

財団法人伊藤記念財団 保存版

条件不利地域対策日欧比較 調査委託事業

平成 8 年 12 月

条件不利地域対策比較研究会

序

この報告書は、財団法人伊藤記念財団の委託による「条件不利地域対策日欧比較調査委託事業」の調査研究結果を取りまとめたものです。

欧州連合諸国では、農業生産上の条件が相対的に悪い地域で営まれる農業経営に対して、すでに20年あまり直接的な所得補償措置が講じられてきました。ただ、これら措置については、財政制約上の問題や政策対象の妥当性の問題などにより、現在再検討がなされようとしています。

一方、わが国では、農業生産基盤やインフラストラクチャーの整備を通じ、山間地域などに対して、多額の公共投資がなされてきましたが、人口の減少や農地の荒廃の問題は一向に改善する兆しを見せません。欧州連合諸国で講じられる直接所得補償を1つの軸としたハンディキャップ地域政策が、そのままわが国に適用できると思われませんが、政策運用とその効果を含めた日欧の条件不利地域対策の比較は、わが国の「中山間地域」政策に関する議論の一助になると考えます。

海外現地調査に際して、ドイツでは、ホーヘンハイム大学教授ホフマン氏、またフランスにおいては、ディジョン国立高等農学教育機関ドバー氏、ルセニョール氏らの御協力により、多くの知見が得られたとともに、調査を円滑に進めることができました。ここに深く謝意を表します。

なお、この調査研究を実施するにあたり、農林水産省国際農林水産業研究センター坪田邦夫氏をはじめ、農業総合研究所の研究員諸氏の熱意溢れる御協力と御指導を頂きました。深く感謝いたします。

平成8年12月

条件不利地域対策比較研究会

石井 圭一（代表）

市田（岩田）知子

橋 詰 登

条件不利地域対策日欧比較事業報告書

目 次

序

I. ドイツにおける条件不利地域対策の行方

市田（岩田）知子 1

II. フランスにおける直接所得補償と条件不利地域

～粗放型畜産を中心に～

石井 圭一 43

III. 日本における中山間地域対策の現状と課題

～地域の農業構造と農業施策の実施状況を中心に～

橋詰 登 79

ドイツにおける条件不利地域対策の行方

市田（岩田）知子

〈目 次〉

1. はじめに	3
2. EUの条件不利地域対策	4
(1) 1975年の「指令」	4
(2) 80年代半ば以降の変化	6
3. ドイツの条件不利地域対策	11
(1) 「75年指令」以前	11
(2) 「75年指令」の具体化	12
(3) 80年代半ば以降の変化	14
(4) 条件不利地域対策をめぐる議論	18
4. 条件不利地域対策の行方ーバーデン・ヴュルテンベルク州を事例にー ..	21
(1) バーデン・ヴュルテンベルク州の概要	21
(2) 条件不利地域対策に見る州の特徴	21
(3) 条件不利地域における人口動態	26
(4) 所得政策としての意味	26
(5) 農業環境政策との関係	34
(6) 「山間地域」の事例紹介	38
5. おわりに	40

1. はじめに

EUの共通農業政策（Common Agricultural Policy: CAP）においては、過去20年余にわたって農業条件が不利な地域の経営に対する所得補償（条件不利地域対策）が行われている。条件不利地域対策の目的は、農業の永続によって、そのかたちづくる景観（文化景観）を守り、地域の人口減少を防ぐというものである。価格支持政策を柱に据えるCAPの中であって、自然的なハンディキャップがゆえに農業の生産がしにくい地域に対する助成策（地域政策）の先駆けでもあり、直接所得補償の先駆けでもあることから、日本の「中山間地域問題」に関する研究者や行政担当者の関心を集めてきた⁽¹⁾。

同対策はあくまでもCAPの枠組の中にあるが、地域指定基準、農家に対する補償金の額、補償金の受給資格についての詳細は、それぞれの国の裁量によって決まっている。このため、制度そのものの理解もさることながら、「農家は補償金をもらって有り難いと思っているのか」というような素朴な疑問も含め、個々の農業経営や地域にとっての意味をEU全体について明らかにするのは容易なことではない⁽²⁾。

以上の点を念頭に置きつつ、本報告ではまず、同対策のどの点がCAPの枠組の中で決まっているのかを確認するために、EUの条件不利地域対策について概観する。次にドイツの場合、どのような仕組みのもとに実施されてきたかについて述べる。さらに80年代半ば以降の同対策に対する財政支出の増大と、それに対するドイツ国内の批判的見解をとりあげ、ドイツの中でも比較的裕福なバーデン・ヴュルテンベルク州について、条件不利地域対策の地域政策としての、所得政策としての、あるいは農業環境政策との関係における意味を、今年9月に行った調査結果に基づき考察する⁽³⁾。

注(1) 今村奈良臣監修(1992)、大内力編集代表(1993)などを参照。

(2) もっともCAP改革前、つまり1990年頃までの状況については、EUの委託による一連の調査報告書（Commission of the European Communities(1989)、同(1993)、同(1994)）がある程度参考になる。

(3) 本報告は、ドイツおよびバーデン・ヴュルテンベルク州の条件不利地域対策、農業環境政策について先にまとめた拙稿(1996)に基づいている。

2. EUの条件不利地域対策

(1) 1975年の「指令」

1) 選別政策と地域政策

共通農業政策（CAP）において構造政策が具体化するのには1970年代である。構造政策が価格・市場政策との関連でどうあるべきかという議論は、CAPが発足する以前の1950年代からオランダの農業大臣であったマンスホルト等によってなされており、その時点から構造政策には二種類のものが考えられていた。一つは生産性の高い農家を支援する選別政策であり、これは1972年の三つの指令（農業経営近代化、離農促進、社会・経済情報提供と職業訓練）に具体化する。もう一つは、逆に共通農業市場での競争からとりのこされた地域の農家を支援する地域政策であり、1975年に始まる条件不利地域対策はその最初のものである⁽¹⁾。

1972年の三つの指令を簡単に紹介すると、第一の農業経営の近代化に関する指令72/159は、農業経営の「発展計画」をもち、将来伸びる可能性の高い経営に対して、経済的な援助を集中的に行うというものである。「発展計画」というのは、「農場の仕事に従事する一人もしくは二人に対して、その地域の非農業就業者が満足するような収入を提供することができる」ような計画である。これは、ドイツ、フランスなど一部の国々ではすでに50年代にその農業法の中に表されていた農－工間格差是正の考え方である。

次の指令72/160は、離農とそれによる土地の再分配を促進するというものである。具体的には55歳から65歳で、農業に主として携わってきた農業経営者が離農する際に年金を受給する一方で、彼らが手放した土地の少なくとも85%が前記のような発展可能性のある経営者が使えるようにするか、あるいは植林、レクリエーション活動、国民の健康のために供する、というものである。

三つ目の指令72/161は、農業者に対する職業訓練と社会・経済的な情報提供の促進である。この中には離農し農業以外の仕事を希望する者に対する情報提供や職業訓練も含まれる。同指令により、農業、非農業を問わず、情報提供や職業訓練に携わる人員の設置に対して、EUから財政的な支援がなされることになった。

このように72年の三指令においては、指令72/160に見られるように離農者へ

の年金の給付、離農者が手放した農地の農業以外の利用、さらに指令72/161に見られるように離農者に対する職業訓練や情報提供も考えられていたが、全体的には他産業に比べ近代化が遅れた農業を「選別的に」近代化する狙いをもつものであった。

2) イギリスの加盟

農業構造の地域格差を是正するための地域政策、条件不利地域対策が1975年に登場した背景には、前記の選別政策がオイルショックにより必ずしも成功しなかったこと、農産物の過剰問題に加え、73年にイギリスがEUに加盟するに際してそれまで国内で行ってきた丘陵地での家畜飼養に対する農家への補助金をCAPの中で行うよう要求したという事情もあった。EUはイギリスの要求を、ローマ条約にうたわれたCAPの目的の一つ、「農業の社会的構造や農業地域間の不均衡に配慮すること」に照らして妥当であると認めた。EUの中でも、かねてより山間地域の農家に対する特別の援助の必要性について話しあわれていたこともあり、双方の合意のもとに「山間地域および条件不利地帯の農業に関する指令」が生まれた⁽²⁾。

3) 条件不利地域対策の目的と手段

1975年にEUが理事会の指令として出した「山間地域および条件不利地域の農業に関する指令」（指令75/268）の第1条には、農業条件が不利な地域における農業の永続、最低限の人口の維持、田園景観の保全という条件不利地域対策の三つの目的が掲げられている。また第4条では、これらの目的のために自然条件のハンディキャップを補うための補償金を給付し、発展能力のある経営に対する投資援助をし、共同投資への援助を行うとしている⁽³⁾。

4) 条件不利地域の定義

「75年指令」は、その第3条で「山間地域」、「条件不利農業地域」、「小地域」の三種類を定めている。「山間地域」とは、そこに人々が住み農業が営まれることによって、土壌流出が防止され、景観が保たれ、さらにその美しい景観を求めて観光客が訪れるがゆえに守られるべきであるような地域である。「山間地域」は標高と傾斜度によって決められ、標高についてはこの「75年指令」以降、600～1000mという基準が、また傾斜度については20度以上という基準が示された。

最も面積が広い「条件不利農業地域」とは、土壌が悪く、経済達成度が低く、さらに農業就業人口割合が高いために、人口減少が地域の活性を脅かすような

地域である。また「小地域」とは「条件不利農業地域」の一部ではあるが、特別のハンディキャップを負い、景観および観光資源、海岸の保護にとって農業の永続が必要であるような地域を指す。「75年指令」の段階で「小地域」の面積は、国土面積の2.5%以下と定められていた。

5) 補償金（直接所得補償）

「75年指令」第4条によれば、少なくとも3ha以上を経営し、受給後5年間は農業従事する農家が条件不利地域対策の恩恵を被る。所得補償のための補償金の額は同指令では定められていないが、給付対象となる一経営当たりの大家畜単位あるいはhaの範囲は、15以上50以下となっている。条件不利地域対策に関わるEUの財政負担割合（払い戻し割合）は、この時点では一律25%であった。

（2）80年代半ば以降の変化

1) 零細経営地域への配慮

農産物の過剰と地域格差の拡大を背景に1985年、EUは「農業構造の効率改善に関する理事会規則」（797/85）によって、70年代の三指令に見られたような「選別政策」とは別の路線を打ち出した。一方、85年以降もEUの条件不利地域対策は基本的には前述の「75年指令」に基づくが、それに加え、「85年規則」の第3章「山間・丘陵地帯農業及び条件の不利な特定地域の農業に対する特別援助政策」の中で、条件不利地域の中でもとりわけ零細な経営が多い国、地域に対する配慮がなされている。

たとえばイタリア南部（島嶼部を含む）、フランス海外諸県、新たに加盟したギリシャの諸地域の場合、補償金の受給資格となる経営規模が2ha以上と緩和されるとともに（それ以外の地域では、従来通り3ha以上）、これらの地域に対する支出の50%は、EUが負担することになった（他の地域については従来通り25%）^{（4）}。

2) 農業環境政策との調和

「75年指令」に基づく限り、条件不利地域対策には農業条件の悪い地域の農業を永続させ、最低限の人口を維持し、かつ田園景観を保全するという三つの目的がある。けれども、これら三つの目的を同時に達成することは難しい。実際、80年代に入ると、国によっては条件不利地域対策の存在が家畜の過放牧をもたらし、植生が侵され土壌浸食が進むという事態を招いた^{（5）}。

1987年、88年と、粗放化、休耕に関する規則が相次いで出された後（規則17

60/87及び規則1094/88)、条件不利地域対策については、これら農業環境政策との矛盾を避けるために、補償金の支給条件として家畜の最高密度が1.4大家畜単位/haに制限されている(規則3808/89)。

3) 補償金額の設定、補償金受給対象の変更

「75年指令」は、一経営当たり補償金受給対象の範囲を15大家畜単位(ha)以上、50大家畜単位(ha)以下に定めていたが、「85年規則」はさらに一大家畜単位(ha)当たりの補償金額を20.3Ecu以上、101Ecu以下に設定している。ただし乳牛については、20頭までである。

また、前述の農業環境政策との関連で、「条件不利農業地域」の中でも自然条件が恒久的に著しく不利な所については、1haあたり補償金の上限が121.5Ecuまで引き上げることが可能になっている(規則1760/87)。

89年には、一経営当たり補償金受給対象の上限が従来の50大家畜単位(ha)から120大家畜単位(ha)に引き上げられたが(ただし乳牛は従来通り20頭以下)、一大家畜単位(ha)当たりの補償金額の上限101Ecuが適用されるのは60頭までで、61頭目からはその半額(50Ecu以下)の補償金しか支払われないことになっている(規則3808/89)。

4) 面積の拡大

80年代半ば以降、EU全体の条件不利地域の面積は、一つにはドイツ、ギリシャ、フランス、アイルランドのような国々が国レベルの指定基準を緩和したことにより、もう一つには86年にスペイン、ポルトガルが加盟したことにより大幅に拡大した。1990年の時点で条件不利地域に指定されている面積はEUの全農地面積の54%に相当する(表1)。

条件不利地域の種類を国別に見てみると、同対策の発祥の地とも言えるイギリスではすべてが「条件不利農業地域」である。大陸の場合、ドイツ、ベネルクスでは「条件不利農業地域」が大部分を占めるのに対し、ギリシャ、イタリアなどの南欧では「山間地域」が6割から7割を占めている(表2)(図1)。

5) EUの財政負担

各国の補償金支払いに対するEUの財政負担は、条件不利地域面積の拡大により、絶対額では増加傾向にあるが、CAPの社会・構造政策費(EAGGF指導部門)に占める割合は減少傾向にある(表3)。特に89年の構造基金改革以降は、horizontal measureである条件不利地域対策よりも、vertical measureである構造基金による目標別地域政策によって、EU内の地域間格差を是正しようとい

表1 全農地面積に対する条件不利地域面積割合の推移

単位：％

	84.1.10	85.2.20	85.6.3	85.1.11	86.5.23	87.10.22	89.1.1	89.10.16	90.12.18
ベルギー	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9
デンマーク									
旧西独	33.1	33.1	33.1	33.1	50.9	50.9	50.9	53.6	53.6
ギリシャ	67.7	67.7	78.2	78.2	78.2	78.2	78.2	78.3	78.3
スペイン					62.4	62.4	62.4	63	63
フランス	36.7	36.7	37.1	37.1	38.5	40	40	45.1	45.1
アイランド	55.4	55.4	58	58	58	58	58	58	58
イタリア	47	50.5	51.1	51.1	51.1	51.1	51.9	51.9	51.9
ルクセンブルク	99	99	99	99	99	99	99	99	99
オランダ	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	1.6	2.4	2.4	2.4
ポルトガル					75.6	75.6	75.6	75.6	75.6
イギリス	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5	52.6
EU12ヶ国	43.5	44.6	44.6	44.7	51.6	51.9	52	53.6	53.6

資料：Commission of the European Communities(1993, 40ページ)。

注(1)地域指定に関わる規則などの制定時を示す。以下、同じ。

(2)デンマークは同対策を実施していない。

表2 国別に見た条件不利地域の種別別面積割合
(1991年9月25日時点) 単位：％

	「山間地域」	「条件不利 農業地域」	「小地域」
ベルギー	-	100	-
旧西独	5.4	91.5	3.1
ギリシャ	68.7	27.7	3.6
スペイン	35.3	60.9	3.8
フランス	32.0	62.8	5.2
アイルランド	-	46.4	0.2
イタリア	59.7	37.8	2.5
ルクセンブルグ	-	97.6	2.4
オランダ	-	-	100
ポルトガル	25.8	68.7	5.5
イギリス	-	100.0	0.0
計	30.8	66.0	3.2

資料：Commission of the European Communities
(1993, 12ページ)。

表3 各国の条件不利地域補償金支払いに対するEUの財政負担、およびCAP歳出に占める割合
の推移 単位：100万Ecu

	1988年	89	90	91	92	93
CAP歳出(A)	28,888	27,297	28,402	34,542	35,000	38,338
保証部門(価格・市場政策)	27,687	25,873	26,454	32,386	32,108	34,748
指導部門(社会・構造政策)(B)	1,143	1,352	1,847	2,011	2,715	3,386
うちLFA補償金支払い(C)	279.2	282.8	441.9	459.1	473.2	541.8
(C)/(A)×100	1.0	1.0	1.6	1.3	1.4	1.4
(C)/(B)×100	24.4	20.9	23.9	22.8	17.4	16.0

資料：Commission of the European Communities, Agricultural Situation in the Communities, 各年次版。

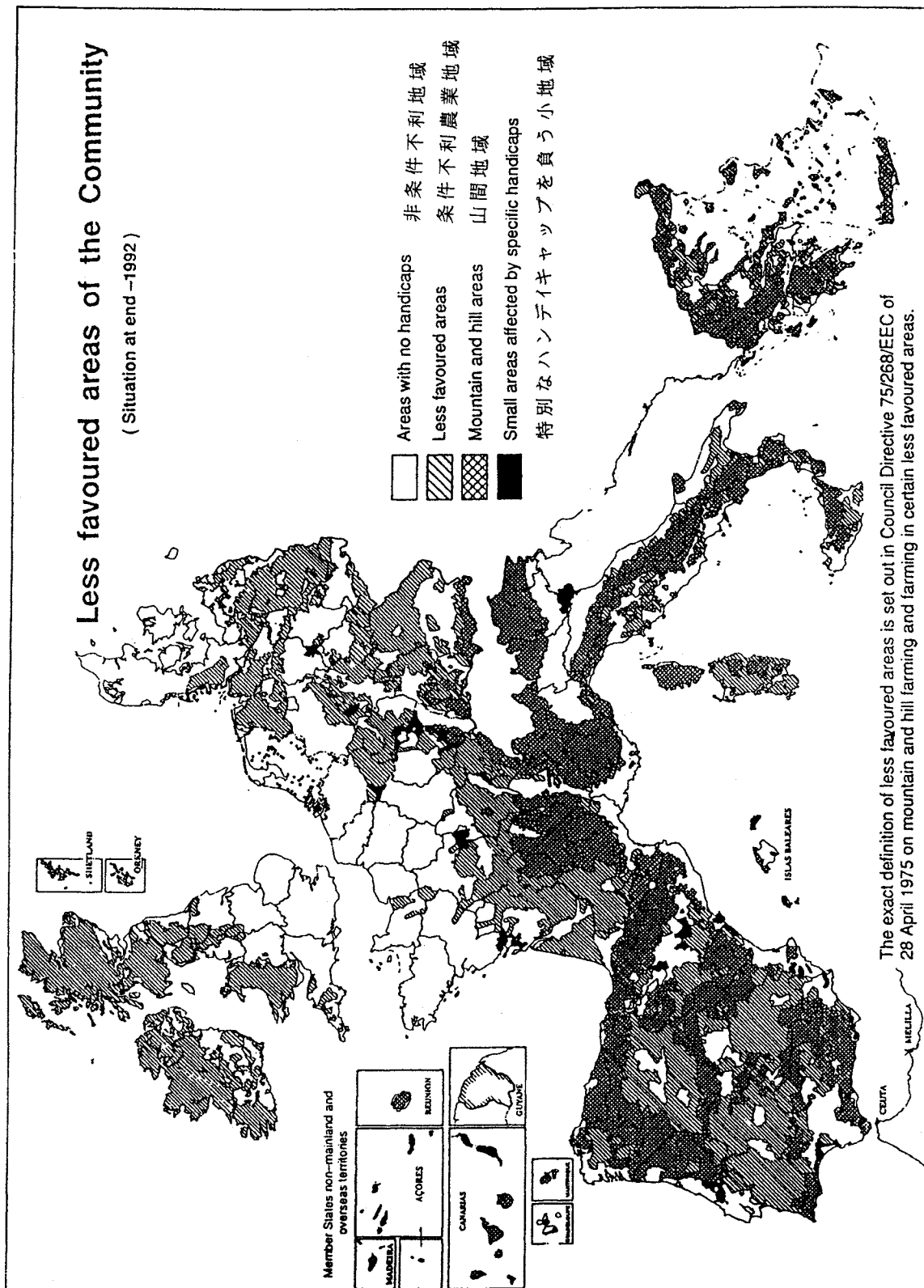


図1 E U の条件不利地域 (1992年末時点)

資料 : Commission of the European Communities(1994, 27ページ)。

う意図がうかがえる。

注(1) 是永(1994, 22～31ページ)。

(2) 和泉(1989, 23～29ページ)。

(3) Council Directive(EEC)No.75/268 of 28 April 1975。

(4) その後、構造基金改革による目標別地域指定との関係で、条件不利地域対策に関わるEUの財政負担割合は以下のように変更している (Commission of the European Communities, 1993, 38ページ)。

ギリシャ、アイルランド、ポルトガル：65%

フランス海外諸県：60%

コルシカ、スペイン（目標1地域、特に条件が不利な地域）、イタリア：
50%

北アイルランド：30%

ベルギー、ドイツ、フランス（目標1地域以外）、オランダ、ルクセンブルグ、イギリス（目標1地域以外）、スペインの上記以外の地域：25%

(5) 福士(1994, 137～139ページ)。

3. ドイツの条件不利地域対策

(1) 「75年指令」以前

ドイツが所得補償を伴う条件不利地域対策を実施するようになったのは、前述の「75年指令」以降のことであるが、自然条件が劣悪な地域に対する特別な政策はそれ以前から行われていた。農業法(1955年)の農-工間所得格差是正の考え方にに基づき、1960年から後述の「共同課題」が開始する73年までの間、自然条件の地域間格差を補助事業や融資の優遇措置によって是正するための政策がなされていた。その主なものは農地整備、水利関係の改善、上下水道整備、農道整備のための補助事業の導入や融資を行うに際しての予算配分の増額、補助率の引上げ、より多い利子補給などの優遇措置であった。

このような優遇措置を受ける地域は、(1)農用地の大部分が標高300m以上、(2)少なくとも農用地の1/4が傾斜度8%以上、(3)土地の生産力を示す土地等級(100=満点)が35以下、(4)草地評価のための気候等級が主としてcおよびd(aからdまでの4段階に分かれており、aが最も高い)というような基準に基づ

いて、原則的にGemeinde（市町村など最小の行政単位）毎に指定された。面積は国土面積の約35%に相当した。この種の条件不利地域対策は1973年以降、後述の「農業構造改善と沿岸保護に関する共同課題」の中で実施されることになったが、それも75年からEUの条件不利地域対策が始まることにより終了する⁽¹⁾。

注(1) 1960年から72年までの間にドイツで実施されていたLFA対策については、石光（1990）を参考にした。

（２）「75年指令」の具体化

1975年から行われているドイツの条件不利地域対策は、連邦と政府が協力して行う農業構造政策、「農業構造改善と沿岸保護に関する共同課題」（「共同課題」）に含まれると同時に、EUから財政的支援を受けている。条件不利地域対策が含まれる「共同課題」の支出は、まず連邦と州が6:4で負担し（沿岸保護の場合は7:3）、のちにEUが全体の25%を負担（返却）する。結果としてEU、連邦、州それぞれの負担割合は、25:45:30になる。

条件不利地域の指定に関する細かな基準は、EUの承認を得る必要があるとはいえ各国政府に、ドイツの場合は各州政府にも任せられている。連邦政府は「75年指令」に先駆けて、表4に示すように、まず「山間地域」については、中心部あるいは平均標高が800m以上、あるいは平均標高600m以上でかつ平均傾斜度18%以上、という2つの基準のどちらかを満たす地域、「条件不利農業地域」については、農業の生産性の度合いを表す「農地評価指数」が特定の地域を除き、平均25以下、1km²当り人口密度が100人以下（当時の平均人口密度244人の約半分）、農業就業人口割合が15%以上（当時の農業就業人口割合7.1%の約2倍）という3つの基準を満たすような地域、さらに「小地域」については、自然条件が不利（平均「農地評価指数」が25以下）で、海岸保護、景観維持のために、農業上のハンディキャップを負うような地域、というような地域指定基準を定めた⁽¹⁾。この場合の「地域」は原則として、最小の行政単位（市町村）であるGemeindeを指す。Gemeindeの規模は日本の市町村ほど大きくはなく、全国で1万余を数える。

74年に条件不利地域に指定された面積の合計は、全農地面積の33%に相当した。ただし、この時点ではすべての条件不利地域の経営が補償金を受けられたわけではない。「山間地域」全域、および「条件不利農業地域」と「小地域」の中

表4 条件不利地域指定基準の変遷（旧西独連邦政府）⁽¹⁾

変更年	LFA指定基準
1975年	<p>(1)「山間地域」 Gemeindeの中心部あるいは平均標高が800m以上、あるいは平均標高600m以上で、かつ平均傾斜度が18%以上</p> <p>(2)「条件不利農業地域」 平均「農地評価指数」が25以下 （ただし北ドイツでは15以下、永久草地率40%以上の場合は20以下、同60%以上の場合は25以下）、 かつ100人/km²以下、 かつ農業就業人口割合が15%以上</p> <p>(3)「小地域」 ・自然上の生産条件が不利（平均「農地評価指数」が25以下）、かつ海岸保護、景観維持のためハンディキャップを負うような地域 ・国土面積の2.5%以下</p>
1986	<p>(1)「山間地域」 変わらず</p> <p>(2)「条件不利農業地域」 平均「農地評価指数」が28以下（ただし永久草地80%以上の場合は32.5以下）、 かつ130人/km²以下、 かつ農業就業人口割合が15%以上</p> <p>(3)「小地域」 変わらず 国土面積の4%以下</p>

資料：Council Directive No.75/270/EEC of 28 April 1975、Council Directive No.86/465/EEC of 14 July 1986.

注(1)旧東独においても、1992年から補償金が支払われている。

で最も条件の悪い「中心地域」（「農地評価指数」が15以下の地域）の経営だけが、所得補償のための補償金を受けとることができた。この「中心地域」の面積は、当時の条件不利地域の面積の約半分、つまり全農地面積の12%程度だった。

注(1) 「農地評価指数」について詳しくは、津谷(1994)を参照。

(3) 80年代半ば以降の変化

1) 補償金受給資格、地域指定基準の緩和

CAPの転換点となった「85年規則」では、それまでの「選別政策」的傾向が弱まり、同時に第3章に山間地域および条件不利地域に対する対策の内容が示されている。この規則自体、ドイツの条件不利地域の指定基準に変化をもたらしたわけではないが、85年を契機としてドイツでは、「山間地域」、「中心地域」以外の条件不利地域内の経営も補償金受給を申請する資格を得ることになった。

また前掲表4で見るように86年、「条件不利農業地域」の基準が緩和された。補償金受給申請資格や「条件不利農業地域」指定基準の緩和は、85年の国境調整金(MCA)の撤廃と引き替えにドイツ連邦政府が農民に対して行うことになった優遇措置、つまり売上税の払い戻しと同じ文脈にある⁽¹⁾。

なお、EUの規則を受けて86年からは植林、88年からは一部の畑作、すなわち家畜飼養以外の部門にも補償金の受給申請が可能になっている(表5)。

2) 面積、補償金受給経営数の拡大

「条件不利農業地域」指定基準の緩和によって、北ドイツ低地のかなりの部分が新たに「条件不利農業地域」に指定された結果、全農地面積に占める条件不利地域面積の割合は50%強を占めるまでになった(図2)。また、条件不利地域補償金受給経営の数も、85年を境にして倍以上に増え、経営数全体の4割を占めている(図3)。

3) 財政支出の増大

条件不利地域面積、補償金受給経営数の増大により、連邦政府および州政府の財政支出は86年以降、大幅に伸びている。92年からは旧東独の条件不利地域の経営に対しても補償金が支払われるようになり、条件不利地域対策費(主として補償金支払い)はいまや「共同課題」支出の4分の1、すなわち10億マルク

表5 条件不利地域補償金受給規定に見られる主な変更（旧西独連邦政府）⁽¹⁾

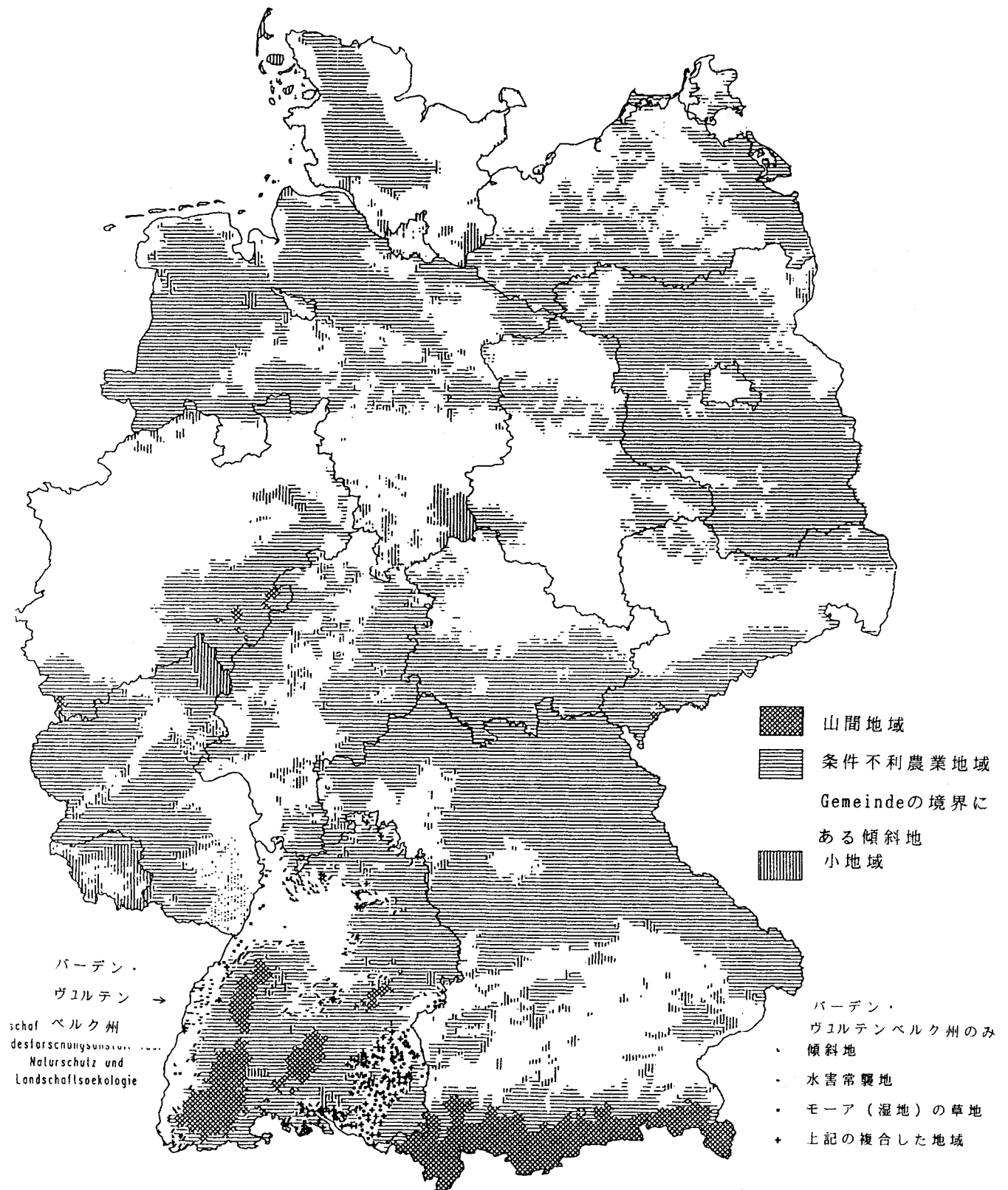
変更年	対象となる地域、家畜、家畜頭数等 ⁽²⁾	補償金の額	
		一大家畜単位(GVE)あたり受給額(DM) ⁽³⁾	一経営あたり年間最高受給額等
1974	(1)「山間地域」、「中心地域」でのみ、補償金受給が可能 (2)(1)の地域では、牛、羊、山羊が対象 (3)「山間地域」以外では、乳牛は10頭まで	基本額：55～183 ただし1GVE/haまで	10,000DMまで
1985	(1)すべてのLFAにおいて補償金受給が可能 (2)馬も対象 (3)20頭まで	基本額：55～240 ただし1GVE/haまで	12,000DMまで 最低受給額は300DM
1986	(1)～(3)変わらず (4)植林をしている場合、その農地を10年間まで補償金の対象にする	変わらず	12,000DMまで 最低受給額は150DM
1987	変わらず	変わらず	乳を市場出荷しない乳母牛、繁殖母牛の場合は18,000DMまで
1988	(1)、(2)、(4)変わらず (3)家畜飼養以外の生産をしている場合も対象。ただしすべてのLFAにおいて、家畜の飼料用の畑、軟性小麦畑、0.5haを越える果樹園（リンゴ、ナシ、モモ）は対象外。「山間地域」以外では、ブドウ、テンサイ、集約的作物栽培畑も対象外。	特に自然条件が悪い地域においては、最高286まで ただし1GVE/haまで	変わらず
1989	5年間の休耕プログラム奨励金、離農年金受給者は対象外。		

資料：Plankl (1989, 26ページ)。

注(1)旧東独においても、1992年から補償金が支払われている。

(2)いずれの場合も、原則として3ha以上、5年以上経営が続けることが前提になっている。

(3)一大家畜単位はEEC理事会指令268/75によって、成牛：1.0、子牛（6ヶ月～2年）：0.6、羊、山羊：0.15のように定められている。



Herausgeber: Bundesministerium f. Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML)

0 60 100 km

Quellen: Kartengrundlagen der Bundesländer
Bundesforschungsanstalt f. Landeskunde und Raumordnung (BFLR)
Bundesforschungsanstalt f. Naturschutz und Landschaftsoekologie (BFANL)

図2 ドイツの条件不利地域（1992年時点）

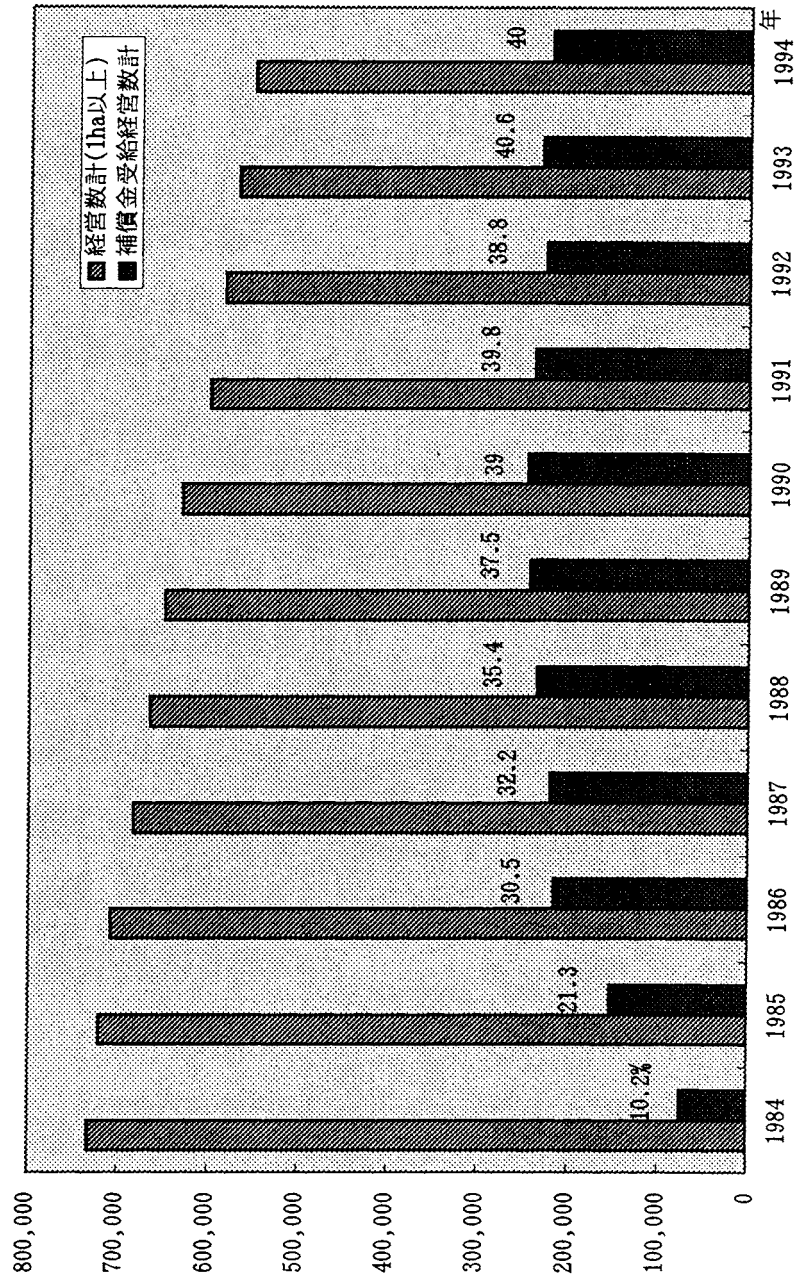


図3 条件不利地域補償金受給経営数、割合の推移（旧西独）

資料：Agrarbericht，各年次版。

に達している（図4）。また、補償金の最高受給額引き上げも条件不利地域対策費増大の一因である（前掲表5）。

注(1) 詳しくは高山(1988)、Hendriks(1991)を参照。

（4）条件不利地域対策をめぐる議論

以上、述べてきたように80年代半ば以降、条件不利地域に対する財政支出が増大し、さらに92年CAP改革により休耕、粗放化、植林などの農業環境政策が強化される中で、1975年から行われている条件不利地域対策の意義が問われている。同対策が膨大な財政支出に見合った政策効果を本当にもたらしめているのか、つまりEU理事会指令75/768で定める三つの目的のうち、過疎化の防止や景観の維持に役立っているのかという議論である。

代表的なものとして連邦農業院構造研究所のネアンダー教授の批判が挙げられる。同氏はまず、そもそも条件不利地域対策が景観保全や人口維持を目的にするにもかかわらず、年々減り続けている農家や農業者だけを対象にしている点を疑問視する。条件不利地域対策は90年10月の東西統一後、ベルリンなど都市部への集中に伴って過疎化が進んでいる旧東独の農村部では意味をもつだろうが、旧西独の場合、戦後の多極分散政策や農村整備のおかげで、過疎化のおそれがある地域はほとんどなくなっているため、さして意味をもたないという⁽¹⁾。

同氏はまた、80年代半ば以降に生じた次の4つの変化により、条件不利地域補償金の給付対象を考え直した方がよいと主張する。関連する部分を訳出しよう。

(1)穀物、油糧種子、牛肉の価格支持削減、及び保証数量制に基づくところの比較的十分な乳製品の市場秩序価格の展開が、1980年代半ば以降、次のように作用した。すなわち、平均的に条件不利地域で支配的な草地作経営においての方が、穀作経営においてよりも価格や所得が有利に展開したのである。

(2)1988年の休耕プログラムの導入以来、条件不利地域内の補償金受給資格を有する農業者は、耕作継続に対する補償金と農用地利用を一時的にやめることに対する休耕奨励金のどちらかを選べるようになった。これにより、当該地域における休耕プログラムの受容や効果は縮減された。基本的に次のような疑問が当然生じる。すなわち、生産コストが安い有利な場所では国家予算によって農業生産を

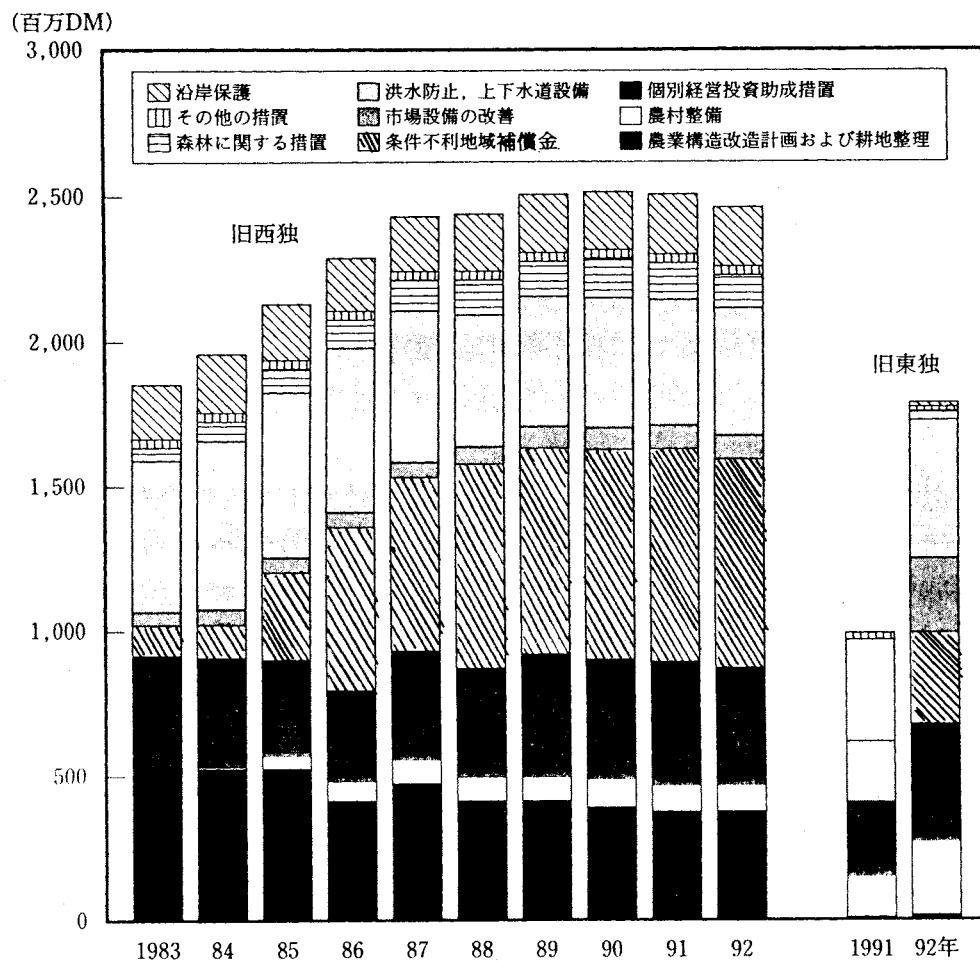


図4 連邦政府、州政府による共同課題「農業構造改善及び沿岸保護」の支出

資料：BML（1995，17ページ）。

抑制し、同時に不利な場所ではやはり補助金によって農業生産を維持するということが、全体経済的な視点からみて適切と言えるだろうか。

(3)州固有のさまざまなプログラムの中で、奨励金や補償金の支給によって農業者は、特定地域における種やピオトープ保護という目的のために草地や畑地の耕作の集約性を高めないようにする、あるいは多少なりとも明確に縮減するための動機付けを与えられている。それにひきかえ補償金支給の規定は、何ら環境保護あるいは自然保護を促すような行動様式を含んでいない。そのような規定は、いくつかの州の実施規定の中に付け足し的にあるだけである。

(4)早急に締結されたCAP改革の枠内で見込まれている穀物、油糧種子、蛋白性植物に対する価格支持のさらなる削減のもたらす所得減の補償のための農用地関連の補償金は、個々の経営ではなく地域の平均収穫量に対してのものであると言われている。平均値の測定が基づく地域が大きく選べられれば選べられるほど、CAP改革補償金はかつて立地や経営手法によってもたらされていた経営間の差を次第に縮小するように作用し、同時に部分的にはそのような所得の差異の縮小という、かつて条件不利地域補償金に与えられていた機能を担うことになるだろう⁽²⁾。

このうち(2)の休耕プログラムとの競合性の問題は、93年から始まるCAP改革によって状況が変わったので、ひとまず除外する。それ以外の(1)、(3)、(4)は、次の二点に絞られる。ひとつは、ドイツの条件不利地域対策が低所得の経営に対する所得再分配という本来の役割を果たしていなく(1)、しかもCAP改革の補償金が所得再分配機能を代替する可能性があるという(4)、所得政策としての意義に関わるものである。(1)の状況は1990年以降、乳価の下落などにより変わっている。(4)については、条件不利地域、非条件不利地域それぞれの経営の所得格差がどのくらいあり、それが補償金によってどの程度埋まっているのかを見る必要があるだろう。

もう一点は、条件不利地域対策がEU、州政府が80年代半ば以降行っている休耕、粗放化、環境保全のためのプログラム実施を妨げる可能性もあるという、農業環境政策としての意義に関わるものである(3)。CAPが環境政策に力点を移している中で、この種の批判は同対策の存在意義を危うくする可能性がある。

前述のようにドイツの場合、地域指定基準や調整金についての詳細は州政府にまかされているため、上記の議論は、さらに各州の実態に即して検討する必要がある。ここでは、ドイツの中では比較的裕福なバーデン・ヴュルテンベル

ク州を事例に、条件不利地域対策が過疎化の防止という意味での地域政策、所得格差の是正策（所得政策）として、さらに環境政策との関連でどのような意味をもつのかを考察することにする。

注(1) Neander(1994)。

(2) Neander(1992, 222ページ)。

4. 条件不利地域対策の行方—バーデン・ヴュルテンベルク州を事例に—

(1) バーデン・ヴュルテンベルク州の概要

バーデン・ヴュルテンベルク州はドイツの南西部に位置し、ライン川を挟んだ西はフランス、南はスイスに接している。面積は3万6千km²（うち畑25%、草地20%、林地、湿地等が40%）、人口は1,000万人、いずれもドイツ全体の1割強を占める。州都シュトゥットガルトを中心に、ベンツ、ポルシェなどの自動車産業やIBMなどのハイテク産業の工場が建ち並び、これらが分割相続等の歴史的要因と相まって農家の兼業化を促している。

1960年には16%あった農業従事人口割合は1993年には3%まで減少しているが、これは旧西独平均より若干早いペースである。農業経営数（1ha未満も含む）は91年の時点で10万1千、うち農業所得よりも農外所得の方が多い二兼経営は64%を占め、ドイツの平均54%を大きく上回っている。一方、平均農地面積は16haでドイツの平均20haを下回っている。このように零細経営を多くかかえ、かつ兼業化が進んでいるという農業構造上の特質をもちながら、同州は農家の多就業化や農業環境政策を進めている。

もっとも州の中にも地域差がある。図2で示す条件不利地域、とりわけシュヴァルツヴァルトの「山間地域」には零細農家が多く、ツーリズムが重要な所得源になっているのに対し、非条件不利地域、たとえばライン川の河岸段丘では比較的大規模な穀作が、またボーデン湖周辺地域では園芸が盛んである。

(2) 条件不利地域対策に見る州の特徴

1) 条件不利地域面積

バーデン・ヴュルテンベルク州における条件不利地域の面積は1995年の時点で9,157km²あり、これは全農地面積の約6割にあたる。その内訳を見ると、最も

広い「条件不利農業地域」が条件不利地域全体の66%(5,821km²)、「山岳地域」が13%(1,191km²)、「小地域」(「条件不利農業地域」に含まれない傾斜地、モーア(湿地)、水害常襲地、起伏の大きい草地)が2.5%(228km²)となっている(前掲図2)。

2) 補償金受給経営数、割合

94年の時点で1ha以上の全経営数約8万7千のうち、条件不利地域補償金を受給している経営は約4万(46%)である(図5)。全体の経営数が減少傾向にあるのに対し、補償金受給経営数、割合は1985年を境にして伸びているが、これは前述のように翌年から「中心地域」、「山間地域」以外の条件不利地域内の経営も受給申請資格を得たことによる。

3) 州の条件不利地域対策の特徴

条件不利地域対策に関する細かな規定はドイツの場合、3.(2)で述べたように州政府に任されている。同州の規定の特徴のひとつは、州独自の「小地域」を認めていることである。具体的には表6に示すように、アルゴイ地方の草地を86年に、条件不利地域に含まれるGemeindeと含まれないGemeindeの境界にある傾斜地、および25%以上の傾斜地、モーア(湿地)、水害常襲地からなる地域を89年に、「条件不利農業地域」以外の「小地域」として追加している⁽¹⁾。州政府の担当者によれば、農民連盟の強い要求によるものである。補償金に関する規定を見ると、これらの「小地域」に属する経営に対しては、単位当たり補償金額を最も高くしていることがわかる(表7)。

もうひとつの特徴としては、1985年から、たとえ条件不利地域に属していても、一定以上の所得(農外所得も含む)がある農家には補償金が支払われないようになっていたことが挙げられる。くり返すように、ドイツでは1985年以降、条件不利地域に属する3ha以上の農家は受給後5年間経営を続けるかぎり、補償金の受給申請ができるようになり、そのことが財政支出の急増につながっていた。だが、政策を実際に運用する州レベルでは同じ頃から、地域指定とは独立に所得、牛乳生産割当量、あるいは地域ではなく個々の経営の「農地評価指数」が勘案され、それらが一定水準を越えると受給申請ができなくなるような規定を設けている。バーデン・ヴュルテンベルク州の場合、兼業経営比率が高いため、農外所得をも含む所得制限を設ける必要が生じたと考えられる。

注(1) 「75年指令」では、「小地域」はあくまでも「条件不利農業地域」の一部と

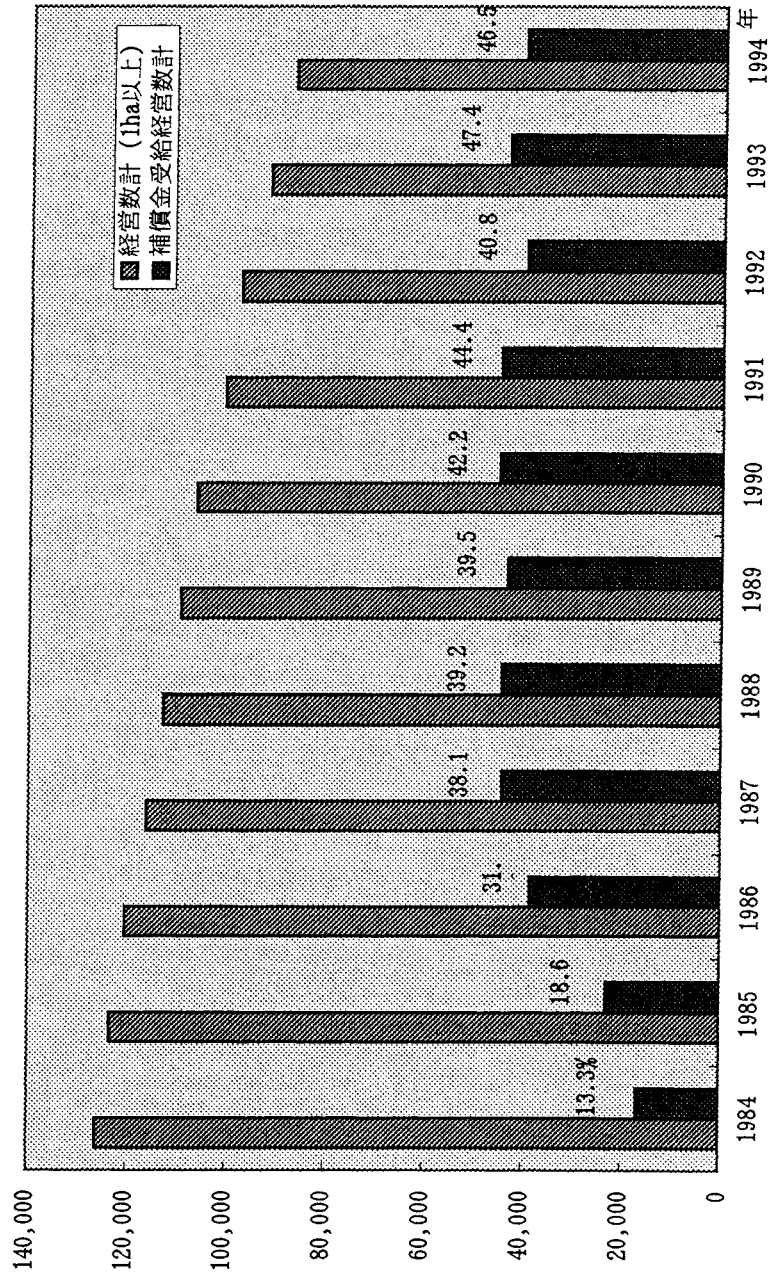


図5 条件不利地域補償金受給経営数、割合の推移（バーデン・ヴュルテンベルク州）

資料：Agrarbericht，各年次版。

表6 条件不利地域指定基準の変遷(バーデン・ヴュルテンベルク州)

変更年	指定基準
1974年	「山間地域」 1968年時点のGemeindeの平均標高が800m以上, あるいは1968年当時のGemeindeの閉院標高が600m以上で, かつ平均傾斜度が18%以上
1974年	「条件不利農業地域」 以下の条件を満たす地域(Gebiet) 農地の資産評価に関わる「農地評価指数」の平均が25以下, かつ100人/km ² 以下, かつ農業人口割合が15%以上
	「中心地域」 「条件不利農業地域」に含まれる地域でかつ, 「農地評価指数」の平均が15以下, かつ永年草地の農地に占める割合が40%以上
1986年	既存の「条件不利農業地域」に関しては, 「農地評価指数」の平均が28以下, かつ130人/km ² 以下, かつ農業人口割合が15%以上に変更 ただし,アルゴイ地域については以下の基準を追加摘要 永年草地が80%以上でかつ「農地評価指数」の平均が32.5以下
1989年	既存の指定地域に隣接し,既存の指定地域の基準を 満たす傾斜地を追加
1974年	「小地域」 農地の資産評価に関わる「農地評価指数」の平均が25以下, かつ特定の理由から農業の維持が必要な地域(Gebiet), 国土面積の2.5%以下
1989年	国土面積の4%以下, 最低面積が3haで「条件不利農業地域」に含まれない以下のような地域, 傾斜地:傾斜度25%以上 モ-ア(湿地)の草地:税務上の土壌評価による 水害常襲の草地:2年に1回以上,洪水が起こる

資料:バーデン・ヴュルテンベルク州政府作成。

表7 条件不利地域補償金規定の主な変更(バーデン・ヴュルテンベルク州)

変更年	補償金の額		受給申請できない場合
	一大家畜単位(GVE) あたり受給額(DM)	一経営あたり年間最高受給額等	
1974年	基本額：120 特定地域の粗放的家畜飼養（羊、牛）に対しては25%追加	10,000DMまで	
1975	基本額：90～120、追加額の率は変わらず	変わらず	
1978	基本額：70～120、追加額の率は変わらず	変わらず	
1982	基本額：55～120、追加額の率は25～50%	変わらず	
1985	(1)傾斜地：240 (2)「山間地域」：「農地評価指数」(LFZ) 16未満；170、LFZ16以上；240 (3)「中心地域」：120（基本額）、40（LVZが12未満ならば追加） (4)その他の条件不利地域：55（基本額）40（LFZが12未満ならば追加）	12,000DMまで	・ 農外所得が50,000DM以上ある場合 ・ LFZが35を超える場合（従来「条件不利農業地域」に指定されている場合を除く）
1986	(1)傾斜地、特別な経済的困難を伴う地域：240 (2)「山間地域」：240 (3)「中心地域」：240 (4)その他の条件不利地域：LFZ12未満；200、LFZ12以上；150 (5)植林された農地：240 (6)Damtiere保護	変わらず 最低受給額は150DM	所得 (positive Einkünfte) が65,000DMを超える場合
1987	(1)LFZ16以下の「山間地域」、傾斜地：286 (2)LFZ16を超える「山間地域」、「中心地域」、LFZ12未満の「条件不利農業地域」、繁殖母牛、羊、山羊、Damtiere飼養の場合：240 (3)その他の条件不利地域：LFZ12～25；200、LFZ25～30；130、LFZ30～35；100、LFZ35以上；70 (4)植林された農地：240	通常は12,000DMまで 牛乳を出荷しない乳母牛、繁殖母牛飼養の場合は18,000DMまで 最低受給額は150DM	変わらず
1988	(1)、(2)変わらず (3)その他の条件不利地域：地域カテゴリー、LFZに応じて55～240 (4)植林された農地：240（10年間支給）	変わらず	
1994	変わらず	25,740DMまで 集団 (Kooperation) の場合は全部で77,220DMまで	農業者老齢年金、経営放棄年金を受給している場合、申請者および配偶者の所得が (positive Einkünfte) が120,000を超える場合

資料：1988年まではPlankl (1989, s. 42)、1994年の分はバーデン・ヴュルテンベルク州政府の条件不利地域対策に関する指令（1994年5月31日付）に基づく。

注(1)1985年から、飼料用トウモロコシの作付地は除外されている。

(2)LFZ16未満の「山間地域」、傾斜地の経営の一大家畜あたり受給額の上限は、1995年から343DMに引き上げられた。

みなされている。

（３）条件不利地域における人口動態

バーデン・ヴュルテンベルク州の戦後の人口動態を見ると、州都シュツットガルト周辺部を中心にほとんどの地域で人口が増加している（図６）。

1989年の「壁の崩壊」以来、旧西独の人口は旧東側諸国、ボスニアからの流入により全体的に増加傾向にある。70年代から88年までの間、ほとんど変わらず6,100万人の前後で推移していたが、翌89年から急速に増加し、95年半ばの時点で6,614万人となっている（うち外国人は717万人）。

バーデン・ヴュルテンベルク州の場合も、75年から92年にかけて920万人から1,010万人に増加し、92年の時点で外国人は120万人を数えている。特に「壁の崩壊」以降は、人口増加、外国人人口増加ともに都市部よりも農村部の方が進んでいる（図７）^{（１）}。

条件不利地域との関連で言えば、多くの条件不利地域は戦後、四十数年（1950年～93年）を通して特に人口が増えた地域とは重ならないが、「壁の崩壊」以降、増加率が10%以上の地域とは重なっている。

注（１） Statistisches Landesamt Baden-Württemberg(1994, 225～261ページ)。6

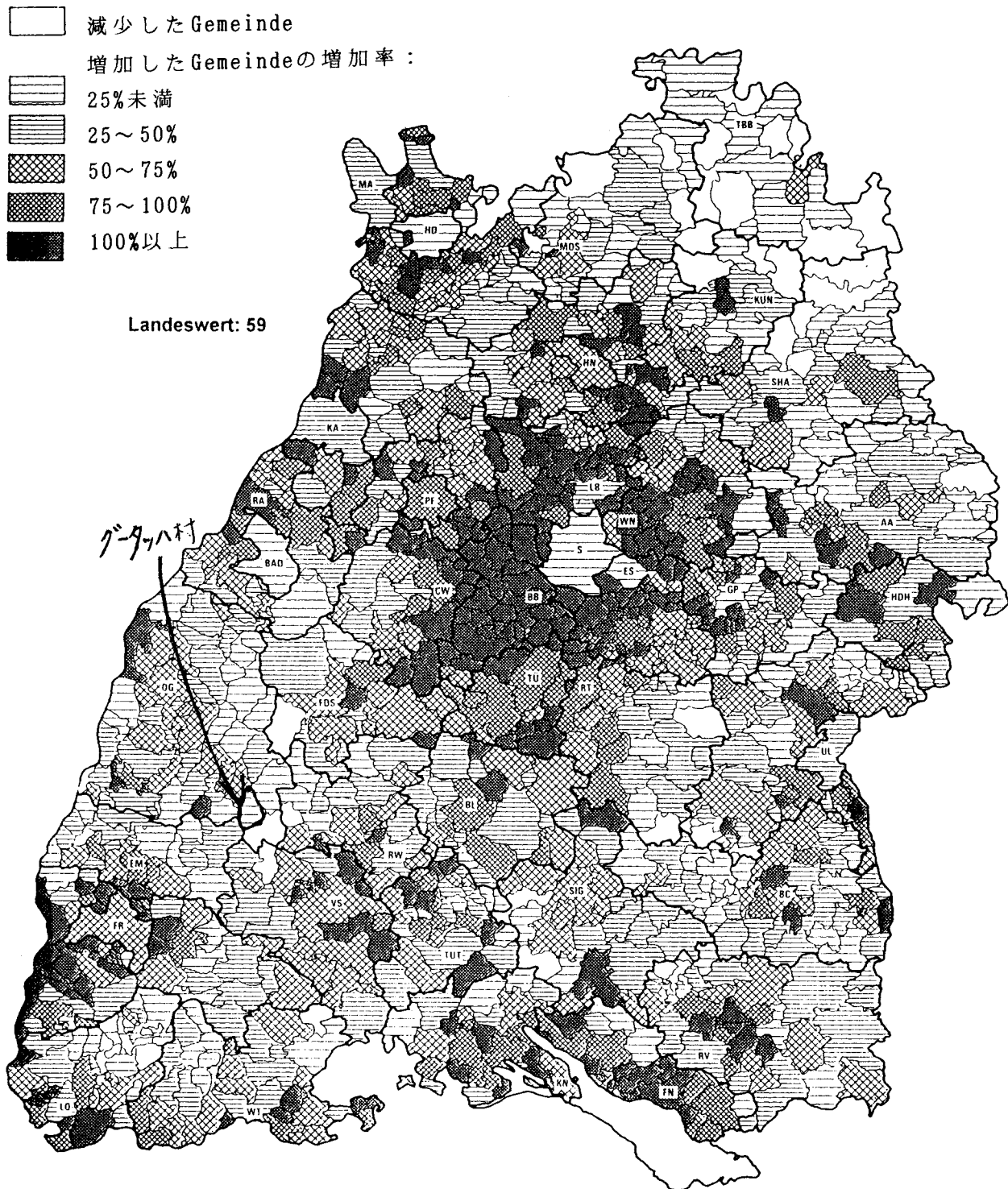
0年代に始まる旧西独連邦政府の国土計画では、「人口稠密地域」（Verdichtungsräume）、その周りで人口密度がやや低い「周縁地域」（Randzonen）が定義され、「農村地域」（Ländlicher Raum）はそれらの残余範疇である。「農村地域」の人口密度は、通常200人／km²以下であり、国土のおよそ4分の3を覆っている。バーデン・ヴュルテンベルク州の「人口稠密地域」は、州都のシュツットガルト（58万人）、マンハイム（32万人）、カールスルーエ（28万人）、フライブルグ（20万人）の4ヶ所である。

（４）所得政策としての意味

以下、前述のネアンダー氏の指摘に沿い、条件不利地域対策が所得政策としてはどのような役割を果たしているのかを、バーデン・ヴュルテンベルク州について考察することにする。

1）CAP改革に伴う直接所得補償措置の再編

1992年CAP改革は、主要農産物の価格を引き下げる代わりに、農家に対して休



*) Letzter berücksichtigter Bevölkerungsstand: 30.9.1993

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg
Landesinformationssystem

図6 バーデン・ヴュルテンベルク州 Gemeinde別の人口動態 (1950～93年)

資料：Statistisches Landesamt Baden-Württemberg(1994b)。

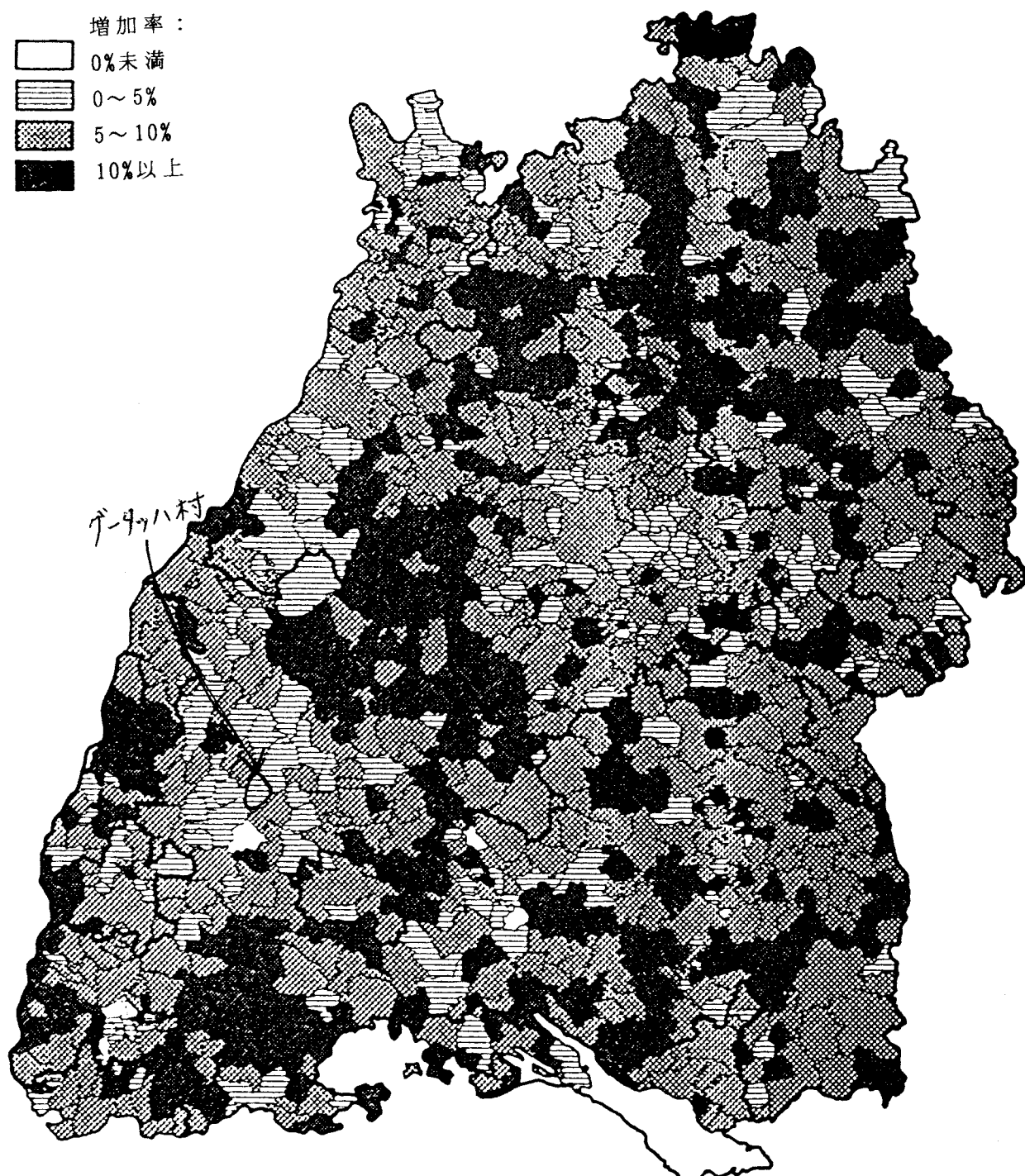


図7 バーデン・ヴュルテンベルク州Gemeinde別の人口動態（1988年末～92年末）

資料：Statistisches Landesamt Baden-Württemberg(1994a, 235ページ)。

耕と粗放的飼養を条件に補償金を支払うというものである。CAP改革は、ドイツの農業予算、農家経済にも大きな影響を与えている。

CAP改革直前の1992年にバーデン・ヴュルテンベルク州が実施した農業政策のうち、経営（農家すなわち家族経営以外も含む）の所得を直接あるいは間接に補償する措置の数は、大小あわせて80、申請件数は実に40万（一経営当たり4件）にもものぼった（表8）。この時点ですでに、経営に直接支払われる所得補償の支出の方が、市町村などの行政単位を通じて間接的に支払われる所得補償の支出よりも大きかった。

支出額が最大なのは連邦政府の負担による社会構造調整金（Soziostrukturller Einkommensausgleich）であるが、これは1995年末をもって終了した。条件不利地域補償金、後述する州の農業環境政策である「市場負担緩和と文化景観保全補償金プログラム」（Marktentlastung- und Kulturlandschaftsausgleich: MEKA）、水質保全プログラムなどに多額の支出がなされている。

CAP改革により、5年間の休耕、油糧種子補助金など6プログラムはCAP改革以降、作物、牛肉の価格引き下げに対する所得補償措置に代替された。また畑地への植林に対する奨励金も支払われるようになっている。農業環境政策の中では最も大きいMEKAに対しては、1993年からEUによる50%の財政負担が行われている。つまりCAP改革以降、休耕、粗放化など、それまで行われていた農業環境政策は、EUからより多くの財政支援を受けるようになっている。その他、同州が独自に行っている農業環境政策としては水質保全プログラム、ビオトープ保護プログラム、条件不利森林対策があるが、これらはCAP改革の影響を受けていない。

余談になるが、直接所得補償が多様化するほど、申請や検査の事務は煩雑化する。バーデン・ヴュルテンベルグ州は1995年から、MEKA、条件不利地域対策、CAP改革所得補償、水質保全プログラム、条件不利森林対策など、主な所得補償措置の申請書を一冊にまとめて、申請手続きを簡素化するとともに、申請者が記入したデータをコンピュータに入力することにより、検査を容易にしようとしている⁽¹⁾。

2) 連邦政府の簿記調査結果

前述のネアンダー氏の議論に従えば、CAP改革による価格引き下げ補償金が条件不利地域、非条件不利地域の区別なく所得格差の縮小に寄与し、条件不利地

表8 1992年にバーデン・ヴュルテンベルグ州が農林業経営に対して行った主な直接所得補償措置 (財政支出額順)

所得補償措置名	財政負担	受給者	申請件数	財政支出 (百万DM)	財政支出全体に占める割合(%)	備考
社会構造調整金	連邦	農林業経営	63,000	328,420	23.3	1996年より廃止
条件不利地域補償金	EU25, 連邦45, 州30	農林業経営	41,500	130,270	9.2	
MEKA	連邦50, 州50(1)	農林業経営	50,768	105,000	7.5	
ガソリン税割引	連邦	農林業経営, 牛乳取引業者	82,800	76,487	5.4	
水質保全プログラム	州	農林地の耕作者	24,600	73,710	5.2	1996年より廃止 1993年よりCAP改革所得補償に代替 1993年よりCAP改革所得補償に代替
個別経営投資助成	EU25, 連邦45, 州30	農林業経営	1,330	64,700	4.6	
農家維持補助金	連邦	農林業経営	19,600	53,831	3.8	
休耕プログラム (5年間)	EU	農林業経営	9,500	50,000	3.6	
油糧種子補助金	EU	大豆, 菜種, ヒマワリ種の生産者	17,300	43,000	3.1	
全体			400,301	1,408,380	100	

資料: バーデン・ヴュルテンベルグ州農民連盟作成。

注(1)1993年より, EU50, 州50になっている。

域補償金の役割にとって代わるということになる。

表9は専業経営に対する直接所得補償がCAP改革の前と後でどう変化したかを条件不利地域で補償金を受けている経営についてのみ、表10は逆に非条件不利地域の経営についてのみ、いずれも旧西独平均で見たものである。いずれにおいても、CAP改革をはさんで直接所得補償の割合が高くなっていることがわかる。特に非条件不利地域の経営の場合、CAP改革の価格引き下げに対する補償金である「農産物に対する補償金」の所得に占める割合が4%から25%に激増している。条件不利地域においても、この「農産物に対する補償金」が2割程度を占めるようになったのに対し、条件不利地域補償金の割合は1割程度でほとんど変わっていない。

条件不利地域と非条件不利地域の間の所得格差は、CAP改革によって縮まったのだろうか。CAP改革前の1992/93年の時点では、両者の所得格差は3,777(=47,061-43,284)DMであった。改革後の94/95年は4,725(=48,876-44,151)DMと、格差が広がっている。しかしながら、直接所得補償を除いた「本来の」所得格差をこの両年で比較すると、9,032(=3,777+19,922-14,667)DMから6,847(=4,725+23,762-21,640)DMとむしろ縮まっている。すなわち、CAP改革による価格引き下げによって、条件不利地域とそうでない地域の所得格差はいったん縮まったが、それ以上に価格引き下げに対する所得補償が、耕種作が支配的な非条件不利地域の経営に支払われたため、所得格差はかえって広がったと言える。

3) バーデン・ヴュルテンベルク州の簿記調査結果

バーデン・ヴュルテンベルク州については、残念ながら条件不利地域と非条件不利地域の所得を比較したデータが得られない。近似として、条件不利地域で支配的な草地作（粗放的畜産）および「多就業型」と、非条件不利地域に多い畑作について、いずれも主業経営の所得をCAP改革後の1994/95年について比べてみよう。

表11に示すように、畑作経営の場合、いまや所得の93%もが直接所得補償で支えられている。最も大きいのは、CAP改革で導入された休耕を条件とする奨励金（作物奨励金）であり、4割近くに達する。にもかかわらず、畑作経営の所得は草地作経営の所得を下回っている。価格引き下げによる所得減が補いきれていないという状態である。

条件不利地域補償金が所得に占める割合は、畑作ではわずか4%だが、草地作

表9 旧西独の専業経営に対する直接所得補償（条件不利地域補償金受給経営）

	1992/93年		1994/95年	
	DM	%	DM	%
所得	43,284	100	44,151	100
直接所得補償	19,922	46.0	23,762	53.8
農産物に対するもの(1)	2,355	5.4	8,475	19.2
価格に対する補償(2)(3)	-	-	6,386	14.5
家畜奨励金(3)(4)	-	-	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(5)	15,940	36.8	12,655	28.7
休耕奨励金(3)(6)	-	-	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

資料：Agrarbericht 1994, 53ページ；Agrarbericht 1996(MB), 36ページ, 80ページ。

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)1992/93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。

表10 旧西独の専業経営に対する直接所得補償（非条件不利地域）

	1992/93年		1994/95年	
	DM	%	DM	%
所得	47,061	100	48,876	100
直接所得補償	14,667	31.2	21,640	44.3
農産物に対するもの	1,956	4.2	11,977	24.5
価格に対する補償	-	-	9,744	19.9
家畜奨励金	-	-	1,746	3.6
経営費に対するもの	1,886	4.0	2,355	4.8
利子補給	312	0.7	203	0.4
投資助成	74	0.2	122	0.2
その他 (ガソリン税割引など)	-	-	2,030	4.2
経営全体に対するもの	10,825	23.0	7,349	15.0
休耕奨励金	-	-	2,598	5.3
社会構造調整金	-	-	2,720	5.6
緊急補助金	190	0.4	-	-
条件不利地域補償金	0	0.0	0	0.0

資料：表9に同じ。

表11 作目別に見た主業経営に対する直接所得補償の所得に対する割合
(バーデン・ヴュルテンベルク州, 1994/95年)

作目	畑作 ⁽¹⁾	草地作 ⁽¹⁾	多就業型 (2)	全体
所得(DM)	43,059	45,870	42,432	45,657
経営耕地面積(ha)	52.96	39.81	26.03	37.20
CAP改革価格引き下げ補償金(A)(%)	47.8	13.8	4.2	17.3
作物奨励金	35.8	9.6	2.6	12.7
休耕奨励金	9.8	1.6	0.7	2.5
家畜奨励金	2.2	2.6	0.9	2.1
農産物に対する(A)以外の補償金	0.6	0.8	1.6	0.9
社会構造調整金	7.4	5.8	3.3	5.3
環境保全的農業奨励金(MEKA等)	17.0	11.5	11.7	11.3
条件不利地域補償金	4.0	13.2	17.1	10.1
ガソリン税割引	5.9	4.0	2.3	3.9
緊急補助金	-	0.1	-	0.1
利子補給	0.5	1.6	2.9	1.5
その他の補償金 ⁽³⁾	9.6	4.8	6.6	4.9
直接所得補償の所得に対する割合(%)	92.7	55.6	49.7	55.1
// 粗収益に対する割合(%)	17	13	13.0	12.0

資料：バーデン・ヴュルテンベルク州農村空間省作成。

注(1)いずれも、当該経営の標準所得（粗生産額－可変費用）に占める農業（園芸は除く）生産額が75%以上である。「畑作」は、穀物、テンサイ、馬鈴薯等による標準所得割合が50%以上、「草地作」は、乳牛、肉牛、羊、馬等による標準所得割合が同じく50%以上の経営である。

(2)原語はKombination。農業、園芸、林業いずれもが上記の標準所得の75%未満であるような経営。

(3)牛乳年金、離農年金、価格暴落に際しての経営助成金を含む。

では13%、「多就業型」では17%である。条件不利地域の経営においては、作物奨励金を始めとする価格引き下げ補償金が少ない分の一部を、条件不利地域補償金が埋めているという旧西独平均と同じような状況が見てとれる。

バーデン・ヴュルテンベルク州の簿記調査結果は、気候、土壌によって分けられた21の地域区分毎に集計されている。直接所得補償の詳細がわからないという難点があるが、表12のように同州の中で最も肥沃な低地の畑作経営と、条件不利地域の「山間地域」に含まれるシュヴァルツヴァルトの草地作経営および「多就業型」を取り出して比べることができる。低地の畑作経営にはほとんどない永久草地が、シュヴァルツヴァルトの経営ではその耕地の9割を占め、森林もあるという基本的な違いが目をつくる。低地の畑作経営に比べ、シュヴァルツヴァルトの草地作経営、「多就業型」ではいずれも条件不利地域補償金を含む「その他」の粗収益がかなり多くなっている。また「多就業型」では、林業、農家民宿などの副業部門による粗収益が純粋に農産物から得られる収益よりも多い。畑作経営ではその分、穀物による粗収益が大きいですが、これには前記のCAP改革による作物奨励金が含まれている。

4) 小括

以上、連邦、バーデン・ヴュルテンベルク州それぞれの簿記調査結果より、条件不利地域補償金の果たす役割を探ってみた。CAP改革により、全体的に直接所得補償への依存度が高まる中で、条件不利地域補償金が所得に占める割合は平均で1割程度と、作物奨励金などに比べて低い。だが条件不利地域、特にシュヴァルツヴァルトのような「山間地域」を取り出してみると、畑作がほとんどできず、作物奨励金に期待できない分、依然として条件不利地域補償金が一定の意味をもっていると言えよう。

注(1) バーデン・ヴュルテンベルク州の場合、農家が農業事務所に直接所得補償措置の申請書を提出する期限は3月末であり、7月に申請者の5%に対して検査が行われる。

(5) 農業環境政策との関係

1) CAP改革による農業環境政策の強化

条件不利地域対策が地域指定に基づく面的な政策であるのに対し、ドイツの

表12 地域区分別および作目別に見た専業経営の簿記調査結果
(バーデン・ヴュルテンベルク州, 1994/95年)

地域区分	①(1)	②(2)	全体
作目	畑作	草地作	多就業型
経営耕地面積 (ha)	59.4	28.6	37.27
永久草地比率(%)	9.5	87.7	43.8
森林面積(ha)	0.3	17.9	5.06
乳牛頭数	4.6	24.9	18.4
経営費(DM/ha)	3,579	4,161	4,249
粗収益(DM/ha)	4,501	5,933	5,474
穀物によるもの(3)	1,073	19	388
肉牛 (4)	473	1,026	758
牛乳 "	230	2,664	1,540
漁業, 林業, 狩猟, その他の副業 "	29	899	200
その他(5)	446	679	523
所得(DM/ha)	921	1,772	1,225
経営当たり所得(DM)	54,663	50,722	45,657

資料：バーデン・ヴュルテンベルク州簿記調査結果報告書（1994/95年）。

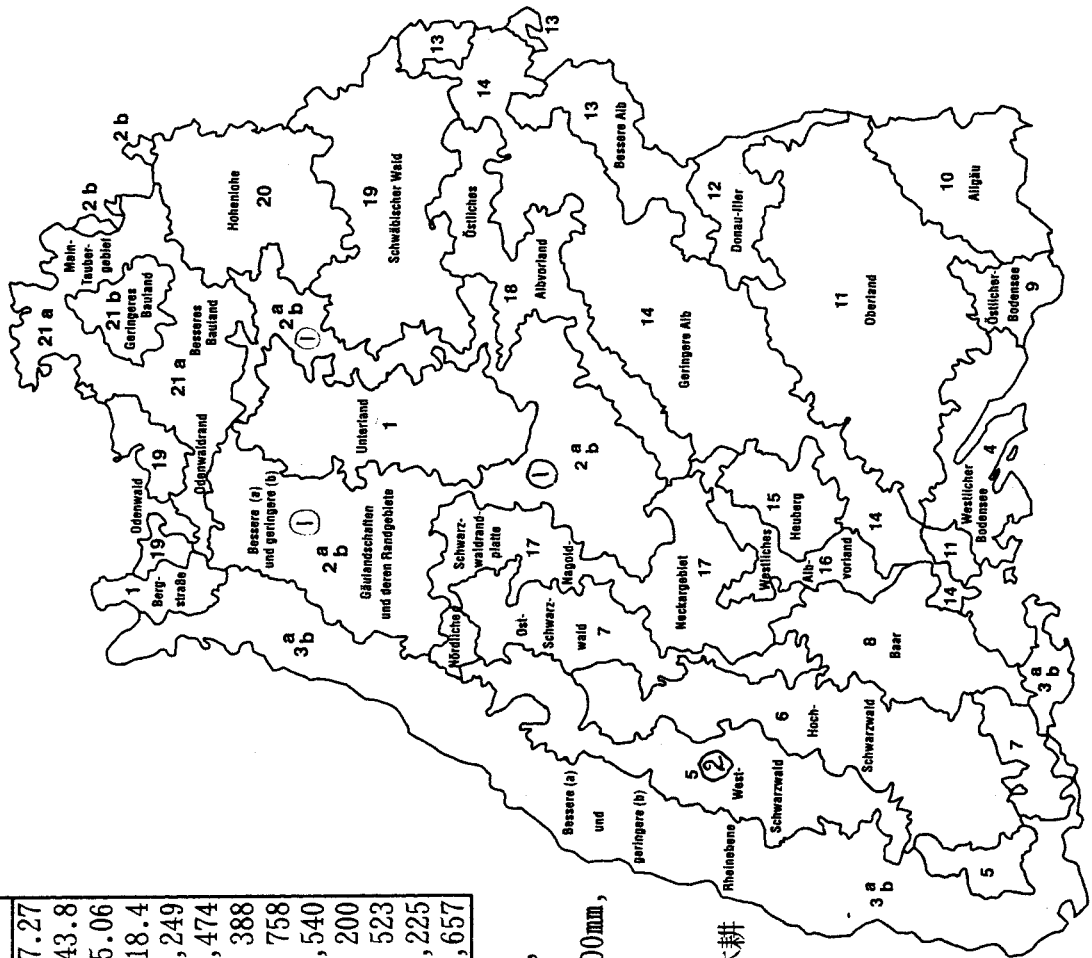
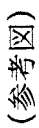
注(1)標高:150~400m,平均年間氣溫:8~9°C,平均年降水量:650~700mm,

農地に占める畑地の比率：65～100%。

(2)標高：300～1000m，平均年間氣溫：

農地に占める畑地の比率：20～40%

(3)CAP改革の作物奨励金を含む



多くの州が独自に行っている農業環境政策は、直接所得補償によって個々の経営が環境や景観を保全するための農法を採用するよう働きかける、点的な政策である。

バーデン・ヴュルテンベルク州のMEKAは1992年、その翌年から始まるCAP改革の「関連措置」としてEU全域に導入されることになる農業環境政策のモデル事業として始まった。その趣旨は文字通り、農産物の過剰削減、環境に対する負荷減少、文化景観の保全への貢献、それらによる所得減に対して補償金を支払うことであり、EUの**85年規則**を受けて92年以前から行われていた粗放化や休耕に関するプログラムを統合している。文化景観というのは自然景観（Naturlandschaft）に対置した概念であり、農耕や牧畜など人間の営為がつくる景観のことである。たとえば「山間地域」で放牧が行われず、草地が草地として維持（offenhalten）されないと、一面が木に覆われて単調な景観になってしまう。文化景観がそこに住む人々のみならず、休養やレジャーに訪れる人々にもたらす外部経済効果に対して、正確に言えば外部経済効果を生むための経営上の損失に対して代償を払うという考え方が、これらのプログラムの根底にある。

1992年の開始当初、MEKAの財政負担は州と連邦とが50%ずつ行った⁽¹⁾。だがすでに述べたように1993年からは、CAP改革の関連措置である**EU規則 2078/92**に基づき、EUが50%の財政負担を行い、残りの50%を州が負担している。

他州の農業環境政策と比べてMEKAがユニークな点は、粗放化、環境保護、景観維持のための多種多様なメニューが用意されており、各メニューに点数が付けられている点である。補償金受給申請者はその中からいくつかのメニューを選び、選ばれたメニューの点数に応じた補償金を受給することができる。また補償金受給を申請できるのは農家に限られず、申請に際しての所得制限もない。非農家でも参加でき、またメニューを自由に選んだり組み合わせたりできることが、MEKAの申請件数の多さ（1992年には約5万件）につながっていると考えられる。

MEKAが1995年の時点で用意しているメニューは表13のようなものである。1点が20DMに相当し、ha当たり最高受給額は550DM、一件当たりの最高受給額は40,000DMと定められている。1992年の開始当初は草地作や栽培の粗放化に関するものだけだったが、翌1993年には絶滅が危惧される家畜種の飼養、ビオトープでの耕作などのメニューが、また1994年にはCAP改革に伴って地下水保全地域での粗放的草地作、有機農業が新たなメニューとして加わっている。シュヴァ

表13 バーデン・ヴュルテンベルグ州MEKAのメニュー概要 (1995年)

<u>1. 文化景観の維持</u>	
1.1 草地作	
前提：最低5年間、経営全体の草地の働き返しをしないこと。	
基本額：	
草地1ha当たり1.2頭（大家畜単位）まで	5点/ha（草地）
草地1ha当たり1.3～1.8頭	3点/ha（草地）
草地1.8頭を超える	2点/ha（草地）
追加額：	
傾斜度25～50%の草地	5点/ha
“ 50%以上	9点/ha
粗放化の方法が2つ以下である	1点/ha
年に1回しか牧草を刈らない	2点/ha
湿地である	5点/ha
1.2 果樹作	
粗放的果樹作	10点/ha
傾斜地でのブドウ栽培	10点/ha
1.3 絶滅の危機にある家畜種の草地での飼養	
	5～10点/頭
<u>2. 栽培の粗放化</u>	
2.1 化学合成物を全く使用しない	
農薬、窒素肥料を使用しない	8点/ha
2.2 小麦、ライ麦に成長調整剤を使わない	
	10点/ha（小麦）
	6点/ha（ライ麦）
2.3 穀作の場合、畝幅を17cm以上とる	
	6点/ha
<u>3. 環境保全的生産技術</u>	
一年生作物栽培、永年作物栽培における	
間作による緑化	7点/ha
無耕起栽培	6点/ha
機械的、熱的手法による除草	5点/ha
<u>4. ビオトープ保全地域での耕作</u>	
湿地のビオトープ	15点/ha
その他のビオトープ	個別に計算
<u>1994年に追加されたメニュー</u>	
<u>1. 地下水保全地域における粗放的草地作</u>	
主要草地1ha当たり0.3～1.4頭以下の粗放的草地作を導入、維持	
	8点/ha
<u>2. EUの有機農業に関する規則（2092/91）に基づく有機農業を導入、維持</u>	
畑地、草地の場合	13点/ha
果樹作の場合	60点/ha

資料：バーデン・ヴュルテンベルグ州農村空間省作成。

ルツヴァルトのような「山間地域」の経営は多くの場合、条件不利地域補償金に加え、MEKAの基準に沿った草地作や希少家畜の飼養に対する補償金を受けている。

CAP改革が環境政策に与えた影響は財政面に留まらない。バーデン・ヴュルテンベルク州政府は、CAP改革によって半ば強制的に生じた休耕地に、MEKAを通じて垣根をつくり、果樹、草花を植えるよう農家に薦めている。景観の美化のためでもあり、土中の窒素の地下水への浸透を防ぐためでもある。また農家の側にも、「休耕に対してではなく、環境や景観を守ることにに対する補助金であれば納得できる」という意識がある。1995/96年の場合、休耕面積90,000haの約3分の2でMEKAのメニューが採用されている。

2) 州財政支出削減計画の影響

このように、農業環境政策に関してEUの模範生であるバーデン・ヴュルテンベルク州も、連邦規模で進められている財政支出削減計画のあおりをくらっている。

農業関連予算の場合、農業事務所、森林事務所などの州政府の出先機関の統廃合を手始めに、条件不利地域対策、さらにMEKA、水質保全プログラム、条件不利森林対策などの農業環境政策までもがカットを検討されている。とはいえ、EU当局がCAP改革の次なる目標として、直接所得補償を環境保全的なものに絞っていくと明言している中で、最も削減の可能性が高いのは条件不利地域対策のようである。

条件不利地域対策の削減案には二つある。ひとつは「条件不利農業地域」についてのみ、大家畜単位（ha）当たり補償金を、たとえば70DMの場合は55DMに、100DMの場合は70DMというように、一ランクずつ切り下げるというもの、もうひとつはやはり「条件不利農業地域」についてのみ、畑作（特に小麦、トウモロコシ）に対する補償金支給を中止するというものである⁽²⁾。

注(1) 結果的には、EUが連邦、州の負担分の17.6%を負担（返却）した。

(2) 州農村空間省担当者の談話（1996年9月）に基づく。

(6) 「山間地域」の事例紹介

最後に、今年9月に訪れる機会があったシュヴァルツヴァルトの村と農家の紹

介をする。

シュヴァルツヴァルトはライン川の東側に位置する南北160km、東西20～60km、最高標高1500m弱の地域である。総面積365,000ha（うち3分の2は州有林）は、バーデン・ヴュルテンベルク州の森林総面積の27%に当たる。モミ、トウヒ、カラマツなどの針葉樹で覆われ、文字通り「黒い森」の様相を呈している。戦後、農林業、手工業が急速に衰退したことから、州政府は73年から約10年間、インフラ整備、雇用創出を重点的に行った（シュヴァルツヴァルト・プログラム）。75年からは、既述のように条件不利地域の「山間地域」に指定されている。古くからハイキング、温泉療養、スキー等のために訪れる人々の多い地域であり、現在でも観光は重要な収入源である。

事例のグータッハ村（Gutach an der Schwarzwaldbahn）はシュヴァルツヴァルトの中央部にあり、標高は250～850m、村役場の1994年のデータによれば人口2,200人、農業経営数60（うち専業経営は35）、総面積3,174ha、うち3分の2以上（2,350ha）は森林（ほとんどが私有林）であり、農地面積は650ha（うち570haは草地）という概況になっている。戦後、経営数は約3分の1になったが、人口はわずかながら増えている（図6を参照）。被雇用者数は900、その内訳は工業部門（金属加工業、時計等の伝統的手工業）720、サービス部門160、官公庁20となっている。サービス部門には、大小合わせて63ヶ所（うち10ヶ所は農家民宿）の観光宿泊施設が含まれる。

前述のシュヴァルツヴァルト・プログラム、その後を引き継いだ村落開発プログラム（Dorfentwicklungsprogramm）により、70年代から80年代にかけて道路、上下水道の整備が行われ、現在では公共下水道が9割の世帯に、公共上水道が8割の世帯に通じている。村の中には小学校、幼稚園が1ヶ所ずつ、金融機関が2ヶ所、医者と歯医者が一軒ずつある。

訪問したM家は農地9.3ha（うち8.5haは草地）、森林49haをもち、村の中ではやや大きい部類に入る経営である。肉牛18頭（Vorderwälder（MEKAの希少家畜）、Angus）、豚4頭（自給用）を飼っている。世帯員は経営主夫婦（40才、42才）、子供（19才、18才、7才）のほか、叔父（74才）、叔母（70才）、身よりのない老人（96才）の8人である。主な働き手は経営主夫婦であり、経営主は農林業全般、主婦は農家民宿（4月中旬から10月まで営業、客室4部屋、貸別荘タイプ3つ）、家事を担当している。経営主は林業のマシーネンリング、消防団の、主婦は農村女性連盟の活動もしている。所得の5割は農家民宿から、残り

5割の3分の1（つまり全体の15%強）は条件不利地域補償金、MEKA、条件不利森林補償金等の直接所得補償によって支えられている。

5. おわりに

冒頭で述べたように、条件不利地域対策はCAPの一部でありながら、実施に際しては各国の裁量があり、それゆえEU全体について同対策の意義を一概に論じることとはできない。ドイツの場合、80年代半ばに農政の基調が「選別政策」から「小農保護」に変わったことが条件不利地域対策の拡充をもたらし、それが90年の東西統一による財政難やその後のCAP改革を契機に、「問題」として浮上したと言える。

バーデン・ヴュルテンベルク州の事例からわかったことを、前述のネアンダー氏の議論に沿って整理し、まとめにかえたい。

まず条件不利地域対策が、特に過疎化の防止という意味で地域政策の役割を果たしているかどうかについて。バーデン・ヴュルテンベルク州の場合、戦後40数年間を通じて、たとえ条件不利地域であっても、ごく一部を除いて人口が増加している。また「壁の崩壊」以降は、それまで減少傾向にあった地域においてさえ増加傾向にある。一方で、グータッハ村の事例からわかるように農家数が減少しているという事実を鑑みれば、農家に対して補償金を支払うことが最低限の人口の維持につながるという、同対策のそもそもの考え方は当てはまらない。それゆえ、地域政策としての役割については大いに疑問である。

次に所得政策としての意味について。93年から始まるCAP改革によって、直接所得補償に対する依存度は、条件不利地域の経営よりもむしろ非条件不利地域の経営の方が高くなっている。特に耕種作物の価格引き下げに対する補償金（作物奨励金）の影響が大きい。また条件不利地域の経営の場合でも、バーデン・ヴュルテンベルク州の簿記調査結果から近似的にわかるように、同対策の補償金それ自体が所得に占める割合はせいぜい2割程度である。つまり条件不利地域の経営であってもMEKA、水質保全プログラム、条件不利森林対策のような他のプログラムによる補償金、あるいはグータッハ村のM家のように農家民宿や林業などから得られる所得と組合わさることによって初めて意味をもつという状況である。

さらに農業環境政策との関係について。バーデン・ヴュルテンベルク州が80

年代末に傾斜地、水害常襲地、湿地帯を「小地域」として新たに指定したことは、粗放的な畜産の永続によって土壌流出や水害を防止するという意味で農業環境政策との積極的な関連づけと言えるのかもしれない。「小地域」や「山間地域」のように明らかに農業条件の悪い地域は別として、連邦規模での財政縮減計画の中で、MEKA等の農業環境政策を削らずに、条件不利地域対策費を一部カットするという案が検討されているということは、同対策が20年余りを経て岐路に立たされているということを如実に物語っているのではないか。

しかしながら農業者にとっては、たとえ数ある直接所得補償措置の一つであっても、所得の減少につながることは変わらない。財政難を理由に補償金を削ろうとする政府側と、既得権を守ろうとする農業者側の利害調整の行方に注目したい。

引用文献

1. 福士正博、1994、イギリスーその農業と共通農業政策改革ー、是永東彦・津谷好人・福士正博、ECの農政改革に学ぶ（全集 世界の食料 世界の農村⑭）、農山漁村文化協会
2. 市田（岩田）知子、1996、ドイツにおける農業構造政策の展開ー1992CAP改革以降の動きを中心にー、農業総合研究所
3. 石光研二、1990、ドイツ連邦共和国における条件不利地域対策の系譜、ドイツ連邦共和国の条件不利地域対策ーいわゆる山岳農民プログラムー（農村工学研究49）、農村開発企画委員会
4. 和泉真理、1989、英国の農業環境政策、富民協会
5. 今村奈良臣監修、1992、中山間地域問題（農林水産文献解題 No.27）、農林統計協会
6. 是永東彦、1994、マンスホルトからマクシャリーへーEC共通農業政策（CAP）の軌跡ー、是永・津谷・福士前掲書
7. 大内力編集代表、1993、中山間地域対策ー消え失せたデカップリングー（日本農業年報40）、農林統計協会
8. 高山隆子、1988、80年代の西独農政の基調、農業総合研究、第42巻第4号、農業総合研究所
9. 津谷好人、1994、ドイツー多様な顔をもつ条件不利地域対策ー、是永・津谷・福士前掲書

- 1 0 .Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten(BML),
Agrarbericht der Bundesregierung, Bonn, 各年次版
- 1 1 .BML, 1995, *Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 1993*, Bonn
- 1 2 .Commission of the European Communities, *The Agricultural Situation in the Community*, Luxembourg, 各年次版
- 1 3 .Commission of the European Communities, 1989, *Farms in Mountainous and Less-favored Areas of the Community*, Luxembourg
- 1 4 .Commission of the European Communities, 1993, *Support for Farms in Mountain, Hill and Less-favored Areas*, Luxembourg
- 1 5 .Commission of the European Communities, 1994, *The Agricultural Income Situation in Less-favored Areas of the EC* , Luxemboug
- 1 6 .Hendriks, Gisela, 1991, *Germany and European Integration - The Common Agricultural Policy: an Area of Conflict*, Berg, New York/Oxford
- 1 7 .Neander, Eckert, 1992, Zur Zukunft der Ausgleichszulage,
Agrarwirtschaft, 41: 221-222
- 1 8 .Neander, Eckert, 1994, Strukturpolitik von EG, Bund und Ländern zur Förderung ländlicher Räume in den neuen Bundesländern, *Schriftenreihe von dem Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsförderung e. V.*, Müncheberg, Berlin
- 1 9 .Plankl, Reiner, 1989, *Entwicklung der Ausgleichszulage in der Bundesrepublik, - Ziele, Ausgestaltung, Mittelaufwand -* , Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode(FAL)
- 2 0 .Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 1994a, *Jahrbücher für Statistik und Landeskunde von Baden-Württemberg Jahresband 1994*, Metzler-Poeschel Verlag, Stuttgart
- 2 1 .Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 1994b, *Statistik von Baden-Württemberg Band 488, Lange Reihen zur demographischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung 1950 bis 1993*, Metzler-Poeschel Verlag, Stuttgart

フランスにおける直接所得補償と条件 不利地域－粗放型畜産を中心に－

石井 圭一

〈目 次〉

1. はじめに	－ 課題と構成 －	45
2. 最近のフランス農林財政の特徴		45
3. 条件不利地域経営・粗放型畜産経営に対する所得補償		46
(1) 条件不利地域の定義		48
(2) 条件不利地域等補償金の支給対象		49
(3) 条件不利地域等補償金が農業経営に与える影響		50
(4) 粗放型畜産に対する所得補償		52
(5) 小括		60
4. 条件不利地域・粗放型畜産経営に対する各種補助金の影響		
－ フランス・モルヴァン地方の調査から －		64
(1) モルヴァン地方の特性		64
(2) モルヴァン地方の農業特性		64
(3) 肉専用種シャロレ種の生産		67
(4) モルヴァン地方の経営所得		67
5. おわりに	－ 条件不利地域に対する直接所得補償の課題と展望 －	70

1. はじめに - 課題と構成 -

1992年5月に妥結したE U共通農業政策（C A P）の改革は、翌年1993年から実施された。過剰処理のための補助金付き輸出の拡大が、E U財政の圧迫、アメリカとの農産物貿易摩擦を引き起こしたことがその背景にある。改革の基本は農業経営の所得維持政策を生産刺激的な価格支持から、直接所得補償に移行することにある。C A P改革により、過剰生産が解消し、農業予算の削減につながるかどうかは、今後の推移をしばらく見守る必要があるが、E U農業政策の大きな転換点であることは間違いない。直接所得補償は、条件不利地域、山間地域に対するハンディキャップの補償や環境保全的農業に対する補償措置として、また一部農畜産物に対する政策として講じられてきたが、C A P改革により直接所得補償政策はE U共通農業政策の中で、特異なものではなくなった。

本報告では、このような背景を踏まえながら、フランス条件不利地域における肉専用種繁殖、羊生産を主体とした粗放型畜産経営を取り上げ、これら経営に対する直接所得補償の影響について検討することを目的とする。そして、まず、最近のフランスの農林財政の特徴を捉えながら、条件不利地域等に関する措置を相対的に位置づけてみたい。次に、条件不利地域、山間地域に対して講じられる各種所得補償措置について整理する。そこでは、条件不利地域等補償金だけでなく、粗放型畜産経営に関連する補償金についても併せて考えたい。さらに、去る9月に実施したフランス・モルヴァン地方における調査によって得られた知見から、実際の経営レベルにおいて、直接所得補償があたえる影響を明らかにしたい。そして、最後に近い将来ありうる「第2次C A P改革」を前にして、条件不利地域、あるいは粗放型畜産部門に対する所得補償の今後の展望と課題について検討する。

2. 最近のフランス農林財政の特徴

フランスの農林財政の構成は90年代に入って、大きく変わった。C A P改革による介入価格の削減と直接所得補償の実施によるものである。

フランスの農林財政1694億フラン（1995年）のうち（このうち、36.4%がE U財源）、最も構成比の高いのが、「社会保障・共済関連費」の45%である⁽¹⁾。農業者共済制度に対する補助金でほぼ占められるが、E U財源と共同負担する農業

者早期引退制度や第三国に対する食料の人道的援助に関わる経費も含まれる。早期引退制度はC A P改革に伴い、再度導入されたものであり、55歳以上の低農業所得者を対象とした社会政策的意味を持つ。しかし、同時に青年農業者の自立や、規模拡大に寄与するように制度化されているため、構造政策としての意味は重要である。ただ第1表では、この「社会保障・共済関連費」を除いて農林関連財政構成比の推移を見た。

農林関連財政（939億フラン、1995年）の中で、市場政策、構造政策など農業生産、農業経営に対して直接影響を与える「農業生産対策費」が、77%をしめる。とりわけ、共通農業政策の枠組みにおいてE U財源でほぼ全額賄われる「市場調整・生産誘導」がおよそ6割の水準である。また、「セット・アサイド」は、C A P改革による価格引下げに対する所得補償の条件であるから、これを加えた65%がC A P改革により影響を受けたことになる。

C A P改革は、農業財政支出が農業生産に対して中立的であることをねらいとした改革であり、生産刺激的な価格支持から直接助成による農業所得の確保に置き換えることで実施された。フランスの農林関連財政の推移から、この点は明らかであろう。1991年、つまりC A P改革が合意される前年において、「価格支持」関連費57.9%、「直接支払い・生産誘導」5.5%が、1995年にはそれぞれ、19.9%、39.8%になった。また、C A P改革に伴う措置として、農業・環境プログラムが各国で実施されることになった。これについては、フランスの農業関連財政においても、「山間地域等補償・環境関連」費の構成の増加となって現われている。この費目の増加分は、後に詳述する「粗放畜産システム維持管理奨励金（通称、草地奨励金（Prime à l'herbe））」を導入したことが大きい。しかし、フランスの農林予算全体から見るとは言いえないことを始めに確認しておきたい。

注（1） Les concours publics à l'agriculture. Une nouvelle approche : Bilan sur 1991 et projections à 1996. Etudes,n.28, SCEES, juillet 1994. ）

3. 条件不利地域経営・粗放型畜産経営に対する所得補償

条件不利地域に立地する経営は、どのような措置でその所得が維持されているのだろうか。ここでの考察の対象は、直接所得補償に限ることとし、投資に対する優遇措置は含めない。まず、フランスにおける条件不利地域の定義、つ

第 1 表 フランスの農林関連予算

(100万フラン)	1991	1992	1993	1994	1995
第1領域 農業生産対策費					
総歳出	80.7	79.2	80.2	77.3	77.0
純歳出(共同課徴金除く)	76.2	76.3	79.9	77.1	77.0
11・経営自立・近代化	7.1	6.9	5.7	6.3	4.9
12・市場調整・生産誘導	63.4	62.3	64.0	57.1	59.7
うち価格支持	57.9	52.2	40.0	24.1	19.9
直接支払い・生産誘導	5.5	10.0	24.0	33.1	39.8
13・生産調整	4.0	5.0	5.5	8.0	7.0
うちセツアサイド	0.6	1.8	3.9	6.2	5.3
牛乳割当買戻し	2.8	2.5	1.0	1.2	0.9
ブドウ抜根	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4
14・山岳地域等補償金・環境関連	2.8	2.8	3.6	4.2	4.2
15・負債対策等経過措置	1.0	0.7	0.5	0.5	0.3
16・災害対策	1.6	0.8	0.3	0.4	0.4
17・疫病・病害虫対策	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
18・その他歳出	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
第2領域 食品産業関連費	1.3	1.2	1.0	0.9	0.8
第3領域 馬産振興関連費	0.9	0.8	0.9	0.8	0.9
第4領域 林業生産関連費	1.9	1.8	1.4	1.5	1.5
第5領域 農村空間・林野関連費	2.7	3.1	2.8	3.2	2.7
第6領域 研究・教育費	9.8	9.7	8.2	9.7	10.2
第7領域 一般行政費	7.2	7.0	5.8	6.8	6.9
純予算総額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

※ただし、第8領域 社会保障・共済関連費を除く。

出所: Les comptes de l'agriculture française de 1995. juin 1996.

まりその指定基準，及び所得補償の対象について，確認しておこう⁽¹⁾。

(1) 条件不利地域の定義

指定区域の農業経営に対する直接所得補償や投資助成等に関する優遇措置は，1975年のEC司令に基づき開始されたが（第1報告参照），フランスでは指定区域の基準を次のように定めた。

① 山間地域

EC司令により，標高が高く気候条件が厳しいため，植物生育期間が特に短い地域が山間地域として指定される。

1) 標高による基準：地中海に面する山間地域及び海外県では，平均標高800メートル以上，ヴォージュ山脈（ライン川を挟んでドイツ・シュヴァルツヴァルトと向かい合うフランスで最も緯度の高い山脈）では600メートル以上，その他の山間地域では700メートル以上。

2) 傾斜による基準：標高による基準を満たさないが，傾斜20%以上。

3) 標高，傾斜による基準を満たさないが，両者の複合によりハンディキャップは同程度と見られる区域：標高500メートル以上，かつ傾斜15%以上。

ただし，以上の条件を満たさない場合でも，山間地域指定コミューンと隣接し，社会経済上の関係が密接であれば，山間地域指定区域の面積より明らかに狭い範囲で指定が可能である。1)，2)，3)の基準のいずれかを満たせば山間地域に指定される。

また，山岳地域がフランスで固有のゾーニングとして設けられている。これは，標高1200メートル以上で，家畜頭数密度が20 UGB/km²⁽²⁾以下のコミューンが指定を受ける。農業経営に対する条件不利地域補償金単価が引き上げられる。

農業センサス（1988年）により，山間地域の農業構造について素描しておこう。農業利用面積376万haのうち，277万haが永年採草放牧地であり，輪作体系に組み込まれた草地面積をあわせると，325万ha，86%が草地面積となる。穀物面積は33万ha，飼料用トウモロコシ6万haの他，若干の油糧種子，果樹で構成される。家畜頭数は大規模家畜単位（UGB）換算で，309万UGB（うち牛263万UGB，羊40万UGB）で，草地面積に対する家畜飼養密度は1単位未満であり，粗放型畜産体系で構成される。経営類型から見ると，経営総数14.3万経営（うちフルタイムは8.9万経営）のうち，「羊及びその他草食家畜」経営が，23%，「酪農」経営が24%，「肉牛」経営が17%である。

② 普通条件不利地域⁽³⁾

土地生産性が低いため、耕種作物の導入が困難で集約化に適さない粗放的な畜産地帯、農業所得が低い地帯、人口密度が低く、農業人口の減少が地域の活力を弱める可能性のある地帯が条件不利地域とされる。フランスにおける指定基準は以下の通りである。

1) 農業利用面積当たり最終農業生産額が全国平均の80%未満、もしくは農業利用面積のうち草地基盤面積が50%以上かつ、草地基盤面積当たりの家畜飼養密度が1単位未満。

2) 家族労働力単位当たりの農業粗収入(RBE)が80%未満。

3) 人口密度が全国平均の50%未満、かつ就業人口の15%以上が農業に従事。

条件不利地域に指定されるために、上記1)、2)、3)の条件を同時に満たす必要がある。

条件不利地域の範囲の中にフランスは独自に、1) 山間地域に隣接し、かつ2) 農業生産活動の継続が危うくするような固有のハンディキャップがあり、山間地域的な特性をもち、3) 粗放型畜産を主体とする地域を山麓地域として区分した。この場合にも、農業経営に対するハンディキャップの補償額について、通常の条件不利地域よりも有利に設定される。

(2) 条件不利地域等補償金の支給対象

① 経営者、経営の条件

補償金受給の対象となる経営主は、1) 常時当該指定地域に在住する者、2) 受給前年の12月末日時点で65歳未満で、早期引退年金、農業者年金を受給していない者、3) 農業を主業とする農業経営者（山間地域においては、一定の所得水準の条件を満たせば、主業としない経営者も受給可能である。また、農業経営者社会共済に加入している場合には、手続き上農業を主業とする農業者とみなされる）である。その他に農業経営の条件として、1) 農業利用面積が3ha以上であること、2) 経営する農業利用面積の80%以上が、当該地域に含まれること、3) 補償金対象家畜が3 UGB（大規模家畜単位）以上であること、が必要である。

② 対象となる家畜

補償金は、保有する家畜に対して給付され、頭数は大規模家畜単位で計られる。1 経営当たり合計50 UGB、飼料基盤面積当たり1.0 UGBが支給限度である。

対象となる家畜は、牛、羊、山羊、馬であるが、羊については母羊及び更新用10ヶ月以上のメス羊、山羊は母山羊が対象家畜であるが山間地域のみが補償の対象となる。さらに、普通条件不利地域における搾乳牛のうち、牛乳が販売向けである場合には補償金の対象とならない。

③ 付帯条件

その他受給に関わる条件として、1)補償金を受給する経営者は、受給初年度から5年以上営農を継続しなければならない（ただし、年金生活者となる場合には、この限りではない）。また、2)対象年度冬季間（12月21日～翌年3月31日、なお申請期間は1月1日～31日）、受給申請した頭数、もしくはそれに相当する大規模家畜単位数以上を維持している必要がある。

④ 給付額

補償金の給付額（1994年）は、第2表の通りである。ただし、表中の単価は各県に割り当てる際の単価であり、県レベルで表中最高額と最低額の範囲内で定められる。ソーヌ・エ・ロワール県の例では、山間地域、山麓地域の給付単価を下げ、3地域間の格差を狭めている。

1990年において上に述べた地域の総経営数は、山間地域13.1万経営、山麓地域3.9万経営、普通条件不利地域16.1万経営で、計33.1万経営である（1988年の農業センサスによる総農業経営数は、101.7万経営）。このうち、補償金を受給する経営は、15.9万経営である。

（3）条件不利地域等補償金が農業経営に与える影響

以上のように、条件不利地域等補償金が対象とする経営組織は、肉専用種繁殖、羊生産、及び山間地域酪農といった粗放型畜産である。条件不利地域等補償金が経営類型別に与える影響は、第3表から明らかになる。主要な給付対象は「牛」「羊及びその他草食家畜」経営であり、「羊」生産経営をはじめ条件不利地域等補償金の重要性は無視できない。羊はその他家畜に比べて条件不利地域等補償金単価が優遇されていることも一部反映されているためであろう。

ところが、補助金全体に占める割合を見ると、条件不利地域補償金の構成比は「羊」生産をのぞき低落傾向にある。条件不利地域補償金以外の補助金額が上昇しているためであり、条件不利地域補償金の相対的な影響は弱められている。そこで、これらその他補助金の内容に進みたい。

第2表 条件不利地域補償金(ICHN)給付額の推移

(フラン)	山岳地域		山間地域			山麓地域			普通条件不利地域		
	牛・ヤギ	羊	牛・ヤギ	羊	羊(乾燥地域)	牛・ヤギ	羊	羊(乾燥地域)	牛(肉用)	羊	羊(乾燥地域)
1974	200	200	200	200	200	—	—	—	—	—	—
1978	300	300	200	200	200	100	100	100	—	—	—
1980	465	465	310	310	310	130	130	130	—	100	100
1983	600	600	350	355	385	150	165	165	—	143	143
1985	629	629	371	400	518	159	174	261	—	152	228
1988	764	838	568	620	793	217	281	471	152	254	422
1992	795	956	591	735	956	226	333	558	166	302	500
1993	882	960	656	816	960	251	370	619	184	335	555
導入時との 実質比(1993)	122%	133%	91%	113%	133%	103%	151%	253%	105%	167%	277%

出所: フランス農林省資料より作成

第3表 経営補助金に占める条件不利地域補償金 (%)

経営類型	1985	1989	1991	1992	1993	1994
大規模畑作	0.6	0.8	0.9	0.3	0.1	0.1
穀作専門	0.5	1.3	1.2	0.3	0.1	0.1
穀作及びその他大規模畑作	0.7	0.7	0.9	0.3	0.1	0.1
園芸	0.0	0.7	0.6	0.4	0.3	0.3
野菜	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
花卉	0.0	2.2	2.0	1.4	1.2	1.3
ブドウ・ワイン	0.3	0.6	1.0	1.1	0.5	0.7
高品質ワイン	0.9	1.9	2.3	1.6	1.1	1.5
その他ブドウ・ワイン	0.2	0.2	0.4	0.5	0.2	0.2
果樹	0.7	1.3	2.5	0.6	0.8	0.8
牛	22.8	26.2	21.4	21.4	15.9	12.3
酪農	28.0	30.0	22.7	24.8	17.8	14.1
肉牛	17.1	21.7	20.4	18.5	15.3	11.7
乳肉複合	22.0	27.0	19.6	21.4	12.0	9.5
羊およびその他草食家畜	30.0	25.5	22.8	23.7	19.5	18.9
うち 羊	n. d.	27.4	25.2	26.6	23.1	24.4
施設型畜産	7.0	7.9	7.8	7.2	4.4	3.6
畑作複合	1.5	2.5	3.5	1.5	0.9	0.8
その他複合経営	6.8	8.9	8.0	5.8	3.0	2.6
全経営	12.8	15.1	14.1	9.9	5.3	4.7

出所: Les comptes de l'agriculture française より作成.

（４）粗放型畜産経営に対する所得補償

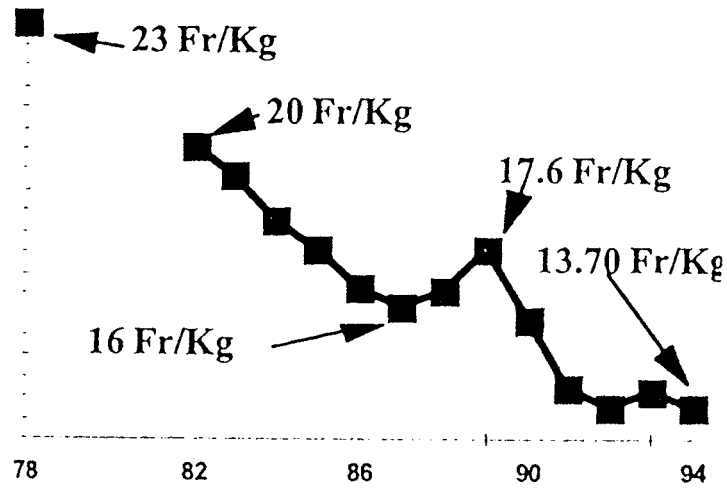
条件不利地域等補償金はその給付の条件からみて、粗放型畜産が対象の中心をなす。そこで次に粗放型畜産経営に対する補助金について整理しておこう。これらは地域限定の直接所得補償ではないが、条件不利地域の粗放型畜産に対しては、非常に大きな意味を持つ。いずれも、市況の悪化に伴い導入された補償金で農業所得の低下を補填するものである。ＣＡＰ改革以前から実施されている繁殖メス牛補償金、オス牛補償金、羊生産補償金、ＣＡＰ改革を契機に導入された牛生産補償金に対する粗放加算、草地奨励金がある。

① 繁殖メス牛補償金（Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes）

肉専用種メス牛に対する補助金交付^{（４）}は、肉牛市況悪化による所得の下落を補う目的で1980年に開始された。第1図は、フランスを代表する肉専用種であるシャロレ種の生体重当たりの生産者受け取り価格の推移が1994年価格を基準に実質化して示されている。1978年の237フラン/kgから1987年にかけて下がり続け、さらに89年から90年代前半にかけて低落し、1984年には13.77フラン/kgにまで達した。ＣＡＰ改革により牛肉介入価格の引下げに伴う所得補償を実施することになったが、これは新たな補助金を創設するのではなく、繁殖メス牛補償金やオス牛補償金の単価の増額として実施されている。ちなみに、改革前の頭当たり補助金6717フラン（92年）は、11577フラン/頭（1995年）に増額された。当初は、搾乳を全く行わない経営に限っていた。酪農経営の場合、搾乳部門の収入があるため牛肉価格の下落の影響は、肉専用種経営より小さいためである。しかし、1990年に小規模酪農経営にも対象を拡大し、93年のＣＡＰ改革実施に伴い、年間搾乳量120,000kg以下の経営（フランスでは、搾乳牛頭数24頭程度）における繁殖牛について補助金交付の対象とした。

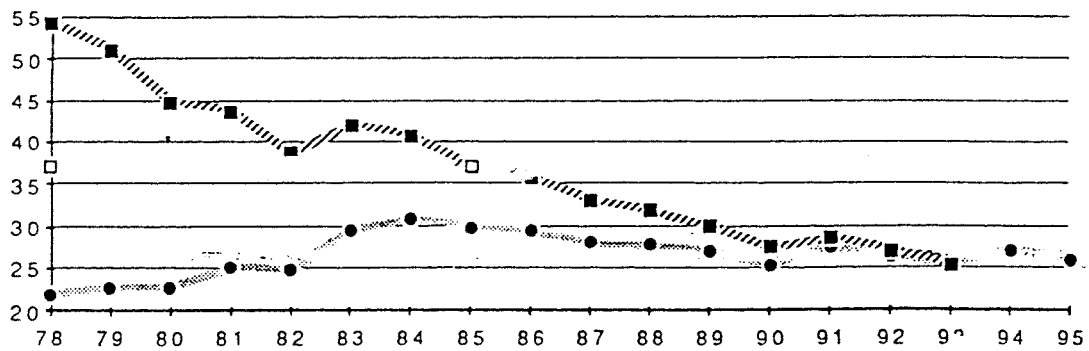
このような補償金単価の増額とともに、過剰生産を防止する目的から、この補償金には補助対象限度頭数が設けられている。つまり補償金受給の割当である。補償対象限度頭数は、1992年時点の保有頭数となり、その後の増頭分の保証は受けられない。1992年末の保有申請頭数390万頭（ＥＵ構成国全体の限度頭数の34%）のうち、3%分を留保枠として吸い上げ、ＣＡＰ改革前に対象とならなかった一部の乳肉兼用種への割当、青年農業者に優先的に配分することになっている。

第1図 シャロレ牛繁殖経営が受取る生体価格(フラン/kg)
(1994年価格をもとに実質表示)



出所: INRA-ESR, Theix, INRA Sciences Sociales n.3 mai 1996.

第2図 フランス中央部における生産者肉用子羊取引生体価格(フラン/kg)
(取引価格と1993年をもとにした実質価格)



出所: Chambre d'Agriculture de la Cote d'Or (1995)

② オス牛補償金（Prime spéciale aux bovins mâles）

生後8ヶ月のオス牛を対象（10ヶ月まで保有することが条件）に、1987年に介入価格の引下げを契機に導入された。第1図の生産者受け取り価格の谷の時期に当たる。オス牛育成の少ない粗放型畜産よりもむしろ、肥育を行う酪農経営への影響が大きい補償金である。繁殖メス牛補償金とともに、CAP改革にあわせて1993年より補償金単価は大幅に増額され（92年315フラン、95年720フラン）、さらに20ヶ月目にも、補償金が給付されることになった（同様に、22ヶ月まで保有）。

繁殖メス牛と同様、奨励金対象限度頭数が1992年末時点の申請頭数をもとに、フランス全土で、190万頭（EU構成国全体の限度頭数の17%）に設定された。個別経営の限度頭数は、経営当たり各年齢ごとに90頭である。

③ 羊生産の奨励

羊肉生産は、生産性の低い草地、傾斜地に適しており、山間地域を始め、条件不利地域には重要な産品である。繁殖メス牛補償金と同様に、1980年に羊生産補償金（Prime Compensatrice Ovine）が羊生産者の所得下落を補填する目的で導入された。第2図は、フランス中部/中西部における肉用子羊価格の推移である。70年代後半から価格の傾向的下落が続いている。フランスの羊肉消費は28.4万トン、対する生産量は13.3万トンで、その不足分をイギリス、アイルランドなどからの輸入で賄っている。

羊生産部門における改革自体の影響は、後述する補償金対象限度頭数の設定に止まるが、CAP改革に先立つ1989年から、価格引下げ措置が始まっている。羊生産補償金の単価は、EU委員会が定める羊肉基礎価格（100kg当たり）と市場価格の差額が羊補償金単価算定の基礎となる。1984～87年に羊肉相場の下落にあわせて毎年約50%の引上げがなされた。しかし、1991年から羊生産頭数の増頭にペナルティをかけるために、基礎価格に対しスタビライザー指数を導入し補償金単価の抑制が図られた。さらに1989年から1992年にかけて、市場価格との差額（100kg当たり）から頭数当たりの補償金単価を算出するための係数を下げることにより、補償金単価の圧縮が強化されている。EUによる補償額の抑制に加えて、ポンドの対フランレートの下落がかさなり、フランスの羊肉生産への打撃が深刻化している。91年から羊肉基礎価格の引下げにあわせて、条件不利地域及び山間地域の羊肉生産経営の救済を目的として、「農村補償金（

Prime Monde Rural) 」と命名された羊頭当たりに対する補償金が導入されている（第4表）。

ただし、羊生産補償金にも1992年から補償金の割当制度が導入された。補償金対象頭数は1989年に補償金を受けた頭数とされた（93年に、条件不利地域及び山間地域の割当について、全体の1%分を上乗せして優遇している）。1991年の補償対象頭数は、740万頭で、EU構成国全体の約10%である。

羊生産に対しては、条件不利地域等補償金の中でも優遇されている。1983年から山間地域、山麓地域で羊とその他家畜が差別化され、1988年から山岳地域においても羊に対する補償金単価は高く設定されるようになった。また、普通条件不利地域に対する条件不利地域等補償金は当初羊のみを対象としており、繁殖牛が対象となったのは1988年からである。羊とその他家畜との単価の格差は、当初10%程度であったが、1990年より山岳地域で10～20%、山間地域で25%程度、山麓地域40%程度、普通条件不利地域で80%程度高く設定されている。

④ 粗放加算

生産システムの粗放化を促すことをねらいとして、上記の繁殖メス牛補償金及びオス牛補償金を受給する条件として、一定以下の家畜飼養密度を満たさなければならないことになっている。改革初年度の最高飼養密度は、草地基盤面積1ha当たり3.5 UGBであったが、毎年0.5 UGBずつ引き下げられ、1996年には2.0 UGB以下を条件とする。ただし、この場合の家畜飼養密度の計算は、繁殖メス牛補償金、オス牛補償金、羊補償金の対象頭数（UGB）をもって行う（一部対象となる酪農経営の場合、牛乳生産割当てからみなし計算される頭数を含む）。ただ、フランスにおいては草地を基盤とする経営の場合、この家畜飼養密度の上限により受給条件を満たせない経営は実質上ないといっている。フランスではごくわずかに存在する集約的な肥育専門経営や大規模畑作地帯の穀物-肥育複合経営を補償対象からはずす意味を持つ。

さらに、飼料基盤面積1ha当たり家畜飼養密度が1.4 UGB以下の場合に、繁殖メス牛補償金及びオス牛補償金の対象UGBにつき、補償金の加算がある（1996年、240フラン/補償金対象UGB、なお、この加算額はCAP改革初年度の1993年より単価の変更はない）。

このように、家畜飼養密度の上限や粗放加算によって、粗放的経営の振興を目的としているわけだが、結果としてハンディキャップ補償金制度が対象とす

第4表 肉牛・羊補償金額の推移

	(頭/フラン)	1981	1982	1985	1987	1992	1993	1994	1995
繁殖メス牛奨励金	EU負担分	120	93	105	189	395	559	759	958
フランス加算分(40頭以下)		119	154	175	189	277	200	200	200
	(40頭超)	-	30	35	38	119	40	40	40
計	(40頭以下)	239	247	280	377	672	759	959	1158
	(40頭超)	119	123	140	226	514	599	799	998
オス牛奨励金		-	-	-	-	316	479	599	718
粗放加算		-	-	-	-	-	239	239	239
羊生産奨励金		-	12	62	165	147	169	142	164
農村奨励金		-	-	-	-	55	44	44	44

出所: M.SESRIERS, 21 mai 1992: naissance de la nouvelle PAC. Les Cahiers n.1-2, mars-juin 1996, SCEES

La filière ovine en Cote d'Or. Chambre d'Agriculture de la Cote d'Or, 1996

INERM, Impact des aides sur les revenus agricoles en zones defavorisees, CEMAGREF, fev. 1988.

る畜産経営の所得確保と同じ意味を持つ。

⑤ 粗放型畜産システム維持奨励金（Prime au maintien aux systèmes d'élevage extensif: 通称草地奨励金（Prime à l'herbe））

フランス独自の措置として、より一層家畜飼養密度が低い畜産経営に対して給付される奨励金が草地奨励金である。草地奨励金はCAP改革による牛肉介入価格の引下げによる所得の下落を補償とする目的で設置されたのではなく、CAP改革に伴う措置として改めて位置づけられた農業-環境プログラムの一環をなす奨励金である。家畜飼養密度は、経営の農業利用面積のうち75%以上が草地である場合には、草地面積当たり1.4 UGB以下であればよいが、75%未満の場合1.0 UGB以下である必要がある。ただ草地奨励金の場合の家畜単位数の計算は、粗放加算対象の頭数が繁殖メス牛補償金もしくはオス牛補償金の対象頭数をもって当てられたのに対して、年間を通じた全家畜が対象となる。このため、粗放加算の給付を受けるための条件となる家畜飼養密度より、低い飼養密度で計られる。

対象とする草地は、経営内の一時的草地（Prairies temporaires）、人工草地（prairies artificielles）、永年草地（prairies permanentes）であり⁽⁵⁾、1経営当たり100haを上限に給付される。受給するためのその他の条件は、以下の通りである。

- 1) 草地3ha以上、常時3 UGB以上で経営する
- 2) 農業を主業とし、60歳未満、ただし所得水準によっては、農業が副次的でも可
- 3) 牛もしくは羊を飼養
- 4) 5年間全草地面積、永年草地面積を維持する
- 5) 年間平均飼養密度条件を遵守する
- 6) 奨励金対象圃場の維持・管理を行う（放牧もしくは刈取りを行い、垣、溝、水飲み場を管理する）⁽⁶⁾
- 7) 引退する場合に、奨励金契約は譲渡可能
- 8) 一時的草地の場合には、播種の日から3年間同じ圃場で維持する

1993年から開始された草地奨励金制度は、5年間の時限的制度となっており、1997年まで奨励金が給付される。給付額は1993年200フラン/ha、1994年250フラン/ha、1995年以降300フラン/haである（したがって、1995年以降1経営当たりの上限は30,000フランであるが、共同経営（GAEC）の場合、経営主資格のある構成員数を

掛け合わせたものが上限となる)。

草地奨励金の対象経営数、対象面積は、原則的に1993年末で申請を打ち切られた時点で、約12万の畜産経営、総面積580万haが対象となった。1994年には5,000経営が追加申請している⁽⁷⁾。95年以降、新たに自立した経営のみが受給申請可能であり(ただし、奨励金の給付期間は97年まで)、その後大きく拡大することはないであろう。フランスの全農業利用面積が3,000万ha、全草地面積が1,060万ha(1995年)であるから、草地奨励金により少なくとも5年間維持管理される草地は、草地面積の5割をこえる。

粗放生産を奨励する粗放加算、草地奨励金をともに受給する経営は、肉牛生産経営(経営粗所得のうち75%以上が肉牛)の66%、粗放加算のみを受給する経営が21%、どちらも受けない経営は13%と推定されている。粗放型経営に対する奨励金をともに受給する場合、1UGB当たりの奨励金額は全肉牛生産経営の平均に対して12%高く、どちらも受けない経営は32%低くなる(1994年)⁽⁸⁾。

⑥ サイレージ用トウモロコシ生産補償金－「集約化奨励金」－

草地奨励金はCAP改革に伴う措置として位置づけられた農業-環境プログラムの一環として導入された。しかし、導入の意図としては、自給飼料穀物やサイレージ用トウモロコシを基盤にした集約的な飼料生産システムが受ける相対的有利性を緩和することが目的としてある。サイレージ用トウモロコシはCAP改革による介入価格の引下げの影響を受けないにもかかわらず、作付け面積を穀物として申請し穀物生産補償金を得ることができことになっている。この経緯について、若干補足しておこう。それは、CAP改革の根幹、つまり穀物の価格引下げに起因する。

穀物価格の大幅な引下げは、域外特にアメリカから輸入される家畜飼料となる穀物代替品の域内市場を奪還しようとするものであった。生産費の30～40%を家畜飼料に費やされる養豚、養鶏の場合、穀物価格の大幅な引下げにより、10～15%のコスト削減につながる。豚肉・鶏との相対価格が広がり、かつ牛肉消費が減少傾向にある中、畜酪農部門は、養豚、養鶏部門ほど穀物価格引下げのコスト引下げ効果はない。このため、CAP改革による牛肉介入価格の引下げ(15%)は、牛肉の過剰問題への対処というよりも、豚肉、鶏肉との相対価格が考慮された結果である⁽⁹⁾。他方、サイレージ用トウモロコシを穀物生産補償金の対象とするという点は、当初のCAP改革案(マクシャリープラン)にはな

かった。しかし、穀物価格の下落により穀物や穀物代替品を飼料とする施設型酪農（特にオランダ）には非常に有利となる。反面、サイレージ用トウモロコシを飼料基盤とするフランス西部地方の酪農の競争力が相対的に弱まってしまう。サイレージ用トウモロコシを穀物としてカウントし、穀物生産補償金受給への道を開いたのはこのためとされている⁽¹⁰⁾。

自給飼料用穀物もしくはサイレージ用トウモロコシを生産する経営は、したがって、穀物生産補償金を受給するために、これらの面積を穀物生産面積として申請するか、繁殖メス牛補償金もしくはオス牛補償金受給の条件となる飼料基盤面積当たり家畜飼養密度2 UGB以下を満たすために、草地基盤面積として申請するか、選択する必要がある。実際に1995年の申請では、自給飼料穀物面積およそ300万 haのうち、27万 haのみが飼料基盤面積として申請している⁽¹¹⁾。繁殖メス牛補償金もしくはオス牛補償金の受給条件として設定された飼養密度は、フランスでは高いハードルではないことを表している。EU諸国の中では家畜飼養密度が低いフランスでは、家畜飼養密度による限度頭数の設定が、粗放化を促しているとは見られていない。むしろ、設定された家畜飼養密度の水準よりもすでに十分粗放的な経営に対する追加的な所得補償となっている。

このように環境保全型、つまり粗放的な畜産の育成を図る裏で、異なる畜酪農システムの競争条件を均等化するために集約的なサイレージ用トウモロコシの生産を促すことになってしまった⁽¹²⁾。この点については、今後のCAP改革の見直しの議論が繰り広げられる中で、1つの課題となるであろう。

⑦ 粗放型生産の奨励効果

以上のようにサイレージ用トウモロコシ生産に対する補償金を認めたことにより、集約的な畜産システムにインセンティブを与えているとはいえ、粗放加算や草地奨励金の導入により粗放的な畜産経営を優遇していることは明らかである。この点について、Hassan（1996）らによるミディ・ピレネー地方を対象とした調査研究結果を利用して、その効果を確認しておこう。第3図はCAP改革による穀物、牛肉の介入価格の引下げが経営に及ぼす減収と繁殖メス牛補償金、オス牛補償金単価の引上げ、及び粗放加算、草地奨励金の導入によるリカバリーを見たものである。粗放加算、草地奨励金の有無により、集約度（もしくは粗放度）の異なる経営について比較したものである。いずれの経営もCAP改革に伴う一連の操作により、増収分が減収分を上回っている。ここで確

認すべきことは、粗放型畜産システムに対する一連の措置により、集約度の低い経営ほど経営粗余剰が大きくなる点である。牛肉介入価格の引下げにより生じた減収は繁殖メス牛補償金やオス牛補償金ではカバーできないが、粗放加算が加わることにより減収を相殺していることが分かる。粗放加算及び草地奨励金を受給していない集約度の高い畜産経営の場合、耕種作物に対する補償金でようやくすべての減収分を補っている。このように粗放化を奨励する各種補助金により、集約度の低い経営を優遇していることは明らかである。

(5) 小括

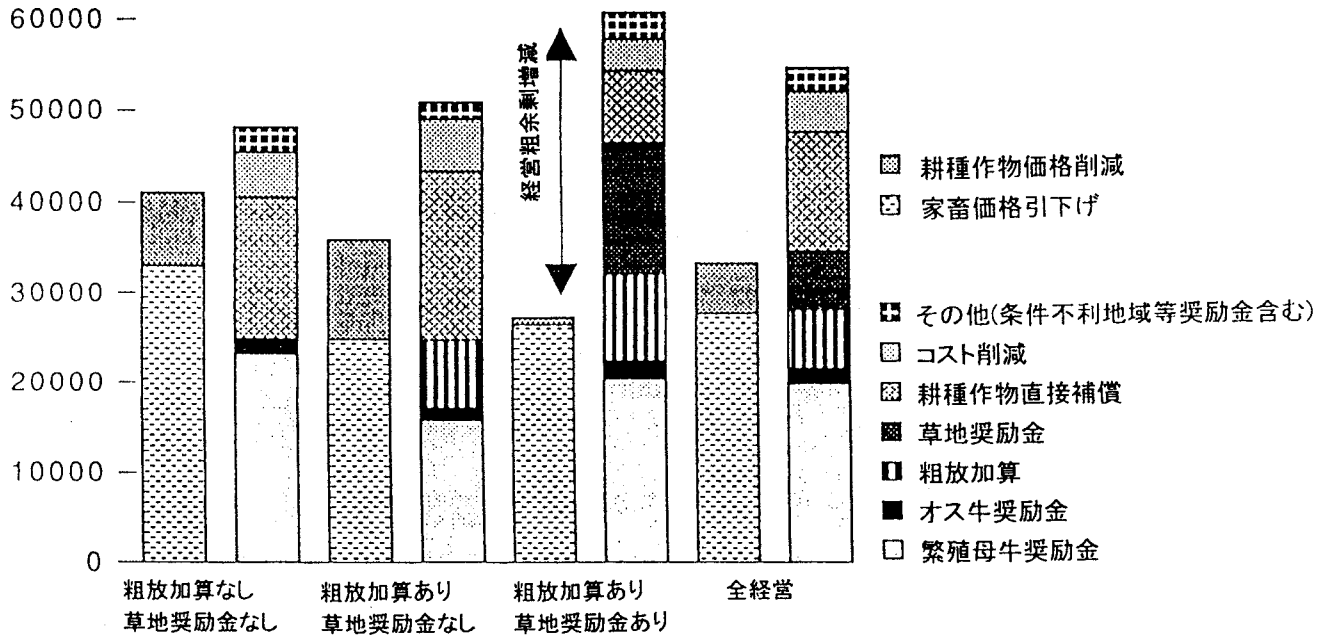
以上のように、条件不利地域等補償金に加えて粗放型畜産経営が受ける各種補助金は、CAP改革を契機に大幅に増額された。第5表は、1985年以降、特にCAP改革前後から最近までの経営粗所得に占める経営補助金の割合について、経営組織類型ごとにその推移を示している⁽¹²⁾。1985年時点ですでに、「肉牛」生産と「羊」生産経営における補助金は、それぞれ31.6%、25.9%に達していた。先に示したように条件不利地域等補償金に加えて、価格低落に伴う所得補償を受けているからである。CAP改革に伴い、価格の引下げとともに補償金単価が大幅に引き上げられた結果、1993年から「肉牛」生産経営の補助金依存度は、更に高まっている。CAP改革自体の影響は、軽微であるが「羊」生産経営においても羊生産補償金の増額、条件不利地域等に適用される農村補償金の導入により、補助金依存度は高まり、1994、95年には経営としては、赤字となってしまっている。フランスにおける粗放型畜産経営の存立は、直接所得補償がなければありえない。

フランス農林省がCAP改革の影響予測のために作成したモデルの結果について、条件不利畜産地帯であるブルゴーニュ、リムザン、ミディ-ピレネ地方の「肉牛」「羊」経営の所得への影響を見たものが、第6表である。CAP改革前の1991年の経営簿記調査をもとに、予想される価格の下落と直接所得補償額から、CAP改革後(1996年)の所得を推計したものである。介入価格引下げに伴う市場価格の下落にもかかわらず、各種補償金の増額、新規補助金の給付開始により、96年の推定可処分所得は91年所得を上回る。また、直接補助金受給額が可処分所得額を上回ると見られている。これら条件不利地域の粗放型畜産システムにおける条件不利地域補償額の構成比の低下が明らかであろう。

第3図

牛肉価格引下げによる減収と各種奨励金引上げ等によるリカバリー
(経営の粗放度別) フランス・ミディ・ピレネー地方の場合

(フラン)



Source: D.Hassin, B.Legagneux, L. Vignau-Loustau, Economie Rurale n. 232 mars-avril 1996

第5表 経営粗所得に占める経営補助金(%)

経営類型	1985	1989	1991	1992	1993	1994	1995
大規模畑作	3.1	4.0	6.2	18.2	54.3	60.6	61.2
穀作専門	2.1	2.4	5.3	15.2	62.7	78.7	80.2
穀作及びその他大規模畑作	3.6	4.8	6.4	19.3	52.0	56.2	56.7
園芸	1.9	4.2	3.5	8.9	9.5	9.2	9.8
野菜	3.1	5.4	3.8	10.4	11.3	11.6	13.1
花卉	1.0	2.8	3.0	6.3	6.9	5.6	5.5
ブドウ・ワイン	6.9	3.4	1.9	3.0	8.1	4.9	4.8
高品質ワイン	1.5	1.2	0.9	2.0	5.0	2.4	2.8
その他ブドウ・ワイン	20.5	10.0	5.4	5.7	13.6	11.3	9.8
果樹	10.2	10.5	4.8	43.1	56.6	28.2	31.4
牛	10.6	14.7	20.7	19.8	27.9	34.4	39.6
酪農	6.9	9.9	15.7	13.2	19.3	23.2	26.9
肉牛	31.6	40.5	45.8	49.4	61.4	73.2	83.0
乳肉複合	8.2	9.7	12.4	11.6	21.2	26.3	30.4
羊およびその他草食家畜	25.9	50.3	58.9	59.0	80.6	87.4	97.2
うち 羊	n.d.	61.4	72.8	74.8	96.8	105.0	114.1
施設型畜産	2.4	3.8	4.7	5.6	16.8	19.9	20.3
畑作複合	7.0	8.2	6.5	15.1	33.1	32.7	33.3
その他複合経営	8.4	9.8	12.1	14.7	34.1	39.7	43.1
全経営	7.1	9.1	10.8	16.8	35.7	38.1	39.4

※RBE(経営粗所得): 付加価値(販売額ベース) + 各種経営補助金 + 災害補償金 - 資金 - 保険料 - 経営者保険料 - 生産に対する課税(付加価値税は含まない) - 災害保険掛金 - 資本利子 - 賃貸料 - 地代
出所: Les comptes de l'agriculture française より作成

第6表 CAP改革による介入価格引下げ/直接所得補償の影響
「肉牛」生産経営, 「羊」生産経営

(フラン, ha)	Bourgogne		Limousin		Midi-Pyrenees	
	「肉牛」	「羊」	「肉牛」	「羊」	「肉牛」	「羊」
1991年 標本経営数	100	13	121	28	38	70
経営面積(ha)	76.2	70.7	52.7	52.1	44.0	58.1
飼料基盤面積	68	59	47	51	39	40
繁殖メス牛 or 繁殖メス羊頭数	43	108	38	255	32	175
飼料基盤面積当たりUGB	1.2	1.0	1.2	1.0	1.3	1.3
粗生産額(1991)	278,732	257,923	232,896	184,902	173,633	273,157
粗生産額(1996)	233,663	214,841	198,446	153,655	149,866	250,105
粗生産額変動	-45,069	-43,082	-34,450	-31,247	-23,767	-23,052
うち穀物	-5,109	-14,727	-3,264	-3,731	-985	-1,722
肉牛	-37,934	-15,334	-30,293	-11,174	-22,848	-4,679
羊	-1,222	-9,832	-819	-15,523	-135	-16,946
直接補助金(1991)	61,264	65,087	50,016	100,685	41,712	83,945
直接補助金(1996)	129,294	129,068	101,889	152,513	83,524	127,611
直接補助金変動	68,030	63,981	51,873	51,828	41,812	43,666
うち穀物補償金	13,649	17,369	8,277	10,729	5,023	11,333
油糧種子補償金	996	3,300	40	419	128	323
サイレーン用トラモロン補償金	3,162	2,799	3,537	2,844	2,098	1,708
休耕補償金	1,465	3,303	463	292	191	588
羊生産補償金増額分	541	7,316	602	13,024	84	13,893
繁殖メス牛補償金増額分	23,110	10,328	21,288	7,788	17,291	3,885
農村補償金増額分	325	2,770	237	5,137	33	5,167
オス牛奨励金増額分(10ヶ月)	2,184	601	957	295	1,319	164
オス牛奨励金(22ヶ月)	2,366	484	921	285	890	303
オス牛補償金粗放加算	1,979	522	787	252	980	185
繁殖メス牛補償金粗放加算	10,063	4,489	8,559	3,031	6,366	1,385
条件不利地域補償金増額分	376	177	1,242	1,420	1,934	2,524
草地奨励金	8,155	13,295	5,084	11,504	5,515	7,886
可処分所得(1991)	65,385	75,787	89,453	77,376	65,385	75,787
可処分所得(1996)	95,313	106,764	111,839	104,468	95,313	106,764
可処分所得変動	29,928	30,977	22,386	27,092	29,928	30,977
直接補助金/可処分所得(1991)(%)	94	86	56	130	64	111
直接補助金/可処分所得(1996)(%)	136	121	91	146	88	120

フランス農林省が作成した経営簿記調査による改革の影響評価モデル(PECARI)の結果より

評価モデルにおける仮定

91-96年間の価格下落: 穀物 35%
油糧種子 50%
羊肉 18%
牛肉 15%

1996年補助金額: 繁殖メス牛補償金 1145フラン及び987フラン/頭
オス牛補償金 711フラン/頭
粗放加算 237フラン/頭
羊生産補償金 197フラン/頭(雌羊) 条件不利地域には、55フラン加算(農村奨励金)
条件不利地域等補償金 11%増
草地奨励金 300フラン/ha
油糧種子補償金 3728フラン, 3444フラン, 2736フラン
穀物補償金 355フラン/t (各地方の標準収量を乗じ、面積当たりで給付)
休耕奨励金 450フラン/t (同上)

なお、補助金額は、当初から予定されていたもので、実際をほぼ反映する。

穀物価格の実際の下落は、20~25%程度に止まり、牛肉については、91年第1週と96年第1週を比較すると30%(メス牛U規格)下落している。羊は同様に7%の下落である。

出所: Donnees Chiffrees (Agriculture), n.55 mars 1994. AGRESTE, SCEES. p19-p58 より作成

注(1) フランス条件不利地域政策の展開、動向については、是永東彦「フランスー山地農業への重点的支持制度の展開ー」是永、津谷、福士『E Cの農政改革に学ぶ』農文協、1994年に詳しい。

(2) 主な家畜についての大規模家畜単位 (Unité de Gros Bétail:UGB) の算出は、以下の通りである。

種牛、経産牛及びその他2歳以上の牛	1 単位
6ヶ月以上2歳未満の牛	0.6 単位
経産羊及び繁殖用10ヶ月以上メス羊	0.15 単位

(3) 本報告では、75年E C司令に基づくハンディキャップ補償政策の対象全体を条件不利地域(政策)とし、山間地域と区別する場合については、特に普通条件不利地域とした。

(4) E Uレベルにおける肉牛関連の補償金制度については、各国の実施状況とともに、釘田博文、東郷行雄「E Uの肉牛奨励金制度の運用状況」『畜産の情報(海外編)』95年5月、で解説されている。

(5) 農業センサス等の統計上の定義では、人工草地はマメ科飼料作物が作付けされ、1年以上固定される草地で、一時的草地はイネ科飼料作物の作付け、もしくはイネ科、マメ科飼料作物の混植である。これらは、一般に輪作体系に組み込まれる。

(6) 山間地域に立地する草地面積72haを経営する経営者によると、圃場を区切る生け垣の管理(刈り込み等)に、およそ8時間×30日を要したという(農業指導員立ち会いによる経営調査より)。

(7) BIMA,n.1423, 15 juin 1994.

(8) Bazin G,Blogowski A, Boyer Ph.,Réforme de la PAC et réduction des inégalités de revenu agricole. Economie Rurale, n.232, mars-avr 1996.

(9) Baudin P.,La fixation des prix agricoles pour 1993/1994. Revue du Marche commun et de l'Union Européenne, n.371 septembre - octobre 1993.

(10) Agreste, Les Cahiers, n.1-2, mars-juin 1996, p58.

(11) Guesdon J-C, Chotteau Ph, Kempf M, Vaches d'Europe : lait et viande. Aspects économiques. Institut de l'Elevage/Economica, 1995.

(12) Bazin(1996)らの推計によれば、草地奨励金総額12億フランに対して、サイレージ用トウモロコシに対する補助金総額は20億フラン(1994年)で、草地奨励金の導入にもかかわらず、畜産部門における集約化を促している側面がある。

(13)「肉牛」「羊」生産経営ともすべてが条件不利地域ではなく、経営簿記調査の標本経営数555経営(1994年)のうち、条件不利地域には指定されていないブルターニュ、

ペイ-ドゥ-ラ ロワール 地方の経営がそれぞれ、61経営、13経営が含まれることを付言しておかなければならない。いずれも、飼料基盤面積当たりの家畜飼養密度、1.7、2.8 UGB と高い。

4. 条件不利地域・粗放型畜産経営に対する各種補助金の影響

－フランス・モルヴァン地方の調査から－

以上のように山間地域、条件不利地域に対する直接所得補償政策は、肉専用種や羊の生産にみられる粗放型畜産を対象として展開してきた。ここで、フランスの代表的な粗放型畜産地帯であるモルヴァン地方の経営を例に、経営に対する各種補助金が経営所得に及ぼす影響を確認したい。

(1) モルヴァン地方の特性

モルヴァン地方はブルゴーニュの中央部に位置し、コート・ドール県、ニエール県、ソーヌ・エ・ロワール県、ヨンヌ県に跨る地域である。社会経済状態を示す主要な指標は、第7表にある。この地方は人口密度が低く(18人/km²)、高齢化が進み(60歳以上人口比率31%)、農業就業人口比率の高い地域である(23%)。人口減少も進んでおり(1982-90年間に-4.9%、両年は人口センサスの実施された年)、フランスの「過疎」農村地域の典型であろう。

(2) モルヴァン地方の農業特性

モルヴァン地方のニエール県側6郡に関する主な農業関連指標は、第8表に示される。北部モルヴァン(Lormes, Montsauche, Chateau-Chinon)は、ほとんどの地域で標高400~500 m以上で、山間地域(Montsaucheの大部分、Chateau Chinonのおよそ半分)、もしくは山麓地域(Lormes)に指定されている。山間地ほど規模は小さく、Montsaucheの経営当たり平均規模は45ha、繁殖牛平均頭数は28頭である。南部モルヴァン(Moulins-Engibert, Fours, Luzy)は、普通条件不利地域に属し、北部モルヴァンと比較して、傾斜は緩く、標高も350 mに届かない。経営規模も大きくなり、平均経営面積は70ha以上で、繁殖メス牛飼養頭数も50頭前後である。

経営主の年齢構成は、6郡全体で見ると、35歳未満22.9%、35歳以上45歳未満26.1%、45歳以上55歳未満25.0%、55歳以上26.0%であるが、生産条件が劣り、経営規模が小さい北部で、高齢経営者割合が高くなる(特に、Lormes)(第9

第7表 Bourgogne Centarale の経済社会指標

Canton(郡)	人口(1990)	面積 (km ²)	人口密度 (人/km ²)	人口変動率 (1982-90)(%)	就業人口	就業率 (%)	農業就業 人口	農業就業率 (%)	平均所得 (フラン)	所得指数
Liernais	2,483	215	11.57	-8.61	872	35.1	411	47.08	57,129	75.52
Prency sous Thil	2,619	192	13.64	-2.42	984	37.6	351	35.69	60,722	80.27
Saulieu	6,149	288	21.33	-6.18	2,236	36.4	379	16.93	62,266	82.32
Chateau-Chinon	6,810	353	19.31	-3.65	2,320	34.1	461	19.86	61,309	80.69
Fours	5,078	256	19.83	-8.21	1,724	34.0	365	21.17	58,615	77.49
Lormes	4,035	294	13.73	-7.94	1,284	31.8	429	33.39	58,228	76.98
Luzy	5,255	332	15.85	-14.47	1,721	32.7	538	31.28	57,486	76.00
Montsauche	4,366	343	12.74	-4.98	1,416	32.4	515	36.40	53,317	70.49
Moulins Engilbert	4,568	296	15.41	-4.02	1,488	32.6	493	33.11	55,940	73.95
Autun Nord	1,937	87	22.19	7.61	764	39.4	173	22.69	69,637	91.74
Epinac	4,715	150	31.39	-1.83	1,496	31.7	224	14.94	62,297	82.36
Lucenay l'Eveque	4,183	292	14.34	0.75	1,268	30.3	287	22.66	61,147	80.84
Mesvres	3,935	266	14.79	-3.51	1,440	36.6	525	36.43	64,955	85.87
Saint Leger sous Beuvra	3,837	214	17.90	-1.01	1,344	35.0	379	28.17	59,763	79.01
Avallon	12,860	197	65.28	1.05	4,920	38.3	301	6.12	70,331	92.98
Coulanges sur Yonne	3,266	190	17.15	-0.52	912	27.9	201	22.01	64,750	85.60
Guillon	2,725	189	14.44	-3.09	796	29.2	178	22.35	60,880	80.48
Isle sur Serein	2,788	192	14.51	4.58	932	33.4	228	24.47	59,933	79.23
Quarre les Tombes	2,216	166	13.33	-6.85	736	33.2	205	27.89	55,358	73.18
Vezelay	4,248	255	16.66	-3.06	1,408	33.1	219	15.55	60,992	80.63
Bourgogne Centrale	88,073	6878	18.06	-4.87	30,061	34.1	6,861	22.54	60,773	80.34

Bourgogne Centarale : Morvan地方を中心に地域振興プログラム対象区域に指定された範囲
 所得指数: 課税世帯所得のBourgogne平均を100(75,600フラン)とした指数 なお、Bourgogneの1人当たりGDPは、ECを100とすると99

は、経営調査を実施した郡である。

出所: フルコーニ地方・農村区域振興計画(1994-1999)関連資料、人口センサス等より作成

第 8 表 モルヴァン地方6郡(ニエール県)の農業指標

郡	経営数		1993	経営当たり	飼料基盤 (%)	経営当たり	雌羊頭数
	1979	1988		面積(ha)		繁殖牛頭数	
Chateau Chinon	387	315	243	60.5	92.5	36.5	3,943
Lormes	333	273	181	70.0	87.1	33.4	2,108
Montsauche	399	296	228	45.2	87.2	27.6	1,295
Fours	290	257	167	93.4	87.4	52.5	7,549
Luzy	512	414	314	72.2	90.7	49.4	5,761
Moulins Engilbert	373	325	214	79.5	92.2	47.6	5,898
ニエール・モルヴァン	2294	1880	1347	69.0	89.8	41.6	26,554

*農業利用面積, 飼料基盤面積(1988年), 経営数(1993年), 繁殖メス牛, 羊頭数(1994年)

出所: CLARE Bourgogne Centrale, Chambre d'Agriculture de la Nièvre, dec 1995.

Resencement Agricole.

第 9 表 モルヴァン地方6郡の経営主年齢構成(1993年)

	経営者数				構成比			
	35歳未満	35～45未満	45～55未満	55歳以上	35歳未満	35～45未満	45～55未満	55歳以上
Chateau Chinon	67	54	59	63	27.6	22.2	24.3	25.9
Lormes	24	45	43	69	13.3	24.9	23.8	38.1
Montsauche	53	56	59	60	23.2	24.6	25.9	26.3
Fours	42	37	48	40	25.1	22.2	28.7	24.0
Luzy	66	93	83	72	21.0	29.6	26.4	22.9
Moulins Engilbert	57	66	45	46	26.6	30.8	21.0	21.5
ニエール・モルヴァン	309	351	337	350	22.9	26.1	25.0	26.0

出所: CLARE Bourgogne Centrale, Chambre d'Agriculture de la Nièvre, dec 1995.

表)。また、年金受給間近の55歳以上の経営は、その他経営に比べて規模は小さい(第10表)。

(3) 肉専用種シャロレ種の生産

シャロレ種はソーヌ・エ・ロワール県シャロレ地方原産の増体が秀でていることで知られる肉専用種で、優良種牛は近年EU各国のほか、東欧にも輸出されている。モルヴァン地方はこの肉専用種シャロレ種の生産地帯である。シャロレ種の出荷年齢には、主として次のような形態がある。

- ① 秋出荷8～10ヶ月子牛素牛(bROUTARDS d'automne)：通常冬季に生まれ、春～秋に母牛とともに放牧、離乳期を過ぎる秋に出荷。
- ② 12～13ヶ月子牛素牛(bROUTARDS repoussés)：離乳後に若干濃厚飼料等で肥育し、冬季に出荷。
- ③ 18ヶ月オス素牛(taurillons maigres)：冬季に乾草+濃厚飼料等で舎飼い、翌年再び放牧された後、秋に出荷。
- ④ オス肉牛(taurillons gras)：離乳後サイレージ用トウモロコシで肥育。出荷時期は5～10月で、出荷時年齢は24ヶ月をこえる。
- ⑤ 去勢肉牛(beaufs gras)：夏期に母牛とともに放牧、離乳後乾燥+穀物飼料で舎飼い、翌年夏期に再度放牧された後、乾草、穀物、濃厚飼料で肥育し30ヶ月程度で出荷。

以上のような販売時期の選択は、1)土地生産性(草地の生産性、穀物、サイレージ用トウモロコシ等の生産が可能か否か)、2)販売価格、3)流動資金の有無、4)補償金の受給条件(オス牛補償金を受給するためには、離乳後若干肥育した子牛を生産する必要があるし、肉牛まで肥育するとオス牛補償金を受給できる。また、草地奨励金を受給するには草地当たり家畜飼養密度を下げる必要がある)に依存する。モルヴァン地方の経営の多くは、飼料基盤が脆弱なこともあり、育成用の子牛を出荷している。

(4) モルヴァン地方の経営所得

第11表は、ニエーヴル県農業会議所が経営指導を目的に作成した個別経営の経営収支の集計が基礎となっている。このような経営簿記を記帳する経営は、近代化融資の条件となる経営計画を実施する経営、青年農業者給付金を受給した経営、その他畜産経営調査に参加する経営で、モルヴァン地方の平均的規模よ

第 10 表 モルヴァン地方6郡(ニエール県)の経営主年齢と経営規模

	35歳未満	35～45未満	45～55未満	55歳以上	計
10ha未満	4	7	7	13	31
10～50ha未満	78	81	115	159	433
50～100ha未満	126	169	145	115	555
100ha以上	101	94	70	63	328
計	309	351	337	350	1347

出所: CLARE Bourgogne Centrale, Chambre d'Agriculture de la Nièvre, dec 1995.

第 11 表 モルヴァン地方(ニエール県)の経営所得

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
サンプル経営数	33	34	31	34	55	57	70	73
平均経営面積(ha)	67	66	67	67	74	77	80	87
生産額(フラン/ha)	4,841	4,749	4,590	4,391	4,615	4,606	4,589	4,181
補助金(フラン/ha)	573	584	621	734	865	1,370	1,512	1,676
粗生産額(フラン/ha)	5,414	5,333	5,211	5,125	5,480	5,976	6,101	5,857
流動費用(＼)	1,366	1,332	1,323	1,462	1,609	1,529	1,400	1,411
うち 飼料(フラン/UGB)	487	480	466	546	598	571	492	480
うち 肥料(フラン/ha)	310	319	316	329	367	338	271	254
粗余剰(＼)	4,047	4,001	3,888	3,663	3,871	4,447	4,701	4,446
固定費用(＼)	1,481	1,418	1,451	1,456	1,499	1,560	1,604	1,623
償還金・減価償却(＼)	740	776	775	626	832	837	845	744
補助金(フラン)	38,381	38,534	41,582	49,198	64,012	105,483	120,993	145,775
経営粗余剰(＼)	171,922	170,478	163,279	147,869	175,528	222,299	247,760	245,601
可処分所得(＼)	122,342	119,262	111,354	105,927	113,960	157,850	180,160	180,873
補助金/可処分所得(%)	31.4	32.3	37.3	46.4	56.2	66.8	67.2	80.6

*粗余剰＝粗生産額(補助金含む)－流動費用

経営粗余剰＝粗余剰－固定費用

可処分所得＝経営粗余剰－償還金・減価償却

なお、可処分所得は、家計費のほか、自己投資用資本を含む。

出所: ニエール県農業会議所(1996)

りもかなり大きな経営である(1995年の対象経営平均規模は87ha)。なお、補助金は毎年申請する家畜生産補償金、粗放加算、草地奨励金、穀物生産補償金、ハンディキャップ補償金の他、1990年に実施された牛肉、羊肉価格下落時の一時的救済措置として講じられた小額投資に対する補助金(農業再編助成計画: Plan d'Aide de Restructuration Agricole)を含む。青年農業者助成金(DJA)、畜舎投資助成金など投資に関わる補助金は含まれていない。また、生産額には家畜頭数の増減が含まれている。

1988年と1995年を比較してみよう。補助金をのぞくha当たり生産額は14%減少している。この間補助金の増加額は著しく2.9倍になったため、粗生産額全体としては8%増加した。経営当たり可処分所得(粗生産額-(流動費用+固定費用+償還金・減価償却))は、この間対象となる経営規模が30%ほど拡大したため、約2倍となっている。可処分所得に対する補助金は、31.4%から80.6%に上昇し、経営の補助金依存度はこの間一貫して高くなっている。

このような補助金の影響について、具体的な経営レベルで確認したものについては、付属資料に掲載した。第11表と同様に投資に関わる補助金は含まれていない。可処分所得(自己資本投資分を含む)に占める補助金の構成比率は、山間地域肉専用繁殖経営の71%から、普通条件不利地域繁殖牛・羊複合経営の179%と経営組織により大きく異なるが、補助金の存在は極めて大きい。条件不利地域等補償金の上限UGB(大規模家畜単位)は50単位であるため、いずれの経営も満額受給しているが、補助金のインパクトは、むしろ家畜頭数規模、生産面積の規模に応じた補償金による。現在のところでは、CAP改革により導入された穀物生産補償金や家畜頭数当たりの補助金単価増額の影響が、条件不利地域等補償金のインパクトを相対的に小さいものにしてしまっている。

モルヴァン地方では経営数の減少とともに規模拡大が進んだが、労働力単位当たりに可能な経営規模は、立地条件により技術的に制約される。つまり、拡大余力の大小が「ハンディキャップ」を規定するわけであるが、条件不利地域等補償金の対象区域は必ずしも、この点が十分反映されない場合が見られた(例えば、山麓地域に立地する調査経営1と調査経営3, 5)。また、この拡大余力の「ハンディキャップ」を補償金単価が反映していない点は、当地の農業指導員が語るところである。

モルヴァン地方は、4県を隔てる山間地域に立地しアクセス条件は悪い。生活環境のハンディキャップがあり、農村問題は残る。しかし、農業経営数の減

少とともに経営規模は拡大し、農業条件としてはかなりの問題を解決したように思われる。ただ、農業所得に占める補助金の構成比が極めて高いように、農業所得問題は依然今後の課題であろう。

5. おわりに - 条件不利地域に対する直接所得補償の課題と展望 -

これまで度々繰り返してきたように、1993年から開始された共通農業政策の改革により、従来の価格支持を基本にした農業政策は、直接所得補償中心へと転換が図られた。本報告では、繁殖牛、羊生産を対象にしたため、条件不利地域のもう1つの基幹作目である酪農には、触れなかった。酪農部門については、C A P改革の議論当時、相対的に過剰問題が深刻でなかったため、若干の介入価格引下げ（バター5%）にとどまり、牛肉、羊肉に見られるような直接所得補償導入には至らなかった。しかし、近年乳製品の過剰が見られるようになり、酪農部門における介入価格の大幅引下げ、それに伴う直接所得補償の導入は近い将来十分考えられることである。1984年に牛乳生産割当制度が導入されたのを契機に、短期的に牛肉市場が混乱したのに加えて、フランスに限らずE Uレベルで、搾乳牛頭数減少、繁殖牛頭数の増加がおきた。今後予想される酪農部門の改革が条件不利地域における粗放型畜産に与える余波は、決して小さくないと考えられる。

さて、条件不利地域に対する補償金は、生産条件のハンディキャップを補填すると同時に、人口減少が進む農村の維持を図り、環境保全的な粗放型畜産の維持育成を図るという目的がある。これらの目的に対して、この種の補償金は妥当であろうか。条件不利地域の指定基準、給付条件から見て、必ずしも的確に生産条件のハンディキャップを補っているとは言えない面がある。まず、フランスの条件不利地域の面積は、70年代前半の導入当初からおよそ1.5倍に拡大した。この拡大は、一方的であり、指定基準が満たされないことを理由に指定から外されたケースは見られない⁽¹⁾。つまり、一度指定を受ければ個別経営レベルの条件とは、およそ無関係となってしまう。このことは、特に普通条件不利地域に対していえることである⁽²⁾。

むしろ、C A P改革により、条件不利地域の粗放型経営に影響が大きい牛肉介入価格の引下げとともに、直接所得補償が強化されたが、その際に粗放加算、草地奨励金により、粗放型畜産経営を優遇することになった。これら措置は必

ずしも、「ハンディキャップ」を考慮して導入されたのではなく、集約的な畜産システムと粗放的な畜産システムとの間の利益調整として導入された経緯がある。しかし、他方で粗放型畜産システムは、環境保全、国土管理上の理由から積極的に振興されているのも事実である。低投入であるため環境への負荷は少なく、伝統的な草地景観を保つことができる。草地奨励金は、経営個別の家畜飼養密度を条件とすることに加え、草地面積当たりに給付される補助金であるため、この条件を最もよく満たすことができる。山間地域におけるハンディキャップに対する補償金が、導入当初「草を刈り込む牛に対する奨励金(prime à la vache tondeuse)」と呼ばれていたことを考えれば⁽³⁾、この草地奨励金(prime à l'herbe)は、条件不利地域等補償金の導入理念を受け次ぐ側面を有している。ただ、フランスにおいて農業-環境政策の枠組みで実施された草地奨励金は、「クロス・コンプライアンス」による補助金給付とはいえない側面を持つ。草地奨励金を受給することによりうける制約は、ほとんどないからである。むしろ、面積当たりの補助金という点で、より生産とは切り離された補助金であると評価するべきであろう。

条件不利地域等補償金制度は、人口減少が進む農村の活力を維持するために、農業経営の減少を阻止するという目的にもかかわらず、農業経営数は一貫して減少している。農業生産条件が悪いほど、減少は進んでいる。また、価格引下げにより経営経済環境が更に悪化する中で、むしろ収益性を維持するためには粗放型畜産システムにおいても可能な限りの規模拡大が必要となっている。CAP改革に伴う措置として実施された早期引退年金制度の拡充は、このような経済環境の悪化の中で、経営規模、装備ともに脆弱である低所得経営(特に高齢経営者)の離脱を促し、規模拡大、もしくは若手農業者の自立経営を育成しようとの政策意図がある。このように、価格低落下の構造政策は、より一層の農業経営の減少を意味する。農村人口の維持は、もはや農業経営に期待するのではなく、農業以外の部門(観光、商工業、住環境整備)も含めた農村振興政策の枠内で目的化されると見ていいだろう⁽⁴⁾。

CAP改革の実施を契機に、介入価格引下げに対する直接所得補償として、既存の補償金の増額、新規補助金の創設が図られたことにより、これらにより条件不利地域等補償金の相対的重みが小さくなってしまった。CAP改革に伴う補償金の引上げは、1995年が最終年となっていたが、95年の牛肉市況の悪化を反映して、繁殖メス牛補償金やオス牛補償金の単価引上げがすでに実施され

た。当面、狂牛病問題による消費低落の影響から、市況はさらに悪化するものとみられ、条件不利地域補償金以外の補助金額が更に増すことは必至である。

価格下落による所得補償歳出が、ほぼ全額EU負担であるのに対し、条件不利地域補償金の場合、EU負担は25%である。このことにより、各構成国の実態に合わせて分権的な政策運営がなされると同時に、条件不利地域等補償金単価の増額は加盟国に負担が大きい。また、構成国間の競争阻害的な補助金政策を防止するために、条件不利地域奨励金単価の上限はEUレベルの規則で決定されるが、構成国の負担を大きいままにして上限をあげると、構成国間の「貧富」の格差が条件不利地域対策に反映してしまう。これが、条件不利地域等補償金への歳出が相対的に伸び悩む制度的理由となっている。フランスの農相は、最近「山間農業に対するEU政策に関する覚え書」を今年中に、EU委員会に提出すると表明しているが、その中で山間地域補償金のEU負担を50%に引き上げるとともに（普通条件不利地域については、現行通り）、補償金単価の引上げを要請することを盛り込んでいる⁽⁵⁾。ただ、EU財政の制約がある中で、条件不利地域補償金制度の拡充如何の議論は、価格連動型の機動的な所得補償との財源配分の問題として取り上げざるをえない。

最後に、フランスでは農業純所得1,090億フランに対して、農業関連歳出は1,670億フランに達する（1994年）⁽⁶⁾。国家の歳出の中で、社会保障経費が大きな負担となっている一方、失業問題に見られるような構造的な経済不振に加えて、EU通貨統一のために財政赤字の縮減が国民的課題となっている。このように、緊縮財政が組まれようとする中で、価格支持から直接所得補償への移行は、農業政策をより透明性の高いものにした。何よりも明白になったことは、近代的で競争力があるとされてきた穀物専門の経営においても、農業所得の8割が直接所得補償により成り立っているということである。価格支持を中心とした農業政策は農産物過剰を引き起こすと同時に、それを基礎に発展した集約型農業生産システムは環境に負荷を与えることにもなっている。今後の条件不利地域における粗放型畜産の発展・育成策については、農業歳出配分の妥当性の問題と絡めた議論が必要となつてこよう。

注(1) P.TERRAY, Les zonages pour l'agriculture et l'espace rural. INSEE, novembre 1991.

(2) これと同様の指摘については、畜産振興事業団「CAP改革がECの畜産に与える

影響」平成5年8月、の補論にもある。

- (3) L.THIEBAUT., La montagne, terrain d'essai des politiques environnementales sur l'agriculture. Aménagement et nature,1996.
- (4) E U のレベルでは, 1989年構造基金改革により農村振興政策の充実が図られている。
農業総合研究所『フランスの農村と開発計画 - E C 農村区域開発計画から -』平成6
年11月。
- (5) BIMA, n.1453, 13 juillet 1996. p 10.
- (6) H.DELORME., Les syndicats agricoles français et la répartition des aides publiques : Contexte et contenu du débat. Economie Rurale
n.233, mai-juin 1996.

【付属資料】

1996年9月に実施したモルヴァン地方の農業経営調査によるもので、1995年の経営実績である。

《調査経営1（肉専用種肥育一環経営・山麓地域）》

経営主自立年：1983年

（自立と同時に父親とG A E C設立、92年父の引退と同時に配偶者とE A R L設立）

経営主年齢：32歳

経営形態：有限会社（E A R L）

労働力：1.5単位（経営主1＋配偶者0.5）

経営面積：187.3 ha

繁殖メス牛：59頭（総UGB 117，家畜飼養密度 0.79頭/飼料基盤面積）

土地利用：飼料基盤面積 147.5 ha

飼料用トウモロコシ 3.3 ha

永年採草放牧地 132.7 ha

採草放牧地 11.5 ha

穀物（秋播き） 30.2 ha

穀物（春播き） 3.8 ha

休耕地 5.6 ha

販売頭数：30ヶ月肉用メス牛 3頭

肉用更新牛 12頭

24ヶ月肉用オス牛 22頭

経営業績：

販売額 504,621 フラン

家畜ストック増減 154,000 フラン

奨励金 275,456 フラン

－ 流動費用 207,413 フラン

＝ 粗所得 726,364 フラン

－ 固定費用 283,132 フラン（賃貸料，租税公課等）

＝ 経営粗余剰 443,232 フラン

－ 償還金 70,921 フラン

＝ 経営純所得 372,311 フラン

補助金内訳：

穀物生産補償金 66,451 フラン （1,980 フラン/ha）

飼料用トウモロコシ生産奨励金 6,558 フラン （ // ）

休耕補償金 12,879 フラン （2,550 フラン/ha）

耕種部門計 85,472 フラン

繁殖メス牛生産奨励金 70,240 フラン （1,057 and 952 フラン/頭）

オス牛生産奨励金 36,618 フラン （718 フラン/頭，8ヶ月 and 22ヶ月）

粗放加算 27,485 フラン （239 フラン/奨励金対象頭）

草地奨励金 30,000 フラン （300 フラン/ha，100ha上限）

市況悪化緊急補償金* 12,000 フラン （240 フラン/繁殖メス牛，上限50頭）

畜産部門計 176,343 フラン

条件不利地域補償金 13,225 フラン （山麓地域，上限50頭）

奨励金計 275,456 フラン

* イタリア・リラ，スペイン・ペセタの下落による緊急補償。育成用子牛は特にイタリアに輸出されるため，相手国通貨の下落は需要の下落を招き，育成子牛の価格下落を招く。

調査経営2 (繁殖牛・羊複合経営・普通条件不利地域)

経営主自立年：1979年

(35ha, 協同組合に勤めながら就農, 1985年に51ha, 繁殖牛30頭, 羊150頭規模でフルタイム就農)

経営主年齢：

経営形態：個人経営

労働力：1単位

経営面積：220 ha (借地160ha) 家畜飼養密度 0.89頭

繁殖メス牛：53頭 (総UGB 72.5)

繁殖メス羊＋未經産羊：373頭 (64.9 UGB)

土地利用：	飼料基盤面積	154 ha	販売頭数：	12ヶ月素牛	35頭
	飼料用トウモロコシ	3.5 ha		18ヶ月メス素牛	6頭
	永年採草放牧地	130.5 ha		更新メス牛	8頭
	採草放牧地	20 ha		肉用オス牛	2頭
	小麦	20.4 ha		その他	2頭
	ライ小麦	8.4 ha		子羊	129頭
	エン麦(春播き)	5 ha			
	ナタネ	18.1 ha			
	休耕地	14.4 ha			

経営業績：

販売額	462,579 フラン
奨励金	440,966 フラン
家畜ストック増減	7,800 フラン
－流動費用	263,208 フラン
－家畜購入	17,500 フラン
＝粗所得	630,637 フラン
－固定費用	242,017 フラン(賃貸料, 租税公課等)
＝経営粗余剰	388,620 フラン
－償還金	142,458 フラン
＝経営純所得	246,162 フラン

補助金内訳：

穀物生産補償金	66,371 フラン	(1,987 フラン/ha)
飼料用トウモロコシ生産奨励金	6,955 フラン	(〃)
油糧種子生産補償金	64,546 フラン	(3,584 フラン/ha)
休耕補償金	34,306 フラン	(2,531 フラン/ha)
耕種部門計	172,178 フラン	
繁殖メス牛生産奨励金	56,271 フラン	50頭 (1,057 and 952 フラン/頭)
オス牛生産奨励金	12,940 フラン	18頭 (718 フラン/頭, 8ヶ月 and 22ヶ月)
粗放加算	16,282 フラン	68頭 (239 フラン/奨励金対象頭)
羊生産補償金	57,425 フラン	350頭 (164 フラン/頭)
農村奨励金*	15,365 フラン	350頭 (43.89 フラン/頭)
草地奨励金	30,000 フラン	(300 フラン/ha, 100ha上限)
粗放化奨励金**	62,880 フラン	
畜産部門計	251,163 フラン	
条件不利地域補償金	17,625 フラン	(普通条件不利地域, 羊)
奨励金計	440,966 フラン	

* 羊肉価格の下落に伴い, 1991年に導入された補償金で, 条件不利地域のみが対象。

**規模拡大により飼養密度を下げた場合に給付される奨励金で, 給付期間は5年間。

当経営はすでに4ヶ年受給している。

調査経営3（肉専用種繁殖経営・山岳地域）

経営主自立年：1985年

（当初32haで開始，その後87年，91年，94年にそれぞれ16ha，12ha，17ha借地）

経営主年齢：

経営形態：個人経営

労働力：1単位

経営面積：77 ha 家畜飼養密度 1.18 頭

繁殖メス牛：54 頭（総UGB 84.1）

土地利用：飼料基盤面積 71 ha
穀物 5.5 ha販売頭数：8ヶ月離乳素牛 11 頭
12ヶ月メス素牛 7 頭
24ヶ月メス素牛 6 頭
15ヶ月オス素牛 23 頭

経営業績：

販売額－家畜購入 288,347 フラン
家畜ストック増減 87,500 フラン
奨励金 132,746 フラン
－流動費用 130,703 フラン
＝粗所得 377,890 フラン－固定費用 98,327 フラン（賃貸料，租税公課等）
＝経営粗余剰 279,563 フラン－償還金・減価償却 92,015 フラン
＝経営純所得 187,548 フラン

補助金内訳：

穀物生産補償金 10,654 フラン （1940 フラン/ha）
飼料用トウモロコシ生産奨励金 フラン （ // ）
休耕補償金
耕種部門計 10,654 フラン
繁殖メス牛生産奨励金 53,078 フラン 48.6 頭*（1,157 and 997 フラン/頭）
オス牛生産奨励金 16,514 フラン 23 頭（718 フラン/頭，8ヶ月 and 22ヶ月）
粗放加算 17,112 フラン 71.6 頭（239 フラン/奨励金対象頭）
草地奨励金 16,737 フラン 71 ha（300 フラン/ha）
畜産部門計 103,441 フラン
条件不利地域補償金 25,125 フラン （山岳地域，上限50頭）
その他 4,180 フラン
奨励金計 132,746 フラン

* 奨励金対象頭数は1992年時点に飼養していた頭数が，個別経営の上限となる。この際，Nièvre県では青年農業者等に対する割当を目的に3%を留保分としたため，端数が出る。

調査経営4（肉専用種繁殖経営・山麓地域）

経営主自立年：1976年
（兄弟でG A E C設立，当初約100ha）

経営主年齢：

経営形態：G A E C

労働力：2単位

経営面積：145 ha 家畜飼養密度 1.33 UGB

繁殖メス牛：106 頭（総UGB 171）

土地利用：飼料基盤面積 128 ha

飼料用トウモロコシ 8 ha

草地 120 ha

穀物 16.5 ha

販売頭数：8ヶ月離乳素牛 51 頭

24ヶ月メス素牛 26 頭

肉用更新牛 16 頭

肥育用更新牛 4 頭

経営業績：

販売額一家畜購入 687,399 フラン

奨励金 299,521 フラン

家畜ストック増減 12,000 フラン

－ 流動費用 239,072 フラン

＝ 粗所得 759,848 フラン

－ 固定費用 433,468 フラン（賃貸料，租税公課等）

＝ 経営粗余剰 326,380 フラン

－ 償還金 134,560 フラン

＝ 経営純所得 191,820 フラン

補助金内訳：

穀物生産補償金 48,478 フラン（1,980 フラン/ha）

（飼料用トウモロコシ生産奨励金含む）

耕種部門計 48,478 フラン

繁殖メス牛生産奨励金 102,530 フラン 90.2 頭（1,057 and 952 フラン/頭）

オス牛生産奨励金 38,054 フラン 53 頭（718 フラン/頭，8ヶ月 and 22ヶ月）

粗放加算 34,177 フラン 143.2頭（239 フラン/奨励金対象頭）

草地奨励金 30,000 フラン（300 フラン/ha，100ha上限）

畜産部門計 204,761 フラン

条件不利地域補償金 44,399 フラン（山麓地域1，上限100頭*）

その他** 1,883 フラン

奨励金計 299,521 フラン

* G A E C の場合，条件不利地域等奨励金は構成員当たり上限50頭となる。

**イノシシによる飼料用トウモロコシの被害に対する補償金で，県狩猟協会が給付。

調査経営 5 (繁殖牛・羊複合経営・山麓地域)

経営主自立年：1978年

(母とともに経営していたが、1994年に妻の就農と同時に会社化し、奨励金対象頭数割当、DJA給付、利子補給による融資を受け拡大。このため現繁殖メス牛頭数は奨励金頭数枠以下であるため、増頭中)

経営主年齢：38歳

経営形態：有限会社(EARL)

労働力：2.3単位

経営面積：105 ha 家畜飼養密度 1.32 UGB

繁殖メス牛：65頭(合計119 UGB)

繁殖メス羊＋未經産羊：116頭(19.3 UGB)

土地利用：飼料基盤面積 105 ha

販売頭数：12ヶ月オス素牛	4頭
15ヶ月オス素牛	25頭
18ヶ月オス素牛	6頭
更新牛肥育素牛	13頭
肉用更新牛	1頭

経営業績：

販売額－家畜購入	325,660 円
家畜ストック増減	109,400 円
奨励金	193,662 円
－流動費用	175,704 円
＝粗所得	453,018 円
－固定費用	152,258 円(賃貸料，租税公課等)
＝経営粗余剰	300,760 円
－償還金・減価償却	96,810 円
＝経営純所得	203,950 円

補助金内訳：

耕種部門計	0 円
牛生産奨励金	124,928 円
(繁殖メス牛生産奨励金，オス牛生産奨励金，粗放加算)	
羊生産補償金	19,024 円 116頭 (164 円/頭)
農村奨励金	5,091 円 116頭 (43.89 円/頭)
草地奨励金	29,034 円 98 ha (300 円/ha)
畜産部門計	178,077 円
条件不利地域補償金	15,585 円 (山麓地域2，羊＋牛)
奨励金計	193,662 円

日本における中山間地域対策の現状と
課題－中山間地域の農業構造と
農業施策の実施状況を中心に－

橋 詰 登

〈目 次〉

1. 本報告の課題と構成	81
2. 中山間地域農業の現状と動向	82
(1) 中山間地域のシェア	82
(2) 高齢化と農地荒廃が進む中山間地域農業	84
(3) 生産性の格差と農家経済の特徴	86
3. 中山間地域農業・農村政策の現段階	90
(1) 中山間地域対策事業の仕組み	90
(2) 1995年度予算にみる中山間地域対策事業	91
(3) 中山間市町村における国補事業等の実施状況	94
(4) 中山間市町村の農業予算と補助事業の展開方向	97
4. 中山間町村の具体的事例例から（長野県〇村）	102
(1) 村の概況と農業の概要	102
(2) 地域活性化施策と事業実績	103
(3) 村の予算からみた農業振興施策の現状	105
5. 日本における中山間地域対策の課題 －問題提起にかえて－	107

1. 本報告の課題と構成

日本における中山間地域対策は、高度経済成長期における急激な産業構造の変化によって発現した、都市と農山村の地域格差を是正することを目的に制定された「山村振興法」（1965年）や「過疎地域対策緊急措置法」（1970年）等の地域振興立法によって四半世紀以上も前から講じられてきた。これら立法による条件不利地域対策の共通点は、道路整備や公共施設の整備といったインフラ整備によって、地域住民の福祉向上と地域の活性化を図ろうとするものであり、多額の事業費がこれら地域に投入されてきた。

しかし、これらハード事業中心の地域振興策は、一時的には地域雇用の拡大、所得の確保といった地域経済効果をもたらしたが、地域で最も問題とされていた過疎化や高齢化の進行をくい止めるには至らなかった。特に、これら地域の基幹的産業である農林業についてみれば、近年、農業労働力の急速な高齢化による生産活動の停滞とともに農林地の荒廃が、加速度的に進行するという事態に直面し、従来型の中山間地域対策だけでは農山村の崩壊をくい止められないという危機感が強まってきた。

このような背景の中で、産業振興立法としての「特定農山村地域における農林業等の活性化の基盤整備の促進に関する法律」が1993年に施行され、これまで十分な対応がなされてこなかった、農林業を中心とした事業の活性化を図るためのソフト面の取り組みが強化されることとなった。また、同年末の「UR農業合意」を受け、翌年には最もその影響を受けるであろう中山間地域への対策を盛り込んだ「UR農業合意関連対策大綱」が制定された。これら二つの施策決定によって、現状での中山間地域対策の方向が指し示されたと言ってもよいだろう。

本報告においては、我が国のこれからの中山間地域対策のあり方、特に「直接所得補償」方式を含む新たな政策手法が、我が国の中山間地域問題を解決する有効な方策となり得るのか、その可能性や問題点を検討するために必要な、現段階における中山間地域での農業振興施策の実情を、実態に即し提示することを課題としている。このため報告では、まず始めに、中山間地域農業を存続させる必要性とも関連して、1995農業センサスによる最新の農業構造の実態や

同地域がもつ生産資源シェア等について概観するとともに、農家経済の状況や生産性について平場地域との比較を試みる。

次に、これら中山間地域農業の実態を踏まえた上で、我が国の中山間地域対策の現状を1995年度予算に基づき整理し、EUでの「直接所得補償」方式とは異なる施策対応をとっている我が国の中山間地域対策の仕組みを検討する。しかる後に、中山間市町村における農業振興政策の現状を、国補事業の実施状況や農業制度資金の投入状況のデータからマクロ的に分析するとともに、具体的な事例調査結果から末端行政レベルでの政策対応の実態をみる。

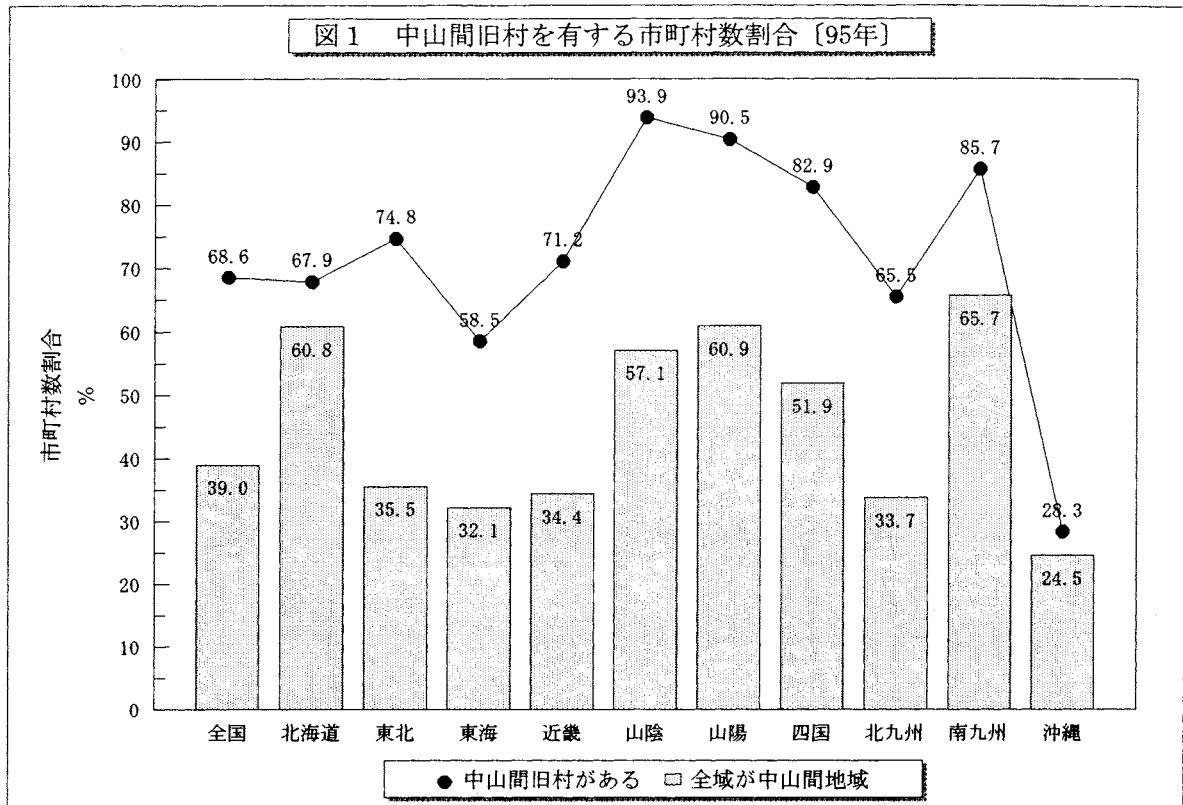
そして最後に、我が国の中山間地域対策の今後のあり方、特に「直接所得補償方式」の導入をめぐる問題についていくつかの課題提起を行うこととする。

2. 中山間地域農業の現状と動向

(1) 中山間地域のシェア

まず始めに、本報告における「中山間地域」とは、農林統計に用いる地域区分による四つの農業地域類型区分のうち、中間農業地域と山間農業地域を併せた範囲と定義した上で、同地域を抱える市町村がどの程度の割合を占めているかをみた。図1は、今回のセンサスから農業地域類型別の集計単位が旧市区町村に改善された⁽¹⁾ ことによって明らかとなった、中山間地域旧村を有する市町村数割合を農業地域別にみたものである。この図からわかるように、全国の69%もの市町村が中山間旧村、すなわち中山間地域を抱えており、地域別には山陰、山陽、四国、南九州で80%を超える高い割合となっている。また、管内全域が中山間地域である市町村は全国で39%を占め、地域別には上記4地域の他、北海道でも5割を超えている。

次に、最新の95年農業センサス結果に基づき、中山間地域の農業関係シェアをみた(表1)。中山間地域のシェアは、農家数(総農家数)、農家人口、農業労働力(農業就業人口、基幹的農業従事者数)、土地(経営耕地面積)いずれも概ね4割程度となっており、90年時に比べ大きな変化はみられない。しかし、細部までみると、例えば、中山間地域においては、①自給的農家シェアが48%と高い(特に山間農業地域でのシェアが高い。)。②60歳未満の基幹的農



資料：「農林統計に用いる地域区分」農林水産省統計情報部

表1 中山間地域の農業生産資源等のシェア <1995年>

単位：%

区 分	中山間地域計		中間農業地域		山間農業地域	
	地域シェア	対90年	地域シェア	対90年	地域シェア	対90年
総農家数	42.4	0.0	29.3	0.1	13.1	-0.1
うち、販売農家数	40.9	-0.2	29.2	0.0	11.7	-0.2
うち、自給的農家数	47.6	0.9	29.8	0.5	17.7	0.3
農家人口	39.9	0.0	28.0	0.1	11.9	-0.1
農業就業人口	40.1	0.2	28.5	0.1	11.7	0.2
基幹的農業従事者数	39.0	-0.1	28.5	-0.4	10.4	0.2
うち、60歳未満	34.7	-1.6	26.5	-1.1	8.2	-0.5
経営耕地面積	38.2	-0.3	27.9	-0.1	10.3	-0.2
うち、田	35.1	-0.4	25.3	-0.2	9.8	-0.2
うち、畑	41.8	0.0	30.2	0.1	11.5	-0.1
うち、樹園地	46.1	-0.7	37.1	-0.4	9.0	-0.3
耕作放棄地面積	53.9	-2.0	38.6	-1.0	15.3	-1.1
うち、田	57.1	0.8	39.6	0.6	17.5	0.3
収穫面積（販売農家）	36.4	-1.2	26.7	-1.1	9.7	-0.1
稲	33.7	-0.8	24.7	-0.4	9.0	-0.4
麦類	20.0	-1.7	16.2	-1.1	3.8	-0.6
豆類	40.1	2.9	28.7	1.6	11.4	1.3
野菜類	33.0	-0.8	23.9	-0.7	9.1	-0.1
工芸農作物	41.0	0.0	32.2	0.5	8.8	-0.5
飼料作物	48.8	-0.9	34.4	-0.6	14.4	-0.3
果樹栽培面積：りんご	36.1	-0.4	27.2	-0.2	8.8	-0.3
〃 ：温州みかん	48.1	0.3	46.2	1.6	1.9	-1.3
乳用牛飼養頭数	42.1	0.3	31.3	0.2	10.8	0.1
肉用牛飼養頭数	51.3	-2.4	38.8	-1.1	12.5	-1.3

注：農業センサスの旧市区町村別データを地域類型区分別に集計した新区分による。なお、数値は概数値である。

業従事者シェアが35%と低く、90年に比べ1.6ポイント低下している。③耕作放棄地面積シェアが54%（田は57%）と高く、90年に比べ2.0ポイントも上昇している。などの特徴がみられる。

一方、生産量に直結する収穫面積シェアをみると、収穫面積計では90年から1.2ポイント低下して36%、作物別には飼料作物で49%と高いものの、それ以外の作物は農家数のシェアに比べるとやや低い値となっている。しかし、稲、野菜類などの主要作物でも、現時点で依然として約3分1程度を中山間地域が担っており、また、温州みかん（48%）や肉用牛飼養頭数（51%）で高いシェアとなっていることからわかるように、果樹や畜産部門においては、同地域がかなり高いシェアを有している。中山間地域の農業資源・生産シェアは、決して無視できるほど小さなものでないことをまず確認しておく必要がある。

では、これら中山間地域の農業構造はどのようなになっているのだろうか。表1からも窺われた基幹農業労働力の高齢化と農地荒廃の進行に焦点を当て、平地農業地域との比較を行った。

（2）高齢化と農地荒廃が進む中山間地域農業

農家数、農家人口、農業労働力の動向を、5年間の増減率で比較してみると（表2）、農家数及び農家人口は中山間地域での減少度合いが平地農業地域に比べ1～2ポイント高く、中でも山間農業地域で減少率が高くなっていることが確認される。しかし一方で、農業労働力、特に農業就業人口や基幹的従事者数については中山間地域と平地農業地域の差はなく、むしろ山間農業地域の方が減少率が低いという結果になっている。これは、図2で明らかなように、高齢専業農家のリタイアが平地農業地域に比べかなり遅くなっていることが大きな要因となっているためであり、基幹的農業従事者の中でも65歳未満の者に限ってみれば、平地農業地域と中山間地域の差が顕著に表れている。中山間地域の若年層の基幹労働力の不足は一層深刻な状況となっているのである。

またこのことは、表3の基幹的農業従事者の高齢化比率にも表れている。中山間地域の同比率は90年の32%から46%へ14ポイントも上昇（山間農業地域では36%から51%へと15ポイント上昇）しており、平地農業地域の高齢化率と同上昇率を共に上回っている。また、地域別にみると、山陽が唯一、中山間地域全体の高齢化比率が6割を超えており、この他、山間農業地域だけをとれば、南関東、近畿、山陰でも高い割合となっている。九州を除く西日本の中山間地

表2 農家数、農家人口及び農業労働力の推移（増減率：95年/90年）

単位：％

区 分	総農家数	販売農家	自給的農家	農家人口	農業従事者数	農業就業人口	基幹的従事者	65歳未満
全 国								
平地農業地域	-9.0	-9.3	-7.3	-11.2	-11.4	-12.9	-11.7	-26.1
中山間地域計	-10.2	-11.3	-6.8	-13.0	-12.4	-13.0	-11.7	-30.4
うち、山間	-10.7	-12.3	-6.8	-13.8	-12.9	-12.3	-9.7	-30.9
北 海 道								
平地農業地域	-13.2	-13.5	-8.3	-15.4	-16.2	-15.7	-11.7	-18.9
中山間地域計	-15.7	-15.7	-17.1	-18.4	-18.1	-16.9	-14.8	-20.7
うち、山間	-17.2	-17.1	-17.6	-20.3	-19.7	-17.1	-11.5	-21.0
都 府 県								
平地農業地域	-8.9	-9.1	-7.3	-11.1	-11.3	-12.8	-11.6	-26.6
中山間地域計	-10.1	-11.2	-6.6	-12.8	-12.2	-12.8	-11.5	-31.2
うち、山間	-10.5	-12.2	-6.5	-13.5	-12.7	-12.1	-9.4	-31.9

資料：「1990年農業センサス」，「1995年農業センサス（概数値）」

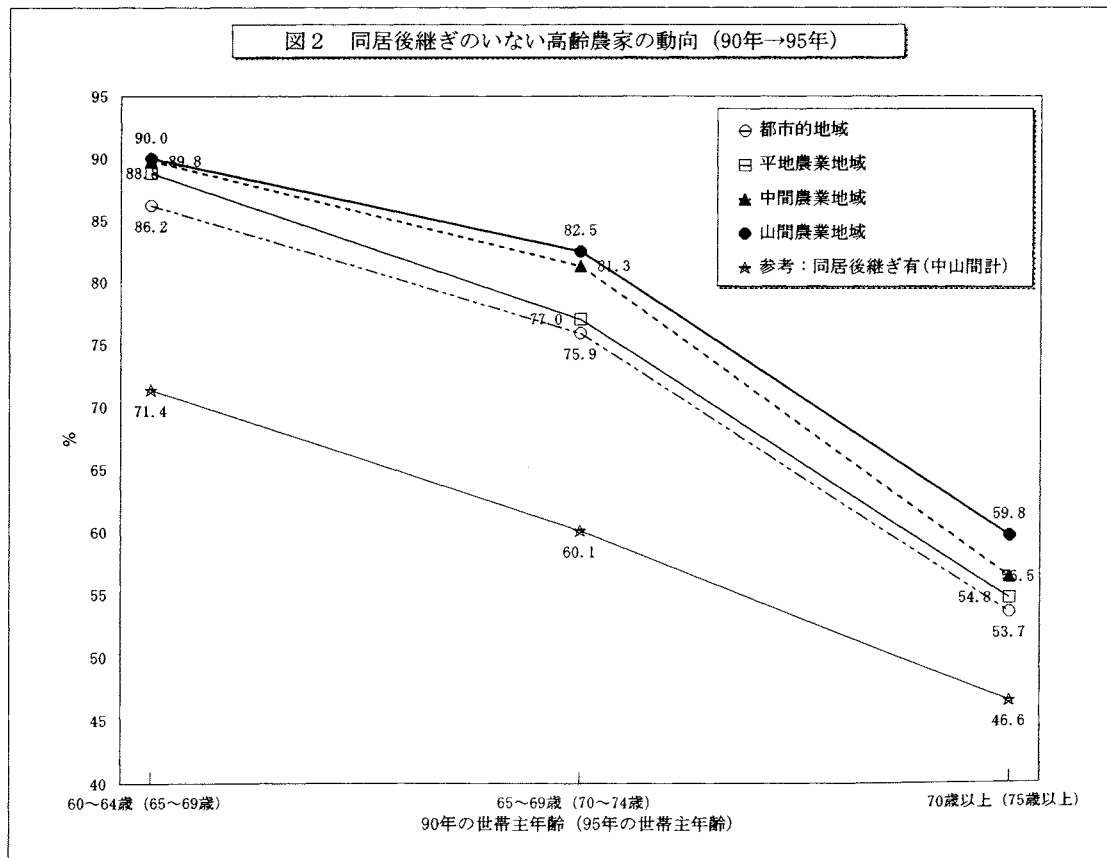
表3 地域別にみた基幹的農業従事者の高齢化比率（90年→95年）

単位：％

区 分	平地農業地域			中山間地域計			山間農業地域		
	1990年 ①	1995年 ②	②-①	1990年 ③	1995年 ④	④-③	1990年 ⑤	1995年 ⑥	⑥-⑤
全 国	23.6	36.0	12.4	32.0	46.4	14.4	35.5	50.6	15.1
北 海 道	11.4	16.9	5.5	15.5	21.4	5.9	19.3	26.0	6.7
都 府 県	24.4	37.2	12.8	33.0	47.9	14.9	36.9	52.6	15.7
東 北	17.9	30.3	12.4	23.6	38.3	14.7	26.3	42.0	15.7
北 陸	27.6	42.9	15.3	38.8	56.5	17.7	41.8	59.6	17.8
北 関 東	22.4	36.3	13.9	29.7	45.6	15.9	32.0	49.4	17.4
南 関 東	24.5	37.8	13.3	37.3	53.2	15.9	49.3	66.8	17.5
東 山	36.0	48.3	12.3	41.5	55.3	13.8	41.9	56.3	14.4
東 海	29.5	42.7	13.2	38.0	54.5	16.5	40.7	57.2	16.5
近 畿	32.0	45.0	13.0	37.2	51.2	14.0	45.6	60.2	14.6
山 陰	35.9	49.5	13.6	43.0	58.5	15.5	44.9	60.1	15.2
山 陽	41.7	56.0	14.3	48.0	62.2	14.2	47.8	62.8	15.0
四 国	31.5	44.8	13.3	33.4	47.3	13.9	37.1	52.3	15.2
北 九 州	18.5	29.6	11.1	23.1	38.0	14.9	25.2	41.6	16.4
南 九 州	24.5	34.8	10.3	27.8	41.0	13.2	28.0	42.3	14.3
沖 縄	31.8	40.8	9.0	36.9	47.1	10.2	36.0	48.9	12.9

資料：「1990年農業センサス」，「1995年農業センサス（概数値）」

図2 同居後継ぎのいない高齢農家の動向（90年→95年）



注：各コーホートの5年間の農家数減少率による。

資料：「1990年農業センサス」，「1995年農業センサス（概数値）」

域，特に山間農業地域で基幹労働力の高齢化が一段と進んでいることがわかる。

次に，表4により経営耕地等の推移をみると，経営耕地面積の減少率は平地農業地域の3.8%に対し中山間地域では6.2%と高い。中山間地域の場合，農家数の減少率が高いにもかかわらず，借地面積の増加率が平地農業地域に比べ10ポイント近くも低いことからわかるように，農地の受け手となる農家が絶対的に不足している同地域において，農地の流動化が進まず，その結果耕作放棄されている実態が経営耕地面積の減少率の高さに表れていると推察される。経営耕地面積の減少率と借地面積の増加率の関係を図3に示したが，両者の間には極めて高い負の相関関係がみられる。

他方，耕作放棄地についてみると平地農業地域では顕著な増加傾向がみられるが，中山間地域の増加率は低い⁽²⁾。しかし，中山間地域における耕作放棄地や不作付地といった未利用（非管理）農地の割合は依然として高く，同農地率が10%を上回っている地域は，平地農業地域では北関東，南関東，東山の3地域だけなのに対し，中山間地域ではこれら3地域の他，東海，山陽，四国，北九州，沖縄と8地域も存在する（表5）。また，これら未利用農地の発生は基幹労働力の高齢化の進行と密接に関連しており，基幹的農業従事者の高齢化比率が高い地域ほど，農地の荒廃が進んでいる傾向が窺われる（図4）。

（3）生産性の格差と農家経済の特徴

中山間地域における新たな地域対策手法を検討していく上で，地域の農業構造と共にみておく必要があるのは，同地域内農家の農家経済の状況と経営規模や収益性の違いであろう。そこで，表6により農家経済と生産性を，表7により農家1戸当たりの平均経営面積規模と10a当たりの収量を平地農業地域と比較してみた。

まず，中山間地域内農家の所得構成をみると，農外所得469万円に対し農業所得は88万円と少なく，農業依存度は平地農業地域の26%に対し，中山間地域で16%，山間農業地域では11%と極めて低い。

また，中山間地域の生産性をみると，労働生産性が平地農業地域の72%，土地生産性が同75%などとなっており，平場との格差が大きいことがわかる。またこれらの結果は，経営規模の零細性と収益性の低さを反映しており，例えば，中山間地域の水稻の平均規模は70aと平地農業地域の3分の1程度，10a当たり収量には34kg（平地農業地域の93%）の差があり，小麦や大豆における反収

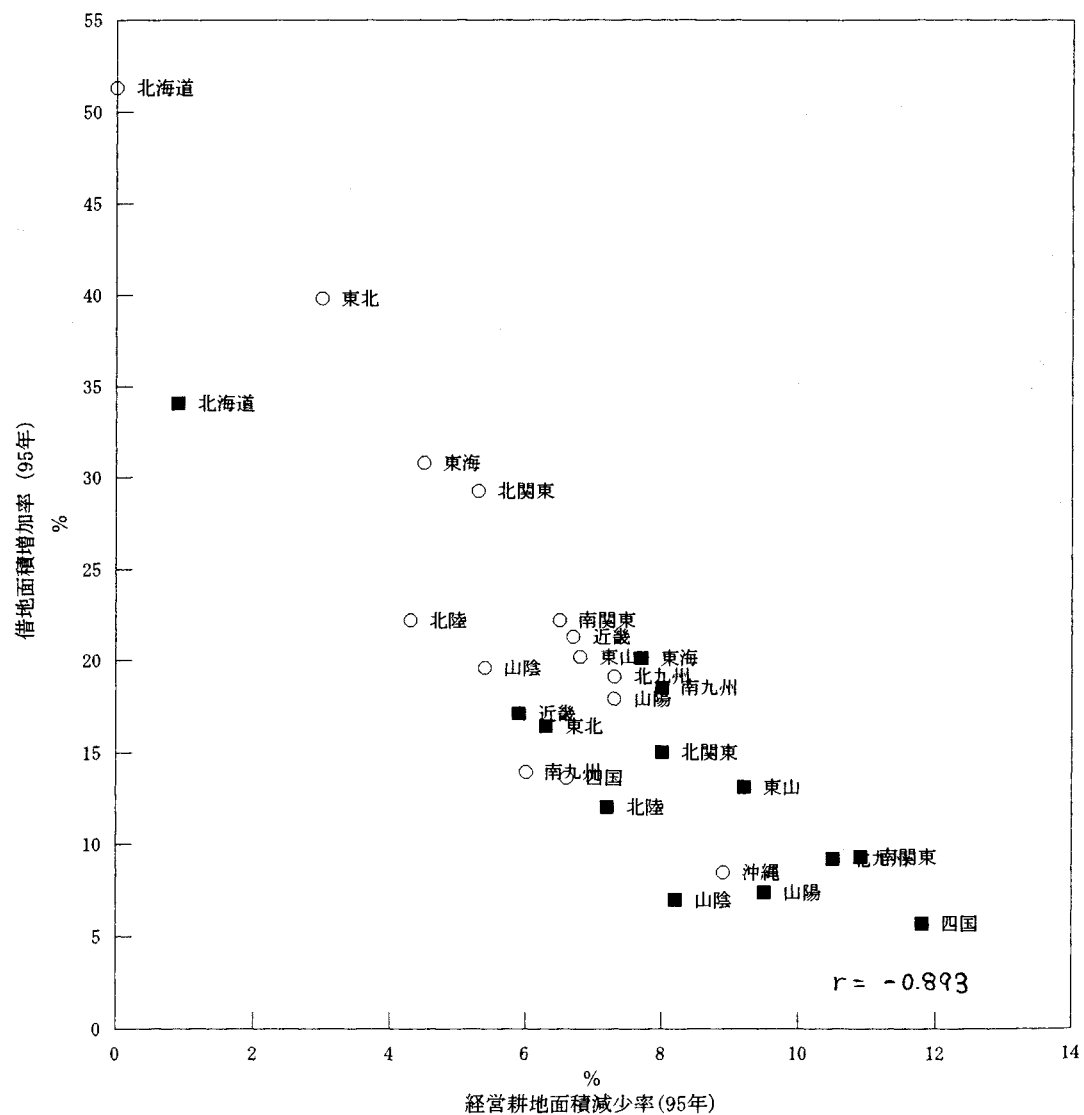
表4 経営耕地、借地面積、耕作放棄地等の推移（増減率：95年/90年）

単位：％

区 分	経営耕地面積	借地面積	不作付地	耕作放棄地	
全 国	平地農業地域	-3.8	30.3	6.8	25.9
	中山間地域計	-6.2	19.9	8.6	3.3
	うち、山間	-6.8	18.7	5.4	0.3
北 海 道	平地農業地域	0.0	51.3	23.1	69.9
	中山間地域計	-0.9	34.1	37.1	18.7
	うち、山間	-1.8	26.0	32.4	28.5
都 府 県	平地農業地域	-5.1	25.2	6.0	23.4
	中山間地域計	-8.1	15.0	6.4	2.6
	うち、山間	-8.8	14.9	1.1	-1.8

資料：「1995年農業センサス（概数値）」

図3 借地面積の増加率と経営耕地面積減少率との関係（95年）



資料：「1995年農業センサス（概数値）」

表5 未利用（非管理）農地率の動向（90年→95年）

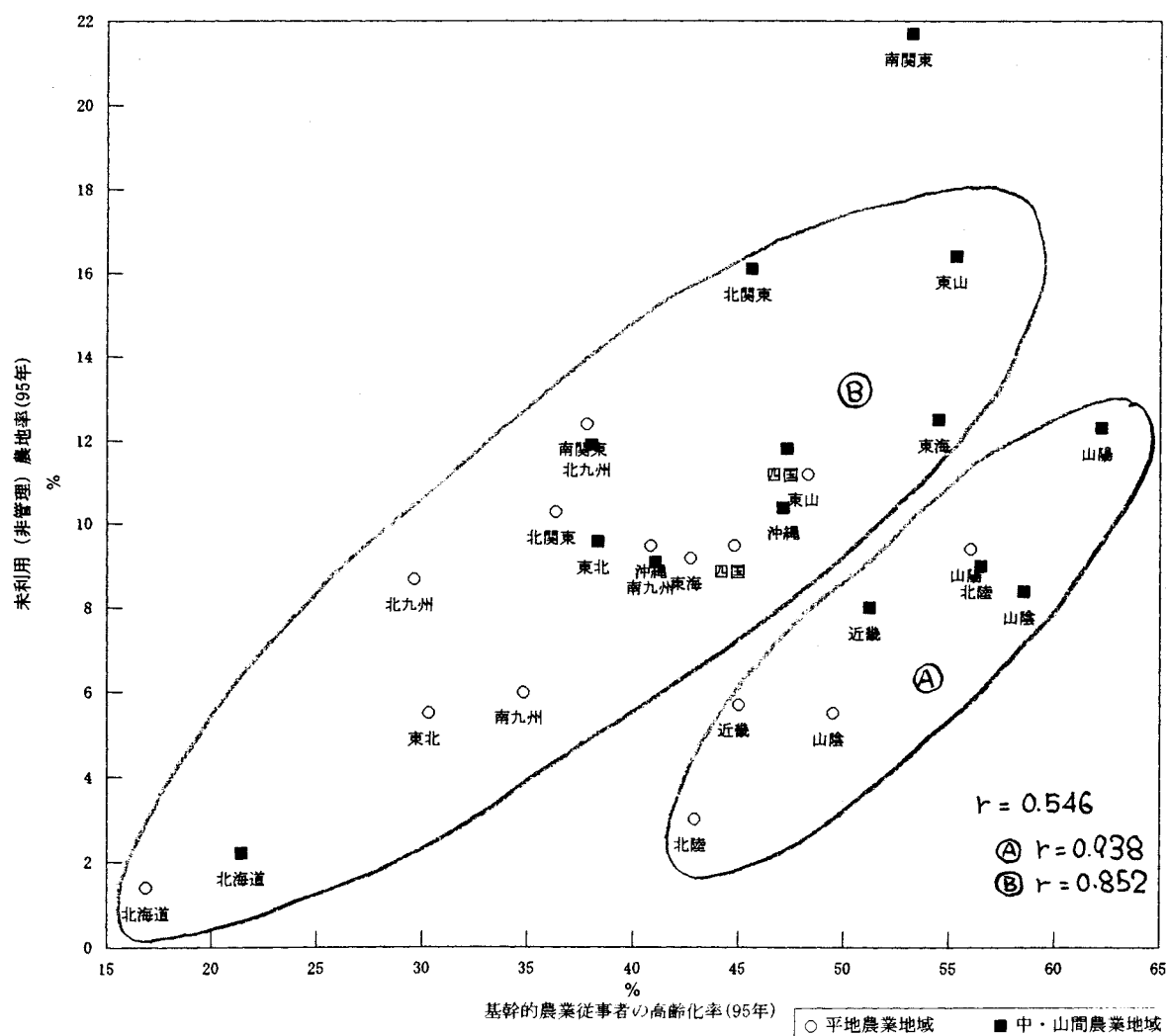
単位：％

区 分	平地農業地域			中山間地域計			山間農業地域		
	1990年	1995年	②-①	1990年	1995年	④-③	1990年	1995年	⑥-⑤
	①	②		③	④		⑤	⑥	
全 国	5.1	5.9	0.8	7.8	8.8	1.0	8.2	9.0	0.8
北 海 道	1.0	1.4	0.4	1.7	2.2	0.5	2.8	3.7	0.9
都 府 県	6.5	7.6	1.1	9.8	11.1	1.3	10.4	11.3	0.9
東 北	3.8	5.5	1.7	7.1	9.6	2.5	7.6	10.0	2.4
北 陸	3.3	3.0	-0.3	9.3	9.0	-0.3	9.3	8.6	-0.7
北 関 東	7.9	10.3	2.4	13.2	16.1	2.9	17.0	18.1	1.1
南 関 東	11.4	12.4	1.0	20.7	21.8	1.1	32.9	31.0	-1.9
東 山	9.8	11.2	1.4	15.0	16.4	1.4	16.5	17.9	1.4
東 海	9.4	9.2	-0.2	12.7	12.5	-0.2	12.9	12.9	0.0
近 畿	6.2	5.7	-0.5	8.6	8.0	-0.6	9.4	8.4	-1.0
山 陰	5.2	5.5	0.3	9.1	8.4	-0.7	8.7	8.1	-0.6
山 陽	10.4	9.4	-1.0	11.8	12.3	0.5	10.3	11.0	0.7
四 国	9.4	9.5	0.1	11.1	11.8	0.7	12.0	13.1	1.1
北 九 州	7.5	8.7	1.2	9.6	11.9	2.3	10.2	11.6	1.4
南 九 州	4.8	6.0	1.2	7.4	9.1	1.7	9.9	12.0	2.1
沖 縄	6.3	9.5	3.2	8.1	10.4	2.3	8.3	10.3	2.0

注：未利用（非管理）農地率＝（不作付地＋耕作放棄地）／（経営耕地面積＋耕作放棄地）＊100

資料：「1995年農業センサス（概数値）」

図4 基幹的農業従事者の高齢化比率と未利用（非管理）農地率との関係（95年）



資料：「1995年農業センサス（概数値）」

表6 農業地域類型別にみた農家経済（1989年）

区 分	平地農業 地 域	中 山 間 地 域 計	山間農業 地 域(C)	(B)/(A)	(C)/(A)
	(A)	(B)	(C)	[%]	[%]
農業粗収益 [1000円]	4,096	2,444	1,823	59.7	44.5
農業純生産 [1000円]	1,773	940	665	53.0	37.5
農業経営費 [1000円]	2,425	1,566	1,204	64.6	49.6
農家総所得 [1000円]	8,150	7,297	7,323	89.5	89.9
農業所得 [1000円]	1,671	878	619	52.5	37.0
農外所得 [1000円]	4,750	4,689	4,833	98.7	101.7
農業依存度(農業所得/農家総所得) [%]	26.0	15.7	11.4		
家計費充足率(農業所得/家計費) [%]	33.0	18.2	12.9		
農業労働生産性(10時間当たり) [円]	7913	5691	4778	71.9	60.4
土地生産性(10a当たり) [1000円]	99	74	73	74.7	73.7
資本生産性(農業固定資本1000円当たり) [円]	450	323	322	71.8	71.6

資料：「農業地域類型からみた日本の農業」農林水産省統計情報部

表7 農家1戸当たりの経営規模・収益性の比較（1995年：販売農家）

区 分	平地農業 地 域	中 山 間 地 域 計	山間農業 地 域(C)	(B)/(A)	(C)/(A)
	(A)	(B)	(C)	[%]	[%]
農家の平均経営耕地面積 [a]	185	139	128	75.1	69.2
作物の収穫農家の平均収穫面積 [a]	175	123	112	70.3	64.0
水稻収穫農家の平均収穫面積 [a]	108	70	65	64.8	60.2
麦類収穫農家の平均収穫面積 [a]	128	120	109	93.8	85.2
豆類収穫農家の平均収穫面積 [a]	17	15	10	88.2	58.8
野菜類収穫農家の平均収穫面積 [a]	17	11	10	64.7	58.8
乳用牛飼養農家の平均飼養頭数 [頭]	48	37	35	77.1	72.9
肉用牛飼養農家の平均飼養頭数 [頭]	19	12	11	63.2	57.9
豚飼養農家の平均飼養頭数 [頭]	390	369	379	94.6	97.2
採卵鶏飼養農家の平均飼養羽数 [100羽]	39	14	10	35.9	25.6
ブロイラー飼養農家の平均出荷羽数 [100羽]	865	936	784	108.2	90.6
10a当たり収穫量(90年) 水稻 [kg]	514	480	464	93.4	90.3
" 小麦 [kg]	358	309	340	86.3	95.0
" 大豆 [kg]	195	165	152	84.6	77.9

資料：「1995年農業センサス（概数値）」、「農業地域類型からみた日本の農業」農林水産省統計情報部

格差はさらに大きい。

このように、中山間地域においては、経営規模が極めて零細で生産性が低く、かつ収益性も低いことから、1戸当たりの農業所得が少なく、農業所得による家計費充足率は2割にも満たない（山間農業地域での家計費充足率は僅か13%）のが現状なのである。

注(1) 農林統計に用いる地域区分の改正(1995年9月)により、従来、新市町村にのみなされていた農業地域類型区分の指定が、旧市区町村別にも行われるようになり、今回センサス結果から、農業地域類型別の集計結果は旧市区町村別のデータの積み上げたものとなっている。

なお、中山間旧市区町村の割合は47.2%（中間農業地域29.5%、山間農業地域17.7%）であり、新市町村の54.3%（中間農業地域31.6%、山間農業地域22.7%）に比べやや低くなっている。

(2) 農地の転用がさほど多くない中山間地域、特に山間農業地域で、減少した経営耕地面積の多くが住宅用地や工業用地に転用されたとは考えにくいことから、減少した経営耕地面積の多くは、おそらく農家調査結果に表れてこない土地持ち非農家が所有する耕作放棄地や更に一步進んで統計上どこにも表れてこない不在村地主の所有する耕作放棄地になっていると推察される。なお、この点については、宇佐美繁「農業構造の変化と農地荒廃」（農政調査委員会『農業構造変動と担い手・農地管理』）においても同様の指摘がなされている。

3. 中山間地域農業・農村政策の現段階

(1) 中山間地域対策事業の仕組み

中山間地域農業は、国土・環境保全の観点からはもとより、農畜産物の供給の場としても重要な役割を担っているわけだが、既にみたように農業労働力の高齢化による担い手不足、それに伴う農地荒廃の進行は、同地域農業の消滅、ひいては地域社会の崩壊を招きかねない切迫した事態に陥っている。中山間地域対策の必要性が唱えられ、様々な事業が実施されるようになったのも、これ以上の衰退が許されないぎりぎりのところへ既に多くの自治体が追い込まれて

いることが背景にある。

そこで、我が国の中山間地域対策の体系がどのようなになっているのかをまず整理してみた。図5は、現在の中山間地域農業・農村対策の体系を「UR農業合意関連対策大綱」の施策目標に即して整理したものであるが、地域の活性化を促し「豊かで住み良い農山村の形成」を図ることを最終目標として、「地域における所得の確保」と「快適な生活環境の整備」の二つの大課題に区分される。そして更に、前者課題については「農業の振興」と「就業機会の確保」二課題に、後者課題については「生活基盤の整備」と「国土環境保全」の二課題にそれぞれ細分され、全体としては四つの政策課題に対し、それぞれ個別目的別の事業が組み込まれた体系となっている。

つまり、我が国の中山間地域対策の仕組みは、産業振興と社会資本整備を四つの目標課題に分類し、これら課題を一体的に押し進める政策体系となっているわけだが、目標課題に即し行われる各種事業は、現実には多くの省庁にまたがっており、末端の自治体レベルで果たして上記目標体系の意図する総合的かつ効率的な対策が講じられているかについては更に検討を要する。

（２）1995年度予算にみる中山間地域対策事業

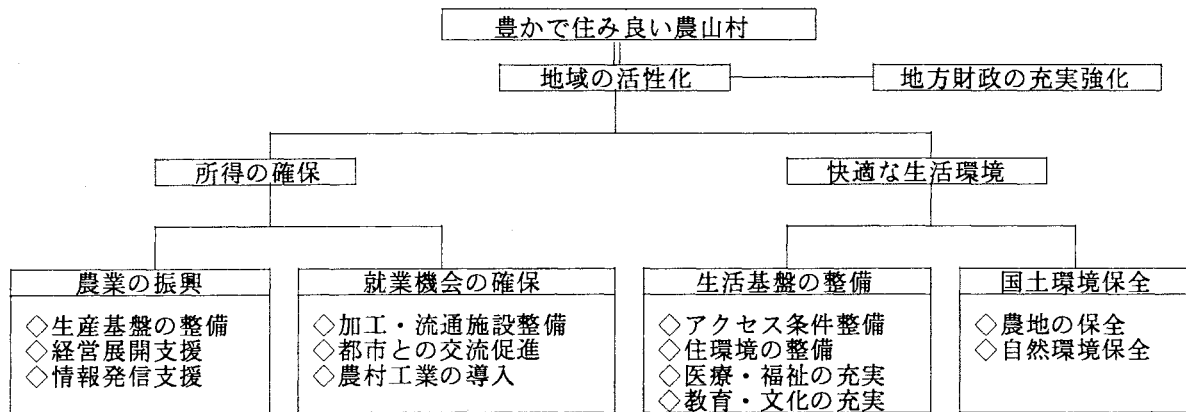
次に、1995年度予算に基づき、具体的な中山間地域対策事業の実施状況をみた。表8は農林水産省の中山間地域対策農業関連予算を上記目標体系に即して整理したものであるが、「農業の振興」に関する事業は、生産基盤の整備を中心とした補助事業（公共事業）が中心であり⁽¹⁾、経営展開の支援に関する事業は小規模な補助事業がいくつかあるものの、中山間地域経営改善安定資金等の融資事業によるところが大きい。

また、「就業機会の確保」に関する事業は、交流施設等の整備を目的とした補助事業、加工・流通施設の整備や農村工業導入のための融資事業が、「生活基盤の整備」に関する事業では、中山間地域のみを対象とした事業ではないが、農道整備事業と農業集落排水事業の二つの公共事業があるのみであり、もっぱらこれら領域は他省庁に委ねられている。

更に、四つ目の柱である「国土・環境保全」に関する事業をみると、事業の種類はいくつかあるものの、それぞれの補助事業の予算規模は小さく、この分野における対策が遅れていることが予算面からも窺うことができる。

他方、表9により他省庁の中山間地域対策事業の実施状況をみると、「就業

図5 中山間地域対策の体系



資料：「中山間地域対策ハンドブック」中山間地域対策研究会を参考に作成。

表8 1995年度予算にみる農水省の主な中山間地域対策事業

目 的	事 業 名	予 算 額	事 業 の 概 要
農業の振興		単位：100万円	
◇地域計画策定	○中山間地域活性化推進事業	1,166	地域のソフト活動の支援
◇生産基盤の整備	◎中山間地域総合整備事業 ◎中山間地域活性化緊急促進事業 ◎山村振興等農林漁業特別対策事業 ◎農地環境整備事業	41,148 8,355 21,570 586	生産基盤と生活環境の一体的整備 " 地形条件に配慮した補助率
◇経営展開の支援	○高付加価値型農業等育成事業 ○地域特産物発掘・導入事業 ○条件不利地域農業生産体制整備事業 ○中山間地域畜産活性化事業 ○中山間営農支援ふるさと情報提供事業 □中山間地域経営改善・安定資金事業 □特定地域新部門導入資金 □振興山村・過疎地域経営改善資金	3,546 366 198 401 35 (500億円) (39億円) (68億円)	産地形成、産地加工の推進 新規作物の導入、栽培技術支援 農協・3セク、受託集団の育成 傾斜地等を活用した山地畜産推進 活性化事例の収集・提供 新規作物収入が1割以上減の場合 新規作物導入資金（無利子） 長期・低利の資金を総合的に融資
就業機会の確保			
◇加工・流通施設の整備	□中山間地域活性化資金	(400億円)	長期・低利資金の融資
◇都市との交流促進	○農業資源活用農業構造改善事業 ○中山間・都市交流拠点整備事業	5,713 1,106	交流施設等の整備 ふるさとプラザ設置
◇農村工業の導入	□農村地域工業等導入資金融資促進事業	(120億円)	設備等導入に対する低金利融資
生活基盤の整備			
◇アクセス条件の改善	◎農道整備事業	<145,065>	
◇住環境の整備	◎農業集落排水事業	<127,195>	
国土・環境保全			
◇農地の保全	○中山間ふるさと・水と土保全対事業 ○中山間農地保全対策事業 ◎中山間地域総合農地防災事業 ◎国営農地再編整備事業：中山間型 ○遊休農地活用推進事業 ○遊休農地活用条件整備事業	3,000 137 589 87 150 690	都道府県基金の対象に農地を追加 農地保有合理化法人への利子助成 農地防災・保全施設の整備 国営事業により一体的に実施 耕作放棄地の有効利用の促進 "

注：事業名欄の○は補助事業であり，◎は公共事業を示す。また，□は融資事業である。

資料：「中山間地域対策ハンドブック」中山間地域対策研究会を参考に作成

表9 農水省を除く各省庁の主な中山間地域対策事業（1995年度）

目 的	対応省庁	事 業 名 等
農業の振興 ◇人材の育成・研究開発	文部省 科学技術庁	勤労体験学習総合推進事業 など 地球観測の総合的な推進 など
就業機会の確保 ◇都市との交流推進 ◇農村地域への工業等の導入促進 ◇地域雇用の開発	国土庁 郵政省 文部省 建設省 環境庁 運輸省 通産省 運輸省 労働省 国土庁 労働省	交流円滑化推進モデル事業 ふるさと小包 など 青少年交流推進事業 など 「道の駅」整備事業 など 自然公園等事業 観光基盤施設の整備 など 農村地域工業導入促進対策 など 物流業の農村地域への計画的導入施策 農業者転職対策 過疎地域活性化推進モデル事業 など 地域雇用プラン策定援助事業 など
生活基盤の整備 ◇アクセス条件の整備 ◇水資源の開発 ◇上水道の整備 ◇廃水処理施設の整備 ◇集落・公園等の整備 ◇情報通信の高度化 ◇医療・保健・福祉水準の向上 ◇社会教育・文化施設の整備	建設省 運輸省 建設省 厚生省 建設省 厚生省 建設省 国土庁 環境庁 郵政省 通産省 厚生省 文部省	奥地等産業開発道路の整備 など 地方バス施設の整備 など 小規模生活ダム事業 など 簡易水道等施設整備事業 など ふるさと下水道緊急整備事業 など 合併処理浄化槽設置整備事業 など 田園居住区整備事業 など 定住促進団地整備事業 身近な水辺環境再生事業 など CATV普及支援 など ニューメディア・コミュニティ構想 へき地医療対策 など 公立社会教育施設整備費 など
国土・環境保全 ◇公益的機能の維持・保全	環境庁 国土庁	里地自然地域等自然環境保全調査費 国土保全担い手確保基盤総合整備事業
その他 ◇地方単独施策の拡充	自治省	農山漁村ふるさと事業 など

注：目的ごとに各省庁1事業のみ掲載した。

資料：「中山間地域対策ハンドブック」中山間地域対策研究会を参考に作成

機会の確保」，「生活基盤の整備」を中心に多くの省庁により補助事業が展開されている。例えば，都市との交流推進をみると，「道の駅」整備事業などを実施している建設省，青少年交流推進事業などを実施している文部省の他にも，建設省，郵政省，運輸省，国土庁，環境庁がそれぞれいくつかの事業を実施しており，農水省を加えれば，実に7省庁がこの課題に対し，各省庁の立場から補助事業や融資事業を実施している。

またこの他にも，地域づくりを推進するためのソフト事業に要する経費に対し地方交付税措置を講じる，自治省の農山漁村ふるさと事業等の地方財政措置も行われており，事業の実施主体となる中山間地域の自治体にとっては，これら多くの省庁に細分化された事業メニューが，ハード面，ソフト面一体的な事業の推進を難しくしている要因の一つになっていることも見逃せない。

なお，中山間市町村を多く抱える都道府県では，これら国の事業メニューでは十分に対応しきれない点を，県の単独事業として補完している。表10は，二つの県の中山間地域農業対策に関する県単事業をリストアップしたものであるが，各県の農業事情に応じ，小規模の基盤整備事業や担い手対策事業の他，農業機械・施設の補助や利子補給など特色ある事業が展開されている。

（３）中山間市町村における国補事業等の実施状況

上記でみた中山間地域対策事業の他にも，市町村の農業振興を目的とする様々な国補事業が各市町村で実施されている。当然ながら，これら事業の実施にあたっては国及び県から多額の補助金が投入されている。そこで，中山間市町村に投入されている財政がどのようなになっているのか，平場との地域格差があるのか，地域類型別の国補事業データにより見てみた。なお，ここでの国補事業とは，非公共ハード事業に限定されたものである^{（２）}。

まず始めに，国補事業の平成5年度実績をみると，事業実施市町村数割合は平地農業地域54％に対し，中山間地域は61％（うち，山間農業地域64％）とやや高く，中でも，山間農業地域では山村振興対策事業を実施した市町村が半数を占めている。一方，1市町村当たりの平均事業費は，平地農業地域の2.3億円に対し，中山間地域では1.9億円と低い（表11）。

また，平成3年度からの補助事業費及び事業費構成の推移をみると，事業費の実額では，農業構造改善事業費，山村振興対策費を中心に中間及び山間農業地域で急激な伸びを示しており（図6），事業費の構成をみると，中間農業地

表10 県単独による中山間地域対策事業例

事業名	事業の概要
〇県 ▽中山間地域活力創造モデル事業 ▽中山間地域保証基盤拡充基金造成事業 ▽農村若者定住促進資金利子補給事業 ▽農業振興資金利子補給事業 ▽新規就農トレーニングファーム推進事業 ▽特用作物生き活き事業 ▽中山間地域農村集落活性化推進事業 など	・モデル地域を選定し集落デザインを策定 ・経営基盤施設の整備を図るための基金造成 ・農家住宅の取得に対する利子補給 ・規模拡大・新技術導入等により新たに認定農業者になろうとする者に利子補給 ・農業の長期体験・技術習得の場を建設 ・高齢者・婦人労働力を活用し不作付け地の解消，農家所得の向上を図る ・活性化計画策定，景観整備，環境施設整備
K県 ▽中山間地域市町村公社設立促進事業 ▽県単農業農村整備事業 ▽中山間地域野菜産地育成強化事業 ▽中山間地域落葉果樹産地整備事業 ▽中山間地域花き産地育成事業 ▽中山間地域特産物生産改善事業 ▽中山間地域肉用牛導入事業 ▽中山間地域農業農村集落基礎調査事業 など	・農業公社設立を支援 ・中山間地の実態に即した土地基盤の整備 ・新規作物実証展示ほの設置，栽培施設への補助 ・果樹産地育成のための基盤整備 ・研修調査費の支給，施設・育苗費の補助 ・地域特産物づくりに対する支援 ・家畜導入資金供給事業への上乗せ助成 ・農業計画の策定支援

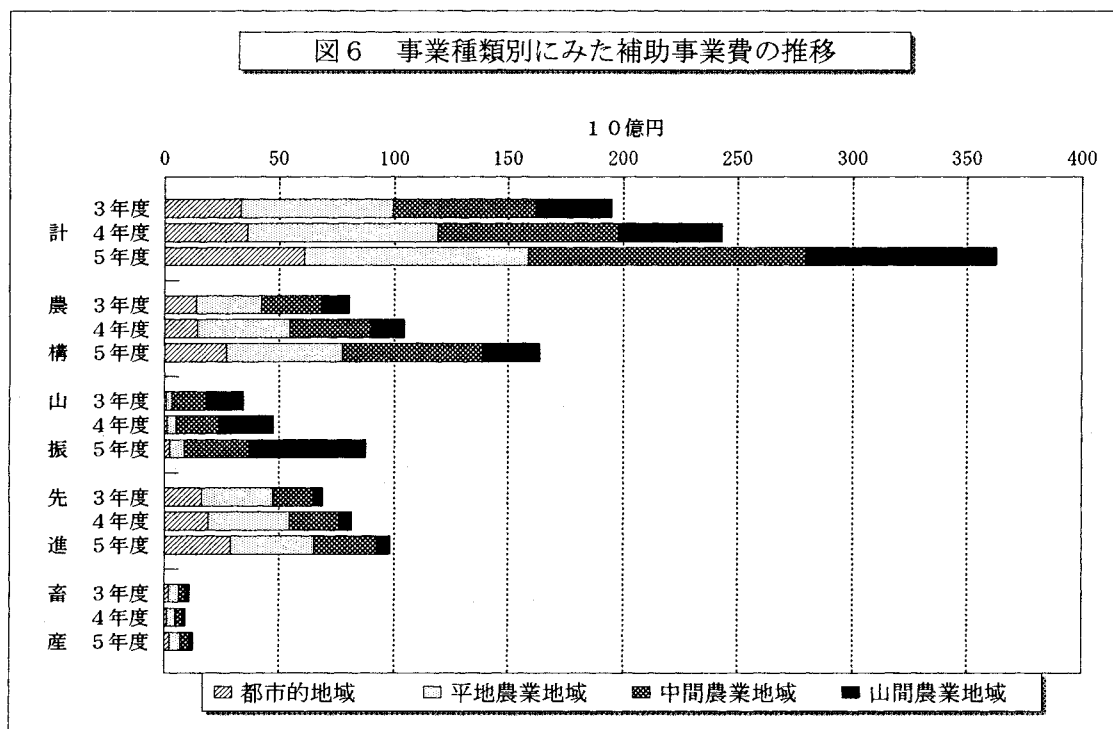
資料：「各県農政部資料」より作成

表11 国庫補助事業（非公共ハード）の実施状況 —平成5年度実績—

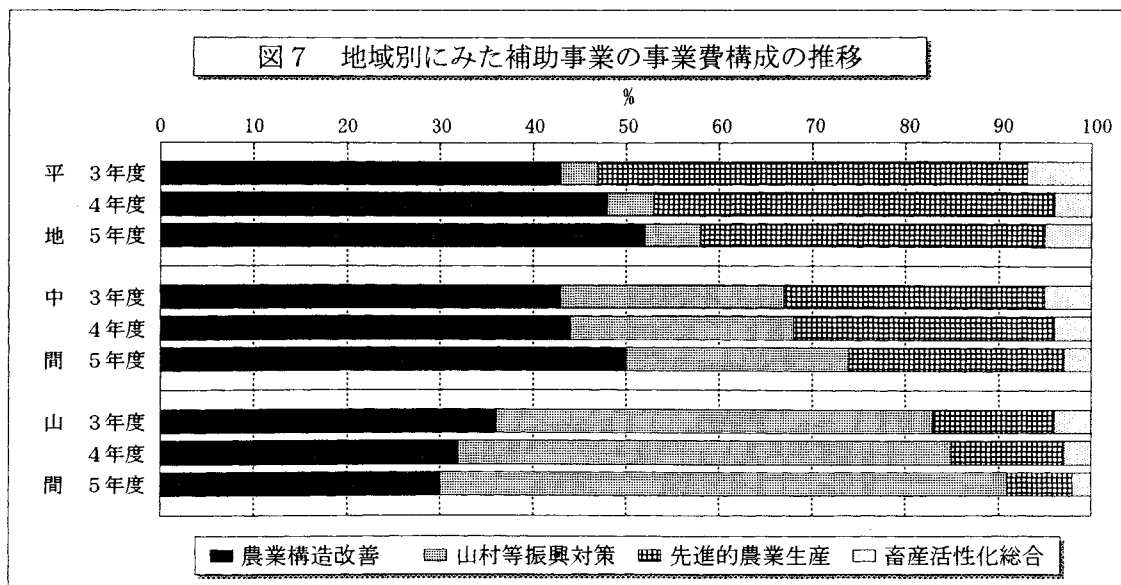
区 分	事業実施市町村数割合 (%)			事業実施1市町村当たり事業費 (100万円)		
	平地農業地域	中山間地域計	山間農業地域	平地農業地域	中山間地域計	山間農業地域
計 (実)	54.0	61.4	64.1	228	186	176
農業構造改善	28.0	23.5	17.9	226	202	189
山村等振興対策	6.3	38.0	52.3	125	110	131
先進的農業生産	30.6	17.5	10.4	148	98	73
畜産活性化総合	9.7	7.6	5.8	63	39	37

注：農林水産省管轄の補助事業のうち、市町村に投入された上記4種類の非公共ハード事業（54事業）のみを対象としている（以下図表同じ）。

資料：「平成7年度 地域活力に及ぼす市町村財政の役割に関する調査」農林水産長期金融協会



資料：表11に同じ。



資料：表11に同じ。

域では農業構造改善事業費，山間農業地域では山村振興対策費のウエイトが高まっている（図7）。

次に，市町村規模の違いによる事業費差を排除するため，事業費の投入密度での比較を行った。販売農家1戸当たりの事業費（事業実施市町村のみ対象）をみると，前でみた事業費実額の場合とは異なり，中山間地域が平地農業地域の約1.4倍，山間農業地域では，同約2.0倍と大きい。農業粗生産額をベースにみると，その差は更に拡大し，山間農業地域は平地農業地域の約3.4倍となっている（表12）。同地域においては，農業粗生産額の13%に当たる事業費が単年に投入されたことになり，農業所得率を約40%とすれば市町村内の総農業所得の3割に当たる事業費が投入されたことになる。公共事業による事業費が含まれていないことを考えれば，この割合は決して小さなものではない。

他方，地域農業の振興方策として補助事業と対をなす制度資金について，地域別の投入状況をみた。表13は公庫資金，近代化資金，改良資金の3資金合計の残高により，三つの目的別に制度資金の投入密度（販売農家1戸当たり残高）を比較したものであるが，農業基盤整備資金，個別経営資金，共同利用資金いずれも平地農業地域の密度が中山間地域を上回っている。但し，基盤整備資金について，田10a当たりの密度を求めると地域間の格差はみられない⁽³⁾。

更に図8は，国補事業と制度資金の投入密度を地域内全販売農家及び農業粗生産額を母数に算出し，全国平均（制度資金は都府県平均）を100として地域別に比較したものである。この図からわかるように，中山間地域，特に山間農業地域では補助事業費の密度が極めて高く，一方，制度資金密度は低い。

国補事業の導入に伴う市町村の財政負担は，制度資金の利子補給事業などによって支出される事業費に比べ遥かに大きい⁽⁴⁾。財政基盤の弱い中山間市町村にとっては，市町村の独自財源の多くがこれら国補事業費の市町村負担分に当てられているのである。

（4）中山間市町村の農業予算と補助事業の展開方向

では，中山間の市町村ではこれらの国補事業を地域農業の振興にどう位置づけ，今後どのような事業に取り組もうとしているのだろうか。補助事業に関するアンケート結果（大臣官房企画室の委託を受け，農林水産長期金融協会が実施）に基づき，事業主体，事業実施の契機，事業効果，今度の事業展開の方向について見てみた。

表12 国庫補助事業（非公共ハード）費の投入密度 ―平成5年度―

区 分	販売農家1戸当たり事業費（1000円）			農業粗生産額当たり事業費率（粗生産額=100）		
	平地農業地域	中山間地域計	山間農業地域	平地農業地域	中山間地域計	山間農業地域
計（実）	187	268	370	3.85	8.41	12.98
農業構造改善	178	244	313	3.64	7.65	10.91
山村等振興対策	91	176	286	2.31	6.01	10.46
先進的農業生産	113	103	104	2.34	2.69	2.84
畜産活性化総合	233	151	163	2.07	2.58	3.63

注：畜産活性化総合事業は、畜産飼養農家数および畜産部門の粗生産額を母数に用いた。

資料：表11に同じ。

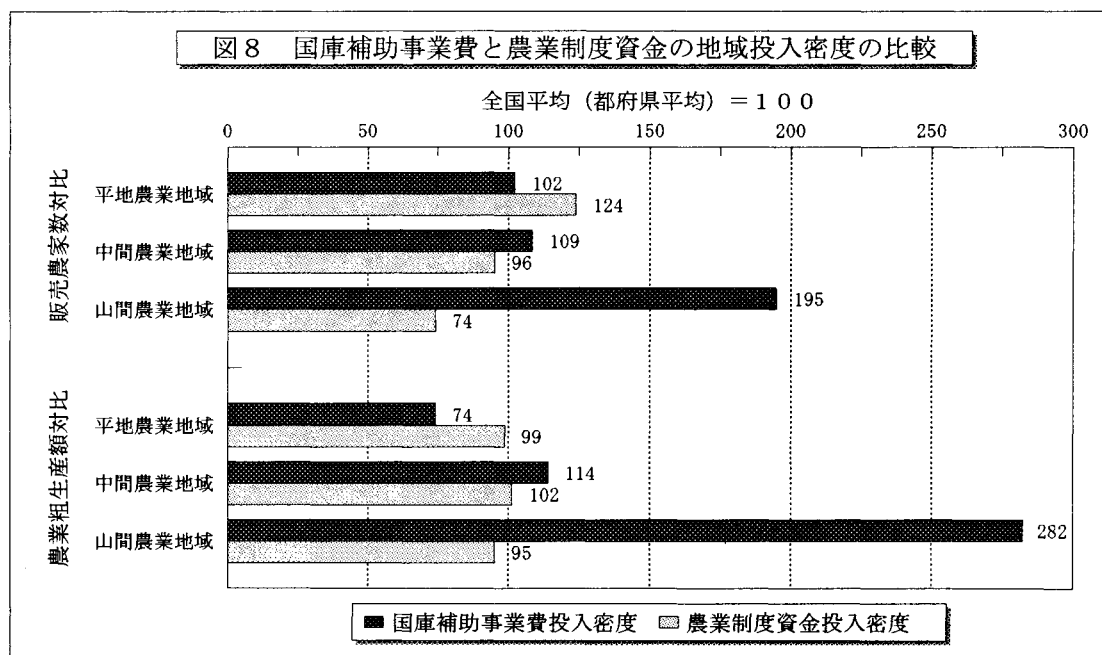
表13 農業制度資金の投入密度〔都府県〕 ―平成2年度末残高―

区 分	単位：1000円				
	計	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域
計	1,441	1,304	1,785	1,376	1,069
農業基盤整備資金	702	516	959	686	560
〃	84	69	92	88	83
個別農業経営資金	572	493	703	578	425
共同利用施設資金	138	199	124	113	77

注：農業制度資金投入密度は、平成2年度末の公庫資金、近代化資金、改良資金の合計残高を用い、販売農家数で除して求めた。

なお、農業基盤整備資金欄下段の数値は、田面積10a当たりの残高（畑地型市町村を除く）である。

資料：「平成4年度 農山村地域の活性化と農業金融の役割に関する調査」農林水産長期金融協会



注：全国平均の国庫補助事業費投入密度（平成5年度）及び都府県平均の制度資金投入密度（平成2年度）をそれぞれ100.0とした指数で示した。なお、補助事業費の地域投入密度も制度資金投入密度と同じように事業未実施の市町村を含む地域内すべての販売農家数、粗生産額を分母として求めた。

資料：「平成7年度 地域活力に及ぼす市町村財政の役割に関する調査」農林水産長期金融協会、「平成4年度 農山村地域の活性化と農業金融の役割に関する調査」農林水産長期金融協会

その前にまず、表14により中山間市町村の予算規模について確認しておこう。市町村の総予算規模は、平地農業地域で66億円、中間農業地域で62億円、山間農業地域で43億円となっており、中山間地域の中でも、山間農業地域での予算規模が小さい。農業関係費は三つの地域ともに総予算額の約1割程度を占め、平地農業地域で約6億円、中山間地域では4～5億円程度となっている。また、中山間地域と平地農業地域との違いは、農業関係費のうち市町村単独事業費の占める割合に表れており、平地農業地域の単独事業費割合が22%なのに対し、中山間地域では18%強と小さく、単独事業費予算をみても山間農業地域は平地農業地域の約半分の6千万円程度と極めて僅かな予算額となっている。

次に、国補事業の事業主体（図9）及び事業実施の契機（表15）をみると、中山間地域の場合、平地農業地域に比べ、市町村が事業実施主体となっている割合が高く、かつ、実施の契機も「農業振興計画等農業施策方針に基づいて実施」した割合が高い。特に、山間農業地域では事業の8割強を市町村が事業主体となり実施しており、事業の実施にあたって「関係機関からの要望に基づいて実施」した事業は15%（平地農業地域31%）と少ない。同地域においては行政主導により国補事業を導入している傾向がより強く窺える。

更に、国補事業の実施効果（表16）をみると、全体では56%の市町村が「当初計画どおり」とし、「当初計画より大」とするものが16%、「当初計画より小」とするものが24%となっているが、地域別にみると平地農業地域で「当初計画より大」とするものが20%と中山間地域に比べやや高く、逆に、山間農業地域では「当初計画より小」とするものが29%と高いのが特徴的である。

また、図10により、中山間市町村が今後どのような国補事業を導入したいと考えているかをみてみると、「農業基盤整備事業」と「集落排水事業」を実施したいとする市町村割合が中間農業地域、山間農業地域共にそれぞれ過半を占め、平地農業地域と同じように最も高い割合となっているが、山間農業地域での同割合は平地農業地域や中間農業地域に比べやや低い。この他、「都市との交流」や「加工施設等の設置事業」を実施したいとする市町村割合が中間、山間農業地域でそれぞれ4割を超えている点が注目される。

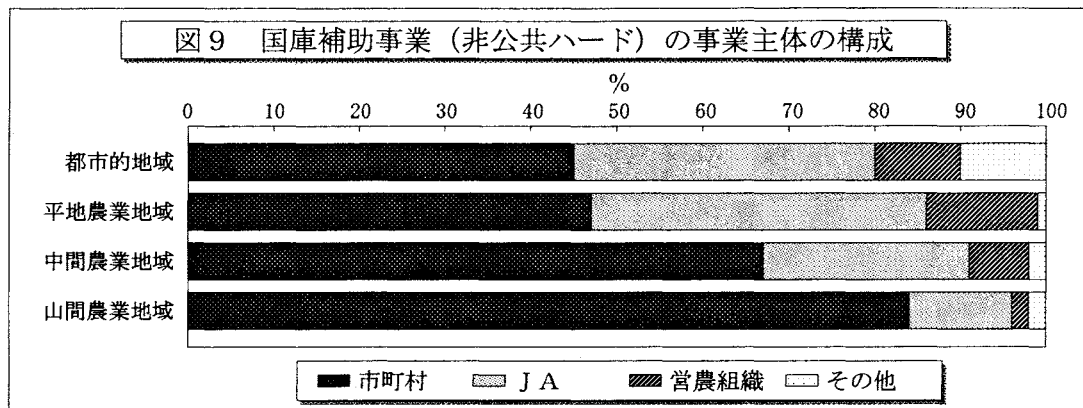
注(1) 表8の「農林業の振興」欄に掲載した10事業の予算額はトータルで773億円であるが、生産基盤の整備に係る5事業だけで94%を占めている。また同様に本表に掲載した全補助事業（生産基盤の整備に係る事業を除く）に占める

表14 地域類型別にみた市町村農業関係予算の概要 (平成7年度予算)

単位：100万円，％

区 分	予算総額 ①	農業関係費 ②		予算総額に占め 農業費の割合 ②／①	農業費に占める 単独事業費割合 ③／②
		単独事業費 ③			
全 国	9,596	549	135	9.2	22.1
都市的地域	25,044	677	296	5.0	32.7
平地農業地域	6,643	608	126	11.2	21.9
中間農業地域	6,236	549	94	10.1	18.2
山間農業地域	4,311	369	58	9.3	18.5

注：全国の市町村を対象に実施した「補助事業に関するアンケート調査結果」（有効回答2,449市町村）による。
資料：「平成7年度 地域活力に及ぼす市町村財政の役割に関する調査」農林水産長期金融協会



注：同アンケート調査結果（有効回答2,508市町村）による。
資料：表14に同じ。

表15 国庫補助事業（非公共ハード）の実施契機 (MA)

単位：％

区 分	農業振興計画等 に基づいて実施	事業主体からの 要望が強かった ため実施	関係機関からの 要望が強かった ため実施	都道府県の指導 に基づいて実施	そ の 他
全 国	60.4	47.4	24.7	21.4	4.3
都市的地域	47.1	50.5	25.8	24.3	7.5
平地農業地域	56.7	57.8	31.3	19.3	2.4
中間農業地域	62.5	46.0	25.6	20.2	4.3
山間農業地域	72.4	34.8	14.8	23.2	4.0

注：同アンケート調査結果（有効回答2,490市町村）による。
資料：表14に同じ。

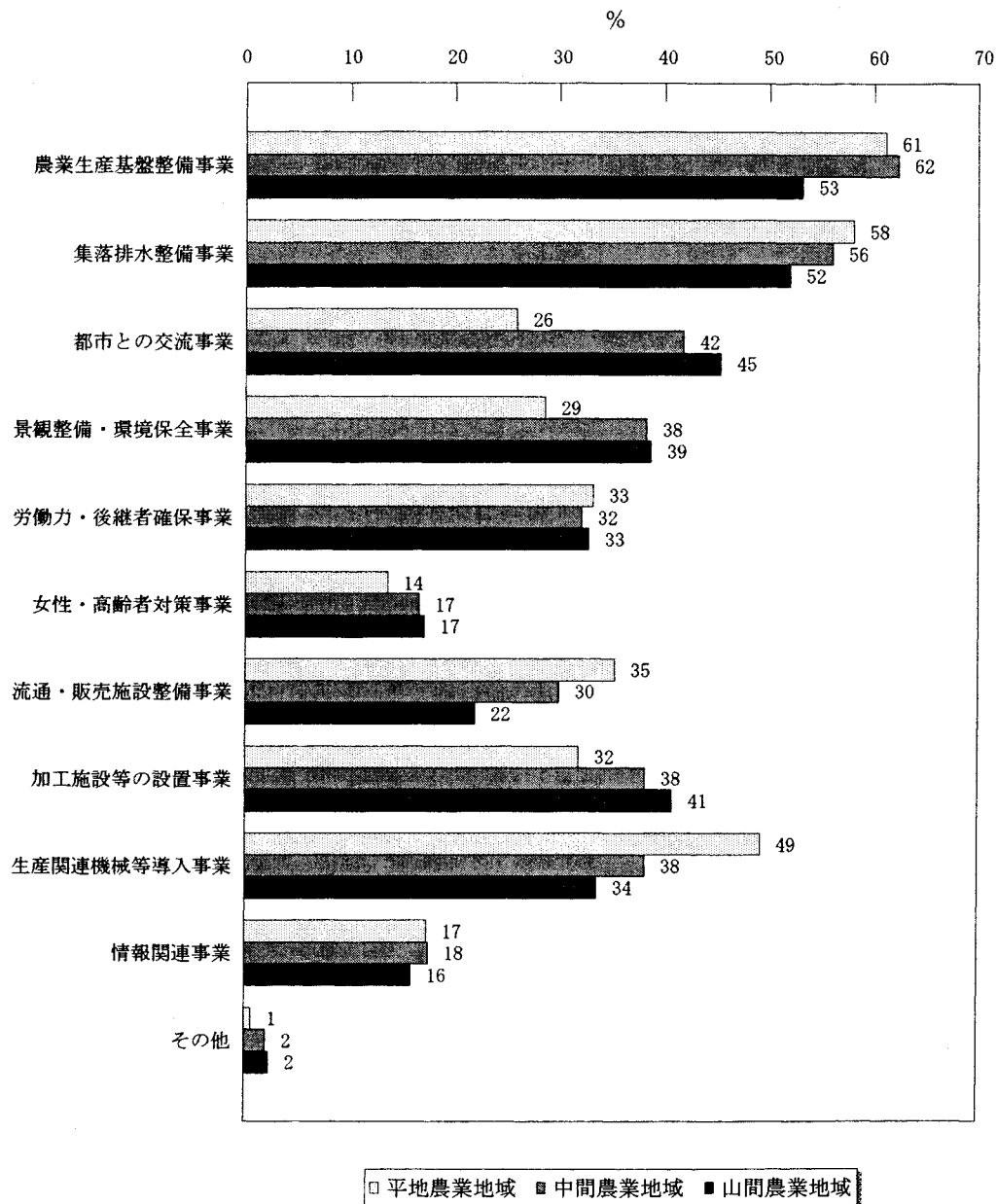
表16 国庫補助事業（非公共ハード）実施の効果 (MA)

単位：％

区 分	当初計画より大	当初計画どおり	当初計画より小	そ の 他
全 国	16.3	56.3	23.9	3.6
都市的地域	14.2	61.1	16.8	7.7
平地農業地域	20.4	56.1	22.6	1.3
中間農業地域	14.5	56.5	25.4	3.4
山間農業地域	15.9	52.1	29.2	3.1

注：アンケート調査結果（有効回答2,490市町村）による。
資料：表14に同じ。

図10 今後実施したい国庫補助事業の種類 (MA)



注：アンケート調査結果（有効回答2,449市町村）による。

資料：表14に同じ。

5 事業の割合は82%となる。

(2) 農業地域類型別にみるためには、各市町村別に事業額等を把握しなければならず、したがって、市町村の範囲を超えて事業が実施されている公共事業は残念ながら調査の対象とされていない。

なお、調査対象とされた事業は非公共事業のうち、「農業構造改善」に関する15事業、「山村等振興対策」に関する10事業、「先進的農業生産対策」に関する12事業、「畜産活性化総合対策（広域事業を除く。）」に関する17事業の計54事業であり、これら54事業の補助金額は非公共事業予算額の2割強を占める。

(3) 田10a当たりの基盤整備資金密度に地域差がない理由としては、①平地農業地域では早い時期に事業が実施されており償還が終わったものが多い。②中山間地域での事業費は平地に比べ割高で返済額が大きい。等が考えられるが、基本的には農水省の公共事業の中で最も大きなウエイトを占める基盤整備事業費が、地域類型とは無関係に平準的に各地域に投入されている結果を反映しているものと思われる。

(4) 国補事業費の負担割合をみると、事業全体（全国）では国費47%、都道府県費5%、市町村費23%、その他（受益者等）25%となっているが、山間農業地域での実施市町村割合が高い山村振興対策事業についてみると、国費49%、都道府県費8%、市町村費36%、その他7%となっており、市町村が負担する割合が一層高くなっている。

4. 中山間町村の具体的事例から（長野県〇村）

（1）村の概況と農業の概要

国補事業の実施状況等のデータから、中山間市町村の地域農業対策の現状をマクロ的に分析してみると、中山間地域の自治体では、農業関係予算、その中でも特に市町村独自の事業予算規模が極めて小さく、地域農業振興のための施策は専ら国及び県の補助事業に依存している姿が浮き彫りとなった。そこで次に、中山間地域の町村が農業活性化にどのように取り組んでいるのか、長野県の〇村を例に、各種事業の実施状況や農業予算について具体的にみておくこととする。

調査対象とした〇村は、1955年に二つの村が合併され現在に至るが、95年現在、人口約3,900人、世帯数約1,300戸、総面積58k㎡（林野率64%）の小さな村である。合併当時9千人を超えていた人口は、年々減少を続け、この10年間の減少率だけをとっても15%と高い。特に、1991年からは人口の自然減が社会減を上回るようになってきており、人口の減少傾向は弱まる気配をみせていない。また、高齢化も急速に進行しており、90年当時29%であった高齢人口比率は、95年では35%となり、3人に1人以上が65歳以上の者となっている。なお、就業者の産業別構成は、第1次産業16%、第2次産業47%、第3次産業37%となっており、1次、2次産業人口が減少し、3次産業人口が増加する傾向にある。

次に、農業についてみると、農家数は約700戸（5年間で15%の減少）、うち7割が第2種兼業農家であり、約2割を占める専業農家のほとんどが高齢専業農家である。総経営耕地面積は約260haで、そのうちの約3分の1が田、約2割が樹園地（桑園を含む。）であり、残りは畑地となっている。1戸当たりの経営面積は37aと零細で、中でも田の1戸当たり経営規模は17aと極めて小さい。1ha以上の経営規模の農家は村内に僅か31戸（90年センサス時点）存在するだけで、半数以上の農家が30a未満の経営規模である。また、村内の総農産物販売額（1992年）は約7億円であり、品目別の構成をみると、きのこ18%、りんご17%、鶏卵14%、牛乳14%、葉たばこ10%等となっており、特定の作目に特化しない多品目生産体系となっている。なお、近年、桑園を中心に耕作放棄地が増加しており⁽¹⁾、経営耕地面積の推移をみると10年間で実に42%もの減少となっている点が特筆される。

（2）地域活性化施策と事業実績

このように、過疎化と高齢化が急速に進行し、農業面においても生産活動が停滞する中で、村は地域の活性化・農業活性化を図るために多くの国補事業等を導入している。図11は、1990年度以降の主な事業の実績を一覧表に整理したものであるが、これをみると、絶え間なく何らかの事業が実施されている様子がよくわかる。ふるさと創生事業⁽²⁾を契機として始まった「星と緑のロマンチック事業」は、美しい自然景観を活用した総合的な施設整備（天体観測施設、スポーツ施設、体験学習施設、宿泊施設等）によって都市との交流を促進することを目的とした事業であるが、4年間に投入された事業費は実に13億円を超え

図11 O村における地域活性化・農業活性化のための主な事業の実施状況（1990年度以降）

1990年度	1991年度	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度
天文台							
<u>ふるさと創世基金(自治省) 0.7億円</u>							
ロマン館(体験・研究室等)							
<u>農村地域定住促進対策事(農水省) 1.6億円</u>							
宿泊施設, コテージ, プラネタリウム館等							
<u>リフレッシュふるさと推進モデル事業(自治省) 6.6億円</u>							
運動広場, コテージ, 野外ステージ等							
<u>地域づくり推進事業<村債> 1.2億円</u>							
広場, ふるさと体験館, 農産物館(食堂, 売店)							
<u>過疎対策事業<村債> 2.0億円</u>							
農産物加工処理施設							
<u>農村地域定住促進対策(農水省) 0.2億円</u>							
交流促進センター(宿泊施設等)							
<u>山村振興(農水省) 1.5億円</u>							
ふるさと伝統館(農産物販売施設等)							
<u>過疎対策事業(自治省) 1.1億円</u>							
ほ場整備(16ha), 地域活性化施設等							
<u>中山間地域農村活性化総合整備事業(農水省) 7.6億円 UR対策</u>							
ため池の整備, 親水施設							
<u>水環境整備事業(農水省) 3億円</u>							
農産物加工施設							
<u>山村振興等農林漁業特別対策事業(農水省) 予定 1.5億円 UR対策</u>							
集落排水施設(8集落)							
<u>農業集落排水整備事業(農水省) 31.5億円</u>							
2009年まで予定							
農道整備(3路線)							
<u>ふるさと農道整備事業(農水省) 4.7億円</u>							

資料：村政要覧資料編等により作成

る。毎年村民1人当たり約8万5千円の事業費が投入された計算になる。

またこの他にも、農林水産省の補助事業としては「ふるさと農道整備事業」や「農業集落排水事業」、更にはUR対策関連の「中山間地域農村活性化総合整備事業」等によりほ場整備や活性化施設の整備が実施されており、97年度には同じくUR対策関連の「山村振興等農林漁業特別対策事業」により大規模な農畜産物加工施設の整備が計画されている。

次に、ほ場整備の実施状況についてもみておこう。表17は1993年末までのほ場整備事業を整理したものだが、事業規模の極めて小さいものもあるが、77年以降ほぼ毎年何らかの事業が村内で実施されている。受益面積はトータルで54ha、受益農家が436戸であるから、整備率は6割強、受益農家率は8割程度になる。また、10a当たりの事業費は事業の種類により多少の格差があるが、傾向としては年々上昇してきており、80年代前半150万円程度であったものが、近年では240万円程度になっており、事業費の上昇に伴い受益者の負担額も増加してきている。ちなみに、これまで村内のほ場整備に投入された事業費総額は7億円を超え、その73%が国・県からの補助金、17%が村財政からの負担となっている。

(3) 村の予算からみた農業振興施策の現状

表18は、〇村の歳出額の推移をみたものであるが、総歳出額は89年度から95年度にかけて約1.7倍の増加であるのに対し、農林業費はUR対策関連の補助事業が導入された94年度以降急激に増加し、95年度には約3.4倍となっている。したがって、総歳出額に占める農林業費の割合も90年度の15%から年々上昇し、95年度では21%となっている。農家数や経営耕地面積が年々減少する中、農林業予算だけが増加していることになる。

一方、表19により農林業費の内訳(96年度予算)をみると、農業費6.3億円(林業費を除く)のうち、土地改良や農道整備のための事業費である「農地費」が39%を占め、次いで「農業総務費」が26%、中山間型ほ場整備事業等のための「中山間地域総合整備事業費」が17%等となっており、「農業振興費」や「地域活性化推進事業費」などの主としてソフト事業を行うための予算はすべて合わせても数%程度にしかない。また、農業費から「農業委員会費」、「農業総務費」、「国土調査費」を除いた事業費(約4.3億円)の財源内訳をみると、国・県からの補助金が34%、地方債が34%、一般財源が32%となっており、概

表17 O村の基盤整備実施状況 (1993年末現在)

実施年度	事業名	受益面積 (a)	受益戸数 (戸)	事業費				10a 当たり 事業費	10a 当たり 受益者負担
				補助金	村費	受益者負担	計		
58	非補助土地改良	500	36	0	0	3,200	3,200	64	64
59	"	380	21	0	0	3,200	3,200	84	84
72	第2次農業構造改善	240	6	1,260	180	360	1,800	75	15
73	"	70	13	336	48	96	480	69	14
77~78	山間地等転作特別対策	50	8	1,320	220	660	2,200	440	132
78~79	"	20	4	600	100	300	1,000	500	150
79~80	特定農山村振興特別対策	330	24	18,809	2,731	5,774	27,314	828	175
80~81	"	450	19	14,350	2,050	4,100	20,500	456	91
"	山間地等転作特別対策	40	8	3,894	649	1,948	6,491	1,623	487
81~83	耕地災害復旧事業	540	37	156,465	8,537	1,640	166,642	3,086	30
83~84	山間地等転作特別対策	80	6	4,032	672	2,016	6,720	840	252
84~86	農村地域定住促進対策	350	36	39,550	15,323	6,098	60,971	1,742	174
85~86	山間地等転作特別対策	30	7	2,760	1,380	460	4,600	1,533	153
86~87	"	30	7	3,546	1,773	591	5,910	1,970	197
"	小規模排水対策特別	640	55	62,300	17,800	8,900	89,000	1,391	139
87~88	"	530	40	60,200	17,200	8,600	86,000	1,623	162
"	新農業構造改善	210	20	19,600	5,600	2,800	28,000	1,333	133
"	山間地等転作特別対策	90	10	9,000	4,500	1,500	15,000	1,667	167
88~89	水田農業確率対策特別型	340	29	54,666	19,134	8,200	82,000	2,412	241
"	農村地域定住促進対策	250	27	41,720	11,920	5,960	59,600	2,384	238
89~90	農村地域定住促進対策	70	6	6,300	3,150	1,050	10,500	1,500	150
91~92	山間地等転作特別対策	150	17	22,200	11,100	3,700	37,000	2,467	247
計	2地区	5,390	436	522,908	124,067	71,153	718,128	1,332	132

資料：O村振興計画

表18 O村の総歳出額・農林業費等の推移 (一般会計)

単位：1000円、％							
区 分	89年度	90年度	91年度	92年度	93年度	94年度	95年度
歳出決算額合計（1000円）	2,588,731	3,168,549	3,185,625	3,427,521	3,841,501	3,553,000	4,491,355
89年度を100とした指数	100	122	123	132	148	137	173
農林業費（1000円）	250,023	449,270	236,990	260,747	437,262	508,736	852,480
89年度を100とした指数	100	180	95	104	175	203	341
決算総額に占める農林業費の割合	9.7	14.2	7.4	7.6	11.4	14.3	19.0
一般財源に占める公債費の割合	15.8	15.1	16.1	17.5	19.1	20.5	21.2

資料：O村決算のあらまし

表19 O村の8年度予算にみる農業関係予算の内訳

項目	単位：1000円、%					
	計	(構成比)	補助金	地方債	その他	一般財源
農業委員会費	14,013	(2.2)	2,939		176	10,898
農業総務費	162,629	(25.8)				162,629
農業振興費	13,033	(2.1)	5,050		240	7,743
新生産調整推進対策事業費	948	(0.2)	800			148
農業経営基盤強化促進対策費	324	(0.1)	150			174
地域活性化推進事業費	5,516	(0.9)				5,516
農地費	243,767	(38.7)	33,660	135,000	100	75,007
中山間地域総合整備事業費	108,861	(17.3)	75,500	10,100		23,261
水と土保全対策費	50	(0.0)			50	
畜産振興費	1,307	(0.2)			2	1,305
山村等振興対策事業費	59,481	(9.4)	32,120		4,210	23,151
国土調査費	20,739	(3.3)	6,855		3	13,881
農業費小計	630,668	(100.0)	157,074	145,100	4,781	323,713
うち、事業費	433,287		147,280	145,100	4,602	136,305
	[100.0]		[34.0]	[33.5]	[1.1]	[31.5]
林業費	91,407		22,075	27,000	2,412	39,920
農林業費計	722,075		179,149	172,100	7,193	363,633

資料：O村予算関係資料

ね3者で3分の1ずつを負担する形となっている。なお、農業費にかかる一般財源(3.2億円)の配分先をみると、その50%が「農業総務費」に、23%が「農地費」に、それぞれ7%が「中山間地域総合整備事業費」と「山村等振興対策事業費」に当てられており、国補事業を導入している事業費にかなりの額の一般財源が投入されていることがわかる。

以上の事例調査結果から、中山間地域の自治体の多くがそうであるように、この村においても依然としてハード面の整備を中心とした、投資型の中山間地域対策となっており、しかも、UR対策による事業種類・事業費の拡大は、この傾向をより一層強める結果をもたらしている。このため、本来重視されなければならない、担い手確保対策や遊休農地の有効活用方策の検討等のソフト事業が、予算面あるいは行政担当者の労力面から少なからず制約されているのも事実である。中山間地域農業の活性化を図っていこうとするならば、投資型事業に依拠している中山間地域対策の方向を国、市町村双方から見直していく時期にきているように思われる。

注(1) 村の基幹的作目であった養蚕の衰退は著しく、80年に536戸あった養蚕農家は、85年で213戸、90年で109戸と減少し、95年には18戸となっている。このため80年時点で214haあった桑園面積は、95年には40haとなり、廃園した桑畑の多くが耕作放棄されている。これら耕作放棄された桑園は傾斜地に多く、土砂崩れ等の災害を引き起こした事例も報告されている。

(2) この村では「ふるさと創生事業」の1億円のうち7000万円を天文台の建設費に、残りの3000万円は温泉発掘に使われている。温泉については発掘できなかったが、この時建設した天文台を中心に周辺地域の環境整備が進められ、総合的な施設を有する交流拠点として93年度から村直営により運営されている。

5. 日本における中山間地域対策の課題 - 問題提起にかえて -

中山間地域の農業構造並びに同地域における農業対策の現状について、統計データによる分析及び現地調査結果からみてきたわけだが、最後に、我が国の中山間地域対策の今後のあり方について、いくつかの課題を整理し、問題提起

としたい。

日本における中山間地域対策を考えていく上での課題として、まず第1に考えなければならないのは、「中山間地域農業をどのように位置づけるのか」すなわち「中山間地域農業を維持しなければならない理由は何か」ということであろう。中山間地域の農業生産資源等のシェアは既にみたように、約4割を占め「食料生産」という視点を全く無視することはできない。しかも同地域の中には主に「環境保全策や国土保全」という視点から重要な役割を持つ地域が数多く存在していることもまた事実である。多様な性格を有する中山間地域を、食料生産の場として重要な地域、環境・国土保全の視点から重要な地域、あるいは文化遺産として保全すべき地域等、農業の果たす役割に応じた棲み分けを行うことがまず必要であろう。

第2は、「我が国の条件不利地域（中山間地域）対策は現状の手法のままでよいのか」という問題である。補助事業費の統計分析や現地調査の事例からも明らかなように、生産基盤の整備や交流施設の建設などを中心とする投資型の農業対策のみでは、もはや中山間地域農業の維持は困難な状況にあるとみるべきだろう。多額の事業費を投入して生産基盤の整備を行っても、平場なみに生産性を上げるのは事実上不可能であり、かつ、これら事業の導入が市町村財政の自由度を小さくし、農家負担を増大させている。農業条件のよい平場地域と変わらない経済的視点からのみの農業政策手法を、生産条件の不利な中山間地域にもあてはめてきところに歪みが生じてきている原因がある。農業構造政策の進展をまっぴらしては数少ない担い手農家すら消滅しかねないのが中山間地域の現状であり、早急に社会的視点を取り入れた新たな政策手法の検討が求められている。

第3は、新たな政策手法を検討するにあたって、「EUでの条件不利地域対策に用いられている直接所得補償方式を日本に導入することが可能か、また有効な方法となりえるのか」という点である。フランスやドイツなどに比べ我が国の中山間地域は零細な兼業農家が大宗を占めており、農業所得依存度が極めて低いという違いがある。仮に最も単純な手法として、我が国の中山間地域の農家すべて均一に、数10%の直接所得補償措置を講じたところで、根本的な中山間地域問題の解決とならないことは明らかである。したがって、考えられる手法としては、例えば、中山間地域における食料供給機能を維持していこうという視点に立てば、①土地利用型農業を専門的に行う営農継続可能な一定規模

以上の経営，経営意欲のあるUターン就農者や新規参入者などの個人に対し，生産条件の違いから生じている平場地域との収益性の格差分を直接的に所得補償する。②第3セクターや生産組織等，地域農業の担い手として農作業の受託や人材育成等を行う組織・集団に対し助成を行う。③①と②を組み合わせて実施する。などにより，数少ない地域農業の担い手が，同地域内で経営の継続・発展を図ることが可能となる条件をつくり出すことであろう。

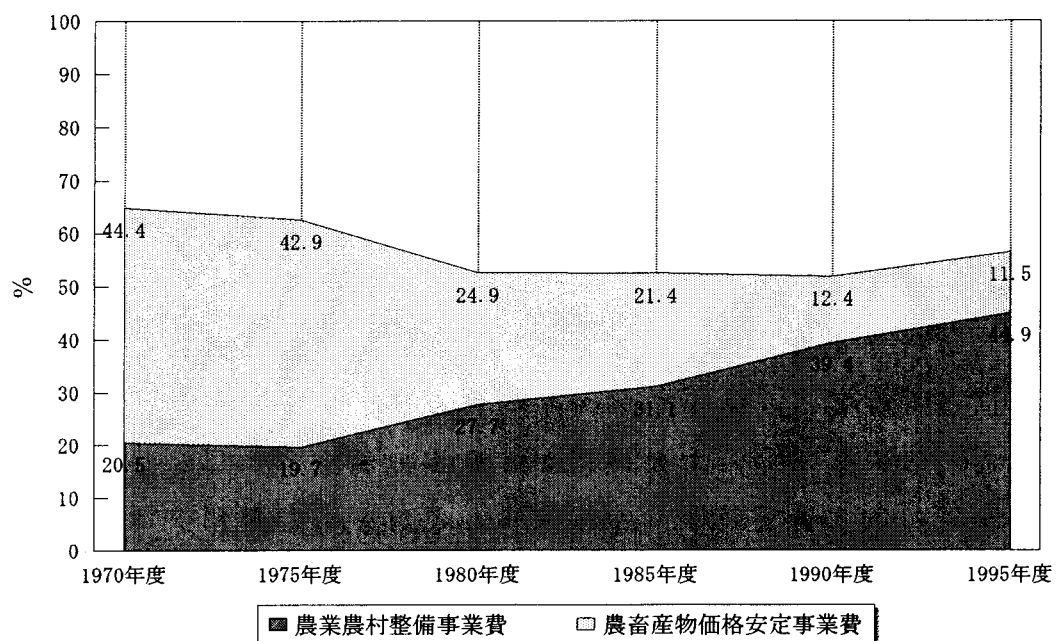
また，国土・環境保全的な視点に立てば，異なる立地条件下で営まれる多様な農業生産活動の継続が，地域環境の保全や国土保全に果たしている役割をどのように評価し，評価に応じた補償措置をどのような形で講じるのかも重要な課題である。

なお，これら所得補償を実施するとした場合，同時に「財源をどこに求めるか」という問題も生じる。EUの場合，価格支持に使っていた財源を直接所得補償の財源へと転換していったわけだが，日本の場合は，図12からも明らかなように価格支持に関する予算額は年々減少しており，95年度では農林予算全体の1割を占めているに過ぎない。しかも現在の価格支持を受益している農家は，その多くが平場地域の農家であるわけだから，削減分が例え直接所得補償に向けられることになったとしても，条件不利地域対策の予算額として確保することは極めて困難であると考えられる。そうなると，所得補償を実施するための財源を確保するためには，農林予算の45%を占める農業農村整備事業費を始めとする公共事業費を含めた農林予算全体の見直しが必要となっていく。

第4は，「直接所得補償を導入するとした場合の理由づけ」の問題である。消費者負担の価格支持とは異なり，所得補償は納税者負担となる。当然ながら国民のコンセンサスを得ることが必要となるが，食糧安全保障の観点，防災・国土保全の観点，美しい景観・環境維持の観点からの整合のとれた説明が必要となる。また，補償を受ける農家あるいは生産集団の側からみれば，補償額が何の対価なのかをはっきりさせることが必要となる。それは，例えば，国土保全の役割を担った対価であってもよいし，美しい農村景観を維持している対価であってもよいだろう。

この他にも，今回まったく触れなかったが林業・森林問題への対応も重要な課題として残っている。中山間地域，特に山間農業地域の農家はその殆どが農家林家であることを考えれば，生産活動のみならず資源管理という面からも農と林を一体的に捉えた対策を考えていく必要があるだろう。

図12 国の農業予算に占める農業農村整備及び価格支持予算割合の推移



注：1995年度を除く各年度は補正後の予算額である。

資料：農林水産大臣官房調べ