

EUの環境支払いとその現状

EUの環境支払いは、個々の農業者の環境に対する「配慮」を促すものである。環境支払いと密接に関連するクロス・コンプライアンスがどのように実施されているのか、ドイツの現地調査に基づき紹介する。



明治大学農学部
助教授

市田 知子 Tomoko Ichida

いちだ ともこ
1960年東京都生まれ。
85年お茶の水女子大学大学院人文科学研究科修士課程修了。
同年農林水産省入省。
同省農林水産政策研究所(旧農業総合研究所)を経て、
2006年4月より現職。
専門分野は農村社会学、EU及びドイツの農業・農村政策。

◆主な著書◆
『EU条件不利地域における農政展開—ドイツを中心に—』
(農山漁村文化協会、2004年)などがある。

平成十九年度より、農地・水・環境保全向上対策が実施される。農地、特に水田が担い手不足により荒廃し、水田に生息する動植物、水田の作り出す風景が失われてきた。それらを復活させるためには、個々の農業者の自助努力を待つのではなく、水路や農道の掃除、草刈りなど、集落の共同活動を金銭的に支援するのやむなし、ということである。

この「金銭的な支援」は、EUの農業政策をヒントにしている。EUでは、農業のみならずプラスとマイナスの外部経済効果を意識し、それを政策介入によって伸ばしたり削ったりしている。そうした政策を、「農業環境政策」という。個々の農業者に対し、環境に「配慮」することの意味

を説く教育をしたり、補助金を払って農業や化学肥料の投入量を減らしてもらったりするのである。特に、農業者に一定の補助金を払って環境に「配慮」してもらうこと、またはその補助金自体を「環境支払い」と呼んでいる。本誌の滋賀県の事例は、実態は多少異なるものの、まさにこの環境支払いの発想に基づくものであろう。

このように、日本の新しい政策が目指すところとEUの環境支払いは、前者が集落の共同活動、後者が個々の農業者の行為を対象にしているという点で根本的に異なるが、農業活動と環境の関係を意識しているという点では共通する。EUの環境支払い、それと密接に関係するクロス・コンプライアンスが現在どのような状況にあるの

かを、ここで紹介する。

農業環境政策の二手段としての環境支払い

環境支払いは農業環境政策のひとつである。農業環境政策とは、農業政策の枠の中で「環境への配慮」を取り込んだ施策の総称である。「環境への配慮」とは、農業や化学肥料による環境(土、水、空気)への負荷を減らし、機械化により失われた景観や生態系をよみがえらせることを意味する。欧米諸国でこのような農業環境政策が開発されたのは、一九八〇年代後半のことである。

この背景には農産物過剰とともに、化学肥料や家畜糞尿による地下水汚染(欧州)、土壌浸

食(アメリカ)など、農業の技術進歩、生産拡大に起因する問題があった。農業環境政策の手段には、規制(農地への窒素投入量についての硝酸塩指令など)、農業者の意識喚起のための研修・モデル事業、環境保全的な農業を誘導する環境支払いの三種類がある。

環境支払いはそもそも農産物過剰、窒素過多による地下水汚染など、農業の生産拡大に起因する問題を解決する手段のひとつとして、一九八〇年代半ばに開始された。ヨーロッパではマクシマリー改革(共通農業政策改革)以降、すなわち一九九〇年代前半から本格化する。それまでは条件不利地域などに限られていたが、マクシマリー改革以降は全域的に実施されるようになった。

だが、環境支払いの内容や程度は国によって異なることから、EUの二度目の農政改革である「アジエンダ二〇〇〇」では基準が厳しくなった。後述の「適切な農業活動」すなわちGAPを上回る行為についてのみ支払うことにしたのである。そして現在、三度目の農政改革の中で、GAP自体の統一を行っているとところである。

適切な農業活動(GAP)とクロス・コンプライアンス

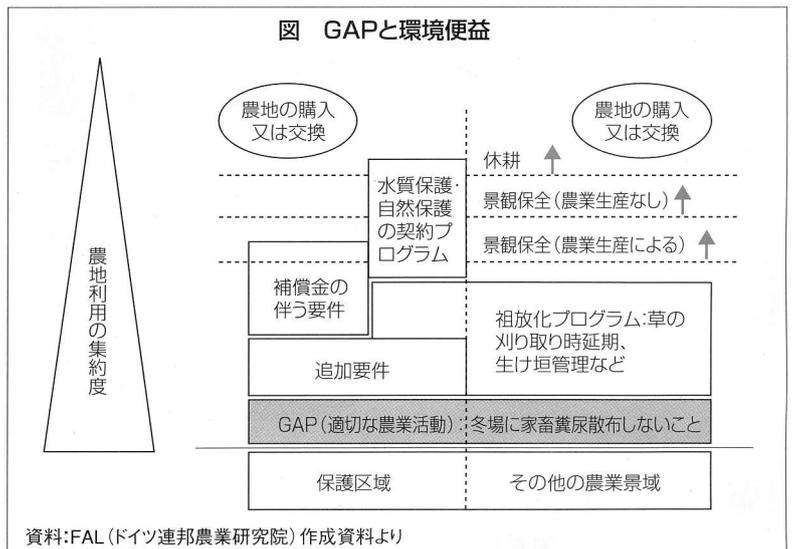
「適切な農業活動」は英語の「Good Agricultural Practices」の訳であり、略してGAPと呼ばれている。すでに日本で使われているが、多少混乱がある。本来、GAPはあくまでも農業生産活動に関するものであり、加工・流通段階は想定していない。また、ユーレップギャップ(EUR GAP)・欧州小売業組合適正農業規範)のよ

うに小売チェーンと結び付いているわけでもない。クロス・コンプライアンスという言葉も最近ではよく使われる。これは政策の方法を表す言葉であり、農業者が一定の条件を守れば補助金を支払う、補助金と条件をクロス(交差)させるという意味である。もとはアメリカで一九八〇年代に始まる土壌浸食防止のための休耕のプログラムで用いられた用語であり、休耕をする限りにおいて補助金や奨励金を払うということであった。

以上のことを図に示すと、まず農業者が守るべき最低限の基準、つまりGAPの水準が一番下にあり、その上の部分からは環境や景観に対して明らかに便益を与えるような行為に相当する。たとえば、冬場の何も植わっていない畑に家畜糞尿を散布しないことはGAPの範囲に入り、これを守っているからといって特に優遇されることはないが、違反すれば罰金を払う、補助金の申請資格を失うなどのペナルティが科される。

一方、草の刈取り時期を遅らせるなどの行為は環境支払いの対象になる。刈取り時期を遅らせることは、家畜にとつて柔らかいよい草にはならないが、その代わり草花の種類が増え、鳥が巣作りをする。また、農地を囲む生け垣の手入れには時間も費用もかかるが、伝統的な景観が保たれ、虫や鳥の棲み処も守られる。これらの行為による所得の損失を公的部門が補填し、かつ報酬を与えるというのが環境支払いの考え方である。環境支払いの額、つまりヘクタール当たりの単価はEUの法律(EU規則二五七/九九)に基づき、①プログラム参加による所得損失分、②プ

図 GAPと環境便益



資料:FAL(ドイツ連邦農業研究院)作成資料より

ログラム参加による追加費用分、③農業者の参加意志(インセンティブ)促進分の三つの合計に基づいて算出される。このうち③は所得損失分の二〇%を上回ってはならないとされている。

クロス・コンプライアンス適用の実際——ドイツの現地調査から——

前述のようなGAPの考え方と環境支払いの対象たりうる環境便益との区別は、制度上は二〇〇〇年から行われているはずなのだが、国によって程度が異なるためEUとして統一する必要性が生じてきた。そこで二〇〇五年に開始し

た新しい農政改革の中では、環境、飼料及び食品の安全性、動物の健康、動物愛護に関する十九の規則・指令を守らなければ直接支払いを申請することができない。

それでもなお、国によって温度差がある。ドイツでは前政権の連邦消費者保護、農林大臣キユナストが緑の党であり、環境保全や食品安全に力を入れる余り、しばしば農業団体と対立するほどだった。そのキユナスト大臣のもと、前述の十九の基本要件に加え、「適切な農業及び生態学的な状態」についての法律をドイツ独自に定め、二〇〇五年の初めから各農業者に義務づけている。それは、①土壌浸食防止、②土壌中の有機質の保全及び土壌構造の保護(輪作の義務又は有機質バランスシートの記帳)、③農業生産を中止した土地の維持(マルチングなど)、④景観要素の撤去禁止の四項目からなる。

このようにクロス・コンプライアンスが厳密に義務づけられる中、現場はどの程度対応しているのかを探るべく、二〇〇五年九月に一週間ほどドイツを訪ねた。前半を過ごした北部のニーダーザクセン州で、農業省の担当者にクロス・コンプライアンスの農業者への普及や周知について尋ねたところ、同州ではまず連邦政府のマニユアルに沿って州独自のマニユアルを作成したとのことである。これを二〇〇五年四月の直接支払い申請手続きの際に農業者に配布し、その後も何度か各地で説明会を開いている。農業者の受容は概してよい。クロス・コンプライアンスを守れば、多額の直接支払いを受けられるからである。

一方、クロス・コンプライアンスの検査にかかる事

務量、費用は確かに増えている。検査には直接支払い全般に関わる通常検査と、クロス・コンプライアンスに関する特別検査とがあるが、その両者をなるべく同じ農場で行うことにより、経費を節約しようとしている。検査は、経営規模、作目、クロス・コンプライアンスの項目ごとに経営をグループ分けし、そのグループごとに二%を抽出して行う。検査対象に選ばれた農場には早朝、検査機関から電話があり、その日二日、複数名の検査員が畑、畜舎の整備状況から書類の内容まで念入りに調べるといふ。

ニーダーザクセン州では二つの農場を訪ねた。そのうちの二つ、ブラウンシュヴァイク市近郊の畑作農家は二〇〇〇年を経営する。畑の三割はテンサイ、七割は小麦である。だが、ドイツの農業者に義務づけられる「適切な農業及び生態学的状態」では、土壌保全のために三種類以上の作付けをするか、さもなければ有機質バランスシートを記帳するかをしなければならないため、今年の冬は小麦畑の一部に冬大麦(Wintergerste)を植えるかもしれないという。大麦の代わりに菜種を植えるという手もあるが、菜種の播種の時期がテンサイの収穫時期と重なるおそれがあるので、それはしない。大規模経営ゆえの選択である。

もう一カ所、ハノーヴァー市近郊で訪ねた農場は、経営面積二三〇畝、成牛七〇頭という、やはり大規模な経営であるが、その規模ゆえか、また常時実習生を置いているゆえか、クロス・コンプライアンスには数年前から備えているとのことであった。家畜の個体識別が煩わしいことを除けば、特に困っていることはないという。畑や畜舎以

外でも、ガソリン置き場の床を特殊なコンクリートで補強して、地中に油が浸透しないようにしたり(写真1)、母屋の地下室に柵を置いて、農薬を整理整頓したりしている。納屋に「我々が責任を負う自然」というパネルが貼られているのも、なるほどと頷ける(写真2)。クロス・コンプライアンスとはすなわち、人、動物、植物すべての健康や安全のためのものなのである。

調査後半を過ごしたバイエルン州では、八月の大雨による洪水直後だったため農場訪問は果たせず、主にミュンヘンにある州の農業省と、支払いの手続きを行っている農業事務所で聞き取りを行った。全体的に、やはり農業者はクロス・コンプ

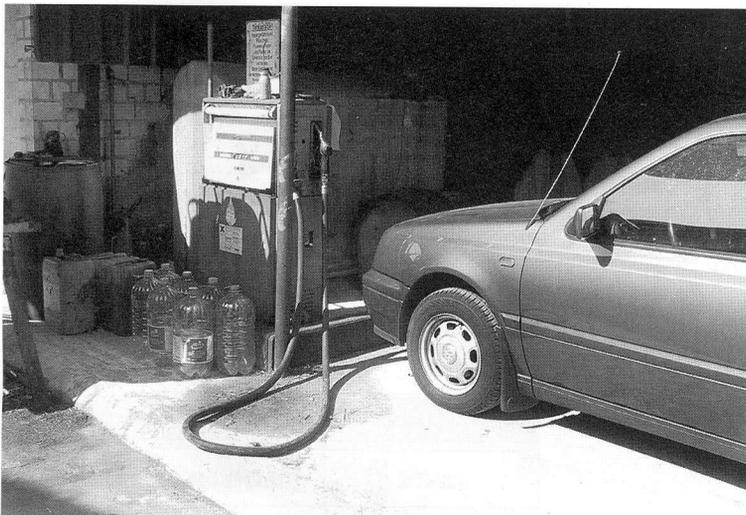


写真1 特殊なコンクリートで補強したガソリン置き場

冒頭に述べたように、日本の農地・水・環境保全向上対策は、水田農業や集落の共同活動を主に想定している。そして農業者だけでなく、集落到に住む非農家やNPO、都市住民もその活動に加わることを期待している。

「農業者に求められる「説明責任」

ライアンスの厳密化をおおむね受容しているか、あるいは受け入れざるを得ない状況だ。だが、役所は折からの人員削減もあり、仕事に追われ、混乱している模様だった。州の出先機関の職員がすべての直接支払い受給経営から五%を抽出し、支払い要件遵守状況の検査を行っている点は、ニードーザクセン州と同じであるが、同州では経営ごとの情報が、農場の航空写真を含めてすべてデータベース化され、実用化されている。

写真2 このパネルは草地が景観や自然を守り、家畜に美味しい餌を提供する上で、いかに役立っているかを説いている。



EU加盟25か国



畑作や牧畜を基本とし、集落の共同活動がそもそもないEUやドイツの農村では、自然や環境を守るのもつばら個々の農業者の責任になる。そして、それは現在クロス・コンプライアンスの厳密化という形で現れている。クロス・コンプライアンスが厳密に適用されればされるほど、本来その上に行く環境便益、つまり環境支払いの対象はこれまで以上に高度になり、支払いの基準が厳しくなるはずである。その内容は現在のところまだわからない。おそらく、今年末までには各国、各州の案が示されるであろう。

張りつて環境便益を生み出すべく減農薬や減化学肥料に取り組み、環境支払いを受け取るまでになるか、農業者はどちらかの選択を迫られるであろう。いずれにせよ、農業者にとってその生産物を通じてだけでなく、自分たちの行為がまわりの環境や自然にどのような影響を与えているのかを説明する責任がますます大きくなっているのである。

〔注〕クロス・コンプライアンスに関するEUの十九の法律、ドイツの「適切な農業及び生態学的状態」に関する連邦法の詳細については、拙稿「EU農政改革と農業環境政策の方向―ドイツの事例から―」（季刊雑誌『肥料』二〇二号、肥料協会新聞部、二〇〇五年十月）を参照されたい。