

のではないかという議論も繰り返された。日本の中山間地域の作目構成，生産性には平地のそれらとの明確な違いがないがゆえに，土地利用型農業の支援だけでなく，定住条件整備，農外就業機会へのアクセス改善，人材トレーニング，比較優位な戦略作目の選定，食品産業の誘致など多様な政策オプションを用意すべきとの提言もなされる。かくして「日本型デカップリング」である中山間地域等直接支払制度は2000年4月，集落協定を前提にスタートし，全国で33,000もの協定が締結され，650,000haが対象となっている⁽²⁾。

2．LFA 補償金に対する批判的見解と政策変更

LFAに関する論議が日本では中山間地域の再生策と結びつくことが多かったのに対し，当の欧州諸国ではLFA補償金の目的が一様でないこと，つまり多目的性と，他の政策との兼ね合いから生じた政策目的の不明確化が問題とされてきた。とくにドイツの場合，70年代の政策開始時からLFA補償金の本来の目的，すなわち1)農業従事者の所得向上，2)農業就業の保証，3)耕作継続による公共利益機能（生態系，保養，災害防止）の保証と実際の効果についての疑義があった。

まず，1)の農業従事者の所得向上については，目標とされる所得をどのように設定するかがあいまいであり，かつ，実際の所得にフローだけでなくストックを含めるかどうかも定かでない。また，2)の農業就業の保証については，過疎地域で農業就業を安定化させるよりも，自然保養地，採水地としてゾーニングした方が自然資源の保全のためによい場合もある。さらに，3)の耕作継続による公共利益機能の保証については，LFA補償金によって耕作を続けることが景観保護をもたらすとは限らない。生物多様性，水質保全，土壌流出防止，窒素過多防止，空気冷涼化機能は，確かに耕作放棄地よりも草地，畑の方が発揮されるが，それよりも森林においての方が発揮されるのではないか。要するに，LFAにおける農耕利用と自然資源・景観保護との間の矛盾関係をどう解決すべきかが曖昧にされているという批判であった。

このような批判があつたにもかかわらず，80年代半ばよりLFAの指定基準が緩和され，補償金支払い対象が拡大した。当時のキリスト教民主同盟（CDU）/キリスト教社会同盟（CSU）および自由民主党（FDP）連立政権は，マルク高に起因する農業所得の相対的低迷を根拠に1986年，LFA指定基準を大幅に緩和し，それにより補償金の対象地域が拡大し，補償金受給経営数，財政支出が急激に増加する。ドイツのLFA補償金は1975年の開始以来，連邦と州の共同課題である「農業構造改善および沿岸保護」の中で位置づけられ，連邦はEUの75年指令に従い，大枠を定めるが，補償金受給申請資格，補償金単価など詳細については州が定める仕組みをとっている。この「共同課題」の中でLFA補償金は最大の支出項目となる。そして，90年の東西統一後の財政難と失業者の増加の中で，以下の二つの理由からLFA補償金の給付対象を限定すべきであるとの提言がなされる。

一つはLFA補償金が所得再分配の機能を必ずしも果たしていないことである。その理由はさらに二つあり，一つは80年代半ば以降，LFAで支配的な飼料作経営においての方

が LFA 外で支配的な穀物作経営よりも価格や所得が有利に展開したことである。もう一つは 1992 年 CAP 改革の価格引き下げ補償金との兼ね合いの問題である。穀物、油糧種子、蛋白性植物の価格支持削減に対する所得補償は、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。すると、平均値の算出の根拠となる地域が広範囲に選ばれるほど、その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所得格差の縮小をもたらし、LFA 補償金の所得再分配機能と重複することになる。LFA 補償金対象を限定すべきであるとする理由の二つ目は、LFA 補償金が EU の休耕、粗放化、環境保全の促進、つまり農業環境政策と抵触する可能性があるというものである。ドイツの農業環境政策は州毎に行われているが、そのなかには種やピオトープを守るべく、農薬や化学肥料の投入を減らすなどの粗放化を誘導するものもある。一方、LFA 補償金には基本的に環境保護や自然保護を促す規定がない。

LFA 補償金は依然として「共同課題」の最大の支出項目であるが、その額は 1993 年以降、減少傾向にある。これは、連邦および州政府が 92 年 CAP 改革および「アジェンダ 2000」のもとで LFA 政策の対象を絞り込みつつあることによる。連邦レベルでは、「アジェンダ 2000」に対応した 2000～2003 年の「共同課題」枠組プラン（1999 年）において、「環境への配慮」を意識した変更がなされている。すなわち、補償金支払いを自然条件がとくに不利な地域と草地に集中させるべく、草地対象の支払い単価を農地評価指数に応じて段階化し、畑地対象の支払い単価を草地対象単価の半分にし、すべての LFA においてトウモロコシ、小麦、テンサイ、集約作物を対象外とした。

また、州レベルでは北部を中心に LFA 政策の見直しが行われている。たとえばニーダーザクセン州ではまず 92 年 CAP 改革を機に畑作の一部、酪農など、経営状態のよい作目を対象から除外し、その分、経営投資助成を充実させるという変更がなされた。さらに 97 年には LFA 補償金支払い自体が中止された。同州では、かねてより LFA 政策について、構造変化を阻害する、浪費的である、環境政策としての効果が疑わしいなど、政策目的が不明確であるという批判があり、州財政が厳しいこともあって、「共同課題」メニューの絞込みがなされたのである。

3. 環境支払いの登場とその意義

さて、80 年代後半、欧米諸国では農産物過剰を背景に農業環境政策が開始される。90 年代以降は、「環境への配慮」が農政の大きな柱である価格政策にも浸透し、そのあり方を変えつつある。

「環境への配慮」とは、機械化、農薬や化学肥料などの多投による水や土などへの負荷をできるだけ少なくしたり、失われた景観や生態系をよみがえらせ、人々にやすらぎを与えたりすることである。農業政策の枠の中で「環境への配慮」を取り込んだ施策を総称して農業環境政策という。農業環境政策の手段には、硝酸塩指令のような規制、農業者の環境保全に対する意識を喚起するための研修・モデル事業に加え、環境財を供給するという

目的の直接支払い，すなわち環境支払いがある。環境支払いの額（単価）は，プログラム参加による所得損失分，追加費用，参加意志（インセンティブ）を与える必要性の程度に基づいて算定される。

農業環境政策がEUの全域に導入されるのは92年CAP改革以降，すなわちCAP改革の関連措置である「環境保全と景観維持のための要件と共存する農業生産方法に関する」規則2078/92以降のことである。ドイツ（旧西独）では，80年代後半から裕福な南部の州を中心に実施されてきた。そのなかにはバーデン・ヴュルテンベルク州のMEKA「市場負担緩和と農耕景観保全補償金プログラム」（Marktentlastung- und Kulturlandschaftsausgleichを略してMEKA）や，バイエルン州のKULAP「農耕景観プログラム」（Kulturlandschaftsprogrammを略してKULAP）のように，EUの農業環境政策の先駆的事例となったものもある。

MEKAでは，家畜飼養，作物栽培の粗放化，環境保護，景観維持のための多種多様なメニューを含み，各メニューに点数が付けられている。プログラム参加者は経営形態や作目に応じてメニューを選び，選んだメニューの点数に従って所得補償（環境支払い）を受けることができる。またKULAPでは，家畜飼養，作物栽培の粗放化，アルム農業，生け垣の設置などに対し，所得補償がなされる。

このように，環境支払いの目的や対象はLFA補償金よりも明確かつ限定的であるにもかかわらず，実際，その単価はプログラム参加による損失分，追加費用，参加インセンティブ促進分（本来，所得損失分の20%以下とされる）を上回り，部門間の所得均衡の手段となっている面がある。

フランスの代表的な環境支払いである草地奨励金（prime à l'herbe）は，CAP改革によりLFAの粗放的畜産経営が被った相対的な所得低下を補償すべく，意図的に導入された。それに対しドイツの環境支払いは，本来，特定の地域，経営に限定されない水平的な（horizontal）政策として開始されたが，バイエルン州などでは，環境支払いによってLFA内の経営所得を支えるという意図も見いだせる。

バイエルン州の地域区分毎に経営所得の変化を見ると，図に示すように，CAP改革後の1994/95年から96/97年にかけて，条件不利農業地域（中心地域以外）および山間地域とLFA外の間の所得格差は大きく広がっている。とくにLFA外の所得54,422マルクと山間地域の所得35,783マルクの差が大きい。これは，両者の経営規模の差（LFA外：37.7ha，山間地域：29.3ha）と，山間地域経営はCAP改革の耕種作物補償金，家畜奨励金ともに恩恵を被っていないことによる。

ところがその2年後の98/99年，山間地域の経営所得は大きく伸び，他の地域区分を上回るほどになった。これは，山間地域に支配的な飼料作経営において，乳価の上昇とKULAPへの参加数の増加により農業収入が伸びたことにもよるが，1998年にKULAPに「草地奨励金」（Grünlandprämie）と称するメニューが加えられたことが大きい。草地奨励金は，草地での鋤き返しや農薬使用をなくし，家畜飼養密度を減らすことによって動植物や生態系を守ることを目的とするが，CAP改革以降，畑作経営との所得格差が開い

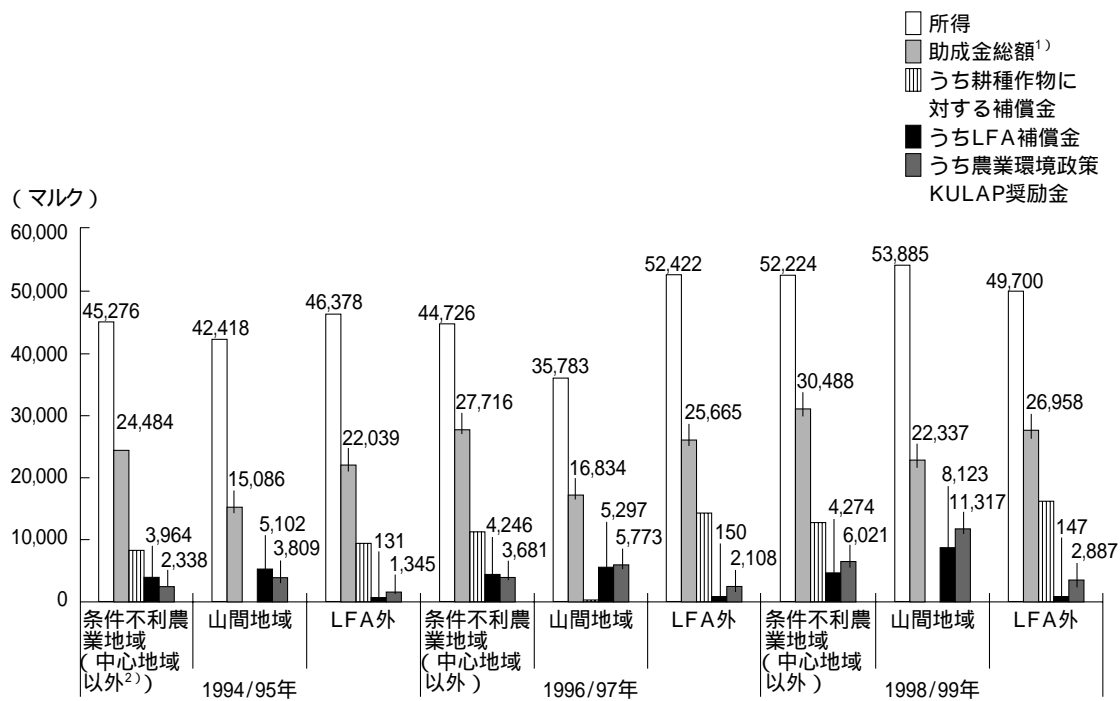


図 地域区分別に見た主業経営の所得の変化 (バイエルン州)

資料: Bayerischer Agrarbericht, 各年次版。

注: 1) 助成金には他にガソリン税軽減, 利子補給, 投資助成, 種牛・繁殖雌牛奨励金, 休耕奨励金が含まれる。

2) 中心地域のデータの表示は, 煩雑化を避けるため省略した。

た飼料作経営の所得安定化のため, バイエルン州政府が EU 委員会に要求したところ, フィッシャー農業委員の後押しもあって認められたという経緯をもつ。つまり, バイエルン州においては, 山間地域の経営所得の減少が環境支払いの拡充により意図的に食い止められたと言える。

4. 農業「部門」から農村「空間」へ

EU では「アジェンダ 2000」以降, 全体に政策評価のメスが加えられ, その合目的性や効果が問われ取捨選択が進む一方で, 農村の空間や地域社会を維持するという命題の理由付け, 論理展開がますます難しくなっている。とくにドイツの場合, 戦後以来とられてきた社会的市場経済, つまり社会的公正を実現する資本主義の体制が, 90 年の東西統一により揺るがされ, さらに 98 年に政権与党が社会民主党・緑の党に交代したことにより, 社会政策的な農業政策が立ちゆかなくなり, 全体に農業部門が縮小していることが大きい。EU 最大の農産物輸出国フランスが 99 年の新農業基本法以降, 地域間, 経営組織間の公平と再分配を志向しているのと対照的である。

連邦と州の共同課題「農業構造の改善と沿岸保護」は従来, 構造調整策, LFA 補償金,

農業環境政策すべてを含み、EU 構造基金による農村地域開発とも一緒に用いられ、しかも EU、連邦、州という3段階の手続きを踏むことから、個々の施策の合目的性や効果は度外視される傾向にあった。だがその「共同課題」予算は96年以降、目に見えて縮小している。その分、EUと州の財政分担関係がますます重要になっている。たとえば、バイエルン州などは山間地域の農業がいかに動植物の保護や人々の保養に役立っているかを直にEUに訴えることによってようやくLFA補償金の削減をまぬがれ、また、新たに草地奨励金を獲得することによって飼料作経営、粗放的畜産経営の所得の目減りを防いでいる。

たしかにアルム農業のごとく、地域固有の農業が美しい景観を維持し、それが食べ物、服装、祭りなど、人々の暮らしと密接に結びついている状態は、まさに農業の多面的機能の発現であり、アメリカ、豪州のような新大陸諸国で行われているような大量生産型の農業に対峙する、もう一つの農業の姿を提示している。かといって、農業団体が既得権益に固執し、その農業団体を後ろ盾に政府がEUに対し政策の継続や導入を要求するという従来型の構図が続く限り、大方の賛同は得にくいであろう。農業地域の条件不利性、農業世帯の低所得性の解決は、農業部門中ではなく、むしろ消費者や納税者との関わりの中に求められるべき時に来ている。

日本を含め先進国の脱工業化段階にある社会において、農村の意義、役割を考えてみると、それは1980年代前半までは農産物を安定的に供給する場であったと言える。農業・農村予算のほとんどが価格・市場政策で占められ、政策コストの大きな部分は消費者の負担するところとなっていた。80年代後半以降、農村は食料生産の場であると同時に、ツーリズム、教育、福祉の場ともなる。それに伴い、農業・農村予算もCAP改革に見るように、消費者負担から納税者負担（直接支払い）に移行しはじめる。

高品質農産物の開発・販売、農村ツーリズム、環境や地域文化と結びついたプロジェクト、中小の起業など、かつては周縁的とされた活動は、今後ますます発展していくことだろう。都市からの移住者も増え、農村社会の異質化が進むことも予想される。農業・農村予算は、納税者負担から、さらに農村が与える便益の種類ごとに負担のルートが細分化された受益者負担にさらに移行するであろう。

農村が有する様々な資源、多面的機能をめぐっては、農業者と非農業者、農村と都市、さらには政策当局と国民の間にしばしば意見の相違が見られるが、その溝を埋めるために近年、欧州でも日本でも「公」でも「私」でもない「共」(communal)、あるいは官と民のパートナーシップに基づくNPOやNGOの活動に打開策を求める動きがある。EUのLEADERプログラム、会員制の景観保護団体などの活動に見るように、国や州のような大きな行政組織よりもむしろ市町村、その中の地区、あるいは中核となるグループがイニシアティブをとっている。このような動きも今後、注視していきたい。

注1) Special Report No.4/2003 concerning rural development: support for less-favoured areas, together with the Commission's replies (OJ C 151, 27.6.2003) p.4.

(2) 2002年度の実績(農村振興局『平成14年度中山間地域等直接支払制度の実施状況』2003年6月)。