

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 8 日現在

機関番号：32682

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22580264

研究課題名（和文）EU条件不利地域政策変更と主要加盟国の対応に関する実証的研究

研究課題名（英文）An empirical Study on Less-favored Areas Policy of EU and the member states' response to the policy change

研究代表者 市田 知子（ICHIDA TOMOKO）

明治大学・農学部・教授

研究者番号：00356304

研究成果の概要（和文）：

ドイツでは農地総面積の5割強が条件不利地域（LFA）であり、さらにその9割が地域指定基準変更によって削減対象とされている。これらの地域では気象や土壌などの自然条件が厳しく、収量が低く、さらに兼業機会や観光資源も乏しく、全体的に所得水準が最も低いことから、バイエルン州政府などは地域指定に反対し、支給額の増大を求めている。一方、フランスのLFAでは青年農業者助成、粗放的な家畜飼養に対する優遇を行い、国民的な合意もあることから、やはり地域指定解除には反対意見が多い。

研究成果の概要（英文）：

In Germany over 50% of the total agricultural used land is less-favored, of which 90% is targeted to be excluded and no more LFA because of the EU Commission's proposal for new area definition. As natural conditions such as the weather or the soil are severe in these areas, a yield is low, other job opportunities and the tourist attractions are poorer, and income level is the lowest, the Bavarian state governments claims against the EU proposal and asks for increase of the allowance. In France, farmers in LFA have received various assistance from governments, not only LFA allowance, but special financial support for young farmers and premiums for extensive livestock breeding. As the governmental assistance for LFA farmers is generally accepted based on national consensus, numbers of people are against EU proposal.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	700,000	210,000	910,000
2011年度	700,000	210,000	910,000
2012年度	100,000	30,000	130,000
年度			
年度			
総計	1,500,000	450,000	1,950,000

研究分野：農学

科研費の分科・細目：農業経済学・農業経済学

キーワード：共通農業政策・条件不利地域・ドイツ・フランス・地域指定基準・農政改革・EU・中山間地域

## 1. 研究開始当初の背景

EUの条件不利地域政策（以下、LFA政策

と略記）は1975年来実施されており、自然条件、社会条件が農業生産上不利である地域

にいる農業者に対して、その経営面積や家畜飼養頭数に応じて一定の補償金（LFA 補償金）を支払うものである。農業を継続することによって、地域の人口を維持し、併せて田園空間を保全するという根拠に基づいていた。しかしながら、時代とともに条件不利地域においても農業人口が減少する一方で総人口は増えているため、農業の維持が人口減少の歯止めになるという理屈は通用しなくなってきた。同時に、条件不利地域の指定基準、支払対象、支払単価などは各国の裁量に任せられたため、指定範囲や支払い対象が次第に増え、財政負担も招くようになり、政策としての合目的性が問われるようになった。とくに 90 年代以降の EU の東方拡大は、条件不利地域の範囲や支払対象を制限する動きに拍車をかけた。

2005 年以降、LFA 補償金は「山間地域における自然的ハンディキャップ支払い」または「山間地域以外でハンディキャップのある地域の農業者に対する支払い」として、「農地の継続的な利用によって田園空間の維持、ならびに持続的な農業システムの維持と促進に貢献する」ような、すなわち農業活動による二次的自然の維持のための政策手段としてのみ用いることになっている。

以上のような流れを受けて、2009 年 4 月に EU 委員会が示した変更案では、まず、地域指定基準に関して加盟国の裁量範囲をなくし、EU 域内で統一する。EU の統一基準に含まれるのは気温（作物生育上の不利をもたらす低気温および高気温）、土壌（粘土質、塩分、水分バランスなど）、傾斜度などの気候的、生物学的、物理学的な性質のみであり、従来はあった人口基準は含まれない。また、この地域指定基準が適用されるのは、山間地などの明らかに自然条件が悪い地域ではなく、条件不利農業地域、または普通条件不利地域と呼ばれる地域である。さこのような変更案は指定地域の大幅な縮小をもたらすことから、加盟各国に波紋を投げかけている。

## 2. 研究の目的

本研究では、2009 年に EU が提示した LFA の地域指定変更に関する正確な情報収集を行い、かつ加盟各国の政策対応、とくに地域指定からはずれた地域に対する措置、農村地域政策全般に与える影響を現地調査等によって明らかにする。また、このことにより、我が国における農村地域政策、とくに農業・農村の多面的機能を発揮させるための中山間地域直接支払および農地・水・環境保全向上対策の今後の方向付けや、WTO 農業交渉に関して政策提言を行うことを目的とする。

## 3. 研究の方法

(1) 概略：本研究では LFA 政策見直しをめぐ

る各国や各州政府の政策対応や EU 委員会との交渉過程を正確に把握するとともに、大幅見直しが農業経営の所得や農村の多面的機能に与える影響について、現地の研究者の協力を得ながら明らかにする。

(2) 調査対象：本研究の調査対象国はドイツ、フランスとし、22 年度はフランス、23 年度はドイツにおいてそれぞれ現地調査を行う。この両国を選定する理由は、いずれも LFA 政策を多く実施していること、また、とくに今回の地域指定変更が大きく影響すると目されること（次ページの地図参照）、さらに中央政府や州政府の試験研究機関において実証的な研究が進んでいるため、協力体制が得やすいことなどである。

(3) 文献調査：EU の関連文献を購入またはインターネットで入手し、地域指定変更の経緯、指定基準の詳細、各国の反応や政策対応などについて明らかにする。

(4) 現地調査：フランスにおいては、農業・食料・漁業・農村省を訪問し、EU の LFA 指定変更案への政策対応について聴き取りと資料収集を行う。また、国立農学研究所 (INRA) の協力を得ながらモルヴァン地域を訪問し、地域内のコミューン（市町村）、県などの自治体の他、代表的な農場を訪問し、地域指定がはずれた場合の対応、農業者の意向について聴き取りを行う。

また、ドイツではバイエルン州を調査対象とする。ミュンヘン工科大学資源経済研究室、もしくは連邦政府の農村・森林・漁業研究所（J. H. von Thünen 研究所）の協力を得ながら、新しい基準のもとで LFA 指定からはずれると目される同州北部の市町村、ならびに代表的な農場において地域指定変更についての意向、対応策などについて聴き取りと資料収集を行う。同時に、州食料・農林省にて、同州としての政策対応について聴き取りと資料収集を行う。

以上、EU 諸国との比較のために国内の中山間地域において直接支払制度の実施状況について調査を行う。

(5) とりまとめ：最終年度 (24 年度) では、研究成果のとりまとめを行う。EU およびドイツ、フランス各国、各州政府の政策対応や EU 委員会との交渉過程を正確に把握するとともに、地域指定の変更が農業経営の所得や農村の多面的機能に与える影響について明らかにする。さらに、日本の中山間地域直接支払制度や農地・水・環境保全向上対策の今後の方向付けに関して時宜を得た情報提供および政策提言を行う。

## 4. 研究成果

(1) EU と日本の比較の視点

現在、EU では「ポスト 2013 年」の農政改革に向けて作業が進められている。27 ヶ国も

の加盟国の中で旧加盟国と新規加盟国、財政状態のよい北欧と逆に財政難に苦しむ南欧の間での予算配分が問題となっている。共通農業政策の中であって、条件不利地域政策は農業の継続により農村の人口維持と景観保全を行うための政策として 1970 年代から実施されてきた。だが、国によって地域指定基準が異なることから批判が多かった。EU 委員会は 2009 年、指定基準の統一を加盟国に対して提案し、「ポスト 2013 年」農政改革のなかでも重要な課題として取り上げている。新しく地域指定基準とされるのは気温、土壌、傾斜度などの自然科学的な性質のみであり、従来はあった人口基準は含まれない。この地域指定基準が適用されるのは、山間地などの明らかに自然条件が悪い地域ではなく、条件不利農業地域、または普通条件不利地域と呼ばれる地域である。このような変更案は指定地域の大幅な縮小をもたらすことから、各国政府は対応に追われている。

一方、日本で 2000 年から実施されている中山間地域等直接支払は 3 期目に入り、「寄り合い回数が増えた」、「使い勝手がよく、現場のニーズに合っている」など高い評価を受け一方で、集落協定参加者の高齢化、協定の継続困難など、構造的な問題をかかえている。

以上のような現状を踏まえ、最終年度である 24 年度には、EU、とくにドイツとフランスの条件不利地域政策、および日本の中山間地域直接支払を比較検討した。結果は以下の通りである。

#### (2) ドイツの調査分析

ドイツでは農地総面積の 5 割強が条件不利地域であり、さらにその 9 割が今回、削減の対象とされている条件不利農業地域である。この条件不利農業地域の約 15% (90 万 ha) が新しい基準により指定がはずされると見込まれている。

EU の提案については二通りの見方がある。一つは、ドイツがこれまで条件不利地域の指定に用いてきた農地評価指数 (頭文字をとって LVZ と略される) が EU の統一基準に近く、それゆえ他国よりもスムーズに適用できるだろうという見方である。一方、指定基準のうちどれか一つでも満たしている農地の面積が市町村の農地総面積の 66%以上なければならないという提案については批判的である。EU 提案のような行政上の市町村単位での把握では粗すぎるという批判である。

ドイツのなかでも特に条件不利地域の面積の大きいバイエルン州に EU 提案の地域指定基準が適用された場合、26 万 ha が新たに指定される一方で、州中央部の条件不利農業地域を中心に 46 万 ha が指定解除され、差し引きでは 20 万 ha が減少するとされている。このような地域では、もともと気象や土壌な

ど自然条件が厳しいために収量が低いことに加え、兼業機会や観光資源も乏しく、全体的に所得水準が最も低い。飼料作経営 (草地で行う粗放型畜産経営) についてのみ 1ha 当たりの所得を比較すると、山間地域が 1,122 ユーロと最も高く、次いで非条件不利地域 (990 ユーロ)、中心地域 (867 ユーロ)、条件不利農業地域 (759 ユーロ) となっている。LFA 補償金の割合を見ても条件不利農業地域では 7%に過ぎず、中心地域 (14%)、山間地域 (10%) に比べ恩恵を被っていない。山間地域のような観光資源やツーリズム関連の就業機会もなければ、補償金の厚遇もないために、所得は最低レベルにある。バイエルン州政府は、LFA 補償金がなくなれば条件不利農業地域での離農がますます進み、田園景観の維持もできなくなることを案じ、新基準適用に反対し、支給額の増大を求めている。

#### (3) フランスの調査分析

一方、フランスにおいて今回の地域指定基準変更は、条件不利地域政策の確固とした定着ぶりと同時に EU 主導の農政改革の進め方の課題を浮き彫りにしている。条件不利地域の特典は条件不利支払いだけではなく、とりわけ、青年農業者助成をはじめとした投資助成の優遇措置に根付いているため、当該地域の損失は大きい。条件不利地域支払いでは、普通条件不利地域において穀作経営や酪農経営を対象に組み込まず、粗放的な草地利用の繁殖牛や羊・ヤギの生産のみを対象としてきた。比較的収益性が低いとされる粗放的な経営を対象とすることにより、条件不利地域支払いの制度に対する国内的な批判はほとんど聞かれない。条件不利地域のゾーニングに関する改革論議は国内から発生することはない。

他方で、各国、各地域に対する裁量性の高い政策措置の場合、裁量によって培われたポリシーミックスが独自に展開しうる。すなわち、フランスでは人口の維持や農業経営数の維持が求められる条件不利地域において、若手農業者の定着を促す目的から青年農業者助成制度の優遇措置を講じてきた。欧州委員会が透明性や公平性、効率性等の観点に基づく EU 政策の整合性を求めれば、条件不利地域のゾーニングの変更に見られるように、各国、各地域で実施されてきた施策の体系の整合性を損なうリスクがある。

#### (4) 日本の中山間地域等直接支払の現状

日本については、2010 年農林業センサスの結果から中山間地域の集落機能が弱体化し、これまで一つの農業集落内で完結していた地域資源の管理や営農面での共同、さらには生活面における相互扶助といった活動のすべてを、単独の集落で対応していくことが困難になりつつあることが明らかになった。集落単独でできる活動と複数集落での連携が

必要な活動を整理し、各活動に応じた機能的な組織対応＝共同化を図っていくことが求められている。だが、これら広域型の集落営農組織が、今後、中山間地域等の担い手不在型集落の農地の受け手となるためには大きな課題がある。それは、中山間地域という圃場条件の制約から、組織が経営体として自立するのは容易なことではなく、経営効率を追求していけばいくほど作業効率の悪い圃場を引き受けることができなくなるからである。

そこで、重要な意味を持つのが中山間地域等直接支払制度である。同制度は、1期対策の5年間だけを見ても、耕作放棄地の発生防止効果は大きく、協定締結集落では地域資源の管理から農業生産面での共同化へと展開している様子もうかがえた。また、集落内での話し合いが活発化することによって、耕作放棄地の防止のみならず、集落の活性化にも大きな効果を発揮しており、集落間での連携を図っているところほどこれら活動へ積極的に取り組む傾向が見られた。だが、3期目に入った現在なお、同制度の基本的な制度設計は、制度開始当初から大きくは変わっておらず、対象農地の基準や区分、交付金の単価はほぼ10数年前のままである。

したがって、例えば広域型の集落営農組織や個別経営が、中山間地域の担い手不在型集落の農地を引き受けても十分経営が成り立つような単価設定の見直しや対象地域の細分化、さらには財政状況が厳しい自治体に対する財政負担割合の軽減等についても早急に検討する必要がある。最も重要なのは、本制度の恒久化を図ることであり、長期的な視点から安定的な制度となるように真剣に議論すべき時期にきている。

#### (5) 政策の日欧比較

第一に政策目的についてである。EUの条件不利地域政策(LFA補償金)は1970年代に始まり、2004年のCAP改革(フィッショラー改革前)までは、農業の継続による人口維持と田園空間の保全を目的としていた。2005年以降は農地の継続的な利用による田園空間の維持を目的としている。一方、日本の中山間地域直接支払は2000年に開始され、農業生産の不利性の補正(生産性の向上)による多面的機能の発揮を目的としている。地域指定基準の変更によりますます田園空間や自然資源の保護に特化するEUとは対照的に、日本の政策の目的は実際には集落活動の活性化、都市住民との交流など多様化し、曖昧になっている。納税者への説明責任の点で問題になることが懸念される。

第二に地域指定基準とその妥当性についてである。EUは従来、地域指定の詳細を各国に任せていた。2009年の変更案では、気象学、土壌学、生物学的特質が農業生産に不利な地

域に限定し、かつその基準を一律に適用するとしている。一方、日本では林野率(または平地率)、人口集中地区からの距離、傾斜(100/1以上)を基準として対象地区を定めている。日本の場合、EUのように客観的な条件不利性を規定するための基礎的データがなく、かつ人口減少が進み、集落機能が低下するなかで、農地の現況や所有関係をいかにして確認するかが問題である。

第三に補償金(交付金)単価設定の根拠、妥当性、農家所得への影響についてである。EU各国では、政策変更の提案前から、支払単価が普通の条件不利地域よりも山間地域、畑地よりも草地に手厚い傾向にある。また、ドイツやフランスに見るように、地域(州)や作目、家畜種などによって細かい差異を設けている。一方、日本では畑地より水田に手厚く、かつ傾斜に応じて交付金単価の設定がなされているが、後者の場合、1/20以上の急傾斜と1>100以上の緩傾斜という二つの区分しかなく、適用が困難な面がある。地域や圃場の現状を反映し、かつ煩雑になりすぎない単価設定が望まれる。

第四に農業生産以外の所得獲得機会とその影響についてである。ドイツやフランスの事例に見るように山間地域には観光資源があり、チーズ等の加工品販売によるブランド化もなされているのに対し、普通の条件不利地域にはそれらに乏しい。一方、日本の場合、中山間直接支払の協定集落の中でも比較的若手がいて、それゆえ都市との交流を活発に行っている所もあれば、高齢者のみでそうした活動もできない所もあり、二極分化している傾向にある。農業生産以外の所得機会、所得の程度については日欧ともに客観的なデータに乏しい状況にあり、今後、事例調査を含めて現状を把握していく必要がある。

#### 5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計7件)

- ①市田 知子、EUにおける直接支払いの意義—農政改革の経緯から—、農業と経済、78(3)、2012、60-68、査読無
- ②市田 知子、EUの「ポスト2013年」農政改革とドイツの動向—条件不利地域政策を中心に—、農業および園芸、87(3)、2012、371-378、査読無
- ③石井 圭一、EU牛乳生産割当の移転と制度運用—フランスに見る行政介入型の運用例から—、農業経済研究報告、43、2012、1-14、査読無
- ④石井 圭一、EUの直接所得補償制度の評価と課題—フランスを中心に—、レファレンス、729、2011、65-86、査読有
- ⑤市田 知子、EU農政改革によるクロス・コンプライアンスの影響、圃場と土壌、42(4)、2011、7-16、査読無

⑥石井 圭一、フランスの有機農業振興—有機献立給食の普及をめざして—、No.1543、2011、59-64、査読無

⑦石井 圭一、EUからみた直接支払制度のあり方、農業経済研究、82(4)、2011、270-276、査読有

〔学会発表〕(計4件)

①市田 知子・石井 圭一・橋詰 登、条件不利地域政策の変更と現場の対応：日欧比較の視点から、2013年度日本農業経済学会特別セッション(2013年3月30日)、東京農業大学

②市田 知子、条件不利地域政策に関する日欧比較の視点とドイツの現状分析、2013年度日本農業経済学会特別セッション(2013年3月30日)、東京農業大学

③石井 圭一、フランスにみる条件不利地域施策の実績とゾーニング見直し論議、2013年度日本農業経済学会特別セッション(2013年3月30日)、東京農業大学

④石井 圭一、有機農業の振興と社会事業への浸透—フランスのコカーニュ農園から—、2012年度日本有機農業学会大会(2012年12月8日)、東京農工大学

〔図書〕(計6件)

①市田 知子、ドイツにおけるバイオマスエネルギー利用とその実態、茂野隆一他編、復興から地域循環型社会の構築へ—農業・農村の持続的発展—、農林統計出版、2013年6月刊行予定

②石井 圭一、フランス農村における近隣政府の制度的基礎—議会選挙と住民参加—、茂野隆一他編著、復興から地域循環型社会の構築へ—農業・農村の持続的発展—、農林統計出版、2013年6月刊行予定

③石井 圭一、EUにおける農業経営政策の展開、津谷好人・日本農業経営学会編、農業経営研究の軌跡と展望、農林統計出版、2012、270-274

④市田 知子、EUの農業と農政改革、「農業と経済」編集委員会 監修、小池 恒男他編集、キーワードで読みとく現代農業と食料・環境、昭和堂、2011、40-41

⑤石井 圭一、EUの農政改革と農業環境政策、寺西俊一他編著、自然資源経済論入門2 農林水産業の再生を考える、中央経済社、2011、99-121

⑥市田 知子、EUに学ぶ農と環境政策、東京商工会議所編・アース・ワークス著、エコリーダー公式テキスト<食・農>エコリーダーになろう 農業・漁業編、中央経済社、2011、109-115

〔産業財産権〕

○出願状況(計0件)

○取得状況(計0件)

〔その他〕

ホームページ等  
なし

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

市田 知子 (ICHIDA TOMOKO)  
明治大学・農学部・教授  
研究者番号：00356304

### (2) 研究分担者

石井 圭一 (ISHII KEIICHI)  
東北大学・(連合) 農学研究科(研究院)・  
准教授  
研究者番号：20356322

