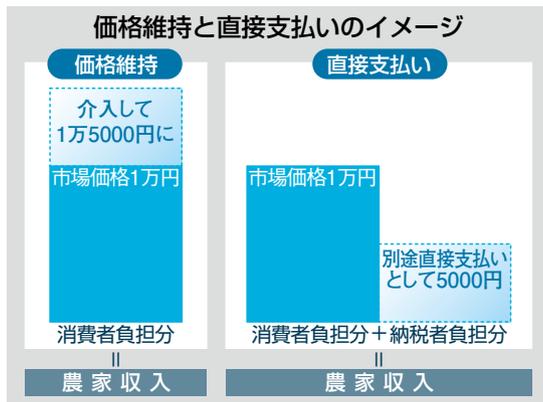


# 欧州は直接支払制度で農家の所得補償と環境保全を図る

減反の代わりに日本でも注目されている直接支払い。EUではすでに、WTOに違反しない形で導入され、環境負荷も減らしている。

いちだ ともこ  
市田 知子  
(明治大学農学部准教授)

今後の政策推進の指針となる「食料・農業・農村基本計画」見直しのなかで、コメの生産調整（減反）を続けるべきかどうかが論議を呼んでいる。減反撤廃による価格下落を想定して、所得補償も検討されている。日本が参考にしていると考えられるEUでは、GATT（関税貿易一般協定）ウルグアイ・ラウンドやW



T O農業協定の動きに先駆け、16年前から政府による価格維持から所得補償（直接支払い）に切り替えている（図）。また例えばドイツでは、直接支払い受給の要件に詳細な基準を設けて環境や景観の保全、野生生物保護にもつなげようとしている。

## 試行錯誤を経てさらなる改革中のEU

EUでも、直接支払い抜きに農家は生活ができない。そこで、経営安定と環境保全を同時に達成させるための政策が導入されたのである。

ここに至るまでは試行錯誤があった。EU農政改革は1993年以降3回目で、3年が経過した。

現在の農政改革は単一農場支払い（single payment）という、品目や過去の生産実績とは関係なしに、面積当たり一律の直接支払いを受給する仕組みを基本としている。ただし同時に、様々な制限がある。まず、

1経営当たりの支払額に上限を設ける「モジュレーション」を各国に対して義務づけている。また、受給の最低要件となるGAP（適正農業規範）を、環境保全、食品安全に関する既存のEUの法律と、各国で決める「適切な農業と環境の状態」の基準によって明確化し、直接支払いの払い過ぎを防いでいる（小売り主導のグローバルGAPとは異なる）。

このように制限しているのは、WTO農業協定上、削減対象となる「生産を刺激する」支払いとなるのを避けるためと、それまでの2度の改革が不十分だったためだ。

ウルグアイ・ラウンドと並行して行われた93年からの改革（マクシマリー改革）では、価格下支えから直接支払いには転換したものの支払い制限がなく、休耕しても何千万円ももらえないようなケースが生じ、社会的公正の点で配慮が欠けていた。

次の「アジェンダ2000」の改

革では、環境への最低限の配慮の基準であるGAPを直接支払い受給の要件とし（クロスコンプライアンス）、また、生産規模や労働力に応じて1経営当たりの支払い上限を定める「モジュレーション」を導入した。だが、「モジュレーション」は任意導入にとどまり、GAPの基準は加盟各国の裁量に任せられ、内容や程度にばらつきがあった。

現在行われている単一農場支払いも、一律に適用されているわけではない。そこには各国の農業事情や政治が反映している。

作物についても家畜についても、



ドイツのワイン畑

そのヘクタール当たり支払単価は2000～02年の支払い実績を基準に固定されるが、一部の「生産を刺激する」支払いを認める「部分的デカップリング」もある。また、単価の設定は、①00～02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、②地域単位に一律に設定する方式、③①と②の組み合わせという3つのうちのいずれかとし、どれを選ぶかは各国に任された。

その結果、部分的デカップリングをごく一部の品目に限定し、かつ単価設定を将来的に、②の地域単位方式または③の「組み合わせ」方式にしていドイツ、イギリス（イングランド）のグループと、酪農製品、牛肉、パスタ用のデュラム小麦など、重要品目とその生産者を守るために部分的デカップリングを用いて、かつ単価設定を①の実績方式に基づいて行うフランス、スペインのグループに二分されることになった。

### 環境保護のために 手間をかけるドイツ

ドイツでは04年、単一農場支払い導入に際し、当時の社会民主党政権は消費者保護や環境保全を優先させようとした。農民連盟は反発したが、結局、将来的に品目や作付け状態を問わない「完全デカップリング」に移行すること、また、支払い単価は

ドイツの単一農場支払いの単価（標準モデル）

(ユーロ)

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
休耕地	301	304	309	317	328
畑地	485	469	438	391	328
永久草地	263	270	283	302	328

(注)ヘクタール当たり。実際の単価は州により異なる  
(出所)ドイツ連邦政府資料、2005年

「組み合わせ」方式に基づくことに落ち着いた。

まず単価設定だが、開始当初の05年には地目（畑作、永久草地）ごとに基準となる額が暫定的に定められ、その後、3年間かけて実績に応じた額が決められた。さらに今年から5年間、つまり09～13年には最終的な統一単価に向けて調整が行われる（表）。現時点では依然、畑地の単価が永久草地の単価を大きく上回っているが、この両者が最終的に同額になるまで徐々に変えていく。そのために環境への負荷がより少ない永久草地や休耕地の単価は高くし、畑地の単価は低くする。

また、直接支払い受給のための要

件のうち「適切な農業と環境の状態」の内容は、ドイツでは連邦の法律で定められ、①土壌浸食防止のための畑の休耕、②3期作以上の輪作または有機質バランスシート記帳による土壌の保全、③休耕地、または永久草地の適切な管理（草刈り、植物による土壌被覆など）、④生け垣、湿地帯などの景観、野生生物の生息域の保持、⑤永久草地の維持からなる。

これらの項目や基準を決める際には、他のEU諸国と同様、農業担当である連邦食料・農業・消費者保護省や環境省が中心になったが、ドイツでは各州の代表も参加してその意見が活かされている。様々な確認作業や書類作成が必要だが、大方の農家にとっては以前に比べて厳しくはなく、受け入れられている。

筆者が05年秋に訪ねた北部の畑作農家（100ヘクタール）では、テンサイ、小麦に加え、冬大麦を栽培して輪作による土壌保全を行うと話していた。また、畜産農家（草地130ヘクタール、成牛70頭）では、すでに数年前から節約のために有機質肥料や家畜飼料の投入量の記帳を行っていたので、クロスコンプライアンスによって特に困ることはないと言っていた。

直接支払いを受ける農家の1%には抜き打ち検査が実施され、モラルハザードを防いでいる。検査対象農家は、経営規模、作物の種類、さら

にクロスコンプライアンスの項目について偏りがないように抽出され、検査当日は朝から検査員が立ち入り、帳簿から畑、畜舎の中まで調べた。そのため一時、人が足りずに役所が混乱することもあった。

南部のバイエルン州では05年の時点で、州の農業事務所が農場ごと、圃場ごとの情報をデータベース化し、パソコン上で記入漏れを調べたり、農家から届けられた申請内容と航空写真を照合して、矛盾をチェックしたりできるようにしていた。休耕しているはずの農地で作付けされている場合は、その分の補助金がカットされるだけでなく、翌年の申請資格を失う。現在、航空写真によるチェックはEU全域に拡大している。

経営規模の零細性、40%の食料自給率、個人単位より集落単位という前提条件の違いから、EUやドイツで行われているような直接支払いの方式をそのまま単純に日本に導入することは難しい。だが、まだ統一された政策ではないものの、中山間地域直接支払いや農地・水・環境保全向上対策のように、徐々にとはいえ「生産を刺激する」政策から脱皮し、環境や景観、生態系を守るための政策が導入され始めている。日本とEUは同じ方向を向いていると見てよいだろう。

