

欧州連合の農業政策に見る 権利としての国土政策

山田 順之¹・小池 淳司²

¹正会員 鹿島建設株式会社 技術研究所 (〒182-0036 東京都調布市飛田給2-19-1)

E-mail: yoriyuki@kajima.com

²正会員 神戸大学大学院教授 工学研究科 (〒658-8501 兵庫県神戸市灘区六甲台町 1-1)

E-mail: koike@lion.kobe-u.ac.jp

戦後我が国の国土政策は、国土の均衡ある発展を目指して進められてきたが、都市への人口集中と地方の過疎化が続いており、都市における災害リスクの増加や地方における担い手不足などが大きな課題となっている。一方、EU諸国は、我が国と比較して都市への人口集中と地方の人口流出を緩和させている。この要因の一つとして、中山間地域の主要産業である農業に対する政策の差異が考えられる。EUでは農業政策においても住民の基本的権利を確保する政策、つまり権利としての国土政策を展開することにより地域間格差の是正を図っている。本研究では既往研究からEUの農業政策を分析し、我が国との比較を通して地域間格差を是正するための政策の在り方を分析した。

Key Words : *Common Agricultural Policy, Production Rights, National land policy*

1. 研究の背景と目的

(1) 研究の背景

戦後我が国の国土政策は、国土の均衡ある発展、地域間格差の是正を目指し、1962年に閣議決定された全国総合開発計画、および、その後の社会状況の変化から改正され2008年に閣議決定された国土形成計画により実施されてきた。しかしその間、都市への人口集中が継続しており、我が国の都市居住者割合は他の先進諸国と比較しても非常に高いレベルにある。一方、欧州諸国では同期間都市への人口集中を一定程度コントロールしており、都市と地方の人口割合の急速な変化を緩和している。

都市への人口集中は、自然災害リスクの増加や交通混雑、環境汚染等数々の問題が生じると指摘されている。また、2020年にはCOVID-19の発生により、人口過密化による感染症リスクの高まりが世界共通の脅威として極めて重大な課題となった。加えて、都市居住者の増加はその反作用として地方から都市への人口流出を引き起こし、これによる地域経済の停滞、地域産業の担い手不足、地域コミュニティの衰退を引き起こす要因ともなる。特に、我が国の中山間地域の人口減少は高齢化と相まって今後さらに加速すると予想されており²⁾、生活インフラの維持管理など国土保全や地域の祭りなど文化継承の面から大きな課題となる。中山間地域は条件不利地域とも

呼ばれ、住民が生活するためのインフラが不十分であり、教育、交通、医療など国民の基本的権利を満たす政策が必要と考えられる。2015年9月の国連サミットにおいて全会一致で採択されたSDGsでは、誰一人取り残さない持続可能で多様性と包摂性のある社会の実現のため、2030年を年限とする17の国際目標が設けられている。特に、目標3「保険」、目標4「教育」、目標7「エネルギー」、目標8「経済成長と雇用」、目標9「インフラ、産業化、イノベーション」などにおいて、すべての人を対象とした包括的な取り組みによる格差是正を目指すことが求められている。このSDGsは世界各国の政策検討のベンチマークとして位置しており、都市と地方の格差の是正は今後の政策検討の重要な視座となると考えられる。

ところで、このような国土の均衡ある発展や地域間格差の是正を目指す政策は、住民の基本的権利を確保する政策、つまり、権利としての国土政策と位置付けられる。この政策は、集積の経済を重視した効率の国土政策と対になる考え方であり、社会的共通資本として宇沢(2000)³⁾の提示した社会あるいは国の基本的骨格を形成する政策の考え方と重なるものである。この権利としての国土政策の検討を進めるにあたり、単一市場の形成を目指し、様々な施策により格差是正と域内の均衡ある発展に取り組んでいる欧州連合(European Union, 以下「EU」という。)の動向に注目した。EUでは農業およ

び関連政策による条件不利地域に対する支援制度などが社会情勢の変化と呼応して準備されており、時代の変遷とともに産業としての農業支援という目的に加え、農村社会の維持支援にも取り組み、中山間地域への居住者の定着や産業分布の均衡にも一定の成果を上げている。一方、我が国の農業政策においては限られた範囲の支援にとどまっており、農業が主要産業の一つとなる中山間地域の居住者は急激に減少している。この差異は、財政負担能力だけでなく、農業政策に関する歴史的経緯や姿勢の違いが大きく影響するものと考えられる。そこで本研究では、EUの農業政策を取り上げ、それがどのような変遷をたどり、また現在どのような制度であるのか俯瞰するとともに、我が国の政策との比較整理を実施する。これにより、我が国の権利としての国土政策の在り方を議論するための有用な情報が提供可能であると考えられる。

(2) 研究の目的

EUの農業施策における条件不利地域への対応などに関しては、次のような既往文献が存在する。例えば、欧州の共通農業政策（Common Agricultural Policy、以下「CAP」という。）の運用に関する英仏比較を議論した文献⁴⁾や、EUにおけるCAPの拡大を議論した文献⁵⁾、欧州の条件不利地域における農業政策から日本の中山間地域施策を議論した文献⁶⁾、イギリスの条件不利地域政策を我が国の中山間地域政策との比較を通して評価した文献⁷⁾、生産権（Production Rights）という視点から、フランス、ドイツ、イギリス、オランダの4か国の農業政策を比較・整理した文献⁸⁾、オーストリアの条件不利地域における農業政策を論じた文献⁹⁾、¹⁰⁾、EUとフランスの条件不利地対策を整理した文献¹¹⁾、農村地域における人口流出から人口回帰への転換を政策との関係から論じた文献¹²⁾などがある。これらでは、EUの農業政策を詳述し比較整理しているが、条件不利地域対策など地域間格差是正に取り組む背景や動機が十分に説明されていない。また、我が国の中山間地域支援制度との比較などを通じた政策に向けた具体的な提言が十分になされているとは言いがたい。本研究では、EUの農業政策に関する既往研究から、その変遷と特徴を整理し、権利としての国土政策に取り組む背景をレビューするとともに、我が国の制度と照らし合わせることで、特に中山間地域における今後の政策検討に資する知見を得ることを目的とする。そこで、既往文献および資料に基づき、EUの農業政策について整理・概観するとともに、EU発足時からの加盟国であるフランス、および、1995年に加盟したオーストリアについて詳述し、我が国では見られない特徴とその背景となる歴史的現象などに関して概説する。次に、EUの政策のレビューを踏まえた上で、我が国の農業政策の特異な

点について整理する。最後に、欧州の農業政策から権利としての国土政策に資する我が国の今後の制度設計について提言することを試みる。

2. EUの農業政策

(1) EUにおける農業政策

歴史的に頻繁に対立や紛争、分裂と統合を経験してきた欧州では、国家連合を成立させるにあたり、人・物・資本・サービスが自由に移動できる単一市場による全域の発展を目標と定めた。そのため、EUでは域内における経済的、社会的格差の解消が各種政策の重要な課題となっている。この域内の地域間格差については、1957年に調印された欧州経済共同体設立条約（ローマ条約）の中で言及され、1986年の単一欧州議定書によって、地域間格差を是正する経済的・社会的結束政策(Cohesion Policy)が法的根拠を持つこととなった。結束政策の考え方の下、EUではCAPの中で加盟国に共通した各種農業支援策が講じられてきた。CAPの目的はローマ条約第39条（現行第33条）第1項において、①農業の生産性を向上させること、②農業従事者の収入を増加させることで、農家の適正な生活水準を保証すること、③市場を安定させること、④農産物の安定的な供給を保障すること、⑤消費者に適正な価格での供給を保障すること、と定められている。また、同条（現行第33条）第2項は、CAPについて、農業の社会的構造や地域間の不均衡から生ずる農業活動の特殊性や、時宜に適した調整を漸次行うことの必要性、そして農業が経済全体と密接な関連を有する部門であることを考慮すると規定している³⁾。

導入期におけるCAPは、農産物の価格支持と無制限の買入れという手厚い農業保護政策が導入された。これを背景として、1970年代に穀物をはじめ多くの品目で自給率が100%に達した。しかし、その後過剰生産を誘発し、EU域内における食糧の慢性的過剰と輸出競争を引き起こした。そしてこの政策による財政負担の増大、負荷の高い農的土地利用による環境問題が、次第に各国の大きな課題となっていく。この悪循環を断ち切る対策として、農作物の生産対策と、農家の所得政策を分離しようというデカップリング政策が登場した。これによりCAPは市場原理に従ってコントロールされる政策と、市場の外側からコントロールされる連帯政策のバランスの中で展開することになった。さらに、1975年の「山岳・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」において条件不利地域への直接支払い制度が導入され、1985年には緑のヨーロッパ計画¹³⁾に基づき、環境保全特別地域における耕作中止、肥料や農薬の低減、家畜密度の低減など粗放型の環境保全的農業に対する補助金交付も開始された。これらの施策は、ローマ条約以降

に取り組まれた条件不利地域における格差是正の政策として展開され、条件が不利な地域で営農する小規模な農家らに直接的な所得補償を行うこととなった。これにより、個人の努力では不可避的に解消できない条件が改善され、地域間の経済格差緩和や条件不利地域からの人口流出抑制、粗放的な農業支援による生産余剰抑制、並びに農村景観保全に貢献する効果もたらされた。

1990年代にはいと、財政負担抑制の観点からCAPの改革案が提示された。1992年のマクシャリー改革では、価格支持水準を大幅に引き下げ、域内の市場価格を低下させ域内農産物の価格競争力を強化するとともに、所得減少分を補償するための直接支払いを導入した。また、1999年に合意されたアジェンダ2000では、制度全体の総合的な調整と見直しが行われた。この制度改革においてCAPは、価格・所得補償を中心とした第一の柱に加え、第二の柱として農村振興政策が追加されることとなった。つまり、2000年以降、CAPは共通市場政策としての市場価格支持、輸出補助金などの直接支払制度と、農村振興政策としての条件不利地域対策、環境保全的農業支援、就農促進などの2つの制度として各政策が統合化された。また、この改革では生産調整と財政負担の削減を目標として、農作物の価格支持水準を引き下げ、その分の財源を農村振興に移転するモジュレーションも行われた¹⁴⁾。この改革は、農産物価格維持という産業部門を対象とした政策から、農村振興、多目的機能維持という総合的な政策にCAPが移行した大きな転換点となった。これらの施策ではCAPの支援対象地域と受益対象範囲を拡大し、農家以外の人々や農業以外の活動もCAPの予算措置の対象に置かれたのも注目すべき点である。

こうした一連の制度改革の議論における理論的な根拠として、欧州の様々な農家の重要性を認識し、それを同じ視線で包括的に表現できる言葉として造語された生産権という概念がある。生産権は農地において作物を生産する権利であり、根底には工業と農業、平地と条件不利地域との格差をなくするという地域均衡を重視したEUの思想が影響している。バルテルミーら(2001)⁹⁾は、EUではこの生産権という考え方を一つの手掛かりとして、農地の移管や集約化の制限、域内農地の分布の偏りの防止、小規模な農家の所得補償などが図られている状況を示唆している。社会の情勢の変化に応じた生産権と、それを具現化する制度の在り方を議論する中で、CAPは、農業政策から農村振興政策にシフトし、直接所得保障や効率を重視した規模拡大への支援から、小規模農家や兼業農家への支援へと転換してきている。

2000年代に入りEUは新たに12カ国が新加盟することにより農業部門の規模が増大した。そのため、2013年には新規加盟国も含めた加盟国間および農家間の公平化や、EU全体の優先政策である環境保全の拡充を目的として、

農業振興規制が改正されCAP改革がさらに進められた。この改革では第一の柱が見直され、基礎支払いおよび作物の多様化や生態系保全用地の維持など一定の要件を満たした場合に支給される上乗せ支払い(グリーン化支払いなど)へ重層化した。第二の柱である農村振興政策に関しては、①農林業の競争力向上、②環境・農村空間の改善、③農村生活の質の向上・農村経済の多角化、④農村振興活動連携、の4軸構造で体系化された。この結果、グリーン化支払いの充実などにより第一の柱が第二の柱における環境保全や条件不利地対策を補完する役割を担うようになった。

これらの改革によりCAPは、①粗放型農業など環境保全の要素、②支持価格などなど経済効率の要素、③伝統的な農法や条件不利地域における就農支援などの地域社会の要素、の3つの要素の均衡化を目指すシステム、すなわち、環境・経済・社会のトリプルボトムラインに即した持続可能な制度として成熟してきた。

(2) フランスの農業政策

フランスはEU最大の農業生産国であり、国土の約半分が農地面積となる農業大国である。1962年にフランス農業基本法の制定以降、農業構造改革政策として生産性の向上と規模拡大を推進し、大規模農家への農地集積が進んだが、農業従事者の減少と地域の基幹産業であった酪農の衰退が生じた¹⁵⁾。その結果、フランスの食料自給率は多くの部門で100%を大きく上回るようになり、同時に農業従事者の所得も順調に改善された。1980年代に入ってから市場政策の厳格化に伴い農業所得の伸び率が鈍化し、条件不利地域である中山間地域において新規に農業に従事する青年農家が減少した。さらに1992年のマクシャリー改革により、直接支払制度と同時にCAP付随政策として早期引退政策が導入され、小規模農家の減少に拍車がかかった。加えて、農業政策に関する財政負担への社会の関心が高まり、農業に対する直接支払いが社会的に容認され続けるために、国民の合意を得る必要性が高まってきた。

これを受け、1999年に新農業基本法となる農業方向付け法が成立した。新法の第一条では土地の懸命な管理と農村地域発展に対する貢献を通じて農業は経済的目標、社会的目標、環境的目標の3つの目標に応えなければならないとしている。その論理は、社会から支援を受け続けるには、社会が求める現代的なニーズに農業が応えていることを明示しなくてはならない、というものである⁹⁾。この新法の中で新たな政策手法として経営に関する国土契約制度(CTE)が導入された。農家は本制度を通して、農村地域と土地利用に対して経済的・社会的・環境的機能の発展を約束し、政府はそのような農業活動を教育プログラムや基盤整備も含め支援することとなって

いる。この制度は2003年から持続的農業契約（CAD）と発展的に衣替えし、2007年からは農村振興計画の中に取り入れられることとなった。そして2015年から適用されている新たなCAPにより、第一の柱から第二の柱へと予算の移行がさらに進められ、支援対象も大規模農家から小規模農家へと財源がシフトした。その結果、条件不利地域に対する助成の充実が図られることになった。

(3) オーストリアの農業政策

オーストリアは国土の約7割が条件不利地域の山岳地帯であり、先進国の中で条件不利な農業環境を高い割合で有するため、我が国の農業とよく比較される国の一つである。オーストリアでは第二次世界大戦前から農業市場管理が行われており、終戦間もない1945年から1974年まで価格統制法が公布され、特定の物品に対する価格統制が行われていた。また、1958年には市場管理法が成立し、価格支持や流通政策などの市場管理を通して、平地と山岳地の経済格差の是正や食料自給率の向上が目指された。さらに1960年に農業法が制定され、生産力の向上や質的改善など農業構造改革が推進された。農業法の目的は、①経済的に健全な農家の維持、②農業・農家のオーストリア経済発展への寄与、③構造的措置を通じた農業の生産性と競争力の向上、④他の経済部門に対する自然条件不利の調整や、農業従事者の経済状況改善、国民全体への確実な食料供給のために経済全体と消費者の利益を考慮した農業振興、の4点が掲げられている⁹⁾。その後、1995年にEUに加盟するまでの期間、市場管理法と農業法を中心としてオーストリアの農業政策は展開していくことになる。その間、アルプス地域を将来にわたり維持するための必要な支援として、「山岳農家特別プログラム」が1972年から1990年にわたり継続し、山岳農家の所得改善、山岳地域のインフラ改善などに手厚い財政支援が行われている。このプログラムでは、自然条件や経営条件を評価し、支援対象を明確にした上で限られた財源を優先的に分配するシステムを採用している。阿部（1988）¹⁰⁾は、山岳農家は山岳地域の自然的社会的環境の維持保全の担い手であり、農業の枠内では評価が難しいこの非経済的な役割に対して補償が必要という一般的な合意ができ、アルプスを中心とする地域の自然保護・景観維持・治山治水のための広義のコストとして、このような農業政策が国民に受け入れられてきたことを示唆している。

EU加盟に伴い、オーストリアの農業政策はCAPの枠組みで行われるようになり、価格支持から直接支払いへと展開していった。そして、アジェンダ2000により農村振興政策が第二の柱となり、産業としての農業だけでなく地域としての農村も政策の範囲に明確に組み入れられ、農業政策が総合的な地域振興の仕組みとして機能

することとなった。一方、EU加盟により、CAPの直接支払いに対する面積要件の影響が生じ、小規模な農家への支援が不利となる可能性が出てきた。そのため、EU加盟以前から用いられていた自然的・経済的営農困難度を利活用し、農場へのアクセス、圃場の分散度合い、道路の舗装状況、標高、気象、土壌などを含め、自然・社会の条件を点数化する困難度得点により個別農家の点数化を行った上で、条件の不利な場所により手厚く支払われる制度を導入し、公平性を維持しようと試みている。以上のようなオーストリアの手厚い農業政策は、山岳地域の農家の定住を推進するとともに、田園回帰といえる良好な環境を求めた移住にも影響をもたらし、近年確認されている山岳地域における人口増加現象¹⁶⁾の一つの要因となっていると考えられる。

3. 我が国の農業政策

我が国は、農業政策として1961年に農業基本法が整備されている。農業基本法は高度経済成長とともに広がった農業と他産業の間の生産性と所得格差の是正を目的としている。我が国の農業は、この法律により、需要が増加していた畜産物や果樹への切り替えになどによる生産政策、流通の合理化や価格支持などの価格・流通政策、規模拡大や大型機械導入などの構造政策による近代化を進めた。その結果、生産性の向上と農家の所得増加による生活水準の均衡という政策目標は達成したが、農村の労働力が都市に流失し、高齢化による農村の活力の低下、さらには食料自給率が一貫して低下するなどの課題が深刻化していった。人口流出に関して、国連経済社会局の1950年から2015年の人口統計データ¹⁷⁾を、都市居住者と地方居住者で分類し日本、イギリス、オーストリア、フランスの4か国を比較した図-1を示す。なお、都市居住者数は各国の定義に基づき算出しており、日本は市部の人口割合を都市居住者数としている。

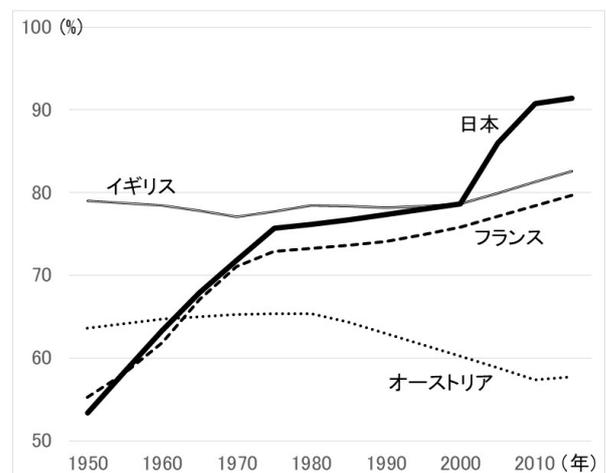


図-1 1950年～2015年の各国の都市住民の割合

1950年に最も都市居住者割合が少なかった我が国は、1970年にはイギリスに次いで2番目に都市居住者割合が多い国となり、2000年には最も都市居住者割合が多い国となっている。一方、イギリスやオーストリアではこの期間、都市居住者と地方居住者の割合が微増もしくは減少となっており、フランスも我が国との比較においては都市居住者の増加割合を抑えるなど、EUでは都市への人口集中を一定程度コントロールしていると考えられる。このように、我が国では地方からの人口流出が続く一方で、社会経済が急速に成長し、国際化の進展などにより大きく変化を遂げ、食料・農業・農村をめぐる状況は新たな政策が求められた。そこで、1999年に農業基本法が見直され、食料の安定供給の確保、多面的機能の十分な発揮、農業の持続的な発展、農村の振興の4つの基本理念からなる「食料・農業・農村基本法」¹⁸⁾が制定された(図-2)。

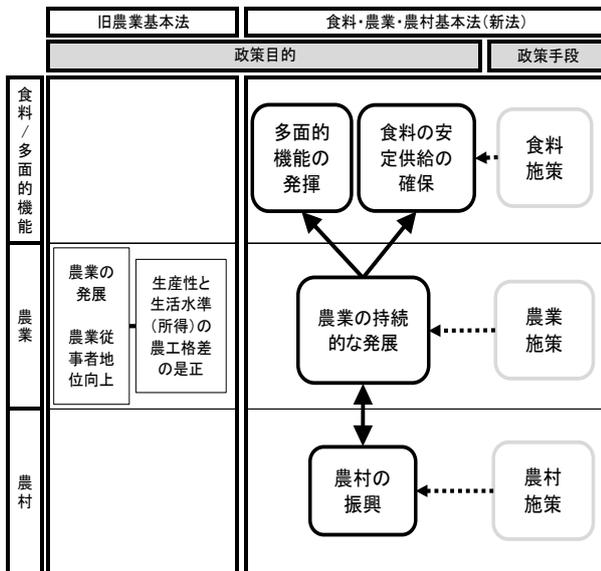


図-2 農業基本法と食料・農業・農村基本法

新基本法の制定と同時に、その基本理念に沿った具体的な施策展開のプログラムとして「食料・農業・農村基本計画」が概ね5年ごとに策定されている。2000年に策定された最初の基本計画は、食料消費、農業構造、中山間地域等の振興に関する施策を推進することに重点がおかれた。次に、2005年に策定された計画では、食の安全、地域農業の担い手支援、地産地消の推進、環境保全を重視した施策などの確立を目指すことと示された。さらに、2010年の見直しでは、個別所得補償制度の導入、生産・加工・販売の一体化、輸出促進による6次産業化の推進などが記載された。2015年に策定された4回目の計画では、農地の集約を推進する農地中間管理機構や、多面的機能支払い制度による地域政策の展開など新たな方針が

示された。そして現在の最新の計画である2020年に策定された5回目の計画では、農業の成長産業化、多様な経営体の生産基盤の強化、輸出の強化、関連府省との連携による地域政策の総合化、および、食と農に関する国民的合意形成が示された。特に産業政策と地域政策を両輪として推進し農村の振興に関しても関連組織と連携し総合的に推進することを明示している。

EUが1975年から導入した条件不利地域支払い制度に関しては、我が国は食料・農業・農村基本法第35条において、山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域を「中山間地域等」と規定し、2000年より我が国初の直接支払いとして中山間地域等直接支払制度を開始している。この制度は農業生産条件の不利な中山間地域などにおいて、集落等を単位として取決めとなる協定を締結し、これに従って5年間以上農業生産活動等を継続する農業者等に対して、面積に応じて一定額を交付する仕組みである。これに加え、2015年からは新たに「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」に基づき、多面的機能支払い、中山間地域等直接支払、環境保全型直接支払、の3つの柱からなる日本型直接支払が導入されている。多面的機能支払いは多面的機能を支える共同活動、もしくは、農地、水路、農道等の地域資源の質的向上を図る共同活動を支援する制度である。中山間地域等直接支払は中山間地域等において条件の不利を補正することにより、将来に向けて農業生産活動を維持するための活動を支援する制度、また、環境保全型直接支払は、自然環境の保全に資する農業生産活動の実施に伴う追加的コストを支援する制度である。これらの直接支払いは、基本的に農業者の組織する団体に対して支払われる交付金となる。

さらに、2019年には我が国の代表的な条件不利地域であり、担い手の減少や高齢化の進展も相まって荒廃の危機に直面している棚田地域の振興を目的とした棚田地域振興法¹⁹⁾が施行された。本振興法により、多様な主体が参画する地域協議会が実施する棚田を核とした地域振興の取り組みを、内閣府が窓口となり関係府省庁横断で総合的に支援する枠組みが構築された。

4. 権利としての国土政策の方向性

EUでは社会的構造や地域間の不均衡を調整するため、CAPが農業産業支援から農村振興支援へと展開した結果、地方定住人口の確保などで成果を上げている。よってここでは、我が国の抱える地域間格差などの諸課題に対して、より有効な農業政策および国土政策の在り方を考える事を目的として、EUと我が国の比較を通して今後の政策検討に必要な視点を考察する。

(1) 地域間格差の評価手法

我が国の中山間地域等直接支払制度は、平地との農業生産条件の不利を補正するための支援を行うと位置づけられている。そのため、直接支払制度の単価は中山間地域等と平地との生産条件格差の範囲内で設定するとされており、実際には平地地域と対象農用地との生産条件の格差（コスト差）の8割を基準として設定されている。その区分には2区分の傾斜度と田、畑、草地、採草放牧地の4区分の地目が用いられており、評価の枠組みや精度が大まかで、地域毎に異なる条件不利の状況を十分に反映するのが難しい評価システムを採用している。

一方、EUのCAPは、導入期に農作物の市場価格や農民の所得という比較的明確な基準に基づき、支援金額がコントロールされ、その後、第二の柱として多面的機能に対する支払いや、条件不利地域における就農支援など、複雑な地域社会要素を検討する必要が出てきた。そのため、オーストリアの山岳農家の支援制度では、農場へのアクセス、圃場の分散、道路舗装、標高、気象、土壌などを点数化する困難度得点を利用して、個別農家の状況を丁寧に把握し支援の優先度を調整している。困難度の高い農家により多くの補助金を支払い、地域間格差を是正するため詳細に制度設計されたEUの取り組みは、より多くの手間とコストを必要とするが、第二の柱を実現するために必要な評価システムと位置づけて運用していると考えられ、このような点が我が国にはない特色といえる。

(2) 農業政策と国土政策の包括的な連携

我が国の農業政策は、産業としての農業の維持が基本的な目的となっており、各府省が主導する他の国土政策との連携が十分ではない。例えば、道路や水利施設、防災施設整備に関しては監督省庁毎に仕様が異なっており、各府省でバラバラに推進されている。また、農業政策における農地集積による経営規模拡大と日本型直接支払いによる多面的機能発揮に関しても、規模拡大と環境保全の政策は両立が難しく、中山間地域においては十分に効果的な政策とはなっていないと考えられる。

一方、EUのCAPは、導入当初農業産業保護という視点が主であったが、その後農村地域振興や環境支払いなどの導入に伴い、条件不利地域での定住促進やインフラ整備など、広く地域政策、国土政策と密接に連携した制度へと変わっていった。アジェンダ2000以降、CAPの支援範囲を拡大し、農家以外の人々や農業以外の活動もCAPの予算措置の対象に置かれた。また、オーストリアでは農場への交通条件改善などの山岳地域のインフラ整備を農業政策として実施している。加えて、フランスでは、ローカルな政策と連携した持続的農業契約により、教育プログラム導入や基盤整備が進められている。このよ

うに、EUではCAPと地域政策の一部が重複し、関連しながら包括的な農村振興政策が実施されており、これが我が国とは異なる特徴であるといえる。

そのような中で、新たに制定された棚田地域振興法では、地域の課題に即した省庁横断型の政策検討が求められている。これは、我が国においても社会状況の変化から、今後農業政策と国土政策の包括的連携の必要性が高まることを示していると考えられる。

(3) 地域間格差の是正に関する姿勢

EUは単一市場という目標の下、法的な位置づけを明確にし様々な結束政策が強力に進められている。例えば、フランスの持続的農業契約制度では、農家は農村地域と土地利用に対して経済的・社会的・環境的機能の発展を約束し、逆に政府はこれらに関する幅広い活動を支援することを契約する、という農村振興に対する法的根拠を明示している。一方、我が国の農業政策では中山間地域の多様な課題を認識しながら、農業政策のみでは中山間地の抱える課題に十分に対応できないと示している。中山間地域等直接支払制度検討会では、「中山間地域等は、自然的・経済的・社会的条件が多様であることから、それぞれの地域は農業振興と農業経営の体質強化のみならず、就業機会の拡大、生活基盤の総合的整備、高齢化対策の推進による定住の促進や農林地の一体的整備等多様な課題を抱えている。生産条件の格差を補正することを目的とした直接支払いのみをもってしては、このような中山間地域等の抱えるすべての課題に対応できるものではない」と説明している²⁰。

このような姿勢の差異を自助・互助・公助という視点で俯瞰したい。我が国の棚田地域振興法では基本理念において、「農業者、地域住民等による自主的努力の助長及び多様な主体の連携・協力の促進を旨として」と示されており、農家の自助の必要性を重視する姿勢が提示されている。しかし、CAPの条件不利地域に関する制度では、個人の努力では解消が困難な課題に対する支援を実施するとしており、自助の限界を明確にしている点が我が国とは差異がある。自助は市場経済の中での農産物の付加価値向上、生産性改善など個人の創意工夫で実施できる項目、互助は集落で使用する水路などの共同管理など、そして、公助は道路や水道などのインフラ整備や災害復興などと位置付けられる。特に条件不利地域では、個人が自助を行うための社会基盤が整備されておらず、また、人口が減少しているため互助も事実上困難になりつつある。よって、EUの農業政策に見られるような、自助の限界の認識と公助としての位置づけの明確化という内容についても、今後我が国において国土政策を検討するために参考にすべきと考えられる。

参考文献

- 1) 小池淳司, 上田孝行, 三浦光俊: 人的資本形成から見た都市群システム分析, 土木計画学研究論文集, No.16, pp.217-224, 1999.
- 2) 農林水産省: 令和元年度食料・農業・農村白書, 2020.
- 3) 宇沢弘文: 社会的共通資本, 岩波新書, 2000.
- 4) 安藤光義: EU 共通農業政策の「第2の柱」に関する英仏比較, 土地と農業, No.40, pp.235-260, 2010.
- 5) 比沢奈美: 共通農業政策—EU 拡大と CAP の改革, 国立国会図書館調査資料「拡大 EU—機構・政策・課題」, pp.175-189, 2007.
- 6) 須田敏彦: EU の条件不利地域農業政策の教訓—日本の中山間地域政策を改善するために—, 農林金融, Vol.56, No.4, pp.28-48, 2003.
- 7) 八木洋憲: イギリスの条件不利地域政策の評価—日本の中山間地域政策との比較を通じて—, 農村計画学会誌, Vol.30, No.2, pp.135-138, 2011.
- 8) Barthélemy, D., and David, J. : Production Rights in European Agriculture, Elsevier Science, 2001.
- 9) 石倉研: オーストリア山岳農家の所得形成と直接支払い, 一橋大学博士(経済学)学位請求論文, 2019.
- 10) 阿部正昭: オーストリアの山地農民問題とベルクパウエルン政策, 経済志林, Vol.55, No.4, pp.11-42, 1988.
- 11) 佐川泰弘: EU の直接支払制度とフランスの条件不利地支払い, 茨城大学政経学会雑誌, No.80, pp.41-50, 2010.
- 12) 市川康夫: フランスにおける農村の人口回帰と過疎化の展開, 地理空間, Vol.8, No.2, pp.337-350, 2015.
- 13) The Commission of the European Communities : Perspectives for the Common Agricultural Policy, The Green Paper of the Commission, Green Europe, 1985.
- 14) 山崎良人, 関将弘: 特別レポート共通農業政策 (CAP) 改革合意 (2003 年) 等について, 畜産の情報, 海外編, No.172, 2004.
- 15) 市川康夫: フランス条件不利地域における山地農家の経営戦略, 地学雑誌, Vol.121, No.6, pp.1010-1029, 2012.
- 16) 多田忠義: オーストリア山岳地域の小規模自治体を巡る, 地理紀行, Vol.13, No.1, pp.347-358, 2018.
- 17) United Nations Department of Economic and Social Affairs : World Urbanization Prospects 2018, 2019.
- 18) 農林水産省: 食料・農業・農村基本法, 1999.
- 19) 内閣府: 棚田地域振興法について, 2020.
- 20) 農林水産省: 中山間地域等直接支払制度検討会報告, 1999.

(2021. ? . ? 受付)

NATIONAL LAND POLICY FOR HUMAN RIGHTS FROM THE PERSPECTIVE OF EU AGRICULTURAL POLICY

Yoriyuki YAMADA and Atsushi KOIKE

National land policy in postwar Japan has been promoted with the aim of achieving a balanced development of the national land, however, population concentration in cities and depopulation of rural areas are becoming more serious. As a result, the increase in disaster risk in urban areas and the shortage of workers in rural areas have become big issues. On the other hand, EU countries are mitigating population concentration in urban areas and population outflow in rural areas in comparison with Japan.

The difference of the agricultural policy for the agriculture, which is main industry of the intermediate and mountainous area is one of the factors. In the EU, agricultural policy is also implemented as a policy to secure the basic rights of residents to correct regional disparities, which is considered as a national land policy for human rights. In this study, we investigated the common agricultural policy in EU from previous studies, and analyzed the model of national land policy to correct regional disparities through comparison with Japan.