

# EUの条件不利地域農業政策の教訓

日本の中山間地域政策を改善するために

## 〔要 旨〕

1. 日本では中山間地域から農業が急速に崩壊をはじめている。農業基盤が相対的に堅固だと考えられてきた東北地方や北海道でも、山間地を中心に農業経営面積が急減している。耕作放棄防止の切り札として2000年度に始まった中山間地域等直接支払制度も、農業の危機が深刻な地域では十分に機能していない。
2. そこで、日本の中山間地域に相当する条件不利地域(LFA)の農家への直接支払(LFA補償金)制度において長い歴史をもつEUの経験から教訓を得るため、EUのLFA補償金の制度と効果を、EUの共通農業政策だけでなく、イギリス、ドイツ、フランスの事例において整理した。その結果、以下のことがわかった。

EUおよび英独仏各国では、LFA補償金だけでなく各種の直接所得補償がLFA農家に対してなされ、手厚い保護の結果、LFAの農業は維持されている。しかし、こうした保護によっても、小規模農家を中心とした農家の減少は食い止めることができない。日本でも、同様に手厚い直接所得補償をしても農家の減少を防ぐことは困難だと考えられる。十分な直接補償の最終的效果は農家の減少を防ぐことではなく、離農した農家が放出した農地を集約して農業を維持できる規模拡大農家を支えることにある。

EUでは農業政策から農村政策へのシフトがみられるが、農家の減少を食い止められない以上、日本においても農村人口の定着を目指した総合的な農村政策が必要になってこよう。

農業の構造転換が進んでいるEUにおいてさえ、農家の多くは兼業農家である。また、EUの農業・農村政策も兼業農家や小規模農家の保護に転換してきている。日本でも、特に中山間地域における農業および農村社会の担い手としての兼業農家の役割は今後も重要であり、専業農家のみが将来の農業の担い手であると見なすような現在の農政には転換が必要であろう。
3. 今後の中山間地域農業問題を論ずる上で、以下のような課題が残されている。

EUのように直接所得補償によって中山間地域の農業を維持するためには膨大な財政支出が必要とされるため、国民および国際社会の理解が必要である。

中山間地域農業の維持が必要だという社会的合意が得られた場合、どのような形でどの程度の農業を維持するべきか、ということが問題となるだろう。

農家が減少を続け、大規模農家に雇われる外国人労働者も増えているなかで、誰が日本の農業を担うのか、という問題が今後生まれてくるだろう。

## 目次

### 1. はじめに

### 2. EUの条件不利地域農業政策とその効果

(1) EUの共通農業政策におけるLFA補償金制度

(2) イギリスのLFA補償金制度

(3) ドイツのLFA補償金制度

(4) フランスのLFA補償金制度

### 3. EUのLFA補償金制度の教訓

日本の中山間地域農業政策を改善するために

### 4. 結論と残された問題

## 1. はじめに

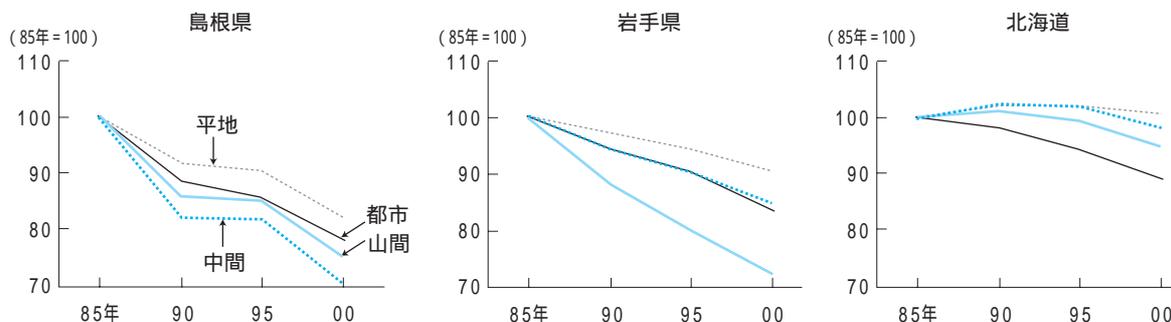
日本の土地利用型農業は、中山間地域から急速に崩壊しつつある。農業センサスによれば、1985年から2000年の間に全国の経営耕地面積は、456.7万haから388.3万haへと68.4万ha、率にして15.0%減少した。しかも各センサス間の減少面積(率)は、85~90年が20.6万ha(4.5%)、90~95年が24.1万ha(5.5%)、95~00年が23.6万ha(5.7%)と、全く歯止めがかからない。データの制約上、この変化を全国の農業地域類型別にみることはできないが、典型的な例として

島根県、岩手県、北海道における経営耕地面積の変化を農業地域類型別にみてみよう(第1図)。

農業崩壊が他地域に先駆けて進んでいる中国地方の島根県では、85年の全経営耕地面積を100とすると00年のそれは75にまで減少している。90年センサスで西日本において農家定義の変更があったことを考慮しても、その崩壊速度は速い。95~00年のわずか5年間で、中間地域では14%、山間地域では12%減少した。

西日本と比べて家制度が強く残存し、農業の足腰が強いと考えられてきた東北地方でも、筆者がかつて予想したように、中山

第1図 農業地域類型別経営耕地面積の推移



資料 農業センサス各年版

間地域を中心に急速に経営耕地面積の縮小がみられる。岩手県を例にみると、85年を100とすると00年は県全体では86で14%の減少だが、山間地域では74で26%も減少している。95～00年の最近の5年間で、中間地域では5%、山間地域では9%減少した。

一方、大農業地域で国際競争力のある農業の展開が期待される北海道では、85年の経営耕地面積を100とした時の00年の指数値は全体では98.3でわずかな減少にとどまっている。しかし、農業地域類型別にみると、平地地域では経営耕地面積が維持されているのに対し(00年は100.9)、中間地域では若干減少(同98.5)しており、山間地域は95.1で5%も減少した。しかも、山間地域では85年から90年にかけていったん増加した経営面積は95年に減少に転じ、その減少幅は95～00年に大幅に増加している。北海道においても山間地域から農業の縮小が始まっているのである。

こうした中山間地域農業の衰退に歯止めをかけ耕作放棄を防ぐ切り札として、政府は00年度から中山間地域等直接支払制度を導入した。この制度によって急傾斜地等のため制度対象となる農地の約8割(80.8%)<sup>(注5)</sup>がカバーされたこと、また直接支払いの要件である集落協定の締結がなされた集落においては耕作放棄の防止のみならず地域活性化に結びついた事例が少なくないことなど、この制度には一定の耕作放棄防止と地域活性化の効果がみられる。<sup>(注6)</sup>

しかし、肝心の中山間地域農業の崩壊阻止にどの程度の効果を持つかについては大

きな疑問がある。まず、この制度による対象農地のカバー率(協定締結率)は地域差が非常に大きい。制度の対象農地の約半分を占める北海道では93.5%に達するが、都府県全体では71.0%にすぎない。県レベルでみれば50%に満たない都府県が6もある。<sup>(注7)</sup>しかもこの制度の実施状況を市町村レベルで調べた調査によれば、農業危機の程度がそれほど深刻でない比較的農業条件に恵まれた地域で本制度が広く受け入れられた一方で、農業危機が深刻な地域ほどカバー率が低いこと、つまり耕作放棄の防止効果が少ないことが明らかになった。現行の中山間地域等直接支払制度は、中山間地域農業の衰退に歯止めをかけるために十分機能しているとはいえないのである。

こうしたなかで本稿の目的は、中山間地域(条件不利地域)の農業問題の対策において既に長い歴史を持つEUの経験から、我が国の直接支払制度を改善するための教訓を得ることである。我が国には既にEU諸国の条件不利地域政策について相当の研究蓄積があるので、本稿においては主にそれらを活用する形で整理を行う。

(注1) 90年以降のセンサスには農業地域類型別の経営耕地面積の全国総計値が示されているが90年の分類は現市町村単位、95年と2000年の分類は旧市区町村単位であるうえ、どの市町村がどの農業地域類型に分類されるかはセンサスによって異なるため、時系列的な農業地域類型別の経営耕地面積の変化はこのデータからは把握できない。例えば、90～95年の間では、都市的地域の経営耕地面積が96.1万haから59.7万haに激減した一方で、平地農業地域のそれは164.6万haから194.8万haへと大幅に増加しているが、これは都市部で経営面積が激減し平野部で激増したのではなく、農業地域類型の分類に大きな変化があったからである。

(注2) 各道県の農業地域類型別経営耕地面積は95年センサス当時の市町村を単位として分類・集計した。なお耕作放棄面積の増加でなく経営耕地面積の減少を中山間地域農業衰退の指標とする理由は、離農して非農家となった元農家の耕作放棄面積はセンサスではカウントされないため、多くの離農農家の農地が耕作放棄されている現状では農業崩壊を過小に評価してしまうこと、また長く耕作放棄状態にある農地は耕作放棄地としてカウントされないからである。一方、経営耕地面積の減少量には非農業用地への転用も含まれ、必ずしも農業崩壊の正確な指標とはいえないが、中山間地域においてその割合はすくないと考えられ、先にあげた問題点を含む耕作放棄地面積よりすぐれた指標と判断した。

(注3) 85年センサスまでは西日本の農家の定義は、経営耕地面積が5a以上の世帯または農産物販売金額が一定以上の世帯であったが、90年センサスからは経営耕地面積の下限が東日本と同じ10aに引き上げられた。

(注4) 須田敏彦(1995)で、島根県と青森県の山間地域の農村調査から、東北地方においても中山間地域で農業の崩壊と再編が始まるであろうことを示した。

(注5) 農林水産省(2002)による。

(注6) 例えば、小田切徳美編(2002)を参照。

(注7) 農林水産省(2002)による。

(注8) 須田敏彦(2002a, 2002b)参照。

## 2. EUの条件不利地域農業政策とその効果

EU(EC)において日本の中山間地域に相当する条件不利地域(LFA: Less-favoured Areas)の農家に対して補償金(以下LFA補償金とする)が支払われるようになったのは1975年からである。さらに、加盟国独自の政策までみれば、その歴史はイギリスが丘陵地農業対策として補助金を交付した1940年にまでさかのぼり、LFAに対する直接支払いの歴史は欧州では半世紀以上になる。ここでは、まずEU(EC)の共通農業政策(CAP: Common Agricultural Policy)が

LFAの農家に対してどのような目的での程度の直接支払いを行っているのかをまず整理する。また、LFA補償金制度はCAPの制度でありながらLFA地域の指定や補償金の単価などでEU加盟国の裁量にまかされた部分も多く、加盟国間の多様性も大きい。また、LFA補償金以外の直接支払いもある。そこで、次にEUの主要国であり邦文の文献も多いイギリス、ドイツ、フランスにおけるLFAへの直接支払政策の概要を整理する。また、資料の制約の範囲内で、これらの直接支払いがその目的の達成にどの程度の効果をあげているのか可能な限り明らかにしたい。

### (1) EUの共通農業政策における

#### LFA補償金制度

##### a. 制度発足の経緯

EU(EC)の共通農業政策(CAP)としてのLFA農家への直接支払いは、1973年にイギリスがECに加盟したことにより、75年に「山岳地、丘陵地及び特定の条件不利地域の農業に関する指令」(75/268号)(以下、75年指令とする)が制定されたことで実現した。ECは1957年のローマ条約にみられるようにその設立当初から「異なった農業地域間の構造及び自然的不均衡から生ずる農業活動の特殊性」に注意を払っていたものの、CAPとしてはLFAへの直接所得補償は75年まで行ってこなかった。一方イギリスは、食料増産等を目的とした丘陵地農業への補助金交付を第二次世界大戦中の1940年から続けており、EC加盟にあたって、ECの

政策としてそれを継続するよう強く主張した。それに対し、フランスやドイツなどいくつかのEC諸国も独自のLFA対策を行っていたこと、さらに石油ショックを契機と

して経済が低成長と高失業の時代を迎えたこと、農業構造改革への悲観論が高まったこと、山岳地域などの過疎化が進んだこと(注9)などもあり、EC側もイギリスの提案を受け

第1表 条件不利地域(LFA)補償金制度の概要

<p>1. 支援の目的</p> <p>(1) 継続的な農地の利用を可能にすることにより活力ある農村社会の維持に貢献する。</p> <p>(2) 田園を維持する。</p> <p>(3) 特に環境保護の必要性を視野に入れた持続可能な農法を維持・促進する。</p>
<p>2. 支援の方法</p> <p>(1) LFAの農民は補償金(compensatory allowance)を受け取ることができる。</p> <p>(2) 補償金は以下の条件を満たす農民に対し1ha当たり一定額が支払われる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・決められた一定面積以上の農業を営む者(一般には3ha以上だが、国によってはより小さな農業経営も対象となる)。</li> <li>・LFAで最初の補償金を受け取ってから少なくとも5年間の農業活動を営む者。</li> <li>・環境を守り田園を維持する必要と矛盾しない通常の良い農法(usual good farming practices)特に持続可能な農業を実践する者。</li> </ul>
<p>3. 補償の水準</p> <p>(1) 補償金は以下の水準に設定される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・現存するハンディキャップを埋め合わせる(compensation)ために効果的な貢献をするのに十分な額。(下線は引用者による)</li> <li>・補償過多にならない額。</li> </ul> <p>(2) 補償金は以下の条件によって異なる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域(region)の状況や開発の目的によって。</li> <li>・農業活動に影響を与える自然的なハンディキャップの大きさによって。</li> <li>・必要な場合には、解決されるべき特定の環境の問題によって。</li> <li>・生産の様式、そして必要な場合には経営(holding)の経済的構造によって。</li> </ul> <p>(3) 補償金は別に決められる最低額と最高額の間を設定されるべきである(現在最低額は農地1ha当たり25ユーロ、最高額は200ユーロ)。 ただし、もしプログラムレベル全体の補償金の平均額が最高額を超えなければ、この最高額を超える補償金を支払ってもよい。(下線は引用者による)</p>
<p>4. LFAの定義</p> <p>LFAには大きく分けて、山岳地域、通常のLFA、そして特定のハンディキャップを抱えた地域、の3つの地域がある。</p> <p>(1) 山岳地域(mountain areas)</p> <p>山岳地域は以下の条件によって土地の利用が非常に制約され、かなり経営費用が高くなってしまいう地域である。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・標高が高いために作物の育成期間がかなり短縮されるという気候条件。</li> <li>・標高は低いけど、地域のかなりの部分で傾斜がきついために機械が使えなかったり非常に高価な特殊な道具が必要な地域。</li> <li>・上述の2条件が複合している地域。</li> <li>・緯度が62より北の地域および特定の隣接地域も山岳地域と同様に扱われる。</li> </ul> <p>(2) 通常のLFA</p> <p>土地利用が放棄される危険があり、かつ田園の保全が必要な地域で以下の特徴を持つ地域。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・生産性が低く、耕作が困難で農地の潜在力(potential)が限られているために多大な費用をかけなければ生産性が向上せず、主に粗放的な畜産業に適した地域。</li> <li>・自然環境的条件により農業の経済的パフォーマンスに関する主要な指標において生産性が明確に平均より低い地域。</li> <li>・住民が農業生産に主に依存する人口過小あるいは減少地域で、人口の加速的な減少が地域の活力と居住の継続を妨げている地域。</li> </ul> <p>(3) 特定ハンディキャップ地域</p> <p>環境の改善、田園の維持、観光資源の保全、海岸線の保護のために農業の継続が必要とされる特定のハンディキャップ地域。</p>

出典 European Comission (1999) pp.10~12より抜粋。一部加筆。

入れ75年指令が制定されたわけである。

b. LFA補償金制度の目的と補償水準

さて、CAPのLFA補償金制度の目的と支給条件、補償額等は既に様々な文献で紹介されているので、第1表に簡潔に整理するにとどめる。ただその要点をごく簡単にまとめるなら、標高の高い山岳地域や、農地の土質が悪かったり傾斜度が高い一般のLFA、それに特殊なハンディキャップを抱えたLFAにおいて平地農業との生産コストの差を直接支払いで補償し、それによってLFAの農業維持を可能にして田園の景観や環境を維持し、農村社会を守っていきうという制度である。

EU加盟各国はこの75年指令に従ってLFAを指定し補償金の単価等を決定するが、先述のようにそれには加盟国の独自の

裁量にまかされた部分が多く、国によって多様である。またEUの財政負担割合は通常25%で、残りは各国政府の負担となっている。

c. EU加盟国におけるLFA補償金の実態と効果

EU各国においてLFAが全農地に占める割合、補償金を受ける農家の割合、そして平均支給額は以下のとおりである。

(a) EU各国におけるLFAの農地面積

第2表が示すように、EU15か国のなかでLFAの農地は約7,800万haあり、EUの全農地の56%と過半を占めている。うち山岳地帯に分類される農地は35%、一般LFAが61%、そして特定ハンディキャップ地域が4%である(95年)。しかし、全農地に占め

第2表 EUにおける条件不利地域の農地(1995年)

(単位 千ha, %)

	条件不利地域における全農地面積				全農地に占める条件不利地域の割合	
	山岳地域	一般LFA	ハンディキャップ	計(a)	全農地(b)	割合(a/b)
ベルギー	-	273	-	273	1,357	20.1
デンマーク	-	-	-	-	2,770	-
ドイツ	337	7,888	199	8,424	17,015	49.5
ギリシャ	3,914	964	402	5,280	6,408	82.5
スペイン	7,503	11,343	700	19,546	26,330	74.2
フランス	5,284	7,809	804	13,897	30,011	46.3
アイルランド	-	3,456	12	3,468	4,892	70.9
イタリア	5,218	3,405	218	8,841	16,496	53.6
ルクセンブルク	-	122	3	124	127	98.0
オランダ	-	-	111	111	2,011	5.5
ポルトガル	1,227	2,056	150	3,433	3,998	86.9
イギリス	-	8,341	1	8,342	18,668	44.7
EU12か国計	23,483	45,657	2,599	71,738	130,071	55.2
オーストリア	2,047	208	164	2,419	3,524	68.6
フィンランド	1,407	536	220	2,164	2,549	84.9
スウェーデン	526	1,011	333	1,869	3,634	51.4
EU15か国計	27,463	47,412	3,316	78,190	139,780	55.9
全体に占める割合(%)	35.1	60.6	4.2	100.0	-	-

出典 ブラウアー、ファン・ベルクム(2001)91頁

原典 欧州委員会, Directorate-General VI-F. . . 1.

るLFA農地の割合は国によって大きく異なり、デンマークの0%、オランダの5.5%といった極端に低い平野部の国がある一方で、山間地が多い国や高緯度の国は、ルクセンブルクの98.0%、ポルトガルの86.9%、フィンランドの84.9%、ギリシャの82.5%などと、ほとんどの農地がLFAに分類されている。本稿で特別に取り上げるイギリス、ドイツ、フランスは、それぞれ農地の44.7%、49.5%、46.3%と、半分近くがLFAに分類されている。

(b) 補償金受給農家率と受給額

第3表からわかるように、LFA補償金を受け取る農家はEU12か国では全農家の13%にすぎないが、LFA内の農家で見ると半数近い45%が補償金を受け取っている。しかしその割合は国によって大きく異なり、LFA内のほぼ全農家が受給するアイルランド(99%)、オランダ(98%)、イギリス(95%)がある一方で、イタリアでは9%、スペインでは34%しか受給していない。これらの国で受給率が低い理由は、補償金支給の対象となる最低の農地面積(3haないし国、地域によっては2ha)に満たない小さな農家の比率が高いから(注10)だと言われている。イギリス、ドイツ、フランスはそれぞれ全農家の25%、35%、15%が、そして

LFA内の農家の95%、87%、54%がLFA補償金を受け取っている。

さて、肝心の補償金の水準だが、EU12か国全体では受給農家は94年当時1戸当たり1,310ECU(当時の為替レート1ECU=123円として約16万円)を受け取っており、これもポルトガルの410ECU(5万円)からルクセンブルクの4,437ECU(55万円)と大きな開きがある。一概には言えないが、経済的に豊かな国ほど多くの補償金を受け取っていることが同表から読み取れる。イギリス、ドイツ、フランスではそれぞれ2,419ECU(30万円)、2,163ECU(27万円)、2,127ECU(26万円)と、同水準の受給額である。

大家畜1単位あるいはha当たりの補償金単価には、加盟国間でそれほど大きな格差はみられない。EU12か国の平均は67ECU(8,200円)で最高のルクセンブルクが113ECU(1万3,900円)、最低のスペインが36ECU(4,400円)となっている。イギリス、ドイツ、フランスはそれぞれ47ECU(5,800

第3表 条件不利地域補償金の交付状況(1994年)

(単位 ECU, %)

	条件不利地域に支給される補償金			受給農家率	
	受給農家数	農家1戸当たり受給額	家畜単位当たり受給額	対全農家	対LFAの農家
ベルギー	6,873	1,329	86	8	86
デンマーク					
ドイツ	231,275	2,163	93	35	87
ギリシャ	190,262	521	61	22	66
スペイン	183,561	447	36	12	34
フランス	139,435	2,127	70	15	54
アイルランド	105,619	1,575	88	62	99
イタリア	39,056	689	57	1	9
ルクセンブルク	2,515	4,437	113	63	84
オランダ	3,901	884	104	3	98
ポルトガル	89,510	410	54	15	53
イギリス	60,912	2,419	47	25	95
EU12か国計	1,052,919	1,310	67	13	45

出典 第2表に同じ(93頁)

原典 欧州委員会, Directorate-General VI-F. .1.

円), 93ECU(1万1,400円), 70ECU(8,600円)となっている。1農家当たりの農地面積(家畜数)が多いイギリスでは単価が低く, 逆に少ないドイツでは単価が高いという関係がみられる。

さて問題なのは, こうしたLFA補償金がLFAの農家所得のなかでどの程度を占めているかである。残念なことに, 筆者が調べた限りではEU全体でこのことを統一的に示すデータは邦文の文献には見当たらない。その近似値として利用可能なデータは, 第4表として掲げた85年時点の農業所得に占める補助金の割合である。この表からすると, LFAの農業所得に占める補助金の割合は国によって大きな違いがある。イタリアでは6%とわずかであるが, イギリスでは99%とほぼすべての農業所得が補助金である。フランスも33%で, 農業所得の3分の1が補助金で占められている。しかしこの補助金には利子補給を除くすべての直接補助金が含まれていて, LFA補償金以外の補助金も含んだ全体的な直接所得補償の程度を示したものである。LFA補償金が所

得に占める割合は, 後で国別の状況を検討するなかでみていこう。

(c) 耕作放棄防止への効果

それでは, LFA補償金制度は, 農業経営の継続による田園・環境保全, 農村社会の維持などにおいてどの程度の効果をあげているのだろうか。この点に関してEUレベルで全体的に論じている文献は残念ながら見当たらない。

ただ, それぞれの国でみると, 生源寺はイギリスの例を引いてLFA農家の農業所得に占める補助金の割合が極めて高いことから, 直接所得補償が農業生産の存在を支えていることはほとんど自明であるとして<sup>(注11)</sup>いる。しかし, 既にみたようにイギリスのLFA農家1戸当たりLFA補償金の平均給付額は94年時点で2,419ECU(30万円)にすぎず, LFA農家の経営を支えている補助金のほとんどはLFA補償金以外のものであると考えられる。所得のほとんどを補助金にたよるイギリスのLFA農家といえども, LFA補償金のみに支えられているわけではないのである。

第4表 補助金が農業所得に占める割合(1985年)  
(単位 ECU, %)

	1農場当たり補助金額			農業所得に占める割合	
	通常地域(a)	LFA(b)	b/a	通常地域	LFA
ドイツ	1,020	2,015	2.0	8.6	19.0
フランス	1,180	2,665	2.3	8.6	33.0
イタリア	348	527	1.5	2.7	6.0
ベルギー	469	2,693	5.7	1.9	12.6
ルクセンブルグ	651	2,528	3.9	3.4	12.9
イギリス	2,470	15,569	6.3	18.3	98.9
アイルランド	956	1,787	1.9	8.1	22.1
ギリシャ	529	797	1.5	6.5	10.2

出典 EC委員会(1990)51~52頁  
(原注) 補助金には, 畜産・作物生産, 家畜購入, 経費に対する補助金(利子補給は除く)および設備補助金が含まれる。

他の国についてはどうであろうか。EU委員会は, 「(LFA)補償金は放牧型の家畜生産において農家所得に決定的な貢献をしており(EU全体で24%), アイルランドではその割合は40%にも達する。これらの支払いがなければ, 幾つかのLFAにおいてこの種の経営が成り立つかは疑問である」と, 農

業経営維持におけるLFA補償金の効果を  
(注12)  
強調している。

一方、イギリスにおける効果を自明とした生源寺も、直接補償を受けられる農家は一定以上の規模の農家に限定されている上、「あまりにも小さな農場については、直接所得補償の額はこれらの農場の維持に十分であるとは考えられない」というEC委員会の意見を紹介している。(注13) 1戸当たりのLFA補償金の額が最も高いルクセンブルグでも平均4,437ECU(55万円)であること、農業が「主業」の農場主の割合がLFAでは42%にすぎないことに表れているようにLFA農家には兼業農家が多く(農業所得は総所得の一部にすぎない)、農業所得の若干の増加だけでは農業経営継続の十分なインセンティブにはなりにくいことなどを考えれば、こうした疑問は当然であるといえよう。

そこでLFA補償金が農業経営と農業維持に果たす役割のように、EU全体の議論からは把握しにくい点を一層明確にするために、EUの主要国であると同時に農業大国でもあり、また広いLFAを抱えるイギリス、ドイツ、フランスを例に、LFA補償金制度等の概要と、それが各国の農業の維持にどの程度効果をもっているのかをみていこう。

(注9) 是永東彦(1992), 2頁による。

(注10) 同上, 13頁。

(注11) 生源寺真一(1998), 85頁。

(注12) European Commission Directorate General for Agriculture (DG VI)(1997), pp.55-6.

(注13) 生源寺真一(1998), 183頁。

(注14) EC委員会編(1990), 8頁。

## (2) イギリスのLFA補償金制度

イギリスのLFA政策については和泉(1989)、福士(1992, 1995)、ソングース(1996)、柘植(1999)、柏(2000)などによる豊富な研究蓄積が我が国にはあるので、ここではそれらを活用しながらイギリスのLFA補償金制度の概要と補償の水準、そしてそれが農業維持に対してもつ効果について概要を整理する。

### a. イギリスにおけるLFA補償金制度の概要

イギリスで全農地の45%を占めるLFAへの直接支払制度の特徴の一つは、柘植によれば、耕種農業を対象とせず支払いが繁殖用家畜に限定されていることである。(注15) イギリスのLFAは条件最劣等地域(SDA: Severely Disadvantaged Area)と条件劣等地域(DA: Disadvantaged Area)の2種類に分類され(SDAが全LFAの88%を占める)、それぞれ家畜の種類(雌羊、繁殖牛)によって異なる補償金(丘陵地家畜補償金< HLCA: Hill Livestock Compensatory Allowances >)がCAPの75年指令に基づく補償金として支給される。

しかし、イギリスのLFAの直接所得補償はHLCAだけでなく、むしろ80年にCAPIによって導入された非LFAをも対象とする年次雌羊奨励金と繁殖牛奨励金がより大きな意味を持っている。これらの奨励金は第5表が示すように支払単価がHLCA以上に高だけでなく、HLCAのような面積当たりの支給限度もないため、LFA農家の所

第5表 LFAへの直接所得補償金の単価（1997年）

（単位 ポンド/頭）

	HLCA			雌羊奨励金	繁殖牛奨励金
	雌羊		繁殖牛		
	特別指定種	その他品種			
条件最劣等地域 (SDA)	5.75	3.00	97.50	12.50 + 5.38	117.36
条件劣等地域 (DA)	2.65		69.75		

出典 柘植徳雄 (1999) 365～367頁から筆者作成。

(注)1. 雌羊奨励金の12.50ポンドは推定値。

2. 雌羊奨励金はLFAでは5.38ポンド上乘せされる(1996年の場合)。

得補償という点では、HLCAよりもはるかに重要な役割を果たしているのである。例えば、柘植によれば、「1980年代半ばの時点において、LFA畜産の農業所得に占める補助金額の割合は既に90～120%の水準にあったが、そのなかでHLCAは25%程度しか占めていなかった。」<sup>(注16)</sup>という。さらに、92年のCAP改革によって、HLCA以外の補助金は農産物価格低下に対する補償金としてその役割を一層増している。

b. 補償金の水準

イギリスの場合、LFA補償金(HLCA)の支払額には他のEU諸国と違って上限が設定されておらず、大規模農家ほど多額の補償金を受け取ることができる。また、他の直接支払いも含めれば、LFAの畜産農家が

受け取る補助金は膨大な額になる。邦文の文献からはLFA農家の農業所得に占める補助金全体の割合に関するデータは断続的にしか得られないが、幾つかの文献のデータをつなげることでその傾向を知ることができる。つまり、和泉による83/84年度、84/85年度のデータ(第6表)、ソンドースによる90/91年度から94/95年度のデータ(第2図)、そして柘植の94/95年度から96/97年度におけるスコットランドの約200%というデータ<sup>(注17)</sup>である。これらを総合すると、80年代前半には農業所得に占める補助金の割合は既におよそ100%であったが、CAP改革

第6表 農業所得に占める補助金の比率

(単位 %)

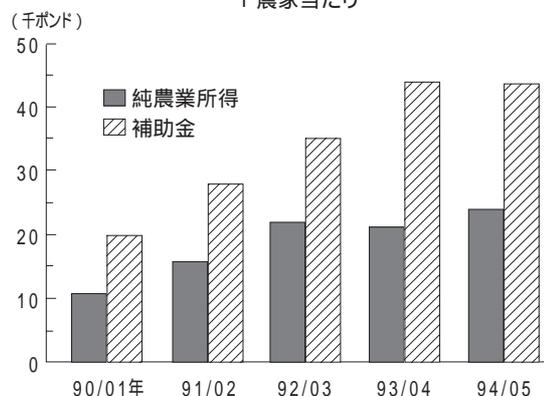
		1983/84年	84/85
LFA地域畜産 経営	イングランド	93.7	92.8
	ウェールズ	109.6	109.1
	スコットランド	110.2	120.9
その他の経営 (イングランド)	酪農	6.3	7.6
	耕種	2.3	2.7
	養豚・養鶏	1.6	0.9
	平野部畜産	34.8	53.4

出典 和泉真理 (1989) 53頁

原資料 農業食糧漁業省「農業年次報告」(1986)

第2図 イギリスの北部地域における純農業所得と直接補助金の水準の比較

1 農家当たり



出典 キャロライン・ソンドース(1996)12頁

原資料 MAFF "Farm Incomes in the UK 1993/4"

によって農産物価格が低下した90年代前半に補助金が急増し、90年代後半には200%の水準に達したことがわかる。これは、農家にとって農業経営そのものは大幅な赤字で、補助金はそれを埋め合わせ、しかも農業所得のすべてが補助金によるものであることを意味している。農外所得の存在を考慮しても、多くのLFA農家の生活はほとんど補助金に支えられているのである。

### c. LFA直接支払いの農業維持効果

それでは、このきわめて厚いイギリスの財政的支援は、LFAの農業維持にどの程度の効果を生んでいるのだろうか。福士によれば、76年から87年の間にLFAの肥育牛の飼育頭数は約100万頭から84万頭へと16%減少したが、その減少率は非LFAの34%よりもずっと少なかった。一方、同期間に羊の飼育頭数はLFAでは24%増大した（非LFAでは41%増大）<sup>(注18)</sup>。このように、LFA補償金を含む多様な直接補償政策は、LFA農業の衰退防止と農業生産の増大に一定の効果があったといえるだろう。

一方柘植は、農業生産維持と人口定着におけるLFA政策の効果をより大きく評価し、「HLCAなどによるLFA政策は、個別経営の維持に絶大な役割を果たし」<sup>(注19)</sup>たとしている。そして、LFAの農業（畜産）は衰退するどころか、放牧頭数の増大がもたらす過放牧による環境破壊と畜産物の過剰生産という問題さえ引き起こしたというのである。<sup>(注20)</sup>

以上みてきたように、イギリスにおけるきわめて手厚いLFAの直接支払制度は、

LFAの農業経営を維持し、過放牧や畜産物の過剰という問題を生むほどに農業維持という点では効果があったと結論できるだろう。

(注15) 柘植徳雄(1999), 364頁。

(注16) 同上, 366頁。

(注17) 同上, 366頁。

(注18) 福士正博(1992), 92頁。

(注19) 柘植徳雄(1999), 368~369頁。

(注20) こうした認識は柘植徳雄(1999), 生源寺真一(1998)など多くの論者に共通してみられ、イギリス農業に関してはかなり普遍的な評価だと考えられる。

### (3) ドイツのLFA補償金制度

次に、ドイツについてLFA補償金制度の概要とその効果についてみていこう。

#### a. ドイツのLFA補償金制度の概略

ドイツにおけるLFA政策については、石光(1992)、津谷(1994)、市田(岩田)(1997)による詳しい研究成果があるので、ここではそれらを中心に整理する。

ドイツでは、石光によればEUの区分どおりに「山岳地域」、「条件不利農業地域」、そして「小地域」の三つの地域に分類される。旧東ドイツとの統合前の旧西ドイツのLFAは75年当初全農地の30%にすぎず、また補償金の支払対象面積が全農地に占める割合は11%にすぎなかった。それが徐々に拡大され、89年にはLFA農地が旧西ドイツの全農地に占める割合は53%に達し、農家総数に占める補償金受給農家の割合も75年の10%から39%に増大している。

なお、市田(岩田)によれば旧東ドイツでも92年からLFA補償金が支給されているが、旧東ドイツについては上述の文献には

データがほとんどなく、以下の記述は旧西ドイツに限られる。

b. 支給額の水準

LFA補償金は大家畜1単位(乳牛および2歳以上の牛を1単位とする。羊<母羊>は1頭0.15単位)ないしha当たり55~240マルク(1マルク=90円 90年として4,950円~2万1,600円)で条件最劣等地域では286マルク(同2万5,740円)となっている。ただし、1経営当たり給付限度額が設定されており、それ以上は給付されない。この限度額は引き上げられる傾向にあり、90年現在では1万2,000マルク(108万円)という州が多いが、州や農業の内容によっては2万1,000

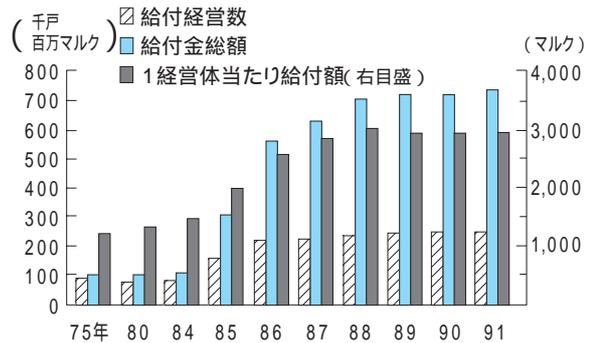
マルク(189万円)というところもある。<sup>(注21)</sup>

既にみたようにLFA面積およびLFA補償金受給農家は制度導入当時に比べて急増したが、1経営当たりの平均給付額も80年代後半に大幅に増加した(第3図)。91年現在では、およそ1経営当たり平均3,000マルク(27万円)となっている。また、市田(岩田)によれば、旧西ドイツのLFAの専業経営に対するLFA補償金は94/95年で平均4,600マルク(1マルク=66円 95年として30万円)に達している(第7表から筆者計算)。

さて問題なのは、こうしたLFA補償金がドイツの農業所得のどの程度を占めているのだが、第7

表によれば、旧西ドイツのLFAにおける専業経営の所得に対するLFA補償金の額と割合はそれぞれ92/93年で4,631マルク、10.7%、94/95年で4,636マルク、10.5%となって

第3図 ドイツのLFA補償金の支払い推移



出典 津谷好人(1994), 215頁  
原資料 Statistisches Jahrbuch über Ernährung Landwirtschaft und Foresten, 各年次版より作成。

第7表 旧西ドイツの専業経営に対する直接所得補償 LFA補償金受給経営

(単位 マルク, %)

	1992/93年		94/95	
	金額	割合	金額	割合
所得	43,284	100.0	44,151	100.0
直接所得補償	19,922	46.0	23,762	53.8
農産物に対するもの <sup>1)</sup>	2,355	5.4	8,475	19.2
価格に関する補償 <sup>2)3)</sup>	-	-	6,386	14.5
家畜奨励金 <sup>3)4)</sup>	-	-	1,819	4.1
経営費に対するもの	1,627	3.8	2,593	5.9
利子補給	641	1.5	426	1.0
投資助成	207	0.5	387	0.9
その他(ガソリン税割引など)	-	-	1,819	4.1
経営全体に対するもの <sup>5)</sup>	15,940	36.8	12,655	28.7
休耕奨励金 <sup>3)6)</sup>	-	-	1,200	2.7
社会構造調整金	-	-	2,825	6.4
緊急補助金	354	0.8	-	-
条件不利地域補償金	4,623	10.7	4,644	10.5

出典 市田(岩田)知子(1997), 96頁  
(注) 若干表現を変えたところがある。  
原資料 Agrarbericht 1994, p.53, Agrarbericht 1994(MB), p.36, p.80.  
(原注)1. 亜麻、大麻、ホップ種、草の種に対する補助金、動物の疫病による損害に対する補償を含む。  
2. 穀物、トウモロコシ、豆類、油糧種子に対する所得補償。  
3. 92/93年についてはデータなし。  
4. 乳母牛、雄牛、羊に対する奨励金。  
5. 牛乳年金、植林奨励金、環境保全的農業生産奨励金、経営全体に対するその他の所得補償(州独自の措置も含む)。  
6. CAP改革関連およびその他の休耕。

いる（額は筆者の計算による）。金額も日本円で30～40万円程度、農業所得に占める割合も1割程度と決して高い水準とはいえない。

しかし、見逃してはならないのは、同表が示すように、LFAの農家にはLFA補償金以外にも様々な直接所得補償がなされ、その合計額は農業所得のおよそ半分に達していることである。その最も重要なものは、92年のCAP改革に伴って導入された農産物価格の引下げの代償として農家に支払われる補償金だが（94/95年では所得の14.5%を占める）、それ以外にも家畜奨励金、ガソリン税割引、社会構造調整金など実に多様な直接支払いがなされているのである。

#### c. LFA補償金等の農業維持効果

次に、LFA補償金がLFAの農業維持にどの程度の効果を生んでいるか検討してみよう。残念ながら上述の邦文文献にはこの点を説得的に示すデータはみられないが、津谷は、LFAにおける「補償金が…、粗放的家畜の生産を刺激し、現在、生産過剰気味になっていることも否定できない。」とその生産維持ないし刺激効果を指摘している。<sup>(注22)</sup>これは、ドイツにおけるLFA補償金が生産過剰を引き起こすほど農業生産の維持あるいは増産にインセンティブを与えていることを意味している。しかし、津谷はこのLFA補償金が農業経営の所得補填によって「農業構造変化にある程度ブレーキをかける効果を果たしていることは確か」と評価しつつも、面積規模の大きい経営ほど補償金の受取額が多く保護効果が高いのに対し、こ

の対策の趣旨からいって、本来保護されるべきであった小規模農業層には（補償金が少なく引用者）ほとんど影響を及ぼさない<sup>(注23)</sup>と結論づけている。これは、補償金支給対象農家の下限（3ha）が設定されているのとあいまって、このLFA補償金制度が小規模農家の脱落の有効な歯止めとなっていないことを示すといつてよい。そして実際、ドイツの農業経営数は93年の60.6万から97年の53.4万へとわずか4年で12%も減少している<sup>(注24)</sup>のである。

にもかかわらず、第4図が示しているように、ドイツの利用農地面積は、86年から90年までの間、そして東西統合後の91年以降もほとんど減少していない。つまり、手厚い所得補償政策によっても小農を中心とした農家の離農は防げないが、離農農家が放出した農地は残った経営によって吸収され、利用農地面積の減少、すなわち耕作放棄は顕在化していないのである。もちろん、これは平地も含めた全国レベルの話であり、山岳地などミクロにみても耕作放棄が顕在化している地域もある。それにしても、近年急速に経営耕地面積が全国レベルにおいても減少している日本とは対照的である。こうした農業維持の背景にLFA補償金等の直接補償金による手厚い農業保護があることは明らかであろう。

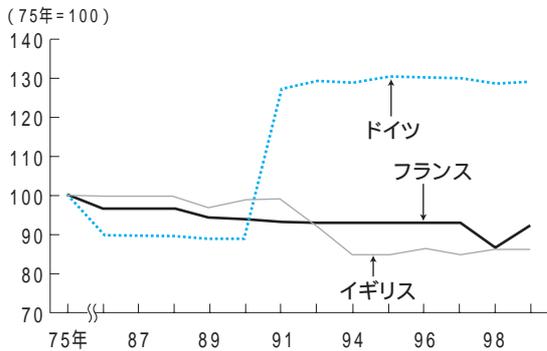
（注21）津谷好人（1994），214頁。

（注22）同上，197頁。

（注23）同上，236頁。

（注24）European Commission, *The Agricultural Situation in the European Union*, various issues.

第4図 イギリス、ドイツ、フランスにおける  
利用農地面積の変化



資料 European Commission. *The Agricultural Situation in the European Union, various issues*. から筆者作成  
(注) ドイツは90年までは旧西ドイツのみのデータ 91年以降は旧東ドイツを含むデータ。

#### (4) フランスのLFA補償金制度

次に国別事例の最後としてフランスについて検討するが、是永(1994)、石井(2002)によれば、フランスのLFA補償金の制度と効果は、イギリスやドイツと基本的には同じようである。

##### a. フランスのLFA補償金制度の概要

是永によると、フランスでは既に1960年の農業基本法のなかに過疎地域の農業経営を維持するために支援を行う旨の規定がなされている。それが、「山岳地域の危機的領域における土壌維持・保全に寄与する農業者に対する特別補償金」として72年に制度化され、それは74年から「山岳地域特別補償金(ISM)」と呼ばれるようになった。ECの75年指令が制定される前に、フランスでも同様の制度が既に作られていたのである。しかし当時この補償金の給付対象となった山地農業地帯は国土面積の20%にすぎず、現在の43%に比べるとかなり限定的

(注25)  
であった。

そしてこのフランス独自のLFA補償金制度は、75年にECの指令が制定されたことによって、77年にその下に再編されることになった。現在フランスのLFAは「高度山岳地帯」「山岳地域」「山麓地帯」「普通条件不利地域」、そしてそれらにまたがる「乾燥地帯」に分類されている。LFA補償金は、これらの地域分類と家畜の種類によって異なる単価が、受給資格農家(3ha以上、最低3単位の大家畜飼養、5年間の営農義務等)に交付される。支給にはドイツと同様限度額が設定されている。

##### b. LFA補償金等の支給の水準

1家畜単位当たり補償金の単価の変化を示したのが第8表である。LFAの各区分において補償金単価が順次引き上げられてきたことがこの表からわかるであろう。ただ、物価上昇を差し引いた実質単価でみると、乾燥地域の羊を除き、それほど大きな増額があったとはいえない。

さて、実際に農家はどの程度のLFA補償金を受け取っているのだろうか。またそれは農家所得のどの程度を占めているのだろうか。是永によれば、90年時点で受益農家の平均受給額は1万3,200フランで約33万円(1フラン=25円で計算)、特に条件の悪い「高度山岳地帯」および「山岳地帯」では1万7,000フランで約42.5万円、普通条件不利地域では平均8,000~1万フラン(20~25万円)程度が交付されていた(注26)。LFA補償金が農家所得に占める割合を示す全国的なデー

第8表 フランスにおけるLFA補償金単価の推移

(単位 フラン)

	山岳地域		山間地域			山麓地域			普通条件不利地域		
	牛*	羊	牛*	羊	羊 (乾燥地域)	牛*	羊	羊 (乾燥地域)	牛 (繁殖)	羊	羊 (乾燥地域)
1974年	200	200	200	200	200	-	-	-	-	-	-
78	300	300	200	200	200	100	100	100	-	-	-
80	465	465	310	310	310	130	130	130	-	100	100
83	600	600	350	355	385	150	165	165	-	143	143
85	629	629	371	400	518	159	174	261	-	152	228
88	764	838	568	620	793	217	281	471	152	254	422
92	795	956	591	735	956	226	333	558	166	302	500
93	882	960	656	816	960	251	370	619	184	335	555

補償金導入時と1993年の実質単価の比較

(単位 %)

	122	133	91	113	133	103	151	253	105	167	277
--	-----	-----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

出典 石井圭一(2002), 101頁

(注) 大家畜単位当たりの単価であり, それぞれの家畜1頭当たりの単価ではない。

原資料 フランス農林省資料

(原注) \*ヤギに対する単価も同額。

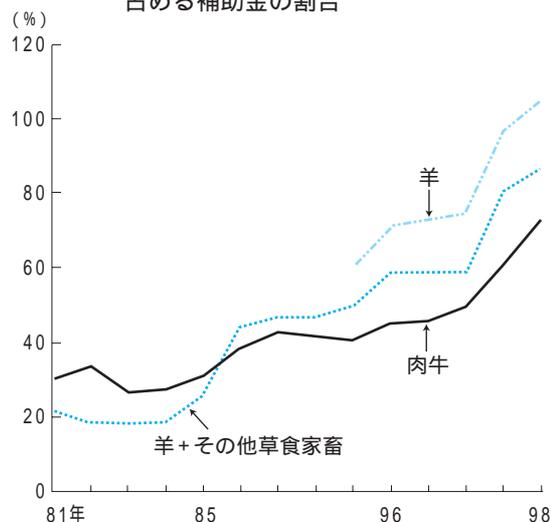
タはフランスにはないようだが, 各種の実態調査によれば, 地域や畜産の種類によって差は大きいものの, おおむね70年代で10~20%であったが, 80年代には増大し, 高度山岳地帯の酪農経営では農業所得に対するLFA補償金の割合は18~24% (84~86年)<sup>(注27)</sup>へと上昇したという。

しかし, LFA農家への直接補償はこのECの75年指令に基づくものだけではなく, 様々な直接支払がなされているのは, フランスもイギリスやドイツと同様である。80年には英独と同様にLFA農家を主な対象とした繁殖雌牛生産補償金や羊生産補償金制度が導入され, 92年のCAP改革で農産物の価格が引き下げられるとその見返りとしてこれらの補償金が引き上げられ, 所得維持政策としての重要性が増大していった。第5図からは, 80年代後半以降, 農産物価格引下げとともに農業所得に占める補助金の割合が急上昇し, もはや直接所得補償なしにはLFAの農業経営は成り立ちえ

ない構造になっていることがよくわかる。

c. LFA補償金等が農業維持に果たす役割  
また, 先の第4図はフランスの利用農地面積が80年代後半以降大きく減少していないことを示しており, 全国的にみた場合, LFA補償金をはじめとする種々の補助金

第5図 フランスの粗放型畜産経営の農業所得に占める補助金の割合



出典 石井圭一(2002), 97頁

原資料 Ministère de l'agriculture et de la forêt, Les comptes départementaux et régionaux de l'agriculture.

が農業維持に対して持つ効果は大きいことが推測される。是永も、79年と88年のセンサス・データの比較から、農業経営の減少は山岳地域(22%)の方が全国平均(19%)よりやや大きいものの、山岳地域の農用地面積の減少は3%にとどまり全国平均と同じであったこと、全国では牛の飼養頭数は9%減少したが山岳地域では逆に3%増加したことを指摘している。またこうしたことから、山岳地帯に多い「草地畜産を中心とした農業活動は比較的よく維持されてきたといえよう。そして、このような動向に対しては、上述のような条件不利地域農業政策が重要な役割を果たしてきたことは疑いのないところである。」と結論づけている。<sup>(注28)</sup>

(注25) 是永東彦(1994), 248頁。

(注26) 同上, 271頁。

(注27) 同上, 271頁。

(注28) 同上, 275頁。

### 3. EUのLFA補償金制度の教訓

#### 日本の中山間地域農業政策を改善するために

それでは、上でみてきたようなEUのLFA補償金制度の実態から、中山間地域等直接支払制度をはじめとする日本の中山間地域農業・農村政策の改善のために我々は何を教訓として汲み取るべきであろうか。ここでは、それについて論じる前に、2つの点を確認しておきたい。なぜなら、この点を見間違ふとせっかくのEUの教訓を生かすことができないと考えるからである。

第1点は、日本における中山間地域農業崩壊の原因についてである。近年急速に進

んでいる中山間地域農業崩壊の最大の推進力は、なによりも経済的要因、すなわち農産物価格の低下と世代交代に伴う農家の主観的自家労賃評価の高まりがもたらす農業経営の不採算化にほかならない。<sup>(注29)</sup>農産物価格の低下あるいは世代交代に伴って離農する中山間地域の農家は、東畑(1936)が考えたように過去の行動を慣性的に続ける「単なる業主」では決してなく、チャヤーノフ(1957)やシュルツ(1966)が見抜いたように、自家労働力という稀少資源の価値を自らの基準で評価しながら行動する合理的な経済人なのである。同様に、こうした離農農家の農地が残された農家あるいは新規就農者に集約されてEU諸国のような大規模経営が成立しない主原因は、速水・神門(2002)が考えるような農地の転用期待による兼業農家の貸し惜しみや農協による大規模経営育成の阻害、小農保護的な農政といった制度的あるいは政治的要因ではない。農産物の現在価格あるいは将来予想される価格の下では、耕作条件の悪い中山間地域の多くの農地は大規模経営が成立できるような収益を生まないという経済的要因<sup>(注30)</sup>なのである。

確認すべき第2点目は、中山間地域農業において全面的な高付加価値農業の展開を期待することはできないということである。農産物のブランド化や産直、観光農園、地産地消運動、農産加工、そして有機農業の展開などを中心とした高付加価値型農業の展開は、もちろん一部においては可能であろうし、そのための生産者の努力とそれ

を支援する政策の必要性は指摘するまでもない。しかし、それによってすべての中山間地域農業の不利性が解消できるかのような議論は非現実的と言わねばならない。このことは、手厚い保護なしには生き残れないEUのLFA農業の現実が何よりも如実に証明している。

以上のことを確認した上で、日本の中山間地域農業政策を改善するためにEUのLFA補助金制度等から得られる教訓はなにかを整理してみよう。

第1の教訓は、現在日本で進んでいる中山間地域の耕作放棄の拡大は、農家あるいは何らかの営農組織への直接支払いによって恐らく防止できるということである。本稿で検討した英独仏各国の経験から明らかのように、手厚い直接補償によって中山間地域(LFA)の農業は維持されている。日本の中山間地域等直接支払制度が多くの農業崩壊地域で効果が発揮できていない第1の理由は、その支払水準が農業収支を黒字化するまでに達していないからにほかならない<sup>(注31)</sup>。ただし、LFA補償金がLFA農家に対する直接支払いのごく一部しか占めていないように、中山間地域等直接支払制度の交付金だけで農業収支を黒字化する必要はない。むしろEUのように農産物価格の低下に伴ってスライドする補償金や環境保全型農法の導入を条件とした補助金の方が農家の所得を効果的に保証し環境を改善する効果が高いといえよう。

第2の教訓は、いかに手厚い補助をしても、中山間地域の農家の減少は結局は食い

止めることはできないということである。農業の構造転換が昔から進んでいるイギリスは別にして、LFA農家への手厚い補助にもかかわらず、ドイツやフランスではLFAの農業経営数は減少を続けている<sup>(注32)</sup>。日本でたとえ中山間地域農家への補助を相当にかさ上げしたとしても、農家の減少を食い止めることはできないだろう。危機に瀕している中山間地域農家への補助を厚くすることの本質的効果は、農家の減少を食い止めることではなく、離農農家が放出する農地を集約して農業を引き継ぐことのできる経営体をつくることにあるのである。

第3の教訓は、第2の教訓と関連するが、中山間地域政策の目的が単なる農業維持ではなく農村社会の維持でもあったら、離農した元農家あるいは都市からの移住者(青年、壮年、高齢者にかかわらず)が中山間地域で生活できるように総合的な農村開発が不可欠だということである。それらは、農村の各種インフラ(道路等の交通手段はもとより、学校、病院等)や雇用を生む産業の発展を核とした開発である。EUにおける近年の農業政策から農村開発政策への重心の移動はそれを意味しており<sup>(注33)</sup>、日本でも同様の政策がこれから必要となろう。

そして第4の教訓は、中山間地域農業・社会の維持には兼業農家の再評価が必要だということである。EU各国のLFA政策も当初専門的な農家を主な対象にしていたが、上でみてきた諸論文が明らかにするところによれば、各国とも兼業農家や小規模農業重視の方向に転換している。また、現実の

問題として構造改革が進んでいるイギリスでさえ農外所得のまったくない専業農家はLFAで34%、全国でも31%にすぎないとい(注34)うように、農業の構造転換においては日本のはるか先を進んでいるEUでも農家の多くは兼業農家である。ドイツのLFAでは農場主の43%が農外就業を主業としている(1985年)。専業農家のみがこれからの農業の担い手であると見なしているような日本の農政のあり方は、特に中山間地域農政においては改めなければならないだろう。兼業農家もまた合理的な農業経営なのであり、特に農業基盤の未整備から大規模農家等の育成が困難な中山間地域農業ではその重要な担い手として兼業農家を支援するこ(注35)とには合理的な経済的根拠もある。

(注29) 須田敏彦(1994, 1995, 2000)を参照。

(注30) 須田敏彦(1995, 2000), 安藤光義(2003)を参照。

(注31) 須田敏彦(2002b)を参照。

(注32) European Commission *The Agricultural Situation in the European Union*, various issues, によれば, 87年から97年の10年間でイギリスの経営体数は26.0万から23.3万へと10%の減少にとどまっているが, フランスでは98.2万から68.0万へと31%も減少した。既に見たように, ドイツでは93年から97年の4年間で12%も減少した。

(注33) European Commission(2003)によれば, CAP改革によって「ヨーロッパ型農業(European Model of Agriculture)」を目指すEUは, 今後の改革の要点を, デカップリングによる農家への直接支払い, より徹底した農村開発政策(a stronger rural development policy), 大規模農家への直接支払いの引下げにより農村開発資金を捻出する, 等としている。

(注34) キャロライン・ソング(1996), 15頁, 表3。

(注35) 須田敏彦(1994, 2000)を参照。

#### 4. 結論と残された問題

本稿が最終的な課題とする問題, つまり「直接支払いという方法によって現在崩壊の危機にある日本の中山間地域農業を守ることは可能であるか?」という問いに対する答えは, EUの経験から導くかぎり, 「イエス。恐らく可能である。」というものである。しかし農産物価格の低下と農家の世代交代が続くなかでそれを実現するためには, EUのCAPそして英独仏各国の農政が行っているような膨大な財政支出が必要となるであろう。

したがって, 国内外において解決すべき問題の一つは, なによりもこの膨大な財政支出を行って中山間地域の農業と社会を守ることに対する国民および国際社会の合意を得ることである。EU諸国は明らかにLFAの農業と農村社会を守ることを認めており, そのために必要な財政支出に対しては国民の合意があるようにみえる。しかし, 我が国においては, 国民の説得は今後の課題として残されている。またWTOの合意によれば, LFA補償金は緑の政策, そして農産物の価格低下に対する補償金は青の政策に分類されるが, 現在進行中のWTO交渉においては, これらの直接所得補償(注36)の削減や廃止も議論の対象となっている。

第2の問題は, 中山間地域農業・社会を守ることに関し国民および国際社会の合意が得られた場合, どのような形でどの程度それを守ることが望ましいか, というものであ

る。EUの場合、LFAでは面積的に草地や自然放牧地が圧倒的に多く粗放的畜産が中心で、非LFAに多い普通作物(穀物や野菜等)とは異なる農業が展開されている。これは、恐らくLFAにおける農地管理を低コストで可能にしておき、農業維持のために必要な財政支出額を低く抑えることに貢献していると考えられる。しかるに、日本の中山間地域農業の地目構成は平場とほとんど同じであり(およそ水田55%、畑40%)<sup>(注37)</sup>、この地目構成を維持したまま圃場条件の悪い中山間地域の農業を直接補償によって保全するには多額の財政支出が必要になる(極端な例としては、能登半島の千枚田の保全)<sup>(注38)</sup>。それを避けるために考えられる方法の一つは、中山間地域農業を粗放な酪農や肉牛生産のための草地や放牧地に変えるよう政策的に誘導することである。それによって大型圃場の整備などの多大な投資をすることなく大規模な経営が可能となり、単位面積当たりの必要補助金も水田や一般畑に比べかなり圧縮することが可能となる。ただし、粗放的畜産も「農業」であることには違いないが、棚田が広がる伝統的な農村空間(景観)や稲作文化の保全、国土保全・自然環境への影響、あるいは食料自給率の向上という観点からすると、果たして粗放的畜産への転換によって農業保護の目的が達せられたといえるのか、という問題が生じる。また、歴史的にばく大な投資をしてつくり上げてきた水田や用排水システムをいったん破壊するとその再構築は困難であり、将来日本の稲作が比較優位を回

復した時のことを考えれば、長期的には水田農業を維持し続けた方が経済的にも安くつく可能性もある。中山間地域農業を保護することに国民的および国際的合意が得られたとしても、どのようにしたら限られた財政のなかで望ましい農業・農村社会を維持できるのか、またどの程度まで維持すべきなのかという難問が控えている。

それが解決されたとして、第3の問題として出てくるのは、いったい誰が中山間地域の農業・農村を守るのか、という難問である。既にみたように、EUのような手厚い保護をもってしても中山間地域の農家の減少を食い止めることはできないであろう。イギリスやドイツでは、都市から農村へ向けて人口が移住する傾向があるという<sup>(注39)</sup>。しかし、日本では相変わらず農村から都市への人口流出が続く一方で、農業生産の一部を外国人労働者が担うような現象が確実に生まれつつある<sup>(注40)</sup>。ドイツでも、州によっては都市部よりも農村部で外国人の数が増えているという<sup>(注41)</sup>。筆者は労働力の国際化や国民国家の変容は避けられない必然的流れであると考えているが、国内農業・農村を守ろうとすればするほど国内農業・農村の国際化が進むという現実を直視しなければならない。

生源寺は、食料自給論の核心の一つは国民国家の存在であると正鵠を射た議論をしているが<sup>(注42)</sup>、その国民国家という「幻想の共同体」(アンダーソン 1997)が日本の社会と文化のコアとされる農村でも崩れはじめているなかで、何のために誰がどのようにそ

してどの程度日本の農業と社会を守るべきなのか、という問いはますます大きくなっていくであろう。我々は、それに対する明確な答えを国民と国際社会に対して示す必要<sup>(注43)</sup>があるろう。

(注36) 服部信司ほか(2003), 18頁による。

(注37) 生源寺真一(1998), 76頁。

(注38) 合田素行(2001)によれば, ある試算によると石川県輪島市の約1haの千枚田を保全するためには人件費などで660万円もの経費がかかるという。

(注39) 生源寺真一(1998), 市田(岩田)知子(1997)による。

(注40) 農業部門で雇用される外国人労働者の数は年々増加しており, (財)国際研修協力機構からの電話ヒアリングによれば, 「外国人研修・技能実習制度」を利用して来日した外国人は平成13年度は3,516名(うち畜産566名)であった。

(注41) 市田(岩田)知子(1997), 90頁。

(注42) 生源寺真一(1998), 1~14頁参照。

(注43) 洪水防止や地下水涵養, 生物多様性維持は農業保護論の十分な根拠とはいえないだろう。詳細は須田敏彦(2002c)および速水佑次郎・神門善人(2002), 271~272頁を参照。なお, きわめて不十分ながら筆者は試論として, 須田敏彦(2001)でグローバル経済のなかで農業を保護する根拠は何かを議論したが, 国民と国際社会の合意を得るにはさらに説得力のある論拠が必要となるであろう。

#### <参考文献>

- ・合田素行(2001)「棚田保全施設の仕組みと『中山間直接支払』」『農林水産政策研究所レビュー』No. 1, 43~50頁
- ・ベネディクト・アンダーソン著 白石さや・白石隆訳(1997)『増補 想像の共同体』NTT出版
- ・安藤光義(2003)「中山間地域における担い手導入をめぐる論点」『農村と都市をむすぶ』1月
- ・EC委員会編, 矢口芳生訳(1990)『条件不利地域農業をどうする』農林統計協会
- ・石井圭一(2002)「条件不利地域における直接所得補償の展開論理」石井圭一『フランス農政における地域と環境』農林水産政策研究所
- ・石光研二(1992)「西ドイツにおける条件不利地域政策」森とむらの会『条件不利地域の農林業政策研究(海外編)』森とむらの会
- ・和泉真理(1989)『英国の農業・環境政策』富民協会
- ・市田(岩田)知子(1997)「ドイツにおける条件不利地域対策の行方」『農業総合研究』Vol.51, No.3, 65~110頁
- ・小田切徳美(2003)「中山間地域・農業・農村の構造」『農業構造問題研究』No.1, 6~72頁
- ・小田切徳美編著(2002)『中山間地域の再生をめざす知恵と実践 直接支払制度の活用事例から』全国農業会議所
- ・柏雅之(2001)「中山間地域直接支払政策の意義と限界 イギリス条件不利地域政策との比較検討を通して」『林業経済研究』Vol.47, No.1, 27~34頁
- ・柏雅之(2000)「イギリス条件不利地域政策の展開とわが国中山間地域政策」『農林統計調査』50(10), 27~35頁
- ・是永東彦(1994)「フランス 山地農業への重点的支持制度の展開」是永東彦, 津谷好人, 福土正博『ECの農政改革に学ぶ』(全集 世界の食料・世界の農村) 農山漁村文化協会, 244~278頁
- ・是永東彦(1992)「フランスにおける条件不利地域政策」森とむらの会, 前掲書, 52~79頁
- ・T. W. シュルツ著 逸見謙三訳 1966. 『農業近代化の理論』東京大学出版会
- ・生源寺真一(1998)『現代農業政策の経済分析』東京大学出版会
- ・須田敏彦(2002a)「中山間支払制度への多様なとりくみの状況」『農業と経済』8月, 25~34頁
- ・須田敏彦(2002b)「中山間地域等直接支払制度の実施状況と今後の課題」『農林金融』3月, 2~23頁
- ・須田敏彦(2002c)「貨幣による農業の多面的機能評価の問題点」『調査と情報』第189号, 2月
- ・須田敏彦(2001)「グローバル経済と日本農業」『農林金融』3月, 25~41頁
- ・須田敏彦(2000)「農業構造の変動条件とその政策的含意」『農林金融』5月, 52~75頁
- ・須田敏彦(1995)「中山間地域農業の崩壊と再編の論理」『農林金融』4月, 2~21頁
- ・須田敏彦(1994)「小規模稲作経営はなぜ存続するのか」『農林金融』7月, 2~19頁
- ・キャロライン・ソングース(1996)『英国の条件不利地域政策』農村開発企画委員会
- ・アレキサンダー・チャーヤノフ著 磯辺秀俊訳(1957)『小農経済の原理』大明堂
- ・柘植徳雄(1999)「イギリスの農村地域政策」田畑保編著『中山間の定住条件と地域政策』農業総合研究所, 359~390頁
- ・津谷好人(1994)「ドイツ 多様な顔を持つ条件不利地域対策」是永東彦, 津谷好人, 福土正博, 前掲書, 181~243頁
- ・東畑精一(1936)『日本農業の展開過程』増訂版 岩波書店
- ・農林水産省(2002)「平成13年度 中山間地域等直接

支払制度の実施状況及び中間点検の結果について」6月

- ・服部信司ほか(2003)「ハービンソン・概観ペーパーを中心とする農業交渉の現状とモダリティの展望」『農村と都市をむすぶ』No.618, 2月
- ・速水佑次郎, 神門善人(2002)『農業経済論 新版』岩波書店
- ・ローズマリー・フェネル著, 荏開津典生監訳(1999)『EU共通農業政策の歴史と展望』食料・農業政策研究センター国際部会
- ・福土正博(1995)『環境保護とイギリス農業』日本経済評論社
- ・福土正博(1992)「イギリスにおける条件不利地域政策」森とむらの会, 前掲書, 80~110頁
- ・F. M. ブラウアー, S. ファン・ベルクム(2001)『EU共通農業政策と環境問題』農林水産省経済局海外情報室

- ・矢口芳生(2002)「農業における条件不利地とは何か」『農林統計調査』11月, 4~8頁
- ・European Commission(2003) *CAP reform a long-term perspective for sustainable agriculture.*
- ・European Commission(1999) *Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund(EAGGF) and amending and repealing certain Regulations.*
- ・European Commission Directorate General for Agriculture (DG VI) (1997) *CAP 2000 Working Document Rural Development.*
- ・European Commission. *The Agricultural Situation in the European Union. various issues.*

(副主任研究員 須田敏彦・すだとしひこ)