

フランス農政における地域と環境

石井圭一 著

本書の課題は、欧州随一の農業生産国であるフランスを対象として、条件不利地域政策や農業環境政策の展開について、それらの政策手段である経営補助金の含意を踏まえながら検討することである。

第1章では、持続的発展を政策理念として掲げた99年新農業基本法の制定の背景について、90年代における農業構造と農業財政の展開、補助金と農業所得の関係の実態を通して明らかにした。

その背景の第1には、農業経営の補助金依存の高まりと補助金の一部経営への集中がある。それは、農政の正当性と公平性の問題を顕在化させた。第2に、農業構造の変化の加速である。農業経営の減少や大規模経営の農地集積は、農村社会の脆弱化に帰結するだけではない。近年の構造変動は、高齢の低所得経営の引退を促し農地の流動化を円滑化する社会—構造政策の余地を狭めた。

経営面積の拡大と資本の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せるならば、労働の集約化を志向した経営適応が唯一の選択である。労働集約型の生産物には、高品質生産物があり、市場で評価されない生産物、すなわち環境財・サービスがある。高品質生産物を基礎にした産地を形成するには、産地固有の生産規範を作り出す必要があり、伝統景観の維持や水質保全、ビオトープの保護には、一定程度面的な集積が必要である。ともに、個別経営の戦略を超えて、ローカルレベルの組織化が要請されるという共通点がある。

経営補助金による所得分配には、多様なパターンがありうるという特性があり、価格支持による所得分配のように、中央集権的な一元性の制約はない。地域農業や農業環境にみる地域固有の政策課題は、経営補助金を媒介としながら、フランス農政を分権的農政へと促しているといえる。

第2章では、フランスにおける農村振興政策の展開について、諸々の制度の改革を伴いながら展開していく過程が明らかになった。一つは、部門別省庁の調整や地方レベルにおける決定機能の強化、広域行政圏の設置、市町村合併の試みや組織化の推進が、農村振興政策の形成と表裏をなしていることである。二つは、農村振興を含めた地方経済の振興や地方の整備について、国と地方政府あるいは地方政府どうしによる協議や契約により、対等な資格で互いの権限を行使する仕組みが構築される過程にあり、分権的な農政の制度基盤が準備されつつある。

また、農村地域振興における農業関連施策の特徴をみると、従来の農業構造政策が選別的に直接、農業者個人を対象にしたのに対して、農村地域振興における農業関連施策は、最終的には個人に帰属する補助金であっても、地域あるいは集団を媒介とした施策の形成が模索されながら展開していることがわかる。

第3章では、条件不利地域において支配的な草地畜産を中心に、種々の経営補助金の導入の経緯と農業所得への寄与について検討した。生産過剰を背景にいち早く介入価格の引

き下げとともに、所得補償的な経営補助金が導入されたのが、草地飼料を基盤とした畜産部門であった。しかし、農業構造の再編は、生産条件の優れた地域だけでなく、条件不利地域においても遜色ないテンポで進んだ。ハンディキャップ地域補償金や繁殖メス牛補償金にみられる小規模経営の優遇は、中長期的に農業経営数を維持する役割を十分果たすことはなく、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いえる。

第4章では、特定の営農行為の遵守を要件として、農業者に給付される補助金を活用した農業環境政策の課題と限界を明らかにした。粗放的な草地の維持管理を目的とした施策の対象経営は、一般に脆弱な所得構造をもっている。しかし、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、農業所得とリンクする余地はない。市場政策による所得形成機能が今後いっそう低下する場合、環境保全にかかる固有の営農行為を切り離して、報酬単価の算定を行うのでは、農業所得を維持し農業経営の存立を図ることで、環境を保全することは困難ではないかと考えられる。

他方、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、正当な根拠が弱い。第5章では、集約的な農業に対する環境政策として、農業者と基礎的自治体、農業指導機関、飲料水監視当局等の対話を促す制度に注目した。このような政策手法は、農業者による社会的な認知の希求を促す社会的誘因措置ということができる。