

2019年7月26日
農林水産政策研究所

農林水産政策研究所セミナー

「EUの有機食品市場の動向と有機農業振興のための戦略」

有機農業支援の多面性・多層性と認証の意義

東北大学 石井圭一



【報告の構成】

1. 若干の背景—欧州諸国にみる有機農業の拡大—比較を踏まえつつ—
2. 有機農業振興の多面性、多様性
3. フランスにみる有機農業振興
 - 1) 全国の有機農業助成
 - 2) 地方の有機農業振興にみる助成（イルドフランス州を例に）
 - (1) 生産者向けの助成
 - (2) 生産者団体への助成
 - (3) 試験研究への助成
 - (4) NGO等への助成
 - (5) 企業等への投資助成
 - (6) 基礎自治体を実施する事業に対する助成
 - (7) 学校給食における有機食材導入費の助成
4. 品質認証と有機農業
5. むすびにかえて

1. 若干の背景－欧州諸国にみる有機農業の拡大－比較を踏まえつつ

- ①食品汚染に対する安全な食べ物を求める声
- ②環境保全（ならびに、アニマルウェルフェア）に貢献する生産物への志向
- ③農産物価格低下のもとで中小経営による付加価値追及
- ④有機農業の「慣行農業化」（「産業」としての有機農業の広がり）
- ⑤有機農業認証の制度整備（「ルールメーカー」としてフランス・EU）
 - 多様な歴史を乗り越えてEUワイドのルール作りに成功、世界への発信
 - 生産者をはじめとした有機業界がルールメイキング
- ⑥有機農業への財政支援
 - 財政負担の根拠＝有機農業の公共的性格
 - 多様な支援主体：EU、国、地方政府、基礎自治体等

EUにおける有機食品・農産物の展開

EUにみる有機農業推進の考え方

消費者ニーズに応える有機食品の流通販売は市場により評価されるべき、有機農業の発展は市場メカニズムによる

有機農業の原則に基づく農地利用は環境保全や家畜福祉の向上、農村振興などの公共財の供給に寄与、このため有機農業の発展は社会が推進すべき

European Commission, European Action Plan for Organic Food and Farming.
Communication from the Commission to the Council and the European Parliament
{SEC(2004)739}

2. 有機農業振興の多面性、多様性

(1) 多種多様なアクター

「生産」「加工」「流通」「小売り」「資材」「外食」「給食」「検査・認証」「教育・普及」「研究開発」「行政」「消費者」…。

(2) 多様な政策目的

農業と環境の調和、輸入代替の生産振興、条件不利地域の農業振興、雇用創出型農業の振興、生物多様性の保全、水質の改善・保全、地産地消の推進…と有機農業振興

(3) 多様な政策機関

EU、国、地方政府、基礎自治体、その他特定目的の行政機関（Ex. フランスの水系管理局）

2. 有機農業振興の多面性、多様性

(4) 多様な政策手段

①有機農業に限定した振興政策

②有機農業への特別な配慮（青年農業者助成や投資助成の加算措置、農地政策や経営継承政策における有機圃場の存続維持、有機生産者の農地取得の円滑化）

③より一般的な政策下の事業にて対象となる有機農業（近代化投資、環境保全投資、流通加工施設投資など）

※日本農業に関する制度・政策の設計立案の観点から、EUの条件不利地域政策や農業環境政策（とりわけ、直接支払い）、青年農業者助成などについて関心がもたれてきたところ。これらの記述においては政策対象は生産者、政策主体も限定的（連邦制、地方分権が進んだ国では州、小国では国）。が、有機農業の振興を語る場合には、政策対象も生産者に限らず、政策主体も複数あるばかりでなく、政策領域は広範。

3. フランスにみる有機農業振興

1) 全国の有機農業振興

①生産者助成（転換助成金、継続助成金）

EU共通農業政策第2の柱（農村振興）の一環の有機農業助成で有機農業に転換する農業者（転換助成）、有機農業を行っている農業者（継続助成）を対象。2015—2020年間、EU財源、政府財源合わせて1.6億ユーロ/年の歳出を見込む。2012年の歳出は9,000万ユーロであった。

②給付付き税額控除

2006年農業基本法による。所得の40%以上を有機農業から得ている経営に対して3,500ユーロの税額控除（2018-20）。税額控除の額よりも納税額が少ない経営者について、不足分の給付がある。

ただし、転換助成金、もしくは継続助成金を受給する経営体のこれら助成金の総額と税額控除の金額は当該課税年度において4,000€が上限。

（Ministère de l'économie, <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/credit-impot-agriculture-biologique>）

③「有機展望（avenir bio）」構造基金

2008年より導入された公募方式の**有機食品業界向けの投資助成**。

2008年以降、19回の**公募**が行われ、採択事業数101件、助成総額2940億ユーロ。2019年より年間予算600万ユーロから800万ユーロに増額。

有機農業関連の川上川下の複数段階の事業者が参加し、数年にわたる事業計画を進める事業主体を対象とする。**全国的に先進的な取り組みの支援**。

既存の公共助成措置（地方公共団体、EU、DRAAF¹⁾）による助成事業、水系管理局²⁾の有機農業を対象とした水源保全事業、農水産物事業団³⁾に対する上乗せ助成となることが多い。

（Agence Bio, <https://www.agencebio.org/vos-outils/financer-son-projet/fonds-avenir-bio/>）

1) 各州に置かれる農業食料省の地方分局

2) 環境省所管の公法人で全国の大河川6水系を単位に6機関設置されている。農薬に対する課税財源を原資に環境保全投資等の助成を行う一方、水源保全のため有機農業への取り組みに対する助成も行う。

3) EU市場政策の実施、輸出振興、市場情報収集・調査、政府－業界間の連絡調整等を行う公機関

2) 地方の有機農業振興にみる助成措置（イルドフランス州を例に）

(1) 生産者向けの助成

①有機認証費用の助成 認証費用の80%助成。

②州単独の継続助成金 全国に先駆けて2005年、州単独で実施。全国で実施後は州が設定した単価と全国の上限単価の差額を補填。

(2) 生産者団体への助成

農業一般の生産者団体

①州農業会議所 (Chambre régionale d'agriculture)

「有機農業における露地野菜振興（生産および加工・流通）」公募事業で有機露地野菜の安定生産に向けた**生産者支援**、主要な露地野菜に関する地域標準栽培技術の発展、経営モデルの作成とそれを活用した関心喚起、販路の安定化、生産契約の手引きの作成など。

（2018年 90.5千ユーロ 事業費70%補助）

②県農業会議所 (Chambre interdépartementale d'agriculture)

有機農業技術に関するコンサルティング。活動強化の一環として2015年、県間で**有機農業技術競争力拠点**を設立（2018年 550千ユーロ）

※農業会議所は農業経営者、被雇用者、農地所有者、協同組合等、いわば農業界を代表するとともに技術普及や種々の経営コンサルティングを行う機関である。各県に配置され州、全国にその連合会をもつ。

③州畜産協会 (Maison de l'Elevage de l'Île-de-France)

有機畜産家に対する技術コンサルティング、畜産業界の組織化推進（2018年 58千ユーロ）

④イルドフランス州有機農業生産者グループ（Groupement des agriculteurs biologiques）

有機農業振興計画にかかる活動運営費（人件費等）助成

（2018年 360千ユーロ 事業費70％補助）

有機農業の生産者団体

当該事業の費用と収入

費用	ユーロ	%
人件費	451,425	88
その他	62,871	12
計	514,296	100

収入	ユーロ	%
州	360,000	70
州農業食料局、水系管理局	103,886	20
セーヌエマルヌ県、エソンヌ県	35,105	7
その他	15,305	3
計	514,296	100

資料：州議会資料（Commission permanente du 19 septembre 2018 - CP2018-151, p.49.）

「有機農業における露地野菜振興（生産および加工・流通）」公募事業で有機露地野菜部門の構築を担当、州内有機露地野菜生産の現状把握と有機露地野菜を集荷、加工業者の調査、**慣行事業者の関心喚起**と販路の安定化に向けた川下・川上の**事業者間の契約**の推進、給食等（社員食堂や学校給食など）における州内有機露地野菜の利用促進。

（2018年 90.5千ユーロ 事業費70％補助）

(3) 試験研究への助成

④Arvalis - Institut du végétal（畑作物応用研究試験機構）

2014-20有機農業振興計画の実施の一環として助成。地域の有機穀物生産システムにおけるIT技術の導入に関する実証研究（2018年 28千ユーロ 50%助成）

※Arvalisは全国の畑作物の栽培試験や技術普及を行う生産者団体で各地方に支場を持ち、生産者や関連部門の負担金のほか政府研究予算等で運営される。

(4) NGO等への助成

①非営利社団州AMAPネットワーク (Le reseau AMAP Ile de France)

2014-20有機農業振興計画の実施の一環として助成。就農まもない有機生産者向けの研修等を企画実施（2018年 150千ユーロ）

※フランスにおけるCSA（Community Supported Agriculture）。1人もしくは少数の生産者と消費者が事前契約を行い毎週野菜等を配布するグループの連合会。

②非営利社団Les Champs des Possibles（「可能性の田園」）

2014-20有機農業振興計画の実施の一環として助成。有機農業による就農希望者が事前に就業し就農計画を確認する機会を提供する事業（2018年 115千ユーロ）

※AMAPネットワークを母体に有機農業の新規参入を推進することも目的に2009年に設立された非営利社団で有機圃場を借り受け。将来独立就農を目指す生産者が近隣有機生産者の指導の下、1～3年の間、独立後に計画する作物を栽培、計画の妥当性や技術の通用を確認するための農場。

(Les Champs des Possibles, <https://www.leschampsdespossibles.fr/>)

③非営利社団Terre de Liens Ile de France（「絆の大地」）

2014-20有機農業振興計画の実施の一環として助成。農地を保全し有機就農希望者の農地取得、営農開始を支援（2018年 50千ユーロ）

※「連帯金融」により資金調達し農地や農事資産を買取り、有機栽培を行う生産者の農地アクセスを支援し貸し付ける2003年設立の非営利社団。

当該事業の費用と収入

費用	ユーロ	%
人件費	82,205	82
その他	17,800	18
計	100,005	100

収入	ユーロ	%
州	50,000	50
州農業食料局	16,000	16
セーヌ・ノルマンディ水系管理局	16,000	16
セーヌエマルヌ県	3,770	4
エソンヌ県	3,760	4
バルドワーズ県	2,475	2
その他公共団体	2,000	2
自主財源	6,000	6
計	100,005	100

資料：州議会資料（Commission permanente du 19 septembre 2018 - CP2018-151, p.27.）

(5) 企業等への投資助成

原料の50%以上の州内農産物を使用する加工業者向けの投資助成事業「Alimentaireアリマンテール」を通じた企業助成で、通常助成率30%のところ**有機農産物加工の場合には10%加算**。1,000ユーロ以上の投資を対象とし、助成額の上限は100千ユーロ/件。

①有機野菜缶詰製造業La réserve（ラレゼルブ）社

地場の有機野菜による調理品を提供する缶詰製造業社による生産設備投資（調理、調整、殺菌）（2018年 11.7千ユーロ 事業費の40%補助）

②MY HEALTHY FOOD社

惣菜製造向けの原料野菜の調整と中央検査室の設置に関する投資で、**地場、有機、アレルギーフリー**の食材をレストラン等事業者に供給。

（2018年 26.3千ユーロ 事業費の40%補助）

(6) 基礎自治体が実施する事業に対する助成

基礎自治体（コミューン）Jouy en Josas（ジュイアンジョザ）における都市農業プログラムの実施に関する助成

国立農学研究所の**遊休地約2haを活用**した有機露地野菜による就農の事前調査、就農規模者の募集、給食等施設への生産物供給のマッチング、賃貸借契約に関する事前調査、就農構想に関する支援。2019年秋賃貸借契約、2020年春生産開始の予定。

物的経費助成（2018年 7.4千ユーロ 事業費40%補助 補助残自主財源）

事務費助成（2018年 4.2千ユーロ 事業費50%補助 補助残自主財源）

(7)学校給食（高等学校）における有機食材導入費の助成

州産有機食材については60％補助、州外産については40％補助。導入食材数に応じて生徒当たり年間30～45ユーロを上限。

2017年 助成対象校83校、助成717千ユーロ。

有機食材の導入に関する助成

(1,000ユーロ)

	助成対象校数	有機食材使用額	助成額
2011	32	493	188
12	31	586	242
13	35	662	258
14	49	770	316
15	59	1,027	468
16	69	1,217	564
17	83	1,547	717
18	100	-	-

議会資料（Conseil régional d'Ile de France, Rapport relatif à l'aides à l'introduction de produits biologiques au sein des restaurants scolaires franciliens. CP 2018-185. Mai 2018.）

なお、学校施設管理について小学校は基礎自治体、中学校は県が所管する。

4. 品質認証と有機農業

1) 固有の歴史と制度

「消費者と生産者は密接な関わりを持っており、これは、長年にわたって培われた慣行である。市場の需要の拡大、生産における経済的利益の高まり及び生産者と消費者の距離の拡大により、外部の管理及び認証手続の導入が促進された」

（コーデックス「有機的に生産される食品の生産、加工、表示 及び販売に係るガイドライン（CAC/GL 32-1999）」緒言 8）

有機農業は固有の歴史性を持つが、その発展過程において、環境への負荷を極力を抑え込んだ農業生産手法として位置づけられると同時に、消費者保護と貿易・取引の公正の制度としてその形が整えられた。これら3者は相互に固有の論理を併せ持つがゆえに、有機農業の制度構築に当たって様々な軋轢が発生。

2) 有機農業の制度整備は地理的表示や伝統製法にならぶ品質政策 (Quality policy)

EUの地理的表示「原産地呼称保護 (PDO)」 「地理的表示保護 (PGI)」 と
「伝統的特産品保証 (TSG)」

明細書への適合について公的機関又は独立した第3者機関が認証のための検査

フランスの品質・原産地特定マーク
(Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine)



「原産地呼称保護 (PDO)」 「地理的表示保護 (PGI)」



「ラベルルージュ」



「有機農業」



3) 認証制度の適応性

認証制度は「厳しすぎる規則だと有機は発展しない。が、動物福祉や環境保全など有機の大原則は順守していかななくてはならない。消費者にしっかり保証しなければならないと同時に生産者の事情も考慮する必要（フランス農業省ヒアリングより）」。

※適応のジレンマ

規格の水準を引き上げると…

需要拡大の過程で違反隠しの増加が懸念⇒信頼性の危機

規格の水準を引き下げると…

差別化を求め規格は多様化⇒規格の乱立・消費者の混乱

5. むすびにかえて

○多様なアクター、政策目的、財源、政策手段による有機農業振興

政策目的

農業と環境の調和、輸入代替の生産振興、条件不利地域の農業振興、雇用創
出型農業の振興、生物多様性の保全、水質の改善・保全、地産地消の推進

試験研究 技術普及

地域特性技術試験

教育 人材育成

生産振興

生産者助成
農地取得・就農支援
技術支援

加工・流通 組織振興

投資助成

需要喚起

給食導入
食材費助成
技術支援



有機農業

○検査・認証制度に基づく品質
政策に位置けられる有機農業

認証・検査に基づく品質政策



「原産地呼称保護（PDO）」 「ラベルルージュ」

「地理的表示保護（PGI）」