体的には、現行の基準（1/2SMIもしくは1/2労働時間）に替えて、単一の基準「加盟の最小限活動」を設ける（農事法典L. 122-5-1及びL. 122-6）。

（６）食品政策および衛生

様々な論点・要請（農業の歴史的多様性、増大する環境的要請、一般消費者等がもつ農業

および食品に対するイメージの改善など) に応えるために、第17条は農事法典と消費法典を、第1条で定義された食品の政策の原則に則して修正する。

野生動物と狩猟：第18条は、特定の病疫を監視し予防するために、野生動物に適用する特別な措置、狩猟権を行使する人に適用可能な措置を農事法典に導入する。

衛生の管理・取締の結果へのアクセス：食品チェーンの管理・取締部局の活動の効率性を改善すべく、第19条は以下を規定する。

- ・デクレにより設定された様式により管理・取締結果を公表すること。
- ・管理・取締に基づき職能団体に改善措置を実施させることに関して行政権限を強化すること。

獣医薬品における抗生物質の使用：第20条は獣医による抗生物質の使用を必要最小限に制限するための様々な措置を規定している。

作物の衛生に有害な生物組織の防除：第21条は植物衛生におけるリスク管理措置の簡略化と効率化のために、植物の衛生に有害な生物組織の防除に関する措置を修正する。

国立食品環境労働衛生安全庁ANSESの役割：第22条は、ANSESに植物防除剤および肥料の販売許可（現在は農業省の所管）を所管させる。

農薬の使用：第23条は農薬使用の、人間及び環境への影響を低減するために、以下を規定している。

- ・統合防除および農薬使用削減の方向で普及活動等を行う。
- ・農薬の流通事業に対して事前の指導を行うこと。
- ・農薬のトレーサビリティを確立すること

政府によるオルドナンス（政令）の発行：第24条は政府に対してオルドナンスにより以下を目的とする措置を執ることを規定している。

- ・肥料に関する制度を近代化すること
- ・管理と取締を実施する能力ある人のリストを調製すること。
- ・ペット販売の倫理化を進めること

病疫監視と病疫防止：第25条は、家畜および植物の病疫監視と病気防止の組織化及び衛生の管理・取締に関連した特定の課題の委任条件に関する2011年7月22日のオルドナンス（no. 2011-862）を批准する。

（7）森林に関する措置

林業森林の環境的機能の評価：森林政策の一般原則に関する森林法典第1部livreを修正する本法律第1条に即して、第29条は林業および森林の環境的機能の評価を高める（森林法典L. 112-1）。

全国森林政策指針を含む全国森林林業プログラム(PNFB)を策定することが規定される。このプログラムは関係省庁と地方公共団体はじめ、この部門の全関係者が共同して、森林および林業の高等委員会の意見を聞いた後に作成し、また各州において州森林林業プログラム(PRFB)へと展開しなければならない。州森林林業プログラム(PRFB)は州森林指針(ORF)及

び州森林振興多年次プラン(PPRDF)に代替するものである（森林法典L. 122-1）。

第2条の15項と18項は、森林法典第5部を、全国政策として、森林の遺伝資源の管理を全国で統一政策として行うため、及び、森林林業戦略基金を制定するために修正する。

森林の更新：第29条第16項は、森林が創出されるとき、もしくは商業由来の苗木の植林により更新されるとき、使用される苗木は、森林法典で表明されている規則を遵守して、再生産された森林素材でなければならない。

森林の経済的・環境的利益集団GIEEFの制定：第30条は、私人の森林に関する森林法典の第3巻を修正し、新たにGIEEFの仕組みを設ける。これは、民有林の管理を容易にし、多様な法的形態（森林集団、組合、協同組合を含む）の参画を可能にして、森林林業部門の刷新に資するであろう。

GIEEFはその加盟者に対して、森林管理者（協同組合、専門家、職業的な森林管理者）との管理（管理委託）契約の標準例、買い手（経営者、協同組合、製材業者）との販売契約の標準例を提案する。GIEEFへ加入することにより、森林所有者は持続的管理が保証されるであろう。

先買権と公的サービスのミッションを担う法人：第30条第4項は、農事法典または都市計画法典により公的サービスの提供を行う法人が先買権を持つことを規定する。

開墾と補償金：第30条第5項は森林法典のL. 341-6を以下のように修正する。

- ・開墾の補償金を義務づける。
- ・上記補償は林業改善作業の形をとることもできる。

申請すれば、森林林業戦略基金に対して補償金相当額を支払うことによって、これらの義務の履行に替えることが可能である。

注（1） Collard, F., Mallet, E. (2013) “Commentaires: Loi d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt”, *Revue de droit rurale*, décembre

付録3 J'INNOVATIONSについて

以下は、農業省ホームページの情報をもとにして、転用農地の委譲にかかる課税をもとにした基金により、就農者に付与される支援についてまとめたものである。なお、2013年度についての記述となっている。

1. 趣旨及び2013年度版の措置

J'INNOVATIONSプロジェクトは、革新的であると同時に、経済的に堅実なプロジェクトを提示する青年農業者を支援することを目的とする。

2013年度のJ'INNOVATIONSは、2012年12月18日の農業大臣の発表に従い、経済的であると同時に環境的な成果を上げる青年農業者のプロジェクトを支援する。プロジェクトの公募は40歳未満で、就農後5年を経っていない、すべての農業者が対象であり、申請期間は2013年3月1日から9月5日までである。支援対象となるプロジェクトは、国、州議会、農業者団体により構成される州委員会で選抜される過去の2年間では42のプロジェクトが採択され、その投資総額は470万ユーロ、うち60万ユーロ以上を農業省が補助した。

2. J'INNOVATIONの概要

(1) 対象となる農業者 この措置の対象は40歳未満の以下の青年農業者である。

- ・農事法典D. 343-3で規定されている就農支援(青年農業者助成金DJA及び就農融資MTS)の給付条件を満たし、農業に5年間従事していること。その経営発展計画PDEが支援措置121C3支援申請の年において「県農業方向付け委員会CDOA」で肯定的評価をされた青年農業者にあつては、青年農業者適合認証CJAの発行により確認されていること。

もしくは

- ・就農してから5年未満の者。就農の時期は、農業社会共済MSA金庫での農業経営疾病保険AMEXAへの最初の加盟の日付に基づく。

(2) 支援の枠組み

以下、農業省通達(DGPAAT/SDEA/C2012-3051)(2012年6月20日付け)による。

2010年7月27日付けの農業近代化法の第55条の適用により、都市計画地方プランPLUの修正に従って転用可能となった裸地の2010年1月13日以降行われる売却にかかる税金が、革新的なプロジェクトを行う青年農業者を補助するための基金に充てられる。

補助の対象となる、青年農業者により行われる革新的な行動についての、最初のプロジェクト公募は2011年10月12日から2012年2月まで行われ、22の革新的プロジェクトが選抜された。

この措置は、2010年7月27日の農業近代化法の第55条により制定された、

第二回の全国公募は2012年9月14日まで行われ、22のプロジェクトが選抜された。

(3) 補助対象となるプロジェクト

青年農業者により計画・実施される、農業経営の経済的及び環境的な成果を増大させるよ

うな革新的プロジェクトが対象である。農村地域において雇用および付加価値を創出することも念頭に置かれている。とりわけエネルギーの自律性が高い、新しい作物の振興、生産費用の削減、多角化、新しい耕作手法の導入による生産方法の変化といった点が重視され、プロジェクトの選抜に当たり以下のようなテーマが優先される。

- ・経営の経済的、環境的パフォーマンスの改善
- ・土地管理に関する節約
- ・環境のためのかなり長期的な活動
- ・多様性のある農業展開
- ・地産地消の発展への貢献

個人的なプロジェクトを超えて、革新的な投資プロジェクトを地域的・集団的に行う場合（「パートナーシップにある」プロジェクト）に対しては補助率や補助金額の上限が上乘せされる。

（４）補助率

農業省の補助率等

個人的プロジェクト		パートナーシップにあるプロジェクト	
農業省最高補助率%	20%	農業省最高補助率%	25%
農業省最小限額	2,000ユーロ	農業省最小限額	2,500ユーロ
農業省最大限額	3万ユーロ	農業省最大限額	6万ユーロ

農業省の他に、例えば地方公共団体、水道局、環境省外郭団体ADEME等が補助金を給付することができる。ただし、それらの補助の合計については、公的補助金の最大限率が遵守されなければならない。最大限率は一般的には50%であり、プロジェクトが条件不利地帯にある場合には10%上乘せされ60%となる。

2015（平成 27）年 3 月 31 日 印刷・発行

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料 第 6 号

平成 26 年度カントリーレポート EU（フランス，デンマーク）

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 (03)6737-9000

FAX (03)6737-9600



この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。