

EU(ドイツとオーストリア)の農業環境政策の実施状況

九州大学大学院農学研究院教授

横川 洋

頁

2003年CAP改革下におけるドイツ、バーデン・ヴュルテンベルク州の農業環境政策

1 はじめに	45
2 EUのCAP改革とドイツでの実施	46
1) 2003年CAP改革(フィシュラー改革)	
2) ドイツでの実施	
3 ドイツにおける農業環境政策	47
1) ドイツの農業環境政策の枠組み	
2) クロス・コンプライアンス	
4 バーデン・ヴュルテンベルク州農業環境政策「MEKA」	51
1) MEKAプログラムの展開と内容	
2) MEKA IIの現状	
3) MEKA IIに対する農家の評価	
4) MEKAの展望 - 2007年EU新CAP改革に向けて -	
5 おわりに	65

オーストリアの農業環境プログラム

1 オーストリア農業の作目分布、経営規模	67
2 農業環境プログラム(OPUL2000)の概要	69
1) 名称	
2) 助成目標	
3) 助成条件	
4) 特色	
5) 先行プログラムとの相違点	
3 農業環境プログラム(OPUL)の施策(助成措置)	72
4 農村振興政策の中の農業環境プログラムの位置	75

5 農業環境プログラムの10年間の展開	75
6 公的助成金の構成と分布状況	78
7 農業環境支払いの金額別助成件数の構成	84

2003年CAP改革下におけるドイツ、バーデン・ヴュルテンベルク州の 農業環境政策

横川 委員

1 はじめに

EUの農業政策は92年CAP改革以降、消費者負担型の農政から納税者負担型へ、価格政策から直接支払いへの移行が段階的に行われている。それまで農業予算の殆どを占めていた価格支持予算が削られ、休耕や環境保全を条件に農業者に直接所得保障への予算の転換が図られた。

こうした中、ドイツでは各州が独自に行っている農業環境プログラムが着実な進化を遂げた。特に、粗放化プログラムの導入が加盟各国に義務付けられた92年CAP改革（関連措置、規則2978/92）を機にEUからの財政支援が得られるようになったバーデン・ヴュルテンベルク州の農業環境プログラム「MEKA（市場負担緩和と農耕景観保全のための調整金プログラム）は「自由参加」、「点数制」など農家の自主性を特徴とし、同州の多くの農家が参加するなど成果を上げ、EU委員会推薦の農業環境プログラムとなった。

2003年CAP改革では、「第1の柱」（価格所得政策）において、完全デカップリング（生産からの切り離し）とクロス・コンプライアンスの基準となるGAPの最低ラインの統一化及び実質的な引き上げが行われている。また、2000年の前改革では任意であった大規模経営に対する直接支払いの削減（モジュレーション）を義務化しており、これはGAPの最低ライン統一化と合わせて、全体的な直接支払いの支払額を制限する狙いがある。

また、「第2の柱」（農村開発政策）に関して、モジュレーションによる第1の柱の予算制限により従来からの農業構造政策、条件不利地域政策、農業環境政策などを含む農業振興政策の強化が行われている。現行のMEKAⅡに対するEUからの予算はこの第二の柱から出ており、より多くの予算の割り当てが期待される一方、完全デカップリングとクロス・コンプライアンスにより直接支払いの要件がより厳密にGAPを越える部分のみに対し支払われることになったことで、MEKAⅡの組み替えが必要となり、現在の観測ではバーデン・ヴュルテンベルク州がMEKAに使うことのできるEUからの予算は削減される方向である。

本稿ではバーデン・ヴュルテンベルク州のMEKAプログラムを事例に、2003年CAP改革による完全デカップリング、クロス・コンプライアンスに対するドイツ連邦、及び州の取組みについて、その現状と今後の展開を明らかにしていきたい。

2 EUのCAP改革とドイツでの実施

1)2003年CAP改革(フィシュラー改革)

2003年CAP改革では農政改革の「第1の柱」(価格所得政策)に含まれる各種直接支払いを統合した品目横断的な単一支払い制度を導入し、生産からデカップリングした直接的支払いの一本化、すなわち耕種作物に対する価格補償支払い、家畜奨励金いずれも、その単価を2000~2002年の支払い実績を基準に固定化し、現在の生産量に関係なく同一の単価で計算された額を支払う方式を進めている。また、この支払いは、最低限の環境への配慮についてのGAPの最低ラインとして環境保全、自然保護、食品安全に関するEUの19の法律に基づき定めた基準や農地保全義務の遵守に結びつけられる(クロス・コンプライアンス)。

ただし、単一支払い制度への移行に関しては、加盟国間にある程度の自由度が残された。国別に定められた財政支出額の範囲内で、生産中立的でない部分も部分的に認める(部分的デカップリング)。また、単一支払いのヘクタール当たり単価の設定方式についても、2000~2002年の支払い実績に基づき個々の経営について算定する方式(スタンダードモデル)、地域単位に一律に設定する方式(コンビネーションモデル)、両者の組み合わせという3つの選択肢を設けた。

また、従来からの農業構造政策、条件不利地域政策、農業環境政策などを含む農政改革の「第2の柱」(農村開発政策)について、クロス・コンプライアンス導入とともに、大規模経営に対する直接支払いの削減(モジュレーション)により、予算額の増加を図り、農村開発政策の強化を進めている。([5] 市田)

2)ドイツでの実施

2003年CAP改革にもとづいて、2004年6月にCAP改革をドイツで実施する「共通農業政策改革実施法」が決定され、2004年7月21日に施行された。

ドイツにおける直接支払いは可能な限りデカップルされる。支払額の算定基準となる単価決定は、当初は個別実績に基づく方式と地域一律方式の組み合わせによる。個別実績に基づく方式と地域一律方式の「組み合わせ」による。個別実績に基づく支払いは、2000~2002年に各経営に支払われた平均単価に基づくが、様々な修正が施される。

国別上限の地域一律支払いはまず、デカップリング直接支払いについてドイツに割り当てられた国別上限が、13の地域に配分される。現行の直接支払いの実績は、92年農政改革、アジェンダ2000、各地域の特殊な生産構造によって規定されているが、現行通りの配分を行うと地域格差が大きくなる。連邦及び大多数の州にとって支払額の地域差は、直接支払いの根拠付けの見地から、社会的に望ましい貢献、動物や環境の保護、農耕景観の保全に対する報酬としては正当化しがたいものである。そこで、連邦と州は大方、ドイツに割り当てられた直接支払い総額の35%を各地域の受給権面積に応じて、残りの65%を2000~2002年に

各地域で実際に支払われた額に基づいて配分することで合意している。この方法により過去の直接支払い総額の5%以上を失う地域は出現しない。また、直接支払い単価についての最高地域と最低地域の差は、100ユーロ未満に縮まる（〔4〕市田）。

そして、2010年～2013年には最終的な地域統一単価に向けて調整を行う。この場合の「地域」とは州のことである。そして、2013年からは、畑作、草地作などの作目にかかわらず、連邦平均で1ha当たり328ユーロの単一支払いに完全移行する。緑の党のキュナスト大臣率いる連邦消費者保護省の狙いは、単一支払いへの完全移行により畑作と草地作の支払い単価の差をなくし、草地作を優遇することによって、農業全体を環境保全的にし、国民の支持を得ることであり、直接支払いに関わる行政コストを削減することである（〔5〕市田）。

参照額に基づいて算出された支払額は経営者に伝えられ、経営者がクロス・コンプライアンスの要件を満たしている場合に将来にわたって受給できる額が明らかとなる。クロス・コンプライアンスの要件を経営者が遵守しない場合は支払いを減額する。

これらデカップリング直接支払いは、ドイツでは2005年1月1日から開始される。2005年の支払い請求額の算出については、2000～2002年の経営に対する直接支払額と2005年5月31日の牛乳参照量、2005年5月17日の経営の支援対象面積、土地が存在する地域の土地関連額の3要素からなる。これら経営個別額と土地関連額は、該当する州の当局が調査・算定する。この際、経営個別額は標準モデルに従って算出され、土地関連額は地域モデルに従って算出される。そして、ドイツ全体のリザーブ分は控除される。（〔2〕高山）

3 ドイツにおける農業環境政策

1) ドイツの農業環境政策の枠組み

ドイツでは農業環境政策は基本的に州毎に実施され、その内容は基本的にEUの規則2078/92、および連邦のガイドラインに従っている。以下、EU規則2078/92およびドイツ連邦のガイドラインについて見ていこう。

ベルリン合意によって2000年以降のEU各国の農業環境政策は「欧州農業指導・補償基金（EAGGF）による農村開発への助成についての規則（1257/99）」に沿って、EU構造基金による農村地域政策の中で実施されることになった。92年CAP改革の関連措置であった「環境保全と景観維持のための要件と共存する農業生産方法に関する規則（2078/92）」の目的は「環境を保全し農耕景観を維持するように計画された農業生産方法」を促進すること、具体的には、① 環境に便益をもたらす農業生産活動（粗放化、畑地の農地への転換、農耕景観を維持し、絶滅危惧動植物を守るような農業活動）、② 農業生産を行わない土地管理（耕作放棄地の環境保全的な利用、環境保全やビオトープのための20年間の休耕、市民のレジャー利用のための農地管理）であった。「農村地域に関する新規則（1257/99）」の目的はこれと同じであったが、直接支払いに関して① 少なくとも5年間継続した農業者に対

して行われる、② 採用された方法は「適切な農業活動」の適用以上のものでなければならない、という制限を設けている。

これらEU農業環境政策の動きに対し、ドイツでは環境保全や景観維持と共存しうる農業の促進に対する直接支払いは、88年から共同課題「農業構造と沿岸保全法」の中の過剰農産物対策のための「特別措置」として行われていた。この場合の直接支払い支出の負担は連邦、州が7：3で負担していた。また、粗放化プログラムが共同課題の中、細かくは「市場及び立地条件に適応した農耕の促進」という項目の中に有機農業促進プログラムとともに位置付けられ、助成金の要件や額についてのガイドラインが示された。

このガイドラインに沿った粗放化プログラムであるバーデン・ヴュルテンベルク州の「MEKA」やバイエルン州の「KULAP」はCAP改革の関連措置とみなされ、その財政支出の50%までEUが負担することになった。つまり、ドイツでは92年CAP改革を機に、それまでばらばらに行われてきたプログラムが連邦の基準に沿って統合され、かつ、EUのガイドラインに沿う優秀なプログラムについては、EUから直接財政援助を受けることが可能になった。

さらに「アジェンダ2000」および「農村地域政策に関する新規則(1257/99)」を受けて、連邦政府は「共通課題」の中に引き続き農業環境政策を位置付け、① 有機的農法、② 粗放的草地利用(畑地の粗放的利用草地への転換を含む)、③ 永年作部門での除草剤の使用中止、④ 特定の農業・生態関連直接支払いの対象となる農用地の提供及び農業生産構造の改善に役立つような長期間の休耕についてガイドラインを刷新し、直接支払いの要件として「適切な農業活動」を越える活動、すなわち、環境や景観に対する明らかな便益に対して支払うことを組み込んだ。([6] 市田)

この共通課題は2005年～2008年の基本プランにおいて農業環境政策がさらに拡大され、一定の草地における放牧利用、遺伝子的に価値ある草地の維持、牛の夏期の放牧、羊や山羊の家畜種の維持、などの施策が補償される。([2] 高山)

このように、ドイツでは特に財政が比較的豊かな州が独自に開発・発展させてきた農業環境プログラムは連邦政府がEUの基準に沿って統合し、EUからの財政援助が可能となったことでさらなる展開を見せてきた。しかし、2003年CAP改革の柱である完全デカップル化、及びクロス・コンプライアンス付きの直接支払いの一本化により、農業全体の環境保全と行政コストの削減を見込むことができる一方で、州がこれまで行ってきた農業環境プログラムの独自性は当然ながら失われつつあり、さらに、プログラム自体の縮小が余儀なくされている。それは州独自のプログラムにおける直接支払いの基準とEUが新しく定めた基準との不整合が要因の一つである。その例を4章で明らかにする前に、直接支払いの要件について整理しよう。

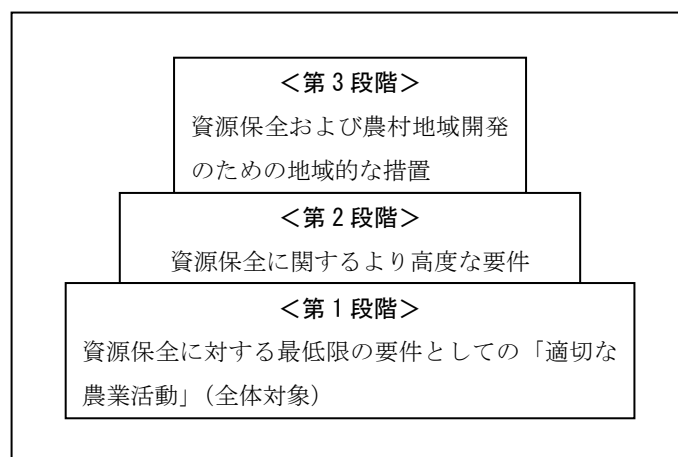
2) クロス・コンプライアンス

前項で触れたように、「欧州農業指導・補償基金(EAGGF)による農村開発への助成

についての規則（1257/99）」において示された直接支払いに関する要件（直接支払いに関して、① 少なくとも5年間継続した農業者に対して行われる、② 採用された方法は「適切な農業活動」の適用以上のものでなければならない）を受けて、連邦政府は「共通課題」の中に「適切な農業活動」を越える活動、すなわち、「環境や景観に対する明らかな便益」に対して支払うことを組み込んだ。そして、2003年CAP改革により、このクロス・コンプライアンスが作物横断的に直接支払いにリンクされることになった。

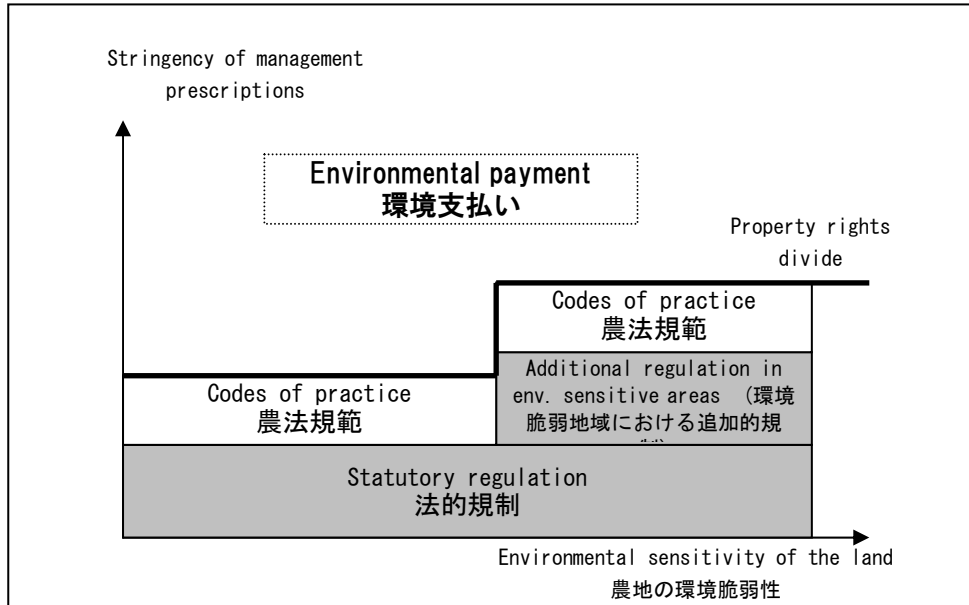
クロス・コンプライアンスを理解する上で重要な「適切な農業活動」及び「環境や景観に対する明らかな便益」の概念上の位置付けについては、ミュンヘン工科大学のハイゼンフーバーが示した農業環境政策を3段階に分けた概念（図1参照）により整理できる。第1段階には資源保全に対する最低限の要件としての「適切な農業活動」が位置し、第2段階に資源保全に関するより高度な要件、第3段階に資源保全及び農村地域開発のための地域的な措置となっている。この概念に従えば、「環境や景観に対する明らかな便益」とは第2、第3段階の位置を指し、したがって、環境支払いは第1段階より高位の農業環境措置に対してのみ支払われる。そして、第2段階、第3段階に措置に対する支払いはそれぞれ、EUの基準に準じた連邦の環境支払い、州・郡独自の環境支払いというふうに区別できる。

図1：段階別農業環境政策



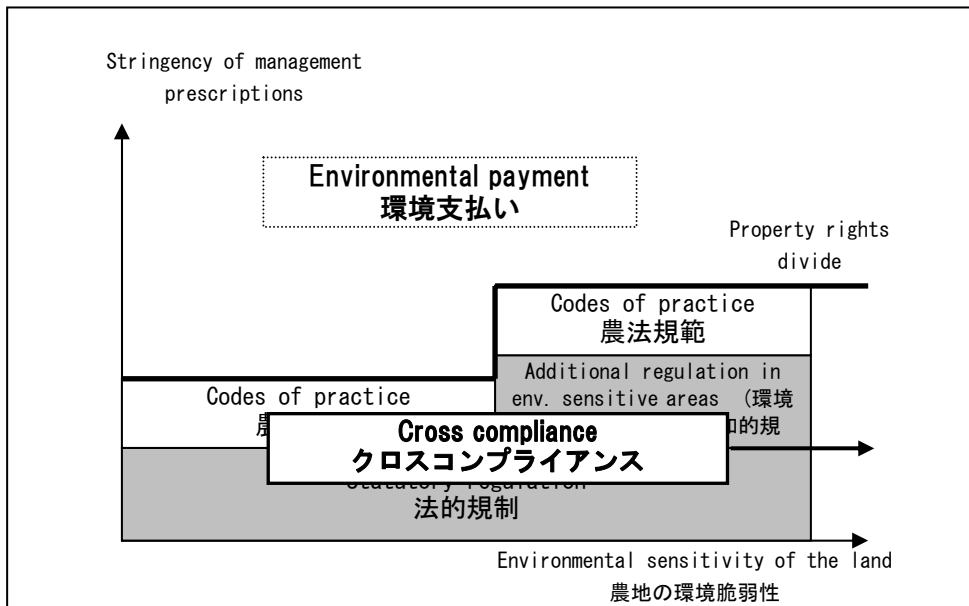
資料：A. Heissenhuber 教授聞き取り調査資料，2005年7月

図 2：農業環境政策における政策手法の相互関係（1）



資料：U. Latacz-Lohmann, Agri-environmental policy in Europe-experiences and perspectives 2005, 29. August 2005, Tokyo

図 3：農業環境政策における政策手法の相互関係（2）



資料：U. Latacz-Lohmann, Agri-environmental policy in Europe-experiences and perspectives 2005, 29. August 2005, Tokyo

また、キール大学の Uwe Latacz-Lohmann は農業環境政策の政策手法の相互関係の中でクロス・コンプライアンスを位置付けている（図 2、3 参照）。図 2、3 中、中央の所有権分離線より下方が農業経営における資源保全に対する最低限の要件である「適切な農業活動」である。すなわち、図 1 の第 1 段階は管理レベル順に法的規制、農法規範に区別され、さらに湿地、地下水源周辺、傾斜地など汚染の影響を受けやすい地域においては法的規制に環境脆弱地域における規制が加わる。これらが農家が農業経営を行う上で当然遵守すべき事項であり、2003 年 C A P 改革により一本化された直接支払いを受け取る条件（クロス・コンプライアンス）である。

4 バーデン・ヴュルテンベルク州農業環境政策「MEKA」

バーデン・ヴュルテンベルク州は 1992 年以降、MEKA プログラム（Markt Entlastungs und Kulturlandschafts Ausgleich：市場負担緩和と農耕景観保全のための調整金プログラム）の中で、環境に適合した農業経営の導入と維持を推進している。この効果が実証されたプログラムは 2000 年 C A P 改革（「アジェンダ 2000」）に対応してさらに改良され、2000 年より MEKA II としてバーデン・ヴュルテンベルク州の農家に提供されている。

1) MEKA プログラムの展開と内容

MEKA プログラムは州政府（バーデン・ヴュルテンベルク州農村地域省）が実施する州の全域を対象とした事業で、供給コストの大きさに応じて点数付けされた農業の粗放化に役立つ多様な農法をメニュー方式で用意し、参加農家はそのメニューから実行可能な農法を自由意志で選択、組み合わせし、5 年間その実施を州政府と契約するというものである。同プログラムの目的は、① 農耕景観の維持と保全、② 環境保全的農業ないし粗放的農業と市場負担緩和（農産物過剰削減）的農業との導入あるいは維持、③ 農耕景観の維持と保全のために十分な数の農業経営の存続を保証すること、の 3 つである。

支払額の財源は MEKA I の時点で EU 50%、国 30%、州 20% で、EU が半分を負担していることから分かるように、このプログラムは 92 年の EU 「農業環境規則（2078/92）」に基づいた直接支払いプログラムである。直接支払いの根拠は、それぞれの農法が環境に対してプラス効果を発揮（環境便益を供給）すると想定されているからであり、実際には、プラス効果の供給に伴う農家のコスト増加の補填と農家を誘導するインセンティブ費用に対する直接支払いである。

バーデン・ヴュルテンベルク州農村地域省は、92 年以降 8 年間の MEKA の実績を踏まえて、「アジェンダ 2000」に対応した MEKA の再編案（MEKA II）を 2000 年に EU 委員会に申請し、2000 年 9 月に承認された。MEKA II では MEKA I が大幅に拡大され、分野が 4 つ（MEKA I）から 7 つ、メニューが 27 種類（MEKA I）から 50 種類に増えた（表 1 参照）。多数の農家が参加できるように選択肢を増やす「メニューの多様化」、参加農家の経営全体をカバーできるような「メニューの総合化」、及び直接支払いという財政負

担型の新しい助成方法の透明性を高めるためのメニューの厳格化(支払い基準の明確化と引き上げ)が行われ、今日に至っている。

表1：バーデン・ヴュルテンベルク州 MEKA II (2000年)

A 環境に配慮した経営管理	
A1～A4の措置には、A5の記録作成が必ず必要である。	
A1 基本栄養素施肥と窒素施肥の基礎としての定期的な土壌分析	
・ 草地(検査年に対して)(P, K, Mg, pH) 1点/ha	
・ その他の農地(毎年)(N, P, K, Mg, pH)	
3haまで	4点/ha
3haを越え1ha増すごとに	2点/ha
・ 液状糞尿(スラリー)の調査を行えば、追加得点	3点/経営
(1経営当たり上限は60点=1,200マルク。つまり1点は20マルクである)	
A2 家畜糞尿の環境調和的な散布	
基準スラリー農地1ha当たり1.0頭まで	2点/ha
基準スラリー農地1ha当たり1.0～2.0頭	4点/ha
A3 果樹栽培における予察による有用生物の利用と有用生物保全的な植物保護剤	9点/ha
A4 ブドウ栽培とホップ栽培における真菌性病気の伝染力確認のための監視・観察手法の導入	5点/ha
A5 環境を重視した営農手法についての記録作成	10点/経営
A6 畑地における4つの柱で組み立てられた輪作の維持	1点/ha
B 農耕景観の維持と保全	
B2～B5の措置はB1の措置との組み合わせで実施しなければならない。	
B1 経営全体における草地の粗放的利用の導入ないし維持	9点/ha
B2 主飼料地1ha当たり0.5～1.4頭の家畜頭数の維持	4点/ha
B3 傾斜草地の粗放的利用	
3. 1 傾斜度25～35%	10点/ha
3. 2 " 35%以上	16点/ha
B4 草地における植物種の多様性に対する報酬	5点/ha
B5 ピオトープ維持、種維持、景観維持の理由から生態的に貴重な草地での粗放的形式の草地利用	
5. 1 最も早い場合でも7月初めの刈り取り	5点/ha
5. 2 メッサーバルケンを使つての刈り取り	5点/ha
5. 3 その他の条件(例:敷ワラ取得、固形肥の散布)	2～5点/ha
5. 1～5. 3までの合計得点の上限は10点	
C 景観保全的で特に少なくなった利用方法の確保	
C1 高木仕立ての粗放的果樹園の維持ないし街道沿い等の並木状果樹の維持	10点/ha
C2 指定された斜面ブドウ栽培の維持	35点/ha
C3 危機にさらされた地域特有(在来)の用畜品種の維持	10点/頭
D 化学的に合成された生産資材の放棄	
D1 経営全体での化学的合成の植物保護剤と肥料の放棄	8点/ha
D2 有機農業(生態的農業)	
2. 1 畑地	17点/ha
草地	13点/ha
園地	50点/ha
永年作物	60点/ha
D3 公認の監視機関によるコントロールの証明(一経営当たり上限は40点)	4点/ha
E 粗放的で環境保全的な植物生産	
E1 成長調整剤の放棄	
1. 1 小麦	10点/ha
1. 2 ライ麦・ライ小麦	6点/ha
E2 畑地での窒素施肥量の20%低減	7点/ha
E3 畑作、園芸、永年作物での緑化措置	
3. 1 秋期緑化及び年間緑化	9点/ha
3. 2 畑地での冬期緑化	11点/ha
E4 マルチ播種	6点
E5 畑作、園芸、永年作物での除草剤の放棄	
5. 1 園芸と永年作物(全面的放棄)	17点/ha
5. 2 畑作(全面的放棄)	7点/ha
5. 3 畑作、園芸、永年作物(側条除草剤散布)	4点/ha
5. 4 永年作物(点的除草剤散布)	10点/ha
E6 穀作の条播間隔を最低限17cmに拡大する	6点/ha
F 生物学的ないし生物工学的手法の適用	
F1 畑作(トウモロコシないしバレイショでの適用)	3～6点/ha
F2 園芸	10点/ha
2. 1 露地	25点/ha
2. 2 施設	250点/ha
F3 果樹	10点/ha
F4 ブドウ栽培	
4. 1 フェロモンの使用	10点/ha
4. 2 バクテリア・プレバラートの使用	5点/ha
G 特別に保護された生息空間の維持	
G1 貴重な生息空間の粗放的利用形式	18点/ha
G2 生息空間にふさわしい利用条件の追加	
2. 1 景観構成要素(例:生垣)の維持と保全	16点/ha
2. 2 最も早い場合で7月初めの刈り取り	5点/ha
2. 3 メッサーバルケンを使つての刈り取り	5点/ha
2. 4 その他の条件(例:敷ワラ取得、固形肥の散布)	2～5点/ha
G2. 2～2. 4の手法に対する調整金の総額の上限はha当たり10点。B3の措置との組み合わせは可能であるが、B1の措置は含まない。	

資料：横川洋・佐藤剛士・宇根豊，2003年

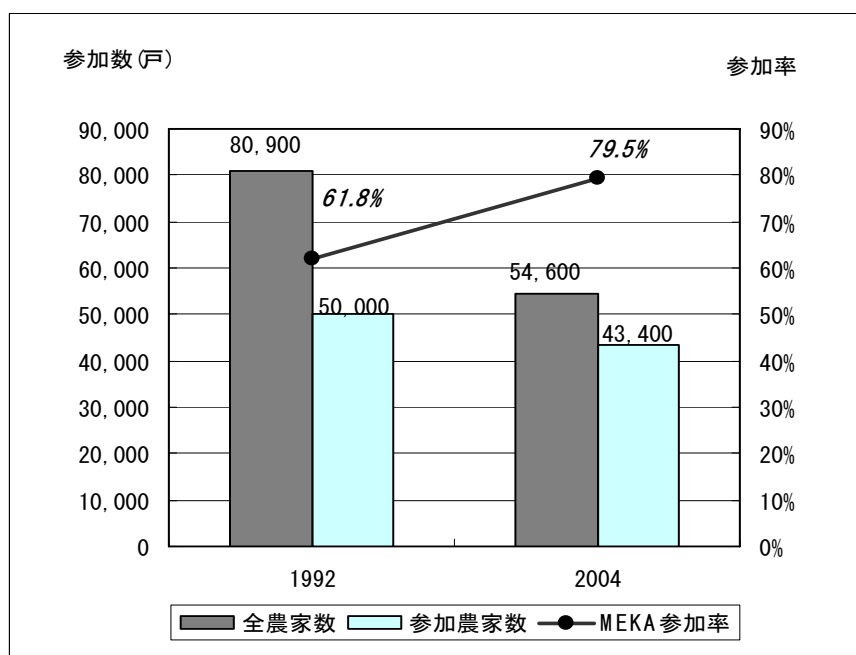
2) MEKA II の現状

2000年より開始されたMEKA IIは、今年（2005年）で6年目を迎える。MEKAプログラムのメニューは5年間契約であるから、一度契約期間終了を迎えた農家も現れており、区切りの時期である。ここでは、これまでのMEKA IIの参加農家数の動向と、環境面における成果について触れよう。

(1) MEKA II 参加農家の動向

MEKAプログラムに参加している農家の数は2000年に50,000戸¹、2001年には51,000戸²とMEKA II導入後もなお増加したが、2001年をピークに減少し始め、2004年には43,400戸（図4参照）となっている。その一方で、バーデン・ヴュルテンベルク全農家戸数に占める参加農家数の割合では1992年に61.8%であったのに対し、2004年には79.5%と増加している。バーデン・ヴュルテンベルク州全体の農家数の1992～2004年の減少率が2,200戸／年であるのに対し、MEKA参加農家の減少率は550戸／年と1/4の値である。

図4：MEKA プログラム参加農家数の動向



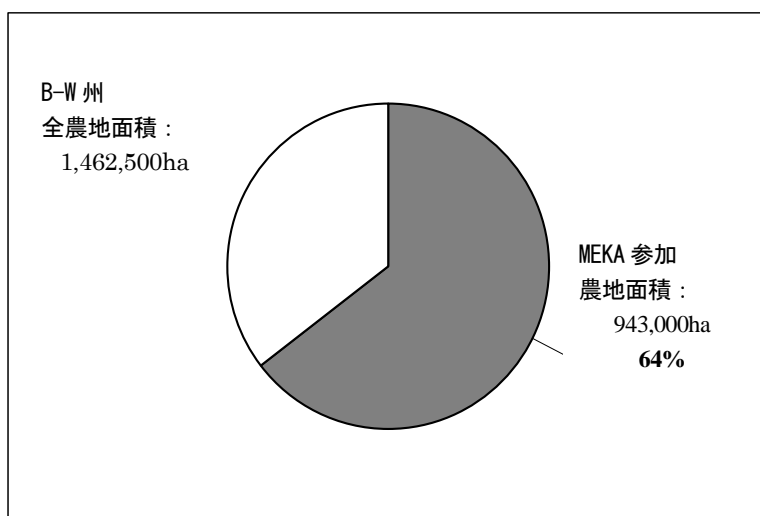
資料：B-W州農業農村振興庁資料，2005

注）図中のパーセンテージは全農家数に占める参加農家数の割合。

¹ ² B-W州農業農村振興庁聞き取り調査より

また、2004年時点でのMEKA参加農地面積は943,000haで、バーデン・ヴュルテンベルク州の総農地面積1,462,500haの64%を占めている（図5参照）。MEKA参加農家一戸当たりの平均農地面積は21.73haであるが、一方でMEKAに参加していない農家の平均農地面積78.71haでMEKA参加農家の農地面積の3.6倍である。これら平均値で見ると、MEKAに参加している農家は比較的小規模であることが分かる。

図5：B-W州全農地面積に占めるMEKA参加農地面積の割合（2004年）



資料：B-W州農業農村振興庁資料，2005

以上で見てきたようにバーデン・ヴュルテンベルク州全体の農家数が減少している中でMEKA参加農家数も減少しているが小規模農家を中心としてMEKA参加率は高くなっている。

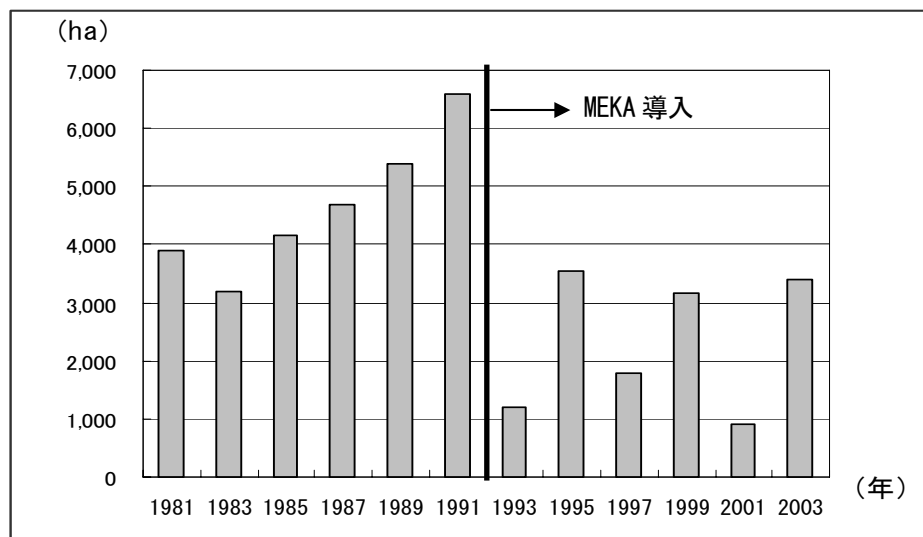
(2) MEKA IIの環境面における成果

次にMEKAプログラムの環境保全的効果について見てみよう。バーデン・ヴュルテンベルク州農村地域省の調査によれば、MEKAは環境面で着実に成果を挙げている。

図6はバーデン・ヴュルテンベルク州における草地減少面積の推移を2年間隔で表したものである。草地は動植物の生息域であり、また、農耕景観を構成する重要な空間である。1983年頃から1990年初頭まで草地の減少面積が年々増加しており、当時、草地の維持が大きな課題であったことが窺える。そして、1992年のMEKA導入を境に、草地面積の減少速度は大きく鈍化した。最も草地面積の減少が大きかった1991-1992年の2年間は約6,500haが減少したのに対し、2001-2002年では約950haの草地減少にとどまった。平均値で見ると、1981年～1991年の期間の草地減少面積の平均値が約4,658ha/2年であったのに対し、MEKA施行後の1993年～2003年の期間では約2,333ha/2年であり、MEKAは草地減少速度を施行以前の

値の半分にとどめており、草地面積の維持効果が現れている。

図6：B-W州における草地減少面積の推移



資料：B-W州農業農村振興庁資料，2005

次に表2～4はMEKA IIのメニューE（粗放的で環境保全的な植物生産）およびメニューF（生物学的ないし生物工学的手法の適用）の措置により、2004年に農地において削減された窒素分の使用量、硝酸塩浸出量、化学的合成の植物保護剤の使用量を表している。農地に投入される窒素分に関してはメニューE1（成長調整剤の不使用）により、年間2,607t、メニューE2（畑地での窒素施肥量の20%低減）により2,829t、メニューE6（穀作の条播間隔を最低17cmに拡大）により3,575t、年間計9,011tが削減された（表2参照）。

またメニューE3（畑作、園芸、永年作物での緑化措置）により硝酸塩の農地外浸出量が年間3,686t削減された（表3参照）。化学適合性の植物保護剤については、いずれのメニューでも1ha当たりの使用節約量が1lになっており、やや信憑性に欠けるものであるが、メニューE1（成長調整剤の不使用）により年間130,353t、メニューE2（畑地での窒素施肥量の20%低減）により178,774t、メニューF（生物学的ないし生物工学的手法の適用）により30,180t、年間計339,307tが削減されたとしている（表4参照）。

表 2：MEKAによる窒素肥料の節約（2004年）

メニュー	申請面積	1ha 当たりの節約量	年間窒素節約量
	(ha)	窒素：N (kg/ha)	窒素：N (t/年)
E1： 成長調整剤の不使用	130,350	20	2,607
E2： 畑地での窒素施肥量の20%低減	104,796	27	2,829
E6： 穀作の条播間隔を最低限17cmに拡大	178,774	20	3,575

資料：B-W州農業農村振興庁、2005

表 3：MEKAの緑化措置による硝酸塩浸出量の削減（2004年）

メニュー	申請面積	1ha 当たりの削減量	年間削減量
	(ha)	硝酸塩：NO ₃ (kg/ha)	硝酸塩：NO ₃ (t/年)
E3： 畑作、園芸、永年作物での緑化措置	184,289	20	3,686

資料：B-W州農業農村振興庁、2005

表 4：MEKAによる化学的合成の植物保護剤の節約（2004年）

メニュー	申請面積	1ha 当たりの節約量	年間窒素節約量
	(ha)	化学植物保護剤 (l/ha)	化学植物保護剤 (t/年)
E1： 成長調整剤の不使用	130,353	1	130,353
E2： 畑地での窒素施肥量の20%低減	178,774	1	178,774
F： 生物学的ないし生物工学的手法の適用	30,180	1	30,180

資料：B-W州農業農村振興庁、2005

3) MEKA II に対する農家の評価

前節で見えてきたように、MEKA II への農家の参加率は高まっており、また、MEKA が環境に対する効果の点において一定の成果を上げている。それでは、MEKA に参加している農家はMEKA プログラムについてどのように評価しているのだろうか。バーデン・ヴュルテンベルク州、ホーエンハイム大学の Reiner Doluschitz 教授は 2005 年に MEKA II の有効性について農家に対しアンケート調査を行い、MEKA II の中間施策評価を行っている。その手法（表 5 参照）はバーデン・ヴュルテンベルク州の山岳地域を含む代表的な農業形態を持つ 7 つの地域から各 100 戸の農家を選び、合計 700 戸の農家にアンケートを実施し、結果を分析するもので、アンケートの回収率は 40% 程度であった。以降、その詳細を見ていこう。

表5：R.Doluschitz 教授によるアンケート

アンケートの手法	
・	アンケート：700 件
・	農業に特徴のある7地域においてそれぞれ100枚ずつ配布。
—	Ellwangen (混合農業)
—	Ilshofen (高付加価値農業)
—	Markdorf (独特の農耕文化)
—	Münsingen (混合農業)
—	Ravensburg (草地、酪農)
—	Sinsheim (畑作)
—	Waldshut (山岳地域)
・	回収率：約40%

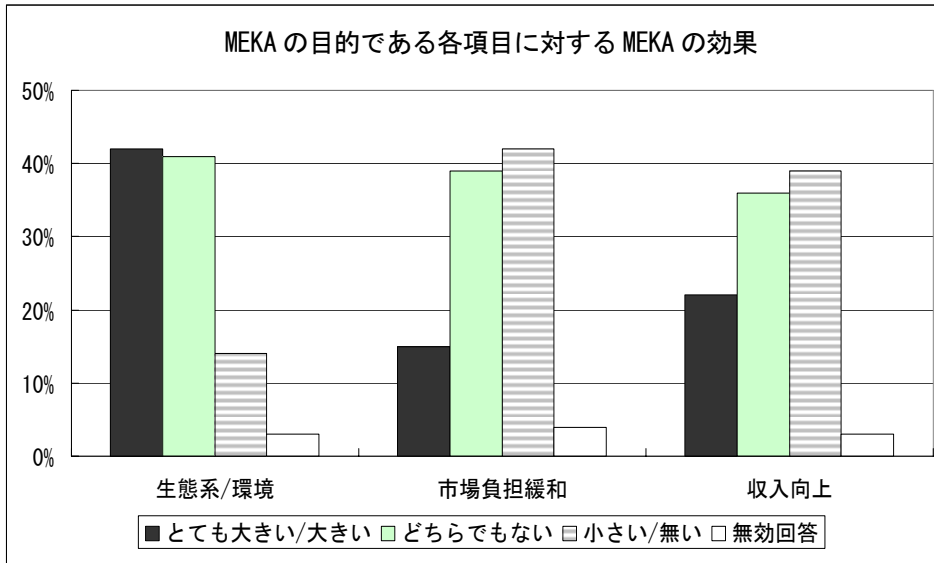
(1) MEKA II の環境保全効果に対する評価

図4はMEKAプログラムの目的である「農耕景観の維持と保全、環境保全的農業ないし粗放的農業と市場負担緩和（農産物過剰削減）的農業の導入あるいは維持、農耕景観の維持と保全のために十分な数の農業経営の存続の保証」について、MEKAプログラムの効果を農家が評価したものである。図7中の「生態系／環境」の項目は「農耕景観の維持と保全、環境保全的農業ないし粗放的農業の導入・維持」に、「市場負担緩和」は「市場負担緩和（農産物過剰削減）的農業の導入・維持」に、「収入向上」は「農耕景観の維持と保全のために十分な数の農業経営の存続の保証」にそれぞれ対応し、農家がMEKAプログラムはどの程度有効に機能したかと思っているかを表したものである。

「生態系／環境」の項目で「とても大きい」もしくは「大きい」と評価する農家が40%を越え、「小さい」もしくは「ない」とする農家が約15%で全体的にMEKA IIの効果をポジティブに評価しているのに対し、「市場負担緩和」の効果では「とても大きい」もしくは「大きい」が約15%、「小さい」もしくは「ない」が40%強、「収入向上」の効果で「とても大きい」もしくは「大きい」が20%強、「小さい」もしくは「ない」が40%弱とMEKAの効果はあまり無いものと評価されている。生態学的・環境的側面については総じて高い評価であったが、市場的効果や収入増加の側面ではそれほど高い評価は得られなかった。つまり、生産過剰に対応した措置としては不十分という評価であった。

また、それぞれの項目において、MEKAの効果が大きいとも小さい、または無いとも言えないとする「どちらでもない」の回答が4割近くに上っていることにも注目すべきであろう。

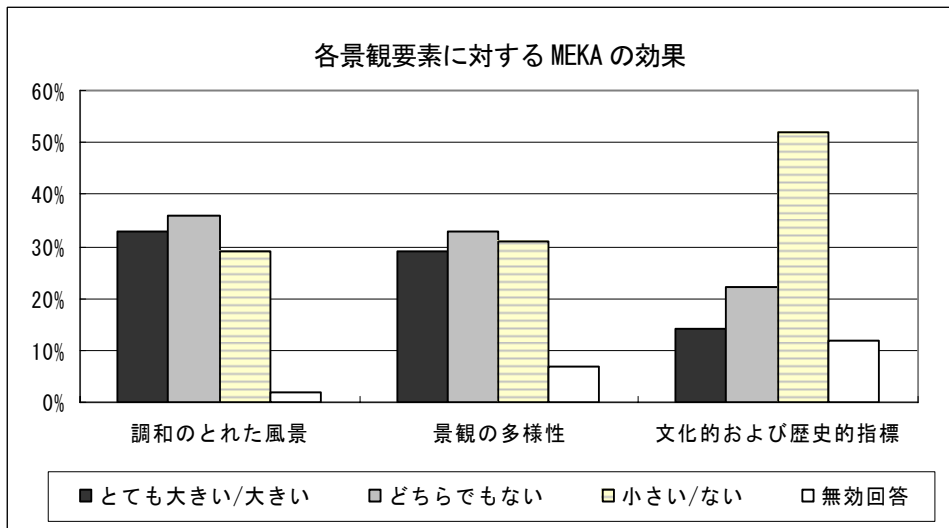
図7：MEKAの効果の重点（農家アンケート）



資料：R. Doluschitz, 2005

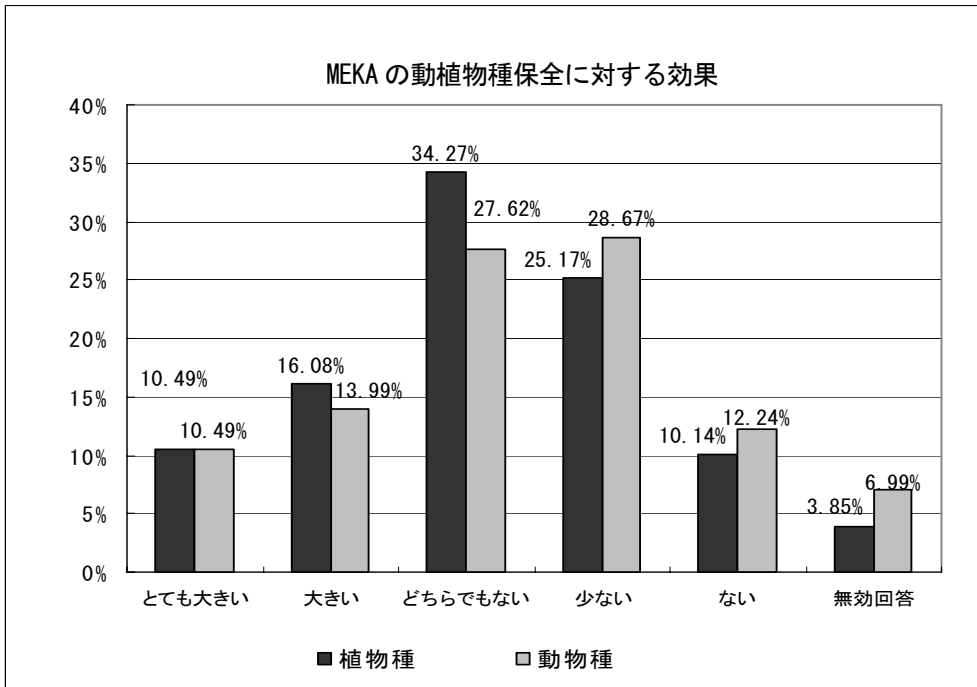
以下、「景観維持・保全効果」、「動植物種保全効果」、「輪作維持による絶滅危惧植物保護効果」、「動物・昆虫などの多様な生息地維持効果」などより細分化された質問では、総じて2～3割程度の農家はその効果进行评估している（図8～11参照）。

図8：MEKAの景観維持・保全効果の評価（農家アンケート）



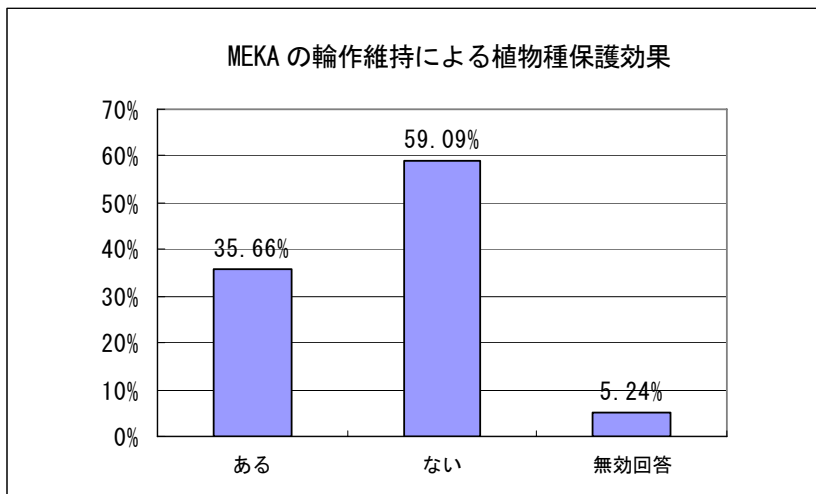
資料：R. Doluschitz, 2005

図 9 : MEKA の動植物種保全効果の評価 (農家アンケート)



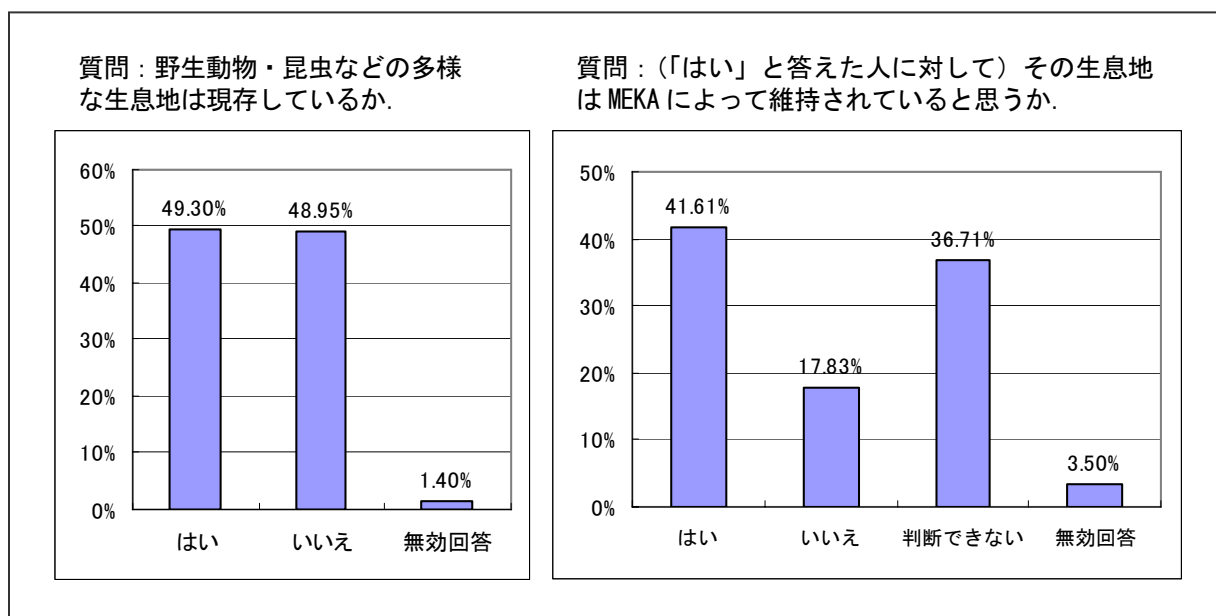
資料 : R. Doluschitz, 2005

図 10 : MEKA の絶滅危惧植物保護効果の評価 (農家アンケート)



資料 : R. Doluschitz, 2005

図 11：MEKA の動物・昆虫などの多様な生息地維持効果の評価（農家アンケート）

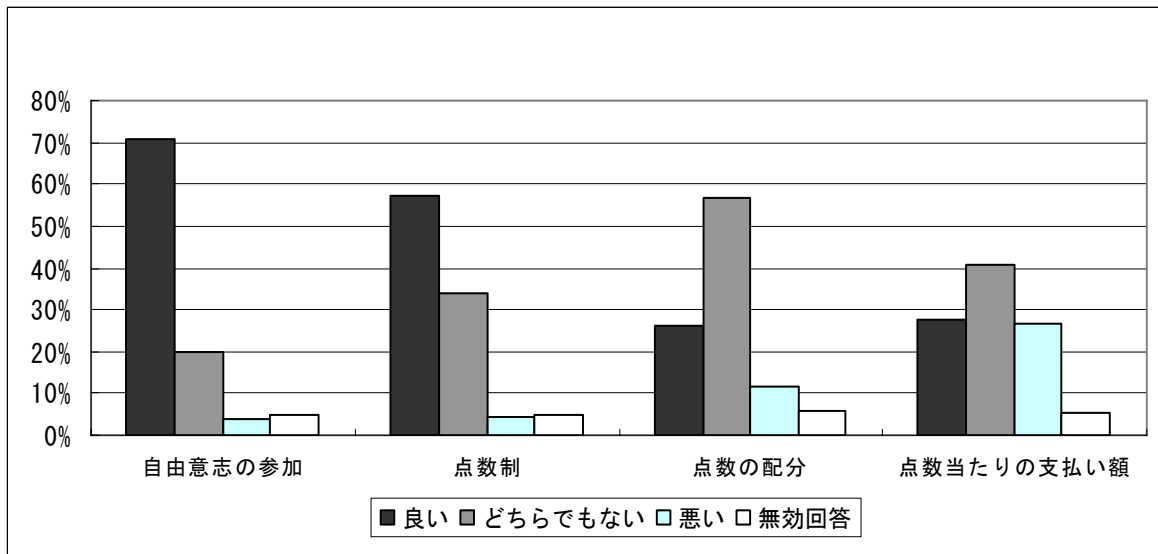


資料：R. Doluschitz, 2005

(2) MEKA II の制度・運営・管理に対する評価

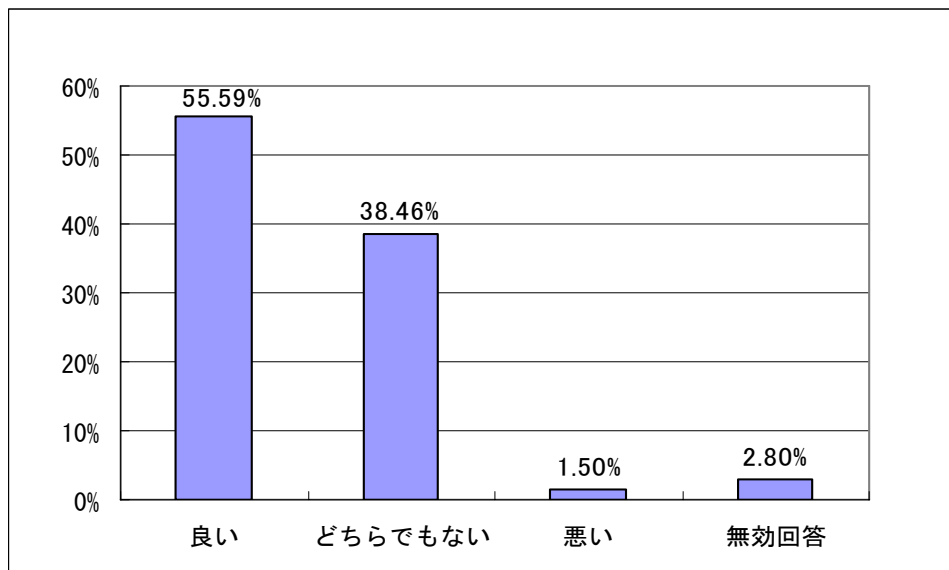
MEKA の制度についての農家の評価をしてみると、「自由意志の参加」については 70% 強の農家が、また、「点数制」の項目ではおよそ 57% の農家が良いと評価している。一方、各メニューに対する「点数の配分」については良いとする農家が 3 割に満たず、1 割以上の農家が不満に思っており、「点数当たりの支払い額」については不満という農家が 3 割近くに上っている（図 12 参照）。全体的に、自由参加に対しては圧倒的に支持されており、また、点数制のシステム自体は評価されているが、点数の配分と支払額に不満を持っている。行政による抜き打ち検査など、コントロールについては 56% が良く機能していると回答している（図 13 参照）。

図 12：MEKA の制度に対する評価（農家アンケート）



資料：R. Doluschitz, 2005

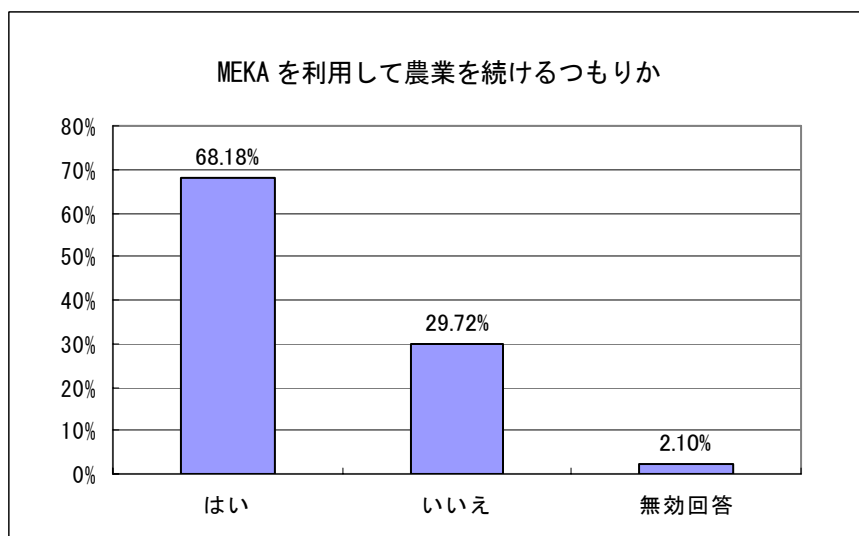
図 13：行政による MEKA の管理（コントロール）について（農家アンケート）



資料：R. Doluschitz, 2005

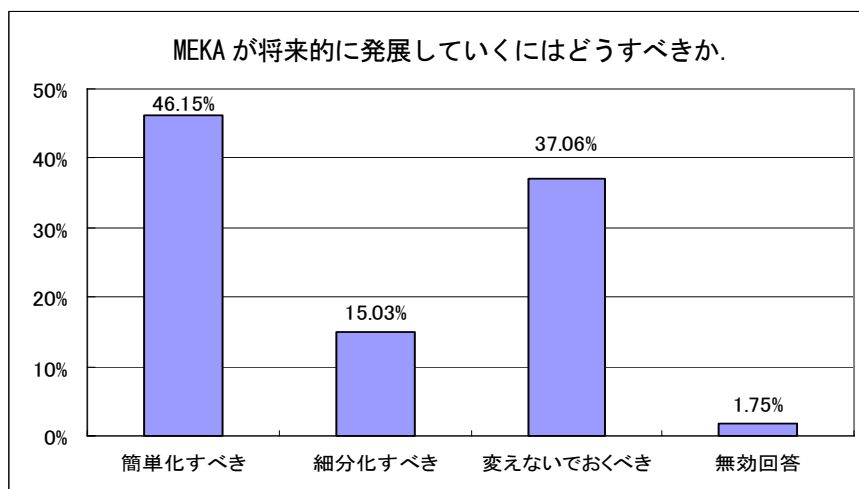
MEKAを利用して農業を続けるつもりであるかという質問に対しては、68%の農家はMEKAの存続を希望しており、MEKAの有効性を認めている（図 14 参照）。また、MEKAが今後発展していくための改善点として、「単純化すべき」という回答が46%、「変えないでおくべき」という回答が37.06%で、MEKAの制度を現状維持するか、変えるのであれば単純化することを希望している（図 15 参照）。

図 14：MEKA 利用の持続性（農家アンケート）



資料：R. Doluschitz, 2005

図 15：MEKA のさらなる発展（農家アンケート）



資料：R. Doluschitz, 2005

4) MEKAの展望 —2007年EU新CAP改革に向けて—

MEKAの今後について、2005年6月に訪ねたバーデン・ヴュルテンベルク州農村地域省のノルバート・ハーバー氏によると、以下のようなことが明らかになった。

2003年のCAP改革は、「アジェンダ2000」の中間見直しという位置づけである。「アジェンダ2000」は、2000—2006年の中期財政計画をベースとしており、財政規律の遵守と農政改革の

実施とを両立させるために、あらかじめ、その実施期間の中間時点で「中間見直し」を予定していた。それゆえ、現行の2003年CAP改革は2006年までで、2007年からは新CAP改革が動き始める。この新CAP改革は当然、MEKAにも大きな影響を与えることになる。

2006年12月31日までは現行のMEKAⅡのままであるが、2007年以降は、より厳密に、クロス・コンプライアンスを超える部分のみをMEKAで負担するように組み替えが必要になる。いわゆるMEKAⅡとなる。新たなCAP改革の基礎となる財政計画は、2007年から2013年までであるから、MEKAⅡもその間のプログラムとなる。

2007年からの新CAP改革の一つの重要なポイントは、「農村振興プログラム」のさらなる拡充である。具体的には、(価格や生産と関連しない)条件不利地域への補償、環境保全・景観保全への支援、農村地域の基盤整備や雇用促進などへの支援などがこれにあたる。EUでは、これに関連する新たな法律を制定中で、内容はほぼ出来上がってはいるが、まだ議会を通過していない段階である。バーデン・ヴュルテンベルク州では、この法律に基づいてMEKAが計画され、その計画をEUの委員会に提出しなければならない。MEKAⅢの構想作成はバーデン・ヴュルテンベルク州農村地域省が行い、そのモニタリング、評価を外部の機関(ホーエンハイム大学など)に委託している。草案はEUに対して2006年に提出予定である。

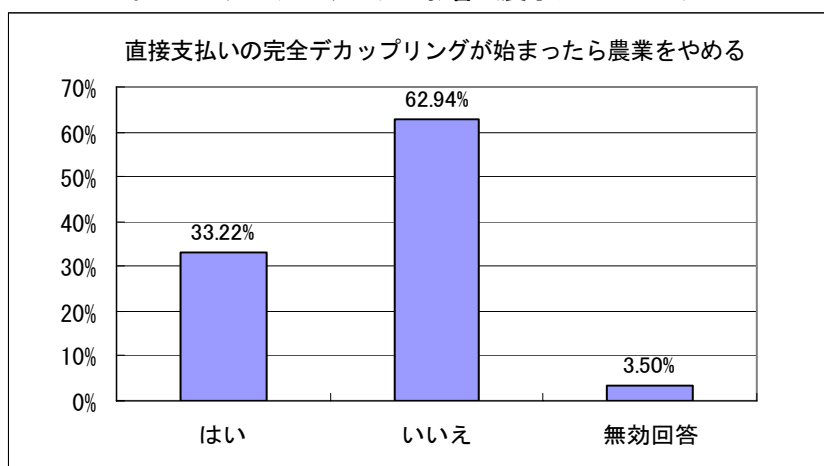
これまでバーデン・ヴュルテンベルク州では、EUのCAP改革第2の柱に関して、EUより年間1億1千万ユーロの支払いを受け、そのほとんどをMEKAのために支出した。これまでは、その支出割りを自由に決定することができていたからである。しかし、EUで制定される新たな法律では、最低支出割合が決められる。支出の項目は、大きく、① 家や建物等インフラ整備に関する支出、② MEKA等の農業環境政策に関する支出、③ 所得格差を是正するための支出、④ LEADERに関する支出、に分けられる。新たな法律の施行後は、最低、①に10%、②に25%、③に10%、④に5%を支出しなければならなくなる。つまり、自由裁量で支出先を決定できるのは予算の50%であり、それをすべてMEKA(支出先②)に割り振ったとしても、75%しかMEKAに費やすことができなくなる。これはバーデン・ヴュルテンベルク州にとっては、かなりの痛手である。同じ総予算を獲得しても、MEKAに支出する予算が少なくなるからである。今後は8,000万ユーロしかMEKAに費やせないと予測している。

そこで、現在、MEKAⅢを設計しているが、そのメニューは半分程度になる見通しである。食料・農村地域省として、メニューの中に絶対に残したいと考えている項目は、水質保全に関するメニュー、草地保全に関するメニュー(MEKAⅡのメニューB・Cに相当)、化学資材の削減に関するメニュー(MEKAⅡのメニューDに相当)である。生物的手法の適用に関するメニュー(MEKAⅡのメニューFに相当)、特別に保護された生息空間の保護に関するメニュー(MEKAⅡのメニューGに相当)もおそらくMEKAⅢのメニューとして残るであろう。

一方で、環境に配慮した経営管理に関するメニュー（MEKA IIのメニューAに相当）は削除される。粗放的な植物生産に関するメニュー（MEKA IIのメニューEに相当）は一部削除される。今後のMEKAの問題点として、バーデン・ヴュルテンベルク州としては草地保全に関する補助金は残したい意向であるが、今後は草地保全などのメニューは当然の行為（GAP内）として補助金が打ち切られる見込みであることが挙げられる。

また、MEKAの目標設定の問題点は、環境問題と農業の関係である。つまり、農産物価格の低落のために農業をやめて土地だけ持つと答える農家も多く（33.22%、図16参照）、MEKAプログラムの意義が失われかねない。

図16：デカップリングの影響（農家アンケート）



資料：R. Doluschitz, 2005

5 おわりに

ドイツの農業環境政策は、92年CAP改革から今日までのCAP改革の方向、すなわち、EU域内全体の農業の環境保全化を根拠とした消費者負担型から納税者負担型への移行の中で、それまで州毎にばらばらであった農業環境措置や基準はEUの基準に則して統一化が進められた。これによりEUのガイドラインに準ずるものであったバーデン・ヴュルテンベルク州のMEKAはEUから50%の財政援助が得られるようになり、これを背景に「アジェンダ2000」に合わせて拡大・再編され、現在まで続いているMEKA IIは2004年に同州の農家参加率が8割近くまで上昇するなど大きく前進した。

しかし、2003年CAP改革により打ち出された直接支払いの完全デカップル、各種農業直接支払いの一本化及びクロス・コンプライアンスの付随により、MEKAはEUの基準との完全な整合化を図らなければならない。さらに、2007年よりEUからの資金の使途が制限を受けることになり、MEKAの予算が75%になるそれに伴うメニューの縮小・再編という新たな局面を迎えている。

文献・参考資料

- [1] 石井圭一「EUにおける農業環境政策」『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書』(財)食料・農業政策研究センター、2005 年 3 月。
- [2] 高山隆子「ドイツにおける農業環境政策の展開」『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書』(財)食料・農業政策研究センター、2005 年 3 月。
- [3] 市田知子「環境支払いの理論と実際ードイツの事例からー」『2004 環境支払いシンポジウム、環境支払いによる日本農業・農村の再生 要旨・資料集』p67～p77。
- [4] 市田知子「2003 年 CAP 改革のドイツでの実施」『平成 16 年度 海外情報分析事業 欧州アフリカ地域食糧農業情報調査分析検討事業実施報告書』国際農林業協力・交流協会、2005 年 3 月。
- [5] 市田知子『直接支払いの方向と課題ーEU の先例から学ぶ』「所報 耕 No. 105」山崎農業研究所、2005 年 6 月。
- [6] 市田知子「ドイツにおける農業環境政策の展開ー「アジェンダ 2000」以降の動きを中心にー」『農林水産政策研究所レビューNo. 1』農林水産政策研究所、2001 年 9 月。
- [7] 横川洋・佐藤剛士・宇根豊「ドイツにおける任意参加の農業環境プログラムー国際化の下での農業環境政策の展開事例からー」『景観概念の農業認識への統合とその応用に関する総合的研究ー首尾一貫した農業の環境便益の理論と新しい農業技術論の形成ー』平成 13 年度～平成 14 年度 文部科学省科学研究費基盤研究（基盤研究（C）（2））研究成果報告書、2003 年 3 月。
- [8] Uwe Latacz-Lohmann、「Agri-environmental policy in Europe – experiences and perspectives」シンポジウム『Challenges for Designing Effective and Efficient Agri-Environmental Measures and Agri-Environmental Payments in the Japanese Context』資料、2005 年 8 月、東京
- [9] バーデン・ヴュルテンベルク州食料・農村地域省資料
[http://www. landwirtschaft-mlr. baden-wuerttemberg. de/](http://www.landwirtschaft-mlr.baden-wuerttemberg.de/)
- [10] バーデン・ヴュルテンベルク州農業農村振興庁プレゼンテーション資料、2005 年 7 月。
Landesanstalt für die Entwicklung der Landwirtschaft und landlichen Raume
Abteilung 2 - Betrieb und Familie
Oberbettringer Strasse 162
73525 Schwabisch Gmund
- [11] Agrarbericht2005
- [12] Alois Heissenhuber 聞き取り調査資料、文部科学省科学研究費基盤研究（基盤研究（B））
バーデン・ヴュルテンベルク州農業環境政策研究調査、2005 年 7 月