

## 近年におけるEU共通農業政策(CAP)の改革理念

山内, 良一  
熊本学園大学経済学部

<https://doi.org/10.15017/4494338>

---

出版情報：経済學研究. 60 (3/4), pp.71-88, 1994-12-10. 九州大学経済学会  
バージョン：  
権利関係：

# 近年における EU 共通農業政策 (CAP) の改革理念

山 内 良 一

## 目 次

- はじめに
- 1 CAP 改革の概要  
—新構造政策の登場からマクシャリー改革案へ
- 2 CAP 改革の基本方位  
—「緑のヨーロッパ」特別計画
  - 1) EU における農業生産構造の地域性
  - 2) 「緑のヨーロッパ」特別計画——3つの柱
- 3 CAP 改革の示唆する 2, 3 の問題点

## はじめに

ローマ条約 (1958年発効) にもとづいて創設された EEC (欧州経済共同体) は、加盟国間の関税障壁をとりのぞいて単一市場を実現し、ヨーロッパの経済統合をめざそうとするものであった。この試みの実現はけっして平坦なものではなかったし、現在においてもなお「新たな統合」への努力が続けられている。

1992年2月には、ローマ条約を全面改正した EC の新憲法ともいえる「欧州連合条約」(通称、マーストリヒト条約)<sup>1)</sup>が締結され、域内の通貨統合、共通外交・防衛、司法協力、欧州市民権そして共通社会政策など、より超国家性を強めた連合国家への途が開かれた。これと併行して、93年2月からオーストリア、スウェーデン、フィンランド、ノルウェーの加盟交渉が開

始された。順調に進めば、1995年初めには4カ国の同時加盟が実現し、その場合の加盟先は旧来の EC ではなく、連合条約にもとづく“欧州連合 (EU)”となる。ここにいたり、EC は“域内統合の深化”とともに、“圏域の外延化”を進め、隣接の EFTA (欧州自由貿易連合) 地域を事実上吸収して、ロシアとも国境を接する広域連合国家体制へ踏み出すことになる。

ただ現実には、完全統合化への途は険しいようである。たとえば、通貨統合についてみると、1992年9月、イギリスが欧州通貨制度 (EMS) の為替相場安定制度 (ERM) からの離脱を決定した。通貨当局の市場介入や緊急の利上げによっても、制度が基準としている相場の許容変動幅 (上下2.5%内) を維持しえないと判断したためである。同時期にイタリア・リラも他通貨との再調整に失敗して、一時離脱することになり、

---

1) Treaty on European Union (欧州連合条約) の1993年11月からの発効により、EC 外相理事会は、同年11月より自らを「EU 理事会」と呼称することとした。本稿でもそれに従う。ただ当然のことながら、研究史上の訳語や文献・資料では EC と記す場合がある。なお、“EU”の訳語について、国際政治学や経済学の研究者は「欧州連合」とし、同時に「関税同盟」や「経済・通貨同盟」という訳語は今後も維持して、連合と同盟を使い分ける」とするが (田中素香「欧州連合条約と『過渡期』の経済政策の課題」1992 証券研究 Vol 104, など)、国際法学では、統合の深化の実態からして、より緩やかなニュアンスをもつ「欧州同盟」がベターだとする意見もある (児玉晶己「連邦体に近づく欧州同盟」1994.1 九州 EC 研究会報告)。

まだ復帰していない。さらに1993年8月には、ERMの許容変動幅そのものを上下15%に改正して事実上の変動相場制となり、EU共通の統一通貨の導入をいっそう困難なものにしている。また、政治統合の目標のひとつである共通外交でも、周辺域の地域紛争処理に効果的な手段を見いだせないままである。こうした問題の根底には、加盟国の多くが2ケタ台の失業率を抱えての深い不況のなか、それぞれの国内経済の回復・安定が当面の政策課題とならざるをえないという現実があろう。

さて、ECからEUへの統合過程のなかでも、とりわけ優先課題として取りくまれてきたのが、共通農業政策（CAP）である<sup>2)</sup>。

近年におけるCAPの政策的基調は、かつてのマンズホルトプランが描いたような市場競争原理にもとづいた生産構造政策＝近代化路線から大きく転換し、条件不利地域対策や環境保全政策（いわゆる「緑のヨーロッパ特別計画」）にみられるように、農業・農村がもつ非経済的・公益的機能を重視する政策へと展開しつつある。このような政策方位は、1992年のCAP改革案（いわゆるマクシャリー改革案）のなかでも強調されている。今後、EU域内の“南北格差・地域格差”を縮小するためにも、さらには欧州連合を農業分野の面から完成させていくうえでも、加盟国間の共通認識として、CAPの政策的基調のひとつとなっていくものと思われる。

2) 共通農業政策（CAP）の成立経緯とシステムについては、さしあたり R. Fennell/荏開津・柘植訳『ECの共通農業政策』（1989, 大明堂）、是永東彦「マンズホルトからマクシャリーへ—EC共通農業政策（CAP）の軌跡」『ECの農政改革に学ぶ』（1994, 農文協）、A. M. El-Agraa, *The Common Agricultural Policy, The economics of the European Community* ; 1994 HarvesterWheatsheaf (ed.), など。

本稿では、1980年代以降すすめられてきた「緑のヨーロッパ計画」——とくに3つの基本政策について、近年のCAP改革案を素材として整理してみる。

## 1 CAP改革の概要

### ——新構造政策の登場からマクシャリー改革案へ

ローマ条約（1958年）の第39条では、CAPのめざす5つの目的がのべられている。

すなわち、

- ① 技術進歩、労働力の最適利用による生産構造改善
- ② 農業所得の増加
- ③ 市場安定
- ④ 供給安定
- ⑤ 消費者価格の合理的水準の保証

さらに条約の規程では、共同市場の完成へむけての過渡期を12年間とし、そのためのCAPの具体的内容と実施に関する委員会提案を2年以内におこなうよう求められていた。実際には60年6月に委員会提案が示され（通称「旧約聖書」と呼ばれる）、これが今日のCAPの仕組みをほぼつくりあげている。そこには、つぎの3つの原則がしめされている。

- ① 単一市場（統一価格）の原則
- ② 域内優先（輸入課徴金制度と輸出補助金制度）
- ③ 共同財政（加盟国による財政の共同負担、農業指導保証基金〔FEOGA〕の創設）

CAPがめざした5つの目的のうち、「市場の安定」と「供給の安定」については、たとえばEU域内の価格支持・国境調整措置（輸入課徴金制度と輸出補助金制度）についてはよく知られているところであり、その目的はほぼ達成され

ているとあってよい。しかし、他の3項目、「生産の近代化」「農業所得向上」「消費者価格の合理的水準の保証」については、達成度がまだ低いといわれる。達成された2つの項目は、いわば価格支持政策であり、他の3つは生産構造近代化にかかわる問題である。

さらに、CAP成立の当初から、その具体的運用をはかっていくうえでの多くの困難な問題が指摘されていたが、それらは効果的な解決をみないままに、今日にいたっているといえる。列挙すれば、つぎの5点である。

1つは、価格支持政策に特化されすぎていること。もともと小農の所得をひき上げるための価格政策が、逆に高生産性を達成していた大農のほうに大きな利益をもたらし、経営間の所得格差がかえって拡大したという批判が生じた。

2つ、構造近代化政策の立ち遅れ。マンスホルトプランが描いたような、離農促進・小農分解による近代的大農経営の全面展開という方向をたどらず、むしろ小農の滞留化をもたらした。

3つ、高水準の価格支持政策によって、生産が刺激され、農産物の慢性的過剰化傾向をもたらした。このため、農業保証部門の支出がEU予算を圧迫している。

4つ、農業関連財政支出の激増。そもそもCAPは、かつてのEC地域が農産物輸入国であることを前提として制定され、輸入課徴金や関税収入を財源として支持価格や構造政策・社会政策のための支出をまかなえるものとみられていた。しかし、70年代後半以降の農産物（とくに穀物、乳製品、豚・牛肉）の慢性的過剰傾向と農産物輸出国への転化のなかで、EC一般歳出に占めるFEOGA支出が6～7割を推移し、そのうちの保証部門（つまり価格保証などの介入関係と輸出補助）は8～9割（93年は91%）

をも占めている。

5つ、EU域内の“格差”問題である。これには2つある。1つは、前述の農業部門内での経営間の所得格差、2つは、地域問題あるいは地域間格差（いわゆるEU南北間格差）である。とりわけ地域間格差については、EC加盟圏域の拡大とともに、地域や国家間の生産競争条件の格差がより顕在化したかたちで現れてきたし、各国内においては、山地や丘陵地域など条件不利地域での過疎化がすすんだ。くわえて、集約化（化学肥料や農薬など生産資材の多投入など）による土壌・水質汚染など、環境汚染の加害者としての新たな農村地域問題も発生している。

80年代に入り、こうした多くの問題を解決するためには、従来の画一的な価格支持・市場保護政策、あるいは経営効率性・生産性重視の政策だけでは有効に対処しえないとの認識が一般化してきた。それはCAPの政策方位において、大きな転換をもたらすことになる。

EU農業の政策基調が大きく転換し始めるのは1980年代の半ばであろう。1985年3月に「農業構造の効率性に関する理事会規則」（通称“新構造政策”，Council Regulation No 797/85）が布達され、さらに同年7月と12月には「グリーンペーパー（I），（II）」が発表された。これらの新しい共通政策の基本的視角は、次のような点に要約されよう。

1つは、画一的な構造近代化・価格支持政策では、もはや過剰問題や農業所得の改善には有効に対処しえないこと。

2つは、条件不利地域あるいは生産後進地域への援助を継続していくこと。

3つは、農村部の緑の空間や景観を維持し、かつ環境資源の保護をはかることは、そこに定住する人々に雇用機会を提供するとともに、EU

地域のすべての人々の利益にもつながること。

さらに、その政策的効果をあげれば、

- ① 人口密度の維持：過疎地域からの人口流出（離農）を抑制することにより、都市部での失業率の増大を迎える。
- ② 所得改善：個別経営にたいする直接的所得補償をおこなうことにより、所得格差を補完的に改善する。
- ③ 生産過剰対策：生産を刺激しない、あるいは集約的ではない生産方法（セットアサイドや低投入型農法）を奨励することにより、過剰化を抑制する。
- ④ 景観維持：山岳・丘陵地の景観や自然資源の価値を保全する。

これは、かつてのマンズホルトプランが描いたような市場競争原理にもとづいた生産構造政策＝近代化路線からの大きな転換であった。同じころアメリカでも、1990年農業法によって、それまでの価格支持を中心とした国内農業保護政策の転換をはかれ、生産と直接結びつかない所得補償政策、いわゆる「デカプリング方式」が導入された。当時のECでも、このようなアメリカ型デカプリングが検討されたようであるが、基本的にはそうした方向ではなく、条件不利地域対策や自然環境保全政策にみられるように、農業・農村がもつ非市場経済的・公益的機能を重視する政策へと展開しつつある<sup>3)</sup>。

1992年5月に、EU農業はふたたび新たな改革へむけての一步を踏みだした。いわゆる「マクシャリー改革案」である。5月21日、ブリュッセルで開かれたEU農業担当相理事会で、農産物の価格支持水準の引き下げを中心とした農

業補助金の大幅削減を骨子とする「CAP改革案」(マクシャリーEU農業担当委員による提案)について合意がなされたのである。つたえられる報道によると「もっとも歴史的意義をもつ政策決定」であると評価されている。

そこで、さしあたり“EC-Commission, *The Agricultural Situation in the Community 1992 Report*” (EC農業情勢報告1992年) および“Council Regulation No 1765-66/92”を素材として整理することにする<sup>4)</sup>。

まず、「1992年改革」の基本目標としてつぎの5項目があげられる。

1つは、効果的な生産抑制と需要刺激の両面から農産物市場のバランスをはかる。

2つ、拡大している域内外の需要と販路をより促進するため、市場の実効価格を引き下げることにより、EU農業の国際競争力を向上させる。

3つ、より粗放的な生産方法をすすめる。それによって環境保全をはかり、かつ過剰生産を抑制する。

4つ、生産条件不利な零細経営(more vulnerable enterprise)を保護するための補償制度をより確かなものとする。

5つ、大多数の農家ででの就農を維持し、同時に効率的な生産構造を創出するために、生産諸要素とりわけ農地の流動化を促進する。

こうした多方面の目的を達成するために、つぎのような具体的方策を講ずるとした。

4) EC-Commission, *The Agricultural Situation in the Community, 1992 Rep.*, pp. 9~29, 98~109, EC-Council, *Council Regulation No 1765~66/92*, (*Official Journal-EC, No L. 181, 1992. 7*) pp. 12~39.

なお、田代正一「EC共通農業政策の改革と展望」(1993年度九州農業経済学会報告)でも、92年改革の概要が紹介されている。

3) この点に関しては、不十分なが拙稿「EC農業保護政策における基本理念の変容」(熊本商大論集37巻-3号)で概括的に述べた。

A 価格支持・市場政策の改革

① 農産物支持価格水準の引き下げ。  
穀物、油糧種子、豆類、生乳・乳製品、牛肉などの支持価格水準を引き下げる。とりわけ穀物部門にその比重がおかれている。

すなわち穀物生産の過剰傾向をおさえ、FEOGA の保証部門の大半を占める価格支持費用を削減することを共通認識としているからである。具体的内容のなかで、おもなものをあげれば、

a) 穀物について、今後3年間のあいだ、支持価格水準を29%（その後約30%と修正された）削減する。すなわち現行実効指標価格である155 ecu/t を3年後には110 ecu/t とする。その代替に、共同責任課徴金制度 (Co-responsibility Levy) を廃止する。

b) 牛肉は、今後3年間で15%の支持価格の引き下げ。ただし過剰生産がしばらく続くとみられるため、介入量（最大保証限度量）の上限を設定する（現行75万t を1997年度までに35万t とする）。

c) 牛乳については現在の生産割当制を継続し、バター等の乳製品は3年間のあいだ支持価格を2.5%づつ引き下げる。なお、牛肉生産への依存度が高いアイルランドについては農家経営の安定を考慮して「牛肉屠畜奨励金制度」をとくに導入する。

② 農家の損失補償のための新制度の導入。  
穀物支持価格の引き下げによる農家の損失分については、つぎのような補償措置をとることとした。

a) 基準農地の15%以上を穀物生産しない休耕地とすること（セットアサイド）を

条件に、直接所得補償される。

b) セットアサイドの方法について、2とりの選択肢 (Rotational set-aside または Non-rotational set-aside) を導入する。

B 改革にともなう付帯措置

① より広い視野にたった農業環境保全をめざす。とくに、汚染をもたらさないで、より環境にやさしい生産方法 (more environmentally sensitive methods) をおこなう農家への積極的な援助制度を導入する。

② 農家はその農地の全部または一部を植林して森林化する場合に、金融的助成制度を新たに導入する。

③ とくに経営の自立化が困難な地域や農家において、希望にもとづいた早期離職を奨励するための特別計画を導入する。それは同時に、離職によって手放された農地が規模拡大をめざす経営体に用益されることにより構造改善にも役立つこと。

なお、この92年改革案を国際関係からみれば、ガット・ウルグアイラウンドにおける農業保護水準の削減をめぐるアメリカとのきびしい交渉の過程で、EUの主体性を保持しつつ、現実的な妥協の方向を示すためにも、改革は不可避であったといえよう。すなわち、1992年11月には、マクシャリー改革案の合意を踏まえて、アメリカ・EUの2者間協議による新たな農業合意が成立した（いわゆるブレアハウス合意）。そのおもな内容は、つぎのとおりである。

① 大豆やナタネなど、EUの補助金付き油糧種子の作付面積（現在約550万ha）を512万8,000haに減らし、これを基準に毎年最低10%休耕する。

② 輸出補助金付き農産物の輸出量を1994年

から6年間で、86～90年の平均を基準に21%削減する。

- ③ マクシャリー案合意によるCAP改革で、1993年度から導入されるセットアサイド農家への直接所得補償制度については規制外とする。
- ④ アメリカは、新ラウンドで認めたEUの新たな保護措置にはもはや異義をとらえない(いわゆる平和条項)。

## 2 CAP改革の基本方位

### —「緑のヨーロッパ」特別計画

#### 1) EUにおける農業生産構造の地域性

EUに加入している各国の農業生産構造あるいは経営構造において、それぞれ地域性があることはいうまでもない。そして各国の農政システムも、その地域的要因に対応した諸政策が累積されることによって、それぞれ独自の政策システムが形成されてきたわけである。CAPが、こうした地域性に大きく制約されながらも、その超克をめざしていることも事実である。

ここではさしあたり、EU農業の基本指標(表1)および域内の主要営農類型(9類型平均)<sup>5)</sup>における経済収支(表2)を素材に、各国における農業生産構造上のタイプなり地域性を概観してみよう<sup>6)</sup>。表3のように整理してみると、およそつぎの6つのグループあるいは類型に区分されるのではなからうか。

5) 9類型とは、8つの専業農場(食糧穀作、一般穀作、果樹園芸、ブドウ作、酪農、乾燥飼料、養豚・鶏など)と複合経営農場とに分類される。

6) EU各国の農業経営構造の特徴についての分析は、EC-Commission, *The Agricultural Situation in the Community, 1992 1993 Rep., T/20-21, T/48-53* (本文ではA. S. C., 1992と略記)を素材とする。

第1類型：イギリスにみられる「先進大規模借地・高生産性型」。

国民経済に占める農業の割合をみると、1988年現在の農業就業人口率は2.2%、対GDP比は1.7%と低いが、他方、1農場の平均経営面積は65.1haでその経営規模がきわめて大きい。また1経営平均純付加価値は3万9,000ecu、単位労働報酬は1万2,700ecu(当時の為替レート1ecu=160円として約200万円、ちなみに日本の同年の農業所得は1戸平均で96万3,000円)であり高い生産水準にある。

第2類型：オランダ、ベルギーの「中規模・高生産性型」。

農業就業率、対GDP比ともに低いのでイギリス型に類似するが、農場の経営規模は15ha前後でさほど大きくはない。しかし、1経営平均純付加価値はオランダが4万9,000ecu、ベルギーは3万1,500ecu、単位労働報酬はそれぞれ2万200、1万6,500ecuとイギリスを上まわり、EU域内でも最高水準にある。

オランダ農業の特徴の一つは、小麦、バレイショなどの土地生産性が高く、また乳牛1頭あたりの搾乳量も多く、全体として集約農業である。

第3類型：フランス、デンマーク、ルクセンブルクの「家族労作・中農経営型」。

農業就業人口率はEU平均の6～7%程度で農業のGDP比も平均並みかやや低いが、経営規模は30～35ha前後と相対的に大きく、純付加価値は2万～2万5,000ecu、単位労働報酬も1万～

近年におけるEU共通農業政策 (CAP) の改革理念

表1 EU 農業の基本指標

1988年現在

	総面積		人口		農場数		国内総生産に占める農業の割合
	km <sup>2</sup>	1,000ha	1,000人	全就業者に占める農業の割合	1,000戸	1農場当り平均経営面積	
ベルギー	30,518	1,395	9,883	↘ 2.7	93	14.8	2.2
デンマーク	43,092	2,817	5,130	6.3	87	↗ 32.2	4.0
旧西ドイツ	248,693	11,915	61,442	5.2	705	16.8	1.5
ギリシア	131,957	5,741	9,984	↗ 27.0	953	↘ 4.0	15.6
スペイン	504,765	27,110	38,996	14.4	1,792	13.8	5.2
フランス	549,118	31,354	55,873	6.8	982	↗ 28.6	3.5
アイルランド	70,283	5,701	3,538	15.4	217	22.7	10.3
イタリア	301,279	17,404	57,452	9.9	2,784	↘ 5.6	4.5
ルクセンブルク	2,586	127	375	↘ 3.4	4	↗ 30.2	2.4
オランダ	39,800	2,019	14,760	4.7	136	14.9	4.1
ポルトガル	92,071	4,532	10,287	↗ 20.7	769	↘ 4.3	6.4
イギリス	244,139	18,528	57,077	↘ 2.7	258	↗ 65.1	1.7
EU計	2,258,298	128,643	324,776	7.7	8,780	13.2	3.2

出所) EC-Commission, *The Agricultural Situation in the Community* (以下, A. S. C. と略記), 1989 Rep., T/20より加工。

注) 矢印は, EU 平均値にたいし, とりわけて高い (低い) 水準をあらわす。

表2 EU・主要営農類型 (全9類型の平均) における経済収支 (抜萃)

1988年現在

	経営規模		1経営当り平均額 (1,000ecu)		
	1経営当り平均農用地 (ha)	投入労働力単位	生産価額	純付加価値	単位労働当り家族労働報酬
ベルギー	23.8	1.67	↗ 79.4	↗ 31.5	↗ 16.5
デンマーク	32.4	1.08	↗ 77.2	20.5	↘ 2.7
旧西ドイツ	28.6	1.68	70.5	17.7	7.3
ギリシア	↘ 6.5	1.67	↘ 11.8	↘ 7.5	4.2
スペイン	24.8	1.24	↘ 21.1	↘ 9.0	7.4
フランス	↗ 40.8	1.63	↗ 61.6	22.7	↗ 10.1
アイルランド	36.3	1.28	28.4	12.6	8.4
イタリア	↘ 10.4	1.56	26.2	13.2	7.9
ルクセンブルク	↗ 48.5	1.67	↗ 77.5	↗ 25.1	↗ 12.8
オランダ	22.2	1.92	↗ 147.7	↗ 49.0	↗ 20.2
ポルトガル	17.0	1.92	↘ 12.9	↘ 5.5	3.1
イギリス	↗ 102.3	↗ 2.45	↗ 114.5	↗ 39.1	↗ 12.7
EU計	①	24.0	40.4	15.4	7.8
	②	22.2	1.51	41.5	16.5

出所) EC-Commission, A. S. C., 1989 Rep. および 1992 Rep., T/48より加工。

注 a) 各国欄は1988年数値, EU 計欄は①=1988年値, ②=1991年値

b) 1ecu=約160円



表3 EU加盟国における農業生産構造の地域性 (1988/90年 平均)

	農業就業 人口 %	1農場平均 経営規模 ha	1経営平均 純付加価値 (1,000ecu)	単位労働当り 家族労働報酬 (1,000ecu)	GDPに占める 農業の割合 %
EU平均	7.7	13.2	16.5	8.9	3.2
イギリス	↓	↑↑↑	↑↑	↑	↓↓
オランダ	↓	→	↑↑	↑↑	→
ベルギー	↓	→	↑↑	↑↑	↓
フランス	→	↑	↑	↑	→
デンマーク	→	↑	↑	↓↓	→
ルクセンブルク	↓	↑	↑	↑	↓
旧西ドイツ	→	→	→	→	↓↓
イタリア	→	↓↓	→	→	→
ギリシア	↑↑	↓↓	↓↓	↓↓	↑↑
ポルトガル	↑↑	↓↓	↓↓	↓↓	↑
スペイン	↑	→	↓↓	→	↑
アイルランド	↑	↑	→	→	↑↑

出所) EC-Commission, A. S. C., 1988, 1992 Rep., T/20, T/48

前掲の表1, 2にもとづき, 加盟各国の農業生産構造の特徴を類型化したもの。

b) 矢印は, 各項目のEU平均をもとに, ↑ (平均以上) ↓ (以下) → (平均並) をあらわす。

1万3,000 ecuであり, 相対的には高いといえる。フランスでは家族複合経営が発達している。ただ, 北部のパリ盆地では経営規模が大きい, 西・南部では小規模経営が多く, その地域性がみられる。また歴史的にも農産物輸出国として発展してきたし, CAPの価格支持政策の恩恵をもっとも多く受けているといわれる。

デンマーク農業の特徴は, 畜産(酪農・養豚・養鶏)と一般穀作を組み合わせた複合経営を中心とし, 大部分が自作農である。1988年の単位労働報酬が2,700 ecu(約43万円)で, わが国の半分以下であるが, これは酪農や家禽生産に特化している反面, 穀作や飼料部門でコスト割れしてマイナスの労働

報酬になっていることによるものと思われる(The Agricultural Situation in the Community, 92 Rep. T/48参照)。

第4類型: 旧西ドイツ, イタリアの「家族労作・中小農経営型」。

両国とも, 農業就業人口率は5~10%, 純付加価値はそれぞれ1万7,700, 1万3,200 ecu, 単位労働報酬は7,000~8,000 ecu(112~128万円)で, 全EU平均水準となっており, わが国の1.5~2 ha規模層の1戸当り平均農業所得水準に近い。

先進工業国として発展してきた旧西ドイツでは, わが国と同様に農業生産額の対GDP比が1.5%と低い。従来から構造近代化政策がすすめられており, 発展能力のある経営体を育成する一方,

零細規模農家の離農促進が図られている。全体として平均経営規模は拡大しつつあるとあってよい。

また、イタリアでは経営規模の平均が5.6haで、EU域内でも最小の規模水準であるが、実体としては、歴史的にみられる少数の巨大土地所有（ラティフンディウム）と南部を中心として大多数をしめる零細受益小作農（ミニフンディウム）との並存型といわれる。政策的な特徴としては、土地の収用と農場の新設、経営の集団化・協業化がみられる。

第5類型：ギリシア、ポルトガル、スペインの「後進零細規模・低位生産性型」。

これらの地域では、イギリス型とまったく対称的で、農業就業人口率が15～30%、GDP比も5～10%で国内生産に占める農業の割合が高い。経営規模の平均はギリシアが4ha、ポルトガル4.3haと零細であり、純付加価値はギリシアが7,500、ポルトガル5,500、単位労働報酬もそれぞれ4,200、3,100ecu（約50～70万円）とかなり低い。旧ECに加盟した時期が新しいため（ギリシアが1981年、スペインとポルトガルは1986年）、他の加盟国にくらべて、価格・構造政策の面で立ち遅れていることによると思われる。なおスペインでは経営規模と労働報酬においてEU平均水準ではあるが、大まかにみれば、やはりこの類型に属する。

第6類型：アイルランドの場合は、上のいずれにも分類できないようである。純付加価値、労働報酬からすればEU平均水

準であるからドイツ・イタリア型ともいえるが、平均経営規模が22.7haと相対的に大きく、フランス型にも近い。

各国は、以上に述べたようなそれぞれの自然条件や農業生産構造の地域性を活かして、域内分業の観点から比較優位にある各々の農産品に特化し、域内全体としての生産バランスをとるように相互の政策努力を積みあげてきたのである。しかるにその結果は、70年代後半から、穀物や乳製品などの主要産品を中心に生産過剰傾向があらわれはじめ、80年代にはそれが慢性化して、現在なお過剰傾向はつづいているといわざるをえない。

## 2) 「緑のヨーロッパ」特別計画——3つの柱

CAPのめざすところは、各国農業の地域性を配慮しつつも、単一市場、域内優先、共同財政の3原則を堅持して、いかに共通の農政理念のもとに統合化を進めるかということであって、CAP改革の歴史は、それへのたえざる批判と現実的適応の歴史であったといえる。しかし、たびたびの改革をとおして近年に形成されてきた政策方位は、創設期の画一的な価格支持・構造近代化政策による「効率主義」から転換し、条件不利地域への助成や環境保全型農業の推進にみられるような、いわば「地域主義」と「環境主義」への傾斜を強めてきている。一般にいわれる「緑のヨーロッパ計画」である。それは、以下の3つの柱が重構造的に組み合わされた政策体系となっているといえよう。

### (1) セットアサイドおよび粗放化政策

80年代なかばのCAP改革の動きをうけた88年理事会規則で、セットアサイド政策（過剰作物の生産制限ないし耕作放棄）に関する細則が

制定された。その大まかな内容は、つぎのようであった。

- a) 耕作物全体を対象とし、耕地の少なくとも20%を一定期間（5年計画と1年計画）にわたって休耕ないし転作する個別農家を助成する。
- b) セットアサイドした耕地の所得損失補填にたいしては、耕地の土質などの自然条件や灌漑実施状況などを加味して、年・ha当り100～700 ecuの範囲で加盟各国が独自に設定する。
- c) 加盟各国は必ずこの政策を導入しなければならないが（義務的参加）、農家の参加は任意（任意参加）。

この政策が導入された主要な理由は、いうまでもなく穀物の過剰生産が、価格支持制度のもとでEUの財政（とくに保証部門）を圧迫していたため、その生産量を削減することであった。しかし、農家の参加が任意のこともあり、この生産削減効果については当初から疑問視する声もあった。すなわち、①もともと収量のすくない劣等耕地がセットアサイドされること、②生産耕地がより集約的に利用され、かえって生産量が増大すること、③補償額の設定も国、地域によって大きく異なり、農家の同意が得られにくいこと、などであった。

政策の実施過程をみると、やはり生産削減効果は必ずしも充分ではなかったといえる。たとえば表4および表5によってみると、1988年から92年までに実施されたセットアサイド面積の全農用地に対する割合は、旧西ドイツで3.0%、イギリスではわずかに0.8%、11カ国平均でも1.3%にすぎない<sup>7)</sup>。こうした経過から、EU委員会としては、市場の均衡回復と財政負担の軽減のために、支持価格の引き下げ・市場原理への回

帰による改革の道を選択しはじめているといえる。

92年の改革では、前述したように「新セットアサイド政策（new set-aside arrangements）」が導入され、生産調整の方法がより具体的に提案された。ここでの大きな特徴は、支持価格水準の引き下げにともなう農業所得の損失部分を補填するにあたり、その「所得補償の前提条件」をより厳密にしたことである。その内容を要約して紹介しておこう<sup>8)</sup>。

穀物価格の引き下げ（3年間のあいだ30%削減）を主とする支持価格水準の削減にともなう農家の損失分については、つぎのような補償措置をとる。

- a) 現在利用されている耕作農地の15%以上をセットアサイド（耕作放棄ないし休耕）または生産増をもたらさない穀物へ転作すること。これを条件に、実施面積に応じて直接所得補償される。なお、所得補償の支払い額の算式はつぎのとおりとなっている。

補償額＝補償単価(CU)

×地域の基準収量(AV)×対象面積

また、改革案によると、今後3年間の域内穀物の制度価格水準の見通しは、つぎの付表にしめされる。

例えば、3年後の1996年度には穀物の境界価格（支持価格水準）は155 ecu（約2万5000円）/tと見込まれるが、予定される指標価格（域内の最不足地域であるドイツの

7) セットアサイド政策の旧西ドイツにおける適応状況については、中林吉幸『西ドイツの農業構造政策』（1992 日本経済評論社）175～185ページ、などに詳しい。

8) EC-Council, Regulation No 1765/92, Article 2, 3, 4, 5, 7 (Official Journal-EC, No L. 181, 92) pp. 13～16. The Agricultural Situation in the Community, 1992 Rep., pp. 11～12.

付表) 92年改革案による穀物の制度価格水準と予定補償単価

(単位: ecu/t)

	指標価格	境界価格	介入価格	補償単価(CU)
1993/94年度	130ecu/t	175	117	25
94/95年度	120	165	108	35
95/96年度	110	155	100	45
Commission 提案	(100)	(110)	(90)	(55)

出所) EC-Council Regulation 1765-1766/92 (Official Journal of European Communities. L. 181 Vol 35 July, 1992); The common agricultural policy in 1992, The Agricultural Situation in the Community, 1992 Report; pp. 9-17

デュイスブルクでのバラ卸価格で、境界価格に運賃諸掛りを加算して実効指標価格とされる)は110 ecu/tであり、29%の損失となる。その場合、この損失をおぎなうための補償単価を45 ecu (約7,200円)/tと設定している。

b) セットアサイドの方法は、2通りの選択肢を設けている。すなわち、

i) ローテーション・セットアサイド (Rotational set-aside)

現耕作地の15%を休耕し、休耕地 (Areas left fallow) を6年間でローテーションする。

ii) ノン・ローテーション・セットアサイド (Non-rotational set-aside)

休耕地ないし耕作放棄地 (released land)を固定する。その場合の率は、15%に上乗せして補償される。

c) 全生産量が92 t以下の穀作経営にたいしてはセットアサイドの条件は課せられない。

以上の、92年改革で導入された新しいセットアサイド政策の特徴は、過剰生産の抑制と共同財政の保証部門の支出を削減するという2つの効果を連動させるとともに、当初から自然景観や環境の保全をこそ目的とすべきであるという

認識がみられることである。具体的には、後述するように「改革の付帯措置」のなかで、①農用地の生産的利用に代わる植林、②環境に適した伝統的農法 (有機農法や粗放農業) の導入、③セットアサイドした耕地も環境保全に適した状態で維持・管理すること、などが強調されている<sup>9)</sup>。

つぎに粗放化政策であるが、「粗放化」とは、同一の農用地内における他の作物の生産増加をとまなわないで、ある特定作物の生産を、すくなくとも5年間継続して20%引き下げることと定義される。なお、粗放化にたいする援助は、すでに85年の“新構造政策”で基本的に謳われていたが、つづく87年6月、新構造政策の補強措置として布達された理事会規則 1760/87号のなかで、明確な制度として「生産の粗放化を促進するための援助措置」としてもりこまれた。具体的には、休耕、植林ないし非農業目的への

9) EUのセットアサイド政策とわが国のコメ生産調整政策とは、その基本理念において大きく異なるといえる。わが国の場合、コメの生産削減を唯一、最大の目標として実施され、その意味での政策効果は大きかった。しかしCAPにみられるような、農村地域の自然や生活環境保全という観点からの農地の多面的利用促進の方策は不十分ではなかったか。このことが近年、水田の荒し作りや耕作放棄地の増加をもたらす原因の1つとなっているのではなからうか。

転換,あるいは集約性の低い生産方法(低肥料,低農薬など)による場合,これを積極的に援助していこうとするものである<sup>10)</sup>。

こうした方法は,過剰農産物の生産制限対策であるとともに,地域の生態系や自然環境の回復と維持をはかろうとするものである。さらに,こうした役割を山地や条件不利な地域に定住する小農民経営が積極的に担うべきであるとし,かれらに対して,国土保全のためのコストであるという観点から,国民的合意のもとに直接補助による所得補償制度を導入している。

## (2) 山岳・丘陵地など,条件不利地域(LFA)への援助

EUの条件不利地域(Less-Favoured Areas,生産活動や生活上のハンディキャップを負った条件不利な地域,以下LFA地域と略称)への対策が開始される契機となったのは,イギリスの旧EC加盟交渉である。交渉の過程で,同国の「ヒル・ファーミング地域(気候,土壌,地勢のために粗放な家畜飼養にしか適さず,市場からも遠いために,通常の価格では経営維持が困難な地域)」の農家に対しておこなっていた既存の所得補助を,“拡大EC”のCAPにおいても共通課題として取り組むよう要請した。EC側代表団もこれを受けて検討し,委員会事務局で具体策の骨子が作成され,最終的には1975年の「山岳地・丘陵地および特定の条件不利地域の農業に関する理事会指令」(75/268号)として発効したのである。もっと遡ってみれば,西ドイツの農業構造政策にリンクさせて実施された1972年の「EC農業構造改善に関する3つの指令」(72/

159~161号)のなかに,LFA地域に対する特別計画の理念をみることができよう。しかしこれは,EC(とりわけ旧西ドイツ)の農業構造改善=経営近代化をめざす生産政策を一部補完するという位置づけでしかなかったといえる。

75年の指令によれば,LFA地域への特別計画は,

- ① 農業生産をとおしての農村景観の維持
- ② 離農(人口流出)の抑制
- ③ 農家所得の改善

などを目的として,対象地域への投資助成,個別経営や構成員に対し直接的所得補償(調整金)を支給することを主な内容としている。

1985年3月,旧ECは,新しい一連の共通農業構造政策を内容とする「農業構造の効率性の改善に関する理事会規則」(79/85号,通称“新農業構造政策”)を採択した。その第1条で,この政策の目的は「農業経営の効率性を改善し,その構造の展開を助けるとともに,自然資源を永続的に保全する」と謳われている。そして,ここにみられるLFA特別対策に関する内容(79/85の第13~第19条)の特徴は,75/268指令にみられる構造改善政策の一部補完としての位置づけが消え去り,山岳地などLFA地域にみられるつぎの3つの機能,

- ① 家族的小農民経営の安定化による「離農(人口流出)抑制機能」,
- ② 生産過剰を抑制するための「生産粗放化機能」,
- ③ 地域のもつ非経済的効用としての自然景観や生態系を保つ「環境保全機能」,

これらを積極的に評価し,そのための直接的所得補償や地域助成をすすめるというものである。なお,LFA地域の定義については,75/268指令第3条の規定がそのまま適用されている。

10) EC-Council Regulation No 1760/87, (Official Journal-EC, No L. 167, 87)  
R. Fennell, 前掲訳, 198ページ。

（地域区分の定義－3区分）

① 山岳地域（第3条第3項）

その高度のために並はずれて悪い気象条件を有するか、土地のかなりの部分が著しい傾斜状態にある地域で、エロージョン防止や保養需要に対応するために、農業が不可欠な地域。

（ドイツにおける具体的基準は、標高800m以上か、600～800mで大部分が傾斜度100分の18の山岳・丘陵地域）

② 過疎地域あるいは条件不利の農業地域（同第4項）

主として家畜飼養に向けた低収益の土地で、かつ最小限人口の維持ないし田園保全が必要な地域。

（ドイツでは、農業比較値 Landwirtschaftliche Vergleichszahlが28以下、1km<sup>2</sup>あたり人口密度130人以下、農業就業人口比率15%以上、の3基準を満たす地域）

③ その他の特別小地域（同第5項）

特殊な不利条件のもとにおかれているが、観光景域の保全ないし海岸線の保全などが必要な地域。

EU各国におけるLFA地域の面積割合をみると（表5）、1975年の指令により各国が当該地域をはじめ指定して以来、その対象面積は次第に拡大しており、1987年末では加盟12ヵ国の全農用地面積の52.3%に達している。

（施策の主な内容）

① 投資助成

個別経営および協業（共同の飼料生産、山地農民経営における施設や道路の建設、牧野改良など）にたいして基準条件より優利な助成（利子補給など）を行う。

② 直接的所得補償

一定の条件不利な基準を満たす個別農家や個人にたいして不利益調整金（移転所得）が支給される。この政策の根拠は「農業経営は景観保全の主要な担い手である」ということに求められる。山間や生産条件の厳しい地域に農家が定住し、過集約でない農業を営むことが地域の景観や環境の保全、国土の自然資源の保全に貢献するとみて、農業・農村のもつ非経済的効用＝社会的機能にたいして税金が支出されているのである。

こうした個別経営にたいする直接的所得補償（Zuschuß）を中心とした条件不利地域対策は、近年では社会政策的色彩が強められたとはいえ、もともとEU内の地域間の生産条件格差の解消をはかるための過疎地域対策として開始されたのであって、本来の環境保全政策が範疇的にふくまれるのかどうかは必ずしも明確ではないとする見解もある<sup>11)</sup>。

いずれにしても、当該地域の農家経営と優良地域の経営との所得格差は完全には解消されなくとも、直接的所得補償により格差の縮小に役立っており、また自然景観が保全されることにより、兼業としての保養地農業からの現金収入も期待しうるため、おおむね農民たちの営農意欲は高まっているといえる。

（3）環境特別保全地域（ESA）への援助

これは、自然の景観や環境保全価値のとりわけ高い地域を環境特別保全地域（Environmentally Sensitive Areas）に指定し、その域内の

11) 和泉真理「EC農業政策における環境保全への取り組み」（『農業と経済』1989年10月号、富民協会）59ページ。  
是永東彦・前掲論文、59～64ページ。

表4 耕地のセットアサイド (5年間制度)

Member State	Premium (給付金) 1990-91 (ecu/ha)	Land set aside (ha)				Total 1988/92
		1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	
Belgique/België	207 } LFA 269 }					
	362 sandy					
	518 sandy/silty	380	118	222	160	880
Danmark	112-431 depending on yield	n. a.	n. a.	4,596	8,217	12,813
BR Deutschland	300-600 based on land quality	167,775	52,208	79,854	74,538	374,375
New Länder	120-290 based on land quality	n. a.	n. a.	—	104,885	104,885
Ellada	LFA 150 non-irrigated 250 irrigated other 180 non-irrigated					
	300 irrigated	n. a.	250	250	213	713
España	121 LFA 143 other 197 } 257 } irrigated 344 }	25,047	13,858	28,264	36,000	103,169
France	I 195-312 } II 234-363 } Groups III 286-416 } of IV 325-455 } regions V 338-481 }	14,220	39,702	112,653	68,917	235,492
Ireland	242	1,141	438	187	1,686	3,452
Italia	380 LFA 400 other hill farms 440 plains 600 Po plains	93,756	234,972	242,761	150,358	721,847
Luxembourg	217	6	31	48	6	91
Nederland	700	2,535	5,919	6,667	252	15,373
United Kingdom	285 LFA 314 other	52,090	48,810	28,594	23,206	152,700
11ヶ国 Total		356,950	396,306	504,096	468,438	1,725,790

出所) EC-Commission, A. S. C., 92 Rep., p. 101~102

注) a) セットアサイドとは、耕地の休耕および粗放的手段による耕作。

b) LFA (Less favoured areas) = 条件不利地域

c) n. a. = 非適用

d) 加盟国のうち、ポルトガルは全域非適用

e) New Länder = 1990年10月のドイツ統一による新連邦

f) 1 ecu = 約160円

表5 EU各国の条件不利地域（LFA）における農地面積割合

(1987年10月現在) 1,000ha, %

	規則75/268による条件不利地域の農地面積				総農用地 面積 (d)	条件不利地 域の農用地 の割合 計/(d) %	特別小地域 の農用地の 割合 (c)/(d) %
	山岳地域 (a)	条件不利 地域 (b)	特別 小地域 (c)	計			
旧西ドイツ	351.5	5,745.2	113.9	6,210.6	12,196	50.9	0.9
フランス	4,411.0	7,346.0	666.9	12,423.9	31,069	40.0	1.9
イタリア	5,164.2	3,091.9	197.9	8,454.0	16,537	51.1	1.2
オランダ	—	—	31.9	31.9	2,018	1.6	0.8
ベルギー	—	314.4	—	314.4	1,438	21.9	—
ルクセンブルク	—	129.9	3.2	133.1	133	100.0	1.2
イギリス	—	9,858.3	0.7	9,859.0	18,795	52.5	0.0
アイルランド	—	3,878.7	—	3,878.7	5,771	67.9	—
デンマーク	—	—	—	—	2,888	—	—
ギリシャ	4,978.8	2,000.6	259.5	7,238.9	9,251	78.2	2.5
スペイン	5,937.9	10,431.4	668.2	17,037.5	27,304	62.4	2.4
ポルトガル	854.6	2,274.4	183.1	3,312.1	4,380	75.6	4.2
EU計	21,698.0	45,070.8	2,125.3	68,894.1	131,720	52.3	

出所) EC-Commission, A. S. C., 88 Rep., より加工。

注) (a)=規則75/268 (1975年) の第3条第3項該当の地域

(b)=同規則・同条・第4項該当地域

(c)=同規則・同条・第5項該当地域

農業者が環境保全的な農業（家畜放牧数の削減、低肥料・低農薬などの粗放化経営、耕作放棄など）をおこなった場合、一定の面積単位で補助金を交付するもので、生産抑制を伴うため、生産過剰への対策ともなる。

このESA制度は、もともと条件不利地域対策（LFA対策）のなかの特別メニューとして、その導入がはかられた。すなわち、前述の75年指令にもとづく条件不利地域の第3カテゴリーである「特別小地域」（Council Regulation 75/268の第3条5項）に関して、その基準改正の枠内で、「環境の保護と改善に合致する営農慣行をおこなう農業者への支援」が謳われ、環境保全地域の指定面積の割合を従来の国土面積の2.5%基準から4%基準へと拡大することが提案された。

しかし、イギリス政府は73年のEC加盟以来、一貫して環境保全のための明確な助成制度を主張していた。その背景には、イギリス国内における山地・丘陵地帯への画一的な所得補償システムが、面積規模の大きい経営へ特に有利にはたらし、かえって生産集約化と環境破壊的作用が現れていたといわれる<sup>12)</sup>。

こうしたLFA対策のネガティブな側面を考慮して、85年の“新構造政策”（Council Regulation 797/85）では、LFA対策とは切り離されたかたちの“ESAへの援助制度”がとくに盛りこまれた。その場合、援助の条件としては、次の

12) EC-Commission, A. S. C., 92 Rep., P. 108, 福士正博「イギリス—その農業と共通農業政策改革」『ECの農政改革に学ぶ』（1994, 農文協）, 133~139ページ, など。



点があげられた。

- ① 環境保全的農業生産を少なくとも5年間継続する農業経営にたいして、給付金を供与する。
- ② 加盟国は、対象地域、環境保全的農法(生産の集約度や家畜飼養の密度など)、給付金の額および期間等について独自に基準をさだめる<sup>13)</sup>。
- ③ EC 財政からの援助額(給付金の払い戻し)は、1 ha 当り100 ecu を限度とし、最高20年間支給する(その後89年に、150 ecu へ改正)<sup>14)</sup>。

92年改革案においても、「改革の付帯措置」のなかで環境保全型農業の推進が強調されている。

まず、農業生産と環境とのかかわりのなかで、環境保全的な方策をできるだけ多面的に取り入れるべきだとする。その方策の基本線は2つ。すなわち、①生産量を高めることのない粗放的農法を拡大し生産を制限すること、②農地の管理と自然資源の保護という、農家が担う公益的役割を重視することである。

そして加盟国は、こうした方策を実施するための効果的な地域プログラムを立法化することが求められている。

また、そのプログラムに参加するかどうかは各農家の任意であるが、参加農家は、一定の条件を満たす場合に、直接所得補償を受けることができる。すなわち、すくなくとも5年間のあいだ、つぎにあげる生産方法ないし営農方法を1つ以上とりいれること<sup>15)</sup>。

- a) 肥料の低投入または植物保護的な生産方

法、あるいは有機農法(organic farming methods)の継続。

- b) 穀物や家畜(羊などの中小家畜)の生産をより粗放的な形態に転換すること。
- c) 自然資源の保護、田園の景観維持などにより有効な方法を取りいれること。
- d) 耕作放棄された土地を維持・管理すること。
- e) 生産抑制ではなく環境保全という立場からセットアサイドを継続すること。
- f) その他、保養やレジャーに有効な農家経営。

なお、1992年現在では、加盟国のうち8カ国(ドイツ、デンマーク、フランス、イタリア、オランダ、ルクセンブルク、イギリス、アイルランド)で、“Council Regulation 2328/91”にもとづいた環境保全地域の指定と援助政策が導入されている。92年9月現在の指定面積は8カ国全体で約460万 ha に達する(表6)。そのうちの半数以上の56%がドイツ連邦国内(統一後の)で占められる。また、補償金を受給している農場数もドイツ連邦だけで4万780農家をかぞえ、全体の68%を占めている。

### 3 CAP 改革の示唆する 2, 3 の問題点

80年代から持続してつづけられてきたCAP改革は、92年改革にみられるように、ウルグアイラウンド交渉の過程でGATT体制を維持していくための国際的調整・妥協の産物としての側面をもたらした場合もあったといえるが、しかしその骨格は、変わることはない政策理念によって貫かれているといってよい。概括的な言い方をすれば、農業と工業との、農村と都市との、そして先進地域と条件不利地域との格差を

13) たとえば、1990年度の支給基準は、旧西ドイツで165 ecu/ha・年、オランダで355 ecu/ha・年など(EC-Commission, A. S. C., 92 Rep., T/138)

14), 15) *ibid.*, pp. 15~16

表6 EU域内の環境保全地域への援助状況

1992年9月現在

	利用農用地		補償金を受給した農場数	受給農場1経営当り平均農用地 (ha)
	うち、保全地域 (ha)	うち、補償金対象地域 (ha)		
デンマーク	127,970	—	3,459	8.11
ドイツ連邦	2,560,000	1,223,000	40,780	7.15
フランス	114,620	83,000	—	—
アイルランド	1,140	—	—	—
イタリア	944,430	820,740	6,038	37.98
ルクセンブルク	2,800	600	4	10.00
オランダ	75,800	27,000	5,013	5.34
イギリス	740,930	396,570	4,997	56.50
Total	4,567,690	2,550,910	60,291	14.23

出所) EC-Commission, A. S. C., 92 Rep., p. 108

注) ESA (環境保全地域) の設定は, Council Regulation 2328/91 による。

なくし、相互に補完しあいながらバランスのとれた地域定住社会を形成していこうとする、ヨーロッパに伝統的な地域均衡の思想、いわば農村地域の生活空間秩序 (Raum-ordnung) の保全という思想の存在である。

また、政策原理の変遷としてとらえるならば、CAP創設期よりつづく「効率主義 (市場原理)」に加えて、LFA対策にみられる「地域主義」、そして農業・農村のもつ多面的機能を重視した「環境保全主義」という3つの原理を重構造的に結合させた、いわばEU型のデカプリング政策への転換といえよう。そこにみられる政策的狙いについて、あらためて言及すれば、次のような点にある。

- ① 人口密度の維持：生産・労働条件の不利な地域からの人口流出（離農）を抑制することにより、失業率の増大を抑えること。
- ② 所得政策：地域に定住する個別経営や構

成員にたいする直接的所得補償によって、農工間あるいは農業内の所得格差を補完的に改善すること。

- ③ 生産過剰対策：セットアサイドや集約性の低い生産方法（粗放化）を奨励することにより、農産物の過剰化傾向を抑制（共同財政のなかの保証部門の負担を軽減）し、同時に農地の自然的生産力を持続させること。
- ④ 環境保全対策：山岳・丘陵地の景観や緑の空間を保全し、自然資源の価値を維持すること。

しかるに、こうした改革理念をもとに具体化されたプログラムの実施にあたって、その政策的整合性の面でいくつかの問題点も指摘されている。

1つは、価格支持制度による所得維持政策に

加えて直接所得補償方式が積極的に導入されたことによる農業保護システム上の整合性の問題である。前者はいわば「消費者負担型」の、少なくとも市場原理・価格原理にもとづく政策であるのに対し、後者は「財政負担型」あるいは「社会扶助型」の社会政策的保護である。それは92年の改革にみられるような、従来からの政策の変更（指標価格の大幅減率、2通りのセットアサイド方式の導入など）により生ずる大幅な所得損失分を補填するという、当面の限定された制度であるとしても、もともと個体間の市場競争原理にもとづいて発展してきた西欧社会において、社会扶助的な所得再配分制度が将来においても継続的に受容されうるのかどうか。

2つは、直接所得補償方式が、とくにイギリスなどで伝統的な「独立自営の企業者」という農業者の職能観念からすれば、相当の抵抗感があるのではないと言われる。しかし他方、ドイツやオーストリアあるいはイタリア北部のアルペン地帯などに存立する山地農民（Bergbauern）にたいしては、むしろ歴史的・伝統的に強い保護政策がつづけられているのであり、国民的合意も定着しているといえる。このよう

に、社会扶助的な所得補償システムの農業者への受容程度が、国家・地域間において必ずしも画一的に共通していないのではないか。

3つは、前述のようなLFA対策にしても、環境保全型農業への助成政策にしても、その対象地域、家畜飼養密度や投入資本財の限度、給付金の額などについては、実際には各国の独自の基準に依拠しうることになっているため、本来は、生産集約化の困難な地域に限定されるLFA指定が、現実にはより広範な地域が対象にふくめられる場合が多い。そのため、地域によっては、諸制度の組み合わせにより、かえって生産刺激効果や環境汚染をもたらしているともいわれる。

こうしたLFA対策および環境保全地域対策における直接所得補償方式がかかえる問題点は、わが国の『新政策』（1992年6月、農水省）や「特定農山村地域活性化法」（1993年6月）などで概念化され、これから推進されるであろう中山間地域活性化のための政策方位、いわば「日本型条件不利地域対策」のあり方を探るうえで、重要な示唆を与えているのではなかろうか。

（熊本学園大学経済学部）