

第1章 EUの「適正農法」GAPによる規律強化と環境プレミアムの展望

須田文明

1. はじめに

欧洲ではすでに、「通常の適正な農業実践を越えて、環境に配慮した農業技術を導入する農業者に対して」(欧洲委員会ホームページ、「農業と環境」)農業環境支払いがなされている。他方で、2003年のCAP改革によって、クロスコンプライアンスが導入されたり、適正農業規範が規定されるなど、環境規律が強化されるようになっている。また相次ぐ食品衛生危機を主たる背景に、農業団体や協同組合、量販店が品質管理や環境保全への農業経営の取り組みを消費者にアピールする手法を取り入れるようになっている。それはフランスの例では、協同組合CFCAの取り組みであるAgriconfianceが、ISO9000やISO14000を採用したり、あるいは農業団体による「環境保全型農業(合理農業)」Agriculture Raisonneeの事例が見られる。さらにはそれぞれの量販店が独自のプライベートブランドを設定して、農業者の環境への取り組みを消費者に知らせたり、量販店を横断してEurep GAPなどの利用がなされるようになっている。このように、認証行動がもはや農産物や食品を対象とした品質管理ではなく、経営全体が認証の対象となっているのが、現在の特徴である。

こうした背景において、本稿は、これまでの欧洲、とりわけフランスにおける農業環境措置の評価を紹介すると同時に、上述のような欧洲レベルでの農業環境規律の強化が、農業団体や量販店の私的イニシアチブにどのような影響をもたらすかを考える手がかりを得ることを目的とする。なお、ここでは規則に基づいた農業環境措置と、民間イニシアチブによる環境的取り組みへの市場インセンチブを総称して、暫定的に、「環境プレミアム」と呼ぶことにする。

2. 欧州の農業環境措置の評価：フランスにおけるCTEを中心に

欧洲とりわけフランスにおける農業環境措置についての評価を取り上げることにしよう。

フランスでは1999年の農業基本法により、農業の多面的機能に報酬を与える、という考え方の下で、「経営国土契約CTE」という制度が制定された(現在「持続的農業契約CAD」として運用)。フランスにおける農業環境措置は、このCTEに統合されており、すでに体系的な評価がなされるようになっている。

(1) フランスにおける農業環境措置の現状

1) 農業補助金に占める農業環境措置の割合

まず農業への公的助成の中で農業環境措置への支払いがどのような位置を占めているかを確認しておこう。第1表に見られるように、農業環境措置の占める割合は、上昇しつつあるものの、2003年に至ってもわずか5%を占めるにすぎず、ほとんどが直接補償支払いである。

第1表 農業活動への公的助成 (100万ユーロ、%)

	1993年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
1.1 就農/経営近代化	903.1 (7.2)	618.4 (5.6)	571.5	547.4	633.1	711.2 (5.9)
1.2 市場調整/供給管理	10,908.0 (87.0)	9,601.4 (86.6)	9,875.7	9,543.8	9,563.2	9,490.7 (78.3)
1.3 条件不利	356.4 (2.8)	373.6 (3.4)	392.7	433.6	453.7	463.6 (3.8)
1.4 農業環境措置	152.6 (1.2)	276.0 (2.5)	291.2	341.3	472.5	602.0 (5.0)
・草地奨励金(注)	72.8	90.5	96.7	184.0	159.4	204.1
・CTE	-	-	3.0	81.5	257.3	349.7
・その他環境措置	79.8	185.5	191.5	75.8	55.8	49.3
1.5 災害	73.0 (0.6)	28.2 (0.3)	69.4	20.1	8.9	305.1 (2.5)
1.6 植物・家畜衛生	51.8 (0.4)	171.1 (1.5)	238.9	626.9	634.2	533.7 (4.4)
1.7 その他	96.5 (0.8)	18.5 (0.2)	25.5	71.2	21.3	12.1 (0.0)
全体	12,541.3 (100.0)	11,087.3 (100.0)	11,464.9	11,584.4	11,786.8	12,118.3 (100.0)

資料：Ministere de l'Agriculture DAF, SDEPE/BECPA.

注：草地奨励金は2003年以降はPHAEに変更。

なお、欧州農村振興規則は、CAPの「第二の柱」をなすが、フランスでのその受給者は15万人に上り、職業としての農業経営の38%がいずれかの措置の恩恵を受けていることになる(第2表)。しかしその多くは条件不利補償金であり、農業環境措置といつても、草地奨励金が多くを占めているのである。

第2表 農村振興規則 PDRN の枠組みでの助成の受給者数(2002年)

	人数
就農・経営近代化	
・就農助成金 DJA	6,000
・CTEにかかる投資助成	23,000
・その他投資助成	5,500
条件不利	104,000
農業環境措置	
・草地奨励金	67,000
・CTEにかかる農業環境措置	32,000
森林の持続的管理	4,000
その他(植林)	3,500
全体(二重勘定なし)	150,000

資料：MAAPAR, Rapport d'évaluation à mi-parcours de l'application du PDR France

2) 農業経営に占める農業環境措置の影響

第3表に示されるように、2003年における経営の平均所得は24,800ユーロ(RCAIで27,600ユーロ)となっているが、条件不利地補償・天候災害の7,200ユーロのうち、天候災害(旱魃)に由来する補償金が1,200ユーロほどとなっている(果樹の場合特に顕著)。補助金の

総額は、所得の9割を占めているが、肉牛や羊では、140%となっている。こうした中で、環境支払いはわずかに1,500ユーロである。もっとも肉牛や羊飼養では、この割合が多くなる。

第3表 経営の平均所得(2003年)

(1,000ユーロ)

作物別経営 (1,000戸数)	全体 (370)	耕種 (83)	高級ワイン (35)	果樹 (11)	乳牛 (68)	肉牛 (39)	養豚養鶏 (15)
販売額	109.7	104.8	157.7	160.0	97.8	50.0	216.4
農業所得 RCAI	27.6	30.9	40.0	35.1	24.1	24.3	21.4
内補助金							
・耕種/休耕補助金	13.5	33.7	1.3	2.3	7.7	3.0	6.7
・雌牛補助金	2.4	0.8	0.2	0.1	0.3	12.7	2.5
・雄牛奨励金	1.1	0.4	0.0	0.1	1.3	3.7	0.8
・環境	1.5	0.9	0.3	0.6	1.9	3.9	0.4
・他	7.2	3.8	3.1	17.7	6.0	14.7	4.6
(条件不利/災害等)							

資料：Agreste Primeur, no.158, 2005

さらにCAP補助金の経営への配分を1990年と1999年、2000年でみると第4表のとおりである。全体として、作物への助成が、所得移転の6割を占め、家畜生産への移転の2割を大きく上回る。条件不利地域補助金が5%，環境補助金は3%ほどでしかない。

第4表 経営あたり各種補助金の割合 (ユーロ)

	1990年	1999年	2000年	2000年の割合%
作物への補助金	123	12,619	12,346	63
家畜生産補助金	1,505	3,529	3,898	20
条件不利地域	436	920	1,046	5
農業環境措置	0	568	628	3
その他の第二の柱	1,037	899	1,701	9
全体	3,106	18,522	19,619	100
補助金の所得に占める割合%	12	54	60	-

資料：Cahiers du CNASEA, no.4, 2004.

ちなみに作物・経営タイプ別にみれば、耕種部門の経営が、面積あたりで341ユーロの補助金を得ているのに対し、畜産では、271～317ユーロとなっている（第5表参照）。

第5表 2000年における直接支払額 (haあたり、作物・経営タイプ別)

作物・経営タイプ別	1haあたりユーロ
耕種	341
肉牛	317
複合作物、複合家畜	314
全体	294
羊・山羊	271
乳牛	201
ブドウ	124

資料：Cahiers du CNASEA, no.4, 2004.

なお経営レベルでは、耕種経営は、平均して、34,730ユーロの補助金を得ているのに対し、牛や羊、山羊では18,546ユーロである。

3) CTE の評価

さて、上述のように、フランスにおいて農業環境措置はCTEの枠組みの中で行われている。以下では農業省によるRappor d'evaluation du CTE, 2004にしたがって、この制度の評価の概要を紹介しておこう。それによれば2003年7月末の時点で、CTE契約数は49,368件である。非職業的な経営者はほとんどおらず、職業的経営の総数(38万ほど)に照らしてみると、契約率は12%ほどである。法人経営の割合が多い。法人は、CTE契約者の44%であるが、全体では30%でしかない(Notes et etudes économiques, no.22, 2005, p.81)。また経営システム別にみると家畜(牛や羊)の経営の割合が高い。条件不利地帯や山岳地帯の経営が多くCTEの契約者の38%を占める(この地帯の経営は経営総数の26%である)。CTEの農業環境措置として契約された面積は、365万haで、農用地面積の13.6%を占めている。またCTEの平均的受給額は4万ユーロほどである。契約の10%については、助成金額は、16,400ユーロ以下であり、契約の75%については、48,000ユーロ以下である。3%のみが74,000ユーロ以上を受給している。草地の粗放的管理と、窒素投入量の削減、農薬の削減が、3つの主要な契約タイプであるという。

さらにCahiers du CNASEA, no.4. 2004. novembreによる評価も紹介しておこう。それによればCTE契約者の44%は40歳未満であり(全国ではこの年齢層は23%のみ)、比較的若い層がこの契約に取り組んでいるといえる。経営面積も平均(全国平均49.5ha, 2002年)よりもかなり大きい(個人経営で74ha, 法人では132ha)。

22,769件の標本調査によれば、作物・経営タイプごとの割合は、上述のように、家畜経営の割合が多いものの、全国レベルでの割合とほぼ同じであるという。ちなみに契約者の作物・経営タイプの割合を示せば、次のようなである。

- ①畜産(49.1%) : 乳牛(18.1%), 肉牛(15%), 羊・山羊(12.1%), 養豚・養鶏(3.9%)
- ②複合畜産、複合作物 : (17.2%)
- ③耕種 : (19.9%)
- ④特別作物、その他(13.9%) : ブドウ・ワイン(7.8%), 野菜(2.7%), 果樹(2.6%), その他・非回答(0.8%)

このように、CTEの発足当初想定されていたこととは異なり、CTEは第一の柱によっては、あまり支持されていない生産へと「修正する」役割を果たすことはなかったようである。このことは次の第6表によっても示されている。

第6表 経営者の平均補助金受給額(2001年)(ユーロ)

CTE 契約者	32,275
CTE 非契約者	21,946
全体	22,457

資料: Notes et etudes économiques, no.22, 2005, p.79.

CTE 契約者は、すべての経営補助金を含んで、非契約者よりも、より多くの補助金を受けている。また上述のように契約者の面積は平均より多い。こうしたことを考え合わせると、経営の中規模層以上の経営所得の安定にはある程度の効果があったといえるかもしれない。

なお、CTE としてメニューに挙げられている農業環境措置のうちどのような措置への取り組みが多いか(支払い金額面で)を示せば、第7表のようになる(*Notes et etudes economiques no.22, 2005,p.27*)。つまり農業環境措置の 25 措置のうち 7 つのみが、2002 年の支払額の 85% を占めているのである。行動 20 (粗放的草地)、行動 21 (有機農業への転換) が支払額の多くを占めている。また対象面積でいえば、行動 20 が 26% で最大であり、ついで行動 9 (施肥の修正) の 22%、行動 8 (農薬使用の修正) の 17%、有機農業への転換は 5% でしかないものである。

第7表 CTE を通じた支払額の割合

行動 20 (草地の粗放的管理)	29%
行動 21 (有機農業への転換)	18%
行動 8 (農薬使用の修正/適正、生物学的防除の振興)	10%
行動 6 (固定要素 (生垣や溝、テラス、池など) の維持)	9%
行動 9 (施肥使用の修正)	8%
行動 19 (耕作放棄地の開放)	6%
行動 3 (冬季の裸地面積縮小)	5%
その他	15%

資料：*Notes et etudes economiques, no.22, 2005, p.27*.

さらに、欧州の加盟国全体で見て、面積あたりの支払額を示しておけば、第8表のようになる。2001年における環境支払いでは、フランスは、面積あたりの支払額が最低である。その理由は次のようである。投入管理（行動 8 および 9）や粗放的草地管理（行動 20）が相対的に大きな割合を占めているのに対して、「有機農業への転換」の占める割合が少ないことによる。

第8表 農業環境措置にかかる ha あたり支払額 (2001 年)

	2001 年支払額(100 万ユーロ)	契約面積 (1,000ha)	ha あたり平均額
ギリシア	18.4	75	246
イタリア	146.2	711	206
ベルギー	18.5	98	189
ポルトガル	10.6	62	172
オランダ	10.0	70	143
デンマーク	21.4	161	133
アイルランド	65.3	499	131
ルクセンブルグ	0.3	2	125
英国	65.9	633	104
オーストリア	516.1	5,277	98
スウェーデン	218.5	2,273	96
スペイン	64.6	679	95
EU15 カ国	1,726.8	19,310	89
ドイツ	236.9	2,949	80
フィンランド	274.4	3,971	69
フランス	59.7	1,850	32

資料：*Notes et etudes economiques, no.22, 2005, p.57*.

(2) フランスにおける農業環境措置をめぐる論点

さて、上のような評価をふまえて、フランスにおける農業環境措置、CTE の実施がどのような意義を持ち、どのような難点を持っていたかについて Ph. Le Goffe et L. P. Mahe (2001) の議論を紹介しておこう。この二人の国立農業研究所 INRA の研究者は OECD の会合などに頻繁に登場しており、ブルターニュ州における CTE の実施状況をふまえた、彼等による議論の整理を追うことは、我が国における同様の措置の検討を行う上で貴重であろう。

1) ブルターニュにおける CTE の措置

Le Goffe たちによれば、ブルターニュの農業は CTE により目的とされている多面的機能の農業とはほど遠く、農業による環境汚染が深刻である。集約型畜産、モノカルチャーのため、生産システムや景観の均質化が見られるのであり、次のような環境破壊をもたらしている。

- ・水質の悪化（この州は、「窒素」脆弱地帯に分類されているのみならず、殺虫剤による汚染も深刻）
- ・内水面、沿岸の水質の富栄養化
- ・リン酸や重金属の土壌蓄積
- ・（とりわけトウモロコシ作による）特定作物と関連した土壌流出
- ・ボカージュ（生け垣で囲われた田園景観）の衰退、湿地帯での集約農業の展開
- ・自然草地の衰退
- ・水環境および陸上での生物多様性の喪失

ブルターニュ州3県の CTE の契約条件について義務づけられている項目は次の通りである。

（あ）フィニステール県

- ・N,P,K および農薬の投入の適性管理
- （い）コート・ダルモール県
- ・侵出リスクに応じた施肥制限
- ・地変のリスクに応じた農薬の制限
- ・冬季での裸地の減少、植物で覆うこと

（う）イル・エ・ヴィレーヌ県

- ・分析結果に応じて施肥を調節
- ・地変のリスクに応じた農薬の制限
- ・冬季での裸地の減少、植物で覆うこと
- ・糞尿散布適性憲章に加盟
- ・生け垣の定期的な手入れ
- ・経営建物の景観的統合

CTE における環境的取り組みについては、少なくとも、投入の適正な管理（分析結果に

応じた施肥の調節、農薬リスクを持った地変の診断、除草剤使用の修正など）を行わなければならぬ。しかしながら、イル・エ・ヴィレーヌ県やコート・ダルモール県はそれ以上の取り組みを要求し、とりわけ冬季での裸地の削減を求める。コート・ダルモール県はさらに施肥の適正な管理を超えて、年間、1haあたり、窒素投入の上限を170kgに制限している。

イル・エ・ヴィレーヌ県でのCTEの環境的取り組みは、上述の義務的措置に加えて、オプションとして次がある。

- ・汚染防止措置の21の措置（除草の別の解決策の追求、適切な施肥、家畜糞尿の管理、土壤浸食防止、雨水流出の管理 ruisseaulement）
- ・プラスの効果をもたらすサービスの21の措置（経営の市民への開放、景観管理、自然文化遺産の保護等）。

2) 措置はゾーニングにより集中させるべき、また地域の集合的ダイナミズムが必要

Le Goffeたちによる、ブルターニュでのCTEの実施から導き出せる教訓として、ゾーニングの重要性がある。

州レベルでのハーモニゼーションが、2000年3月22日付の通達に照らして、ブルターニュ州のゾーニングを生み出した。こうして農業色の濃い農村空間、ブルターニュ中西部、沿岸地帯、ヴィレーヌの湿地帯、がゾーニングされた。しかし、措置TER-20（「ヴィレーヌの湿地帯における農業活動の維持と調節」）を別にすれば、またしばしば沿岸地帯に位置する野菜栽培に関する措置（ENV-11「野菜専門経営における、有機質の度合いの改善」、ENV-13「栽培中に、土壤で得られる窒素分に合わせて、野菜に施肥を行うこと」、ENV-20「強く野菜に特化した経営について、当初の輪作体系において補足的な作物を導入すること」）を除けば、措置は、均質的な環境問題を持った地帯に応じて、ゾーニングされているわけではない。他方で、とりわけ水系にかかる場合、集合的取り組みについては、20%のボーナスが規定されている。もっとも、このボーナスの具体的な適用状況については、検討が必要である。また同様のボーナスが、Natura 2000地帯でも適用されている。目下のところ、県令 arreteにより認可された集合的取り組みは、低投入の草地の飼料作物システムや、野菜作について決められている。

CTEの集合的、地域的取り組み、ゾーニングの重要性は、農業大臣によっても強調されている（1999年11月17日付、2000年3月22日付の通達）。最初の通達はとりわけ、採用されるプロジェクトが、特に模範的でなければならず、集合的ダイナミズムから生じなければならないとしており、困難に陥った部門やあまり補助金を与えられていない部門（たとえば、野菜果樹）にかかる集合的取り組みを優先しなければならない、としている。

Le Goffeたちによれば、公共経済学的知見もまた、CTEの地域的ゾーニングを支持しているという。アメニティ生産の「理論的な」最適水準は、集団にとって、アメニティのネットでの価値を最大化するような水準であり、つまり、社会が受け取る便益と、その生産コストとの間での格差を最大化する水準である。こうして、限られた予算で最大の便益を

得るためには、地帯を優先順位順にヒエラルキー化することが入手可能な資金を利用するに際して合理的な手段であり、費用・便益比率が最も高い地帯を優先すべきなのだという。その上、アメニティ供給の最適水準は、すべての地帯において同一ではない。というのも、その水準は供給コストと、集団的便益との間の突き合わせに依存するからである。たとえば、何のレクリエーション的魅力も、ツーリズム的な価値もない地帯で、ハイキング道を、膨大な費用をかけて整備することなどもってのほかであろう。ゾーニングの欠如は、補助金ばらまきと、環境的非効率を生み出す。こうした障害を除去するもう一つの方法は、集合的、地域的ダイナミズムを促進することであり、これが、努力と助成金とを集中させる効果を持つという。

こうして Le Goffe たちは、ブルターニュにおける CTE の実施に当たり、農村空間のより詳細なゾーニングがなされるべきであったとする。今後の集合的プロジェクトがこうした不十分さを相殺し、(水系地帯での) 予定されているボーナスがこうした方向に進むことを期待する、としているのである。

このように、たとえば、水系において、たった数戸の経営しか環境保全に取り組まないとすれば、水質の改善は期待できず、水系全体にわたる取り組みが必要であり、そのためには、20%のボーナスは不可欠であろう。しかし、この点は、現地での聞き取りや実態調査に待つしかないのだが、このボーナスが支給されることは至難の業であるようである。というのも、環境支払いは、後述のように、超過費用や所得の損失をその算定根拠としているために、欧州当局はボーナスを認めることについては慎重な姿勢を崩していないからである。

3) PPP と環境コストの内部化

次に、Le Goffe たちの議論で興味深いのは、環境支払いの前提として、汚染者負担原則 PPP が徹底されるべきことを説いていることである。

欧州農村振興規則（1999年5月17日付）を受けて、1999年11月17日付の通達は、CTE の措置は、規則の遵守や、適正な農業実践の適用に留まることはできないことを規定し、またいくつかの取り組みは遵守すべき最低限の基準を示しているのであって、報酬を与えられるべきではないとした。こうして1999年6月16日の農業方向付け高等委員会CSOは、合法性からかけ離れた農業者は、その状況を適法化した後でしか CTE を締結できず、CTE は法に適合することについて助成を与えることを任務としているのではない、としたのである。こうしたアプローチは、OECD で導入された PPP の中に位置づけられる。これは、汚染者が、環境回復のための支出をまかなわなければならず、PPP とは、汚染除去について、公権力は補助金を支出しないという原則なのである。

さらに Le Goffe たちによる厚生経済学的な議論を追ってみよう。PPP は法制面における公共経済学の結論を示しており、集団的な富を最大化するために、環境的コストが内部化されなければならないこと、つまり、汚染者によってこのコストが弁済されなければならないことを示している。したがって、汚染除去に補助金を支出することは、集団的な富を

削減することになる。というのも、私的費用のみを知覚する生産者は、（環境コストが私的便益を超えても）環境コストを削減するためのシグナルを持たないからである。

PPP原則を CTE の「施肥の適正化」についてのオプション措置と義務的措置に適用させて Le Goffe たちは考察している。一般的に、これらの措置は、有機質、無機質窒素の過剰な投入量の削減について報酬を与えることを目的としてはいない。というのも、これらの措置は、窒素指令の行動プログラムに統合された、施肥の均衡という原則から生じているからである。こうして CTE メニューENV-09（「窒素投入量の 20%削減」）や ENV-10, ENV-11（「無機質肥料の、家畜糞尿による代替」）も同様に報酬の対象となっていない義務的措置である。逆に、ENV-03（「分析結果に応じた施肥の調節」）、ENV-12（「haあたり 170kg への窒素投入量の制限」）、ENV-13（「土壤中に含有されている窒素に応じた野菜への施肥」）は、施肥の均衡化に回復するのに報酬を与えている（窒素指令の基準を超えているとしても）。しかしこれらの報酬は相対的に安価であり（haあたり 100-200 フラン）、ENV-03, ENV-12 は義務づけられており、このことは、ブルターニュの現状においては、補助金のクロスコンプライアンスと同じことである。これらの措置は、CTE の典型例であろう（たとえそれが、CTE の潜在的な契約者をふるいにかけることになろうとも）。

さて、家畜糞尿の使用の最適化を目的とする措置はどうか？これは、有機質肥料による無機質窒素の代替を促進し、これを削減することで、家畜糞尿の過剰な経営から、これを受け入れる経営へと移転することを目的とする。これはブルターニュで大きな問題となっている。しかしこうしたアプローチは、公権力による、受け入れ経営体の散布権に対し助成金を支出することになる。散布する権利の市場について想定されることとは異なり、排出経営体はもはや、その家畜糞尿の除去費用を持たなくとも良いことになる。逆に環境コストは社会に外部化されることになる。このことは、集合的な富を最大化するという原則には合致しない。これは、汚染活動を増大させることになる。

同様の推論が、農薬に関する措置（地片のリスクに応じた農薬の制限、除草剤以外の解決法）や、冬季での裸地の被覆についてもいえる。なお冬季での裸地での被覆は、ブルターニュにおける窒素指令の行動計画の中に現れた勧告である。イル・エ・ヴィレーヌ県では、中間作物による被覆が、河川の周辺部では義務づけられてさえいる。しかしながら、ブルターニュ州全体の CTE では ha あたり 500 フランの報酬となっているのである。PPP を適用しない場合の結果を説明するために、Le Goffe たちは二つの事例を示している。すなわち最初の例は、有機農業と慣行農法との収益の比較である。二つの農法で、収益性はほとんど変わらない（CAP 補償金支払いを除いて、環境費用も除いて計算した場合）（Rainelli et Vermersch, 1999）。CAP 補償金支払いとの格差が、有機農業にとって不利になっている。というのも、有機農業は、輪作において、奨励金を受給できない草地への転換をしなければならないからである。こうして CTE は、農業の環境的損害を貨幣的に明らかにさせる契機となる。これまでこうした損害は、市場化されてこなかった。こうした損害は、慣行農業によって産出された富から差し引かれなければならない。しかし、農薬の適正な使用や別の解決法に補助金を与えることは、有機農業を不利にし（有機農業は農薬無しで行うた

めに、輪作によって作り出される補完性を活用しているのである）、集合的富を削減させることになる。

第二の例は、肉牛経営のための飼料作物体系におけるトウモロコシと草地との間の代替に関わる。サイレージトウモロコシの利点はよく知られている（生産性、機械化、保存性、炭水化物の含有量、家畜糞尿の活用など）が、その環境的欠点も知られている（土壌浸食、殺虫剤使用など）。こうした欠点を削減することを目的とする措置が、生産者のみによりなされていなければ、サイレージトウモロコシは、飼料単位あたりの総生産コスト（私的費用+環境費用）が、草地のそれよりも低い地帯（土壌浸食リスクなどが最も低いところ）でのみ維持されたであろう。しかし低投入トウモロコシ作に補助金を支出することは、これを人工的に維持することになる。こうしたアプローチと、CTE メニューENV-17（「酪農システムにおける耕地の草地への転換」）や ENV-18（「低い投入水準での草地システムに基づいた飼料作物」）との間の矛盾に気づくのである。

野菜作に特化した経営での輪作における穀物や綠肥の導入（ENV-20, 21）は PPP 原則からはずれているが、同じような推論が成り立つ。ここでは目的は、輪作間隔を延長し、有機質の度合いを増加させることで、土壌の肥沃度を改善することである。また ENV-11 は、家畜糞尿により無機質肥料を代替することを目的としているが、これはまさに、有機農業が行っていることであり、農業と酪農を結合した別のシステムが行っていることである。

このように Le Goffe たちは農業環境措置のメニューがとりわけ有機農業と齟齬をきたしていること、その措置の環境効率から見た有効性に対して、疑問を投げかけている。もちろん、政策当局は、その環境効率の側面はともかく、より大多数の農業者に参加してもらうべく、こうしたメニューを設定しているのである。

4) CAP と CTE: 矛盾したシグナル

Le Goffe たちは、上述のような指摘をふまえて、早くも CTE にとってのありそうな二つの結果を、次のように予想していたという。つまり、CTE により与えられる助成は、価格支持に関連した損失に対して、また CAP の直接補償支払いに対して、競争力がない。こうして、CTE は周縁的な地帯に留まるというのである。上述のような CTE の評価を前にすれば、周縁的な地帯に留まっているかどうかは判断が分かれるが、直接補償支払いに対して競争力がないということはいえそうである。

草地に基づいた飼料作物体系を促進するための措置が、現行 CAP と CTE との間のこうした矛盾を説明している。草地はその土壌肥沃化や、土壌浸食防止、汚染防止の物理的障壁といった機能によって、またレクリエーション的、景観的機能によって知られている。したがって、CTE が草地に関心を向けるのも正しい。様々な県における類似した措置が見られる。第9表が示すところでは、haあたりの報酬が、措置に応じて、500 フランから 2,500 フランと開きがあることである。最も高い報酬は、SCOP と比較しても遜色がなく（サイレージトウモロコシがこれを受給できる）、「強い植物防除リスク」および「河川に沿って 10m 以上の草地帯」に限られている。中くらいの報酬は、「経営全体での草地による飼料

作物の採用」に関わる。最も少ない報酬は、草地奨励金（PMSEE）を別とすれば、草地の粗放的管理であり、これは、「既存の農法の承認」に近い、草地維持を目的としている。

第9表 草地を基礎とした飼料システムの促進（2001年）

措置	転換/維持	金額(1haあたり年間、フラン)
農薬リスクの大きい地片での耕種の草地への転換	転換	2,459（耕種）、2,000（一時的な草地）
河川に沿った縁の草地帯	転換	2,459（耕種）
草地が支配的な草地システムでの投入物の適応	転換、維持	900
畜産における草地への耕種の転換	転換	500-1,300（サイレージトウモロコシ）
草地の粗放的管理	維持	500
草地奨励金 PMSEE	維持	300

資料：Le Goffe(2003)p.181.

このように一方では、最も高い報酬は、環境目的を達成するには不十分な面積に制限されていることがわかる。他方では、報酬額の低い措置は、トウモロコシ作付けに対して、それほど魅力的でないというリスクがある。要するにCAPの直接補償支払い（トウモロコシ）と競合するために、当該地片の草地への転換には多額の支払いが規定されているものの、その面積は環境的に非効率な面積しか確保できないというジレンマがあることになる。

5) 結合生産と取引費用：農業環境措置をめぐる概念整理

農業の多面的機能をめぐるOECDによる概念整理をふまえて、Le Goffe（2003）はフランスの農業環境措置（CTE）の経験を事例に議論を展開しているので、これを紹介しておこう。

基礎的生産物（農産物）と副産物（アメニティなど）との結合生産は、生産における補完性から生じるのであり、これは、技術的な相互依存性や、一つの投入物から複数の產品が産出されるという事実による。技術的な相互依存性はたとえば、農業による環境汚染である。たとえば、草地畜産では、草地が、肉や牛乳と同時に、草地に関連した公共財（アメニティなど）を産出する。しかし農業においては、結合性は必ずしも強くない場合があり、基礎生産物と副産物の切断がしばしば可能である。こうして畜産は草地があってもなくても可能となり、草地畜産を利用する場合でも、自然草地であるか栽培草地であるかによって、環境的効率性がかなり異なる（生物多様性や土壤浸食など）。

しかし問題は結合生産における結合が、コストなしに可能かどうかである。草地無しに肉や牛乳を生産し、草地面積を農作業請負会社に任せることもできよう。しかしこの場合、畜産農家が行うよりも高い費用を、この請負会社のサービスに対して支払わなければならぬであろう。生産の結合性が範囲の経済の起源をなしているのであり、結合生産のコストは、複数の製品の別個での生産のコストよりも安価なのである。したがって草地畜産は範囲の経済を生み出し、このことは、草地に関連した公共財を供給するに当たって、より安価な解決策をもたらしているのである。農業の別のケースでは、コスト無しに、切断が可能であり、公共財の非農業的な供給も可能であるかもしれない（生け垣や池、石垣の維

持等)。このことは、モノカルチャーが進んだ農業地域での草地面積の維持の場合がそうであるかもしれない。この場合、畜産が消滅しており、その再導入は超過費用を伴うかもしれないからである。しかしこの場合でさえ、公共財の品質が考慮されなければならない。消費者は、草地が放牧されているか、それとも単に刈られているのかに応じて、この草地の美的、生態学的、レクリエーション的価値を同じように評価するわけではないのである。

Challen (2001) は、農産物の環境的シグナリングが、情報の非対称性の削減を通じて、取引費用を削減するとする。そのためにこそ、国家は、環境認証や品質保証システムを、その発展の初期段階（その収益性が確保されていないために）において支援しなければならない、というのである。逆に、Le Goffe (2003) の指摘するように、農産物の環境的属性の場合に顕著なのだが、副産物が公共財の場合、排除費用を低下させることが困難である。フリーライダーの存在が、グリーン・プロダクト市場の弱さを説明している(IFEN,1994)。有機農産物の購入動機は、健康に関する配慮（私的属性）が環境的配慮（公的属性）に勝っている。しかしここでは、私的属性を公的属性と結合させることで、有機農業は、基礎的產品と副産物の市場的供給を可能としているのである。

ところで Le Goffe (2003) の言うように、草地畜産は製品に特徴を与える。この製品の品質属性は、消費者にとっての私的属性であり、もし消費者がこれを探究するならば、これはよく売れる。公的属性と私的属性との間の結合（こうした製品属性は草地畜産に特有である）が、市場が公共財を供給するようにさせる。こうした属性のいくつかは、AOC の中で追求してきた。AOC Comte チーズなどでは技術的、官能的理由付けが、草地畜産の制約を課してきた。

公共財が生産されないことは集団にとって損失であるとしても、エージェントの個人的戦略が、公共財を生産するためだからといって、協力をもたらすことはない。この問題への集合的解決策は、品質表示に関連する仕様明細書の中に草地に関する制約を導入することにある。しかも、このことが農産物の私的属性と公的属性との結合生産を作り出すことになる。

農村ツーリズム市場は、社会によって望まれている草地面積を回復することを可能とするだろうか。ブルターニュ州のデータによって、Le Goffe (2000) が、農村地帯の農家民宿の料金は、その地帯の輪作における永年草地の割合とともに上昇していることを示している。問題は、消費者が、農村地帯の環境属性に敏感であることであり、単に、直接農家民宿の土地だけに敏感なのではないことである。農村地帯の景観が公共財であるように、耕種作付けによって草地を破壊する農業者は、民宿所有者に対して弁償することはない。同様に、ツーリズム消費者は地帯の草地の生産者に対して、報酬を与えることはできない。

基礎的生産物と副産物が結合していないならば、多面的機能の政策は、公共財に絞られるであろうし、これは農政とは独立していよう。この場合、範囲の経済がないことが、こうした公共財の非農業的供給を競争力あらしめることができる。

Vatin (2001) は複数生産物の間での完全な結合性があり、副産物が不十分な供給量しかない場合を検討している（国際市場価格での市場の失敗）。彼は、十分な副産物のレベルを

得るための基礎的生産物の価格支持（カップル政策）によろうが、公共財の供給に支持を絞ろうが（農業環境措置の契約）、見たところ同じ結果が得られるとしている。しかし、カップル政策の方が好まれるという。というのも、この政策によって、農業環境措置に見られるような取引費用を節約することができるからである。同様な議論が、副産物が負の外部性を持つ場合に、基礎的製品の価格に課税するという手法を提案させる。

しかし Le Goffe (2003) が指摘するように、農業の現実は、結合性が中間的である場合である。カップリングと絞り込みとの間の選択は、公的な利益と取引費用との間の関係に依存することになる。

3. GAP 導入と市場インセンチブの展望

農業環境措置とは別に、民間のイニシアチブに基づいた環境保全型農業への取り組みが広く見られる。CAP 改革によるクロスコンプライアンスや「適正農業規範」の導入は、こうした、市場インセンチブを利用した民間のイニシアチブにどのような影響をもたらすことになろうか。次に、我々は主流派農業団体を母体にして設立された NPO による、「環境保全型農業（合理農業）Agriculture Raisonnee」（以下 AR と略）行動が陥っている困難を検討することで、環境規律の強化が私的イニシアチブにもたらす効果を検討したい。なお、ここでは法学者の I. Doussan (2004) による、法律学的アプローチを取り上げることにしよう。

（1）フランスの「環境保全型農業 Agriculture Raisonnee」の抱える困難

AR は、1993 年に作られた非営利業種間組織、「環境保全型合理農業フォーラム」Farre により行われている行動であり、Integrated Farming として、欧州の他の加盟国の同様の団体と協調した取り組みを行っている(www.farre.ofg参照)。特定の環境遵守基準を満たす経営を認証し、Agriculture Raisonnee のマークを添付することが許可され、経営の認証は第三者機関によってなされている。2005 年 3 月段階で 663 の経営が認証されている(Le barometre de l'agriculture raisonnee, no.1, 2005)。

農業省によっても、この行動は強く押し進められているし、農業大臣も、農業基本法案に関する発言において、「環境保全型農業 Agriculture Raisonnee」への財政支援がなされよう」と述べている(projet de loi d'orientation agricole. Presentation devant le CES, le 6 avril, 2005)。しかし、この行動については、環境保護団体はもとより、司法当局も、いくつかの疑問を提示している。農業情報誌から、こうした批判のいくつかを拾ってみよう。

エコロジストの 3 つの NPO から訴えられて、パリの行政裁判所 tribunal administration は、2004 年の 12 月 15 日に、Farre から環境保護団体の認可を撤回したという(Agra Presse-Hebdo, no.2987, le 27, dec.2004)。この認可は、2003 年 2 月に環境大臣 Roselyne Bachelot により与えられたものであった。提訴した Manche-Nature という NPO は、「とうとう Agriculture Raisonnee の化けの皮をはぐことができた」と、この判決を評価した。

こうして Farre はもはや、公式的には環境保護 NPO ではない。裁判所の判決は次の通りである。すなわち「Farre の規定にいう活動は、環境遵守を考慮すること」であるが、しかし「この NPO の主たる目的は、競争力ある農業を促進し、公衆に対して農業を市場で高付加価値化させることである」とした。Farre の指導部は次のように判断している。「裁判所は、我々が環境保護を唯一の目的としていることを理由に、認可を取り消した。そんな風な NPO は他にもあるし、それでも認可されているのに」とした。

ところで、こうした裁判所の決定に従えば、Farre はもはや県農業基本委員会 CDOA に代表権を持てないことになる。この委員会は、たとえば、就農助成金の申請を認可したり、県の農業基本方針を策定することにあたっており、農業団体や行政、環境保護団体などが当該県の農業政策やその実施に影響力を持つものである。こうして Farre はもはや環境保護団体としては、様々な決定機構、諮問機関の中で席を占めることができないことになる。環境保護団体の一つである Manche-Nature は次のように談話を寄せている。「AR は有機農業に反対するために、農薬工業がでっち上げたものでしかない」というのである。Farre は「長い間、UIPP (Union des Industries de la Protection des Plantes 農薬工業会) と同一の建物に居住しており、その予算の 42%をこのグループから支援されているのだ」とした。環境保護団体は「AR の取り組みは、ほとんどもっぱら、農薬使用に関する現行の規則を遵守することでしかない」としている。Farre の方は、「持続的発展（つまり経済と環境、社会を等しく統合する）に取り組む NPO は環境保護団体として承認されなければならない」としている。

また、AR の第 8 回大会についての模様を業界紙が紹介しているので取り上げよう (Agra Presse-Hebdo, no.2989, le 10, janv. 2005)。この大会で、Lamert 代表は裁判所の判決を批判して次のように述べる。「裁判所の決定は、規定上にある、Farre の主たる目的が、競争力ある農業を促進し、公衆に対して農業を高付加価値化すること」という文面を狭く解釈しているというのである。さらに「この判決は狭い解釈である。というのも、結局のところ、より環境保全的な経済活動を通じて、我々は環境に対して働きかけているからである」とした。「ある NPO が、経済的アクターを含んでいるからというだけで、この協会に対して環境に関心を向ける権利を剥奪し、この権利を、生産をしないような協会だけにしか与えないというのは、常軌を逸している」というのである。

Farre は Conseil d'Etat に控訴することになろうし、農業会議所常設委員会 APCA 会長の Luc Guyau もこれを支持するとしている。

このように AR は、現在困難に直面している。農薬工業界によるこの行動への支援が、多くの農業者の加盟を躊躇させているのである。また昨今における CAP のクロスコンプライアンス導入が、AR とバッティングする、という懸念もある。

また、後述するように、フランス国立農業研究所 INRA の研究者 I. Doussain による AR への批判に対しては、Lambert 代表は次のように反論しているのである。つまり Doussain は AR の基準はほとんどが、既存の規則による規制を遵守するに留まっている、というのに対し、Lambert 代表は、AR の 98 の基準のうち、55 は規則を超えており、というのであ

る。

なお欧州のレベルでは、欧州のレベルでの異なった基準を接近させるために、Integrated Farming を振興するという EISA と連帶している。Farre の目的は 2007 年以降加盟国で実施されることになる農業コンサルタントシステムとして、この行動を承認させることであろう。このようにして AR は第二の支柱である農村振興基金からの補助金を受け取ることができるるのである。

(2) Agriculture Raisonneeへの法律学的批判

以下ではフランス国立農業研究所 INRA の研究者 Dousain による AR の抱える問題点の指摘を取り上げることにしよう。Doussain は、(単なる「規則の遵守」を超えた農業実践を促すことを目的とした)環境政策の適用方法とし AR を検討しようとした。こうして Doussain は二つのタイプの環境政策を関連づけようとしたのである。つまり法律による規制からインセンチブによる誘導へと、環境分野での公権力の介入手法は多様である。ところが AR は、「ハイブリッドな」政策なのである。すなわちすでに法律による規則がなされている分野で、さらにインセンチブ措置を実施することであり、その法的妥当性が疑問視される、とするのである。こうした Doussain の議論は「汚染者負担原則 PPP」をどの程度まで厳密に適用させるのか、という問題を提起するように思われるのである。

①公共政策

(あ) 規制

Doussain はまず、環境分野での公共政策には、規制による手法とインセンチブによる手法があるとし、両者について一般的な説明を行っている。

公権力は、公的秩序の保護を確保する権力と義務を有する。どのような法体系であれ、国内法、国際法（WTO 規則等）は、「正統なる配慮」という概念に準拠しており、こうした概念は人々の安全と健康にかかわる。環境保全は、こうした公的秩序に属し、とりわけ、健康に期待を与えるようなリスクが存在する場合に特徴的である。水質汚染の防止にかかる事例が好例である。環境保護を目的として農業者に課せられる規制は、公権力によるその強制権力の行使（公的秩序の維持として定義される）から生じる。制約はまず、国家機構や地方自治体に課せられ、これが私人に対して伝達され、私人はこれに違反すれば罰せられことになるのである。

(い) インセンチブ

インセンチブとは、自然資源や健康に対する深刻な損害の防止のための制約を超えた、いっそうの制約を受け入れるために、経済的エージェントに対して与えられるプレミアムである。こうした制約は、汚染や危害の、よりいっそうの削減によって、もしくは「生態学的サービス」の供給によって示される（たとえば、自然空間や野生動物の維持等）。こうした制約は、公的秩序の利益を保護するという必要からは生じない以上、これはすべての人には課せられず、この制約に同意する人にのみ課せられる。実施される政策は、規制

とインセンチブでは根本的に異なっている。というのも、規範を侵害する行動を禁止することが大事なのではなく、(公益の充足を目的とする)補足的な義務を受け入れる経済アクターに対して補償を与えることだからである。この場合、支給される利益は、公的な補助金か、優遇税制であるかもしれない。AR の場合は、利益は、市場競争上のものである。この資格を得た経営に由来する生産物は、そのマークを添付されることで、他の生産物と差別化されるからである。

制約による規制もしくはインセンチブのいずれが選択されるかにより、その実施のために導入される法律が異なってくる。

②法的手法

(a) 強制により課せられる義務

公的秩序の保護を目的とする法律手法の範囲は広大である。すなわち禁止、条件付きの認可、危険な活動の規制などである。これらは一般的に、その法的手法が何であれ、それに服する人の同意を必要としないあらゆる規範である。その遵守は原則的に、いかなる奨励金ももたらさず、その違反が、行政的、刑事的罰則を生じさせることになる。これらの措置は厳密に枠組み付けられており（国内法秩序においても、国境を越えた審級においても（欧州、国際））、これが個人の自由権や権利（所有権や商業活動の自由などにかかる）の侵害をもたらす以上、これらの措置の根本的な合法性は、その目的そのもの、すなわち公的秩序の維持のため、という条件を満たさなければならない。これらの強制措置は二重の条件をクリアしなければならない。

まず第一に、これらの措置の合法性はその必要性に由来する。すなわち公的秩序の利益への損害のリスク（予防原則が適用される場合には、不確実であってもよい）が存在しなければならず、これがこのタイプの介入を正当化する。

第二に、これらの措置は、（それが予防することを目的としている）リスクに対して適当で、均衡していなければならない。これらの措置は、それが目的とする目的に対して不均衡な制約を課してはならず、同様の状態にある人々にとって差別的な処遇を正当化すべきではない。最後に、同一の目的を達成するにあたり、より権利侵害的でないような別の措置があつてはならない。

なお Doussain も指摘するように、環境保護領域では、経済的エージェントの利益が考慮されなければならない。「経済的にも受け入れ可能な費用」という概念がたとえば、公権力に対して、公的秩序の利益保護と、企業の収益性との間での均衡を追求することを義務づける効果を持っている。換言すれば、環境保護が確保されなければならないとしても、このことは、それがどれほどのコストがかかっても良い、というのではないのである。

(い) 同意された義務

インセンチブに基づく法的手法は数多くあり、人々が自発的に遵守するような規則すべてがそうである。この場合、制約は存在するが、この制約は、これに服する人により、あらかじめ同意されていたからそうなのである。この規則の違反の場合に、罰則が規定され

ているとしても、こうした罰則は、刑事罰には属さず、この制約が遵守されない場合に、遵守する場合に期待される利益を取り消されるだけである。たとえば、AR の場合であれば、認証の取り消しであったり、持続的農業契約 CAD の場合であればすでに支給された公的補助金の返還である。

法的手法としては、こうした同意された義務が、法的効果を産出することを目的とする。すなわち、資格の獲得が、虚偽の使用から農業者を保護するのである。たとえば、補助金支給の契約は、もし農業者が自身のコミットメントを遵守する場合に、補助金の支給への権利を与えるのである。

しかし、これらの法的手法は、公的資金の正確な使用や第三者の保護を確保するために、認可のいくつかの条件をクリアしなければならない。こうした手法は、すべての人に課せられている制約的規制を超えた補足的な制約と引き替えに利益を与えることを可能とし、その法的妥当性は、既存の規則とのその差別化に依存する。

こうした条件は、一般的に、欧州共同体法に規定されているが、この共同体法は、規則の単なる遵守に基づいて、様々な部門での環境保護活動のために公的資金を付与することを禁止しているのである。農業部門の活動は、こうした条件を免除されている。というのも、そこでの補助金は、CAP の枠組みで支給されているからであり、この枠組みは競争に関する共同体法の例外規則を有しているからである。

共同体法はまた、農業環境措置は、「適正農業実践」（単なる規則の遵守以上を含むものとして定義される）とは異なるとしている。かかるものとして、持続的農業契約 CAD で定義される制約的義務は、既存の規則よりも厳格な規範を設定しており（たとえば、植物衛生剤の使用について）、あるいはまた新しい制約を作り出しているのである（たとえば、生け垣の植栽やその維持）。

AR という表示の使用に関する共同体法が存在しない以上、こうした表示に対応するために定義された制約と、既存の規則との間での差別化が競争法や消費者法により規制される。結局、こうした表示は、格付けされていない経営や產品から区別された、経営および產品の真の特性を示さなければならないのである（消費者の知る権利や、競争の公正に関する法律が遵守されるため）。ところが Doussain によれば、Agriculture Raisonnee という資格を受けるために、農業者が同意している義務は、こうした条件を満たしておらず、こうして、公共政策の混同が見られる、というのである。

③AR：公共政策のハイブリッド化と、法的ジャンルの混同

Doussain によれば、AR においてはその基準は強制規則とほとんど同じであり、制約的規制を失敗させている、という。公権力はこうして、この制約的規制に代えて、インセンティブ的政策を促進することになるという。

(a) 法的手法の混同

AR に関する規則を検討すれば、採用されている手法は、強制 de police 規則とは同一ではない。つまりその実施は自由意思に基づいているからである。経営者は、認証機関に対

して格付けを求め、この格付けは、基準の「要請」が遵守される場合にしか付与されない。基準の違反について規定されている罰則は、格付けの中止と撤回、および付与される反対給付の返還である。

結局、AR の場合、環境保全に関しては、農業者のコミットメントは、単なる規則の遵守をそれほど超えていないのである。こうした規則には、環境保護のための畜舎の規格適合化についての規則、脆弱地帯における行動計画についての規則、農業経営糞尿散布に関する 1996 年 6 月 12 日付のデクレ、県衛生規則等がある。また AR の基準の多くの条項は、既存の制約的規則を採録しているだけである（たとえば、作物防除剤の貯蔵や選択に関する要請や、家畜の衛生条件や家畜福祉など）。

その上、新しいものとして提示されている要請の多くは、すでに、様々な形で、適用可能な条文の中に登場しているのである。ARにおいて、たとえば、畜産農家は、「経営で産出される糞尿の量を」知らなければならないと書かれている。ところが、規格適合へと適用される規則、県衛生規則、脆弱地帯に関する規則、これらは、農業者に対して、糞尿散布計画を記載するようすで義務づけている。したがって経営者は、従来の規則にしてからすでに、産出される糞尿の量について知りなければならない、とされているのである。また基準の 20 条についても同様であり、これは、散布される様々な肥料の栄養的価値についての知識を要請している。規則は、農業者に対して、窒素肥料のバランスシートを記載することさえ要請している。基準はまた、農業者が「適切な散布設備を持っていなければならない」ことを「義務づけて」いるのである（すでに規則により課せられているにもかかわらず）。

また Doussain によれば、そもそも農業省にしてからが、既存の規則と AR 基準とがほとんど同一であることを認めている。というのも、持続的農業契約 CAD と AR とを区別するために、農業省は、CAD のみが「規則上の要請を顕著に超えている」と指摘しているからである。Farre は、農業者を、環境保全に肯定的な態度を取らせるための「教育的道具」として自らの行動を提示し、基準の要請の半分は、「規則の、本質的ではあるが、しばしば知られていない点」を想起させるためのものである、と指摘している。こうしたアプローチに従えば、バーは、あまり高く設定されるべきではないことも理解されるし、またこの行動が「より多くの農業者を獲得するために」構想されていることも理解できる。高等方向付け委員会 CSO は、AR の基準の「要請」水準の低さも意識しており、「時間を通じて、要請レベルを漸進的に進歩させていくこと」を要求した。

さて Doussain によれば、法律的に見れば、規則と AR 基準がほとんど同一であることは、採用されるべき政策の変質をもたらすことになるという。制約的規制に基づいた政策は、環境への損害のリスクの存在により正当化されるが、行政当局は、AR により、こうした制約的規則の遵守にまでも、インセンチブ的手法を取ろうとすることになり、このことは、汚染者負担原則に抵触するおそれがあろう。

（い）制約的規則からインセンチブへ

Doussain によればこうした考えは決して新しいものではないという。それは農業起源汚

染管理プログラム PMPOA の場合でもそうなのであった。これは、畜舎の規格適合化に関する規則を遵守させるべく、経営が投資を行う代償として、公的資金を付与するというものであった。この PMPOA は次の意味で画期的であった。つまり、農業者を、規則を遵守させるためにインセンチブを与えることに対して、法的措置を制定したのである。こうして、もし、当初、PMPOA が公的助成の共同体法に照らして、適法ではなかったとしても、欧州委員会はこれを合法化したのみならず、共同体法に反してさえ、「規範を遵守させる」ために新しい助成金を 2003 年に制定したことになるのである。AR は、規則を遵守することに取り組む人にインセンチブを与えるという意味で、こうした論理の延長線上にある。しかも AR は、補完的な水準を超えている。というのも PMPOA におけるように、単に経営者に対して、その経営を規格に適合させるよう、暫定的に支援することではなく、彼等に、市場での永続的な競争優位を与えることだからである。

Doussain によれば、インセンチブと規制という、法的な混合は、農業分野における環境規制の適用の失敗を示しているという。こうして会計検査院 Cour des comptes は、「実践を徐々に修正していくことが、死文と化したままに留まっているような規則を遵守させることを回避するために、様々なプログラムがインセンチブの形を取ることになった」と認めていた (Rapp. Cour des comptes, La preservation de la resource en eau face aux pollutions d'origine agricole: le cas de la Bretagne, synthese annexee au rapport au 2001, fev.2002)。純粹に技術的な困難を超えて、こうした失敗の理由は、次の事実にある。つまりこの場合、規則による制約が、経営者にとっての「経済的に受け入れがたい」費用を伴ったことにある。

しかしそれでも法的な混同は、いくつかの限界に突き当たる。Doussain によれば、AR は消費者への情報提供の義務にも、競争の公正に関する規則にも適合しないように思われる所以で、司法の前に提訴されるかもしれないという危惧がある。つまり PMPOA と同様、AR の怪しい法的妥当性は、公権力に対して、考え方直されることになろうというのである。もちろん環境政策は、規制という制約的手法だけに基づくこともできない。この点で、直接支払いの「クロスコンプライアンス」は、「規則による要請」を遵守しているという条件においてのみ、公的資金を支給するという点で興味深い(共同体規則 1782, du 29 septembre 2003)。結局、直接支払いは、環境目的を持たないが、この領域での最小限度の規則の遵守がこの補助金受給の条件となっているのである。こうしてその経営の適合性の証明がなければ、農業者は補助金を得られないのである。

4. デカップリング、クロスコンプライアンス導入と環境支払い

さて、本稿を締めくくるに当たり、これまで見てきたような農業環境措置や環境関連の民間のイニシアチブが、CAP 改革の動向を受けて、どのような影響を被ることになるのか検討したい。

(1) 農業環境措置：「超過コストへの補償」原則

まず最初に、欧州の農業環境措置の限界として、それが超過費用や所得損失を補償する程度の金額しか支給できないことが、この措置の普及を妨げていることが指摘されている。以下では、欧州の農業環境措置の比較を行ったフランスの全国農業経営構造整備センターCNASEAの報告を元に、こうした措置の問題点を紹介しておこう(Les Cahiers du CNASEA, no.3, 2003, L'application du règlement de développement rural en Europe)。

農村振興規則では、農業環境措置の補償は、超過費用および所得損失に応じて計算された面積支払いとされている。場合によっては、これにその20%を上限にしたインセンチブを付加することができるともされている。こうした計算方法は、欧州委員会の当局に対して、加盟国により提示されたプログラムの審査を容易にさせる単純な枠組みを与えるという利点があった(p.29)。

しかしこうした補償原則はいくつかの限界を持つ。

- (あ) インセンチブ問題に抵触する。つまり、トウモロコシのようなCAPの第一の支柱により恩恵を受けている作物と競争力を持たせるためには、農業環境契約は、それに対応する奨励金損失を補償しなければならない。
- (い) この原則は、農業環境的取り組みをコストのかかる制約として示し、あまりの環境問題に关心のない農業者に対して、こうした取り組みについての否定的イメージを植え付ける。

- (う) 補助金の対象となる取り組みの数を制限することで、この措置の受益者を制限する。環境保全的ないくつかの取り組みは、通常の実践に照らして、経済的損失や超過費用をもたらすことを証明できない場合があり、このような場合、補助金を正当化できない。

CNASEAによれば、制約への補償金という原則から、環境サービスへの報酬という原則へと移行することで、農業環境措置の介入領域を拡大させ、農業のプラスの外部性に対して報償を与える仕組みを考えなければならない、という。

なお、農村振興規則は、単なる超過コストの補償をこえて20%のプレミアムを追加することができるとしているが、CNASEAの比較調査によれば第10表のような結果が得られている。この表からわかるように、各国、各州により、金額には相当の開きがあることが見られる。なお、イギリスの農業環境措置について述べた柘植(2005)によれば、「インセンチブ要素が考慮されている支払い単価は、(200の措置の内)3分の1にすぎない。低いものになると、事情によっては、支払い単価が所得損失・追加的費用の4割に満たないものもある」という(p.38)。

第10表 様々な地域において支給される農業環境措置の金額およびインセンチブの有無

国・州	油糧種子・タンパク作物			稲作		
	西・アラゴン	伊・トスカナ	オーストリア	西・カタロニヤ	伊・ロンバルジア	
措置	輪作	Integrated	草地化	低投入	湿地帯稲作	Integrated
金額(eur/ha)	60.10	300	50.87	98.11	504.85	135
インセンチブ	無し	無し	無し	9.1%	無し	2.1%

資料 : CNASEA(2003)p.29.

(2) CAP改革によるデカップリングの導入とボックス別支持割合の変化

2003年CAP改革により、加盟国はデカップリングを導入することになったが、その様式については各国に裁量を持たせてある。またこのデカップリングの導入は、いわゆる「ボックス」別の農業支持割合に影響をもたらすことになる。

95年から99年に至る、OECD加盟国のボックス別支持割合を見たのが、第11表である。この表からみる限り、EUはグリーンボックスの割合が顕著に低いのである。

第11表 OECD諸国におけるボックス別支持割合 (%)

国名	グリーン・ボックス			ブルー・ボックス			アンバー・ボックス		
	95年	98年	99年	95年	98年	99年	95年	98年	99年
オーストラリア	86	91	95	0	0	0	14	8	4
カナダ	51	41	46	0	0	0	19	25	25
韓国	63	69	-	0	0	-	33	20	-
米国	76	77	67	12	0	0	10	16	23
日本	47	78	75	0	1	3	52	20	21
ニュージーランド	100	100	50	0	0	0	0	0	0
EU	21	22	23	23	24	22	55	54	54

資料 : J.-P. Butault et al.(2004), p.129.

しかし、2003年CAP改革を基に支持割合を計算すれば、デカップリングの導入によってグリーンボックスの割合が顕著に増加するのである（デカップリングの様式によって違いはある）。（第12表）

第12表 CAPの2003年改革とボックス別支持割合 (%)

	1999年	2003年	
		完全デカップリング	部分デカップリング
ブルー・ボックス	23	0	8
アンバー・ボックス	54	39	40
グリーン・ボックス (デカップル支払い) (その他)	23 - -	61 (31) (30)	52 (22) (30)

資料 : J.-P. Butault et H. Guyomard, (2004), p.286.

(1999年のデータを2003年改革のシナリオ別に推計)

なお第13表に示されるように、グリーンボックスの内容を見ても、EUと米国、日本

の間には、顕著な差が見られる。

第13表 グリーン・ボックスの内訳

	1995-1998年平均			1999年		
	EU	米国	日本	EU	米国	日本
一般サービス	28.7	13.3	83.4	33.7	15.4	86
公的在庫	0	0	2.2	0.1	0	1.7
食糧援助	1.7	74.6	0.9	1.4	66.4	0.3
デカップル所得支持	1.1	7.7	0	4.8	11	0
保険	1.7	0.3	2.3	1.8	3.3	2.2
構造調整	36	3.7	7.3	16.1	2.9	5.2
環境	18	0.5	3.9	27.3	0.7	4.3
地域	12.8	0	0	14.5	0	0
その他	0	0	0	0	0	0
合計	100	100	100	100	100	100

資料：J.-P. Butault et al.(2004), p.130

さて上述のように、2003年CAP改革により、グリーンボックスの割合が顕著に増加する以上、EUは農業環境措置に努力を傾注する必要性が緩和されることになる。農業環境措置が、「超過コスト」原則に厳密に留まるならば、なおのことその普及は妨げられることになろう。しかも、「適正農業規範」の導入により、農業環境支払いの基準がさらに厳格化されるようなこともあるかもしれない。事実、Agriculture Raisonneeでは、その基準レベルの厳格化が進められている。このような背景において、農業環境措置の今後の普及には、「超過コスト」原則の見直しが是非とも必要となるだろう（もっともWTOの国際規律という制約を考慮しなければならないであろう）。

ちなみに、フランスでの環境支払いの支払い額算定方法である、「超過費用・所得損失の補填の具体例を示せば第14～16表のようである(MAP, DEPSE-DERF, ANNEX Notes sur la declinaison regionale des actions agro-environnementales, le 21, mars, 2000)。

第14表 輪作体系における作物の多様化

行動番号	地域	契約明細	助成金額	対応する適正農法	適正農法や所得損失に対する超過費用(インセンチブ)に照らして、補助金を正当化
2.1.		<p>飼料作物の導入：アルファルファ。</p> <ul style="list-style-type: none"> 作物の病気を減少させるために、補足的な飼料作物を導入することで輪作を延長。 典型的な、菜種・小麦・大麦という輪作に統いて、3年間、アルファルファを導入すること（導入される作物についての技術的軌跡を正確にし、他の輪作作物も適正農法の対象になることを指摘すること）。 年間の輪作計画を作成。 導入される新しい作物の面積の最低限の%を技術委員会により作成（耕種作物の5%以上）。 	輪作における追加的作物の導入にかかる面積、1haあたり年間703 フラン	<p>最もしばしば行われている輪作は、3年間である。トウモロコシか油糧種子に統いて2年間の穀物である。</p> <ul style="list-style-type: none"> この地方においてアルファルファはあまり作付けされていない(1977年で2,000ha、農地面積の1%未満)。 輪作への草地の導入は、耕種地帯にはほとんどなされていないが、複合作物地帯ではいっそう発展している（農業省統計情報部、1998）。 	<p>所得の損失(粗販売額の格差)</p> <ul style="list-style-type: none"> 菜種・小麦・大麦の輪作の場合の粗販売額： $5,832 + 4,409 + 3,876 = 14,117$ フラン/ha アルファルファ・アルファルファ・アルファルファ・小麦・大麦・菜種の輪作の場合の粗販売額： $3,300 + 3,300 + 3,300 + 4,409 + 3876 + 5832 = 24,017$ フラン/ha $24,017 \times 6 = 4,003$ フラン/ha/年 <p>(資料：県農業簿記センター、農業会議所 1997年) 所得損失 = $4,706 - 4,003 = 703$ フラン/ha/年間</p>

第15表 冬季での裸地面積の削減

行動番号	地域	契約明細	助成金額	対応する適正農法	適正農法や所得損失に対する超過費用(インセンチブ)に照らして、補助金を正当化
3.1.		<ul style="list-style-type: none"> 春季の耕作以前に、冬季の裸地での窒素トラップ piege 作物の植え付け。 先行する作物の収穫後できるだけ早く、被覆作物が植えられること(植え付けの期限を明示すること)。 トラップ作物は、土壤タイプに応じて、技術委員会により決められた期日まで、できるだけ長く維持されること(ex.泥土では2月1日まで)。 中間作物では、あらゆる肥料や農薬は禁止。 輪作方法(各年時での面積変動の許容範囲を記入)。 裸地での最大限許容面積の最終割合が、技術委員会により、各県ごとに決められる。 	1haあたり年間625 フラン	<p>当該州では、中間作物の植え付けはほとんどなされていない。</p>	<p>中間作物の植え付けと破壊に関連した超過費用</p> <ul style="list-style-type: none"> 耕起作業による土壌の準備労賃(1ha150 フラン) 種蒔き、整地労賃(1ha97 フラン) 種子の購入代金(1ha150 フラン) 作付け前での、被覆作物の破壊労賃(1ha168 フラン) 次の作物の除草にかかる超過費用(1ha60 フラン) 超過費用全体：年間1haあたり725 フラン 次の作物に対する窒素投入の節約(年間1haあたり100 フラン) 補助金額：$725 - 100 = 625$

第16表 経営での水利用の削減

行動番号	地域	契約明細	助成金額	対応する適正農法	適正農法や所得損失に対する超過費用（インセンチブ）に照らして、補助金を正当化
11.1.		<p>灌漑化された耕作面積の削減。</p> <ul style="list-style-type: none"> トウモロコシや大豆にかかる奨励受給可能な灌漑面積の削減。 歴史的基準の年間水量の確定。 <p>例：泥土・粘土土壤（白土）の場合 利用可能土壤水分量 70mm, 容易に利用可能土壤水分量 49mm。 Chissey sur Loue での 1971-1999 年の累積水不足 トウモロコシ：110mm 大豆：83mm</p> <p>例：粘土（黒土）の場合（省略） 灌漑が放棄される。トウモロコシ、大豆の面積の申告（灌漑面積の 10%以上）。 農業者が取り組むべき輪作に対応する水量の確定。 水量計の設置と穀物年度末での消費量の申告。 地片のフォロー表、年間輪作計画。</p>	<p>トウモロコシ： 1haあたり年間 1,554 フラン 大豆：年間 1ha あたり 936 フラン</p>	<p>通常の適正農法もしくは当時の実践についての記述。 利用されるデータ： <ul style="list-style-type: none"> 簿記センター、農業会議所 県農林部、作物統計 記述： <ul style="list-style-type: none"> 灌漑栽培：25mm 以上の水を少なくとも 1 回以上行う灌漑。 水を引くための申請と許可。 水道局に対する申請。 <p>〔平均〕 トウモロコシ：35-45mm を 2 回 (60-90mm) 大豆：30-45mm を 1 回か、25-30mm を 2 回 (30-60mm)</p> </p>	<p>簿記センターや農業会議所のデータによる、1haあたり収穫量 (100kg)</p> <ul style="list-style-type: none"> 灌漑大豆 1995 年 : 30.8 非灌漑大豆 1995 : 22.6 不足 : 8.2 灌漑大豆 1996 : 28.8 非灌漑大豆 1996 : 23.8 不足 5 灌漑大豆 1997 : 28.6 非灌漑大豆 1997 : 21.2 不足 7.4 灌漑大豆 1999 : 31.4 非灌漑大豆 1999 : 21.1 不足 10.3 <p>平均 : 7.725 所得の損失 $7.8 \times 100/\text{ha} \times 120 \text{ フラン} = 936 \text{ フラン}$</p>

5. おわりに

本稿は、2003 年 CAP 改革によるクロス・コンプライアンスや「適正農業規範」の導入が、農業環境措置やその他の措置による環境プレミアム（AR や Eurep GAP など）にどのような影響をもたらすかを検討するための前提作業を試みた。もちろん 2003 年改革によるこうした効果を実際に論じるには、まだなお時期尚早である。しかし環境支払いの算定根拠を、「超過コスト」の補償だけに求めるにすれば、農業環境措置は普及しないであろう。また、農業環境措置の評価を通じて、CAP 直接補償支払いに対して、農業環境措置の支払いが競争力を持たないことが、同措置の普及を妨げていることが示唆された。まさに、Le Goffe が指摘していたように、少なくとも水系レベルでの参加者に対してインセンチブ部分を提供できるような水準でなければ、環境的効率性を確保できないであろう。国際規律という制約の下で、いかにしてこうした措置の加入者を増大させていくことができるか、制度設計のあり方を工夫することが必要であるように思われる。

〔参考・引用文献〕

- Agreste Primeur. (2005) no.158.
- Butault, J.-P. (2004) *Les Soutiens a l'Agriculture: theorie, histoire, mesure*, INRA.
- Cahiers du CNASEA. (2004) no.4.
- Cahiers du CNASEA. (2003) "L'application du reglement de developpement rural en Europe," no.3.
- Doussan, I. (2004) "Entre contrainte et incitation: analyse juridique de la qualification au titre de l'Agriculture Raisonnee," no.3, INRA Sciences Sociales.
- European Commission ホームページ
<http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/envir/index-en.htm>, (アクセス日 : 2005 年 9 月 1 日).
- MAAPAR, *Rapport d'évaluation a mi-parcours de l'application du PDR France*.
- Ph. Le Goffe. (2003) "Multifonctionnalite des prairies: comment articuler marche et politiques publiques?"*Anim*, 16(3), INRA Prod.
- Ph. Le Goffe et L.-P. Mahe. (2001) "Les CTE en Bretagne: des politiques economiques aux realites," no.special,Ingenieries.
- 柘植徳雄 (2005) 「イギリスにおける農業環境政策の現状」, 『平成 16 年度 欧州における農業環境政策に関する調査分析委託事業報告』.