

# 欧州の農業政策における空石積みの保全の位置づけと運用の実態

金子 玲大<sup>1</sup> 山中 英生<sup>2</sup> 真田 純子<sup>3</sup>

<sup>1</sup>正会員 徳島大学大学院先端技術科学教育部  
(〒770-8506 徳島県徳島市南常三島町2-1, E-mail:kanekoreo@gmail.com)

<sup>2</sup>正会員 博士(工学) 徳島大学大学院社会産業理工学研究部  
(〒770-8506 徳島県徳島市南常三島町2-1, E-mail:yamanaka@ce.tokushima-u.ac.jp)

<sup>3</sup>正会員 博士(工学) 東京工業大学大学院環境・社会理工学院  
(〒152-8550 東京都目黒区大岡山2-12-1, E-mail:sanada.j.aa@m.titech.ac.jp)

農地の空石積みは中山間地に欠かせない構造物であるが、ほとんどが個人の所有物であるため、崩れた場合にコンクリート擁壁になることが多い。一方欧州の農業政策では農業に公的な価値があるとされており、中山間地の農業と関わりが深い空石積みの保全が複数の農業政策で運用されている。そこで本稿では欧州の農業政策における空石積みの位置づけを示し、イタリアのリグーリア州における政策運用の特徴と課題を明らかにした。

**キーワード:** 中山間地域, 空石積み, 欧州, 農村振興政策

## 1. はじめに

農地の空石積みは、多くの中山間地で生活するために欠かせない構造物である。また、石を積む技術は単純な技術であり、多くの人々が扱え、容易に修復に携われることから地域を持続可能性を考える上で重要である。農地の空石積みは道路や水路などの公共構造物に面していない限り個人の所有物であるため、崩れた空石積みを修復することは基本的に所有者自身が行う。従って、所有者に修復する意志が無い場合や修復する手段が無い場合、崩れた空石積みを放置したりコンクリートの擁壁になることが多い。

一方で欧州(以下EU)の農業政策において農業は、食料生産だけではなく、環境の悪化や農村部の人口流出を防ぐといった価値もあるとされ、公的資金を投入する施策が進んでいる<sup>1)</sup>。その中で農業における要素として、中山間地に欠かせない構造物である空石積みの保全は複数のEUの農業政策に取り入れられ、実際に運用されている。

空石積みという中山間地における生活の基盤を維持するために、EUの農業政策を参考にして公的支援の在り方を考えることは、空石積みを継承する方法を模索する上で意義があると言える。

そこで本稿ではEUの農業政策において空石積みの保全がどのように位置づけられているかを示す。その上で実際に政策がどう運用されているのか、イタリアのリグー

リア州を対象に、農村振興政策の資料と資金援助を受けている農家のヒアリングから明らかにする。

## 2. EUの農業政策と空石積み

### (1) 共通農業政策(Common Agricultural Policy)における環境配慮施策

EUの共通農業政策は、EUの圏域の約半分が農地で占められており、農業の自然環境や気候に与える影響が大きいためから農業を持続可能なものすることが重要であるとされている。また、農村地域を魅力的な場所にするための農村景観と健全なエコシステムの前提として持続可能な土地利用による農業がある<sup>2)</sup>。このようにEUにおける政策全体の理念である持続可能性や、土地利用への影響が大きいため、共通農業政策の予算額は2014年から2020年でEUの総予算の最も大きい割合を占める36%(約3千9百億€)となっている。

政策の大枠は農業者の所得を保障するための価格・所得政策である第一の柱と、その他構造改革、農業環境施策等を実施する農村振興政策の第二の柱から成り立っている(図-1)。

EUの共通農業政策は1962年に導入され、社会情勢の変化を踏まえて現在までに5回見直しが行われている。施行当初は市場の安定性の向上や生産性の向上を目的としていたが、2013年に、農業の公共財としての役割強化の観点

から共通農業政策の見直しが行われた<sup>3)</sup>。その結果、2014年～2020年に施行されている共通農業政策は、「環境破壊のリスクを低減すること」と「農業におけるエコシステムの持続可能性を高めること」を基本理念とする政策に変わった。このように政策の理念が変わった理由として、価格支持政策のもとでは、農業者は生産性を高めれば高めるほど得をするため、集約的農業が広がり、それが土壌汚染や湿地の減少などの環境破壊を引き起こしたという背景がある<sup>4)</sup>。

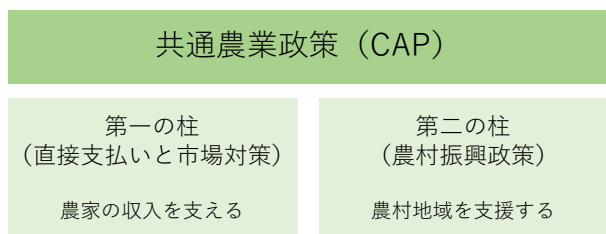


図-1 共通農業政策の構成（EU公表資料より筆者作成）

現在の共通農業政策では、環境に配慮した農業のためにクロス・コンプライアンス、グリーンング、農村振興政策の3つの施策を組み合わせて政策を進めている。クロス・コンプライアンスとは、動物愛護や土壌の保護などの環境要件に直接支払いを行うものであり、グリーンングはクロス・コンプライアンスに上回る環境要件に直接支払いを行うものである。どちらも要件の遵守が義務付けられている。農村振興政策は環境政策を含む地域の発展に関する政策を担っており、自発的な取り組みを行った農家に対してインセンティブを与える仕組みとなっている。このように環境に配慮した農業を促進するために、最低限のルール遵守の義務付けと自主的な取り組みを奨励する2つの方法を組み合わせている（図-2）。

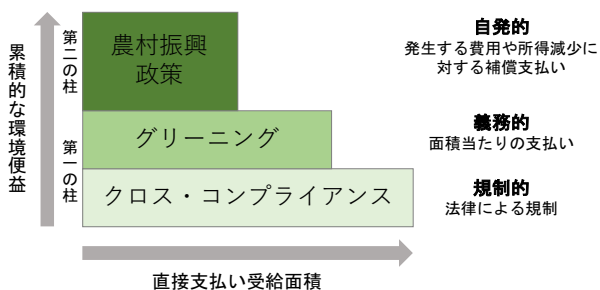


図-2 共通農業政策の環境配慮施策の図式  
（EU公表資料より筆者作成）

## (2) 農村振興政策(Rural Development Programme)における空石積みの補助制度

農村振興政策は共通農業政策の第二の柱として1999年から施行されており、2007年から各国で事業が開始され

た。農村振興政策の目的は下記に挙げる3つである<sup>5)</sup>。

- ・農業の競争力を促進すること。
- ・持続可能な自然資源の管理と気候変動対策を確実に行うこと。
- ・雇用の創出と維持を含む農村経済と、地域社会の均衡の取れた地域開発を達成すること。

これらの目標を達成するために、国あるいは自治体が農村振興政策を策定し、EUの基金が資金を援助する<sup>6)</sup>。この資金の内3割以上を環境・気候変動対応に割り当てる必要があるなど、環境配慮した農業を推奨する制度である事が分かる。

農家に対する資金の支払い措置については国とEUの農基金（EAFRD, EAGF）が農村振興政策の資金を共同で管理し、資金の支払い手続きは国が管理する<sup>7)</sup>。2014-2020年の農村振興政策において支払い措置は20の項目と67の小項目に分けられており、農村振興政策に合った項目毎に支払いが行われる<sup>8)</sup>。

農村振興政策において、空石積みの修復については支払い措置項目4.4の「農業環境目標の達成に関連する非生産的投資の支援」に含むことが可能となっている。この対象になる取り組みは、「大きな収益を生み出さないが、受益者の資産保有価値を大幅に向上させるとともに、環境に良い影響をもたらす投資である。具体的には生物の生息地および景観の復元、土壌保全および水質管理が含まれる<sup>9)</sup>。」とされる。そのため、空石積みが重要な構造物である複数の自治体では、農村振興政策において空石積みの修復を支払い措置対象としている。

### (3) グリーンングの義務要件における空石積み

2013年の共通農業政策の見直しにおける最も大きな変更の一つが、グリーンングである。グリーンングとは、生物多様性の確保、気候変動の対応、水質土壌汚染の防止、土壌侵食防止等の環境公共財を確保することを目的とした直接支払いの一つであり、要件を守ることは義務である。具体的な要件は①作付け作物の多様性の確保、②永年草地の保全、③環境重点用地の維持である<sup>10)</sup>。このようにグリーンングの義務要件は農業による大規模な土地改変を防ぐ意味合いが強い。

環境重点用地の維持では15ha以上の農地の5%以上は、景観の特徴（landscape features）、窒素固定作物、植林地等として確保することが義務付けられている。

空石積みは土手や生け垣とともに景観の特徴として環境重点用地に算入することができる。

### 3. イタリアのリグーリア州における 空石積みの 保全の実態

#### (1) イタリアのリグーリア州について

イタリアのリグーリア州はイタリア北部の海岸沿いに位置する人口約160万人の自治体である。総面積の約半分が農村地域であり、地中海に面したチンクエッテが文化的景観としてユネスコの世界遺産に登録されるなど、海に面した町並みとその背後の段畑が大きな特徴の一つである。段畑は約2千haあり、そこで栽培される質の高いブドウ、オリーブなどが有名である。段畑を支える空石積みも多いが耕作放棄によって崩れている所も多いことから、石積みの修復マニュアルをチンクエッテ国立公園が公表するなど空石積みの保全のための取り組みが行われている<sup>11)</sup>。

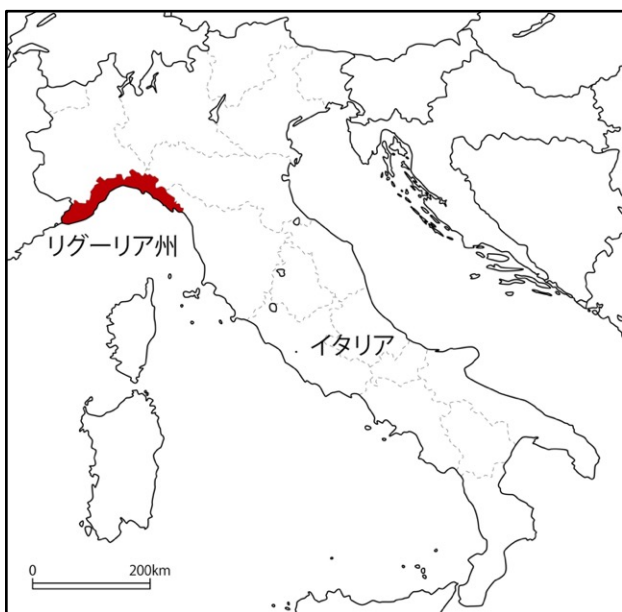


図-3 リグーリア州の位置



図-4 リグーリア州ベルナッツァ村の段畑  
(リグーリア州の農家提供)

#### (2) リグーリア州における空石積みの補助制度

リグーリア州の2014年から2020年の農村振興計画の総予算は約3億€であり、その内イタリアが約6割を負担し、EUが約4割を負担している。具体的には、環境・気候に優しい土地利用を实践する農業に対する支援、若手農家の支援や新しいインフラの整備などが計画に盛り込まれている<sup>12)</sup>。

リグーリア州の一部地域では土壌侵食の潜在的なリスクがイタリア平均の約2倍と高いため、農業を続けることが土質・水理的な安定を保つ上で主要な役割を果たしている。特に空石積みの修復と維持はこの地域で日常的な行為であり、農地の土壌侵食を予防する重要な要素であると言われている<sup>13)</sup>。このように農業やそれを支える空石積みを維持することが適切な土地利用につながると位置づけている。

前述したように空石積みの修復に対する資金援助は、支払い措置項目4.4の「農業環境目標の達成に関連する非生産的投資の支援」に含まれている。

手続きの手順としては申請書式に従い、写真、位置情報、崩壊箇所の規模等を申請する。申請が受理された後に修復し、修復が認定されれば空石積みの修復面積に応じた資金援助が得られる。この際、申請中は空石積みを修復できないという問題がある。さらに申請から認可まで数年かかることが多々あり、崩れた空石積みを数年放置することも多いという<sup>14)</sup>。

支払いの対象となるのは、土地の所有者であり、空石積みが自然災害、悪天候、野生動物により損傷した場合の修復である。なお新設や通常の維持管理は認められない<sup>15)</sup>。

空石積みの修復の支払い根拠となる単価は、リグーリア州の標準的な人件費と修復作業にかかる平均的な時間を乗じて105€/m<sup>2</sup>と算定されている<sup>16)</sup>。これに修復面積を乗じた金額が申請者に対して支払われる。

空石積みの修復の予算額は7年間で8百万€であり、約8万m<sup>2</sup>の空石積みが修復できる規模である。計画当初の予算額は4百万€であったが要請が多かったため、2016年に予算を増額した<sup>17)</sup>。

修復の実績については、2015年度は2792件の申請に対し、698件の支払いを承認し、承認の割合は約3割である。なお全ての補助金受給者の氏名と金額、認可日と優先度が公開されている<sup>18)</sup>。

表-1 空石積みの修復の標準価格 (参考文献16より筆者作成)

作業項目	必要な時間	単価 (€/h)	合計 (€/m <sup>2</sup> )	
崩壊した土石の掃除	2時間	24,91	49,82	
空石積みの積み直し	一般者	3時間	24,91	74,73
	専門者	2時間45分	30,91	85,02
合計			209,57	
209,57 (€/m <sup>2</sup> ) ÷ 0,5 (m) ≒ 105 (€/m <sup>3</sup> )				
※平均奥行きを0,5mとして面積当たりの単価を作成				



図-5 空石積みの修復の様子 (リグーリア州の農家提供)

### (3) リグーリア州の空石積みの補助制度の特徴と課題

リグーリア州の空石積みの補助制度の特徴と課題を下記に挙げる。

- ・元々あった農地とそれを支える空石積みを維持管理することがバランスのとれた土地利用になるという認識から、リグーリア州では多額の予算を空石積みの修復に充てている。
- ・支払い金額が修復面積の大きさのみで決まる単純な制度のため申請者が多い。
- ・資金を直接農家に支払うため、空石積みの修復行為が生活の一部となる。
- ・効率良く空石積みを修復するためには、積み直す石を選び分ける手間を省くために崩れかけている空石積みを崩して積み直すことが効果的であるが、すでに崩れた空石積みしか補助対象にならないため、作業効率が悪い。
- ・申請してから認可されるまでの期間が数年単位で長い。
- ・資金援助の申請中は空石積みを積み直すことができないため、緊急に修復した箇所は資金援助が得られない。

## 5. まとめ

以上、EUの農業政策における空石積みの保全の位置づけと、リグーリア州における石積み保全の制度と運用について述べた。まず、共通農業政策では環境に対する負荷軽減や持続可能性を政策理念としており、空石積みがグリーンングと農村振興政策に位置づけられていることを紹介した。そして、制度運用の実態については空石積みが重要な基盤であるリグーリア州を対象に公表資料と農家のヒアリングによって明らかにした。今後は、制度の運用による空石積みの修復活動の広がりや技術継承の寄与について調べていきたい。

**謝辞：**本研究のヒアリング調査において、Margherita Ermirio氏に多大なご協力をいただいた。厚く謝意を表す。

## 参考文献

- 1) The European Network for Rural Development : Public Goods and Public Intervention in Agriculture, 2009
- 2) European Commission:Modernising & Simplifying The CAP-Climate & Environmental challenges facing agriculture and rural areas, 2017
- 3) 農林水産省：EUの農業政策, [http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai\\_nogyo/k\\_seisaku/eu.html#3](http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_seisaku/eu.html#3)
- 4) 真田純子, 福井恒明, 星野裕司:良好な農業景観形成の手段としての重要文化的景観に関する考察, 景観・デザイン研究講演集No. 13, 2017
- 5) The European Network for Rural Development : Connecting rural Europe 2014-2020, 2016
- 6) Rural development 2014-2020 : [https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_en), 冒頭部
- 7) European Commission:Financin the CAP,[https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/funding-opportunities\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/funding-opportunities_en)
- 8) European Commission :Research for AGRI Committee -Programmes implementing the 2015-2020 Rural Development Policy, 2016
- 9) Eu funds for malta2014-2020:<http://www.eufundsmalta.gov.mt/content/measure-44-support-non-productive-investments-linked-achievement-agri-environment-climate>
- 10) European Commission:Greening, [https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_en)
- 11) Parco Nazionale Cinque Terre:<http://www.parconazionale5terre.it>
- 12) The European Network for Rural Development : 2014-2020 Rural Development Programme: Key facts & figures ITALY -LIGURIA, 2015
- 13) Regione Liguria, Rural development programme (Regional)-Liguria, P. 234, 2017
- 14) 農家ヒアリングより
- 15) Regione Liguria, PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO RURALE PER IL PERIODO 2007-2013, p. 292, 2010
- 16) Regione Liguria, ANALISI E GIUSTIFICATIVI DEI COSTI STANDARD, P. 27, 2015
- 17) Agri Liguria Net, L'editoriale dell'Assessore :<http://www.agriligurianet.it>
- 18) 農家提供資料より