

## 農業保護と環境保全：山内良一著『農業保護の理論と政策』について

深川，博史

<https://doi.org/10.15017/4494416>

---

出版情報：経済学研究. 64 (1/2), pp.77-84, 1997-09-30. 九州大学経済学会  
バージョン：  
権利関係：



〔資料〕

## 農業保護と環境保全

—山内良一著『農業保護の理論と政策』について—

深 川 博 史

はじめに

最近の学会では「農業保護と環境保全」というテーマがよくとりあげられている。1996年度の日本農業経済学会の共通論題のテーマは「農業と環境をめぐる現実と展望」であり、「農業環境政策の国際比較考察」や「農業環境政策と貿易問題」という報告が行なわれた<sup>1)</sup>。また同年の土地制度史学会のテーマは「WTO体制と日本農業」であり、環境問題との関連では「EU共通農業政策改革とWTO」という問題がとりあげられ、英国の環境保全政策について討論された<sup>2)</sup>。このように「農業保護と環境保全」という問題への関心は最近の学界においても高まりつつある。

本稿は、この「農業保護と環境保全」をテーマとした山内良一氏の著作『農業保護の理論と政策』（ミネルヴァ書房、1997年、308頁）の検討と評価の試みである。同書では、日本の中山間地域政策を念頭に置いて、主に欧州連合・共通農業政策（European Union・Common Agricultural Policy、以下EU・CAP）の改革過程における地域均衡・環境保全政策の分析が行なわれている。本書は、「農工間の均衡のとれた再生産構造への転換」<sup>3)</sup>という視点から地域均衡・環境保全問題を農業政策研究のなかに再構成しようとした前編、EU・CAPの地域均衡・環境保全政策とオーストリアのベルクパヴェルン特別計画の整合性を論じて日本への直

接所得償還制度の導入を検討した後編に分かれている。このようなEU・CAPにおけるデカップリング政策<sup>4)</sup>の本格的な導入は、今後の日本の農業政策へも影響を与えるものと思われる。

ところで本稿では、山内氏の書物そのものの検討に先だって最近の農業保護論について整理し山内氏の書物の位置づけを試みた。しかしながら、この整理については「環境保全」に関係のある主要な農業保護論に触れただけであり農業保護論全般はカバーしていない。ここでとりあげたものについても筆者の見落としがあるかもしれない、また立ち入った分析は行なえなかった。農業保護論の詳細な検討については別の機会を期したい。

### I 農業保護と環境保全

過去の農業保護論は、農業と他産業を比較し、農業が経済的に不利な状況にあることを強調・証明して、農業の保護を訴えた。農業従事者と他の産業の従事者の賃金を比較し、また農家の家計と非農家の家計を比較し、さらには、農産物価格と一般物価を比較した。それらは農業の条件が不利であることを明確に証明すればするほど、農業保護の必要性も高まり、農業保護の主張が裏づけられ、農業保護政策を支えることになる、という仮定に基づいていた。しかし実際には農業保護政策は年々後退し、不利な農業条件の証明は、農業が産業として衰退している現象を説明するものであっても、なぜその衰退を止めねばならないかの積極的な理由を提示するものとはなりえなかった。そして、そういう明確な理由がない限りは、条件の不利な産業を、国民全体の負担で追加的な費用を支出してまで抱えこむということにはなりえなかった。むしろ、ますます条件が不利になる産業をすべて抱えこめば、追加

1) 横川洋「農業環境政策の国際比較考察」では、EU・CAPの農業環境政策の実績評価やデカップリング政策の日本への適用が議論された。生源寺真一「農業環境政策と貿易問題」では、WTO体制発足による国際機関再編や多国籍企業が先導するフードシステムの再編が進行するなかでの農業保護や環境汚染の問題が扱われた。日本農業経済学会『農業経済研究』第68巻第2号、1996年。

2) 福土正博「EU共通農業改革とWTO」土地制度史学会、『土地制度史学』155号、1997年。

3) 山内良一、『農業保護の理論と政策』、ミネルヴァ書房、1997年、1頁。

4) デカップリング政策とは、生産刺激機能と所得補償機能、または価格政策と所得政策をデカップル（切り離す）したものの。

的な負担は増える一方であり、国内農業条件の相対的な悪化という状況下での農業保護政策の継続は国民的な批判的的となってきた。

しかし農業保護の根拠は、農業の不利な条件という消極的な理由のみに求められてきたのではなかった。食糧安全保障という積極的な理由も主張されてきた。平時においては国内食糧の不足は海外からの食糧の購入によって充たすことができるが、これが可能なことが国内の農業保護政策を後退させた理由でもあった。確かに、海外からの食糧輸入が無制限に可能であるならば、国際的に見て高い費用のかかる日本農業の保護政策は要らないかもしれない。戦争がなく国際物流が安全であり、天候による豊凶の差も無く国際的な穀物市場が常に安定していれば、そういうことになるだろう。しかし過去の歴史を振り返ると実際にはそうではなかったし、これからも常時、穀物市場が安定的であるという保証はない。

穀物商品の特徴は供給が不安定であり、特に非常時にその傾向が明確に現れる点である<sup>5)</sup>。国際市場に出回る穀物の量は世界の生産量のごく一部に過ぎない。特に米などはその傾向が強く、価格の変動幅が大きい<sup>6)</sup>。天候の不安定などによる不作の年に、日本のように高い購買力をもつ国が世界市場で大量に穀物を買えば、国際価格は高騰し、恒常的に国際市場に米輸入を依存する低所得国に大きな影響を与える。国際米価の高騰は米輸入国の隊列を襲うことになるが、その影響は低所得の国に始まり順次高所得の国に及んでいくであろう。最後に残された高所得国さえ安心ではない。国際市場に現物が残されている間はまだしも状況は良いが、不作が市場における穀物の枯渇という段階にまで達すれば、購買力を有しながら穀物は買えないという事態も想定される。そして穀物の他の商品と異なるのはまさしくこの点であり、食糧危機が一旦起これば、輸出国は国内の供給安定を優先し、海外市場に穀物を出さなくなる可能性も出てくる。そうなれば資金力のある輸入国でさえ穀物を買えないという事態も生じうる。戦争などによる国際物流機能の停止も結果的には同様の現象を引き起こすだろう。

このような事態に至れば、生産活動の停止だけでは済まない。人間の通常の生活が危機にさらされる。石油危機等は経済の混乱をもたらすが、これに対して食

糧危機はそれ以上の影響をあたえるという意味で、食糧は他の商品と区別されるべきだろう。それゆえ国際分業論において、食糧を他の商品と同列に論じるのは誤りである、というのが食糧安全保障による農業保護論の核心である。

ただこれらの議論も説得力を有しえなかった。食糧安全保障は随分以前から主張されてきたが、その間に日本の食糧自給率は年々低下してきた。その理由は何か。一つには、これらが平時ではなく非常時の議論であるためではないかと考えられる。何をもちいて平時としました非常時とするかは難しいところではあるが、恒常的でない、時には過剰もあれば不足もあるという、非常時の議論は、平常時の国民の、恒常的な負担のための、十分な説得材料となりえなかった。非常時に備えて平時からの備えを強化するという点で、食糧安全保障からの農業保護論は、平時の軍備増強と論法が似ている。冷戦体制の崩壊によって軍備増強論の説得力は低下した。冷戦体制が崩壊し、東西問題が消滅するとともに、各国の軍備増強論者は冷戦体制に代わる軍備増強の理由を探さなければならなかった。

農業の場合はどうだろうか。食糧安全保障は軍事安全保障とは異なり天候の影響が加味されるから、非常時ということを経済安全保障と同じ意味では捉えられない。冷戦体制崩壊後も天候による豊凶の差異は依然として残り、それにより食糧安全保障は脅かされるだろう。豊凶の差異をもたらす自然の影響はこれまでかなり制御されてきた。安定的な農業生産にとっては、洪水調節など自然の力を強引にねじ込み自然に対する支配力を強化することが必要とも考えられた。しかし、最近では環境や自然に対する考え方が変わり、自然とできるだけ調和していくことも重視され始めている。従来は、自然に対する支配力を強化することによってひたすら農業生産性を上昇させることに努めてきたが、最近では自然と調和的な農業生産に関心が集まり、これが農業保護に大きな意味を持つようになってきた。

環境問題が注目されるようになったのはなぜだろうか。安全保障が非常時の問題であるとすれば環境は平時の普段の問題である。環境問題は食糧安全保障に代わる農業保護の論拠としてではなく、環境負荷的な農業生産への反省から注目され始めた。そこには環境問題独自の背景があり、食糧安全保障との直接的な関わりは薄い。安全保障問題に代わり環境問題が注目され始めたことには、例えば、東西問題から南北問題への比重の変化という背景があり、これにつれて農業保護を取り巻く論調も安全保障から環境問題へと変わっていったと考えられる。環境問題への人々の関心の傾斜

5) 持田恵三、「アメリカ食糧戦略の成立」近藤康男編『第三の武器 一食糧一』お茶の水書房、1975年、51頁。

6) 井野隆一・田代洋一、『農業問題入門』、大月書店、1992年、233頁。

は、東西冷戦の終結と残された南北問題、南の開発の地球規模による影響と北の南への関心増大、そして開発のあり方を問う際に浮上した環境問題、という関連でも捉えられる。ここには東西問題終結による非常時の後退と環境という平時の問題の浮上という構図がある。

ただこういう文脈で環境問題といっても極めて幅が広い。北が南の環境に関心を寄せるのは、多くはその工業化に伴う環境汚染に際してであり、その農業開発ではない。むしろ先進国の農業のあり方を問う際に環境が注目されるという場合の方が多い。そういう意味で環境保全型農業というのは今のところ多投入型で環境負荷型の先進国農業を主な対象とした議論である。環境保全型農業が問題となる場合には、農業は環境に対してプラスにもマイナスにもなりうる、という観点から無条件の農業保護ではなく環境保全的な農業の保護を求めている。環境問題という応援を得て農業は再び活性化するのだろうか。

アメリカでは、低投入持続性農業 (Low Input Sustainable Agriculture、以下 LISA)<sup>7)</sup> が試みられている。これは農業の環境への負荷を弱める環境保全型農業である。欧州では、条件不利地域の保護が、80年代の過剰と農業による環境汚染から再検討されている<sup>8)</sup>。これらを受けて、日本でも農業・化学肥料多投入型農業の見直しが進められている<sup>9)</sup>。欧州では、環境のみならず環境保全、国土保全、景観保全、地域人口維持といった、農業の多面的機能を再評価している<sup>10)</sup>。

環境保全型農業にも問題はある。コストがかかるという点である。環境保全が目的であり、多投入による増産よりも環境保全を優先するという点で、無条件の農業保護よりも費用がかかる<sup>11)</sup>。費用という点から国民負担を見ると諸刃の剣となる可能性もある。農業が環境に有利だから農業を保護すべきというのではなく

て、環境に有利な農業を維持するには、通常の農業保護以上のコストがかかるということである。日本のように、農業保護のコスト負担でさえ国民的な合意が得られないところに、さらに環境保全という追加負担を呑ませることができるのかどうか難しいところであろう。

さて以上のような農業保護の論調のなかで、山内氏の著作は古典理論に立ち返り、農業保護と環境保全の問題を扱っている。本書の守備範囲は古典理論から社会主義農業まで幅広いが、中心は環境保全政策と農業保護の関係を扱った第3章及び第4章である。以下では、各章の要約を行ない、その後核心部分について検討することにした。

## II 山内良一著「農業保護の理論と政策」

本書の冒頭において山内氏は次のように述べている。

「我が国においても農政の苦悩は深刻である。わずか半世紀たらずの間に世界の工業大国へ変貌するなか、食糧供給産業としての農業はついに『無国籍化』させられてしまったといっても過言ではなからう。しからば、日本農業のサバイバルは不可能か。近年におけるさまざまな議論のなかから、新しい農政理念への転換を求める声も聞かれる。いわく農業が本源的に有する多面的な経済価値の再評価であり、環境保全型農業の推進である。やはり効率主義一辺倒に対する反省からである。むしろこうした課題が、現代における最も重要かつ鋭角な問題の一つであることはことはまちがいない。しかし、より進んで展望すべきことは、有機的生産たる農業が国内において健全な姿で存立しうるような、農工間の均衡のとれた再生産構造への転換をはかることではなからうか」<sup>12)</sup>。

以上の問題意識のもとにまとめられた本書の構成は次のとおりである。

### 序章 農業保護の現代的視座 —課題の限定—

[前編 農業保護の古典的命題]

#### 第1章 農業保護の古典的命題

—マルサスの農工均衡発展論—

#### 第2章 リカードウ・マルサス農業改良論争

[後編 農業の国民経済的価値と保護政策]

#### 第3章 EUの環境保全政策と農業保護

#### 第4章 EUにおける条件不利地域

12) 山内良一、前掲書、1頁。

7) 嘉田良平『環境保全と持続的農業』家の光協会、1990年、191頁。

8) 前掲、横川洋「農業環境政策の国際比較考察」79頁。

9) 井野・田代、前掲書、15頁。

10) 農業の多面的な機能や、環境との関連については、大内力「農業の基本的価値」(家の光協会、1990年)の1章及び5章において論じられている。

11) 嘉田良平氏によれば米国では必ずしもそうではない。「低投入農業が慣行農法に比べて経営的に決して劣るものではないことを示す」データが存在する。(嘉田良平「アメリカ農業における家族経営—その構造変化とLISAの動向—」、九州農業経済学会『農業経済論集』、第43巻第1号、1992年、10頁。

—オーストリア・ベルクパウエルン（山地農民）特別計画—

第5章 社会主義市場経済下の農業保護政策

付論 マルサス理論の現代中国における一つの投影

第6章 現代日本の農業保護政策

—中山間地域農業対策を中心として—

本書は6つの章からなる。前編の「農業保護の古典的命題」では、農業保護をめぐる政策論的基調をまず古典理論に求めようとした。後編の「農業の国民経済的価値と保護政策」は政策・現状編であり、「幾度かの海外での農村調査の経験もふまえながら、そこで展開される農業保護政策の多様な姿を描き出してみたい」<sup>13)</sup>という意図のもとにまとめられた。

序章「農業保護の現代的視座」

古典的マルクス主義の歴史認識からすれば、イギリスの穀物法をはじめとする当時の農業保護制度は、中世的遺物として打破されるべきものであった。国民経済の枠のなかで資本の論理が純粋な姿で貫徹する限り、農業生産への継続的投資は「非合理」とされ、そこから比較優位性原理に支えられる「国際垂直分業型」の貿易構造が生まれる。しかるに、こうした体制へ向かうなかで、一方において、国内における「多投入・環境負荷型農業」をつくりだし、食糧自給率の低下をもたらしてきた。

農業生産力の立ち遅れの本来的根拠は「私的土地所有・地代」の存在であり、そのことが資本蓄積阻害の要因となる。古典的マルクス主義農業理論は保護貿易をきびしく批判するが、それは自由主義段階にのみ貫徹しうる原則であり、19世紀から20世紀にかけて状況は変化し、先進諸国では様々な保護政策が導入されてきた。

ただ現在の保護政策については、農業・農村がもつ本来の基本的価値を見直す必要があり、とりわけ環境保全と農業とのかかわりについて、世界的な環境問題への関心の高まりを背景として、現代における農業保護の基本的視座の一つとしてとらえられるべきである。農業の国際化について、農業のもつ存立価値をたんなる経済効率主義＝近代化論からだけでなく、多くの非経済的効用をも含めたトータルな価値観から見直していくことが必要である。問題はその理念を現実の政策としてどのように具体化するのかということであるが、一つは、「環境財」の購入にたいする国民的合意形成の必要性、二つは、農業生産がもたらす「環境負荷」と

いう視点から「社会的純便益」を明らかにする必要、三つは、財政的助成制度を含めた社会的支援システムの必要性である。

第1章「農業保護の古典的命題 —マルサスの農工均衡発展論—」

穀物法論争におけるマルサスの初期論文を素材として穀物輸入制限政策論を整理し、さらに『経済学原理』のなかで展開される議論を検討してみると、政策論を支える経済理論として「農業投資拡大→地代増加→有効需要創出」という命題が示されており、そこから農村消費力の維持拡大が生産過剰傾向に対する安定装置となるという、国民経済の動態的発展観としての「農工均衡発展論」が導かれる。マルサスによれば、農業（農村）消費力は製造品に対する国内市場＝有効需要を創出する源泉として位置づけられるが、地主は奢侈品消費が多く、製造品に対する正当な需要は期待できないから、土地所有を分割し多数の需要者をつくりだす必要がある。

「政策論としての穀物輸入制限論」において、マルサスは、自由貿易及び制限政策のそれぞれにつき、一般的原理と、現下の特殊政策との2つの範疇のなかで考察を行ない、そこに見られる経済的プラスとマイナスの2つの効果をそれぞれ比較検討することによって、「自由貿易」と「制限政策」のいずれが「より得策であるか」ということを問題にしており、イギリス経済の実情からして制限政策を採用した方が得策であると結論した。こういう政策論を支える経済理論は、農業上の改良＝生産力増進と、それが利潤・地代におよぼす影響、さらにそこから派生する地代増進と国富増進との関連である。改良が利潤増加をもたらすとするとリカードウと地代を増加させるとするマルサスの主張を検討してみると、「確かにマルサスの批判は妥当のようにおもわれる」。リカードウは「即時的な効果」を問題にしているが、農業改良がもたらす効果はマルサスのように経済発展の動態的関連のなかで把握されねばならない。

マルサスの「農業上の改良＝生産力増大＝地代増加＝有効需要創出＝国富増進」という命題が、現下の政策としての穀物輸入制限論を支えており、そこには「政策論と基本的経済理論とを根底において合理的に連携づけているところの、政策論的基調としての農工均衡発展の思想」がある。そして「この論理の背景には、当時のイギリスがすでに過度の工業国になっており、農業は不況状態に陥っているという歴史認識があった」としてその歴史的背景が明らかにされる。

2章「リカードウ・マルサス農業改良論争」は、農

13) 山内良一、前掲書、3頁。

業改良論争にかかわらせて、当時の歴史的背景を把握しておくために、「穀物法廃止からハイファーム期（論争の頃よりやや時代は下がるが）における地主的土地改良投資の膨張の動向」をさぐってみたものである（）内著者。論争の時代背景について、人口の推移、小麦生産量および価格変動が追跡される。両者の論争は単に抽象的次元のものでなく、当時のイギリスがおかれていた時代状況を直視するなかで展開されている。産業革命と農業革命により農業生産力が上昇し、ナポレオン戦争後大陸からの穀物輸入が再開され国内農業は不況に直面した。1846年に穀物法が廃止され輸入自由化の後、生産費補償と地代防衛のため農業改良投資が進められ、ハイファームの時代が到来した。改良投資と地代の動向についてみると、18世紀末から19世紀に至る投資の実態は地代増大を求める地主的土地改良投資であった。以上を歴史的背景として、農業上の改良が利潤・地代に及ぼす影響を及ぼすかという点について、リカードの「農業改良＝利潤増進」論とマルサスの「農業改良＝地代・国富増進」論が再び検討される。

以下の後編では、日本の中山間地域政策を念頭に置いて主にEU・CAPの地域均衡・環境保全政策の分析が行なわれている。前編では「農工間の均衡のとれた再生産構造への転換」という視点から地域均衡・環境保全問題が扱われており、後編では、主にEU・CAPの地域均衡・環境保全政策とオーストリアのペルクパウエルン特別計画の整合性が検討されている。

### 第3章「EUの環境保全政策と農業保護」

近年のEUにおけるCAP改革は、地域均衡・環境保全政策の方向へ進みつつあるが、EUと個別農政の整合性という点に問題を残している。EUにおいて条件不利地域を抱えるオーストリアは、地域ではなく個別農家を対象とした直接所得補償制度を有する点でEUと異なっているが、オーストリア農政がEU・CAPに統合されていけば、オーストリア農政が有効に機能しなくなるという問題が生じてくる。

近年のCAP改革は、条件不利地域対策や環境保全政策にみられるように、農業・農村がもつ非経済的効用・公益的機能を重視する方向へと展開しつつある。とりわけ近年の改革では、「重層的な直接所得補償制度」が特徴的であり、これは生産制限にともなう所得損失部分への補償、条件不利地域への直接所得補償、さらに環境保全的農業への助成とが組み合わされた三重構造の直接補償システムである。この背景には、EUの農業保護政策における基本理念の変容がある。従来の保護政策の問題点は、価格支持が所得格差を拡大さ

せたこと、近代的大経営が展開せず小農の滞留をまねいたこと、そして価格支持による過剰生産と財政圧迫をまねいたことである。こういう問題に直面したことから、従来の画一的な価格支持・市場調整政策あるいは生産性重視の政策では有効に対処しえないとの認識が一般化して、生産構造近代化政策は地域助成政策へ変わりつつある。従来の生産構造近代化政策では、農産物価格支持→農産物の過剰生産→補助金つき輸出競争→財政負担の増大という悪循環が生まれた。この悪循環をいかに断ち切るかが各国の政策課題であった。新しい構造政策＝社会政策への転換においては、条件不利地域や環境保全地域への援助措置が組み込まれた。その狙いは、過疎化防止、景観保全と観光収入の確保、粗放化奨励による生産抑制にある。

新セットアサイド（休耕）政策では所得補償が導入された。セットアサイドによる過剰生産抑制と環境保全が連動しており、環境保全を条件としたセットアサイド政策が進められている。条件不利地域に定住する小農民経営に対して、国土保全のためのコストとして、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。山岳その他の条件不利地域（Less Favoured Areas、以下LFA）への援助は、所得移転（不利益調整金）により格差解消に役立っている。条件不利地域対策としては、定住する小農民経営の安定による離農抑制、粗放的農業による生産抑制、環境保全機能評価による直接所得補償や地域助成が行なわれている。環境保全地域（Environmentally Sensitive Areas、以下ESA）への援助は、環境保全価値のとりわけ高い地域を指定しており、国土面積の4%以下と決められている。環境保全的農業（耕作放棄、家畜放牧数の削減、低肥料・低農薬などの粗放化経営）を行なった場合には補助金が交付され、これは過剰対策ともなる。以上が、EU・CAPにおける重層的所得補償制度であり、過剰生産抑制と環境保全型農業が結合され、地域均衡政策と環境保全型農業が同時に推進されている。

こういう直接所得補償制度の政策的整合性に関する問題としては、以下のことが挙げられる。第1に、価格支持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。前者は市場原理を媒介とするのに対して、後者は「社会扶助型」である。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こうした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るかどうか。第2に、直接所得補償がもたらすネガティブな政策効果。LFAもESAも各国独自の基準に依存しており、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ころもある。第3に、共同財政の原則と直接所得補償方式との整合性。現実の制度実施に当たっては各国独自のプログラムで運用されており、各国政府による直接関与の割合の高いものもある。また、農業者の側からの評価にしても様々であり、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・地域間で必ずしも共通していない。

#### 第4章「EUにおける条件不利地域 —オーストリア・ベルクパウエルン（山地農民）特別計画—」

次に、CAP改革に関連してオーストリア農政の問題が検討される。オーストリア農政の特徴はベルクパウエルン（山地農民）特別計画にある。オーストリアには農家周辺の採草地や放牧地を利用し、高地牧野と結合させて酪農を中心とした伝統的な家族経営が広範に存在する。そこでは、営農も生活もきわめてきびしく、栽培作物もごく限られ、大半は自給用である。この地域の担い手たちがベルクパウエルンと呼ばれ、農家戸数の38%を占めており、政府の直接所得補償制度による助成の対象となっている。ベルクパウエルン特別計画においては、ベルクパウエルン経営の「生産機能」改善のみならず、アルプス地方の土壌侵食や雪崩などの自然災害を防ぐための「環境保全機能」の改善、あるいはフレムデンフェルケア（保養地農業）にみられる「保養機能」や「外貨獲得機能」、そして地域の農民の定住性に支えられた、人と人との「心の交流」、といった多面的な波及効果を期待している。

ベルクパウエルン特別計画とEUガイドラインの相違点の一つは直接所得補償制度にある。オーストリアでは条件不利地域助成政策の差別化・個性化が進められており、地域全体を一括して指定するEU・CAP方式ではなく、オーストリア・アルペン地域に定住する個別農家を対象とした「経営困難度区分方式」により指定基準をもうけている。ベルクパウエルン経営を困難度に応じて4段階に区分し、さらに各段階を「認定評価額」によって4つに細区分する。したがって、ベルクパウエルン経営を、それぞれの経営上の困難度に応じて16の区分に分け、各々に年間3,400シリングから16,500シリング（約38,000円から182,000円）の直接補助金が支給されている。

これがEU基準に統一されるとどうなるか。ベルクパウエルン特別計画では地域別ではなく農家別にして個別農家を16区分しており、EU基準では補償の受給資格を失うベルクパウエルン経営が生じてくる。EU・CAPのLFA対策における地域指定の直接所得補償は、ベルクパウエルン特別計画と比較すると、現実の

生産条件の不利性ないし経営上の困難度を測るに不十分である。また、ベルクパウエルン特別計画には、農業生産に関わらない直接補助（フレムデンフェルケア経営農家に対する客用ベッド数に応じた補助）があり、大経営より小経営の方に補償額が傾斜配分されるよう配慮されているが、EUガイドラインは、家畜保有頭数や経営面積規模を助成条件としており、EU・CAP規則の適用により小経営は受給資格を失い、大経営は補償額を増やされて生産を刺激することになる。

先駆的なオーストリア農政ではあるが、EU・CAPのもとで導入されているLFAに対する助成制度の枠組（EUガイドライン）のなかでベルクパウエルン特別計画はその政策的効果を継続して発揮することは難しくなる。EU・CAPのもとでのオーストリア農政の対応と対抗の関係が注目される。

#### 第5章「社会主義市場経済下の農業保護政策」

中国では1970年代末からの「現代化政策」のもと、急速な市場経済化・開放政策が進められ、農村経済においても個別経営の性格の強い「家族請負生産」が全国的に拡大していった。78年以降人民公社制度が解体していくなか、家族請負経営が拡大し、80年代の初めには90%以上が家族請負制へ移行した。しかし、現実には農地の零細・分散化、耕作放棄や管理不足さらに農村若年労働力の激しい流出などさまざまな問題が生じてきたため、政府は1980年代後半から積極的な調整策を打ち出した。それは農村内の生産組織の見直しであり、生産請負制の集団生産組織への再編である。

付論の「マルサス理論の現代中国における一つの投影」では、中国版マルサス理論ともいべき馬理論が紹介されている。

馬氏はその「団団転＝総合的均衡」理論において、「現在の中国では人口が多く資本蓄積が非常に少ないということは重要な矛盾である」と指摘し、人口急増をもたらす問題点として、1、消費が多く資本蓄積を遅らせていること、2、工業と農業との生産性の格差が大きいままで（労働者一人当り純生産額比較で、工対農=50：1）、工業化の足をひっぱっていること、食糧増産の必要が軽工業の原料となる経済作物を減少させ、資本蓄積に有利な軽工業に影響を与え、これは間接的に重工業の発展を遅らせること。食糧増産の必要にもかかわらず一人当りの耕地面積が減少していること、を示した。そして人口抑制を提案しているが、その効果として、農工業の労働生産性が高まる、農民の収入や生活水準が安定化する、農村中心型工業や軽工業が発展し資本蓄積が期待できる、科学技術研究が進む、などを挙げている。

馬氏は、農業と工業（とくに消費財生産工業）との均衡発展を基軸として、貿易をも含めた国民経済循環の一つのモデルを提示している。これはマルサスが説くところの動態論的経済発展観に通ずるものがある。

第6章「現代日本の農業保護政策 — 中山間地域農業対策を中心として —」

EU・CAP改革やオーストリア農政に比べると、日本の農政改革への道のりは遠い。日本の「新政策」の理念をみると、その基本的な施策として、1、地域産業の振興と定住条件の整備、2、地域資源の維持管理などが挙げられており、中山間地域農業への政策対応を迫られていることがわかる。日本にも地域対策はあるが日本の場合、EUの直接所得補償システムに対して、地域を一括指定して財政投資や融資制度を実施している。この点に、日本とEUの政策理念としての大きな違いがある。日本でもEUのような条件不利地域への所得補償制度の導入が検討されたが、我が国では各地で多様な農業が展開されており、対象地域や農家の限定を一律の基準で行なうことは技術的に難しいこと、職業人たる農業者への直接的な所得補償は国民のコンセンサスを得ることが困難なことなどの事情から、その導入が見送られた。しかし今後の日本の農業を考えた場合には、地域に定住し、農業経営や地域資源の維持・管理に積極的に取り組んでいこうとしている農家や団体・組織に対しては、国土の公益的機能や景観保全の現実的な担い手としての評価が与えられるべきであり、そのためのコストとして、所得格差を補完すべく直接的所得補償をふくめた財政的負担を惜しんではならない。その際には、経営の改善をはかるための援助だけでなく、環境保全をどのような具体的な施策として実施していくかが重要である。

以上が本書の要約である。EU・CAP改革とオーストリア農政の部分がやや長くなったが、この2つの章が本書の中心であり詳述した。以下、本書について幾つかコメントしたい。

### III 日本におけるLFA対策導入の展望

第1に、前編ではマルサスの農工均衡発展、後編では農業保護政策が中心的に扱われているが、前編と後編を通して読むと両者の関係が比較的希薄に思える。

本書の前編では、マルサスの「政策論」に注目しており、農工均衡発展を、政策を支える論理という視点から扱っている。政策の意味を問うという点で、マルサスをより現代的に解釈していくことをめざしており、農工均衡発展の後に農業保護政策がおかれている。農

業保護政策では主にEUの地域均衡・環境保全政策が扱われており、農工均衡発展の先には地域均衡・環境保全政策が想定されている。地域均衡・環境保全の支援システム形成に当たり、国民的な合意を取りつけるための論理が地域・環境問題とは別に必要であり、それがマルサスに端を発する農工均衡発展である、と評者は解釈した。この場合の農工均衡発展は、地域均衡・環境保全の推進役として位置づけられる。環境保全と農工均衡発展の関係は、「マルサスが展開する『代地＝農業剰余＝有効需要の創出』という命題を『農業剰余＝農業環境保全コスト』というように、より現代的に解釈していこうとする試みが始まっている」という叙述にも示されている。ここからも、農工均衡発展は環境保全と一体ではないものの、ひと組のセットを構成していると理解される。

もしこのような評者の把握で良いとすれば、本書の叙述からは農工均衡発展と地域均衡・環境保全政策が統一的にはなく別個に検討されているという印象を受ける。やや乱暴な章区分かもしれないが、序章から2章及び5章の付論は農工均衡発展であり、3・4章及び6章は地域均衡・環境保全政策となる。前編では地域・環境問題が先の方に想定されているが、後編になると、第5章の付論を除いて地域均衡・環境保全政策が中心的に扱われており、農工均衡発展に関連した具体的展開の叙述は5章の付論を除いて見られない。このことから前編は農工均衡発展、後編は地域均衡・環境保全政策が中心で、両者の関係が比較的希薄であるという印象を受ける。

ただ問題意識の理論通りに現実の方がまだ展開していないということになれば、評者のコメントは無理な要求になるのかもしれない。理念的な農工均衡発展は実際には建設途上と模索の過程にあり、その姿が西欧農業の政策動向ということになるだろうか。そうであるならば、この問題は農業保護政策のあり方を示した西欧農業の分析によってかなり補われていると言える。理念的な農工均衡発展の具体像は西欧農業の政策展開によって代置されるということになろう。西欧農業の政策展開は日本から見れば先進的であり、農工均衡発展の理念が、問題を抱えつつも結果としては実現されつつある。

そこでは、西欧の条件不利地域対策や環境保全政策にみられるように、農業・農村が持つ公益的機能を重視する政策へ農業政策がむかいつつあることが明らかにされる。なかでも改革の柱とされるのは、「重層的な直接所得補償制度」であり、セットアサイドにとまなう所得損失分への補填制度、条件不利地域への直接的

補償制度、さらに環境保全型農業への助成とが組み合わされた3重構造の補償システムである。

第2のコメントは、この補償システムに関連している。

本書ではEUとオーストリアにおける「農家指定型」の直接所得補償制度が検討され、EU方式およびEU・CAPに包摂されるオーストリア農業の問題点が指摘された。また日本の条件不利地域にも直接的所得補償をふくめた財政的負担を惜しむべきでないことが、主張された<sup>14)</sup>。本書の記述にもあるように、さまざまな問題点を抱えるEUの直接所得補償制度は日本への導入に際しても検討を要する。例えば、価格支持による所得維持政策に加えて直接所得補償方式を積極的に導入したことによる農業保護システム上の整合性の問題。著者によれば、前者は市場原理を媒介とするのに対して、後者は「社会扶助型」である。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こうした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るのかどうか、という問題がある。

評者はこの点について、EUよりも日本社会の方が直接所得補償制度を受入れ難い条件を備えており、日本への導入についてはEU以上に難しいのではないかと考えている。評者の知見では、西欧社会は競争のスタートラインをそろえるということに異常なまでの神経を使うが、日本ではそういうことはない。社会的公正を前提に競争を繰り広げる西欧社会と、社会的公正という競争の前提を持たない今の日本社会では、同じ市場競争原理といってもその影響が異なってくるのではないだろうか。西欧社会の市場競争原理は、なりふり構わぬ競争と誤って日本には解釈されており、「社会扶助型」農政導入の国民的合意形成は、西欧社会に比べてなかなか難しいのではないかと思われる。

第3に、以上の問題を解決した上でのことだが、直接所得補償制度については、EU方式とオーストリア方式のどちらの所得補償方式が日本農業にとって望ましいのだろうか。EUガイドラインは、家畜保有頭数や経営面積規模を助成条件としており、規模に比例した補償額が支給される。一方、オーストリアのベルクパウェルン特別計画では、経営の困難度が高いほど、また農

家の統一評価額が低いほど補助金の額が高くなる<sup>15)</sup>。さらにフレムデンフェルケアなど農業生産に関わらない直接補助があり、大経営より小経営の方に補償額が傾斜配分されるよう配慮されている。大経営より小経営に有利な所得補償方式が採用されているのであるが、日本に導入する場合に、どちらの所得補償方式が望ましいだろうか

第4に、EU・オーストリアとアジア・モンスーン地帯の日本では、農業生産形態が異なり、直接所得補償制度は日本の実情にあわせて修正されることになる。この点について、著者はEUの「農家指定型」は日本になじみにくくして「組織指定型」も考えられると述べている。この「組織指定型」は過疎化する日本の中山間地域に対応した独自のものと考えられるが、どのような道筋で地域資源の維持・管理を担う組織形成の展望を描けば良いのだろうか。換言すれば、補助対象としての農業組織形成の具体像はどのようなものだろうか。

以上はいずれも難しい問題であるが、日本への直接所得補償制度導入に際しては議論されるべきことであろう。こういう問題が残されていることを著者ならば熟知していると思われるが、ここではあえて問題として提起した。日本型LFA対策には中山間地域対策として大きな期待がかけられており、著者ひとりにとどまらずLFA対策に関心を持つ人々によって広く考究されるべきことであろう。

著者は、オーストリアのベルクパウェルン特別計画という視点からEU・CAPと各国農政の整合性を論じて、将来の日本へのLFA対策導入を展望し、これまでにない新鮮な問題提起を行なっている。著者は、EUの条件不利地域対策は「地域均衡政策」の一環という指摘を行なっているが、日本の農業政策について地域均衡という視点からの問題提起は新しいものであり<sup>16)</sup>、今後議論を呼ぶものと思われる。また中山間地域農業という地域問題や環境保全型農業に注目が集まる現在の日本において、先進的な欧州農業を検証し、地域均衡・環境保全政策を経済的に支えること、及びその仕組みにまで立ち入って分析しているという点で、今後の日本農業に指針を与えるものであろう。本書が多くの人々によって幅広く検討されることを望みたい。

14) この問題は1996年度の農業経済学会大会でも前掲の横川洋氏らによって討論されている。この「合同討論」では、現在の農業環境政策が抱える問題が浮き彫りにされた（「合同討論」日本農業経済学会『農業経済研究』第68巻第2号、1996年、115頁）。

15) 田代正一、山内報告に対する「コメント」、九州農業経済学会『農業経済論集』第47巻第1号、1996年、45頁。

16) 上野重義・河野正、山内報告についての「総括」、九州農業経済学会『農業経済論集』第47巻第1号、1996年、48頁。