

共通農業政策の改革下における農業構造の変貌

東北大大学院農学研究科准教授

石井 圭一

1 はじめに	25
2 90年代以降の構造調整	25
3 農政改革と農業所得	32
1) 農業所得の動向	
2) 耕種作物部門の構造調整	
3) 酪農の構造調整	
4 CAPヘルスチェックに見る農家経済への影響	39
1) 直接支払制度の加盟国裁量	
2) 単一直接支払いの再配分	
3) 生産にリンクした支払い（リカップリング）の新設	
4) モデル経営にみる給付額の変化	
5 フランス・ノルマンディ地方に見る農政改革と農業構造	45
1) ノルマンディ地方の構造調整	
2) CAPヘルスチェックによる所得分配構造の是正	
6 むすびにかえて	49

共通農業政策の改革下における農業構造の変貌

1 はじめに

1970 年代から 80 年代において、EU 域内では多くの農畜産物について需要が飽和し、農産物の過剰処理問題が EU 農政の中心課題となった。特に、酪農においては 1984 年に始まる生産割当制度の導入以降、乳牛頭数や酪農経営は大きく減少した。1992 年の共通農業政策（以下、CAP）の改革では、農畜産物の支持価格を引き下げ、それにより生じる農業所得の減少を直接支払い補填する措置を講じた。域内の支持価格を国際価格に近付けることで、過剰農産物の補助金付き輸出を削減するとともに、域内の需要喚起をねらった改革であった。

農政改革下において、EU 諸国の農業構造はどのように変貌したのであろうか。本稿ではまず 90 年代以降の EU 諸国、とりわけ中東欧加盟以前の構成国 15 カ国について農業構造の動向をたどる。次に、1992 年の CAP 改革で直接支払いが本格導入された穀物などの耕種作物部門と 1980 年代より生産割当制度による生産調整を実施してきた酪農を中心に部門別の動向を把握する。加えて、2008 年 11 月に CAP の見直しとして合意された「CAP ヘルスチェック」において、各国の裁量を通じた單一直接支払い（Single payment）の制度変更について取り上げる。フランスを例に單一直接支払いの制度変更が農家経済に与える影響を捉えたい。

2 90 年代以降の構造調整

EU 主要国における 1990 年代以降の農業構造の変化について、経営体数の推移、農地の集積、自作地率、農業経営者の年齢構造から捉えたい。

第 1 に農業経営体数の推移である。1990 年から 2007 年の間に EU12 カ国（1990 年時点の加盟国）の農業経営体数は 799 万経営から 534 万経営へ、33% 減少した。EU 諸国で最も農業経営体数の多いイタリアは 266 万経営から 168 万経営に 37% 減少した。この間、最も激しく減少したのがポルトガルで、59.9 万経営から 27.5 万経営に 54% 減少した。次いで、フランス、ベルギー、デンマーク、ドイツにおいて 43~45% 減少し、フランスでは 92.4 万経営から 50.7 万経営に、ベルギーでは 8.5 万経営から 4.8 万経営に、デンマークでは 8.1 万経営から 4.5 万経営に、ドイツでは 65.4 万経営から 37.0 万経営に減少した。なお、イギリスでは 2003 年以降、農業経営体の定義の変更があり、EU で公表される統計ではその後増加している。これは経営規模の下限値を引き下げたため、ホビー的な農場を多く含むことになったためと見られる。

図 1 は EU 主要国における平均経営面積と 1990-2005 年の経営体の減少率を示す。すでに EU 域内で最も経営規模が大きいイギリスではこの間、農業経営数の減少は他国に比べて極めて軽微である。

表 1 は EU 主要国における農業経営率の増減率を示す。ベルギーのように 1970 年代に激

しい構造調整を経験した国もあるが、ドイツやフランスでは明らかに 1990 年代以降の方がそれ以前に比べて速いテンポで構造調整が進んだことが分かる。デンマークやオランダにおいても近年の構造調整の速度は急である。3.5%/年で減少すると 10 年で 3 割、また、5%/年で減少すると 10 年で 4 割減となる。1990 年代に始まる農政改革以前に主要国で構造調整が済んでいたわけではなく、従来以上の速さで農業経営体の減少と 1 経営あたりの規模拡大が進んだことが分かる。

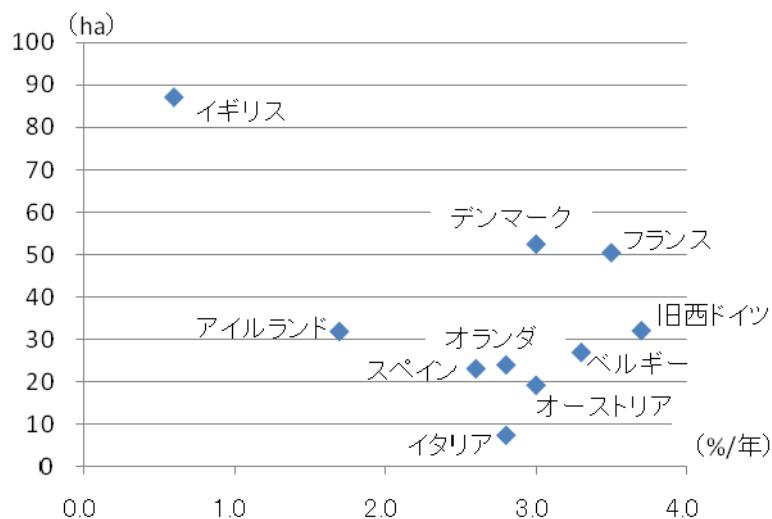


図 1 EU諸国の経営面積 (2005年) と減少率 (1990–2005年)

出所:EUROSTAT.

※イギリスについて、1ESU(経済規模単位)以上の経営数を用いた。

表 1 EU主要国における農業経営の増減率

(%/年)

	1970–80	1980–90	1990–2000	2000–07
ベルギー	-5.1	-3.0	-3.2	-3.5
ドイツ	-2.6	-2.6	-3.2	-3.4
フランス	-2.6	-3.0	-3.2	-3.2
イタリア	-0.1	-0.6	-2.1	-3.5
オランダ	-2.4	-1.7	-2.0	-3.9

	1975–80	1980–90	1990–2000	2000–07
デンマーク	-1.9	-4.0	-3.3	-3.6
アイルランド	-0.5	-2.7	-1.9	-1.4
イギリス	-1.1	-1.0	-0.4	-

出所: European Communities, Farm structure. Historical results -

Surveys from 1966/67 to 1997. Final version. October 2000.

Eurostat, Database.

第 2 に、農地集積の動向である。大規模経営への農地集積の傾向を示したのが表 2 である。100ESU (Economy Scale Unit, 経済規模単位) 以上の農業経営体の農地集積率の推移を表す。各経営体の経済規模単位は各国で県や州のレベルを単位として作目や畜種ごとの面積当

たり、頭数あたり標準収益（標準グロスマージン、Standard Gross Margin）¹に生産面積や飼養家畜頭数を乗じて算出される。1 ESUは1200ユーロに相当し、小麦生産面積で概ね1.5haの規模に相当する。したがって、100ESU以上の経営とは、小麦生産150ha以上の経営に相当することを意味する。

EU12カ国（ただし、EUデータベースにて最近年のデータが得られないフランスを除く）において、100ESU以上の経営体に集積する農地の割合は1990年に12%であったが、2007年には31%に達した。かかる規模層への農地集積の伸び率は1990-2000年に8.5%/年であったが、2000-2007年には2.2%/年に落ちている。特に、ルクセンブルク（20.1%/年）、旧西ドイツ（9.6%/年）、ベルギー（9.0%/年）、また2003年までのデータであるがフランス（7.8%/年）で、農地の集積が進んだ。デンマークやオランダは1990年の時点ですでに、かかる規模への集積が2割を超えていたが、2007年には6割を超え、EU15カ国の中ではイギリスを越え最も大規模層への集積が進んだ国となった。また、1995年にEUに加盟したフィンランド、オーストリアも加盟以降、それぞれ12.1%/年、8.0%/年と大規模層への農地の集積の進みは速い。

表2 100ESU（経済規模単位）以上の農業経営体による農地集積率の推移

	1990	1995	2000	2005	(%) 2007
ベルギー	12	25	36	47	52
デンマーク	22	40	50	57	63
ドイツ (旧西ドイツ)	5 7	37 14	44 23	51 34	51 34
アイルランド	3	6	8	7	8
ギリシャ	1	1	1	2	2
スペイン	13	13	19	23	24
フランス	12	19	31	34*	-
イタリア	18	16	21	23	26
ルクセンブルク	2	7	14	29	34
オランダ	22	49	56	57	61
オーストリア	-	2	3	4	6
ポルトガル	14	15	20	21	22
フィンランド	-	3	5	9	9
スウェーデン	-	17	24	22	25
イギリス	31	37	40	37	35
EU12カ国**	12	20	26	30	31

*2003年

**フランスを除く

出所:EUROSTAT, Database, Agreste, Database.

他方、5ha未満の小規模な経営の農地面積が占める割合はイギリス、スウェーデンを除き低下した（表3）。ギリシャやイタリアでは無視できないシェアを占めるが、EU旧加盟国で

¹ 粗付加価値に近い概念である。詳しくは Commission Decision of 7 June 1985 establishing a Community typology for agricultural holdings.

表3 5ha未満の経営体の農地面積が占める割合

	1990	1995	2000	2005	(%) 2007
ベルギー	4.4	3.4	2.7	2.0	1.8
デンマーク	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1
ドイツ	2.8	2.3	1.7	1.3	1.3
アイルランド	1.3	1.0	0.8	0.7	0.6
ギリシャ	31.3	30.8	29.3	26.4	26.5
スペイン	7.6	5.6	5.5	4.7	4.6
フランス	1.7	1.4	1.3	0.9	0.9
イタリア	21.0	19.7	18.8	16.2	15.9
ルクセンブルク	1.6	1.2	1.0	0.8	0.6
オランダ	4.0	3.9	3.3	2.6	2.4
オーストリア	—	5.9	5.2	4.3	4.4
ポルトガル	18.9	15.2	13.8	11.3	10.0
フィンランド	—	1.5	1.1	0.8	0.8
スウェーデン	—	1.1	0.8	1.1	1.1
イギリス	0.5	0.5	0.6	0.9	0.9
EU12カ国	6.8	5.9	5.4	4.7	4.6

出所:EUROSTAT, Database, Agreste, Database.

表4 5ha未満の経営体の割合の推移

	1990	1995	2000	2005	(%) 2007
ベルギー	38	33	31	27	25
デンマーク	3	3	3	3	4
ドイツ	33	32	25	23	23
アイルランド	11	10	8	7	7
ギリシャ	76	75	77	76	76
スペイン	61	55	58	53	53
フランス	27	27	29	24	23
イタリア	79	78	78	74	73
ルクセンブルク	26	25	22	21	18
オランダ	32	33	31	29	28
オーストリア		39	36	32	33
ポルトガル	82	77	79	75	73
フィンランド		10	11	9	10
スウェーデン		12	12	15	15
イギリス	14	14	23	37	40
EU12カ国	60	59	59	56	56

出所:EUROSTAT, Database, Agreste, Database.

はこれら小規模経営が占める農地の割合は5%以下である。しかし、5ha未満の小規模経営の農業経営全体に占める割合はEU15カ国で54%を占める（表4）。ベルギーとドイツで10ポイント以上低下したが、南欧諸国では高位安定している。構造調整が進む中、小規模な経営体が必ずしも一掃されないことがわかる。ただし、農業経営体を把握するときの下限面積や最低飼養頭数は国ごとに異なる点に注意しなければならない。

第3に自作地率の推移である。表5による自作地率の推移から経営体の減少に伴う農地の移動の動向がうかがえる。自作地率が低く、借地の割合が高いのがフランス、ベルギー、ドイツである。中でも、フランス、ドイツは次第に借地を通じた規模拡大が進んでいることが分かる。他方、自作地率が上昇したのがイギリスやスウェーデンであり、ベルギーやポルトガルでは自作地率にほとんど変化が見られない。ただ、その水準や速度は多様であるものの、多くの国で自作地率が低下し、借地を通じた農地移動へ傾いている。一般に自作地経営である小規模な経営の減少が顕著であること、規模拡大にともない土地購入に必要とする資金が増大することが借地経営を増やす要因である²

第4に経営者の年齢構成である。EU加盟国における農業経営者の年齢について図2が示している。44歳以下の経営者の割合が高い方から並べられている。最も若手経営者が多いのがポーランドであり、オーストリア、ドイツで高い割合を示す。最も低い割合を示すのが南欧諸国であり、また中東欧の新規加盟諸国も従来からの加盟諸国よりも高齢経営者の割合が高い。旧加盟国の中で例外といえるのがイギリスであるが、50ha以上の経営への農地集積は87%に達し、200ha以上の経営へのそれは5割ほどを占めるように、少数の大型経営で成り立つのが特徴である。

EU15カ国の農業経営者の年齢について、1990年と2007年について比較したのが表6である。35歳未満の若手農業経営者の割合はすべての加盟国で低下している。他方、65歳以上の高齢経営者の割合は、多くの加盟国でほぼ変わらない。すなわち、これらの国では高齢者に偏った就業構造ではなく、一定の年齢でリタイヤする慣行が定着しているためとみられる。若手経営者の割合が低下することで農業経営者の平均年齢は高くなったとしても、高齢経営者が滞留することはない。高齢経営者の割合が顕著に上昇したのはギリシャ、スペイン、イタリア、ポルトガルであり、南欧諸国に見られる特徴である。

² European Commission, Farm Structure. 1999/2000 survey, 2003.

表5 EU主要国における自作地率の推移

	1975	1990	1995	2000	2005	(%) 2007
ベルギー	27	33	32	32	32	32
デンマーク	86	81	77	75	75	71
旧西ドイツ	71	57	52	49	45	45
アイルランド	95	88	88	81	82	82
ギリシャ	—	76	74	70	65	65
スペイン	—	72	72	67	69	69
フランス	52	43	37	36	27	25
イタリア	78	81	78	76	74	71
オランダ	56	67	70	71	61	59
オーストリア	—	—	78	76	71	70
ポルトガル	—	69	70	72	70	70
フィンランド	—	—	78	69	66	66
スウェーデン	—	—	55	54	60	61
イギリス	56	62	64	66	69	68

出所: European Communities, Farm structure. Historical results - Surveys from 1966/67 to 1997. Final version. October 2000. EUROSTAT, Database. Agreste, Database.

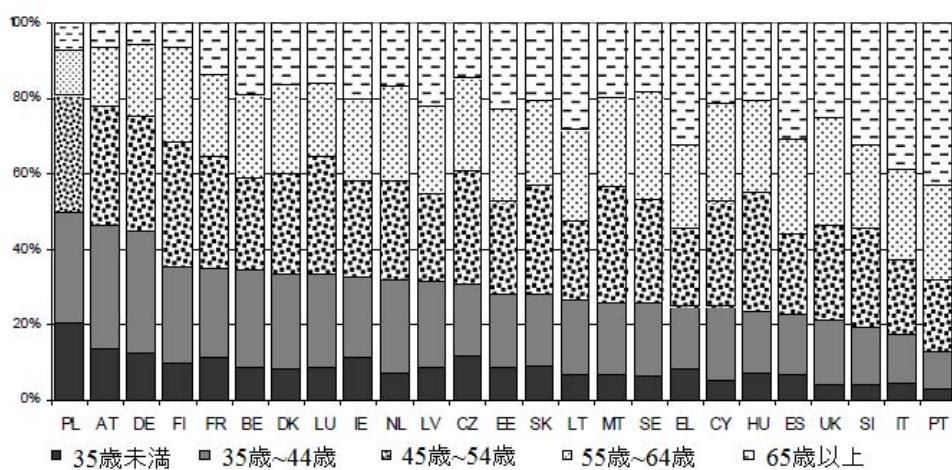


図2 EU加盟国における農業経営者の年齢構造

PL ポーランド, AT オーストリア, DE ドイツ, FI フィンランド, FR フランス, BE ベルギー, DK デンマーク, LU ルクセンブルク, IE アイルランド, NL オランダ, LV ラトビア, CZ チェコ, EE エストニア, SK スロバキア, LT ラトビア, MT マルタ, SE スウェーデン, EL ギリシャ, CY キプロス, HU ハンガリー, ES スペイン, UK イギリス, SI スロベニア, IT イタリア, PT ポルトガル

出所: European Communities, Agricultural statistics-Quarterly bulletin. Special issue, Farm structural survey 2003. 2005.

表6 若手経営者、高齢経営者の割合

(%)

	1990		2007	
	35歳未満	65歳以上	35歳未満	65歳以上
ベルギー	11.6	20.4	5.9	21.2
デンマーク	10.8	20.2	6.0	20.3
ドイツ	15.7	7.3	7.7	7.5
アイルランド	13.2	22.8	6.9	24.9
ギリシャ	8.7	25.4	7.0	37.4
スペイン	7.2	24.5	4.5	36.6
フランス	—	—	7.9	15.4
イタリア	5.2	32.2	2.9	44.5
ルクセンブルク	11.5	16.9	5.3	15.9
オランダ	9.2	15.3	3.9	18.2
オーストリア	18.3	9.6	9.7	11.0
ポルトガル	6.7	28.8	1.9	48.3
フィンランド	16.0	7.0	9.1	6.2
スウェーデン	8.9	21.6	5.5	21.6
イギリス	7.4	22.1	2.6	32.6

出所:EUROSTAT, Database.

第5に農業経営者の就業形態である。表7は農業経営者が経営内において、フルタイムで就業する経営の割合を示す。いわば、専業的経営といつていい。フルタイムとは各国が定める雇用契約規則における年間就業時間であるが、定めがない場合には年間1,800時間以上の就業と定義される。ベルギー、フランス、イタリア、オーストリアで、フルタイム就業の経営割合が増加しているが、デンマーク、アイルランド、ギリシャ、フィンランド、スウェーデン、イギリスでは低下している。構造調整の過程でフルタイム就業の割合が増加するか、あるいは、低下するかはEU諸国全体に共通する傾向として、捉えることはできない。

表7 農業経営者がフルタイム就業する経営の割合

	1990	1995	2000	2005	2007
ベルギー	59	60	61	66	67
デンマーク	47	49	42	38	40
ドイツ	40	39	40	44	43
アイルランド	69	68	55	52	52
ギリシャ	16	12	12	11	11
スペイン	16	21	20	21	20
フランス※	50	49	55	60	61
イタリア	11	14	12	18	18
ルクセンブルク	57	54	53	57	59
オランダ	66	63	61	67	63
オーストリア	–	28	31	35	37
ポルトガル	21	18	16	20	21
フィンランド	–	50	46	40	37
スウェーデン	–	32	27	23	22
イギリス	53	47	41	30	29

※最近年のデータがEU統計にて欠落しているため、2000年以降について、
Agreste, Databaseのデータを用いた。

出所:EUROSTAT, Database, Agreste, Database.

3 農政改革と農業所得

1) 農業所得の動向

単一直接支払い制度は農業所得にどの程度の影響を与えているのだろうか。1992年の改革以降に最も単一直接支払いへの依存を高めた畑作経営と肉牛経営に、酪農経営を加えて比較してみよう。ここで農業所得とは総生産額－総中間消費額＋補助金－租税公課－減価償却費－賃金－賃貸料－利子で表わされ、農業経営者が自ら所有する生産要素（労働、土地、資本）に対する報酬と経営リスクに対する報酬（損失）からなる農場純付加価値（Farm Net Value Added）である³。統計的に把握される経営体は一定規模以上の農業経営体で、これらで概ねEU農業生産の付加価値の9割を占める。

1992年改革では、穀物について支持価格を3ヵ年で29%引き下げ、牛肉について同じく15%引き下げ、それにより被る所得の減少を補てんする直接支払いが導入された。1999年には穀物についてさらに2ヵ年で15%、牛肉について3ヵ年で20%の支持価格が引き下げられた。このときの直接支払いの増額は支持価格引き下げに伴う所得減少の50%相当であった。農業所得に対する補助金の比率は農産物価格や投入財価格の動向の影響を受けつつも、直接支払いの増額に伴い上昇を続けた。

他方、牛乳・乳製品分野では1984年に導入された生産割当制度により市場の安定を図つ

³ European Commission, Definitions of Variables used in FADN standard results. Community Committee for the Farm Accountancy Data Network, RI/CC 882 Rev.8.1, 2007.

てきた。しかし、2003 年改革では、2015 年の生産割当制度の廃止、バターの介入価格の 25% 引き下げ、スキムミルクの介入価格の 15% 引き下げ、そして直接支払いの導入が決定された。直接支払いは割当量 1 トン当たり 24.49 ユーロ相当の額になる。

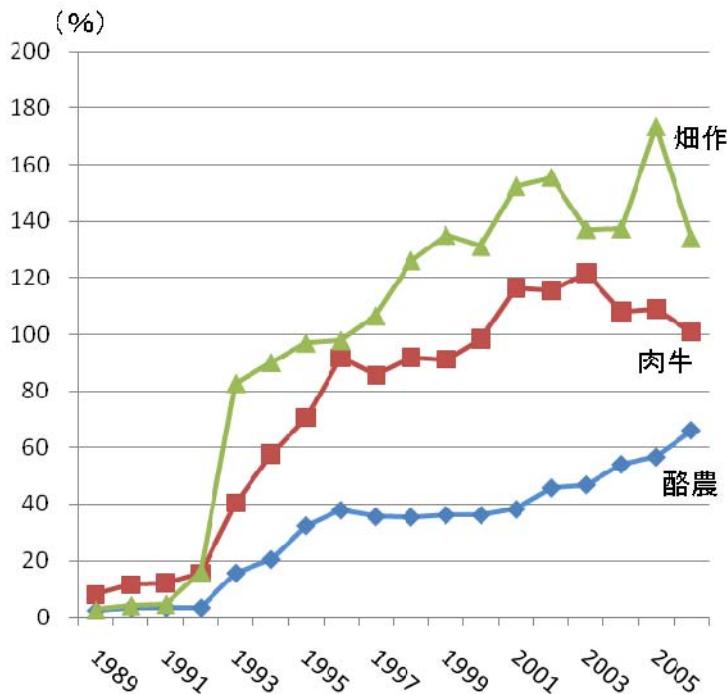


図 3 EU の主要経営組織の農業所得に対する補助金の比率

注：所得は経営純所得、補助金は支持価格引き下げに伴う品目別直接支払い、
单一支払い、条件不利地域支払い、環境支払い等で、投資助成は含まない。

畑作経営は穀物、油糧種子、タンパク源作物を種とした経営。

出所：European Union, FADN Public Database.

2006 年をみると農業所得に占める補助金の割合は穀物経営で 134%、肉牛経営で 101%、酪農経営で 66% にのぼる。補助金の受給額はそれぞれ、2.2 万ユーロ、2.1 万ユーロ、2.2 万ユーロである。酪農経営の受給額は 2000 年には経営あたり 1.1 万ユーロであったが、牛乳・乳製品分野の改革を経て、この間に 2 倍の受給額となった。

このように、農業所得に匹敵する直接支払いの給付をうける農業経営は EU 諸国ではもはやめずらしくはない。

図 4 は EU15 カ国について、農業労働力数（年間労働単位）と 1 人当たり農業所得の推移を 2005 年を 100 とした指数で表わした。あわせて、労働力数の対前年比を重ねている。農業労働力は 1991 年から 10 年で 25% 減少、2008 年までに 35% 減少した。労働力の減少は年次の変動が見られるものの、1992 年農政改革直後に大きく減少したことが分かる。他方、1 人当たりの農業所得は変動しつつも名目ベースでは概ね維持されてきた。労働力の削減による構造調整を伴いながら、農業所得水準が維持してきたことが分かる。

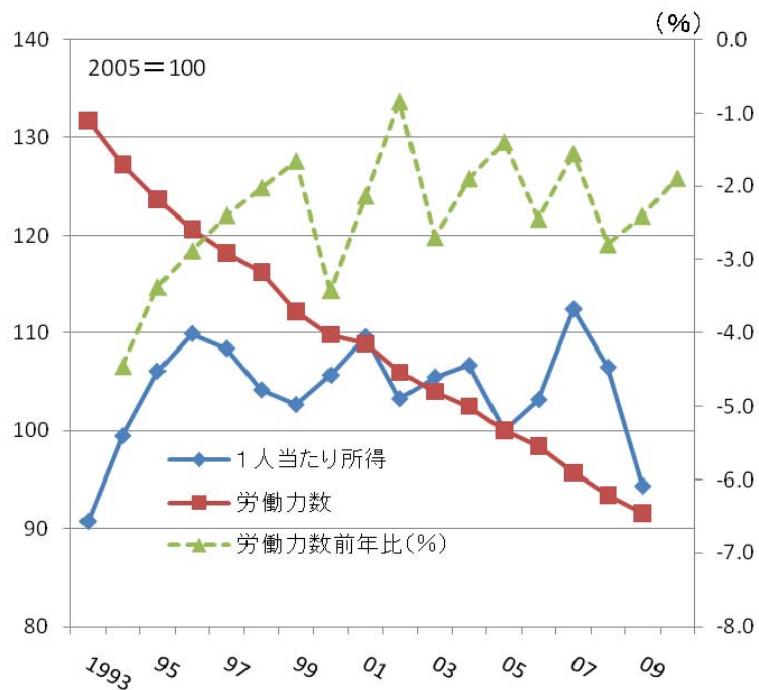


図4 EU15カ国における農業労働力数と1人当たり農業所得

出所:EUROSTAT, Database.

表8 穀物の作付面積 (1990-92=100)

	1980-82	1990-92	2000-02	2005-07
デンマーク	113	100	96	93
スペイン	98	100	87	84
フランス	107	100	99	99
イタリア	119	100	96	89
オーストリア	117	100	91	88
ポルトガル	139	100	67	44
イギリス	112	100	90	-

出所: Eurostat, Database, Agricultural products より作成.

2) 耕種作物の構造調整

表8はEU15カ国の中、1980-82年において100万ha以上の穀物作付けがあった諸国である（ドイツは1980-90年のデータがEUデータベースに掲載されていない）。すべての国で穀物生産面積が減少している。減少が比較的激しいのが、イタリア、スペイン、ポルトガルの南欧諸国と山間地域を擁する1995年加盟のオーストリアである。1992年の農政改革では耕種生産面積に対する直接支払いの要件として、生産調整（セットアサイド）を義務付けた影響と、小規模で競争力の劣る地域での作付面積の減少を捉えることができる。

図5はデンマーク、イギリス、フランス、イタリアの4カ国の規模別穀物作付面積について、1990と2007年で比較している（フランスは2003年）。デンマークは最も大規模層への作付けが進み、80ha以上の作付が同期間に15%から53%に増加した。デンマークでは全農

地面積のうち、養豚・養鶏経営による保有が 25%、酪農経営が 27%、畑作経営 25%で、畜産経営による保有割合が高い。このうち、経営面積に占める穀物の割合が 75%以上と最も高いのが養豚・養鶏経営で自給飼料穀物の生産を行っている⁴。

他方、イギリスは大規模層への集中が最も進んでいるが、両年において 80ha 以上の作付面積シェアが 59%、また、10ha 未満の作付面積シェアが 3%と変化がない。1992/93～2002/03 年の間に、穀物専門経営がすべての規模階層で増加した。特に 8ha 未満層と 240ha 以上層の経営で 10%以上増加していることが確認されている。小規模の経営者は経営譲渡するのではなく営農をコントラクタに委託し、小規模経営を保有し続ける。コントラクタとの契約方法は一様ではなく、作業料金を払い販売利益を残すケースがある一方で、面積支払いを確保し農作業から得た収益をコントラクタが獲得する方法も増えているという⁵。

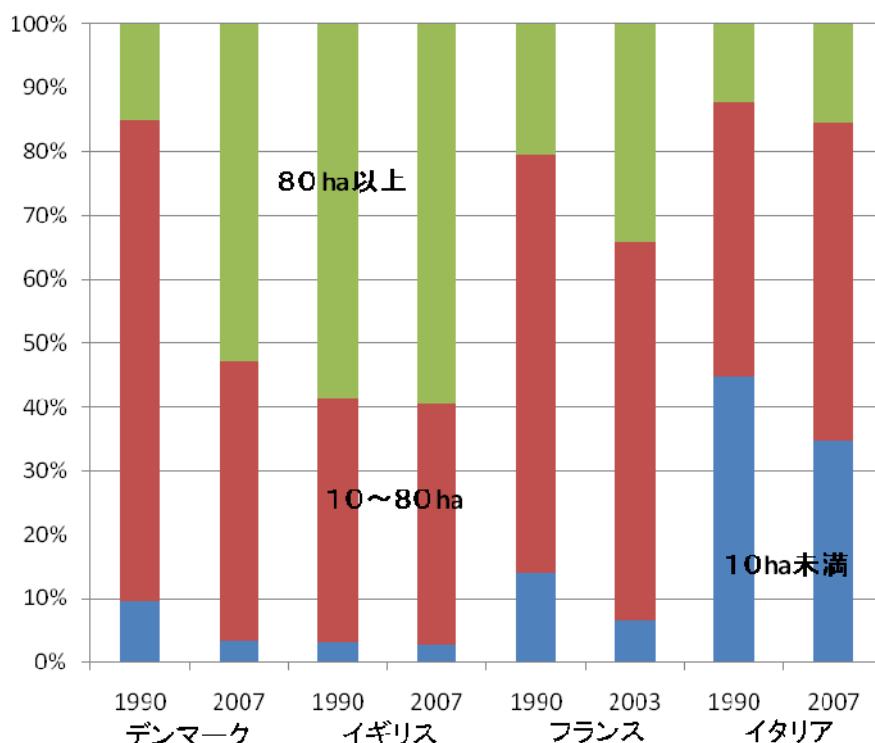


図 5 規模別の穀物作付面積の変化

出所: EUROSTAT, Database.

イタリアはギリシャ、ポルトガルと並び、小規模層における作付けが特徴的である。同期間に小規模層の作付面積シェアを減らしているが、近年でも 10ha 未満の作付けシェアは 35%にのぼる。イタリアの穀作面積 393 万 ha で、その内訳はデュラム小麦 169 万 ha、トウモロコシ 116 万 ha、小麦 58 万 ha (2003 年) で、南部でデュラム小麦、北部でトウモロコシが支配的である。

⁴ Morten Gylling, Evaluation of the Common market Organization in the Cereal Sector. National Report Denmark. European Commission. October 2005.

⁵ David Jackson, Evaluation of the Common Market Organization in the Cereal Sector. National Report United Kingdom. European Commission. October 2005.

図6には穀物専門経営の規模別の農業所得について、ドイツ、スペインを加えて示されている。イギリス、フランス、ドイツ、スペインはEU域内で主要な穀物生産国であるが、同じ規模階層における就業者あたりの農業所得の差は小さい⁶。国別に比較したときに表れる所得格差は技術水準の違いによる格差ではなく、規模間格差、すなわち構造調整の進展度に依存すると言われる⁷。

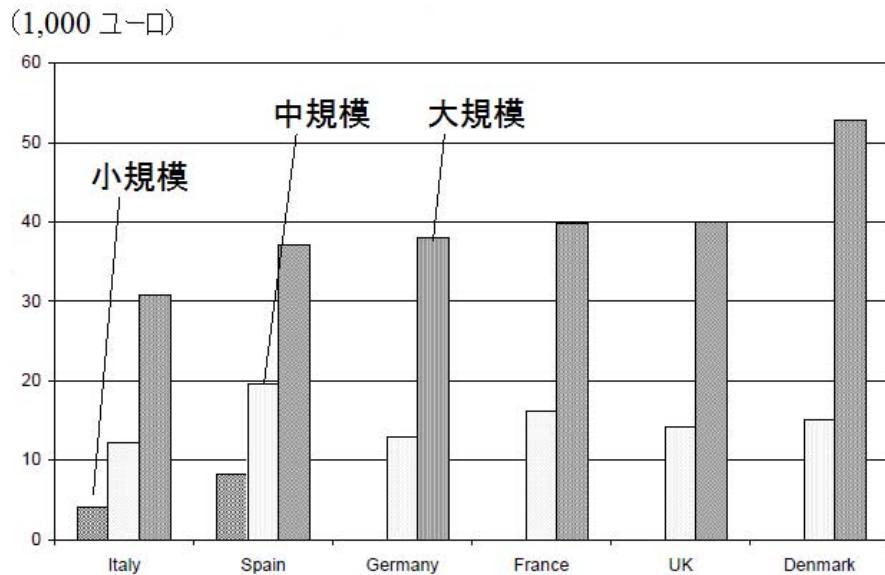


図6 農業規模別の穀物専門経営における就業者1人当たり平均農業所得 (1995/96-2002/03)

出所:LMC International, Evaluation of the Common Market Organisation (CMO) in the Cereal Sector. Main Report. European Commission, October 2005.

3) 酪農の構造調整

1970年代に入ると牛乳・乳製品の過剰問題は深刻化し、公的な買い入れ措置によりバターや脱脂粉乳の在庫は増大し始めた⁸。1969-73年の集乳量に対して1976年には域内で10%増となり、特にオランダでは同期間に25%、アイルランドで27%増、ドイツ、フランスでそれぞれ9%増に及んだ。そこで供給調整策として打ち出されたのが、過剰産品の処理や研究開発等の財源を確保するために、1977年に導入された生産者共同責任課徴金制度であった。1982年には保証限度数量制を導入、限度数量を越えると翌年の価格を抑制する措置であった。

1973年から1983年の間、経営当たりの平均出荷量は7%/年で増加、域内の集乳量は2.5%/年で増加した。他方、酪農経営は4%/年で減少、他の農業部門と比べて3倍ほど早いテンポであったという。

⁶ 所得は労働、土地、資本の生産要素に対する報酬で賃金、支払地代、資本利子を含む農場純付加価値 (Farm Net Value Added) である。

⁷ LMC International, Evaluation of the Common Market Organisation in the Cereal Sector. Main Report. European Commission. October 2005.

⁸ 以下、文中のデータはAND International, Evaluation de l'OCM « Lait et produits laitiers » et du règlement « quota ». Rapport final. Commission Européenne, Mars 2002.に多くを負った。

1984年に導入されたのが、牛乳の生産割当制度である。生産者もしくは製酪工場に生産量を割当て、それを越える場合に課徴金を課す仕組みである。合わせて、酪農を廃業する生産者に対して、割当量を買い取る廃業奨励金制度が実施された。1991年まで生産割当数量は削減されるが、その後、南欧諸国への追加配分など総割当量を拡大し、1990年半ば以降は集乳量が割当量を傾向的に下回るようになった。

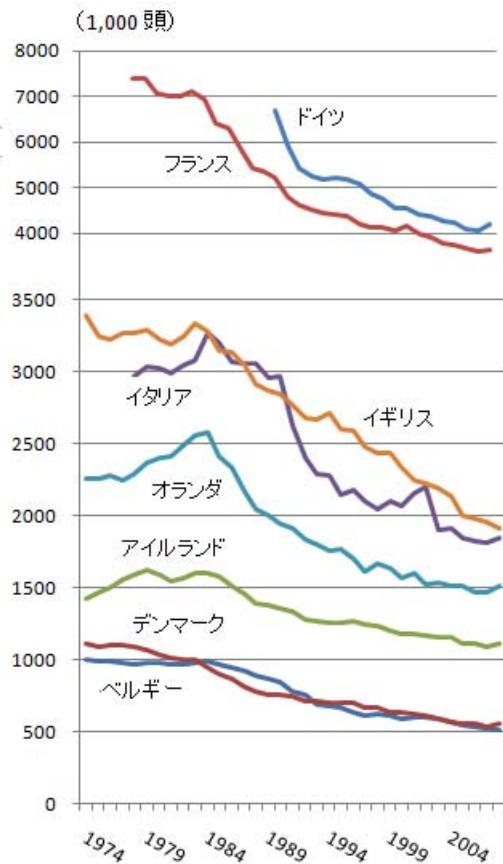


図7 EU主要国における乳牛頭数の推移

出所: Eurostat, Database (Agricultural products)

1983年の集乳量に対して、2000年のそれはデンマーク13.5%減、フランス11.0%減、アイルランド3.3%減、オランダ18.3%減、イギリス17%減に対して、ギリシャ23.3%増、イタリア25.1%増であった。規模の大きい国で削減が大きく、規模の小さい南欧諸国では集乳量は増加した。南欧諸国に対して生産割当数量の優遇措置が講じられてきたためである。

図7はEU主要国における乳牛頭数の推移を示す。EU諸国の中ではドイツが酪農大国であるが、EU統計において公表されているのは、1990年以降、旧東ドイツ地域を含む乳牛頭数である。いずれの国においても、1980年代に乳牛頭数は大きく減少した。1970年代より乳牛頭数の減少が始まっている国があるが、オランダ、イタリア、アイルランドでは生産割当制度の導入を機に頭数減少が始まった。

表9 EU諸国における乳牛飼養経営数
(1000経営)

	1990	1995	2000	2005	2007	
					1990=100	
ベルギー	31	22	18	15	13	43
デンマーク	23	16	11	7	5	23
旧西ドイツ地域	269	196	146	106	97	36
アイルランド	49	42	32	24	21	43
ギリシャ	38	28	12	10	8	21
スペイン	207	123	78	42	37	18
フランス	227	161	128	104	93	41
イタリア	206	115	82	61	63	30
オランダ	47	37	35	24	25	52
オーストリア	-	90	77	55	49	-
ポルトガル	99	58	33	16	14	14
フィンランド	-	33	24	17	14	-
スウェーデン	-	18	14	9	7	-
イギリス	45	38	32	26	28	63

出所:EUROSTAT, Database (Structure of agricultural holdings). Agreste, Database.

表10 EU諸国における1経営当たり乳牛飼養頭数

(頭)

	1990	1995	2000	2005	2007	
					1990=100	
ベルギー	26.9	31.5	33.9	36.2	39.3	146
デンマーク	32.9	44.0	57.4	85.1	101.4	308
旧西ドイツ地域	17.6	21.4	26.1	32.3	34.1	193
アイルランド	27.1	30.9	37.0	45.4	49.6	183
ギリシャ	5.4	6.6	12.8	17.2	19.6	361
スペイン	7.7	11.1	16.0	23.6	26.1	338
フランス	23.4	28.7	32.7	37.4	41.0	175
イタリア	12.8	18.9	23.2	30.5	30.1	235
オランダ	39.9	45.6	47.1	60.9	59.9	150
オーストリア	-	7.8	9.0	9.8	10.5	-
ポルトガル	4.1	6.5	10.8	18.1	20.2	493
フィンランド	-	12.1	15.2	18.8	20.6	-
スウェーデン	-	27.3	32.1	46.0	52.1	-
イギリス	63.5	66.6	73.3	78.5	69.4	109

出所:EUROSTAT, Database (Structure of agricultural holdings). Agreste, Database.

1990年以降の乳牛飼養経営数の推移を見たのが表9である。ギリシャ、スペイン、ポルトガルで激しく減少した。穀物生産でも大規模化が急速に進んだデンマークでは酪農部門においても構造調整は進んだ。比較的減少が緩やかのがイギリスとオランダである。飼養頭数の減少を大きく上回る飼養経営数の減少により規模拡大が進んだが、デンマークを除くと、規模の小さな国におけるキャッチアップ、規模の大きな国での拡大速度の低下がみられる(表10)。1984年に始まった生産割当制度のもとで、経営規模の小さな南欧諸国に割当量が相対的に厚く配分されたことが反映し、特定国、地域への生産の集中は回避され、むしろ生産の

地域的な多様化が起きた⁹。

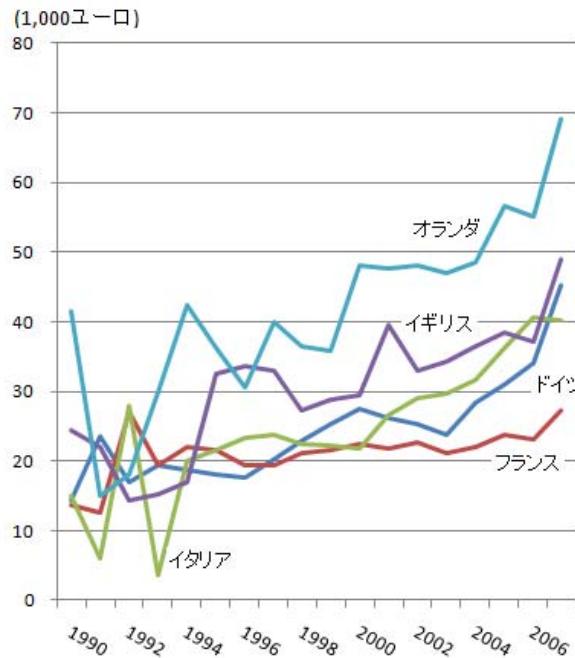


図8 酪農専門経営における農業労働力 (AWU)
当たり農業所得 (FNVA)

出所:EUROSTAT, FADN.

図8は主要国の酪農専門経営における農業労働力当たりの農業所得を示す¹⁰。生産調整による価格支持の一方で、経営体の著しい減少を通じ構造調整が進むことで、農業労働力当たりの農業所得は増加している。なお、図に示される諸国ではフランスを除き、酪農専門経営の所得が各国の農業経営全体の平均よりも高い水準で推移する傾向がある。

4 CAP ヘルスチェックに見る農家経済への影響

1) 直接支払制度の加盟国裁量

2003年のCAP改革において実施が決まった単一直接支払い制度は、2005年から2007年にかけて加盟国で実施された。CAPヘルスチェックは加盟国による導入後2年以内にCAPの見直しを行うとの規定（理事会規則第1782/2003号第64条）に基づき、2008年11月に農相理事会にて合意に至った¹¹。その主な内容は①牛乳生産割当制度の段階的廃止、②耕種部門等における直接支払いのさらなるデカップリング、③特定部門に対する生産に結び付いた支払いの導入、④直接支払いから「農村振興」政策へのさらなる振替え、⑤義務的セット

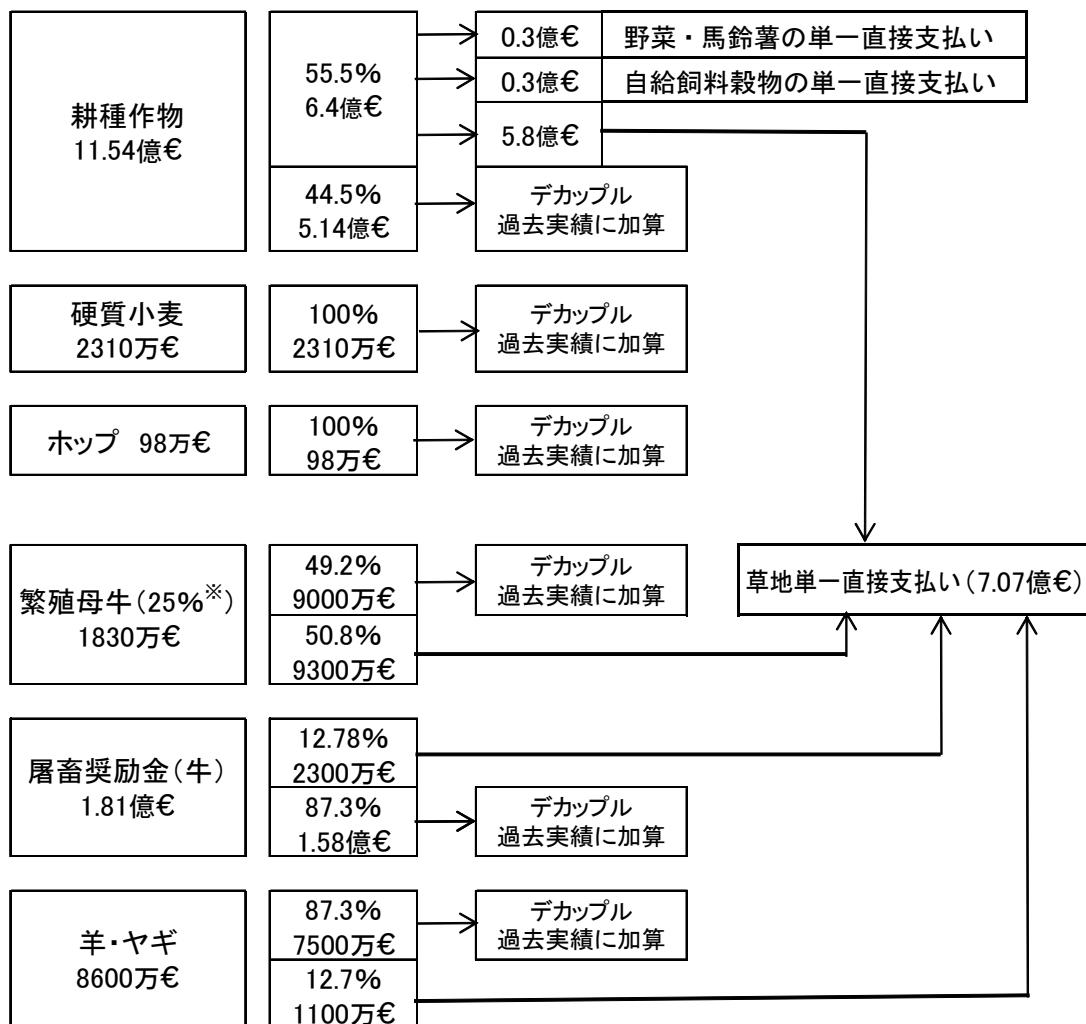
⁹ Maillard L., Daniel K., Colson F., Géographie de l'agriculture communautaire: les productions soutenues par la PAC ne se concentrent pas. Agreste Cahiers N.4, décembre 2000.

¹⁰ 所得は労働、土地、資本の生産要素に対する報酬で賃金、地代、資本利子を含む農場純付加価値 (Farm Net Value Added) である。自家労働報酬、自作地地代、自己資本利子を含む。

¹¹ ヘルスチェックの詳細について、是永東彦「2008年CAP改革－「ヘルスチェック」の成果と意義」主要国の農業情報調査分析報告書（平成20年度）、農林水産省、2009年、および是永東彦「CAPヘルスチェックの課題と展望」主要国の農業情報調査分析報告書（平成19年度）、農林水産省、2008年、に詳しい。

アサイドの廃止、⑥市場介入の縮小である。

生産にリンクした支払い(～2009年)
対象作目・家畜



※75%はデカップルしない、すなわち飼養頭数に応じた支払い

図9 生産にリンクしていた支払いの廃止と第63条に基づく新たな單一直接支払い

出所:APCA, Revue Chambre d'agriculture. N. 985, 2009.

2003年の農政改革では、直接支払いの給付について生産から切り離すデカップリングが導入されたが、加盟国の裁量で一部の品目について、全部もしくは一部、生産と結び付いた給付部分を残すことができた（「リカップリング」）¹²。イギリス（イングランド、ウェールズ、北アイルランド）、アイルランドを除く加盟国は、穀物や繁殖メス牛、羊・ヤギなどの家畜について、作付面積や飼養頭数に応じた部分を残した。ヘルスチェックでは、デカップリングをさらに進めることが合意され、繁殖メス牛と羊・ヤギに対する支払いを除き、加盟国は生

¹² 中東欧諸国では加盟に伴い、全農地一律の給付単価による直接支払制度が導入されている。

産に結び付いた支払いを全廃しなければならない。

このとき、生産と結び付いた支払いを受けた経営に対して、過去実績分として單一支払いの基準額に加算することもできるが、その他の経営の單一直接支払い基準額を引き上げるための原資として利用することができる（理事会規則第 73/2009 号第 63 条）。また、加盟国は 10%を限度に單一支払いを減額し、生産と結び付いた新たな支払いの財源に充てることができると定めた（理事会規則第 73/2009 号第 68 条）。このような「リカップリング」について、競争を歪曲する措置であるとして、イギリスなどのようにデカップリングの例外規定の導入に強く反対した国もある¹³。

以下では第 63 条や第 68 条に基づく各加盟国の裁量を積極的に活用したフランスを例に、單一直接支払制度の見直しのねらいと農業所得の再分配の効果を見たい。

2) 単一直接支払いの再配分

EU 加盟国の中でフランスはスペインとともに、もっとも生産に結び付いた支払い部分を残してきた国である。フランスでは、耕種作物（穀物、油糧種子等）、硬質小麦、ホップ、繁殖母牛、牛（屠畜時）、羊・ヤギについて、作付面積や飼養頭数に応じた支払いを残していた。

図 9 の通り、これらの支払いの一部は給付を受けた生産者に対する單一直接支払いの加算として、一部は新たな基準に基づく單一支払い、すなわち「草地單一直接支払い」「野菜・馬鈴薯單一直接支払い」「自家飼料穀物單一支払い」の原資に充てることとした。

（1）草地單一支払い

基準年の草地面積を対象とした支払いで、耕種作物に対する面積支払いから 5.8 億ユーロ、繁殖母牛維持管理奨励金から 9,300 万ユーロ、屠殺奨励金から 2,300 万ユーロ、羊生産奨励金から 1,100 万ユーロ、総額 7.07 億ユーロを確保してこれにあてる。耕種経営から草地畜産経営に対する所得移転である。

給付単価は飼養密度 0.8LU/ha 以上の経営の草地 50ha までについて 80 ユーロ/ha、51ha を超える草地について 35 ユーロ/ha、飼養密度 0.5～0.8LU/ユーロ/ha の経営の草地 50ha までについて 50 ユーロ/ha、51ha を超える草地について 20 ユーロ/ha である¹⁴。なお、申請数に応じて実際の給付単価が調整される。基準面積は 2008 年に生産に用いた草地（夏季放牧、山間放牧、低生産性草地、放牧場、永年草地、一時的草地、穀物・油糧種子以外の一年生飼料作物）である。

フランスには農業環境支払いの一環として、1993 年より草地奨励金（Prime herbagère agri-environnementale）を実施してきた。草地奨励金の給付要件は毎年、草地を維持管理することであるのに対して、草地單一直接支払いは單一直接支払いの給付要件である草地

¹³ たとえば、イギリス環境・食糧・農村地域省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs, UK) は、ヘルスチェックについて CAP 改革をさらに進めることができなかつたことに失望し、特定部門の支援策として生産に結び付いた支払いの再導入を加盟国に認めた措置が生む市場の歪曲に関心をもつとしている (<http://www.defra.gov.uk/foodfarm/policy/capreform/index.htm>)。

¹⁴ LU は大家畜単位で搾乳牛 1 単位、1 歳以下雌牛 0.3 単位、メス羊 0.15 単位など、すべての家畜について換算される。

面積の維持とその管理が求められることになった¹⁵。

(2) 野菜・馬鈴薯單一直接支払い

穀物に対する面積支払いから 3,000 万ユーロを確保し実施される。すべての野菜に対して 100 ユーロ/ha を上限に、共通の単価が設定される。実際の給付単価は総額 3,000 万ユーロを上限に申請数に応じて決定される。

基準面積は基準年において單一直接支払いの対象とならない露地野菜、食用馬鈴薯の作付面積で、基準年において單一直接支払いの対象外の面積を上限とする。これは、單一直接支払い受給のために申請した面積に含まれる野菜生産面積を除外するためである。また、加工トマト、施設野菜、スイートコーン（穀物面積支払いの対象となっていたため）、豆類（畑作物支払いやタンパク源作物支払いの対象となっていたため）の作付面積は対象外である。

(3) 自家飼料穀物單一直接支払い

穀物に対する面積支払いから 3,000 万ユーロを確保し実施される。給付単価は概ね 20 ユーロ/ha とし、3,000 万ユーロを上限に申請数に応じて決定される。基準年において家畜飼養者が申請したトウモロコシの生産面積 15ha を限度に給付対象となる。基準年に 10LU 以上飼養する家畜飼養者が対象で、トウモロコシの種類は問わない。

3) 生産にリンクした支払い（リカップリング）の新設

2003 年農政改革では特定の目的に応じた給付単価の上乗せが認められた。各国別の直接支払限度総額のうち、10%を限度に環境保全の促進のほか、品質向上や販売促進を目的として所定の單一直接支払いに上乗せして給付できる（理事会規則第 1782/2003 号第 69 条）。特に、イタリア、スペイン、ギリシャといった南欧諸国で活用された。例えば、この措置を積極的に活用したイタリアでは、耕種品目について、特定品種の作付けや 2 カ年以上の輪作を実施する場合の上乗せ給付、在来の肉用種の飼養や粗放的な飼養法の採用、地理的表示や有機認証の家畜などについて、上乗せ給付を適用した¹⁶。ヘルスチェックにおける生産にリンクした支払いの再導入は同措置の後継にあたる。フランスでは「羊・ヤギ」「山間酪農」「母乳保育子牛」「有機農業」「マメ科作物」「硬質小麦」「多様な輪作体系」について、飼養頭数や面積に応じた仕組みをあらためて導入した。

(1) 羊・ヤギ助成金

給付単価は 20~25 ユーロ/頭で、羊について 1.25 億ユーロ、ヤギについて 1,000 万ユーロを限度に申請数に応じて、実際の給付単価が決定される。最低飼養頭数は羊 50 頭、ヤギ 25 頭で、飼養年度（2/1~1/31）中に 100 日以上飼養する家畜が対象となる。

¹⁵ 環境保全要件（クロスコンプライアンス）として、フランスでは「草地面積の維持及び放牧地の保全」を定めた。すべての草地について、1) 飼養密度の下限を 0.2UGB/ha とし、最低限の生産性を確保すること、2) 経営地における草地面積を維持することが求められる。2009 年の草地申請面積を基準とし、永年草地は面積、場所ともに変更してはならない。なお、5 年以上の輪作体系に組み込まれる一時的草地は同面積が常に草地であること。5 年以下の輪作体系の場合には草地面積 30% 減まで認められる（Chambre d'agriculture N.985, 2009）

¹⁶ European Commission, Overview of the implementation of Article 69 of Regulation 1782/2003 in MS. Version : 05.12.2007.

(2) 山間酪農助成金

給付額は経営あたり 10 万リットルを限度に生産割当 1,000 リットル当たり 20 ユーロである。総額 4,500 万ユーロを超える場合には、単価を固定したまま限度数量が調整される。経営地の 80% 以上が高山地域、山間地域、山麓地域に立地する経営が対象となる。助成の目的はアクセス条件の悪い地域における集乳コスト高の補填である。

(3) 母乳保育子牛助成金

母乳保育による肉用子牛に対する総額 460 万ユーロ、給付単価 36~72 ユーロ/頭の助成金で、母乳保育子牛の認証制度に加入することが要件である。従来なかった新しい助成金である。ラベル表示の高品質子牛や有機子牛の給付単価は基礎単価の 2 倍である。フランス南西部にみられる伝統的な飼養法である。

(4) 有機農業維持助成金

有機生産の継続に対する総額 5,000 万ユーロの助成金である。給付単価は野菜・果実 590 ユーロ/ha、露地野菜、ワイン、香草・薬草 150 ユーロ/ha、1 年生作物、一時的草地 100 ユーロ/ha、永年草地、栗 80 ユーロ/ha で、経営地の一部の有機農業生産でも申請できる。農業環境支払いの一環として実施される有機農業維持助成との重複受給はできない。

なお、2011 年より有機農業の転換助成が「第 1 の柱」で実施される。給付単価は野菜・果実 900 ユーロ/ha、露地野菜、ワイン、香草・薬草 350 ユーロ/ha、1 年生作物、一時的草地 200 ユーロ/ha、永年草地、栗 100 ユーロ/ha が見込まれている。

(5) マメ科作物助成金

総額 4,000 万ユーロ、2010 年目標面積 26.7 万 ha、給付単価 150 ユーロ/ha である。次年度以降、目標面積の拡大に応じて、給付単価は 2011 年 125 ユーロ/ha (32.0 万 ha)、2012 年 100 ユーロ/ha (40 万 ha) に引き下げられる。

(6) 硬質小麦助成金

伝統的な硬質小麦生産県を対象に概ね 30 ユーロ/ha とし、800 万ユーロを限度に、申請面積に応じて単価が確定する。2009 年まで実施されていた硬質小麦品質特別奨励金に類似の助成金で、収量 110kg/ha、もしくは 220 万粒/ha 以上の地域が対象となる。

(7) 多様な輪作助成金

総額 9,000 万ユーロ、給付単価 25 ユーロ/ha で、普通畑作専門経営（農業利用面積の 70% 以上が普通畑作物）を対象とする。農業環境支払いの一環である輪作支払いとの重複受給はできない。多様な輪作の要件とは、①4 作物以上作付けること、②それぞれ作物の面積が 5% 以上となること、③油糧種子もしくはタンパク源作物を 5% 以上作付けること、④もっとも主要な作物の面積は 45% 未満であること、⑤主要作物 3 種の面積が 90% 未満であること、である。

4) モデル経営にみる給付額の変化

表 11 はフランス農業会議所が作成した経営モデルにおける上述の改正に伴う給付額の変化を示す¹⁷。單一直接支払いの基準額の改正を通じて、穀物などの耕種作物の経営から、草地依存型の経営へ所得移転が行われたことが明瞭である。

¹⁷ Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, Revue Chambre d'agriculture. N.985, 2009.

第1はバンデ (Vandée) 県における経営面積 103ha の畑作経営である。制度改正により直接支払いの給付額は 20% 減となる。すなわち、穀物の生産にリンクした支払いが廃止され、そのうち過去実績に 44.5% 相当が加算される。第 68 条の財源確保のための減額が 1,892 ユーロ、「農村振興」に振り向けられる減額措置が 3,175 ユーロである。新たな助成金として、マメ科作物に対する支払い 800 ユーロの給付が加わる。

表11 単一直接支払給付額の変化に伴う経営モデル別の給付額の変化

(1) バンデ県の畑作経営

農業利用面積: 100ha
作付体系: トウモロコシ(57ha)、硬質小麦(20ha)、軟質小麦(15ha)、豆類(8ha)、休耕(3ha)
年間労働単位: 1

(単位: ユーロ)

	ヘルスチェックによる助成金額の変化	
	改定前	改定後(2012年)
単一直接支払い	32,752	37,401
作物別支払い	11,010	1,245
第68条減額	0	-1,892
「農村振興」減額	-1,938	-3,175
条件不利支払い	0	0
草地奨励金	0	0
計	41,824	33,579
	-20%	
	-80€/ha	

(2) モゼール県の畑作・酪農・肥育経営

農業利用面積: 240ha
作付体系: 小麦・大麦・菜種(132ha)、トウモロコシ(33ha)
草地面積: 75ha
搾乳牛頭数: 79頭
牛乳生産割当量: 56.9万リットル
年間肥育牛屠殺頭数: 63頭
飼養密度: 1.39LU/ha
GAEC構成員: 2
年間労働単位: 3

(単位: ユーロ)

	ヘルスチェックによる助成金額の変化	
	改定前	改定後(2012年)
単一直接支払い	75,044	89,239
作物別支払い	15,514	0
第68条減額	0	-4,462
「農村振興」減額	-4,028	-7,478
条件不利支払い	0	0
草地奨励金	0	0
計	86,530	77,299
	-11%	
	-38€/ha	

(3) ジュラ県山間酪農経営

農業利用面積: 95ha
草地面積: 95ha
搾乳牛頭数: 42頭
牛乳生産割当量: 67.39万リットル
飼養密度: 0.67LU/ha
GAEC構成員: 2
年間労働単位: 2

(単位: ユーロ)

	ヘルスチェックによる助成金額の変化	
	改定前	改定後(2012年)
単一直接支払い	10,504	15,524
作物別支払い	309	4,000
第68条減額	0	-776
「農村振興」減額	-41	-875
条件不利支払い	13,387	14,280
草地奨励金	7,125	7,125
計	31,284	39,278
	+26 %	
	+84 €/ha	

注: LU は大家畜単位。成牛1頭=1LU、母豚1頭=0.5LU、雌成羊1頭=0.15LU など。

(4) オートマルヌ県羊経営

農業利用面積: 150 ha
草地面積: 150 ha
羊頭数(肉用): 1000 頭
飼養密度: 1 LU/ha
年間労働単位: 1.5

(単位: ユーロ)

	ヘルスチェックによる助成金額の変化	
	改定前	改定後(2012年)
単一直接支払い	13,692	36,380
作物別支払い	10,500	19,000
第68条減額	0	-1,819
「農村振興」減額	-960	-4,856
条件不利支払い	3,553	4,441
草地奨励金	7,600	7,600
計	34,385	60,746
	+77 %	
	+176 €/ha	

出所: APCA, Revue Chambre d'agriculture. N.985, 2009.

第2はモゼール（Moselle）県における240haの畑作・酪農・肥育複合経営である。同じく、穀物生産にリンクした支払いの廃止による減額、第68条や「農村振興」向けの減額がある。他方、草地75haのうち50haについて80ユーロ/ha、25haについて35ユーロ/ha、計4,875ユーロが單一直接支払い給付額に加算される。しかし、制度改正により9,231ユーロ、11%の減額である。

第3は、ジュラ（Jura）県における95haの山間酪農経営である。この経営モデルでは第68条や「農村振興」向けの減額はあるが、7994ユーロ、26%の増額となる。草地95haに対して50haについて80ユーロ/ha、45haについて35ユーロ/ha、計5,575ユーロが單一直接支払いに加算され、新設の山間酪農助成金4,000ユーロが給付される。

第4は、オートマルヌ（Haute-Marne）県における150haの羊生産経営である。制度改正により、26,361ユーロ、77%の増額となる。大面積の草地を活用した粗放的な経営で、ヘルスチェックによる制度改正で最も手厚い保護が差し向けられるモデル経営である。他の経営と同様に68条や「農村振興」向けの減額はある。草地150haに対して50haについて80ユーロ/ha、105haについて35ユーロ/ha、計7675ユーロが單一直接支払いに加算、また、従来の羊に対する支払い87%相当が單一直接支払いに加算される。加えて、第68条により新設される羊・ヤギ助成金により、19,000ユーロが見込まれる。

バンデ県の畑作経営ではha当たり406ユーロの直接支払いがあったが、ha当たり326ユーロに下がる一方、ジュラ県の山間酪農経営では、ha当たり329ユーロからha当たり413ユーロへ、オートマルヌ県の羊生産経営ではha当たり229ユーロからha当たり405ユーロに増加した。

以上の経営モデルにおける直接支払の受給額の変化から、ヘルスチェックにおける見直しを通じて、フランスでは穀物経営に分配されてきた直接支払いを草地に付け替えたことが明瞭である。

以下では、酪農を中心とした草地型畜産と耕種生産が見られるフランス・ノルマンディ地方の例から、農業構造の変化やCAPヘルスチェックによる所得分配の変化を捉えたい。

5 フランス・ノルマンディ地方に見る農政改革と農業構造

1) ノルマンディ地方の構造調整

ノルマンディ地方はフランス北西部、大西洋岸に位置しフランス国内では比較的温暖である¹⁸。2007年、農業経営体は36,670、平均経営面積55haである。特に、低ノルマンディ地方（カルバドス、マンシュ、オルヌ3県）は全就業人口に占める農業就業人口の割合が6.9%とフランスで最も高い地方である。経営タイプ別にみると、酪農経営が全体の41%、畑作経営が20%、酪農・畑作複合が14%、肉牛経営が8%である。一部に条件不利地域があるが、酪農を中心とした耕種生産も可能な平坦地域である。また、フランス国内でも食品産業が発達し、チーズ、バターの生産は全国1位である。

¹⁸ ノルマンディ地方に関する記述は、2009年11月24日に行ったノルマンディ州農業会議所、カルバドス県農業構造改善センターにおけるヒアリングや入手した資料に多くを負っている。

表12 ノルマンディにおける農業労働力 (AWU: 年間労働単位) の推移

1000AWU	ノルマンディ			フランス		
	1988	2000	2007	1988	2000	2007
家族就業者	93	51	37	1215	720	572
うち農業経営者、共同経営者	71	38	31	927	538	457
常勤被雇用者	9	8	8	143	130	121
その他	2	2	3	224	223	205
計	104	61	48	1446	951	787
%		ノルマンディ			フランス	
		1988	2000	2007	1988	2000
家族就業者	100	54	40	100	59	47
うち農業経営者、共同経営者	100	53	43	100	58	49
常勤被雇用者	100	95	92	100	91	85
その他	100	104	113	100	99	91
計	100	59	46	100	66	54

出所:SCEES.

表12にはノルマンディ地方における年間労働単位(フルタイム就業を1単位)からみた労働力の推移を示す。1988年から約20年の間に家族就業者は6割減少した。農業経営者とともに、フランス全体の減少よりも激しい。他方で、雇用労働力は同期間に8%の減少に過ぎず、家族労働力プラス雇用労働力の経営が増加している。「その他」ではフランス全体では定期雇用や季節雇用で占められるが、ノルマンディ地方ではコントラクタの利用が近年、増えている。

表13 ノルマンディ地方の農地利用

	1980	1990	2000	2005	2008	(1,000ha)
穀物	487	522	567	588	628	
油糧種子	25	43	77	97	108	
マメ科作物	8	91	67	48	19	
飼料作物	172	260	240	233	251	
うちトウモロコシ	141	230	222	220	242	
草地	1,494	1,239	1,092	1,041	1,034	
その他	105	138	122	127	122	
計	2,432	2,523	2,387	2,355	2,404	

出所:SCEES.

ノルマンディ地方の作付面積の推移から、農地利用の集約化が進んだことが伺える(表13)。穀物の作付面積はフランス全体で1980年990万ha、セットアサイドが課されたことで2000年には907万haとなったが、セットアサイド0%となった2008年には966万haと1980年の水準に近づいた。

ノルマンディ地方では穀物の作付面積は拡大した。とりわけ、酪農地帯において生産割当制の導入以降、生産の多角化の一環として小麦生産が増加したためである¹⁹。フランスにおいて、最も穀物作付面積が拡大した地方の1つである。他方、草地面積は1980年149万ha

¹⁹ Chambre d'agriculture Normandie, Agriscopie 2008. 2009.

から、2008 年に 103 万 ha へ 31% 減少した。飼料用作物の中では、1980 年代にトウモロコシが急速に拡大した。草地から耕種作物への転換が顕著に進んだといえる。

表14 ノルマンディ地方における家畜飼養頭数の推移

1000頭	ノルマンディ			フランス		
	1990	2000	2007	1990	2000	2007
牛	2701	2389	2321	21401	20310	19740
搾乳牛	845	656	606	5303	4203	3870
繁殖牛	178	246	248	3708	4314	4247
羊	321	274	194	11390	9578	8459
%						
牛	100	88	86	100	95	92
搾乳牛	100	78	72	100	79	73
繁殖牛	100	138	139	100	116	115
羊	100	85	60	100	84	74

出所:SCEES.

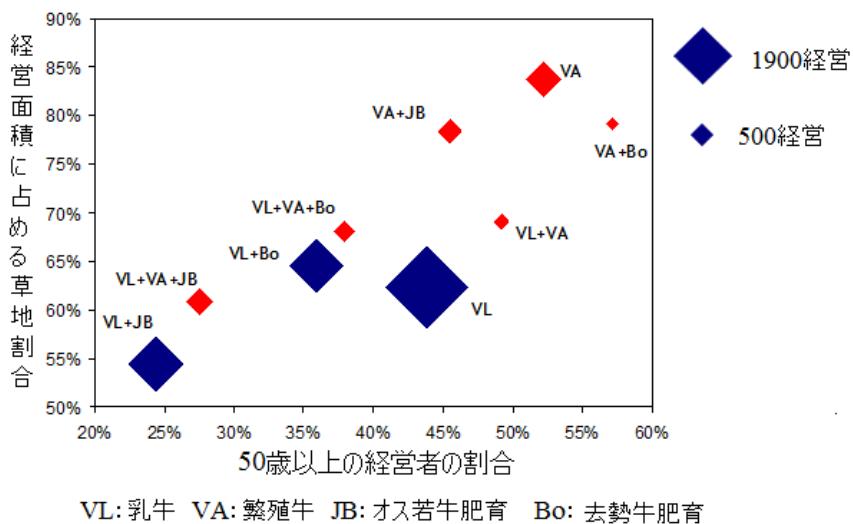


図9 ノルマンディ畜産・酪農経営における経営組織、年齢、草地面積

出所:ノルマンディ州農業会議所

Source SRISE – déclaration PAC 2006 – traitement CA61 & Cran

図9はノルマンディ地方における畜産・酪農経営にみる経営組織、すなわち複合の形態と経営者の年齢、経営面積にしめる草地の割合を図示したものである。酪農専門経営の数が最も多く、農業経営体の41%にのぼり、次いで酪農にオス若牛の肥育（18カ月屠畜、濃厚飼料中心）を加えた複合経営、酪農に去勢牛肥育（約3年肥育、粗飼料中心）を加えた複合経営が多い。50歳以上の経営者の割合が低いほど、すなわち経営者年齢が若いほど、経営面積にしめる草地の割合が低いことがわかる。若手経営者ほど、穀物等を利用した肥育部門を取り入れ経営の集約化を志向していることが分かる。草地面積と穀物作付面積から、これまで農地利用の集約化が進んだことを示したが、現状では将来にわたって集約化が進む可能性を見通せる。

2) CAP ヘルスチェックによる所得分配構造の是正

フランスではヘルスチェックによる直接支払制度の改正を通じて、穀作経営から草地利用の畜産経営に所得移転する給付単価設定を行った。表15はノルマンディ地方において、ha当たりの單一直接支払基準額と経営に占める耕種生産面積（穀物、油糧種子、タンパク源作物）の割合ごとに、制度改正によるha当たり單一直接支払基準額の増減を示している。

表15 単一直接支払制度の改正によるha当たり基準単価の増減額（ノルマンディ地方）

		農業経営面積に占める耕種作物(穀物・油糧種子・タンパク源作物)の割合(%)									
		0-10	10-20	20-30	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-90	90-
h i 改 a . 正 当 条 の た 件 直 り 不 直 基 利 支 額 支 払 い い (0-50	63									
前	50-100	65	42		22						
の	100-150	68	48	45	12	4					
た	150-200	61	32	29	22	9	-14	-9			
件	200-250	45	33	25	4	2	-11	-15			
の	250-300	32	21	10	24	-7	-11	-26	-32	-37	
直	300-350	29	12	2	-3	-20	-22	-39	-36	-48	-60
接	350-400	19	2	-7	-17	-29	-35	-41	-43	-52	-66
基	400-450	24	-3	-15	-22	-36	-39	-36	-47	-49	-49
利	450-500	34	-12	-19	-31	-39	-38	-46	-9	-69	
支	500-550	15	15	-19	-31	-46	-54	-49			
払	550-	35	14	-17	-44	-54	-31	42		-62	

出所:Chambres d'agriculture Normandie, PAC-Bilan de santé. Impacts en Normandie. Octobre2009.

制度改正による給付額増減の影響するのは、第1に経営面積に占める耕種作物（穀物・油糧種子・タンパク源作物）の割合が高い経営である。これら耕種作物に対する面積払いが廃止され、その過半が草地に対する單一直接支払いに充当されたからである。

第2に、ha当たりの給付額の水準である。上述の新設された生産にリンクする支払いや「農村振興」の財源確保のための減額は給付額に応じるからである。これら2点から、制度改正が單一直接支払いの基準額が高水準で、耕種部門をもつ乳オースの肥育経営に最も大きな影響を与える。

第3に、面積規模の大きさである。草地面積に対する單一直接支払いでは、50haまでの単価が高く設定され、自家飼料のトウモロコシに対する支払いでは15haを限度とするなど、規模による給付額の格差をつける一方、減額措置の適用も一定給付額以上の部分を対象とするためである。しかし、同じ100haの草地基盤の経営でも、経営者が1人の個人経営よりも、複数の共同経営(GAEC)であれば給付額は多くなる。構成員1人ずつについて経営面積を構成員数で除した面積をもとに給付額が算定されるためである。

改正により單一直接支払いの経営ごとの基準額の格差が縮小する中で、とりわけ、経営者もしくは法人構成員当たりの給付総額の格差が縮小すると指摘された²⁰。もっとも減額が大きい経営は、その面積当たり給付額は平均もしくは平均よりやや上程度であるが、就業者当たりの経営面積が大きく、結果、就業者当たりの給付額が多額の経営となる。すなわち、一連の制度改正により、1人当たりの所得格差の是正が図られた。

²⁰ Chambres d'agriculture Normandie, PAC-Bilan de santé. Impacts en Normandie. Octobre 2009.

農業構造への影響としては、耕地の単価を引き下げ、草地の単価を引き上げたことで、条件不利地域や山間地域に支配的な草地利用の粗放的な畜産経営の所得を引き上げる効果により、かかる地域における農業経営数の減少抑止が期待される。

6 むすびにかえて

1990 年代に直接支払制度の本格導入を含む EU 農政改革が始まった。農政改革以前に主要国で十分な構造調整が必ずしも済んでいたわけではなく、それまで以上の速さで農業経営体の減少と 1 経営あたりの規模拡大が進んだことを確認した。この構造調整により、就業者 1 人当たりの所得が何とか確保された形である。他方で、とりわけイギリスに特徴的に表れているように、農地面積や農業生産の大半が大規模な経営により担われているが、多数の零細な経営体も残存している。これらの多くは農村のアメニティを求めてのホビー的農業経営であり、一国の農業生産に影響を及ぼすものではない。

さて、中東欧諸国を除く EU15 カ国的主要国を念頭に農業構造の変化を捉えようと試みた。共通農業政策の傘の下、各加盟国の農業構造は多様である。このことを映し、EU レベルの共通政策ではあっても、所得政策の手段たる直接支払制度の設計の一部は加盟国に裁量がある。共通市場の下での価格政策の場合、加盟国における裁量の余地は極めて小さい。農村振興政策では、EU が定める基本指針の下、事業計画は各国、各地方の権限の下で立案、実施されてきたが、理事会規則第 73/2009 号第 63 条、同第 68 条のもと、各国もしくは各州独自の方針や基準に基づき、経営間や地域間の直接支払いの再分配を行える。加盟国政府や地方政府は、条件不利地域や環境保全的な営農に対する助成措置や、單一支払いの分配の仕組みを活用しながら、農業構造の調整に影響を与えよう。