

EU の農業環境政策：クロスコンプライアンスと環境支払

学習院女子大学国際文化交流学部 荘林幹太郎

1. はじめに：なぜ EU 農業環境政策か？

農業生産には様々な「外部性」が存在する。正の外部性を保全・強化しつつ、負の外部性を減ずることは、わが国のみならず、多くの国において農政の重要な課題となっている。

一方で、それらの外部性が付随している農業生産行為は、市場で取引される財（農産物）を生産していることから、外部性に対する何らかの政策介入は、農産物市場にも影響を与える。そのため、各国はそれらの政策と農産物市場との関連性に配慮しつつ、政策を企画・実行しているところである。

そのなかでも、EU はとくに両者の関連性について戦略的な配慮を行いながら政策を形成してきた経験を有する。そこで、本稿では、EU の農業環境政策の基本的な原則を、クロスコンプライアンスと環境支払の補完的運用を中心に概観するとともに、そこから得られるわが国への教訓について議論することとする。

2. 農業環境政策を分析するための枠組の提示

EU 農業環境政策を概観する前に、そのための分析の枠組を提示する。1999 年から 2003 年にかけて実施された OECD における農業の多面的機能に関する政策議論(OECD, 2003) は、その議論の過程を通して、関係者の間で大きく議論の分かれる政策事項について（多面的機能の場合は、輸出国対輸入国、あるいは先進国対途上国）、合理的な分析枠組を構築し、それに基づき透明で客観的かつわかりやすい議論を行うことの重要性を示した。農業環境政策についても、同様に、客観的な分析枠組に基づき透明な議論を行うことが、国民に支持される持続的な農業環境政策の展開のために重要なことと考える。

1) 基本的な視点

① 農業環境政策と農業政策の整合性

農業がその生産活動に付随して様々な影響を環境に与えていることを考えると、農業政策と農業環境政策を明確に区別することは難しい。例えば、農業政策としての耕作面積当たりの直接支払は、同じく農業政策としての価格支持に比べて、単収増加を刺激する程度が小さいことから、環境への悪影響を軽減することができると思われることが多い（例えば OECD, 2001b）。一方で、農業環境政策としての環境直接支払は、何らかの所得追加効果を有することから、農業政策としての一面を不可避的に持つ^{注1}。

この事例が示す通り、農業政策と農業環境政策の境界線は必ずしも明確ではなく、従って、農業環境政策を立案・評価する場合、農業政策と農業環境政策の整合を図る必要がある。このような配慮を行わなければ、「アクセルを踏みつつ、ブレーキをかける」ような、政策を実

¹ 一般的にはそのような効果は限定的であると考えられることが多い（荘林, 2006a）。

施してしまう懸念がある。

② 農業環境政策の効率性

様々な政策手法の中で最も効率的な方法を選択することは、他の公共政策と同様に、農業環境政策の立案・実施の中で最も重要な観点のひとつである。費用、便益を正確に推定できるのかという課題はあるものの、かりに推定のための情報が不足する場合においてもそのことを前提としつつ、可能な限り効率的な選択を行うかということが重要である。

③ 農業環境政策の公平性、安定性

ある政策が効率性の観点からベストであったとしても、それが公平性あるいは安定性の観点でベストであるとは限らない。例えば、価格支持政策は消費者負担型農政であり、財政負担型の直接支払いに比して所得配分上の問題があるとする見方がある。同様に、規制型の農業環境政策はそれが農産物価格に転嫁された場合、消費者負担型となるため、財政負担型の環境支払の方が公平性の観点から望ましいというケースがあるかもしれない。

2) 農業環境政策評価のための具体的枠組の提案

上記の基本的な視点を踏まえたうえで、ここでは以下のガイドラインを提案する（**荘林、2005**）。まず、**OECD 農業の多面的機能政策分析枠組**を援用して、政策立案者に対する3つの質問という形式で効率性に関する分析枠組を設定する。その後、情報の不足および公平性・安定性の観点からの枠組を示す。

① 農法の変更による環境改善は変更前の厚生を改善するための最適な方法か？

営農の変更が環境改善にとって最適な方法であるか否かを確認するための枠組みになる。営農の改善に伴う社会的費用が環境改善に伴う社会的便益に及ばない、あるいは、営農改善よりも安価な方法で環境改善を行うことが可能な場合はこの枠組みに対する回答はノーとなり、営農を変更するための施策を採用すべきではない。

② 農法の変更後の厚生水準は農産物を輸入する場合の厚生水準を上回るか？

営農方法を改善することによって厚生水準が上昇したとしても、その水準に比して、農産物を輸入するとともに環境負荷を削減する場合の厚生水準の方が高ければ、輸入を行う方が効率的となる。

③ 営農改善を通じた環境改善に伴う社会的便益の公共財的性格に応じて非政府的な方法による営農改善の手法が検討されたか。その際、レファランスレベル（**RL**：農家の責任分界点。実務的には **Good Farming Practices (GFP)**）について明確な定義が必要であることに留意する必要がある。

④ 政策の公平性と安定性の観点が政策選択に与える影響

(i) 公平性

まず **GFP** の設定が農家と納税者の間の所得配分に影響を与える。例えば **GFP** を低く設定

すると環境改善目標値が同一の条件のもとでは支払い金額が多くなるため財政負担の増加を通じて納税者の負担が多くなる。逆に GFP を高く設定すると農家負担が相対的に大きくなる。

もう一つの公平性の観点からの問題は、GFP が適用される農家とされない農家の間での不公平の発生という観点である。例えば GFP を環境支払いのための基準値として使用するほかに各種補助金のクロスコンプライアンス要件として設定する場合を想定する。すると、環境支払いやその他の補助金を受給しない農家は GFP を満足する必要がなく、相対的に所得配分上優遇されることとなる。このような状況を回避するためには、GFP を全農家を対象とする規制として厳格に運用するか、あるいは GFP を概ね慣行的な農法に設定するかのいずれかの方法を採用する必要がある。

(ii) 安定性

営農改善に伴って設備投資を農家が行う場合、安定性が投資判断に影響を与える可能性があることに特に留意する必要がある。例えば、化学肥料を有機肥料で代替するために堆肥施設を設置することが効率的だと農家が判断したとしても、環境支払い政策の長期的安定性に対して農家が確信をもてない場合はそのような投資を行うことができないかもしれない。ただし、このような経費に対する別途の投資的補助を実施することによって安定性を確保することが有効になる場合もありうる。

3. EU の農業環境政策の特徴

1) EU 共通農業政策 (CAP) の全体像

CAP は、所得保障のための直接支払い（後述するとおり、「単一農場支払」と呼称される）を中心とする「第一の柱」と呼称される政策と、環境支払や条件不利地支払いを中心とする「第二の柱」と呼称される農村振興政策に二分されている。予算規模でみると、前者が約 77%、後者が 23%を構成している（2007 年度ベース。同年の CAP 全体予算は約 550 億ユーロ）。

2) 農業環境政策の基本的原則

(1) 農業政策と農業環境政策の整合性の確保

EU の農業環境政策は、クロスコンプライアンスと環境支払の補完的な運用により最も鮮明に特徴付けられる²⁾。クロスコンプライアンスについては 2005 年度から全ての加盟国にその実施を義務付けた。環境支払についても、その予算額は漸増させているうえに、2007 年からは EU の負担率を 50%（条件不利地域においては 75%）から 55%（80%）に上昇させている（European Commission, 2005a）。

一方で、クロスコンプライアンスの対象となる農業政策については、価格支持の低減分を耕作面積支払で代替する政策を多年にわたって実施してきたが、2005 年からは生産刺激度をさらに低減させる単一農場支払を導入した（図 1）。上記の、2005 年からの全加盟国に対するクロスコンプライアンスの義務化とあわせて、農業政策上も環境対策がより充実されることとなった。

²⁾ 課税（肥料等）や課徴金（オランダの MINAS）を採用している国もあるが、事例は多くない。

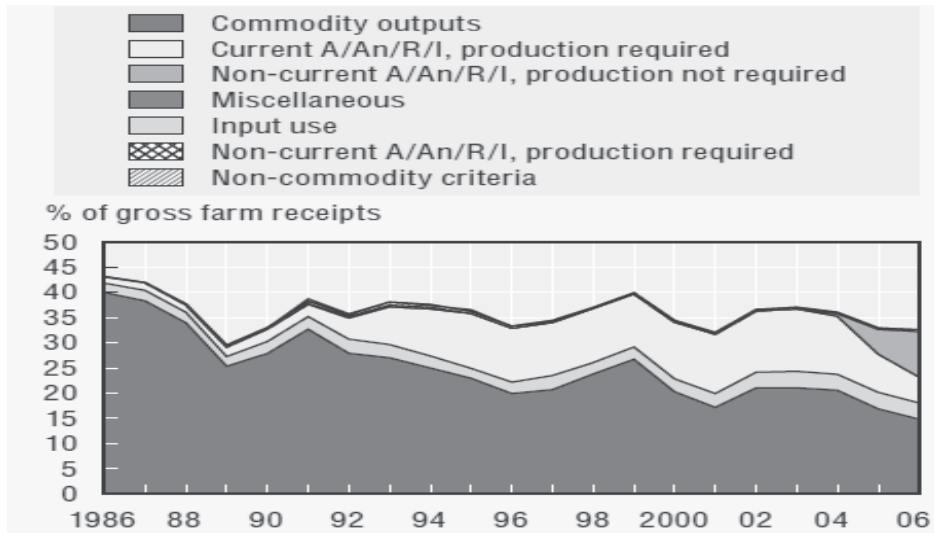


図1 EUにおける農業保護手法の変化（出典：OECD, 2007）

このように EU においては農業政策のより生産刺激度が小さい手法への転換と、それに伴うクロスコンプライアンスの義務化の徹底を、クロスコンプライアンス以上の環境改善に対しての環境支払を強化することとあわせて実施することにより、全体的な政策の整合性の努力を図ってきたとみることができる。

(2) レファランスレベル (RL) の設定

EU の農業環境政策を特徴づけているクロスコンプライアンスと環境支払の具体的な補完関係の形態は、クロスコンプライアンスと環境支払の境界をどのように設定するかによって規定される。その境界線が RL であり、そこまでの環境改善は農家の責任で実施し、それ以上の改善は社会の責任で実施するというを示す。RL を高く設定すれば農家の責任範囲、すなわち、クロスコンプライアンスや規制で対応すべき範囲が大きくなり、低くすれば環境支払での対応範囲が広がる（図2）。

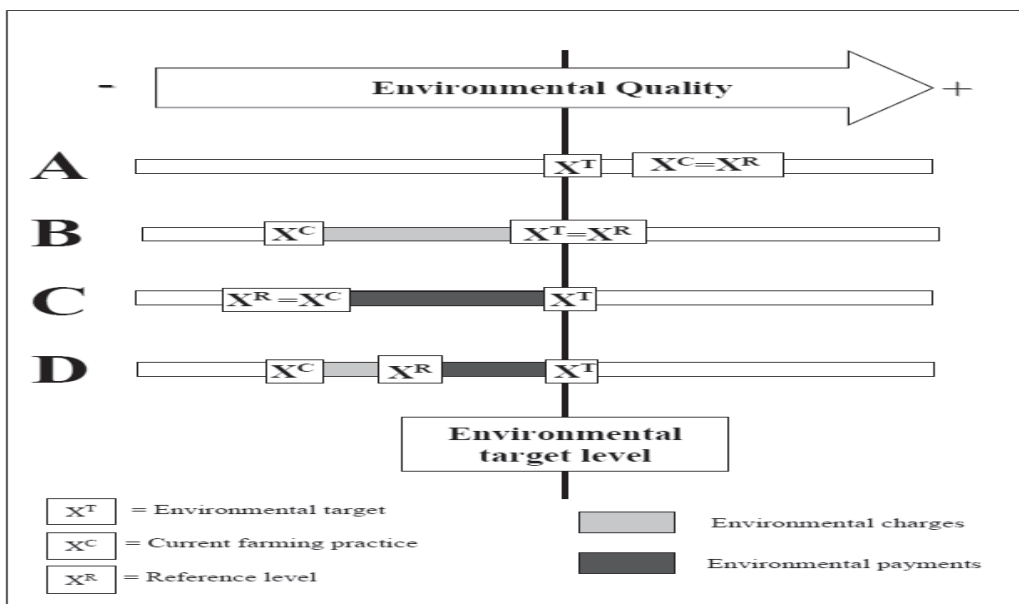


図2 レファレンスレベルの概念図（出典：OECD, 2001a）

RLは、GAEC (good agricultural and environmental condition) によって、実務上、明確に規定することを各国は義務付けられている。RLを明確に定義するという作業を通じて、各国は、当該地域における農業と環境の関係性について、社会的コンセンサスを明示的に得ることとなる。従って、RLを設定するという作業は、農業の持続性を確保するための基盤づくりという側面も有していると考えられる。

(3) 地域の多様性への配慮

農業が与える環境影響は、地域の伝統的な農法、周辺の地理的・社会的条件、影響の公共財的性格などの地域特性によって大きく異なる。このため、効率的な農業環境政策を実施するためにはそれらの地域特性をいかに適切に反映するかが大きな課題となる。

EU 農業環境政策は地域特性への配慮という観点でも大きな特徴を有している。クロスコンプライアンス、環境支払ともその具体的な制度設計はすべて（共通農業政策においては制度上は「地方」である）加盟国に委ねられており、EU 規則はそれぞれ全体的な原則を規定しているのみである。例えば、環境支払でみると、EU の規則には数行にわたる環境支払の原則が記述されているにすぎない。加盟国はその原則の範囲内で、支払対象項目や対象単価等を決定する。このことは、農業政策上の直接支払いがすべてその詳細にわたるまで EU 規則において規定されていることと対照的である。

加盟国に制度設計を委ね地域特性を反映させていることから、環境支払の対象や単価などの仕組みは多様である。わが国において環境支払は減農薬・減化学肥料とイメージされることが多いが、EU においてはそのような投入財削減は 25%程度でしかなく、生物多様性の保全や景観の改善など対象項目は幅広い³。また、環境支払に最も多くの経験を有する国のひとつである英国の環境支払制度である Environmental Stewardship (ES)をみると、そのエントリーレベルといわれるもっとも基礎的な制度においてさえ、50種類以上の対象項目とそれに対応した単価設定がなされている（例えば荘林、2006b）。

(4) マクロな予算確保とミクロな支払効率性の確保

上記のような地域特性の反映に配慮した制度を有しつつ、EU レベルで農業環境政策に適切な予算が配分されるようなマクロ予算管理のメカニズムも整備されている。単一農場支払いなどの農業政策としての直接支払いを主たる内容とする Pillar1 から農業環境政策を含む農村振興施策のための Pillar2 への予算の再配分 (modulation ^{注4}) に加えて、Pillar2 の中でも各国に対して目的別の最低予算配分割合を義務付けている。その結果、環境支払や条件不利地支払いを含む第2の目的軸に対して農村振興予算の 25%以上を割り当てることとなった。

また、2007年から改正された EU 規則においては、環境支払単価を入札制度によっても決

³ European Commission (2005b) によると、2002年の実績でみると、投入財削減は環境支払い実施面積シェアで 26%で、景観・生物多様性の強化は 15%であった。

⁴ 大規模農家への直接支払いを漸減させ（5000ユーロ以上の直接支払いを受給している農家の受給額を 3~5%削減する）、それらを農村振興予算に振り向けるもの。

定できることとし、実際のプログラムレベルでの予算配分効率化を図る試みがなされることとなった。適切な単価の設定は、環境支払の効率性確保のために重要であるのみならず、行政実務上、公平性上、さらには WTO グリーンボックス規定上も重要な課題である。

3) 最近の動向：ヘルスチェック

2007年11月20日に EC から EU 議会に CAP 改革のレビュー（「ヘルスチェック」）に関する書簡（Communication）が発出された。これは、2003年の CAP 改革に基づく現行制度の抜本的な見直しを行うものではなく、必要な調整を行おうとするものとされ、とくに、農業環境政策との関連では、以下の課題が提起された。

- クロスコンプライアンスの見直し：直接関係のない法規制等をクロスコンプライアンス条件から除外するとともに、水管理改善や温暖化緩和に関する条件を追加することを検討
- 気候変動緩和および水管理のクロスコンプライアンスへの追加
- モデューレーションを強化し、2013年には（現在の5%から）13%に増加
- バイオ燃料の導入目標値の設定や燃料価格の高騰などを考慮したうえで、エネルギー作物プレミアムの継続の必要性を検討

1年間の議論をへて、2008年11月に加盟国農業大臣はヘルスチェックに基づく改革に合意した。農業環境政策に関連するものは以下のとおり（EC, 2008）。

- 5000ユーロ以上の直接支払いを受給している農家への支払いを5%カットし、それを農村振興施策に転用する。2012年にはその削減割合を12%にまで引き上げる。
- 転用された予算で、加盟国は温暖化対策、再生可能エネルギー、水管理、生物多様性などの分野の政策を強化する。転用された予算の EU 負担率は75%（GDP 低位地域では90%）とする。
- クロスコンプライアンスについては農家の責任に帰すべきでないものについては削除するとともに、減反農地の環境保全や水管理改善にかかわる新たなクロスコンプライアンスを追加する。

4. EU 農業環境政策から得られる教訓

1) 普遍的な教訓

クロスコンプライアンスと環境支払の補完的組合せによる農業政策と農業環境政策の整合性の確保、RLの明示的な設定による農家と社会の責任分担の明確化、地域特性を適切に反映するための中央と地方の役割分担等の基本原則は、上述の分析枠組みに照らしても妥当であり、わが国の今後の農業環境政策の展開に対しても大きな教訓を有していると考えられる。また、マクロな予算管理とミクロな予算効率性を組み合わせようという試みも大きな示唆に富んでいる。

2) さらなる議論が必要と思われる事項

単一農場支払いは生産からのデカップルという観点では、それまでの耕作面積支払等に比

して、デカップル度ははるかに進行した。一方で、このような激しいデカップル政策については、そもそもその政策目的は何かという観点での議論が惹起される可能性があると思われる。かりにその（暗黙の）目的が多面的機能の維持保全にあるとすれば、その目的達成のために、単一農場支払いのような完全にデカップルされた政策が妥当か否かという議論はあり得る。OECD 多面的機能政策分析においても、多面的機能の供給に結合した支払は必然的に何らかの生産行為に結合する可能性を示唆している⁵。そのような観点で、将来的に生産からデカップルされた（切り離された）政策が、多面的機能の再結合（re-linked）される可能性もあるとする議論もある（Latacz-Lohmann, 2005）。

農業に係る環境が地域性を有するとはいえ、一方で、ある程度の集団的なまとまりをもって環境改善を行うことが効果的であることを考えると、農場単位での農業環境政策を主体とした EU 政策はその点で更なる議論を必要としていると思われる。実際、そのような観点で EU 農業環境政策が批判されることもある。わが国においても、水に係る環境保全や景観保全などについて、集団での環境改善が有効な場合が多いことを考慮すると、この点についてはむしろわが国が議論を牽引すべきなのであろう⁶。

さらに、今後、EU において議論が進行すると思われるのは、農業環境政策、特に環境支払の実施に伴い発生する「取引費用」の問題である。環境政策実施に伴い発生する行政費用や（農家側に発生する）情報収集などの費用が、環境支払の細分化とともに無視できないボリュームとして認識されるようになってきた。上述のイングランドの ES において、様々な環境改善行為に対してその費用に応じたポイントを設定し、農家が一定ポイント（30 ポイント）分の環境改善行為を行う場合に、定額支払いを行うという制度も、取引費用の軽減を意識したものだろうと思われる。さらに、2007 からの新 EU 規則においては、取引費用を環境支払金額の中にも含めることを許容することとなった。今後とも、取引費用を減ずるための制度の在り方についての議論が継続すると思われ、このことは、今後のわが国の農業環境政策の展開においても検討しなければならない重要な観点だと考える。

⁵ 農家所得を維持すること自体が政策の目的ならこのようなデカップル度の高い政策の方が移転効率が高いことから、望ましい（OECD, 2001b）。

⁶ 滋賀県で実施している「農村環境直接支払」は、上述の EU 農業環境政策に係る普遍的教訓を踏まえつつ、集団による農業環境改善を明示的に支援する政策となっている。

参考文献

European Commission (2005a) Council Regulation No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)

European Commission (2005b) Agri-environment measures: Overview on general principles, types of measures, and Application, EC

European Commission (2008) Agriculture: CAP Health Check will help farmers meet new challenges, EC

Latacz-Lohmann, Uwe (2005) Agri-environmental policy in Europe – experiences and perspectives、国際シンポジウム「我が国における環境直接支払い等の農業環境施策の必要性と有効性」講演録、環境直接支払いを中心とした環境農業推進制度研究会

OECD (2001a) Agri-environmental policy measures: Overview of Developments, OECD, Paris

OECD (2001b) Market effects of crop support measures, OECD, Paris

OECD (2003) Multifunctionality of Agriculture: The Policy Implications, OECD, Paris

OECD (2007) Agricultural Policies in OECD Countries, OECD, Paris

莊林幹太郎(2005) 農業の多面的機能に関する経済理論とその応用、東京大学博士論文

莊林幹太郎(2006a) 環境支払いの意義、公庫月報A F Cフォーラム4 2006、農林漁業金融公庫

莊林幹太郎 (2006b) 地域資源としての農業農村環境の改善のための施策について、農業土木学会誌 74 卷 (3)