

3 海外情報

「持続的農業に向かった方向づけ」

EU委員会からEU理事会、欧州議会、経済及び社会委員会、地域委員会あての報告書
ブリッセル、1999年1月27日 COM(1999)22最終

〈翻訳〉(財)畜産環境整備機構 参与 渡邊昭三

[本報告書はEU委員会が、現在EUにおいてアジェンダ2000のなかで検討中の共通農業政策についての参考として、EUの持続的農業の方向づけを解説し、上記関係機関に送付した報告書である。EU委員会第XI総局のHamell課長のご厚意で当機構あてに送付されたものを抄訳したものである。報告書の全体を知るために「目次」と「要約」の全訳及び畜産環境保全に直接関係があると思われる「2営農と環境」のなかの「2.2の水」、「2.3の土地利用と土壌」、「3政策の改革」のうち「3.2.5農業—環境対策」を抄訳したものである。]

目次 要約

- 1 緒言
- 2 営農と環境
 - 2.1 欧州農業の一般的傾向
 - 2.1.1 集約化と専門化
 - 2.1.2 周辺化
 - 2.1.3 有機農業の展開
 - 2.2 水
 - 2.3 土地利用と土壌
 - 2.4 大気と気候変動及びオゾンの低下
 - 2.5 生物多様性
 - 2.6 景観
- 3 政策の改革
 - 3.1 全体政策の展開
 - 3.2 アジェンダ2000におけるCAP改革の環境的要素
 - 3.2.1 一般的方向づけ
 - 3.2.2 水平的規制
 - 3.2.3 共通市場組織
 - 3.2.4 農村振興対策
 - 3.2.5 農業—環境対策
 - 3.2.6 不利益地域の保証内容
 - 3.2.7 森林の持続的管理と開発
- 4 農業—環境指標の開発
- 5 結論

要約

(1)環境問題について考慮することは、EUの共通農業政策(CAP)の重要事項となっている。農業と林業は、自然資源の利用に依存しており、そしてこれらを過度に利用することによって、自然資源に対して環境的圧力をかけている。幾世紀にもわたり農業によって形成された、変化に富む国土景観とそれに基づく生物多様性は土地利用が放棄されることによって悪影響をうける。農業の環境的意義並びにCAPのなかに環境問題を統合するためのアプローチの全体が本報告に概説されている。

(2)環境問題の考慮を(CAPに)組み込む必要性は、1986年の欧州単行法で規定されている。リオサミットで、署名各国は基本となる農業と林業に関する宣言と申し合わせを採択した。第5次環

境行動計画(1993)とその1995年の改定版において、環境問題をCAPに統合する必要性が再強調されている。環境と農業政策に関する現行の条約の基礎を保持しつつ、アムステルダム条約は持続的発展をEUの目標の一つとして定めている。

(3)1998年6月に英国カーディフで開催された欧州理事会は、EU委員会がすべてのEUの政策の中に環境問題の考慮を組み込む必要があることを、個々の政策決定において尊重すべきことを確認している。1998年12月のウーンでのEU理事会は、アジェンダ2000の農業政策の決定において環境問題を適切に統合しなければならないことを強調している。

(4)CAPの中に環境要素を統合する構想では、環境に有害な営農行為を最少にし、自然の遺産を保存するために、汚染を防止する一般環境政策に留意する必要がある。農業に関して重要な意味をもっているEUの法制は、野生の鳥獣の生息地に関する指令、水質保全に関する法制及び硝酸塩指令である。

(5)アジェンダ2000で示されている新しいCAPの改革は、第2の柱として主要な市場制度と強力な農村地域開発政策について必要な構造的調整を適切に行うように計画されている。環境的考慮において、環境を守り農村地域を保存するために必要な営農の実施の保証を目指すことは、EU委員会の提案の重要な要素となっている。一般的な方向づけでは、農家支持制度の本質的部分として農家は最低水準の環境保全の実践をしなければならないが、優良農法規範の基礎的水準を超え、また、環境法令を遵守することを超えたいかなる付加的な環境に対するサービスも、農業一環境制度を通して社会によって経費を負担されるべきものであるとしている。

(6)共通市場組織の枠組みのなかでは、環境的必要性の見地から直接支払いをリンクするオプションを含む提案がなされている。農業一環境対策は、再強化され、そして農村政策の強制的部分を形成することになる。農業一環境対策は、環境、景観とその特徴、自然資源、土壌及び遺伝資源の保全と改良にそのような農用地の利用方法を包含している。不利益地域の対策の主要な目的は、広範にわたって変更されていない。すなわち、営農の継続と活性ある農村社会を維持すること、景観を保全し、持続的農業の継続を推進することである。特定の条項では、環境法制による義務を果たすための経費をカバーするための支払いをすることを予定している。林業に対する支払いは森林の持続的管理と開発を促進することになる。森林は自然環境の保全、特に水、土壌及び大気の保全のために不可欠の役割を果たしている。

(7)加えて、気候変化と戦うのに貢献するバイオマスあるいはバイオ燃料からの再生可能なエネルギーを推進することを考慮しなければならない。

(8)EU委員会の提案は、加盟国と地域に最低の環境基準を保証し、そして、欧州のユニークな環境的遺産の維持を推進することに貢献するのに必要な対策を用意している。

(9)この報告書は、アジェンダ2000の提案のための環境的枠組みを補足説明し、そして、環境問題のアジェンダ2000への統合を継続的に進めることとその進行状況を見守ることの必要性を強調するものである。

2 営農と環境

2.2 水

EUの多くの地域で、灌漑のための農家による水の利用水準により、特に地中海諸国で深刻な環境問題が懸念されている。

水の利用量が自然の補給量を超過しており、そして地下水位が低下しているところでは、環境への影響が深刻である。これらには、地下水供給系に侵入した海水による塩害、水路の流れの変化により引き起こされた生物多様性の消失がある。灌漑は農薬の濃度と表流水の栄養素の濃度の増加により水の汚染を起こす。加えて、より深い井戸から水を汲み上げるための大きな費用が必要になっている。

水質に関して、農業は水中の硝酸塩とリンの主な汚染源である。このことは、自然環境に対して破壊的影響をもつ富栄養化を導き、飲料水源、地表水と地下水の硝酸塩水準をEU基準以上に高めている。

この問題を解決する対策は、硝酸塩指令の名の下に実施されている。この指令の採択は、汚染者負担と汚染源における予防を原則的に要求している。この指令は、環境を農業に統合することに向かったの重要な一歩を踏み出したことを意味する。

しかし、指令の加盟国による実行状況は思わしくない。15カ国中12カ国が指令を国内法に転換していないか、あるいは指令の不正確な運用の二つの理由によって、法的に起訴されている。

硝酸塩指令の規定に従うことは、EUの特定地域における過剰な豚と鶏の飼育密度などの構造的問題を効果的に解決するのに貢献する筈である。この指令の運用については、正確な実行を促すために継続的に評価して行かなければならない。

指令の実行の遅れは、1995年のDobris評価が示すように懸念される。すなわち、Dobrisのモデル計算によると、欧州の農用地の地下水の87%はEUのガイドラインの25mg/lを超えており、27%が最高許容限界の50mg/lを超えている。多年にわたりこれらの水準は増加しつつあり、特に家畜密度の高い地域で著しい。そのため既存の飲料水源を閉鎖したり、あるいは汚染を除去するために高額のコストがかかる処理をおこなわなければならない。

上昇した硝酸塩濃度は、特に海と沿岸地域の富栄養化の原因となる。北海の沿岸線の広い地域と地中海の一部が農業起源の汚染により海藻の異常繁茂と他の生態系に変化を起こす富栄養化の被害をうけていることが解明されている。

このことは漁業と観光業の両方についての経済的損失をもたらすことになる。

特定の農業-環境計画は、硝酸塩の水環境への流出を減らし、地下水の汲み上げを削減することを狙っている。しかし、例えば硝酸塩指令の適用に基づく強制的対策は、農業-環境計画の対象ではない。このことは、最低環境基準が要求する汚染者負担の原則の直接的な実行と考えられる。すなわち、例えば最低環境基準は硝酸塩指令のようなEUの立法について予見されるように、付加的な報償を受け取ることなしに農業者によって遵守されなければならない。

この他の環境汚染の原因は、散布した余剰が飲料水施設、表流水及び地下水に、流れ込むような農薬の利用方法である。EUは、農産物中の農薬の最高水準を規制する法律をもっている。水中の農薬水準を制限する方法は、例えば高度に工夫された総合的害虫防除対策あるいは有機農業の導入のように、現状を改善するための農業-環境計画のもとに施行されている。それにもかかわらず、水の汚染を削減するためには、殺虫剤の使用をより強く規制する対策がとられる必要がある。

土地の排水と灌漑は、水管理をする以前から存在している湿潤地あるいは乾燥地にある動植物の棲み家の破壊を導くであろう。加えて、効率のよい土地排水と洪水草地の保護対策をとることは、水の河川に対する最高流入の速度を増して洪水を導くことになる。洪水平原の継続的利用を含む適切な管理システムは、この危険を低下させる。

EUの水関係立法は、水枠組指令(water frame directive)と言われる現行法を簡単にし、新しい法律の傘のもとに纏められているところである。しかし、この法律は上述した硝酸塩と農薬に関する法律の役割をいささかも変更するものではない。

2.3.土地利用と土壌

EUの多くの地域で農用地は従来と異なり不適切な土地利用によって深刻な脅威にさらされている。特に、拡大する交通ネットワークと同様に住宅地と工業用地は土地の環境的価値を、あるときには全面的に取り去ってしまう。これに反して土壌の性質にマイナスの影響を及ぼすことがあるけれども、農業は多くの場合に土地を保全する。

農業が土地に与える障害は次の3カテゴリーに分けられる。

☆侵食、砂漠化、滞水及び圧密化のような物理的退化

☆酸性度の変化、塩害化及び農薬重金属などによる汚染のような化学的退化

☆土壌の微生物及び腐植の含量の変化のような生物的退化

農業が土壌侵食を起こす主な原因は、傾斜地における持続可能性を欠く耕作の実施である。すなわちこれらの土壌侵食防止に効果的な配慮をしない生産方式には、ある種の集約的果樹生産とオリーブの木、重量農作業機械の利用による土壌の圧密化、雨季に土壌を裸地のまま放置しておく作付けシステム、不適切な灌漑方式、作物残渣の焼却、河岸の樹木と灌木の伐採及び土壌保全を考慮しない単作の実施などがある。

同時にある種の営農方式、すなわち、管理の行き届いた放牧、生け垣や樹木、伝統的な輪作パターンなどは土壌性質を維持するために不可欠である。いくつかの農業-環境計画は、土壌保全をその主要な目的としている。これらには、ある作物輪作と特に有機農業の推進のプログラムが含まれている。同様に特に放棄された土地に関する土壌侵食と火災の危険性に対するプログ

ラムがある。EU規則(EEC)No.2080/92による植林プログラムは土壌侵食の削減に重要な貢献をすることになる。

農業－環境プログラムあるいは植林プログラムの実施されている地域で明確な成果が達成されているにもかかわらず、土壌侵食は増加している。欧州の約115百万haは水侵食にかかっており、42百万haが風食にかかっている。特に地中海地域に問題が多い。

3政策の改革

3.2アジェンダ2000におけるCAP改革の環境的要素

3.2.5農業－環境対策

CAPにおける欧州共同体の環境戦略の骨格は、加盟国全体に目標を定めた農業－環境対策を実施することである。農業－環境プログラムでは、自主的にまた契約を基礎として、環境を保全し農村集落を維持するために環境的サービスを提供している農業者に対価を支払う。これらのサービスは農村集落における生活の質を向上しそして特に観光事業を通して経済活動の多角化に貢献することができる。このような支払いは、環境保全への貢献が保証される場合には、バイオマスとバイオフェューエルに対しても道が開かれている。

この支払いは環境的サービスを農業者が実行したときにかかった経費と既往の収入を基礎としている。加えて、必要な場合には、限られた額ではあるが農業者の意欲を誘う要素も加えられる。1997年までの農業－環境規制の適用については、欧州委員会の承認政策の詳細を含む欧州議会と理事会に対する委員会報告に提示されている。

この報告書に記述されている現行の政策の方向は、環境を保全し農村集落(農業－環境)を維持するために企画された、共同体の農業と環境に関する政策目的の達成に貢献が期待される営農方法の支援に明確に焦点を合わせた農村開発規則の提案の中に引き継がれている。

農業－環境対策は、環境、景観とその特性、自然資源、土壌及び遺伝資源の保全と改善に関する農用地の各種の利用方式を包含している。このことは、有機農業とその他の低投入農業技術、環境2000の環境保全価値を支援するために必要な農法及び放棄された農用地の環境的維持管理を含む。

同様に、政策の提言は明確に低集約放牧システムの環境的に望ましい管理を含み、また例えば侵食、放棄あるいは火災の脅威にさらされている自然の多い農業環境の保全のための新しい方策を導入している。景観特性の保全については歴史的な農用地の特性の維持管理も同様に含まれる。最後に、中期的及び長期的環境計画の利用が明確に推進されている。支払いは、農業者が既に最低の環境的要請を実践していることを意味する優良農法規範の応用上回ってとられた対策に限り実施される。以前には除外されていた利益を生まない資本事項に必要ないかなる経費も支払い率の積算に加えられる。

共同体と加盟国の負担の水準については、類似の水準がその他の農村開発対策に対しても設定されている(広く目的I地区に対しては75%まで、他の地区に対しては50%まで)。しかし、共同体の最高負担額は、特定の環境的貢献のある対策については10%上乗せされる。

最高共同負担についての規定は、対策と土地利用によって異なる現行の12水準から土地利用だけによって決定される3水準へと大幅に単純化される。一般に共同負担の限界は現行の限度に比べると増額される。これらの限界を超えて農場での損失が起こるような特に経費のかかる対策については、加盟国は全額支払いが同じ基準に照らして妥当と認められる場合には、その差額を注ぎ足して全額を支払うことができる。

農業－環境対策は、特に保証供与や共同市場組織などの他の対策によって財政措置がとられないサービスに限り対象とする。しかし、農業－環境プログラムの支払いは、過去の全収入あるいは正味の経費を負担しない直接支払い方式に並んで必要なものである。環境的に配慮するということは、例えば肉牛の場合特定の地域において特別の放牧密度の粗放な管理方式が必要となるであろう。このことは、農業者に対して、粗放化プレミアムを含めて牛肉市場のプレミアムによって負担されない正味の経費あるいは収入の損失を与えることになり、差額補償は農業－環境プログラムによる支払の対象となる。

アジェンダ2000の提言に含まれる補助拡大に向かっての大きな動きにもかかわらず、CAPは共通の共同体政策として残り、そして農業－環境プログラムはその政策の本質的な部分を形成している。この理由によって、EU委員会は、すべてのプログラムは農業者の自由意志に依存するが、全加盟国を通じて農業－環境対策の義務的適用を提案している。この方向に沿って、農業－環境対策の適用の増加が予見されている。現在年間総額280億ECUの予算がアジェンダ2000の随伴する対策のために検討されている。1992年の農業－環境対策導入の経験によれば、実際の

対策の実施は予測より更に野心的になるであろうと考えられる。加盟国は節約した資金を直接支払のモジュレーションあるいは環境的クロスコンプライアンスによる直接支払の制限のもとに、農業－環境プログラム予算に転用することができる。