

EU 農業政策の動向と日欧比較の視点

市田 知子*

現政権下において、農林水産業・地域の活力創造本部が設置され、日本農業の見直しが検討されています。こうした折り、平成25年6月17日に当会是一般財団法人農林水産奨励会との共催で、市田知子氏をお迎えして第1回農業懇話会を開催しました。以下はその概要です。

講演

市田 ただ今ご紹介いただきました明治大学の市田と申します。今日はよろしくお願ひします。

今日のお話は4つの部分に分かれています。

まず、EUの農政改革と直接支払いについてです。2014年の開始を予定している新たな農政改革にも触れたいと思います。それと、直接支払いは今後どうなるのか、ポイントをお話ししたいと思います。

2番目に、EUの場合、農業環境政策はどのように展開しているのかということです。

3番目は、日本の中山間地域等直接支払いのモデルになった条件不利地域政策について、とくにEUでは現在見直しがされているので、その中身についてお話しします。

最後に、日本の政策に関してどういう示唆



市田 知子氏

があるのかに関連して、比較の視点をお話ししたいと思います。

EUの農政改革と直接支払い

1960年代に始まった共通農業政策

1番目に新しい農政改革と直接支払いに関してですが、まずこれまでの戦後の共通農業政策の経緯についてお話しします。図1で示しますように、共通農業政策は1960年ぐらいから、当時は今のEUの基になる6カ国しかなかったのですが、その6カ国の中で始まりました。1960年代当時は食料増産、生産性を上げることが大きな目標でした。

EUの場合、大体1970年代から過剰基調になり、その後に生産調整が始まります。同時

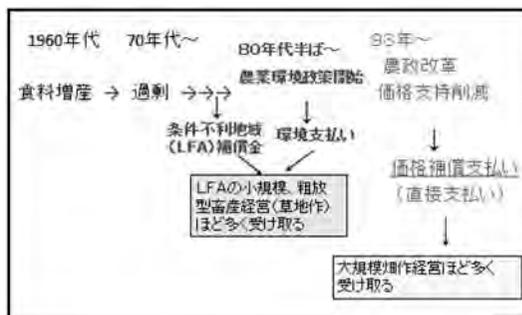


図1 EU農政改革の経緯

*いちだ ともこ

明治大学農学部食料環境政策学科教授

に1980年代半ばから農業に起因するいろいろな環境問題を解決しようということで農業環境政策が始まります。食料増産など、戦後の政策の目的とは異なる、環境支払い、条件不利地域（LFA）補償金が導入されました。この2つを農家に直接、支払うということをして1970～1980年代に始めました。

1993年のマクシャリー改革

時代が進んで1993年にはガット・ウルグアイラウンドと連動して、今の農政改革の基になる、当時のEUの農業担当委員の名前を取ったマクシャリー改革が始まります。それは環境支払いや条件不利地域の補償金と性質が異なりますが、農家に直接、面積当たりで支払う政策という点では共通しています。この農政改革による価格支持削減、その見返りである価格補償支払が1993年から始まり、以降、EUの農家は大きく分けてこの3種類をEUや加盟国から受け取っています。

どういう農家が受け取っているかということではいろいろな分析がありますが、概して環境支払い、条件不利地域補償金の恩恵を受けているのは山間地で放牧をしているような粗放型畜産経営です。一方、農政改革で始まった直接支払は金額も大きく、主に穀物を生産する、平地の大規模な畑作経営が多く受け取っている傾向があります。このような形になったのは1990年代からで、いまだにそういう状態が続いています。

度重なる農政改革

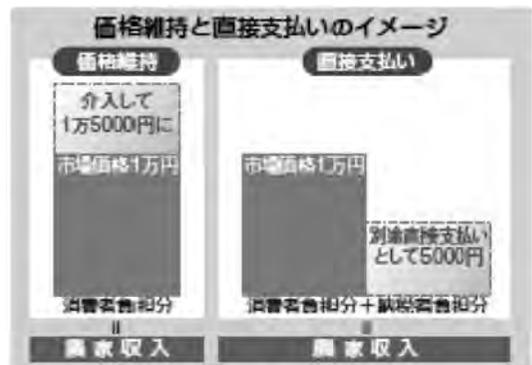
1993年から現在まで3回農政改革がありました。2回目のアジェンダ2000改革、3回目の当時の農業担当委員の名前を取ったフィッシュラー改革（2005年）を経て、直接支払い自体もクロス・コンプライアンスなど、農家にいろいろな規制をかけて削減されていま

す。

図2は、農政改革で始まった直接支払いがなぜ良いのかということの説明ですが、単純化すると、直接支払いや農政改革が始まる前は、EUや政府が買い支えることによって農家を保護していました。買い支える分は消費者が負担しています。例えば市場価格が1万円だとすると、EUが介入して1万5000円という価格を設定して、消費者が市場価格よりも5000円多く負担していました。

一方、直接支払いでは、農家の収入としては1万5000円で変わらないのですが、かつて消費者が負担していた5000円がEUなり政府から直接支払いとして入ります。これは納税者が負担します。市場価格は1万円ということで、その分消費者にとっては安くなり、得をするだろう。結局、このようにすれば消費者による負担が少なくなるということです。

まとめますと、直接支払いによって農業経営を支えることによって生物多様性や景観が守られる。ただし、この5000円は永久に5000円というわけではなくて、変化に応じて変わり得るということで、以前の政府が介入して1万5000円に買い支えていたときよりも透明性が高い。それと、農業のいろいろな外部経済効果に見合うものであり、そのような公正な政策の方が良いという説明になります。



(市田知子 (2009) よりイメージ図)

図2 消費者負担から納税者負担へ

さらに対外的には WTO の農業協定にも、生産を刺激しないということで合致している。こういう形に明確になったのは2005年からです。生産実績に対応した形での直接支払いではなくすれば、生産刺激的な政策を削減するという WTO の農業協定にも合致します。

直接支払いが経営所得に占める割合

個々の経営の所得のどのくらいを直接支払いが占めるかというのは、作目によって違います。2005年時点の加盟国25カ国のデータによれば、直接支払いは「耕種作物」、そして「草地畜産」で割合が高くなっています。一方、施設園芸に限らず、例えば露地野菜、アスパラガスなどの「園芸」や、養豚、養鶏などの「中小家畜」などでは、直接支払いの割合は低くなっています。直接支払いがなくても経営が成り立っているとも言えます。平均では3割ぐらいです。

2006年～2008年のデータも同じように、「耕種作物」、「草地畜産」、「耕種と畜産の複合経営」という土地利用型の経営ほど直接支払いの割合が高く、「園芸」では低くなっています。

2005年からのフィッシャー改革

2005年に始まったフィッシャー改革では、直接支払いをより環境保全的なものにするために以下の3つの方法で行っています(図3)。

1 番目の「単一農場支払い」は、直接支払いを完全に過去の生産実績から切り離すというものです。

2 番目はモジュレーションの義務化です。これは1 経営当たりの受取額に上限を設けることです。大規模経営ですと1000万円ぐらい受け取るケースがありますが、受給額の上限を上回る分を削って、地域振興のために用い

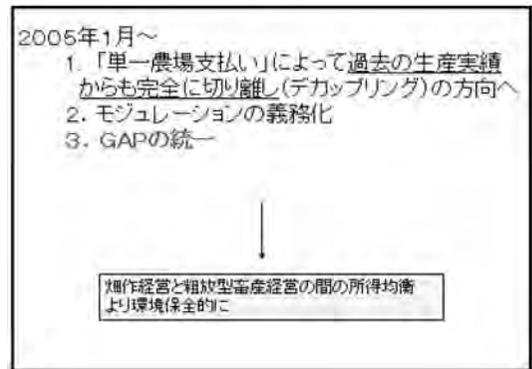


図3 新しいEU 農政改革の要点

るように各加盟国に勧めるというものです。

3 番目の GAP (Good Agricultural Practice) は主に環境に関する規範です。これも国によってバラバラでしたが、EU として統一しようとしています。

EU 全体としては、土地利用型ほど直接支払いを多く受け取っていますが、2005年の改革以降、その土地利用型の中でもどちらかという条件不利地域に多い粗放型畜産の受取額が多くなっていると見ることができます。畑作よりも草地の畜産の方が環境保全的で肥料の使い方が少ないことがその理由として考えられます。

4 回目の農政改革に向けて

現在、4 回目の農政改革に向けて EU 内で交渉を行っていますが、なかなか合意が得られない状況です。新しい改革の目的の1 つには直接支払いをさらに環境保全的にする、グリーン化(グリーンング)があります。受取額全体を10とすると、そのうち7を「基礎的所得助成」、3を「環境保全的な営農行為」としています。輪作、生け垣、ビオトープを設ける、それから例えばバイオマスが儲かるからといって草地をトウモロコシ畑に転換したりしないなど、そういう環境保全的な条件を守っていれば残りの3割がもらえるという案

をEUの委員会が提示し、各国との折衝を一昨年から行っていますが、なかなか合意に達しない状態です。

2つ目は農地の所有者だが農業はやっていない人を排除する。例えば、王室や空港などが農地の所有者の場合、直接支払いをかなり受け取っていましたが、これを排除するということです。

3つ目は条件不利地域の地域政策の変更、特に地域指定を厳しくするということです。気候、土壌、それらの混合、日本の中山間地域でも基準になっている傾斜の4つがある程度の水準以下であれば、そこを条件不利地域として補償金の対象にするように変えていくことが2009年にEU委員会から示されました。これについても2014年から実施ということになっていますが、加盟国の同意が得られない状況です。

農業環境政策：クロス・コンプライアンスと環境支払い

EUの場合はGood Agricultural Practiceを守っているかどうかと、それ以上の営農行為をしているかをどう分けているかが重要かと思えます。農業は環境に対して良いことと悪いことをしています。日本の水田農業の場合はよくわかりますが、ヨーロッパの場合も畜産を続けていくことで草地を保つていくと考えられています。日本の水田を保つことに相当します。そういう外部経済効果が多面的機能や公益的機能です。

また、EUの場合、地下水汚染や窒素分の過剰投入により地下水の硝酸態窒素濃度が高くなることや一部の施設園芸地域などでは地下水の枯渇などの問題が起きています。また、農業を単作化し、その上、農薬を多投すると野生動植物がいなくなるなどのマイナス

の効果があるので、これらを1980年代からなくしていくことが政策的に進められてきました。

農業環境政策とは、基本的にプラスの外部経済効果を伸ばし、マイナスの効果を削減することです。農業者に一定の補償金、奨励金を払い、プラスの外部経済効果を伸ばすような農法に変えてもらうための政策です。とくに環境支払いはヨーロッパの場合は1980年代から、また、アメリカでは連作による土壌侵食や塩類集積で作付できない土地が増える中で1980年代から20年間の休耕措置などが行われています。韓国でも1999年から同種の政策が、また日本では2007年から農地・水・環境保全向上対策が実施されています。

環境支払いの単価設定

環境支払いの面積当たり単価は、どれだけ農家が苦勞、損失しているのかということに基づいています。ただそれだけでは今までと違う農業をする意欲が湧かないので、プラスアルファがあります。ヨーロッパの場合は、最低限の環境規範、適切な農業活動(GAP)は、ある程度EUで共通して守らなければいけないものに基づいていて、検査もあるのでありますが、日本の場合は2005年から自己点検シートが適用されており、これに関しては特に検査はありません。もちろん農協等に生産履歴を提出することなどはあります。

繰り返しになりますが、まず損失分があります。ただ、農薬などを使わない分、費用を節約しているので、それは差し引きます。プラスアルファに関しても、最初は2割ぐらいでしたが、徐々に減らされている状況です。

農政改革との関連では、農業環境政策は1980年代からなので、1990年代のマクシャリー改革より前に始まっています。

GAP (適切な農業活動)

GAP (適切な農業活動) の考え方ですが、基本的に生産現場の問題です。EUREPGAP の場合は加工や流通まで想定していますが、農業環境政策の GAP はあくまでも生産段階のものであります。

それからクロス・コンプライアンスは、GAP を達成していれば直接支払いなどの補助金受給の申請資格を得る、達成していなければ逆に罰金を払ったり、受給申請資格を失ったりするという制裁措置のことを指します。

クロス・コンプライアンスと環境支払い

クロス・コンプライアンスと環境支払いは区別する必要があります (図4)。

例えば、水源のそばや珍しい生物がいる保護区域に農地が関わることもあるので、保護区域とその他の農業景域を分けていますが、保護区域の方がより厳しいです。図5の線の下の方は農業環境政策の対象ではなく、GAP を上回れば、つまりそれだけ苦勞すれば見返りとして環境支払いを受け取ることができるということです。

図5はドイツ人の研究者によるものですが、環境保全的ということを突き詰めていけば農薬を減らすなどどころではなく、休耕、農地の交換など、完全に利用方法を変えてしまうということも示しています。

今日のお話の限りでは、例えば1 ha 当た

- 環境保全のための最低要件を守らないと直接支払いを申請できない仕組み＝クロス・コンプライアンス
- 最低要件以上の便益(外部経済効果)をもたらす農業者は、「報酬」として別途、「環境支払い」を申請、受け取ることができる。

図4 クロス・コンプライアンスと環境支払い

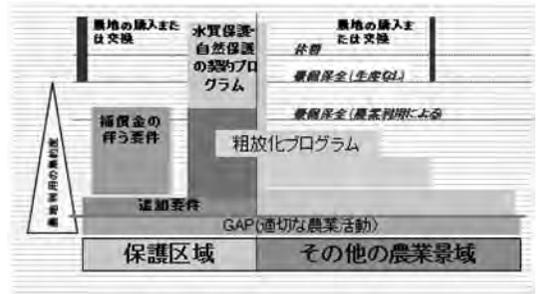


図5 GAPと環境便益

りの牛の飼養頭数を1頭だけにする、畑作の場合であれば株と株の間を広く空けるなどの方法を示します。それだけ生産性が落ちますが、これに対して環境支払いをする。

図6はドイツのある州が行っている農業環境政策プログラムの資料です。牧草地には花屋さんで売っているような高級な花ではなく、可憐な野の花が季節毎に咲きますが、通常の畜産経営にとっては牧草の邪魔になり、価値がない。しかし、景観や生物多様性という意味では価値がある。28種類のうち4種類が生えていれば5点にカウントされるという形で、その点数を合計して環境支払いの金額を算定しています。これは環境支払いの一つの例です。

このような草地で飼育された肉牛の場合、肉の重量や質などよりも、育っている環境の豊かさが価値として評価されることもあるでしょう。

一方、クロス・コンプライアンスとはどう

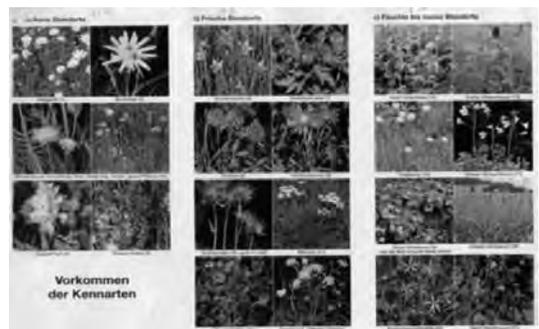


図6 環境支払の例

いうものか(図7, 図8)。2005年から約20の指令や規則を各農家が守っているかどうかが調べられています。全部の農家を回って調べているわけではないのですが、サンプルを選んで検査して、もし守っていなければ直接支払い停止、申請資格失効という罰則が課されています。

これらはいずれも EU レベルで以前から決められている指令や規則などを束ねたものです。BSE を背景に、個体識別管理も義務づけられています。2007年から施行されているものがアニマルウェルフェアです。家畜の移動の際のコンテナの面積、移動距離の長さ、畜舎の構造など、虐待しないようにいろいろ定

- 以下の19の規則・指令を遵守すること
- 環境(2005年から適用)
 - 野鳥保護(1979)、地下水の危険物質汚染からの保護(1979)、下水汚泥の農業利用に際しての土壌保全(1986)、硝酸塩汚染からの水質保護(1991)、自然生息地・野生動植物相の保護(1992)
 - 動物の同定・登録(1992)、牛の同定・登録および牛肉の表示に関する議会・委員会規則(2000)、羊・山羊の表示と登録のシステム導入に関する理事会規則(2003)

図7 クロス・コンプライアンスの内容(1)

- 人間、動物、植物の健康(2006年から適用)
 - 農薬販売に関する指令(1991)、畜産におけるホルモン使用禁止(1996)、食品法の原則・要件を定める議会・理事会規則(2002)、伝染性海綿状脳症予防・検査・根絶のためのルールを定める議会・理事会規則(2001)、口蹄疫検査指令(1985)、豚水泡病検査指令(1992)、ブルータンク病検査・根絶のための特別措置を定める指令(2000)

- 動物福祉(2007年から適用)
 - 子牛保護の最低基準を定める指令(1991)、豚保護指令(1991)、農業目的の動物保護に関する指令(1998)

図8 クロス・コンプライアンスの内容(2)

められています。

検査の方法ですが、EU や各政府の検査官から前日ぐらいに「検査しますのでよろしく」と突然電話が掛かってくるそうです。

ある農家の例を紹介しますと、検査の際、農場全体を見せて、帳簿、肥料の投入記録などを見せたりしたそうです。検査についてどう思うかを尋ねてみると、「個体識別が面倒だが、それ以外はもともといろいろやっていた、特に実習生がいたりすると必然的に農薬の管理もしっかりしていたし、とくに慌てたことはない」とのことでした。

クロス・コンプライアンスと環境支払いは程度が違うというだけで、環境保全に対して責任を持つという点では共通するのではないかと思います。クロス・コンプライアンスは「最低遵守条件」で、環境支払は「より頑張っ

て環境保全を行っていることに対する報酬」と区別できると思います。ただし、それが絶対的なものではなく、クロス・コンプライアンスの方の程度がだんだん高くなってきています。かつては環境支払いとして堂々ともらえたようなことも、2005年以降、守っているのが当たり前でクロス・コンプライアンスになってしまっていることが起こっています。

条件不利地域政策の変更とその影響

人口維持の視点

次に条件不利地域の政策についてです(図9)。

EU の場合、山間地域、条件不利農業地域、小地域の3つの区分に分けて地域指定をしています。面積的に一番大きいのは2番目の条件不利農業地域です。土壌の肥沃度や、性質(石などがたくさん入っていないか)に基づ

条件不利地域(LFA: Less Favored Areas)とは？

- 山間地域: 標高(600~1000m)、傾斜度20%以上
- 条件不利農業地域: 農業人口割合大、土壌肥沃でない・・・
- 小地域: 観光資源、沿岸保護のため、農業継続が必要

これらを市町村毎に設定

図9 条件不利地域政策とは？

いて指定されています。また、かつては人口密度が低いところ、人口減少度合いが大きいところが条件不利農業地域とされていました。

この政策の歴史は古く、1975年に始まっています。当時からこの政策は景観を守ることを1つの目標にしていました。景観を守るために農業を続ける、そのために農家に支払うという考え方で進めてきました。

これに関連した州独自の政策もあります。例えば、ドイツのバイエルン州の場合、農家民宿経営に対する助成や、日本でいう山地酪農に対する助成があります。山の中での牛の世話のために必要な小屋の設置なども州の補助金で行っています。

この背景にはイギリスのEU加盟がありました。イギリスが自国で行っていた丘陵地の保護政策をEUで一部負担するように要求しました。

1975年当時は、景観の維持、最低限の人口の維持が目的とされていました(図10)。1, 2, 3と挙げましたが、農業を続けて、その土地に留まり、景観を守るという政策的な意図がありました。

・1975年時点の目的は、
農業条件が不利な地域における

1. 農業の永続
2. 最低限の人口の維持
3. 田園景観(countryside)の維持

図10 条件不利地域政策の目的と手段

- 条件不利地域(LFA)においても農業人口が減少する一方で総人口は増加。
→農業の維持が人口減少の歯止めにはならない。
- LFAの指定基準、支払対象、支払単価が各国の裁量に任されたことによる指定地域の拡大、財政負担増加。
- 90年代以降のEUの東方拡大

図11 政策の背景の変化と問題点

1975年から実施していますので、批判もあり、問題点も指摘されています(図11)。1つは人口に関する基準はもういらぬという指摘です。特にドイツなどはそうなのですが、農業をやっている人は確かに減っているけれども、それ以外の人が増えている。だから、この政策で人口維持を図るのは意味がないとか、国による裁量範囲が大きいので、そのため財政負担を招いているのではないかとという批判、それから、東欧諸国が加盟するとますますそういう地域が増えるので、厳しく見直した方がいいのではないかとという批判もありました。

実は2005年から条件不利地域政策という言い方はせずに、田園空間の維持、持続的な農業システムの維持と促進を目標とした政策となっています。現在では人口要件は用いられていません(図12)。

現在のEUの提案はもっと厳しく、自然科学的な基準だけで指定しようとしています。現在指定されていても指定が解除される所があるので、反対する国もあり、妥協点を探っています。

一昨年ドイツで聞いたところ、やはり影響

規程法	全体目的	創設目的
1975年指令 75/268	農業の継続	最低人口の維持、田園空間の保全
1997年「助成改善」規則 950/97	農業の継続	最低人口の維持、田園空間の保全
1990年「農村振興」規則 1257/89	農業的土地利用の継続	活気ある農村コミュニティの維持、田園空間の維持、環境保護/併せて考慮した持続的な農業システムの維持と促進
2005年「農村振興」規則 1698/2005	農地の継続的利用	田園空間の維持、持続的な農業システムの維持と促進

出所:筆者作成。

図12 条件不利地域措置の政策目的の変遷

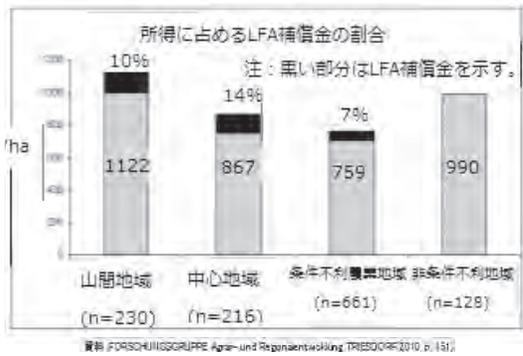


図13 地域区別にみた1ha 当たり所得

が大きいので反対だと言っていました。

図13はドイツのバイエルン州の経済研究所が調べた調査データです。これは農業を主とする経営だけを選んだ調査です。削減対象の経営は最も所得が少ない上に、条件不利地域の補償金も少ない状態です。山間地域の方が総所得は大きくなっています。なぜかという、きれいな山があって民宿もにぎわっていて、チーズの加工などもあり、観光客がお金を落とすので、その分だけ大きくなります。そういう状況なのでEUの提案には反対だということをしきりに言っています。

条件不利地域の政策は金額的にはそれほど大きくないのですが、精神的な支えの部分があると言っている研究者がいます。実際に「依存しているか」「していないか」「どの程度なのか」という定性的な聞き方で見てみると、「非常に強く依存している」人が一番多い。削減対象になっている条件不利農業地域と山間地域のどちらも非常に強く依存していて、なくなるとは困るという人の方が圧倒的に多いという状況です。

日欧比較の視点

日本の政策を考える際にEUの経験をどのように生かすかということ最後に申し上げて終わりにします。

環境支払いの仕組みの違い

1つには、日本の場合、GAPを守っているかどうかについては第三者による検査がありません。これをどう考えるか。

それからもう1つは、日本の場合、一昨年あたりから個別の農家に対する環境支払いを始めましたが、基本的には集落の活動に対する支援が日本の特徴だと思います。いろいろな工夫もされて全国的に広がっている状況です。

有機農業をやっている個別農家に対する助成の実績や効果はどうなのか。ご存じの方にはうかがいたいと思います。

EUの場合は、個別の農家に対する支払い、環境保全的な行為をどの程度やっているかに応じて支払う仕組み自体は変わっていません。

条件不利地域政策と中山間地域等直接支払

EUの条件不利地域政策と日本の中山間直接支払いを、4つの点から比較します。1つは政策目的です。日本の場合は、政策担当者の説明ではあくまでも生産費格差の補正ということですが、実際に見ていると、都市との交流や多面的機能の発揮が大きいのではないかと思います。水路の補修の費用、圃場整備の償還金、鳥獣害の電柵の費用に充てるという話もよく聞かれます。平地との生産費の差額の補正から拡大している部分が大きいのではないかと思います。

2つ目は地域指定基準です。EUでは、自然科学的なものに特定、制限していこうという動きがあります。

日本の場合、そもそも中山間地域の定義の中に人口集中地区から離れているとか、含まないということがあるので、人口要件が関わっています。ただし、直接支払いの対象になるかどうかの基準は傾斜だけです。傾斜も緩傾斜、急傾斜の2区分で、それぞれに単価

を決めています。都道府県の例外規定はありますが、この傾斜を基準としてほぼ全国一律に適用している点をどう見るか。なかなか難しいとは思いますが、傾斜だけでいいのかという疑問があります。

3つ目は単価設定の根拠と妥当性、農家所得への影響です。EUの場合、結局は粗放的なところを守りましょうという意図があるのではないかと。例えば山間地域の方を高く、畑地よりも草地を高くしています。日本の場合、まず傾斜を重視します。そして水田の方が畑の2倍近く高くなっています。日本の場合、農家所得への影響はよくわかりませんが、このまま続けていくべきなのかどうか。

最後に、「自然条件が悪い＝所得が低い」ということなのか。ドイツやフランスの山間地域の中には、観光資源に恵まれて、山で作られたチーズなど、付加価値を付けて高く売っているところがあります。先ほど見たように山間地域の農家の方が所得が高いという実態があり、それを政策としてどのように正当化するか。EUの場合は多分、国民全体のために山間地域を大事にしていると説明すると思うのですが、日本の場合はどうなのかということです。

ヨーロッパでも人がいなくてなかなかそうした農産加工はできないという所もあります。この点も考える必要があるのではないかと思います。

ご静聴いただきどうもありがとうございます。

質疑応答

デカップリングと需給動向

質問 最初の1993年改革はウルグアイラウンドと一体となり、いわゆる当時のデカップリング思想だったと思うのですが、その後、

生産量から切り離して価格政策から所得政策の方に部分的に移行することで、だんだんデカップリングが進んだというか、条件不利地域に純化するようにも見えるのですが、需給なり生産性なりの変遷との関係で共通農業政策の改革がどう位置付けられるのかという点が多少気になるのです。何か参考になることをお聞かせいただければありがたいと思います。

市田 EUが途上国に砂糖や脱脂粉乳などを輸出する際に、安く売るために輸出補助金を支出していて、貿易を歪曲的に行っているということで随分たたかかれてきました。しかし、現時点では輸出補助金を出さなくなったという状況になっていることからすると、1980年代のような過剰はだんだんなくなってきているのではないかと。世界価格とEUの価格の域内価格との差が縮まったり広がったりということがありますが、今はわざわざ補助金をつけて輸出する状況ではないということから、だいぶ変わってきたのではないかと思います。それがその改革の成果かどうかは、世界市場の変化などの要因もあるのでよくわかりません。今後、そういうところもデータで押さえておきたいと思います。

生産性の観点

質問 生産性や農家の収益性などの面との関係では何かデータがあるのでしょうか。コストでも構わないのですが。

市田 聞いている範囲では、政策的に逆に生産性を抑えることを誘導してきているということです。日本とはそういう点が大きく違うと思います。

ヨーロッパの財政危機と世界食料安定供給

質問 今、ヨーロッパは大変な財政危機で、その中で消費者負担ではなくて、随分前

から財政負担型に変えていったわけですが、財政への圧迫感は相当きつくなっていると理解されます。それがいろいろな改革になって削減につながっていると思うのですが、それはそういう理解でいいですか。

1990年代の改革の前後だったと思うのですが、ドイツの農業団体は、農業をしないことでお金が出るのはあまり好ましくないと言っていました。長年続けていくと、農業者も物を作らないことに対してお金が出ることについて抵抗感がなくなっているのかどうか。

それと、一昨年、FAOの事務局長が世界の食料増産ということで7割増産しなければいけないから、ものづくりをもっと積極的にしてくれと日本に来て演説をしています。EU諸国はこの問題について現時点でどういう考え方を持っているのでしょうか。

市田 最後の食料危機との関係については、今、検討中の「ポスト2013年改革」の中に4～5つの柱があって、その1つに世界の中での食料の安定供給、つまり食料安全保障を掲げています。EUの農政では環境保全をかなり強調していますが、決して生産を諦める、食料生産を減らしていくということではありません。例えばアメリカやオーストラリアが量で勝負するなら、EUは質で勝負する、安全性、高品質などに対する消費者の要求に答えていく農業をつくっていく。「ポスト2013年改革」の中では、食料の安定供給は大きな目標の1つとされています。

また、財政危機は確かに背景としてあります。ギリシャに始まる一連の財政危機を背景に農政改革もやっていかなければいけない状況です。ただ、ギリシャにつき込んで農業政策を犠牲にすることはしません。

それからドイツの農民団体が反対していたという件ですが、これは私も聞いたことがあります。そのとき（1990年代初め）はまさに

そういう状況だったと思いますが、年月を経て、養豚、養鶏、施設園芸以外は直接支払いを受け取らないと経営が成り立たない状況です。また、日本の農家の場合も環境保全的な農業を目指して、農薬に替わるいろいろな資材を用意して、農法を工夫したり、そういう面で社会に貢献していくという意識を持ちつつあるのではないかと思いますがいかがでしょうか。もちろん作った農産物が市場で高く評価されるのが最も自然かもしれませんが。

耕作放棄地問題

質問 今、日本で耕作放棄地が増えて非常に問題になっています。ヨーロッパの場合は、今言われたようないろいろな政策をやってきたことによって農地そのものが減ってきているのか、耕作放棄が進んでいるのか教えてください。

またEUの政策として、耕作放棄は粗放化の1つだからいいやと思うのか、その辺のことを教えてください。

市田 耕作放棄地は日本のような状況で起こっている場面がないとは言えないのですが、例えば高齢化で耕す人がいなくなって荒れてしまうという状況は比較的少ないと思います。耕作放棄が増えているのか減っているのかは、どれだけ調査があるかという問題もありますが、少なくとも日本のように人の問題で起きるところは比較的少ない。1つは農法の問題があるし、それから政策によって農地として利用を続けていくことと直接支払がセットになっていることにもよるのではないかと思います。

テンサイ生産と需給問題

質問 先ほどからテンサイの話がされていますが、テンサイというのはヨーロッパの

畑作では欠かせない輪作の作物です。先ほど生産を刺激しないとの話がありましたが、従来は何も問題なく普通に輪作をしていたのです。しかし、今は砂糖が余っていて、輸入するとなれば生産する必要はないのですが、いまだに続けているのです。その理由はどうなっているのでしょうか。

市田 ドイツの場合、輪作を3種類以上しなければならぬというように、草地と畑作の複合の経営があります。草地をつぶして畑にすることを厳しく制限していて、するとしても3~5%までで、それを超えてしまったらクロス・コンプライアンスに抵触します。テンサイは、ドイツなどの北ヨーロッパでは市場の相場を見て高くなると出荷するそうです。

畑に置いておくのか倉庫に寝かしておくのかはわかりませんが、出荷の時期を見計らっているということを知りました。だから、農家側にはそれだけまだ商品作物という意識がある。畑作物の生産を続けている理由ですが、農家にとっては特にテンサイは収益性が高い。それを政府の方で抑えることはしない。ただ、窒素の投入制限など環境制限と両立させなければいけないので、なるべく輪作をする。同時に3種類以上を植えて、それを回していくということをドイツではクロス・コンプライアンスの中に入れてあります。収益性と環境保全の両方を追っているのだと思います。

質問 その生産方式は一般消費者のためにも役に立っているという論議をして、農家にそれだけ支払うことを普通の方たちも認めているという条件を作っているわけですか。日本で、もしそういうことをしたら、なぜ農家にそんなに補助しなければいけないのかという話がすぐに出てくるのです。

市田 以前は砂糖などでは、EUとして最

低これだけの価格を保証しましょうという価格支持を行っていましたが、それがなくなり、直接支払いもだんだん下げていくということになります。ただ、ゼロにしてしまうとやっけない。ただ、いろいろな条件をクリアした上で直接支払いを受け取るようにする。片方で、農家はだんだん農薬を減らす、輪作を増やしていく努力も続けている。それで財政負担も減っていくし、消費者や一般国民にも貢献するというのではないのでしょうか。

GAPのチェック体制

質問 ヨーロッパのGAPの話になるととかく混同されがちですが、共通農業政策でのクロス・コンプライアンスのための州政府がつくるGAPの話と、流通企業が取引条件化しているような元EUREPGAP (GLOBALGAP) とが分かれて存在しています。日本の場合、それに対応するものとしては、クロス・コンプライアンスには生産局で作られた農業環境規範があって、GLOBALGAPに対してはJGAPがあります。

農業環境規範と自己申告チェックシートの件は確かにそのとおりですが、ヨーロッパのクロス・コンプライアンスのGAPは、誰がどういう頻度で実際に実践していることを確認しているのか、教えてください。

あともう1点、環境保全型農業は、往々にして個人農家ではなくて団体、地域として取り組まないと意味がないものもあるのではないかと思います。その場合、直接支払いの支払いは各個人にされているのか、それとも地域や団体にされたものを地域、団体で使っているのか。そのあたりのEUの事情を教えてください。

市田 前者の検査は全体の5%の割合で、例えば州政府の機関が、なるべく作物や地域が偏らずにばらばらになるように無作為抽出

で選んで行きます。無作為抽出で当たった農家には1日前に電話をかけて訪問します。州や国の役人もいますが、EUの役人が来ることもあるということです。ドイツでは主に州の農業省の事務所（日本の普及センターの機能もつ）の人が行って調べるといことです。違反が見つかってしまったら、それで最後です。EUの文書を見ていると、どこの国で一番違反が多いかというリストもあります。

質問 5%のチェックをするとすると、職員の数も相当用意しておかないとできないと思うのですが、その辺は問題にならないのですか。

市田 その点も確かに意識しています。ただ、バイエルン州で聞いた話だと、追加で雇うことはしていない。現在いるメンバーで、本来の業務の傍らで検査を行うので大変だと言っていました。ただ、データベースが整理されていて、圃場の航空写真もあります。そして、農家の人が提出する申請書には今年何を作って、ここを休耕にしてというような圃場毎のデータが記載されていて、それが全部コンピュータの中に入っていて、それと現状を照らし合わせています。データ整備の点で日本と違います。

2番目の集団に対してというのは、聞いたことがありません。個々の農家が申請書に記入して、それを事務所に提出してチェックしてもらって、要件を満たしていればそれに応じた金額が銀行の口座に振り込まれるという流れです。

質問 日本の農地・水・環境保全向上対策は、基本的には水路・農道の整備、草刈ということで、確かに集落の共同活動を支援するものですが、個別農家への助成の実績、効果はいかにというご質問がありました。2007年の仕組みは2階建てになっていて、量としては圧倒的に1階が多くなっています。地域、

組織体に対して共同活動を支援するものに対して支払いをする。その地域でさらに、県が示しているものよりも化学肥料の使用率が低いという要件を満たす個別農家が地域で一定割合を占めた場合、取組をしている農家に対する助成が制度としてありました。

このころにちょうど日本でGAPを検討し始めたのです。GAPをよくよく考えると、本来、補助金の支払い要件に使うべきものではないと思うのです。農家が絶えず自分で計画を練って、実行し、点検して改める。PDCAサイクルを回転してどんどん進化させていくという性格のものを、要件的に縛るために入れてきているような感じがします。むしろ日本は今、第三者による検査はないというのは望ましい姿だと思っているのですが、ヨーロッパでのGAPの導入は今私が言ったような問題意識で間違いないのでしょうか。

市田 先ほど紹介しましたように、結局は元々あったものの寄せ集めです。それまでは国によってあまりに違っていたので、環境保全に熱心な国では厳しい基準を設けるが、そうでもない国では緩い状態でした。そもそも何をもって環境便益を供給していると言えるのかが全く違う中で、EUとして環境保全を進めていかなければならないという問題点があらわになっています。本来、補助金の要件にするべきではないものも随分入っていて、説明が苦しいのではないかという感じもします。これ以外に先ほどの質問のときにお答えしましたが、輪作の義務づけ、草地の鋤返しの禁止があります。気候風土も違う27カ国で統一するのはさすがに難しいので、現在では国別に決めています。

司会 本日は長時間にわたりまして、本当に詳細なご報告をいただきまして大変有難うございました。