

動	向
解	析

フランスの新しい農業政策

——農業方向付け法案の概要——

伊藤 正人

1. はじめに

フランス政府は、2003年の共通農業政策改革合意を受けて、従来の農業施策を見直し、本年5月に「農業方向付け法案 *Projet de loi d'orientation agricole*」^(注)を議会に提出した。家族農業経営をモデルとする従来の政策を見直し、個人資産と経営資産を区別し、経営体である「農業企業」振興のための方策を整備する内容である。議会に提出された法案の概要を紹介したい。

(注) 60年法、80年法および99年法は正式にはいずれも「農業方向付け法 *Loi d'Orientation Agricole*」であるが、フランス国内では「近代化法」と呼ばれることが多く、わが国では「基本法」と紹介されることが多い。本稿では法律の正式名称である「方向付け法」を用いることとした。

2. 戦後のフランス農業政策

(1) 累次の方向付け法の特徴

フランスでは1960年に最初の方向付け法が制定されて以来、62年に同補完法、80年および99年に方向付け法が制定された。

最初の方向付け法である60年法および62年補完法は、EEC（のちEU）共通農業政策（以下単に「共通農業政策」という。）導入を控え、近代的で生産性が高く競争力を持った家族経営の育成、維持を目的として制定された。主要内容は、構造政策を進めるための構造規制、構造政策の手法として土地先買権を有する土地整備農村建設会社（SAFER）、若年農業者への土地譲渡を条件とした離農終身補償金交付制度、流通近代化のため市場介入手段を整理統合して農産物市場調整基金の創設等である。

80年法の後、99年に3度目の法律が制定された。99年法は、96年から検討が開始され、社会党内閣の下で99年に成立した。農業者間の所得の不均衡、食品の安全性に対する消費者の関心の高まり、農業に起因する環境問題の発生等の新しい課題に対処するため、経済的・環境的・社会的機能を考慮した農業の目的の再定義を行うとともに、国土利用契約

(CTE) 等新たな政策の方向付けを行った。構造規制では、新規就農を優先し、過度の規模拡大を抑制することとした。

(2) 戦後フランス農政の主要な手法

60 年以降のフランスの農業政策は、共通農業政策の利点を最大限生かすよう、農業・食品農産加工業の競争力を強化することを目的としてきた。

フランスの農業政策では、農地の所有に関する規制よりも、どのような農業経営ないし土地利用を保護・育成するか(「構造政策」「構造規制」)に重点が置かれている。60 年法および 62 年補完法では、「大人 2 人による家族農業経営」をフランス農業のモデルとして保護・育成することを示して経営権の帰属に公的な介入をし(新規就農・規模拡大を一定の要件の下に県知事の許可を要することとしたこと(構造規制)、土地先買権を有する土地整備農村建設会社(SAFER)を創設したこと等)、青年農業者への経営移譲を条件とした離農終身補償金の交付により経営移譲の促進を図った。青年農業者への就農交付金・低利融資制度も整備された。(80 年法では構造規制の要件として経営者の人的資格が追加された。)

また、農業者の土地資産にかかる負担を軽減する観点から農地賃貸借が促進された。小作関係規則により賃借人が強い立場におかれ、地代統制、更新権(取戻しの制限)、賃貸借契約は家族以外に譲渡出来ないとされていること等により長期の安定した賃貸借が保障されてきた。

家族農業経営を基本としつつ、規模拡大を推進するため、共同・集団経営のための組織が用意されている(GAEC, EARL 等)。いずれも家族経営の発展形態としての共同・集団経営であり、企業的大規模経営体を意味するものではない。

共通農業政策により行われる価格政策・所得政策を補完するものとして農産物の差別化のための地理的表示制度、原産地呼称制度、赤ラベル制度などが設けられ、産品の品質を保証するとともに、農業者の所得向上に寄与している。

(3) フランス農業の構造改革

上述の構造政策により、フランス農業の構造改革が進展した。経営数では 1970 年に 159 万だったものが 2003 年には 59 万になった。一経営当たりの経営耕地面積は 1970 年に 19ha だったものが 2003 年には 47ha となった。現在 59 万の経営のうち、経済的に自立でき、今後フランス農業の中核を担うプロフェッショナル農業経営(経営規模は小麦換算で 12ha 以上、主たる従事者の労働の 4 分の 3 以上が提供されているもの)がその約 6 割の 37 万を占め、一経営当たりの経営耕地面積は 70ha となっている。規模拡大において大きな成果があったといえる。

農地賃貸借については、自作地の占める割合は 1970 年の 52 %から 2003 年には 28 %に低下する一方、小作地(分益小作を除く)は 1970 年の 46 %から 2003 年には 70 %と拡大している。賃貸借の進展は経営規模拡大にも貢献している。

3. 農業を取り巻く環境の変化

近年フランス農業を巡る状況が大きく変化してきた。

第1に、1992年からの累次の共通農業政策改革およびその背景にあるWTO交渉により共通農業政策の市場調整機能が弱まり、域外国との競争が激化している。また、2003年6月に合意された共通農業政策改革でデカップルされた農場単一支払いが導入され、従来の市場調整型の農業政策から直接支払いを中心とする政策へ転換していく。

第2に、農業に対する消費者・一般国民の意識・期待が変化し、農業を巡る社会・経済・環境の状況も変化している。消費者の食品安全、食品の品質への関心が高まっている。

第3には、農業経営の形態、活動、収入源が多様化して、60年法の大人2人による家族経営という単一のモデルに基づいた構造政策を見直す必要が生じたことである。法人経営の増加、農業と農業以外の活動をあわせて行う小規模な経営に従事する者が果たす役割などを考慮することなどが背景にある。

このような中で、2004年10月シラク大統領は、中央山岳地方のカantal県ミュラで演説し、農業を巡る状況の変化に対応して方向付け法案を策定し「経済的に強く、環境に責任を持つ」農業を育成することを目指すと述べた。

法案の提案理由説明では、今回の方向付け法案の背景について、「国際環境の変化、国際貿易の拡大、市場での新たな競争相手の出現により、わが国農業も競争力の強化を求められている。同時に、1992年から始まった共通農業政策の改革により、わが国の農業経営と食品農産加工業はいっそう激しくなる競争におかれている。さらに、食生活の習慣、社会の環境・品質への期待は、農業の世界が適応しなければならない新しい流れである。」（筆者訳。以下同じ。）としている。

4. 新しい法案の概要

本年5月18日に閣議決定された方向付け法案は、35条からなる比較的コンパクトな法案で、農業企業振興および農業者の労働生活条件改善に関する措置、農業所得および雇用促進のための措置、社会・市民の期待に答えるための措置、行政・試験研究普及の簡素化・近代化のための措置の4つの部分から構成されている。（このほか海外県・海外領土に関する措置があるがここでは省略する。）

法案の特徴は、第1に、農業経営を「農業企業 *l'entreprise agricole*」と位置づけ、農業企業の地位に関する様々の制度を整備しようとしていることである。第2には、政策的誘導措置として税制上の優遇措置が多く用いられていることである。第3には、オールドナンス^(注)に委ねられた部分が多いことである。オールドナンスによることにより議会で細部にわたる審議を避けることが出来るので法案審議が効率化する反面、部外者には法案の内容が把握しにくいとの問題がある。

本法案は、2006 年 1 月からの農場単一支払い制度実施とあわせて施行するよう準備が進められてきた。5 月中旬に閣議決定をして夏休み前には議会審議に入るとの予定だったが、諸般の理由から予定が遅れ、10 月から議会審議が開始される予定である。

(注) オルドナンスは、政府が法律の領域に属する事項について国会の許可を得て行う行為（1958 年憲法第 38 条）で、オルドナンスを発する権限は、その期間および対象において制限されている。オルドナンスは国会によって承認されるまで行政立法としての価値を有するが、承認された後は法律としての価値を取得する。（フランス法律用語辞典）近年、議会の負担軽減のため、技術的問題あるいは EU 指令の実施などのためオルドナンスに委ねる傾向があると言われている。

5. 新しい方向付け法案の内容

（１）－１ 農業企業振興に関する措置

今回の新しい方向付け法の中で最も重要な部分が農業企業に関する措置である。提案理由説明では、「法案の第 1 の目的は、企業的な組織経営にむけた動きを支援して農業経営体を強化することである。確固とし自立的で譲渡可能な経済単位が構成されるよう奨励することが重要である。法案は経営主の個人責任の原則には手をつけていない。この原則は今後もフランス農業モデルの基礎であり続ける。法案は、個人資産と経営用資産の関係を明確化し、経営体の承継を助け、1 つの企業というプランに複数の農業者が参加する組織を形成するための新しい法律上の手法を創設することにより農業経営体を強化する。」とし、以下のような措置を講ずることとしている。

①農業経営資産制度 *Fonds Agricole*

農業企業に属する農業用器具、家畜、在庫、（譲渡可能な）賃貸借契約、商号、呼称、顧客関係、特許等の知的財産権等を総体として評価する制度である。商工業・手工業においてすでに用いられている経営資産制度を基にして農業企業に適した制度を創設するものである。単一農場支払い受給権、牛乳生産調整枠等の生産に関する権利も経済的に評価する。農業経営資産は担保とすることが可能とされ、資金調達にも資する。最大の農業団体 FNSEA の中には本制度に対して慎重論もあったが、同組合は一部の反対を押し切りこの制度創設を求めた。

②有限責任農業経営（EARL）の税制上の要件緩和

家族関係にある共同経営者の引退等に伴いその持ち分が家族関係のない者に譲渡され、譲受人が共同経営者として EARL に参加する場合にも農業所得の課税関係を維持することが出来ることとする。

③譲渡可能な農地賃貸借

地代統制、更新権（取戻しの制限）、賃貸借契約は家族以外に譲渡出来ないとされていること等により賃借人には長期的に安定した農業経営が保障されてきた。しかし、農業経営の譲渡を容易にするよう農業経営資産制度を設けても、最も重要な経営資産である農地賃貸借を譲渡出来なければ同制度創設の目的が達成されないことから、当事者間の同意の

上で家族以外に譲渡出来る道を開く。この場合、最低契約期間は18年とし、当事者間の合意で賃貸料設定可能とする。

④承継融資制度の創設

従来の就農支援制度は、就農した者がその後規模拡大していくことを念頭に置き、新規就農の負担を軽減する制度となっているが、今日プロフェッショナル経営は平均70haの経営規模となっており、牛乳生産調整枠、農場単一支払い等の生産に関する権利が付随しており、このような確立された経営を一括して引き継ぐための方策を考える必要が生じている。承継融資制度は、このようなすでにできあがった経営に関連する権利とあわせて一括して承継できるよう、8～12年の分割支払いで経営全体を若年者に譲渡することに同意した者に対して税制上の優遇措置を与え、承認に要する負担を長い期間にならすための措置である。従来からの様々の支援措置に追加される。

(1)－2 農業者の労働生活条件改善に関する措置

①社会保障・労働条件の改善

フランスでは、農業独自の社会保障制度が設けられ、構造政策と一体となって農業者に短期・長期の保障を提供している。プロフェッショナル経営への集約化が進む一方で、農業と農業以外の活動をあわせて複合的経営をする小規模経営も増加している。小規模農業者の中には最低就農面積の半分に満たないものも多く、これまでの農業社会保障制度で十分カバーされていない。最低就農面積の半分に満たない面積の農業者も様々の役割を果たしていることも鑑み、法案では、これら農業者の社会保障を改善するために必要な措置をオルドナンスによりとることが出来る権限を与え、労働災害への保障、退職年金へのアクセスを開くことを目的とするものである。また、配偶者の地位を改善する措置もとられる。

②代行サービスの利用促進

今回の改正の重点事項の1つである。農業、特に畜産業は家畜の世話のため経営体を離れられず、休暇を取ることが出来ないことも一因で、後継者が不足するという状況にある。農業者が他の社会職業カテゴリーの生活・労働により近いものを享受することが出来るよう、代行サービスの利用を支援し、毎日経営体にいることを必要とされる経営体を対象として、休暇取得のため代行サービスを利用する場合、年間14日間を上限として費用の半額を税額控除出来るとするものである。「政府負担で畜産農家に有給休暇」と大きく報道されている。

(2) 農業所得および雇用促進のための措置

農業企業に関する措置と並んで今回の方向付け法案の中心となる部分である。提案理由説明では「市場介入機能が弱まり、気候・経済の変動が強まる中で、農業活動遂行に不可欠な安定化メカニズムの強化が必要である。所得の強化と保障のためのすべての手段を利用すること、これが政府の第2の目的である。」としている。

①食用以外の販路の振興

農業所得を増大させるために、農林産物の食用以外の販路の振興を図る。たとえば、農林産品（木材、植物油等）をエネルギーに利用する場合に付加価値税の軽減税率適用範囲を拡大して優遇措置を与える。また、農林水産業が京都議定書実施のための取引市場メカニズムに参加出来る措置を講ずる。バイオマス推進のため関係省庁間調整官を新設する。

②供給の組織化

大規模流通業が強い市場支配力を有する中で、法案は生産者組織と業際組織を強化する措置を講じる。法案は、供給側の組織化を促進し商業上の効率性を増すため、生産者の経済的組織の強化を提案している。法案は、業際組織を強化し、製品ごとにきめ細かな対応が出来るようにするとともに、食用以外の用途での利用振興、危機の予防等に拡大する。農業協同組合については、昨年提出された「ギョーム報告」を基として制度の近代化を図る。

③負担の軽減

2004年10月シラク大統領が表明したとおり、非建築不動産税を2006年から漸次撤廃する。これは農業を圧迫している負担を軽減しようとする国の意思の現れであるとされている。政府は同税廃止により影響を受ける地方公共団体と協議を行うこととされている。実施のために必要な措置は2006年財政法において定められる。

④不確実性への対応

提案理由説明では「共通市場組織の変化に伴い、あらゆる種類の不確実性に対応した価格変動に対して備える手段を準備する必要がある」としている。

リスク管理を、従来の農業災害補償制度 Calamités Agricoles から、リスクに相応した保険制度に重点を移すこととし、本年から収穫物保険制度が本格的に実施されている。

本法案は、収穫物保険の振興とあわせて、危機管理の手段を発展させ、経済的危機での価格の不規則な変動を抑え、農業者に気候の変動による結果に対応する手段をあらかじめ備えさせることを目的としている。また、2004年10月シラク大統領が表明したとおり、リスク管理のための「特別の機関」を創設する。実質的には、本年2月からスタートしている収穫物保険に関する委員会を引き継ぐものである。

農業経営体の自家金融能力と自家保険能力を強化することを目的として、投資控除制度および変動対応積立金（いずれも税制上の優遇措置）の利用条件を改善する。両特例措置利用の上限額を引き上げるとともに、変動対応積立金により積み立てた額を収穫物保険の保険料に使用することが出来るようにする。

（３） 社会・市民の期待に答えるための措置

提案理由説明では、
「農業方向付け法案は、フランスの農業が社会の新しい期待に答えることを助けなければならない。

ローマ条約で明記されているとおり、農業界には、長い間、消費者に合理的な価格で食料品を供給することが求められてきたが、今日では様々な形の新しい期待が加わっている。食料品の安全性、品質などに関する高まる一方の期待、環境保護、国土整備などのための役務の提供などである。

政府は、共同体および国の環境に関する規則の適切な適用を監視することが求められている。この観点から、共通農業政策改革で導入されたクロスコンプライアンスは新しいアプローチであり、現実的な適用をしていく必要がある。このクロスコンプライアンスは、農業が食品衛生、環境、動物福祉などの役務を行うことを条件に社会が農業に対して財政的支援をすることを約束するものである。同時に、規則で定められた条件以上の環境保全に資する活動（たとえば合理農業）のためには特別な財政的な支援が用意されている。

この法案で、政府は、消費者から表明された需要に答えて、フランスの美食の伝統（フォアグラ、母乳で飼育された仔牛肉など）と食料品の多様性を大切にして、品質表示制度のわかりやすさを改善することとしている。食品の安全性に関する措置を強化し、国土の環境を保全するための実践を支援し、有機農業を振興する。」としている。

具体的には次の措置が行われる。

- ① 投入財評価システムの改善：投入材（農薬、肥料等）の評価に関する専門的能力を強化し、公正性を高めるため、食品安全庁に評価を委ねる。投入材の市場化許可権限は農業省が保持する。
- ② 品質表示制度：品質表示制度を消費者にわかりやすいものとするため、現在の諸制度を3つの範疇（品質と原産地の特定のための表示制度、価値付けのための記載、産品認証）に分類し直すとともに、認証機関（全国原産地呼称機関（INAO）および全国ラベル認証委員会（CNLC））を統合し品質・原産地機関を設置する。
- ③ 有機農業振興：有機農業を振興するため、有機農法への転換期間後の農業者に対して税制上の優遇措置により助成を行う。

（４） 行政・試験研究普及の簡素化・近代化のための措置

提案理由説明では「政府は農業に関して（手続きの）新たな簡素化を行うことにした。農業者が常に彼らの特徴である自発的な精神でその職業を遂行することが出来るよう、行政的・制度的な複雑さを簡素化する。」とされている。

- ① 共通農業政策に係る助成金交付機関の整理統合：共通農業政策改革により農場単一支払いが導入される機会に、品目別公社を3グループに統合するとともに、補助金交付手続きを簡素化して補助金の管理運営を「単一支払機関」が行うこととする。今後、補助金支給は2つの機関（第1の柱は単一支払機関、第2の柱はCNASEA）が担当する。
- ② 共通農業政策に係る補助金の監督：関係各省の監察部局が共通農業政策にかかる補助金の監察を行うことが出来るようにする。
- ③ 教育・要請・研究・普及機関の協力と相互連携

④ 農業会議所の運営の見直し

6. 関係者の反応

主要な農業団体（FNSEA, JA, APCA）は、法案は不十分な内容で野心に欠けるとし、議会審議を通じて豊かな内容にする必要があると述べている。特に、農地問題が改善を要する点であると指摘する。左派の団体は自由化志向の法案と、家族農業経営を重視する団体は家族農業経営を破壊するものと批判している。

各団体の反応から見ると、今後の議会審議ではこれらの意見を反映した修正案が提出されて活発な議論が展開されることが考えられる。

7. 結びに代えて

（１）フランスは、共通農業政策（価格政策・所得政策）によるメリットを最大限享受しつつ、60年法以来、農地賃貸借を進めながら農地利用規制のための構造政策を実施し、家族経営を中心として経営の強化、競争力強化を図ってきた。

今回の方向付け法案は、国際交渉等により共通農業政策の保護水準が低下する中での対応策、特に中核となる経営体の競争力強化のための手法を提案するもので、同じような方向を目指す国に対して参考となる要素を含むのではないと思われる。

（２）今回の法案の特徴は、99年法の主要テーマだった農業の多面的機能が後退し、60年方向付け法以来の伝統である農業の競争力強化が中心テーマとなっていることである。アグラプレス誌は「フランス農業の未来は経済を通じて実現される」、「多面的機能は優先事項ではない」と報じている。

政府提案で多面的機能が殆ど触れられていない背景には、農業を取り巻く諸情勢の変化、政党間の考え方の違い（99年法で多面的機能・国土利用契約 CTE 等の導入を主導したのは社会党政権）に加えて、共通農業政策の第2の柱（農村振興）の発展もその理由としてあげられるだろう。フランス農業省の本法案の担当者は「『多面的機能』は共通農業政策の第2の柱（農村振興）の範囲で実施する」と述べている。（EU各国の競争条件を平準化するため加盟国独自の政策は制約がある。なお、後述する経済社会評議会の農地政策に関する提言では、農地保全政策強化の理由として農地が環境保全等に多様な役割を果たすことをあげており、今後議会審議での法案修正に注目していく必要がある。）

（３）アグラプレス誌は、シラク大統領のいう「（経済的に強く）環境に責任を持つ」農業の実現手段は共通農業政策のクロスコンプライアンスだけしか取り上げられていないと指摘している。農業団体は、クロスコンプライアンスの緩和を求めているが、提案理由説明では、クロスコンプライアンスでは現実的対応をする必要があるとした上で、「食品衛

生、環境、動物福祉などの役務を行うことを条件として、市民社会が農業に対して助成を行うことを約束したもの」であると積極的に評価している。

環境省等の調査でも農業は水質・土壌汚染の主たる原因（農薬・肥料・畜産排泄物等）とされて、環境団体・消費者団体はこの点について農業を厳しく批判しており、「環境に責任を持つ」農業をどのように実現するか、本法案の重要な課題である。

（４）今回の法案では農地問題に触れていない。

フランスでは、近年農地の潰廃が急速に進んでいる。主たる原因は都市的利用への転換で、毎年 55,000ha の農地が都市的用途に転換されており、都市近郊・河川流域等最も肥沃な農地を中心に都市的用途への転換が起こっている。また、これらの地域では、都市的需要の増大により農地価格も上昇し、都市近郊地域では農業の継続に支障が生じつつあると伝えられている。

2005 年 4 月、経済社会評議会が農地政策に関する提言を行い、異なった種類・レベルの土地利用計画の間で整合性をとること、特に農地保全区域の制度を強化すること、土地管理に権限を有する公的機関の役割を強化すること、農地転用に対して譲渡益課税を行うことを提言し、この提言を方向付け法案等に反映するよう求めた。

2005 年 5 月、方向付け法案の経済社会評議会への諮問に対する答申で、同評議会は、方向付け法案の中で農地問題に関する提言を実施するよう求め、これに対してビュスロー農相は、議会審議の中で法案の修正提案を行うよう検討することを約束した。

上記提案ではフランスの農地保全策では現状に十分対応できていないし、99 年法で導入された農業保全区域制度もほとんど機能していないと指摘している。方向付け法案の検討が始まった時点では農地問題は同法案の重要な課題と認識されており、同法案が農地問題に取り組まないことについて農業団体は強い不満と失望を表明していた。今後どのような修正が行われるか注視する必要がある。

（５）フランス政府は、憲法 45 条 2 項により本法案を緊急案件とした。これにより、上下両院での一読が終了した段階で、首相が両院協議会を招集し、両院で議決された法案の相違を調整して統一案を作成させ、両院の議決を求めることができる（両院は政府の同意がなければ修正できない）とされている。オルドナンスにより議会審議の迅速化を図った上、この手続きを援用したのは、2006 年 1 月の共通農業政策改革実施とあわせて本法案を施行しようとする政府の強い意思の表れであろう。10 月に下院（国民議会）、11 月に上院で審議が行われる予定であり、短い時間の中でどのような議論、修正が行われるか、注視していく必要があろう。

（６）最後に、本稿における訳語はあくまで筆者による仮訳であり、今後さらに検討してよりふさわしい訳語があれば変更することもありうることをご理解いただきたい。

〔引用文献〕

フランス農業漁業省

農業方向付け法案，同提案理由説明および関連資料

2000 年センサス，2003 年農業構造統計ほか

フランス経済社会評議会

「農地の管理，農村振興の鍵：新しい農地政策のために」（2005 年 4 月 13 日）

「農業方向付け法案」（2005 年 5 月 11 日）

農業団体（FNSEA，CNJA，農業会議所ほか）資料

ル・モンド，ル・フィガロ，ウェスト・フランス，アグラプレス等の関連記事
ほか