

論 說

石井 圭一

1. はじめに

わが国の新農業基本法（食料・農業・農村基本法）は、食料の安定供給の確保，多面的機能の発揮，農業の持続的な発展，農村の振興を基本理念に掲げ，1999年に制定された。とりわけ，「国は，中山間地域等においては，適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により，多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずるものとする」として，「わが国農政史上初」の中山間地域等直接支払制度を，2000年度より導入することになった。

1992 年の CAP 改革や 1993 年に終結した GATT ウルグアイラウンドを経て、農産物の価格支持から直接支払いによる農業所得政策への移行は、その程度の問題はあれ、先進国農政の規範となった。このとき国際貿易交渉の上では、直接支払いは生産を刺激せず、交易を歪曲しない農業支持の形態と位置付けられる。

本論では、むしろこのような規範的な接近からはなれて、政府や公益団体等より経営体に給付される補助金のうち、CAP改革による生産補償金を含め、所得の一部となる補助金を経営補助金とした。概念的には、固定資本の形成に対する助成を目的とした投資補助金と区別しただけである。価格支持が画一的であるのに対して、所得支持の一形態である直接支払い、もしくは経営補助金は多様である。経営補助金を機能的に捉えることで、新たな農政の展開を積極的に予感できるのではなかろうか。

2. 経営補助金の導入の背景

労働と土地の流動性が一定程度確保される慣習や制度に支えられながら、農業構造の調整はまず、フランス基本法農政による離農推進や農地の流動化により、また深刻な農産物の過剰が発生した後には、農産物価格の下落を媒介にして展開した。しかし、交易条件が悪化する中で、構造調整が進んでも低所得問題を抱える部門もしくは農業地域は残った。むしろ、農業生産の優等地域への集中や経営の専門化により、低所得部門は特定の地域に偏在し、地域農業の所得問題となっている。

本稿の詳細については、農林水産政策研究叢書第1号『フランス農政における地域と環境』（平成14年2月）を参照されたい。

価格支持の後退が農産物価格の下落をまねく時、差別的に所得の低下を補う政策手段が経営補助金である。価格支持による所得分配は、生産される数量に応じて作用するのに対して、経営補助金による所得分配は給付対象や給付要件を設定することにより、差別的な所得分配が可能である。

所得政策の手段としての経営補助金の最大の長所は、特定の区域や部門に対象をしぼることができる点である。経営補助金には自然災害に対する補償金のように一時的に支給されるものもあるが、その多くは、毎年、特定の給付対象に対して単価が設定されて支払われる。

早くから経営補助金の対象部門となったのは、条件不利地域に対する補償金を始め、20余年にわたる実績がある牛や羊飼養の畜産部門であった。畜産部門を中心に経営補助金の導入の背景をながめると次のようになる。

その第1は、自然条件に起因する生産条件の不利に対する恒常的な年払いの経営補助金である。フランスでは1972年に制度化され、1975年にはEC司令268/75によりEU構成国全体に拡大した。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。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。

生産条件が不利な地域では、傾斜による機械化作業の制約、排水不良や低温による作物の生育の制約により生産に要する費用が高い。このため、農業所得は生産物価格の低落にいつそう影響されやすい。EU諸国における条件不利地域は地中海諸国を除くと、気象条件や土壌の特性から、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。

第2は、粗放型畜産を対象とした繁殖メス牛に対する経営補助金である。条件不利に対して講じられる措置は特定の地域を対象とするが、生産条件の不利と部門政策には密接な連関がある。条件不利地域においても、輸送費用が極めて高価な時代には地域内で消費する穀物等を生産していたのであり、草地型畜産は比較優位に基づき地域的に特化した結果である。

1980年に開始された繁殖メス牛生産奨励金の政策的な意図は、牛乳を販売しない畜産経営の所得支持を行うことであった。すなわち、酪農経営から副産物として産出される肉牛の生産と、肉専用の繁殖メス牛による肉牛生産の差別化である。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牛肉の過剰を引き起こすことになった。ただ、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、乳価はその他の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、牛肉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をなす。

第3は、1992年のCAP改革で実施された穀物の政策価格の引き下げを期に、自給飼料用のトウモロコシを穀物生産補償金の給付対象としたことである。これは、サイレージトウモロコシを自給生産する畜産経営と、購入穀物飼料に依存する畜産経営のバランスをとるためであった。すなわち、穀物価格の引き下げにより後者の生産費が低下するからであり、政策変更が両者の競争条件を変えてしまうからであった。このときに導入された草地奨励金は、農業環境政策の一環として実施されつつも、サイレージトウモロコシを自給飼料として活用する集約的な畜産経営に対して、草地酪農や草地畜産経営が被る相対的な補償格差に起因した。

このように導入時期や、変更される政策の性格が異なったとしても、経営補助金はいずれも何らかの政策変更が直接的な所得の低下や、競争条件が変化することによって生じる所得の低下をもたらすであろう時に導入されてきたことがわかる。

3. 環境保全と経営補助金

EUにおいて環境保全を目的とした経営補助金は、1985年の農業構造の効率改善に関する規則797/85第19条の中で、「自然生態の保護の要請に合致した農業生産手法の導入や継続に寄与し、農業者の適正な所得を確保することを目的として、加盟国が環境保全区域において特別な措置を講じることを認める」と定めたことに始まる。農業景観や生態系の維持管理、国土保全機能などが、農業生産活動による外部経済として列挙できる。フランスでは当初、その適用の遅れの事実から適用に対する消極性や躊躇の表れが一樣に指摘されてきた。しかし、CAP改革を補完する措置として定められた92年新規則の適用を通じて、環境保全を目的とした経営補助金は定着しつつある。

この背景には、農業の集約化や営農放棄により、営農行為によって生産される環境財の供給が低下したこと、他方で環境財に対する新たな需要が喚起されたことがある。ところが、農業者が営農活動を通じて、伝統的な景観保全や自然災害のリスク軽減に寄与しても、公共財としての特性が極めて強い市場が成立せず、その対価は評価されない。農業環境政策における経営補助金は、このような公共財の生産に対する報酬もしくは対価として農業者に給付されるものである。給付単価の設定は、環境保全にかかる営農手法により被る損失、もしくは営農行為がもたらす追加的な費用を補填する水準を原則とし、経済的な誘因として20%まで加算されることが認められている。

保全の対象である環境は様々であるが、環境保全を目的とした営農行為の是正の仕方は大きく二つに分けられる。一つは粗放的な草地の維持管理であり、二つは集約的な耕地利用の粗放化である。

景観やビオトープの保全、山火事の延焼や雪崩の防止など、もっとも環境と調和的であると考えられているのが所得の面で脆弱な粗放型畜産である。このため、生産物価格が低落傾向にあれば、環境保全の前提となる営農の継続性が危惧される。生産物価格の形成を市場にゆだね所得の減少を容認するのであれば、環境報酬に対する政策介入を強めなければ

ばならないだろう。しかし、このことは、環境保全的行為によって生じる費用増分、もしくは所得減分が補償単価を決定するという現行のルールに反するという矛盾をはらんでいる。

他方、集約的な農業による環境負荷の軽減を図る場合、農業者の参加を高めようとすれば、価格支持や政策価格の引き下げに対する所得補償によって所得が引き上げられた分、高い単価が設定されなければならない。このことは、政策の公平性の問題を引き起こしている。農業者の理解と関心を高め、農業者の参加を促すには、経済的な誘因を提示するだけでは達成されず、農業者に対する指導・普及活動の重要性が示唆される。

集約的な農業生産に対して、汚染の軽減を促す補助金を給付することは、財政負担も大きく正当な根拠にも乏しい。集約的な農業に対する環境政策として、地方公共団体、農業指導機関、飲料水監視当局等と農業者の対話を促す制度が構築されつつ指導事業が展開している。

4. 農政の地域化と経営補助金の可能性

フランスの60年農業基本法下における農業構造政策は、「人道的」な離農政策を包含することにより、経済効率と社会的公正の両輪を配することで成立した。これは、社会一構造政策とも呼ばれる政策体系である。これは効率性をもとめ、集約化し農業総生産を引き上げるとともに、離農を促すことで1人当たりもしくは1経営当たりの所得を向上させ、他部門との均衡的な所得水準を達成し、農業者の厚生を高めることを意味した。しかし、他方で生産本位の効率化による生産立地の集中や集約化による環境破壊を招いた。

さて、フランスにおいても1999年に新農業基本法が制定された。同法が理念とする持続的発展（経済、社会、環境）の視点では、このようなプロセスにどのような修正を施そうとしているのだろうか。

簡潔に言えば、社会的配慮とは農業構造のいっそうの再編を望まないということであり、環境的配慮とは投入財依存型の集約化を望まないと言い換えてもいいだろう。フランスにおいて農業構造の調整余地については、これまで以上に小さくなっている。経営面積の拡大と集約化に制約がかかり、かつ生産物の市場価格の低落傾向が見通されるならば、労働集約性を高めるような経営適応が重要な選択肢のひとつとなる。

労働の生産物には、市場で評価される生産物とされない生産物、すなわち環境財・サービスがある。市場で評価される労働集約型の生産物は、高品質で高付加価値型のそれであり、貸し別荘や民宿といったルーラル・ツーリズムも含まれよう。そして環境財・サービスの生産に寄与する環境保全的行為も労働集約的である。

このような労働集約的な生産物は地域的な個性をもつものが多く、大量取引されないため、価格を操作する市場介入は成り立たない。こうして、緻密な単価設定や政策設計のローカル化が可能な経営補助金が新たな所得政策の手段として期待される。

このような地域農業の振興と環境保全という政策課題は、農業経営における農業生産の自己完結性が破れたところに発生する。農業生産の自己完結性とは、個別農業経営が他

の経営と協力することによって得られる個別の利益、もしくは社会的利益がないこととしておこう。わが国における水稻作をみると、生産手段である水利設備は不可避免的に一農業経営の支配を超えたところにあるし、生産調整は多数の零細な経営が個別に対応したのでは著しく効率が阻害される。また、中山間地域において深刻ないわゆる担い手問題は、個別経営が再生産される条件が整わず社会的な利益を損なっているところに表れる。こうしてわが国における個別経営の自己完結性の破れを前に、集落を媒介にした施策が講じられてきた。

他方、フランスにおいて、不可避免的に個別経営の支配を超えた生産手段は見当たらないし、生産調整の制約は個別経営内における生産体系の修正により吸収される。また、限界地域における担い手問題は、個別経営の再生産、すなわち離農経営と青年農業者による経営取得のバランスを回復させることが目標であり、経営規模の拡大を制限しつつ農業経営の多角化を通じて所得機会を拡大し、個別経営の存続を確保する条件整備が政策課題となっている。

しかし、不可避免的に個別経営の自己完結性が損なわれるのが、一つに高品質生産物を基礎にし産地を新たに形成したりそれを強化する局面であり、産地固有の生産規範を作り出す場面で表れる。二つは環境保全である。伝統景観の維持や水質保全、ビオトープの保護は一定程度の面的な集積が必要であり、それが確保できなければ個別経営の取り組みは大きく減殺される。環境保全に対する経営補助金の給付対象は、あくまでも個別経営の営農行為のあり様であるが、ローカルレベルにおける「共同取組み」^(注)を媒介とすることが要請される理由である。

経営補助金は単価設定や給付対象区域、あるいは給付を受ける農業者の特定など、対象者を限定できるほか、特定の要件を付加することにより政策的な誘導が可能である。その一例が、ローカルレベルにおける「共同取組み」を一定の要件とした政策設計である。

フランスの「共同取組み」は任意の区域もしくは部門を対象に、様々な組織や団体が独自に振興構想を打ち立て、具体的に取り組むべき項目を作成するプロセスにある。環境保全や特定の農産物の振興に適した地理的範囲が行政区域と一致するとは限らない。経営補助金の設計をめぐる「共同取組み」は、地域農業をめぐる新たな地理的範囲を模索する機会にもなっている。

経営補助金の多様性はその長所であり、地域固有の必要に応じて要件設定を行える。行政技術の発展とともに、経営補助金を媒介に農業政策をいっそうローカル化することが可能となろう。

以上のように環境保全や地域農業の振興をねらった経営補助金を設計するには、地域の取り組みが欠かせない。わが国の直接支払制度でも、それぞれの地域で工夫が凝らされる過程で試行錯誤が続くことになろうし、数多くの試行錯誤が制度の発展に役立つだろう。

(注) 「共同取組み」の原語は"la démarche collective"もしくは"le cadre collectif"である。環境保全や汚染削減を目的とした経営補助金や農法指導のほか、EUの農村振興政策の一環をなすプログラム、また99年新農業基本法により導入された経営地方契約(CTE)などで「共同取組み」を通じた地域固有の施策や事業の設計が行なわれている。