

西独におけるデカップリング的施策の 諸相と意義

高 山 隆 子

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------|
| 1. 問題の所在 | (4) EC農政改革と西独農政の転換 |
| 2. デカップリングをめぐる国際的潮流 | 4. 西独の農政転換とデカップリング的
施策の諸相と意義 |
| (1) 国際農産物討議におけるデカップリング的
視点 | (1) 農業社会保障政策 |
| (2) デカップリングをめぐる論点 | (2) 地域・構造政策 |
| 3. 西独農政の転換の背景 | (3) 農民的農業促進法（構造法） |
| (1) EC共通農業政策とデカップリング的施策 | (4) 西独におけるデカップリング的施
策の意義 |
| (2) 西独農業の所得問題および農業構造の変化 | おわりに——今後の課題—— |
| (3) 西独の農業・農村・農政に対する公共的ニ
ーズの増大 | |

1. 問題の所在

1980年代半ばから西独農政は転換してきている⁽¹⁾。本稿では、1980年代の農業をめぐる国際問題を念頭に置きつつ、西独農政転換の背景および内容をたどりながら、その転換の性格を明らかにすることを課題とするものである。

80年代半ばまでの西独農政は、非農業者との所得の均衡をもたらす生産者の所得の改善、消費者の食料ニーズの充足を主な目的としていたが、減産を明確に追求していなかった。しかし、80年代の農産物過剰からの国際的諸関係の緊張は、この農業政策の限界を明らかにした。

1985年西独農相キーヒレは「以前は美德であった増産が、もはや農政上の悪であり、破壊的である⁽²⁾」といい、続いて、1988年にはおよそ次のように述べている。「1988年2月のEC理事会の決定は西独農業に新しいディメンションをもたらした。すなわち、これまでの農産物をたえず増産させていくことから

減産や生産しないことを評価することへ転換し、今後はこれまでの輸出および在庫のための資金の一部を直接農業主の所得支持に向けながら、ECは域内への供給に集中し、国際的貿易摩擦を解消する一方で経済的のみならず環境的にも能率的な農業主が必要である。この二つの結合に成功すれば食料供給のみならず、自然的生活条件の維持に貢献するという農業の必要性について国民が合意しよう⁽³⁾。」

本稿は、キーヒレ農相が述べているような抑制的市場価格政策を受け入れつつ、環境保全を考慮し、かつ、直接的な所得支持に重点をおいた新たなディメンションでの政策を「デカップリング的施策」とおさえ、現在進行中の西独農政におけるデカップリング的施策の意義を分析し、西独農政、ひいてはEC共通農業政策の転換の意義を究明することを課題とするものである。西独の農政当局者は「保護の削減」あるいは「デカップリング」を行なうべきとは主張してはいない。しかし、結果として「保護の削減」に相当妥協せざるを得なくなり、それに対応して生産に結び付かない直接的所得支持的施策やハンデキャップ⁽⁴⁾地域に対する助成に集中するといったデカップリング的施策を展開している。そのようなデカップリング的施策に重点を転換した西独農政の新たな展開＝転換の内容・意義を分析することによって、高度産業社会における家族的小農経営構造をとる農業・農村の機能を明確にすることも課題としている。

まず、第2章では「生産と所得を切り離す」デカップリングの概念が80年代後半、サミット、OECD、ガット等の国際場裡で検討され、国際的に共有する概念となってきた経緯、すなわち、デカップリングをめぐる国際的潮流を明らかにする。

本稿では西独農政における生産の増加に結び付かない直接的所得支持政策、ハンデキャップ地域の所得支持政策をデカップリング的施策として捉えているが、デカップリング的施策は、西独農政のみで採用されているのではなく、84年以降、EC共通農業政策に取り入れられ、その取り決めが西独農政の枠組みを規定している。しかし、EC共通農業政策においてガイドラインを定めたとしても、それが、各国においてどのように実施されるかは、各国の農業の歴史

性と社会経済構造に規定され、共通性と同時に相異なる色彩を持つことになる。80年代後半西独農政は、その国際的枠組みであるECの農政改革と西独の農業経済・農業構造あるいは農業に対する公共的ニーズの変化に伴い編成替え（転換）していくのであるが、その過程を明らかにしたのが第3章である。第4章では、デカップリング的色彩の強い施策を詳述しながら、80年代半ば以降の西独農政を分析することにより、西独におけるデカップリング的施策の意義を究明する。

注(1) 高山隆子「80年代の西独農政の基調―農民的家族経営を中心にして」(『農業総合研究』第42巻第4号、昭和63年10月)。

(2) Kiechle I, ...und grün bleibt unsere Zukunft, 1985, p. 115.

(3) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1988. 12. 27. Länderberichte 7.

(4) 本稿では“benachteilige”をハンデキャップとして訳している。

2. デカップリングをめぐる国際的潮流

本稿は、以上のように西独農政における農政転換・デカップリング的施策の意義を明らかにすることを課題としているが、それに先立って「デカップリング」に関する国際的潮流を概括しておこう。西独農政におけるデカップリング的施策もサミット、ガット、OECD、ECの国際場裡における農業問題解決への方向性をめぐる論議を考慮しながら実施されてきている。その論議が一つの国際的潮流として形成されてくるが、その一端を西独の主張自身が担っていた。

80年代の世界的農産物過剰から先進国間の摩擦が激化し、農業問題は国際場裡での解決が迫られることとなった。その焦点は農産物貿易問題であった。農産物貿易問題の国際的解決の指針をめぐる国際的、また、各国での議論の過程において「デカップリング的施策」が模索されてくるのであり、1989年現在も試行錯誤の段階にある。しかし、後述のように試行されている事実は軽視されるべきではなかろう。というのは、それは従来の農産物価格支持を柱とする農業保護制度の枠組みの編成替えであり、その編成替えが「公共政策的視点」を

取り入れながら行なわれているからである。

(1) 国際農産物討議におけるデカップリング的視点

ア. 1987年OECD閣僚理事会およびヴェニス・サミット

いわゆるデカップリング的概念について国際場裡で広い意味での合意が成立したのは1987年のOECD閣僚理事会が端緒とみられている。この時期は、農産物過剰が国際的に激化し、OECDとしてもその解決への取組みが迫られていた。このため、農政改革が必要であるとして次のコミュニケが採択された。

「改革は、次の原則に基づくものとなろう。a 長期的な目標は、農業助成の漸進的かつ協調的な削減および他のあらゆる適切な手段を通じて、市場のシグナルが、農業生産の方向付けに影響を与えうようにすることである。このことにより、資源のよりよい配分がもたらされ、消費者および経済一般を利することとなる。b 農業改革の長期的目標を追求するに当たり、食料の安定供給の確保、環境保全あるいは雇用全般等の純経済的でない社会的およびその他の要請に配慮することができる。長期的な目標を達成するための政策の漸進的は正には時間を要するであろう。このことから、遅滞なく政策の是正に着手することが一層必要である。c ……次のことが必要である。……供給面では、生産刺激的な保証価格およびその他の措置を削減することにより、生産量の制限を課すことにより、あるいは、その他の手段により、供給過剰の拡大を回避する措置を実施すること…… e 農民の所得支持は、価格保証、あるいは生産、または生産要素に結び付いた他の措置を通じて行なわれるよりも、むしろ、適切な場合には、直接的な所得支持を通じて行なわれるようにすべきである。このような方法は、特に恵まれない地域の、また農業部門における構造調整の影響を受ける低所得の農家の必要に応えうるうえで格別に適したものといえる。f 農業部門の調整は、農村地域での様々な活動の発展のための総合的政策により支援されるならば、促進されるであろう。こうした政策は、農民およびその家族が補完的な、または代替的な所得を得ることの一助となろう⁽¹⁾。」即ち1987年OECD閣僚理事会コミュニケでは生産と所得を切り離すデカップリング的施

策が合意された。

1987年ヴェニス・サミットでも「長期的な目標は、食料の安定的供給の確保、環境保全及び雇用全般等の社会的およびその他の要請 (social and other concerns) に配慮しつつ、農業助成の漸進的かつ協調的な削減およびその他のあらゆる適切な手段を通じて市場のシグナルが農業生産の方向付けに影響を与え得るようにすること」、「国内において、また、ウルグアイ・ラウンドの包括的交渉を通じて必要とされる農業政策の調整を協調して達成するとのコミットメントを強調すること」、「余剰農産物の生産をさらに刺激し、保護を増大させ、あるいは世界市場を不安定化させることにより、交渉環境を悪化させ、そしてより一般的に貿易関係を損なうような行動を差し控えることにつき合意し、また、他国に対しこれに合意することを要請する⁽²⁾」とし、OECD閣僚理事会での考えを支持した。

イ. ウルグアイ・ラウンドへの主要国提案 (1987年)

(ア) 1986年9月プンタデル・エステ宣言が採択され、ウルグアイ・ラウンドが開始された⁽³⁾。農業については、農業貿易の一層の自由化を目的として1987年設立された農業交渉グループで交渉が開始され、1987年7月以降、主要国より農業交渉に関する基本提案が順次なされた。米国、ケアンズ・グループおよびECの提案には、次のようにデカップリング的視点が含まれていた。

a 米国案 (1987年7月6日)

米国案は、10年間で直接的、間接的に貿易に影響を与える全ての農業補助金の廃止を提案しているが、同時に、生産や貿易に中立的な影響が小さいものは廃止から除外されるとしている。除外されるものとしては、生産や販売から切り離されている直接的支払等 (direct income or other payments decoupled from production and marketing) を挙げ⁽⁴⁾、農業をめぐる国際調整の場にデカップリングの手法を提案している。

b ケアンズ・グループ案 (1987年10月26日)

アルゼンチン、豪州、ブラジル、カナダ、チリ、コロンビア等13カ国の非補助金輸出国からなるケアンズ・グループは全般的な政府の支持水準を引き下げ

るために、各国毎に、スケジュールに従って貿易歪曲措置を減少、かつ、撤廃すべしとしている。そして、優先させるものとしては、輸出補助金および直接・間接的に輸出増大または輸入減少させる補助金の消滅、関税の引下げ、非関税障壁の消滅等をあげている。

しかし、消費補助金等のヒューマニズムに基づく措置や構造調整を進める措置で生産や貿易への影響が少ないものは、一定の条件のもとで、除外するとしている。そして、この関連で生産および販売から切り離される (is decoupled) 直接所得支持、生産や貿易への影響が少ないか、または生産・輸出の減少に機能する調整および資源再配分助成、研究、普及、教育、市場情報、検査、格付け、病虫害対策、天災救助措置についての正確な定義や条件を展開すべしとしている(5)。

c EC案 (1987年10月7日)

ECは、農業交渉の基本問題を世界農産物市場に悪影響を与えている過剰の解消とし、農産物貿易に直接的・間接的に悪影響を与える支持の漸減を含む適切な措置により生産をよりよく調整し、市場シグナルに対する農業の感応性の増大、農業者に対する所得支持の手法を生産に直接結び付かない直接的援助をより多く利用するよう転換する農政改革を必要としている。交渉は、第1段階として現行の不均衡の増大を防止することにより市場を健全化するための支持の引下げと、第2段階として支持を相当程度削減し、国際的市場不均衡の原因を減少させ、生産のインセンティブを減少させることにより構造的な市場不均衡を改善すること、そして、これによる所得の喪失については、好ましくない産出効果をもたらさない農業者への所得援助によってバック・アップすべきとの考えで行なうこととしている。

EC案は、米国やケアンズ・グループのように正面からはデカップリングを提案していないものの、生産と所得を切り離す方向へ農政改革を行なうべきこと、また、農業保護の計量化については、OECDで開発されたPSE (生産者補助金相当量) を基礎としつつも、貿易に影響あるものに限ること、生産制限的措置について考慮すべきことを内容としており、また、「このアプローチ、

特に市場政策から 農業所得支持措置を 切り離すこと (the decoupling of farm income support measures from market policy) は、生産に関係しない所得に対する直接的支持措置が導入されることによってのみ、実現する⁽⁶⁾。」との説明が付加されており、デカップリング的視点に配慮した提案と言えよう。また、在ロンドンの豪州高級委員会特別貿易代表のダッチ (L. Duthie) も EC 案は生産から所得を切り離すことを若干強調している (Some emphasis is also placed on decoupling incomes from production)⁽⁷⁾とみている。

(イ) EC の農業委員の官房長のウィジマーレン (H. Wijmaalen) は、1987 年の米国案 (前述) によるデカップリングには同意できないとしつつも、「我々は、農業支持を減少し、リバランスし、農業支持を特定化し、かつ、農業支持を生産量からより切り離すため (making it more decoupled from production levels) の長い道のりを歩めないということではない⁽⁸⁾」としている。

また、Bureau de Recerces のネビーユ・ロルフ (E. Neville-Rolfe) とキャスパリ (C. Caspari) はデカップリングについて異なる視点があるとして、概ね次のように述べている。EC はデカップリングの概念を受け入れる用意をしていたが、米国と多少異なる視点であった。EC 提案は、直接的所得助成によって、価格の引下げを補償する形を取っており、助成によって、助成を受けた者が価格の引下げを相殺するために簡単に増産することがないことを狙ったものであって、米国案のように産出を減少を狙ったではなかった⁽⁹⁾としている。また、米国、ケアンズ・グループ、EC の三者ともデカップリングの原則を広義には受け入れていたともしている⁽¹⁰⁾。

ウ. OECD モニタリング・レポート (1988 年)

OECD では 1987 年の閣僚理事会の決定を受け、農業政策・市場及び貿易の状況を検討し、その結果を 1988 年 “Agricultural Policies, Markets and Trade-Monitoring and Outlook 1988” (以下モニタリング・レポートという) で公表し、「農業所得支持は、価格保証、あるいは生産または生産要素に結び付いた保証価格またはその他の措置を通じて行なわれるよりもむしろ、適切な場合には、直接所得支持を通じて行なわれるようにすべき」と合意されたとし、「即

ち、農業所得支持は生産増大効果のある措置から切り離されるべき (farm income support should be decoupled from measures that have an output enhancing effect)⁽¹¹⁾」としてデカップリングを説明している。

そして decoupled direct income に含まれるものとして、離農政策や生産転換政策のように農業から資源を引き離す施策、山岳地域の農民等ハンデキャップのある農業者への社会的構造施策、環境保全のサービスに対する農業者への支払いを挙げている。また、decoupled direct income は、生産中立的で、災害等の特別な目的をもつ一時的性格の直接的所得支払いであること、対象は支持が必要な農業者に限られるものとしている。そして、ECの政策のうち decoupled direct income payments において「EC農政改革の関連で社会的構造政策が農業所得支持により重要な役割を果たしている」とし、過剰生産を回避する一方、農業者が遭遇する所得の困難を解決するため、1987年6月に採択された生産粗放化政策、山岳地域・ハンデキャップ地域に対する施策、環境配慮的施策、農業投資、若齢農業者の定着措置、直接農業所得援助、生産中止年金等の一連の施策を例示している。本レポートの当該引用部分は事務局の責任での公表が閣僚理事会会で留意されており、「要約と結論」部分のように正式に合意されたものではない。しかし、この記述はOECD加盟国の事務レベルで検討され、妥協が成立したものであり、OECD加盟各国がおおむね合意した記述とみられる。

エ. ウルグアイ・ラウンドの中間合意 (1989年)

88年12月のモンテリオールにおけるウルグアイ・ラウンドの中間見直し閣僚理事会議では農業保護の「撤廃」と「削減」をめぐる合意が得られなかったが、89年4月、高級事務レベル貿易交渉委員会で、農業に関して長期交渉、短期措置の枠組みおよび食品衛生、動植物検疫規則が合意された。そして、「農業の支持・保護について、一定の期間にわたり、相当程度の削減を漸進的に実施する (substantial progressive reductions in agricultural support and protection sustained over an agreed period of time)⁽¹²⁾」を長期目標とし、その実現のため協定国が、89年末までに詳細な案の提示が要請された。この際、デカップリ

ングされた所得支持 (decoupled income support) もその例示とされた⁽¹³⁾。

オ. 米国提案 (1989年10月25日)

米国は、ウルグアイ・ラウンドの中間合意に基づき包括提案をしている。そのうちで、国内支持については政府の支持の程度および貿易歪曲の度合に応じて三つに分類している。管理価格政策（二重価格制度、国家管理等を含む）や所得支持政策（生産、価格、生産費に結び付いている所得支持、作付転換のための支払い等）は10年間に段階的に廃止すべき政策としているが、生産、価格、生産費に結び付いていない所得支持政策、環境保護のための政策、災害救助、開発研究・普及等については許容される政策とし、その他の政策は規律に服させる政策としてAMS（農業保護の総合的計量手段）を用いて、10年間で合意された水準まで削減することを提案しており⁽¹⁴⁾、デカップリングは依然として米国提案の重要な手法となっている。

以上のようにデカップリングの概念は、ウルグアイ・ラウンド交渉等の国際農産物の討議の場でも登場し、農業保護の軽減に伴う重要な手法の一つとして認識されている。しかし、その具体的内容については合意が得られない情勢にある。

（2）デカップリングをめぐる論点

前節で述べたように、国際場裡においてデカップリング的施策が検討されてきた。しかし、「デカップリング的施策」あるいは「デカップリング」とはどのような概念であるか明確には規定されていない。この点に関し“World Agricultural Trade: Building a Consensus”の邦訳版「世界農業貿易とデカップリング」の監訳者の逸見謙三教授は「北米のデカップリングに関する論文はすっきりしており、理解しやすい。ECのデカップリングに関する論文はもってまわった書き方になっている⁽¹⁵⁾」と指摘し、また、デカップリングを強調しているResources for the Futureのグループも「デカップリングは一般的な概念であって、人によってその意味は異なっている。デカップリングの議論を通じて、広義の或いは狭義の定義が生まれてきた⁽¹⁶⁾」とデカップリングに対する

概念の多様さを認めている。

以下、デカップリングに関して、どのように専門家から見解が出されている若干の整理を試みておこう。

ア.「世界農業貿易の改革案」における見解

世界農業貿易の改革を検討する「17カ国の専門家29人」は、その合意結果を‘Reforming World Agricultural Trade’として提言した。そして、「各国政府が最も貿易歪曲的でない政策タイプ (the types of policy instruments that are the least trade-distorting) に合意し、それに従って農業計画を練り直し始めることが重要⁽¹⁷⁾」とし、資源配分と貿易の歪曲を最小にするために「農業政策を生産と販売から切り離すプロセス (a process of decoupling farm policy from production and marketplace)」が求められるとデカップリングの必要性を強調し、また、このようなことは「資源保全や環境改善をすすめる施策によって補完される⁽¹⁸⁾」としている。

そして多角的農業交渉の進め方として、第1には「各国政府がOECDで合意された農業者への支持を漸進的に生産、消費、貿易から切り離す(‘decoupled’ or ‘delinked’ from production, consumption and trade) 原則を遵守」し、かつ、「現在の政策の歪曲的効果を取り除き」、そして、それらが貿易中立性を確保することが必要としている。

第2には、各国政府が貿易歪曲効果によって農業政策手段を区分することが必要であり、貿易中立的な、即ち、デカップルの農業施策 (farm programmes that are trade-neutral or decoupled) および除去や調整すべきでない施策とすべき施策について政府間合意に達することが必要としている。そして、例示として、政府のサービス、一般的なインフラストラクチュア整備の支援で、とくに、発展途上国では農業の近代化が必須な場合は、対象外になる可能性がある。市場安定化プログラム、在庫緩衝計画、過剰資源の除去計画は、暫定的制度とみなされ、特定の条件のもとで存続し、レビューの対象となるかも知れない。新たな所得支持制度が必要となるかも知れない。そして、これらが合意されれば、ガットのコードに組み入れられ、各国政府が農業保護を漸減するとい

う約束を律するものになるかもしれないとしている。土地・水資源の保全措置や環境改善措置は、国内農業計画の補完的措置とされる。景観保全措置等の外部経済効果がある施策は、目的を明らかにし、貿易への影響を最小限にして交渉の対象とすべきとしている⁽¹⁹⁾。

イ. デカップリングをめぐる論点

国際場裡における農産物貿易ルールの見直し、新しいルールの作成において、前述のように米国、ケアンズ・グループ、ECの間で見解の相違がある。これは、現在の農業問題、農産物貿易問題に関する立場と認識の差に基づくものである。即ち、農産物輸出国の立場にある米国やケアンズ・グループは貿易歪曲的措置である非関税輸入制限措置と輸出補助金全廃を強く主張している。1989年10月の農産物貿易に関する米国提案は非関税的輸入障壁を関税化し、かつ、その関税を10年間で削減することを柱の一つとする提案であった。この提案は、農業生産と農産物貿易を、古典派経済学の自由競争モデルに基づき、自由な市場経済に委ね、工業生産、工業品貿易と差別しないという主張である。即ち、農産物貿易に、市場経済を無条件に適用することによって現在の農産物過剰による貿易摩擦を解決し、農業部門に投入される資源を世界的に適正配分すべしとする経済理論の主張であった。米国案にみられる見解に関しては、現実では農業生産部門において資源の移動が自由ではなく、競争モデルの機械的な適用は政策的に危険であり、かつ、市場経済が農業のもたらす外部経済効果を無視してきた欠陥をもつという点からの批判が「世界農業貿易の改革案」の作成に参加した英国レディンデグ大学の マーシュ (J. S. Marsh) 教授から出されている⁽²⁰⁾。

米国案に対し、ECの立場は「市場シグナルに対する農業の感応性を増大する」という表現をしながら自由な市場経済を認めている。しかし、市場経済に農業生産・農産物貿易を任せてしまうという立場をとっていない。1984年以降のEC共通農業政策の変化について西独ボン大学のハインリッヒマイヤー (W. Heinrichmeyer) 教授は「共通農業政策の変化の推進力は財政の抑制の必要性和深刻な貿易摩擦を回避する必要性⁽²¹⁾」の二つの必要性をあげ、それに

よりECは農産物価格を引き下げ、今後10年間で国際価格との格差も縮小するとみている。即ち、現実の切迫した問題の解決に向けての政策努力が「市場のシグナル」を感知しながら試行するということであり、米国のように市場経済の理論・理念が先行するより、現実即ち問題の解決に向かっている。そして、ハインリッヒマイヤーはデカップリングについても次のように述べている。「このような政策の変化は、デカップリングの原則を採用するとの政治的決定により行われると理解すべきではなく、不可避の必要性の結果と理解すべき」である。即ち、デカップリングの施策も原則・理念から導かれたという性格ではなく、ハインリッヒマイヤーの指摘のように現実の必要性に応じて形成され、整理されてきたのである。したがって、ECの農産物貿易見直しの姿勢は、この現実の問題解決に向けての試行錯誤の経験を踏まえたものである。ECは、農業問題の解決には、従来の保護の削減が必要であるが、市場経済が機能する環境が必要であり、そのため、まず、需給をバランスさせることが必要と認識している。このように、米国とECとは、「自由な市場経済」の農業政策における位置づけとその実現手段に大きな相違があるといえる。さらに、ECの姿勢は「農業問題」の解決を目的とし、米国のように「市場経済原理」を貫徹させることを第一義的な目的とはしていない。それより、ECでは当面の課題である財政削減、貿易摩擦が解消されれば良いのであり、農産物過剰が緩和し、財政支出も縮小し、貿易摩擦も小さくなれば、現行の輸入課徴金制度を存続させても良いとしているのである。

しかし、デカップリングの概念は、1980年代の農産物過剰が世界各国の農業助成の増大と関連してきたこと、そしてそのことが生産量と消費量とを均衡させる市場メカニズムの機能を低下させ、財政逼迫、貿易摩擦の激化を背景に、農業助成の削減の必要性が合意されてきたことと不可分に結び付いている。さらに、注目すべきことは、農業助成削減についてのいずれの提案も、助成政策の全てを除去すべきとしているのではなく、一定のものは除去すべき対象としていないことであり、そして、その背景からいずれも農業生産と所得を切り離すこと、即ち、デカップリングに共通の認識があることである。

前述のように、デカップリングの具体的内容は様々に理解されている。しかし、本稿では、以上の分析により、1987年OECD閣僚理事会でのコミュニケにおいて合意されたラインを基礎に、80年代後半、西独で進められた農政の変更は、一方では過剰を回避する形での農業保護を削減する方向をとり、他方では特に恵まれない地域の農業者等の社会的・地域的な困難な者に対してより直接的所得支持政策を行ない、環境安全、地域政策にも考慮するという国際的な合意を基礎として生産と所得を切り離すことを中心としている施策を広くデカップリング的施策としてとらえたい。以下、西独農政転換の背景をデカップリング的施策との関連で分析する。

注(1) OECD, 1987年閣僚コミュニケ, パラグラフ21.

(2) 1987年ヴェニスサミットコミュニケ, パラグラフ19-20.

(3) 1986年5月の東京サミットでは、1985年5月のボンサミットに引続き新ラウンドの開始が支持されると共に、サミット史上始めて当面する世界の農業問題が議論され、東京経済宣言に1項が盛り込まれた。同宣言は、「技術の向上、世界市場情勢の変化、我々の全ての国における長年にわたる国内補助金及び農業保護政策等から発生した世界的な構造的余剰状態が存在していることを憂慮」し、このことが「開発途上国の経済を阻害するとともにより広範な保護主義的圧力の危険を増大させるおそれがある」とし、「世界需要に照らして、政策を再編成し、農業生産構造を調整するための行動が必要である」ことに参加国が合意したものである。なお、この前提には「農村社会の福祉にとっての農業の重要性」が認識されている。

1986年9月ウルグアイで新たなウルグアイ・ラウンドの開始を宣言するプンタデルエステ宣言で、農業について、「協定国団は、世界の農業市場における不確実性、不均衡及び不安定性を削減するため、構造的余剰に関するものも含め貿易制限及び貿易歪曲措置を是正し防止することにより、世界の農業貿易に一層の規律及び予見可能性をもたらすことが緊急に必要であること」につき合意し、交渉は「特に、輸入障壁の軽減を通じて、市場アクセスを改善すること」、「農業貿易に直接又は間接的に影響を与える全ての直接及び間接の補助金並びにその他の措置の使用に対する規律を拡充することにより競争環境を改善すること、右には、それらの否定的効果を段階的に軽減すること及びそれらの原因に対処することが含まれる。」等により「農業貿易の一層の自由化を達成」、「輸入アクセス及び輸出競争に影響を与える全ての措置の強化」等を目指すべきとした。

(4) OECD, *Agricultural Policies, Markets and Trade-Monitoring and Outlook*

- 1988, p. 93 および USDA, *Agricultural Outlook*, 1988, 12, p. 34.
- (5) "The GATT Uruguay Round-The Agricultural Issues", *Agra Briefing* No. 14. 1987, pp. 42-49.
- (6) *EC Information*, P. (87) 64.
- (7) L. Duthie "The GATT negotiations" in *Agra Europe Special Report* No. 44, p. 5.
- (8) H. Wijnmaalen, "Keynote Address" *Agra Europe, Special Report* No. 44, p. 6.
- (9) C. Caspari & E. Neville-Rolfe, "The Future of European Agriculture" *The Economist Intelligence Unit*, Special Report No. 2007. p. 26.
- (10) *Ibid.*, p. 27.
- (11) OECD, *Agricultural Policies, Markets and Trade-Monitoring and Outlook* 1988, p. 81.
- (12) 小松兼一「ウルグアイ・ラウンドにおける農業交渉の現状と日本農業」(『A F F』1989年6月号) 20~27ページ。
- (13) Europe Documents №. 1553. 1989. 4. 29.
- (14) 米国大使館広報・文化交通局報道部, "U. S. calls for Market-Oriented Farm Trade System", *Background Bulletin*.
- (15) W・M・マイナー, D・E・ハサウェー著, 辻見謙三監訳「世界農業貿易とデカップリング」まえがき vii.
- (16) 「デカップリング農業計画」(『のびゆく農業』771号 1989年6月) 6ページ。
- (17) W. M. Miner and D. E. Hathaway, *World Agricultural Trade: Building a Consensus*, p. 12.
- (18) *Ibid.*, p. 12.
- (19) *Ibid.*, p. 15.
- (20) *Ibid.*, p. 145.
- (21) *Ibid.*, pp. 163-165.

3. 西独農政の転換の背景

(1) EC共通農業政策とデカップリング的施策

ローマ条約が成立した1957年には、ヨーロッパ諸国の食料自給率が低く、農業生産量の増大は、ローマ条約第39条第1項の「農業生産性の向上、個々の農業従事者の所得の増加による農村の公正な生活水準の確保、市場の安定、供給

の確保・消費者への合理的供給の確保」は共通農業政策の目的と矛盾するものでなかった。したがって、ストレザの会議でも「共通価格は適切な所得をもたらすものでなければならない」と合意され、また、ローマ条約の「農業生産性の向上は、農業算出量の増加として理解されていた⁽¹⁾」。

しかし、ローマ条約以後の30年間に、予期せぬ新たな問題が生じた。

まず、共通農業政策の農産物支持価格は、各国農相を中心に決定されるため、農業生産技術の向上等の市場動向よりも、生産者の所得を考慮して決定されがちであった。農産物価格支持は無制限な保証を伴っており、生産が消費を上回って増大しても、生産抑制されず、とくに80年代には穀物も含め慢性的過剰となった。在庫は増大し、輸出補助金が増大し、ECは農業財政負担と、対外摩擦の激化に悩まされることとなった。「経済学的にみれば、この趨勢は、EC内の資源浪費の増大と域外が受ける経済的ロスの上昇を意味する⁽²⁾」のであり、EC農政の改革の直接的な推進力となった。

そして、通貨制度が固定相場制度から変動相場制度へ移行し、通貨変動が大きくなるに伴い、グリーン・レートを基礎とする統一農産物価格制度が複雑化し、不正発生の原因となったこと、また、ECが農産物輸出が拡大し、国際市場に置けるEC共通農業政策の影響が大きくなる中で、80年代の国際農業問題が激化し、ウルグアイ・ラウンド等の国際的場裡で、国際摩擦の一因であるEC共通農業政策の改革が必要となった。

また、EC発足当時の加盟国は、経済社会農業構造が比較的類似していたヨーロッパ大陸北部の6カ国であったが、その後30年間に、加盟国は12カ国となり、経済社会農業構造は多様化した。ちなみに、1987年の国民1人当たりのGDPは最低のポルトガルに対して最高のルクセンブルグは2.4倍、西独でも2.1倍であり、共通価格政策によって所得問題に対応することが困難になった。

さらに、米国や日本と匹敵する経済的枠組みの必要から1992年を目指した域内統合を進めるため、共通農業政策費の節約、域内に残存する農産物の貿易障害を除去することが必要となり、環境や自然に対する関心の高まりをも考慮した農政の将来のヴィジョンを明確にし、合意された目的を徐々に実現する戦略

について、社会的・政治的コンセンサスが必要とされた。

ア. グリーン・ペーパーにみる視点

ＥＣ委員会は、農政改革に向けての基本的な選択を問うグリーン・ペーパー「共通農業政策の展望」（1985年7月）に基づき農政関係者との協議を開始した。「ＥＣ農政は食料の安定供給という目的を完全に達成し、むしろ、過剰のため、納税者の負担、政治的困難、国際問題が生じている。このような状況から、より市場志向的政策の採用、農産物価格の引下げ、生産量の調整が現実的な解決方法であり、生産転換、販路多角化をなすべきである。また、農村地域の経済的発展のために農村での農業を含む経済の多様化や民泊等の副業が重要である。農業の環境・田園の保全の役割も重要な戦略」であるが、「抑制的価格政策を講じることによって深刻な困難に陥る農業者に対しては、慎重に対象を絞った援助」を必要とし、ハンデキャップ地域への援助のような既存の制度の拡充、早期引退年金制度、セットアサイド、直接所得保証等の創設等を議論の対象とした。即ち、グリーン・ペーパーではデカップリング的施策の視点が強調されていた。

グリーン・ペーパーを基礎にした暫定方針「ＥＣ共同体の未来」（1985年12月）では「現在のＥＣ農政が直面している深刻な問題（農産物の過剰、食料の品質に対する消費者の要望、国際社会に対する責務、農村社会の保全）に対し、効果的な行動を取るべきこと、ヨーロッパ農業は、農民的家族経営が中心であり、構造および生産条件が多様という特別の性格があり、大規模で経営数の少ない米国の農政のアプローチは適しないこと、農業が、経済的機能以外に地域的発展、社会経済構造の維持、環境保全や田園保全に貢献しているとの認識が高まり、このような社会へのサービスは特に都会から離れていたり自然条件が恵まれず、過疎の恐れがある地域では特に重要であること、農業者は、農業の特別の性格を強調しつつもいたずらに固定的なアプローチは拒否し、技術的・経済的・社会的発展に参加・適合し、他の経済部門との統合のプロセスに参加しようとしていること」、「価格政策はより抑制的なものとなる」としつつも、「構造政策としては社会的構造政策が重要な戦略」と合意し、グリーン・ペー

パーで提案されたデカップリング的施策の視点が見られるのである。

イ. 市場価格政策

EC農政改革の第1の特色は主として市場価格政策による需給均衡・生産抑制的施策の強化であり、それによる農業財政支出の節約である。このような方向は、1980年代の始めから進められていたが、1984年には共通農業政策開始後初めての共通農産物支持価格の引下げ、牛乳の生産調整の導入⁽³⁾、MCA（国境調整金）の漸次縮小・撤廃が合意され⁽⁴⁾、1985年から1987年にかけて共通農産物価格をさらに引下げ、保証限度数量制強化、生産者共同課徴金制の拡大、生産割当制の拡大、介入買入れ期限の制限の強化、MCA縮小の進行等と市場価格政策は抑制的方向がすすめられた。

1988年2月のEC首脳会議の合意により、EC農政改革は従来の路線をさらに進めた。農産物価格政策費の年増加率をECの平均経済成長率の74%以下に制限し、殆どの農産物にスタビライザー（生産量が保証限度数量を上回った場合は調整が自動的に働く機能）を導入した。穀物生産量が保証限度数量（1億6000万トン）を上回れば、従来の共同責任課徴金（介入価格の3%）とは別に、追加共同責任課徴金（介入価格の3%）が自動的に課されることとされた。即ち、各国の農相達の価格引下げの政治的責任を回避する形で実質的な価格の引下げが可能となった。

このような抑制的な市場価格政策によって、1984年から1988年までにEC10カ国の農産物の生産者価格は実質的に18%低下し⁽⁵⁾、また、主要農産物についての農業者に対するほぼ無制限な価格保証から制限的な支持に転化したので、農業者の所得に懸念を生じた。とくに、MCAの撤廃は、西独のような通貨の強い国に厳しい所得問題を生じさせることとなった。

ウ. 社会的構造政策

EC農政改革の第2の特徴は、抑制的な市場価格政策に対応した社会的構造政策の強化である⁽⁶⁾。過剰を回避するに必要な著しく厳しい市場価格政策＝「農業保護削減」は、農業所得への影響が大きく、農村社会を崩壊させかねないとし、政治的に受け入れられなかった。改革の調整を緩和し、実施を容易に

するため、農政改革により社会的・経済的環境が悪化する地域や農業者の所得を考慮し、さまざまな生産中立的で社会構造的な目的を持つ直接的な所得支持施策が開発され、補完されることとなった。

1985年3月には、1972年のEC構造3指令を再編し「農業構造の効率の改善に関する理事会規則」により新農業構造政策を決定し、従来の農業近代化路線を弱め、山岳地等のハンデキャップのある地域への助成等所得補償措置の強化、助成対象を中小経営とし、投資助成にも需給を配慮し、過剰産品の増産をもたらす投資への助成を禁止した。

1985年には、環境保全地域（規則797/85）において、5年以上環境保全または景観維持と両立し得る営農活動（各国が定める）を行なう者に対し100ECU/ha（1989年10月現在1ECU=156円）の奨励金（EC補助率；25%）の支給が合意された。

1988年には粗放化奨励金、転作奨励金、セットアサイド奨励金、早期引退年金が決定された。さらに1989年には生産から完全に切り離された（fully “decoupled” from volume of production⁽⁷⁾）直接的所得補助制度が決定された（第1表）。

第1表 ECの主要社会的構造施策

条件不利地域の農業者に対する営農奨励金（理事会指令75/268，理事会規則797/85，1760/87）	
地	域；山岳地帯，農業条件にハンデイのある地帯，環境保全等のため営農の必要な地帯
対象経営	；3ha以上（ギリシャ等2ha以上）の農地を5年以上営農
奨励金額	；1ha（または1頭）当たり120ECU以内
ECの負担	；原則として25%（ギリシャ等50%）
環境保全地域の農業者に対する奨励金（理事会規則797/85）	
地	域；環境保全または景観維持等が必要な地域
対象経営	；環境保全または景観維持と両立し得る5年以上の営農活動
奨励金額	；100ECU/ha 以内
ECの負担	；原則として25%
粗放生産奨励金（理事会規則797/85，1760/87，1094/88，591/89）	

条 件；5年以上20%以上減産（減産には量的方法および生産技術的方法あり）
 奨励金額；削減される肉用牛1頭当たり210ECU以下等
 ECの負担；原則として25%

転作奨励金（理事会規則797/85, 1760/87, 1094/88, 委員会規則1273/88）

条 件；過剰でない農産物への転換
 ECの負担；原則として25%

休耕奨励金（理事会規則797/85, 1094/88, 委員会規則1272/88, 1273/88）

条 件；加盟国は実施の義務がある。各農業経営の参加は自由
 耕地の20%以上を5年以上休耕，耕地を30%以上休耕すれば共同責任課徴金免除
 奨励金額；100～600ECU/ha（例外700ECU/ha）の範囲で加盟国が所得の喪失を基礎に定める
 ECの負担；15%（600ECU/ha以上）から50%（200ECU/ha未満）

生産中止年金（早期引退年金）（理事会規則1096）

条 件；実施如何は加盟国の自由，営農を中止した55歳以上の主業的農業者
 年金額；各国が定める
 ECの負担；休耕の場合は50%，但し年間3000ECUを限度

直接所得奨励金（理事会規則768/89）

条 件；実施の如何は加盟国の自由，加盟国が作成した農業所得援助計画の枠内，適減的であること，支給期間は5年，制度存続期間4年
 対象経営；経済力のある経営（各国平均GDPの70%または地域の平均GDPの90%以上）は除外
 支給額；各国で定める。但し，労働単位当たり2500ECU未満
 ECの負担；条件により25～85%

これらの，社会的構造政策は，需給のバランスを回復のため，農業生産を抑制するだけではなく，山岳地帯，人口減少地帯等の特別の問題をもつ地域の発展，環境や景観を保全する一方で，農業者の所得を直接的に支持していこうとするものである。なお，1975年にEC共通の制度となったハンデキャップ地域の農業者に対する営農奨励金（ハンデキャップ地域で3ha以上（スペイン・ポルトガル・ギリシャ・イタリアの一部2ha以上）の農地を5年以上営農する経営に対し，1ha当たりまたは1頭当たり120ECUを支給）（規則797/85）のように現在ではEC農用地の52%にも及んで適用されている。これらの施策が，

1988年OECDモニタリングレポートでは、デカップリング的直接的所得政策 (decoupled direct income policy)⁽⁸⁾ として扱われているのは第2章で述べた通りである。

なお、EC農業財政における社会的構造政策への支出は、市場価格政策に比して増加しており、3つの構造基金に対する支出は中期的財政計画によって150億マルク（1987年）（1989年10月現在1マルク＝約76円）から1992年には300億マルクに拡大するとされており、今後この傾向はさらに進むもの⁽⁹⁾とみられている。

ECの社会的構造政策は、ECの諸規則でガイドラインを定め、大枠を定めているものの、施策の具体的実施の多くは、各加盟国の独自性に委ねており、以下、において西独におけるその具体的展開を分析したい。

（2）西独農業の所得問題および農業構造の変化

西独の農政転換の背景として、前述のEC農政改革の影響を受けた西独農業の所得問題および農業構造の変化がある。

ア．所得問題

西独の農政の転換を進める重要な推進力となったのは、西独農業の所得問題であった。60年代・70年代はEC農産物支持価格は上昇傾向をたどり、しかも、MCAの導入によって、マルク高による西独の生産者価格（マルク表示）の引下げ効果を緩和した。しかし、80年代にはECの抑制的な市場価格政策による農産物支持価格の引下げやMCAの縮小・撤廃等から西独の農業生産者価格（マルク表示）は著しく下落した。1983/84年から1987/88年までに生産者価格は14%低下した。生産割当制が導入された牛乳を例外としてこの間に小麦19%、ライ麦24%、雄仔牛16%低下した（第2表）。そして、農業総生産高の国民総生産高に占める割合も1984年の651億マルクから1986年には604億マルクと1.4%から1.3%に減少した。EC農政改革が西独の農業生産者価格に明白な影響を与え、西独農業者に深刻な所得問題が生じた。70年代の西独農業者の所得の伸び率は、非農業部門の比較均衡所得の伸び率と概ねテンポをあわせ伸びて

第2表 生産者価格の推移

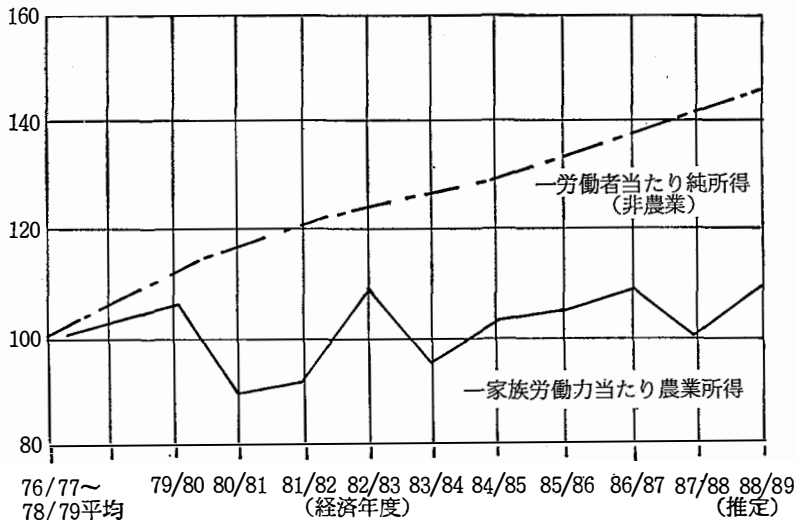
(単位: マルク、%)

		1977/78①	83/84②	85/86	87/88③	③/①	③/②
ライ麦	100kg	46.17	52.06	46.27	39.45	85.4	75.8
小麦	100kg	49.03	53.62	48.36	43.70	89.1	81.5
若雄牛	100kg	754.00	845.00	757.00	709.00	94.0	83.9
豚	100kg	405.00	388.00	382.00	292.00	72.1	75.3
牛乳	100kg	60.56	70.30	71.84	72.24	119.3	102.8
鶏	1kg	2.06	2.22	2.22	1.90	92.2	85.6
たまご	100kg	18.25	18.90	17.20	16.89	92.5	89.5

資料:『西独農業白書』1989年.

(指数)

76/77~78/79 = 100



第1図 専業経営の所得の動向

資料:『西独農業白書』1989年.

きたが、80年代には停滞し、農工間格差は拡大した（第1図）。また、1労働力当たりの名目経営所得（要素コストに対する純付加価値額計）は、EC10カ国の7番目であり、西独の一般的経済力を考慮するとECの他の加盟国と比較

第3表 主業的農業経営の1労働力単位当たり名目経営所得(1986/87)

	オランダ	ベルギー	デンマーク	英 国	ルクセンブルグ
名目経営所得 対1975/76伸び率	51,023マルク + 3.4%	43,024 + 5.8	43,003 + 6.1	31,970 + 21.7	30,153 + 5.1
	フランス	西 独	イタリヤ	アイルランド	スペイン
名目経営所得 対1975/76伸び率	24,734 + 9.0	23,631 + 2.1	16,943 + 13.2	16,034 + 7.3	15,196 —
	ギリシャ	ポルトガル	EC (12カ国)		
名目経営所得 対1975/76伸び率	11,480 —	5,770 —	19,819 —		

注. 経営所得＝総生産額－(生産支出＋減価償却)＋生産に直接関係するプレミアムと補助金＋付加価値税関係の差引残高－その他の公課、要素コストに対する純付加価値に相当する。

資料：『西独農業白書』1989年。

しても西独の農業者に所得問題があることは明白である(第3表)。ドイツ農民同盟もECの他の加盟国と比較し「ドイツ農業主の購買力は著減しており、また、農工間の所得格差は最大である⁽¹⁰⁾」と所得問題を取り上げている。しかも、大規模経営の所得の伸びは、非農業部門の所得の伸びと匹敵して伸びているが、小規模経営では所得問題は深刻であり、農業内部での所得格差の問題がみられる。

西独の農業法の目的の一つがいわゆる「農工間格差」にある。したがって、過剰問題の解決のために共通価格の引下げ、西独で実際にみられる農工間所得格差の拡大は、農業法の目的に反する。

したがって、過剰解消のために価格支持制度の変更が必要としても、特に小規模経営を対象とした価格支持制度に替わる所得確保手段の開発が要請されることとなる。また、この所得格差が西独の市民に認識されていることもあって、西独の大半の市民が農業助成を是認し(第4表、第5表、第2図)、また、与野党伯仲という政治的現実から新たな農業政策的手法を開発・実現していく背景となる。

第4表 ドイツ市民のイメージ

- ① 西独農業と聞くと何を思い浮かべるか? (単位: %)

	1982	1987
経済状況が悪い	—	26
過 剰	5	20
補助金・税制優遇	7	9
E C問題	—	6

注. 1987年の上位4つを掲げた.

- ② 西独農業の経済状況をどう思うか? (単位: %)

	1966	1976	1982	1987
よ い	83	78	79	46
悪 い	13	21	19	53
わからない・非回答	4	—	3	—

- ③ 専門的労働者と農業主の稼ぎの比較 (単位: %)

	1982	1987
専門的労働者より多く稼ぐ	15	20
専門的労働者と同じ程稼ぐ	56	35
専門的労働者より稼ぎが少ない	28	48
非 回 答	1	—

- ④ 農産物の生産者価格についてのイメージ (単位: %)

	1982	1987
適 当	66	49
低過ぎて適当でない	33	51

- ⑤ より多くの農家の維持のために食料品価格が高くなることに同意するか

す る	49%	し な い	51%
-----	-----	-------	-----

- ⑥ 「多くの農民的経営と少数の企業的経営のどちらが西独の農業をよく維持すると考えるか

農民的経営	85%	企業的経営	15%
-------	-----	-------	-----

- ⑦ 農業助成により食料供給のほか景観と村落地域が保全されるならば農業助成を適切と考えるか?

考 え る	80%	考 え ない	20%
-------	-----	--------	-----

資料: Informationsgemeinschaft für Meinungspflege und Aufklärung e. V. "Das Image der deutschen Landwirtschaft 1987".

第5表 EC農政についてのイメージ

共通農業政策は農業主や消費者に利益があると考えるか？

(単位：%)

回答者；市民一般	西 独	フランス	イタリア	英 国	EC12カ国
農業主に利益がある	30	38	40	34	34
農業主に利益がない	48	31	4	38	37
無回答・不明	22	31	36	28	29
計	100	100	100	100	100
消費者に利益がある	51	40	38	28	37
消費者に利益がない	29	32	27	48	36
無回答	20	20	35	4	27
計	100	100	100	100	100
回答者；農業主	西 独	フランス	イタリア	英 国	EC12カ国
農業主に利益がある	11	29	37	59	36
農業主に利益がない	81	57	54	33	53
無回答・不明	18	14	10	8	12
計	100	100	100	100	100
消費者に利益がある	63	49	49	63	47
消費者に利益がない	29	34	34	28	37
無回答	8	18	17	9	17
計	100	100	100	100	100

資料：Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Euro-Barometer (Öffentliche Meinung in der Europäischen Gemeinschaft)*, Nr. 27 (Juni, 1987), 第14表および第15表より作成。

(2) 全体としてECの農業政策は価値があると考えるか？

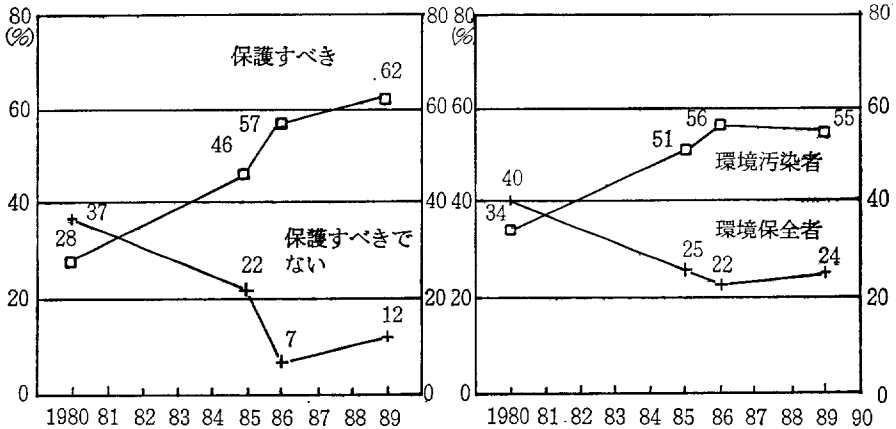
(単位：%)

回答者；一般市民	西 独	フランス	イタリア	英 国	EC12カ国
考える	48	50	45	48	46
考えない	22	17	14	22	18
無回答	30	34	41	30	36
計	100	101	100	100	100
回答者；農業主	西 独	フランス	イタリア	英 国	EC12カ国
考える	37	44	50	72	50
考えない	44	31	28	19	25
無回答	19	25	22	9	25
計	100	100	100	100	100

資料：Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Euro-Barometer (Öffentliche Meinung in der Europäischen Gemeinschaft)*, Nr. 27 (Juni, 1987), 第A—40表より作成。

(1) 農民を保護すべきと考えるか

(2) 農業は環境保全者か環境汚染者か？



第2図 世論の動向

資料：Institut für Gartenbauökonomie der Universität Hannover Institut für Agrarpolitik und Marktlehre der Universität Kiel Verbraucherbefragungen 1980, 1985, 1986, 1989 in Hannover.

イ. 農業構造の変化

1988年の農業経営数（1 ha以上）は、67万で前年に比し2.3%減少し、1949年の40%となった。そして、特に小規模層での減少率が高く、1～10ha層では

第6表 経営規模別農業経営数の変化

(単位：千経営，%)

	1949	1960	1970	1980	1985	1986	1987	1988
ha								
1～10	1,262.5	960.5	638.5	406.9	354.2	345.6	327.7	317.9
10～20	256.3	286.5	267.8	181.3	159.3	155.1	148.4	142.9
20～30	72.2	79.2	104.1	102.6	93.7	91.8	89.1	86.7
30～50	40.3	42.9	53.4	75.3	76.3	76.6	76.8	76.8
50～100	12.6	13.7	16.3	26.9	32.1	33.3	35.2	36.9
100～	3.0	2.6	3.0	4.4	5.2	5.4	5.7	6.0
計	1,646.8	1,385.3	1,083.1	797.4	720.8	707.7	682.9	667.2
平均規模 ha	8.1	9.3	11.7	15.3	16.6	16.8	17.4	17.7

資料：『西独農業白書』各年次版より作成。

注. 1 ha以上。

第7表 経営規模別農業経営数の増減

年	1ha～10	10～20	20～30	30～40	40～50	50～100	100～	計	経営数年 減少率
1949→60	—	+	+	< + >		+	—	—	-1.6%
1960→70	—	—	+	< + >		+	+	—	-2.4
1970→80	—	—	—	< + >		+	+	—	-3.0
1980→85	—	—	—	< + >		+	+	—	-2.0
1985→86	—	—	—	—	+	+	+	—	-1.8
1986→87	—	—	—	+	+	+	+	—	-3.8
1987→88	—	—	—	—	+	+	+	—	-2.3

資料：『西独農業白書』各年次版。

注. +は増加, —は減少を意味する。

第8表 農産物の総合自給率

(単位: %)

		1950/51	60/61	70/71	80/81	87/88
輸入飼料によ る生産物	含 む	76	77	78	88	86
	含まない	72	70	63	73	74

資料: *Agra-Europe* (ドイツ語版) 1989. 9. 4, Sonderbeilage 21.

第9表 自給率(1987/88年)

(単位: %)

穀物計	軟質小麦	大 麦	砂 糖	野 菜
95	106	95	124	38*
生鮮果実	ワ イ ン	牛 肉	パ タ ー	脱 脂 乳
56*	59	118	92	322

資料：『西独農業白書』1989年。

注. *は1986/87の数値。

1949年の4分の1になったが、大規模層では増大しており、50ha以上層は1949年の2.7倍となった。分解基軸は、概ね、50年代の10ha, 60年代の20ha, 70年代の30haから87年には40haと従来の上向化傾向が継続している(第6表, 第7表)。

しかも、経営数の減少にかかわらず、農業生産力・農業生産量を上昇させ、自給率を高めただけでなく、輸出も増加させた(第8表, 第9表, 第10表)。

第10表 食料品の輸出入

(単位:百万マルク)

	輸 入 a	輸 出 b	b / a (%)
1959 (1)	10,731	100	0.00
1978/79 (2)	38,371	14,720	38.4
83/84	53,409	25,083	47.0
85/86 (3)	56,394	27,892	49.5
87/88 (4)	52,166	26,730	51.2
(4)/(1)	486	2,673	
(3)/(1)	526	2,775	

資料:『西独農業白書』各年次版より作成。

第11表 専兼別経営構造 (1988年)

(単位:%)

	専 業				第1種 兼 業	第2種 兼 業	計
	小	中	大	計			
経 営 数	25.7	11.6	11.8	49.1	9.2	41.7	100.0
農 業 労 働 力	30.5	15.7	19.5	65.7	10.6	23.7	100.0
農 用 地	24.7	19.8	33.7	78.2	8.8	13.0	100.0
耕 地	23.0	19.2	38.4	80.6	8.0	11.4	100.0
乳 牛	29.5	20.2	26.2	75.9	11.0	13.1	100.0
豚	16.1	17.2	48.6	81.9	10.4	7.6	100.0
販 売 量	25.3	18.9	37.1	81.3	9.3	9.4	100.0

資料:『西独農業白書』1989年。

注. 小経営:標準経営所得4万マルク未満, 中経営:標準経営所得4~6万マルク,
大経営:標準経営所得6万マルク以上。

その生産力は主として専業経営や大規模経営によって担われており(第11表), 兼業的中小経営の生産におけるシェアは大きくない。

一方, 45歳以上の経営主の4分の1には後継者がなく, 今後, 世代交代を通じて農業経営数の減少がさらに進むと懸念されている。このことは, 農業を継続する経営が規模を拡大し, また, 競争力を高める機会となるものの他方では, 農村地域に農業以外に雇用の場を創出しなければ, 農村地域に留まる者が減少し, 農村の機能の維持に懸念が生じた。ちなみに, 農業経営数はここ10年平均

して2.3%の割合で減少してきたが、2000年にかけての連邦食料農林省の見通しとしては、年平均2.9%の割合で減少し、平均経営規模は23haになるとみられる。この場合、脱落するのは、中小経営層であり、この階層の対策が最も重要となってきた。

このように、西独では、著しく農業経営数が減少する中で、食料自給はほぼ達成され、大規模経営では他産業との所得格差もなく、他の加盟国との競争に耐え得る経営が相当形成されてきた。このような大経営の発展が、農業経営数の減少にもかかわらず、全体的に生産力を下げないでいる。このような大経営の形成によって、始めて、農村地域の保全の観点から必要と見られる中小経営や立地条件の悪い経営について所得政策を重点的に行なう前提ができたと見られる。

(3) 西独の農業・農村・農政に対する公共的ニーズの増大

西独農政の転換は以上(2)で述べた所得要因を推進力や前提としてきたが、また、転換は、農業・農村・農政に対する公共的ニーズの増大によって、支えられ、かつ、方向付けられている。

80年代の西独は、チェルノブイリ原発事故、酸性雨による森林の枯死、人間の生存基礎条件である大気、水、土の汚染のように、工業化の深化に伴い環境・自然が破壊され、人間自身の「自然性」も喪失（人間と自然との交流の希薄化過程における人間の自然性の喪失）されてくることから、西独では環境保全、景観保全、自然の保全、自然に近い生活が国民生活の基礎条件としてあたかも国是のように強く求められ、緑の党が躍進し、西独の公共政策の重大な課題となった。Retten Wald（森を救え）の政策もその例である。環境保全、自然保全、景観の保全、安全な食料は、西独全体の関心となってきた。この中で、自然によって育てられる豊かな感受性、多様な自然の観察から得られる知的、感覚的能力の開発に対する農業、農山村地域の環境保全、人間性回復機能への再認識あるいは社会的自覚が、農業政策の転換、即ち、所得格差是正の手段の開発に多面的機能の認識を結合した農政の展開をもたらすことになる。

西独経済の成長の中で、エコノミーだけでなく、エコロジー的側面から、農業・農村のあり方が公共的関心の対象となったのである。

これまで食料の生産の過程で、副産物のように付随的に生産され、無償で社会に提供されていた農村の景観や自然、やすらぎ、環境等に対して、人間の生存基礎条件に対する新たなニーズとして、すべての人々に必要な公共財として認識されてきたのである。

キーヒレ農相は「これまで農民は食料生産と結び付いたこのような機能を無料の副産物として提供してきた。市場における価格圧力、好ましくない農業所得の動向および人々の環境問題への感受性の高まりから、変化が生じている。農業は従来と同様にエコロジー全体の保全と改善に貢献していくべきである。農業はそのことによって、今日でも各方面から大切に評価されている。しかし、経済状況がこのように厳しい場合ではこのように公共的 (Gesellschaftlich) な評価だけでは充分ではない。農民的家族経営はこのような労働に対して経済的に評価され、かつ保護が高められるべきである。将来、公共の自然や景観への要請が高まることは、この前提である。人々がこのような農業からの給付を無料で期待したり、強制しようとするのは過大な要請である⁽¹¹⁾」とし、ドイツ工業同盟ですら「農業によって供給される非経済的福祉的サービスは農業改革の検討の中心としてより重視されてきている。このような営農に付随するサービスは公共財的性格であることから農産物価格では支払われない。農業生産量が高まったことは必ずしもこのような福祉的サービスの増加を意味しない。したがって、農民が景観を保全し、かつ、涵養することに対する支払いは、生産中立的で希少性に配慮したものでなければならない。このようなサービスは、西独のような1人当たりの所得が高く人口密度が高い国では、辺境のヨーロッパ地域で景観の経済的・生態的価値がより希少でない地域より高く評価されるべきである⁽¹²⁾」とし、また、連邦環境大臣テッファー (Töpfer) も「社会 (Gesellschaft) は、農林業の犠牲において自然保全を要求してはならない」とし、「農業に対する財政的補償は、補助金 (Subvention) でなく、サービスの給付 (Dienstleistung) に対する支払い (Bezahlung)⁽¹³⁾」としている。

このように、西独では非市場的給付＝外部経済効果の提供に対して適切な支払い（補填）が是認されてくるのである。クロイシュ（Kreusch）は、この外部経済効果には、景観の保全、定住人口ミニマムの維持（地域政策）といった社会的給付と土壌の保全、水質保全、種と生物相の保全、大気の浄化といった生態的給付があるとしている⁽¹⁴⁾。また、景観と環境が保全されれば大多数の市民は農業に対する財政支出を是認しているのである。（前掲第4表、第5表、第2図）

このような中で、農村地域に対する政策が重視されていることに留意することが必要である。1980年代に農村地域は国土面積の80%を占めており、人口の半分が居住しており、農村では10人の内9人が農業以外の職業に従事しており⁽¹⁵⁾、単に食料の供給の場としてでなく、一般国民の居住、経済活動、保養、動植物の生育等国民の生活基礎条件に対して多面的な機能を担う空間であるとして、農村の役割が重視されている。そして、西独の分散的定住構造を維持するには、農村の活性化が必要であり、農業は農村の重要産業として位置づけられている。人口密度の低い郡部では購買力が低く、都市と比較して農村地域には所得問題があり（第12表）、1986年の農村地域の失業率は11%と全国平均を上回っており（失業者のうち30%が若者⁽¹⁶⁾）、特に、辺境地では失業率が高く、農業所得も低いので、適切な農外雇用、特に、付加価値の高い雇用の創出は、農業を改善し、農外所得と農業所得を適切に組み合わせる機会を提供し、人々を農村に留まらせる動機付けとして重要⁽¹⁷⁾である。

第12表 購買力指数

西独平均	100
市 部	108
人口密度 1 km ² 200人以上	101
郡 部 人口密度 1 km ² 100～200人	92
人口密度 1 km ² 100人未満	86

資料：Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, *Stand und Perspektiven der Forschungen über den ländlichen Raum*, 1987, p. 83.

1988年3月18日「自然的な破壊は国内的・国際的にみて緊急であることから、全経済分野及び全地域における総合的な環境および自然保全政策が必須」との政府声明が行なわれ、農業政策も環境・自然・景観保全の視点が認識され、農林業が、生存基礎条件維持のために、大気、水および土を汚染物質から守り、種や景観の多様性の保全へ貢献することが求められている。近代的農業と関連する生活空間の悪化と動物および植物種の絶滅、大気、水および土の質の悪化（富栄養化、農薬汚染、土壌エロージョン、集約的な畜産と施肥による窒素の大気や水の汚染）等の農業の負の作用を低下させるために、土地利用、農薬と肥料の利用、集約的飼養や耕作および生産物の品質の改善が志向されている。農林用地がバイオフィルターとして、環境保全の役割を果たすことへの社会的要請が高まっている。

（４） E C農政改革と西独農政の転換

ア. E C農政改革に対する西独のポジション

西独は、E C共通農業政策はE C統合の基礎であり、また、80年代のE C農政の焦点は過剰の解決にあることを認識してきた。E C農産物の過剰解決の手法として、英国等が主として農産物価格引下げを主張したのに対し、西独は、価格引下げには拒否権を発動（1985年）する等強く抵抗したが、やがて、生産中立的な直接的所得政策の導入により、農産物価格の引下げを最小限度にとどめ、小規模な農業者の所得の劇的低下を回避し、調整の影響を緩和するポジションをとることとなった。そして、西独は、1984年から1988年にかけて農産物支持価格引下げ、MCA撤廃、スタビライザー導入、生産調整等の抑制的な農政改革を受け入れるに当たっても、共通農業政策の枠内でハンデキャップ地域への調整金、休耕や生産粗放化への奨励金、生産中止年金、環境保全に対する所得補償、MCAの縮小に対する所得補償、ローマ条約で制限されている直接的所得補助の合法化を強調し、それをある程度認めさせることで妥協を図った。

そのことは、1989年農業白書で「西独政府は、E C農政改革においてE C委

員会がまず第一に目指した価格の引下げを、直接的量制限措置によって緩和するという二面戦略によって成功した⁽¹⁸⁾」としている。即ち、直接的な生産量的制限措置の導入により過剰を軽減させることによって価格の引下げを一定の制限された幅にとどめる戦略をとったのである⁽¹⁹⁾。

イ. 西独農政の転換の方向

80年代の西独の農政転換は、このようなE C農政改革の進展、西独農業総体の経済的悪化および農業と農村に対する公共的要請の変化を背景として、国内的には、1984年に「西独農民の所得状況の改善及びE C市場政策実施のための特別計画」を、1987年には「農民的家族経営の確保のための特別計画」を決定し⁽²⁰⁾、所要の財政措置および法的整備を行なうことにより、付加価値税による農業者の所得補償、小規模牛乳生産者の共同責任課徴金の軽減、牛乳年金制度、農業社会保険料への補助、ハンデキャップ地域への助成、生産中止年金、休耕補償金、社会構造的所得補償金等の多くの施策を実行してくるのであるが、転換の方向は、基本的に次の諸点にみられる。

第1に、1985年のE C農産物価格交渉では、穀物支持価格の引下げに拒否権を行使する等80年代始めまでは農産物価格の引下げに強く反対したが、スタビライザーに合意する等抑制的な市場価格政策に妥協している。そして、価格政策は、E Cの決定に委ねることになるが、その他の社会的構造政策による所得支持政策においては西独の独自性を強める方向をとった。

第2に、抑制的な市場価格政策による所得問題を、従来の生産増大と結び付ける手法ではなく、生産中立的な直接的な所得支持の政策手法により解決するよう転換している。即ち、抑制的な市場価格政策の補完的措置として所得支持の手法が開発されてくるのである。

第3に、所得支持の手法としては、公共的ニーズが重視され、環境保全、自然保全、景観保全、生物相や種の保全の視点、また、森林の形成への貢献の視点が強調された。土地利用を生産から自然保全や景観保全への転換や環境・景観保全のための農法の転換に対する補償、個別経営投資に対する利子補給制度、農地整備事業、農業使用規則、肥料法、共同課題「農業構造及び海岸保全改善

法」を環境と自然保全に農業生産を調和させるよう法制度を整備した。

第4に、1973年のエルトル・プラン「個別経営助成と社会補完計画」以来の大規模経営への投資助成・中小経営の離農促進という選別政策（後述）から、品質面やコスト面に配慮した能率的な農民的家族経営の競争力の強化を図るとともに、中小経営・ハンデキャップ地域の農民的家族経営の保護政策への二面戦略へ転換している。消費者の安全な食品供給の視点や農村を定住的、経済的空間として機能させる視点をもつ生産中立的な農民的家族経営の所得確保の手段として、産直や有機農法、農村における農外雇用機会の確保、民泊の振興が重視されている。

ウ. 西独連邦食料農林省予算にみる特徴

ドイツキリスト教民主・社会同盟（CDU / CSU）政権によるEC農政改革が開始した1948年以降の連邦食料農林省予算の動向は、以上のことを裏付けている（第13表）。連邦食料農林省予算の伸びは、全連邦予算の伸びを上回った（第14表）。ちなみに、1977年から1983年の間、全連邦の伸びが45%で、食料農林省予算の伸びの22%を上回っていたが、1983年から1990年の間では、

第13表 西独食料農林水産省予算主要項目

（単位：百万マルク）

	1975	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
農業社会政策費	2,539	3,482	3,548	3,501	3,751	4,115	4,776	4,850	5,143
うち年金関係費 ¹⁾	1,552	2,231	2,284	2,241	2,300	3,055	3,156	3,120	3,432
うち保険料補助	—	—	—	—	—	450 ³⁾	450	335	300
うち生産中止年金	—	—	—	—	—	—	—	—	115
構造改善費 ²⁾	1,422	1,637	1,096	1,050	1,300	1,300	1,490	1,485	1,725
うち調整金	—	69	64	65	202	330	358	445	—
うち休耕補償金	—	—	—	—	—	—	—	—	200
社会構造的所得補償	—	—	—	—	—	—	—	—	715
食料農林水産省予算計	5,477	6,606	5,945	6,104	6,581	6,924	7,907	8,555	9,467

資料：『西独農業白書』各年次版より作成。

注. 1) 年金関係費は老齢年金、追納補助、高齢者付加給付、社会保障保険料負担軽減法関係費、生産中止年金費とした。

2) 便宜上共通課題「農業構造及び海岸保全改善」費とした。

3) 追加予算、合計値の外数字。

第14表 西独連邦予算の対前年度伸び率 (単位: %)

	1985	1986	1987	1988	1989
全連邦予算	0.9	1.6	1.9	2.6	5.8
農林省予算	7.8	5.2	14.2	8.2	10.7

資料: *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 11. 4.

連邦食料農林省予算の伸びは50.6%と全連邦予算の伸びの18%を大きく上回った⁽²¹⁾。高い割合を占めるのは農業社会保障政策費である。農業社会保障費のうち、予算の割合が高い農業者年金関係費には1986年に保険料補助制度が、1989年に農業中止年金制度が導入された(後述)。構造関係費は、1989年に計上された休耕補償金を除くと停滞していたが、そのうち、ハンデキャップ地域への調整金(後述)は、1983年に比較すると7倍と伸びが大きい。農業基盤整備的色彩の予算額の伸びは小さいか、または減少した。そして、1989年からはMCAの撤廃に対する所得補償のため、売上額依存の所得補償から、農地面積依存のより生産中立的かつ環境配慮的な直接所得支持の社会的構造調整金が計上された(後述)。

このような公的助成額は「専業経営の農家所得の3分の1に達しており、…EC価格政策を効果的に補完する⁽²²⁾」とされている。

なお、1988年の西独農業に対する公的助成額は、連邦財政支出額78億マルクその他、共同課題の枠内での州の農業財政支出7.9億マルク、連邦及び州の税制優遇措置46億マルク、EC農業財政支出の100億マルクで合計232億マルクである。

連邦食料農林省予算の中で、予算額が多いかまたは増額している政策は、生産刺激的な性格をもつ政策手法でなく、生産中立的な直接所得支持的政策手法あるいは地域政策的政策手法である。そして、社会保障関係費、税制優遇措置は、OECDのPSEの計算の対象から除外されている⁽²³⁾。また、ハンデキャップ地域に対する助成が80年代に入り増額しているが、1987年OECDコミュニケ(前述)において、特別扱いされていることは注目される。

キーヒレ農相は「これまで決定された過剰緩和策、市場整備策及び生産中立的な所得改善政策によって、ECが国際市場の過剰緩和に貢献し、それによっ

てガット交渉を効果的にした⁽²⁴⁾」とする立場をとっている。この諸施策がウルグアイ・ラウンドでの交渉力を強め、かつ、西独農業者の調整コストを低める手法として意識されて展開されてきたとみられる。

80年代の西独農政は、70年代の選別政策から中小経営の保護政策へ転換しつつ、社会保障政策の重視、ハンデキャップ地域の保護の強化、生産増大から生産中立的な直接的所得支持政策の強化、ならびに環境・景観維持視点の強化、農産物品質の向上等市民のニーズに応ずる政策の重視を特徴とすることとなった。西独の農政の潮流が、ECの抑制的な市場価格政策＝「農業保護の削減」を受け入れる一方、国際的な場での議論を踏まえ生産と所得を結び付けない方向へ展開している。西独の農政の担当者はデカップリングの言葉を明示的に用いていないようである。しかし、「専業経営の所得の35%以上が市場に関係のない政府からの直接的なデカップリング的所得⁽²⁵⁾」であるとの見方もあり、抑制的な市場価格政策に妥協して西独が講じている生産中立的・地域的な直接的な所得支持政策は、結果として、デカップリング(生産と所得が結びつかない)の施策といえよう。

注(1) A. E. Buckwell, D. R. Harvey, K. J. Thomson and K. A. Parton, *The Cost of the Common Agricultural Policy*, p. 6.

(2) J. S. Marsch "An EC Approach to Decoupling" in W. M. Mier and D. E. Hathaway, *World Agricultural Trade: Building a Consensus*, p. 143.

(3) 柘植徳雄『EC農業の需給調整——牛乳クォーター制度を中心に——』(農業総合研究所, 平成元年3月)。

(4) MCAについては、高山隆子『EMSの適用をめぐるEC農政への影響』(農林水産省国際企画課, 1979年)。なお、ECU(欧州通貨単位)の基準値(Leitkurse)の変動率を最も強い通貨の変動率に合わせることとし、マイナスのMCAは新たに生じるもののプラスのMCAが新たに生じることはなくなった。その上で、既存のプラスのMCAを削減してゆき、1989年9月現在では西独、ベルギー、デンマーク、ルクセンブルグにはMCAはない。

(5) Commission of the European Communities, "The Agricultural Situation in the Community" 1988 Report p. 37 より算定。

(6) 是永東彦「EC農業社会構造政策」(『農総研季報』No. 3, 1989年6月)。

(7) Commission of the European Communities, *op. cit.*, p. 10.

- (8) OECD, *Agricultural Policies, Markets and Trade-Monitoring and Outlook 1988*, p. 82.
- (9) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 2. 6, Europa-Nachrichten 5.
- (10) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 3. 6. Länderberichte 1.
- (11) Kiechle, I. "Agrarpolitik im Zwang zur Neuausrichtung", *Berichte über Landwirtschaft*, 1986 November, pp. 523. 524.
- (12) Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. *Agrarpolitik*, pp. 21-22.
- (13) *Agra-Europa* (ドイツ語版), 1989. 9. 18 Länderberichte 38.
- (14) R. Gisseubel-Kreusch, "Mönertäre Bewertung nicht marktgängiger Lesitung der Landwirtschaft und Möglichkeiten einer Vergütung am Beispeil des Artenschutzes" in *Agrarwirtschaft*, 1989. Heft 7.
- (15) Der Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, *Leben auf dem Lande*, p. 34.
- (16) *Ibid.*, p. 35.
- (17) OECD, *New Trends in Rural Policy Making*, p. 43, 1988.
- (18) 『1989年西独農業白書』 p. 71.
- (19) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 8. 21 Länderberichte 20.
- (20) 前掲高山隆子「80年代の西独農政の基調—農民的家族経営を中心にして」86～88ページ。
- (21) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 9. 11. Länderberichte 1.
- (22) Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, *BML Agrarpolitische Mitteilungen*, p. 3, 1988. Nr. 6.
- (23) OECD, *National policies and agricultural trade, Study on the European Community*, p. 250.
- (24) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 3. 20 Länderberichte 19.
- (25) *Agra-Europe Special Report* No. 51. "The Agricultural Industry of West Germany".

4. 西独の農政転換とデカップリング的施策の諸相と意義

80年代後半、西独の農政は、第3章で明らかにした要因を背景に、デカップリング的施策を強める方向で転換するのであるが、以下、西独におけるデカップリング的施策のうち、現実的に導入され、また、連邦食料農林省予算の動向

から重視されてきた施策を中心に詳述し、その諸相を分析することにより、西独におけるデカップリング的施策の意義を明らかにしたい。

(1) 農業社会保障政策

西独の農業社会保障政策にはその目的によって農業主老齢扶助制度（農業者年金制度）、農業者健康保険制度、農業労働災害保険制度があるが、連邦財政支出からみて、最近の西独連邦農政の最重要政策といえる。ECの市場価格政策の制約が増大する中で、本制度の性格は転換し、かつ、西独農政の中でより重要な役割を果たしてきている。ちなみに、1989年の農業社会保障関係費は51億マルクであり、1989年連邦食料農林省予算の54%を占め、また、1983年より45%も増大した。

以下、西独の農業社会保障費のうち最も主要な農業者年金関係制度（老齢年金、追納補助、老齢者付加給付、社会保険料負担軽減、農地譲渡年金、生産中止年金）の80年代の特徴を見てみたい。

第1に政策目標の転換である。本制度の目標は、1950年代は経営主の引退後の小遣いの保障という社会政策的目的と経営若返りという構造政策的目的の2つを結び付けるものであった⁽¹⁾。60年代後半から70年代にかけては離農促進的選別的農政の基調を反映し、社会保障政策的目的（就業不能者に対する優遇措置；1963年、リハビリ；1965年）、選別的構造政策的目的（農地譲渡年金：1969年）および中間的目的（ヘルパー制度：1972年）が取り入れられた。しかし、84年以降は、西独のEC農政改革や西独農政の転換との関連で、農業者年金制度の意義がより重要となった。即ち、農業社会保障制度は本来、生産中立的であり、直接的所得保障的政策色彩が強いのであるが、ECの抑制的価格市場政策による中小の農民的家族経営の経済的困難を解消すること、および後継者のない経営主の老後保障の充実、生産中立的（含む減産的）目標が強化された（第15表）。

第2に、給付水準が上昇を続けていることである。1957年の農業者年金制度成立時には、有配偶者の老齢年金月額（基本額）は60マルクであったが、1989

第15表 西独の農業者年金制度

区 分	農業者老齢年金	離農年金 (農地譲渡年金)	生産中止年金 (新農地譲渡年金)
創 設 時 期	1957年	1969年	1989年
存 続 期 間	恒久制度	1983年まで	1991年まで
日 的	①農民の老齢保障 ②経営の若返り促進	老齢経営主による零細経営の解消等農業構造の改善	農産物過剰問題、老齢経営主の所得問題の解決及び農業構造の改善
受 給 対 象 者	農業者経営主(4ha以上)及びその寡婦	農業者老齢年金加入者(60月以上)で一定規模(20~25ha)以下の主業的農業経営主及びその寡婦(離農前5年継続)	農業者老齢年金加入者で15年以上保険料を支払った農業経営主、寡婦
年金支給要件	①支給年齢 ②保険料納付期間 ③経営移譲	60歳以上(ただし、65歳から減額)無拠出	58歳以上(ただし、65歳から減額)無拠出
	後継者または第三者に経営移譲すること 経営移譲しない場合は納付保険料を返還。	1 構造改善を目的とした経営移譲であること 2 相手方(後継者は含まない) (1) 以下の要件を満たす他の経営の経営主 ① 過去1年間以上農業所得で通常の生活費を充足している経営 ② 主業的経営で「経営発展計画」の対象となっている経営 (2) 構造改善事業を目的としている法人、耕地整理組合、地方公共団体等 3 経営面積の85%以上についての所有権の移転または賃借権の設定(12年以上)	1 申請直前まで利用していた農地を休耕又は経営移譲すること 2 最近5年間に資産価値を10%以上減少させていないこと (休耕) ・ 農用的利用がされないこと ・ 造林されたこと ・ 老齢年金を請求できることとなるまでの間、当該土地を5年間以上休耕させること ・ 休耕の条件に該当するかに当たっては、環境、自然保全、景観及び空間整備に配慮する(経営移譲) 第三者に経営移譲
年金支給の型	農業者老齢年金(拠出制)	離農年金 農業者老齢年金(拠出制)	休耕面積加算金
	65歳	60歳 65歳	基礎年金 農業者老齢年金(拠出制) 58歳 65歳
年金額(月額)	(有配偶者)(単身者) 880.2DM 586.8DM (30年加入, 1989年現在) (62,732円) (41,821円)	(有配偶者)(単身者) 764.9DM 508.5DM (1988年現在) (54,514円) (36,241円)	基礎年金+休耕面積加算金(休耕した場合のみ) ・ 基礎年金; 1989年で月額607DM (43,261円) ・ 休耕面積加算金; 1ha当たり月額150~600DM (農地の収益性に依り加算)
加 入 者 数	561千人(1987年)	—	—
受 給 者 数	525千人(「」)	53千人(1987年)	—

注. DM (ドイツマルク) の円換算は、1 DM=71.27円 (1989年4月28日現在) とした。

農林水産省構造改善局就業改善課資料を一部修正して用いている。

第16表 老齡扶助制度の実質保険料

(単位: マルク)

	1957	67	77	83	85	86	87	88	89
老齡年金 (基本額)	(1) 60	150	362.1	476.1	535.5	551.1	572.1	589.9	607
保 險 料	10	20	63	105	129	152	162	187	220
実質保険料 I 級	(2)					127	137	142	167
(補助金 II 級	(2)←	保険料の補助制度無し →				102	112	97	114
を控除) III 級	(2)					77	87	52	61

資料:『西独農業白書』各年次版より作成。

注(1) 保険料納付済期間が15年間の有配偶者の基本年金額。

(2) 経営資産価値と農外所得の基準値に対する割合の合計値「農家所得相当基準率」はⅢ, Ⅱ, Ⅰの順で小さい。

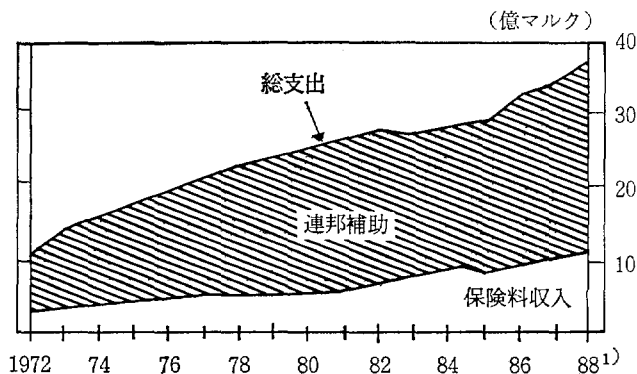
年には、607マルクと約10倍に上昇した。なお1983年から1989年にかけても約20%上昇した(第16表)。なお、このような給付水準の上昇とともに、農業構造の変化から1988年には老齡年金受給者数が548,582人と保険料納付者数537,764人を上回り⁽²⁾、年金財政条件が悪化し、また、保険料額もこれ以上の増額が困難であるという問題が生じた。

第3に、このために連邦支出予算が増額された。1957年の農業者年金制度発足時には、経営主の自立的性格に鑑み、年金財政の必要経費は専ら保険料によるべしとの考えから、国庫補助はつけられなかった。しかし、1961年改正により国庫補助が導入されるようになった。その後数次の改正が重ねられている。1986年は2度の制度改正に4.5億マルク追加予算が計上される等増額を続け、1989年の農業者年金関係費は34.3億マルクと連邦食料農林省予算の36%で、1983年の1.5倍となり、80年代においても増額が続いた。なお、1986年には年金支出に占める国庫負担の上限を75%からに80.3%に引き上げている(第3図)。

第4に、新たな政策目標に対応するため、農地譲渡年金制度の終了とともに次の保険料補助金制度と生産中止年金制度が開始された(第15表)。

ア. 保険料補助金制度

ECの市場価格政策が抑制的な方向で改革され、価格政策による所得支持的機能が弱まるのに対して、農民的家族経営の確保の観点から、所得支持的色彩



第3図 農業者老齢年金の財政収入

資料：『西独農業白書』1989年。

注 1) 予算額。

の強い中小農業経営主に対する保険料補助制度が導入され、1986年には1月に第3次農業社会補完法が、そして、5月に社会保障保険料軽減法が制定された。農業者年金の被保険者は地域によって異なるが西独平均で概ね4～5ha以上の経営主等である。保険料補助制度の対象となる経営主は、農業収益を反映する経営資産価値が基準値（経営資産価値3万マルク）を下回り、かつ農外所得が基準値（2年前の全年金加入者の平均労働収入に1.2を乗じた額（1989年は45.360マルク）を下回り、また、農業収益と農外所得のそれぞれの基準値に対する割合の合計値が100%を下回る経営の経営主である。1988年の保険料補助受給者数は保険料納付者数の37%であった。補助金額は、低所得経営で159マルク、中所得経営で106マルクで、高所得経営で53マルクであった。この結果、低所得経営の1989年の補助金控除後の実質保険料は1977年保険料額を下回る（なお、1989年の老齢年金額（基本額）は1977年の1.7倍）こととなった。

イ. 生産中止年金制度

(7) 1980年代の農地譲渡年金制度をめぐる条件は農産物過剰と非農業部門の雇用問題の深化から、制度発足時（1969年）とは基本的に異なることとなり、農地譲渡年金の支給条件を1983年末の農地譲渡までとする農業主老齢扶助法（以下「老齢扶助法」という）の条項を延長しないこととされた。したがって、

その後の農地譲渡を年金支給対象とせず、農地譲渡年金受給の新規発生が終了した。しかし、「高齢者の3分の1には後継者がおらず、それらの経営主は単に通常の年金支給開始年齢までは十分な経済的保障がないとの理由だけで営農を継続している場合が多く……短期的には所得をもたらそうが、長期的には、投資が必要となりかえって経営状況を悪化しており……社会政策的及び農業政策的……要請⁽³⁾」から、西独政府は農地譲渡年金制度に代わる年金制度の導入をECで交渉し、1988年EC理事会規則で各加盟国が生産中止年金制度を導入することを承認させた。

西独では、1989年2月21日付で生産中止年金法を公布、1月1日に遡って施行した。

(イ) 生産中止年金の受給条件は、15年以上農業者年金の保険料を納付した、58歳を超えた農業者年金制度の被保険者およびその寡婦または寡夫が、直接利用していた土地での生産を中止したことである。なお、寡婦または寡夫が保険料を納付していた経営主と協働しており、配偶者の死亡後経営を引き継いだ場合は、死亡した配偶者の保険料納付済み期間は引き継がれる。また、休耕奨励金、粗放化奨励金（後述）や転換奨励金の受給者は対象としない。

(ウ) 生産中止条件には需給要因の休耕と構造要因の移譲がある。休耕地として認められるのは、農用に利用されていない土地、環境保全的施策の対象地、老齡扶助法に該当する造林された土地である。

老齡扶助法の老齡年金が請求開始年齢になるまでの間、当該土地を5年間以上休耕すること、休耕の認定には、環境、自然保全、景観および空間整備に配慮することが定められている。

経営移譲条件としては、第三者移譲が基本で、経営譲渡する夫婦と経営譲渡される夫婦との間に直系の血縁関係がないこととされている。経営移譲が賃貸借等の場合は移譲期間が9年以上とされ、経営移譲の相手方の資格として、1953年12月31日以前に生まれた者については5年以上経営していたこと、それ以降に生まれた者については、農業経営を秩序正しく経営できることおよび譲り受けた経営を営む能力を備える適切な教育を受けたことの証明書をもっている

こと、移譲後5年以上老齢扶助法に基づいた経営が継続すること等が規定されている。

なお、自留地分とし認められている被保険者資格最低面積の4分の1の土地（西独平均1ha）からの農産物の販売額は一定基準（2年前の全年金加入者の平均労働収入に1.2を乗じた額の7分の1で、1989年では月450マルク）未満でなければならない。

（エ）生産中止年金額は、経営移譲の場合は基礎年金のみが支給され、老齢年金額と同額であり、休耕の場合には基礎年金に加え面積加算金が支給される。面積加算金は、各圃場の平均収益値が25以下の場合には年間1ha当たり150マルク/haで、平均収益値が1高くなる毎に10マルクの収益性が加算される。造林の場合は倍額である。（最高限度は休耕地1ha当たり600マルク）。

（オ）保険料補助金制度は、EC農政改革により生ずる所得問題に対応して、非農業勤労者の収入を勘案して低所得経営を中心として直接的に移転所得を高める施策であり、農工間所得均衡の目的に貢献する貿易歪曲効果の少ない政策手法であるといえる。

生産中止年金制度は「休耕と経営移譲を支給要件として、経営主の自由な決断⁽⁴⁾」に委ねた選択の道を挙げ、「営農を去る人々の社会的・経済的保障の他に農産物の過剰、残っている経営の農業構造を改善し、同時に自然および環境保全に貢献することを目的⁽⁵⁾」としている。即ち、需給緩和、ドイツ農業の競争力の改善、後継者のいない経営の所得支持と環境保全という目的達成に貢献することを政策目標とした貿易や市場歪曲的手法でない生産中立的な所得支持的な政策手法であることを特徴としているといえよう。

（２） 地域・構造政策

50年代の農業構造政策は、耕地整理、密居集落からの転住、規模拡大等の生産基盤条件の改善により、農業者の自助により農業生産性を向上し、農工間所得格差を解消することが期された。60年代には農業構造政策の対象は農業生産から農村空間へ次第に広がり、また、農村空間も単に農業生産の場としてでな

く、種々の機能が複合的に存在する空間として捉え、そのような農村空間を国民の文化的資産としての維持、形成が重視された。70年代の構造政策は、地域振興的側面を重視するシラー・プラン（1969年）との関連で農村地域における地域的構造政策の視点が強調された。また、いわゆるエルトル・プラン「個別経営助成と社会補完計画」により、①投資の振興助成（利子補給）を長期的に土地・労働・資本の生産要素の合理的活用とが期待できる「助成基準」Förderungsschwelle を上回る個別経営に向ける個別経営助成と、②生産基盤や所得基盤の不十分な助成基準を下回る経営体には、新規投資を刺激をしないようにし、農地譲渡年金等離農促進的な社会政策的措置を講ずるという選別的傾向を明確にした。これは、1968年のマンスホルトプランや1972年の「農業構造改革に関するEC指令」等のECのラインに沿ったものである。なお、西独の農業構造政策は共同課題「農業構造改善及び沿岸保全改善法」（1969年制定）に基づき連邦と州の共同で、個別経営を超える農地整備、村落再整備、水利事業等と個別経営的な投資の利子軽減、調整金の支給等が進められた。

1980年代後半の構造政策の特徴は、EC農政改革（前述）に対応し、第1に、能率と競争力の改善をめざすものの、同時に生産向上施策から所得支持的施策と減産的あるいは生産中立的施策に転換、第2に、1970年代の選別政策から中小経営保護・農民的家族経営の維持政策に転換、第3に、食料生産以外の環境・景観等の農業・農村の多面的機能への配慮、国民の余暇・保養への需要の増大に対する農村地域の機能を強化し、第4に、ハンデキャップを負う地域への対

第17表 農業構造費主要項目予算額（連邦資金）

（単位：百万マルク）

	1987年	1988年
構造前計画・農地整備	326.5	284.7
水 利	301.3	267.2
海岸保全	131.2	131.5
個別経営投資	599.1	662.7
うち調整金	357.6	444.8

資料：『西独農業白書』1989年。

応等地域の差異に対する配慮を強め、第5に、連邦食料農林省の予算のうち、生産向上に結び付く投資や個別経営の枠を超える基盤整備事業的型のタイプより、ハンデキャップ調整金等の農業主への直接的所得援助に多くの経費がさかれることとなった(第17表)。

「1973年から1984/85年までの共同課題「農業構造及び沿岸保全改善⁽⁶⁾」関係費における個別経営に対する政策費の割合は、25%を上回ることはなかった。また、水利事業、土地改良事業、海岸保全および農地整備事業等の個別経営の枠を超えるものの割合が、65%と大きな割合を占めていた。しかし、その後、調整金が著しく増大し、農業主に直接支払われる資金は3分の1以上となった⁽⁷⁾」

このような80年代の西独の農業構造政策は、総じて、ECの市場・価格政策の転換に応じて、構造政策も過剰対策の機能を強めつつ農業者の所得を直接支持し、さらに国民レベルで必要性が高まった環境・景観・保養、農村の定住的機能等の機能の充実といった社会構造的な性格を強めている。

80年代の農業白書は、農業構造の問題を同時に農村地域の発展の問題としてとらえ、農村問題を重視しているが、「農村には国民人口の半分が居住し、農村地域は国土面積の80%を占め、また、農村の10人に9人が農林業以外の工業、商業およびサービス産業に従事しており⁽⁸⁾」、農村は、食料生産の場としてばかりでなく、景観、居住、経済活動、保養、動植物の生育等の国民の生活基礎条件の多面的機能を担う空間として強調され、重視されている。このため、農村は定住的視点でも経済的視点でも機能的で、かつ、環境的にも優れ、将来、人々を都会からここに定住させる魅力的空間であることが期待されている。

ヘーレーマン農民同盟会長も「ヨーロッパ域内市場統合のための競争力の強化が農業主の存在を脅かす価格一競争圧力を正当化するものとなってはならない……そして農村に農民がいなくなり、そのために農村が過疎化し、荒廃するといった忌まわしい農村の姿をどうしても阻止しなければならない……共通域内市場が完成しても、農村の文化的、構造的、経済的多様性を促進すべきである。そのためにも、全ての人のために農民的経営は将来の機会を維持しておか

ねばならない……農村における農業と工業的職場の緊密な関係からも農村は近代的な中小経営にとり魅力的な場所でなければならない。そうすれば、潜在的な兼業経営主や離農志向の経営主の働き場を潤沢にできる⁽⁹⁾」と農村を重視している。

ヤーヒレ農相は「共同課題「農業構造及び海岸保全改善」は農村全体を包括する政策であるべきである。この資金は農業者をまず第1の対象とするものではなく、結果としては全ての市民に対するものであることについて公の討議が必要であろう⁽¹⁰⁾」と農業・農村政策が、単に農業者のためだけでなく、市民一般・社会全体に貢献すべきことを強調している。

また、農業・農村の経済的・社会的・生態的機能についての意義を多くの人々の理解を得るため、様々な運動が展開されていることが注目される。1987年6月から1988年10月の間ポルトガルのリスボンから西独のシュレスビヒ・ホルンシュタインまでヨーロッパ全体にわたり「農村での生活を」をモットーに「農村地域に対するヨーロッパ・キャンペーン」が展開され、「余暇と保養は農村で」、「農村社会の婦人」、「農村家族の多様な就業一兼業」等が様々な人々の間で討議され⁽¹¹⁾、農村地域の持つチャンス、利点・問題点、およびその多様な課題が明らかにされたのもその例である。

「我が村は美しく」全国コンクールは2年毎に実施され、市民のニーズにもあったコンクールとして、1989年に第15回目を迎えている。ラインハルト・ヘッセン州農林大臣は「我が村は美しくコンクールは自分の生活空間を町や村の歴史的・景観的要件を基礎に形成し、涵養することを刺激しよう。……個性ある村の構造の維持、維持する価値ある古い建物の確保、地域を緑で囲むこと、文化的・社会的生活を組み込み……我が村は美しくコンクールは最近の農村空間の価値を高めることに著しく貢献している⁽¹²⁾」としている。

市民サイドからも「農家で休暇を」をモットーとして、農家ででの民泊の需要が高まっている。そして、これは、同時に農家の所得源にもなっている。

ところで、西独が主張した生産中立的な直接的所得支持策、ハンデキャップ地域に対する所得補償、生産中止年金、環境・景観的配慮の諸点の多くはEC

で合意され、1985年E.C理事会の「農業構造の効率の改善に関する理事会規則」およびその関連諸規則で大枠が決められている。西独では1984年1月には「個別経営助成と社会補完計画」の「助成基準」廃止、1988年の共同課題「農業構造及び沿岸保全改善法」の改正によって諸規則を実施に移している。以下、とくに共通課題「農業構造改善と沿岸保全改善法」の改正、個別経営投資助成、ハンデキャップ地域への助成、休耕補償金、生産粗放化奨励金を中心にその重点の転換をみたい。

ア. 共同課題「農業構造及び沿岸保全改善法」の改正

西独の農業構造政策は、1969年憲法に相当するボン基本法の改正に伴い、同年制定された共同課題「農業構造及び沿岸保全改善法（Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes”

（1971年改正）を基礎として、州の実施に連邦が協力してきたが、1988年7月21日付の同法改正法により第2回の改正が行なわれた。改正の主眼は、共同で実施する課題（第1条第1項）を第18表のように改正し、これにより、西独の農政の転換に対応するために必要な連邦と州の課題の法的基礎を明らかにした。

このように、1988年改正により第1条第1項に「市場動向への農林業経営の適応」を連邦と州が共同で行なう課題に加え（第1号イ）、生産向上政策を所得支持的・生産減少的政策にスケールダウンするという政策変化の法的基礎を作り（なお、本法に基づく共同課題「農業構造及び沿岸保全改善」特別基本計画では、休耕や粗放化政策を明示した（後述））。また、「自然のバランス」（第2号）をも明示し、農業環境政策の法的基礎を作った。また、「自然的立地の不利の調整」（第1号ウ）も初めて明示し、ハンデキャップ地域の調整金を法律上、明確に位置づけた。「農民的家族経営への配慮」（第1号エ）、「土地占有・農村空間形成のための新整備」（第2号）も法律上明確にした。農地整備事業も、第1号の生産・労働条件改善の手法とされていたが、第2号に移し、むしろ自然バランスの確保のための農村空間・土地占有を整備する手法に変更された（1989年の農業構造促進原則においても農地整備事業は生産・労働条件

第18表 第1条第1項

	旧 法 文	新 法 文
第1項	農業構造及び沿岸保全の改善のために憲法第91の2条第1項の規定の共同課題として認める。	旧法文に同じ
第1号	次による農林業の生産・労働条件の改善のための措置	旧法文に同じ
ア	農地整備及び任意の土地交換	農林業経営の合理的形成
イ	農林業経営の規模拡大及び転住	市場動向への農林業経営の適応
ウ	農林業経営及び農林業生産の合理的形成	自然的立地の不利の調整
エ		農林業全体に意義のある農民的家族経営に特別配慮したその他の施策
第2号	水利的・土地改良事業的措置	持続的・能率的な自然バランス確保のための措置を含む農地整備法に基づく農業構造改善措置による農村の土地占有及び空間形成の新整備に関する措置
第3号	流通構造の改善	旧法文の第2号に同じ
第4号	沿岸保全	旧法文の第3号に同じ
第5号		旧法文の第4号に同じ

資料：Agra-Europa（ドイツ語版）1986. 2. 6 Documentation, 西独連邦衆議院に対する政府説明資料 11/2153.

注. 第1号イは1993年6月30日に失効.

改善のためより、自然のバランスに配慮するものとされている)。そして、連邦と州の財政負担率の面では、第1条第1項の第1号ア、ウおよび第2号から第4号等の課題については連邦が60%、州が40%とし、第1項第1号イ及び第5号等の課題については連邦が70%、州が30%とした。

イ. 個別経営投資助成

1970年代に実施された「個別経営助成と社会補完計画」では、一定の「助成基準」を上回る発展可能性のある個別経営に対する投資のみに利子補給を行ない、生産性の向上、経営規模の拡大を期したのに対し、「助成基準」以下の経営に対しては離農促進的政策を適用する等選別性格がみられた（前述）。

しかし、80年代には、農産物過剰と農外部門での失業問題が深化し、この計画が増産効果や離農促進効果を持ち現実的でないこと、また、助成が上層経営に集中し、多くの小規模経営に益しない等の批判が生じた。離農促進より農民的家族経営の確保のために中小農業経営も助成の対象し、過剰農産物生産の拡大に結び付かない所得および労働並びに生活改善を目的とした投資助成を図るべきとの考えが展開された。

1984年1月には「個別経営助成と社会補完計画」の「助成基準」が廃止され、当該経営の改善に有効な投資であるか、投資が経済的で農業主の素質（勤勉性と能率）に適しているかが助成の重要な基準になった。これにより、中小経営一般にも融資の助成が行なわれることとなり、70年代の「小規模」を理由に融資されないという状況が変更された。なお、1984年1月に導入された農業信用金融プログラムは、兼業、専業を問わず中小経営にも、合理化、労働軽減、生活改善の投資には助成するものであり、所得が一定限度以上の経営は対象とされないこととなった。

即ち1980年代前年までの個別経営投資等の農業融資は助成の下限を定め、一定規模以上の経営のみを助成対象としていたが、これにより、一定規模以上の経営の助成制限に転じたほか、需給調整的投資、品質改善的投資、環境保全的投資、産直や余暇・保養への投資が強調されている。なお、1989年の共同課題「農業構造及び沿岸保全改善」基本計画で個別経営投資助成計画をみると以下の通りである。

助成対象者は、一定限度以下の専業経営主および第1種兼業経営主で、それ以上の経営主は対象としない（ちなみに、1989年では、対象者は本人と配偶者の3年平均の所得8万マルク以下、申請時の年間1労働力当たり労働所得が4万マルク以下、投資によっても労働所得が4万8888マルク以下であることとされた⁽¹³⁾）。

助成対象は、品質改善、需要に応じた農産物の転換、生産コスト軽減、労働条件改善、省エネに加え、1989年からは所得の多様化のため、産直、余暇・保養への投資も加わり、環境保全、動物保護投資と範囲を拡大した。乳牛や豚の

大規模飼養経営への投資が制限され、鶏や卵は増産を伴わない環境・動物保全的投資に限られ、屋外での機械化への投資、草地や荒蕪地の耕地化のための排水、開墾投資に対する助成は禁止された。

助成の内容は、市中金融による借入金に対して4%以下の利子補給（限度額1労働単位当たり143千マルクまたは1経営当たり286千マルク）と財政資金融資（利子1%、償還率3.5%）と補助金（増築の場合）であり、融資期間は10年（不動産は20年）以内で、利子補給は補助金で代替もできる。

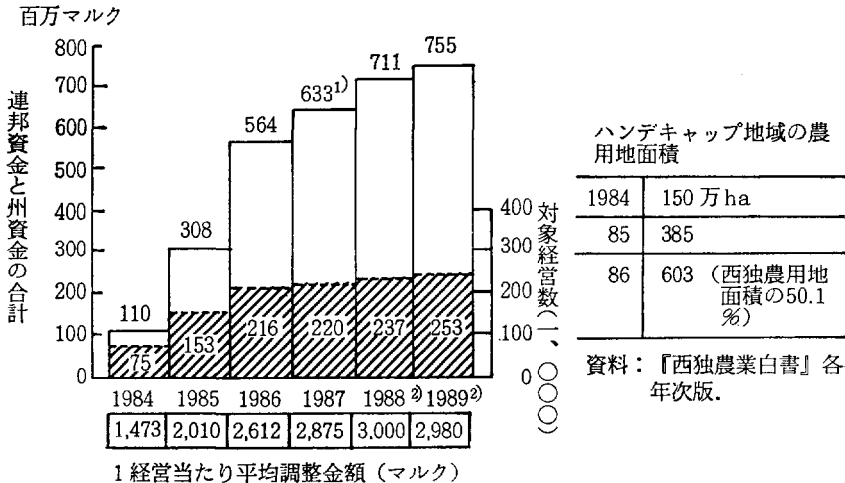
なお、若齢経営主の市中金融からの借入金に対する利子補給は5%以下、ハンデキャップ地域に対しては6%以下と通常の個別経営投資助成により優遇されている。

農業信用計画においても、市中金融による借入金の利子補給（通常地域で3%、ハンデキャップ地域で5%以下）（限度額1経営当たりまたは1労働単位当たり143千マルク）を行ない、対象者は農業者年金被保険者であるが、通常の個別経営助成と同様の所得上限や助成禁止がある。

なお、暖房、ソーラー施設、バイオマス施設、風力発電、水力発電への投資を対象とする省エネ投資は、第2種兼業経営主も対象者とし、1労働力単位当たり143千マルクおよび1経営当たり25万マルク以下の投資額に対して20%まで補助することとなっている。

ウ. ハンデキャップ地域調整金

西独のハンデキャップ地域調整金は、1984年以降の西独の農政転換とともに大幅に伸び、1989年現在、西独の連邦農業構造政策の最大支出項目となっている。1989年の連邦・州の資金支出額は7億5500万マルクと、84年の6.8倍である。また、1988年の対象面積は全農用地面積の半分之一になり、対象経営数は約22万で84年の約3倍となるなど定着した政策となっている（第4図）。西独では1975年の「山岳地域及び条件不利地帯の農業に関するEC理事会指令（75/269号）」で大枠が定められる以前に、アルプス地域、北部地域等の農業条件に自然的ハンデキャップがある地域に対して連邦レベルで助成されてきた。この地域の農場での建築投資、土地改良や灌排水等のインフラストラクチュアに対し



第4図 ハンディキャップ地域の調整金

資料：『西独農業白書』1989年。

注. 1) バーデン・ヴュルテンブルグ州は農業構造改善

沿岸保全共同事業費以外も含む。

2) 暫定値。

特別助成がなされてきた。州ベースでも地域プログラムが進められ、とくにバイエルン州では山岳地域の放牧やアルプス地帯の牛の飼育にはプレミアムの支給、谷からアルプスの放牧地までの輸送のための手当などの助成が行なわれた。西独のこれらの施策は、ECの影響を強く受けることとなった。

EC共通構造政策は当初加盟国の個別のプロジェクトを融資するものであり、自然的ハンデキャップ地域のプロジェクトが特別優先されるものでなかった。1970年4月21日EEC理事会規則(729/70号)によって共通の施策の実施および助成を決定し、1972年のEECの構造3指令(経営近代化指令・72/159号、離農促進指令・72/160号、社会経済的ガイダンス指令・72/161号)が採択された。経営近代化指令第14条第2項(b)は、山岳地域および不利地域に対して共通農業政策で特別助成する基礎をつくった。構造政策が発展可能な経営にのみ向けられ、ハンデキャップ地域のような多様な空間への必要性を考慮することができ

ないとの認識に応えようとするものであり、この指令の第14条第2項(b)は、自然的・構造的条件が悪いために農業における雇用が純粋な農業生産の視点をこえた重要性（景観の涵養、人口密度）を持つ地域または経営近代化指令が効率的でないかまたは困難である地域に適用されることとされた。「山岳地帯及び条件不利地帯の農業に関する1975年4月28日のEC理事会指令(75/268号)」と「農業構造の効率の改善に関する1985年3月12日付EC理事会規則(797/85号)」とこれらの関連諸規則を枠組みとし、西独では共同課題「農業構造と海岸保全改善法」および関連規則で連邦と州と共同で次のように実施されている（断わりなき場合は1989年）。

(7) この制度の目的は、ハンデキャップ地域に適した農業構造を形成・確保し、営農を継続させることによってミニマムの人口密度の維持や景観の維持に貢献し、観光資源や海岸保全に貢献することである。調整金によって、ハンデキャップ地域に存在する継続的な所得上のハンデキャップを補償し、営農を継続し、これらの目的を果たそうとするものである。

(4) 対象となるハンデキャップ地域は、1974年当初は国境に位置する限定された山岳地帯に過ぎなかったが、84年には150万haに、86年には約600万haと西独の農用地面積の50%に拡大した。ハンデキャップ地域は、EC指令に基づき、次のa、bおよびcの山岳地域、ハンデキャップ農業地帯および小地域の3つに区分されている。86年現在、bのハンデキャップ農業地帯がハンデキャップ地域の面積の92%と大部分を占めている。

a 山岳地域：高地または傾斜地で気象条件が悪いこと：中心または平均の海拔が800m以上であるかまたは海拔600m以上で大部分の土地の傾斜が18%以上の市町村または市町村部分

b ハンデキャップ農業地帯：以下の(a)から(c)の条件に該当し、土地収益性が小さく、主に粗放的畜産に適し、農業経済条件が悪く、人口密度が小さい地帯

(a) 農業比較値⁽¹⁴⁾の加重平均値が地域によって25～32.5以下

(b) 人口密度が130人/km（西独平均240人）以下

(c) 総就業人口に対する農業従事者の割合が15%（西独平均5.1%）以上

c 小地域：営農に特別のハンデキャップがあるが、観光、景観や沿岸保全の理由から営農必要地域で、農業比較値の加重平均が原則として25以下の地域

(ウ) 調整金を受給者は、農業経営主で、かつ、

a ハンデキャップ地域にある農用地（適格な林地を含む）を3 ha以上経営（兼業経営でもよい）していることであり、また、

b 調整金受給開始後、5年以上 E E C 理事会指令第 75/268 号第 1 条の目的⁽¹⁵⁾に適した経営を継続する義務がある（この義務は、農業者老齢年金・休耕補償金・生産中止年金受給者や一定の植林や、公益的理由の強制収用の場合は義務が免除され、土地が移譲された場合は、引き継がれる）

(エ) 調整金額の算定にあたっては、肉牛、馬、羊および山羊の場合は、1経営当り大家畜単位表示での家畜飼養単位を基礎⁽¹⁶⁾とし、それ以外の農産物の場合は経営の農用的利用土地面積を算定基礎とする⁽¹⁷⁾。なお、算定基礎の対象大家畜単位1頭当たりまたは対象土地面積1 ha当たりの調整金額の下限を55マルク、上限を240マルク（1984年は180マルク）とし、特にハンディが大きい地域の調整金の上限は286マルクとする（1988年の大家畜単位1頭当たりまたは土地面積1 ha当たりの平均調整金額は168マルクであった。）1経営当たりの最高調整金額は通常12千マルクで、販売用の牛乳を生産しない母乳牛飼養の場合は1経営当たり18千マルクである（1経営当たりの平均調整金額は88年で3千マルクと84年の2倍であった。）なお、休耕補償金の対象となる耕地には調整金を支払われない。

各州は、本制度の目的、経営の資産や所得の状況を勘案して調整金額に差異をつけ、州法により、最低額を引き下げることができる。

なお、調整金以外に87年の農業信用プログラムの中小経営向け低利子融資の約3分の2、個別経営投資助成計画の助成件数のうち50%がハンデキャップ地域に向けられ、ハンデキャップ地域はその他の地域より有利に扱われている。

(オ) 調整金の性格について、ランゲンドルフ（Langendorf）は「調整金は、

個別経営的投資助成のように、生産過程の結果に間接的に結び付く農業施策のグループに属するものでなく、特定の生産方法の開始に結びつくとしても、対象経営の可処分所得を上昇させる農業施策のグループに属している。したがって、調整金は直接的所得移転である。調整金は人的メルクマールでなく、経営的メルクマールにより算定されるので、ウィレ(Wille)は調整金を経営関連的直接的所得移転とよんでいる⁽¹⁸⁾」としている。ちなみに、調整金関連所得が所得に占める割合は1987/88年で10.3%であった。

ケスナー(Kuessner)は調整金の目的を「ハンデキャップ地域の農家の所得を改善することによって達成すべき」としているが、「これらの地域の現在の農業構造を維持することが重要なのではなく、むしろ、農業構造を立地や地域の条件に適合させることが重要⁽¹⁹⁾」としている。

ボン大学ハインリッヒマイアーを議長とし、13名の西独各地の大学教授から構成される連邦食料農林省の経済諮問会議は、1989年2月農産物価格政策の補完措置についての見解をとりまとめ、調整金は「80年代に対象経営の所得状況を改善する牽引力を著しく高めたことは疑いもない⁽²⁰⁾」としつつも「継続的な農地依存的移転の支出は、高い小作料に加えて、その一部を非営農的土地所有者にさらに移転し、農業の外部経済効果には悪影響を与えないものの、農業内部での好ましくない所得の再配分に結び付き」、「農業の生産諸力の量的・経営構造的適応を困難にする」、「農産物価格政策の改革の結果、農業の経営所得の機会がドラスチックに制限されることに対する調整としての所得移転は必要であろうが、時限的にすべきであり、継続的な場合には、明確に定義され、かつ自然と景観に意義のある給付との証明を付すべき⁽²¹⁾」としている。

即ち、調整金は、抑制的市場価格政策の補完措置としての直接的所得移転措置であり、価格政策より生産中立的で、かつ、景観等の外部経済効果を伴うものといえるが、その時限性を考慮する必要性が指摘されている。直接的所得支持が移行的性格であるとする点に留意が払われるべきである。

エ. 休耕補償金および生産粗放化奨励金

1988年2月EC理事会は、一連の共通農業政策の改革において、農産物の過

剩回避のため休耕の導入に合意した（前述）。4月にEC理事会規則（1094/88）、委員会規則（1272/88）等の諸規則が決定され、「農業構造の効率の改善に関するEEC理事会規則（797/85、最終改正1094/88）（以下理事会規則という）を改正し、過剰農産物に対し粗放化計画、転換計画、休耕により生産を制限することとなった。加盟国の参加は強制的で休耕促進のための助成計画を導入するものとされているが、農民の参加は自由であることを特徴としている。

西独においても1988年5月休耕、粗放化、転換等の需給緩和措置が共同課題「農業構造及び沿岸保全改善に関する特別基本計画」（Sonderrahmenplan zur Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung Agrarstruktur und Küstenschutzes）に根拠をおくことが各州首相と連邦首相の間で合意され、共同課題「農業構造及び沿岸保全改善法」の政策課題に「市場動向への農林業経営の適応」を含め、また、財政分担（連邦70%、州30%）を明示する改正法が7月に公布施行された（前述）。この特別基本計画は1983年から93年までの期限付きで、連邦資金を含め、年間合計3億5700万マルクが、休耕、粗放化、転換にあてられた。

(7) 休耕補償金支給のための1988年6月23日農業構造と海岸保全のための連邦と州の計画委員会による「休耕の助成原則」（“Förderungsgrundsätze für die Stilllegung von Ackerflächen”）が発効し、7月1日から開始された。

休耕補償金の対象となるのは、1987年7月1日から1988年6月30日までに、共通農業政策の対象作物を作付けされ、耕地として利用されている1ha以上まとまった土地であり、土地利用契約（例えば賃貸借）が1988年6月30日以降に終了する土地は対象とされない。農業主は作付耕地の20%以上を5年間以上耕作休止（輪作による休止も可）、植林、自然・景観保全の目的といった非農業利用、草地への転換により生産しないことが支給要件である。なお、休耕の割合が30%を上回る場合は、補償金の支給の他に穀物の責任課徴金が免除される。

理事会規則は、加盟国は休耕した土地が農業上の良い条件、環境・自然保全的観点から維持されるような必要な手段を取るべきであり、農民に義務を課すことができるとしている。

西独の助成規則で定められた補償金を受けるための条件は、

① 耕作中止の場合は、エロージョンや窒素の流亡防止のために土地を緑化すること、施肥の禁止（有機肥料も無機肥料も）、農薬散布の禁止、既存の林や垣の最小限度の手入れ、生物相の維持、土地改良の禁止

② 植林の場合は、植林した土地を専門的に管理すること、

③ 非農業的利用の場合は、植物・動物生産には利用しないこと、自然保全および景観保全的目的の利用の場合は、自然保全および景観保全的目的に貢献し、かつ、州法により権限を有する機関が管理すること、その他の場合でも、耕作をしないこと、緑化すること、農薬を利用しないこと、

④ 草地への転換の場合は、休耕地を収益力の低い飼料作物の混作により草地化し、水利事業や土地改良に着手しないこと、放牧の家畜によるし尿以外に施肥をしないこと（草地造成までの間は可）、農薬を使用しないこと（草地造成までの間は可）、採草は経営の家畜のために年1回に限ること、経営的に1 ha当たり飼養頭数が粗飼料給与大家畜基準を上回らないこと、家畜単位当たりの家畜飼養頭数が当初より増加しないことであり、いずれの場合も、草地を耕地に転換しないこととなっている。

各州は必要な場合は既存の自然・水質保全や空間整備の規則に基づき特別の休耕の形態を決定することができるとされており、ラインランドファルツ州では、小川沿いの耕地を草地に戻すような自然保全的休耕を奨励しており、かなりの実績を上げている⁽²²⁾。

補償金額は休耕により喪失する所得を補償するため、1 ha 当たり年間100～600 ECU（1989年10月現在、1 ECU＝156円）の間で各国が定めることとされ、西独では、予算の範囲で次のように休耕の形態と平均収益基準値（EMZ）⁽²³⁾を勘案して定め、毎年同額が支給されることとされている。

① 耕作中止、植林や非農用的利用への転換の場合で、平均収益基準値が25未満の場合の年間の1 ha当たり補償金額は700マルク、平均収益基準値が25以上の場合で平均収益基準値が1増える毎に20マルク増加し、最高限度は1416マルクとする。ただし、非農用的利用の場合は、収入は補償金から控除する。

② 草地への転換の場合は①の額を40%減少する。粗飼料地面積1 ha当たり

の粗飼料供与大家畜単位が1単位を上回った場合、追加した大家畜0.1単位毎に上記の減少率が2%増加する（但し、減少率の限度は60%）。

本制度による1988年末までの休耕面積は約17万haで、穀物作付面積の3.6%であった。平均収量を4～4.5トン/haとすると翌年の穀物減産量は68～77万トンになる。申請者は25,289人で、所得減少の平均補償額は1100マルク/haで、1人当たり6.7haに対して7460マルクの補償金であった。申請合計金額は1億8870万マルクで連邦・州資金の71.3%が利用された。休耕面積の65.1%が永久的耕作中止、33.2%が輪作での耕作中止、草地への転換は0.9%、植林化は0.5%、非農業的利用は0.3%であった。しかし、他の加盟国は西独に比べ調整金額が小さく、休耕へのインセンティブが弱い。他の加盟国で本制度の効果がなければ、EC全体として生産抑制効果が発揮されず、生産量が保証限量を上回ってスタビライザーが発動されるので、介入価格が実質的に引き下がり、西独農業者にとっては、休耕と価格抑制により所得問題がさらに厳しくなることが懸念される。したがって、西独はさらに本制度の促進をECレベルで主張していくことになる。

(イ) 粗放生産奨励金の支給は、1989年5月12日連邦と州の共同で粗放化推進要綱（Fördergrundsätze für die Extensivierung der landwirtschaftlichen Erzeugung）⁽²⁴⁾を決定し、連邦と州の共同課題「農業構造及び海岸保全改善」の中で、1989年7月1日から実施されることとなった。粗放化奨励金の支給要件は、理事会規則の大枠に基づき、原則的には過剰農産物を20%以上減少させることであり、実施方法としては、農産物を20%以上生産削減する数量基準と伝統的な集約的生産方式からより粗法的な農業生産方式（例：施肥の減少、化学農薬の無使用、1ha当たり2.5大家畜単位以上の家畜を飼養しないこと、飼養家畜種類の変更）に変更する生産方法基準がある。

奨励金の最高額は、作物で1ha当たり425マルク、永年性作物は1417マルク、畜産は1大家畜飼養単位当たり155マルクとされている。

(ウ) 制度の性格

このようにこれらの制度は、ドラスチックな価格引下げを回避しつつ、過剰

回避・財政の健全化をめざす農業者への直接的な所得支持策であり、同時に、休耕地や粗放化された土地が自然保全・景観保全・環境保全、余暇・休養の利用、種の保全のための効果をねらいとしている。

（３） 農民的農業促進法（構造法）

1989年7月1日公布された農民的農業促進法（構造法）は、EC農政改革の一貫であるMCAの削減・撤廃によるマルク表示での農産物価格の引下げ、即ち、西独の農業所得の喪失を補償しようとするものである。

1984年から進められているEC農政改革のうち、プラスのMCA削減・撤廃（前述）に対して、1984年より付加価値税の手法を用いた所得補償が進められていた。農産物の付加価値税の適用に当たって農業経営主のうち会計能力が乏しい者には、平均税率制度が適用されている。1984年までは、農産物の付加価値税率を農産物生産者価格の8%とし、一方、農業経営主の既納付付加価値税（購入肥料・農薬等の購入時に支払い済みの付加価値税）は農産物生産者価格の8%とみなされており、平均税率適用の農業経営主は、實際上、付加価値税を納付していなかった。ところで、1984年西独のプラスMCAの5%削減に伴う農業経営主の所得喪失を付加価値税の手法で補償することとなった。即ち、1984年7月から88年12月までの間は、付加価値税率を5%高め、 $13(8+5)\%$ とし、川下には付加価値税（農産物生産者価格 $\times 13\%$ ）を付加して農産物を販売することとした。他方農業経営主が税務当局に納付する付加価値税の計算の基礎は13%でなく、5%差し引き、即ち8%を用い、しかも既納付付加価値税率は依然として8%とされており、多くの農業経営主は1984年以前と同様に付加価値税を税務当局に納付する必要がなく、さらに、農産物販売額の5%を所得補償として手元に留めることとなった。1989年1月から91年12月の間は、1984年から88年までの間の5%を3%とし、即ち、付加価値税率は11%、税務当局へ納付すべき付加価値税の計算の基礎は8%、既納付付加価値税率は8%とし、所得補償は3%とすることとなっていた（なお、付加価値税による特例のために要する資金は、1984年から91年までに184億マルクと合意されていた）。

このように、1989年以降は、付加価値税による所得補償が5%でなく3%となり、2%分は当初計画に沿い削減されることとなっていた。これに対して、西独政府は、ブラッセルでの厳しい交渉により、MCA 1%を削減することがこの2%分に相当する新たな助成で相殺する必要があるとして新たな助成を行なう権能をECより獲得した。即ち、1989年以降1992年までの間で、この2%に相当する財源（年間約10億マルクと推定）の新たな助成措置を行うこと、生産に結び付かないこと、補償金額は1経営当たり支給額は千マルク以上8千マルク未満、対象者は農業者年金の被保険者であること等が定められ（EC理事会規則1890/98）た⁽²⁵⁾。そして、長い討議の末、1989年7月農民的農業促進法（構造法）が施行されるのである。

即ち、本制度は、まずなによりもEC農政改革、特にMCA撤廃によって生ずる所得問題の解決のための手法の一つであった。

また、所得問題の対応にしても従来のMCAや付加価値税の特例措置による所得補償と比較すると、売上額関連的な間接的所得補償、即ち生産の結果との結び付きが強い補償から農地面積関連的（1ha当たり90マルク）で経営関連的（1経営当たり1,000マルク以上8,000マルク以下）で、生産の結果と所得補償の結び付きがより弱く、より生産中立的な直接的所得支持的色彩が強い手法への転換である。

本制度には、年間11億マルク（連邦7億1,500万、州3億8,500万マルク）で、4年間で約44億マルクの巨額の支出が認められ、政策手法としても価格政策、税制から予算政策への転換ともいえる。

本制度は、補償金の対象を農業者年金の被保険者とし、大畜産経営や集約的畜産経営には一定の限界をつけ、従来の概ね対象が無制限であったことに比べると農民的家族経営の確保を強化している。税法上の企業的経営と乳牛120頭、肉牛肥育経営400頭以上等の一定以上の飼養頭羽数の畜産経営や「農民的農業のメルクマールは畜産と土地が密接に結び付いていること」とし、農用地1ha当たり3肥料単位（例えば生後2年以上の成牛4、5頭）以上の経営は助成の対象外とされた。連邦衆議院での政府説明等によれば「飼養頭羽数の上限は、

かつてのドイツ農民同盟の勧告に基づいており、これは、禁止でなく、助成の限界として理解されるべき」とされており、補償金に上限と下限が設けられ、小経営は平均以上に補償されることが可能となっている。80年代半ばから、西独では、畜産の集中化とそれに関連した環境への懸念ともあわせて土地と畜産と家族が結び付いた農民的家族経営の確保が市民的レベルでも重視されてきており（前掲第4表）、好ましくない集中化と工業的生産方法に対抗し、農民的家族経営の競争力を強化し、あわせて、環境浄化的生産方法を促進する手法としたことである。

以上のように本制度は、ECの統合とEC農政改革のために必要とされるMCAの撤廃＝価格引き下げという「農業保護削減」の補完的措置として、農民的家族経営の確保、環境保全の目的を組み合わせた生産中立的な直接的所得支持政策であるとみられる。

（４）西独におけるデカップリング的施策の意義

（１）から（３）において明らかにしたデカップリング的施策の諸相に基づき、西独におけるデカップリング的施策の意義を明らかにしたい。

ア．農業をめぐる経済理念の転換

西独の農政は、敗戦後の食料不足を出発点として、まず、食料供給の確保という国民生命の維持の役割を果たすために、農業生産の増大を助成し、農業者の所得を向上させるという政策を追求してきた。しかし、国民の食料需要を（過剰に）満たすこととなって、農業あるいは農村の機能は大きく変化し、農政も転換した。

その背景には、80年代の欧米、とくに米国と英国の経済政策が、レーガノミックス、サッチャーイズムに代表されるような自由な市場経済を志向する政策運営となり、「小さな政府」、「規制緩和」、「自由貿易」を標榜する方向となったことがある。この経済政策の方向は、米国、ECの農産物過剰生産と農業財政負担の増加、農産物貿易をめぐる摩擦の激化という現実問題を踏まえ、欧米の農業政策の分野にも影響し、より市場志向的農業政策の運営、即ち、農産物

価格支持に代表される保護措置や貿易歪曲的措置の削減に踏み出すことになった。古典的とも言える「自由な市場経済」の理念が回帰し、農業政策の一つの流れを方向付けることになり、農産物価格支持的保護政策からより市場経済を原理とする農政への政策アプローチを示すこととなった。

イ. 新たな所得支持手法の必要性—デカップリング的施策の2つの側面

市場経済的政策の側面が強化され、価格支持政策に代表される「農業保護」の削減＝市場経済志向が強調され、それにむけて国際的に合意されてきた経緯は第2章で明らかにしたところである。しかしながら、農業保護削減＝市場志向的では、農業に問題が残る、あるいは、新たな問題が生じ、その解決を迫られることになる。

㍻ 問題の第1は、より市場経済的政策へ変更されることによる「農業保護の削減」と農業者の所得とに関することである。

戦後多くの西欧先進国で講じられた「基本法農政」の目的の一つがいわゆる「農工間格差」の是正問題であった。ECの農産物価格の域内統一や指標価格の決定はこの是正を目的としたものであった。ECは、過剰問題の解決のために、西欧各国の基本法農政の所得格差の是正という目標を放棄してはいない。しかし、過剰を配慮した共通農産物価格水準の需給均衡的価格への志向、即ち、共通価格の引下げは、農工間所得不均衡の是正という基本法農政の目的に反することになる。実際に、西独では農工間所得格差問題が激化している。したがって、過剰解消のために所得格差是正の手段としての価格支持制度の運用の変更が必要であっても、西独では社会的公正の観点から、所得格差是正目的がなお妥当であると一般的に認められており、伝統的な価格支持制度に替わる所得確保手段の開発が要請されることとなる。この意味で、80年代後半の農政の転換とは、基本的には農業者の所得維持、格差是正手段の新たな手法の開発を意味する。即ち、価格政策のように生産の増大と結び付く間接的な所得支持手段から、生産に結び付かない直接的な所得支持手段、即ちデカップリング的施策が開発されてくるのである。そして、これが是認されているのも農政改革の過程で生ずる社会的弱者を救済すべきとする福祉(Welfare)的概念、および「社

会」が必要とする農政改革の進展により生ずる個人の所得の損失を各個人、経営が対応し、調整するのに必要とみられる一定期間は補償（compensation）すべきとの概念が、欧米で定着しているからであろう。これが、西独のデカップリング的施策の第1の側面である。

(イ) 問題の第2は、工業化の深化の過程で、基本法制定時に前面には現れなかった新たな課題が、農業に課せられることになる。西独では、工業化の深化の過程で、人間の生存基礎条件である大気、水、土の汚染、チェルノブイリ原発事故、酸性雨による森林の枯死のように、環境・自然が破壊され、また、人間自身の「自然性」が喪失（人間と自然との交流の希薄化過程における人間の自然性の喪失）し、環境保全、景観保全、自然の保全、自然に触れた生活が国民生活の基礎条件としてあたかも国是のように強く求められ、西独の公共政策の重大な課題となってきたことは第3章で明らかにしてきた。自然によって育てられる豊かな感受性、多様な自然の観察から得られる知的、感覚的能力の開発に対する農業、農山村地域の環境保全、人間性回復に対する機能が再認識あるいは社会的に自覚され、農業政策の転換、即ち、所得格差是正の手段の開発に多面的機能の認識を結合した農政を展開することになる。

西独のデカップリング的施策の第2の側面は、この外部経済効果に対する認識である。

ウ. デカップリング的施策の多面的機能—外部経済効果

(ウ) 1980年代の西独農政は、農業・農村の食料生産や工業への原料供給という「市場を通ずる給付＝市場的給付」だけでなく「市場を通じない給付＝非市場的給付（外部経済効果）」である自然基礎条件の維持、保養・余暇空間、多彩な景観の維持・保全、経済空間、多様な動植物の生育空間等の維持・確保の意義を重視することとなった。これまで食料の生産の過程で、副産物のように付随的に生産され、無償で社会に提供されていた農村の景観や自然、やすらぎ、環境等に対して、人間の生存基礎条件に対する新たなニーズとしてすべての人々にとっての必要な公共財として認識され、非市場的給付＝外部経済効果の提供に対して適切な支払い（補填）を是認されてきた。キーヒレ農相、テッ

エル環境大臣、西独工業同盟等農業・農外の幅広い人々がこれを是認してくるのは、第3章で明らかにした。このような国民の一般の生活基礎条件の確保＝非市場的給付を提供するには農民的家族経営が最も適しているとして、農民的家族経営保護の根拠とされている。

(イ) このように、西独農政が、農業者の福祉の保障、農産物への補償（生産量および価格）ばかりでなく、農業の公共的役割への社会的補填の観点から具体的施策が模索されてきている。デカップリング的施策は、このような3つのディメンジョンを持った政策転換の表現と言える。しかし、そのうちでも、例えば、農業者年金制度の保険料補助金やハンデキャップ地域調整金は相対的に福祉保障の視点が強く、休耕補償金や粗放化奨励金（減産）、社会構造的所得調整金（MCA撤廃＝価格低下）は補償的視点が強く、生産中止年金は福祉保障と減産補償的視点が相対的に強い。しかも、殆どの施策は第3の外部経済的効果を伴っており、かつ、それを目的とするものであった。これらの施策は、必ずしも体系的に筋道が立てられたものとは言えない試行錯誤の過程とも見られる。西独農政は、この3つのディメンジョンの方向に政策転換しており、そこに、現在の農政の転換の性格と意義が見いだされる。

(ウ) EC農政改革が目指している過剰の緩和および生産量制限は、環境・景観の改善のための基本条件ともなる。デカップリング的施策として前述した諸施策の中でもとくに休耕補償金、粗放化奨励金や生産中止年金は、農業による環境の負担を軽減させる。そして、生産からとき離れた土地を自然保全や景観保全のために利用し、生物相や種の保全を容易にし、また、休耕地への植林は森林の形成に貢献する。さらに、個別経営投資に対する利子補給制度、農地整備事業においても、環境・景観の保全への配慮が前提となっている。西独政府は、環境と自然保全の必要性に農業生産を調和させるために、農業使用規則、肥料法、共同課題「農業構造及び海岸保全改善法」の改正等法制度を整備した。1989年5月現在準備されている自然保全法改正案は、環境と景観保全のために農法の制限に補償金を支払っていかうとしている。

(エ) また、農政の転換は、他面から言えば、農業という産業の公益的機能の

重視、公共財としての土、水、大気の位置づけとそれを考慮した政策であり、このことはいわゆる「市場の失敗」と関連するものであった。即ち、「市場経済的志向」の政策的強化は、他面における市場経済の引き起こす負の効果に農業部門がどのように立ち向かうかと言う問題を提起してきたものと解せられるのである。西独の農政の転換は、この点で、現代先進国社会経済に通じる問題への対応として注目されるべきものと言えよう。農産物過剰のもとでは、公共的には無用なまでに食料生産を継続するために公共的性格の「土地」を使用することは、土地の公共的性格に反することになるのである⁽²⁶⁾。

エ. デカップリング的施策の国際調整への対応策としての意義

EC農政改革の中心は無制限な価格政策の所得支持機能に限界付け、生産の抑制と転換・品質改善を中心として需給均衡の回復を図り、同時に農政改革の過程で農業者が被る調整の困難に対応し、様々な社会的構造政策を講じてきた。EC農政改革は、ガットのウルグアイ・ラウンド等における国際的農業調整の対応策にもなっている。即ち、ウルグアイ・ラウンドにおけるEC提案もEC改革で得られた結果を国際問題の解決に利用している。

「EC農政改革は、これまで域内の改革を進めてきたが、同時に、農業政策の協調的な調整のみが世界市場を安定させ、かかる貿易条件を改善するものとなるというガットやOECD、サミットの国際レベルでの原則に基づいて信頼すべき貢献をしている⁽²⁷⁾」。そして、過剰解決を基本問題と認識し、「農業生産の調整、生産に結び付かない直接的な所得支持の活用」をガットへ提案している⁽²⁸⁾。このようなEC案は、すでに合意されたECの農政改革の路線に沿っている。「ECが勧告された改革の路線を進めていることからECの提案は米国等の非現実的提案より信頼性がある⁽²⁹⁾」としている。そして「非経済的要素を交渉において考慮すべきというドンケル(Dunkels)のフォーミュラーは、共通農業政策の社会・地域政策を承認するものとして明らかに評価されるべきものである⁽³⁰⁾。」との見解もある。

なお、米国の干ばつによる国際価格上昇から輸出補助金単価の減少、EC在庫の減少からもECの農業保護水準は、低下する好運に恵まれている。1989年

第19表 ECのPSE¹⁾

		1984	1985	1986	1987 ²⁾	1988 ³⁾
純PSE合計 (億ECU)	EC10	380	490	588		
	EC12			655	618	564
純PSE合計 (億ドル)	EC10	300	374	579		
	EC12			644	713	666
純PSE率 (%)		33	43	52	51	46

資料: OECD, *Agricultural Policies, Markets and Trade, Monitoring and Outlook 1989*, p. 70.

注. 1) Producer subsidy equivalent (生産者補助金相当量).

2) 推計.

3) 暫定.

OECDモニタリングレポートは、PSEが1988年に低下していることを報告している(第19表)。

そして、ECは域内で進めた農政改革を、国際的農業調整の考え方とすりあわせ、国際的合意を、単独、かつ、前倒し的に実施したとの立場にたっている。さらに、一方的に武装解除という形で農政改革が行なわれるのではなく、プンタデルエステ宣言にあるように各国がバランスの取れた方法で行なうことが前提であり、実施していない国々は実施を急ぐべしと強い立場にたつことにより、米国や豪州が最も強く希望した輸入課徴金制度、輸出補助金制度の撤廃を交渉の対象としない戦略を展開しているようである。

主要加盟国の内でも最も農業所得問題の厳しい西独が、このような対応を決めたことは、ECが米国等の国々に先駆け、過剰回避や農業保護軽減の方向を含む農政改革の方向を明らかにし、ウルグアイ・ラウンドでのECの交渉力を高め得たという外交政策的効果は否定できない。

1988年、89年西独農業白書は、西独農政の転換の方向をガット交渉においても、考慮すべき旨の報告をしている。「ECは、ウルグアイ・ラウンドの農業交渉において、農業保護をバインディングし、かつ、長期的視点で徐々に相当程度削減すること、そして、その際に、協締国間の対外保護の不均衡を減少すべしとの考え方を明らかにし、これによって、ECはOECDやサミットでの

国際的合意を配慮した。ECは、農業保護の算定には、OECDのPSEは原則的に適切な手法としている。しかし、若干の調整（生産制限的施策を農業保護軽減的施策として認めること、国際的価格の変動および通貨の変動を中立的にすること、貿易に影響しない措置を除外すること）により、ECの農業政策の原則を適切に考慮することが必要⁽³¹⁾」としている。キーヒレ農相もガット中間見直しの「農業保護の相当程度の削減」について言及し「1984年以来のECの農政改革は市場の安定のために著しく貢献している」とし、「価格と量に関する前倒しの措置は農業保護の削減として扱うことがヨーロッパにとって必要⁽³²⁾」としてガット中間見直しはガット交渉の開始のよい基礎を提供しているとしている。

大半の一般市民が、食料生産ばかりでなく、景観や環境保全に資するならば農業に対する助成を支持すると農業に同情的であり、また、このことは傾向的に増大していること、また、他方において農業における環境汚染の懸念も高まっていることも、西独の農政が生産中立的な政策をとりつつ、環境・自然・景観保全・農村空間の発展を重視するという、農政転換の現実的な背景となっている。その転換は市民レベルの公共的要請に応じたものであり、これが、西独における農民と非農業者の連帯の強化の根拠となっている。

注(1) 高山隆子「西独における農業主老齢扶助制度の成立」(『農業総合研究』第42巻第1号、昭和63年1月)。

(2) *BMELF-Information*, Nr. 24, 1989. 6. 12.

(3) Kiechle, "Produktionsaufgaberente und Ausgleichsgeld" 1989. 3. p. 2.

(4) Kiechle, *op. cit.*, p. 3.

(5) K. Lehle "Erläuterungen zum Produktionsaufgaberentengesetz" in *Agra-Europa* (ドイツ語版), 1989. 3. 20, Documentation 1.

(6) 村上淳一、ハンス、ペーター・マルチュケ「西ドイツ法入門」、58～60ページ、「立法における連邦の（州に対する）優位とは対照的に、行政を担当するのは主として州」であったが、1969年にボン基本法が改正され、農業構造改善政策のよう全国に意義を持つものについては、連邦との共同課題とされた。

(7) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 5. 8, Länderberichte p. 24～25.

(8) Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, *Leben auf dem Land*, p. 10, p. 34.

- (9) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 3. 6, Länderberichte 7.
- (10) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 5. 8, Länderberichte 24~25.
- (11) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 1. 9, Länderberichte 3.
- (12) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 2. 6, Kurzmeldungen 3.
- (13) 1986年の対象経営平均面積は37haで、対象投資額の64%は、標準労働収入3〜8万マルクの中規模経営にむけられた。
- (14) 農業比較値は、租税上の評価類で、各農業経営と市町村の自然的、構造的、経済的関係が考慮されている。土壌種類、土壌起源、土地形態、他の自然的条件に応じて決定した農地一筆毎の EMZ (Ertragsmeßzahl: 収穫基準値) を自然的収穫条件により修正した bEMZ (bereigte EMZ: 修正収穫基準値) を経済的収入条件で調整した BZ (Betriebszahl: 経営基準値) を固定資産税、排水コストを勘案したものである。西独の農用地の農業比較値は0から130の間に分布し、その平均は40.6である。
- (15) 営農を継続し、それによって、人口密度のミニマムを確保し、また、景観を維持する。
- (16) 大家畜表示は、2歳以上の乳牛および肉牛は1単位、6カ月〜2年の肉牛は0.6単位、6月以上の馬は1単位、羊(母羊)、山羊(母山羊)は0.15単位で算定する。ハンデキャップ農業地帯および小地域で対象とする乳牛は1経営当たり20頭以下とし、ハンデキャップ地域の飼料畑1ha当たり1経営当たり1大家畜単位以下を対象にできる。
- (17) 算定基礎面積は全ハンデキャップ地域では農業利用面積から①の家畜の飼料畑、軟質小麦畑、1経営当たり0.5haを上回るりんご、西洋なし、すもも畑の面積を控除した面積とする。農業地帯や小地域では農業利用面積からぶどうの作付面積、てんさいおよび集約的作物(野菜、果実、ポップ、タバコ、花、苗)の作付面積を控除した面積とする。キジ、豚の飼養や穀作経営も対象となる。
- (18) Langendorf, "Die Ausgleichszulage-Ein Beitrag zur Verhinderung der Entleerung benachteiligter Regionen der EG?", in *Berichte über Landwirtschaft*, 1985 Band 63(1), p. 47.
- (19) C. Kuessner, "Federal Republic of Germany", in *Problems of the Agricultural Development of Less-favoured Areas in Europe*, p. 71.
- (20) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, *Flankierende Maßnahmen in Ergänzung einer Agrarpreispolitik des "mittleren Weges"*, 1989, p. 28.
- (21) *Ibid.*, p. 30.
- (22) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 10. 16, Kurzmeldungen 25.

- (23) 前掲(14) 参照。
- (24) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 5. 16, Länderberichte 50.
- (25) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 7. 31, Sonderbeilage. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, *op. cit.*, p. 25. Bundesminister für Ernährung und Forsten, *BML Agrarpolitische Mitteilungen*, Nr. 6/89, 1989. 6. 2. *EC Information*, P 76, June 1988.
- (26) ボン基本法第14条第2項「所有権は義務を伴う。その行使は同時に公共の福祉に奉仕すべきである」。
- 高橋寿一「農地転用論」(⇒『社会科学研究』第39巻第6号)。
- (27) “The Agricultural Situation in the Community 1988 Report”, p. 25.
- (28) *EC Information*, p(87)64, 7. October 1987.
- (29) *The Agricultural Situation in the Community 1988 Report*, p. 26.
- (30) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 3. 28, Europe-Nachrichten 5.
- (31) 『1989年西独農業白書』p. 114.
- (32) *Agra-Europa* (ドイツ語版) 1989. 9. 18, Kurzmeldungen 24.

おわりに——今後の課題——

本稿においては、デカップリング的施策の国際的討議の潮流、EC・西独でのその諸相を具体的に論述し、その意義を追求した。

即ち、80年代の先進国における農産物過剰を背景に、国際的農産物貿易摩擦が激化し、農業問題の国際調整のため、伝統的な政策手法では対応できなくなり、新たな理念や手法がその解決のため模索されてくるが、農業をめぐる国際的調整の理念が一方ではより自由な市場経済的志向をとりつつも、他方では生産に中立的な所得支持政策、即ちデカップリング的施策の概念を容認してくる。デカップリング的施策の具体的内容には明示的合意がないもののOECDやガットの国際的場裡での共有のタームとなってきたことを明らかにした。

さらに、工業国であり、かつ、小規模経営構造の西独は、EC農政改革(＝農業保護削減)を受け入れ、農業保護削減をめざすウルグアイ・ラウンドの国際的潮流に対応していく過程で多様な政策手法を開発し、実施している。

与野党伯仲という西独の政治的現実を背景に農業所得の低下に対して、「農民的家族経営確保」のため、西独連邦食料省予算はEC農政改革を契機に、生産中立的な所得支持政策を中心に著しく増大した。このような80年代後半の西独の農政転換はデカップリング的施策への重点の推移といえる。

本稿では、デカップリング的施策は、価格支持政策に代替する所得支持政策であり、また、農業者の福祉の保障、農産物への補償（生産量および価格）および農業の公共的役割への社会的補填の3つのディメンジョンをもつのであり、このことが、西独の市民の農民・農政に対する合意形成の基礎である。また、国際交渉においても影響を与えたこと、また、ECや西独の農政において環境・公共の役割が意図的に取り組まれていることを明らかにした。

ところで、人間の生存にとっての基礎財である大気、水、土地という自然的公共財の価値の経済学的に妥当な評価基準とは何かについては、本稿では、明らかにしておらず、今後に残したい。

デカップリング的施策の分析によって、西独では農業の環境保全や景観の維持といった公共的給付が理念的に評価されるだけでなく、直接的所得支持という形態で国家財政からの支出が社会的に容認されていることを述べた。これは、自然的公共財の経済評価が政策の現実において先行的に、あるいは試行的に実施されていると考えられる。

そして、本稿では無限の自由財と見なされていた大気、水、土地が現代社会において、希少財となってきたという現実がその財を経済的に評価させてくる基礎となり、この基礎の上に、環境保全の社会的運動を通じての社会的合意を得ながら評価の妥当性が形成されてくる経緯の一端を明らかにしたに留まっている。

また、西独政府は、外部経済効果を最大に発揮させるためには「農民的家族経営」が最も妥当なものとしている。農民家族経営の意義については、『農業総合研究』において発表した「西独における農業主老齢扶助制度の成立」、「80年代の西独農政の基調——農民的家族経営を中心に——」において、年金、即ち福祉の視点、および構造的視点から研究してきたが、環境・外部経済効果の

面からの農民的家族経営の意義についてさらに研究を深め、農民的家族経営の研究を発展させることも今後の課題としている。

（本稿は、特別研究「農林地のもつ多面的機能の評価に関する研究」の研究成果の一部である。）

（研究員）

〔要 旨〕

西独におけるデカップリング的施策の諸相と意義

高 山 隆 子

本稿においては、デカップリング的施策の国際的討議の潮流、EC・西独でのその諸相を具体的に論述し、その意義を追求した。

即ち、80年代の先進国の農産物過剰を背景に、国際的農産物貿易摩擦が激化し、農業の国際調整が必要となり、伝統的な政策手法では対応できなくなるという条件のもとで、新たな理念や手法が模索されてくる。農業をめぐる国際的調整の理念が一方ではより自由な市場経済的志向をとりつつも、他方では生産に中立的な所得支持政策、即ちデカップリング的施策の概念を容認してくる過程をたどりながら、デカップリング的施策がOECDやガットの国際的場裡での共有のタームとなったことを明らかにした。

西独が、EC農政改革（＝農業保護削減）を受け入れ、農業保護削減をめざすウルグアイ・ラウンドの国際的潮流に対応していく過程で多様な政策手法を開発し、実施している。与野党伯仲という政治的現実を背景に農業所得の低下に対し、「農民的家族経営確保」のため、西独連邦食料省予算はEC農政改革を契機に、生産中立的な所得支持政策を中心に著しく増大した。80年代後半の西独の農政転換はデカップリング的施策への重点の推移といえる。

本稿は、デカップリング的施策は、価格支持政策に代替する所得支持政策であり、また、農業者の福祉の保障、農産物への補償（生産量及び価格）及び農業の公共的役割への社会的補填の3つのディメンジョンをもつことが、西独の市民の農民・農政に対する合意形成の基礎であり、国際交渉にも影響を与えたこと、また、ECや西独の農政において環境・公共の役割が意図的に取り組まれていることを明らかにした。

西独では農業の環境保全や景観の維持といった公共的給付が理念的に評価されるだけでなく、直接的所得支持という形態で国家財政からの支出が社会的に容認されていること、即ち、自然的公共財の経済評価が現実の政策で先行的・試行的に実施されている。そして、無限の自由財であった大気、水、土地が現代社会では希少財となった現実がその財を経済的に評価させる基礎であり、この上に環境保全の社会的運動を通じて社会的合意を得ながら評価の妥当性が形成されてくる経緯の一端を明らかにした。