

◆ 特集
『農業環境政策と環境支払い』

フランスにおける環境支払いの展開

石井圭一

1. 背景と課題

EU農政における環境支払いは、1985年の農業構造の効率改善に関する規則797/85第19条において、「自然生態の保護の要請に合致した農業生産手法の導入や継続に寄与し、農業者の適正な所得を確保することを目的として、加盟国が環境保全区域において特別な措置を講じることを認める」と定めたことに始まる。

イギリスに引き続き、ドイツ、デンマーク、オランダで迅速に第19条の適用が実現したのに対し、フランスの農相が導入の用意を宣言したのは1989年になってからのことであった。導入を見送った理由として農林省があげたのが、ハンディキャップ補償金が予算枠を越えていた当時において、第19条適用は財政的負担が大きいと考えられたこと、課題が十分特定化されていなかったこと、科学的基準が不明確なこと、であったが、そもそもの理由は生産と所得が切り離され、農業が汚染源であると認めることは、1950年代以降のフランス農政の基本であった生産力増強政策と矛盾するものであったと見る向きがある。こうして、1985年の規則797/85第19条における環境保全区域制度の適用に関する調査研究の中で、フランスにおけるその適用の遅れの事実から、適用に対する消極性、躊躇の表れが一樣に指摘されてきた。しかし、EU15カ国全体で、1997年には農業利用面積のうち20%が農業環境プログラムの給付を受けていたのに対して、フランスでは22.6%に達しており、92年の規則2078/92に基づく農業環境プログラムの適用のもと、環境保全を目的とした直接支払いは定着しつつあるとあってよい。

環境支払いの展開は加盟国によりその性格、段階が大きく異なる。欧州委員会の整理によれば、共通農業政策（CAP）のフレームワークとは独立に農業環境政策を展開した国々（ドイツ、フィンランド、オランダ、オーストリア、スペイン、イギリス）に対して、フランスはデンマーク、アイルランド、イタリアとともに、規則797/85第19条の適用以降、EU規則を適用しつつそれが展開した国々として位置付けられている。

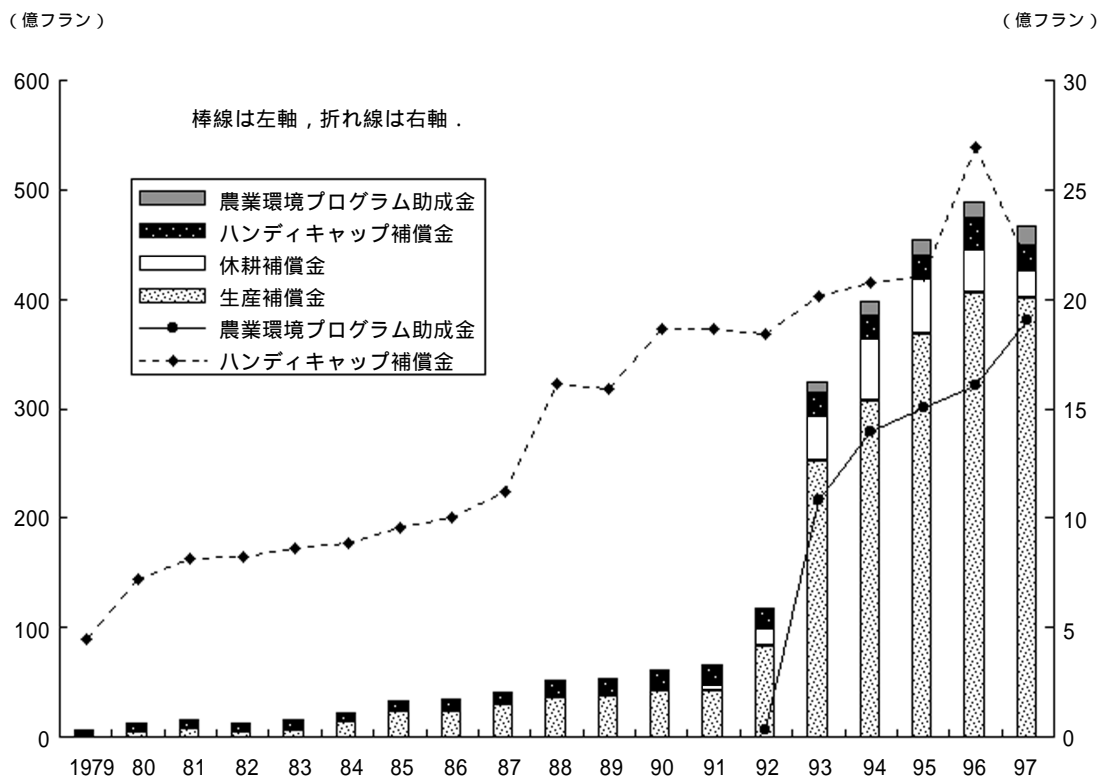
農業環境プログラムにおいて、保全の対象である環境は様々であるが、営農行為の是正の仕方は大きく2つに区分することができる。ひとつは粗放的な草地の維持管理であり、ふたつは集約的な耕地利用の粗放化である。前者は、条件不利地域や山間地における草地飼料を基盤とした粗放的な畜産や酪農が対象となり、農業所得構造が脆弱な経営が支配的

である。他方、後者は穀物を中心とした集約的な耕地利用を行う経営を主要な対象としている。以下では、粗放的な草地の維持管理にかかる代表的な措置として草地奨励金を、集約的な耕地の粗放化について水質汚染防止にかかる措置の実際を分析することにより、農業環境プログラムの展開を阻害する要因について考察した。

2. 粗放的な草地の維持管理について

(1) 農業環境プログラムにおける農業所得の維持機能

現段階では、農業環境プログラムにかかる直接支払いが農業経営所得にしめる割合は小さい。1997年に農業環境プログラムに投じられた財源は19億フランで、うち16.3億フランが草地奨励金に対する歳出である。全農業関連歳出のうち農業環境プログラムに係る歳出は1.1%で、さらに生産補償金、市場介入・輸出補助金、近代化助成、休耕等の生産調整、ハンディキャップ補償金等、農業者に対する直接支援策にかかる歳出項目のうち、2.6%である。第1図は、フランスにおける直接支払い、すなわちハンディキャップ補償金、生産補償金、休耕補償金、農業環境プログラム助成金の推移を示した。



第1図 直接支払いの歳出の推移

資料：Boyer Ph., La dépense publique en faveur de l'agriculture française en longue période. Notes et études économiques, N.10, DAFFE/MAP, 1999.

農業経営が受け取る直接支払いのうち、69%は耕種生産の補償金であり、20%が畜産関連の生産補償金である。ハンディキャップ補償金や農業環境プログラムによる直接支払いはそれぞれ、4%、3%である。可処分所得に占める直接支払いの割合が50%であるから、それぞれの可処分所得比は2%以下である。

しかし、農業環境プログラムが特定の経営部門、地域においては、農業所得に大きな影響を与えている。第1表から、農業環境プログラム助成金の構成比や所得に占める割合が山間地域で相対的に高いのが明らかであろう。

助成金の配分構造の特性の第1は、農業環境プログラムの歳出が地域的に偏っていることである。オーヴェルニュ地方の農業経営数は全国のその5%に過ぎないが、農業環境プログラムにかかる歳出の26%を占めているし、農業経営数全体の29%、農業環境プログラム対象経営の70%を含む上位5地方に、歳出の75%が投じられた。

第2は、農業環境プログラムの受益者の中で、草食家畜生産経営が支配的である点である。肉牛や羊・ヤギの生産に特化した経営で農業環境プログラムの対象となった経営の割合が高い(それぞれ55%、59%)。酪農に特化した経営をあわせた3類型(全農業経営の28%)で、農業環境プログラムにかかる歳出の82%を占める。

第3は、農業環境プログラム助成金への依存度は農業粗生産額が小さく、農業所得が低い経営で高くなることである。農業所得に対する農業環境プログラム助成金の割合が3割を超える経営の農業粗生産額は、農業環境プログラム助成金なしの経営のその27%、1割未満の経営の40%に過ぎない。

このようにフランスにおける農業環境プログラムは、ハンディキャップ補償金とともに、条件不利地域や山間地域を中心に展開する粗放型畜産の維持に不可欠な所得の確保に寄与していることがわかる。

第1表 生産条件別の経営当たり直接支払い(1995年)

(単位: 1,000フラン, %)

	平地	山間	条件不利地域 ⁽¹⁾	フランス
穀物等生産補償金	88.4	16.0	82.7	75.2
畜産補償金	12.0	36.6	40.8	21.6
農業環境プログラム助成金	0.5	10.0	4.7	2.9
ハンディキャップ補償金	0.0	21.4	3.1	4.2
直接支払い計	106.5	89.1	136.7	109.3
可処分所得	248.1	146.9	183.9	219.0
可処分所得に占める割合	42.9	60.7	74.3	49.9
穀物等生産補償金	35.6	10.9	45.0	34.3
畜産生産補償金	4.8	24.9	22.2	9.8
農業環境プログラム助成金	0.2	6.8	2.6	1.3
ハンディキャップ補償金	0.0	14.5	1.7	1.9

資料: Blanc C., Les aides directes: montant, répartition, et poids dans le revenu. Notes et études économiques, N.4, DAFPE/MAP, 1997.

注(1) 山間を除く。

(2) 草地奨励金の導入の背景

粗放型畜産の維持を目的として導入されたのが、粗放型畜産システム維持奨励金（以下、通称として用いられる草地奨励金）である。EU規則2078/92号が、従来から営まれてきた粗放的な生産の維持に対して、助成できることを定めたことを根拠とした。標高が高い農業地域では、草地基盤の畜産の選択が不可避である。単位面積あたりの生産量は低く、所得も低い。平坦な圃場が確保されなければ、規模拡大の技術的制約は大きく、経営あたりの農業所得も低いのが普通である。草地奨励金のねらいは、このような地域における草地の維持管理にある。

草地奨励金は面積あたりの年次奨励金で、5年間、農業者が保有する草地について適正な管理を行うことに対して支払われる。

規則797/85第19条に始まるEUの環境保全を目的とした直接支払いは、対策を講じるべき区域を限定した措置として講じられてきた。この立場から見ると、フランスの草地奨励金は一定の粗放密度以下の草地に対して、地域固有の環境状況とは無差別に給付される特異な措置であり、実質的に粗放的な畜産経営を助成対象としたハンディキャップ補償金や繁殖雌牛生産補償金に近い。

いずれにせよ、農林省通達（93年7011号）では草地奨励金を農業環境プログラムの基盤として位置付けた。この「基盤」の意味するところは、契約面積550万ha、契約者数11.6万人、奨励金総額15億フラン（うちEU負担が50%）と、フランスにおける農業環境プログラムの中で、圧倒的な比重を占める実績をあげたことにある。

(3) 給付単価設定の原則における農業所得の無関心

さて、ここで農業環境プログラムの給付単価の設定にかかる原則について振り返ってみよう。それは、環境保全にかかる営農手法により被る損失、もしくは営農行為がもたらす追加的な費用を補填する水準を原則とすることである。すなわち、規則上は農業所得とリンクする余地はない。ところが、すでに農業所得の形成は、国際貿易摩擦や財政問題が規定する幾多の政策介入の所産である。上述したように、草地奨励金には、粗放型畜産経営に対する所得政策の一環であるという性格が強い。農業経営の所得が生産物価格を規定する市場政策と、環境保全的行為に対する報酬の政策決定の双方に依存するとき、WTOに見る国際協定を制約として、前者による所得形成機能が低下するならば、後者の強化によってのみ、安定的な所得形成がなされなければ、農業経営の存続は果たせない。農業経営が存立できなければ、政策目的として掲げた環境保全は達成されなくなる。環境保全にかかる固有の営農行為を切り離して、報酬単価の算定を行うのでは、市場政策による所得形成機能が今後いっそう低下する場合、農業所得を維持し農業経営の存立を図ることで環境を保全することは困難ではないかと考えられる。

3. 集約的な耕地利用の粗放化について

(1) 給付単価の誘因と CAP 生産補償金

農業生産から生じる地下水や表流水の汚染は、集約的な耕地利用にかかるもっとも深刻な環境問題である。水質汚染対策は、特に飲料水への直接的な影響が想定される取水源周辺の強い規制と、硝酸塩指令による「優良農法規定 (good agricultural practice)」遵守の導入、さらに汚染問題が深刻化し始めた地域において情報普及、啓発、指導事業として発達してきた。農業者の所得の損失や、費用負担を発生させるような制約に対する直接支払い制度が本格的に展開するのは、規則2078/92の適用によってであり、農業財政からの財源負担が可能になってはじめて実現したものである。

規則2078/92のもと、水質保全対策として農業環境プログラムの対象としたのは、耕地の草地転換、投入量の削減、長期生産停止であった。このうち、長期生産停止は全国で79件の契約実績しかあげていない。ここでは、耕地の草地転換および投入量の削減にかかる措置に限定して、これら措置の展開の障害について述べたい。

耕地の草地転換

耕地の草地転換にかかる措置は契約対象区域を定めた上で、次のような要件を農業者に求めた。取水源周辺の保全を目的とする場合には、草地への転換と飼養密度の制限、最大窒素施肥量の設定、農薬使用の禁止であり、表流水の保全を目的とする場合には、小河川沿いの草地転換と草地帯の管理、放牧、施肥、農薬使用の禁止である。

耕地の草地転換の契約を行った農業者のほとんどは、転換した草地を活用できる畜産経営であった。契約対象圃場は、経営内の劣等地や休耕地であり、生産体系の修正を必要とされるケースは限定された。この措置が敬遠された理由は、1) 穀作経営の場合、穀物等の生産補償金や休耕奨励金の単価に比べて、当措置の単価設定が低いこと、2) 水質汚染の削減を目的として導入された投入量の削減措置と競合すること、3) 施肥の制限や河畔緩衝帯（表流水への硝酸塩などの流亡を防止する小河川の河畔に緑地帯）の維持管理など、契約細則における制約が大きいこと、であった。

水質汚染防止としては高い効果が期待されたとしても、CAP改革以降の生産補償金の水準が、その展開の1つの障害となっていることを示している。

投入量の削減

水質保全対策にかかる措置の第2は、投入量の削減である。農業環境プログラムにおける投入量削減に対する助成は、農業生産が直接水質に影響を与えていることが明らかな特定の区域において、面源汚染のリスクを軽減することを目的として、試験的に実施された。対象区域は、高い硝酸塩濃度が検出されている地下水の取水源の周辺とし、その要件は、対象区域の過去5年間の平均的な標準収量を得るのに必要とされる窒素施肥量を、5年間、圃場の一部もしくは全部について、20%削減することである。国が定める標準助成単価は1,000フランであり、対象区域ごとにそれぞれ20%の範囲で引き上げ、もしくは引き下げができる。この他に、施肥の仕方について優良農法全国規則に従うこと、糞の

裁断，鋤き込みを行わないこと，春作物の播種前にカバークロップ（冬季の窒素溶脱を防止する目的で作付けされる窒素を吸収する作物）を作付けること，施肥管理記録を作ること，などの要件を遵守する必要がある。

投入量削減に関する措置の展開の障害となるのは，第1に，施肥量の削減以外に遵守しなければならない要件の存在である。例えば，カバークロップの作付けには費用とともに，他の作業との競合が生じる場合があるし，藁の鋤き込みをできなければ，その処理が必要になる。農業者にとって農業環境プログラムへの参加が任意であることを前提にすると，給付の対象とならない行為がプログラムの参加への付帯要件として設定される場合には，一定の強制力が働かない限り農業者は参加しないであろう。

第2は，収量減のリスクを回避するために，農業者は通常の収量に必要な施肥量に対して，過剰に施肥を行っていると思われることである。このような場合，過剰となっている施肥量を標準的な収量が得られる施肥量に落とした上で，さらに20%の削減を行わなければならない。これも，農業環境プログラムの参加の任意性を念頭におくと，過剰な施肥を行い環境汚染に与える影響が大きいと見られる場合ほど，プログラムの誘因が小さくなる。

第3は，地下水の取水源を保全するために指定した対象区域について，農業者がその妥当性について信頼を寄せない場合である。農業者の理解と関心を高め，プログラムの参加を促すには，経済的な誘因を提示するだけでは達成されず，農業者に対する指導・普及活動の重要性が示唆される。

（2）給付単価設定の原則における公平性の問題

水資源の脆弱化やビオトープの縮小をもたらしてきた集約的な農業を農業環境プログラムの対象とする場合，幾多の政策介入の所産がその展開を阻害する。価格支持政策下において形成された所得水準は，CAP改革によりその一部が直接支払いのかたちで継承された。このため，環境保全にかかる営農手法により被る損失，もしくは営農行為がもたらす追加的な費用を補填する水準を原則とするならば，政策によって高められている所得水準を補償するように助成単価が設定されなければならない。

以上のことは，公共政策が実施される上で配慮されるべき，公平性の問題を内包していることを示している。例えば，耕地の草地転換にかかるプログラムに参加した農業者は，転換された草地について何らかの維持管理を行う必要がある。他方，草地奨励金の給付を受けようとする農業者は，その要件として，適正な草地の維持管理を行わなければならない。しかし，同等の環境保全的行為が要件となるにもかかわらず，前者の給付単価が約2,000フラン/haであるのに対して，後者は300フラン/haである。すなわち，現行の給付単価の設定の原則は，労働に対する報酬ではなく，地代に対する補償の原則であることを含意する。

4. まとめ

農業者が環境財・サービスの生産に寄与する環境保全的行為は、市場では評価されない。ここに政策介入の根拠が生まれる。しかし、環境保全的行為によって生じる費用増分、もしくは所得減分が補償単価を決定するという補償決定の現行のルールは、現実に適用する上で2つの問題が発生する。

第1は、粗放的な草地の維持管理にかかる農業環境プログラムの実際から明らかにした点である。上の補償原則は、営農を継続し環境財・サービスの供給を永続化する条件にはなっていない。営農を継続するための所得の形成が、所与の農業生産物からえられる所得と、環境保全的行為に対する報酬からなっているからで、農業生産物の価格が低落傾向にあれば、営農の継続が保証されないからである。生産物価格の形成を市場にゆだね所得の減少を容認するのであれば、環境報酬に対する政策介入を強めなければならない。しかし、このことは、環境保全的行為によって生じる費用増分、もしくは所得減分が補償単価を決定するという現行のルールに反する。

営農行為から特定の環境保全行為を切り離し、給付単価を設定するのではなく、農業所得とリンクした報酬の政策決定が不可欠となろう。

第2は、集約的な耕地利用の粗放化にかかる農業環境プログラムの実際から明らかにした点である。現行の給付単価の設定の原則は、労働に対する報酬ではなく、地代に対する補償の原則であることを含意しており、公平性の問題を内包していることを指摘した。

公平性の問題は、集約的な耕地利用の粗放化を促そうとするとき、以下の点からも生じる。すなわち、農業者が営農行為から収益を期待するとき、どの程度外部不経済をとまなう営農行為が容認されるかという問題である。言い換えれば、農業者がもつ生産する権利と住民がもつ環境を享受する権利のそれぞれの強さが、いかなる程度かという問題である。この問題は、農業環境プログラムにおいて制約要件を設定するとき、生じる追加費用や所得の損失はどちらが負担するか、という点に帰着する。仮に、地域レベルで政治的に両者間の調停が図られプログラムに反映されたとしても、農業環境プログラムへの参加が任意であることは、農業者が最終的に拒否権を持つことを意味する。このこと自体、農業環境プログラムが収益性の高い集約的な耕種生産を行う農業者に強い権利を認めていることの証左ともいえるが、フランスにおけるプログラムの展開を見ると、このような拒否権を行使させる要因は農業政策自体に内在しているように見える。

環境保全的な農業生産を広めていくには、農業環境プログラムだけでは不完全であり、競合する各種補償金制度の変更や環境保全行為を条件とした補償金給付のほか、生産行為に関する農業者の規範形成を促す啓発・指導事業とのポリシーミックスが不可欠であるといえよう。