

ノート

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. はじめに
2. EU の条件不利地域対策
 - (1) 1975 年の「指令」
 - (2) 80 年代半ば以降の変化
3. ドイツの条件不利地域対策
 - (1) 「75 年指令」の具体化
 - (2) 80 年代半ば以降の変化
 - (3) 条件不利地域対策をめぐる議論
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
 - (2) 条件不利地域対策に見る州の特徴
 - (3) 条件不利地域における人口動態
 - (4) 所得政策としての意味
 - (5) 農業環境政策との関係
 - (6) 条件不利地域の事例紹介
5. おわりに

1. はじめに

EU の共通農業政策 (Common Agricultural Policy: CAP) の下では、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、風土や地形のために農業の生産性が低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同対策の意味を EU 全体について明らかにするのは容易なことではない。また 1992 年 CAP 改革以降、農家に対する直接所得補償措置が多様化し、全体的に所得に占める割合が高まる中で、条件不利地域対策だけをとりだしてその効果を問うことには無理がある⁽²⁾。

本稿は、EU の一加盟国であるドイツで条件不利地域対策がどう展開してきたかを追い、その意味を問うものであるが、以上のようなことから極力、ドイツと他の EU 諸国との違いや、同対策と他の政策との関連に言及するつもりである。

ドイツをとりあげるのは以下のような理由による。1990 年 10 月の東西統一以降、連邦政府および旧西独各州の財政は、旧東独地域の「復興」のために多大な負担を強いられている。財政負担には社会主義政権下の国営企業、集団農場 (LPG) の解体によって急増した失業者に対する手当も含まれる。加えて隣接する旧東欧諸国 (ポーランド、チェコ) が、その安い労働力ゆえにドイツの工業部門にとって脅威的な存在になりつつある。

このような中で、戦後の旧西独を特徴づけていた高福祉、社会的市場経済がゆらぎ始めている。たとえば 1996 年 10 月には、社会保障改革の手始めとして労働者の病休手当が減額された。11 月には、40 年以上にもわたって一度も改正されることがなかった閉店法がついに改正され、商店の閉店時間が延びた。不況や財政状態の悪化の中で、手厚い労働者保護を維持しにくくなっているのである。

農業政策についても、従来のように小農を手厚く保護し続けられるかどうかは疑問である。小農保護の手段の一つである条件不利地域対策を、特にドイツについてとりあげるのは、以上のような統一以降の経済全体の変化が当然、農業政策にも影響を与え、統一から 6 年余を経た現在、それを記述、分析する必要があると考えるからである。

本稿の構成を紹介すると、2 ではまず、条件不利地域対策が CAP の枠組の中でどのように展開してきたかを概観する。3 では、同対策のドイツにおける展

開の特徴，特に 80 年代半ば以降の財政支出の増大と，それに対するドイツ国内の批判的見解をとりあげる。4 および 5 では，比較的裕福であり，かつ小農保護にも積極的なバーデン・ヴュルテンベルク州を事例にとりあげ，条件不利地域対策が地域政策として，所得（再分配）政策として，あるいは農業環境政策との関係においてどのような意味をもちうるのかを，1996 年 9 月に行った調査結果に基づき考察したい。

注(1) 今村監修〔4〕，大内編集代表〔7〕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〔13〕，〔14〕，〔15〕がある程度参考になる。

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）において農業構造政策（ここでは「農業生産のための土地，労働，資本に関わる政策」というように広義にとらえる）が具体化するのは 1970 年代である。価格・市場政策との関連で構造政策が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 2 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取り残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 1 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、主として農業に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%を前記のような発展可能性のある経営者の利用に供するか、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) 条件不利地域対策開始の促進要因

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, 以下「75年指令」という)の第1条には、条件不利地域における(1)農業(farming)の永続、(2)最低限の人口の維持、(3)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3種類を定めている。

まず「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、600～1,000 m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。

「条件不利農業地域」というのは、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。「条件不利農業地域」は、三者の中で最も面積が大きい。

さらに「小地域」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6条によれば、少なくとも3 ha以上を経営し、受給後5年間

は農業経営を続ける農家が所得補償を受けることができる。逆に、前述の指令 72/160 により離農した場合、公共利益のために土地を売却した場合、また農業者年金以外の年金を受給している場合は受けられない。補償金の額は同指令では特に定められていないが、大家畜の単位数（あるいは ha）に換算して、一経営につき 15 単位以上 50 単位以下が補償金の対象とされている。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。

注(1) 是永〔6, 22~31 ページ〕。

(2) 和泉〔3, 23~29 ページ〕。

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

（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, 以下「85 年規則」という)によって、「選別政策」とは異なる路線、すなわち環境保全地域 (Environmentally Sensitive Area: ESA) の農業経営に対する援助、農場での植林の促進を打ち出した。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、「85 年規則」の第 3 章「山間・丘陵地帯農業および条件の不利な特定地域の農業に対する特別援助政策」の中では、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 2 ha 以上に引き下げられるとともに（それ以外の地域では、従来通り 3 ha 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%）⁽¹⁾。

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

を永續させることにより、最低限の人口を維持し、かつ田園景観を保全するという目的がある。けれども、これらの目的を互いに齟齬なく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⁽²⁾。

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1760/87および規則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、家畜の最高密度がha当たり1.4大家畜単位に制限された（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、一経営につき15大家畜単位（ha）以上、50大家畜単位（ha）以下を補償金の対象としていたが、「85年規則」はさらに一大家畜単位（ha）当たりの補償金額を20.3 Ecu以上、101 Ecu以下に設定した。ただし牛乳についてはすでに生産制限がかかっていたことから、乳牛の場合は20頭までしか補償金が出ない。

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、1 ha当たり補償金の上限が121.5 Ecu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101 Ecuが適用されるのは60頭までで、61頭目からはその半額（50 Ecu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）条件不利地域の面積の拡大

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（第1表）。

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（第2表）（第1図）。

第1表 全農地面積に対する条件不利地域面積の推移

(単位：%)

	1984.1.10	1985.2.20	1985.6.3	1985.1.11	1986.5.23	1987.10.22	1989.1.1	1989.10.16	1990.12.18
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 ²⁾									
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
アイルランド	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
ルクセンブルグ	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
EU 12 カ国	43.5	44.6	44.6	44.7	51.6	51.9	52	53.6	53.6

資料：Commission of the European Communities [14, p.40].

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。

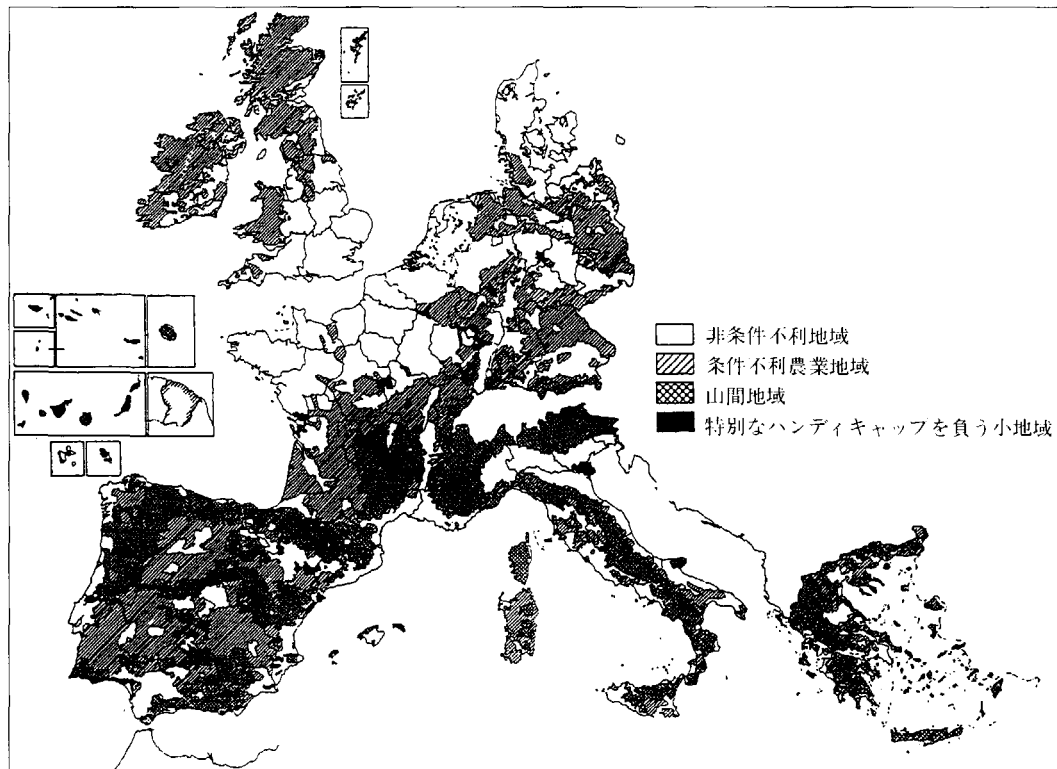
²⁾ デンマークは同対策を実施していない。

第2表 国別に見た条件不利地域の種類別面積割合（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	—	99.6	0.4
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
計	30.8	66.0	3.2

資料：Commission of the European Communities. [14, p.12].



第1図 EUの条件不利地域（1992年末時点）

資料：Commission of the European Communities [15, p. 27].

第3表 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	411.9	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。

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(第3表)。特に89年の構造基金改革以降は、条件不利地域対策とは地域指定の基準が異なる農村地域政策、具体的には「目標1」(主に南欧), 「目標5b」というような地域に優先的に財政投入をすることにより、EU内の地域間格差を是正しようという意図がうかがえる。

注(1) 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 [14, p. 38])。

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%

(2) 富士 [1, 137~139ページ]。

3. ドイツの条件不利地域対策

以上のようにCAP全体を見るならば、条件不利地域対策には80年代半ば以

降,南欧諸国の底上げという意味付けがなされ,「農業構造の地域間格差の是正」という地域政策のそもそもの趣旨が強調されている。ただし 90 年以降,EU の地域政策は,条件不利地域対策よりむしろ構造基金による農村地域政策にゆだねられている。

さてドイツの場合,条件不利地域対策は農家に対する所得(再分配)政策としての意味合いを,特に 80 年代半ば以降は強めてきた。以下,ドイツが CAP の枠組みの中で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 75 年以降の展開を追うことにする⁽¹⁾。

注(1) 旧西独では,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,地域間格差を直接所得補償ではなく,補助事業や融資の優遇措置によって是正する政策がとられていた。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(石光〔2, 9~13 ページ〕)。

(1) 「75 年指令」の具体化

1) 地域指定基準

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,第 4 表に示すように,まず「山間地域」については,中心部あるいは平均標高が 800 m 以上,あるいは平均標高 600 m 以上でかつ平均傾斜度 18%以上,という二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,1 km² 当たり人口密度が 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)という三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

第4表 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	(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 (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 (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
1986	(1) 「山間地域」 変わらず (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 (3) 「小地域」 ・変わらず ・国土面積の4%以下

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。

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。

2) 補償金の申請資格

補償金の申請要件は、基本的に前述の「75年指令」第6条の通り、つまり3ha以上の経営規模をもち、かつ受給後少なくとも5年間は農業経営を続けることである。離農、公共利益のための土地売却、年金受給があると申請できないというのも同じである。

ドイツの場合、75年の時点ではすべての条件不利地域の経営が直接所得補償の申請資格をもっていたわけではない。申請できたのは「山間地域」全域、および「条件不利農業地域」と「小地域」の中で最も条件の悪い「中心地域」（農

地評価指数」が15以下の地域）に位置する経営だけである。この「中心地域」の面積は全農地面積の11%、また補償金を受けた経営数は約8万8千、全体の1割弱に過ぎなかった。

3) 財政負担の割合

1975年から行われているドイツの条件不利地域対策は、連邦政府と州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。

注(1) 「農地評価指数」は一筆毎に決まっており、土壌の質を表す「土地評価」に、その評価がなされた1934年以降、変化した地域の社会経済的条件（交通、経営規模、賃金）を加味している。1964年以降、改正されていない。詳しくは、津谷〔9、199～203ページ〕を参照。

（2）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、農業環境政策の方向が示された。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。この規則の制定自体が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、ドイツでは85年から「山間地域」、「中心地域」以外の条件不利地域内の経営に対しても補償金受給を申請する資格を与えることになった。さらに86年からは、EUの許可を経た上で「条件不利農業地域」の基準が緩和された。前掲第4表のように、地域指定の基準となる人口密度と「農地評価指数」を引き上げたのである。

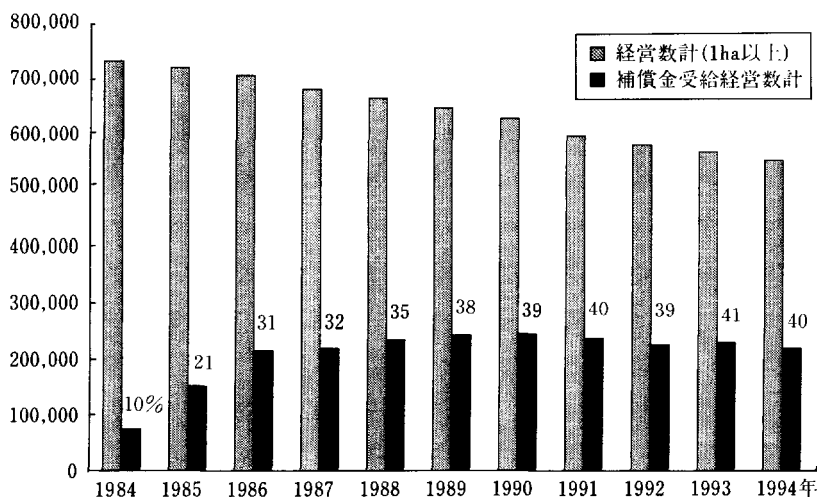
このような条件不利地域対策の対象の拡大は、それまで強いドイツマルクによる域内貿易の不利性を補うためにEUがドイツ農民に支払っていた国境調整

金 (Monetary Compensatory Allowance: MCA) が、85 年に EU の財政難を理由に撤廃されたことと関連する。連邦政府は国境調整金の撤廃による所得減、およびドイツ農民連盟に代表される農家の不満を緩和するために同年より、売上税の払い戻し、離農した酪農家に対する年金制度 (牛乳年金)、事故保険受取額の引き上げという一連の補償措置を行うようになった。条件不利地域対策の対象の拡大も同じ文脈上にある⁽¹⁾。

なお、「85 年規則」を受けて 86 年からは植林も、また 88 年からは一部の畑作も、すなわち粗放的家畜飼養以外も補償金の対象になっている (第 5 表)。

2) 条件不利地域の面積、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。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 割に達している (第 2 図) (第 3 図)。



第 2 図 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

第5表 条件不利地域補償金受給規定に見られる主な変更（連邦政府）¹⁾

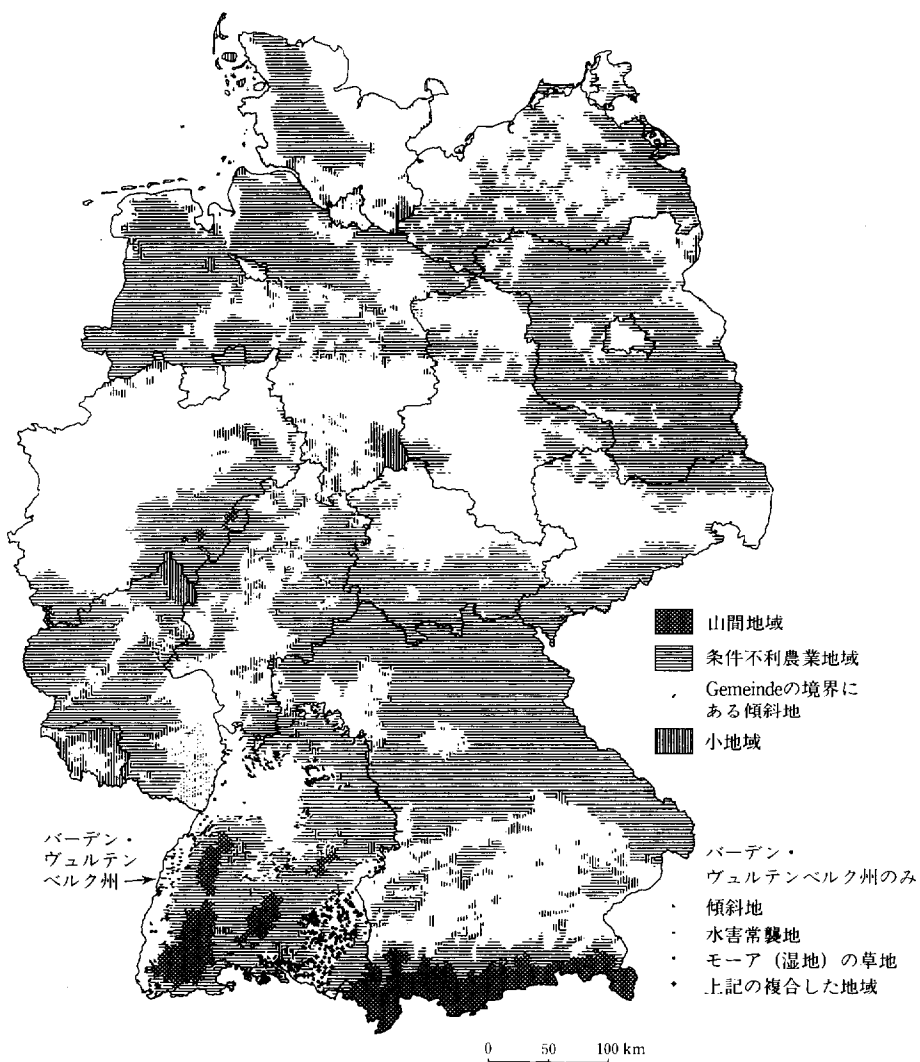
変更年	対象となる地域、家畜、家畜頭数等 ²⁾	補償金の額	
		1 大家畜単位 (GVE) 当たり受給額 ³⁾	1 経営当たり年間最高受給額等
1974	(1) 「山間地域」, 「中心地域」 でのみ、補償金受給が可能 (2) (1)の地域では、牛、羊、 山羊が対象 (3) 「山間地域」以外では、乳 牛は10頭まで	基本額：55～183DM ただし1 GVE/haまで	10,000DM まで
1985	(1) すべての LFA において 補償金受給が可能 (2) 馬も対象 (3) 20頭まで	基本額：55～240DM ただし1 GVE/haまで	12,000DM まで 最低受給額は300DM
1986	(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286DM まで ただし1 GVE/haまで	変わらず
1989	5年間の休耕プログラム奨励 金受給者は対象外	変わらず	変わらず
1994	91年以降の EU の休耕プログ ラム（規則2328/91等）の奨励 金受給者は対象外	変わらず	・最低受給額は300DM ・集団 (Kooperation) の場合 は36,000DM まで（乳母牛、 繁殖母牛の場合は54,000DM まで）

資料：1989年までは Plankl [20, p.26], 1994年については連邦政府による「共同課題」の
実施基準（Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe, “Verbesserung der Agrarstru-
ktur und des Küstenschutzes” für den Zeitraum 1994 bis 1997）を参照した。

注. ¹⁾旧東独において、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3 ha 以上、5年以上経営を続けること、年金を受給し
ていないことが前提になっている。

³⁾1 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 カ月～2 年）：
0.6、羊、山羊：0.15のように定められている。

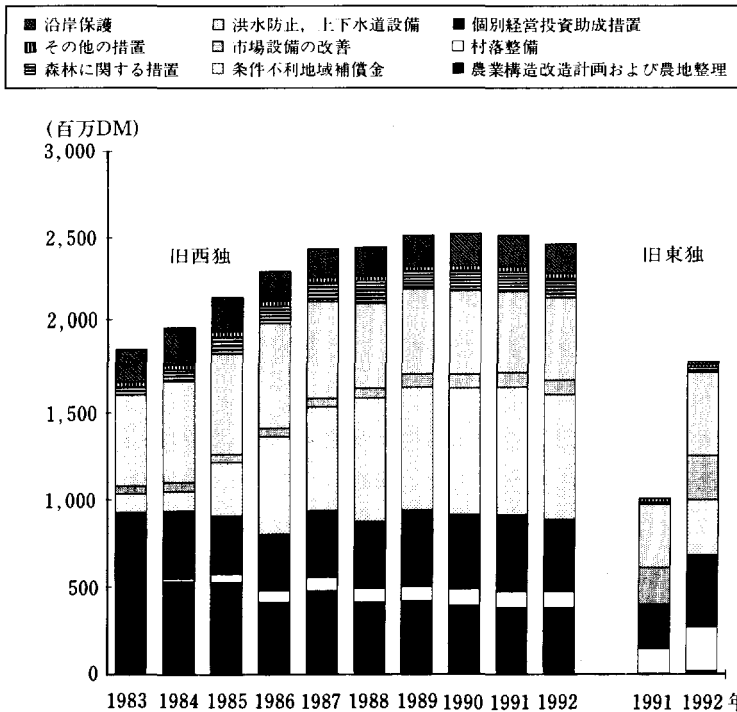


第3図 ドイツの条件不利地域（1992年時点）

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。さらに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10億マルクに達している（第4図）。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（前掲第5表）。

注(1) 詳しくは高山〔8，79～82ページ〕，Hendriks〔16，p.66-70〕を参照。



第4図 連邦政府，州政府による共同課題「農業構造改善および沿岸保護」の支出

資料：BML〔11，p.17〕。

(3) 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ているのか、つまり「75 年指令」が定める目的のうち、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構造研究所のネアング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人口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する⁽¹⁾。

同氏はまた、80 年代半ば以降に生じた次の四つの変化により、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、およびクォータ制により、乳製品の介入価格が相対的に有利に展開したことは、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對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のが、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ビ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規定を含んでいない。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と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。平均値の算出の根拠となる地域が広範囲に選べられるほど、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格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 2 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おらず (①)、しかも CAP 改革の補償金が所得再分配機能を代わりに果たす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、農業環境政策とのかねあい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、地域指定基準や補償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 [19]。

(2) Neander [18, p.222]。

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。州都シュツットガルトを中心に、ベンツ、ボ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。

第6表で見るように、同州はルール工業地帯を含むノルトライン・ウェストファーレン州に次いで国内総生産額が高く、また1人当たりになるとバイエルン州に次いで高い。前述のような工業部門での就業人口割合が45%と相対的に高く、失業率は旧東独はもちろんのこと、旧西独の他州と比べても低い(7.5%)。

第6表 ドイツ州別主要経済統計

	国内総生産額 (1994年) (10億 DM)	人 口 (1993年) (千人)	就業人口 (1993年) (千人)	産業別割合 (%)				GDP/人口 (千 DM)	GDP/ 就業人口 (千 DM)	失業率 (1994年) (%)
				農林水産業	鉱工業	商業、運輸・通信	その他			
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	104.14	2,687	1,246	4.2	29.1	21.3	45.4	38,757	83,579	9.0
ニーダーザクセン	291.31	7,616	3,375	4.4	36.9	18.5	40.2	38,250	86,314	10.7
ノルトライン・ヴェストファーレン	742.43	17,722	7,516	1.8	41.2	18.2	38.8	41,893	98,780	10.7
ヘッセン	328.09	5,950	2,731	2.6	36.6	19.3	41.5	55,141	120,135	8.2
ラインラント・プファルツ	148.27	3,904	1,738	3.9	39.8	17.0	39.4	37,979	85,311	8.4
バーデン・ヴュルテンベルク	484.02	10,196	4,838	3.0	45.1	15.5	36.3	47,472	100,045	7.5
バイエルン	565.2	11,818	5,836	5.8	40.2	17.0	37.1	47,825	96,847	7.1
ザールラント	41.49	1,085	431	—	38.7	21.6	39.0	38,240	96,265	12.1
都市州 ¹⁾	272.75	5,854	2,689	0.6	26.9	21.6	50.8	46,592	101,432	—
旧西独計	2,977.7	—	—	—	—	—	—	—	—	9.2
メクレンブルク・フォアポメルン	38.05	1,852	789	7.6	31.9	19.3	41.2	20,545	48,226	17.0
ブランデンブルグ	57.71	2,546	1,086	5.4	37.7	17.9	39.0	22,667	53,140	15.3
ザクセン	99.75	4,624	1,889	3.0	41.1	11.8	38.2	21,572	52,806	15.7
ザクセン・アンハルト	59.82	2,788	1,157	4.5	38.4	28.8	38.0	21,456	51,703	17.6
チューリンゲン	54.17	2,538	1,062	4.1	40.6	17.0	38.2	21,344	51,008	16.5
旧東ベルリン	33.9	—	—	—	—	—	—	—	—	13.0
旧東独計	343.4	—	—	—	—	—	—	—	—	16.0
ドイツ計	3,321.1	81,179	36,380	3.4	38.8	18.1	39.6	40,911	91,289	—

資料：Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1995 für die Bundesrepublik Deutschland*.

注. ¹⁾都市州は、国内総生産額についてはハンブルグ、ブレーメン、旧西ベルリン、その他については旧東ベルリンも含む。

このように主として工業部門の好調により、同州はドイツの中でも比較的豊かな経済状態にあるわけだが、逆に農業部門は低迷している。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（1 ha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16 haでドイツの平均20 ha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徴をもちながら、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。前掲第3図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。

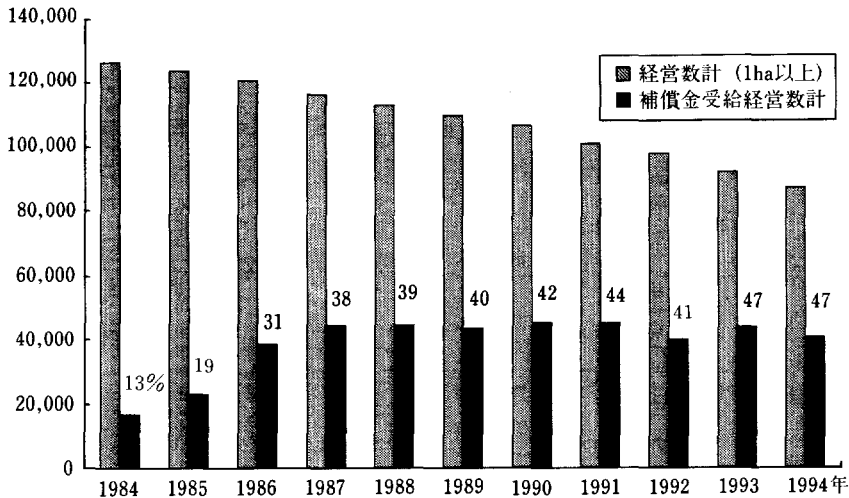
（2）条件不利地域対策に見る州の特徴

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9,157 km²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%（5,821 km²）、「山岳地域」が13%（1,191 km²）、後述する「条件不利農業地域」以外の「小地域」（傾斜地、モーア（湿地）、水害常襲地、起伏の大きい草地）が2.5%（228 km²）となっている（前掲第3図）。

2）補償金受給経営数、割合

94年の時点で1 ha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（47%）である（第5図）。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。



第5図 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。

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(1)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。具体的には第7表に示すように、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(第8表)。

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ることが挙げられる。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3 ha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」の一部とみなされている。

第7表 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	「山間地域」 1968年時点のGemeindeの平均標高が800 m以上、あるいは1968年当時のGemeindeの平均標高が600 m以上で、かつ平均傾斜度が18%以上
1974	「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	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	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	「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	国土面積の4%以下、 最低面積が3 ha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 モーア（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。

第8表 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
	1 大家畜単位(GVE) 当たり受給額(DM)	1 経営当たり年間最高受給額等	
1974	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 (LFZ 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150 DM	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150 DM	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	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	申請者および配偶者の所得(positive Einkünfte) が120,000DM を超える場合

資料: 1988年までは Plankl [20, p.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1大家畜当たり受給額の上限は, 1995年から343DM に引き上げられた。

(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(第6図)。

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。すなわち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)。

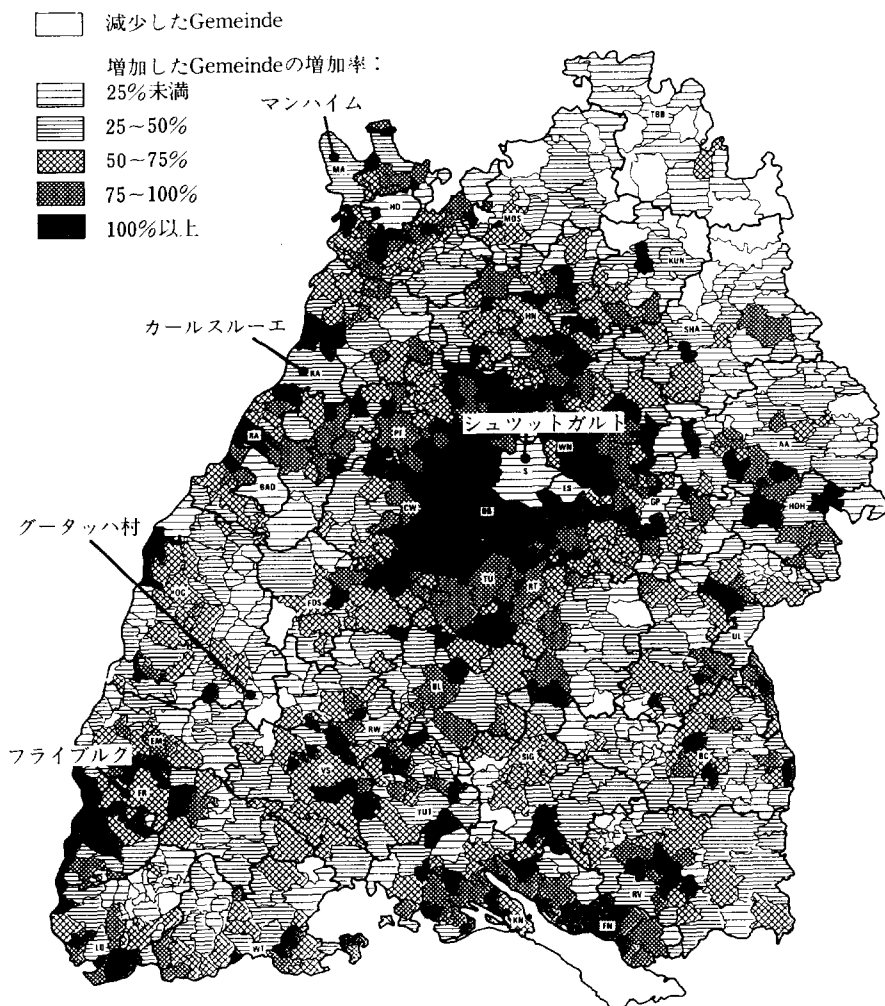
バーデン・ヴュルテンベルク州の場合も、75年から92年にかけて920万人から1,010万人に増加し、92年の時点で外国人が120万人を数えている。特に「壁の崩壊」以降は、都市部よりも農村部で外国人がより増加し、そのこともあって全体的な人口増加が進んでいるという傾向が見られる(第7図)⁽¹⁾。

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」以降の人口増加率が10%以上の地域とは重なっている。

注(1) Statistisches Landesamt Baden-Württemberg [21, p.225-261]。60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」(Verdichtungsraum)、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。60年代に示された基準によれば、人口15,000人以上でかつ人口密度が1,000人/km²以上のGemeindeが「人口稠密地域」となる。バーデン・ヴュルテンベルク州の現在の「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カ所である(第6図、第7図を参照)。

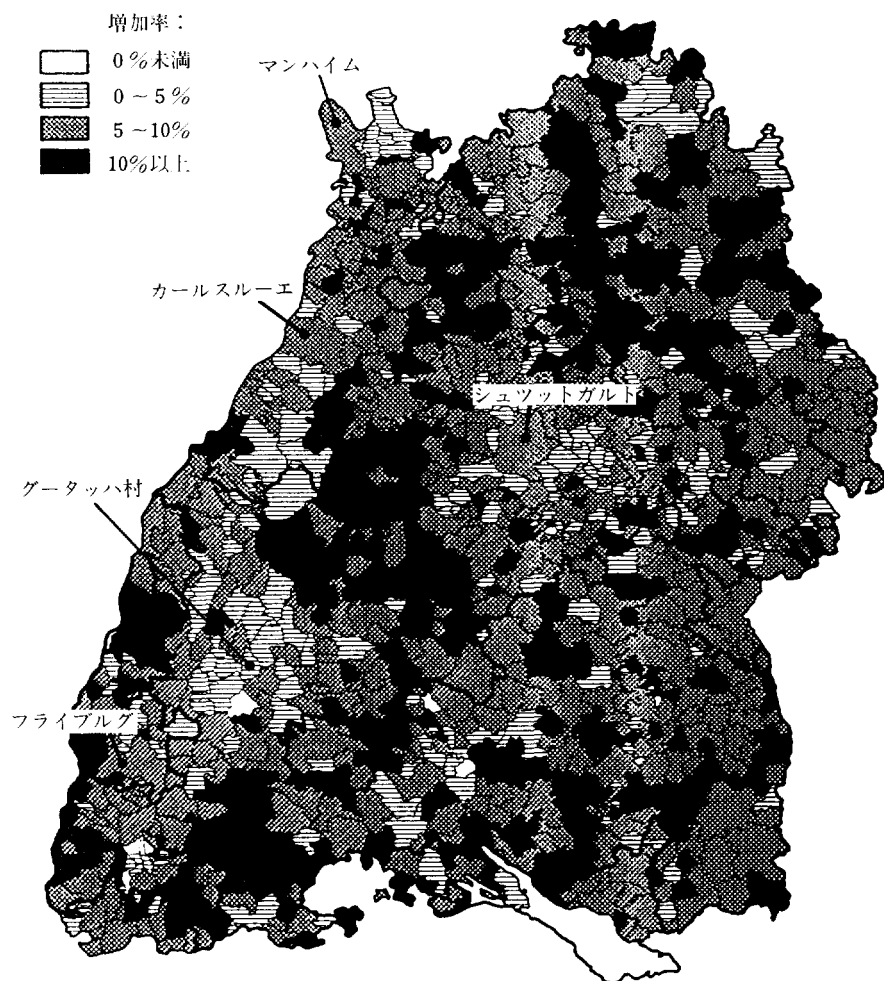
(4) 所得政策としての意味

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検証することにする。



第6図 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 [22].



第7図 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 (21, p.235).

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。もっとも条件不利地域対策自体は何ら変わることなく、その翌年のガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意においても生産刺激的でない政策、いわゆるグリーン・ボックスとみなされた。

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（1 経営当たり 4 件）にものぼった（第 9 表）。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、3 (2)1 で述べた売上税払い戻しの代替措置として 89 年に導入された社会構造調整金（Soziostruktureller Einkommensausgleich）であるが、これは 1995 年末をもって終了した。これの代替措置は特に考えられていない。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、作物、牛肉の価格引き下げに対する所得補償措置に置き換えられた。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

第9表 1992年にバーデン・ヴュルテンベルク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	328.42	23.3	1996年より廃止
条件不利地域補償金	EU 25, 連邦 45, 州 30	農林業経営	41,500	130.27	9.2	
MEKA	連邦 50, 州 50 ¹⁾	農林業経営	50,768	105	7.5	
ガソリン税割引	連邦	農林業経営, 牛乳取引業者	82,800	76.478	5.4	
水質保全プログラム	州	農林地の耕作者	24,600	73.71	5.2	
個別経営投資助成	EU 25, 連邦 45, 州 30	農林業経営	1,330	64.7	4.6	1993年よりCAP改革所得補償に代替
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	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	3.1	
全 体			400,301	1,408.38	100	

資料：バーデン・ヴュルテンベルク州農民連盟作成。

注. ¹⁾ 1993年より, EU 50, 州 50 になっている。

ていない。

このように直接所得補償が多様化すればするほど、申請や検査の事務が煩雑化する。バーデン・ヴュルテンベルク州は 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) CAP 改革が農家所得に与えた影響（旧西独平均）

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、条件不利地域補償金が「かつてもっていたような」役割にとって代わるということになる。

第 10 表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、第 11 表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

第10表 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)

所 得	1992/93 年		1994/95 年	
	DM	%	DM	%
直接所得補償	43,284	100	44,151	100
農産物に対するもの ¹⁾	19,922	46.0	23,762	53.8
価格に対する補償 ²⁾³⁾	2,355	5.4	8,475	19.2
家畜奨励金 ³⁾⁴⁾	—	—	6,386	14.5
経営費に対するもの	—	—	1,819	4.1
利子補給	1,627	3.8	2,593	5.9
投資助成	641	1.5	426	1.0
その他 (ガソリン税割引など)	207	0.5	387	0.9
経営全体に対するもの ⁵⁾	—	—	1,819	4.1
休耕奨励金 ³⁾⁶⁾	15,940	36.8	12,655	28.7
社会構造調整金	—	—	1,200	2.7
緊急補助金	—	—	2,825	6.4
条件不利地域補償金	354	0.8	—	—
	4,623	10.7	4,644	10.5

資料: Agrarbericht 1994, p.53, Agrarbericht 1996(MB), p.36, p.80.

原注. ¹⁾ 亜麻, 大麻, ホップ種, 草の種に対する補助金, 動物の疫病による損害に対する補償を含む。²⁾ 穀物, トウモロコシ, 豆類, 油糧種子に対する所得補償。³⁾ 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。第11表 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)

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

資料: 第10表に同じ。

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いうことが、少なくとも現時点では指摘できる。

3) CAP 改革が農家所得に与えた影響（バーデン・ヴュルテンベルク州）

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。

第 12 表に示すように、畑作経営の場合、いまや所得の 93% もが直接所得補償

第 12 表 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 (%)	17.0	13.0	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奨励金によって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、作物奨励金を初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。直接所得補償の種類がわからないという難点があるが、第13表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場が、シュヴァルツヴァルトの経営ではその農用地の9割を占め、森林もあるという基本的な違いが目を引く。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も含まれている。

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を手がかりに、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。農家の所得に占める割合は相対的に低下している。もっとも、たとえばシュヴァルツヴァルトのような最も農業条件の悪い「山間地域」の経営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

第 13 表 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	
経営農用地面積 (ha)	59.4	28.6	18.4	37.27
永久草地比率 (%)	9.5	87.7	90.7	43.8
森林面積 (ha)	0.3	17.9	39.8	5.06
乳牛頭数	4.6	24.9	11.8	18.4
経営費 (DM/ha)	3,579	4,161	5,001	4,249
粗収益 (DM/ha)	4,501	5,933	7,674	5,474
穀物によるもの ³⁾	1,073	19	5	388
肉牛 〃 ⁴⁾	473	1,026	1,159	758
牛乳 〃	230	2,664	1,721	1,540
漁業, 林業, 狩猟, その他の副業によるもの ⁵⁾	29	899	2,770	200
その他 ⁶⁾	446	679	883	523
所得 (DM/ha)	921	1,772	2,673	1,225
経営当たり所得 (DM)	54,663	50,722	49,150	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：150～400 m, 平均年間気温：8～9℃, 平均年降水量：650～700 mm, 農用地に占める畑地の比率：65～100%。

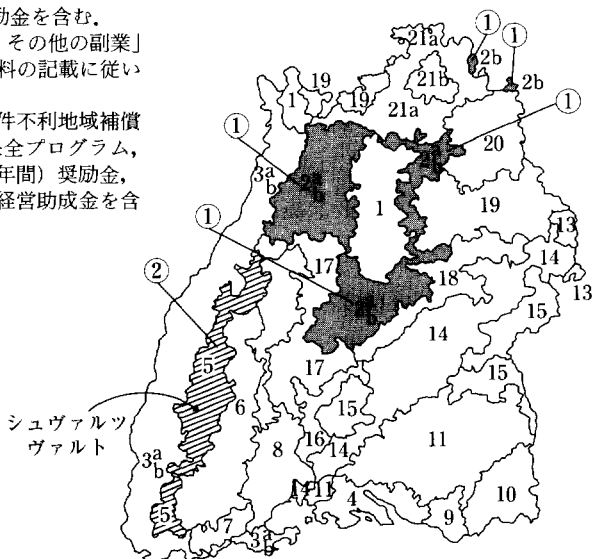
② 標高：300～1000 m, 平均年間気温：7℃強, 平均年間降水量：1000～1200 mm, 農用地に占める畑地の比率：20～40%。

③ CAP 改革の作物奨励金を含む。

④ CAP 改革の家畜奨励金を含む。

⑤ 「漁業, 林業, 狩猟, その他の副業」による粗収益も, 資料の記載に従い ha 当たりで示した。

⑥ 社会構造調整金, 条件不利地域補償金, MEKA, 水質保全プログラム, 休耕プログラム (5 年間) 奨励金, 価格暴落に際しての経営助成金を含む。



参 考 図

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%に対してぬきうちの検査が行われる。

(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政策である。

バーデン・ヴュルテンベルク州が90年代初めから実施している農業環境政策は、MEKA、水質保全プログラム、条件不利森林対策の三つである。水質保全プログラムは、水源を中心として三つの区域を設定し、それらの区域の中で農業、化学肥料、有機肥料の使用を段階的に制限するというもので、最も水源に近い区域では全面的に使用が禁止されている。ha当たりの補償金の基本額は310 DMである。また条件不利森林対策は、酸性雨等により危機に瀕している森林を農家が維持、管理していることに対して補償金を支払うというものであり、このようなプログラムはドイツばかりかEUの中でも類を見ない。条件不利森林は3地域に区分され、後述のシュヴァルツヴァルトでは最も補償金が高い(ha当たり90 DM)。

このうちの代表格であるMEKAは1992年、その翌年から始まるCAP改革においてEU全域に導入されることになった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、文化景観の維持や復活、野生動植物や希少家畜の保護に対する貢献、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。

ここでいう文化景観とは自然景観(Naturlandschaft)に対置する概念であ

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」で放牧を続けることによって、草地を草地として維持し (offenhalten)、一面が木に覆われた暗い感じになるのを防ぐ。畑の真ん中にリングなどの果樹をわざわざ植え、昔の風景を復活させるのは、過剰生産に歯止めをかけるためだけでなく、機械化によっていなくなった鳥や虫が戻ってくるためでもある。このような文化景観や野生動物の存在が、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、農業環境政策の根底にある。

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 が特徴的な点は、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、選んだ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第 14 表のようなものである。1 点が 20 DM に相当し、ha 当たり最高受給額は 550 DM、1 件当たりの最高受給額は 40,000 DM 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。シュヴァルツヴァルトのような「山間地域」の経営は多くの場合、

第14表 バーデン・ヴュルテンベルク州 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，経営全体の草地の鋤き返しをしないこと	
基本額：	
草地 1 ha 当たり 1.2 頭（大家畜単位）まで	5 点/ha（草地）
草地 1 ha 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
粗放化の方法が二つ以下である	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 17 cm 以上とする	
	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 1 ha 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・ヴュルテンベルク州農村空間省作成。

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。1995/96 年の場合、休耕面積 90,000 ha 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

旧西独の中でも比較的豊かな州であり、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影響を被っている。

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。一つは「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 70 DM の場合は 55 DM に、100 DM の場合は 70 DM というように、1 ランクずつ切り下げるというもの、もう一つはやはり「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) 条件不利地域の事例紹介

1996年9月に訪れる機会のあったシュヴァルツヴァルトの村と農家の紹介をしよう。

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160 km, 東西20~60 km, 最高標高1500 m 弱の地域である。総面積365,000 ha(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。

調査したグータッハ村(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250~850 m, 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3,174 ha, うち3分の2以上(2,350 ha)は森林(ほとんどが私有林)であり, 農地面積は650 ha(うち570 haは草地)という概況になっている。条件不利地域の種別では, 「山間地域」ではなく「中心地域」である。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(前掲第6図を参照)。被雇用者数は900人であり, 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人, サービス部門160人, 官公庁20人となっている。サービス部門には, 大小合わせて63カ所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カ所ずつ, 金融機関が2カ所, 医者と歯医者が一軒ずつある。

一例としてM家の経営を紹介しよう。M家は農地9.3 ha(うち8.5 haは草

地), 森林 49 ha をもち, 村の中では大きい部類に入る経営である。肉牛 18 頭 (Vörderwälder (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 歳, 42 歳), 子供 (19 歳, 18 歳, 7 歳) のほか, 叔父 (74 歳), 叔母 (70 歳), 身よりのない老人 (96 歳) 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, 貸別荘タイプ三つ) および二つの下宿の世話, 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。

M 家の場合, 所得の 5 割は農家民宿と下宿, 3 割は林業, 2 割は農業によって支えられている。典型的な「多就業型」経営である。ただし林業所得の 3 分の 1 は前述の条件不利森林対策の補償金であり, 農業所得の 3 分の 1 も条件不利地域補償金, MEKA の補償金である。所得に対する直接所得補償の割合は 2 割弱というところである⁽¹⁾。

これらのデータを手がかりに, 最もはっきりしている条件不利森林対策の ha 当たり補償金 90 DM から逆算すると, 年間所得は $90 \text{ DM} \times 49 \text{ (ha)} \div 1/3 \div 0.3 = 44,100 \text{ DM}$ (1 DM が 73 円として約 320 万円) と推定される。前掲第 13 表にある「多就業型」経営の所得と比べて, あるいは 8 人世帯の所得にしてみれば少ないという印象をもつが, この他に高齢者 3 人に対する年金や自給分があることを勘案すべきであろう。

注(1) 訪問時の聴き取りおよび帰国後の問い合わせに基づく。

5. おわりに

冒頭で述べたように, 条件不利地域対策は CAP の枠組の中にありながら, その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改革を背景に、「問題」として浮上したと言える。

条件不利地域対策のそもそもの目的、すなわち農業の永続による最低限の人口の維持と田園景観の保全、あるいは前述のネアンダー氏の議論に照らして、バーデン・ヴュルテンベルクにおける条件不利地域対策の意味について考えてみたい。

まず条件不利地域対策が「最低限の人口の維持」に貢献しているかどうかである。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、同対策の目的の一つは当てはまらないということになる。

人口維持に関しては、むしろ同州が旧西独の中でも比較的、豊かであり、農村での雇用機会にも恵まれていること、また旧西独が戦後、大都市のまわりには中都市を、そのまわりには小都市をつくるというように、人口の一極集中を避け、同じヨーロッパでもフランスのように極端に人口密度の低い地域を生じさせなかったことの方が重要であろう。グータッハ村の事例からわかるように、農業条件が悪い山の中にあっても、ある程度は就業の場がある。また村役場はもちろん、医者、郵便局、銀行、食料品店、床屋など日常生活に最低限必要な機関が一通りそろっている。学校も小学校までなら村の中で済む。むろん道路網が整備されているので、車さえあれば近隣の中小都市との行き来も楽にできる。このような条件不利地域の人口を保っているのは農林業ではなく、農林業以外の産業であり、社会資本の整備であるとさえ言えよう⁽¹⁾。

条件不利地域対策のもう一つの目的である「田園景観の保全」、あるいは農業環境政策との関係についてはどうだろうか。EUレベルでは80年代半ばより過放牧による環境汚染を避けるために、1ha当たりの最高飼養密度である1.4頭（大家畜単位）を超えると同対策の補償金の申請ができなくなっている。ド

イツの場合、飼養密度制限は ha 当たり 1 頭と、EU より厳しく設定されている（前掲第 5 表）。また、たとえばバーデン・ヴュルテンベルク州の場合、粗放的な畜産の永続によって土壤流出や水害を防止するために、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。同対策の「田園景観の保全」という目的を強調しているとも言えるし、農業環境政策である MEKA との整合性を図っているとも言える。

だが連邦規模での財政縮減計画の中で、条件不利地域対策が MEKA 等の農業環境政策と同等に、「田園景観の保全」のための政策として無傷でいられるかどうかは疑問である。現にバーデン・ヴュルテンベルク州政府は、80 年代半ばに新たに「条件不利農業地域」に指定された地域や、近年、価格が高騰している穀物の経営について、補償金を切り下げるとする案を提示している。実際に補償金が切り下げられるかどうかはともかくとして、これを契機に、地域指定基準や補償金の対象の是非をめぐる議論が活発化するのではないだろうか。

最後に所得政策としての意味についてである。93 年に始まる 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。グータッハ村の M 家のような「多就業型」経営の場合は、直接所得補償よりもむしろ農家民宿や林業のような副業の所得が大ききものをいっている。

とはいえドイツ農民連盟のような農業者団体にとっては、条件不利地域対策が数ある直接所得補償措置の一つであり、せいぜい所得の 2 割程度の補償金しかもらえなくても、既得権益であることには変わらない。仮に州政府案が通り、補償金が一部、削られるようなことがあっても、それによる所得減を埋め合わせるべく別の措置、たとえば MEKA 等の農業環境政策の拡充を要求するのではないだろうか⁽²⁾。いずれにせよ農業者団体が既得権益を守るという立場にある限り、納税者に対してより説得力のある農政の方向に進もうとする州政府と

の間の対立関係は続くのである。

注(1) バイエレン州を訪れた木南氏、生源寺氏も、ドイツの条件不利地域の特徴として同様の点を指摘している(木南・生源寺〔5〕)。

(2) ドイツ農民連盟は元来、「緑の党」のような環境保護団体とは相容れなかったが、近年では「農業者が自然保護のために重要な役割を果たしている」というように表明するようになった。政府による所得補償が農業環境政策にシフトしている中で、戦略変更に踏み切ったのである(Höhl and von Meyer〔17, p.72-73〕)。

〔5〕 用 文 献

- 〔1〕 福士正博「イギリス——その農業と共通農業政策改革——」(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④)』, 農山漁村文化協会, 1994年), 122~180 ページ。
- 〔2〕 石光研二「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——いわゆる山岳農民プログラム——(農村工学研究 49)』, 農村開発企画委員会, 1990年), 1~22 ページ。
- 〔3〕 和泉真理『英国の農業環境政策』(富民協会, 1989年)。
- 〔4〕 今村奈良臣監修『中山間地域問題(農林水産文献解題 No.27)』(農林統計協会, 1992年)。
- 〔5〕 木南章・生源寺真一「ECにおける条件不利地域政策の構造——ドイツ・イギリスの比較分析——」(『農村計画学会誌』, 第13巻第3号, 農村計画学会, 1994年12月), 36~46 ページ。
- 〔6〕 是永東彦「マンスホルトからマクシャリーへ——EC 共通農業政策(CAP)の軌跡——」(是永・津谷・福士前掲書), 21~119 ページ。
- 〔7〕 大内力編集代表『中山間地域対策——消え失せたデカップリング——(日本農業年報 40)』(農林統計協会, 1993年)。
- 〔8〕 高山隆子「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, 1988年10月), 73~107 ページ。
- 〔9〕 津谷好人「ドイツ——多様な顔をもつ条件不利地域対策——」(是永・津谷・福

土前掲書), 181~243 ページ。

- [10] Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML). *Agrarbericht der Bundesregierung*. Bonn, 各年次版.
- [11] BML. *Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 1993*. Bonn, 1995.
- [12] Commission of the European Communities. *The Agricultural Situation in the Community*. Luxembourg, 各年次版.
- [13] Commission of the European Communities. *Farms in Mountainous and Less-favored Areas of the Community*. Luxembourg, 1989.
- [14] Commission of the European Communities. *Support for Farms in Mountain, Hill and Less-favored Areas*. Luxembourg, 1993.
- [15] Commission of the European Communities. *The Agricultural Income Situation in Less-favored Areas of the EC*. Luxembourg, 1994.
- [16] Hendriks, Gisela. *Germany and European Integration - The Common Agricultural Policy: an Area of Conflict*. Berg, New York/Oxford, 1991.
- [17] Höll, Andreas and von Meyer, Heino. "Germany." In Whitby, Martin ed. *The European Environment and CAP Reform: Policies and Prospects for Conservation*. Wallingford: CAB International, 1996, pp.70-85.
- [18] Neander, Eckert. "Zur Zukunft der Ausgleichszulage." *Agrarwirtschaft* 41, 1992, pp. 221-222.
- [19] Neander, Eckert. "Strukturpolitik von EG, Bund und Ländern zur Förderung ländlicher Räume in den neuen Bundesländern." In *Schriftenreihe von dem Zentrum für Agrarlandschafts-und Landnutzungsförderung e. V.*. Müncheberg /Berlin, 1994.
- [20] Plankl, Reiner. *Entwicklung der Ausgleichszulage in der Bundesrepublik: Ziele, Ausgestaltung, Mittelaufwand*. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), 1989.
- [21] Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. *Jahrbücher für Statistik und Landeskunde von Baden-Württemberg Jahresband 1994*. Stuttgart: Metzler-

Poeschel Verlag, 1994.

- [22] Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. *Statistik von Baden-Württemberg* Band 488, *Lange Reihen zur demographischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung 1950 bis 1993*. Stuttgart: Metzler-Poeschel Verlag, 1994.

〔追 記〕

本稿は、1996年12月に当研究所で開催された秋季特別研究会(共通テーマ「条件不利地域対策の行方——日欧の比較——」)の報告資料「ドイツにおける条件不利地域対策の行方」に加筆、修正を施したものである。報告に際してはその準備段階から、所の内外を問わず多くの方々のお力添えをいただいた。この場を借りて心よりお礼申し上げる。

〔要 旨〕

ドイツにおける条件不利地域対策の行方

市田（岩田）知子

EUの共通農業政策（CAP）の下では、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。同対策の目的は、農業の永続によって、そのかたちづくる景観を守り、地域の人口減少を防ぐというものである。

本稿は、EUの一加盟国であるドイツで、条件不利地域対策が他の政策との関連でどう展開してきたかを追い、その意味を問うものである。まず同対策がCAPの枠組の中でどのように展開してきたかを概観した上で、ドイツにおける同対策の展開の特徴、特に80年代半ば以降の財政支出の増大と、それに対するドイツ国内の批判的見解をとりあげた。さらに、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地域政策として、所得政策として、あるいは農業環境政策との関係においてどのような意味をもちうるのかを、1996年9月に行った調査結果に基づき考察した。

CAPの条件不利地域対策は、80年代半ばから南欧諸国の底上げという意味合いを強めている。それに対しドイツでは、80年代半ばに農政の基調が「選別政策」から「小農保護」に変わったことにより同対策の拡充がもたらされ、所得政策としての意味合いが強まっている。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、条件不利地域の広さ、補償金受給経営数の多さ、それに伴う財政支出の増大に対する批判が、ドイツ国内で高まっている。

バーデン・ヴュルテンベルク州の場合、同対策は過疎化の防止という意味での地域政策の役割を果たしていない。戦後40数年間を通じて、条件不利地域であっても人口が増加しているが、一方で農家数が減少しているからである。また、92年CAP改革に伴う直接所得補償が増える中で、同対策の所得対策としての意味は相対的に低下している。さらに農業環境政策との関係では、州の財政支出削減計画の中で、農業環境政策の補償金を削らずに、条件不利地域対策補償金を一部カットするという案が検討されている。条件不利地域対策の行方は、納税者に対してより説得力のある農政の方向に進もうとする州政府と、既得権益を守ろうとする農業者側の利害関係の調整の行方にかかっている。