

# フランスの条件不利地域における 直接所得補償

—粗放型畜産を中心に—

石井圭一

- |                         |                    |
|-------------------------|--------------------|
| 1. はじめに —課題の設定—         | (5) 小 括            |
| 2. フランス農業における粗放型畜産      | 4. 直接所得補償の影響力      |
| 3. 粗放型畜産に対する直接所得補償      | —粗放型畜産地帯の事例から—     |
| (1) ハンディキャップ地域補償金の目的と運用 | (1) モルヴァン地方の概略     |
| (2) 価格低落に伴う直接補助金        | (2) モルヴァン地方の農業経営所得 |
| (3) 直接所得補償の拡充と差別化       | 5. おわりに            |
| (4) 部門間利害の調整と粗放型畜産      |                    |

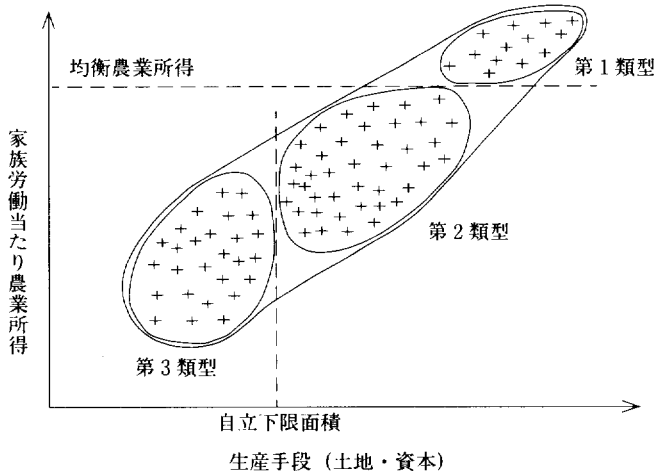
## 1. はじめに —課題の設定—

1992年のEU共通農業政策（CAP）改革や1994年のGATTウルグアイラウンド合意に見られるように、先進国農政の趨勢は生産刺激的な価格支持による農業所得政策から、直接支払われる経営補助金を用いたより生産中立的な農業所得政策へ移行する過程にある。直接支払いの政策上の根拠は、第1に社会的な観点からの最低所得補償である。これには、自然災害等により被る一時的な所得低下の一部もしくは全部を政府が補填するものや、生産条件の構造的な不利に対して恒常的な年払いの補助金を給付するものがある。第2に、CAPの開始以来、続けられてきた価格支持の見直しにより被る損失を、政策変更による政府の「契約違反」として捉え<sup>(1)</sup>、損失の全部もしくは一部を補償するものである。これらは、将来的に継続して講じられるべきものではなく、農業経営が新たな政策的な枠組みに適應する過程に限定された、期限付き補償措置とし

て位置づけられるべきと考えられている<sup>(2)</sup>。第3に、農業生産活動による外部経済が存在するとき、政府が報酬として農業者に給付するものである。農業景観や生態系の維持管理や国土保全機能が農業生産活動による外部経済として列挙できる。

これらの直接支払いによる所得補償のうち、農業構造の変化に対して中立的ではないのが、上述の第1に掲げたうちの生産条件の構造的な不利に対する恒常的な年払いの補助金と、第2の補償措置である。第2の補償措置は農政改革の適応過程に限定されれば、むしろ構造再編過程がもたらす社会的な諸問題を緩和させ、構造再編を円滑に進めることに寄与するであろう。しかし、生産条件の構造的な不利に対する恒常的な年払いの補助金は、技術進歩の過程で拡大する相対的な条件の不利性を補償し続けることで、小規模経営を温存させるとき、構造再編を阻害してしまうだろう。本稿の問題意識は、我が国で用いられる用語では中山間地域に相当するハンディキャップ地域<sup>(3)</sup>の農業経営に対する直接所得補償と、農業構造政策や構造再編過程との整合性がいかに図られてきたかという点にある。

ここで、フランスの農政学者クロール(Kroll)に依拠しながら<sup>(4)</sup>、農業構造政策のねらいと農業構造の再編過程を描出しておくことは有益と考えられる。フランスの1960～62年農業方向づけ法、1968年のマンスホルトプラン、1985年の通称EC『緑の白書』では、構造政策を推進する上で「農業経営3類型」が暗黙に前提とされてきた。それを図式化したのが第1図である。まず、農外部門との均衡所得を達成し、特別な農業政策を必要としない経営群が第1類型であり、他方、種々の投資を行っても市場環境に適応し、十分な所得をあげるのが不可能な経営群が第3類型である。第3類型は、離農や経営委譲に係る奨励金により、引退が促される。これら二つの類型の中間に位置する経営群、すなわち第2類型を対象に、第1類型へのキャッチアップを促すことが農業構造政策の課題となる。こうして、第3類型の経営の引退により供給される農地を第2類型の経営に集積することにより規模拡大を進めるとともに、第2類型を対象とした選別的な投資助成政策により農業近代化が進められる。このとき、自立

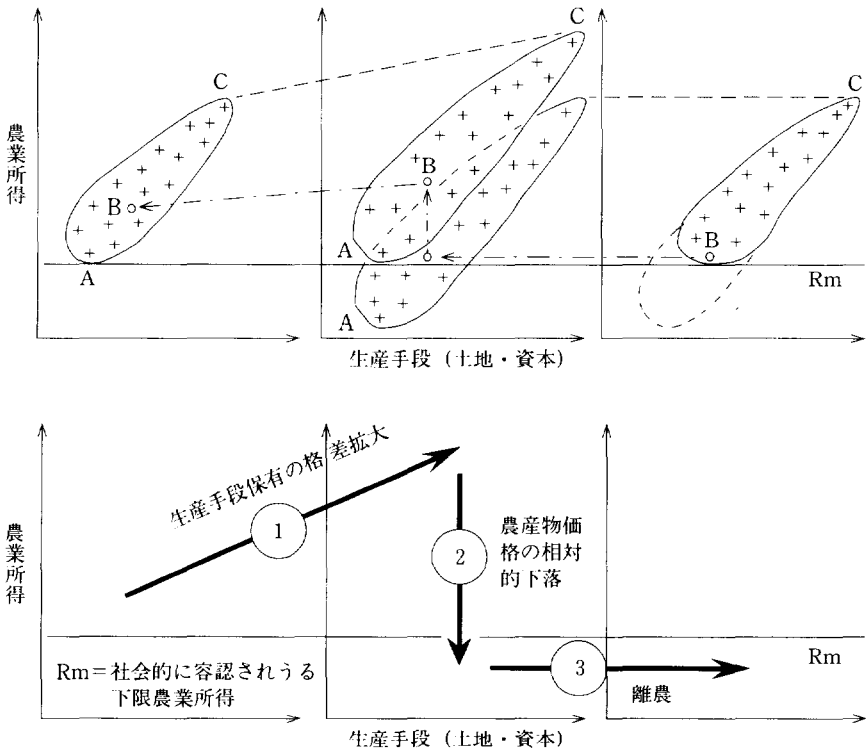


第1図 農業経営の三層構造モデル

資料：Kroll〔27〕による。

下限面積は、特に青年農業者が経営者資格をもち、各種補助金、優遇制度の恩恵を受ける際の下限規模とされるもので、将来的に自立不能な農業経営の存続を抑止する意味を持つ。構造政策が描いてきたビジョンは以上の通りである。

第2図には、第1図に表される3層構造が農産物価格下落を契機とし再編される過程が図示されている。市場介入等で支持された農産物価格により、生産量に比例した所得が得られる。このため、生産手段を多く備えた経営（図中のC）に対してその蓄積を促進する一方、生産手段装備が低い経営（図中のA）は社会的に容認しうる水準の所得<sup>(5)</sup>を確保するに止まり、蓄積余力をもたない。これは①の生産手段装備の格差拡大の過程である。農産物価格が下落するとすべての農業経営の所得は低落するが②の過程、この時、生産手段装備が低い図中Aの経営の所得は下限所得以下となり、離農が促される③の過程。当初、中位に位置した図中Bの経営は、この過程で十分な生産手段の蓄積ができないならば、やがて下限所得の水準に所得が低下することになろう。以上のような過程により、農業生産は生産手段装備の高い経営に集中し、農業生産性



第2図 フランス農業の構造再編メカニズム

資料：Kroll [27] による。

が高められるが、国内もしくは域内の自給水準を超えた生産量はやがて供給過剰となる。他方、離農の進展により、農地拡大の供給源となるとともに、農業者数は減少するであろう。この結果、どちらも農産物価格の低下に寄与することになる。一つは供給過剰に起因する価格調整圧力であり、二つは農業者減少による農業者団体の農産物価格決定に対する政治的影響力の低下である。農産物の介入価格が傾向的に下落する環境が形成されることで、農業経営の淘汰、つまり構造再編は速やかに進展する。

クロルのモデルに当てはめるならば、ハンディキャップ地域に立地する経営

は原点の近くに位置することになり、価格の下落に対してよりいっそう脆弱な経営であることから、離農に対する誘因は大きい。1970年代にハンディキャップ地域を対象にした直接所得補償制度は、生産条件の有利な地域との区別に基づいて、明示的に農業経営の存続を政策目的としたが、ハンディキャップ地域の農業経営構造がそのまま温存されることはなかった。それでは、直接所得補償制度は、クロルのモデルを念頭に置くと対象地域内ではどのような機能を持ったといえるのであろうか。EU諸国におけるハンディキャップ地域は気象条件、土壌の特性から耕種作物の生産性が低く、草地飼料基盤に依存した繁殖肉牛生産、羊肉生産および酪農を主体とした粗放的な生産構造を有している。そして、直接補助金もこれらの畜種を対象に支給されてきた。このため、生産条件が有利な地域との区別に基づいた直接補償制度を検討する際にも、部門政策と切り離して検討することはできないであろう。

ところで、我が国においても、近年EU諸国におけるハンディキャップ地域対策について評価し、我が国への適用可能性に関する議論が行われている<sup>(6)</sup>。しかしこれまでのところ、以上のような構造再編メカニズムを念頭に置いたEU諸国のハンディキャップ地域対策に関する分析は十分行われているとは言えない。それは、ハンディキャップ地域対策のみを抽出して論じられてきたためである。構造再編が進むということは、農業経営が減少することと表裏であり、直接所得補償策を講じることで政策目標のひとつに掲げられる農村の人口扶養力を維持することとは相反する側面を含む。とりわけ、我が国で行われてきたEU諸国のハンディキャップ地域対策研究はこの点について十分注意を払ってこなかったように思われる。

そこで、本稿では以上のような問題意識に基づいて、次の二つの課題を設定した。第1に、生産条件が不利とされる地域においても、主要生産物の価格の傾向的下落、経営規模の拡大、農業経営数の減少といった、クロルモデルでいうような農業構造再編が進行したことを示すことである。課題の第2は、このような農業構造の再編過程を視野に入れつつ、政策形成の背景や運用の実際を明らかにしながら、粗放的な畜産部門に依存したハンディキャップ地域農業経

営に対して講じられてきた直接所得補償措置の機能について分析することである。

なお本稿では、以上の課題に取り組むために、EU 諸国のうちフランスに限定した上で、繁殖メス牛の飼養を中心とした草地飼料への依存度が高い粗放型の畜産を対象をしぼることにする。このような粗放型畜産に限定して検討するのは、フランスにおける繁殖メス牛が、EU 全体の飼養頭数の4割近くを占め（1993年）、ハンディキャップ地域農業において支配的な畜産部門の主要畜種であるとともに、後述するように直接所得補償の重要な対象家畜だからである。また、酪農部門については、フランスに限らず、EUの北半分の諸国において、多数の小規模経営に対する保護政策として、生産割当制度による供給調整で価格を維持する傾向が強く、繁殖メス牛を中心とした粗放型畜産とは制度背景が異なるため、本稿では考察の対象としない。

本稿の構成は以下の通りである。2では、大規模畑作、集約型畜酪農、山間酪農、粗放型畜産の四つの経営類型区分を行った上で、フランス農業における粗放型畜産を位置づける。その際とりわけ、農業経営所得と農業構造に着目する。3では、ハンディキャップ補償金や、粗放型畜産経営の所得に大きな影響を与えるその他の直接補助金が果たす機能と政策目的との整合性について分析を行う。4では、典型的な粗放型畜産地帯の事例としてモルヴァン地方を取り上げ、各種補助金が農業所得に与えている影響を具体的に解明する。

本稿は、1996年12月に農業総合研究所が主催した秋季特別研究会(共通テーマ「条件不利地域対策の行方——日欧の比較——」)における筆者の報告(石井〔41〕)を大幅に加筆・修正したものである。

注(1) Bergmann〔3〕, p.118.

(2) OECD〔34〕, pp.33-35.

(3) 本稿ではEC司令75/268に基づいて、指定される地域を総称してハンディキャップ地域とした。この指定地域について、我が国では一般に条件不利地域と呼ばれることが多い。しかし、後述のフランスの指定地域は山岳地域(zone de montagne)、山間地域(zone de haute montagne)、山麓地域(zone de piemont)、その他条件不利地域(autres zones défavorisées)の四つに区分され、この時の条件不利地域との混

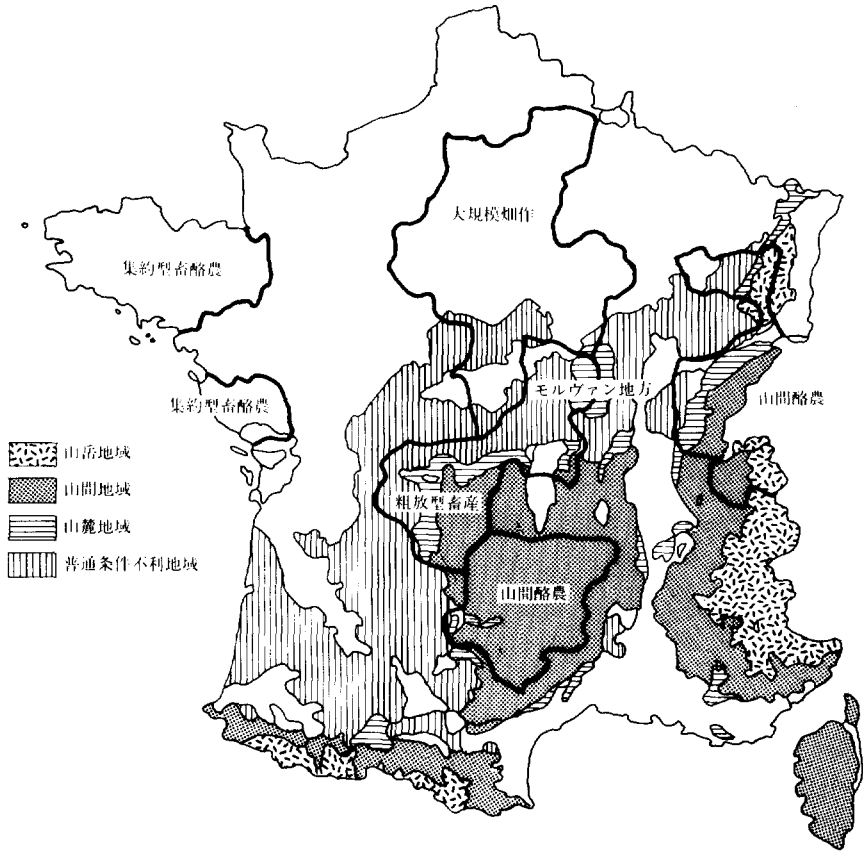
同を避けるためである。

- (4) Kroll [27]、
- (5) たとえば、経営者早期引退年金の給付水準が上げられるであろう。
- (6) 後藤 [45]、是永 [46] などが上げられる。

## 2. フランス農業における粗放型畜産

フランスにおける一般的な県別の農業地域類型に基づき、「大規模畑作」県(11県)、「集約型畜酪農」県(5県)、「山間酪農」県(9県)、「粗放型畜産」県(5県)について比較することで<sup>(1)</sup>、粗放型畜産の特徴を把握することができる。なお、第3図から分かるとおり、「山間酪農」および「粗放型畜産」の構成県は、ハンディキャップ地域に属している。それぞれの地域類型の特性は主要作物ごとの特化係数に明確に表われる(第1表)。これによれば、「大規模畑作」では穀物および工芸作物、「集約型畜酪農」ではとりわけ養豚、養鶏などの施設型畜産、「山間酪農」では牛乳、また「粗放型畜産」では成牛、羊・ヤギでそれぞれ特化係数が高い。「粗放型畜産」の特化係数は特に高く、特定産品への依存度が高い。1970年と比較すると、「大規模畑作」の主作物の係数が下がる他は、他の3類型の特化係数はいずれも高まっており、生産立地の集中化がおきている。以下では、これら4類型について、所得と農業構造の側面から比較することとしよう。

第4図は、各類型区分の経営規模(家族労働力単位当たり経営面積)と集約度(ha当たり経営総所得)の関係を表している<sup>(2)</sup>。図中に書き入れた曲線は、全国平均値を通過する直角双曲線で、平均農業経営所得(家族労働単位当たり平均経営総所得)を表す。所得格差をみるため、便宜的に平均農業経営所得の60%の水準も図示した。「大規模畑作」は労働力単位当たりの経営面積が大きいことで高い所得をあげ、「集約型畜酪農」は経営面積は小さいが土地集約度が高いことで、ほぼフランスの平均的な農業経営所得を達成している。これに対して、一部経営規模の大きな「粗放型畜産」県では平均農業経営所得の60%の水準を凌駕するが、経営規模が小さく土地集約度が低い「山間酪農」および「粗



第3図 フランスのハンディキャップ地域と類型区分

資料：INRA/SCEES [26] p.194.

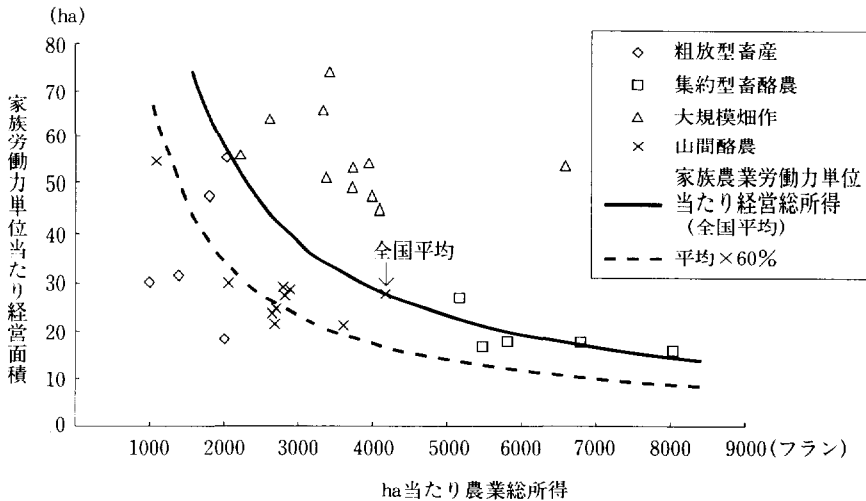


第1表 各地域類型の特化係数

1970年	穀物	工芸 作物他	野菜	果実	ワイン	成牛	羊・ ヤギ	養豚	養鶏・ 鶏卵	牛乳	
粗放型畜産	0.44	1.67	0.63	0.55	0.09	2.81	4.00	1.31	1.26	0.39	
集約型畜酪農	0.24	1.99	0.86	0.34	0.09	1.17	0.19	2.69	1.91	1.52	
大規模畑作	2.73	10.55	1.06	0.52	0.18	0.68	0.60	0.33	0.62	0.48	
山間酪農	0.15	0.92	0.42	0.23	0.08	1.29	2.81	1.44	0.68	2.27	
1991年	馬鈴薯 ・甜菜	油糧作物・ 蛋白作物									
粗放型畜産	0.65	0.43	0.54	0.52	0.51	0.14	4.09	5.09	0.74	0.52	0.49
集約型畜酪農	0.28	0.30	0.29	0.88	0.17	0.01	1.13	0.21	3.79	2.61	1.45
大規模畑作	2.46	2.96	2.10	0.99	0.36	0.60	0.42	0.39	0.18	0.46	0.34
山間酪農	0.17	0.25	0.14	0.39	0.16	0.12	1.80	3.30	0.97	0.33	3.07

資料：Ministère de l'Agriculture et de la Forêt [28], [32].

注. 特化係数は、各地帯別の作目別生産額シェアを全国の作目別生産額シェアで除して算出.



第4図 規模と集約度 (1991年)

資料：Ministère de l'Agriculture et de la Forêt [32].

「粗放型畜産」では60%程度、あるいはそれ以下の水準にとどまっている。

各類型の農業経営所得が形成される背景を説明するものとして、農産物価格と生産量を規定する一要因である生産規模の動向を明らかにしよう。まず、第5図から明らかなように、農畜産物の実質生産者価格は1970年以降、傾向的に低落した。果実、野菜を除いた農畜産物全体で、1995年実質価格は1976年の54.9%である。特に下落率の高いのが穀物で、同様に36.1%、また成豚も41.8%に過ぎない。「粗放型畜産」の主生産物である成牛は同様に、56.9%、成羊・子羊43.7%であるが、生産割当制度が実施されている牛乳の下げ幅は相対的に小さく、72.4%である。これらは、需給関係を反映して、市場介入を弱めたことの表われであるが、特に1980年代以降は国際市場価格の低下とともに、供給過剰農産物の補助金つき輸出の増大がEU財政を圧迫したことに対する措置が反映したものといえよう。

次に、経営規模である。まず第2表には、1970年代、80年代、80年代後半以降の農業経営減少率を示した。これによると、フランス全国では70年代、80年代はおおむね2%台の減少で推移したものが、80年代後半以降は4%台に跳ね上がった。四つの類型区分の中で、経営規模が最も小さい「集約型畜酪農」で減少率が高く、経営面積規模の最も大きい「大規模畑作」で減少率が低い。これらの中間に位置するのが「山間酪農」、「粗放型畜産」である。「粗放型畜産」の平均経営面積は「山間酪農」の2割弱ほど大きいのが、両者の減少率はほぼ等しい。いずれの類型においても、農業経営の減少率に対して農業利用面積の減少率は軽微であり、農業経営の減少は経営規模の拡大に帰結した(第3表、第4表)。また、「大規模畑作」を除外すると1970年代に極めてわずかであった農業利用面積の減少率は、1980年代に高まるものの1980年代後半以降は低下している。CAP改革前夜以降は規模拡大意欲の上昇、農地需要の高まりがむしろ趨勢であったとみられる。こうして、フランスの農業経営の平均規模は、1970年から1995年の25年間にほぼ2倍の37haになった。ハンディキャップ地域に立地する「山間酪農」、「粗放型畜産」も例外ではないことがわかるであろう。

さらに、第6図は1970年以降の実質農業所得の推移を示したものである。フ

第2表 農業経営の減少率

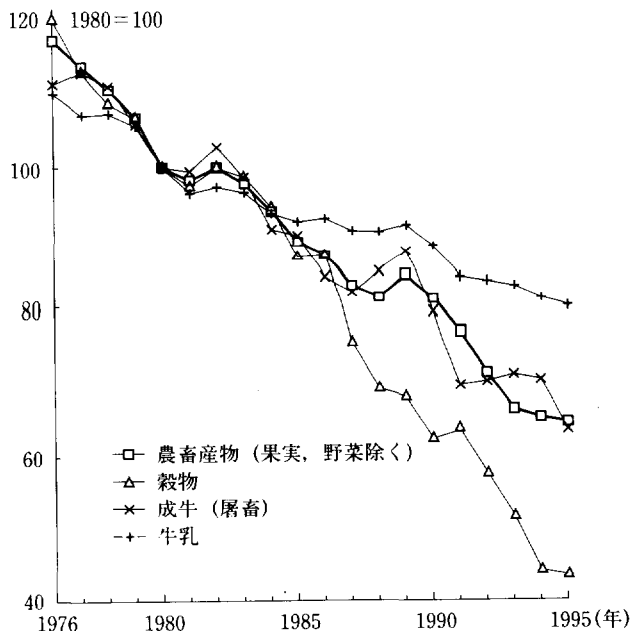
(単位: % / 年)

	1970~79	1979~87	1988~95
粗放型畜産	2.53	2.35	4.09
集約型畜酪農	2.71	2.85	5.21
大規模畑作	2.00	1.67	3.91
山間酪農	2.53	2.42	4.04
フランス	2.51	2.38	4.18
参 考	1970~79	1979~87	1987~93
ドイ ツ*	2.57	2.31	2.49
イギリス	2.15	0.40	1.09
	1970~77	1979~87	1987~93
イタリア	1.12	0.21	1.85

資料: Ministère de l'Agriculture et de la Forêt (29), (33).

Commission of the EU (17).

注: \*1970, 79, 88年については, 旧西ドイツ.



第5図 フランスにおける実質生産者価格の推移

資料: Commission of the EU (16), (18).

第3表 農業利用面積の減少率

(単位：%/年)

	1970～79	1979～88	1988～95
粗放型畜産	0.02	0.39	0.25
集約型畜酪農	0.32	0.69	0.16
大規模畑作	0.02	0.20	0.26
山間酪農	0.13	0.28	0.25
フランス	0.15	0.34	0.22

資料：Ministère de l'Agriculture et de la Forêt [29], [33].

第4表 農業経営面積の平均規模

(単位：ha)

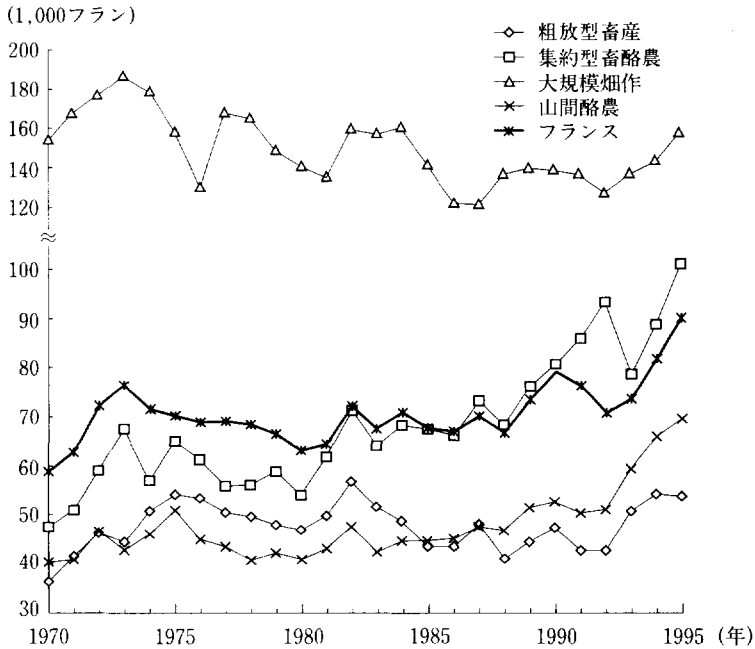
	1970	1979	1988	1995
粗放型畜産	25.4	31.9	38.1	50.2
集約型畜酪農	13.6	16.9	20.6	29.7
大規模畑作	41.9	50.2	57.4	74.6
山間酪農	21.7	27.0	32.8	43.0
フランス	18.8	23.4	28.1	37.4
参 考	1970	1979	1987	1993
ドイツ*	11.8	14.4	16.8	28.1
イギリス	54.2	63.7	64.4	67.3
	1970	1977	1987	1993
イタリア	6.0	6.3	5.6	5.9

資料：Ministère de l'Agriculture et de la Forêt [29], [33].

Commission of the EU [17].

注. \*1970, 79, 88年については、旧西ドイツ.

フランスの実質農業経営所得は戦後ほぼ一貫して上昇した後、1973年を境に減少もしくは停滞期に入った。そして、1973年水準を再び達成するのは1990年に入ってからのことである。類型区分別についてみると、1970年以降一貫して所得水準が上昇しているのは「集約型畜酪農」のみである。「大規模畑作」の所得は1980年代中盤まで下落した後、安定ないしは微増に転じた。「山間酪農」の所得は1970年代中盤のピークの後停滞的に推移するが、1980年代前半以降増加しはじめた。「粗放型畜産」の所得は1980年代前半まで「山間酪農」のそれを上回っていたが、その後低落する過程で「山間酪農」の所得を下回った。このよ



第6図 経営当たり経営総所得の推移 (1980年を基準とする実質所得)

資料：Ministère de l'Agriculture et de la Forêt [28], [32].

うに、フランス農業の主要な類型区分の中で、最も所得水準の低いのが「粗放型畜産」なのである。

以上、主要農畜産物の生産立地を類型化することにより、フランスの「粗放型畜産」を相対的に位置づけることができた。これを小括しておけば、第1に、「粗放型畜産」は最も農業経営所得の低い部門に属していることである。第2に、「粗放型畜産」の主要生産物である成牛生産者価格は、農畜産物一般と同程度に低落した。第3に、価格動向に応じて農業経営数の減少、規模拡大のテンポはフランス農業全体と比べて遜色ない。「粗放型畜産」もクロルが描いた農業構造変動のモデルに則っていることが分かるであろう。「粗放型畜産」にみられ

る農業経営数の減少，経営規模の拡大は平均所得を上昇させる要因となるが，それは価格の低落を補う程大きくはなかったので，「粗放型畜産」の平均所得は傾向的に低落せざるをえなかったのである。

注(1) 県単位の農業区分としては，通常1981～85年の県農業生産額の構成から，5区分(Ensembles)，13類型(Sous-ensembles)に分類されたものが用いられることがあるが(Ministère de l'Agriculture et de la Forêt [33])，ここでは1991年の県農業生産額を利用し，農業区分の構成に修正を加えて分析を行った。これは，最近の農業生産構成に基づくとともに，ワイン生産など一部地域の特殊な作物の影響を排除するためである。本稿における各類型区分の構成県は以下の通りである。

「大規模畑作」県：セーヌ・エ・マルヌ，イヴリンヌ，エソンヌ，ヴァル・ドワーズ，オーブ，エーヌ，ワーズ，シェール，ユール・エ・ロワール，ロワレ，ヨンヌ

「集約型畜酪農」県：ヴァンデ，コート・ダルモール，フィニステール，イル・エ・ヴィエンヌ，モルビアン

「山間酪農」県：ヴォージュ，ドゥー，ジュラ，テリトワール・ドゥ・ペルフォー，アヴェロン，オート・サヴォワ，カンタル，オート・ロワール，ロゼール

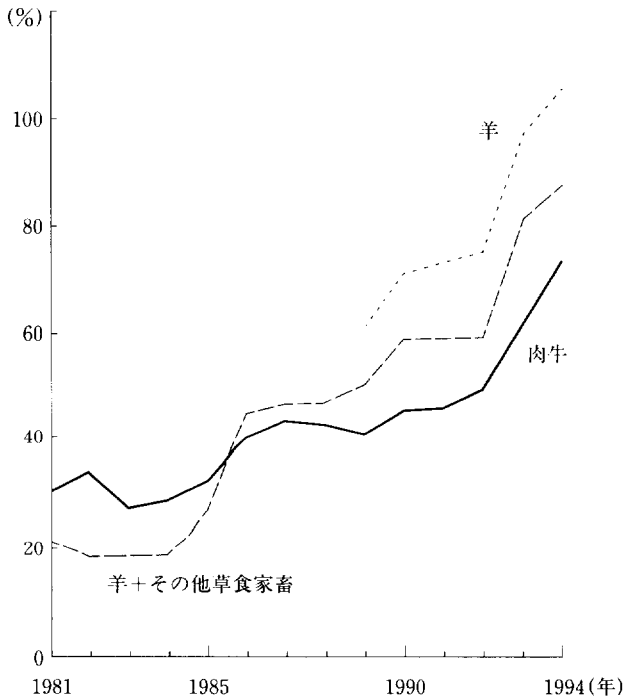
「粗放型畜産」県：ニエール，コレーズ，クルーズ，オート・ヴィエンヌ，アリエール

(2) フランスの農業経営所得を把握するには，農業経済計算(Les comptes de l'agriculture française)と農業簿記調査(Réseaux d'Information des Comptabilités Agricoles : RICA)がある。本稿では，県内農業生産から中間投入等を差し引き，経営総所得(Résultat Brut d'Exploitation)が算出される農業経済計算を用いた。経営数や労働投入量は農業センサスや農業構造調査から推計され，経営当たりもしくは労働投入量当たりなどの経営総所得が得られる。用いた資料はいずれもフランス農林省調査統計部(SCCES)から出版，公表されているものである。なお，経営総所得は，農業生産(販売＋自家消費)－中間投入＋補助金＋災害補償金－貸金・社会保険料－課徴金－賃借料－土地税－利子－災害保険掛金，で得られる。

### 3. 粗放型畜産に対する直接所得補償

これまで言及してきた農業経営所得には，農業経営に対する直接補助金が含ま

まれている。しかし直接補助金は、農業経営所得の減少を補うものではなかった。それでは、生産条件が不利な地域の農業経営に対して、直接補助金はどの程度の所得維持効果を持ったのであろうか。第7図は統計上の経営類型のうち、「肉牛」「羊およびその他草食家畜」経営の経営総所得に対する補助金の割合を示したものである<sup>(1)</sup>。先に粗放型畜産地帯として類型区分した5県は、肉牛、羊生産への特化が著しく、その農業経営所得は1982年をピークに下降しはじめたことを示した。所得に対する補助金の割合が上昇してきたにもかかわらず、このように所得下落が生じていたのである。このことは、直接補助金が中長期



第7図 農業総所得に対する補助金割合（フランスの粗放型畜産経営）

資料：Les Comptes de l'Agriculture Françaiseより作成。

的に農業所得を十分に補償するものではなかったことを意味し、またクローラが提示した農産物価格の下落がもつ構造再編機能（集積と離農）が損なわれなかったことを示すものである。

このように、これまで支給されてきた粗放型畜産に対する直接補助金は、所得を十分補償する機能はもっていなかったのである。それでは、直接補助金はどうのような役割を發揮したというべきであろうか。そこで、異なる目的を持った3タイプの補助金の成立の契機や運用の実態を検討することを通じて、直接補助金の役割を明らかにしてみたい。生産条件の不利に対する補償を目的とした補償金、政策変更による市場価格の低落に対する補償金、そして外部経済を生み出す営農活動に対する報酬としての補助金の三つがここでの分析対象である。

### （1）ハンディキャップ地域補償金の目的と運用

生産条件のハンディキャップに対する補償金は、フランスでは1972年に制度化された後、1975年にはEC司令268/75によりEU構成国全体で実施可能となった。その政策目的は、①生産条件のハンディキャップを補填するとともに、②人口減による農村地帯の活力低下を防止し、③環境保全的な粗放型畜産の維持・育成を図ることであり、対象地域を指定した上、投資助成の優遇や直接所得補償をその手段とした<sup>(2)</sup>。農業が持つ生産機能に加えて、農業生産活動が持つ一定の外部経済効果を評価することもハンディキャップ農業対策の目的とした。

EUレベルにおいて、ハンディキャップに対する補償措置を導入する直接の契機となったのは、第2次世界大戦中から同様の措置を講じてきたイギリスのEU加盟である。イギリスにおける当初の目的は、丘陵地帯のような限界地における農業生産を振興することにあつた<sup>(3)</sup>。イギリスの従来の丘陵地農業政策の継続を確保するために、EUレベルでの適用が始まったわけである。フランスを含め、大陸のEU構成国でもこのようなハンディキャップを抱えた地域の農業経営所得政策が全く議論されなかったわけではない。フランスでは、山間地域



に限って試験的な導入が既に始まっていた。その際の地域指定の基準は標高や傾斜度による物理的な指標に基づいていた。つまり、イギリスでは丘陵地が最劣等地であるのに対して、フランスの最劣等地はさらにハンディキャップが大きい山間地域となる。こうして、イギリスの加盟を契機に、大陸で議論になっていた山間地域に加えて、イギリスの丘陵地のような過疎の危険のある地域を対象地域として、EU レベルの法制化につながったのである。

EC 司令として法制化されると、各構成国は定められた施策を実施する場合に、負担の一部を EU から受け取ることができるが、補償対象地域、補償金単価の設定や変更等、運用の裁量幅は小さくない。そこで、運用の経緯を明らかにしながら、フランスにおける粗放型畜産に対する直接所得補償の政策的意図について考察してみたい。

まず第1に、フランスにおける補償対象地域の設定にみられる政策的な含意についてである。EU レベルの法制では山間地域と条件不利地域の2区分のみが設けられたのに対して、フランスでは独自に山間地域の中で特に条件の劣る地域を山岳地域とし、条件不利地域の中で山間地域に隣接する地域を山麓地域として区分の細分化を行った<sup>(4)</sup>。対象地域の多様性に対する配慮である。フランスでは、EU レベルの法制化の前に山間地域に限って所得補償措置を講じていたが、山間地域以外に条件不利地域が設定されたことにより、当然ハンディキャップ指定区域が拡大した。しかし、山間地域および山岳地域以外の地域について補償金が給付されるようになったのは、羊の場合1980年から、牛については1988年からであった(ただし、牛の場合は肉専用種生産が対象であり、酪農に対しては一部小規模酪農経営のみが対象となったに過ぎない)。それまでは、ハンディキャップ地域に対するハンディキャップ政策は投資に対する助成措置(補助金や利子補給など)の優遇に限られていた。

これらハンディキャップ地域では、通常の条件の地域に比べて投資効率が劣る。したがって、生産条件に規定された投資効率の劣性を補い、通常の条件の地域で進行する近代化投資競争への参加を促すという点に限定されたわけである。それは、ハンディキャップ地域に対して、青年農業者自立助成、施設改善

計画といった近代化投資助成について、通常地域の助成額や融資条件よりも優遇するもので、ハンディキャップ地域における「自立可能な経営(exploitations viables)」を育成しようとするものであったといえよう。そのねらいは、ハンディキャップ地域を固有の対象とした畜舎整備投資に対する補助も、改善後の飼養頭数の下限を設けていることにも示される。ハンディキャップ地域における投資助成も基本的に選別性が失われているわけではないのである。

ところで、粗放型畜産の集約化技術への適応力は小さいため、投資需要は経営面積の拡大に依存するところが大きい<sup>(5)</sup>。通常条件の地域では、粗放型畜産と同じように経営規模の拡大にともなう投資需要に加えて、集約化の投資需要があるだろう。しかし、全国的にも経営面積の拡大にともなう投資は誘発されるのであり、両者の格差は集約化投資がもたらす生産性上昇分だけひろがる。集約化に制約がある粗放型畜産に対しては、投資に対する助成率を優遇したとしても、規模不変のままでは投資の誘因は限定される。集約化投資による生産性の向上が可能な地域・生産体系に匹敵するような生産性の向上を粗放型畜産が達成するには、経営面積の拡大がよりいっそう進展しなければならない。このため、ハンディキャップ農業対策の目的のひとつ、農業経営数を維持することによる農村の活力低下の防止と、「自立可能な経営」の育成とは、粗放型畜産の特性を考えた場合、必ずしも両立するわけではない。

運用手法上重要な点の第2は、経営規模(家畜飼養頭数規模)による補償の差別化である。フランスにおけるハンディキャップ地域補償金の運用では、対象頭数を50頭に制限した上、25頭以下と26～50頭の補償金単価に格差を設けることで、小規模経営の補助率が高く設定された。これは、生産条件のハンディキャップを補償するというよりもむしろ、小規模経営の保護を意図したもののといえよう。粗放型畜産地帯においても、生産物価格低落の過程で農業経営数は減少し、規模拡大が進行していることを明らかにしたが、ハンディキャップ地域補償金による小規模経営の所得底上げは、むしろ価格低落がもたらす小規模経営の駆逐効果を緩和し、離農の速度を下げる点が社会的に重要であったと考えられる。少なくとも、年金給付年齢に達するまで、あるいは早期引退制

度対象年齢に達するまでは、小規模経営者といえども職業転換は困難であり、農業就業を継続せざるを得ないためである。

第3に、補償金単価の設定についてである。当初、ハンディキャップ地域補償金単価の提示額は、肉専用種繁殖メス牛20頭程度の畜産経営を想定しながら、経営簿記調査などをもとに平地と山地における粗生産額と諸費用の差を推定し、これから別の政策によって補償済み部分を控除して算出することになっていた<sup>(6)</sup>。しかし、生産条件のハンディキャップを逐次、補償金単価に反映させることは、技術的にも困難を伴うこともあり、政策的な裁量余地は大きくならざるをえない。また逆に、農業所得下落期には農業者団体の圧力が反映しやすくなる。

このことについて、第5表のハンディキャップ補償金の単価の推移から検討してみよう。ハンディキャップ補償金は、山間地域の場合、1993年には羊を対象とする実質単価が導入当初と比べて113%になったのに対して、牛を対象とする単価は91%に減少した。農業経営所得の推移との関連で見れば、ハンディ

第5表 ハンディキャップ地域補償金単価の推移

(単位：フラン)

年	山岳地域		山間地域			山麓地域			普通条件不利地域		
	牛*	羊	牛*	羊	羊(乾燥地域)	牛*	羊	羊(乾燥地域)	牛(肉用)	羊	羊(乾燥地域)
1974	200	200	200	200	200	-	-	-	-	-	-
1978	300	300	200	200	200	100	100	100	-	-	-
1980	465	465	310	310	310	130	130	130	-	100	100
1983	600	600	350	355	385	150	165	165	-	143	143
1985	629	629	371	400	518	159	174	261	-	152	228
1988	764	838	568	620	793	217	281	471	152	254	422
1992	795	956	591	735	956	226	333	558	166	302	500
1993	882	960	656	816	960	251	370	619	184	335	555

補償金導入時と1993年の実質単価の比較

(単位：%)

	122	133	91	113	133	103	151	253	105	167	277

資料：フランス農林省より。

注. \*ヤギに対する単価も同額。

キャップ補償金制度の開始は、実質農業経営所得の低下が始まった時期にほぼ重なる。しかし、1970年代後半の農業経営所得の低落期には、山麓地域が新たに補償金給付の対象に加えられるとともに、山岳地域に限って補償金単価の引上げが行われた。ただし、山間地域の補償金単価については据え置かれたため、実質単価は低下した。その後1980年以降、補償金単価は逐次引き上げられており、1988年には大幅な単価引上げが行われた。また、この時条件不利地域に対しても粗放型畜産地帯の主畜である繁殖メス牛に限って補償金の対象とした。これは、1982年以降続いた所得下落期の谷にあたる時期である。また、1990年から1992年にかけての所得低下の後、1993年に補償金単価が引き上げられたのも、所得低下局面の農業団体の圧力とは無縁ではないであろう。フランスの有力農業団体(FNSEA)が補償金単価の物価スライドを要求としてあげていることから<sup>(7)</sup>、補償金単価引上げの契機には、農業経営所得の実勢が強く反映されてきたことが示唆される。

## (2) 価格低落に伴う直接補助金

ハンディキャップ地域補償金に加えて、粗放型畜産経営の所得に対して、1980年に導入された繁殖メス牛生産奨励金や羊生産奨励金の影響が次第に大きくなってきた。繁殖メス牛生産奨励金導入の政策的な意図は、酪農経営から副産物として産出される肉牛の生産と、肉専用繁殖メス牛による肉牛生産の差別化を行うことにあった。酪農経営は数の上でEU構成国の中で重要であり、ドイツやオランダ、そしてフランスの集約的な酪農地帯(特にブルターニュ半島)や山間酪農地帯(ヴォージュ、ジュラ、マシフサントラル)では乳価が農業所得支持の指標となる<sup>(8)</sup>。このため、政策乳価に支えられる小規模酪農の発展は、牛乳の過剰とともに副産物である肉牛の過剰を引き起こすことになった<sup>(9)</sup>。ただ、第5図に明らかなように、過剰基調下にありながらも供給調整の手段として数量調整が選択されたこともあり、乳価はその他農産物に比べて落ち込みは小さい。価格支持を基本として酪農経営の所得を維持しつつ、肉牛価格については市場の需給関係をより反映したものとされた。このことが、繁殖メス牛に

よる肉牛専門経営の所得を価格下落に伴う所得補償で補填する措置が講じられたことの背景である。

また、粗放型畜産地帯において繁殖メス牛飼養に次ぐ重要な畜種である羊に対しても、生産奨励金制度がある。羊生産奨励金の導入は、1980年に羊肉部門において共通市場が形成されたことが契機となった。羊肉市場の形成を困難にしていたのは、特にイギリスとフランスの羊肉の生産性の格差が大きく、共通市場の形成を難しくしていたためである。フランスの羊肉価格はイギリス価格に比べて、約2倍の水準で推移しており<sup>(10)</sup>、共通市場の形成によってフランスの羊生産経営への打撃が大きいと考えられたことが背景にある。このように、羊生産奨励金は共通市場の形成がもたらす激変を緩和する措置として位置づけられるであろう。

第6表は、粗放型畜産経営が給付対象となる各種経営補助金の単価の推移を示している。繁殖メス牛生産奨励金もハンディキャップ補償金同様、EU負担分にフランス政府加算を行う際に、飼養頭数に応じて奨励金単価に格差を設け、小規模経営を優遇している。ただし、1992年までは奨励金対象頭数の上限が設けられていないため、規模に比例して給付額の増加が生じるしくみになっていた。このため、所得再分配機能は弱い。さらに、導入当初、40頭以下の奨励金

第6表 牛肉・羊生産に対する補助金単価の推移

(単位：フラン/頭)

	1981	1982	1985	1987	1992	1993	1994	1995
繁殖メス牛奨励金(40頭以下)	239	247	280	377	672	759	959	1158
"    (40頭超)	119	123	140	226	514	599	799	998
うちEU負担分	120	93	105	189	395	559	759	958
フランス加算分(40頭以下)	119	154	175	189	277	200	200	200
"    (40頭超)	-	30	35	38	119	40	40	40
オス牛奨励金	-	-	-	-	316	479	599	718
粗放加算	-	-	-	-	-	239	239	239
羊生産奨励金	-	12	62	115	147	169	142	164
農村奨励金	-	-	-	-	55	44	44	44
草地奨励金(フラン/ha)	-	-	-	-	-	200	250	300

資料：Desriers [19],Chambre d'Agriculture de la Côte d'Or [10],Carrere *et al.* [7].

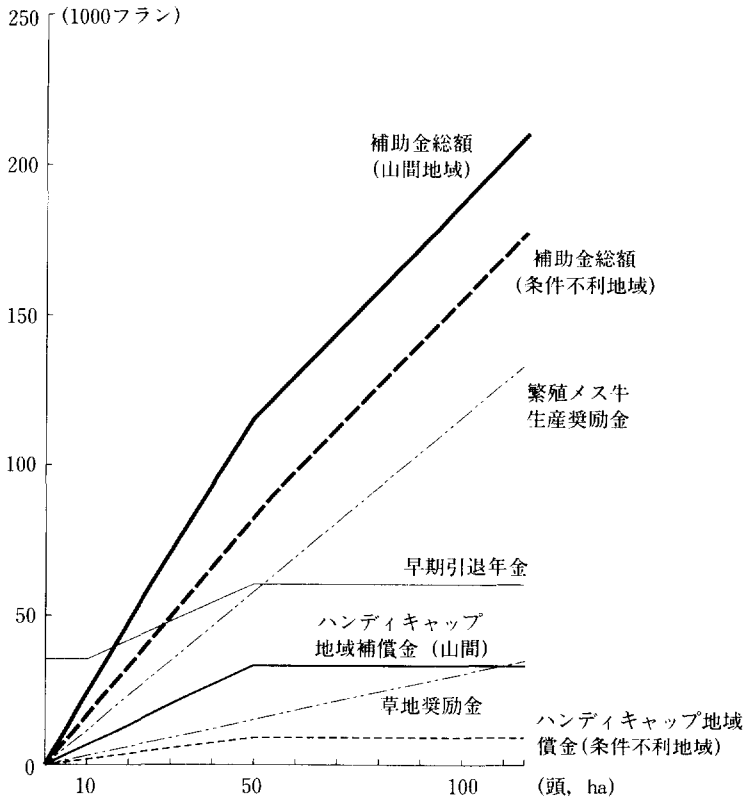
単価が40頭以上のその2倍であったが、次第に両者の格差は縮小し、所得再分配機能を弱めていることがわかるだろう。また、繁殖メス牛生産奨励金の単価の推移を見ると、導入当初、ハンディキャップ補償金の中では単価が高い山間地域および山岳地域の補償金に比べてその単価は低かったが、1990年代に入るとそれを凌駕するようになった。羊生産奨励金も同様に、導入当初ハンディキャップ補償金に比べかなり低い水準にあったが、近年最も補償金単価の高い乾燥山間地域の水準にはほぼ等しくなった<sup>(11)</sup>。以上のことから、粗放型畜産経営の所得に対する直接補助金の中で、ハンディキャップ補償金以外の補助金の影響力が増大していることが明らかであろう。また、所得再分配機能が低下するということは、経営規模間の所得格差を拡大させることになり、価格低落がもつ構造再編機能が発揮されやすくなることをも意味する。

さて、このように粗放型畜産に対する直接所得補償措置は、ハンディキャップ補償と価格下落に対する補償措置からなるが、両者を比べると後者に政策上の利点がある。それは第1に、ハンディキャップの概念を正確に定義し、補償金の算定に反映させることが技術的にも困難なことである。特に指定地域の拡大に際しては、政治的な恣意性が加わる余地は極めて大きい<sup>(12)</sup>。第2に、補償金単価を下げるのも政治的に難しい。この点、不足払いに準じた繁殖メス牛生産奨励金などの場合には設定した参考価格と市場価格の差額をベースにすることにより、補償額設定に伸縮性を保つことができる。第3に、粗放型畜産は生産物価格の低下を吸収する生産コスト削減余地が小さいため<sup>(13)</sup>、所得補償措置には迅速性が必要となるからである。

フランスにおいて粗放型畜産経営の低所得対策について、価格政策の枠組みの中で処理しようとしたこと背景には、EU農業政策の制度上の問題も指摘されるべきであろう。それは、イギリスの「EC政策の基本指針」がEC財政からの最大限の受け取りを追求することにあつたと同じように<sup>(14)</sup>、フランスにもそのような動機づけがあつたとしても不思議はない。つまり、価格下落による所得補償歳出が、ほぼ全額EU負担であるのに対し、ハンディキャップ地域補償金の場合、EU負担は25%であることである。このため、各構成国の実態に合わ

せた分権的な政策運営が可能となる反面、ハンディキャップ地域補償金単価の増額は加盟国の負担を大きくする。また、構成国間の競争阻害的な補助金政策を防止するために、ハンディキャップ地域補償金単価の上限はEUレベルの規則で決定されるが、構成国の負担を大きいままにして上限をあげると、構成国間の貧富の格差がハンディキャップ地域対策に反映してしまう。このことが、ハンディキャップ地域補償金への歳出が相対的に伸び悩む制度的理由と考えられる<sup>(15)</sup>。

粗放型畜産経営の低所得対策として講じられてきた直接所得補償措置において、ハンディキャップ地域補償金よりも繁殖メス牛生産補償金のような価格低落を契機とする補助金が主軸となったことは、以上のような理由から理解される。さて、構造再編に対するこれら補助金の含意は、第8図に示した経営規模と補助金の受給額の関係から考えることができるであろう。図中の補助金は粗放型畜産経営が給付を受ける補助金の代表的なものであり、ハンディキャップ地域補償金(山間、条件不利地域)、繁殖メス牛生産奨励金、草地奨励金について、1995年単価に基づいて図示されている。ここで、繁殖メス牛生産奨励金は、規模に比例して給付額が増加する。ハンディキャップ地域補償金や後述の草地奨励金は、補償対象限度頭数もしくは面積が設定された補助金である。ただし、草地奨励金の補償限度面積は100 haで、第4表で示した「粗放型畜産」経営面積のおよそ2倍であり、補助金額が経営規模に比例して増加する範囲は広い。このような粗放型畜産経営に対する補助金の体系については、一方でハンディキャップ地域補償金が制限頭数以下の経営の限界所得を高めることで最低所得補償規模を引き下げていること、また他方で補助金全体としてみると、規模に対して比例的に増加する補助金の寄与が大きく規模間の所得再分配機能は小さいこと、を指摘することができる。価格水準が容易に赤字(生産所得<補助金給付額)をもたらす水準では<sup>(16)</sup>、早期引退年金給付額の水準<sup>(17)</sup>が後継者のいない高齢経営者の営農継続の選択に重要な影響をもたらすことが、容易に推察される。粗放型畜産経営に対する種々の補助金に、小農維持的な配慮が反映されていても、構造再編を阻害する効果、すなわち小規模経営を永続させる



第8図 経営規模と補助金受給額 (1995年)

注. 草地奨励金は面積当たり給付, また早期引退年金は基礎給付額に面積当たり加算額が加わる.

資料: フランス農林省資料ほかより作成.

効果は決して大きいとはいえない。

### (3) 直接所得補償の拡充と差別化

粗放型畜産に対する所得補償は、CAP改革を契機にさらに拡充された<sup>(18)</sup>。1992年5月に決定されたCAP改革は、既に述べたように生産刺激的な価格支持政策からより中立的な直接所得補償への政策転換を意図したものである。価格支持を基本にした共通農業政策は多くの部門に農産物の過剰をもたらした。



そして、価格介入やその処分の経費の増大（とりわけ、輸出補助金）により、EU 財政を逼迫させたことが改革の背景にある。CAP 改革の中心は穀物であるが、粗放型畜産の主要生産物である牛肉も対象となった。介入価格引下げの補償措置として、繁殖メス牛生産奨励金等の引上げが行われたが、このとき家畜飼養密度で計った粗放度による補償金単価の差別化が導入されたことが重要である。この新たな差別化の検討に入る前に、粗放型畜産経営に直接的な影響をあたえる改革の内容について、簡単に触れておこう。

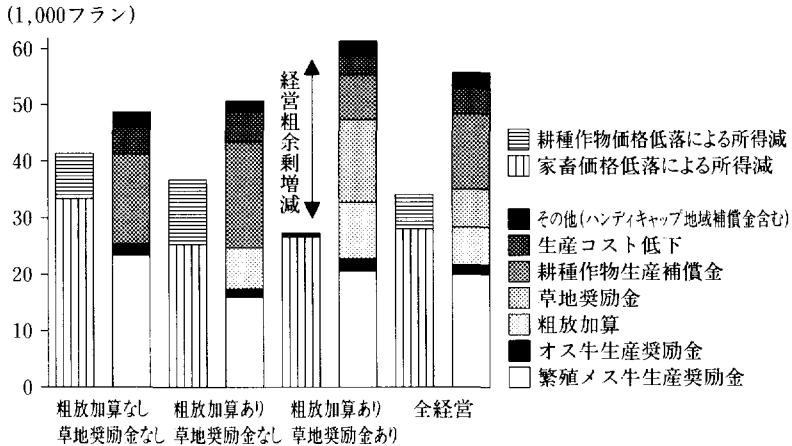
まず、牛肉の介入価格を 1993 年からの 3 年間で 15% 引下げることに對して、繁殖メス牛生産奨励金、オス牛生産奨励金の補償金単価がそれぞれ引き上げられた。ただし、供給調整手段として耕種部門でセットアサイドが条件とされたように、畜産部門では個別経営ごとに改革前（1991 年）の飼養頭数を基準にした補償限度頭数が設けられた<sup>(19)</sup>。フランスの繁殖メス牛補償限度総頭数は 390 万頭で、EU 構成国全体の 34% を占め、その影響は最も大きい。羊肉部門については、1989 年に介入制度の変更により支持価格の削減措置がすでに決定されていたため<sup>(20)</sup>、改革の枠内で介入価格の引下げは行われなかった。しかし、羊生産奨励金も補償対象限度頭数が設定された。

上記の繁殖メス牛生産奨励金、オス牛生産奨励金および羊生産奨励金を受給する場合に、家畜飼養密度制限を設けることで、補償の差別化が導入された。改革初年度の上限飼養密度は草地基盤面積 1 ha 当たり 3.5 UGB であったが、毎年 0.5 UGB ずつ引き下げられ、1995 年には 2.0 UGB 以下を条件とすることになった。ただし、この場合の家畜飼養密度の計算は、上記補助金の対象頭数 (UGB) をもって行われる<sup>(21)</sup>。これは、実質的にはフランスではごくわずかに存在する集約的な肥育専門経営や大規模畑作地帯の穀物—肥育複合経営を補償対象からはずす意味を持つに過ぎない。

加えて、飼料基盤面積 1 ha 当たり家畜飼養密度が 1.4 UGB 以下の場合に、上の 3 補助金の対象頭数 (UGB) につき補償金の加算がある（以下粗放加算と呼ぶ）。以上までの生産奨励金と粗放加算は EU 負担で、構成国共通の制度であるが、フランスではさらによりいっそう家畜飼養密度が低い畜産経営に対して給

付される粗放型畜産システム維持奨励金 (Prime au maintien aux systèmes d'élevage extensif : 通称, 草地奨励金 (Prime à l'herbe)) が導入された。これは, EUの農業—環境関連措置を利用したもので, EUが支払総額の50%を負担するもののフランス独自の措置である。この奨励金は, 飼養頭数当たりではなく草地面積1ha当たりの補助金であり, これまでの畜産経営に対する直接補助金と異なる (ただし, 1経営当たり100haを限度とする)。家畜飼養密度は, 経営面積のうち75%以上が草地である場合には, 草地面積当たり1.4UGB以下であればよいが, 75%未満の場合1.0UGB以下である必要がある。ただ, 粗放加算対象の頭数が繁殖メス牛生産奨励金もしくはオス牛生産奨励金の補償頭数で計られたのに対して, 草地奨励金の場合の家畜単位数の計算は, 年間を通じた全家畜が対象となる<sup>(22)</sup>。加えて, 対象となる面積は一時的草地, 人工草地, 永年草地であり<sup>(23)</sup>, 飼料基盤とされる飼料用トウモロコシや穀物生産面積は算入されない。このため, 粗放加算の給付を受けるための条件となる家畜飼養密度よりも厳しい制約がつくことになり, 補助金給付の対象が明確に草地基盤の粗放型畜産経営にしばられている。したがって, 草地奨励金を受給する経営をもって, 典型的かつ制度的裏付けを持った粗放型畜産経営といえるだろう<sup>(24)</sup>。

粗放加算や草地奨励金の導入がもたらす粗放的な畜産経営への優遇措置は, ミディ・ピレネー地方を対象とした調査研究<sup>(25)</sup>からその一端を確認することができる。第9図は, CAP改革による穀物, 牛肉の介入価格の引下げによる経営の減収と, 繁殖メス牛奨励金やオス牛奨励金単価の引上げ, および粗放加算, 草地奨励金の導入による補填の度合いを示している。そして, 粗放加算や草地奨励金の有無により, 集約度 (もしくは粗放度) の異なる経営の所得が比較される。いずれの経営もCAP改革に伴う一連の政策変更により, 増収分が減収分を上回っている。ここで確認すべきことは, 粗放型畜産経営に対する一連の政策変更により, 集約度の低い経営ほど経営粗余剰<sup>(26)</sup>が大きくなる点である。牛肉介入価格の引下げにより生じた減収は繁殖メス牛奨励金やオス牛奨励金ではカバーできないが, 粗放加算が加わることで減収を相殺していることが分



第9図 介入価格引下げによる減収と各種奨励金引上げ等による所得補填  
—フランス、ミディ・ピレネ地方の場合—

資料：Hassan *et al.* [24], p.31.

かる。粗放加算および草地奨励金を受給していない集約度の高い畜産経営の場合、耕作作物に対する補償金でようやくすべての減収分を補っている。このように、粗放化を奨励する各種補助金による、集約度の低い経営に対する優遇措置の効果が明らかであろう。

以上のように、粗放型畜産経営に関する直接所得補償はCAP改革を契機に再編された。その政策的意味は、介入価格引下げの代償として生産奨励金単価を引き上げるとともに、家畜飼養密度に基づいて対象経営を差別化することであった。先に触れたように、一定頭数以下とそれ以上の頭数の補助金単価の格差が縮小し、規模間の所得再分配機能は弱まったが、異なる集約度の経営間における所得分配機能を高めたといえる。このように新たな補助金の導入により、粗放型畜産経営は補助金依存度をさらに高めたのである。

#### (4) 部門間利害の調整と粗放型畜産

粗放型畜産経営に対する新たな補助金の導入は、CAP改革が一部の作物、畜

産物を対象としたことから派生した歪みに起因したものであった。上述のように、草地奨励金はCAP改革に伴う措置として位置づけられた農業—環境プログラムの一環として導入され、経営規模ではなく集約度を基準に補償金対象を差別化したものである。しかし、導入の意図は自給飼料穀物や飼料用トウモロコシを基盤にした集約的な肉牛肥育・酪農経営とのバランスをとることであった。つまり、飼料用トウモロコシ(自給飼料用を含む)はCAP改革による介入価格の引下げの影響を受けないにもかかわらず、作付面積を穀物として申請し、穀物生産補償金を得ることが可能となったからである。この経緯について、若干補足しておこう。それはCAP改革の根幹、つまり穀物の価格引下げに起因する。

穀物価格の大幅な引下げには、域外、特に北米から輸入される穀物代替品(家畜飼料)によって占められている市場を取り戻すというねらいがあった。つまり、過剰穀物を域内の飼料穀物需要にあて、処理するという戦略である。生産費の30～40%が家畜飼料に費やされる養豚、養鶏の場合、こうした穀物価格の大幅な引下げにより10～15%の生産コスト削減につながるとみられた。しかし、牛生産部門は飼料穀物依存度が低いため、養豚、養鶏部門ほどには穀物価格引下げが生産コストの引下げ要因とはならない。加えて、牛肉消費が減少傾向にある中、牛肉に対して代替的な豚肉、鶏肉との価格差が広がることにより、牛肉の需給関係をいっそう悪化させることが懸念された。このため、CAP改革による牛肉介入価格の引下げ(15%)の要因は、牛肉の過剰問題への対処というよりも、代替品である豚肉、鶏肉との価格差が広がることによる競争力の喪失を回避することにあつた<sup>(27)</sup>。他方、飼料用トウモロコシを穀物生産補償金の対象とするという点は、当初のEU委員会の改革案(マクシャリープラン)にはなかつた。しかし、穀物価格の下落により穀物や穀物代替品を飼料として多用する集約的な酪農(特にオランダ)は、養豚、養鶏部門のように非常に有利となる。反面、飼料用トウモロコシを飼料基盤とするフランス大西洋岸地方の酪農の競争力が相対的に弱まってしまう。飼料用トウモロコシを穀物としてカウントし、自給飼料用穀物とともに穀物生産補償金受給への道を開いたのは

このためとされている<sup>(28)</sup>。

したがって、自給飼料用穀物もしくは飼料用トウモロコシを生産する経営は、穀物生産補償金を受給するためにこれらの面積を穀物生産面積として申請するか、繁殖メス牛生産奨励金もしくはオス牛生産奨励金受給の条件となる飼料基盤面積当たり家畜飼養密度2 UGB以下を満たすために飼料基盤面積として申請するか、選択する必要がある。実際に1995年の申請では、自給飼料穀物面積およそ300万ha強のうち、28万haのみが飼料基盤面積として申請されているに過ぎない<sup>(29)</sup>。このように、繁殖メス牛生産奨励金もしくはオス牛生産奨励金の受給条件として設定された飼養密度は、フランスでは高いハードルではない。すると、専ら草地を飼料基盤とした粗放型畜産経営に対する公平を欠く。このように草地奨励金の導入は、穀物価格の引下げがもたらす部門間、構成国間、部門内のバランスの配慮の結果という側面があった。このことは、補助金総額の増加として帰結し、CAP改革実施期間の農業経営所得上昇に一定程度寄与したものとみられる。

## (5) 小 括

以上のように、異なる政策目的を持った3タイプの直接補助金の分析を行った。粗放型畜産経営に対する直接所得補償が果たした機能について、以下のように整理することができるであろう。それは第1に、直接補助金を活用することで、短期的に価格変動による影響を弱め、構造改善途上の経営の将来見通しを安定させるとともに、低所得経営の所得維持を図り社会的な混乱を防止する機能である。その際の所得補償の水準は、中長期的に構造再編を阻害する程のものではなく、構造再編の速度を緩めることにのみ貢献した。このため、農業経営数を維持することで農村社会の活力向上が図られたわけではない。第2に、直接補助金により、農業経営者の行動を一定の政策目的にそった方向に誘導する機能である。とりわけ、環境保全に対する世論の高まりを受けて始まった、直接補助金による粗放型畜産経営や環境保全的な営農行為に対する誘因措置がそれである。環境保全に対する世論を反映した措置の一環であり、過小供給と

なっている環境財の供給に誘因を与えるという点で経済的な措置である。以上のような機能に加えて、粗放型畜産の維持、奨励に関する現行の施策体系は、選別的な投資助成政策による不公平の解消、酪農部門における供給過剰の是正、羊肉にみる国境措置の撤廃、CAP改革の歪みの波及に見られるように、他部門の政策の波及の対処として形成された側面がある。すなわち、何らかの政策変更によって損失を被る場合や、政策変更が様々な利害をもつ当事者間に不公平をもたらす場合に、妥協、懐柔の一環として、直接補助金が活用されたという点である。これは、利害の調整機能ともいべきものであり、補助金の政治的な側面といえるであろう。

注(1) 「肉牛経営」は貨幣価値で表された粗収益 (marge brute) の2/3以上を牛飼養から得、かつ乳牛からの収益が1/10以下の経営を、また、「羊およびその他草食家畜」は粗収益の2/3以上を草食家畜飼養から得、牛飼養がこのうち2/3以下の経営をいう。

(2) フランスのハンディキャップ補償金等に関する制度の詳細は、是永〔39〕を参照されたい。

(3) 和泉〔42〕, 52～55ページ。

(4) この他、地中海岸に臨む地域について、乾燥地域指定がある。

(5) Cavaihes〔9, pp.37-38〕は、代表的な粗放型畜産地帯であるシャロレ地方において、長期的に見ても土地集約度の上昇は農地価格の上昇にもかかわらずきわめて軽微であったことを明らかにしている。1955年から1979年にかけて農地価格はその他生産要素に対して4倍近く上昇したにもかかわらず、飼料基盤面積当たり家畜頭数は0.77頭から0.95頭と1.2倍に上昇しただけであった。このことは粗放型畜産において、その他生産要素に対する地価の相対価格の影響は小さく、集約化に対する技術制約が強く存在することを示唆している。

(6) 是永〔47〕, 246～248ページ。

(7) FNSEA〔22〕。

(8) Petit, *et al.*〔36〕。

(9) Spinder〔40〕。

(10) Ministère de l'Agriculture et de la Forêt〔30, p.172〕。また、この背景にはイギリスの羊肉の消費減退、生産拡大に対して、フランスの羊肉消費拡大がある(Blanchemain〔5〕)。羊肉共通市場化によりフランスの羊肉価格は低落し、以来、飼養頭数は傾向的に縮小している。

(11) ハンディキャップ地域補償金はUGB(大家畜単位)当たりで支給される一方、羊生

産奨励金はメス成羊頭数当たりで支給される。1 UGB は成牛(2歳以上)1頭, メス成羊6頭に相当し, たとえば1993年の山岳地域の羊に対するハンディキャップ地域補償金単価960フラン/UGBに対し, 同年の羊生産奨励金は1,014フラン/UGB(169フラン×6頭)となる。

- (12) Carrere *et al.* [7, pp.19-21] は, 1982年と1985年に指定地域が目立って拡大したことについて, 1982年には山間地域, 条件不利地域における農業および農村経済実態調査委員会報告が公表され, 1985年には山間地域振興法が成立する時期に相当したことを指摘している。
- (13) 粗放型畜産経営の費用構造は短期的な経営環境の変化, つまり生産物価格の変化に対して硬直的である。Cavailhès ([9], pp.34-45)によれば, 集約的な西部地方の経営のha当たりの生産額は1980年代前半の価格低落時に7,066フラン/haから4,992フラン/haに減少するとともに, 流動コスト(肥料, 改良剤, 種子, 防除, 家畜飼料, 燃料費, 獣医薬品等)は2,278フラン/haから1,435フラン/haに減少した。集約的畜産経営にみる生産額の減少は, 生産物価格の低落に反応し投入を減らしたことで少なくとも部分的には説明することができる。他方, 粗放型のシャロレ地方の経営では, 同じく80年代前半の生産物価格低落期間にha当たり生産額は3,386フラン/haから2,502フラン/haに減少したのに対して, 流動コストは581フラン/haから613フラン/haに若干上昇した。つまり, 粗放型経営ではコスト削減効果が期待されにくい。このことは1980年代を通じて, 集約的な西部地方の経営の流動コストは1,300~2,300フラン/haと変動が大きいものに対して, シャロレ地方では約500フラン/ha前後, マシフ・サントラルで700~800フラン/haと変動が軽微である点からも結論できよう。このため, 価格低下のha当たりの付加価値は粗放型地帯において減少が激しい。すなわち, 西部地方では1981年から1987年に付加価値は3,217フラン/haから1,784フラン/haへ45%減少したのに対して, シャロレ地方では1,896フラン/haから920フラン/haへ51%, マシフ・サントラルでは2,512フラン/haから1,026フラン/haへ59%それぞれ減少した。
- (14) 是永 [46], 151~152ページ。
- (15) この点については, CAP改革の一環として実施された牛肉介入価格引下げ(3年間で15%)にともない, 1993年以降, 繁殖メス牛生産奨励金単価が大幅に引き上げられたことにも表われている。このとき, EU負担分の上昇にともない, フランス政府は自国負担の加算を引き下げた(第6表)。フランスの酪農部門以外にも, EU構成国の中にはドイツ, オランダ, デンマークなどの構成国で酪農部門が農業経済の中で重要な位置を占め, これらに対する保護政策の波及が, 繁殖メス牛を主畜とする肉牛生産経営所得を悪化させる時, フランス政府負担をEU負担に切り替える理由が成立したものと解釈できるだろう。

- (16) フランス農林省統計調査研究部 (SCEES) は、CAP改革前の1991年経営簿記調査 (RICA) をもとに、改革により予想される価格の下落と直接所得補償額から、CAP改革後の所得 (1996年) の推計を行っている。これによれば、主要な粗放型畜産地帯における「肉牛」「羊」生産経営では、直接補助金支給額が可処分所得を上回るという結果が出されている (Ministère de l'Agriculture et de la Forêt [33])。
- (17) 早期引退年金は15年以上の農業経営歴を持つ55歳以上60歳未満の経営者が引退し経営を譲渡する時、年金資格年齢である60歳まで給付を受けられる年金で、35,000フラン/年の基礎給付額に10ha以上50ha以下の面積について、500フラン/haが加算される。
- (18) CAP改革のEU肉用牛経営に対する影響については、荏開津ほか[43]、また、補償金に関する解説は釘田ほか[44]に詳しい。
- (19) オス牛奨励金については従来通り1経営当たり90頭に制限されている。オス牛奨励金の場合、生後8カ月のオス牛 (10カ月まで保有することを条件とする) を対象に給付されていたが、20カ月めにも奨励金が給付されることになった (同様に、22カ月まで保有することを条件)。フランスの補償限度総頭数は190万頭で、EU構成国全体の限度頭数の17%である。
- (20) なお、1991年から羊生産奨励金の対象となる羊頭数に対して、「農村奨励金」と命名された補助金が新設された。これは、ハンディキャップ地域のみを対象としており、差別的な所得支持をねらったものである。
- (21) 粗放の特徴について、全飼養頭数を考慮して経営技術的に把握する場合の飼養密度より当然低い値となる。なお、一部対象となる酪農経営の場合、牛乳生産割当て量からみなし計算される頭数を含む。
- (22) 草地奨励金の給付に必要なその他の条件は、以下の通りである。
- ①草地3ha以上、常時3UGB以上で経営する。
  - ②経営主が農業を主業とし、60歳未満であること。ただし所得水準によっては、農業が副次的でも可。なお、共同経営 (GAEC) の場合、経営主資格のある構成員数を掛け合わせた面積が上限となる。
  - ③牛もしくは羊を飼養していること。
  - ④受給後5年間全草地面積、永年草地面積を維持する。
  - ⑤年間平均飼養密度条件を遵守する。
  - ⑥奨励金対象圃場の維持・管理を行う (放牧もしくは刈取りを行い、垣、溝、水飲み場を管理する)。
  - ⑦引退する場合に、奨励金契約は譲渡可能である。
  - ⑧一時的草地の場合には、播種の日から3年間同じ圃場で維持する。

筆者が行った経営調査によれば (調査の詳細は4参照)、山間地域に立地する草地面



積 72 ha を経営する経営者は圃場を区切る生け垣の管理 (刈り込み等) に、およそ 8 時間 × 30 日を要したという。草地奨励金を受給するために以上のような条件を満たす必要があるが、従来の経営手法に対して特段の制約を与えるものではない。この経営者は草地奨励金の受給を刈り込み等に関わる未払いの管理労働に対する報酬と捉えていた。

- (23) 農業センサス等の統計では、人工草地はマメ科飼料作物が作付けされ、1 年以上の期間、草地として継続して利用されるものと定義される。一時的草地はイネ科飼料作物の作付け、もしくはイネ科、マメ科飼料作物の混播である。これらは、ともに輪作体系に組み込まれるのが一般的である。
- (24) ちなみに、1995 年時点で 12.5 万経営、対象面積は 580 万 ha にのぼる。フランスの全農業利用面積が 3,000 万 ha、全草地面積が 1,060 万 ha (1995 年) であるから、草地面積全体の 5 割をこえる。また、Baudin [1] が 1994 年の経営簿記調査 (RICA) に基づいて行った推計によれば、粗放生産を奨励する粗放加算、草地奨励金をともに受給する経営は、「肉牛」経営 (経営所得のうち 75 % 以上が肉牛) の 66 %、粗放加算のみを受給する経営が 21 %、どちらも受けない経営は 13 % となっている。粗放型経営に対する奨励金をともに受給する場合、1 UGB 当たりの奨励金額は全肉牛生産経営の平均に対して 12 % 高く、どちらも受けない経営は 32 % 低くなる。
- (25) Hassan *et al.* [24].
- (26) 経営簿記調査に基づいて算出されており、経営粗余剰 (Excedent Brut d'Exploitation) は、農業経済計算で用いられる経営総所得の構成にほぼ等しい。
- (27) Bazin *et al.* [2].
- (28) Guesdon *et al.* [23], p.42.
- (29) Casagrande *et al.* [8].

#### 4. 直接所得補償の影響力 — 粗放型畜産地帯の事例から —

以上、粗放型畜産経営に対する直接補助金について分析を試みた結果、生産者価格低落下の農村社会の激変緩和、政策目的にあわせたとりわけ環境財供給に対する経済的誘引、そして政治的な利害調整の手段としての直接所得補償の機能を示した。しかし、農業経営者から見れば、何よりも重要なのはこれら直接補助金がいかに農業経営所得の維持、向上に寄与するかであろう。そこで、個別の農業経営に対して支給される直接補助金の構成やそれが経営所得に与える影響について、筆者が行った現地実態調査<sup>(1)</sup>に基づいて分析を行う。現地

実態調査を行ったのは、フランスの代表的な粗放型畜産地帯であるモルヴァン地方である。

### (1) モルヴァン地方の概略

モルヴァン地方 (Le Morvan) はブルゴーニュの中央部に位置し、コート・ドール県、ニエーヴル県、ソーヌ・エ・ロワール県、ヨンヌ県にまたがる地域である。この地方は人口密度が低く (18 人/km<sup>2</sup>, 1990 年人口センサス, 以下同様), 高齢化が進み (60 歳以上人口比率 31%), 農業就業人口比率の高い地域である (23%)。また, 1982 ~ 90 年間に人口は 4.9% 減少しており, 過疎化も進んでいる (両年は人口センサスが実施された年)。フランスの「過疎」農村地域の一つの典型といえる。

1988 年農業センサスからモルヴァン農業の特徴を素描しておこう<sup>(2)</sup>。センサスで捉えられる農業経営およそ 3,000 経営のうち, フルタイム経営 (週労働時間 40 時間以上) はそのうち 73% を占める。穀作を専門とする経営は 1% に満たない (第 7 表)。フランス全体では最も構成比の高い「酪農」経営は, モルヴァン地方では 1% 強にすぎない。羊などの小家畜や肉用牛を主とする経営は 83% に達し, 典型的な草地基盤の粗放型経営地帯である。フルタイム経営だけを

第 7 表 モルヴァン地方の経営類型

	全経営		フルタイム経営	
	経営数	(%)	経営数	(%)
穀物および大規模畑作	25	0.8	15	0.7
その他耕種経営	21	0.7	16	0.7
酪農	44	1.4	23	1.0
肉牛	1,980	65.2	1,708	77.4
酪農・肉牛	68	2.2	52	2.4
羊, ヤギおよびその他草食家畜	548	18.0	235	10.7
養豚・養鶏	10	0.3	8	0.4
畜産複合	155	5.1	55	2.5
畜産・耕種複合	181	6.0	92	4.2
全経営	3,037	100	2,206	100

資料: Ministère de l'Agriculture et de la Forêt [29].

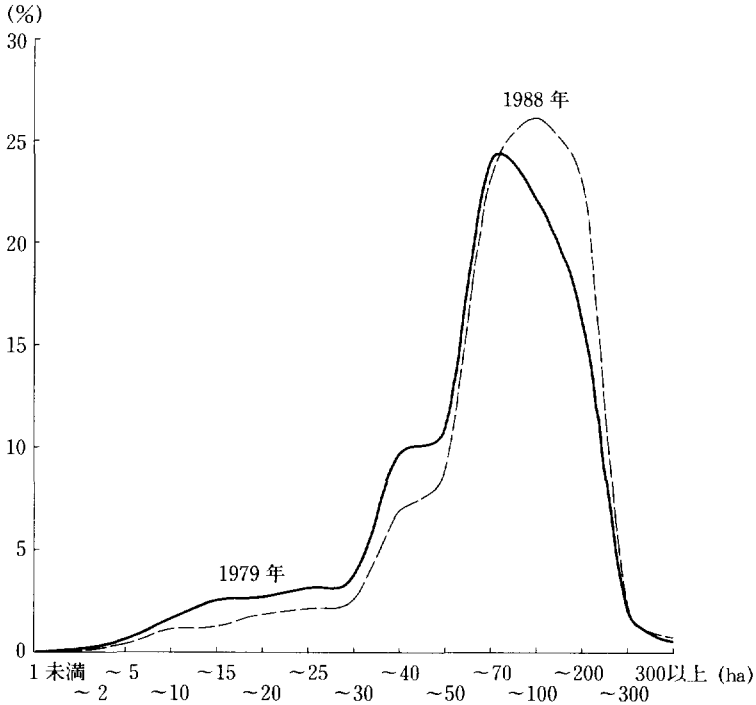
見ると、「肉牛」経営の割合はさらに高い(65%に対して、77%)。フルタイム経営では、羊などの小家畜よりも肉用牛への志向が強い(18%に対して、11%)。

このようなモルヴァン地方における粗放型畜産、特に肉用牛への特化は、すでに19世紀後半から20世紀前半にはじまり、1930年代から1950年代にその傾向がさらに強まった<sup>(3)</sup>。1970年代以降、全国的に牛乳生産の過剰から肉牛を導入する酪農経営が増加したが<sup>(4)</sup>、モルヴァン地方は伝統的な粗放型肉牛生産地帯としての歴史を持つ。

この地方で飼養される肉用種はシャロレ種(Race charolaise)のみとっていい。シャロレ種はソーヌ・エ・ロワール県シャロレ地方原産で、増体に秀でていることで知られる白色の肉専用種である。優良な種牛は近年EU各国のほか、東欧にも輸出されており評価は高い。出荷年齢の選択<sup>(5)</sup>は、1)土地生産性(草地の生産性、穀物やサイレージ用トウモロコシ等の生産能力)、2)販売価格、3)流動資金の有無、4)補償金の受給条件(オス牛奨励金を受給するためには、離乳後若干肥育した素牛を生産する必要がある、肉牛まで肥育すると2回目の支給が受けられる。また、草地奨励金を受給するには草地当たり家畜飼養密度を下げる必要がある)によって左右される。モルヴァン地方の経営の多くは飼料基盤が脆弱なこともあり、育成用の子牛素牛を出荷している<sup>(6)</sup>。

1980年代に経営規模別の経営数割合は70haを境界にそれ以上で増加、それ以下で減少している。この結果、1980年代に農地は100ha、200ha規模の経営に集積する度合いを高めた(第10図)。ただ、100ha以上の経営への集積といっても、前回の農業センサス(1979年)と比較して雇用労働は大幅に減っていることを考えると、GAECや有限会社などの経営者親族を中心とした共同経営体への集積と見ておいた方が適切であろう。

モルヴァン地方のニエーヴル県側6郡に関する主な農業関連指標は、第8表の通りである。北部モルヴァン(ロルム Lormes、モンソシュ Montsauche、シャトーシノン Chateau-Chinonの3郡)は、ほとんどの地域で標高400～500m以上であり、山間地域(モンソシュの大部分、シャトーシノンのおよそ半



第10図 モルヴァン地方の経営規模別農地集積

資料：Ministère de l'Agriculture et de la Forêt [29].

分)、もしくは山麓地域(ロルム)に指定されている<sup>(7)</sup>。山間地域ほど規模は小さく、モンソシュの経営当たり平均規模は45 ha、繁殖メス牛の平均飼養頭数は28頭である。南部モルヴァン(ムラン-アンジベール Moulins-Engibert、フルール Fours、リュズィ Luzy の3郡)は条件不利地域に属し、北部モルヴァンと比較して傾斜は緩く、標高もそれ以下である。経営規模も大きくなり、平均経営面積は70 ha以上で、繁殖メス牛飼養頭数も50頭前後である。

経営主の年齢構成は6郡全体で見ると、35歳未満22.9%、35歳以上45歳未満26.1%、45歳以上55歳未満25.0%、55歳以上26.0%であるが、特にロルム郡のように生産条件が劣り経営規模が小さい北部で高齢経営者割合が高くな

第8表 モルヴァン地方6郡（ニエール県）の農業指標

郡	経営数			1993年			
	1979年	1988	1993	経営当たり 面積 (ha)	うち草地基盤 の割合 (%)	経営当たり 繁殖メス牛頭数	メス羊頭数
シャトーシノン	387	315	243	60.5	92.5	36.5	3,943
ロルム	333	273	181	70.0	87.1	33.4	2,108
モンソシュ	399	296	228	45.2	87.2	27.6	1,295
フール	290	257	167	93.4	87.4	52.5	7,549
リュズィ	512	414	314	72.2	90.7	49.4	5,761
ムラン・アンジベール	373	325	214	79.5	92.2	47.6	5,898
ニエール・モルヴァン	2,294	1,880	1,347	69.0	89.8	41.6	26,554

資料：Chambre d'Agriculture de Nièvre [12], Ministère de l'Agriculture et de la Forêt [29].

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

第9表 モルヴァン地方6郡（ニエール県）の経営主年齢と経営規模 (1993年)

	35歳未満	35～45歳未満	45～55歳未満	55歳以上	計
10ha未満	4	7	7	13	31
10～50未満	78	81	115	159	433
50～100未満	126	169	145	115	555
100ha以上	101	94	70	63	328
計	309	351	337	350	1,347

資料：Chambre d'Agriculture de Nièvre [12].

る (第9表)。また、経営者年齢55歳以上の年金受給間近の経営は、その他経営に比べて規模が小さい。こういった高齢者経営の農地は今後の規模拡大用地、もしくは青年農業者自立用地のプールとして位置づけられるものである。

## (2) モルヴァン地方の農業経営所得

第10表は、ニエール県農業会議所が経営指導を目的に作成した個別経営の経営収支の集計を基礎に作成したものである。このような経営簿記を記帳する経営は、近代化融資の条件となる経営計画を実施する経営、青年農業者給付金を受給した経営、その他自主的に参加する経営のいずれかであり、モルヴァン

地方の平均的規模 69 ha よりもかなり大きな経営である（対象経営の 1995 年平均規模は 87 ha）。粗放型畜産地帯における「自立経営 (exploitations viables)」と言っていいだろう。なお、補助金は毎年申請する家畜生産補償金、粗放加算、草地奨励金、穀物生産補償金、ハンディキャップ補償金の他、1990 年に実施された牛肉、羊肉価格下落時の一時的救済措置として講じられた小額投資に対する補助金を含めたものである。ただし、青年農業者助成金(DJA)、畜舎投資助成金など投資に関わる補助金は含まれていない。なお、表中の生産額には家畜頭数の増減が価値換算された上で計上されている。

粗放型畜産経営の補助金依存度は 1980 年代に一貫して高まる傾向を明らか

第 10 表 モルヴァン地方（ニエール県）の経営所得

(単位：フラン/ha)

	1988年	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
サンプル経営数	33	34	31	34	55	57	70	73
平均経営面積(ha)	67	66	67	67	74	77	80	87
生産額	4,841	4,749	4,590	4,391	4,615	4,606	4,589	4,181
補助金	573	584	621	734	865	1,370	1,512	1,676
粗生産額	5,414	5,333	5,211	5,125	5,480	5,976	6,101	5,857
流動費用	1,366	1,332	1,323	1,462	1,609	1,529	1,400	1,411
うち 飼料*	487	480	466	546	598	571	492	480
うち 肥料	310	319	316	329	367	338	271	254
粗余剰	4,047	4,001	3,888	3,663	3,871	4,447	4,701	4,446
固定費用	1,481	1,418	1,451	1,456	1,499	1,560	1,604	1,623
償還金・減価償却	740	776	775	626	832	837	845	744
経営粗余剰	2,566	2,583	2,437	2,207	2,372	2,887	3,097	2,823
可処分所得	1,826	1,807	1,662	1,581	1,540	2,050	2,252	2,079
補助金**	38,381	38,534	41,582	49,198	64,012	105,483	120,993	145,775
可処分所得	122,342	119,262	111,354	105,927	113,960	157,850	180,160	180,873
補助金/可処分所得(%)	31.4	32.3	37.3	46.4	56.2	66.8	67.2	80.6

資料：ニエール県農業会議所による。

注、粗余剰 = 粗生産額 (補助金含む) - 流動費用

経営粗余剰 = 粗余剰 - 固定費用

可処分所得 = 経営粗余剰 - 償還金・減価償却

なお、可処分所得は、家計費のほか、自己投資用資本を含む。

\* 単位はフラン/UGB

\*\* 単位はフラン/経営

にしたが、ここでは第10表における1991年と最近の1995年を比較することで、CAP改革前後の補助金依存の動向について指摘する。集計対象となる経営は各年次において異動があるため、ha当たりの経営成果を用いた。集計対象経営の平均面積は、1991年以降毎年上昇しており「自立経営」の規模拡大が著しいことがうかがわれる。ha当たりの固定費用の増加は資本装備の比重の高まりを反映したものと見えよう。1991年は粗生産額、粗余剰、経営粗余剰ともに最も低かった年次である。1993年以降牛肉の介入価格は漸次引き下げられたが、ビーフサイクルの中で供給が引き締まった時期と重なったため、生産額は1994年まで増加し、介入価格の引下げの影響は1995年になって表われた。1995年のha当たりの生産額は入手し得たデータの最も古い年次に比べて、およそ14%減少した。1995年の補助金受給額は、介入価格引下げの代償とした補償金単価の上昇や草地奨励金などの導入を反映して、1991年と比較すると約2.3倍に達した。この間の経営粗余剰の増加は約1.3倍である。可処分所得に対する補助金の割合は46.4%から80.6%に達し、経営所得の補助金依存度は一貫して上昇していることが明らかである。

そこで、直接補助金の農業経営所得に与える影響についてより具体的に明らかにするために、5人の農業経営者に対して補助金給付の実態に関してヒアリング調査を行った。とりわけ、直接補助金の内訳に関するヒアリングを行うことで、どのような補助金の影響が大きいかを明らかにすることができた。ヒアリング調査によって得られた各種補助金の構成は、第11表の通りである。

これによれば、第1に、経営純所得に対する補助金の割合は、山間地域肉専用繁殖経営（調査経営3）の71%から、条件不利地域繁殖牛・羊複合経営（調査経営2）の179%と経営の発展段階や経営者のライフサイクル上の位置に応じて大きく異なるが、補助金の存在は極めて大きいことが理解される。

第2に、ハンディキャップ地域補償金の上限UGBは50単位であるため、いずれの経営も満額受給しているが、経営所得に対する補助金の影響は、ハンディキャップ地域補償金よりも家畜頭数規模、生産面積の規模に応じたその他の補償金の方が圧倒的に大きい。しかしながら、穀物生産の比重が小さい経営に

第11表 調査経営の

	調査経営1		調査経営2	
	繁殖肥育一貫経営 山麓地域		繁殖肉牛・羊複合経営 条件不利地域	
経営規模				
経営面積 (ha)	187		220	
うち 草地飼料面積 (ha)	144		151	
繁殖メス牛頭数 (頭)	59		53	
メス羊頭数 (頭)	-		373	
総大家畜単位数 (UGB)	117		137	
労働力単位数	1.5		1	
経営実績				
販売額 (フラン)	504,621		462,579	
経営純所得 (フラン)	372,311		246,162	
補助金/経営純所得 (%)	74.0		179.1	
補助金内訳	(フラン)	(%)	(フラン)	(%)
穀物生産補償金	66,451	24.1	66,371	15.1
飼料用トウモロコシ生産奨励金	6,558	2.4	6,955	1.6
油糧種子生産補償金	-	-	64,546	14.6
休耕補償金	12,879	4.7	34,306	7.8
耕種部門計	85,888	31.2	172,178	39.0
繁殖メス牛生産奨励金	70,240	25.5	56,271	12.8
オス牛生産奨励金	36,618	13.3	12,940	2.9
粗放加算	27,485	10.0	16,282	3.7
羊生産奨励金	-	-	57,425	13.0
農村奨励金	-	-	15,365	3.5
草地奨励金	30,000	10.9	30,000	6.8
市況悪化緊急補償金	12,000	4.4	-	-
畜産部門計	176,343	64.0	188,283	42.7
ハンディキャップ地域補償金	13,225	4.8	17,625	4.0
その他	-	-	62,880	14.3
補助金計	275,456	100.0	440,966	100.0

資料：筆者が実施した調査およびニューウェル県農業会議所資料より作成。

注。耕種作物に対する各種補助金の単価は以下の通り。

穀物生産補償金	1,980 フラン/ha	休耕補償金	2,550 フラン/ha
飼料用トウモロコシ生産奨励金	〃	油糧種子生産補償金	3,584 フラン/ha
市況悪化緊急補償金	240 フラン/繁殖メス牛(上限50頭)		

(イタリア、スペインの通貨の下落に伴う緊急補償、子牛素牛の多くはイタリアに輸出される。なお、経営純所得は販売額±家畜ストック+補助金-流動費用-固定費用(借地料、租税公課



概要と補助金構成

調査経営 3		調査経営 4		調査経営 5	
繁殖肉牛経営 山間地域		繁殖肉牛経営 山麓地域		繁殖肉牛・羊複合経営 山麓地域	
77		145		105	
71		120		105	
54		106		65	
-		-		116	
84		171		138	
1		2		2.3	
288,347		687,399		325,660	
187,548		191,820		203,950	
70.8		156.1		95.0	
(フラン)	(%)	(フラン)	(%)	(フラン)	(%)
10,654	7.4	} 48,474	16.2	-	-
-	-			-	-
-	-			-	-
-	-			-	-
10,654	7.4	48,474	16.2	-	-
53,078	37.0	102,530	34.2	} 124,928	64.5
16,514	11.5	38,054	12.7		
17,112	11.9	34,177	11.4		
-	-	30,000	10.0		
-	-	-	-	19,024	9.8
-	-	-	-	5,091	2.6
16,737	11.7	-	-	29,034	15.0
-	-	-	-	-	-
103,441	72.1	204,761	68.4	178,077	92.0
25,125	17.5	44,399	14.8	15,585	8.0
4,180	2.9	1,883	0.6	-	-
143,400	100.0	299,517	100.0	193,662	100.0

るため、相手国通貨の下落は需要の低下を招き、子牛素牛の市況が悪化する)。等含む) - 償還金・減価償却で算出。

においては、ハンディキャップ地域補償金や草地奨励金は、補助金受給総額の2～3割に達している。

第3に、牛肉市場、家畜取引市場の低迷によりコスト削減圧力が働くこともあり、農地の生産性、労働力の制約条件が許す範囲内で、自給飼料の拡大が進行している。制度的にもCAP改革により導入された穀物生産補償金(サイレージ用トウモロコシを含む)により、自給飼料の生産に対する誘因がいつそう高まった。この点はとりわけ20ha未満の穀物生産に対しては休耕義務が免除されるため、畜産を主とした経営の自給飼料生産には都合がよい。自給飼料の確保は肥育期間の長期化を可能とし、経営戦略の選択の幅を広げている。各経営が受け取る各種補助金の構成からも明らかなように、穀物生産に関わる補償金額が所得に与える影響は大きい。肉専用種粗放型経営の中でも、穀物生産、サイレージ用トウモロコシ生産の可能性が所得の格差に影響を与えるものとみられる<sup>(8)</sup>。特に自給飼料穀物の調合には、一定の設備が必要である。自給穀物に生産補償金の対象を広げたことは、経営規模が大きく投資能力のある経営に対して集約化の誘因を与えるとともに、草地基盤の粗放的な畜産地帯において、所得の格差を広げる重要な要素となっている。

第4に、ハンディキャップ地域補償金の対象区域や補償金単価は、必ずしも生産条件を十分反映していない場合が見られた(たとえば、山麓地域に立地する調査経営1と山間地域の調査経営3や山麓地域の調査経営5)。この点について、補償金単価が十分反映していない点は、当地の農業指導員も指摘するところである。区域指定の単位となるコミューンは、フランスの場合その他のEU構成国に比べると小面積であるため、生産条件の違いを反映しやすくなっているが、経営単位の違いを反映させるには十分ではない。仮に、補償金単価の異なる隣接した区域の経営を比べてみれば、補償金単価の格差は必ずしも公正なものとは言えないであろう。これは区域指定による補償金給付制度の制約である。最近導入された草地奨励金は、経営単位の集約度で給付資格を区別するため、ハンディキャップ地域補償金制度の区域指定がもつ制約を回避することができ、より公正が確保される制度といえるであろう。

モルヴァン地方は、4県にまたがる山間地域に立地し、文教、医療施設や都市的施設に対するアクセス条件が悪い過疎地帯である。このため、生活環境のハンディキャップがあり農村生活上の問題は残る。しかし、農業経営数の減少とともに経営規模は拡大し、農業経営者の若年化が進んだ。農業生産手段、農業経営能力といった経営資源は充実する過程にある。ただ、農業経営所得に占める補助金の構成比が極めて高いように、所得政策に対する依存度は依然解消されずに残っているのである。

注(1) 現地調査は1996年9月16日から24日まで行い、ブルゴーニュ農林局、ブルゴーニュ議会事務局、コート・ドール県、ニエール県、ソーヌ・エ・ロワール県の農業会議所等で聞き取り調査を行った。調査地の選定について、ティジョン国立高等農学教育機関(ENESAD)、J.P.ドバー氏、A.ルセニョール氏から貴重な助言、協力を得たほか、農業経営調査の際にはコート・ドール県およびニエール県農業会議所の畜産担当指導員らの協力を得た。聞き取り調査を行った農業経営者は、補助金全体の総額についておおむね念頭にあったとしても、それぞれの直接補助金の構成については、決して十分認識しているとはいえなかった。このため、農業会議所指導員の助力がなかったら、直接補助金について農業経営者から短時間に情報を得ることはかなり困難であったろう。

(2) フランスの農業センサスは9年おきに実施されている。現在のところ1988年センサスが最も直近のものである。

(3) Blanc〔4〕。

(4) Geusdon *et al.*〔23〕, pp.16-19。

(5) シャロレ種オス牛の場合、出荷年齢は主として次のように分類される。

- ①秋出荷8～10カ月子牛素牛(bROUTARDS d'automne)：通常冬季に生まれ、春～秋に母牛とともに放牧、離乳期を過ぎる秋に出荷。
- ②12～13カ月子牛素牛(bROUTARDS repousés)：離乳後に若干濃厚飼料等で肥育し、冬季に出荷。
- ③15～18カ月素牛(taurillons maigres)：冬季に乾草および濃厚飼料等で舎飼い、翌年再び放牧した後、秋に出荷。
- ④オス肉牛(taurillons gras)：離乳後にサイレージ用トウモロコシで肥育。出荷時期は5～10月で、出荷時年齢は24カ月をこえる。
- ⑤去勢肉牛(bœufs gras)：夏期に母牛とともに放牧、離乳後に乾草および穀物飼料で舎飼い、翌年夏期に再度放牧した後、乾草、穀物、濃厚飼料で肥育し30カ月程

度で出荷。

ブルゴーニュ農業会議所が行う繁殖肉牛粗放型経営のモニター調査資料(1994年度)によると、オス牛出荷総頭数のうち子牛素牛の割合は52%、屠殺前まで肥育されるのは10%程度である。メス牛の場合は、オス牛の出荷年齢よりも高い。ただ、モニター対象となる経営は、経営規模、組織ともに先進的経営に属するため、一般的には子牛素牛の出荷構成比はさらに高いと考えられる。

- (6) 肥育素牛となる子牛のほとんどが、フランスの穀物地帯に移出されるとともに、イタリアにも輸出される。
- (7) モルヴァン地方は1987年に山間地域、山麓地域の指定を受けた。ハンディキャップ地域の拡大要求にこたえるために、山間地域に指定替えされたのがこのモルヴァン地方である。モルヴァン地方は、ヴォージュ、ジュラ、アルプス、マシフ・サントラル、ピレネーといった従来から山間地帯と認定されてきた地域とは異なり、国土整備政策上の山間経済地域対策には位置づけられていない。
- (8) Colson *et al.* [15] の推計においても、粗放型畜産経営のha当たりの各種補償金受給額は土地集約度が高まるにつれて上昇すると結論されている。

## 5. おわりに

本稿は、フランスにおける粗放型畜産を取り上げ、ハンディキャップ地域の農業経営所得形成に不可欠となった直接所得補償の意義について分析を行った。その結果、明らかになったのは以下の点である。

第1に、粗放型畜産はフランス農業の中で、所得が最も低位にある部門であり、その他供給過剰産品と同様に、その生産者価格は傾向的に低落している。ハンディキャップ地域に立地する粗放型畜産といえども、クロールが示したフランス農業一般の構造再編メカニズムの例外をなすものではない。すなわち、粗放型畜産地帯においても、1970年以降、農業経営の減少、それに伴う農地の集積により、構造再編はフランス農業全体に比べて遜色ないテンポで進んだ。

第2に、粗放型畜産の所得水準が傾向的に低落する中で、農業経営所得に占める補助金比率が一貫して増大し、所得の構成上不可欠となった。種々の補助金の中で次第に影響力を増してきたのが、価格低落に対する代償措置としての生産補償金である。その理由はまず、市場価格を反映した補償金制度は、所得

補償措置として迅速な対応が可能であり、設定された参考価格と市場価格との差額をベースにすることにより、補償額設定に伸縮性を保つことができる点で、ハンディキャップ地域補償金制度よりも、当該産品価格が傾向的に下落する過程では優れているからである。また、ハンディキャップの概念を正確に定義し、補償金の算定に反映させるのは技術的にも困難なことである。特に指定地域の拡大に際しては、政治的な恣意が加わる余地は極めて大きい。さらに、価格下落による所得補償の歳出が、ほぼ全額 EU 負担であるのに対し、ハンディキャップ地域補償金の場合、EU 負担は 25% であることから、ハンディキャップ補償金単価の増額は加盟国に負担が大きくなるという制度的問題もある。このような背景の中で、生産条件のハンディキャップの補償を目的に始まった補償金制度は、価格低落に直面した粗放型畜産経営に対する国内措置の一環として活用されたものといえよう。そして、ハンディキャップ地域補償金や繁殖メス牛生産奨励金の小規模経営優遇の側面は、中長期的に農業経営数を維持する役割を十分果さなかったが、生産者価格低落が引き起こす構造再編の速度を緩め、農村社会の激変を短期的に緩和させるものとして機能したと解釈できる。

第 3 に、粗放型畜産に対する直接所得補償の手法に、飼料基盤もしくは草地基盤に対する飼養密度による補償対象の差別化が加えられたことである。これは土地集約度の上昇を抑止することで供給過剰を防止するとともに、低生産性農地の維持に対して誘引を与えるものである。特に、農業・環境措置の枠組みの中で、実現された草地奨励金は、飼養密度のとりわけ低い経営に対する補助金で、粗放型生産を保護、奨励する性格はより強い。ただ、草地奨励金は導入の契機や営農上の給付条件がもつ制約の弱さを考えると、生産者価格低落下の追加的所得補償としての側面も見逃してはならない。環境保全を目的とした所得補償は 1985 年の EC 規則（規則 797/85 第 19 条）により道が開かれたにもかかわらず、イギリスやドイツなどと比べてフランスの適用はこれまで試験的であり消極的であると評価されてきた<sup>(1)</sup>。現段階においても、追加的費用を伴う環境保全的営農行為に対する契約的所得補償という側面が弱い点は、このような評価を基本的に変えるものではないといえるだろう。

第4に、粗放型畜産部門に対する所得補償政策は、共通農業政策の基軸である酪農、穀物に対する政策の波及を契機として展開した。すなわち、ある部門に加えられる農業政策の変更が別のある部門に損失を及ぼしたり、補助の配分に不公平をもたらす場合の代償措置として、所得補償政策が展開したのである。

本稿において積み残した課題も少なくない。

第1に、ある部門に対する政策が他の部門にも波及効果を及ぼしているように、部門＝地域もしくは構成国間の利害対立は決して小さくないはずである。本稿においては、粗放型畜産経営に対する所得補償措置に限って分析を加えたにとどまるが、利害対立の調整の視点からEU共通農業政策の展開について説明することは重要な課題であると考えられる。とりわけ、財政的制約が強く働く中で、農業者に分配されるパイが限られている現状を考慮すれば、既得権益化した直接所得補償の配分構造をめぐる利害対立が、今後の政策形成をめぐる先鋭化するとみられるからである。

第2に、本稿では粗放型畜産に限って、ハンディキャップ地域の直接所得補償について検討したが、フランスにおいても、またEU諸国全体としてみればより重要な酪農部門について、十分検討することが必要である。現在の生産割当制度の期限切れとなる2000年以降、現行の酪農政策の改革がなければよりいっそうの供給制限が必要との予測が出されている<sup>(2)</sup>。

最後に、次期WTO交渉において、直接所得補償の取り扱いが重要争点の一つとなると考えられ、我が国の政策にも影響を及ぼすことになろう。この影響を見るためにも、フランス、あるいはEUが直接所得補償を根幹とする政策の認知を国際交渉の場で得るために、どのような戦略をもって臨んでくるかを分析することが重要となる。現状では、本稿で明かにしたように、粗放型畜産経営への直接所得補償措置は、介入価格引下げに対する代償としての補助金の比重が大きく、その存立は補助金によっているといっても過言ではない。欧州諸国における直接所得補償の正当性の根拠を明らかにするためにも、部門＝地域もしくは構成国間の利害対立の所在に関わる分析が必要とされる。

注(1) Schwarzmann [38].

(2) FAO [20].

〔参 考 文 献〕

- [1] Baudin P., “La fixation des prix agricoles pour 1993/1994”, *Revue du Marché commun et de l’Union Européenne*, n. 371, 1993, pp. 705-717.
- [2] Bazin G., Blogowski A., Boyer Ph., “Réforme de la PAC et réduction des inégalités de revenu agricole.” *Économie Rurale*, n. 232, 1996, pp. 20-26.
- [3] Bergmann D., Baudin P., *Politique d’avenir pour l’Europe agricole*, INRA/Économica, 1989.
- [4] Blanc M., “Couches paysannes et élevage charolais dans le Nivernais”, *Économie Rurale*, n. 129, 1979, pp. 36-45.
- [5] Blanchemain A., “Intensification , extensification : Quel avenir pour la production ovine française ?” *Économie Rurale*, n. 183, 1988, pp. 26-34.
- [6] Boyer Ph., “Des primes animales mais aussi céréalières pour l’élevage bovin”, *Les cahiers* (Agreste) n. 1-2, SCEES, 1996, pp. 55-61.
- [7] Carrere G., Valleix Y., Juillard-Laubez M.C., *Impact des aides sur les revenus agricoles en zones défavorisées*, INERM/CEMAGREF, 1988.
- [8] Casagrande P., Fraysse J.L., “Les chaptels allaitants répondent présents à la réforme”, *Les cahiers* (Agreste) n. 1-2, SCEES, 1996, pp. 13-24.
- [9] Cavailhès J., *Exploitations extensives en région charolaise*, INRA/DIJON, 1991.
- [10] Chambre d’Agriculture de la Côte d’Or, *La filière ovine en Côte d’Or*, 1996.
- [11] Chambre d’Agriculture de la Côte d’Or, *Réseau d’élevage pour le conseil et la prospective, Zone Charolaise, campagne* 1995, 1996.
- [12] Chambre d’Agriculture de la Nièvre, *CLARE Bourgogne Centrale*, 1995.
- [13] Chambre d’Agriculture de la Nièvre, *Synthèse des fiches de gestion 1995 : Morvan et bordure Morvan*, 1996.
- [14] Chambre Régionale d’Agriculture de Bourgogne, *Reseau régional d’observation et d’expérimentation des exploitations extensives de bovins allaitants*, 1996.

- [15] Colson F., Chatellier V., *L'évaluation des conséquences de la réforme de la PAC sur les exploitations bovines française : Analyse des effets différenciés selon les niveaux de chargement*. Rapport de synthèse, INRA/NANTES, 1994.
- [16] Commission of the European Union., *Indice CE des prix agricole 1976-1986*, Eurostat, 1987.
- [17] Commission of the European Union., *Farm structure: 1993 survey*, Eurostat, 1996.
- [18] Commission of the European Union., *Prix agricole 1986-1995*, Eurostat, 1997.
- [19] Desriers M., "21 mai 1992 : naissance de la nouvelle PAC", *Les cahiers* (Agreste) n. 1-2, SCEES, 1996, pp. 7-12.
- [20] FAO, Dairy Outlook, Basic Foodstuffs Service, Commodities and Trade Division, Rome, 1997 (press note) .
- [21] Fédération Nationale Ovine, *Compte rendu d'activité 1991 du Conseil d'Administration*, 1992.
- [22] Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitations Agricoles, *Rapport d'Activité 1991*, 1992.
- [23] Guesdon J. C., Chotteau Ph., Kempf M., *Vaches d'Europe : lait et viande Aspects économiques*, Institut de l'Élevage/Économica, Paris, 1995.
- [24] Hassan D., Legagneux B., Lhermite M., Vignau-Loustau L., "Les effets de la réforme de la PAC sur le revenu des éleveurs spécialisés en viande bovine de Midi-Pyrénées", *Économie Rurale* n. 232, 1996, pp. 27-34.
- [25] INRA/ESR, "Consommation, commerce et production de viande bovine : tendances et structures", *INRA Science sociales*, n. 3, 1996.
- [26] INRA/SCEES, *Le grande atlas de la France Rurale*, éd. Jean-Pierre de Monza, 1989.
- [27] Kroll J. C., "L'agriculture française et la politique agricole commune : La réforme de la PAC, quelles perspectives ?" *Compte rendu de l'audition du 10*



- novembre devant la section de l'Agriculture et de l'Alimentation au sein du Conseil Économique et Sociale, 1993.
- [28] Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, "Les comptes départementaux et régionaux de l'agriculture de 1970 à 1975", *Études* (Collection de statistiques agricoles), n. 160, mars 1978.
- [29] Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, *Recensement général de l'agriculture 1988-89*, Agreste (SCEES), 1990.
- [30] Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, "Un siècle et demi d'élevage en France", *Études* (Agreste), n.8, SCEES, 1991.
- [31] Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, "Les concours publics à l'agriculture. Une nouvelle approche : Bilan sur 1991 et projections à 1996", *Études* (Agreste), n. 28, SCEES, 1994.
- [32] Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, "Les comptes départementaux et régionaux de l'agriculture de 1991 à 1994, *Données chiffrées Agriculture* (Agreste) n. 72, septembre 1995.
- [33] Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, "Les comptes de l'agriculture française de 1995, Analyses et Études (Agreste) n. 5-6, 1996.
- [34] OECD, *Agricultural policy reform: new approaches, the role of direct payment*, 1995.
- [35] Petit M., "Perspectives de changement dans la localisation et les techniques de production de viande bovine", *Économie Rurale*, n. 78, 1968, pp. 43-52.
- [36] Petit M., Viallon J. B., "Réflexion sur le plan Mansholt", *Économie Rurale*, 1972, pp. 43-49.
- [37] Potrugal L., "Le rôle des paiements directs dans la réforme des politiques agricoles", *Économie Rurale*, n. 233, 1996, pp. 14-17.
- [38] Schwarzmann C., Mahé L., Rainelli P., "Environnement et agriculture. Une comparaison France-Allemagne", *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n. 17, 1990, pp. 121-141. (『環境と農業 — フランスとドイツの比較 —』『の

びゆく農業』第817号, 農政調査委員会, 1993年)。

- [39] Servolin C., *L'agriculture moderne*, Éditions du Seuil. 1989. (是永東彦訳『現代フランス農業——「家族農業」合理的根拠——』農山漁村文化協会, 1992年)。
- [40] Spinder F., “La place des produits animaux dans la production agricole française”, *Économie Rurale*, n. 107, 1975, pp. 3-11.
- [41] 石井圭一「フランスにおける直接所得補償と条件不利地域——粗放型畜産を中心に——」(『条件不利地域対策の行方——日欧の比較——』(平成8年度秋季特別研究会討論記録, 農業総合研究所, 1997年3月), 46～79ページ)。
- [42] 和泉真理『英国の農業環境政策』(富民協会, 1989)。
- [43] 荏開津典生・生源寺真一・木南章『CAP改革がECの畜産に与える影響——CAP改革と条件不利地域の肉用牛経営——』(畜産振興事業団, 1993年)。
- [44] 釘田博文, 東郷行雄「EUの肉牛奨励金制度の運用状況」(『畜産の情報(海外編)』畜産振興事業団, 1995年5月, 83～100ページ)。
- [45] 後藤康夫「ECの条件不利地域政策が示唆するもの」(編集代表大内力『中山間地域対策——消え失せたテカッピング——』農林統計協会, 1993年)。
- [46] 是永東彦「ECの条件不利地域農業政策の展開過程」(編集代表大内力『中山間地域対策——消え失せたテカッピング——』農林統計協会, 1993年)。
- [47] 是永東彦「フランス——山地農業への重点的支持制度の展開——」(是永・津谷・福上『ECの農政改革に学ぶ』農山漁村文化協会, 1994年)。
- [48] 是永東彦「所得維持機能に傾斜するEU農業環境政策」(『農業と経済』1994年10月, 51～58ページ)。

## 〔要旨〕

## フランスの条件不利地域における直接所得補償

## — 粗放型畜産を中心に —

石井圭一

本稿の目的は、フランスのハンディキャップ地域に立地する粗放型畜産を対象とした直接所得補償措置について、その実際の機能を明らかにすることである。そこで、フランス農業全体の中に粗放型畜産の展開を所得水準や構造再編の側面から位置づけた後、粗放型畜産に対する直接補助金制度の形成やその仕組みの含意について検討した。その結果、明らかになったのは以下の点である。

第1に、粗放型畜産はフランス農業の中で、所得が最も低位にある部門であり、その他の供給過剰産品と同様、その生産者価格は傾向的に低落している。ハンディキャップ地域に立地する粗放型畜産といえども、フランス農業一般の構造再編メカニズムの例外をなすものではなく、フランス農業全体に比べて遜色ないテンポで構造再編は進んだ。

第2に、農業経営所得に占める補助金比率が一貫して増大しているにもかかわらず、粗放型畜産の所得水準は低落した。この過程で、粗放型畜産経営に対する直接所得補償は、長期的に農業経営数を維持するというものではなく、生産者価格低落が引き起こす構造再編の速度を弱め、社会的摩擦を短期的に緩和させるものとして機能した。

第3に、粗放型畜産部門に対する所得補償政策の形成は、共通農業政策の基軸である穀物、酪農に対する政策の波及の産物としての側面を持った。すなわち、ある部門に加えられる農業政策の変更が別のある部門に及ぼす損失について、直接所得補償として補填されたわけである。

第4に、粗放型畜産に対する直接所得補償の手法に、飼料基盤もしくは草地基盤に対する飼養密度による補償対象の差別化が加えられたことである。これは土地集約度の上昇を抑止することで供給過剰を防止するとともに、低生産性農地の維持に対して誘因を与えるものである。特に農業一環境措置の枠組みの中で実現した草地奨励金は、面積当たりで給付される補助金であり、その性格がより強い。ただし、草地奨励金は導入の契機や営農上の給付条件がもつ制約の弱さを考えると、生産者価格低下の追加的所得補償として捉えておく必要がある。

最後に、今後直接所得補償をめぐる展開として重要なのは、強い財政的な制約下における限られた補助金財源の配分問題である。CAP改革は価格政策による農業支持から直接所得補償による農業所得政策に移行したが、従来の農業支持の配分構造は温存されたままである。ハンディキャップ地域に立地する粗放型畜産に対する直接所得補償制度の行く末は、部門間利害の調整問題として分析していかなければならない。