

イングランドにおける環境スチュワード事業の実施

(福土委員)

1 . はじめに	81
2 . 中期的見直しの経過	81
1) 2002年3月「農業環境事業見直し会議」による第1次諮問文書	81
2) 『農業環境事業枠組文書』(Agri-environment Schemes Framework Document)	82
3) 第3次諮問文書:Higher Level Stewardship(HLS)について具体化	83
4) 有機参入レベルスチュワード事業(Organic Entry Level Stewardship,OELS)	84
3 . 環境スチュワード事業の構造	84
1) 環境スチュワード事業の前提:適切な農業活動、クロスコンプライアンス	84
2) 環境スチュワード事業	86
3) 他の農業環境管理事業との接続	86
4 . 環境スチュワード事業の概要	86
1) 参入レベルスチュワード(Entry Level Stewardship, ELS)	86
2) 有機参入レベルスチュワード(Organic Entry Level Stewardship, OELS)	88
3) 高次レベルスチュワード(Higher Level Stewardship, HLS)	89
5 . 終わりに	90

イングランドにおける環境スチュワード事業の実施

1. はじめに

アジェンダ2000と1999年EU農村振興規則を受けてイングランドで実施されていた農村振興プログラム(ERDP)は、当初の予定通り現在、中期的見直し(mid-term evaluation of ERDP)作業が行われている。ERDPには10の事業が含まれていたが、これまでの検討の結果、2005年以降、このプログラムに含まれている事業のうち三つの事業(カントリーサイドスチュワードシップ事業、有機農業事業、環境保全地域事業)が新しく実施される環境スチュワード事業(environmental stewardship scheme)に統合される予定となっている。現在のところ(2004年12月現在)、この事業はEUの認可を受けておらず、また今後の日程や詳細も定まっていない状態にあるが、実施が認められれば、イングランドで実施される農村振興政策の基本的柱となると考えられる。この事業が実施されれば、「共通農業政策の第2の柱」(second pillar of CAP)として実施されていた農村振興政策や農業環境政策は、新しい理念のうえで大幅に変更されることになるだろう。本報告は、こうした認識から、環境スチュワード事業に見られる新しい農村振興および農業環境政策の可能性を探ることを目的としている。

2. 中期的見直しの経過

1) 2002年3月「農業環境事業見直し会議」による第1次諮問文書

「農業と食料の将来に関する政策委員会」(Policy Commission on the Future of Farming and Food)は、2001年1月に発表した報告書の中で、現在行われている農村振興政策が更に広範囲に行うことが出来るように、「浅く」、「広く」事業が展開できる工夫を行うことを提唱していた(“broad scheme”、“shallow scheme”)。この提唱を受けて「環境・食料及び農村事情省」(以下DEFRA)は「農業環境事業見直し会議」を設置し、農業環境政策を、出来るかぎり効果的かつ簡便にアクセスすることが可能で、管理が簡単な事業へと再編成するために、次の点について、農業、土地所有者、環境、消費者など、関係諸機関の意見を求めた。

農業環境政策の目的

諸事業の関係や境界領域の明確化

既存事業の将来構造

事業ルール：支給額の算定基礎を含む

諮問文書への回答は133団体から行われ、DEFRAはこれを受けて、2002年8月20日諮問文書に対する回答を分析した文書『農業環境事業第1次諮問文書に対する回

答書分析』(*Analysis of Responses to the Agri-environment Schemes Review First Consultation Exercise*、以下『分析』)を公表した。『分析』は、農村振興プログラムとして実施されていた事業のうち、カントリーサイドスチュワードシップ事業(C S S)と環境保全地域事業(E S A s)について見直しを行い、これらの事業を統合することで、新しい事業として制度化することを答申している。10の事業が必ずしも統一したパースペクティブのもとで実施されず、それぞれの事業目的が錯綜、重複していること、そのために非効率な事業展開が見られること、参加が任意となっていることで事業の進化が見られないことへの反省が行われている。『分析』は、こうした難点を克服するために、二つの事業を積み重ねることで、段階的構成をとり、基礎的レベルから高次のレベルへと発展していくことを提案している。

事業は次のように、二段階構成をとっている。

第1段階:「広く」、「浅く」行われる基礎的事業

第2段階:より高度な事業 - 既存事業を統合し、発展させたもの

農業者は、環境スチュワード事業の中で、まず第1段階の事業に参加し、必要に応じて第2段階へと進んでいくことになる。「広く」、「浅く」と提唱されているように、第1段階の事業では、多くの農業者が参加できるように工夫され、次にそうした農業者を対象にレベルの高い事業に誘導する工夫が行われている。これまでの事業では、10の事業が横並びになっているだけで、それぞれの事業に有機的つながりが必ずしもあるわけではなかった。この事業はそうした既存事業に対する反省から、外延的拡大と内包的発展の両面で、事業展開を行おうとしている。

2) 「農業環境事業枠組文書」(*Agri-environment Schemes Framework Document*)

第1次諮問文書を受けてDEFRAは、『農業環境事業枠組文書』(2002年12月、以下『枠組文書』)を発表した。

「現行の指定地域の任意的事業は、全ての農業者や他の土地管理者を対象とした新しい参入レベルの事業によって補完されなければならない」。

これが『分析』の第1段階にあたる。ここで注意しておかなければならないのは、「全ての農業者や他の土地管理者」を対象とした新しい事業が提唱されていることである。カントリーサイドスチュワード事業や環境保全地域事業は、その事業の性格に応じて地域を指定し、当該地域内の農業者でなければ事業への参加を申請することができなかった。地域指定は、指定地域外の農業者が環境に配慮した農業活動を試みようとしても、政策的支援を受けることができないことを意味し、その結果、集約的農業が進行する地域と、環境が保全される地域とに二極分解する可能性と限界をはらんでいたのである。「全ての農業者や他の土地管理者」を対象とした事業展開は、こうした可能性と限界を克服し、全ての

農業者が参加できるという非競争的条件の下で、農業環境政策を幅広く実施する方向に舵を大きくきったことを意味していた。この文書は、こうした立場から、差し当たり2003年、2004年にパイロット事業として実施することを提案していた(パイロット事業については後述)。この事業は、全ての農業者や土地管理者に参加の可能性が開かれていることから、「参入レベルスチュワードシップ」(Entry Level Stewardship、以下ELS)と呼ばれた。

更に『枠組文書』は、ELSを基礎に、既存のカントリーサイドスチュワードシップ事業、環境保全地域事業がその上部に位置する構造を提案している。この事業は「高次レベルスチュワードシップ」(Higher Level Stewardship、HLS)と呼ばれている。既存の農村振興政策のうち、とくに二つの事業が選ばれているのは、新しい農業環境政策を実施していく上で、この事業の優先度が高いという政策的判断を行っているからである。したがって他の既存事業や、生物多様性行動計画など農村振興プログラムに含まれていない事業などとの整合性が課題となる。このレベルの事業に参加するには、農場全体にわたる包括的な環境監査を受けなければならない。後述するように、HLSには、三つの内容が含まれている。第1は、参入レベルで行うには費用負担が大きく、複雑な地域の環境的諸特徴を積極的に管理するもの、第2に、環境的諸特徴や植生などを適当な状況にまで復元するための追加的管理を行うもの、第3に、さらにそれらにきめ細かい管理を施すことで、環境的特徴を再生していくものである。HLSへの参加は任意である。

こうした提案は、2002年12月に発表された第2次諮問文書に盛り込まれ、関係諸団体の意見を聴取する手続きがとられている。

3) 第3次諮問文書:Higher Level Stewardship(HLS)について具体化

DEFRAはこうした一連の文書を受けて、HLSの構造や内容を具体化するために、第3次諮問文書(2003年10月)を発表している。すでに述べたように、HLSは、既存のカントリーサイドスチュワードシップ事業、環境保全地域事業を統合した上で、ELSを土台に、その上に位置づけられる第2段階で実施される事業である。第3次諮問文書によると、HLSの目的として挙げられているのは、以下のとおりである。

HLSの目的

義務的目的

環境管理

生物多様性

景観の維持、増進

歴史的環境の保護

自然資源の保全

任意的目的

種の保持

洪水管理

これらの目的のうち、先の5つが必ずいずれかに参加しなければならない義務的目的であり、後の2者が任意的目的である。

4) 有機参入レベルスチュワード事業(Organic Entry Level Stewardship, OELS)

こうした環境スチュワード事業の構造に対して、DEFRAは2004年4月14日に、環境スチュワード事業のうちの参入レベルに、有機参入レベルスチュワードシップ(OELS)事業を含めることを発表した。すでに「農業及び食料に関する政策委員会」報告の中にも、有機農業に対する財政支援が新しい農業環境政策の下で実施されることが提唱されていたが、OELSはそれを具体化したものである。すでに有機農業に対する助成は、1992年の共通農業政策改革(マクシャリー改革)を契機に、イギリスでは1994年から有機農業支援事業、そして1999年から有機農業事業として継続的に実施されてきたが、環境スチュワード事業では、そうしたこれまでの事業の成果の上に、有機農業が果たす環境便益を積極的に評価し、一段と高いレベルで支援することを盛り込んでいる。環境スチュワード事業の中に有機農業が盛り込まれたことは、慣行農業と並んで有機農業が特殊な農業ではなく、広く実践される一般的農業として認知されるようになったことを意味している。

3. 環境スチュワード事業の構造

それでは、環境スチュワード事業はどのような構造の下で実施されようとしているのだろうか。構造の概要を見てみることにしよう(第1図参照)。

第1図は下から上へ積み上げられる形で4つの段階に分かれている。そのうち環境スチュワード事業は第2段階(ELS)と第3段階(HLS)で実施される事業である。第4段階の「野生生物育成事業」やその他の特別な助成は、環境スチュワード事業の実施を前提に、特別科学研究対象地区事業(SSSIs)など、指定地域において特別な環境を保全したい場合に実施される事業である。第4段階は、環境スチュワード事業より高いレベルにあるというより、それと接続して、並行して行われる事業である。

1) 環境スチュワード事業の前提:適切な農業活動、クロスコンプライアンス

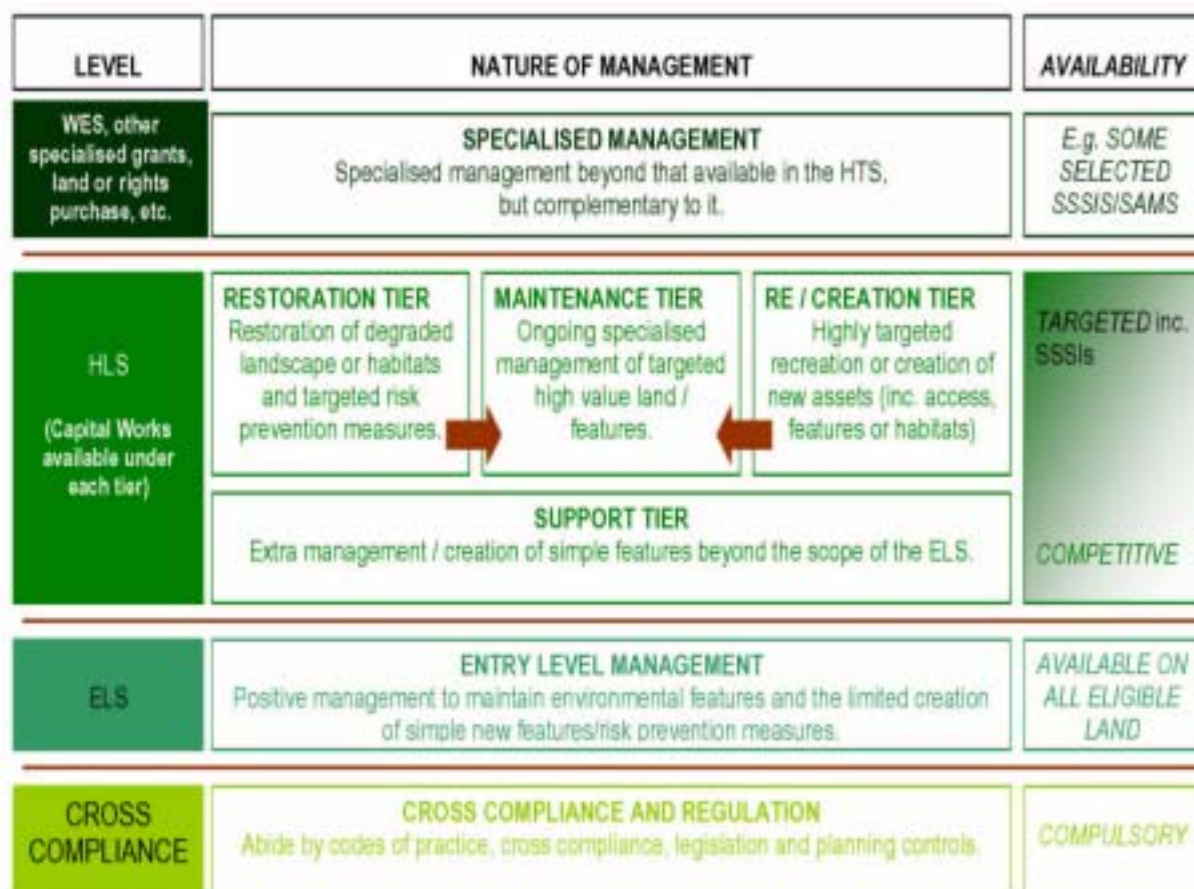
第1図では、環境スチュワード事業を実施する土台として、適切な農業活動や、あらかじめ定められた法律上の要件を遵守するクロスコンプライアンスの段階が描かれている。農業や土地管理に関わるものであるならば、全ての者が遵守することを求められる要件であり、1947年の農業法に盛り込まれていた「適切な農業活動準則」(rule of good

husbandry)を具体化した最低限の要件とすることができるだろう。したがってこの段階への参加は農業者にとって守るべき最低の義務であり、強制的性格を持っている。

ここで重要なのは、2003年6月の共通農業政策改革によって、2005年以降単一支給制度の実施とクロスコンプライアンス要件が大幅に変更されることが予定されており、そのことによって環境スチュワード事業の構造が変更される可能性があることである。イギリスでは2005年に、10の主な支給が、最劣等地域(SDA)内の荒蕪地、最劣等地域における高地、その他の地域それぞれで定められた一つの均一支給にまとめられる予定になっている。したがって環境スチュワード事業の構造を理解する場合でも、クロスコンプライアンスとELSとの境界線を明確にしておくことが求められる。一部例外を除いて(例えば当該地が永年作物で被覆されている場合など)単一支給を受けることのできる殆どの土地は環境スチュワード事業の対象と考えることができるだろう。

図1 環境スチュワード事業の構造

FIGURE 1. TIERED STRUCTURE OF ENVIRONMENTAL STEWARDSHIP AND ITS CONTEXT



資料 : DEFRA, *Higher Level Environmental Stewardship Design Document*, Oct.2003,p9

2) 環境スチュワード事業

環境スチュワード事業は、クロスコンプライアンスを上回るレベルで環境便益を確保することを目的として実施される事業である。第3次諮問文書は、「農業環境事業として環境スチュワード事業は、法律や良き農業活動（good farming practice）が求めているもの以上の環境便益を農業者及び園芸者が生み出すことを支援することを目的としている」と述べている。こうしてクロスコンプライアンスを土台に、環境スチュワード事業は参入レベルから高次のレベルへと段階的に進行していくことになる。

第1段階：参入レベル

第1図にも示されているように、E L Sは当該地域の環境的特徴の維持やリスク管理を目的とした積極的な管理を行うことを目的としている。

E L SはH L S申請の前提条件である。ただし両方の事業に参加することは可能である。

第2段階：高次レベル

H L Sは構造的に二つの層に分かれている。第1の、H L Sの底辺に位置づけられている段階が、「支援段階」（“ support tier ”）である。この段階では、第1に、E L Sから発展してきた事業を受け取ること、第2に、H L Sの第2段階へと発展していく基礎となること、という二つの役割を果たすことが求められている。

「支援段階」の上に、第2段階として3つの層（「復元段階」、「維持段階」、「再生段階」）が構想されている。「復元段階」は破壊された環境を復元することを目的とした事業、「維持段階」は当該地域の環境資源を適切に管理する事業、「再生段階」は高度な環境資源を新たに創出することを目的とした事業である。三つの事業は、横並びになっているというより、当該地域の環境資源を適切に管理することを最終的な目標としているという意味で、「維持段階」に収斂するように設計されている。

3) 他の農業環境管理事業との接続

更に環境スチュワード事業は、「イングリッシュ・ネイチャー」による野生生物育成協定（Wildlife Enhancement Agreement）など、自然景観や農村の多様性を保全するために実施されていた特別科学研究対象地区事業（SSSIs）や、森林委員会（Forestry Commission）が行っている林地助成事業などの諸事業と連携して実施することも構想されている。

4. 環境スチュワード事業の概要

そこでもう少し詳しく環境スチュワード事業の内容を見てみることにしよう。

1) 参入レベルスチュワード(Entry Level Stewardship, ELS)

すでに述べたようにE L Sの目的は、「多くの広範囲に及ぶ農業者が簡単な、しかし効果的な環境管理を実施することを奨励する」ことにある。この事業に参加する農業者は、事

業に盛り込まれている様々なプログラムメニュー（５０の選択肢）から選択し、それぞれの場合に具体的に定められた要件を満たしていかなければならない。メニューには以下のようなものがある。

汚染管理

生物多様性の喪失

景観的特徴の喪失

歴史的環境に対するダメージ

E L Sを実施するための協定は５年間有効である。基本的な環境管理を望んでいる全ての農業者や土地管理者を対象に実施される事業である。参加のためには事業要件を満たすことが必要で、参加者は農場規模に応じた目標を達成するために５０の選択肢から該当項目を選び、それぞれの要件を満たすことが求められる。参加者にはヘクタール当たり３０ポンドが均一（flat）に支給される（ただし劣等地域内では、１５ヘクタール以上は８ポンドの追加支給）。事業は５年間継続的に実施される。H L Sと異なり、資本助成は行われない。C S S及びE S Aの協定を結んでいる農業者は自動的にE L Sの協定を締結することができる。参加申請者は、農場の環境的特徴などを記した申請書類を「E L S農場環境記録」(F E R)を通じて提出しなければならない。

(補論) E L Sパイロット事業

D E F R AはE L Sの実施に先立って、２００３年８月１日から５年間のE L Sパイロット事業を実施した。パイロット事業の目的は、様々なタイプの農場にE L Sの構想を実践的に生かす経験知を得ることで、本格的施行へと移行することにある。したがって事業のメニューは先に示したものと同様である。パイロット事業は４箇所で行われた。地域を選定する上で、地域の特徴を正確に把握し、客観的基準を適用できるように工夫された。

パイロット事業を実施するにあたって考慮された基本的論点は以下のとおりである。

地域内の全ての農業者、土地所有者を対象とする。

林地を含む、農場内の全ての土地を対象とする。

申請者はあらかじめ簡単な農場環境記録を準備しなければならない。

参加者は、申請にあたって、以下の選択肢項目の中から、実際に取り組むことを予定する管理項目を選択しなければならない。

・生垣管理

・石垣の維持

・耕地を取り巻く緩衝地

・低投入牧草地

・高地放牧地域の管理計画

条件不利地域外の土地に対して、年間ヘクタール当たり 30 ポンドが支給される。

各選択肢にはそれぞれ点数が付けられており、農業者は農場全体にわたって、目標とされる点数の達成が求められる。例えば、生垣保全では、両側に適切な管理が行われた場合 100 メートルにつき 30 点(片側だけでは 15 点)、動植物の保全のために緩衝帯を設ける選択肢では、作付け耕地に 2 メートルの緩衝帯を 100 メートルにわたって設けた場合 10 点、4 メートルでは 20 点というように、あらかじめ点数が決められている。事業目的を達成するために、殆どの農場では 1 ㉔当たり 30 点(ただし粗放的放牧高地では 1 ㉔当たり 15 点)が求められることになる。

DEFRA はこうしたパイロット事業の実施と並行して、実施状況を調査し、それを報告書にまとめている。2004 年に発表された『パイロット参入レベル農業環境事業評価最終報告書』によると、「パイロット事業は、全国的に参入レベルで実施することが可能なこと、農業やステークホルダー社会内部で多数の支持を得ていることを示した」と述べられているように、この事業の実施による効果、とりわけ環境保全効果が高いことが示されている。その一方、「広範な選択肢に参加することを促し、合理的な費用で環境便益が生じるように事業ガイダンスを改善すべきである」とも指摘されている。参入レベル事業において 55 のメニューが用意されているにもかかわらず、実際に選択されているメニューが少なく、既存の管理と殆ど変わりが無い場合も多いことが、パイロット事業からも垣間見ることができる。

2) 有機参入レベルスチュワード(Organic Entry Level Stewardship, OELS)

標準的な ELS と同様の制度設計が行われているが、有機農業の育成を目指すことに特化している点で異なった事業である。環境に優しいやり方で農場を経営している、有機認証団体に登録している農業者に対して支援することを目的としている。ただし有機農業事業の下で転換支援を受けている農業者は対象からはずされている。イギリスでは、有機と表示して農畜産物を販売するには、「イギリス有機食品基準登録」に登録した認証団体が認定した有機農業基準にしたがって経営され、認証された有機農家にならなければならない。対象は有機農業に転換した農家ばかりでなく、転換途中の農家も含まれるが、すでに述べたように転換支援を受けている農業者は対象外である。転換助成は、OELS による支給を補完するものとして活用することができるように工夫されている。この点は既存の転換途中の土地ばかりでなく、OELS の開始とともに新たに転換しようとする土地(すなわち転換の初年度の土地)についても支給対象となるように工夫されている。

OELS の実施によって、既存の有機農業支援事業及び有機農業事業が終了することになるため、新規の申請は受け付けないことになる。ただし、既存事業は効力を発している期間は、存続することになっている。OELS と既存の有機農業に対する支援事業を矛盾なく、スムーズに後者から前者に移行するために、過渡的協定の締結が検討されている。

O E L S による支援は、有機農業システムに内在した様々な環境便益を有機農業が創出することを積極的に評価し、E L S 以上の支給が行われることを予定されている。付帯的には、全ての有機農業者を対象に、ヘクタール当たり 6 0 ポンドが支給される（ただし劣等地域内では、1 5 ヘクタール以上は 8 ポンドの追加支給）。慣行農業が行われている土地を有する有機農業者はヘクタールあたり 3 0 ポンドで参入レベルスチュワードシップの支給を申請することができる。有機農業者は有機農業が行われている全ての土地を対象に、個々の農場の管理計画メニューから選択肢を選び、あらかじめ決められた目標点数に到達しなければならない。それぞれの選択肢は点数化されており、経営規模に応じて目標点数が決められることになる。有機農業者は環境管理の選択肢を選ぶことで目標ポイントを上昇させることが期待されている（各選択肢にポイントが与えられており、有機農業者は有機単位の規模に応じて、個別の目標を達成することが期待されている）。

こうして参入レベルの事業には、HLS につながる次の二つのルートがあることになる。

参入レベルスチュワードシップ事業からのルート

有機参入レベルスチュワードシップ事業からのルート

3) 高次レベルスチュワード(Higher Level Stewardship, HLS)

H L S の要点は以下のとおりである。

E L S より高いレベルの環境管理を望んでいる全ての農業者が対象となる。とくに複数の目的の実現を目指す農業者の参加が歓迎されている。

参加は任意であり、したがって申請したからといって自動的に参加が認められるわけではない。下記 の事業計画にしたがって点数が試算され、その結果に応じて申請を受理するかどうかが決定的される。そのための目標基準を決定する必要があるが、現時点で発表されていない。

H L S の選択肢はそれぞれに結果が求められ、「成功指標」(indicators of success) によって検証される。そのために個々の農場の状況に応じて、事業計画が立てられることになる。

H L S は、E L S と異なり、広範囲な資本項目がなければ実施できないと判断され、資本助成が行われる。カントリーサイドスチュワードシップ事業及び環境保全地域事業の資本助成を継続するとともに、環境スチュワード事業の特性に合わせて追加的資本助成が行われる。

E L S と H L S の諸要素は 1 0 年間効力を有する一つの協定(agreement) にまとめられて、事業の実施が行われる。この協定は農場環境計画を参考にしながら、D E F R A の助言と協議を経て締結される。

事業の実施に対するフードバックが、協定期間中、継続的に行われる。

以下は H L S の選択肢の事例を示したものである。各選択肢には、5 つの項目が含まれ

ている。

特徴、フィールドナンバー、面積

選択肢

実行指標

処置

ガイダンス

農場環境計画

H L Sを実施にするにあたって、既存の事業との間で混乱が生じないように、経過措置をとよう工夫されている。D E F R Aが提唱する農場環境計画 (Farm Environmental Plan, F E P) もそうした経過措置の一つである。

2 0 0 5 年までに終了予定のC S SとE S A sに参加していた者は、環境スチュワード事業の開始に先立って、2 0 0 4 年度中にF E Pを完成させることで、直ちにH L Sに参加申請を行うことができる。F E Pでは、農場全体について、H L Sの目的にしたがった環境的特徴を地図上に明記しなければならない。農業者はそのために専門家の助言を受けることができるが、それにかかる費用はD E F R Aが負担することになっている。F E Pは、地方機関（例えば地方自治体）やイングリッシュ・ネイチャー（ English Nature ）が所管する歴史的環境文書館（ Historic Environmental Record ）の審査を受けなければならないことになっている。

5. 終わりに

1 9 9 2 年の共通農業政策改革（マクシャリィー改革）を経て、アジェンダ2 0 0 0以降本格的に実施されるようになった農村振興政策やそれに組み込まれていた農業環境政策は、環境スチュワード事業が実施されることによって新しい段階に入ることができるだろう。この制度の新しさは次の点にある。

第1に、事業目的が錯綜し、重複することも見られた農業環境政策が、環境スチュワード事業が実施されることによって一部統一されることである。C S S、E S A s、O F Sが同一の事業に組み込まれることによって、農業環境政策は体系的な制度へと再編成されることになる。

第2に、段階的に編成された環境スチュワード事業の実施によって、新たにE L Sという第1段階に参加する対象者が大幅に広げられたことである。これまでの事業では全てが任意参加であったから、必ずしも対象者が広がらないという欠点を持っていたが、環境スチュワード事業以前の適切な農業活動やクロスコンプライアンスも含め、E L Sに参加誘導するとともに、更にH L Sへ発展させる仕組みが作られている。そのことによって地域指定という制約（指定された地域以外の農業者は事業参加ができないという制約）が一部

取り除かれている。

第3に、ポイント制度を導入することによって、事業の成果が客観的に確認される制度が導入されたことである。事業参加者は、各メニューにあらかじめ定められたポイントを認識し、それを目標として環境管理を行うことが求められることになっている。どれだけのポイントを獲得したかは、事後的監査によって確認され、環境管理に対する指導、助言が行われる仕組みとなっている。

参考文献

DEFRA, *Agri-environmental Schemes Framework Document-a consultation on the future of agri-environment schemes*, 2002.

Do., *Review of agri-environment schemes: third public consultation*, 2003.

Do., *Higher Level Environmental Stewardship Design Document*, 2003.

Do., *Entry Level Agri-Environment Scheme Pilot Scheme Guidance Booklet 2003*.

Do., *Farm Environment Plan*, 2004.

DEFRA News Release, DEFRA announce major boost for sustainable farming, 2004. April 14.

Rural Development Service (RDS), *The Farm Environment Plan-FEP, Note for Partners*, ES Information 3, 2004.

Rural Development Service (RDS), *The relationship between the Single Payment Scheme and Environmental Stewardship Note for Partners*, ES Information 4, 2004.

Central Science Laboratory, *Evaluation on the Pilot Entry Level Agri-environmental Scheme Final Report*, 2004.

