

オーストリア山岳農家の所得形成と直接支払い

石倉研

一橋大学
博士（経済学）学位請求論文

一橋大学大学院
経済学研究科
2019年

目次

序章 課題と構成	1
序.1 はじめに：本稿の課題設定	1
序.2 山岳地域とオーストリア	2
序.2.1 山岳地域の特徴と課題	2
序.2.2 オーストリアの特徴	4
序.3 既往のオーストリア農業・農山村研究	6
序.4 直接支払いをめぐる論点	8
序.4.1 直接支払いとは	8
序.4.2 直接支払いの分析視角	10
序.5 構成	13
参考文献	18
第1章 オーストリア農業の構造と農政の展開	21
1.1 はじめに	21
1.2 オーストリア山岳農業の意義と役割	21
1.2.1 オーストリア農業の概要	21
1.2.2 山岳農業の特徴と機能	30
1.2.3 農業と観光の結びつき	35
1.3 オーストリア農政と山岳地域	38
1.3.1 オーストリア農政の概要	38
1.3.2 政策対象としての山岳地域	44
1.3.3 農政の展開と変容	48
1.4 おわりに	54
参考文献	54
第2章 山岳農家補助金の展開と課題	58
2.1 はじめに	58
2.2 山岳農家重点化政策に至るまでの農業政策	58
2.2.1 戦後から農業法制定まで	58
2.2.2 農業法制定	60
2.2.3 1960年代の農政	62
2.3 山岳農家特別プログラムによる重点化政策	65
2.3.1 導入の経緯	65

2.3.2	山岳農家特別プログラムの成果	68
2.4	山岳農家補助金の特徴と意義	71
2.4.1	山岳農家補助金の概要	71
2.4.2	制度変遷	74
2.5	山岳農家補助金の効果と課題	78
2.5.1	山岳農家補助金の実績	78
2.5.2	農林業所得の変化	80
2.5.3	山岳農家補助金の意義と課題	83
2.6	おわりに	86
	参考文献	86
第3章	条件不利地域支払いと山岳農家経営	92
3.1	はじめに	92
3.2	EU加盟による変化	93
3.2.1	EU加盟をめぐる状況	93
3.2.2	EU加盟に伴う影響	94
3.3	CAPの概要と直接支払い	97
3.3.1	EU加盟当時のCAP	97
3.3.2	CAPと地域政策	100
3.3.3	CAPと農村振興政策	104
3.4	条件不利地域支払いの制度	109
3.4.1	EUの条件不利地域支払いと山岳農家補助金	109
3.4.2	オーストリア的な条件不利地域支払いの制度	114
3.4.3	条件不利地域支払いの実績	119
3.5	山岳農家への効果	122
3.5.1	公的補助の状況	122
3.5.2	農家所得への効果	124
3.5.3	山岳農家数・山岳農地面積の推移	126
3.5.4	条件不利地域支払いの課題	127
3.6	おわりに	129
	参考文献	130
第4章	農業環境政策を通じた所得形成	133
4.1	はじめに	133
4.2	オーストリアにおける環境保全型農業	133

4.2.1	山岳地域と環境保全型農業	133
4.2.2	オーストリアにおける有機農業	135
4.3	EU加盟前の農業環境政策	139
4.3.1	有機農業の歩み	139
4.3.2	有機農業への支援政策	140
4.4	EU加盟による農業環境政策の拡大	145
4.4.1	EUにおける農業環境プログラム	145
4.4.2	ÖPULの目的と特徴	148
4.4.3	ÖPULの実績	151
4.5	ÖPULと農林業所得	154
4.5.1	山岳農家・非山岳農家の所得との関係	154
4.5.2	ÖPULの支払われ方の違い	157
4.6	おわりに	160
	参考文献	160
終章	まとめと残された課題	164
終.1	はじめに	164
終.2	直接支払いの意義と課題	164
終.2.1	オーストリア農政の方向性	164
終.2.2	直接支払いの制度比較	166
終.3	残された課題	170
	参考文献	171
補論	山岳地域経済の再生と住民参加	172
補.1	はじめに	172
補.2	ドルフ・エアノイエリングとは何か	173
補.2.1	ドイツにおけるドルフ・エアノイエリングの概念	173
補.2.2	オーストリアにおけるドルフ・エアノイエリング	174
補.3	チロル州における取り組み	178
補.3.1	チロル州の概要	178
補.3.2	州政府の支援枠組み	180
補.4	フリースにおけるドルフ・エアノイエリング	183
補.4.1	フリースの概要	183
補.4.2	様々なドルフ・エアノイエリングの取り組み	184
補.4.3	フリースの取り組みからの示唆	187

補.5 おわりに.....	189
参考文献.....	189
あとがき・謝辞.....	191

序章 課題と構成

序.1 はじめに：本稿の課題設定

山岳地域は、気候や標高、傾斜といった自然的条件に加え、インフラの未整備、市場からの遠隔性などの経済的条件においても不利性を有しており、一般的に条件不利地域と称される。

山岳地域という条件の悪い地域に居住し続けるよりも、条件の良い地域にまどまることは財政的にみると合理的であり、効率的である。一方で、山岳地域に人が居住しなくなることは、自然資源管理の面で問題が生じることになる。適切な自然資源管理は、良好な森林環境の維持、生物多様性保全、獣害防止、土砂流出防止、水源涵養機能の発揮などの環境的に望ましい効果をもたらすだけでなく、森林や牧草地の維持による文化的景観の保全、農林業と結びついた伝統行事の継続など、多様な文化的価値の創出にもつながる。

日本は、国土の約 7 割を条件不利地域である中山間地域が占めており、山の多い国である。中山間地域の抱える不利性から、挙家離村や経済衰退が進み、今日では過疎化や高齢化の進展の中で、村納めや集落撤退といった声も聞こえるようになっている。今後の中山間地域をどう構想するかが、今まさに問われている。

こうした中、今後の中山間地域を考える上で、参照点となるのがオーストリアである。オーストリアは日本同様、国土の大半を山岳地域が占めており、農業条件や農山村での生活条件に恵まれているわけではない。しかし、国民的に農業への理解が深く、各地に小さくとも輝く農山村が存在している。本稿で詳しく述べるように、山岳地域という条件不利地域を切り捨てることなく、政策的に支えてきた歴史をオーストリアは有している。

日本では、EU の条件不利地域政策を参考に中山間地域等直接支払制度が 2000 年に導入されたように、ヨーロッパ諸国における条件不利地域政策から日本が学ぶ点が多い。しかし、これまでオーストリアの経験はほとんど注目されておらず、日本におけるオーストリア研究の蓄積は薄い。オーストリアでは、直接支払いを中心とする独特の方法で山岳農家を支えており、政策理念や制度設計は、今後の日本の中山間地域を考える上で示唆に富むものである。

本稿は、山岳地域の自然資源管理の担い手として山岳農家に焦点を当て、山岳農家を支えるための政策研究として、オーストリアにおける直接支払い構造と機能を論じる。農山村における山岳農家の存在が、地域の自然資源管理にとって重要であるという問題意識から、直接支払いが山岳農家所得に与えた影響に注目するとともに、オーストリア型の直接支払いの現状と課題を明らかにする。その上で、農業・農山村の持続可能性（ルーラル・サステナビリティ）を担保するための支払いシステム構築に向けた示唆を得ることを目的とする。

序.2 山岳地域とオーストリア

序.2.1 山岳地域の特徴と課題

本稿では、山岳農家への支援政策を主たる考察対象とするが、その前に山岳農家が生活・労働を営む場所である山岳地域がどのようなものかについて確認しておきたい。

世界人口の約 20%は山岳地域に居住しており、全人類の半分は水をはじめとする様々な山岳資源に依存していると言われている (Hassan et al. eds. 2005)。山岳地域は、農林業生産を通じて農産物や木材を生み出す場に限らず、水供給、山岳生態系の構築、気候変動緩和、山岳文化創出、観光・レクリエーションの提供など多様な機能を生み出している。これらは、昨今、山岳生態系サービスとしても注目されており¹、山岳地域外の人々にとっても直接的・間接的に様々な影響を与えている。そのため、山岳地域の環境悪化は、農山村に留まらず、平地や都市にも影響を及ぼすこととなる。

世界を見渡せば、平地に比べ条件が不利であるとはいえ、アルプスやヒマラヤ、アンデス、ウラル、ロッキーなど多くの山岳地域で人々は生活を営み続けている。経済発展が進む中で、農山村から都市への人口流出も起きているが、後述するオーストリアのように国土の7割が山岳地域であっても、農山村の人口が維持されている国も存在している。元来、農山村は農林業などの産業活動を行う場所であるだけでなく、生活の場所でもある。人々が生業を営むことで、山岳地域の様々な機能が保たれているのであり、山岳地域の持続可能性を担保していくうえでは、地域での生活を支えるような政策が必要だといえる。

社会的に有用な様々な機能を創出しているとはいえ、山岳地域は平地に比べると自然的にも経済的にも劣位な状態に置かれているため、各国で工業化や都市化が進展する中、平地とは異なる課題を抱えながら地域が形成されてきた。その結果、山岳地域は、経済発展の遅れた経済不振地帯 (Cépède and Abensour 1961) や、高齢化が進み、人口の再生産にほとんど見通しをもたない集落の自然消滅が具体化する社会的空白地域 (藤田 1995)、都市という中心地域から遠隔にあり、中心地域に従属する周辺地域 (岡橋 1997) などと捉えられてきた。いずれも山岳地域の実態を踏まえた表現の仕方である。

確かにこれらの先行研究で説明されるような側面を山岳地域は有しており、具体的に抱える課題も多岐に渡っている。例えば岡橋(2004)では、4つの問題領域に整理して、対応する政策課題をまとめている (表序-1)。現実的にはそれぞれの問題が重層的・複合的に存在しているが、政策的にはそれぞれの問題領域に分けて処方箋を考えることが重要となる。

表序-1 に示されている課題は、山岳地域に共通するものといえるが、政策対応は各々の地域によって当然異なる。典型的な山岳地域であるアルプスでは、山岳農業と観光の共生を重視しつつ、地域を維持してきた。しかし、工業化、都市化、グローバル化などが進む中で、アルプスにおいても今後の山岳地域をどうしていくかは議論の対象となっている。

¹ 例えば、Grêt-Regamey et al.(2012)、Briner et al.(2013)を参照。

表序-1 山岳地域における問題領域と対応する政策課題

問題領域	主な政策課題
①中心地域(都市)からの遠隔性 道路整備などにより改善したが、公共交通の維持や移動性の個人間格差に問題	・公共交通対策 ・情報化への対応
②人口の希薄さと小規模社会 公共サービス供給において人口規模の小ささ、需要密度の低さがネック	・集落システムの再編・整備 ・サービス立地と供給
③経済的衰退と周辺化 農林業の衰退、工業、建設業の頭打ち、自律性の弱さ、労働力の高齢化の問題	・知識社会型の経済システム ・地方中小都市を含む小規模経済圏の振興
④生態系空間の不安定化 社会経済変化の中で保全が困難、他方で公益的機能の評価	・環境保全 ・景観保全 ・公益的機能に見合った所得・財政上の措置

出所：岡橋(2004) p.122

アルプスを念頭に置き、Dax(2007)は今後の山岳地域のシナリオを4つ描いている。1つは「山岳地域の周辺化 (Marginalisierung der Berggebiete)」である。山岳地域だけでなく、その他の条件不利地域においても農業活動が大幅に衰退し、急傾斜度の農地利用から撤退した結果、比較的好条件の生産地域だけが山岳地域で管理される。二元化として農地利用の分離が山岳地域で進み、同様に一部の地域での粗放的経営と谷間の他の地域での集約的経営が行われる。農地利用が大規模な植林に取って代わり、経済の周辺部門になったように感じられる。

2つ目は「博物館アルプス (Museum Alpen)」である。農業を通じて創出された文化的景観は、外部から高く評価され、レクリエーションに用いられる。文化的景観は、農業生産ではなく、地域そのもののイメージや歴史的な経営形態と関連しており、土地管理の変化や農業活動の社会的側面として現れる。博物館アルプスでは、景観を体験したり、特定の農業活動を見学したりするための場所を集中的に設ける必要があり、訪問者はディズニールランドやレゴランドなどのようなレジャー産業と同じように、アルプスを案内されることになる。そのためには、保全活動とマーケティング活動が必要となり、特定のパッケージやイベントに合わせたサービスが提供される。地域外に大きく依存することになり、交通渋滞の問題も生じる。

3つ目は「ヨーロッパ生態的補償空間 (Ökologische Ausgleichsräume Europas)」である。もともと山岳地域はヨーロッパの周辺地域として理解されていた。経済活動はヨーロ

pp中央部の経済地域や東欧南欧の開発された多地域中心核に集中しており、その間にある山岳地域は生態的補償機能の特性を有している。山岳地域では、①ヨーロッパ中央地域の生態的補償地域、②環境影響改善のための粗放的な土地管理、③多くの人々にとってのレジャー、レクリエーション地域であり、環境体験のできる場所、④自然災害や気候変動への防止、⑤セカンドハウスを含む特定の住宅需要にとっての魅力的な地域、としての機能を有している。

4つ目は「ライトモチーフとしての文化的景観 (Leitmotiv Kulturlandschaft)」である。山岳地域をめぐる議論では、「文化的景観」という概念が常に中心的な位置を占めていた。2000年前後から、文化的景観の形成は観光のための地域発展と結びつくようになり、持続可能性の概念に焦点が当てられるようになった。山岳地域の一部は、持続可能な発展のモデル地域となり、社会経済的発展の革新的な方法と戦略を有している地域が現れている。今や土地利用の多彩さは幅広く、様々な土地利用が意図的に行われている。高品質の農業製品加工と結びついているものもあれば、粗放的土地利用の機能が積極的に評価されているところもあり、国境を越えた地域発展戦略も出てきている。

これらは、現実の山岳地域を踏まえつつ打ち出されたもので、どのシナリオも将来の山岳地域の姿としてありうるものである。政策的にどのような方向性を目指していくかは、それぞれの地域が様々なシナリオを模索しつつ、将来ビジョンを描いていくことになる。Dax(2007)では、トップダウンでコンセプトを押し付けるのではなく、長いプロセスを得て地域が学びながら、適切な発展と保全の方法を探すことが持続可能な発展の強化につながるとしている。

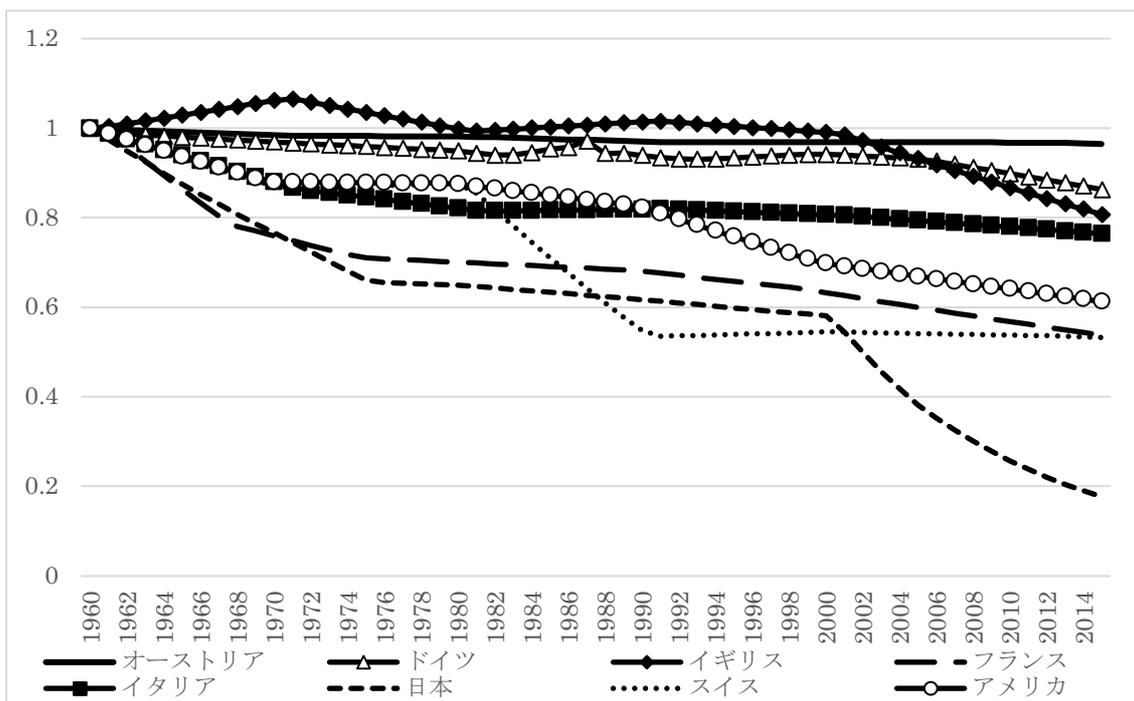
重層的・複合的に山岳地域の問題があるとはいえ、山岳地域の持続可能性を担保することは、非山岳地域にとっても恩恵がもたらされることになる。今後のシナリオは一様とは限らないが、今後の山岳地域をどうするかが現在問われているのである。

序.2.2 オーストリアの特徴

本稿の分析対象事例は、典型的な山岳地域としてアルプスに位置するオーストリアである。オーストリアにおける山岳農家や山岳地域の姿を、農業・農山村政策との関係で具体的に取上げ、分析していく。山岳地域に注目した際、オーストリアには以下のような特徴がある。

1点目に、山岳農家への補助政策を戦間期の1930年代という早い時期から実施していることである。詳細は次章以降で論じるが、世界恐慌後の経済的混乱の中で、山岳地域の農業経営は苦境に陥っていた。結果として、第二次世界大戦前には人口流出が進んでいたが、オーストリアでは山岳農家への補助を通じて、離村を食い止めようと試みている。

図序-1 各国農山村人口の推移（1960年=1）



出所：世界銀行 HP より作成

山岳農家は限界地農家であり、「福祉国家の継子」とであるとみなされている（都留編 1982）。オーストリアにおいて、農業従事者への社会保障制度整備は第二次世界大戦後に進んだが、社会保障システムを中心に所得再分配を行うのではなく、農業政策の分野においても農家の最低所得を保証するよう社会政策的に支援を行っていることが特徴的である。

2点目に、先述の通り国土の約7割が山岳地域であるにもかかわらず、農山村の人口が維持されていることである。都市に集中するのではなく、田舎にも人が居住し続けることで、山岳地域をはじめとする農山村が保たれている。近年においても山岳地域では人口増加の傾向がみられ、その要因として、人口の自然増、国境を超える移住の流入超過、難民の流入²、観光業や農業による定住促進が考えられ、加えて田園回帰といえる移住（amenity migration）も見受けられる（多田 2018）。

長期的な農山村の人口推移を示したものが図序-1 である。ここでの農山村人口は、総人口から都市人口を引いたものとして定義されており、オーストリアでは、人口 5,000 人以

² オーストリアにおける難民受入れについては、渡辺(2017)が詳しい。Statistik AustriaHP に掲載されている“Wanderungen mit dem Ausland (Außenwanderungen) nach In- und Ausländern 1961 bis 2017”によると、移民は、2015年 11.3万人、2016年 6.5万人、2017年 4.5万人となっており、同HP掲載の“Asylanträge 2000-2017 nach Staatsangehörigkeit”によると、難民は、2015年 8.8万人、2016年 4.2万人、2017年 2.5万人となっている。

上のゲマインデ（基礎自治体）が都市人口と定義されている。国毎に都市人口の定義は異なるため³、単純に各国間比較を行うことは出来ないが、オーストリアでは農山村の人口がほぼ一定に保たれていることがわかる。

3点目は、オーストリア独特の農業・農山村観が存在していることである。オーストリア人にとって、農業や山岳地域が身近な存在であるためか、農業・農山村への理解は深く、農家は尊敬の対象として捉えられている。特に、Heimat（ハイマート）は農業・農山村に対するオーストリア的な志向を示す一つのキーワードである。

Heimatは故郷、ふるさとなどと訳されるが、オーストリアにおけるHeimatの共通のデザインとして、牧草地であるアルムの景観が想起される。山岳地域で眼前に広がる美しい景観は、オーストリア人にとって故郷のシンボルであり、アイデンティティを形成する機能を果たしている。Kirchengast(2005)は、景観が危険にさらされることは、オーストリアのアイデンティティが危険にさらされることとし、自然的・文化的空間を保全することは、Heimatとアイデンティティを守ることになると述べる（Kirchengast 2005, 85）。

なお近年では、“Heimat.Land.Lebenswert.”というイベントが各地で開催されており、農山村の将来に向けた議論が盛んである。2017年9月には、農業・農山村政策を所管している連邦農林・環境・水資源管理省（BMLFUW）がマスタープランを公表した（BMLFUW2017）。これは、農山村の更なる発展に向けた戦略やアイデアを提案したもので、オーストリア全戸に配布された⁴。内容は、分散的行政、地域社会との協力、デジタル化、資源、土地利用、移動、医療、お年寄りのケア、エネルギー、経済、ボランティア、社会サービス、女性、教育、移住、観光、育児、地域戦略、料理、文化の全20項目に及び、それぞれにおいて具体的な提案がなされている。

こうした特徴を有するオーストリアは、「フローを中心とした経済的効率性の追求よりも、文化財や環境保全或いは伝統的生活様式なども含めたストックとしての国富の蓄積が重視されている（山内 1997, 141）」と評されている。GDPというフロー指標からは、オーストリア農業は1.4%（2013年）を占めるに過ぎないが、豊かな自然や文化などが豊富なストックとして蓄積されており、多様な農業・農山村が維持されているのである。

序.3 既往のオーストリア農業・農山村研究

日本におけるオーストリア農業・農山村政策をめぐる既往研究として、まずは都留編

³ 日本の場合、都市人口の定義は、①人口5万人以上、②住宅の6割以上が市街化区域、③人口の6割以上が商工業その他の都市的業態に従事、④当該都道府県の条例で定める都市的施設その他の都市としての要件を具えていること、である。これは地方自治法第8条で定められた市の要件を指している。

⁴ EUのプログラムの情報を配布したことはあるが、マスタープランの全戸配布は初めてのことである（2017年9月8日に実施したBMLFUWへのヒアリングより）。

(1982)が包括的な議論を行っているものとして挙げられる。都留編(1982)は、オーストリア山岳農家の特徴である家族複合経営が今後も存立するかどうか、現地調査の知見を交えつつ丁寧な分析をしている。オーストリア山岳農業の構造、課題、政策などを総括的に議論し、オーストリア農業・農山村に関する基本的な文献として評価することができる。

本稿で取り上げる直接支払いとの関係では、阿部(1988)がEU加盟以前に実施していた山岳農家補助金という条件不利地域直接支払いを論じている。また、山内(1997)、石井・糊澤(1998)、松田(2000)では、EU加盟以後の政策変化を含めた形で、条件不利地域支払いや農業環境支払いの議論をしている。

これらの先行研究では、制度の特徴や意義、課題を中心に論じており、オーストリアの農業・農山村政策を把握する上で重要な先行研究である。一方で、これらの研究では、直接支払いの重要性については指摘されていても、それが農家所得にどのように寄与したのか、農業や農山村の持続可能性の観点からどのように重要なのか、評価は不十分である。

加えて海外研究であるため、資料制約に起因し、各種統計を用いた分析は十分になされていない。今日では、インターネット上で多くの資料が入手可能であり、データアクセスへの利便性が向上している。例えば、連邦政府が実施した農業・農山村政策の結果や各種統計資料が記されている『グリーンレポート (Grüner Bericht)』や、農家所得の状況などが記載された『農林業簿記結果書 (Buchführungsergebnisse)』はインターネット上で公開されている。また、オーストリア統計局 (Statistik Austria) では、『農業構造調査 (Agrarstrukturerhebung)』など各種統計情報を公開している。オーストリア法令サイト (RIS) では、連邦財政法や連邦財政調整法をはじめとして、オーストリアの連邦、州レベルの法制度を検索可能である。こうした一次資料が利用できる現在、改めてオーストリア農政の評価を行うことが可能となっている。

もちろん、オーストリア国内においても山岳研究の蓄積は豊富であり、中でも連邦山岳問題研究所 (Bundesanstalt für Bergbauernfragen: BABF)⁵が、中心的に研究を行っている。本稿においても各事例章において、必要に応じて取り上げていく。

本稿では、一次資料を活用しながら、山岳農家の構造や政策の変遷を明らかにすることで、オーストリア山岳農家を支えてきた政策の評価を行うことが大きな特徴である。特に山岳農家の所得を支える役割を果たし、山岳自然資源管理の担い手保持に貢献してきた直接支払い政策を中心に取る。なお、一部の不備のあるデータについては現地で資料収集を行うことで資料の補完を行うとともに、先行研究でデータが示されている場合は、適時それらにも依拠した。

分析対象期間は、データの利用可能な1960年代から現在に至るまでの約50年間とした。長期的な政策の変遷とデータの推移を確認しつつ、山岳農家に与えた影響を考察していく。

⁵ 直訳すると山岳農家問題研究所になるが、山岳農家以外にも研究対象であるため、農家は訳さなかった。英語表記では、Federal Institute for Less Favored and Mountainous Areas となり、連邦条件不利・山岳地域研究所となる。

ただし、制度や政策の言及に当たっては、戦前の第一共和国時代のことにも触れている。その意味では、約 100 年におよぶ期間を視野に入れている。ここで留意する必要があるのは、その間、オーストリアの政治体制が大きく変容していることである。広範な領土を誇ったオーストリア＝ハンガリー帝国は第一次世界大戦後に解体され、①第一共和国時代⁶（1918 年～1938 年）、②ナチス・ドイツとの合邦時代（1938 年～1945 年）、③連合国軍下の分割占領時代（1945 年～1955 年）、④独立回復・永世中立宣言後の時代（1955 年～）を経て現在に至っている。本稿の記述の中心は、第二次世界大戦後の第二共和国時代（1945 年～）であるから、③④の時期となるが、制度や政策導入時の歴史的コンテクストを意識した記述を心がけている。

併せて、日本における既往の直接支払い研究では、イギリス、フランス、ドイツなど特定の国に偏重している⁷。上述した先行研究は時期的にも古くなっており、体系的にまとまったオーストリア研究は見られない。今後のオーストリア研究の深化のため、制度の記述に関してはできるだけ丁寧な記述を心がけ、その上で制度分析を行った。

序.4 直接支払いをめぐる論点

序.4.1 直接支払いとは

本稿で分析対象とする直接支払いを巡っては、OECD の議論が参照点となる。OECD 農業委員会は、1987 年の農政改革宣言において、価格支持政策から直接支払いへの農政転換を謳い、それ以降、OECD は直接支払いに関する議論の大きな柱の 1 つを担ってきたからである（荘林 2012）。その議論の到達点である OECD(1994)では、直接支払いを「農家の所得を増やすように、公的機関の予算から個々の農家に直接行われるあらゆる支払い」（OECD1994, 7）とした上で、議論を進めている⁸。そして、狭義の直接支払いを純粋な直接支払い（“pure” direct income payment）、広義の直接支払いを経済的歪みの少ない直接支払い（“less economically- distorting” direct income payment）とわけて定義をしている。

⁶ 厳密には、1918 年 11 月 12 日から 1919 年 10 月 21 日までドイツ＝オーストリア共和国（Republik Deutschösterreich）、サン＝ジェルマン条約にもとづく国名変更で、1919 年 10 月 21 日から 1934 年 4 月 30 日までオーストリア共和国（Republik Österreich）、1934 年憲法にもとづき 1934 年 4 月 30 日から 1938 年 3 月 13 日までオーストリア連邦国（Bundesstaat Österreich）という国名となっている。以下では、この時期を第一共和国時代と表記する。

⁷ 著作に限定しても、イギリスは福士(1995)、フランスは是永(1998)、石井(2002)、ドイツは市田(2004)、松田(2004)、村田(2006)などがある。この 3 カ国の直接支払いに関しては、是永ほか(1994)や岸編(2006)でも取り上げられている。

⁸ 直接支払いに関する最初のレポートである OECD(1990)では、直接所得支持（direct income support）、そして OECD(1994)では直接所得支払い（direct income payment）となっており、所得維持が念頭に置かれた用語となっている。ただし、環境改善など農家の所得維持に限定されなくなった今日では、直接支払い（direct payment）とされている（森田 2006）。以下では、原語にかかわらず直接支払いという用語で統一する。

前者は、現在の生産量や生産要素が過去、将来のものと無関係で、農家に条件や制約を課さない支払いのことを意味する。後者は、農家に条件を課したり、現在、過去において中立であれば、生産量や生産要素と関係したりしてよい支払いのことである。各国で行なわれている直接支払いは、広義の直接支払いであり、経済的歪みを最小化するような支払いが重要となる。

直接支払いの具体的な特徴としては、次の3点が挙げられている。①直接支払いは、納税者が直接負担する。②直接支払いの額は固定されていなければならないが、もし農業生産に関わる変数と結びついている場合、農業者が自由に変えることができないものにするべきである。③直接支払いの額は、現在もしくは将来の農産物あるいは使用される投入物の水準によって決められるべきではない(OECD1994, 16)。①は、税を課すなどして消費者の行動に歪みを与えないようにするためであり、また農業に対する他からの直接所得移転の存在と範囲を明確にするためである。②は、農業生産の資源配分を歪めないようにするためであり、③は、特定の農産物生産や特定の生産技術の利用に対する偏りを防ぐためである。

加えて、直接支払いに関する推奨項目として次の2点が挙げられている。①直接支払い制度への参加は、原則自発的であること。②直接支払いは、ある特定の政策目標が他の政策目標を阻害するような影響が最小化され、かつその対象が他の政策対象と重複することが避けられるように実施されるべきである(OECD1994, 17)。①は、市場志向を強めることを目指しているものである。もし農家が自身の最適な経済利益を考慮しないまま、直接支払い制度への参加が義務づけられていたとしたら、経済的な歪みが生じる可能性が高まる。②は、他の政策との関連で、政策の有効性を述べたものである。そして、以上の直接支払いの対象として、構造調整、所得安定化、災害救済、最低所得保障、環境財が挙げられており、それぞれの政策目的別に望ましい直接支払いを提案している。

OECD(1994)では、直接支払いと農業生産を切り離すデカップリングを重視しており、その後もデカップリングに注目した議論をOECDでは行っている⁹。OECD(1994)での議論は規範的な側面を記述したものであり、現実に実施されている直接支払いは多様である。デカップルされているかどうかは、政策目的に依存し、そもそも直接支払いを狭く捉えた上で議論を行うことが本稿の目的ではない。そのため、本稿では、「農業生産者に対して公的部門から直接支払われる補助金」を直接支払いとして広い意味合いで用いていく。

⁹ 荘林(2012)によると、1998年～2003年に多面的機能保全のための政策のあり方：デカップリングが果たして最適なのか？(OECD2000, OECD2003)、2001年～2005年に直接支払いのデカップルの程度の定量分析(OECD2006)、2001年～2002年に所得移転の効率性：所得移転だけが政策目的ならばデカップリングが効率的(OECD2001b)などの議論がなされている。

序.4.2 直接支払いの分析視角

直接支払いは、原理的に①農家への所得移転を目的とするものと、②農業生産に付随する外部性への対処を目的とするものに分けられる¹⁰（荘林・木村 2014）。換言すると、前者は所得水準を維持ないしは変化させることが目的であり、後者は農家による外部性水準を維持ないしは変化させることが目的となる。これらは、相互に関連しあっているため、完全に切り離して考えることはできないが、政策目的としては区別して考えることが制度設計の上では重要である。

現実に導入されている直接支払いは、①所得補填型、②環境保全助成型、③条件不利地補償型に大別される（飯國・岡村 2012）。①所得補填型は、農業政策の変更によって生じた逸失所得を補填するための直接支払いであり、伝統的な農業政策として行われてきた価格支持政策に代わるものとして 1990 年代に EU で導入されている。②環境保全助成型は、農業がもたらす外部経済を対象として支払われるもので、景観保全や生物多様性保全などのいわゆる多面的機能が市場で評価されていないことから、公的部門が支払いを行うものである。③条件不利地補償型は、山岳地域などの農業生産条件の良好ではない地域を対象に、公平性の観点から農業を支援するために支払われるものである。

原理的な直接支払いと実際の直接支払いを比較すると、①所得補填型は農家所得移転を目的とする直接支払いに、②環境保全助成型は外部性への対処を目的とする直接支払いにそれぞれ対応する。しかし、③条件不利地補償型については、どちらにも位置づけることが可能である。つまり、条件不利地域の農家所得を支持することを目的とするか、条件不利地域における多面的機能の発揮を目的とするか、どちらにも目的設定することができる。

実際の直接支払いにおいて、所得支持と外部性への対処は相互に重なり合うものだが、どちらを目的とするかによって制度設計は異なってくる。所得支持を目的とする場合、農家の定住を支援することで、農業の継続を促し、適切な自然資源管理を通じて、多面的機能が発揮される。農家の生存権や生活権などの権利を保障するために、最低限の所得を保障することになり、所得再分配の観点から社会政策的に農家を支えることになる。農家の定住という観点からは、地域政策とも関連する。荘林・木村(2014)では、所得支持や所得安定化、農業競争力の改善などを具体的な目的とする直接支払いを例示している。

他方で、外部性への対処を目的とする場合、具体的に農業によって発揮される多面的機能に注目した制度設計をすることになる。多面的機能の存在を根拠として支払いがなされることは、経済学的に考えると、外部経済という市場の失敗が生じている状態のため、補助金を出すことで外部性の内部化を図ると解される（ピグー補助金）。多面的機能の発揮に対して対価を支払うという意味で位置づけることもでき、近年では生態系サービスとして自然の恵みを捉え、生態系サービスへの支払いを行う動きもみられる。

¹⁰ この区分は、OECD(1994)が直接支払いを、①所得を支持するものと、②市場の失敗を是正するものとしたことに由来すると推察される。

表序-2 直接支払いの概念的整理

目的変数	支払いのタイプ	根拠	性格
所得水準	所得補填型	移行措置、公平性	社会政策的
	条件不利地補償型	公平性	社会政策的
外部性水準	条件不利地補償型	外部性	環境政策的
	環境保全助成型	外部性	環境政策的

出所：飯國・岡村(2012)、荘林・木村(2014)を参考に筆者作成

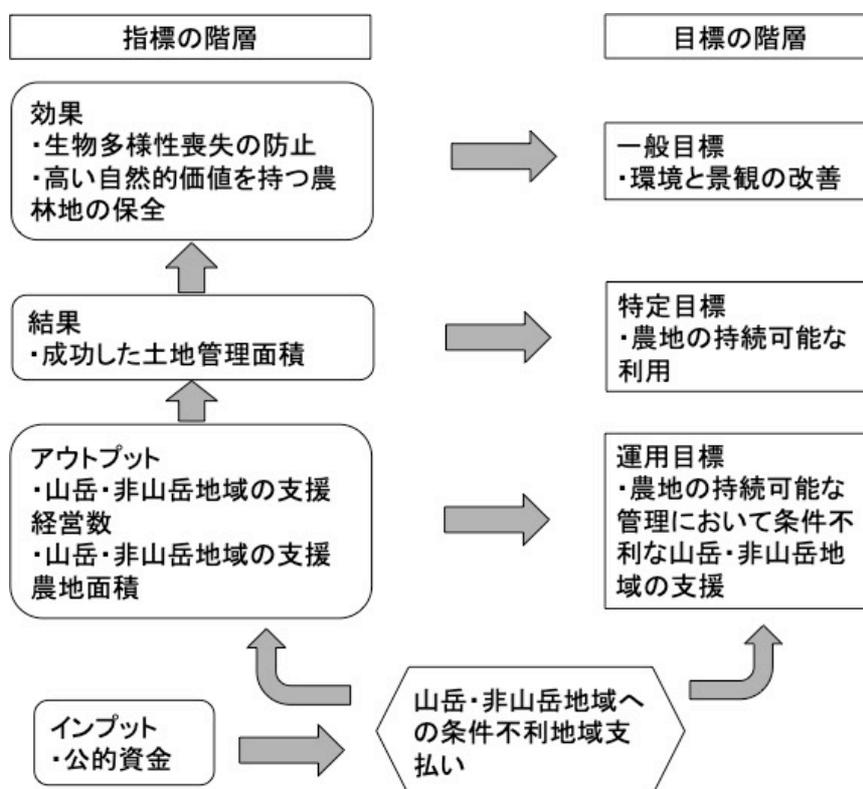
また、外部性水準の維持や変化を目的とする場合、レファレンスレベルを用いて考えることができる¹¹。レファレンスレベルは、農家が自己負担で達成すべき環境の質の水準を意味しており、現在の環境の質の水準（ X^C ）、環境目標（ X^T ）、レファレンスレベル（ X^R ）の3つの置かれている状態によって政策手段が異なる。政策を通じて環境の質の改善を目指すということは、現在の状態が環境目標を下回っている（ $X^C < X^T$ ）ことを意味する。この場合、レファレンスレベルをどこに引くかによって、政策内容は異なる。具体的には、レファレンスレベルが環境目標と一致するとき（ $X^C < X^R = X^T$ ）は、レファレンスレベルまで農家が自らの責任で環境の質を改善することになる。レファレンスレベルが現在の環境の質の水準と一致するとき（ $X^C = X^R < X^T$ ）は、農家は責任を果たしているため、支援を受けて環境目標までの環境の質を改善していくことになる。そして、現在の環境の質の水準と環境目標の間にレファレンスレベルがあるとき（ $X^C < X^R < X^T$ ）は、 X^R までは農家の責任で、 X^T までは社会の責任で環境の質を改善していくことになる。ここでの農家に対する支援が一般的に環境支払いとして捉えられており、支援をインセンティブとして環境目標を達成する、誘導的な支払いとして位置づけられる。

対価支払いも誘導的な支払いのいずれの支払いにおいても所得水準に影響を及ぼすが、外部性に注目した場合、所得支持が目的ではなく、多面的機能の発揮が目的である。産業としての農業のあり方に注目をしているのであり、農家の所得支持は副次的なものに過ぎない¹²。

¹¹ 以下の記述は、OECD(2001a)を参考にした。レファレンスレベルと費用負担を詳細に論じたものとして、吉村(2014)がある。

¹² なお、条件不利地補償型と環境保全助成型の違いは、環境目標の設定にある。一般的に条件不利地補償型には、環境目標が設定されていないことから、特定の環境の質の水準への誘導を目指すような支払いではないとみなせる。他方、環境保全助成型は、対価支払いと誘導的な支払いの両方がありうる。もともと制度導入以前に有機農業などの環境保全型農業を実施していた場合は、農業環境支払いの導入によって、その対価が支払われるようになったと考えられる。そうではなく、特定の環境目標を達成するための手段として農業環境支払いをみならず、営農方法の変更により、外部性の水準を変化させるための支払いとして位置づく。この場合、生産行為と結びついた支払い（カップリング）となり、営農変

図序-2 条件不利地域支払いの介入ロジック



出所：European Commission(2006)Annex2 -E p.36、Hovorka(2017)S.30 より作成

条件不利地補償型の直接支払いに議論を戻すと、先駆的に条件不利地域支払いを実施してきた EU の場合、条件不利地域支払いの目的は、①農業継続の保障、②最低限の人口水準の維持、③景観の保全（理事会指令 75/268/EWG）であり、複数の異なる目的が掲げられている。これらは並列関係にあるとみるよりも、農家への補助があることで、①農業継続が保障され、生業を継続できることから、②地域に定住し人口が維持されるとともに、③農業を通じて景観が保全される、と段階性があるように考える方が妥当である。

実際、近年の EU では政策の評価にあたり、共通監視評価枠組み（Common monitoring and evaluation framework: CMEF）¹³を用意しているが、段階性を踏まえた評価を行うようにしている。European Commission(2006)は、CMEF のハンドブックであり、条件不利地域支払いについては図序-2 が掲載されている。公的資金の投入量をインプットとし、支払いという措置によって直接的に実現されたものとして、支援農家数や農地面積がアウト

更による逸失所得を補填する意味合いがでてくる。こうした直接支払いをめぐる理論的な考察は別稿を期したい。

¹³ ドイツ語では、Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen だが、略称は英語の CMEF である。

プットとしてでてくる。これは介入による運用目標を実現するための第一歩であり、物理的・金銭的な単位として測定できる。結果は、支援を受けたことによる直接的・即時的な効果を意味し、条件不利地域支払いの場合、土地管理の結果として、生物多様性改善、水質改善、気候変動緩和、土壌の質改善、周辺化・土地放棄の回避への貢献が掲げられている。最後の効果は、直接支払いの受益者に対する即時的な効果を超えた便益であり、広い目的と関連している。ここでは、生物多様性喪失の防止や高い自然的価値を持つ農林地の保全が挙げられている。それぞれの指標に対応する形で、目標が掲げられている。

なお、図序-2 においては、支払いによって達成された農家の所得に関する指標は含まれていないが、追加指標として加盟国レベルでは評価をしてもいいことになっている。実際、オーストリアの評価レポートである Hovorka(2017)では所得についても記述を行っている。

近年では段階的な評価を行っているものの、もともと条件不利地域支払いについては、多目的性や他の政策との兼ね合いから生じた政策目的の不明確化が問題とされてきた（市田 2004）。これは、複数の目的が相互に矛盾したり、農業環境政策や地域政策など、他の政策領域とも重複する中でどのように調整を行ったりするかが課題となっていたことを意味する。ティンバーゲンの定理に基づけば、1つの政策目的を達成するには1つの政策手段が必要であることを考えると、何を政策目的と掲げるか、それによる副次的な効果は何かをきちんと整理する必要がある。

以上を踏まえ、本稿では政策目的、制度設計、政策の帰結に注目し、直接支払いの制度分析を行う。実際の政策においては、掲げられている目的が複数あったり、目的が階層的であったりするため、制度設計と政策の帰結から最終的な政策目的を明らかにする。つまり、どのような支払い方をしているのか、そして、政策実施期間にどのような結果が生じたのかをいくつかの指標の変化などを通じて明確にすることで、直接支払いが何を目指していたのかを考察する。直接支払いの原理的な位置づけを確認するとともに、農業・農山村の持続可能性（ルーラル・サステナビリティ）を担保するような支払いのあり方を展望する。

序.5 構成

本稿は、序章から終章、補論を含めた全7章から構成される。第1章では、議論の前提としてオーストリアの農業構造および山岳地域の政策的位置づけ、農政の変遷などを論じる。オーストリアでは、山岳地域や山岳農業に独特の意味づけがなされており、これらの特質を理解することが、オーストリアで行われている農業保護政策の本質を論じる上では不可欠となる。

第1章の議論を橋渡しとし、第2章から第4章は、具体的な事例分析章としてオーストリアにおける直接支払いを取上げる。第2章では、EU加盟以前に実施していた山岳農家補助金という直接支払いを中心に、山岳農家所得への影響と制度の課題を考察した。制度変

遷を踏まえ、山岳農業構造や山岳農家所得などへの効果を、一次資料を中心として明らかにする。

第2章がEU加盟以前を対象としていたのに対し、第3章および第4章はEU加盟以後を主たる対象時期とする。第3章では、EU加盟に伴う条件不利地域支払いを取上げ、山岳農家補助金との比較を行いつつ、山岳農家への所得形成における意義と課題を論じている。第4章は、農業環境支払いに焦点を当てて、オーストリア独特な農業環境政策理念であるエコ社会的農業政策を示した上で、農業環境支払いの実態を州ごとの比較を通じて明らかにする。

終章では、第1章から第4章までの議論を踏まえ、オーストリア型の直接支払いの制度比較を行う。それぞれの支払い制度の評価は各事例章で述べられるが、制度比較を踏まえた上で、オーストリア型の直接支払いの総括を行い、本稿のまとめと残された課題を論じる。

第2章から終章では農業政策の1つとして直接支払いを論じたが、補論では具体的なオーストリア農山村ゲマインデにおける地域政策を論じる。多くの先進国と同様、オーストリアにおいても農業が農山村の主要産業ではなくなっているため、農山村の持続可能性を考えていく上では、地域の農業だけを支えればいいのではなく、他産業も含めた地域経済の再生や地域コミュニティの維持などを視野に入れた政策が必要となる。ボトムアップ型で行われている内発的な地域再生事業として、ドルフ・エアノイエリングを取上げることで、農業・農山村の持続可能性を担保するための一端を明らかにする。

補足1

本稿では、分析指標の1つとして、山岳農家の所得に注目するが、オーストリアにおける農林業所得の定義は次の通りである。農林業所得（Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft）は、収入（Ertrag）から支出（Aufwand）を引いたものとして計算される。収入は、土地利用収入（農産物販売など）、畜産物収入（畜産物販売など）、林業収入（林産物販売など）、その他の収入、売上税の返還、公的補助を足し合わせたものから成る。支出は、物的支出（肥料・種子・飼料・エネルギーなどの購入、家畜購入、獣医師・マシーネンリング・修理などのサービス購入、電や家畜、森林などへの保険料）、減価償却費、人件費、借入費、リース・レンタル費、その他の支出、売上税（前納税）から構成される。農林業所得に、自営業所得や雇用所得を加えたものが稼得所得（Erwerbseinkommen）と成る。稼得所得に、その他の所得や社会移転（児童手当、家族手当、学校手当、年金、失業手当など）を加えて、総所得（Gesamteinkommen）が導出される。なお、1991年まで、稼得所得は兼業所得（Nebenerwerbseinkommen）、社会移転は社会的所得（Sozialeinkommen）と表記されていたが、同義である。

補足 2

現在オーストリアで使われている通貨はユーロ（Euro）だが、通貨単位は時代ごとに異なり、以下のような変遷を辿っている。グルデン（Gulden、～1892年）、クローネ（Krone、1892年～1924年）、シリング（Schilling、1924年～1938年）、ライヒスマルク（Reichsmark、1938年～1945年）、シリング（1945年～1999年）、ユーロ（1999年～）。本稿は、第二次世界大戦後の第二共和国時代を中心に扱うため、シリング、ユーロを用いた時期が対象となる。なお、本稿の対象外であるがオーストリアの金融制度に関しては、邦文だと中村(1976)、貴志(1989)がある。

制度的には、1938年3月12日のナチス・ドイツとの合邦後、3月17日にドイツのライヒスマルクが導入され（Gesetzblatt für das Land Österreich Nr.9/1938）、シリングと二重通貨状態にあったが、4月25日にライヒスマルクが専一の通貨単位となった（Gesetzblatt für das Land Österreich Nr.89/1938）。第二次世界大戦後は、ライヒスマルクと連合国軍票シリング（Alliierten Militär-Schillingnoten）が流通していたが、1945年11月30日のシリング法（Schillinggesetz, StGBI. Nr. 231/1945）によって、再度シリングが法定通貨となった（中村 1976）。

オーストリアがIMFに加盟したのは1948年8月27日のことであり、1953年5月4日から固定為替相場として、1ドル=26シリングと定められた。当時、日本は1ドル=360円であるから、1シリング=13.85円となる。

その後、1971年5月10日に5.05%の切り上げ（1ドル=24.75シリング）を行い、同年8月15日の金ドル交換停止を受け、主要交易国（ベルギー、ドイツ、デンマーク、オランダ、イタリア、ノルウェー、イギリス、スウェーデン、スイス）との通貨バスケット制を導入している。最終的には、1976年7月13日に安定的なドイツ・マルクとのみペッグすることになった（Mooslechner et al. 2007）。

日本銀行が発行していた『経済統計年報』によると、1970年は1シリング=13.85円、1975年は1シリング=16.51円、1980年は1シリング=14.60円、1985年は1シリング=11.68円、1990年は1シリング=12.80円、1995年は1シリング=10.17円となっている。変動があるため、本稿では逐一日本円に換算することはしないが、概ね1シリング=13円程度の為替レートといえる。

オーストリアでは、1999年1月1日にユーロが導入されており、交換レートは1ユーロ=13.7603シリングと定められた（理事会規則 2866/98）。このレートに基づき、必要に応じてシリングをユーロ換算し、通貨単位を統一した記述を行う。

補足 3

本文中に出てくる地名や人名などの固有名詞については、初出の場合、カタカナと原語を併記したが、その後は基本的にカタカナのみを用いている。専門用語なども初出に限り原語を表記した。訳語については、適時既存の訳語を参照したが、違う訳を当てている場合がある。なお、オーストリアはドイツ語圏であるため、専門用語もドイツ語表記となるが、一部の用語で英語での略称が定着している場合は、英語表記としている。例えば、共通農業政策はドイツ語で GAP (Gemeinsame Agrarpolitik) と表記されるが CAP (Common Agricultural Policy) とし、欧州経済共同体は EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) だが、EEC (European Economic Community) としている。ただし、EU による法令 (規則、指令、決定など) に関しては、すべてドイツ語表記で統一した。

オーストリア連邦法律については、法令広報 (Bundesgesetzblatt: BGBl) の号数を用いた。なお、1997 年以降、連邦広報は、Teil I 連邦法 (Bundesgesetz)、Teil II 命令 (Verordnung)、Teil III 条約 (Volkerrecht) に区分されて公表されている。

煩雑さを防ぐため、以下に示す頻出語の略称については、原語を表記せずに用いる。

表 略語一覧

AMA	Agrarmarkt Austria	オーストリア農業市場
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	連邦労働・社会省 (1987 年 4 月 1 日～1997 年 2 月 14 日)
BMDW	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort	連邦デジタル化・経済立地省 (2018 年 1 月 8 日～)
BMF	Bundesministerium für Finanzen	連邦財務省 (1945 年 12 月 20 日～)
BMGU	Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz	連邦健康・環境保護省 (1972 年 2 月 2 日～1987 年 3 月 31 日)
BMLF	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft	連邦農林省 (1945 年 12 月 20 日～2000 年 3 月 31 日)
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	連邦農林・環境・水資源管理省 (2000 年 4 月 1 日～2018 年 1 月 8 日)
BMNT	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus	連邦持続可能・観光省 (2018 年 1 月 8 日～)
BMSV	Bundesministerium für soziale Verwaltung	連邦社会管理省 (1945 年 12 月 20 日～1987 年 3 月 31 日)

BMUJF	Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie	連邦環境・青少年・家族省（1987年4月1日～1994年12月31日、1996年5月1日～2000年3月31日）
BMU	Bundesministerin für Umwelt	連邦環境省（1995年1月1日～1996年4月30日）
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	連邦経済・労働省（2000年4月1日～2009年1月31日）
BMWFJ	Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend	連邦経済・家族・青少年省（2009年2月1日～2014年2月28日）
BMFWF	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	連邦科学・研究・経済省（2014年3月1日～2018年1月8日）
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft	欧州農業指導保証基金（1962年～2007年）
EFE	Europäischer Fischereifonds	欧州漁業基金（2007年～2013年）
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	欧州地域開発基金（1975年～）
EG	Europäische Gemeinschaft	欧州共同体（EC）
EGFL	Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft	欧州農業保証基金（2007年～）
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums	欧州農業農村振興基金（2007年～）
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds	欧州海洋漁業基金（2014年～）
ESF	Europäischer Sozialfonds	欧州社会基金（1960年～）
ESI 基金	Europäische Struktur- und Investitionsfonds	欧州構造投資基金（2014年～）
EU	Europäische Union	欧州連合（EU）
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	欧州経済共同体（EEC）
FF	Forstwirtschaftlich genutzte Fläche	林地
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei	漁業指導財政手段（1994年～2006年）

FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs	オーストリア自由党
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik	共通農業政策 (CAP)
KF	Kulturfläche	耕作地
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche	農地

参考文献

- ・ Briner, Simon, Robert Huber, Peter Bebi, Ché Elkin, Dirk R. Schmatz and Adrienne Grêt-Regamey(2013) "Trade-Offs between Ecosystem Services in a Mountain Region", *Ecology and Society*, 18(3), 35.
- ・ BMLFUW(2017) *Aufschwung für den ländlichen Raum*, Wien: BMLFUW.
- ・ Cépède, Michel and E.S. Abensour(1961) *Rural Problems in the Alpine Region: an international study*, Rome: FAO. (国際食糧農業協会訳『西ヨーロッパ山村地域の農村問題』国際食糧農業協会、1963年。)
- ・ Dax, Thomas(2007) "Szenarien der Entwicklung der Berggebiete in Europa", In Oedl-Wieser, Theresia(Red.) *Zeitreisen (de) im ländlichen Raum: Diskurse & Re.Visionen*, Forschungsbericht Nr. 57, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen, S.11-24.
- ・ European Commission(2006) *Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Annex2 -Guidance note E - Measrure Fiches*, Brussel: Directorate General for Agriculture and Rural Development.
- ・ Grêt-Regamey, Adrienne, Sibyl Hanna Brunner and Felix Kienast(2012) "Mountain Ecosystem Services: Who Cares?", *Mountain Research and Development*, Vol. 32(1), pp. S23-S34.
- ・ Hassan, Rashid, Robert Scholes and Neville Ash (eds.) (2005) *Ecosystems and Human Well-Being: Current State and Trends: Findings of the Condition and Trends Working Group of the Millennium Ecosystem Assessment*, Washington, D.C.: Island Press.
- ・ Hovorka, Gerhard(2017) *Die Evaluierung der Ausgleichszahlungen für Naturbedingte Nachteile*, Fact & Features Nr. 54, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- ・ Kirchengast, Christoph (2005) *Über Almen - sozial- und kulturanthropologische Betrachtungen zur Almwirtschaft in Österreich*, Diplomarbeit zur Erlangung des Magistergrades der Philosophie an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Wien.
- ・ Mooslechner, Peter, Stefan W. Schmitz and Helene Schuberth(2006) "From Breton Woods to the Euro: the Evolution of Austrian Monetary Policy from 1969 to 1999", In Mooslechner, Peter and Ernest Gnan(ed.) *Workshops: Proceedings of OeNB Workshops*,

From Breton Woods to the Euro: Austria on the Road to European Integration, No.11, Oesterreichische Nationalbank, pp.21-44.

・ OECD(1990) *Reforming Agricultural Policies: Quantitative Restrictions on Production, Direct Income Support*, Paris: OECD.

・ OECD(1994) *Agricultural Policy Reform: New Approaches to the Role of Direct Income Payment*, Paris: OECD.

・ OECD(2000) *Multifunctionality of Agriculture: Toward an Analytical Framework*, Paris: OECD.

・ OECD(2001a) *Improving the Environmental Performance of Agriculture*, Paris: OECD.

・ OECD(2001b) *Market Effects of Crop Support Measures*, Paris: OECD.

・ OECD(2003) *Multifunctionality of Agriculture: The Policy Implications*, Paris: OECD.

・ OECD(2006) *Decoupling: Policy Implications*, Paris: OECD.

・ 阿部正昭(1988)「オーストリアの山地農民問題とバルクバウエルン政策」『経済志林』55(4)、pp.11-42。

・ 飯國芳明・岡村誠(2012)「何に対する支払いなのか」『農業と経済』78(3)、pp.13-24。

・ 石井圭一(2002)『フランス農政における地域と環境』農林水産省農林水産政策研究所。

・ 石井啓雄・糊澤能生(1998)「オーストリアとスイスの山岳地域政策」日本山岳研究学会編『山村再生：21世紀への課題と展望』農山漁村文化協会、pp.155-213。

・ 市田知子(2004)『EU条件不利地域における農政展開』農山漁村文化協会。

・ 岡橋秀典(1997)『周辺地域の存立構造』大明堂。

・ 岡橋秀典(2004)「過疎山村の変貌」中俣均編『国土空間と地域社会』朝倉書房、pp.110-136。

・ 貴志幸之佑(1989)『オーストリアの金融・資本市場』外国為替貿易研究会。

・ 岸康彦編(2006)『世界の直接支払制度』農林統計協会。

・ 是永東彦(1998)『フランス山間地農業の新展開』農山漁村文化協会。

・ 是永東彦・福士正博・津谷好人(1994)『ECの農政改革に学ぶ』農山漁村文化協会。

・ 荘林幹太郎(2012)「わが国の直接支払い」『農業と経済』78(3)、pp.25-39。

・ 荘林幹太郎・木村伸吾(2014)『農業直接支払いの概念と政策設計』農林統計協会。

・ 多田忠義(2018)「オーストリア山岳地域の小規模自治体を巡る」『地理紀行』13(1)、pp.347-358。

・ 都留大治郎編(1982)『家族複合経営の存立条件』九州大学出版会。

・ 中村英雄(1976)「オーストリアの発券銀行と通貨」『成城大学経済研究』55・56、pp.183-201。

・ 福士正博(1995)『環境保護とイギリス農業』日本経済評論社。

・ 藤田佳久(1995)『日本・育成林業地域形成論』古今書院。

- ・松田裕子(2000)「オーストリアにおける直接支払制度の概要と特徴」農政調査委員会・中央畜産会『平成 11 年度畜産経営安定化指導事業（生産経営技術向上事業）報告書 欧州における直接支払の実際について』、pp.24-59。
- ・松田裕子(2004)『EU 農政の直接支払制度』農林統計協会。
- ・村田武(2006)『戦後ドイツと EU の農業政策』筑波書房。
- ・森田明(2006)「直接支払いの出現と世界の農政」、岸康彦編『世界の直接支払制度』農林統計協会、pp131-148。
- ・山内良一(1997)『農業保護の理論と政策』ミネルヴァ書房。
- ・吉村武洋(2014)「アメニティ保全の費用負担」一橋大学大学院経済学研究科博士号取得論文。
- ・渡辺富久子(2017)「ドイツ、オーストリア及びハンガリーにおける難民の受入れ」『外国の立法』272、pp.50-65。

第1章 オーストリア農業の構造と農政の展開

1.1 はじめに

本章の目的は、次章以降で行うオーストリア型直接支払いの分析の前提作業として、オーストリア農業と農政の特徴を明らかにすることにある。具体的には、オーストリアにおける山岳農業の役割と機能を整理するとともに、オーストリア農政の位置づけや農業財政の概観を通じて、次章以降の議論の橋渡しを行うのが本章の位置づけである。

国土の大半が山岳地域であるオーストリアでは、山岳地域や山岳農業に独特の意味づけがなされており、政策対象として差別化することで、これらを支えてきた。山岳農業は単なる食料供給機能だけでなく、農民文化創出や自然資源の保全、生物多様性保全など多面的な機能を有している。中でも文化的景観の形成は、観光との結びつきが深く、山岳地域経済にとって大きな役割を果たしている。こうした社会的に有益で多様な機能の創出は、山岳農業の担い手である山岳地域の農家によって行われており、農家は山岳自然資源の管理者としての意味合いを有している。山岳地域は条件不利地域であるため、自然的・経済的困難性を理由として離農が進むことは、山岳地域社会の人口減少やそれによる地域コミュニティの衰退だけでなく、山岳自然資源管理の面でも問題が生じることになる。多くの国で農業は保護政策の下に展開してきたが、オーストリアの農業保護政策の本質を理解する上では、山岳地域および山岳農業の特質を見ていくことが重要である。

本章では、第2節でオーストリアの農業全体の概要および山岳農業の特徴や観光との結びつきについて整理する。第3節では、オーストリア農政の概要を確認した上で、山岳地域の政策的な位置づけや農業財政の推移から、オーストリア農政の展開についてまとめる。

1.2 オーストリア山岳農業の意義と役割

1.2.1 オーストリア農業の概要

オーストリアの人口は約880万人、9つの連邦州からなる連邦共和制を取っている。北海道と同程度の8万3,879 km²の面積を有しており、国土の41%は林地、33%を農地が占めている。オーストリア東部ではウィーン盆地やカルパチア盆地といった平地が多く見られるが、西部にかけてアルプス山脈が広がり、国土の大半が山岳地域となっている。

オーストリアの主要農作物は、てんさい、トウモロコシ、小麦、大麦、馬鈴薯、りんごであり、牛乳生産も盛んである。また、オーストリアでは有機農業の普及が進んでいることに大きな特徴があり、2016年時点で農地面積に占める有機農業の割合は21.9%とEUの中では一番高く、有機農業生産者は2万4,213人となっている（Willer and Lernoud eds 2018）¹⁴。オーストリア政府としても、有機農業への支援に力をいれており、第4章で扱

¹⁴ 同文献によると、日本の場合、2012年時点で農地面積に占める有機農業の割合は0.2%、

う農業環境プログラム（ÖPUL）などを通じて、支援を行っている。西部の山岳地域および東部の平地では、有機農業を行うことで付加価値をつけ、競争力をつけている。

オーストリア農業の概況を表 1-1 に示した。GDP に占める第 1 次産業の割合は、多くの先進国で低下する傾向にあるが、オーストリアにおいても同様で、1951 年の 16.4% から 2013 年には 1.4% へと低下している。

農家数についてみても 1951 年の 43.3 万経営から、2013 年の 16.6 万経営へと大きく減少している。中でも減少数の大きい時期が 1990 年代で、6.4 万経営の減少となっている。1950 年代は 3.1 万経営、1960 年代は 3.5 万経営、1970 年代は 5.0 万経営、1980 年代は 3.6 万経営、2000 年代は 4.4 万経営の減少であることから、1990 年代の離農者数が多いことがわかる。1995 年の EU 加盟による市場開放に伴い、農産物価格の低下や競争激化などによって離農が促進したためだと考えられる。離農が進むことは、土地の放棄、売却、貸出につながるが、オーストリアでは農地取引について厳格にルールが定められており、非農家の農地購入は容易ではない¹⁵。

国際的にはオーストリアの農家は小規模であるが、農家当たりの平均経営面積¹⁶をみると、1951 年の 18.8ha から 2013 年の 44.2ha へと大規模化が進んでいる。大規模化の傾向は、農家の経営面積規模¹⁷をみても明らかで、1951 年に 5ha 以下の農家は全農家の 48.0%、20.8 万経営だったが、2013 年には全農家の 19.4%、3.2 万経営にまで落ち込んでいる。他方で、100ha 以上の農家は 1951 年には全農家の 1.9%、6,278 経営だったが、2013 年には全農家の 5.2%、8,667 経営となっている（図 1-2）。

有機農業生産者は 2,130 人となっている。

¹⁵ オーストリアの土地取引に関して、例えば糊澤(2016)を参照。

¹⁶ ここでは、平均経営面積を農林業経営総土地面積÷総農林業経営数で算出した。統計上、農林業経営総土地面積は、①農地（LF）（耕地、永年草地、庭園・菜園、果樹園、ワイン畑、ワイン苗圃、材木苗圃、クリスマスツリー栽培（2010 年以降））、②林地（FF）（山林、エネルギー木材、クリスマスツリー栽培（1990 年～2005 年）、森林庭園）、③その他（未使用農地・草地、流水・溜水、未開拓湿原、建築物・中庭、その他の非生産地（道、荒地、観賞用庭園））からなる。なお、農地と林地の合計は耕作地（KF）となる。

¹⁷ 西原(1963)p.20 によると、統計上、零細経営（Zwergbetrieb）は 2ha 以下、小農経営（Kleinbetrieb）は 2～5ha、中農経営（mittelbäuerlicher Betrieb）は 5～20ha、大農経営（großbäuerlicher Betrieb）は 20～100ha、大経営（Großbetrieb）は 100ha 以上の経営を指す。この原出所は、*Österreichische Statistik*, Bd.83, Heft. 1, S.18, 1909 であり、「帝国および州を代表する帝国国会における 1902 年 6 月 3 日の農業人口調査の結果

（Ergebnisse der landwirtschaftlichen Betriebszählung vom 3. Juni 1902 in den im Reichsrat vertretenen Königreichen und Ländern）」という表題の下、統計調査結果が示されている。これはオーストリア国立図書館で電子化されており、ANNO - AustriaN Newspapers Online としてオンライン上で閲覧することができる（<http://anno.onb.ac.at/ors.htm>）。

図 1-1 オーストリアの地図



出所：CC-BY-3.0: Statistics Austria - data.statistik.gv.at および © EuroGeographics for the administrative boundaries より作成

オーストリアでは兼業農家が多い点も特徴的である¹⁸。兼業の内容は、会社勤めや出稼ぎに加え、山岳地域では冬場のスキーインストラクターやリフト係員など多様であるが、農家ペンションや農家レストランの経営といった農業に関連した兼業も広く行われている。農家ペンションや農家レストランでは、農家自ら栽培した農産物や、チーズや牛乳などの乳製品、鶏卵や肉などが観光客に振舞われ、農業と観光が共生している地域も多い。特に西部山岳地域では観光業が盛んであり、山岳観光に関する兼業機会が農家所得形成において重要となっている。

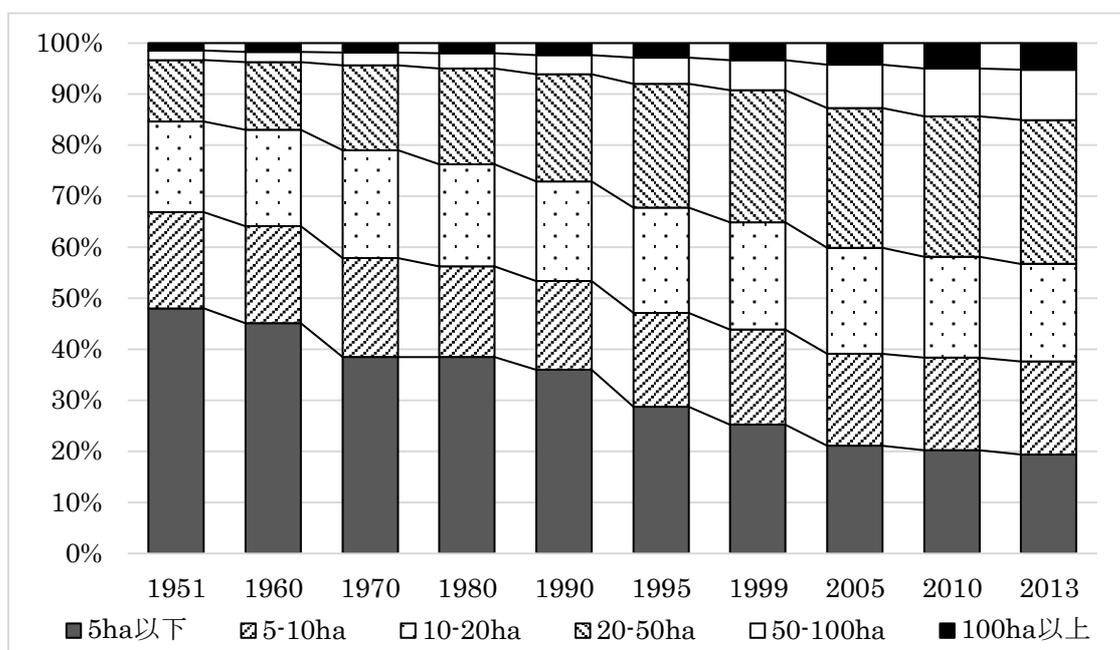
¹⁸ 専業農家 (Haupterwerbsbetrieb) は、調査年において、農家夫婦の総労働時間のうち、最低 50%を農林業に割いたものであり、換言すれば農林外労働が総労働時間の 50%未満を占めるものということになる。もう 1つの要件として、最低 8,000 ユーロの生産物を算出していることが挙げられる。兼業農家 (Nebenerwerbsbetrieb) は、農家夫婦の総労働時間のうち、農林業労働が 50%未満であるものを指し、農林外労働が総労働時間のうち最低でも 50%を占めている農家を指す。1990 年までは、専業農家 (Vollerwerbsbetriebe)、第 1 種兼業農家 (Zuerwerbsbetriebe)、第 2 種兼業農家 (Nebenerwerbsbetrieb) の 3 区分であったが、1990 年以降は、Vollerwerbsbetriebe と Zuerwerbsbetriebe を合わせて Haupterwerbsbetrieb としている (Statistik Austria 2014, 20)。

表 1-1 オーストリア農業の概況

	1951	1970	1990	1995	1999	2005	2010	2013
GDPに占める割合 (%)	16.4	6.9	3.2	1.7	1.5	1.4	1.4	1.4
農家数 (1,000 戸)	433	368	282	239	218	190	173	166
専業農家の割合 (%)	69	59	38	34	37	39	39	37
山岳農家の割合 (%)	39	37	35	38	39	38	39	37
平均経営面積 (ha)	18.8	21.0	26.8	31.5	34.6	39.9	42.4	44.2
平均農地面積 (ha)	9.6	10.5	12.6	15.3	16.8	18.8	18.8	18.7
輸出に占める農業部門の割合 (%)	1.0	4.5	3.5	4.3	5.1	6.2	7.1	7.6
牛乳生産 (kg/年)	2,331	3,089	3,791	4,619	5,062	5,783	6,100	6,460
農林業労働者数 (1,000 人)	1,080	523	271	220	198	187	209	188
全労働者のうち農林業労働者の占める割合 (%)	32.3	17.4	7.7	6.6	5.8	5.3	5.2	4.6

出所：Michael and Hovorka(2007)S.14 に、Statistik Austria、BMLFUW、*Grüner Bericht 2017*を用いて加筆

図 1-2 農家経営規模の割合推移



出所：1951年～1970年は *Statistisches Jahrbuch Österreich* 各年版、1980年以降は *Grüner Bericht* 各年版より作成

2013年時点で、数値的には農業がGDPに占める割合は1.4%と日本と同程度の規模であり、農家は人口の4.6%を占めているに過ぎない(表1-1)。しかし、景観を綺麗に保つため、美味しい食べ物を安く食べるために、農家への補助金は必要だと考えられており、農家の存在は大事であると多くの人を受け入れている。特に、条件不利地域の農家を支えることは国民的な合意が得られている。オーストリアでは、農業や農山村を支援することについて、否定的な声はほとんど聞かれず、農業への補助では、「すべての農家に補助を出そう」、「大規模農家は補助対象から外したほうがいい」などと、どのような農家を支援するかという点については意見の相違がみられるものの、農家を政策的に支えることは肯定的に捉えられている。

実際、1992年にオーストリアで行われた農業に関するイメージアンケート抽出調査では、農業は環境に最も役立つ部門という結果が出ており、農林業の生産方式と直接関係する景観美がオーストリア人の誇りであるという回答が多くでていいる。そして、農業者という職業は高い尊敬を受ける職業に数えられている(Pruckner 1993)。こうしたオーストリア的な農業観が、農業政策の根底にあるものと考えられる。

図1-3は州ごとの農家数の変化を示したもののだが、どの州でも農家数は減少傾向にあることがわかる。首都であるウィーンやオーストリアの中でも相対的に貧しいブルゲンラント州の減少率が著しいが、山岳地域を多く抱えるザルツブルク州やチロル州では他州よりも減少率は低い。山岳地域は、平地よりも生産条件が厳しく、経済的にも不利な状況におかれているため、一般的には離農が進むと考えられるが、オーストリアでは山岳地域ほど農家が維持されている。

山岳農家の定義は後述するが、『農業構造調査2013(Agrarstrukturerhebung 2013)』から、2013年の山岳農家の状況を確認しておく¹⁹。2013年におけるオーストリアの平均農地面積は18.7haとなっているが、農家区分ごとにみると山岳農家は16.6ha、非山岳農家は20.6haであり、山岳農家の方が規模は小さい。さらに州ごとに山岳農家の平均農地面積をみると、ニーダーエスターライヒ州は20.8ha、オーバーエスターライヒ州は16.6ha、ザルツブルク州は18.7ha、チロル州は12.1ha、フォアアールベルク州は14.7haとなり、西側の州、中でもチロル山岳農家の農地面積は小規模である。農地に林地やその他の面積を加えた平均経営面積においても、山岳農家は35.5ha、非山岳農家は49.7haとなっており、林地を加えたとしても、平地の農家よりも山岳農家の経営規模は小さい。山岳農家の49.2%は専業、48.8%は兼業となっており、68.3%の山岳農家の農場では牛が飼育されている。州ごとに山岳農家の占める割合をみると、チロル州は65.0%、ザルツブルク州は60.9%、フォアアールベルク州は54.6%と西側の州で割合が高く、ニーダーエスターライヒ州は21.5%、

¹⁹ 以下の記述は、STATcube・Statistische Datenbank および Statistik Austria (2014)に基づいている。

オーバーエスターライヒ州は 20.3%、シュタイアーマルク州は 17.7%と東側の平地の多い州では割合が低くなっている。

オーストリアの西側、山岳地域では主として草地を活用した酪農経営や森林経営が営まれ、東側の平地では酪農経営も行いつつ、ブドウや穀物、野菜などが栽培されている。農業生産には地域性があるため、オーストリアでは生産地域を次の 8 つに分けている²⁰。①北東平野・丘陵、②南東平野・丘陵、③アルプス麓、④ケルンテン盆地が平地に相当し、⑤ヴァルト・ミュールフィアテル、⑥アルプス東端、⑦前アルプス地域、⑧高アルプス地域が山地に相当する。図 1-4 から明らかなように、州区分ではフォアアールベルク州、チロル州、ザルツブルク州が概ね山岳地域に相当する。なお、後述するように山岳農家は自然的・経済的困難度によって定義されるため、必ずしも⑤～⑧の山地において生産活動を行っているわけではない。本稿では、主として州ごとのデータを利用するが、必要に応じて生産地域区分のデータも用いる。

ここまでで、オーストリア農業の概要を確認してきたが、日本との簡単な比較を行っておきたい。なお、両国で各データの定義は異なり、用いている用語も異なるため、あくまでも簡易な比較であることを付記しておく。

まず土地利用形態を見ると、日本の場合、『平成 30 年版土地白書』によると、国土面積 3,780 万 ha のうち、農地は 19% (447 万 ha)、森林が 66% (2,506 万 ha) となっている (2016 年時点)。他方オーストリアは、『農業構造調査 2013』によると、国土面積 839 万 ha のうち、農地は 33% (273 万 ha)、林地は 41% (343 万 ha) を占めている。さらに農地面積のうち、耕地は 50% (136 万 ha)、永年草地が 48% (130 万 ha) となっており、農地面積の約半分が採草地や放牧地といった草地となっている (2013 年時点)。

土地利用における日本とオーストリアの大きな違いは、草地利用にある。山岳国であるオーストリアでは、標高 2,000m 地点にも牧草地が広がり、山岳農業を通じて景観が維持されている。草地や山々が織りなす景観がオーストリア人にとってのアイデンティティになっており、特に景観の要素として草地に重きを置いている。後述するように、景観は歴史的形成物であり、人為的に作られた山岳景観を重視するからこそ、政策的にも支援を行っていると言える。

次に食料自給率をみると、日本のそれは『平成 29 年度食料需給表』に基づく、米 96%、小麦 14%、大麦 9%、いも類 74%、豆類 8%、野菜 79%、果実 39%、牛肉 36%、豚肉 49%、

²⁰ 各生産地域の詳細については、阿部(1982)pp.100-112、山内(1997)pp.144-148 を参照。Schwachhöfer(1987)によると、この 8 区分は 1950 年にウィーン農科大学のアントン・シュテーデン (Anton Steden) 教授が考案したもので、翌年にフリードリヒ・シュミットナー (Friedrich Schmittner) との共著で、「オーストリアの生産地域」という論文を発表している (Steden und Schmittner 1951)。同年の『農林業経営センサス (Land- und forstwirtschaftliche Betriebszählung)』においても、この 8 生産地域区分が取り入れられている。なお、後述するように EU では共通農業政策を実施する上で、条件不利地域区分を行っている。山地である⑤～⑧は、EU の区分でいう山岳地域に概ね対応している。

鶏肉 64%、鶏卵 96%、牛乳及び乳製品 60%となっている（2017年時点）。日本の場合、農産物の多くを輸入に頼っているのが現状である。一方で、オーストリアにおける主要農産物の自給率推移を整理した表 1-2 からは、大半の農産物を自給できていると言える。特に全乳や牛肉は輸出を行っており、ドイツやイタリアなどの近隣諸国でも消費されている。小麦や豚肉は自給できているものの、輸出をするには厳しい規模で、果物や野菜は輸入をする必要がある。大まかな傾向として、第二次世界大戦後の復興期に食料増産が進み、1960年には戦前と同規模に回復していること、その後は概ね国内需要を満たしてきたこと、EU加盟後は市場開放によって穀物や生鮮果実、チーズ、バターなどの輸入が増えていることが読み取れる。

表 1-2 オーストリアにおける主要農産物の自給率

	1934-38	1960/61	1970/71	1980/81	1990/91	2000/01	2010/11
パン用穀物	74	89	—	—	—	—	—
小麦	—	—	80	150	146	134	104
ライ麦	—	—	88	130	140	83	74
大麦	—	—	90	100	121	90	85
トウモロコシ	—	—	89	97	107	95	79
穀物全体	—	—	87	110	122	95	88
馬鈴薯	99	100	99	99	95	92	95
砂糖	99	104	95	117	104	120	—
野菜	94	92	89	88	75	65	88
生鮮果実	88	92	75	71	54	62	52
ワイン	94	56	105	100	105	92	66
植物油	3	5	5	4	42	53	26
牛肉	89	113	109	112	146	135	145
子牛肉	89	95	79	83	97		
豚肉	83	96	102	93	100	99	108
家禽肉	50	69	79	87	82	76	73
肉全体	84	98	100	97	107	104	111
動物性脂肪	61	94	102	103	114	132	125
全乳	100	101	101	101	101	107	156
チーズ	—	—	155	178	138	89	94
バター	113	114	104	101	101	93	71
卵	89	86	81	85	87	77	75

注：—は記載なし

出所：BMLF, *Grüner Bericht* 各年版および BMLFUW, *Grüner Bericht* 各年版より作成

表 1-3 日本とオーストリアの農地面積・農家数の変化

		1960 (a)	1980	1999 (罫) 2000 (日)	2013 (罫) 2015 (日) (b)	変化率 (b)/(a)-1
日本	農地面積 (万 ha)	532	471	373	291	-45.2%
	田	296	277	216	163	-45.1%
	畑	203	147	132	111	-45.4%
	果樹園	32	46	26	18	-45.8%
	農家数 (万戸)	606	466	312	216	-64.4%
オーストリア	農地面積 (万 ha)	405	351	339	273	-32.7%
	耕地	165	145	140	136	-17.2%
	永年草地	230	195	192	130	-43.6%
	その他	11	11	8	7	-37.1%
	農家数 (万戸)	40	32	22	17	-58.7%

注：両国とも調査年によって調査対象の農地・農家が異なる場合がある

出所：日本は『農林業センサス累年統計』、オーストリアは BMLFUW, *Grüner Bericht 2016* より作成

農家当たりの経営面積では、日本の場合、全国平均 3.0ha で、北海道では 28.9ha、都府県では 2.2ha となっている（2018 年時点）²¹。既に表 1-1 に示したが、オーストリアの農家当たり平均農地面積は 18.7ha、農地に林地などを含めた平均経営面積は 44.2ha である（2013 年時点）。水田耕作中心の日本と、草地利用による畜産経営が広く行われているオーストリアを単純に比較することはできないが、オーストリアの農地面積は、北海道よりは小規模だが、都府県よりは大規模であることがわかる。

最後に、両国の農地面積と農家数の推移を示したものが表 1-3 である。日本、オーストリアともに農地面積、農家数は減少傾向にある。具体的に見ると、日本では 1960 年に 532 万 ha の経営面積、606 万戸の農家がいたが、2015 年にはそれぞれ 291 万 ha、216 万戸へと減少している。オーストリアでは、1960 年に 405 万 ha の農地面積、40 万戸の農家数だったが、2013 年にはそれぞれ 273 万 ha、17 万戸に減少している。単純に数値の上では、両国とも農地面積、農家数の減少率はほぼ同じであり、都市化や工業化、グローバル化の進む中で、農業の置かれている状況が厳しくなっていると言える²²。

²¹ 農林水産省 HP より (<http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/10.html>)。用語としては、一経営体当たり経営耕地面積を充てている。

²² マクロ的には農家の離農要因は、農業内部から農家を押し出すプッシュ要因と、農業外部から農家を引っ張るプル要因に分けられる。前者には、経済的に農業での生計困難、自然条件的に農業経営に不向き、家族的に跡取りの不在、社会的に農山村での生活への不満

両国の違いは、減少している農地の内訳にある。日本では、田、畑、果樹園が同程度の減少率を示しているのに対し、オーストリアでは草地の減少が著しいものの耕地の減少率は草地よりも抑えられている²³。耕地の維持が食料自給の基礎にあると考えられるが、一方で景観要素の維持という観点からは、草地の減少にどう対処するかが課題となっている。

1.2.2 山岳農業の特徴と機能

オーストリアで営まれている山岳農業において、重要な要素となるのがアルム (Alm) である。アルムは、夏季3~5ヶ月の間のみ利用される高地の牧草地で、フォアアールベルク州ではアルペ (Alpe)、ニーダーエスターライヒ州やシュタイアーマルク州ではシュヴァイゲ (Schwaige) と呼ばれる²⁴。日本語文献では、山岳高地 (熊代 1972)、高牧地 (熊代 1972)、高地牧野 (山内 1997) などと訳語を当てている場合もあるが、多くの場合アルムと表記されており、本稿もそれを踏襲する。

アルムを用いた伝統的な農業経営を、アルム農業 (Almwirtschaft) と称すが、これはオーストリアに限らず、スイスやイタリアなどのアルプス山地で営まれているものを意味する。アルム農業は、「アルムにおける牛の放牧飼養とアルム内での牛乳加工という畜産経営方式」(阿部 1983, 205)、「アルム放牧地における農業であり、特有の農業経営方式」(上野編 1997, 3) とされ、山岳農業経営はアルムとハイムグート (Heimgut) を用いるこ

などがあり、後者には、農工間所得格差、多様な就業機会の拡大、都市生活への魅力などがある。日本とオーストリアの離農要因をプッシュ・プル理論から検討することもできるが、北海道十勝の離農調査を行った農業経済学者の天間征は、農家の離農について「彼の過去の生活史、彼の家族関係、彼の友人・知人・親戚関係、彼の性格、彼の資産・負債保有の程度、彼の農業への愛着の程度、彼が得ている転職の情報量、彼の生活信条など多くの主体的要因が、外部条件以上に決定的な影響を及ぼしている」(天間編 1980, 200) とし、「離農とは、政治、経済、生活実感、人間の心、等々複雑な要素のコンプレックスの結果に立って存在している」(天間編 1980, 204) と述べている。プッシュ要因とプル要因を踏まえた上で、農家は主体的に離農を選択することが指摘されており、離農行動の解明にはマクロ・ミクロの両面から実態を把握することが不可欠となる。その意味では、オーストリアにおける離農要因の詳細な検討は、今後の課題である。なお、マクロ的には、日本の場合、高度経済成長が離農を促し、農山村の余剰労働力が都市へと流出したが、オーストリアの場合、離農は生じていても、農山村の人口が維持されていることから (図序-1)、離村は日本ほど深刻ではないと指摘できる。

²³ 対象農家が異なるため、単純に比較できないことに留意が必要である。オーストリアの農業統計では、1951年から1970年は総面積の下限が0.5ha、1971年から1990年は総面積の下限が1ha、1995年からは農地面積の下限が1haもしくは林地面積の下限が3haの農家がそれぞれ調査対象となっている。

²⁴ 『AEIOU オーストリア辞典 (AEIOU Österreich-Lexikon)』より

(https://austria-forum.org/af/AEIOU/Alm_Alpe%2C_Schwaige)。なお、Löhr(1971)によると、アルムはバイエルン語圏 (オーバーバイエルン、インスブルック以南のオーストリア)、アルペはアレマン語圏 (スイス、フォアアールベルク、西チロル、アルゴイ) で用いられる (Löhr1971, 294)。

とで成り立っている。ハイムグートは、「一般にはアルムより低地の集落 (Ortschaft) 内の住居・畜舎とその囲辺の農地などを一括的に示す用語」(阿部 1983, 205) であり、アルムでは放牧、ハイムグートでは作物栽培が主に行われる²⁵。

統計区分上、アルムは標高ごとに 3 つに区分される。標高 1,300m 未満の低所アルム (Niederalm)、標高 1,300m 以上 1,700m 未満の中所アルム (Mittelalm)、標高 1,700m 以上の高所アルム (Hochalm) である (Parizek 2006, 12)²⁶。3 区分に従って、経営されているアルム数の推移を表 1-4 に示した。統計上の定義変更などで数値を単純に比較することには留意が必要だが、傾向として低所アルムの減少が顕著である²⁷。標高の低いところでは、牧草地としてのアルムを利用しなくなっていることが推察され、他方で標高の高いところでは比較的アルム利用が継続されている。アルムの森林化が進み、牧草地として利用できなくなったり、経済的に採算が合わなくなったりして、アルムを利用しなくなるが、草地景観の維持という観点からするとどのようにアルムを維持管理するかが課題である。

表 1-4 高度別アルム数の推移

	1952	1974	1986	2000	2004	2009	2014
低所アルム	3,298	2,792	4,207	2,423	2,237	1,992	1,847
中所アルム	4,586	4,036	4,848	4,485	4,460	4,344	4,194
高所アルム	2,935	2,483	3,014	2,258	2,374	2,370	2,249
合計	10,819	9,311	12,069	9,166	9,071	8,706	8,290

出所：2000 年、2009 年は Groier et al. (2010)S.23、それ以外は Schönhart (Hrsg.) (2015)S.34 より作成

²⁵ ハイムグートは、里村農地 (上野・池永 1983, 29)、里村耕地 (上野 1988, 67) という訳語を充てている場合もある。

²⁶ これはアルム統計での区分だが、『AEIOU オーストリア辞典 (AEIOU Österreich-Lexikon)』では、標高 1,750m までを前アルム (Voralmen) (フォアアールベルク州では中腹牧草地 (Maiensäß))、標高 1,750m から 2,500m までを中所アルム、標高 2,500m 以上を高所アルムと表記している。

²⁷ アルム農業に関する統計調査は、EU 加盟以前は 1950/1952 年、1974 年、1986 年に行われている。邦文では、阿部(1983)、上野編(1997)でアルム統計についての解説がなされている。EU 加盟後は、INVEKOS の導入により直接支払いとの関係でアルムのデータを取っていたが、対象範囲やデータ比較に難があったため、独自に統計調査を実施している。ALP Austria プロジェクトによる調査結果については、Parizek(2006)、Groier et al.(2010)を参照。

写真 1-1 アルムでの放牧の様子



写真 1-2 高所アルム



出所：写真 1-1、1-2 ともに 2017 年 9 月 4 日ショペルナウ村にて筆者撮影

一般的にアルム農業は 3 段階で実施される。第 1 段階は住居の周りや谷地、あるいは低所アルム、第 2 段階は中腹牧草地や中所アルム、第 3 段階は高所アルムであり、時期に応じてそれぞれの段階地で放牧が行われる。冬は第 1 段階、春は第 2 段階、夏には第 3 段階で放牧し、秋には家畜が低地の里に戻ってくる。農家は家畜とともに移動し、各段階地にある畜舎で寝泊まりすることもある。秋に家畜を山から下ろす際には、家畜を花やモミの木などで綺麗に飾りつけし、カウベルを鳴らしながら、パレードのように山を下り、里に戻ってくる。これはアルムアップトリープ (Almabtriebe) という伝統的なお祭りとして、山岳地域の各地で行われており、多くの観光客も訪れる。季節ごとに家畜を移牧し、多段階でアルムの利用を行うことが、アルム農業の特徴である。こうした経営方式は、「3 段階農業 (Dreistufenwirtschaft)」と呼ばれている。

アルム面積は、現在ヘクタールで測られているが、歴史的にはアルムを含む農地面積は、フーベ (Hube) という単位で測られていた²⁸。フーベは、「約 30～45 ヨッホ (1 ヨッホ＝0.57ha) の土地の大きさ。アルプス地域の農民の慣用語では、依然として一般的な用語 (Huber、Hueber、Huemer はそれから派生した名字)」を指す²⁹。

²⁸ 中世以降の北ヨーロッパにおける農民経営の基本単位として、英語のハイド (hide)、ヴァーゲイト (virgate)、フランス語のマンズ (manse)、ドイツ語のフーフエ (Hufe) がある (藤田 2014)。

²⁹ 『AEIOU オーストリア辞典』より (<https://austria-forum.org/af/AEIOU/Hube>)。なお、ヨッホ (Joch) は「昔の耕作面積の単位。2 頭の牛が 1 日に耕作しうる土地。約 50 アール。ヨッホは本来一対の家畜を首のところでつなぐ器具、くびき」とされる (舟田 1986, 40)。ヨッホは、ラテン語の Jugum や Jugerum に由来し、Jauch、Jauchert、Juchart、Jeuch、Jawh とも呼ばれる (Rottleuthner 1892, 423)。ドイツでは、午前中に牛 1 頭が耕せる面積として、モルゲン (Morgen) という単位も存在する。

ケルンテン州マリア・ルッガウ (Maria Luggau) ³⁰にてフィールドワークを実施してきた舟田詠子によると、フーベは次のように説明される。すなわち、フーベとは「所有地の面積にこだわったものではなく、地形の起伏、天候、標高度、土地の斜面の向きなど、山岳地帯の事情を考慮に入れたもの」であり、「農民の保有地の面積だけでなく、アルメンデと言われる村の共有牧草地 (アルム) や森林、家屋、敷地、そしてその土地から得られる収穫、つまり経済力をも含んだ概念であり、ともかくもひとつの家族の生計を保証する漠然としたもの」である (舟田 1986, 39-40)。さらに舟田(1986)によると、1 フーベを所有する農家はフォルフバー (Vollhuber) と呼ばれ、分割された場合、農家はそれぞれ 1/2 フーバー (Halbhuber)、1/4 フーバー (Viertelhuber)、1/8 フーバー (Achtelhuber) と呼ばれる。

Schönhart (Hrsg.) (2015)によれば、2015 年 1 月時点でアルムの平均面積は 40.8ha であり、アルムのうち 5ha 未満が 16%、5ha 以上 10ha 未満が 19%、10ha 以上 50ha 未満が 42%、50ha 以上 100ha 未満が 13%、100ha 以上が 10%を占めている。地域によってアルムの規模はかなり異なり、シュタイアーマルク州中部に位置する東シュタイアーマルク・ベルグラントの平均アルム面積は 13.7ha だが、フォアアールベルク州南部のモンタフォン＝クロスタータールでは 135.6ha である。西部の山岳州においては、300ha 以上のアルムも存在している。

アルムの経営主体は 4 つに分けられ、2004 年では個人アルム (Einzelalmen) が 73%、農業共同体アルム (Agrargemeinschaftsalmen) が 19%、その他の共同体アルム (Sonstige Gemeinschaftsalmen) が 5%、植林アルム (Einforstungsalmen) が 3%となっていた

(Parizek 2006)。地域ごとに内訳を見ると、西部のフォアアールベルク州、チロル州では農業共同体アルムの割合が高いが、東部では個人所有アルムの割合が高い。植林アルムは、以前用益権アルム (Servitutsalmen) と称されていたもので、全体として数は少なく、地域的にはシュタイアーマルク州やオーバーエスターライヒ州に多い。ここでいう用益権は、アルムに特定数の家畜を放牧する権利 (Weiderecht)、アルム上の材木利用権

(Holznutzungsrecht)、アルム上の草を乾草にする権利 (Heurecht)、アルム上で狩猟をする権利 (Jagdrecht) などを指す権利の束である (阿部 1983)。アルム利用の内容や目的が厳密に定められており、農家によっては一部の権利しか認められていない。共同の放牧地となっているアルムは、地域社会とのつながりの中で自然資源管理がなされている。

アルム農業はこうした特徴を有しており、その機能も多様である。たとえば、オーストリアのアルム農業保護プロジェクトである「アルプ・オーストリア」が 2006 年に出した報

³⁰ 1973 年のケルンテン州ゲマインデ改革により、ビルンバウム (Birnbäum)、レーザッハタール (Lesachtal)、マリア・ルッガウ、ザンクト・ローレンツェン・イム・レーザッハタール (Sankt Lorenzen im Lesachtal) が合併し、現在はレーザッハタールというゲマインデになっている。このケルンテン州の改革により、1972 年に 203 あったゲマインデ数は、1973 年には 121 になった。

告書では、アルム農業の機能を①経済的機能、②生態学的機能、③保護機能、④社会文化的機能に整理をし、次のように説明している (Ressi et.al. 2006)。①経済的機能は主要な機能で、アルム農業や林業、観光、狩猟などによって農家に所得がもたらされることを指す。②生態学的機能は、伝統的な農法によって形成される文化的景観や、生物多様性保全、自然保護、野生生物生息地の保全などがある。③保護機能は、厩舎や小屋、アルム道といったアルムインフラの保護、谷地のインフラ保護、土地・土壌・水資源の保全を意味する。④社会文化的機能としては、ハイキングや登山、アウトドアスポーツなどのレクリエーション価値の創出、農家がアルムに対して抱く個人的な価値 (先祖からの継承、景観・自然・静寂への感謝、日常業務からの解放や休息、隣人や友人との会遇など)、アルムの総合的な社会的価値 (故郷・理想・「癒しの世界」の象徴、オーストリアにおける故郷の共通のデザイン、日常生活の反対極にあり個人的・社会的願望や憧憬を投影する景観など) を有していることが挙げられる。

また、地理学者の上野福男と池永正人は、アルム農業の機能を①農業利用機能、②保護機能、③保養機能、④福祉機能、⑤生態維持機能に整理している (上野編 1997)。①アルムの農業的利用の内容として、アルムが家畜を支えていること、山岳農家の経営存続基盤はアルムによって拡大すること、アルム放牧は里村よりも育成費の節約になること、アルムに家畜を上げることで労働配分にゆとりがでること、家畜の体質向上に良好な影響を与えること、栄養価の高いバター・チーズなどを生み出すことが挙げられている。②保護機能は、アルム農業を通じて、雪崩・土壌浸食・崩壊などからアルムが保護されることを指している。③規則的なアルム放牧は草地景観を造成しており、アルム農業が観光に貢献している。人々にとっての健全な生活はアルム行楽で達成され、アルムは自由空間 (Freiraum) として保養機能を有している。④福祉機能として、アルム草地は大気と水の浄化・更新の役割を果たしており、環境へ良好な影響を与えている。⑤生態維持機能は、アルム農業がまとまりある生態系保護やその健全な存在保証、質低下の防止の役割を果たしていることを意味する。

いずれの整理においても、単なる食料生産以外の機能をアルム農業は有していることが指摘されており、アルム農業の適切な実施・継続がこうした機能の維持や創出につながる。これら機能の発揮は、基本的に農業生産活動と結合しているため、アルム農業の衰退はこうした機能の喪失を意味する。

アルムが管理されなくなり、アルムの放棄や森林化、他用途転用が進むことの課題としては、次の3点が挙げられる³¹。1点目は、森林化が進むことで山地にある家や村の維持や更新の可能性が制限されることである。2点目に、アルムがあるからオーストリアだという認識があるため、オーストリアらしさがなくなることである。3点目は、観光客がアルムの

³¹ 2017年9月8日に実施した山岳問題研究所のトーマス・ダックス (Thomas Dax) 氏へのヒアリングをもとに整理した。

景観を好むため、観光客が来なくなることである。特に山岳地域では、農業と観光が結びついており、観光業に対して大きな影響が生じかねない。

オーストリア人が景観の要素として重視しているのが、草地の部分である。草地は放牧地や採草地などに使われているが、農業を継続することが草地の維持管理につながる。仮に農家が農業を辞めてしまうと、草地は山に戻ってしまい、オーストリア人にとって魅力的な景観要素である草地の部分がなくなることになる。

農業経済学者である古島敏雄が「景観は、自然自体の変化のほか、人間の手によって、意識的・無意識的に変えられたものを含んでいる」（古島 1967, 11）と述べているように、景観は自然の働きに限らず、人間が自然に働きかけることで変化し、歴史的に形成されてきた。日本では、稲作を通じた田園風景が農村景観として想起されるが、これは農業を通じて創出されるものである。オーストリアにおいても、何世代にもわたる山岳農業を通じて、山岳地域の景観が歴史的なストックとして形成されてきたのであり、単なる自然的景観として、山岳地域の景観があるのではない。一般的に、山岳地域では条件不利性から離農が進みやすいと考えられるが、オーストリアの場合、離農が進むことは、歴史的に形成されてきた景観を失うことになる。オーストリア人のアイデンティティとして位置づいている景観は、人為的かつ歴史的なものであることに留意が必要である³²。こうした認識を踏まえた上で、公的部門がどのような政策を展開し、資金投下を行っていたのかを本稿では検討していく。

1.2.3 農業と観光の結びつき

山岳地域は、その地域に住んでいる住民にとっては生活の場所であり、労働を営む場所であるが、山岳地域外の人々にとっては、アルプスの山々や湖畔が生み出す美しい景観や、古城や教会などの文化的・歴史的遺産などを享受したり、ハイキングや自然公園散策などのレクリエーションを行ったりすることのできる場所である。特にアルプスの景観は、地域住民の生業を通じて維持されており、生業を支えることが、地域住民にとってだけでなく、地域外住民にとっても様々な価値を生み出している。

OECD(1998)では、オーストリアを念頭に「文化的景観は、自然条件と人為的影響の効果

³² 本稿の主たる対象はオーストリア西部の山岳地域であるが、オーストリアにおける景観は標高差の違いを受け、東西で異なる。放牧を中心とする西部の山岳地域と、穀物栽培を中心とする東部の平地では、土地利用形態が異なるからである。この点に関し、藤田(2014)は、土地利用形態として耕地制度や定住様式に注目した上で、ヨーロッパ農村景観の議論を行っている。藤田(2014)は、耕地制度と定住様式の密接な相関関係を踏まえつつ、ヨーロッパ農村景観の多様性を説いている。ただし、オーストリアをはじめとするアルプス地域を直接的な事例として扱っているわけではなく、取り上げている事例も耕作や遊牧が中心となっている。ヨーロッパ農村景観の多様性の中で、アルプスを中心に行われている移牧を通じて形成される景観をめぐっては、十分に論じられておらず、今後の研究の深化が期待される。

による構造物だと空間的に見なされているものである。文化的景観は、社会・経済的、文化的、自然的な要因の相互作用の結果、長期に渡り発展し、変化する」と定義している。この定義に現れているように、人々が自然と関わりを持つ中で、文化的景観が創出され、維持される。こうした文化的景観を享受するために地域外から多くの人を訪れる。例えば、オーストリア西部のチロル州では、年間宿泊数が 4,500 万泊を数え、うち 4,100 万泊をオーストリア国外からの観光客が占めている。観光客は、農家ペンションに長期滞在し、豊かな農山村の自然の中でバカンスを楽しむ。宿泊客が希望すれば、農地や放牧地を案内してもらうことができ、レクリエーションだけでなく、こうした生産者との交流や体験活動も農家ペンションの魅力となっている。

農家ペンションの一例として、フォアアールベルク州ショペルナウ (Schoppernau) 村におけるシュラネンホフ (Schrannen-Hof) を紹介する³³。シュラネンホフは、ヴィクトール・ズンデル (Viktor Zündel) 氏、妻のマリア (Maria) 氏、娘のサブリーナ (Sablina) 氏、息子のダニエル (Daniel) 氏の家族経営によって営まれている農家ペンションである。農業は主にヴィクトール氏が担い、マリア氏はシェフとして料理を担当している。サブリーナ氏とダニエル氏は、両親の手伝いをしている。

ヴィクトール氏は、ショペルナウ村近くのメラウ (Mellau) 出身である。もともとは、アメリカの企業に勤めていた技術者で、石油関係の仕事をしていた。東京、中国、アラブ、シンガポールと世界各国で仕事をし、マリア氏とは仕事をしているときに知り合った。年を取ってからは、自分の出身村もしくはマリア氏の出身村であるショペルナウ村に戻りたいと思っており、マリア氏もいつかはショペルナウ村に来て欲しいと言っていたという。

所有する農地は 7ha とショペルナウ村内においても小規模である。家畜は、牛 6 頭、馬 4 頭、鶏 22 羽、ヤギ 3 頭、豚 2 頭、ウサギ 2 羽、ネコ 2 匹を飼っており、加えて牛 6 頭を移牧している。

もともとは、マリアの祖父にあたるフリードリヒ・モースブルガー (Friederich Moosbrugger) 氏がこの地で農業を行っており、マリアの父ヨハン・ヨーゼフ・モースブルガー (Johann Josef Moosbrugger) 氏も農家であった。機械や建物が古かったこともあり、マリアの兄弟は誰も農業を継がず、ヴィクトール氏が 20 年前から農業を手伝うようになった。2000/2001 年冬季から 4 つのアパートメントおよびレストランを伴うペンションを開業し、その後の拡張を経て、現在は建物 4 棟、14 のアパートメント、27 の部屋を有するまでになり、村内の農家ペンションとしては最大手となっている。こうした投資に際しては、ライフアイゼン銀行や貯蓄銀行からの借入れを行なった。

年間宿泊数は 11,900 泊で、内訳はドイツ 66%、スイス 9%、オランダ 6%、ベルギー 6%、イタリア 6%、オーストリア 7%となっている。冬季は 25 人、夏季は 13 人を雇用しており、

³³ 以下の記述は、2017 年 9 月 4 日に実施したヒアリング、およびシュラネンホフ HP (<https://www.schrannenhof.com>) に基づいている。

うち3分の2はシーズンだけの短期雇用である。ウクライナから2人、ポーランドから1人、スロバキアから1人雇用しているが、残りはこの地域の人を雇っている。

この地域では、農家のほとんどが農家ペンションを経営している。ヴィクトール氏の場合は、農家ペンションの所得が主となっているが、一般的な農家所得は、農業、農家ペンション、リフト係員やスキーインストラクターなどの出稼ぎがそれぞれ3分の1ずつを占める。農業だけでは生活できず、農家ペンションなどの兼業を通じて所得を形成している。

シュラネンホフで出される料理は、地域の製品を用いており、フォアアールベルク州の価値創造支援に貢献していることから、地産地消かつ高品質であることを示すガストロマーク (AMA-Gastrosiegel) の認定を受けている。厩舎で絞った牛乳や自家製の農産物以外にも地域の新鮮な食材を用いて、料理が振舞われている³⁴。

なお、ショペルナウ村では、22人の農家共同のチーズ工場があり、毎日村全体で5,500リットルの牛乳からチーズを製造している。フランツ・ミヒャエル・フェルダー (Franz Michael Felder) 氏が150年前にこの村でチーズ作りを始めたことに由来して、ここではF. M. フェルダーの山岳チーズ (F. M. Felder Bergkäse) というブランドでチーズ販売をしている。いわゆる6次産業化の取り組みとしてチーズづくりが行われている。このブランドは2014年、2015年、2017年のチーズ生産の賞 (Kasermundl in Gold) において金賞を受賞しており、全国的にも高く品質が評価されている。ヴィクトール氏は22人の農家の1人としてチーズ工場に牛乳を供給しており、シュラネンホフでもチーズを味わうことができる。このチーズ製造・販売は、村の観光ともリンクしており、農家だけでなく地域経済にとっても付加価値を生み出している。

ショペルナウ村は、フォアアールベルク州のブレゲンツの森地方 (Bregenzerwald) に位置しており、この地方全体でチーズ街道 (Käsestraße) と称した取り組みがなされている。各地域で製造・販売されている品質の高いチーズを街道でつなぐことで連携させ、チーズ工場の見学や試食に加えてハイキングやサイクリングなどの各種観光とも関連させながらチーズの普及に努めている。「ゲヌス・レギオン (Genuss Region Österreich)」というブランドにも登録されており、伝統的なチーズ製法を維持しながら、観光の促進をはかっている³⁵。

³⁴ シュラネンホフのレストランには、シェフであるマリア氏のモットーである「静けさの中に力が宿る (In der Ruhe liegt die Kraft!)」というプレートが置いてあった。また、外壁には「農家に宿泊する (Beim Bauern zu Gast)」、「食べ物の支度ができていて、さあどうぞ召し上がれ (Essen ist fertig Guten Appetit)」という文言が書いてあり、農家ペンション独特の雰囲気醸し出されていた。

³⁵ ゲヌス・レギオンは、2005年に連邦農林・環境・水資源管理省 (BMLFUW) とオーストリア農業市場 (AMA) が作成したブランドで、生産者と消費者を結びつけることで、農山村振興をはかるものである。ゲヌス・レギオンとして登録されるのは、伝統的な製法で製造され、高い品質を有している地域の農産物や製品である。馬鈴薯やリンゴ、牛、チーズ、ジュース、牛乳など、既に100以上が指定されている。なお、EUでは地理的表示制度として、ある製品の品質と名称を保護・認証する制度がある。地域の文化や歴史、気候、

シュラネンホフは農家ペンションにおいても大規模な方だが、典型的な農家ペンションの一例を示している。つまり、農業と観光の強い結びつきのうえに生業が営まれており、山岳地域での生活が維持されている。山岳農家は、主として小規模家族複合経営であり、大規模専業経営とは異なる形で経営を行っている。観光と関連する兼業機会が農家の存続を支えており、それに連邦政府や州政府からの公的補助が加わることで、農家が維持されている³⁶。

1.3 オーストリア農政と山岳地域

1.3.1 オーストリア農政の概要

オーストリアで農業政策を担当するのは、連邦持続可能・観光省 (BMNT) である。BMNT は 2018 年 1 月 8 日の省庁再編で成立した省³⁷で、それ以前は連邦農林省 (BMLF、1945 年～2000 年)、連邦農林・環境・水資源管理省 (BMLFUW、2000 年～2018 年) が農政を担っていた。

歴史的には、1945 年 4 月 13 日の連合軍によるウィーン占領後、4 月 27 日に独立宣言が出され、カール・レンナー (Karl Renner) による臨時政府が樹立した。この時点では、連邦省 (Bundesministerium) ではなく、国家局 (Staatsamt) という用語を用いており、国家農林局 (Staatsamt für Land- und Forstwirtschaft) という名称であった³⁸。同年 12

土壌などと結びついた製品を支える制度で、フランスのシャンパンやイタリアのパルミジャーノ・レッジャーノチーズなどが代表的である。これらの名称は、他の地域で製造された製品は用いることができず、地域ブランドを支える制度として機能している。ゲヌス・レギオンは、この制度とも一部重複しており、追加的なマーケティングツールとしても役立っている。

³⁶ 観光への支援については、「オーストリア農村休暇協会 (Bundesverband für Urlaub am Bauernhof in Österreich)」が「農家で休日を (Urlaub am Bauernhof)」という名称でアグリツーリズムのマーケティングを行っており、シュラネンホフは同協会のメンバーでもある。オーストリア農村休暇協会 HP では、各メンバーの農家ペンション情報が掲載され、予約受付も実施している。多くの場合、農家ペンションには常連客がおり、決まった時期に決まった期間滞在するのが通例だが、景気動向によって客数は変化するため、オーストリア農村休暇協会によるマーケティング戦略は重要である。オーストリア農村休暇協会によるマーケティングの内容について、東(1998)を参照。

³⁷ この省庁再編によって、エネルギー政策担当部局が BMNT に移管されることとなった。それ以前は、連邦経済・労働省 (BMWA、2000 年～2009 年)、連邦経済・家族・青少年省 (BMWFJ、2009 年～2014 年)、連邦科学・研究・経済省 (BMFWF、2014 年～2018 年) という経済関連の省がエネルギー政策を担当しており、2018 年 1 月 8 日の省庁再編では、連邦デジタル化・経済立地省 (BMDW) が成立している。それまでエネルギー政策と環境政策の担当省が異なるため、省間での対立もあったが、これにより一体的な取り組みが行われる体制が整備された。再生可能エネルギー政策の代表例でもある固定価格買取制度については、石倉(2014)を参照。

³⁸ 戦前の第一共和国時代に農林大臣の経験のあるルドルフ・ブーヒンガー (Rudolf Buchinger) (ÖVP、在 1945 年 4 月 27 日～9 月 26 日) が初代大臣 (Staatssekretär)、ヨ

月 19 日に連邦憲法が再発効され、翌 12 月 20 日にレオポルト・フィグル (Leopold Figl) が首相に就任、組閣して以降、BMLF となる³⁹。BMLF は 2000 年の省庁再編によって、BMLFUW となり、2018 年には BMNT となる。

本稿が扱うのは BMLF、BMLFUW の時期となるため、その期間の大臣と省庁の変遷を図 1-5 に整理した。基本的には国民党 (ÖVP) から農林大臣が輩出されているが、1970 年の国民党から社会党 (SPÖ) への政権交代によって、第 1 次ブルーノ・クライスキー内閣 (SPÖ) 成立後は、SPÖ から農林大臣が出されている。1987 年に自由党 (FPÖ) との連立政権を解消して発足した第 2 次フランツ・フラニツキー (Franz Vranitzky) 内閣 (SPÖ) は ÖVP との連立政権であり、それ以降は再び ÖVP からの選出となっている。

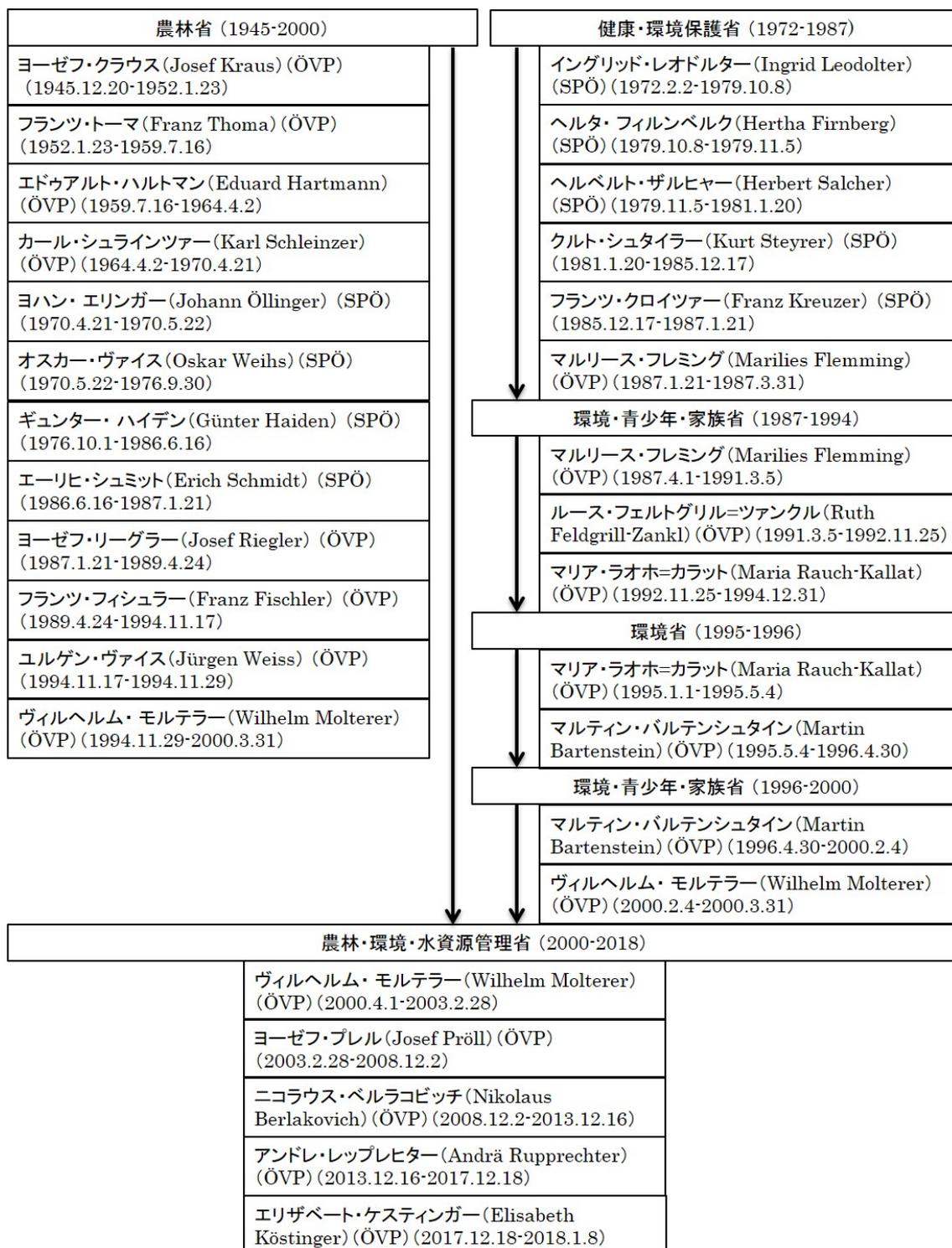
省として特徴的な点は、農林業部門と環境部門が同じ省庁に存在している点である。2000 年、第 1 次ヴォルフガング・シュッセル (Wolfgang Schüssel) 内閣 (ÖVP) の下、BMLF と連邦環境・青少年・家族省 (BMUJF) の環境部門が統合され、BMLFUW が成立した⁴⁰。それ以降、BMLFUW は「生活の省 (Lebensministerium)」を自称するようになる。農林業だけでなく、環境や水資源管理などを含めた様々な分野を担当しており、オーストリア人にとって綺麗な価値のある国を作ろうという思いが込められている。現在の BMNT では、さらにエネルギー政策や観光政策も同じ省庁に組み込まれており、より総合的な政策を実施できる体制が整っている。

ーゼフ・クラウス (在 1945 年 9 月 26 日～12 月 20 日) が 2 代目大臣であり、BMLF 成立後は引き続きヨーゼフ・クラウスが初代農林大臣 (Bundesminister) となった。なお、今日では Staatssekretär は事務次官と訳されるが、当時官庁の長を Staatssekretär と表記していたため、大臣と訳している。

³⁹ 第一共和国時代 (1918 年～1938 年) においては、1918 年から 1919 年为国家農業局 (Staatsamt für Landwirtschaft)、1919 年から 1920 年为国家農林局、1920 年から 1938 年が連邦農林省という名称であり、アンシュルス以前の名称に戻したと言える。

⁴⁰ もともと環境行政は、連邦社会管理省 (BMsV) が公衆衛生、食品管理等を担当していたが、1972 年の第 2 次クライスキー内閣時に連邦健康・環境保護省 (BMGU) が発足している。本稿では対象外だが、オーストリアの環境政策や環境問題について、例えば塚本訳 (1972)、Oates and Denis(1993)を参照。

図 1-5 BMLF・BMLFUW の変遷と大臣の推移



出所：BMLFUWHP (<https://www.bmlfuw.gv.at>) 掲載の “Geschichte des Ministeriums”
(現在は削除済)、オーストリア議会 HP (<https://www.parlament.gv.at>) より作成

本稿ではオーストリア農政を具体的にみていくが、まずは財政支出の分析に際してオーストリアの経費分類について略述しておきたい。オーストリアの財政支出は、主として経済別(Ökonomische Sicht)、機関別(Organorientierte Sicht)、機能別(Funktionelle Sicht)に公表されている。経済別分類は、移転費、人件費、物件費、財務費から構成される⁴¹。移転費は、連邦政府による対価を伴わない貨幣給付を指し、補助金もここに該当する。具体的には社会保障基金の積立や州政府、企業、公共団体などへの移転支出を指し、公務員やオーストリア鉄道、オーストリア郵便通信局の年金も含まれる。人件費は、連邦による雇用者への報酬や付随的給付、現物給付を意味している。物件費は、人件費、移転費、財務費に含まれない支出のことで、賃金、需要費、賃料、維持費、交際費、旅費などがあたる。財務費は主に利子支払いを指している。

機関別分類は、日本でいう所管別分類に相当し、担当省庁別に経費を区分したものである。例えば2017年では、最高機関(大統領府、連邦立法府、憲法裁判所、行政裁判所、オンブズマン、会計検査院)、連邦首相府、連邦内務省、連邦欧州・統合・外務省、連邦法務省、連邦国防・スポーツ省、連邦財務省、連邦労働・社会・消費者保護省、連邦健康・婦人省、連邦家族・青少年省、連邦科学・研究・経済省、連邦交通・イノベーション・技術省、連邦農林・環境・水資源管理省ごとに支出が示されている。

機能別分類は、1967年の連邦財政法以降採用されている経費分類で、①教育・文化(Erziehung und Kultur)、②福祉(Wohlfahrt)、③経済(Wirtschaft)、④その他(Übrige Gebarung)に経費を区分して公表されている⁴²。

オーストリアでは省庁再編が頻繁に行われているため、機関別に財政支出の比較を行うことが難しい。そのため、機能別分類から農林業財政支出を確認すると、概ね3%前後の規模となっていることがわかる(表1-5)。なお、機関別にみた場合は、人件費(43)、研究・実験プロジェクト(12)、連邦農林学校(11)、連邦農業経済研究所(12)、連邦山岳問題研究所(12)などの支出も含まれるため、額としては表1-5の農林業(34)とは一致しない(カッコ内の数値は機能別分類の区分)。機関別での割合としては、1970年は4.6%、1980年は2.6%、1990年は2.5%、2000年は3.4%、2010年は3.2%となっており、機能別に見た場合と同様、概ね3%前後の数値となっている⁴³。

⁴¹ 連邦予算法(Bundeshaushaltsgesetz)2013第30条を参照。

⁴² それ以前の区分は、①教育・文化、②福祉(健康、社会福祉、住宅建設)、③経済(道路・交通、農林業、商業・貿易・公共サービス)、④その他(権力的行政、借入・資産管理)、であった。

⁴³ 日本の場合、農林水産業予算は、1970年代までは一般会計歳出の10%以上を占めていたが、80年代に6%台、90年代には4%台となり、2005年には3.5%となっている(石原2008)。日本では一貫して支出割合が減少傾向にあり、財政支出の規模感からすると、近年ではオーストリアと日本ではほとんど割合が変わらない。

表 1-5 機能別分類による財政支出（単位：百万ユーロ、%）

経費		1970	1980	1990	2000	2010
教育・文化	11 教育	616 (8.3)	2,047 (9.2)	3,522 (8.6)	5,563 (9.6)	7,188 (10.7)
	12 研究・科学	192 (2.6)	674 (3.0)	1,416 (3.5)	2,387 (4.1)	4,011 (6.0)
	13 芸術	62 (0.8)	227 (1.0)	397 (1.0)	563 (1.0)	496 (0.7)
	14 文化	13 (0.2)	23 (0.1)	35 (0.1)	44 (0.1)	56 (0.1)
福祉	21 健康	32 (0.4)	190 (0.9)	372 (0.9)	839 (1.4)	999 (1.5)
	22 社会福祉	1,796 (24.3)	4,933 (22.1)	9,805 (23.9)	15,764 (27.1)	24,800 (36.9)
	23 住宅建設	35 (0.5)	92 (0.4)	1,343 (3.3)	1,819 (3.1)	15 (0.0)
経済	32 道路	396 (5.4)	1,161 (5.2)	1,087 (2.6)	495 (0.8)	41 (0.1)
	33 その他の交通	1,738 (23.5)	4,784 (21.5)	7,641 (18.6)	6,006 (10.3)	5,305 (7.9)
	34 農林業	251 (3.4)	600 (2.7)	1,027 (2.5)	1,771 (3.0)	1,937 (2.9)
	35 エネルギー産業	21 (0.3)	191 (0.9)	13 (0.0)	2 (0.0)	510 (0.8)
	36 産業（鉱業含む）	66 (0.9)	321 (1.4)	1,290 (3.1)	920 (1.6)	1,015 (1.5)
	37 公共サービス	95 (1.3)	437 (2.0)	322 (0.8)	312 (0.5)	614 (0.9)
	38 民間サービス （貿易含む）	48 (0.7)	141 (0.6)	407 (1.0)	446 (0.8)	378 (0.6)
その他	41 国防	301 (4.1)	846 (3.8)	1,315 (3.2)	1,691 (2.9)	2,009 (3.0)
	42 国・法的安定性	274 (3.7)	747 (3.4)	1,270 (3.1)	2,166 (3.7)	2,985 (4.4)
	43 その他の権力的 行政	1,447 (19.6)	4,858 (21.8)	9,780 (23.8)	17,459 (30.0)	14,927 (22.2)
合計		7,382 (100.0)	22,273 (100.0)	41,041 (100.0)	58,247 (100.0)	67,287 (100.0)

注：シリングはユーロに換算した（1ユーロ=13.7603シリング）

出所：1971年、1980年は、*Österreichisches Jahrbuch* 各年版、1990年以降は BMFHP より作成

表 1-6 農林業費の予算区分 (左 1988 年、右 2002 年)

60 款 農林業費	60 款 農林業・水資源管理費
600 項 農林省	600 項 農林・環境・水資源管理省
601 項 連邦省 (農林業・食料振興)	601 項 連邦省 (農林業・食料振興)
602 項 連邦省 (山岳農家特別プログラム)	602 項 農業構造支援
603 項 連邦省 (グリーンプラン)	603 項 市場管理措置
604 項 研究機関	604 項 市場管理政策措置
605 項 教育・研究機関	605 項 教育・研究機関
606 項 寄宿学校 (同様の機関、目的別管理)	606 項 移行措置
607 項 その他の教育訓練機関	607 項 その他の教育訓練機関
608 項 洪水防止・雪崩防止のための設備	608 項 洪水防止・雪崩防止のための設備
609 項 その他の下部組織	609 項 その他の下部組織
62 款 価格調整費	
620 項 パン用穀物価格調整	
621 項 牛乳価格調整	
622 項 屠殺・畜産製品価格調整	
625 項 飼料作物価格調整	
627 項 穀物販売・活用政策	

出所：連邦財政法各年版より作成

農林業財政支出の詳細は、機関別分類で把握できる。機関別分類では、所管省庁別に部・款・項・目・節の予算区分が用いられており、BMLF および BMLFUW の場合、18 款 (Kapitel)・19 款⁴⁴ (～1966 年)、60 款・62 款 (1967 年～1988 年)、60 款 (1989 年～2008 年)、42 款 (Untergliederung) (2009 年～) が農林業費 (2000 年以降は農林業・水資源管理費) となる⁴⁵。

本稿の主たる対象時期は、60 款と 62 款の区分を用いていた時期であり、具体的な項目は表 1-6 の通りとなる⁴⁶。60 款は農林業費、62 款は価格調整費 (Preisausgleiche) であるが、1989 年に 62 款が 604 項に組み込まれている。

農林業費の区分は随時変更されているため、単純に款項目節の分類を接続しただけでは、

⁴⁴ 18 款は金銭管理費 (Kassenverwaltung) で、そのうちの一部が価格調整費に相当する。

⁴⁵ 予算区分としては、Gruppe が部、Kapitel が款、Titel が項、Paragraph が目、Unterteilung が節である。2009 年以降は、部が Rubriken、款が Untergliederungen (UG)、項が Titel、目が Paragraph、節が Unterteilung と変更されており、2013 年以降は、部が Rubriken、款が Untergliederungen (UG)、項が Globalbudgets (GB)、目が Detailbudgets (DB) 1. Ebene、節が Detailbudgets (DB) 2. Ebene となっている。

⁴⁶ 例えば 1988 年の場合、600 項は人件費、所有構造基金による助成、水質管理など、601 項はワイン産業助成、生産基盤改善、構造・経営改善など、604 項は連邦農業経済研究所、連邦山岳問題研究所など、605 項は連邦農業学校、連邦野菜生産研究所など、609 項は国境検査機関、連邦庭園、連邦馬飼育場ピーバーなど、が具体的な内容となる。

数値の比較は難しい。そのため、BMLF、BMLFUW においても、整理したデータを公表している。例えば、表 1-6 の右側（2002 年）の区分時では、①中央行政および下部組織の 人件費・物件費、AMA の行政支出費、INVEKOS の費用（600 項、605 項、607 項、609 項）、②農林業助成費（601 項、602 項、603 項、606 項）、③洪水防止・雪崩制御費（608 項）と 3 つに大別した上で、年度を接続したデータを示している⁴⁷。本稿においても、基本的には連邦財政法に示されている款項目節の詳細なデータを適時参考にするものの、BMLF、BMLFUW が公開している年度を接続したデータを主に用いることで、支出の推移や変遷を分析していく。

1.3.2 政策対象としての山岳地域

オーストリアで行われている具体的な農業政策を次章以降で論じていくが、その前にオーストリアが政策対象として山岳地域をどのように捉えてきたのかを確認する。

オーストリアにおける山岳地域区分は、戦間期にまで遡ることができる。当時の政治体制は、オーストリア革命を経て 1918 年 11 月 12 日に成立した第一共和国である。その後、1919 年 9 月 10 日に結ばれたサン＝ジェルマン条約によって、広範な領土を誇り、多民族国家であったオーストリア＝ハンガリー帝国は、ドイツ語圏を中心とするオーストリア共和国として分割された⁴⁸。この時に確定された領土は、現在のオーストリアの領土とほぼ一致しているため、現在の政治体制である第二共和国時代の山岳地域政策と連続して把握することができる。なお、領土的には、1938 年 3 月 12 日にナチス・ドイツとの合邦（アンシュルス）を経て、オーストリア連邦国は、7 つの帝国大管区（ウィーン、下ドナウ、上ドナウ、チロル＝フォアアールベルク、ザルツブルク、シュタイアーマルク、ケルンテン）に区分されている。

世界恐慌後の 1930 年代にオーストリアでは市場経済統制が進み、家畜取引規制や牛乳市場の組織化が行われた。農業保護政策の実施によって農業の立て直しが進められたが、穀物価格に対して畜産物価格が相対的に低価格であったこと、農工間の所得格差が拡大していたことによって、山岳地域での農業経営は苦境に陥っていた。結果として、第二次世界大戦前には、山岳地域における離村が進む事態となっていた（Lagler1952）。そのため、1937 年に「山岳農家の財産保持と土地取引法（St. G. Bl. Nr. 583/1919）の個々規定における措置に関する連邦法の改正」（BGBl Nr.233/1937）が制定され、一定条件を満たす山岳農家に

⁴⁷ BMLFUW, *Grüner Bericht 2002*, S.269, 表 7.1.1。604 項は予算には計上されているため、連邦財政法 2002 には記載されているが、実際には支出されてないため、この 3 区分の中には入っていない。

⁴⁸ 領土問題に関しては、馬場(1984)や Zöllner(1990)を参照。例えば、1919 年には南チロルがイタリアに割譲されており、1921 年にはハンガリーからブルゲンラント地方が譲渡され、ブルゲンラント州が成立している。

対する助成が規定された。具体的には、第1条第1項(3)において、「畜産、飼料作物栽培、林業に主として従事し、本業が家族経営で、主な所有地が山であり、大規模な農林業経営ではない山岳農家に対してのみ助成を与える」と定めている。同年に制定された BGBl Nr. 334/1937、BGBl Nr. 371/1937 では、具体的に山岳農家の離村に脅かされている地域 (Entsiedlungsgebiet)⁴⁹が定められており、ここで定められた地域が実質的な山岳地域とされた。この法律によって山岳地域が初めて法的に区分されたが、これは個々の農家を考慮したものではなく、地域を線引きしたものに過ぎないため、全ての山岳農家経営を規定したものとはなっていない⁵⁰。

第二次世界大戦後、農業復興が進む中で、山岳地域が復興から取り残されるのではないかという懸念が生じていた。1950年代はじめ、牛の価格低下により山岳農家の問題が浮上したことを受け、1952年に農林会議所会頭会議内に山岳農家問題のためのワーキンググループ (Arbeitsgemeinschaft für Bergbauernfragen in der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern) が設置された。ワーキンググループからは、山岳農家が直面している困難度に応じた区分を客観的、科学的な評価方法に基づいて行うことが提案され、1953年から山岳農業経営台帳 (Berghöfekataster: BHK) の整備が行われた。山岳農業経営台帳の目的は、山岳農家地域を明確に定義すること、山岳農家助成に向けた連邦資金の公平な分配のための明白な土台を提供することであり、1960年代初めに完成した (Bacher1987, Knöbl1987, Tamme et al. 2002)。

この山岳農業経営台帳の調査にあたっては、1954年に改正された財政調整法1953 (BGBl. Nr. 49/1954)⁵¹によって定められた山岳農家自治体 (Bergbauerngemeinde) も用いられた。山岳農家自治体では農林業経営者に対する不動産税の税率が300%を超えないように制限が課されており、山岳農家自治体として1,635の自治体が定義された。当時の自治体数は約4,000であるから、4割の自治体が山岳農家自治体として定義されたことになる。

⁴⁹ 阿部(1988)では、「人口流出地域」という訳語を当てている。

⁵⁰ 離農防止政策の背景には、国家安全保障の観点から国境近隣地域の維持も関係すると考えられる。ただし、これまで実施してきた現地調査では、国家安全保障の観点から山岳地域を支えるということは一切聞かれなかった。例えば、2016年2月29日に実施した BMLFUW へのヒアリングでは、山岳地域支援の効果として、①所得支持 (個々経営間の格差縮小)、②持続的な土地管理を通じた資源保持 (文化的景観保全、急斜面の土壌流出削減、自給自足の改善)、③環境便益 (広範な土地管理維持による生物多様性喪失の減少)、④農山村ゲマインデへの便益 (レクリエーションや観光の振興、山岳地域からの人口流出防止・削減、インフラの維持) を挙げており、山岳地域を支援することが安全保障につながるという見解は出てこなかった。戦前の文脈では、農業州としてフォアアールベルク州やブルゲンラント州がウィーンへの食料供給地となっており (馬場 1984)、食料安全保障は念頭に置かれていたと思われる。

⁵¹ 財政調整法 1953 (BGBl. Nr. 225/1952) では、第10条第1項において不動産税のことが記載されており、農林業経営者に対する不動産税の税率は400%までの範囲で定めることができることとされている。山岳農家自治体においては、税率は300%までの範囲で定めることができ、具体的な山岳農家自治体の定義は、別法律 (BGBl Nr. 49/1954) でなされている。

なお、山岳農業経営台帳の整備の中、連邦山岳農業経営台帳委員会の提案によって、山岳農家（Bergbauer）の定義がなされている。そこでは、山岳農家を「自然的・経済的生産条件が、地形・気候条件、交通状況に恵まれないことによって、総体としてかつこれらの特徴によって不利にならざるをえず、多面性に欠けるないしは単一的、非弾力的であらゆる不利性を有する農業様式を余儀なくされるような、農業経営」と定義している（Bacher 1987, 139）。

山岳農業経営台帳によって山岳農家が定められ、山岳農家の存在する地域が山岳地域とされた。その後山岳農家への重点政策が1970年代以降始まっているが、法的には1960年に制定された農業法の存在が大きい。農業法第2条第2項では、「この法律の実施にあたり、山岳農家経営（Bergbauernbetriebe）が特別に配慮されなければならない。ここでいう山岳農家経営とは、気象条件や自然条件、あるいは経営内外の諸条件のために、生産と生活が特別に困難な条件の下にある農家である。連邦農林省は議会の承認をえて、政令により自治体あるいは自治体区分ごとに山岳農家経営を定めることができる」と定められた。不利な条件下におかれている山岳農家への配慮が法律上明文化され、その後山岳農家自治体の規定を参考にしながら、州ごとに山岳農家経営が具体的に定められた⁵²。

第2章で具体的な政策の内容を論じていくが、EU加盟以前の山岳農家への支援政策は、山岳農業経営台帳を用いた農家区分をベースとして行われていた。この内容は、1995年にEUに加盟し、EUの基準に基づいた区分に転換を迫られたことで、大きく変容している。

EUでは、1975年の「山岳・丘陵地域および条件不利地域の農業に関する1975年4月28日の理事会指令」（75/268/EWG）において、山岳地域（第3条第3項）、その他の条件不利地域（第3条第4項）、小地域（第3条第5項）に条件不利地域を区分している。これは条件不利地域政策の実施に際し、対象となる地域を指定するもので、山岳農業経営台帳のような農家指定ではない。EUの基準を適応することは、政策対象区分方法の変更を意味する。

条件不利地域区分の基準は加盟国が定めることになっており、オーストリアでは、理事会指令95/212/EGで条件不利地域が定められた⁵³。具体的には以下のような基準となっている。

⁵² 州ごとに定められた山岳農家経営については、次の法律が相当する。ブルゲンラント州（BGBl Nr. 163/1963）、ケルンテン州（BGBl Nr. 164/1963）、ザルツブルク州（BGBl Nr. 165/1963）、チロル州（BGBl Nr. 166/1963）、フォアアールベルク州（BGBl Nr. 167/1963）、ニーダーエスターライヒ州（BGBl Nr. 123/1964）、シュタイアーマルク州（BGBl Nr. 124/1964）、オーバーエスターライヒ州（BGBl Nr. 165/1965）。これらの法律では、裁判所管轄区（Gerichtsbezirk）、地域自治体（Ortsgemeinde）、集落（Ortschaft）、集落構成要素（Ortschaftsbestandteil）、番地（Hausnummer）に分けた上で山岳農家経営を位置づけている。その後の改正は、1971年（BGBl Nr. 66/1971～BGBl Nr. 68/1971、BGBl Nr. 78/1971～BGBl Nr. 80/1971、BGBl Nr. 96/1971）、1987年（BGBl Nr. 262/1987～BGBl Nr. 268/1987）、1994年（BGBl Nr. 1048/1994～BGBl Nr. 1054/1994）に行われている。

⁵³ 理事会指令95/212/ECでは、条件不利農業地域（benachteiligten landwirtschaftlichen

表 1-7 条件不利地域の割合

	オーストリアの 全面積に占める 割合	オーストリアの 農地面積に占め る割合	EU の農地面積に 占める割合
山岳地域	69.7%	50.4%	15.6%
その他の条件不利地域	5.9%	7.0%	35.5%
小地域	5.4%	6.7%	2.9%
合計	81.1%	64.1%	54.0%

出所：BMLFUW 提供資料より

山岳地域は、①自治体の中心部または自治体の平均標高が最低700m、例外的にザルツブルク州のフォアアルペン地域、ムール川沿い周辺（オーバーシュタイアーマルク地域）においては平均標高が最低600m、②自治体の平均傾斜度が20%以上、③標高が最低500mであり平均傾斜度が最低15%の複合、が基準となる。

その他の条件不利地域は、①経営指数（Betriebszahl）が 30 以下（連邦平均 42 の 70% に相当）、②農用地のうち 80%以上が永年草地の地域では 35 以下、③低い人口密度または人口減少地域として、（a）人口密度が 1 平方キロあたり 55 人以下（連邦平均は 1 平方キロあたり 93 人）または年間人口減少率が 0.5%以上、（b）平均経営指数が 30 以下の地域では、人口密度が 1 平方キロあたり 70 人以下、が基準となる。

小地域は、経営指数が 30 以下であり、特定のハンディキャップとして、急斜面を有する極端な丘陵地域、湿地・沼地、頻繁洪水地域、共同体（Gemeinschaft）の境界、が基準となる。

これは、その後「農業構造の効率改善に関する1997年5月20日の理事会規則(EG) 950/97」を受けて、委員会決定98/15/EGで改正され、さらに「欧州農業指導保障基金（EAGFL）による農村振興助成および特定の規則の改正・廃止に関する1999年5月17日の理事会規則(EG) No 1257/1999」を受け、2000年から開始された「オーストリア農村振興プログラム」の付表1、付表B Vで改正されている⁵⁴。

Gebiete) として、山岳地域 (Berggebiet)、条件不利地域 (Benachteiligtes Gebiet)、小地域 (Kleine Gebiet) を定めており、理事会指令 75/268/EWG と用語の使い方が一部異なっている。また、1995 年のグリーンレポートでは、条件不利地域として、山岳地域、その他の条件不利地域 (Sonstiges benachteiligtes Gebiet)、小地域を挙げており、その後のグリーンレポートにおいてもこれらの名称はそのまま用いられている。小地域については、特定ハンディキャップ地域 (Gebiete mit spezifischen Nachteilen) という用語も用いられるが、オーストリアでは一貫して小地域という用語を用いているため、本稿においてもそれを踏襲する。

⁵⁴ Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes (2000-2006);

現在の条件不利地域の割合は、表1-7に示した通りである。オーストリアでは国土の約8割が条件不利地域となっており、EU全体と比してもかなり割合が高いことがわかる。州面積に占める条件不利地域の割合をみると、チロル州は100.0%で全域が条件不利地域であり、ケルンテン州97.7%、フォアアールベルク州96.7%、ザルツブルク州96.4%、シュタイアーマルク州93.0%と、5つの州では大半が条件不利地域に指定されている。相対的に平場の多い東部では、オーバーエスターライヒ州64.3%、ブルゲンラント州62.4%、ニーダーエスターライヒ州58.5%という数値になっている。なお、ウィーンは0.0%である。

なお、農村振興政策はEUの多年度財政枠組みに合わせて実施されており、現在は第3期（2014年～2020年）に当たる。現行の「欧州農業農村振興基金（ELER）による農村振興助成および理事会規則1698/2005の廃止に関する2013年12月17日の欧州議会・理事会規則（EU）1305/2013」では、自然的制約およびその他の特定の制約に直面している地域（第32条）として、①山岳地域、②山岳地域以外で著しい自然的制約に直面している地域、③特定の制約による影響を受けている地域、が定められ、上述の内容に変更がみられる。オーストリアでは、2018年からこの新しい区分が適用されることになっている。

1.3.3 農政の展開と変容

オーストリア農政は、1995年のEU加盟以前と以後で大きく変容している。それは、農政の中心がEU加盟以前は価格支持政策であったが、EU加盟以後は直接支払い政策になったからである。

図1-6は、1970年以降のオーストリア農業財政の推移を示したものである。EU加盟以前は穀物、牛乳、畜産などの価格支持に支出の半分を充てていたことがわかる。グリーンプランや山岳農家特別プログラムは農業構造政策や農業所得政策を指すが（詳細は第2章を参照）、オーストリア農業財政全体から見ると価格支持よりも支出規模は小さい。1995年のEU加盟後は、価格支持から直接支払いに支出の重点が変化している。

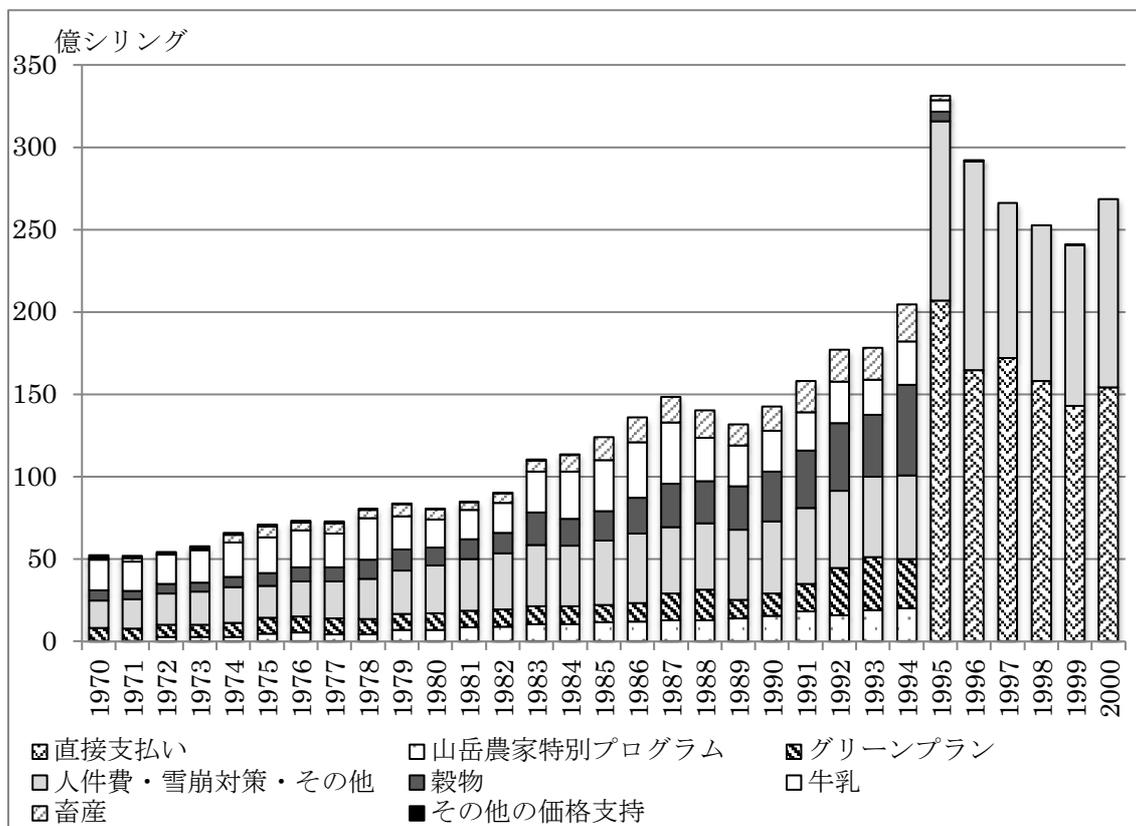
価格支持政策は、公的介入によって政策的に農産物価格を決めることを意味している。公的介入がなければ、需給に応じて価格は変動することになるが、政策的に農産物価格を安定化させている。これによって、間接的に農家所得は支えられる。

公的介入によって農産物価格が決定されることは、競争を歪める側面もあるが、多様な生産者を保護することにつながる。特に山岳農家は、自然的・経済的条件が不利であるため、平地に比べると農業生産にコストがかかり、価格競争では生き残りにくい。政策的に全国統一的な価格形成を行うことは、山岳農家の所得を支える上で重要な役割を果たしている⁵⁵。

Anhang- Band I/Anhang B V: Änderung des Verzeichnisses der Benachteiligten Gebiete、を参照。

⁵⁵ オーストリアの価格支持政策については、OEEC(1959)、OECD(1976)、Nissler und

図 1-6 オーストリア農業財政の推移（1970 年～2000 年）



注 1：山岳農家特別プログラムは 1990 年に終了しており、1991 年から 1994 年は山岳農家補助金およびその他の条件不利地域政策の額を示している。

注 2：山岳農家特別プログラムは 602 項、グリーンプランは 603 項、穀物は 620 項・625 項・627 項、牛乳は 621 項、畜産は 622 項に相当する。1989 年以降の価格支持は 604 項からそれぞれ相当するものを抽出した。

注 3：1995 年以降は EU からの支出も含まれる

出所：連邦財政法および BMLF, *Grüner Bericht* 各年版より作成

EU 加盟以前、オーストリアでは主要農産物や食料品である、パン用穀物、製粉製品、黒パン、輸入飼料用穀物、輸入卵、牛乳、バター、特定種類のチーズ、砂糖、豚肉、牛肉、特定種類の肉製品の価格は、価格統制法によって定められていた (OECD 1976, 27)。言い換えれば、牛乳・乳製品、穀物、食肉、砂糖、輸入卵についての価格は公的に決まってい

Zoklits(1989)、Lesjak(2008)、Willerstorfer(2013)が詳しい。

たが、馬鈴薯、果実、野菜類、国内生産卵、家禽、ワインなどについては、価格規制されていなかった。

価格支持に関する支出を詳しく見ると、穀物（パン用穀物、飼料作物）、牛乳・乳製品、畜産が主たる政策対象となっている（表 1-8）。その他の支出には、肥料と砂糖が充たり、肥料は 1979 年まで、砂糖は 1984 年まで支出されていた。

価格支持政策を中心として、オーストリアの食料安全保障は担保され、農家の所得増大にも寄与した。しかし、同時に過剰生産の問題も生じた。すでに 1952 年には戦前の農業生産水準に回復していたオーストリアでは、その後の技術発展や機械化、化学肥料や農薬の大量使用などによって農業生産性が上昇し、国内需要を上回る供給過剰の状態が起きた。

表 1-8 からは穀物支出の伸びが著しいことがわかるが、これは穀物過剰生産による輸出補助金の増大を意味している。国内需要を上回るだけの農産物は、国際市場へ輸出されることになるが、1980 年代は世界的に農産物過剰が問題となっており、低い国際価格との価格差を補助によって埋め合わせていた。過剰農産物による輸出補助金の増大は、農業財政を圧迫し、伝統的な農業政策の見直しをはかれることになる（第 4 章を参照）。

「多くの西側先進国では全国的な供給目標を上回った後で、農業生産が問題になっており、余剰生産物の管理は、食料不足への危機管理よりも決して容易ではないことを示している（Niessler und Zoklits 1989, 36）」と指摘されるように、1980 年代にはヨーロッパを中心として過剰農産物問題が表面化してくるのである。なお、牛乳に関しては、過剰生産を抑制するために、1978 年にクォーター制が導入されたこともあり、支出の伸びは政策的に抑えられている。

表 1-8 価格調整費の支出内訳（単位：100 万シリング、カッコ内%）

	穀物		牛乳・乳製品		畜産		その他		合計	
		(%)		(%)		(%)		(%)		(%)
1965	769	(27)	1,748	(61)	28	(1)	303	(11)	2,848	(100)
1970	603	(22)	1,871	(69)	55	(2)	198	(7)	2,727	(100)
1975	794	(21)	2,169	(58)	668	(18)	114	(3)	3,746	(100)
1980	1,056	(31)	1,707	(50)	624	(18)	52	(2)	3,439	(100)
1985	1,769	(28)	3,118	(50)	1,407	(22)	-	(0)	6,293	(100)
1990	3,041	(44)	2,472	(35)	1,464	(21)	-	(0)	6,976	(100)
1994	5,503	(53)	2,634	(25)	2,254	(22)	-	(0)	10,391	(100)

注：穀物は 620 項・625 項・627 項、牛乳・乳製品は 621 項、畜産は 622 項に相当する。その他には、肥料 626 項、砂糖 623 項が含まれる。1989 年以降は 604 項からそれぞれ相当するものを抽出した。

出所：連邦財政法各年版より作成

制度的には、価格支持政策を補完する形で、1970年代に山岳農家への直接支払いである山岳農家補助金が導入され、山岳地域を差別化した政策が展開していく（第2章）。いわゆる条件不利地域支払いを通じて、山岳農家に対する直接的な所得向上が目指された。

そして、1980年代後半には新しい農政の基本理念として「エコ社会的農業政策」が提唱され、集約的な農業生産の縮小、有機農業の拡大などが進められた（第4章）。化学肥料や農薬の大量使用による地下水汚染や、モノカルチャーによる生物多様性の喪失など、過剰農産物の問題は環境問題とも関係する。農業と環境との関係を意識した形で、農業政策が展開された。

1995年のEU加盟は、オーストリア農政を抜本的に変えることになり、EUで行われている共通農業政策（CAP）の枠組下で農業政策が実施されている（第3章、第4章）。もともとのCAPは農産物価格支持政策が中心だったが、1992年マクシャリー改革で農業者に対する直接支払いを導入した。それ以降、農産物価格支持政策から、農業所得を直接支える直接支払いを政策の中心に据えている。オーストリアがEUに加盟した段階で、CAPは直接支払い政策に移行しつつあり、オーストリアにおいても農業政策が新しい形に再編されることとなった。

表1-9がEU加盟以前と以後の予算変化を示している。EU加盟前、財政支出の大半を占めていたのは輸出助成（輸出補助金）であった。それが、1995年になると、条件不利地域支払い、農業環境支払い（ÖPUL）、補償支払い、逡減調整金という直接支払いが支出の大半を占めるようになっていく。

近年のオーストリア農政（CAP）の財政支出をみると、2016年の農業財政規模は、19億2,600万ユーロで、連邦政府全体の支出が764.5億ユーロであることから、2.5%の規模である。内訳は、条件不利地域支払いに2億6,054万ユーロ（13.5%）、農業環境支払いに4億0,682万ユーロ（21.1%）、市場措置に7億3,183万ユーロ（38.0%）、その他に5億2,681万ユーロ（27.4%）となっている（図1-7）。条件不利地域支払い、農業環境支払い、市場措置は直接支払いのことを指しており、財政支出の4分の3は直接支払いに充てられている。

日本との比較のため、同年における日本の農林水産予算を整理したものが図1-8である。2016年の一般会計予算は96兆7,218億円で、うち農林水産関係予算は2兆3,091億円であり、2.4%の規模となっている。財政全体における農業財政の位置づけは、日本とオーストリアで同規模だが、内訳は大きく異なる。日本の場合、支出の内訳は、公共事業6,761億円（29.3%）と非公共事業1兆6,330億円（70.7%）に大別される。非公共事業のうち、日本型直接支払が770億円（3.3%）を占めており、加えて経営所得安定対策等で、経営所得安定対策（畑作物の直接支払いなど）が3,506億円、水田活用の直接支払交付金が3,078億円であり、これら全てを合わせた直接支払いは7,353億円（31.8%）となっている。非公共事業のうち、44.5%は直接支払いとなっているが、農業財政全体からみると、31.8%を占めるに過ぎない。

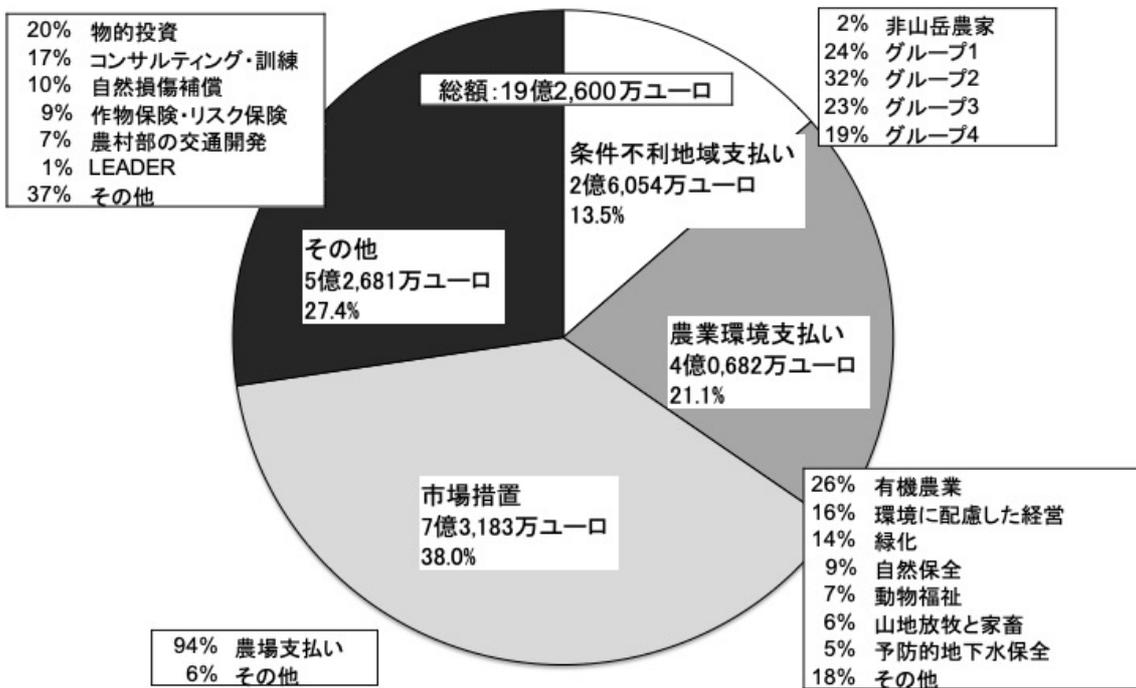
表 1-9 農林業助成に関する財政支出の推移（単位：100 万シリング）

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
生産中立の直接所得補助金および 成果関連の直接支払い	773	1,000	995	1,144	1,262	1,968
うち山岳農家補助金	718	943	922	1,054	1,168	
うち条件不利地域支払い						1,968
動植物分野における品質向上、環 境に配慮した生産管理措置	1,579	2,126	3,830	4,472	5,348	9,242
うち有機農業支援	6	15	103	112	164	13
うち ÖPUL						4,154
うち補償支払い（面積プレミア ム）						3,735
目標 5a および目標 5b の分野にお ける措置						656
農産物生産およびマーケティング の競争力強化措置	122	147	209	197	220	101
経営・インフラ措置	594	664	432	601	591	747
農林業および水管理における研究 開発措置と実施	172	198	199	215	206	203
農林業投資促進措置	672	810	865	639	722	909
林業促進	185	184	214	204	255	379
輸出促進	4,784	4,768	5,037	4,429	5,621	1,177
澱粉促進			513	404	489	141
国内助成	579	505	469	626	582	577
穀物・肉保管費用（過剰補償含む）	377	382	302	146	88	
介入措置						264
貨物手当	53	91	62	26	3	46
自然損害補償					171	131
逡減補償金						5,208
在庫切り下げ						3,453
その他	140	446	8	5	9	8
合計	10,028	11,321	13,138	13,110	15,566	25,210

注：1990 年から 1994 年は決算で 601 項から 604 項の合計、1995 年は予算で 601 項から 604 項、606 項の合計

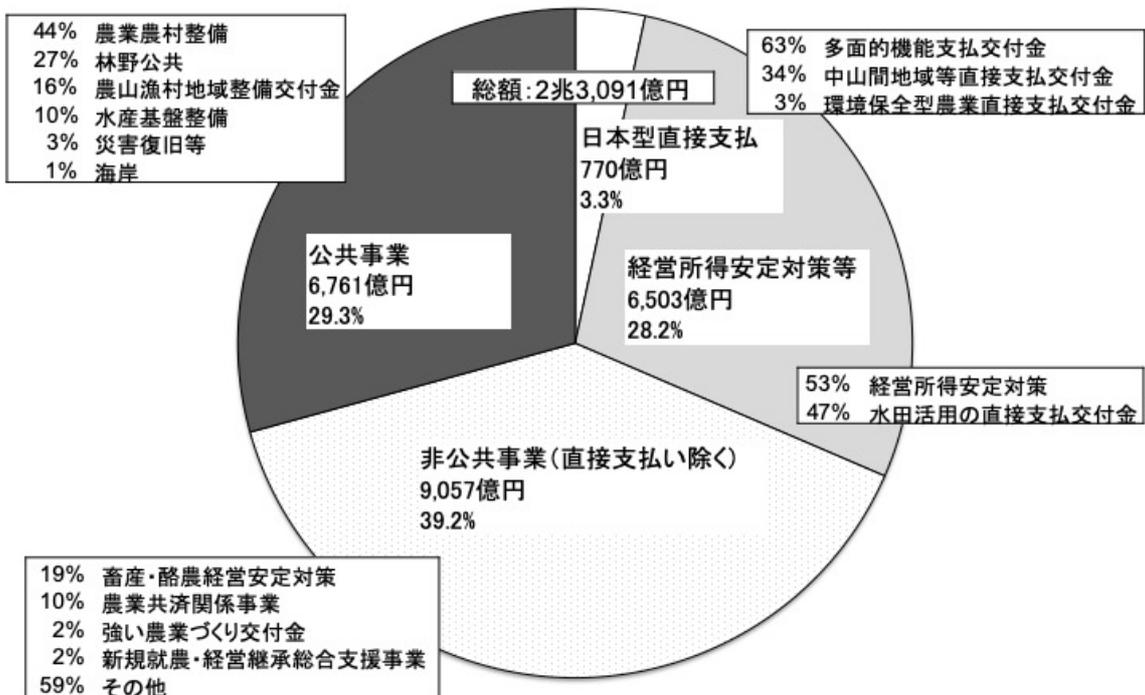
出所：BMLF, *Grüner Bericht 1994*, S.230 より作成

図 1-7 オーストリアの CAP 支出（2016 年、決算）



出所：BMLFUW, *Grüner Bericht 2017* より作成

図 1-8 日本の農林水産業財政（2016 年、当初予算）



出所：農林水産省 HP「平成 28 年度農林水産予算概算決定の概要」より作成

(<http://www.maff.go.jp/j/budget/28kettei.html>)

日本とオーストリアは同じ山岳国であるが、農業財政を概観すると、農業に対する支援の仕方が異なっていることがわかる。オーストリアが直接支払いを農政の軸に据えているのに対し、日本では直接支払いが主たる政策手段とはなっていない。例えば、日本の条件不利地域支払いである中山間地域等直接支払交付金は263億円で、農業財政の1.1%だが、オーストリアのそれは13.5%を占めている。

国が違えば農業や農政のあり方が異なるのは当然であるから、単純に日本においても予算を増やせばいいというわけではない。日本農政とオーストリア農政の詳細な比較は本稿の主眼ではないが、なぜオーストリアがこれだけの資金を、山岳地域をはじめとする条件不利地域に投下しているのか、具体的にどのような制度設計で資金分配を行っているのかを踏まえた上で、日本の農業財政のあり方を考えていく必要があるだろう。

1.4 おわりに

本章では、次章以降の議論の前提作業として、オーストリア農業と農政の展開を概観した。

オーストリア農業は、山岳農業、有機農業、農業と観光の共生という観点から特徴づけられ、農政の展開においてもこれらを意識した政策を行なっている。特に山岳地域は古くから政策対象として差別化された上で、各種支援政策が採られてきた。

具体的な農業政策の展開は、次章以降で論じていくが、EU加盟以前に自由に実施していた農業政策（第2章）とEU加盟以降、CAPの枠組下という制約の中で行う農業政策（第3章、第4章）には違いがあるものの、オーストリアの独自性を出しながら、政策が行われていることに変わりはない。その背景には、農業・農山村を財政的に支えることを、多くのオーストリア国民が当然のこととして考えており、農家を尊敬の対象と捉えるようなオーストリア的な農業観が存在する。各種政策を通じて農業・農山村の持続可能性を担保することは、食料供給や農民文化創出、自然資源の保全、生物多様性保全、文化的景観の形成などによるさまざまな恩恵を最終的には都市部の住民にももたらすことになる。こうした各種機能を生み出す担い手として、山岳地域の農家をどのように政策的に支えてきたのか、特に直接支払いに焦点を当てて考察を行うことにしたい。

参考文献

・ Bacher, Ludwig (1987) “Entwicklung der Bergbauernförderung des Bundes am Beispiel des Bergbauernzuschusses: Der Berghöfekataster und die Schaffung von Erschwerniszonen als eine Voraussetzung dazu”, In Reichsthaler, Rudolf und Hans Karl Wytrzens(Hrsg.) *Die Österreichische Landwirtschaft in Regionalwissenschaft und Raumplanung : Festschrift zum 65. Geburtstag von Friedrich Schmittner*, Kiel:

Wissenschaftsverlag Vauk Kiel, S.137-156.

• Groier, Michael, Philip Gemeiner, Otto Hofer, Göttl Franz, Klaus Astl, Rainer Resl, Renate Reisenberger, Sabine Winterer, Maximilian Schätzner und Christina-Elisabeth Maier (2010) *Almstatistik 2009 : Zahlen und Fakten zur österreichischen Almwirtschaft*, Facts&Features Nr. 43, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen und BMLFUW.

• Knöbl, Ignaz(1987) *Bergbauernförderung in Österreich: Direktzahlungen von Bund und Ländern*, Forschungsbericht Nr. 10, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.

• Lagler, Ernst(1952) “Entwicklungsphasen der österreichischen Agrarpolitik in dem Zeitraum zwischen den beiden Weltkriegen”, In Ernst, Lagler und Johannes Messner (Hrsg) *Wirtschaftliche Entwicklung und soziale Ordnung*, Wien: Herold, S.395-418.

(E・ラグラ著、陣内義人訳「両世界大戦期におけるオーストリア農業政策の展開とその帰結」『のびゆく農業』90、pp.5-24、1960年。)

• Lesjak, Heli Annika(2008) *Explaining Organic Farming through Past Policies: Comparing Support Policies of Austria, Finland and the European Union*, Saarbrücken :VDM Verlag Dr. Müller.

• Löhr, Ludwig(1971) *Bergbauernwirtschaft im Alpenraum: Ein Beitrag zum Agrarproblem der Hang- und Berggebiete*, Graz :Leopold Stocker Verlag.

• Michael, Groier und Gerbard Hovorka(2007) *Innovativ bergauf oder traditionall bergab?: Politik für das österreichische Berggebiet am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Forschungsbericht Nr. 59, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.

• Niessler, Rudolf und Michael Zoklits (1989) *Agrarpolitik 1*, Forschungsbericht Nr. 19, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.

• Oates, Andrea and Denis Gregory (eds.) (1993) *Industrial Relations and the Environment: Ten Countries Under the Microscope Volume 1 (Reports on Austria, Belgium, Denmark, France and Germany)*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

• OECD(1976) *Agricultural Policy in Austria*, Paris: OECD.

• OECD(1998) *Rural Amenity in Austria: A Case Study of Cultural Landscape*, Paris: OECD.

• Parizek, Thomas(2006) *ALP Austria: Programm zur Sicherung und Entwicklung der alpinen Kulturlandschaft, Almen und Almwirtschaft in Österreich*, BMLFUW, Land Kärnten, Land Oberösterreich, Land Salzburg, Land Steiermark, Land Tirol, Land Vorarlberg.

• Pruckner, Gerald J. (1993) “Strukturelle Veränderungen in der österreichischen Landwirtschaft – Eine ökonomisch-soziologische Betrachtung”, *Berichte über*

Landwirtschaft, 71, S.316-335. (G・プルックナー著、松浦利明訳「オーストリア農業における構造変動：経済的・社会的考察」『のびゆく農業』840、pp.5-32、1995年。)

- ・ Ressi, Wolfgang, Susanne Glatz, Gregory Egger und Daniel Bogner(2006) *ALP Austria: Programm zur Sicherung und Entwicklung der alpinen Kulturlandschaft, Programm und Plan zur Entwicklung der Almwirtschaft*, BMLFUW, Land Kärnten, Land Oberösterreich, Land Salzburg, Land Steiermark, Land Tirol, Land Vorarlberg.
- ・ Rottleuthner, Wilhelm (1892) “Die Flächenmasse in Tirol und Vorarlberg”, In Verwaltungs-Ausschuss desselben (Hrsg.) *Zeitschrift des Ferdinandeums für Tirol und Vorarlberg*, 3(36), S.403-439.
- ・ Statistik Austria(2014) *Agrarstrukturerhebung 2013: Betriebsstruktur*, Wien: Statistik Austria.
- ・ Schwachhöfer, Wolfgang(1987) “Das Konzept der Landwirtschaftlichen Produktionsgebiete Österreichs und Dessen Anwendung in Statistik, Bewertung, Förderung, Beratung und Raumordnung”, In Reichsthaler, Rudolf und Hans Karl Wytrzens(Hrsg.) *Die Österreichische Landwirtschaft in Regionalwissenschaft und Raumplanung : Festschrift zum 65. Geburtstag von Friedrich Schmittner*, Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk Kiel, S.285-301.
- ・ Schönhart, Susanne (Hrsg.) (2015) *Almwirtschaftliches Basiswissen: Von der Bedeutung der Almen*, Innsbruck: Almwirtschaft Österreich.
- ・ Steden, Anton und Friedrich Schmittner(1951) “Die Produktionsgebiete Österreichs”, *Die Bodenkultur*, 5, S.397-416.
- ・ Tamme, Oliver, Ludwig Bacher, Thomas Dax, Gerhard Hovorka, Josef Krammer und Matthias Wirth (2002) *Der Neur Berghöfekataster: Ein betriebsindividuelles Erschwernisfeststellungssystem in Österreich*, Facts & Features Nr. 23, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- ・ Willer, Helga and Julia Lernoud (eds) (2018) *The World Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends 2018*, Bonn: Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Frick, and IFOAM, Organics International.
- ・ Willerstorfer, Theresa(2013) *Der Fleischverbrauch in Österreich von 1950-2010: Trends und Drivers als Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage*, Social Ecology Working Paper 139, Vienna.
- ・ Zöllner, Erich(1990) *Geschichte Österreichs: von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Wien : Verlag für Geschichte und Politik. (リンツビヒラ裕美訳『オーストリア史』彩流社、2000年。)
- ・ OEEC 著、大西昭一編訳(1959)「オーストリア農業の構造的諸問題」『のびゆく農業』76。

- ・東淳一(1998)「オーストリア『農村休暇プロジェクト』に関するマーケティング戦略」『流通科学大学論集流通・経営編』11(1)、pp.1-11。
- ・阿部正昭(1982)「オーストリア農業の概況」都留大治郎編『家族複合経営の存立条件』九州大学出版会、pp.91-114。
- ・阿部正昭(1983)「アルムとアルムヴィルトシャフトに関する一考察」葉山禎作・阿部正昭・中安定子編『伝統的経済社会の歴史的展開下巻(外国篇)』時潮社、pp.181-208。
- ・阿部正昭(1988)「オーストリアの山地農民問題とベルクバウエレン政策」『経済志林』55(4)、pp.11-42。
- ・天野征編(1980)『離農：その後、かれらはどうなったか』日本放送出版協会。
- ・石倉研(2014)「エネルギー転換を後押しする政策：オーストリアの固定価格買取制度(FIT)を中心に」『環境と公害』43(4)、pp.15-21。
- ・石原健二(2008)『農業政策の終焉と地方自治体の役割：米政策・公共事業・農業財政』農村漁村文化協会。
- ・上野福男・池永正人(1983)「アルプ農業の推移」『駒澤地理』19、pp.27-52。
- ・上野福男(1988)『スイスのアルプ山地農業』古今書院。
- ・上野福男編(1997)『オーストリアにおけるアルム農業と観光』農林統計協会。
- ・熊代幸雄(1972)『オーストリアの山村問題と対策』宇都宮大学農学部農業経済学教室・山村振興調査会。
- ・糊澤能生(2016)『農地を守るとはどういうことか』農山漁村文化協会。
- ・塚本潤三訳(1972)「オーストリアにおける環境問題の概要」外務省国連局監修、環境科学研究所訳『世界各国の人間環境〔Ⅱ〕：国連人間環境会議ナショナルレポートシリーズヨーロッパ編(1)』日本総合出版機構、pp.15-64。
- ・西原道雄(1963)『オーストリアにおける農地相続』農政調査委員会。
- ・馬場真砂子(1984)「オーストリア・ハンガリー帝国の崩壊とドイツ系オーストリアにおける新国家設立に関する一考察」『東欧史研究』7、pp.49-86。
- ・藤田幸一郎(2014)『ヨーロッパの農村景観論』日本経済評論社。
- ・舟田詠子(1986)『アルプスの谷に亜麻を紡いで』筑摩書房。
- ・古島敏雄(1967)『土地に刻まれた歴史』岩波書店。
- ・山内良一(1997)『農業保護の理論と政策』ミネルヴァ書房。

第2章 山岳農家補助金の展開と課題

2.1 はじめに

本章では、1970年代に開始された山岳農家補助金を中心に、EU加盟前にオーストリアで行われていた山岳地域政策を扱う。山岳農家に対してどのような政策的支援を行っていたか、それがどのような効果をもたらしたのかを明らかにする。

第二次世界大戦後のオーストリアの農業政策は、大きく5つに時期区分することが出来る(Hovorka und Hoppichler 2006, 702-704; Groier und Hovorka 2007, 33)。①復興、安定化および強化期(1945年～1960年)では、戦後の疲弊した農業の立て直しを行いながら、食料自給率の向上を目指すことが農業政策の目的であった。②供給圧力下での強化期(1960年代)では、1960年に公布された農業法の下、生産力の向上と工業化が進んだ。③差別化された農業政策(1971年～1987年)では、経済発展に取り残された山岳地域を区別した政策が展開されるようになった。④エコ社会的農業政策(1987年～1995年)では、農作物の過剰生産の中、機能主義的農業理論の利用や山岳農家補助金の継続、有機農業の推進が図られた。⑤EU加盟国としてのオーストリア(1995年～)では、共通農業政策(CAP)のもとで、農業・農山村政策が実施されている。

本章では、主として③、④の時期に取られた山岳地域政策を論じていくが、その前史として①、②の時期を第2節で概観する。第3節では山岳地域重点化政策として山岳農家特別プログラムを取り上げる。第4節では山岳農家補助金の制度変遷を確認し、第5節で考察、評価を行う。

2.2. 山岳農家重点化政策に至るまでの農業政策

2.2.1 戦後から農業法制定まで

第二次世界大戦後、連合国軍による分割占領統治のもと、疲弊した農業の復興に向けて取り組みが始まった。当時の課題は戦争によって破壊された住宅や農場の再建、食料確保に向けた食料増産にあった。1946年の農業復興法(Landwirtschaftliches Wiederaufbaugesetz, BGBl. Nr. 176/1946)では、農林業復興基金(Land- und forstwirtschaftlicher Wiederaufbaufonds)を通じた資金援助について定められ、住宅や農場の再建に向けた支援が行われた。また、1948年には農業労働法(Landarbeitsgesetz, BGBl. Nr. 140/1948)が制定され、農林業労働に関する法的な整備が進められた。

オーストリアでは、戦前から農業市場管理が行われており、戦後もそれを引き継ぎつつ政策が展開された⁵⁶。価格統制法(Preisregelungsgesetz)は終戦後間もない1945年7月

⁵⁶ 本稿では対象外となるが、第二次世界大戦以前のオーストリア農業や農政に関しては、例えば Schiff(1926)や Lagler(1952)、農林漁業基本問題調査事務局(1961)、Langthaler(2015)を参照。オーストリアは、1918年のオーストリア革命によるオーストリア＝ハンガリー帝国の解体および第一次世界大戦敗戦や、1929年の世界恐慌、1938年のナ

には公布され (StGBI. Nr. 89/1945)、以降 1974 年までほぼ毎年公布され、特定の物品に関する価格統制が行われた。1948 年に公布された食料管理法 (Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz, BGBl. Nr. 28/1948) は、1949 年 12 月 31 日までの時限法だが、ライ麦や小麦、大麦、カラス麦、トウモロコシ、ジャガイモ、牛、豚、羊、馬、牛乳、鶏卵、鴨卵などを具体的に列挙した上で、生産・流通・消費に関する管理について定めている。なお、この法律は 1951 年に BGBl. Nr.107/1951 によって再施行され(1952 年 6 月 30 日までの時限法、BGBl. Nr. 115/1952 により 1953 年 6 月 30 日まで延長)、1952 年には食料管理法 1952 (BGBl. Nr. 183/1952) として公布されている。

流通に関しては、1950 年の牛乳経済法 (Milchwirtschaftsgesetz, BGBl. Nr. 167/1950)、穀物経済法 (Getreidewirtschaftsgesetz, BGBl. Nr. 168/1950)、家畜輸送法 (Viehverkehrsgesetz, BGBl. Nr. 169/1950) の 3 法に基づいて流通規制がなされている。大きな特徴として、それぞれの法律に基づき、牛乳経済基金 (Milchwirtschaftsfonds)、穀物調整基金 (Getreideausgleichsfonds)、家畜輸送基金 (Viehverkehrsfonds) という管理主体が創設されていることが挙げられる⁵⁷。これらの基金を通じて、価格安定化のために資金管理が行われることとなった。これら 3 法を中心に成立したのが、1958 年の市場管理法 (Marktordnungsgesetz, BGBl. Nr. 276/1958) である⁵⁸。

市場管理法に基づき、牛乳、穀物、家畜に対する市場介入が行われ、消費者にとっては農産物供給の保証、生産者にとっては農産物価格の安定化へとつながった。市場管理法の詳細は、OEEC(1959)や農林漁業基本問題調査事務局(1961)、Cépède and Abensour(1961)、石井・糊澤(1998)などで論じられているため、ここでの詳述は避け、以下では特にオーストリア山岳地域で盛んに行われている酪農との関係で制度について確認する。なお、市場管理法はその後多くの改正を経て、EU 加盟後は直接支払いを含む共通市場制度の実施や管理に関する法律として機能している。

オーストリアでは戦前の 1931 年に牛乳調整基金法 (BGBl. Nr.224/1931) が公布されており、世界恐慌後の酪農生産物価格低下の中、国内牛乳市場の安定化と酪農生産の維持、生乳と加工乳の価格差調整が行われていた。生産者の牛乳販売に対して課される一定の賦

チス・ドイツとの合邦 (アンシュルス) により、農業構造が大きく再編されている。特に世界恐慌以降は、市場経済統制を通じて農業政策が展開され、国内農業の保護政策に重点が置かれていた。戦後の農業市場管理は、戦前の政策をベースに拡大したものと言える。

⁵⁷ 制度の詳細は、OEEC(1959)を参照。法的には、法人とされている。

⁵⁸ 市場管理法は全 56 条から成り、第 1 章は憲法規定 (第 1 条)、第 2 章は A 牛乳経済 (第 2 条～第 19 条)、B 穀物経済 (第 20 条～第 32 条)、C 家畜経済 (第 33 条～第 39 条)、D 基金の組織 (第 40 条～第 52 条)、E 処罰・経過・終結規定 (第 53 条～第 56 条) という構成になっている。3 法以外にも、1953 年の牛肥育促進法 (Rindermastförderungsgesetz, BGBl. Nr.139/1953) が第 39 条に統合されている。なお、オーストリアには連邦憲法 (Bundes-Verfassungsgesetz: B-VG) と、連邦憲法と同じ効力をもつ憲法法律 (Verfassungsgesetz) および一般的な法律の条文における憲法規定 (Verfassungsbestimmung) が存在する。

課金を原資に基金を積み立て、その基金によって牛乳加工業者を保護していた（農林漁業基本問題調査事務局 1961, 47）。先述した 1950 年の牛乳経済法は、この牛乳調整基金法を発展させたものとなっている⁵⁹。

市場管理法で定められた牛乳経済基金は、牛乳および乳製品の生産者価格・消費者価格を可能な限り等しくすること、国民経済のために市場に対して牛乳および乳製品の規則的な供給および最良の牛乳および乳製品の供給を確保することが目的である（市場管理法第 3 条）。生産者価格や乳製品、牛乳の小売価格を均一にするため、価格調整負担金が生産者、加工業者に課され（同第 4 条第 1 項）、加工業者には輸送調整負担金も課される（同 7 条）。加工業者は地域が限定された特定の生産者からのみ牛乳を受入れ、加工業者は特定の消費地域にのみ生産物を供給することになっている（同 9 条）。輸入に関しては、同種ないしは類似製品の国内価格よりも低い場合、輸入業者は輸入調整金を支払うことになっている（同 15 条）。

なお、その後の改正で牛乳の生産過剰対策として、1978 年、生産者に個別適正出荷量を与えられ、この量を超過した場合、販売（輸出）助成負担金を課す制度も導入されている⁶⁰（石井・榎澤 1998）。

その後長期にわたり、牛乳経済基金を通じて農業市場への介入が行われており、価格支持を通じて農家所得は支えられてきた⁶¹。特に山岳農家にとっては、受入市場の確保や全国統一の生産者価格は所得形成に大きく貢献することになった。1980 年代になると、過剰農産物問題から、価格支持は農業財政を圧迫し、農業市場管理に対する批判が生じている。

2.2.2 農業法制定

戦後の復興期においては、主に農業市場管理を通じて、山地と平地の経済格差是正や食料自給率の向上が目指されており、価格政策、流通政策に重点が置かれていた。1950 年代後半になると、農業生産力の向上や農業生産物の質的向上が農政の課題となり、営農改善のための転換運動（Umstellungsaktion）や農業経営規模拡大（Besitzaufstockung）といった農業構造改善政策が見受けられるようになってくる。

⁵⁹ 1950 年にはオーストリア牛乳・脂肪経済連盟が設立、1953 年には危機基金（Krisenfonds）が設置されている。危機基金は、農民が牛乳を引き渡す際の賦課金を財源としており

（OEEC1959, 26）、過剰乳製品の輸出補助の一部に充てられていた。賦課金である危機支払い（Krisengroschen）は、多い時で牛乳の生産者価格の 8%を占めていた（OECD1976, 30）。

⁶⁰ このいわゆるクォーター制（Richtmengenregelung）をはじめとして、牛乳生産に関する市場規制や法制度などについては、Dax(1992)が詳しい。クォーター制は、EU 加盟によって廃止されており、農家自身が生産量を自由に決定できるようになった。他国との競争下の中、生き残るための手段として有機農業に注目をした農家は多く、EU 加盟前後で有機農業転換が進んだ一因となっている。

⁶¹ 穀物経済基金についても、牛乳経済基金と同じように市場介入が行われていたが、適正出荷量の各農家への割当がなされていない点が異なる（石井・榎澤 1998）。

前者の営農改善のための転換運動は、1950年代にシュタイアーマルク州で開始され、その後全国に拡大した取り組みである。これは数村を1地域とし、その地域の農家達が自発的に組合（Umstellungsgemeinschaft）を設立することから始まる⁶²。ここでは、個々農家ごとではなく、対象となる農家全体を考慮して目的や措置が定められた。農林会議所や州政府の支援の下、新しい繁殖用牝牛の導入、種牝牛の共同飼養、飼料改善、家畜衛生改善、牧野改良、施肥設計・指導など、畜産振興のために様々な取り組みが行われた。シュタイアーマルク州では、1953年に最初の組合がフォラウ（Vorau）で設立され、1950年代には25組合、1960年代には29組合が設立されており、構造改善事業の担い手として機能していた（都留編1982, 137-138）。

後者の農業経営規模拡大は、農地集団化（Zusammenlegung）や耕地整備（Flurbereinigung）を通じて、機械が入れるような区画整理、分散農地の集約化、農道や水路の整備、住居の移転などを行うものである。1957年には6,600農場、16,500haの農地集団化が行われている⁶³。ただし、これらが有効に機能するには、農地相続によって土地の細分化が進まないことが前提となる。当時、農地相続に関して全州的な法律は存在しておらず、チロル州とケルンテン州で法律があるだけであった。そのため、農地相続に関する法案が1956年に議会に提出され、1958年に一子相続法（Anerbengesetz, BGBl. Nr.106/1958）として成立している⁶⁴。

体系的な農業構造改善政策を実施して行く上で、法的な後押しとなったのが、1960年に制定された農業法（Landwirtschaftsgesetz, BGBl. Nr. 155/1960）である⁶⁵。農業法は、正式には「食料確保および経済的に健全な農家の維持のための措置に関する連邦法」という法律で、全12条から成る。第2条第1項では、農業法の目的として、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

⁶² 同様の記述はOEEC(1959)でもなされている。OEEC(1959)では、農業構造改善のための施策として経営保持計画（Besitzfestigungsaktion）や総合施策（Generalplan）を取り上げている。前者は農場組織の改善・設計、農地生産力の改良、新技術導入、家畜増加・改良、経営の技術的合理化、農場建物・住宅の再改造、内外輸送条件改善、流通改善などを通じて、営農条件改善を目指すもので、後者は主に山岳地域においてこれらの施策を重点的に行うものである。これらの担い手として、自発的な組合の必要性を指摘しており、最初の例として1953年の計画を指摘している。ただし、シュタイアーマルク州とは明言してなく、用いている用語も「生産者の地方組農業合（Arbeitsgemeinschaft für Betriebsumstellungen）」と異なっているが、同一のことを指していると思われる。

⁶³ 詳細は、都留編(1982) p.155 および OEEC(1959) p.20 を参照。

⁶⁴ 一子相続法の解説・邦訳として、松倉(1993, 2017)がある。チロル州では1900年にチロル農場法（Tiroler Höfegesetz, StF: GVBlTirVbg, Nr. 47/1900）が、ケルンテン州では1903年に中規模農地（世襲農場）分割に関する特別規制法（LGBl Nr.33/1903）が成立している。ケルンテン州に関しては、BGBl. Nr. 658/1989でケルンテン世襲農場法（Kärntner Erbhöfegesetz）と改正された。オーストリアにおける農地相続については、西原(1963)が詳しい。中世から第一次世界大戦後の土地政策については、澤村(1930)を参照。

⁶⁵ 隣国のスイスでは1948年、西ドイツでは1955年に農業法が公布されている。なお日本においても同時期の1961年に農業基本法が公布されている。

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。続く第2条第2項では、「この法律の実施にあたり、山岳農家経営が特別に配慮されなければならない。ここでいう山岳農家経営とは、気象条件や自然条件、あるいは経営内外の諸条件のために、生産と生活が特別に困難な条件の下にある農家の経営である。連邦農林省は議会の承認をえて、政令により村あるいは集落ごとに山岳農家経営を定めることができる」と定めている。

また、第9条の規定に基づき、グリーンレポート (Grüner Bericht) が公表されることとなった。グリーンレポートでは、農業の経済的状況や第2条で定められた目的を達成するため、連邦政府によって取られた措置が報告されることになっており、今日に至るまでグリーンレポートが毎年公表されている⁶⁶。

同年には「グリーンプラン (Grüner Plan)」が定められ、体系的な農業構造改善政策が開始されることとなった。1961年以降、グリーンプランの下で①生産基盤改善、②農業構造・農業経営の改善、③販売・利用政策、④研究・試験、⑤社会政策、⑥政策融資・利子補給の6分野にわたる政策が展開された⁶⁷。

オーストリアがEUに加盟するまでの期間、市場管理法と農業法がオーストリア農業政策に関する基本的な法律として位置づいていた。前者は価格政策や流通政策に、後者は農業構造改善政策に関わり、この2つの法律を軸として、オーストリア農業政策は展開していくこととなる。

2.2.3 1960年代の農政

1960年代は生産力の増加、工業化の進展が進んだが、食料需要には限りがあったこともあり、供給に対する圧力が働き、食料の名目価格はわずかな上昇に留まっていた (Hovorka und Hoppichler 2006)。

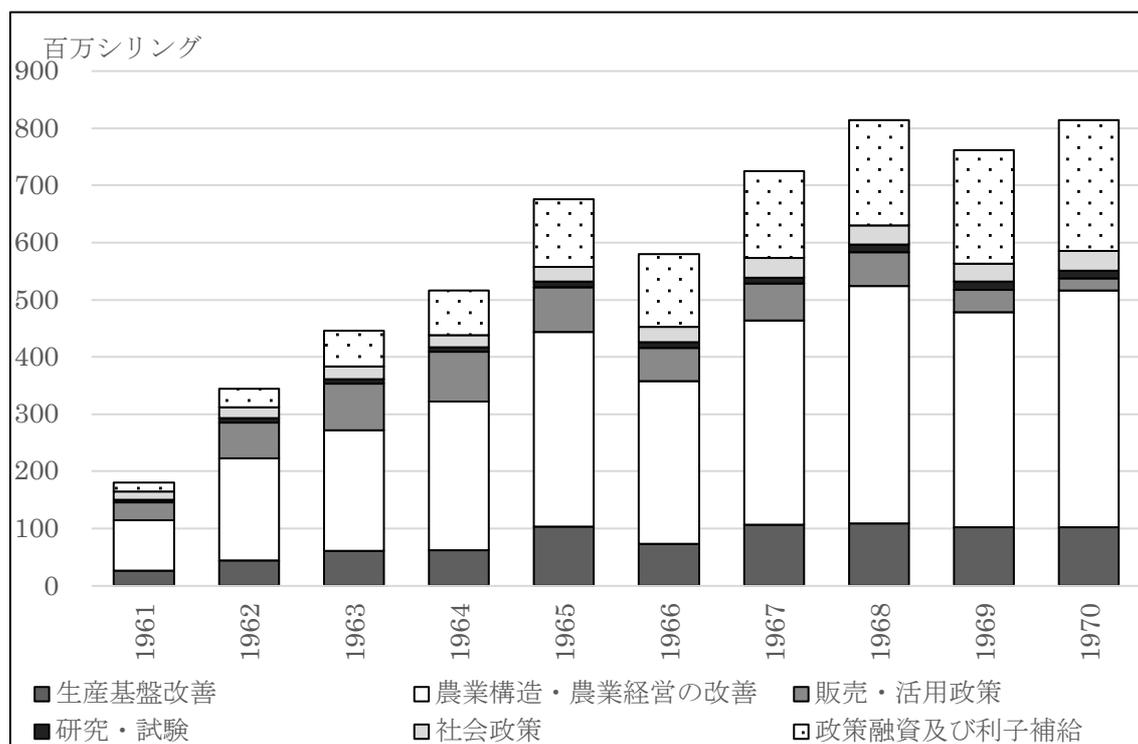
1960年代農業法農政の中心は農業構造改善政策であり、グリーンプランの支出においてもその特徴が現れている。グリーンプランの支出は、図2-1に示したように1961年の1億8,000万シリングから1970年の8億1,400万シリングへ増加し、農業構造・農業経営の改善と、政策融資及び利子補給の支出額増加が著しい。前者は運搬道路と索道の整備、営農改善、農地基盤整備、農村電化などの構造改善のための支出増加によるものであり、後者

⁶⁶ グリーンレポートの全文は、HP上で公開されており、過去のものも含めほぼ全てを入手することが可能となっている (<https://gruenerbericht.at>)。ただし、1981年のものではS.89-90、1995年のものはS.225-240が欠けているなど、一部ページが抜け落ちている箇所があるため利用に際しては注意が必要である。

⁶⁷ グリーンプランの詳細については、阿部(1982)、山内(1997)第4章を参照。この6分野(1972年以降は山岳農家特別プログラムを加えた7分野)での政策は、1991年に見直しが行われるまで継続し、グリーンプランそのものは、EU加盟まで継続していた。

は農業投融资制度（Agrarinvestionskredit: AIK）⁶⁸が投資促進に機能したことを示している（阿部 1982）。

図 2-1 グリーンプランによる支出内訳（1961 年～1970 年）



出所：BMLF, *Grüner Bericht* 各年版より作成

⁶⁸ オーストリア農業金融において、利子補給に関しては大きく 2 つのスキームがある。1 つは、1954 年に始まった農業特別融資制度（Agrarsonderkredit: ASK）である。短中期（最大 4 年間）の融資制度で、地域のライフアイゼン銀行を通じて、2%の利子補給が行われた。対象は主に農業機械購入で、建築投資や家畜購入、交通改善なども対象となっていた。もう 1 つは、1959 年に始まった農業投融资制度である。農業特別融資制度導入の翌 1955 年に、山岳農家融資計画（Bergbauernkreditaktion）が開始され、最大 10 年間、連邦と州からそれぞれ 2%の利子補給が行われた。これは、小規模農家向けの土地購入ローンに対する利子補給である農業経営規模拡大計画（Besitzaufstockungsaktion）などと再編され、1959 年に農業投融资制度が発足した。農業の場合 4.5%、林業の場合 6.5%の利子補給と 10 年の長期融資制度で、被融資経営の利子負担率は 1~3%となっていた。また、当時の融資制度においては、欧州復興経済資金（ERP-Mittel）も重要な役割を果たしていた。同資金は、連邦農林省、協同組合中央銀行（Genossenschaftliche Zentralbank AG、現ライフアイゼン中央銀行）、各州の抵当銀行（Landeshypothekenanstalten）を窓口とし、原則貸出金の利子は 5%だが、特定の非営利投資分野では 3%、期間は最大 20 年間とされていた（BMLF 1961, 115: OECD1976, 36: 都留編 1982, 157）。

1960年代には、アルフォンス・ゴルバッハ（Alfons Gorbach、在1961年4月11日～1964年4月2日、ÖVP）の後に首相となったヨーゼフ・クラウス（Josef Klaus、在1964年4月2日～1970年4月21日、ÖVP）および農林大臣のカール・シュラインツァー（Karl Schleinzer、在1964年4月2日～1970年4月21日、ÖVP）のもと、様々な政策が実施された⁶⁹。農業関係で制定された法律として、品質分類法（Qualitätsklassengesetz, BGBl Nr.161/1967）、砂糖法（Zuckergesetz, BGBl Nr.217/1967）、外国貿易法（Außenhandelsgesetz 1968, BGBl Nr.314/1968）、家禽製品輸入のための輸入補償徴収（Erhebung eines Importausgleiches bei der Einfuhr von Erzeugnissen der Geflügelwirtschaft, BGBl Nr.135/1969）、特定の澱粉製品に関する税金（Abgabe auf bestimmte Stärkeerzeugnisse, BGBl Nr.152/1969）、ワイン経済法（Weinwirtschaftsgesetz, BGBl Nr.296/1969）などがある。

オーストリアの農業構造に関する法的な整備もこの時期に進展した。例えば、農地や建物の賃貸や権利移転など、農家の所有構造について規定した農業集落原則法（Landwirtschaftliches Siedlungs-Grundsatzgesetz, BGBl Nr.79/1967）、農地整理の簡素化と迅速化を可能にした耕地制度法の改正（Flurverfassungsnovelle 1967, BGBl. Nr. 78/1967）、生産物や物品の輸送に関する権利を定めた貨物路・索道原則法（Güter- und Seilwege-Grundsatzgesetz 1967, BGBl Nr. 198/1967）がある。農業集落原則法に関しては、農家に対する利子補助や所有構造を改善する際に補助を行う農家所有構造基金（Bäuerlichen Besitzstrukturfonds）が1969年に設けられている（BGBl. 298/1969）。これは、財務大臣であるシュテファン・コーリン（Stefan Koren）のイニシアティブで進められた産業部門の発展・再編基金により、連邦農林省が設置したものとなっている。

最後に、1960年代に開始されたCAPとの関連で、オーストリア農政の姿勢について指摘しておきたい。オーストリアがCAPの枠組下で農業政策を実施するのは1995年のEU加盟以降であり、当時は直接的にCAPの影響を受けていたわけではないが、CAPを巡る議論からオーストリアのスタンスを確認できる。

当時のCAPは、農産物の単一域内市場、統一価格支持メカニズム、輸入農産物への単一保護システムにより、市場・価格政策を実施していた。農業生産性向上の一方で、農業と他産業との所得格差や農業部門内の所得格差は縮まらず、多くの農場では所得が低いままとなっていた。そのため、農家への公正な所得やよりよい生活条件、農産物需給均衡のために、CAPの抜本的な改革が目指されていた（Fennell1997）。

CAP改革案として、1968年にシッコ・マンズホルト（Sicco Mansholt）によるマンズホルトプランが公表された。これは、価格支持政策の修正と、生産組織改革・農用地縮小・市場構造適応の3つの柱からなる長期政策という2つの改革案から成り、中でも生産組織改革が重視されていた。つまり、効率的な農場における農業生産の比重を高めていくこと

⁶⁹ 本段落の記述は、Poschacher (2010)を参考にした。

が目的とされ、各農産物が最も効率的な形で生産できる規模かつ組織で生産されるよう提案がなされた (Fennell1997)。これは、「離農促進による農業構造改革を進める方針」(坂内・清水 2015) であり、農業の大規模化を目指す構想であると非難され、家族経営による農業経営を軽視しているとみなされた。実際マンスホルトは、「人は、1つの誤ったロマン主義、時代錯誤である家族経営にまだしがみついている。それは、工業、商業では既に過ぎ去った経営形態である」(Löhr1970、訳 p.79) と、家族経営をみなしていたこともあり、オーストリアをはじめ、ヨーロッパ諸国に議論をもたらした⁷⁰。

小規模家族複合経営が農業の基本であったオーストリアにおいては、「マンスホルトは農民を救うつもりはない。なぜならば、彼の計画の実現のための提案は、農民構造の解体であるから」(Löhr1970、訳 p.72) と、マンスホルトプランへの批判がなされるほどであった。

オーストリアでは、連邦農林省が 1969 年に『変化の中の農業：オーストリアの農業構造政策 (*Landwirtschaft im Wandel – Agrarstrukturpolitik in Österreich*)』を出版し、その中で次のように家族経営を捉えている。「家族経営は、農業だけではなく他の経済部門においても、オーストリア国民経済の重要な要素である。(略) 構造的なあり方として、農業家族経営は頑強なモデルではない。なぜなら、異なる立地条件は、経営形態や経営規模の多様性を必要とするからである。何世紀にも渡り、家族経営は最も危機に対して強いだけでなく、最も適応的である (BMLF 1969, 19)。」

山岳地域を多く抱えるオーストリアでは、そもそも農地の大規模集約化が困難であり、農業生産性を高めていくには限界がある。また仮に農業生産性のみの観点から山岳地域を評価した場合、観光やレクリエーションなどの形で行われる経済への寄与は抜け落ちることとなる。多様な農家が、観光やレクリエーションの元となる景観や文化などを生み出しており、離農を促進するような政策はオーストリアでは受け入れられないのである。なお、西ドイツを中心とした批判を受け、1970 年にマンスホルトプランによる生産組織改革は、中止が発表されている。

2.3 山岳農家特別プログラムによる重点化政策

2.3.1 導入の経緯

1960 年代を通じて、農林業従事者の所得は 2 倍以上に伸びたものの、一方で非農林業従事者との所得格差は縮むどころか拡大傾向にあった (表 2-1)。先述したような価格・流通政策や構造改善政策が実施されていたものの、産業間の所得格差是正にまでは至らなかった。農業間の所得格差についても同様で、平地に比して条件が不利な山岳地域の農家に関

⁷⁰ 例えば、小規模農家の多い西ドイツの農業団体はマンスホルトの方針に対して強く反発をした。また、バイエルン州では兼業農家を排除しないような農政の方向として「バイエルンの道」が示されている (坂内・清水 2015)。

しては、グリーンプランを通じて経営改善のための融資や道路網の整備などが行われ、山岳農家の置かれている経済状況は改善したものの、平地との所得格差は縮まらず、むしろ拡大傾向にあった。

表 2-1 農林業従事者と非農林業従事者の平均月給比較 (単位：シリング)

年	農林業従事者	非農林業従事者	差
1960	1,231	1,630	-399
1961	1,367	1,756	-389
1962	1,485	1,992	-507
1963	1,576	2,102	-526
1964	1,770	2,264	-494
1965	1,933	2,582	-649
1966	2,082	2,762	-680
1967	2,366	2,950	-584
1968	2,498	3,200	-702
1969	2,726	3,430	-704

出所：BMLF, *Grüner Bericht 1969*, S.41

表 2-2 平地と山地の所得 (1970 年)

		1 戸当り 保有労働力	家族労働力 1 人当り 農林業所得	1 戸当り (単位：シリング)		
				農林業 所得	兼業 所得	合計
平地	北東平野・丘陵	2.30	33,649	77,465	6,975	84,440
	南東平野・丘陵	2.05	26,662	54,553	10,550	65,103
	アルプス麓	2.23	31,924	71,216	13,904	85,120
	ケルンテン盆地	2.49	30,151	75,080	10,230	85,310
山地	ヴァルト・ミュール フィアテル	2.20	27,357	60,035	7,723	67,758
	アルプス東端	2.32	29,147	67,487	10,637	78,124
	前アルプス地域	2.19	27,110	59,240	15,492	74,732
	高アルプス地域	2.15	29,221	62,708	24,839	87,547
オーストリア平均		2.21	29,611	65,373	12,651	78,024

出所：BMLF, *Grüner Bericht 1970*, S. 60 に一部加筆

1970年時点での平地と山地の所得状況を示したのが表2-2である。平地と山地を比べると、農林業所得に差が生じていることがわかる。山岳地域は主に高アルプス地域に相当するが、1戸当り農林業所得は6万2,708シリングであり、平地で条件の良い北東平野・丘陵の7万7,465シリングとは1万4,757シリングの差がある。他方で、兼業所得は山岳地域の方が高く、低い農林業所得を兼業所得で埋め合わせている状態となっている。山岳地域における兼業所得には、農家ペンションや山岳レストランの経営や、冬場のスキーインストラクター、出稼ぎなどが含まれており、これらがあることで最終的な所得格差はある程度是正されているが、農業という産業内での格差は開いていた。農業と非農業の所得格差から、農業内における所得格差が問題になってきたのである。

1966年4月から1970年4月までのÖVP単独政権(第2次ヨーゼフ・クラウス)では、ワイン税の導入、牛乳の危機基金などによって農家の負担が増加(Korenplanによる財政整理)していたこともあり、1970年4月にはSPÖへの政権交代が行われた。

首相に就任したブルーノ・クライスキー(Bruno Kreisky)は、4月27日の政府声明「現代的オーストリアのために(Für ein modernes Österreich)」において、次のように発言をしている。「連邦政府は、健全かつ効率的な農林業が経済全体にとって不可欠な構成要素という見解を有している。オーストリア農林業の構造的問題は、農業政策的措置だけでは解決できないため、農村の定住空間に益するための地域政策的措置もまた不可欠である。生産の転換、すなわち特に国内外に受入可能な市場を有する製品への転換は、適切な価格政策および販売政策によって保証されなければならない(Poschacher2010, 34-35)。」⁷¹

1970年以降、SPÖ政権下で行われた政策の中で、新しく独特なものが、山岳農家への直接支払いである。ブルーノ・クライスキーは、公約で山岳農家対策強化を謳っていたこともあり、1971年には山岳農家補助金(Bergbauernzuschuß: BBZ)を開始している。これは、当時の全山岳経営である10万9,072経営に対して、経営当たり300シリングを支給するものである。また、同年の政府演説では「山岳地域政策の目的は、これら地域の機能を保全することである。経済的に健全なアルプス地域を将来にわたり維持するために必要な支援がなされなければならない。そのため、連邦政府は5ヵ年間の山岳農家特別プログラム(Bergbauernsonderprogramme)を150万シリングの予算で計画している(Knöbl 1987, 17)。」と述べ、翌1972年から山岳農家特別プログラムが始まっている⁷²。

⁷¹ こうした発言は、1968年にSPÖによって出された「オーストリア経済の改革(Reform der österreichischen Wirtschaft)」という経済プログラムに見受けられるものから継続している。すなわち、「農家は、誤った農業政策の被害者である。(略)オーストリアの農業補助金システムは不十分である。農工間の所得格差はなくなり、その上必要な構造変化も妨害している。オーストリアの補助金政策は、構造を固定化させている(Sozialistische Partei Österreichs 1968, 105-106)。」

⁷² 1970年代半ばからは、各州においても山岳農家への経営助成を実施するようになっていく。平地の多いオーバーエスターライヒ州、ニーダーエスターライヒ州では、連邦の基準をそのまま活用したが、山岳地域の多いフォアアールベルク州、チロル州、ザルツブルグ

山岳農家特別プログラムは、1961年以降グリーンプランの下で行われていた種々の政策を組み替えながら、山岳地域への政策重点化を図るもので、山岳農家補助金もこのプログラムの下で行われることになった。以下、山岳農家特別プログラムの内容を確認し、次項で山岳農家補助金を取り上げる。

2.3.2 山岳農家特別プログラムの成果

山岳農家特別プログラムは、1972年から1978年までの第1期、1979年から1983年までの第2期、1984年から1990年までの第3期と19年間に渡り続き、19年間の総支出額は、156億シリングとなっている。期ごとの支出額をKnöbl(1987)の区分を参考にして、①直接補助金を通じた山岳農家の所得状況改善、②山岳地域のインフラ改善、③住居・施設の改善や建物の現代化、農場の合理化などへの投資助成、④森林保全・林業構造改善、⑤その他、の5つに分けて整理したのが表2-3である。

表 2-3 山岳農家特別プログラムの財政支出（単位：百万シリング）

		第1期 (1972～78)		第2期 (1979～83)		第3期 (1984～90)	
①所得状況改善	山岳農家補助金	524.0	19.9%	1,756.9	42.5%	4,929.3	56.0%
②山岳地域の インフラ改善	農村交通開発	999.2	37.9%	1,376.4	33.3%	2,165.5	24.6%
	電話線・農村電化	67.0	2.5%	73.1	1.8%	43.1	0.5%
	溪流流域の道路 工事	—	—	—	—	189.3	2.1%
③投資助成	農業地域振興	740.9	28.1%	637.5	15.4%	982.5	11.2%
④森林保全・林業 構造改善	林業対策	103.0	3.9%	124.5	3.0%	180.7	2.1%
	高地植林・保護林 再生	57.1	2.2%	63.0	1.5%	164.5	1.9%
	林業運搬設備	79.9	3.0%	75.9	1.8%	128.0	1.5%
⑤その他	農地整備	65.9	2.5%	28.8	0.7%	13.3	0.2%
	畜産転換促進	—	—	—	—	11.2	0.1%
	合計	2,637.0	100.0%	4,136.1	100.0%	8,807.5	100.0%

出所：BMLF, *Grüner Bericht* 各年版より作成

州、シュタイアーマルク州では、州独自の基準で補助を行っていた。州ごとの支援制度の詳細は、Knöbl(1987)や阿部(1988)を参照。

第1期では②インフラ改善や③投資助成に重点を置いていたが、第2期以降①山岳農家への直接支払いに政策の力点がシフトしている。19年間で山岳農家補助金の支出額は72億シリングとなり、山岳農家特別プログラムの総支出の46%を占めるまでになっている。1960年代以降、農業構造・農業経営の改善として、道路整備や農地基盤整備、農村電化などの構造改善政策が進展したが、次第に直接支払いを通じた所得改善政策に重きが置かれるようになっていくことがわかる。山岳農家補助金の詳細については、後述する。

②インフラ改善は①に次ぐ支出額だが、中でも一貫して規模が大きいのが農村交通開発である。山岳地域における交通網の整備は、農場へのアクセス改善や農産物の販路拡大など山岳農家経営にとってメリットがあるだけでなく、農家以外の地域住民にとっても生活の質改善につながる。また、登山やレクリエーション、スキーなど地域外から山岳観光を楽しむ人々にとっても、アクセスの良さは重要である。毎年約1,100の農家を対象に、約700kmの道路を建設しており、19年間の累計では21,579の農家に13,152kmの建設を実施している⁷³。同じインフラ整備として、電話線の設置や農村電化も地域にとって重要だが、多くの山岳地域で電話線や電力網の整備が進んだこともあり、次第に重要性を失っている。

③投資助成は、農業地域振興という名称での措置だが、住居・施設の改善や建物の現代化、農村観光の促進、新しい技術や機械の導入など、農家の生活状況の改善や、経営効率性や合理性の向上を目指すような支援がなされている。これは、農業投融資制度(AIK)と組み合わせて実施されており、第1期には73,220、第2期には43,364、第3期には58,335の農家が支援されている。

④森林保全・林業構造改善は、①から③に比して支出規模は少ないが、山岳地域にとっての森林管理は自然災害防止や生物多様性保全などとも関連する領域である。林業対策は新規植林や再植林、手入れ、林地改良などへの補助で、19年間で135,448haの森林に対して補助が出されている。高地植林・保護林再生は、自然災害対策の文脈で重視されており、累計補助面積は6,349haにのぼる。林業運搬設備は、トラックが通行可能な道路建設で、累計で12,925kmが整備された。

⑤その他は、主に農地整備が相当するが、農業機械が入りやすいような整備を行うことが目的である。1985年以降は実施されておらず、14年間で25,337haが整備された。Hovorka(1998)では、生産余剰の拡大やエコロジーへの関心の高まりから、批判が増加し、支出が減らされたことが指摘されている。

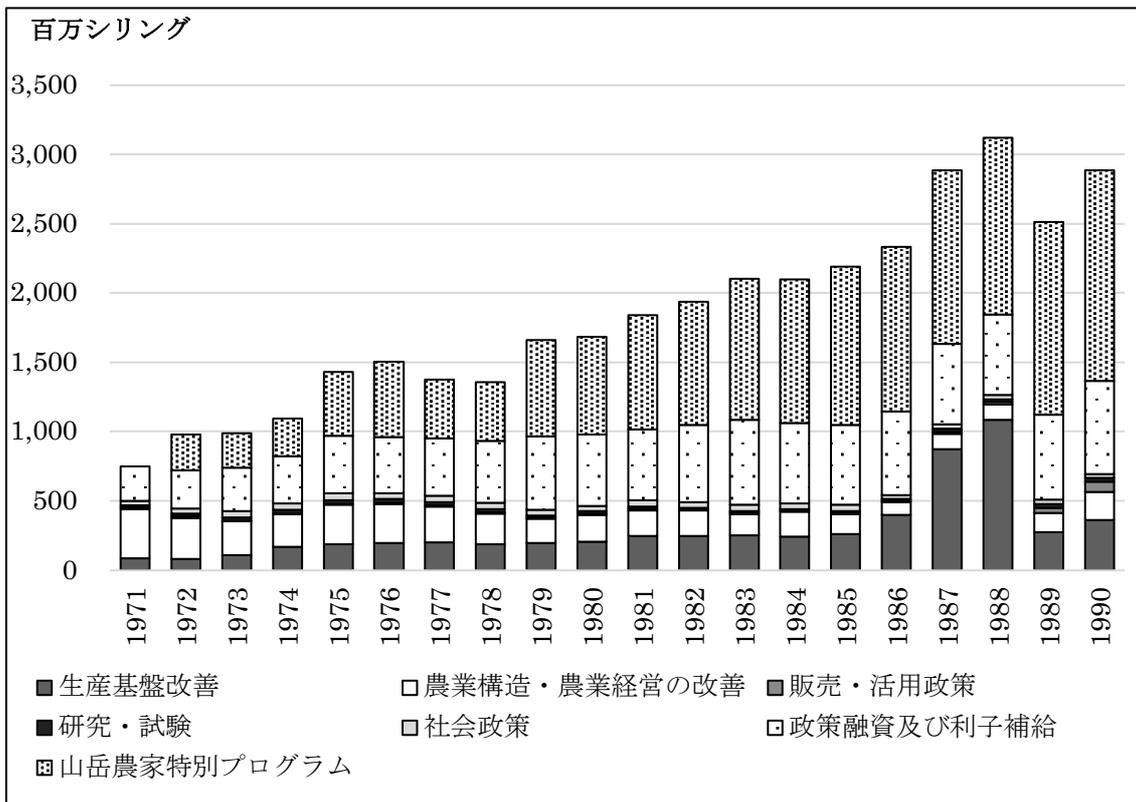
⁷³ BMLF, *Grüner Bericht*1990, S.129 では、19年間の支援累計農家数を21,305と表記しているが、誤植だと思われる。BMLF, *Grüner Bericht*1989, S.129 での18年間の支援累計農家数が20,710、1990年の支援対象農家数が869であることから、これらを足した21,579を19年間の支援累計農家数とした。1990年の道路延長距離は595kmであり、20,710と595の合計が21,305であることから計算ミスだと考えられる。

表 2-4 山岳農家特別プログラムの成果

	農村交通開発		農村電化		農地整備	
	経営数	延長距離 km	電化経営数	系統強化 経営数	経営数	面積 ha
第 1 期	8,087	4,438	1,406	9,943	22,365	16,428
第 2 期	6,580	4,069	737	303	6,812	6,659
第 3 期	6,912	4,645	213	0	2,584	2,250
合計	21,579	13,152	2,356	10,246	31,761	25,337

出所：BMLF, *Grüner Bericht* 各年版より作成

図 2-2 グリーンプランによる支出内訳（1971 年～1990 年）



出所：BMLF, *Grüner Bericht* 各年版より作成

1970 年代以降のグリーンプラン支出額をみると、1971 年の 7 億 4,900 万シリングから、1990 年の 18 億 8600 万シリングへと 4 倍に拡大している。内訳としては、山岳農家特別プログラムが大宗を占めるようになっており、当初 1972 年にはグリーンプラン全体の 27% だったが、1990 年には 53% を占めるまでになった。

他の項目では、農業構造・農業経営の改善が1970年代半ば以降減少しているのが顕著である。具体的には、交通開発や農村電化の支出額が減少傾向にあり、山岳地域での整備が進むにつれ、規模が縮小している。第4章で詳述するが、ヨーゼフ・リーグラによる「エコ社会的農業政策」のもと、作物転換やバイオマスへの助成、有機農業への補助金などが導入されたため、80年代後半の生産基盤改善の支出が増加している。

ここで留意しておかないといけないのは、農業財政全体からみるとグリーンプランの支出は約10%を占めているに過ぎないということである。図1-6で示したように、EU加盟前のオーストリア農業財政は、価格支持政策が主たるものであり、支出の約半分は農産物価格支持に充てられている。農業政策の中心は価格支持政策であり、農業構造政策や農業所得政策の支出規模は財政全体からみると小さいのである。

2.4 山岳農家補助金の特徴と意義

2.4.1 山岳農家補助金の概要

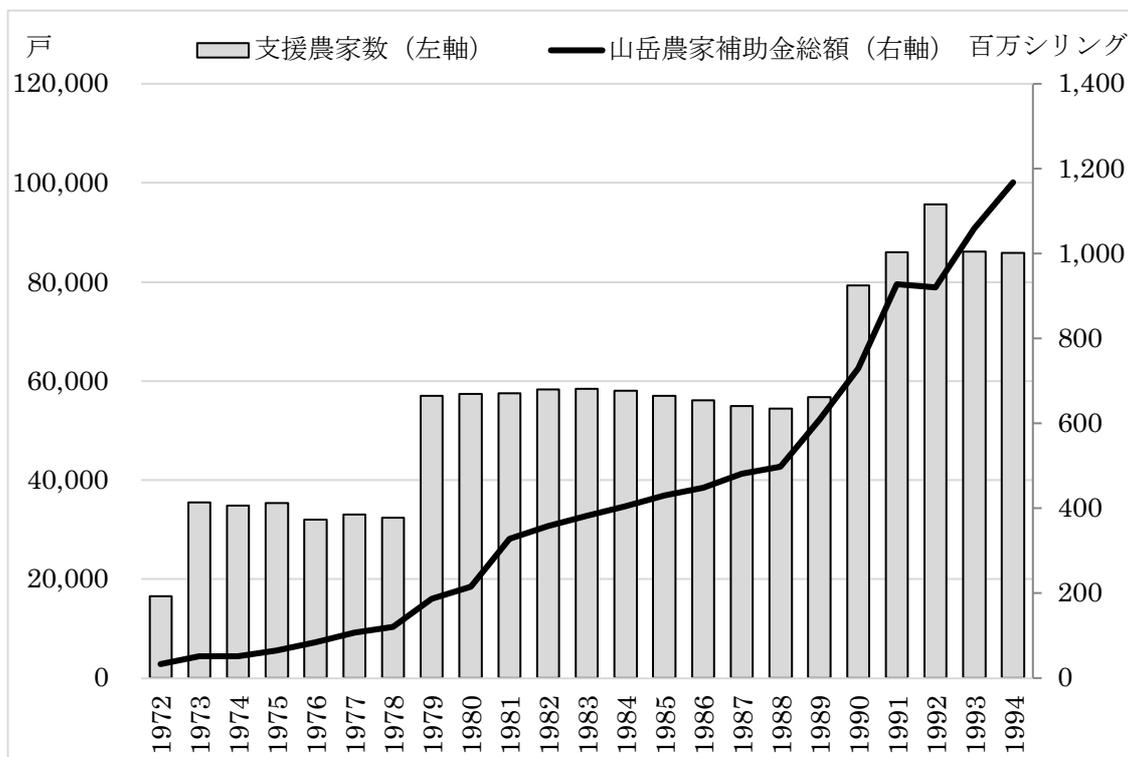
山岳農家補助金は、オーストリアがEUに加盟するまでの期間継続し、オーストリアにおける条件不利地域支払いの出発点としてみなされている。ただし、1971年の山岳農家補助金は、支給額がわずかであったため、多くの批判を浴びることとなり、例えば政治場面では「タバコ金 (Tabakgeld)」として揶揄されることもあった (Knöbl 1987, 1)。山岳農家特別プログラム開始後の1972年には、山岳農家経営当たり2,000シリングへと支給額を拡大し、その後も順次制度改正を行いながら、山岳農家の所得を支えてきた。最終的に1994年には、8万5,806経営に対して11億6,810万シリング(1経営平均1万3,613シリング)を支出するまでに拡大している (図2-3)。

山岳農家補助金の実施にあたっては、台帳評価値 (Katasterkennwert: 以下、KKW) と、擬制的単位評価額 (fiktive Einheitswert :以下、FEW) を用いた点がオーストリア独特な点である。

KKWは、第1章で述べた山岳農業経営台帳をベースとして、個々農家の営農困難度を数量化したものである。具体的には、a) 気候 (植物の生育期間で14時の平均気温)、b) 外的交通条件 (①農場から倉庫、駅、牛乳収集所 (Milchsammelstelle)、市場からの距離、状態、勾配、②販売状況 (7段階)、③農場の位置)、c) 内的交通条件 (分散農地への道の距離や状態、土地利用、石、特別な状況 (水、雪崩)) の3つの基準に応じて、それぞれの得点が導出される。そして、それぞれの得点を2乗した和の10分の1がKKWとなる (Knöbl 1987)。

$$KKW = \frac{(\text{気候})^2 + (\text{外的交通条件})^2 + (\text{内的交通条件})^2}{10}$$

図 2-3 山岳農家補助金総額と支援農家数の推移



出所：BMLF, *Grüner Bericht* 各年版より作成

KKW20以上の農家が山岳農家と定義され、1960年の時点では当時の農業経営総数の29%である11万6,809経営が山岳農家とされた⁷⁴。なお、KKWはあくまでも困難度を相対的に示すもので、KKWの差が困難度の絶対的な差を示すものではない点に留意が必要である。その後、1974年、1975年に山岳農業経営台帳の再整備が行われ、年間を通じて、居住、営農されていない経営および法人経営が山岳農業経営から外れるなどの見直しを実施された（詳細は後述する）。1点刻みであったKKWは制度的に複雑であったため、KKWの数値に応じて3つのレベルに区分する方式へと制度を変更し、全ての山岳農業経営が3つに分けられることになった。すなわち、KKW79まではグループ1で軽度、KKW80から149まではグループ2で中度、KKW150以上はグループ3で重度の自然的・経済的営農困

⁷⁴ BMLF, *Grüner Bericht 1963*, S.24を参照。州ごとに山岳農家の割合をみると、チロル州65%（1万6,474経営）、ザルツブルク州57%（7,863経営）、フォアアールベルク州48%（5,042経営）と西部の州での割合が高い。ケルンテン州43%（1万3,483経営）、オーバーエスターライヒ州32%（2万4,125経営）、シュタイアーマルク州29%（2万2,069経営）、ニーダーエスターライヒ州21.7%（2万6,212経営）、ブルゲンラント州3.7%（1,541経営）、ウィーンはゼロとなっており、東部の州の割合は低くなっている。

難度となる。1985年には営農困難度の高い農家が多いチロル州の批判を受けて、極度に困難度の高い経営のためにグループ4が追加されている⁷⁵。グループ4は、グループ3の農家のうち、特別な困難面積（傾斜度が50%以上のため、手作業となる）が自己経営農地面積の40%以上ある山岳農家を意味している。

これは、地域指定ではなく、農家指定で行われたことに大きな特徴がある。つまり、同じ地域内の農家であっても、農家ごとにKKWの値は異なるため、グループ区分も異なることになる。地域一律の額を支給するのではなく、個別農家の営農困難度の違いを考慮した上で支払いが行われていた。

FEWは、端的には農家の経営状況を示すものである。そもそも単位評価額(Einheitswert)は、経営資産に属する基本的な資産や土地と同様に農林業の課税評価額を示したもので、不動産税や不動産取得税の統一的な課税基準として用いられている。また、これは公課や保険料の基礎としても機能し（例えば、農林業経営者における社会保険の基礎保険料の決定）、税務署からの通知によって決定される。なお単位評価額は、通常市場評価額をはるかに下回っている⁷⁶。この単位評価額に、農地貸借や非農林業所得を考慮して、擬制的に農家の経営状況を表そうとしたものがFEWである。具体的には、次のように計算される（1986年時）。

$$\text{FEW} = (\text{山岳農家の農林業単位評価額}) + (\text{貸地の単位評価額の2分の1}) - (\text{借地の単位評価額の2分の1}) + (\text{経営夫妻の非農林業所得})$$

非農林業所得のうち、雇用所得は自営業所得よりも高めに評価されるようになっており、農家ペンションなどの自営業者は、FEWが低くなるように調整を行っている⁷⁷。山岳農家補助金は、FEWの大きさに応じて支給額の区分を設けているため、FEWの高い経営状態の良好な農家を制度の対象外とするとともに、FEWの低い農家に多く補助金が渡るような制度設計をしている。兼業の場合、雇用所得の多い農家よりも、自営業者に対する助成額を多くしようと試みていると言える。

KKWは、農家の置かれている地理的な状況に基づき自然的・経済的営農困難度を客観的に評価しようと試みたもので、FEWは、農家所得というフローのみではなく、資産や土地

⁷⁵ 1974年から2000年までの間は、ゾーン(Zone)という用語を用いて、区分を行っていたが、2001年以降は、山岳農業経営台帳グループ(BHK-Gruppen)に名称が変わっている。なお、2015年の制度変更により、近年では困難度グループ(Erschwernisgruppe)という用語が使われている。地域指定ではなく農家指定で実施されていることを踏まえると、ゾーンという用語からは誤解が生じるため、本稿では全てグループという用語で統一している。

⁷⁶ オーストリア連邦首相府による、「HELP.gv.at」HPより

(<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/99/Seite.991072.html>)

⁷⁷ 例えば、雇用所得には4を、自営業所得には1を乗ずることで、雇用所得が大きくなるように調整をしている。Knöbl(1987)S.39を参照されたい。

というストックも考慮して、農家の経営状況を擬制的に把握しようとしたものだと考えられる。この 2 つを組み合わせ、多角的に条件不利地域の農家の状況を捉え、支援を実施している。

山岳農家補助金の対象となる農家は、農地が少なくとも 2ha 以上、または農地が 0.5 から 1.99ha の場合、少なくとも 3RGVE (Raufutterverzehrende Großvieheinheiten: 粗飼料消費大家畜単位) であること (1976 年から) が条件で、専業か兼業かは問われない。また、FEW にも上限を設け、1972 年から 1988 年までは FEW が 30 万まで、1989 年から 1992 年までは 35 万まで、1993 年は 40 万まで、1994 年は 44 万 4,444 までが支払い対象となっていた。このことから、経営の良好な高所得の農家を支援対象から除き、所得の低い農家を支援する姿勢が読み取れる。

山岳農家補助金は、市場での価格変動とは無関係に、安定した一定額を農家に直接給付するものである。その制度的特徴は、Knöbl (1987)によると次のようにまとめられる。すなわち、①経営所得を考慮し、小経営は、中・大経営よりも多くの補助金を受け取ることができる、②自然的・経済的営農困難度が基準で、困難度の高い経営ほど多くの補助金を受け取ることができる、③専業も兼業も人口密度維持への同等の寄与という観点から対等に扱われる、④家畜頭数や農地面積に左右されない生産中立的な直接支払いで、集約化のインセンティブがない、⑤山岳経営者がその時々状況に応じた経営管理を行う自由が残っている、という点である (Knöbl 1987, 25)。また、Bacher(1987)はこれらに加えて、⑥健全な管理義務として、農家が通年居住、経営を行わなくてはならない点を特徴として挙げている (Bacher 1987, 143)。

2.4.2 制度変遷

山岳農家補助金は、表 2-5 のような制度変遷を経ており、順次制度を改良しながら山岳農家の所得を支えてきた (具体的な支払い額は、付表を参照)。制度変遷を概観すると、①支援対象の定義変更、②支援対象の拡大、③支払い方の拡充、の 3 つに制度変遷の内容を整理できる。

まず、1 点目の支援対象の定義変更だが、これは山岳農家の定義変更を意味する。1974 年、連邦農林省と、農林会議所会頭会議内の山岳農家 WG によって「山岳農業経営台帳および自然的・経済的困難度に応じた山岳地域区分の調整に関するガイドライン (Richtlinien für die Bereinigung des Berghöfekatasters und die zonenweise Einteilung des Berggebietes nach natürlichen und wirtschaftlichen Erschwernissen)」が出された。当初、農業の機械化が山岳農業経営台帳において重視されていなかったため、困難度評価で傾斜度の扱いは弱かった。そのため、標準的なトラクターで耕作できる農地面積の割合がグルーピングの際にも用いられることになり、KKW の値が修正されることとなった。

KKW の修正と合わせて、先述の通り、1974 年、1975 年に山岳農家区分の変更も行われ

ている。KKW79 まではグループ 1、KKW80 から 149 まではグループ 2、KKW150 以上はグループ 3 であり、基本的には KKW の値によって区分が行われる。さらに、ガイドラインに基づいて、この区分は次のように傾斜度も考慮した上で修正される。標準的なトラクターで耕作できる面積が自己経営農地面積の 60%以上（すなわち、傾斜度が 25%以下）の場合はグループ 1、同様に 20%以上 60%未満の場合はグループ 2、20%未満の場合はグループ 3 となる。なお、ここでの農地面積には、公有の放牧地（Hutweide）は含まれない。この経営内部の交通条件である勾配条件に加えて、経営外部の交通条件と ha 当たり産出額も追加的な基準として用いられた。つまり、トラックが入れる道のない農家は区分が 1 つ上がり、ha 当たり産出額が 3,000 シリング以下のグループ 1 農家はグループ 2 へ、ha 当たり算出額が 2,500 シリング以下のグループ 2 農家はグループ 3 となる（都留編 1982、Knöbl1987、Bacher1987）。

表 2-5 山岳農家補助金に関する主な制度改正の推移

- ・ 1972 年：KKW150 以上、FEW30 万以下、農地面積 0.5ha 以上の農家が対象
- ・ 1973 年：KKW80～149 の農家が支払い対象に追加
- ・ 1974 年：農林省と農林会議所会頭会議内の山岳農家 WG がガイドラインを公表
- ・ 1974 年～75 年：KKW を有していても、通年居住していない経営および法人が対象外へ、困難度に応じて農家を 3 つのグループに分類
- ・ 1976 年：グループ 3 の法人が支払い対象に追加、下限 2ha を設定（0.5～1.99ha では 3RGVE が受給要件）、FEW を 2 区分として支払額に差をつける
- ・ 1979 年：グループ 2 を支払い対象に追加
- ・ 1981 年：FEW の区分を 3 段階へ、林業の単位評価額が 20 万シリング以下であることが受給要件に追加
- ・ 1983 年：FEW の区分値の変更
- ・ 1984 年：FEW の区分を 4 段階へ変更
- ・ 1985 年：グループ 4 に対する支払い額を新設
- ・ 1989 年：FEW の区分を 5 段階へ変更
- ・ 1990 年：グループ 1 を支払い対象に追加
- ・ 1991 年：面積支払いを導入（4～10ha が対象）
- ・ 1993 年：面積支払いの対象拡大（3～10ha が対象）、FEW の区分値の変更
- ・ 1994 年：面積支払いの対象拡大（3～12ha が対象）、FEW の区分値の変更

出所：Knöbl(1987)、Bache(1987)をもとに筆者作成

表 2-6 山岳農家区分変更前後における農家数

1970 年			1976 年		
	農家数	割合		農家数	割合
KKW0～19	21,275	15.7%	グループ 1	42,977	35.2%
KKW20～79	73,887	54.6%			
KKW80～149	22,436	16.6%	グループ 2	34,191	28.0%
KKW150 以上	17,820	13.2%	グループ 3	45,012	36.8%
合計	135,418	100.0%	合計	122,180	100.0%

出所：Knöbl(1987)S.10、都留編(1982) p.162 より作成

この区分変更による大きな変更点は、KKW20 未満の農家も山岳農家としてみなされることになった点にある。もともとは、KKW20 以上の経営が山岳農家であり、1970 年時には 11 万 4,143 経営だったが、1976 年には 12 万 2,180 経営が山岳農家に区分されるようになった（表 2-6）。KKW の値修正および区分変更によって、グループ 2 と 3 の農家が著しく増加しているが、当時の山岳農家補助金の受給対象者はグループ 3 に限られていたことから、政策的に支援農家を増やそうとしたとも考えられる。なお、表 2-6 からは困難度が付与される農家が約 1 万減少しているが、通年居住していない経営および法人が対象外となったことが影響している。

州ごとに山岳農家の区分変更を見た場合、制度変更前に KKW150 以上だったが、制度変更後にグループ 3 へ区分される農家は、オーバーエスターライヒ州は 4.2 倍、ニーダーエスターライヒ州は 12.6 倍に増加しており、東部の州において困難度の高い山岳農家が急増している。他方で、フォアアールベルク州は 1.3 倍、チロル州は 1.4 倍、ザルツブルク州では 2.8 倍というように、西部の州では微増に留まっている。区分の見直しによって、相対的に困難度が低く評価をされていた農家が多い東部では、困難度の高い農家が増加したが、西部の州ではそうならなかった。「東にあまく西にからかった、あるいは、相対的に低山地の農民にあまく、高地の農民にからかった」という評価もなされており、特にチロル州では不満が強かったと言われている（都留編 1982, 165-166）。こうしたチロル州の不満が、後に極度に困難度の高い経営を表すグループ 4 の新設へと繋がっていく。

2 点目の支援対象の拡大は、順次、山岳農家補助金の受給者の範囲を広げていることを意味する。1972 年時、KKW150 以上の農家（1 万 6,513 経営）のみを支援していたが、1994 年時には FEW が 44 万 4,444 までの山岳農家（8 万 5,806 経営）が支援対象となっている。これは支払い対象となる困難度グループと FEW による区分を広げたことが理由である。

もともとの支払い対象はグループ 3 のみだったが、1979 年にグループ 2、1990 年にグル

ープ1を支払い対象に追加している⁷⁸。州ごとに山岳農家の分布には偏りがあり、困難度の高い山岳農家は、西側の山岳州に多く、東側の州ほど少ない。具体的に、チロル州、フォアアールベルク州、ザルツブルク州、ケルンテン州、シュタイアーマルク州では、山岳農家のうちグループ3(+4)の割合が、一貫して40~50%を占めているが、オーバーエスターライヒ州、ニーダーエスターライヒ州は、逆にグループ1の山岳農家が約50%となっている。困難度の低い農家を支援対象とすることは、相対的に東側の州に投下される資金が増加することを意味する。

実際、州ごとに山岳農家に支払われた山岳農家補助金の総額と割合をみると、チロル州では1972年に1,359万シリング(41%)だったが、1992年には1億6,825万シリング(18%)となっており、ニーダーエスターライヒ州の場合、1972年に74万シリング(2%)、1992年に1億8,296万シリング(20%)となっている⁷⁹。チロル州は困難度の高い農家が多いこと、ニーダーエスターライヒ州では山岳農家数の多いことが、補助受給割合の高い理由である。また困難度の低い農家の多いニーダーエスターライヒ州への支払い割合が増えていることは、支援対象の山岳農家を拡充してきたことの証左である。

3点目の支払い方の拡充は、基礎額支払い(Grundbetrag)に加えて、面積支払い(Flächenbeitrag)が導入されたことを指す。山岳農家補助金はKKWに基づく4つのグループ、およびFEWによる5区分をベースとした20区分によって支払額が決定する⁸⁰。この基礎額支払いに加えて、1991年から面積に応じた支払いが導入されている。これは、農家当たりではなく、面積当たりで支払われるため、大規模農家ほど多く受給できることになるが、下限と上限が定められている。例えば、1994年では、グループ4、FEW7万7,777までの農家は基礎額支払いとして2万7,100シリングを受けとることができる。10haの農家であれば、面積支払いとして $(10-2) \times 2,000$ シリング=16,000シリングが基礎額支払いに上乗せされる。他方で、3haより小さい農家、12haより大きい農家については、面積支払いは支払われない。

⁷⁸ 1973年から1975年の間は、KKW80から149までの農家(後のグループ2)への支払いを行っていた。また、1985年以降、グループ3から独立したグループ4への支払いを差別化している。

⁷⁹ 1972年はKnöbl(1987)S.144、S.160、1992年はGroier(1993)S.210を用いて計算した。

⁸⁰ 厳密には、①KKWに基づく区分は、1972年、1976年から1978年が1区分、1973年から1975年、1979年から1984年までが2区分、1985年から1989年が3区分、1990年以降が4区分であり、②FEWによる区分は、1975年までが区分なし、1976年から1980年が2区分、1981年から1983年が3区分、1984年から1988年までが4区分、1989年以降が5区分、となっている。

表 2-7 面積支払いの額推移（単位：シリング）

		グループ 4	グループ 3	グループ 2	グループ 1	対象
1991	畜産	1,300	800	500	300	4～10ha
	非畜産	650	400	250	150	4～10ha
1992		1,500	900	550	350	4～10ha
1993		1,800	1,000	600	400	3～10ha
1994		2,000	1,100	650	450	3～12ha

出所：BMLF, *Grüner Bericht* 各年版より作成

表 2-7 の具体的な面積支払い額をみると、面積支払いにおいても困難度の高い農家に多く支払われるような制度設計をしていることがわかる。基礎額支払いが **KKW** と **FEW** を指標として用いているのに対し、面積支払いでは **KKW** と面積を用いて、支払い額を決定している。**FEW** は考慮されないが、支払い対象面積に上限を定めていることから、大規模農家の受給額は面積上限の農家と同程度に抑えられる。

なお、面積支払いは、既に各州政府が実施していた支払い方である。各州政府は 1970 年代以降、連邦政府による山岳農家補助金と同様の補助金制度を導入し、山岳農家支援を行っている⁸¹。制度設計は各州政府によって異なり、チロル州では困難度に応じた支払いをしているが、それ以外の州では面積に応じた支払いを行っている。連邦政府の政策に上乗せする形で、州政府がそれぞれの枠組みで支援を実施していた⁸²。州政府が先行して実施していた面積支払いを連邦政府が採用したともいえる。

また、EU で行われている条件不利地域支払いも面積支払いである。オーストリアの EU 加盟申請は、1989 年のことであり、EU 加盟を見据えたタイミングで EU の条件不利地域支払いと類似の制度を連邦政府は導入したことになる。

2.5 山岳農家補助金の効果と課題

2.5.1 山岳農家補助金の実績

山岳農家補助金は、山岳農業の担い手である山岳農家の所得を直接支えることで、離農を防ぎ、山岳農業による様々な機能を保つ役割を有している。山岳農業の機能は多岐に渡

⁸¹ 西部の山岳州から順次導入しており、1974 年にフォアアールベルク州、1975 年にチロル州、1976 年にザルツブルク州、1977 年にオーバーエスターライヒ州、ニーダーエスターライヒ州、1978 年にシュタイアーマルク州、1984 年にケルンテン州が、それぞれ導入している（Knöbl 1987, 1）。

⁸² オーストリアは連邦共和制を取っており、もともと各州が独立的な領邦国家であったため、歴史的にも地理的にもそれぞれが特徴を有している。各州政府は州憲法を有し、政策のスタンスも異なる。州政府が連邦政府と共同で取り組みをしたり、グマインデをサポートしたりするなど、州政府の役割や機能は重要だと考えられるが、詳細は別稿を期したい。

るが、例えば Knöbl(1987)は、①文化的景観の保全と形成、②必要な人口密度の維持、③緊急時の生産予備地としての農地保全、を指摘する。そして、こうした機能は農産物価格を通じて農家に補償されているわけではないとし、農業の食料生産という直接的な役割を超えるこれらの機能は、政府支援によって確保されていると述べる (Knöbl 1987, 17)。

これまでの先行研究をみると、山岳農家補助金の評価は総じて肯定的である。阿部(1988)は、山岳農家補助金を「非経済的諸機能の直接的維持のための広義のコスト」とし、観光の条件整備や居住環境、道路交通の保全をもたらす山岳農家の営農活動に対する評価が、社会的所得の転化として配分されているとする (阿部 1988, 26)。石井・糊澤(1998)では、山岳農家補助金を「粗放農業の存立基盤を確保すると同時に、地域維持、自然・農業景観保持、国民の保養等、山岳農業がもつ社会・文化・経済・エコロジー的機能を維持発展させようとするもの」と評価している (石井・糊澤 1998, 180)。

Hovorka(1994)では、山岳農家補助金の効果として、①所得、②生産、③エコロジー、④地域への効果を挙げている。具体的には、①山岳農家補助金は所得にプラスの効果をもたらすこと、②製品価格で補償されていない高い労賃や生産費を補助金で相殺していること、③文化的景観の保全と形成に良い影響を与え、山岳地域の農業維持に貢献していること、④望まれない条件によって移住の危機に瀕している地域での居住維持に貢献していること、が述べられている (Hovorka 1994, 21-22)。

これらの先行研究では、山岳農家補助金の制度を踏まえた上で効果を肯定的に論じているものの、具体的なデータを用いた上で、長期的な視点から効果を論じているわけではない。特に山岳農家補助金は、山岳農家の所得を支える役割を有しているが、山岳農家所得に注目し、政策効果の評価をしているわけではない。例えば Niessler(1981)が、1975年から1979年の山岳農家所得の分析を行っているものの、山岳農家補助金の総括的な分析という観点からすると、分析対象期間が短く、分析は不十分である。そのため、本節では序章でも触れたような統計資料を用いて、長期的な山岳農家所得の変遷に着目した上で、山岳農家補助金の効果と課題を考察する。政策効果の評価には、政策を実施した場合と実施しなかった場合において、どのような違いが生じたかの変化を比較することが有効である。しかし、本稿で取上げる山岳農家補助金をはじめとした直接支払いの政策効果を測る際、そうした手法は取れない。ここでは、山岳農家補助金の給付実績、山岳農家所得に注目し、政策の帰結から評価を行う。

まず、山岳農家補助金の給付実績を確認する。前掲した図 2-3 は山岳農家補助金の受給農家数と補助金総額の推移を示している。1979年にグループ 2、1990年にグループ 1が追加され、支払対象範囲が拡大していることから、1975年の 3.5 万経営、1979年の 5.7 万経営、1990年の 7.9 万経営へと受給農家数は増加している。ただし、山岳農家の自然減少を受けて、制度改正の間では受給農家数は微減している。

表 2-8 山岳農家補助金の給付実績（カッコ内、%）

	区分	支払い総額 (百万シリング)		受給農家数 (戸)		農家当たり受給額 (シリング)
1978	グループ 3	120	(100)	32,422	(100)	3,701
1986	グループ 2	101	(22)	22,144	(39)	4,561
	グループ 3	270	(60)	27,898	(50)	9,678
	グループ 4	79	(18)	6,154	(11)	12,837
1994	グループ 1	183	(16)	26,888	(31)	6,822
	グループ 2	228	(20)	23,322	(27)	9,790
	グループ 3	577	(49)	29,128	(34)	19,814
	グループ 4	179	(15)	6,468	(8)	27,704

出所：1978 年、1986 年は Knöbl(1987)、1994 年は Hovorka(2001)より作成

1978 年、1986 年、1994 年の実績を示した表 2-8 からは、困難度の高い農家ほど多く受給していることを指摘できる。中でも、困難度の高いグループ 3、グループ 4 に属する山岳農家の受給額は、順次増大している。困難度の高い農家ほど多く受給できる制度設計を行っていること、毎年補助額を上げていることが理由であり、農家の中では少数派である高困難度山岳農家への補助を重視している。なお、これらの実績は、先述した制度変遷の内容とも符号している。

2.5.2 農林業所得の変化

次に、山岳農家の所得形成にどのように山岳農家補助金が寄与していたかをみってみる。山岳・非山岳農家の農林業所得推移を示した図 2-4 からは、次の 4 点がわかる。まず、困難度の高い農家ほど、農林業所得が低いということである。1991 年時点の農林業所得（公的補助除く）では、非山岳農家が 33 万 8,935 シリング、グループ 1 が 24 万 9,621 シリング、グループ 2 が 21 万 9,898 シリング、グループ 3+4 が 17 万 6,807 シリングとなっており、自然的・経済的営農困難度の違いが、農林業所得にも顕著に現れている。

2 点目に、非山岳農家が農林業所得を着実に伸ばしているのに対し、山岳農家の農林業所得の伸びは鈍い。1975 年と 1991 年を比べると、非山岳農家の農林業所得（公的補助除く）は 3.0 倍に増加しているのに対し、山岳農家の場合、グループ 1 は 2.4 倍、グループ 2 は 2.5 倍、グループ 3+4 は 2.6 倍の増加となっている。非山岳農家は大規模化や機械化の恩恵を受けられるが、自然条件的に山岳農家が生産性を高めていくには限界がある。

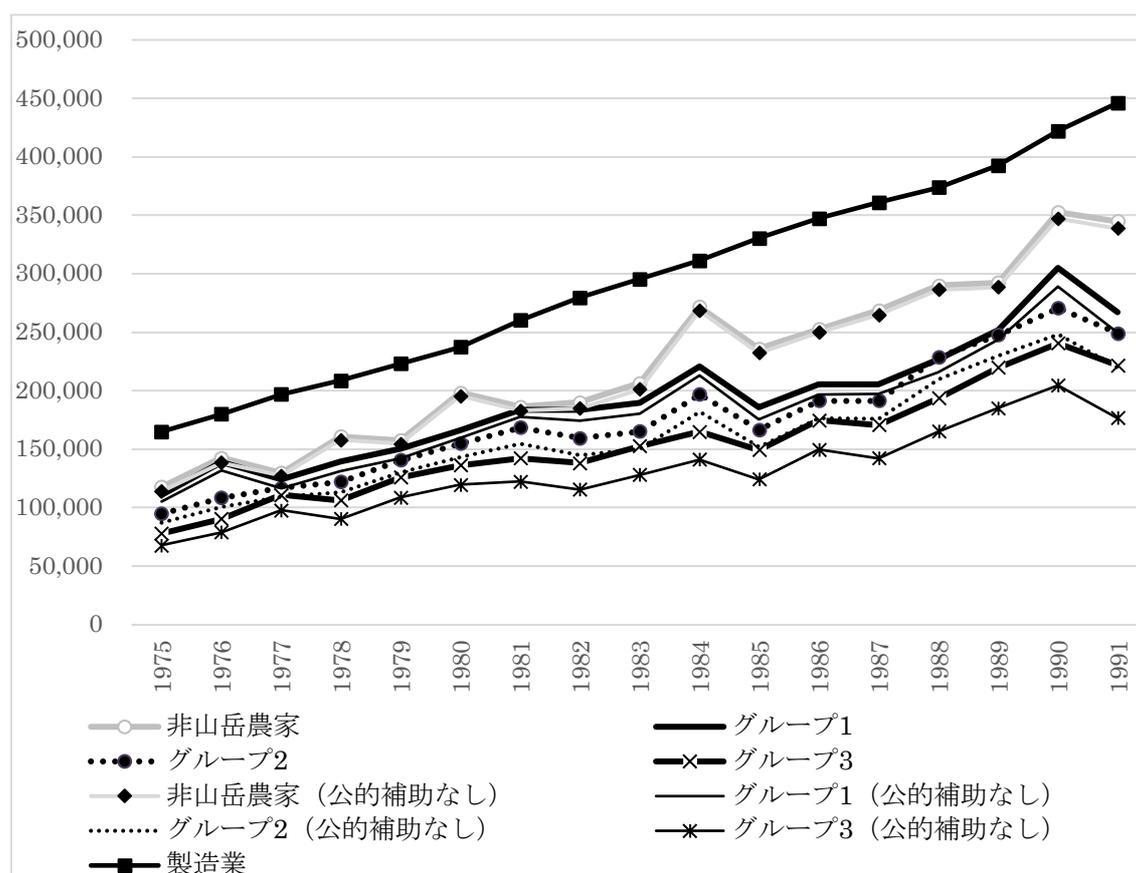
3 点目に、山岳農家と非山岳農家の農林業所得差は年々拡大傾向にある。非山岳農家の農

林業所得（公的補助除く）を 100 とした際、山岳農家の農林業所得は 75（1975 年）から 63（1991 年）になっており、同一産業内における所得格差は広がっている。

4 点目に、農業部門と非農業部門の所得格差は是正されていないことである。1991 年時点で、グループ 3+4 の農家は製造業の 4 割の所得となっており、グループ 1 の農家であっても 56%の割合になっている。公的補助を含めたとしても、農業部門と非農業部門間での絶対的な格差は是正されていない。

公的補助が農林業所得に占める割合を示したものが図 2-5 である。ここでの公的補助はほとんどが山岳農家補助金であり、実質的に山岳農家補助金が占める割合といえる。なお、公的補助の用語について、1991 年までは öffentliche Zuschüsse、1992 年以降は öffentlichen Gelder という用語を充てており、統計区分の変更のため 1992 年以降は数値として連続できない。そのため、図 2-4、図 2-5 は 1991 年までのデータとなっている。

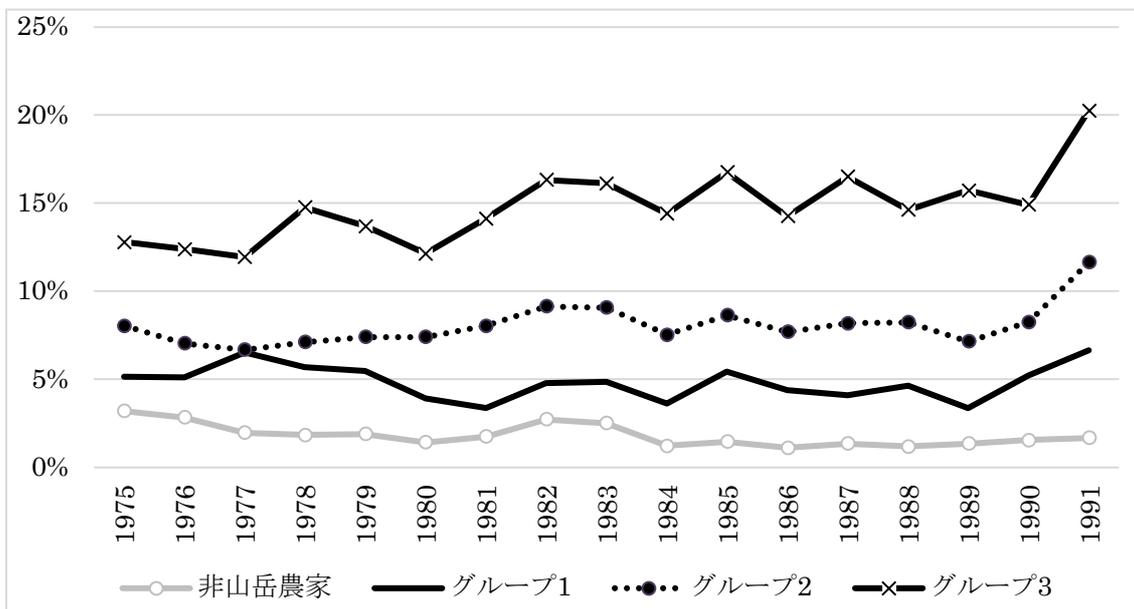
図 2-4 山岳農家と非山岳農家の農林業所得推移（単位：シリング）



注：Grüner Bericht では 1985 年以降グループ 3+4 という表記になっているが、図ではグループ 3 の表記に統一した

出所：製造業は Österreichischen Statistischen Zentralamt, Statistisches Jahrbuch Österreichs 各年版、農林業所得は BMLF, Grüner Bericht 各年版より作成

図 2-5 公的補助が農林業所得に占める割合推移



注：Grüner Bericht では 1985 年以降グループ 3+4 という表記になっているが、図ではグループ 3 の表記に統一した

出所：BMLF, Grüner Bericht 各年版より作成

図 2-5 からは、困難度の高い農家ほど公的補助が所得に占める割合が高いことが明らかである。面積支払いを導入した 1991 年には、グループ 3+4 の割合が 20%にも達している。それ以前のグループ 3+4 は、概ね 15%前後の割合を保っているが、これは毎年山岳農家補助金を増額させることで、農林業所得の伸びに対応している結果だと考えられる。農林業所得の一定割合を、政策として支えようとしており、最低所得保障のための手段として山岳農家補助金を用いていたと推察される。

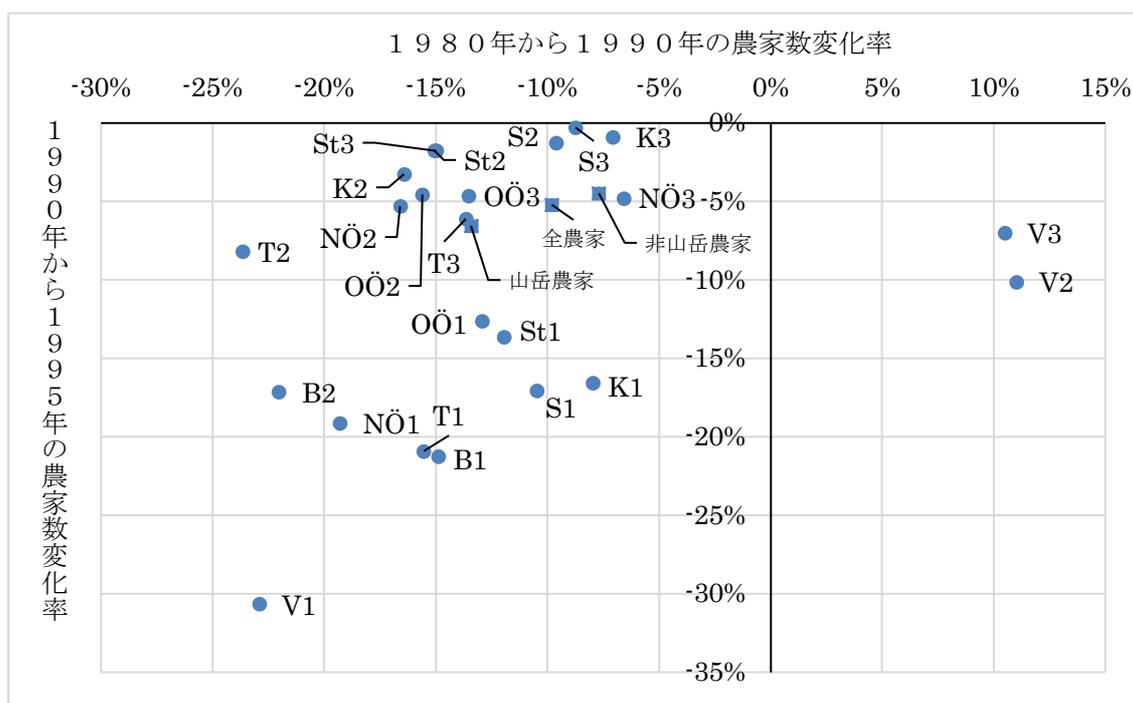
グループ 3+4 の場合、非山岳農家との公的補助受取額の開きは、1975年の 2.7倍から 1991年の 6.1倍と拡大傾向にあり、最大で 8.8倍（1986年）になる。他方で、非山岳農家と比べてグループ 1 は 2.5倍（1991年）、グループ 2 は 3.8倍の開きがあるに留まり、グループ 3+4 に多くの補助を出していることは明らかである。

こうした農林業所得および公的補助の割合の推移から、最も劣位な農家に対して、つまり所得が低く、営農条件の厳しい農家に対して重点的に支援を行っていることを指摘できる。自然的・経済的営農困難度の高いところでは、一度離農が進んでしまい、アルムや農地が放棄されてしまうと、自然に戻ってしまうため、営農を再開することは難しくなる。ひとたび離農が生じてしまうと、再度農業経営を行うのに多大なコストのかかる地域を優先的に支えてきたといえる。

2.5.3 山岳農家補助金の意義と課題

山岳農家補助金は、上述のように、山岳農家の所得を支える意味では一定の成果をあげており、それによって農家の離農防止に貢献したと考えられる。実際に農家の減少率をみると、1980年から1990年では全農家が9.8%、山岳農家が13.4%、非山岳農家が7.7%であり、1990年から1995年では全農家が5.2%、山岳農家が6.5%、非山岳農家が4.5%となっている。非山岳農家に比べると、山岳農家の減少率は高くなっているが、さらに細かくグループごとにみても、内実は異なっている。

図 2-7 山岳農家数の変化率



注 1 : B はブルゲンラント州、K はケルンテン州、NÖ はニーダーエスターライヒ州、OÖ はオーバーエスターライヒ州、S はザルツブルク州、St はシュタイアーマルク州、T はチロル州、V はフォアアールベルク州、数値はグループを指す

注 2 : グループ 4 はグループ 3 に含めた

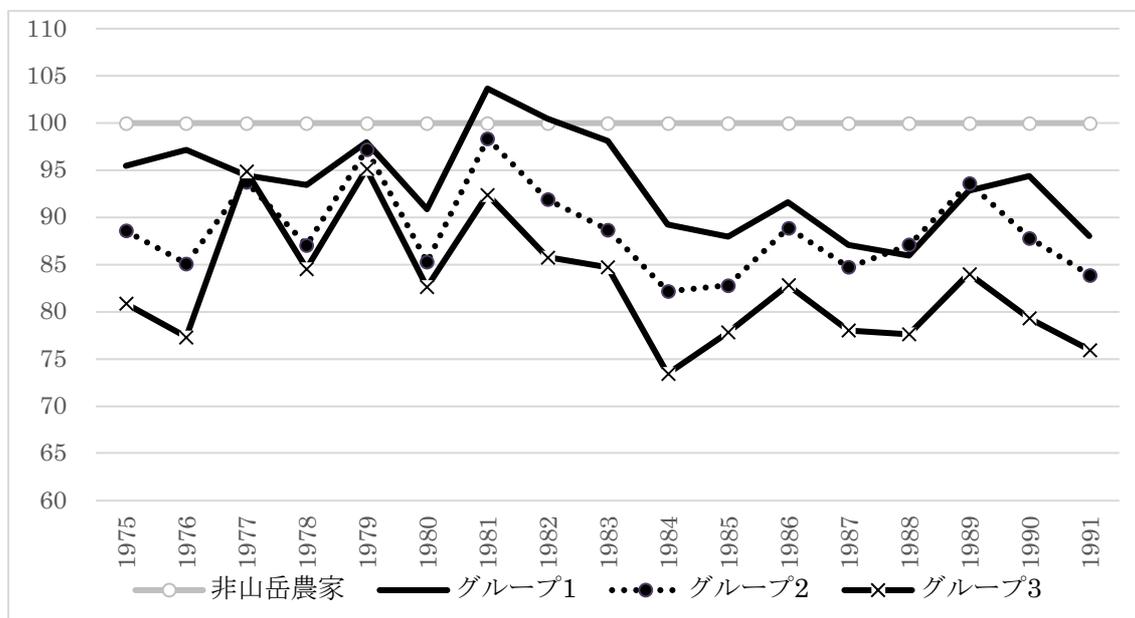
注 3 : 1980 年代にブルゲンラント州にはグループ 3 の農家が存在していないため、図には載せていない

出所 : 都留編(1982)p.14、BMLF, *Grüner Bericht* 各年版より作成

図 2-7 は、山岳農家数の変化率を示したもので、図の左下ほど農家減少率、すなわち離農率が高いことを示している。この図からは、困難度の低いグループ 1 やグループ 2 の農家減少率が相対的に高いことが読み取れる。他方で、困難度の高いグループ 3+4 の農家減少率は低く、困難度の高い農家が相対的に維持されている。これは、フォアアールベルク州やチロル州、ザルツブルク州といった西部の山岳地域に限らず、全国的な傾向としていえる。一般的に自然的・経済的営農困難度の高いところほど、離農が進むと考えられるが、オーストリアではそうではない実態を指摘できる。

特にチロル州、ザルツブルク州、ケルンテン州、ニーダーエスターライヒ州では、グループ 3+4 の離農がグループ 1 と同程度かそれ以下に抑えられており、山岳農家補助金が一定の効果をもたらしていると評価できる。なお、1990 年から 1995 年の間にグループ 1 の離農が進んでいるのは、EU 加盟による市場開放、それに伴う競争激化を懸念して、農業を引退したり、廃業したりしたためだと考えられる。低困難度のところは、高困難度のところよりも農地の買い手が存在し、人里にも近いため他産業への就業機会も多い。EU 加盟にあたり、競争力の弱く、農業継続への不安を抱える農家の離農が進んだことが理由であろう。

図 2-8 山岳農家と非山岳農家の総所得推移（非山岳農家=100）



注：Grüner Bericht では 1985 年以降グループ 3+4 という表記になっているが、図ではグループ 3 の表記に統一した

出所：BMLF, Grüner Bericht 各年版より作成

こうした積極的な評価を行える一方で、いくつかの課題も存在している。第 1 に、困難度の高い山岳農家を優先的に支援した点をどう捉えるかということである。既に図 2-7 で示したように、州によってはグループ 2 という中度の営農困難度を抱える山岳農家減少率が高い。山岳農家補助金を含む山岳地域政策の目的は、地域の機能を保全することであり、経済的に健全なアルプス地域を将来にわたって維持することであった。徐々に政策対象範囲を拡充したことで、保全対象とする地域を広げているものの、結果だけをみると中度の営農困難度を有する山岳農家の保持は限定的だったと考えられる。

第 2 に、産業内および産業間所得格差の是正とはなっていないことである。山岳農家と非山岳農家の所得格差は、公的補助や社会的所得、兼業所得を含めた総所得においても是正されていない（図 2-8）。山岳農家補助金は、格差を縮める役割を有しているが、同一産業内格差は解消されていない。

そして、山岳・非山岳に関わらず、農業は他産業よりも所得が低いことは、前掲した図 2-4 から明らかである。着実に所得を伸ばす製造業に比べ、農林業所得の伸びは緩やかとなっている。兼業農家の場合、兼業収入があることで所得格差は補填されるが、専業農家の場合、産業間所得格差の存在は、農業から他産業への労働流出の要因となりかねない。

第 3 に農家の維持という観点からすると、山岳農家補助金が農家に及ぼす効果には限界があることに留意が必要である。農家の総所得は、農林業所得に加えて、児童年金、家族手当、学校手当、年金、失業手当などの社会的所得や、会社勤めや出稼ぎ、農家ペンションなどの兼業所得から構成される。山岳農家は小規模家族複合経営が主であり、農家所得の向上という観点からは、社会的所得や兼業所得を含む総合的な所得分配政策や所得改善政策の実現が必要となる。

社会保障に関しては、戦後、1956 年に総合社会保険法（Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr.189/1955）が施行され、その後、順次農業従事者への社会保障制度の整備が行われた⁸³。1992 年の連邦政府予算では、農林業助成に 1,254 万シリングの予算が充てられているが、農家への社会保険は 1,398 万シリングの予算規模となっており、山岳農家補助金や価格調整費などの合計よりも大きくなっている⁸⁴。跡取りに経営を譲り、引退した農林業従事者には年金が支給されるが、引退したからといって、経営に携わらなくなるわけではない。家族経営が農業経営の中心であるため、年金などの社

⁸³ 1958 年に施行された農業補助年金保険法（Landwirtschaftliches Zuschussrentenversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 293/1957）、1965 年の農家健康保険法（Bauern-Krankenversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 219/1965）、1971 年の農家年金保険法（Bauern-Pensionsversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 28/1970）、1974 年の農家向け社会保険協会（Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB)）設立、1979 年の農家社会保険法（Bauern-Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr.559/1978）などを経て、制度整備が進んだ。オーストリアにおける社会保障全般に関しては、日本語文献だと村松(1997)がある。
⁸⁴ Steger(1992)S.76-77 より。なお、農林業助成は 601 項から 604 項、農家の社会保険は連邦労働・社会省（BMAS）管轄の 16 款に含まれる。

会的所得は補完的な支払いとして、農家所得を支える役割を有している。

また、オーストリアでは 6 割の農家が兼業農家であり、特に山岳農家にとって兼業は重要な収入源である。例えば農家ペンションの場合、常連客は決まった時期に決まった期間滞在するのが通例だが、不景気時には宿泊期間を短くしたり、滞在そのものをやめたりする。観光関連の兼業は、経済動向に大きく影響を受けるため、農業の 6 次産業化や非農業部門との連携など、様々な形で収入の組み合わせ (Erwerbskombination) をしていくことが安定した生計維持につながる⁸⁵。これは地域政策とも関わる政策領域であり、総合的な農業・農山村政策を通じて、地域経済を維持していく必要がある。

2.6 おわりに

本章では、農業政策の展開を確認した上で、山岳農家補助金を中心に山岳地域政策を取り上げてきた。オーストリアでは、山岳農家補助金の実施に際し、緻密な制度設計を行い、政策対象を厳格に定めることで、客観的、透明的な支払いを実施していた。山岳農家補助金の制度的特徴は、①経営所得の考慮、②自然的・経済的営農困難度による区分、③専業・兼業対等、④生産中立的、⑤経営管理自由、⑥通年居住義務にまとめられる。制度変遷や各種統計からは、困難度の高く、経営状態の悪いところを重点的に支援しており、山岳農家を一括りにした政策を実施するのではなく、支援対象を明確にした上で、限られた財源を離農が進みやすかつ一度離農が進むと再度の営農が困難な地域に優先的に分配していたことが明らかとなった。山岳農家補助金は、社会政策的にこうした農家の最低所得を保証する意味合いが強いとみなせる。

ただし、農林省の財政規模としては価格支持政策が大きく、山岳農家補助金は補完的な位置づけである。市場価格に左右されない補助金ということで、山岳農家の所得を支えていたが、政策の中心は価格支持政策であった。それは次章以降で見ていくように、EU 加盟によって直接支払いが主たる政策手段となり、オーストリア農政は大きく転換を迫られるのである。

参考文献

・ Bacher, Ludwig (1987) “Entwicklung der Bergbauernförderung des Bundes am Beispiel des Bergbauernzuschusses: Der Berghöfekataster und die Schaffung von Erschwerniszonen als eine Voraussetzung dazu”, In Reichsthaler, Rudolf und Hans Karl Wyrzens(Hrsg.) *Die Österreichische Landwirtschaft in Regionalwissenschaft und Raumplanung : Festschrift zum 65. Geburtstag von Friedrich Schmittner*, Kiel:

⁸⁵ Erwerbskombination (英語では pluriactivity) は、家族農業経営を特徴付ける用語であり、1980 年代以降注目を浴びている。例えば、玉(1992)、Dax et al.(2001)を参照。

Wissenschaftsverlag Vauk Kiel, S.137-156.

- BMLF(1961) *Grüner Bericht 1960*, Wien: BMLF.
- BMLF(1969) *Landwirtschaft im Wandel*, Wien: BMLF.
- Cépède, Michel and E.S. Abensour(1961) *Rural Problems in the Alpine Region: an internationall study*, Rome: FAO. (国際食糧農業協会訳『西ヨーロッパ山村地域の農村問題』国際食糧農業協会、1963年。)
- Dax, Thomas(1992) *Richtmengenregelung der Milchproduktion*, Forschungsbericht Nr. 17, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Dax, Thomas, Elisabeth Loibl and Theresia Oedl-Wieser(2001) *Pluriactivity and Rural Development: Theoretical Framework*, Forschungsbericht Nr. 34, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Fennell, Rosemary(1997) *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change*, Oxford: Clarendon Press. (ローズマリー・フェネル著、荏開津典生監訳『EU 共通農業政策の歴史と展望』食料農業政策研究センター、1999年。)
- Groier, Michael(1993) *Bergraum in Bewegung: Almwirtschaft und Tourismus – Chancen und Risiken*, Forschungsbericht Nr. 31, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Groier, Michael und Gerhard Hovorka(2007) *Innovativ bergauf oder traditionell begrab?: Politik für das österreichische Berggebiet am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Forschungsbericht Nr. 59, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Hovorka, Gerhard(1994) *Die Bergbauern in der österreichischen Landwirtschaft: Entwicklung, Einkommen und Direktförderungen*, Facts & Features Nr. 13, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Hovorka, Gerhard(1998) *Die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich*, Forschungsbericht Nr. 43, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Hovorka, Gerhard (2001) *Keine Berglandwirtschaft ohne Ausgleichszahlungen. Evaluierung der Maßnahme Ausgleichszulage in Benachteiligten Gebieten und Nationale Beihilfe*, Forschungsbericht Nr. 47, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Hovorka, Gerhard und Josef Hoppichler(2006) “Agrarpolitik“, In Herbart Dachs u.a. (Hrsg.) *Politik in Österreich: Das Handbuch*, Wien: Manzsche Verlags- und Univrsitätsbuchhandlung, S.701-710.
- Knöbl, Ignaz(1987) *Bergbauernförderung in Österreich: Direktzahlungen von Bund und Ländern*, Forschungsbericht Nr. 10, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Lagler, Ernst(1952) “Entwicklungsphasen der österreichischen Agrarpolitik in dem Zeitraum zwischen den beiden Weltkriegen“, In Ernst, Lagler und Johannes Messner

- (Hrsg.) *Wirtschaftliche Entwicklung und soziale Ordnung*, Wien: Herold, S.395-418.
 (E・ラグラ著、陣内義人訳「両世界大戦期におけるオーストリア農業政策の展開とその帰結」『のびゆく農業』90、pp.5-24、1960年。)
- ・ Langthaler, Ernst(2015) “Die beschleunigte Modernisierung Österreichs Agrarentwicklung zwischen Krise und Boom (1930–1960)”, In Stekl, Hannes, Christine Gruber, Hans-Peter Hye und Peter Urbanitsch (Hrsg.) *Österreich – was sonst? Ernst Bruckmüller zum 70. Geburtstag*, Wien: new academic press, S.133-157.
 - ・ Löhr, Ludwig (1970) “Der Österreichische Bauer auf dem Weg in die Zukunft”, *Landkalender 1970*. (富岡洋子訳「オーストリア農民の将来」熊代幸雄『オーストリアの山村問題と対策』宇都宮大学農学部農業経済学教室・山村振興調査会、pp.65-80、1972年。)
 - ・ Niessler, Rudolf(1981) *Die Entwicklung der Bergbauerneinkommen*, Forschungsbericht Nr. 6, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
 - ・ OECD(1976) *Agricultural Policy in Austria*, Paris: OECD.
 - ・ Poschacher, Gerhard(2010) “100 Jahre Agrarpolitik in Österreich”, In Verband der Agrarabsolventen der Universität für Bodenkultur WIEN (Hg.) *100 Jahre Agrar Absolventen der Boku*, Wien: Verband der Agrarabsolventen der Universität für Bodenkultur WIEN, S.20-47.
 - ・ Schiff, Walter(1926) *Die Landwirtschaftliche Produktionspolitik in Österreich*, Wien: Wiener Volksbuchhandlung. (長崎常訳『奥國農産政策：附農産政策の任務』文明協会、1928年。)
 - ・ Sozialistische Partei Österreichs(1968) *Reform der österreichischen Wirtschaft*, Wien: Sozialistische Partei Österreichs.
 - ・ Steger, Gerhard(1992) “Agrarausgaben des Bundes 1986-1992”, *Wirtschaft und Gesellschaft 1992*, Band 18 Nr.1, S.75-87.
 - ・ OEEC 著、大西昭一編訳(1959)「オーストリア農業の構造的諸問題」『のびゆく農業』76。
 - ・ 阿部正昭(1982)「オーストリア農政の展開とベルクバウエルン問題」都留大治郎編『家族複合経営の存立条件』九州大学出版会、pp.151-191。
 - ・ 阿部正昭(1988)「オーストリアの山地農民問題とベルクバウエルン政策」『経済志林』55(4)、pp.11-42。
 - ・ 石井啓雄・糊澤能生(1998)「オーストリアとスイスの山岳地域政策」日本山岳研究学会編『山村再生：21世紀への課題と展望』農山漁村文化協会、pp.155-213。
 - ・ 坂内久・清水徹朗(2015)「ドイツ・バイエルン州の農業支援システム」『農林金融』68(9)、pp.570-581。
 - ・ 澤村康(1930)『中欧諸国の土地制度及び土地政策』改造社。
 - ・ 玉真之介(1992)『『農家』ははたして特殊日本の概念か？』『農業経済研究』64(1)、pp.39-47。
 - ・ 西原道雄(1963)『オーストリアにおける農地相続』農政調査委員会。

- ・農林漁業基本問題調査事務局(1961)『西ヨーロッパ諸国における農業の基本問題と基本対策』農林協会。
- ・都留大治郎編(1982)『家族複合経営の存立条件』九州大学出版会。
- ・松倉耕作(1993)「オーストリア一子相続法」『南山法学』17(2)、pp.113-153。
- ・松倉耕作(2017)「新オーストリア一子相続法（条文訳、2017年1月1日現在）」『名城ロースクール・レビュー』39、pp.123-137。
- ・村松恵二(1997)「オーストリア」田中浩『現代世界と福祉国家』御茶ノ水書房、pp.284-297
- ・山内良一(1997)『農業保護の理論と政策』ミネルヴァ書房。

第2章付表 山岳農家補助金の支払い額（単位：シリング）

	1971	1972	1973	1974	1975	FEW	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984							
KKW 80~ 149	300	対象外	1,000	1,000	1,250	ゾ 1 2	対象外	対象外	対象外	1,000	1,500	2,800	3,000	4,200	4,700							
																2,000	2,500	3,300	4,000	6,300	7,000	
																対象外	対象外	対象外	対象外	対象外	対象外	
																5,500	6,000	8,500	10,000	10,500	10,500	
																3,500	5,000	7,500	8,000	8,400	9,000	
																7,000			7,000	7,350	7,700	
KKW 150 以上	300	2,000	2,000	2,000	2,500	ゾ 1 3	2,500	3,000	3,500	4,500	5,000	7,000	7,000	8,400	9,000							
																3,000	4,000	4,500	6,000	8,500	10,000	10,500
																対象外	対象外	対象外	対象外	対象外	対象外	
																7,000						
																7,350						
																7,700						

	FEW	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	FEW	1993	FEW	1994
ゾーン 1	～5万	対象外	対象外	対象外	対象外	対象外	8,000	8,000	8,000	～7万	8,000	～7万7,777	8,000
	～11万						6,000	6,000	6,000	～13万	6,000	～14万4,444	6,000
	～20万						4,000	4,000	4,000	～23万	4,000	～25万5,555	4,000
	～30万						3,000	3,000	3,000	～33万	3,000	～36万6,666	3,000
	～35万						2,000	2,000	2,000	～40万	2,000	～44万4,444	2,000
ゾーン 2	～5万	7,500	8,000	8,800	9,200	11,000	12,100	12,100	12,100	～7万	12,100	～7万7,777	12,100
	～11万	5,000	5,300	5,800	6,000	6,800	7,600	7,600	7,600	～13万	7,600	～14万4,444	7,600
	～20万	3,700	3,800	4,100	4,200	4,700	5,300	5,300	5,300	～23万	5,300	～25万5,555	5,300
	～30万	3,300	3,400	3,600	3,700	4,000	4,500	4,500	4,500	～33万	4,500	～36万6,666	4,500
	～35万	対象外	対象外	対象外	対象外	2,000	2,300	2,300	2,300	～40万	2,300	～44万4,444	2,300
ゾーン 3	～5万	12,500	13,500	15,000	15,700	20,000	21,100	21,100	21,100	～7万	21,100	～7万7,777	21,100
	～11万	9,500	10,200	11,300	11,800	15,000	15,800	15,800	15,800	～13万	15,800	～14万4,444	15,800
	～20万	8,000	8,400	9,200	9,500	12,000	12,600	12,600	12,600	～23万	12,600	～25万5,555	12,600
	～30万	7,500	7,800	8,300	8,500	10,000	10,600	10,600	10,600	～33万	10,600	～36万6,666	10,600
	～35万	対象外	対象外	対象外	対象外	3,500	3,800	3,800	3,800	～40万	3,800	～44万4,444	3,800
ゾーン 4	～5万	15,000	16,500	19,000	20,000	26,000	27,100	27,100	27,100	～7万	27,100	～7万7,777	27,100
	～11万	12,000	13,000	14,700	15,400	20,000	20,800	20,800	20,800	～13万	20,800	～14万4,444	20,800
	～20万	10,000	10,800	12,000	12,400	15,000	15,600	15,600	15,600	～23万	15,600	～25万5,555	15,600
	～30万	9,000	9,500	10,500	10,800	13,000	13,600	13,600	13,600	～33万	13,600	～36万6,666	13,600
	～35万	対象外	対象外	対象外	対象外	5,000	5,300	5,300	5,300	～40万	5,300	～44万4,444	5,300

注：本文中ではグループという用語に統一したが、資料としての便宜性を考慮し、ここではゾーンとした

出所：BMLF, *Grüner Bericht* 各年版より作成

第3章 条件不利地域支払いと山岳農家経営

3.1 はじめに

前章では EU 加盟前に行われていた山岳農家補助金を取り上げたが、EU 加盟に伴い、山岳農家への補助政策は大きく変更されている。オーストリアの農業政策は、共通農業政策（CAP）の枠組みで行われるようになり、換言すれば、農業政策の中心が価格支持から直接支払いに変更された。山岳地域を多く抱えるオーストリアでは、自国の実情に応じた政策を模索する中で、条件不利地域支払いの制度改革を実施しており、オーストリア的な CAP の活用が山岳農家の維持につながっている。

オーストリアの条件不利地域支払いは、何度かの制度変更を経て現在に至っており、1995 年から 2000 年までの第 1 期、2001 年から 2006 年までの第 2 期、2007 年から 2014 年までの第 3 期、2015 年以降の第 4 期に大別される。政策の評価は、期毎になされることが多く、Hovorka(2004)や Tamme(2004)は第 2 期の中間評価を、Hovorka(2017)では第 3 期の総括的な評価を行っている。

Hovorka(2017)によると、条件不利地域支払いの効果として以下の 11 点が挙げられている。すなわち、①競争力の強化、②総付加価値の増大、③新規就農、④生物多様性の改善、⑤水質の改善、⑥温室効果ガスの排出回避、⑦土壌の質の改善、⑧疎外化・土地放棄の回避、⑨経済の多様化促進、⑩生活の質の向上、⑪農村部における経済の多様化・生活の質を改善する能力の強化、である（Hovorka2017, 51-53）。

条件の不利なところであっても、条件不利地域支払いがあることによって土地の管理を続けるインセンティブが生じるため、制度の存在は山岳地域の持続可能性を担保する上でも重要となる。ただし、具体的に誰にどのように支払うのかは、制度設計に依存する。EU では、多年度財政枠組みに基づき条件不利地域支払いをはじめとする農村振興政策を実施しているため、期毎に制度の見直しがなされる。効率的、公平的な資金分配の上で、中期的な政策評価は必要なことだが、受給する農家は政策の動向に左右されることになる。期毎ではなく、1995 年以降の約 20 年間の推移を論じることは、オーストリアがどのような農家を支えようとしたのか、政策の方向性を確認する上で有益であろう。なお、松田(2000)や棚澤(2002)がアジェンダ 2000 以降の農村振興プログラム下の制度について、若干の記述を行っているものの、ほとんど日本ではオーストリアの条件不利地域支払いは取上げられていないのが現状である。そのため、分析に先立ち、詳細な制度の記述を行うようにした。

以下本章では、EU 加盟後に行われている直接支払いのうち、主に条件不利地域支払いを対象として、山岳農家への影響を考察する。他国に比して、条件不利地域の割合の高いオーストリアで実施されている条件不利地域支払いが、山岳農家の所得形成においてどのように寄与しているのか、どのような課題が残っているのかを、長期的な視点から明らかにする。第 2 節では EU 加盟に伴う影響を整理し、第 3 節では CAP および直接支払いの制度を確認する。第 4 節ではオーストリアにおける条件不利地域支払いの特徴を論じ、第 5 節

で山岳農家への効果を考察する。

なお、条件不利地域支払い (Ausgleichszulage) は、LFA 補償金、平衡給付金、ハンデイクャップ補償金という訳語も既存文献では見受けられるが、以下では全て条件不利地域支払いという用語で統一している。

3.2 EU 加盟による変化

3.2.1 EU 加盟をめぐる状況

1989年、オーストリアはEU加盟を申請し、1993年2月にフィンランド、スウェーデンとともに加盟交渉が開始された⁸⁶。3カ国とも、政治、経済に関してEU加盟の基本要件を満たしており、1994年5月に欧州議会で加盟が承認された。

1994年6月12日、オーストリア国内ではEU加盟是非を問う国民投票が行われ、賛成66.6%、反対33.4%の結果、EU加盟が承認された⁸⁷。1995年1月1日、フィンランド、スウェーデンと共にEUに加盟したオーストリアでは、それまで実施していた農業政策からCAPの枠組みに基づく政策が行われることになった。EU加盟によって、オーストリア農政は大きな転換を迫られることになったのである。

EU加盟に際し、農業政策分野に関する重要な交渉事項は、Hovorka(1996)によると、次のように整理されている。①オーストリアにとって望ましく意味のある地域区分、②山岳農家補助金やその他の条件不利地域に対する直接支払いの維持、③環境領域における国家的・地域的プログラムの承認とEUによる共同拠出、④小規模経営、兼業経営に対する投資助成の確保、⑤構造政策を適合させるにあたっての移行期の確保、である(Hovorka 1996, 117)。

特に②については、EUで行われていた直接支払いと、オーストリアのそれとは共通性があるものの、EUの制度下では、多くの小規模経営の受給額が減少し、全く支給されない小規模農家も出てくるため、オーストリアのシステムを維持することが、交渉での立場であった。しかし、オーストリアの立場は認められず、従来 of 山岳農家補助金の維持は否定され、所得の考慮、通年居住義務が助成要件からはずれ、法人にも支払が行われることになり、所得が低く困難を抱える経営が高い助成を受けるのではなく、所得の高く困難度が低

⁸⁶ EU加盟申請および加盟交渉を行ったアロイス・モック (Alois Mock、在1987年1月21日～1995年5月4日、ÖVP) 外務大臣は、「EU加盟の父 (Vater des EU-Beitritts)」や「ミスター・ヨーロッパ (Mr. Europa)」と称されている。モックは、第2次フランツ・フラニツキー内閣の副首相を兼任していたが(在1987年1月21日～1989年4月24日)、途中でヨーゼフ・リーグラーに交代している(在1989年4月24日～1991年7月2日)。

⁸⁷ 戦後オーストリアの国民投票は現在までに3回実施されている。1回目は1978年11月5日に行われたツヴェンテンドルフ原発の稼働是非を問うもの、2回目は1994年6月12日のEU加盟是非を問うもの、3回目は2013年1月20日の兵役義務維持に関する国民諮問(投票結果に従う義務のない諮問的国民投票)である。詳細は、中井(2017)を参照。

い大経営が恩恵を受けるようになった。

EU加盟後の条件不利地域区分（理事会指令 95/212/EG）に基づく、当初オーストリアの農地面積の 68.6%が山岳地域とみなされたが、オーストリアにとっては必ずしも望ましいものではなかった。それは第 1 に北東部で問題のある地域の多くと、南東部で問題のある一部の地域が条件不利地域としてみなされないことであり、第 2 に EU の制度下では、約 2,200 の山岳経営が条件不利地域区分では考慮されないことである（Hovorka 2001）。

こうした状況下で、1996 年 6 月「ヨーロッパ山岳地域における農林業に関するオーストリア覚書（Österreichischen Memorandums zur Land- und Forstwirtschaft in den europäischen Berggebieten）」を当時の農林大臣であるヴィルヘルム・モルテラーが発表する。そこでは、EU 加盟前に実施していた支援政策は CAP の適用によって実施が困難となり、既存の EU の政策では山岳地域への課題に十分に対応できないことが述べられ、山岳地域における食料生産機能の必要性、収益性、果たしている機能が強調され、地域を考慮した共通政策を短期的・長期的視点から提示している。中でも周辺地域の役割として、「資源貯蔵庫とレクリエーション地域（Ressourcenspeicher und Erholungsräume）」が強調されている（BMLF1996）。

これを受けた 1997 年、当初条件不利地域としてみなされなかった約 2,200 の山岳経営のうち、1,964 が再調整の対象となり、最終的には新たに約 2,500 の農家が条件不利地域に加わった（委員会決定 98/15/EG）。これにより、オーストリアの山岳地域は 68.6%から 69.7%へと増加し、その他の条件不利地域 6.0%、特別ハンディキャップ地域（小地域）4.0%と併せて、79.7%が条件不利地域とみなされることとなった（Hovorka 2001, 35-37）⁸⁸。

3.2.2 EU 加盟に伴う影響

EU 加盟によって市場が開放された結果、オーストリア国内の農産物価格は 1995 年の前年比で、20～50%低下している（表 3-1）。Leidwein (1996)によると、EU 加盟によって農業が被った損失は 127 億シリングであり、地域によっては 70%近く農産物価格が減少したところもあったという。消費者にとっては、安く農産物を購入できるようになったが、生産者にとっては競争激化によって収入の減少、場合によっては離農をもたらすこととなった。一部の農家は、EU 加盟をきっかけとして、有機農業へ転換し、有機農産物の生産を通じて競争力をつけようとしている（第 4 章を参照）。

⁸⁸ 具体的な各州の条件不利地域面積については、次を参照。理事会指令 95/212/EG によるものは、Hovorka(1996)S.156-157、委員会決定 98/15/EG によるものは、Hovorka(2001)S.36-38、2000 年以降は、Hovorka(2004)S.120。

表 3-1 EU 加盟後の農産物価格の低下率

優良小麦	-61%	子豚	-13%
製粉小麦	-53%	良質豚（生体）	-19%
食用ライ麦	-57%	未經産牛（生体）	-18%
飼料用大豆	-45%	良質未經産牛	-12%
菜種	-51%	子牛	-7%
ヒマワリ	-58%	経産牛（肥育）	-26%
ジャガイモ	-50%	キュウリ（ハウス栽培）	-75%
牛乳	-33%	ニンジン	-30%
ブロイラー（生体）	-38%	キャベツ	-41%
七面鳥（生体）	-33%	トマト	-44%
卵（直販）	-1%	パプリカ	-32%
卵（卸売）	-21%	ハーブ	-32%
良質豚（と殺）	-24%		

出所：Leidwein (1996) S.423

農家はこれまでの価格支持から、直接支払いによって所得が支えられることになったが、特に市場開放による影響緩和のために支払われたのが、逓減調整金（Degressive Ausgleichszahlungen）である。原則 1995 年から 1998 年までの 4 年間、価格低下と所得損失を補うために、特定の製品（栽培植物、種子、代替作物、ホップ、果物・野菜、澱粉、家禽・種卵、肥育豚、繁殖用雌豚、牛乳・乳製品）に対して支払いがなされた。ただし、肥育豚と繁殖用雌豚は 1999 年まで支払いが延長され、2000 年には一部の州（ケルンテン州、オーバーエスターライヒ州、シュタイアーマルク州、フォアアールベルク州）が、残りの資金を用いて子牛促進のために支払いをしている⁸⁹。移行期の措置であるため、年々支出規模は縮小したが、6 年間の総額で 11 億 8,370 万ユーロが拠出されている（うち EU が 3 億 4,000 万ユーロ、連邦が 6 億 9,680 万ユーロ、州が 1 億 4,690 万ユーロを負担）。

直接支払いの導入は、行政的には行政コストの増加をもたらすことになった。EU 加盟以前から市場管理や各種補助金の対応などは実施されていたが、EU 加盟によって農業行政の負担は更に増えることとなった。例えば、直接支払いの給付に際し、1994/1995 年に実施された農地基本調査（Flächenbaserhebung）や、年に複数回ある EU への申請など、直接支払いに関する業務が挙げられる。こうした事態を Krammer(1997)は、「EU 加盟によって導入された農業補助金の申請や管理のシステムは、農業行政における他者決定と農家の依存性を増加させ、政治論争でよく引用される、『ガラス農家（gläsernen Bauern）』の不

⁸⁹ BMLF, *Grüner Bericht 1999*, S.309 および BMLFUW, *Grüner Bericht 2000*, S.117 を参照。

安が現実になった」と述べている (Krammer1997, 56)。ガラス農家は、CAP 支出の透明性確保の観点から、個別農家ごとに受け取る補助金の額がインターネット上で公開されることを指しており、オーストリアではオーストリア農業市場 (AMA) で情報が公開されている⁹⁰。

AMA は、AMA 法 (BGBl. Nr. 376/1992) に基づき、1993 年 7 月 1 日に設立された公法人 (juristische Person des öffentlichen Rechts) で、牛乳経済基金、穀物経済基金、製粉基金、家畜・肉委員会の業務を引き継いでおり、補助金業務や農業市場管理も担っている⁹¹。

AMA では、直接支払いの計算やチェック、振込なども担当しており、具体的な直接支払いの実施に当たっては、統合行政コントロールシステム (Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem: INVEKOS) の整備がなされている。これは、理事会規則 3508/92 に基づき、個別農家ごとに農地面積や、作付面積、家畜種類や頭数などを把握するために整備されたもので、INVEKOS を用いて AMA が直接支払いの給付を行っている⁹²。

農家が直接支払いを受給するに当たり、重要な役割を果たしているのが、農林会議所 (Landwirtschaftskammer: LK) である⁹³。オーストリアの事業者は、商工会議所や労働会議所、農林会議所という会議所の会員になることが法律で義務づけられており、全農林家は農林会議所に属している。農林会議所は農林家の代表組織であるが、農林家への助言や教育、マーケティングなども実施しており、EU 加盟後は補助金のアドバイザーとしての役割を担っている。直接支払いに関しては、基本的に農林会議所が申請窓口となっており、各農林家は毎年インターネットを通じて申請を行う。ただし、直接支払いの制度は非常に複雑で、「アルムおんじ」のような農林業者が一人で申請するのは難しく、もし誤って申請してしまうと受給額が減額されてしまう。農林会議所は直接支払いをはじめ、各種補助金の申請の助言も行いながら、農林家を支援している。

⁹⁰ オーストリアでは、AMA のホームページに支払い額の公表に関する規定が記されており、「透明性データベース」 (<https://www.transparenzdatenbank.at>) で、年 1,250 ユーロ以上を受給する受益者の名前、自治体、支払額などの情報が公開されている。EU では CAP 受益者の透明性確保を進めているが、プライバシー保護との関係では裁判も生じている。

⁹¹ BMLF, *Grüner Bericht 1993*, S.254.

⁹² 2016 年 2 月 29 日に実施した BMLFUW へのヒアリングによると、オーストリアでは毎年約 5% の経営をサンプルとしてチェックし、加えて EU では年 1、2 回のチェックを行っているという。実際に現場を訪れ、データがあっているかどうかを確認している。

⁹³ 日本にも農業会議所や普及指導センター、農業委員会などがあり、オーストリアの農林会議所と重複するような業務を実施しているが、日本との大きな違いはソーシャル・パートナーシップにある。オーストリアの商工会議所 (Wirtschaftskammer Österreich: WKÖ)、労働会議所 (Arbeiterkammer: AK)、農林会議所、オーストリア労働組合連盟

(Österreichischer Gewerkschaftsbund: ÖGB) という主要な利害集団は、ロビー活動を行うだけでなく、政治にも関わっており、政府と協調的に経済・社会政策の意思決定を行っている。これをソーシャル・パートナーシップと呼ぶが、第二次世界大戦後から続くこのネオ・コーポラティズムのシステムは、経済復興や経済安定化に寄与したとされている。

こうした点については、オーストリア・ソーシャル・パートナー HP

(<http://www.sozialpartner.at>) や、Pernicka and Hefler(2014)を参照。

農林会議所の役割は、農林家に対する支援に留まらず、ゲマインデとともに都市住民の農業理解を深めるための取り組みも広く実施している。「直売所や庭先での販売の機会は市民に農業生産の魅力を伝えるショーケース」⁹⁴になるため、農家と市民の直接的な交流を通じて、消費者との関係構築に力をいれている。

また、オーストリアでは農業協同組合が重要な地位を占めており、穀物、果物・野菜、ワイン、豚肉などの協同組合がある。中でも酪農協同組合の市場占有率は 90%以上となっている (Bijman et al. 2012)。農林会議所はこうした組合に対しても補助金申請窓口となっているが、組合はプロジェクトや補助金申請のために形式的に作られることが多いという⁹⁵。こうした農林会議所や農業協同組合といった、公的部門以外によるサポートも農家にとって不可欠なものであるが、これらを含めた総合的な山岳農家支援政策の分析は今後の課題としたい⁹⁶。

3.3 CAP の概要と直接支払い

3.3.1 EU 加盟当時の CAP

EU で行われている農業政策は、基本的に共通であることから共通農業政策 (CAP) と称される。そもそも CAP は、1950 年代前半の欧州農業共同体構想がベースにあり、これは設立されなかったものの、1957 年のローマ条約において、農業共同市場の設立と CAP が規定されている (比沢 2007)。ローマ条約第 39 条第 1 項では、CAP の目的として、(a) 技術進歩の促進ならびに農業生産の合理的発展、生産要素特に労働力の最適利用の確保を通じて、農業生産性を向上させること、(b) それによって、特に農業従事者の個人所得を増大させることにより、農業人口に対し公正な生活水準を確保すること、(c) 市場を安定させること、(d) 農産物の供給を確保すること、(e) 消費者に妥当な価格水準での供給を保証する

⁹⁴ フランツ・フィシュラー「納税者の農業への関心：農家が恩恵伝えよう」(2016年1月25日付日本農業新聞)。

⁹⁵ 2016年9月25日に実施したチロル農林会議所へのヒアリングより。

⁹⁶ 本稿では詳しく論じないが、教育・研究機関もオーストリア農業にとって重要である。ウィーン農科大学 (BOKU) やインスブルック大学といった高等教育機関においても、農業技術開発や品種改良、土壌調査などは行われているが、公的な機関としては、農業局として、①連邦ワイン・果樹栽培高等教育局、②連邦ワイン栽培局があり、連邦農業研究所として、①連邦農業経済研究所、②連邦農業高等教育研究所ラウンベルク・グンペンシュタイン、③連邦アルプス酪農研究所、④連邦山岳問題研究所、⑤連邦農業・農業工学・食品技術高等教育研究所ヴィーゼルブルク (フランシスコ・ジョセフィーヌム)、⑥連邦造園高等教育研究所シェンブルン、⑦連邦森林・自然災害・景観研究研修センターがある

(BGBl. I Nr. 83/2004、BGBl. I Nr. 87/2005)。これらは、公法上の営造物 (Anstalt des öffentlichen Rechts) として、財政支出がなされており、公的な立場から農業教育・研究が行われている。なお、日本では独立行政法人として、農業・食品産業技術総合研究機構 (2001年に国立の農業試験場などを統合して農業技術研究機構が発足。2006年に農業技術研究機構と農業工学研究所、農業大学校が統合して設立) が農業研究活動を行っている。

こと、と定めており、1962年にCAPが開始された。

CAPは既に50年以上の歴史を有しており、大きな制度改革を経ながら、今日まで存続している。オーストリアが加盟した1995年当時、1992年CAP改革（マクシャリー改革）によって、それまでのCAPの中心であった価格支持政策から直接支払い政策への転換が行われていた。CAPが大きく変わりつつある中、オーストリアはEUに加盟したことになる。以下、本節では本稿で焦点を当てる直接支払いと関連する範囲で、CAPとオーストリアの関係について記述していく。

1992年CAP改革は、対外的にはガット・ウルグアイラウンド交渉における輸出補助金削減や国内支持政策の削減など、強いアメリカからの貿易自由化の要求を、対内的には過剰農産物問題や輸出補助金による財政負担の増大、集約的生産による環境悪化、農家間の所得格差拡大を背景として行われた⁹⁷。主要農産物の支持価格を引き下げ、支持価格引下げによる所得損失を直接所得補償によって補填することになり、消費者負担の価格支持政策から、納税者負担の直接支払い政策への移行がなされた。

オーストリアが1995年にEUに加盟をした際、オーストリアで導入された直接支払いは、①所得補填の直接支払い、②条件不利地域支払い、③農業環境支払い、④逡減調整金の4種類であった。④逡減調整金は、先述の通り移行期にのみ支払われる特例的なものであり、他のEU加盟国とも共通するのは、①～③の直接支払いである。いずれもEUから支出されるが、財源の内実は異なっている。

EUの支出は、CAP、地域政策を担う構造基金、後進地域向けの結束基金⁹⁸、研究開発、運営費などからなるが、中でもCAPの支出規模が大きい。CAPの支出は、1962年に設けられた欧州農業指導保証基金（EAGFL）からなされる。EAGFLは保証部門と指導部門に分かれており、保証部門は農産物の価格支持に関わる措置や、農家への直接所得補償などの価格・所得政策⁹⁹に、指導部門は農業経営への投資や若者農業者の就業促進、条件不利地域支払いなどの農業構造政策に対してそれぞれ支払われる。

価格・所得政策の場合、EAGFL保証部門からEUが100%負担するが、1992年CAP改

⁹⁷ マクシャリー改革については、Fennell(1997)、Cunha and Swinbank (2011)、豊(2016)を参照。

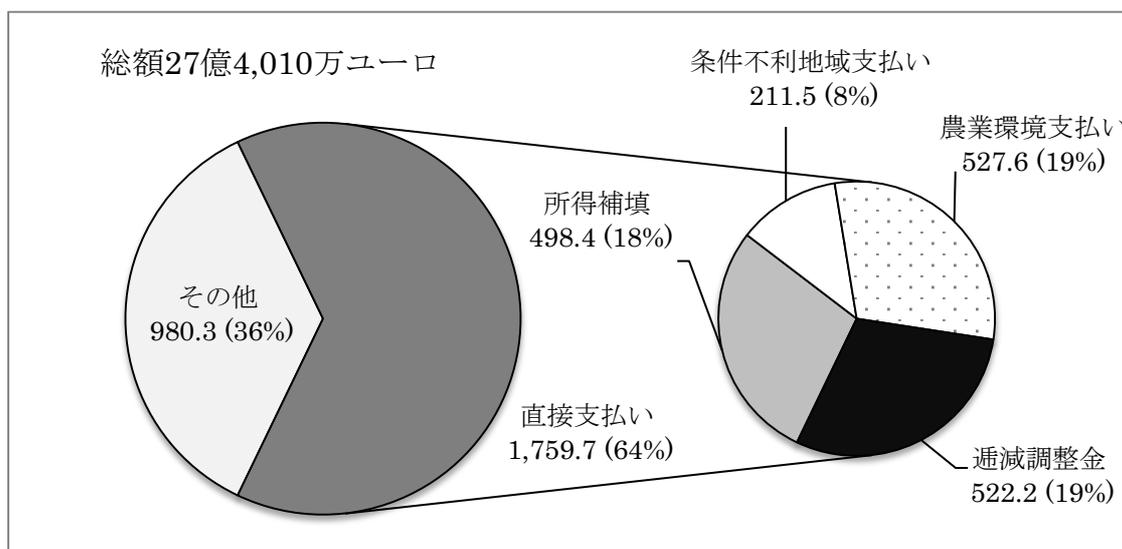
⁹⁸ 1992年に調印されたマーストリヒト条約（発効は翌1993年）により、1993年に創設された基金。加盟国間の経済格差縮小を目的とし、1人当たりGDPが共同体平均の90%未満である、ギリシャ、ポルトガル、スペイン、アイルランドを対象として、環境・交通インフラの分野に限った支援が行われている。その後の改正を経て、現行の2014年～2020年の枠組では、1人当たりGNIがEU27加盟国（クロアチアを除く）の平均90%未満の加盟国を対象としており、ブルガリア、クロアチア、キプロス、チェコ、エストニア、ギリシャ、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、マルタ、ポーランド、ルーマニア、スロバキア、スロベニアを対象に、環境・交通インフラの分野への支援を行っている。

⁹⁹ 当時のオーストリアでは農業市場政策（Agrarmarktpolitik）や市場・価格政策（Markt- und Preispolitik）という用語も使われていたが、本稿では直接支払いを考慮して価格・所得政策と表記する。近年は、市場規則（Marktordnung）を使うことが多い。

革において価格・所得政策の付随措置とされた、農業環境措置（理事会規則 2078/92）、早期離農措置¹⁰⁰（理事会規則 2079/92）、植林措置（理事会規則 2080/92）に関しては EAGFL 保証部門から EU が 50%（目標 1 の地域¹⁰¹は 75%）負担することとなっている。農業構造政策の場合は、EAGFL 指導部門から EU が 25%（一部地域では 50%）負担する（理事会規則 797/85/EWG 第 26 条）。言い換えると、オーストリアが EU に加盟した当時、①所得補填の直接支払いは EU が 100%負担するが、②条件不利地域支払いは EU が 25%、③農業環境支払いは EU が 50%の負担（目標 1 の地域であるブルゲンラント州に対しては 75%）であり、②、③の残額は連邦 60%、州 40%の負担割合となっていた。

オーストリアの 1995 年における CAP 支出をみると、その大半は直接支払いに充てられている（図 3-1）。内訳は①所得補填の直接支払いが 18.2%、②条件不利地域支払いが 7.7%、③農業環境支払いが 19.3%、④逡減調整金が 19.1%となっており、CAP のうち 64.2%が直接支払いとなっている。EU 加盟以前の農業政策では輸出補助金の支出が大半を占めていたが、直接支払いが政策の中心となったことがわかる。

図 3-1 1995 年の CAP 支出内訳（単位：百万ユーロ）



出所：農業経済研究所 HP 掲載の BMLFUW, *Grüner Bericht 2016*, 表 5.1.4 より作成

¹⁰⁰ 早期離農措置は、オーストリアにおいては有用ではなかったと見なされている（Hoppichler 2007, 9）。

¹⁰¹ 詳細は後述するが、目標 1 は 1988 年の構造基金改革によって定められた地域政策の目標の 1 つである。理事会規則 2052/88 第 1 条において、目標 1 は後進地域の振興及び構造調整の促進と定められており、各加盟国は地域を指定したうえで支援がなされる。オーストリアでは、ブルゲンラント州を目標 1 の地域に指定している。

3.3.2 CAP と地域政策

1992年CAP改革に次ぐ大きな改革が、1999年CAP改革（アジェンダ2000）である。そこでは、これまで別々の規則に基づいて行われていた各種政策が1つの規則に統一され、農村振興政策として体系化された。それまで農業構造政策として実施されていた条件不利地域政策や、価格・所得政策の付随措置として実施されていた農業環境政策は、農村振興政策として位置づけられており、CAPは価格・所得政策を第1の柱、農村振興政策を第2の柱として展開することになる。

農村振興政策は、EUの地域政策およびCAPの2つを源流として成立したものである。本稿は、地域政策を中心に論じるものではないが、両者は密接に関連しているため、EUの地域政策について付言しておく¹⁰²。

そもそもEUの地域政策が本格的に開始されるのは、1975年に欧州地域開発基金（EFRE）の創設以降のことである。1973年のイギリス、アイルランド、デンマークの加盟（第1次拡大）によって、地域間格差の拡大が懸念されており、格差是正や格差拡大防止のため、地域政策の強化が求められていたことや、経済統合を推進していく上で、地域的不均衡の是正が求められていたことがきっかけである。

その後、1986年に調印された単一欧州議定書（発効は翌1987年）において1992年までに単一市場を構築することが目指されたこと、1981年のギリシャ加盟（第2次拡大）、1986年のスペイン、ポルトガル加盟（第3次拡大）を契機として、1988年に大きな制度改革が行われている。既存の地域格差放置は、単一市場構築に向けての阻害要因となり、市場統合の成果が不十分となる恐れがあったこと、相対的に貧しいギリシャ、スペイン、ポルトガルの加盟に伴い、地域格差是正の強化が求められていたことが理由である。

1988年の改革では、それまでに存在していた欧州社会基金（ESF）¹⁰³、EAGFL指導部門、EFREの3基金を構造基金と称し、統一的運用をはかることで総合的な地域政策の展開が目指された¹⁰⁴。各基金は設立の目的も規則も別々で連携が上手く取れてなかったこと、ESFやEAGFLはもともと地域政策を目的としておらず、地域政策に対応できていなかったこと、EFREの援助地域が広く、薄く広い援助となっていたことなどの課題があり、基金相互の調整や役割の明確化、合理化が目指された¹⁰⁵。もともと各基金の使徒は限定され

¹⁰² 以下の地域政策の内容については、European Commission(1996)、辻(2003)、市田(2004)、石井(2006)、平澤(2015)を参考にした。

¹⁰³ 労働者の雇用機会改善、生活水準の向上寄与を目的として、1960年に設置された基金のことで、EUの中で最も古い構造基金である。

¹⁰⁴ EUの地域政策は、構造基金を用いることから構造政策とも言われている。また、単一欧州議定書では、第5章「経済的・社会的結束」が新たに追加され、地域間格差の是正や最も条件の不利な地域の後進性縮小のために、結束を強化することが謳われていることから、地域政策は結束政策とも言われる。

¹⁰⁵ 詳細は、田中(1991)を参照。

ていたが、1988年改革によって6つの目標が定められ、それぞれの目標に対応する形で各基金から資金援助がなされるようになった¹⁰⁶。加盟国は目標に応じた事業計画を作成し、欧州委員会の承認後、事業を実施しており、第1期構造基金プログラム（1989年～1993年）、第2期構造基金プログラム（1994年～1999年）と続いた。

オーストリアの場合、第2期構造基金プログラムからEUの地域政策に参加している。目標の一部は理事会規則2081/93に基づいて変更されており、更にノルウェー、スウェーデン向けに目標が追加された結果、7つの目標が定められている。中でも、農業・農山村政策に大きく関係するのは、目標1「後進地域の振興及び構造調整の促進」と目標5「農村振興の促進」（目標5a「CAP改革の枠組の中で農業構造調整の加速」、目標5b「農山村地域振興および構造調整の促進」）である¹⁰⁷。目標5aは地域指定基準がなく全土で実施されるが、目標1と5bは地域指定基準に基づいて指定された地域でのみ行われる。具体的には、目標1はブルゲンラント州全域が、目標5bはウィーンおよびブルゲンラント州以外の州そ

¹⁰⁶ 具体的には、以下の通りである（理事会規則2052/88第1条～第2条）。

	ESF	EAGFL 指導部門	EFRE
目標1「後進地域の振興及び構造調整の促進」	○	○	○
目標2「産業衰退により深刻な影響を被る地域の転換」	○		○
目標3「長期的失業への対処」	○		
目標4「若者の就業促進」	○		
目標5a「農業構造調整の加速」		○	
目標5b「農山村地域振興の促進」	○	○	○

目標5a、5bは農業・農山村政策に関するものとなっており、CAPで行われていた農業経営への投資や若者農業者の就業促進、条件不利地域支払いなどの農業構造政策は、目標5aの一部として取り組みがなされるようになっている。

¹⁰⁷ 前掲注と同様、各基金からの資金援助は以下の通りになされる（理事会規則2081/93第1条～第2条。目標6はノルウェー、スウェーデン向けに理事会決定95/1/EGで追加）。FIAFは漁業指導財政手段（Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei）で、共通漁業政策実施のため、1993年に設立された。その後FIAFは、2007年に欧州漁業基金（EFE）、2014年に欧州海洋漁業基金（EMFF）に変更されている。

	ESF	EAGFL 指導部門	EFRE	FIAF
目標1「後進地域の振興及び構造調整の促進」	○	○	○	
目標2「産業衰退により深刻な影響を被る地域の転換」	○		○	
目標3「長期的失業への対処および若者や労働市場から排除された人々の就業促進」	○			
目標4「産業変化や生産システムの変化に対する労働者の適応促進」	○			
目標5a「CAP改革の枠組の中で農業構造調整の加速」		○		○
目標5b「農山村地域振興および構造調整の促進」	○	○	○	
目標6「極度に人口密度の低い地域の振興及び構造調整の促進」	○	○	○	

れぞれで地域が指定されている¹⁰⁸。目標 5b の地域はオーストリア総面積の 60%を占め、大部分は山岳地域となっている (Hovorka 1998, 92)。

条件不利地域支払いは目標 5a の一部として行われており、同じく理事会規則 2328/91 で定められている生産の粗放化、生産転換、農家経営への投資、若年農業者の就業促進、その他の農業援助 (簿記導入、複数農場の共同活動など)、林業措置、職業訓練などと合わせ、間接的措置として実施された。また目標 5a では、直接的措置として、理事会規則 866/90 で定められている、農産物の加工・販売に関する部門別計画に基づく措置が行われた。

目標 1 のブルゲンラント州、目標 5b の各地域では、構造基金によって農山村政策が行われるが、執られる政策は資金の拠出元に応じて異なる。EAGFL 指導部門では農業部門の多角化・再構築・適応、EFRE では非農業部門の振興と多角化、ESF では人材育成と、それぞれ政策と基金が対応しており、各州政府はこれらを踏まえた実施計画を作成する必要がある¹⁰⁹。

そして、これらの取り組みを補完するものとして、共同体イニシアティブがある。共同体イニシアティブは、加盟国のイニシアティブで実施されるのではなく、欧州委員会のイニシアティブで定められた事業を指し、目標 1、5b、6 の地域で実施される。第 2 期では、13 の共同体イニシアティブがあったが、農業・農山村政策との関係では、LEADER 事業と INTERREG 事業がオーストリアで重視された。LEADER 事業は、地元住民や地元企業、会 (Verein)、自治体などからなる LAG (Lokale Aktionsgruppen) が実施主体となり、ボトムアップで行われる農山村地域活性化のための事業である¹¹⁰。INTERREG 事業は、国境

¹⁰⁸ 目標 1 は、NUTS II レベルの地域で、最近 3 年間の数値に基づき、1 人当たり GDP が共同体平均の 75%未満の地域が指定基準である。目標 5b は、1 人当たり GDP に基づき、社会・経済的発展の水準が低いことが基準であり、①農業従事者の高い割合、②農業所得の低水準、③低人口密度または深刻な人口減少傾向 (あるいは両方)、の 3 つのうち 2 つを満たすことが指定基準となっている。具体的な地域は、委員会決定 95/37/EG で定められている。なお、地域指定は目標 1、5b 以外にも、目標 2、6 で行われている。目標 2 は、NUTS III レベルと同一またはその一部で、①共同体平均よりも失業率が高い、②共同体平均よりも産業就業者割合が高い、③当該産業分野における減少、ことが指定基準となっている。具体的な地域は、委員会決定 95/47/EG で定められている。目標 6 は、ノルウェー、スウェーデン向けであるため省略する。Hovorka(1998)によると、指定を受けた地域が占める人口割合は、目標 1 は 3.5%、目標 2 は 8.2%、目標 5b は 29.2%である (Hovorka 1998, 110)。
¹⁰⁹ 地域政策の実行計画作成に関して、EU の規則などについてのガイドラインが必要であったため、山岳問題研究所が EU の地域政策に関するレポートを作成している。Pohl(1995a, b, c, d)を参照。

¹¹⁰ LEADER 事業は、1991 年に導入されており、第 1 期 LEADER I (1991 年～1993 年)、第 2 期 LEADER II (1994 年～1999 年)、第 3 期 LEADER+ (2000 年～2006 年)、第 4 期 LEADER axis (2007 年～2013 年)、第 5 期 LEADER/CLLD (2014 年～2020 年) と続いている。第 4 期からは、CAP 第 2 の柱の第 4 軸として位置づけ、農村振興政策の中で実施されている。2017 年 9 月 8 日に実施した BMLFUW へのヒアリングによると、オーストリアでは、2014 年～2020 年の LEADER で 77 の LAG があり、付加価値の増大、文化的・自然的遺産の復元や発展、公共の福祉にとって重要な機能や構造の強化、のために事業を

地域における協働、社会開発、アイデンティティの共有を促進するために実施された事業である¹¹¹。これらの政策の具体的な成果や課題については、本稿の主題ではないため、これ以上は論じないが、表 3-2 からは少なくともオーストリア全土で広くプロジェクトが実施されたことがわかる。

このように EU の農業・農山村政策は、CAP と地域政策の制度が一部重複し、関連しあいながら行われていた¹¹²。CAP は農家に対する政策が主であり、農産物価格支持や直接支払いなどで農家所得の維持向上に貢献したが、あくまでも農業分野に限定した政策である。他方、地域政策では農業以外の産業を含む形で政策が展開されており、地域格差の是正を目指して様々な取り組みがなされた。

アジェンダ 2000 では、CAP だけでなく、構造基金についても改革が行われており、7 つあった目標は 3 つに統合されている¹¹³。中でも目標 5a は、CAP 第 2 の柱である農村振興政策に組み込まれ、これまで複雑だった各種制度の体系的な整理がなされた。農村振興政策は、既存の政策の組換えに過ぎないという評価もあるが (Lowe et al.2002)、産業としての農業だけを対象とせず、地域としての農山村も政策の対象とすることで、総合的に農山村という空間を保とうとする仕組みを創出した点が重要である¹¹⁴。従来、地域政策で実施されていた政策を農村振興政策として第 2 の柱に位置づけ、第 1 の柱と第 2 の柱を補完的に運用する仕組みを作り出した点にアジェンダ 2000 の意義があると言える。しかし、後発地域に対しては、依然として構造基金を用いた支援体系となっており、農村振興政策と地域政策は分離したわけではなく、一部制度が重複しながら並存していた。

実施しているとのことであった。

¹¹¹ INTERREG 事業は、1990 年に導入されており、第 1 期 INTERREG I (1990 年～1993 年)、第 2 期 INTERREG II (1994 年～1999 年)、第 3 期 INTERREG III (2000 年～2006 年)、第 4 期 INTERREG IV (2007 年～2013 年)、第 5 期 INTERREG V (2014 年～2020 年) と続いている。INTERREG 事業の歴史的変遷や実績、課題などは清水(2016)が詳しい。

¹¹² 条件不利地域支払いと構造基金による農山村政策の違いについては、市田(2004)第 5 章でまとめられている。

¹¹³ 第 3 期構造基金プログラム (2000 年から 2006 年) の目標は次の通りである。目標 1 「後進地域の開発および構造調整の促進」(第 2 期の目標 1 と 6)、目標 2 「構造的困難に直面している地域の経済的・社会的転換支援」(第 2 期の目標 2 と 5b)、目標 3 「教育、訓練、雇用に関する政策やシステムの適応および現代化の支援」(第 2 期の目標 3 と 4) (理事会規則 1260/1999 第 1 条)。

¹¹⁴ アジェンダ 2000 を推し進めた中心的な人物が、フランツ・フィシュラー欧州委員 (農業担当) である。彼はチロル出身で、チロル農林会議所理事、オーストリア農林大臣の経験を有している。「フランツ・フィシュラーはアジェンダ 2000 と 2003 年の改革時に CAP の第 2 の柱を強化したが、それはオーストリアの農業と地域経済を支援する上で農村の発展は必須の事項であることを反映したものであった」(Cunha and Alan 2011、訳 p.26) と評されており、第 4 章で述べるヨーゼフ・リーグラのエコ社会的農業政策にも賛同していた。1996 年 11 月にはフィシュラー主導の下、アイルランドのコークで農村振興政策の必要性を論じるためのコーク会議が開催され、CAP 改革に向けた議論が行われた。コーク会議は多くの反発を受けることになり失敗に終わったが、アジェンダ 2000 における農村振興政策の確立につながった。

表 3-2 EAGFL に関する地域政策の支出（単位：百万シリング）

目 標	州・措置名	総支出額		支援者への支出額			プロジ ェクト 数
		合計	うち EAGFL	合計	うち EAGFL	うち BMLF	
1	ブルゲンラント	1,037	361	888	297	338	433
5 a	間接的措置	15,902	4,151	15,637	4,041	6,958	651
	直接的措置	3,257	1,451	2,260	972	773	
	合計	19,159	5,602	17,897	5,013	7,730	
5 b	ケルンテン	905	288	821	275	282	4,932
	ニーダーエスターライヒ	1,771	614	1,529	548	448	5,077
	オーバーエスターライヒ	1,520	569	1,543	604	564	3,251
	ザルツブルク	242	93	220	83	82	1,505
	シュタイアーマルク	1,294	494	1,222	466	453	5,344
	チロル	521	199	453	173	168	1,243
	フォアアールベルク	121	42	96	33	32	394
	合計	6,373	2,299	5,884	2,183	2,029	21,746
INTERREG II		106	53	65	31	15	311
LEADER II		292	146	220	111	62	1,206
合計		26,966	8,461	24,954	7,635	10,174	23,696

注：2000年12月31日時点

出所：BMLFUW, *Grüner Bericht 2000*, S.300 より作成

3.3.3 CAP と農村振興政策

EU では、1988年のドロール・パッケージ（財政改革）以降、多年度財政枠組みを採用しており、中期的な予算を組んだ上で財政支出がなされている。CAP の支出も同様で、農村振興政策の場合、2000年から2006年までの第1期、2007年から2013年までの第2期、2014年から2020年までの第3期で支出が行われている。

第1期は、農村振興政策が確立した時期で、農村振興政策の体系は理事会規則1257/1999において記述されている。具体的な措置として、①農業経営への投資（第4条～第7条）、②若年農業者支援（第8条）、③職業訓練（第9条）、④早期離農（第10条～第12条）、⑤条件不利地域および環境制約地域への措置（第13条～第21条）、⑥農業環境措置（第22条～第24条）、⑦農産物の加工・販売改善（第25条～第28条）、⑧林業（第29条～第32条）、⑨農山村地域の適応・振興促進（第33条）が規定されている。各加盟国は、2000年から2006年までの7年間の農村振興計画を作成し、欧州委員会の承認を得た上で

農村振興政策が行われる（第 41 条～第 42 条）。なお、委員会規則 1750/1999 では①～⑨の内容に対応する形で 22 の具体的な措置が明記され、2003 年 CAP 改革では理事会規則 1783/2003 にて 4 つの措置が追加された¹¹⁵。

オーストリアでは、上述した区分と対応させると、①投資助成、②定住支援、③職業訓練、⑤条件不利地域支払い、⑥農業環境プログラム、⑦加工・販売、⑧林業、⑨農山村地域の適応・振興、が理事会規則 1257/1999 に基づく農村振興政策として実施されており、④早期離農はオーストリアでは行われていない¹¹⁶。オーストリアでは農村振興政策の中でも、⑤条件不利地域支払いと⑥農業環境プログラムに力を入れており、2000 年から 2006 年までの支出割合では、前者が 26.1%、後者が 61.4%を占めている¹¹⁷。

農村振興政策の財源は、④早期離農措置、⑤条件不利地域政策、⑥農業環境措置、⑧植林措置（林業のうち第 31 条が相当）については、EAGFL 保証部門から支出される。それ以外の措置（①～③、⑦、⑨）については、基本的に EAGFL 保証部門から支出されるが、目標 1 の地域に限っては、EAGFL 指導部門から支出される（理事会規則 1257/1999 第 35 条）。EU の負担は最大 50%、下限は 25%であり、農業環境措置に関しては目標 1 の地域は 75%、それ以外は 50%となっている（理事会規則 1257/1999 第 47 条）。

なお、目標 1 の地域への支援は、構造基金から拠出され、構造基金の支出は最大 75%、下限 50%である（理事会規則 1260/1999 第 29 条）。オーストリアでは、ブルゲンラント州が目標 1 の地域であり、他の州と財源や財政負担割合が異なる制度となっていた。

第 2 期においては、理事会規則 1698/2005 で農村振興政策改革がなされ、既存の政策が 4 つの軸に分類された。すなわち、第 1 軸「農林業の競争力改善」（第 20 条～第 35 条）、第 2 軸「環境・景観改善」（第 36 条～第 51 条）、第 3 軸「農山村における生活の質および農山村経済の多様化」（第 52 条～第 60 条）、第 4 軸「LEADER」（第 61 条～第 65 条）

¹¹⁵ 委員会規則 1750/1999 での 22 措置は以下の通りである。(a)農業経営投資、(b)若者農業者のスタートアップ支援、(c)職業訓練、(d)早期離農、(e)条件不利地域および環境制約地域への措置、(f)農業環境措置、(g)農産物の加工・マーケティング改善、(h)農地への植林、(i)他の林業措置、(j)土地改良、(k)交換分合、(l)農場救済・農場経営サービスの設定、(m)高品質農産物の販売、(n)農山村経済・住民への基礎サービス、(o)村落改修・開発、遺跡の保護・保全、(p)農業活動および多様な活動や代替所得源を提供する農業に近い活動の多角化、(q)農業用水資源管理、(r)農業振興に関するインフラの発展・改善、(s)観光・工芸の振興、(t)農林業、景観管理に関する環境保護および動物福祉の改善、(u)自然災害によって被害を受けた農産物の回復、適切な保全手段の導入、(v)財務管理。理事会規則 1783/2003 では、基準適合措置（基準導入、助言）と食品の質措置（誘引支払い、情報提供や農産物促進）が導入された。

¹¹⁶ BMLFUW, *Grüner Bericht 2007*, S.105 より。

¹¹⁷ BMLFUW, *Grüner Bericht 2007*, S.105 によると、2000 年から 2006 年の総支出割合は、①投資助成は 4.2%、②定住支援は 1.3%、③職業訓練は 0.6%、⑤条件不利地域支払いは 26.1%、⑥農業環境プログラムは 61.4%、⑦加工・販売は 1.3%、⑧林業は 1.8%、⑨農山村地域の適応・振興は 3.3%となっている。

である¹¹⁸。条件不利地域支払いや農業環境支払いは第 2 軸に整理され、共同体イニシアティブとして行われていた LEADER 事業が第 4 軸として、CAP の枠組に組み込まれることになった。

財政支出に関しては、「農村振興に対する欧州農業農村振興基金 (ELER) の助成に関する 2005 年 9 月 20 日の理事会規則 1290/2005」で定められている。もともと CAP の支出は、EAGFL 保証部門が価格・所得政策、EAGFL 指導部門が農業構造政策に分けられていたが、第 1 期では EAGFL 保証部門が農政改革に密接な各種施策に、EAGFL 指導部門が後発地域の支援策に区別されていた (石井 2006, 97)。第 2 期では農村振興政策の予算枠組が整理され、EAGFL は廃止、新たに欧州農業保証基金 (EGFL) と欧州農業農村振興基金 (ELER) が創設された。EGFL が第 1 の柱を、ELER が第 2 の柱の支出を行うようになり、これまで複雑だった基金と施策の関係がわかりやすくなった。

財政負担については、第 1 の柱は EU が 100%負担するが、第 2 の柱の場合、負担率が軸ごとに定められており、第 1 軸と第 3 軸は上限 50% (目標¹¹⁹は 75%)、下限 20%、第 2 軸と第 4 軸は上限 55% (目標 1 は 80%)、下限 20%となっている (理事会規則 1698/2005 第 70 条)。さらに、財源分配率も定められており、第 1 軸と第 3 軸には最低 10%、第 2 軸は最低 25%、第 4 軸には最低 5%を割り当てる必要がある (理事会規則 1698/2005 第 17 条)。構造基金の支援対象地域に対しては、財政負担を緩和するための配慮がなされているが、財源については ELER に一本化されている。

オーストリアの場合、2007 年から 2013 年までの総支出割合は、第 1 の柱が 34.4%、第 2 の柱は 49.2%、その他が 16.3%を占める。第 2 の柱の内訳は、第 1 軸が 14.4%、第 2 軸が 75.1%、第 3 軸が 7.2%、第 4 軸が 0.9%、その他が 2.4%となっており、第 2 軸の中でも、条件不利地域支払い (24.7%) や農業環境支払い (49.1%) に多くの支出が充てられている

¹¹⁸ 第 2 期農村振興政策の内容については、農林中金総合研究所(2009)が詳しい。4 つの軸の下には、以下のような 13 の措置が列挙されている。第 1 軸(a)知識の促進と人的潜在力の改善を目的とする措置、(b)物理的潜在力の再編と振興、革新の促進を目的とする措置、(c)農業生産および農産物の質改善を目的とする措置、(d)チェコ、エストニア、キプロス、ラトビア、リトアニア、ハンガリー、マルタ、ポーランド、スロベニア、スロバキアに関する移行措置、第 2 軸(a)農地の持続可能な利用を狙いとする措置、(b)森林地の持続可能な利用を狙いとする措置、第 3 軸(a)農村経済を多様化する措置、(b)農村地域における生活の質を改善する措置、(c)第 3 軸の領域で活動する経済主体のための訓練および情報措置、(d)地域振興戦略の実行を目的とする技能習得および活性化措置、第 4 軸(a)第 1 軸～第 3 軸のうち 1 つもしくはそれ以上の目標の達成を目的とする地域振興戦略 (第 62 条第 1 項(a)) の実行、(b)(a)で選択された目標を改善するための協同プロジェクトの実行、(c)LAG の運営、第 59 条で言及した技能習得および地域活性化。

¹¹⁹ 第 4 期構造基金プログラム (2007 年から 2013 年) では、目標 1 を収斂と定めている (理事会規則 1083/2006 第 5 条)。目標 1 は、EU 平均に収斂させるために、1 人当たり GDP が EU25 カ国平均の 75%未満の加盟国および NUTS II レベルの地域を支援するものである。中東欧 10 カ国の加盟によって EU の 1 人当たり GDP の平均値が下がったことから、経過措置として 2013 年までは EU15 カ国平均 75%未満の 16 地域も支援対象となる (清水 2016)。ブルゲンラント州は経過措置の対象地域として指定されている。

120. 第1期と同じく、オーストリアの農村振興政策においては、条件不利地域支払いと農業環境支払いを重視していることがわかる。

第3期は、第1の柱の改革と併せて行われ、EU規則1305/2013で農村振興政策の改革がなされた¹²¹。このCAP2013年改革では、農村振興政策がEUの地域政策と共通の制度に統合されたことが大きな特徴である。つまり、農村振興政策を賄うELERと、EFRE、ESF、結束基金、EMFFが統合的に用いられることとなり、5基金を称して、欧州構造投資基金（ESI基金）となった。基本的な諸規定は全基金共通のものとなり、農村振興政策は地域政策と共通の制度に組み込まれた（平澤2015）。

第2期では4つの軸に政策が分類されていたが、第3期では軸による分類は廃止され、6つの優先事項に対応する形で政策が分類された。具体的には、優先事項1「農林業・農山村地域の知識移転および革新の促進」、優先事項2「農場存続とあらゆる地域におけるあらゆる種類の農業の競争力向上、および革新的な農業技術と持続可能な森林管理の促進」、優先事項3「加工・販売を含むフードチェーン組織、動物福祉、農業のリスク管理の促進」、優先事項4「農林業に関わる生態系の復元・保存・増進」、優先事項5「農業・食品・林業部門における資源効率促進、低炭素および気候変動対応経済への移行支援」、優先事項6「農山村地域における社会的包摂・貧困削減・経済発展の促進」（第5条）である。条件不利地域政策¹²²、農業環境政策は優先事項4および5に対応している（付属書VI）。

財政負担の割合は、第1の柱がEU100%負担は変わらず、第2の柱の負担割合には変更がみられる。(a)低開発地域¹²³、最遠隔地域、エーゲ海諸島は85%、(b)1人当たりGDPが2007年から2013年の期間EU25カ国平均の75%未満だったが、現在EU27カ国平均の75%以上の地域は75%、(c)上記(b)以外の移行地域¹²⁴は63%、(d)その他の地域は53%となっており、下限は20%である（第59条3項）。ブルゲンラント州は移行地域に指定されているため(c)に相当し、それ以外の州は(d)となる。この第3期の制度枠組で、現行の農村振興政策は運営されている。

農村振興政策の大きな特徴は、EU財政が100%負担する第1の柱とは異なり、加盟国の自国財政も用いて政策が行われる点にある。また、政策の内容は加盟国が作成した農村振興プログラムに基づいて実施されている。財政負担と政策の内容で加盟国の意思決定が反

¹²⁰ 農業経済研究所HP掲載のBMLFUW, *Grüner Bericht 2014*, 表5.1.4より計算した。

¹²¹ 価格・所得政策（第1の柱）の改革は、1992年改革（マクシャリー改革）、1999年改革（アジェンダ2000）、2003年改革（フィシュラー改革）、2008年改革（ヘルスチェック）を経て、2013年改革に連なる。

¹²² 条件不利地域支払いは第31条、第32条で定められているが、名称は自然的制約およびその他の特定の制約に直面している地域への支払いとなっている。

¹²³ 低開発地域は、1人当たりGDPがEU27カ国平均の75%未満の地域を指す（EU規則1303/2013第90条第2項）。

¹²⁴ 移行地域は、1人当たりGDPがEU27カ国平均の75%から90%の間の地域を指す（EU規則1303/2013第90条第2項）。なお、1人当たりGDPがEU27カ国平均の90%以上の地域は先進地域と定義される（EU規則1303/2013第90条第2項）。

映されるようになっているのである。EU 全体で共通のルールは定めているものの、具体的な制度設計に際しては加盟国の裁量に依存しており、“共通”農業政策ではあるものの、国や地域の実情に応じた政策を展開できる余地が残されている。特に 1992 年改革では、加盟国は直接支払いの運用に関する裁量を求めたこともあり、これ以降“共通”農業政策の非共通化の進展（CAP の再国別化）が生じている¹²⁵。加盟国の裁量は、CAP 改革の度に拡大する傾向にあり、自国の実情に応じた政策がそれぞれの国で行われている。

オーストリアの直接支払いに関する財政負担割合を表 3-3 に整理した。条件不利地域支払い、農業環境支払いは自国財政も用いるため、財政が貧しい国は第 1 の柱に注力する傾向にある。

例えば、EU 全体とオーストリアの CAP 支出割合を比較すると、2000 年においては、EU 全体が第 1 の柱に 84%、第 2 の柱に 16%の支出割合だが、オーストリアでは第 1 の柱に 43%、第 2 の柱に 57%の支出割合となっている。2015 年の数値をみても、EU 全体で第 1 の柱は 79%、第 2 の柱は 21%だが、オーストリアは第 1 の柱 42%、第 2 の柱 58%となっている¹²⁶。一貫して第 1 の柱よりも第 2 の柱に予算を割いていることがわかる。農業・農山村政策への予算配分が、各国で異なるのは当然のことだが、オーストリアにおいては第 2 の柱に力点を置いている。

表 3-3 直接支払いの財政負担割合

	1995～1999	2000～2006	2007～2013	2014～2020
所得補填 (第 1 の柱)	EAGFL 保証部 門から EU100%	EAGFL 保証部 門から EU100%	EGFL から EU100%	EGFL から EU100%
条件不利地 域支払い (第 2 の柱)	EAGFL 指導部 門から EU25%	EAGFL 保証部 門から EU50% (ブルゲンラン トは EAGFL 指 導 部 門 から 75%)	ELER から EU55% (ブルゲンラン トは 80%)	ELER から EU53% (ブルゲンラン トは 63%)
農業環境支 払い (第 2 の柱)	EAGFL 保証部 門から EU50% (ブルゲンラン トは 75%)	EAGFL 保証部 門から EU50% (ブルゲンラン トは 75%)	ELER から EU55% (ブルゲンラン トは 80%)	ELER から EU53% (ブルゲンラン トは 63%)

出所：各規則に基づき作成

¹²⁵ CAP の再国別化については、豊(2016)を参照。再国別化は補完性原理によって正当化され、理事会規則 1257/1999 においても農村振興政策は補完性原理に従うべきだと記されている（理事会規則 1257/1999 前文（14））。

¹²⁶ BMLFUW, *Grüner Bericht 2000*, S.35、BMLFUW, *Grüner Bericht 2015*, S.139、BMLFUW, *Grüner Bericht 2016*, S.201。

表 3-4 CAP 支出額の推移 (単位：百万ユーロ、カッコ内%)

	第1の柱	第2の柱	うち条件不利地域支払い		うち ÖPUL	その他	合計
1995	576.3 (21)	774.9 (28)	211.5 (8)	527.6 (19)		1,388.9 (51)	2,740.1 (100)
1996	620.1 (27)	981.1 (42)	206.3 (9)	593.7 (26)		719.7 (31)	2,320.8 (100)
1997	605.6 (28)	916.0 (43)	208.4 (10)	525.9 (25)		606.7 (29)	2,128.3 (100)
1998	623.7 (30)	942.2 (46)	207.2 (10)	548.6 (27)		497.8 (24)	2,063.7 (100)
1999	618.7 (32)	920.0 (47)	205.8 (11)	552.1 (28)		401.4 (21)	1,940.1 (100)
2000	674.5 (35)	889.5 (46)	200.7 (10)	543.4 (28)		351.6 (18)	1,915.6 (100)
2001	699.6 (32)	1,055.6 (49)	281.8 (13)	584.1 (27)		403.0 (19)	2,158.1 (100)
2002	720.5 (34)	1,000.9 (47)	282.8 (13)	606.8 (29)		398.8 (19)	2,120.2 (100)
2003	708.0 (33)	1,057.8 (49)	281.5 (13)	629.0 (29)		388.5 (18)	2,154.3 (100)
2004	766.4 (35)	1,093.6 (50)	281.6 (13)	642.7 (29)		344.4 (16)	2,204.4 (100)
2005	797.1 (35)	1,093.1 (49)	276.0 (12)	653.7 (29)		356.5 (16)	2,246.7 (100)
2006	820.5 (35)	1,149.8 (49)	276.2 (12)	643.4 (28)		361.9 (16)	2,332.2 (100)
2007	753.9 (37)	922.4 (45)	273.7 (13)	505.0 (25)		374.3 (18)	2,050.6 (100)
2008	761.6 (34)	1,071.3 (48)	272.3 (12)	514.7 (23)		384.8 (17)	2,217.8 (100)
2009	781.1 (34)	1,150.6 (50)	269.7 (12)	541.7 (23)		388.7 (17)	2,320.4 (100)
2010	778.6 (34)	1,162.9 (50)	268.5 (12)	549.2 (24)		377.1 (16)	2,318.6 (100)
2011	754.5 (33)	1,142.2 (51)	266.0 (12)	546.7 (24)		360.4 (16)	2,257.0 (100)
2012	752.4 (34)	1,088.2 (50)	263.5 (12)	540.8 (25)		353.0 (16)	2,193.6 (100)
2013	733.5 (35)	1,055.3 (51)	261.1 (13)	528.9 (26)		284.0 (14)	2,072.8 (100)
2014	724.1 (35)	1,018.4 (49)	257.4 (12)	502.9 (24)		321.4 (16)	2,063.8 (100)
2015	693.6 (36)	961.2 (50)	252.6 (13)	382.7 (20)		279.2 (14)	1,934.0 (100)

注：2000年以前は、第1の柱、第2の柱に相当するものを BMLFUW で区分

出所：BMLFUW, *Grüner Bericht 2016* より作成

3.4 条件不利地域支払いの制度

3.4.1 EU の条件不利地域支払いと山岳農家補助金

EU の条件不利地域支払いは、「山岳・丘陵地域および条件不利地域の農業に関する 1975 年 4 月 28 日の理事会指令 (75/268/EWG)」に端を発する。1973 年のイギリス EC 加盟にあたり、イギリスで行われていた条件不利地域政策を CAP に加えるよう主張したことが導入のきっかけである。理事会指令 75/268/EWG 第 1 条では、条件不利地域政策の目的として、①農業継続の保障、②最低限の人口水準の維持、③景観の保全が挙げられており、条件不利地域における農家の定住を支援することで、地域と環境を維持することが目指されている。具体的な支援政策の制度設計に際し、制度の大枠は EU 全体で定められているが、詳細は各国に委ねられている。

オーストリアでは、EU の条件不利地域支払いが 1995 年以降導入されているが、山岳農家補助金と比べるとオーストリアにとっては望ましいものとはいえなかった。EU 加盟以前

に行われていた山岳農家補助金は、①経営所得の考慮、②自然的・経済的営農困難度による区分、③専業・兼業対等、④生産中立的、⑤経営管理自由、⑥通年居住義務が特徴であった。では、これらの特徴はどう変化したのだろうか。

1995年当時の条件不利地域支払いは、理事会規則 2328/91 に基づき、次の条件を満たすように支払われる。支払い対象は、少なくとも 3ha の農地を有し、最初の支払い以降少なくとも 5 年間の農業継続を行う農家である。具体的な支払額は、加盟国ごとに定められた支払い単価に応じて支払われ、家畜頭数や家畜種類、農地面積を用いて算出される。家畜飼養の場合とそれ以外の場合で条件が異なっており、家畜、すなわち牛、馬、ヤギ、羊を飼養している場合、6 ヶ月以上の馬は 1.00、6 ヶ月以上 2 歳までの馬は 0.60、2 歳以上の牛は 1.00、ヤギや羊は 0.15 と換算し、大家畜単位 (GVE) が計算される。支払いは GVE または家畜の飼料面積に応じてなされるが、下限と上限が定められている。支払い額の下限は、20.3ECU/GVE (または ECU/ha)¹²⁷、支払い額の上限は、通常 150ECU/GVE (または ECU/ha)、そして恒久的に自然条件の厳しいところでは 180ECU/GVE (または ECU/ha) となっている¹²⁸。過放牧による環境破壊を避けるため、家畜飼養密度 1.4GVE/ha 以上については支払い対象外となる¹²⁹。経営当たりの助成対象上限は 120GVE または 120ha であり、60GVE または 60ha までは全額支払われるが、それ以降の支払額は半額になる。牛、馬、ヤギ、羊以外の飼養、生産の場合は、農地面積から家畜放牧地などの面積を引いた面積に応じて支払いがなされる¹³⁰。

オーストリアの場合、条件不利地域支払いの単価は表 3-5 のように定められている。条件不利地域に指定された地域内の農家は、加盟以前に用いていた困難度区分に応じて支払額が決まる¹³¹。困難度が付与されない農家であっても、条件不利地域内であれば基本カテゴリーに位置付けられ、支払いを受けられるが、困難度が付与されていたとしても条件不利地域外の農家は、支払いが行われない。なお、カテゴリー 4 の支払額 2,412 シリングは、180ECU に相当し、理事会規則 2328/91 で定められた上限額の数値に対応する¹³²。

¹²⁷ ECU は European Currency Unit (欧州通貨単位) の略で、加盟国通貨の加重平均によるバスケット通貨である。

¹²⁸ 理事会規則 2328/91 第 19 条では、通常は 102ECU/GVE (または ECU/ha)、恒久的に自然条件の厳しいところは 121.5ECU/GVE (または ECU/ha) が、条件不利地域支払いの上限であったが、その後、次のように改正されている (単位は、ECU/GVE または ECU/ha。通常、恒久的に自然条件の厳しいところの順)。委員会規則 870/93 で 123、146.2、委員会規則 2631/94 で 124、148、理事会規則 2843/94 で 150、180。その後、理事会規則 950/97 に理事会規則 2328/91 は取って代わられたが、数値は変更されていない。

¹²⁹ この規定は、委員会規則 3808/89 にて導入された。

¹³⁰ 具体的には、①小麦の作付面積、②0.5ha 以上のリンゴ、ナシ、モモの面積、③ワイン、甜菜、集約的作物栽培の面積が相当する (理事会規則 2328/91 第 19 条)。

¹³¹ 困難度ゾーン (Erschwerniszone) から、困難度カテゴリー (Erschwerniskategorie) と表記されるようになったが、変更は名称のみである。基本カテゴリーは、困難度の付与されない農家を意味する。

¹³² *Grüner Bericht 1995*, S. 156 によると、1ECU は 13.4020 シリングとなっている。

一例として、家畜の飼料地域が 10ha、その他の土地利用が 5ha、16GVE の農家の場合、条件不利地域支払い額は次のようになる¹³³。この農家の家畜飼養密度 (GVE/ha) は 1.6 だが、支払いの対象は 1.4GVE/ha までとなるため、家畜飼養の部分については、14 助成単位 (Fördereinheit) である。家畜飼養以外の部分については、5 助成単位となり、合わせて 19 助成単位となる。この農家がカテゴリー4 の場合は、 $2,412 \times 19 = 21,708$ シリング、基本カテゴリーの場合は、 $1,000 \times 19 = 19,000$ シリングが支払われる。

制度的には、農家の受給額が最大となるのは、表 3-5 で定められている家畜飼養密度 (GVE/ha) の上限値の時である。そのため、困難度の低いところでは、家畜飼養密度を上限値まで上げるインセンティブがあるが、困難度の高いところ、特にカテゴリー4 は家畜飼養密度の上限が 1.00 のため、そのようなインセンティブは生じない。

経営当たりの助成対象上限は 120GVE または 120ha と定められているが、オーストリアでは 90GVE または 90ha が上限である。規模が大きくなるにつれて、支払額は減額するようになっており、カテゴリーが低い農家ほど減額の幅は大きい (表 3-6)。減額調整のことをモジュレーションと言うが、第 4 章で論じる農業環境支払いにおいてもモジュレーションが導入されている。

表 3-7 は、1993 年に山岳農家補助金を受給していた農家が、1995 年の条件不利地域支払いに制度が代わり、どう受給額が変化したかを示している。カテゴリー4 や 3 の条件不利な地域の受給額が下がっていること、条件のいいところでの受給額が増加していること、FEW が増加するほど多く受給できるようになっていることがわかる。

表 3-5 EU 加盟時の条件不利地域支払い

	GVE または ha 当たり 支払額 (単位: シ リング)	GVE/ha の上限
カテゴリー4	2,412	1.00
カテゴリー3	2,100	1.15
カテゴリー2	1,700	1.40
カテゴリー1	1,300	1.40
基本カテゴリー	1,000	1.40

出所: BMLF, *Grüner Bericht 1995*, S.156

¹³³ 農家の数値例については、Salzer(2009)S.11 を参考にした。

表 3-6 条件不利地域支払いの減額割合（単位：％）

GVE または ha	カテゴリー4	カテゴリー3	カテゴリー2	カテゴリー1	基本カテゴリー
30.00 まで	100	100	100	100	100
30.01-40.00	100	100	100	100	75
40.01-50.00	100	100	75	75	50
50.01-60.00	75	75	50	50	27.5
60.01-70.00	50	50	25	25	27.5
70.01-90.00	25	25	25	25	27.5

出所：BMLF, *Grüner Bericht 1995*, S.157

表 3-7 山岳農家補助金（1993 年）と条件不利地域支払い（1995 年）の受給額の違い（10 助成単位の農家）

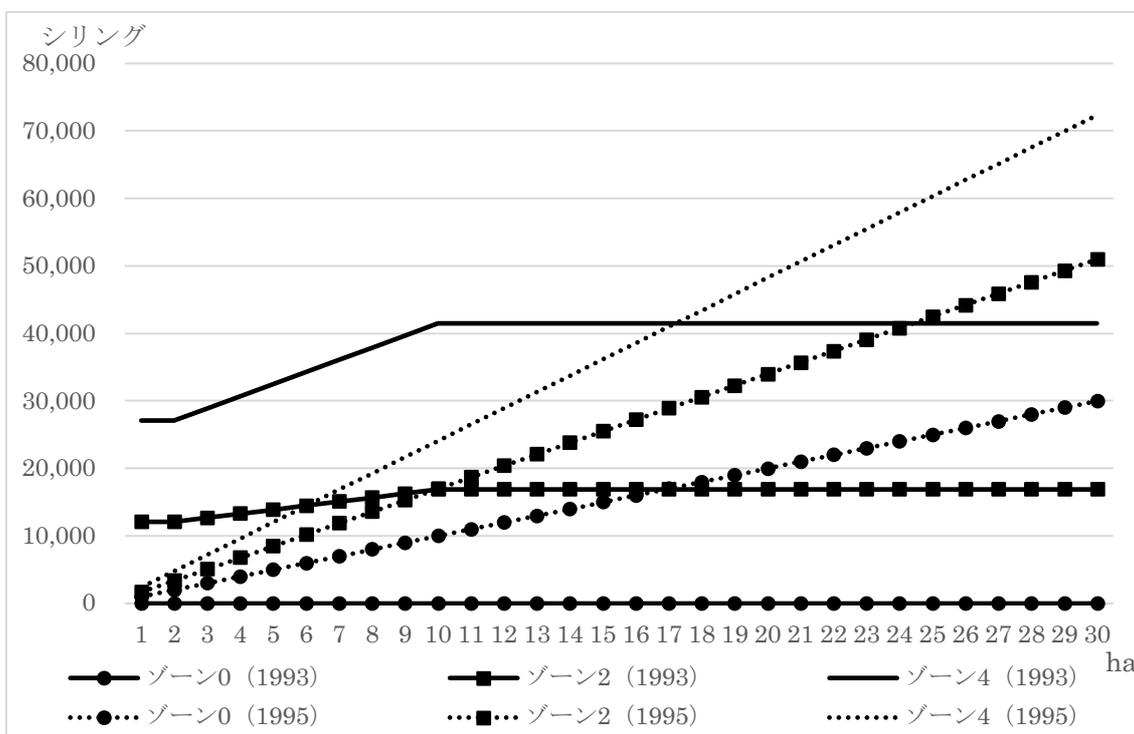
FEW	カテゴリー4	カテゴリー3	カテゴリー2	カテゴリー1	基本カテゴリー
7 万まで	-17,380	-8,100	100	1,800	10,000
7 万超～13 万	-11,080	-2,800	4,600	3,800	10,000
13 万超～23 万	-5,880	400	6,900	3,800	10,000
23 万超～33 万	-3,880	2,400	7,700	6,800	10,000
33 万超～40 万	4,420	9,200	9,900	7,800	10,000

出所：Hovorka(1996) S.178 に加筆

表 3-7 では 10ha（助成単位）の農家を想定しているが、仮に 30ha や 50ha と大規模な農家の場合、山岳農家補助金と条件不利地域支払いの差額は増大する。なぜなら、条件不利地域支払いは面積当たりの支払いのため、大規模農家ほど受給額が増えるが、山岳農家補助金は基礎額支払いが支払いの中心で、面積支払いの適用範囲も制限されているからである。図 3-2 で示したように、条件不利地域支払いは線形的に増加するが、山岳農家補助金は面積支払いに上限を設けているため、大規模農家であっても受給額は増加しない。

また、支払いに際しては、FEW による区分がなされないため、経営の良好な農家も支払いの対象となるとともに、山岳農家補助金では対象外だった法人が支払い対象となっている。

図 3-2 山岳農家補助金（1993 年）と条件不利地域支払い（1995 年）の受給額の違い



注：農家の FEW は 7 万以下、条件不利地域支払いの助成単位は ha として計算

出所：筆者作成

山岳農家補助金との対比で、EU の条件不利地域支払いの特徴をまとめると、①経営所得は考慮されない、②地域指定による区分、③専業・兼業は対等だが、法人も支払い対象、④家畜頭数や農地面積に基づいて支払われるため、生産刺激的、⑤経営管理自由（後にクロスコンプライアンスの導入）、⑥通年居住義務はないが、受給以降少なくとも 5 年間の農業継続、となる。

条件不利地域支払いの導入によって、これまで山岳農家補助金を受給していた農家の中には、受給額が増加するものもいる一方で、受給額の減少または受給資格を失うものも現れている。受給資格を失う理由は、第 1 に支払いの対象者が農家指定から地域指定となったからである。EU の条件不利地域の指定は、標高や傾斜度に基づく地域指定でなされているが、オーストリアの場合、農家ごとに算出した自然的・経済的営農困難度に基づいて山岳農家を指定していた。困難度を付与された農家が山岳農家であり、山岳農家の存在する地域が山岳地域であった。農家指定から地域指定となることで、従来の制度から外れる農家が現れるとともに、制度の外にいた農家も支払いの対象となっている。第 2 に受給下限が 2ha から 3ha となったことで受給資格を失う農家が出てきた。EU の条件不利地域支払いでは、理事会指令 75/268/EWG 第 6 条で受給対象を 3ha 以上に定めて以来、3ha 以上の

農家を支援対象としている。理事会規則 797/85/EWG において、零細経営への配慮から一部の地域では 2ha に下限を引き下げているが、オーストリアには適用されていない。山岳農家補助金の受給下限は 2ha で、0.5～1.99ha の農家も 3RGVE であれば受給資格を有していたこともあり、零細な農家が支払いの対象外となった。

そのため、受給資格を失う農家、受給額が減額される農家のために、1995 年から 2004 年までの 10 年間、国家補助 (National Beihilfe) (維持規定 (Wahrungsregelung)) として、1993 年の支払額との差額が補填されている。1997 年時点では、条件不利地域支払いの受給者 12 万 4,350 経営のうち、国家補助のみの受給者は 2 万 1,449 経営、条件不利地域支払いと国家補助両方の受給者 (受給額の減額者に当たる) は 2 万 0,095 経営となっており、約 3 割が国家補助の対象となっている¹³⁴。

3.4.2 オーストリア的な条件不利地域支払いの制度

条件不利地域支払いの制度が大きく変わるのは、アジェンダ 2000 において、農村振興政策が強化され、第 2 の柱として確立したときからである。オーストリアは他の加盟国に先駆けて、1999 年 9 月 1 日に EU 委員会にオーストリア農村振興プログラム¹³⁵を提出し、2000 年 7 月 14 日に承認された。このプログラムの中で、オーストリアは従前の山岳農家補助金に近づけるような形で、条件不利地域支払いの制度を変更している。具体的な変更点は、1995 年からの受給下限 3ha を 2ha に引き下げたこと、個別農家ごとの困難度得点 (後述) に応じた支払いを行うようになったこと、基礎額支払いを導入したこと、頭数支払い・面積支払いから面積支払いに統一したことなどが指摘されている¹³⁶。

農村振興政策は、多年度財政枠組みに併せて実施されており、アジェンダ 2000 後の 2000 年から 2006 年が第 1 期、2005 年の農村振興政策改革後の 2007 年から 2013 年が第 2 期、2013 年 CAP 改革後の 2014 年から 2020 年が第 3 期となる¹³⁷。移行期間があるため、多年度財政枠組みの時期とは必ずしも一致しないが、オーストリアの条件不利地域支払いは、

¹³⁴ BMLF, *Grüner Bericht 1996*, S. 263 より。

¹³⁵ BMLFUW, *Grüner Bericht 2002*, S. 25-26 によると、各加盟国は、理事会規則 1257/1999 第 41 条に基づき、農村振興プログラムを作成する。農村振興プログラムは、水平プログラムと地域プログラムの 2 つがある。前者は一国で同一のプログラムを行うもので、フランス、ギリシャ、アイルランド、オランダ、オーストリアが当たる。後者は、大部分は共通しているが、ドイツのように連邦州ごと、スペイン、イタリア、イギリスなどのように県や地域ごとに異なるプログラムとなっている。

¹³⁶ 日本語文献では松田(2000)、糊澤(2002)が、ドイツ語文献で Hovorka(2004)、Salzer (2009)が詳しい。

¹³⁷ 農村振興政策は、事前評価、中間評価、事後評価が行われることになっており、オーストリアにおいても連邦政府や山岳問題研究所などが報告書を出している。農村振興政策のうち、第 1 期の事後評価報告書として BMLFUW(2008)、第 2 期の事後評価報告書として BMLFUW(2016a, b)がある。

1995年から2000年までの第1期、2001年から2006年までの第2期、2007年から2014年までの第3期、2015年以降の第4期に大別される。

現在、オーストリアで行われている条件不利地域支払いは、農村振興政策第3期の枠組で実施されており、2015年には大きな制度変更が加えられている。以下では現行の第4期条件不利地域支払いを取り上げ、制度を概観する¹³⁸。

オーストリアでは、個別農家ごとに自然的・経済的営農困難度を評価した上で、山岳農家補助金が支払われていたが、現在でもそれを踏襲している。ただし、自然的・経済的営農困難度は、困難度得点システム（Erschwernispunktesystem）としてリニューアルしている。

EU加盟以前から用いられていた山岳農業経営台帳は、2001年に制度変更が行われ、内的交通条件（最大320点）、外的交通条件（最大100点）、気候・土壌（最大150点）の3つの基準によって困難度が評価されることになった¹³⁹。この新しいシステムの基本的な特徴として、①困難度の多様性の把握、②客観的な障害の考慮、③実用的で有意義な基準の採用、④一貫性、比較可能性、透明性、追跡可能性の確保、⑤更新可能な管理指標の利用、が挙げられており（Tamme et al 2002, 10）、個々農家の経営に影響を与える障害の情報がよりわかりやすく提示されている。こうして、農家ごとに付与された山岳農業経営台帳得点（BHK-Punkte）に基づいて、2001年以降、条件不利地域支払いの支払額が決められていた。

ただし、2014年の欧州委員会における承認過程で、困難度評価における自然的困難度の調整を要求されたことを受け、いくつかの外的交通条件の基準の削除を迫られることとなった。そのため、内的交通条件、外的交通条件、気候・土壌の3基準から、地形、気候・土壌という新たな2基準での評価に制度変更がなされている。2014年までに、山岳農家の困難度の再評価が行われ、併せて非山岳農家についても評価されることとなった。そのため、山岳農業経営台帳得点という用語では誤解が生じるため、2015年からは単純に困難度得点（Erschwernispunkte: 以下、EP）という名称が用いられている¹⁴⁰。

¹³⁸ 現行の農村振興政策第3期の制度については、平澤(2015)を参照。欧州議会および理事会規則1305/2013第5条では、農村振興に関する6つの優先事項が定められている。うち、オーストリアの条件不利地域支払いは、優先事項2「農場存続とあらゆる地域におけるあらゆる種類の農業の競争力向上、および革新的な農業技術と持続可能な森林管理の促進」の(a)「あらゆる農場の経済的パフォーマンスの改善、および特に市場参加と農業多様化の観点から農場の再編・近代化」、および4「農林業に関わる生態系の復元・保存・増進」の(a)「Natura2000地域、自然的制約またはその他の特定の制約に直面している地域における生物多様性、および高い自然的価値を有する農業、ヨーロッパ的景観、の復元・保存・増進」、(c)「土壌侵食防止と土壌管理改善」が目標とされている。

¹³⁹ 最大570点であり、1点から90点がグループ1、91点から180点がグループ2、181点から270点がグループ3、271点以上がグループ4となっていた。具体的な点数の詳細については、Tamme et al (2002) S.29を参照。邦文では松田(2004)第5章補論が詳しい。

¹⁴⁰ BMLFUW, *Grüner Bericht 2015*, S.74より。

表 3-8 困難度得点の内訳

困難度得点 (EP)					
A	地形	最大値	B	気候と土壌	最大値
1	傾斜度	280	1	極限状況	10
2	分散圃場	30	2	農場の気象値	60
3	伝統的な移動放牧	10	3	農場の高度	50
4	農場へのアクセス	25	4	土壌気候指数 (BKZ)	60
5	道路の維持管理	15		小計	180
	小計	360		合計	540

出所：BMLFUW, *Grüner Bericht 2015*, S.74 より作成

現在、EPは最大540点であり（表3-8）、5点から90点がグループ1、91点から180点がグループ2、181点から270点がグループ3、271点以上がグループ4になる。なお、EPが付与されない農家、EPが5点未満の農家、土壌気候指数（Bodenklimazahl: BKZ）¹⁴¹が45超の農家は、グループ0とされる。

条件不利地域支払いの対象となる農家は、少なくとも2haの農地を有する農家で、ここでの農地には、耕地、永年草地・永年放牧地、多年生栽培・特殊栽培、アルム飼料地域（Almfutterflächen）、共同放牧地が該当する¹⁴²。農業生産の行われていない土地（ÖPULにおける生物多様性地域や自然保全地域は除く）や、クリスマスツリー栽培（Christbaumkulturen）、一時的に農業生産に関わっていない土地などは支払いの対象とはならない。なお、アルムや共同放牧地は、第1章でも述べたように、個人所有、農業共同体所有、用役権アルム、その他の共同体アルムに分けられ、複数で利用・管理を行う場合がある。これらも条件不利地域支払いの対象農地に含まれている¹⁴³。

具体的な支払額の算定にあたっては、先述したEPに加えて、RGVE（Raufutterverzehrende Großvieheinheiten: 粗飼料消費大家畜単位）も用いられる。RGVEは家畜ごとに定められており、例えば、生後半年未満の牛は0.40RGVE、半年から

¹⁴¹ 土壌気候指数は、1から100の比率で示されるもので、オーストリアで最も収益性の高い農地を100としている。EPは、10までが60、10超～35が60-2.4×(BKZ-10)、35超は0として算出される。

¹⁴² 略式記号では、耕地はA、永年草地・永年放牧地はG、多年生栽培・特殊栽培で特殊栽培はS、ワイン栽培はWIもしくはWT、アルム飼料地域はL、共同放牧地はDと表記される。

¹⁴³ アルムや共同放牧地の管理者や代表者は、eAMA（AMAのインターネットサービスポータルサイト）を通じて、データの変更や申請などをしなければならないことになっている。詳細は、AMA(2015b)を参照。

2年未満の牛は0.60RGVE、2年からは1.00RGVEと換算する。家畜を共通の尺度で表し、最終的に0.3RGVE/ha以上の農家が家畜所有、0.3RGVE/ha未満の農家は非家畜所有とみなされる。実際に家畜を所有していたとしても、RGVE/haによっては、非家畜所有として制度上は扱われる¹⁴⁴。

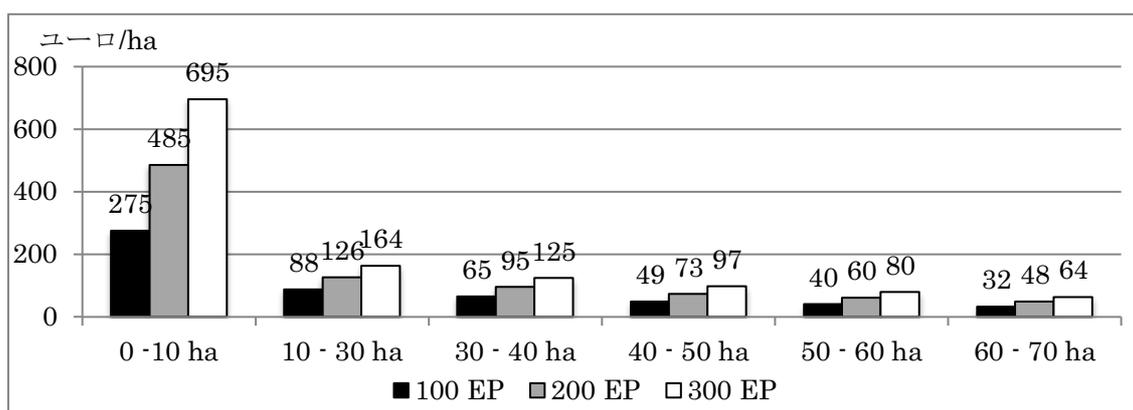
具体的な支払計算式をみると、非家畜所有よりも家畜所有の場合に多く支払われるが、どちらも支払いの上限は70haである(表3-9)。EPにかける係数を段階的に調整しており、小規模農家ほど面積当たりの受給額が高くなるような制度設計を行っている。なお、グループ0に区分されている農家は、上限を70haとし、「25ユーロ/ha×面積」で計算される。

表3-9 家畜所有・非家畜所有ごとの支払計算式の違い

面積	家畜所有	非家畜所有
0～10 ha	2.10 € × EP + 65 €	0.70 € × EP + 40 €
10～30 ha	0.38 € × EP + 50 €	0.30 € × EP + 35 €
30～40 ha	0.30 € × EP + 35 €	0.25 € × EP + 25 €
40～50 ha	0.24 € × EP + 25 €	0.20 € × EP + 20 €
50～60 ha	0.20 € × EP + 20 €	0.16 € × EP + 15 €
60～70 ha	0.16 € × EP + 16 €	0.12 € × EP + 10 €
70 ha～	0 €	0 €

出所：AMA(2015)より作成

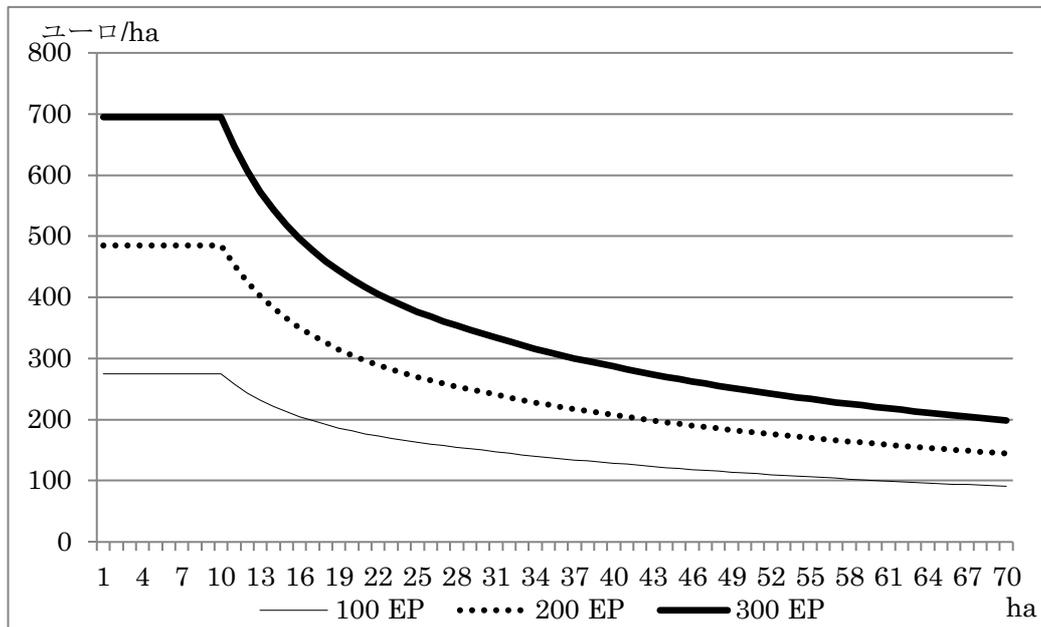
図3-3 困難度得点に応じた受給額(ユーロ/ha)の違い(家畜所有の場合)



出所：BMLFUW 提供資料より作成

¹⁴⁴ ここでの家畜には、牛、羊、ヤギ、馬、ポニー、ロバ、シカ、ラマなどが該当する。2016年2月29日に実施したBMLFUWへのヒアリングによると、豚や鶏は条件の良いところで飼われているため、このカテゴリーには含まれていないとのことだった。

図 3-4 困難度得点に応じた面積当たり受給額（ユーロ/ha）の違い（家畜所有の場合）



出所：BMLFUW 提供資料より作成

例えば家畜所有で、EP が 200、18ha の農家の場合、受給額は次の通りとなる¹⁴⁵。

$$\begin{aligned}
 & (2.10 \times 200 + 65) \times 10 + (0.38 \times 200 + 50) \times 8 \\
 & = 485 \times 10 + 126 \times 8 \\
 & = 5,858
 \end{aligned}$$

この表 3-9 から、EP が 100、200、300 の場合における受給額（ユーロ/ha）を示したものが、図 3-3 である。先ほどの例と同じく、EP が 200、18ha の農家は、 $485 \times 10 + 126 \times 8 = 5,858$ ユーロ、と計算できる。更にユーロ/ha 当たりの受給額を図示したものが図 3-4 であり、EP が高いほど多く受給できるような制度設計を行っていることがわかる。面積ごとに支払い計算式を変える仕組みは、この第 4 期条件不利地域支払いで導入されたものであり、より制度を精緻化することで、小規模農家かつ営農困難度の高い農家を支援する体制を強化しているのである。

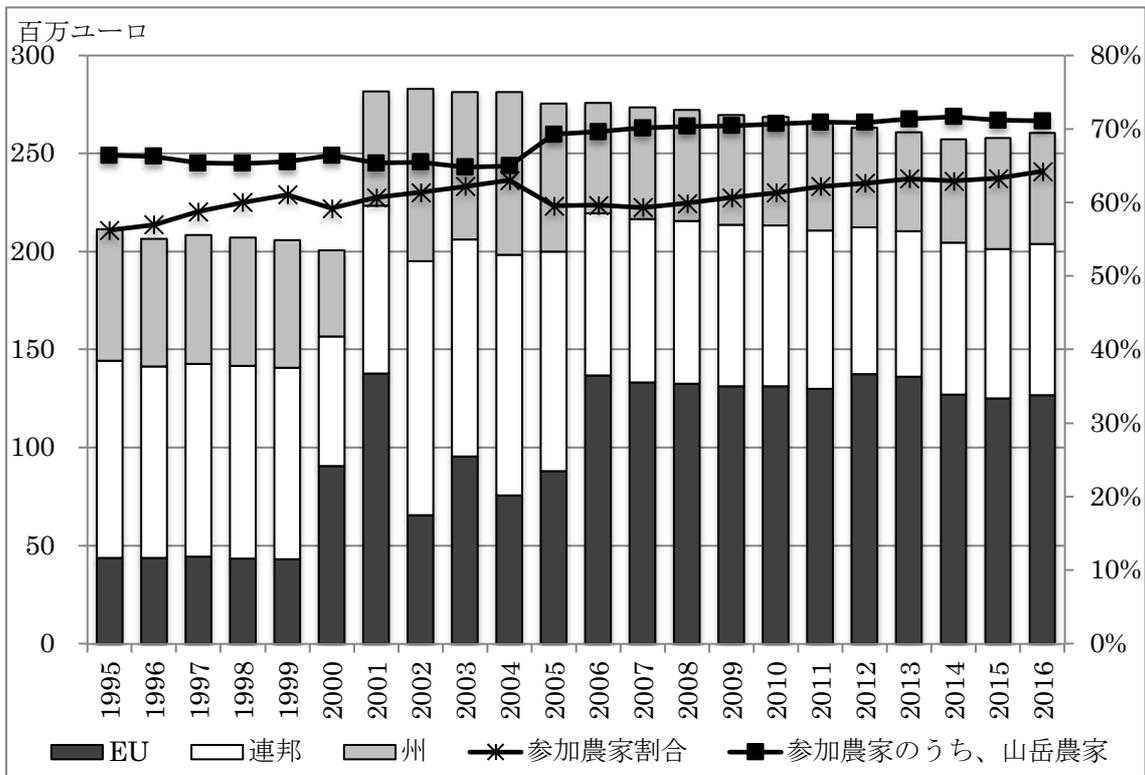
¹⁴⁵ ここでの計算式はハイムゲートが対象である。アルムの場合は、 $0.75 \times \text{RGVE}$ によって求められるアルム助成単位（Almfördereinheiten）の値を用い、別の計算式を用いて計算を行う。こうした支払いの具体例については、直接支払いの計算やチェック、振込などを担っている AMA の出しているパンフレットが詳しい。例えば、2015 年 3 月 25 日から開始された新しい条件不利地域支払いの内容については、*AZ-Ausgleichszulage 2015, Merkblatt und Ausfüllanleitung* として、AMA の HP にてパンフレットが公開されている（AMA2015a）。

3.4.3 条件不利地域支払いの実績

図 3-5 は、これまでの条件不利地域支払いの支出額と参加農家数の推移を示したものである。農村振興プログラムは 2000 年から開始されているが、条件不利地域支払いについては 2000 年が移行期間とされたため、新たな条件不利地域支払いの導入は 2001 年からである。2001 年以降の条件不利地域支払いは、山岳農業経営台帳得点（2001 年～2014 年）、困難度得点（2015 年～）という農家の置かれている自然的・経済的営農困難度に応じて支払われるようになってきている。農村振興プログラムでは、条件不利地域支払いの EU 負担率が 25% から 50% に上げられたこともあり、支出規模も増加している。

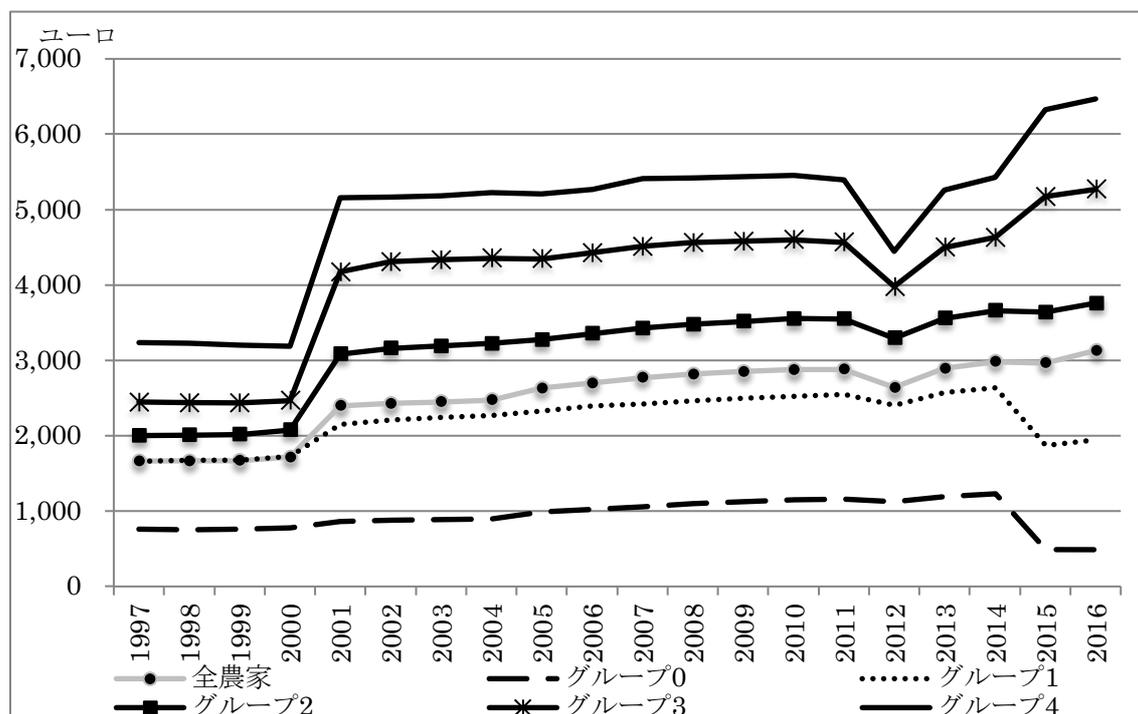
参加農家数は、オーストリア全農家の 6 割程度で、その内の 7 割程度が山岳農家となっている。換言すると、非山岳農家であるグループ 0 が条件不利地域支払いの受給農家のうち 3 割を占めていることになる。なお、山岳農家のほとんどは条件不利地域支払いを受給しているため、山岳農家の受給率はかなり高い。

図 3-5 条件不利地域支払いの支出額、参加農家の推移



出所：BMLFUW, *Grüner Bericht 2017*, S.207 より作成

図 3-6 農家当たりの条件不利地域支払い額



注：グリーンレポートには1995年、1996年のデータは未記載

出所：BMLF および BMLFUW, *Grüner Bericht* 各年版より作成

農家当たりの条件不利地域支払い額の推移をみると、2001年、2015年の制度変更の影響が顕著に現れている（図 3-6）。2001年以降の新たな条件不利地域支払いで、支出規模が拡大したことは図 3-5 から分かるが、増えた財源を自然的・経済的営農困難度の高い農家に振り向けている。特に困難度の高いグループ 3 とグループ 4 に多く支払われるような制度変更を行っている。限られた財源をどう分配するかという際に、従前の山岳農家補助金と同様、オーストリアでは営農困難度の高い農家に多く支払うように試みていることが読み取れる。

条件不利地域支払いの目的から考えれば、地域一律の支払いを行うのではなく、個々農家の違いを考慮して支払いを行うことは、妥当といえる。なぜなら、地域によって土地の性質は異なるのが当然であり、支払いを差別化することで、より公平な支払いを行うことができるからである。

本来、それぞれの土地は異質なものであり、地形や気候、土壌の質など多様な要因に影響されて、産出物の質と量が決定する。農家が同じ生産要素を投入したとしても、土地条件の良し悪しに起因して、最終的な産出物の質や量に差が生じるのである。これは、最終的に市場での売買を経由して、農家間の所得差となって表面化する。もちろん技術発展を通じて、不利性が緩和する可能性もあるが、逆に条件の良い土地の生産性が向上し、差がさらに拡大する可能性もありうる。農家自身の努力によって、不可避的に解消できない土

地条件の差が存在している。

こうした土地の異質性を前提にすると、地域ごとに一律の支払いを行うよりも、経営間の違いを考慮した支払いを行うことが望ましいことになる。それは土地の異質性に由来する経営間の経営能力の違いを加味した支払いであり、条件の良い農家に多く資金分配がなされることを回避する意図がある。

前章で確認したように EU 加盟前の山岳農家補助金は、当初 KKW と FEW に基づいて、一定額が支払われる直接支払いであった。EU 加盟によって、面積支払いを中心とする支払い体系に制度が変更されたが、単純に面積のみを考慮した支払い制度下では、大規模農家ほど、つまり農林生産物や多面的機能などの産出物を多く生産できる農家ほど多く支払いを受けることができる。そこに、自然的・経済的営農困難度を組み込むことで、公平性の観点から、不可避的な経営能力の差異を考慮した支払いを行っているのが、オーストリア的な条件不利地域支払いと言える。条件の良いところに多く補助金を出すのではなく、条件の不利なところに多く支払われるような制度設計を行うことで、補助金分配の公平性を担保しようと試みている。

自然的・経済的営農困難度は、具体的に山岳農業経営台帳得点、困難度得点で表されるが、ともに農家の絶対的な困難度を示すものではなく、相対的な困難度を示すもので、複数の指標を用いて困難度を数値化したものである。個々農家にそれぞれ点数を付与することは、作業的にもコストがかかり、時間もかかる作業である。取引費用が多くなるにもかかわらず、農家の置かれている状態を把握した上で、困難度の高い農家に多く補助を行うという姿勢は EU 加盟後も関わらず一貫しており、そのための制度設計に手間を惜しまないことは条件不利地域を支える政策のあり方として示唆に富む¹⁴⁶。

なお、支払いの指標として、例えば所得に連動した形での支払いも考えられる。その場合、各農家の保障されるべき最低所得を具体的に定め、そこへの不足分が支払われることになる。ただし、最低所得保障を目的にすると、毎年の支払いに関する取引費用は膨大なものになることが予想される。毎年個々農家の所得を把握した上で支払いを行うことは、補助金分配機関にとって事務手続きが煩雑であり、そもそも正確に所得を把握できるかは難しい。他方で困難度の場合、一度評価してしまえば、土地の性質は毎年急激に変化しないため、ある程度固定的に利用することができる。支払いの指標作成に費用を要したとしても、客観的で透明的なものであれば政策の社会的受容性は高まり、適切な指標であれば政策の有効性も高まる。支払いにおける適切な指標づくりの重要性が喚起される。

¹⁴⁶ ドイツで行われている条件不利地域支払いでは、自然的・経済的条件を数値化した農地評価指数 (Landwirtschaftliche Vergleichszahl: LVZ) を指標として用いている。オーストリアでは、指標である山岳農業経営台帳得点、困難度得点の見直しは何度か行われているが、ドイツでは 1964 年以降 LVZ は固定化されているという違いがある。詳細は、松田(2004)を参照。

3.5 山岳農家への効果

3.5.1 公的補助の状況

オーストリアの直接支払いは、1995年以降約20年の経験を有している。その間、制度の修正を加えながら農家の所得を支えてきたことは間違いない。他方で、加盟当初の条件不利地域支払いがオーストリアにとって必ずしも望ましくないものであったように、CAP制約下での直接支払いはいくつかの課題も露呈していた。

1995年の直接支払いの資金分配を分析したKrammer(1997)は、①高所得地域でも公的補助が高い、②収入が増えるほど、公的補助の割合は増加する、③公的補助の構造は農家グループや地域によって異なるが、農業環境支払い(ÖPUL)は全てのグループで重要となっている、④直接支払いは農家間で不平等なものとなっている、⑤東部の農家は南部・西部よりも高い直接支払いを受給している、と当時の直接支払いを評価している。

直接支払いは、面積支払いであるため、大規模農家ほど多く受給できる。そして困難度に応じた支払いもなされていなかったため、西部の小規模山岳農家よりも東部の大規模農家が恩恵を受ける支払いとなっていた。

山岳農家区分は、2001年、2015年に変更されていること、グループごとに受給している条件不利地域支払いなどの直接支払いの内訳は、ここで用いている資料(*Grüner Bericht, Buchführungsergebnisse*)から入手できないことを理由として、以下では、山岳・非山岳農家の2区分を中心に、条件不利地域支払いを中心とする直接支払いの評価を行う。

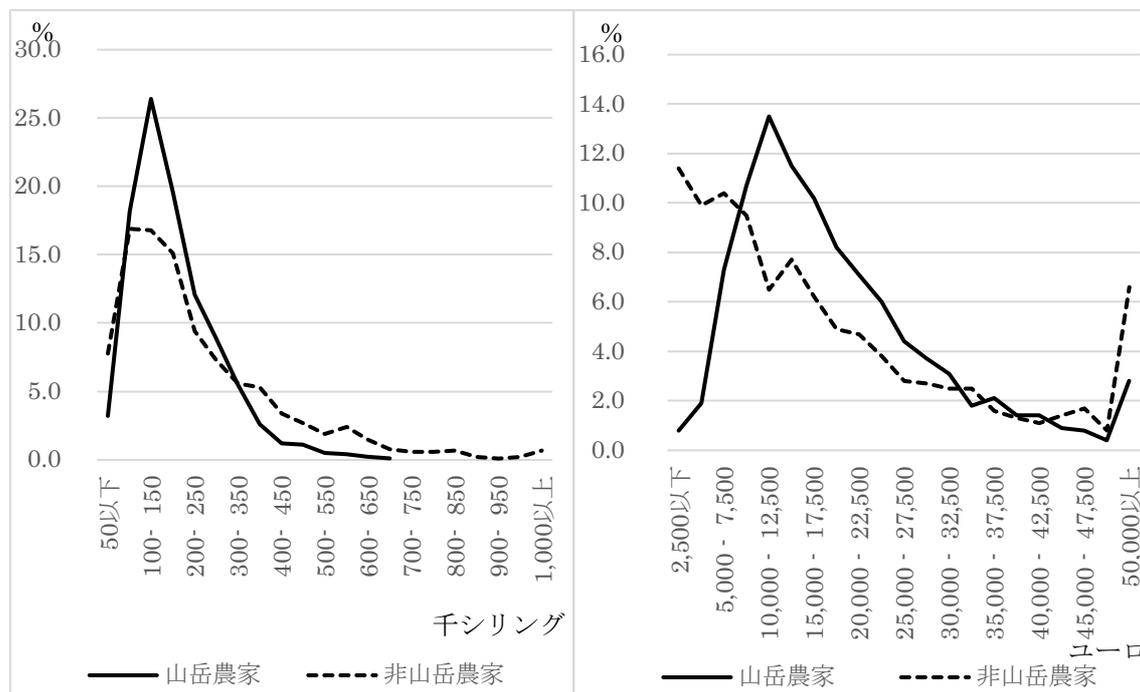
まず、山岳農家と非山岳農家の受給している公的補助受給額の分布を示したものが図3-7である。公的補助の内訳は、所得補填の直接支払い、農業環境支払い、条件不利地域支払い、逓減調整金という直接支払いが中心で、利子補給補助金、林業補助金、投資補助金なども含まれる。

1995年時点、非山岳農家で100万シリング(72,673ユーロ)以上受給している農家も存在しており、巨額受給者は非山岳農家の方が多くなっている。しかし、山岳・非山岳ともに50~200シリング(3,634~14,535ユーロ)を受給している農家が多いことに変わりはなく、山岳・非山岳との間で受給額の分布に大きな差はない。

一方で、2015年になると、状況は大きく変わっている。非山岳農家の受給額は10,000ユーロ以下が多い一方、山岳農家の場合、7,500~17,500ユーロを受給する農家が多い。受給者数のピークが山岳・非山岳で異なっており、非山岳農家よりも山岳農家に対して多く補助を出すように制度を変更していることが読み取れる。

ただし2015年時点で、50,000ユーロ以上受給している山岳農家は2.8%、非山岳農家は6.6%存在し、大規模経営が多く受給できる制度であることに変わりはない。むしろ、年々50,000ユーロ以上受給している農家割合は高くなっていることから、農家の大規模化が山岳・非山岳の双方で進む傾向にあると考えられる。

図 3-7 1995 年（左）と 2015 年（右）における公的補助受給額の分布



出所：BMLF, *Grüner Bericht 1995*, S.231、BMLFUW, *Grüner Bericht 2016*, S.193 より作成。

表 3-12 公的補助の内訳（単位：ユーロ）

	1995			2015		
	全農家	山岳農家	非山岳農家	全農家	山岳農家	非山岳農家
市場措置	3,930	2,014	5,571	7,279	5,842	8,920
農業環境支払い（ÖPUL）	4,580	4,673	4,500	4,490	4,414	4,578
条件不利地域支払い	1,585	2,796	551	2,756	4,700	536
逡減調整金	4,324	2,689	5,726	—	—	—
その他	739	835	658	1,501	1,688	1,289
合計	15,158	13,007	17,005	16,026	16,643	15,322

出所：BMLF, *Grüner Bericht 1995*, S.231、BMLFUW, *Grüner Bericht 2016*, S.193 より作成。1ユーロ=13.7603 シリングとして、シリングはユーロに換算した。

公的補助の内訳を示した表 3-12 からは、1995 年と 2015 年を比較して、山岳農家の条件不利地域支払い受給額が顕著に増加していることを読み取れる。山岳農家が受け取って

る公的補助の総額も増加しており、非山岳農家よりも多く受け取るようになっている。前節で、制度修正を経て、営農困難度の高い農家ほど条件不利地域支払いを多く受給できるようになったことを示したが、その内容とも一致する。こうした制度修正が、図 3-7 でみたような山岳・非山岳の公的補助受給額分布の違いに現れている。一方で、農業環境支払いのように、ほとんど山岳・非山岳で受給額に差が生じていない直接支払いもあり、この点については次章で論じる。

3.5.2 農家所得への効果

山岳農家と非山岳農家の農林業所得推移を具体的にみたものが、図 3-8 である。統計上、2000 年までは困難度ゾーンおよび困難度カテゴリー、2001 年から 2015 年までは山岳農業経営台帳得点グループ、2016 年から困難度得点グループ、と表記されている¹⁴⁷。2001 年以降の名称変更は、山岳農家区分変更を伴うため、数値の連続ができないことから、図 3-8 では一部の線を消している。この図 3-8 からは次の 3 点を指摘することができる。

1 点目に、自然的・経済的営農困難度の違いが農林業所得に現れているものの、グループ 4 を除く山岳農家は、年によっては非山岳農家と同等の農林業所得を得ていることである。EU 加盟によって、非効率な農家が市場から離脱したことや、経営規模を拡大して所得を伸ばす山岳農家が現れてきていることが推察される。

2 点目に、極度の営農困難度を抱えるグループ 4 は、他の山岳農家に比べて低所得なままであるということである。そもそも大規模化や機械化の難しいグループ 4 が生産性を高めていくことには限界があり、自給的な農家も多いため、EU 加盟による市場開放の恩恵は受けにくいと考えられる。

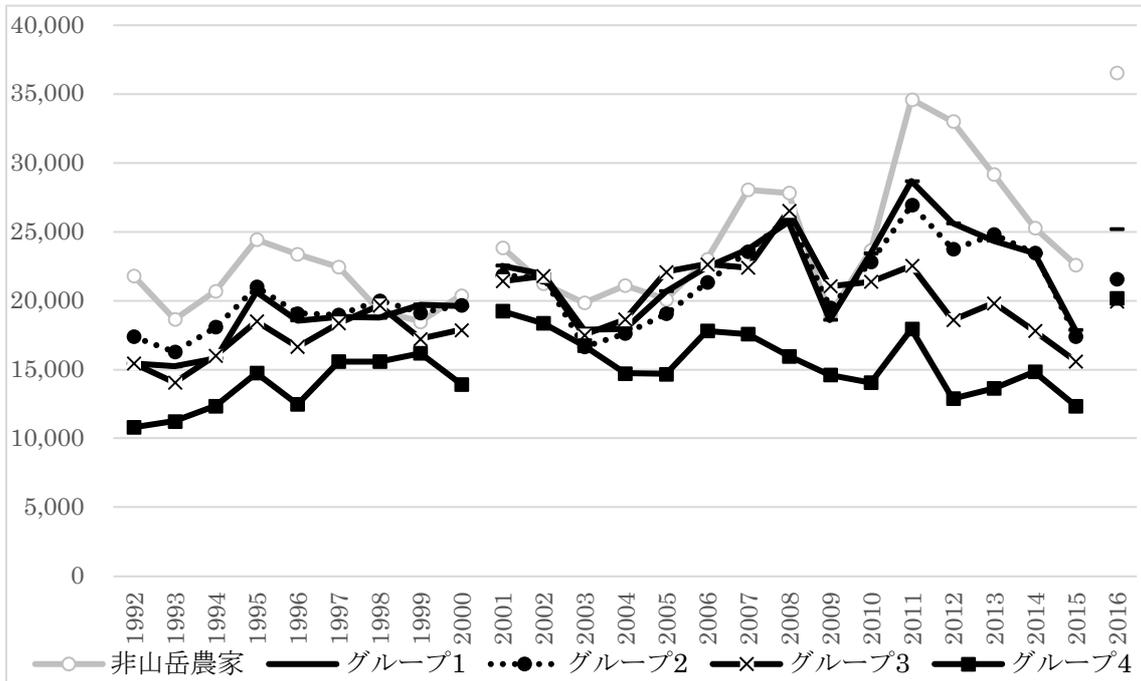
3 点目に、EU 加盟によって価格支持政策から直接支払い政策に移行したことを受け、農林業所得の変動率が大きくなっていることである。市場価格の影響が農林業所得に大きく影響されることになり、特に 2008 年から 2009 年の経済危機時にはグループ 4 以外は大きく所得を落としている。グループ 4 は自給的な農家が多いため、他の農家ほど影響は受けていない。

次に公的補助が農林業所得に占める割合の推移を示した図 3-9 からは次のことが分かる¹⁴⁸。まず、EU 加盟以前、グループ 4 が 60%前後、それ以外は 20~30%を占めているに過ぎなかった公的補助の割合が、EU 加盟によってどの農家も割合を高めている。農林業所得に対する多くの割合を公的補助が占めるようになり、直接支払いによって農家が支えられている。

¹⁴⁷ 困難度得点グループへの名称変更は 2015 年に行われているが、ここで用いている『農業簿記結果書』では 2016 年のデータから変更となっている。

¹⁴⁸ 統計区分が変更されているため、図 2-5 とは数値を連続できない。

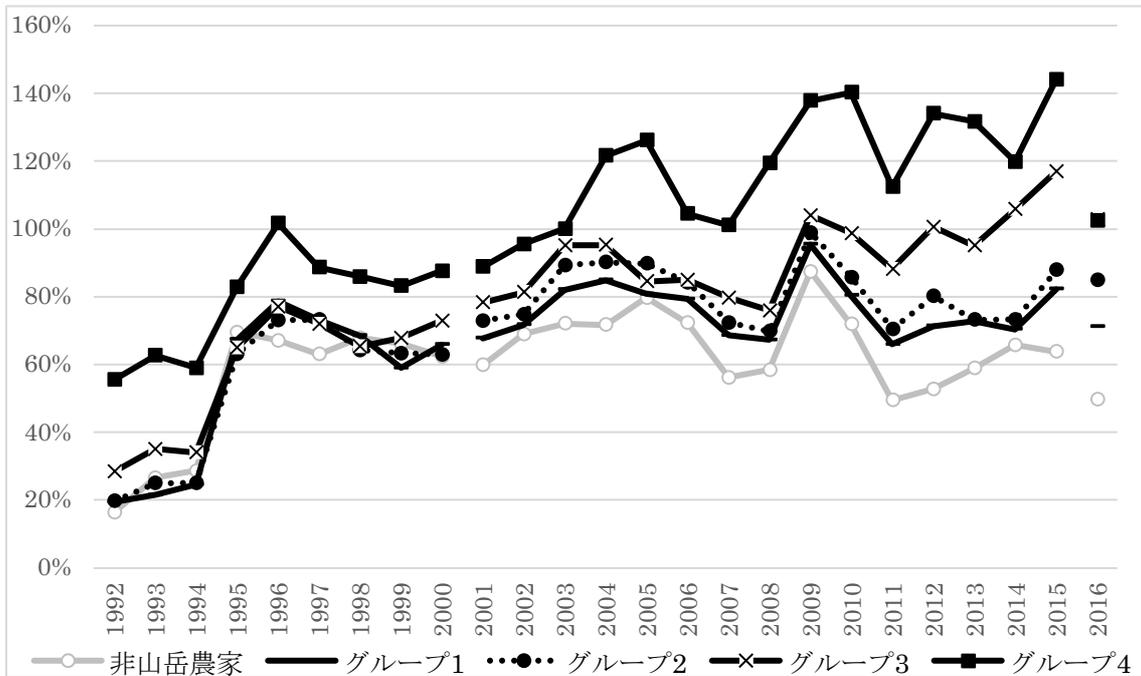
図 3-8 山岳農家と非山岳農家の農林業所得推移 (単位：ユーロ)



注：1992年から1999年のシリングは、1ユーロ=13.7603シリングで換算

出所：LBG, *Buchführungsergebnisse* 各年版より作成

図 3-9 公的補助が農林業所得に占める割合の推移



注：1992年から1999年のシリングは、1ユーロ=13.7603シリングで換算

出所：LBG, *Buchführungsergebnisse* 各年版より作成

2 点目に、困難度の高い農家ほど所得に占める公的補助の割合が高いということである。特にグループ 3 とグループ 4 は公的補助の占める割合が 100%を超える年が出ていることから、公的補助がない場合、農林業所得が赤字になる年が出ている。多い年ではグループ 4 は 144% (2015 年)、グループ 3 は 117% (2015 年) に及び、リーマン・ショック後の 2009 年には、景気低迷の中でどの農家も公的補助の依存を高めている。直接支払いが、所得の安定性を担保するように機能しているといえる。

3.5.3 山岳農家数・山岳農地面積の推移

では、実際に EU 加盟以降、山岳農家や山岳農地面積など、山岳農業構造はどう変化したのだろうか。EU 加盟前の 1990 年から、山岳農家・非山岳農家の推移をみたのが表 3-10 である。2001 年、2015 年に山岳農家区分の変更が行われていることから、単純にグループ間の増減を比較することはできない。ただし、傾向として条件の一番厳しい農家ほど農業を継続していることは読み取れる。特に比較可能な 1990 年から 1999 年の変化率をみると、非山岳農家の-26.6%に対して、山岳農家は-13.0%にとどまり、かつグループ 1 は-16.3%だが、グループ 4 は-4.3%となっている。EU 加盟による市場開放の影響は、山岳農家よりも平場の大規模農家に強かったと言われており、競争圧力にさらされる中、非山岳農家の離農に拍車がかかったと考えられる¹⁴⁹。山岳農家は、小規模家族複合経営が特徴であり、自給的な生活を営んでいることもこうした数値結果に現れている。

全体の農家数は、1995 年の 26.4 万経営から 2016 年の 16.2 万経営へと 10.2 万経営減少し、39%の減少率である。EU 加盟が農業構造変化を加速したと考えられるが、そのような中でも、山岳農家が際立って減少しているわけではない。

農家数は減少しているが、農地 (LF)、林地 (FF)、その他の面積の合計値である農林業経営総土地面積の減少率は 4%にとどまる (表 3-11)。離農者は生じているものの、国全体として農林業経営者が有する土地面積は大きく変化していないことになる。条件不利地域支払いをはじめとする直接支払いが、農林業経営者による土地管理に貢献していると考えられる。ただし、この数値内には、放棄草地面積も含まれていることに注意が必要である。1990 年に 3.4 万 ha だった放棄草地面積は 2013 年に 16.6 万に増加しており、年々増加傾向にある。長期的には、オーストリアにおいても耕作放棄に伴う問題の顕在化が懸念される。

¹⁴⁹ 2016 年 9 月 25 日に実施したチロル州農林会議所へのヒアリングによると、EU 加盟によって大規模農家にはプレッシャーがかかったが、小規模農家は自給自足でき、補助金もあるので、簡単には辞めていないとのことである。むしろ、大規模なところで、牛乳だけを作るようなところは、競争が激しくなり、より大規模化しないといけなくなったとのことであった。

表 3-10 山岳農家・非山岳農家数の推移

		1990	1995	1999	2005	2010	2016
山 岳 農 家	グループ 1	31,884	29,150	26,690	22,329	21,136	19,306
	グループ 2	27,136	25,160	23,226	29,969	27,059	21,147
	グループ 3	32,472	30,803	29,123	13,088	12,271	10,654
	グループ 4	6,665	6,616	6,380	6,767	6,050	7,609
	小計	98,157	91,729	85,419	72,153	66,516	58,716
非山岳農家		179,843	171,793	132,089	117,439	106,801	103,302
農家数合計		278,000	263,522	217,508	189,592	173,317	162,018

出所：BMLF および BMLFUW, *Grüner Bericht* 各年版より作成

表 3-11 山岳農家・非山岳農家の農林業経営総土地面積推移

		1990	1995	1999	2005	2010	2016
山 岳 農 家	グループ 1	680,821	677,355	660,288	603,301	629,419	685,461
	グループ 2	630,300	627,069	608,068	1,051,124	1,035,164	849,555
	グループ 3	803,866	807,657	800,644	169,187	464,941	421,398
	グループ 4	140,796	149,120	149,352	187,881	169,124	230,034
	小計	2,255,783	2,261,201	2,218,352	2,011,493	2,298,648	2,186,448
非山岳農家		5,299,032	5,317,176	5,300,264	5,257,762	5,048,888	5,075,126
農地面積合計		7,554,815	7,578,377	7,518,616	7,269,255	7,347,535	7,261,574

出所：BMLF および BMLFUW, *Grüner Bericht* 各年版より作成

3.5.4 条件不利地域支払いの課題

条件不利地域支払いが、山岳農家の所得支持に貢献し、それによって農業継続、人口維持、景観保全という条件不利地域政策の目的達成に一定の効果をもたらしていることは、否定できない点である。特にオーストリアでは、自然的・経済的営農困難度を数値で表現し、支払いに組み込むことで、困難度の高い農家を積極的に支えるような制度設計を行っている。ただし、条件不利地域支払いにはいくつかの課題も存在している。

第 1 に、支払い対象として、非山岳農家が受給農家の約 3 割を占めていることである。従前の山岳農家補助金では、非山岳農家は支払い対象外であり全く受給していなかったが、農家指定から地域指定に制度の大枠が変更されたため、非山岳農家に対しても条件不利地域支払いを行っている。条件不利地域支払い予算の約 1 割は非山岳農家に充てられており、全体としてはわずかな支出に抑えているが、山岳農家のみを対象としてきたオーストリア的な山岳農家補助金の理念とはそぐわない。

第2に、EUの条件不利地域支払い全般に共通することだが、支払い方の基本が面積支払いとなっていることである。山岳農家補助金は、自然的・経済的営農困難度（KKW）と農家の経営状況（FEW）が支払いの指標であり、生産中立的な直接支払いであった。現在のオーストリアでは、条件不利地域支払いの計算式にEPやRGVEを組み込んでいるものの、農地面積に応じて支払われるようになったため、既往研究が指摘するような面積支払いの抱える政策効果の発生が懸念される。例えば、農地価格や借地料の上昇によって、農地の流動性に悪影響を及ぼすことが挙げられる¹⁵⁰。

第3に、山岳農家の所得支持という観点からすると、条件不利地域支払いは、山岳農家の公的補助のうち、20~30%を占めているに過ぎないということである。山岳・非山岳農家の受給している条件不利地域支払いの推移（図3-8）をみると、農家が受給している条件不利地域支払い額は、非山岳農家が概ね500~600ユーロであるのに対し、山岳農家の場合、第1期は3,000ユーロ前後、第2期以降は4,500ユーロ前後となっている。図3-6でみたように、山岳農家間での受給額には差を設けているため、グループごとに見ると受給額には違いがあることに留意が必要だが、山岳農家全体では条件不利地域支払いが公的補助に占める割合は20~30%となっている。第1の柱で支払われる所得補填の直接支払いや、次章で詳しく取上げる農業環境支払いなど、複数の支払いを束ねて農家が支えられており、山岳地域の農業は、直接支払い全体を通じて支持されている。

第4に、条件不利地域支払いに限らず、直接支払い全体に関連する課題だが、山岳農家補助金と同じく、産業内および産業間所得格差の是正とはなっていない。産業内所得格差に関しては、グループ4とそれ以外との差が顕著で、図3-8で示したようにグループ1から3の山岳農家は、年によっては非山岳農家と同等の農林業所得を得ているが、グループ4はそうではない。直接支払いは格差を縮める役割を有しているものの、最も困難度の高いグループ4については、格差解消まで至っていないことになる。

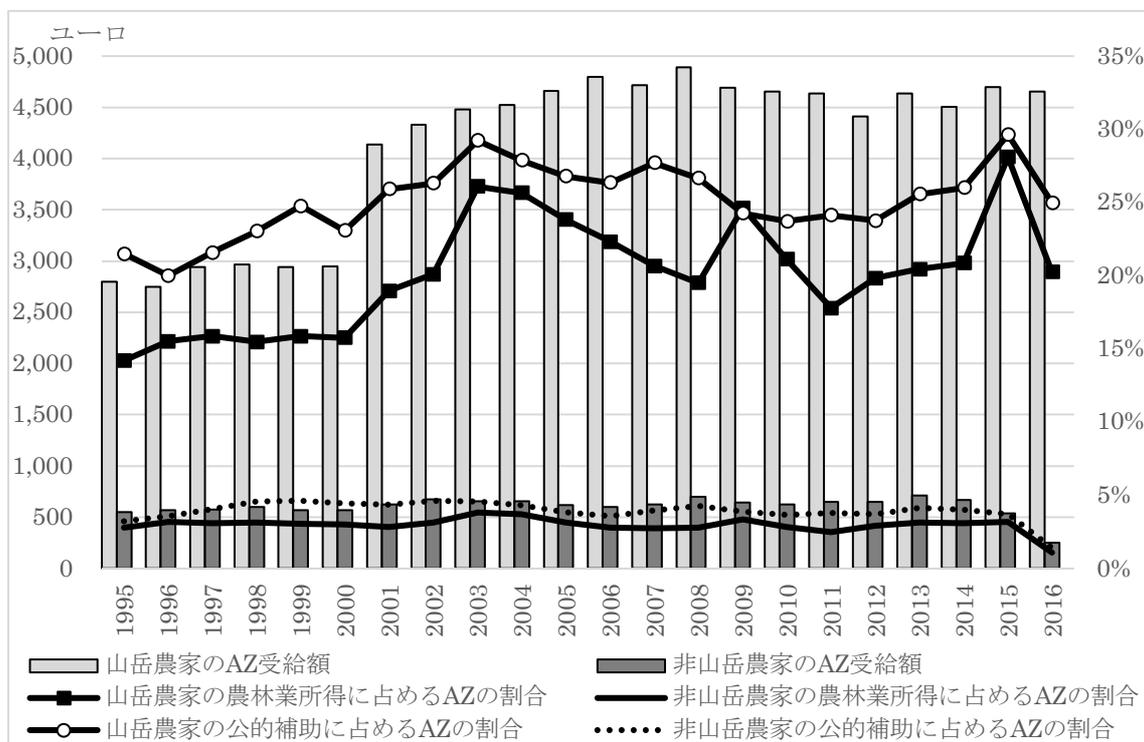
また、他産業に比べると依然として農業の所得は低いままとなっている。『オーストリア統計年報2016年版（Statistisches Jahrbuch Österreichs 2016）』によると、労働者の産業分類¹⁵¹別総収入の中位値（2014年）では、全産業の平均月給は2,424ユーロで、最も高いエネルギー供給産業が4,329ユーロ、次点の金融・保険業が3,608ユーロとなっている。最下位は雇い主としての世帯活動、世帯による自家利用のための分別不能な財・サービス生産活動の1,164ユーロで、農林漁業はそれに次ぐ1,384ユーロである。農林漁業と他産業との収入差は最大で約3倍の開きがあり、経済的には収入の低い産業部門となっている。

このようにみても、農林業のみを直接支払いを通じて政策的に支えるには限界があり、兼業機会の創出など、収入源を多様化していくことが、総体として農家の維持につながると考えられる。

¹⁵⁰ 面積支払いの効果について、ドイツを事例として理論的実証的に分析した研究として松田(2004)が挙げられる。

¹⁵¹ オーストリアでは、ÖNACEが産業分類の基準となっている。

図 3-8 山岳・非山岳農家の受給している条件不利地域支払い



注：AZ は条件不利地域支払いを指す

出所：BMLFUW, *Grüner Bericht* 各年版、LBG, *Buchführungsergebnisse* 各年版より作成

3.6 おわりに

オーストリアでは1995年のEU加盟によって、連邦政府の上位にEUが存在することになり、EUの政策枠組下で政策を行わざるを得なくなった。近年は、CAP再国別化の流れの中で、自国の裁量が拡大するようになっており、山岳農家補助金に近い制度設計に戻すことで、山岳農家を支援している。具体的には、アジェンダ2000以降、困難度に応じた支払いを条件不利地域支払いに取り入れ、現行の制度下では、小規模で困難度の高い農家ほど多く受給できるような制度設計を行っている。土地の差異を考慮し、公平性を重視した支払いを行おうとしている。

ただし、農家にとっては、条件不利地域支払いは各種ある直接支払いの1つであり、所得を支持する公的補助の一種に過ぎない。農林業所得は複数の直接支払いを組み合わせで支えられているのであり、総合的な視点から農家への補助を捉えていくことが、移転経済を把握する上では不可欠となる。次章では、山岳・非山岳農家双方の農林業所得にとって重要な位置を占めている、農業環境支払いを取上げたい。

参考文献

- ・ AMA(2015a) *Merkblatt (und Ausfüllanleitung): Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete (AZ) - Mehrfachantrag 2015*, Wien: AMA.
- ・ AMA(2015b) *Informationsblatt (und Technische Hilfe): Almen und Gemeinschaftsweiden*, Wien: AMA.
- ・ Bijiman, Jos, Constantine Iliopoulos, Krijn J. Poppe, Caroline Gijssels, Konrad Hagedorn, Markus Hanisch, George W. J. Hendrikse, Rainer Köhl, Petri Ollila, Perttu Pyykkönen and Ger van der Slangen(2012) *Support for Farmers' Cooperatives: Final Report*, Brussels: European Commission.
(https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf) (ヨス・ベイマン、コンスタンチン・イリオポウロス、クライン・J・ポッペ編著、株式会社農林中金総合研究所海外協同組合研究会訳『EU の農協：役割と支援策』農林統計出版、2015年。)
- ・ BMLF(1996) *Österreichisches Memorandum zur Land- und Forstwirtschaft in den europäischen Berggebieten (Bergbauernmemorandum)*, Wien: BMLF.
- ・ BMLFUW(2008) *Evaluierungsbericht 2008: Ex-post-Evaluierung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums*, Wien: BMLFUW.
- ・ BMLFUW(2016a) *Evaluierungsbericht 2016: Ex-post Evaluierung LE 07-13 Teil A*, Wien: BMLFUW.
- ・ BMLFUW(2016b) *Evaluierungsbericht 2016: Ex-post Evaluierung LE 07-13 Teil B*, Wien: BMLFUW.
- ・ Cunha, Arlindo and Alan Swinbank(2011) *An inside view of the CAP reform process: explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler reforms*, Oxford: Oxford University Press. (アルリンド・クーニャ、アラン・スウィンバンク著、市田知子・和泉真理・平澤明彦訳『EU 共通農業政策改革の内幕』農林統計出版、2014年。)
- ・ European Commission(1996) *Structural Funds and Cohesion Fund 1994-99: Regulations and commentary*, Brussels: European Communities.
- ・ Fennell, Rosemary(1997) *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change*, Oxford: Clarendon Press. (ローズマリー・フェネル著、荏開津典生監訳『EU 共通農業政策の歴史と展望』食料農業政策研究センター、1999年。)
- ・ Hoppichler, Josef(2007) *Was brachte der EU-Beitritt der österreichischen Landwirtschaft?*, Facts & Feature 39, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- ・ Hovorka, Gerhard (1996) *Das Direktzahlungssystem im Österreich nach dem EU-Beitritt*, Forschungsbericht Nr. 37, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.

- Hovorka, Gerhard (1998) *Die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich*, Forschungsbericht Nr. 43, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Hovorka, Gerhard (2001) *Keine Berglandwirtschaft ohne Ausgleichszahlungen. Evaluierung der Maßnahme Ausgleichszulage in Benachteiligten Gebieten und Nationale Beihilfe*, Forschungsbericht Nr. 47, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Hovorka, Gerhard(2004) *Den Bergbauernbetrieben wird nichts geschenkt: Evaluierung der Ausgleichszulage im Rahmen des österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums*, Forschungsbericht Nr. 52, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Hovorka, Gerhard(2017) *Die Evaluierung der Ausgleichszahlungen für Naturbedingte Nachteile*, Fact & Features Nr. 54, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Krammer, Josef (1997) “Änderungen der Agrar- und Regionalpolitik Österreichs durch den EU-Beitritt und deren Auswirkungen”, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 23, Heft 1, S.55-75.
- Leidwein, Alois(1996) "Österreichische Agrarpolitik nach dem Beitritt zur EU", In Khol, Andreas, Günther Ofner und Alfred Stirnemann (Hg.) *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1995*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik, S.421-444.
- Lowe, Philip, Henry Buller and Neil Ward(2002) “Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy”, *Journal of Rural Studies*, 18, pp.1-17. (安藤光義訳「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』40、pp.235-260、2010年。)
- Pernicka, Susanne and Günter Hefler(2014) “Austrian Corporatism: Erosion or Resilience?”, Working Paper 01/2014, Abteilung für Wirtschafts- und Organisationssoziologie Institut für Soziologie.
- Pohl, Berthold(1995a) *EU- Förderung I : Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstrukturen (Ziel 5a)*, Facts & Features Nr. 14, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Pohl, Berthold(1995b) *EU- Förderung II : Maßnahmen für Verbesserungs- und Vermarktungssektor*, Facts & Features Nr. 15, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Pohl, Berthold(1995c) *EU- Förderung III: Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (Ziel 5b)*, Facts & Features Nr. 16, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Pohl, Berthold(1995d) *EU- Förderung IV: Die Erzeugergemeinschaften und ihre Vereinigungen*, Facts & Features Nr. 17, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.

- ・ Salzer, Irmi(2009) *Ausgleichzulage und Kulturlandschaft*, Wien: BMLFUW.
- ・ Tamme, Oliver(2004) *Auswirkungen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums auf die Bevölkerungsstruktur: Mid Term Evaluierung 2003*, Facts&Features Nr. 31, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- ・ Tamme, Oliver, Ludwig Bacher, Thomas Dax, Gerhard Hovorka, Josef Krammer, Matthias Wirth (2002) *Der Neur Berghöfekataster: Ein betriebsindividuelles Erschwernisfeststellungssystem in Österreich*, Facts & Features Nr. 23, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- ・ 石井圭一(2006)「EU の新たな農村振興政策：理念と現実」国際農林業協力・交流協会『平成 17 年度地域食料農業情報調査分析検討事業 欧州アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』 pp.91-108。
- ・ 市田知子(2004)『EU 条件不利地域における農政展開』農山漁村文化協会。
- ・ 糊澤能生(2002)「スイス・オーストリアにおける農政改革と直接支払い」『農業と経済』68(9)、pp.63-71。
- ・ 清水耕一(2016)「EU の地域政策と地域間協力の進化」『岡山大学経済学会雑誌』47(2)、pp.1-51。
- ・ 田中素香(1991)「市場統合と EC 地域政策の改革」『経済学』52(4)、pp.61-77。
- ・ 辻悟一(2003)『EC の地域政策』世界思想社。
- ・ 中井亜弓(2017)「オーストリアにおける国民投票の 3 つの実施例と問題点」『レファレンス』795、pp.81-102。
- ・ 農林中金総合研究所(2009)『平成 20 年度自由貿易協定情報調査分析検討事業報告書（対象地域 EU）』農林中金総合研究所。
- ・ 比沢奈美(2007)「共通農業政策-EU 拡大と CAP の改革-」国立国会図書館調査及び立法考査局『拡大 EU：機構・政策・課題』国立国会図書館、pp.175-189。
- ・ 平澤明彦(2015)「2014-2020 年 CAP における農村振興政策の概要及び主な変更点」農林中金総合研究所『農林水産省平成 26 年度海外農業・貿易事情調査分析事業(欧州) 報告書』。
- ・ 松田裕子(2000)「オーストリアにおける直接支払制度の概要と特徴」農政調査委員会・中央畜産会『平成 11 年度畜産経営安定化指導事業（生産経営技術向上事業）報告書 欧州における直接支払の実際について』、pp.24-59。
- ・ 松田裕子(2004)『EU 農政の直接支払制度』農林統計協会。
- ・ 豊嘉哲(2016)『欧州統合と共通農業政策』芦書房。

第4章 農業環境政策を通じた所得形成*

4.1 はじめに

国土の約8割が山岳地域を中心とする条件不利地域であるオーストリアでは、これまで述べてきたように歴史的に山岳地域の農家を支えることで山岳地域を維持してきた。それは山岳農家によって文化的景観が形成されるだけでなく、生物多様性保全や土砂流出防止など、山岳地域の様々な機能が保たれるからに他ならない。伝統的な山岳地域の農業は自然環境と調和的であり、山岳農家はその担い手として重要な存在である。

本章の目的は、オーストリア農業環境政策の展開と理念を確認した上で、農業環境支払いの成果と課題を論じることにある。オーストリアに関しては、既に山内(1997)や糊澤(2000)などによって、主として条件不利地域政策に着目した研究蓄積があるが、農業環境政策も山岳地域において大きな役割を果たしている。特に、山岳農家の存続が農山村における環境保全・形成にとって不可欠であるという問題意識から、農家の所得に注目して考察を行う。

本章で対象とするのは、第2章で述べた時期区分では、④エコ社会的農業政策(1987年～1995年)、⑤EU加盟国としてのオーストリア(1995年～)の時期に相当する。第2節では、オーストリアにおける環境保全型農業について述べ、第3節で④、第4節で⑤の時期における農業環境政策を取り上げる。第5節では、農業環境支払いについて、農林業所得に注目した上で考察する。

4.2 オーストリアにおける環境保全型農業

4.2.1 山岳地域と環境保全型農業

オーストリアにおいて、山岳地域は地域住民の生活空間であると同時に、地域外の人々にとってはレクリエーションなどを享受できる空間でもある(OECD1998)。こうした山岳地域において、山岳農家は、①高品質で新鮮な食品供給を望ましい価格で保証、②自然の生命の基礎である土壌、水、大気、生物多様性の保障、③文化的・レクリエーション的景観の形成・維持・管理、④原材料とエネルギーの供給、⑤生態系に調和した農法の実現、⑥人口密度および農山村における社会的・経済的活動を維持することへの寄与、⑦地域経済再生に向けた推進力の供給、⑧自然災害の防止、という多様な機能を生み出している(Dax and Hovorka 2004)。

第1章でも述べた通り、山岳地域ではアルム農業が営まれており、農家は季節ごとに家畜を移牧させ、多段階でアルムの利用を行っている。アルム農業を通じてアルムが管理さ

* 本章は、石倉研(2018)「オーストリアにおける農業環境政策と農林業所得」『環境と公害』48(1)、pp.56-62を大幅に加筆・修正したものである。

れており、生物多様性保全や土砂流出防止だけでなく、文化的景観の創出の上でもアルム農業は重要である。具体的なアルム農業の外部効果として、表 4-1 に挙げたようなものが存在する。

表 4-1 アルム農業による外部効果

社会経済的効果	<ul style="list-style-type: none"> ・最低水準の人口定住 ・食料供給 ・危機防止 ・地域経済の安定化要因
社会文化的効果	<ul style="list-style-type: none"> ・農民文化 ・農村社会構造 ・農村建築 ・多様に構造化された文化的景観の保全 ・貴重な自然および文化的歴史的景観要素の保全
正の生態学的効果	<p><土壌></p> <ul style="list-style-type: none"> ・土壌肥沃度の保全 ・土壌保全、侵食・圧縮防止 <p><水></p> <ul style="list-style-type: none"> ・水分保持および貯水容量の維持による流出量の削減 <p><大気></p> <ul style="list-style-type: none"> ・エコロジー的に健全な管理を通じた飲料水質の確保 ・大気浄化および大気更新、望まない汚染 <p><動植物></p> <ul style="list-style-type: none"> ・価値あるビオトープの保全と創出 ・生物多様性保全
負の生態学的効果	<p><土壌></p> <ul style="list-style-type: none"> ・土壌劣化（腐植酸消失） ・土壌圧縮、土壌侵食 <p><水></p> <ul style="list-style-type: none"> ・土壌の圧密による地表流出、洪水、土砂崩れ、侵食 ・肥料や農薬の水への混入 <p><大気></p> <ul style="list-style-type: none"> ・過度の経営集中による環境に有害なガス（アンモニア、亜酸化窒素）およびその他の排出物の放出 <p><動植物></p> <ul style="list-style-type: none"> ・価値あるビオトープの破壊または分解 ・過度の栽培による生物多様性削減

出所：Groier(1993)にもとづいて作成

こうした外部効果は、農業環境政策を実施する際の根拠となる。一般的に農業環境政策は、農業生産活動に伴い生じる外部性をコントロールするための政策と呼称され（荘林・木下・竹田 2012）、制度設計、政策効果、政策の価値、政策による意図せざる効果、といった論点をめぐって理論的・実証的な研究が進んでいる（川崎 2014）。これらは主に環境の改善に注目しているが、多様な機能を生み出す農家が農山村で存続できるかどうかを検討する必要がある。農業環境政策は、エコロジ的な側面と経済的な側面の両面に効果が生じるが、担い手である農家が農山村での生活を維持できなければ、上述した機能は失われかねない。持続可能な土地の管理を通じて環境保全を行うためにも、農家の所得形成との関連で政策を評価することが求められる。

これまでのオーストリア農業環境政策をめぐっては、Groier and Loibl(2000)、松田(2000)、Freyer et al.(2001)、林(2003)、横川(2006)、Groier(2011)など、制度の説明や政策の推移が中心的に論じられてきた。また、オーストリアで盛んに行われている有機農業に注目し、有機農業と農村振興政策を論じた Darnhofer(2005)や、他国との有機農業政策の制度比較を行った Lesjak(2008)などの研究も見受けられる。

本章では、これらの先行研究に依拠しつつ、農業環境政策の有する所得政策的な側面に注目する。これまで述べてきたように、山岳農家の存続が山岳農業や山岳地域の様々な機能の発揮につながる。農家の所得形成において農業環境支払いがどのような役割を果たしてきたのか、所得との関係ではどのような成果と課題があるのか、という点は必ずしも明らかではない。オーストリア農業環境政策の展開と理念を確認した上で、農家の所得に焦点を当て、オーストリアにおける農業環境支払いの成果と課題を論じていく。

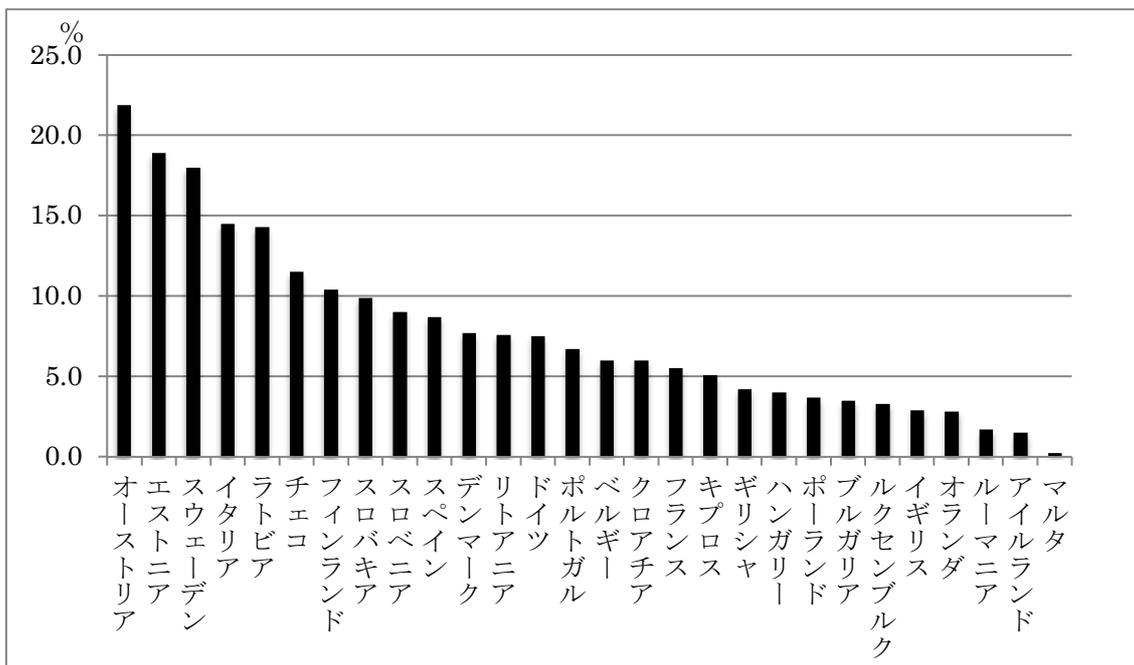
4.2.2 オーストリアにおける有機農業

国際的に有機農業をはじめとする環境保全型農業は EU で定着しつつあるが、中でもオーストリアでは国を挙げて有機農業の推進に取り組んでおり、消費者の有機農業への関心も高い¹⁵²。2016 年時点で有機農地面積は約 57 万 ha であり、農地面積の 21.9%が有機農地となっている（Willer and Lernoud eds 2018）。この割合は EU28 加盟国の中では最大であり、オーストリアは有機農業国であると同時に、有機農業のパイオニアとしても知られている（図 4-1）。なお、EU 加盟国以外を含むヨーロッパ全体では、有機農地面積割合は 2.7%となっているが、EU 非加盟国のリヒテンシュタインは 37.7%、スイスは 13.5%で、相対的に山岳地域で草地経営の盛んな国での割合が高い。

山岳地域では、もともと粗放的な経営が中心であり、有機農業への転換がしやすいことから、山岳地域を中心に有機農業が行われている。特に、EU 加盟によって市場が開放されたため、競争力をつけるために有機農業に転換する農家も現れている。

¹⁵² EU 全般の有機農業と政策の動向については、石井(2009)を参照。

図 4-1 EU 加盟国における農地面積に占める有機農地面積の割合（2016 年）



出所：Willer and Lernoud (eds) (2018)より作成

オーストリアで有機農業が盛んな理由としては、①1991年に連邦政府が導入した有機農家への補助金、およびEU加盟後の農業環境プログラムによる補助の拡大、②1994年にスーパーマーケットが有機農産物のマーケティングを開始したこと、が指摘されている

(BMLFUW2016a)。前者は有機農産物の供給を、後者は有機農産物の需要を喚起するものといえ、両者が絡み合い有機農業の拡大につながっている。有機農家に対する政策的支援については後述するが、マーケティングに関しては分析対象外のため、ここで補足的に述べておくこととする。

そもそもオーストリアは、有機食品に関する公的な生産ガイドラインを導入した世界で最初の国である。1983年、連邦健康・環境保護省（BMGU）が有機農業に関する最初の通達を出し、1989年にはこれがコーデックス・アリメンタリウス・オーストリア（Codex Alimentarius Austriacus）第A8条「有機に指定された要素を含む農産物およびそれに由来する製品」¹⁵³に含まれることとなった（BMLFUW2016a, 16）。コーデックス・アリメンタリウスは食品規格を示すもので、コーデックス規格とも言われており、オーストリアでは1891年に制定されている。なお、第A8条は、A有機に指定された要素を含む野菜由来

¹⁵³ 当初は、「Landwirtschaftliche Produkte mit dem Bezeichnungselement 'biologisch' und daraus hergestellte Folgeprodukte」であったが、現在は、「有機農業による農産物およびそれに由来する製品（Landwirtschaftliche Produkte aus biologischem Landbau und daraus hergestellte Folgeprodukte）」という名称に変更されている。

の農産物の説明・生産のためのガイドライン、B 畜産由来の農産物、C 野菜由来の成分による製品、の3つの項目から構成されている。EU加盟後は、有機農産物に関する EEG 規則 2092/91 に従うことになったため、第 A8 条 A、第 A8 条 C は無効となったが、EEG 規則 2092/91 には畜産関係の規定がなかったため、第 A8 条 B は EU 加盟後も法的な効力を有していた (BMLF 1997)。その後、EG 規則 1804/1999 によって、畜産関係の規定がなされるまで第 A8 条 B は食品規格として用いられていた。

コーデックス・アリメンタリウスでは、有機農産物の定義や表示、評価などを記しているが、オーストリア国内の各有機農業団体においても独自の基準を定めている。オーストリアには約 21,000 の有機農家が存在しており、うち 3 分の 2 は有機農業団体のメンバーである (BMLFUW2016a, 15)。オーストリアの有機農業団体の一覧を表 4-2 に示したが、2001 年時点では、有機農家のうち 66% が有機農業団体に加入しており、その中でも最大のものが命の作物 (ERNTE für das Leben、以下、エルンテ)¹⁵⁴であった。エルンテは、EU やオーストリアの基準よりも厳しい独自の有機基準を有しているものの、多くの有機農家が参加している。なお、有機農業団体に加入していない有機農家は、コーデックス農家 (Codex-Betriebe) と呼ばれている。

有機農業団体の連合組織としては、1984 年に設立された有機農業支援協会 (Arbeitsgemeinschaft zur Förderung des biologischen Landbaus または ARGE-Biolandbau、以下 ARGE) と、1994 年に設立されたオーストリア有機農業関係者協会 (Österreichische Interessensgemeinschaft für Biologischen Landbau、以下 ÖIG) がある。ARGE には、ORBI、デメター、エルンテ、BAF、エンスタール、フライラント、ホーフマルケが、ÖIG には地球&種、VOBLW、DINATUR、KOPRA がそれぞれ加入している。

2005 年 1 月には、ARGE、ÖIG、エルンテを母体として、ビオ・オーストリアが設立されている。ヨーロッパで最大の有機農業団体であるビオ・オーストリアの目的は、有機農業の市場シェアを増加させること、消費者へ情報提供を行うこと、農家への助言を行うこと、マーケティングの監督を行うこと、有機研究の調整を行うことである¹⁵⁵。各州には、下部組織としてビオ・エルンテ (Bio Ernte) があり、より地域に密着した活動を行っている。例えば、ショッピングガイド (Bio-Einkaufsführer) を作成し、消費者が直接有機農産物を買えるような手助けをしている。農家の名前と住所、扱っている有機農産物の種類、対応可能時間、連絡先などが記載されており、消費者はこの小冊子をみて、自分の欲しい農産物を直接農家から購入することができる。

¹⁵⁴ 1979 年の設立時は、オーストリア有機農業農民協会 (Verband organisch-biologisch wirtschaftender Bauern Österreichs)、1991 年に命の作物 (エルンテ) に改称し、2003 年にはビオ・エルンテ・オーストリア (Bio Ernte Austria) に改称している。

¹⁵⁵ BMLFUW, *Grüner Bericht 2006*, S.45.

表 4-2 オーストリアの有機農業団体

設立年	団体名	2001年の 参加農家数
1959	健全農業支援共同体 (ORBI)	75
1969	オーストリアデメター連盟	90
1979	命の作物 (エルンテ)	10,484
1986	オーストリア産有機作物協会 (BAF)	12
1987	地球&種	251
1988	バイオ農業協会エンスタール (Ennstal)	627
1988	有機農業協会ワインフィアテル (VOBLW)	20
1990	高度管理有機農業協会 (DINATUR)	97
1991	消費者-生産者-協働組織 (KOPRA)	178
1992	フライラント	84
1996	ホーフマルケ	154
1984	有機農業支援協会 (ARGE)	
1994	オーストリア有機農業関係者協会 (ÖIG)	
2005	バイオ・オーストリア (Bio Austria)	

出所：Freyer et al. (2001)p.402 に一部加筆

これら有機農業団体が有機農産物のプロモーションを展開していたが、中心は ARGE とエルンテであった¹⁵⁶。1991年に有機農産物の促進キャンペーンを実施し、メディアにも取り上げられる中で有機農産物の認知度は高まっていった。

1994年、オーストリア最大のスーパーである Billa と同系列の Merkur が「Ja!Natürlich」¹⁵⁷というブランドによる有機食品販売を開始し、有機農産物の取扱を拡大したことが、有機食品市場の拡大へと繋がっている。この取り組みにも ARGE とエルンテは関わり、有機農産物の需要を満たすよう支援を行っている。1995年には2番手のスーパーである SPAR が「Natur pur」という有機食品ブランドを販売し、有機食品を扱うスーパーは順次拡大していった。今ではどのスーパーでも有機食品を取り扱っている。

月当たり有機食品の支出額は平均で153ユーロ、平均より高いのは、高齢者のいる家族で200ユーロ、子供のいる家族で190ユーロとなっている¹⁵⁸ (2012年)。また、消費者は

¹⁵⁶ ÖIG は、スーパーで有機農産物の販売を行うことに批判的であり、農場直売方式とスーパー販売の中間的な販売戦略を模索していた (永松 2004)。

¹⁵⁷ 「Ja!Natürlich」の販売にあたっては、Billa 創業者であるカール・ウラシェック (Karl Wlaschek) のイニシアティブがあったとされている (Michelsen et al. 2001)。

¹⁵⁸ 2016年2月29日に実施した BMLFUW へのヒアリング時の資料より。

牛乳やヨーグルト、バター、チーズといった乳製品やジャガイモ、卵の有機食品を買う傾向にあり、肉製品は高いためあまり買われていない¹⁵⁹。有機食品の販売量、販売額は年々増加しており、オーストリアの消費者が有機食品を買い支えることで、有機農産物市場が成り立っている¹⁶⁰。

4.3 EU 加盟前の農業環境政策

4.3.1 有機農業の歩み

オーストリアで有機農業が始まったのは、1927年のことである。ケルンテン州ザンクト・ファイト・アン・デア・グラン (St. Veit an der Glan) にあるヴルツァーホフ (Wurzerhof) という農場は、1912年にヴォルフガング・ヴルツァー (Wolfgang Wurzer) によって設立されたもので、ドイツで農業を学んだ彼の娘であるヘマ (Hemma)¹⁶¹とルイーゼ (Luise) によって、オーストリアで最初のバイオダイナミック農法がもたらされた。今日においてもオーストリアで一番古い有機農場として現存しており、バイオダイナミック農法の実践に加え、幼稚園の運営や障害者・高齢介護者支援、ケルンテン州による「健康的な台所」プロジェクトへの参画、自治体による「美しい景色の家」プロジェクトへの参画、バイオマス熱供給の実施など様々な取り組みを行っている¹⁶²。

1935年には、ケルンテン州マリヤ・ローヤッハ (Maria Rojach)¹⁶³のグート・ファラッハ (Gut Farrach) において、ヴィルヘルム・ラート (Wilhelm Rath) の手によりオース

¹⁵⁹ 2016年2月29日に実施したBMLFUWへのヒアリングより。同ヒアリングによると、消費者の意識は変化してきており、有機食品を購入する理由として、20年前の消費者は「環境が大事だから、環境保護に貢献したい」と言っていたが、今は「自分の健康のためだ」と答えるとのことである。

¹⁶⁰ オーストリアの消費者の食に対する関心は高く、その一例として遺伝子組換え作物への反対運動がある。1997年、120万人の署名が集まり、①遺伝子組換え食品・種子の輸入禁止、②遺伝子組換え食品・動物の放出禁止、③生命への非特許化、を求める国民投票の請願が出された (Sassatelli and Scott 2001)。国民投票は実施されなかったが、その後遺伝子組換えトウモロコシの販売禁止などを進め、遺伝子組換え作物に対しては国を挙げて否定的な態度を示している。

¹⁶¹ ヘマは、1933年にエアハルト・バルチュ (Erhard Bartsch) と結婚している。バルチュはシュタイナーの弟子であり、*Demeter* (1930年創刊) というバイオダイナミック農法者の機関誌の編集者や、ドイツで「バイオダイナミック農法全国連盟」(1933年結成)のリーダーを務めた人物である。1928年には、ドイツ・ベルリン中心部から南東50キロのマリーエンヘーエ (Marienhöhe) において、バイオダイナミック農法の実践を行っている (藤原 2012)。

¹⁶² WurzerhofのHP (<http://www.wurzerhof.com>)、DemeterのHP (<http://www.biodynamisch.at/mehr-informationen-48.html>)を参照。

¹⁶³ 1973年、アイトヴェーク (Eitweg)、フィッシュェリング (Fischering)、マリヤ・ローヤッハ、シェーンヴェーク (Schönweg)、ザンクト・アンドレー (St. Andrä) が合併し、現在はザンクト・アンドレーという自治体になっている。

トリアで2番目の有機農場がスタートしている。彼は第一次世界大戦後、書店員として働きながらも、人智学青年運動にも携わっていた人物で、1924年にはコーベルヴィッツ (Koberwitz) で開かれたルドルフ・シュタイナーによる農業講座に参加している。その後、農家になることを決断し、バイオダイナミック農法を開始した。1969年には彼の息子であるマリアヌス・ラート (Marianus Rath) によって、オーストリアデメター連盟 (Demeter-Bund) が同地に設立されており、オーストリアでは2番目に古い有機農業団体として知られている。ただし、バイオダイナミックの実践は最終的にうまくいかず、1994年にグート・ファラッハは売却、2003年には農地が放棄され、全ての建物が取り壊されている¹⁶⁴。

4.3.2 有機農業への支援政策

オーストリアにおける農業環境政策は、有機農業への支援政策を中心として展開した。1989年、オーバーエスターライヒ州、ニーダーエスターライヒ州、シュタイアーマルク州の3つの州政府が、個人農業者に対して有機農業転換補助金の支給を実施した。同年、連邦政府においても有機農業促進のため、有機農業団体に対して243万シリングが支払われている。翌1990年には、農水省がパイロットプロジェクトとして、有機農業転換支援政策 (Umstellungsförderung) を実施し、1991年から本格的に有機農業転換補助金が導入された。1992年には転換者だけではなく、有機農業継続者に対しても支払われるようになり、有機農家補助金 (Biobauernzuschuß) と名称が変更されるとともに、支援が強化された。1991年は、1,170の農家を対象に支援農地面積は17,165ha (うち、耕地26.4%、草地72.8%、特別作物0.9%) であったが、1994年には支援有機農家数は11,568となり、支援農地面積は163,174ha (うち、耕地12.5%、草地87.1%、特別作物0.4%)、有機牛乳生産量は1億4,000万kgとなっている¹⁶⁵。

支援農地面積の内訳から明らかのように、有機農業は草地を中心に広がりを見せた。1991年当初は、有機農業への転換を目指したことから、1,170の支援農家のうち、シュタイアーマルク州が36%、オーバーエスターライヒ州が32%、ニーダーエスターライヒ州が14%を占め、先行して支援を実施していた東部の州が多数を占めていた¹⁶⁶。支援の対象が有機農業継続者にも拡大した結果、1994年時点では、11,568の支援農家のうちチロル州が29%、ザルツブルク州が18%、シュタイアーマルク州が17%という結果になり¹⁶⁷、西部山岳州で受給する農家が増加している。

¹⁶⁴ Pirkhuber und Gründlinger(1993)、*Wolfsberger Zeitung Folge* 478, Feber 2017 を参照。近年ヴィルヘルム・ラートの伝記が出版された (Schumidt 2017)。

¹⁶⁵ BMLF, *Grüner Bericht 1994*, S. 44 および S. 239 を参照。具体的な支援内容については、Lampkin et al. (1999)を参照。

¹⁶⁶ BMLF, *Grüner Bericht 1991*, S. 145 より。

¹⁶⁷ BMLF, *Grüner Bericht 1994*, S. 239 より。

山岳地域では自然環境と調和した形で農業が営まれており、有機農業に取り組みやすい。これまでの政策では、山岳地域は自然的・経済的営農困難度の観点から、生産条件の不利性に着目した政策が展開されてきたが、ここに至り環境への配慮という観点から全土的に政策が執り行われることとなった。

こうした政策実施の背景には、1987年1月20日に農林大臣に就任したヨーゼフ・リーグラーの影響が大きい。リーグラーは、1月21日の農林大臣就任演説において、オーストリア農政の抜本的革新を宣言し、次の3つの目標の実現を目指した。すなわち、①個別農林業経営ならびにオーストリア農業の経営能力と競争力を国際競争状況に鑑みて一層発展させること、②農林業のための環境保護、同時に農林業がもたらす環境汚染回避、③社会的公正として弱者保護、身障者への援助、である（Riegler 1996）。これらは、オーストリア農政にとっての新機軸となり、リーグラーの下、新たな政策が順次実施された。

もともとリーグラーは、1938年11月1日シュタイアーマルク州ユーデンプルク（Judenburg）生まれで、両親は山岳農家であった。1944年に第二次世界大戦で父親をなくし、1952年の小学校卒業後は農場を手伝っていた。姉が農場を継いだ後、グロッテンホーフ・ハルト農業専門学校（1955年～1956年）、ラウンベルク・イルドニング連邦高等学校（1956年～1960年）を経て、ウィーン農科大学（BOKU）に入学し、同大学を1965年に卒業している。卒業後は、シュタイアーマルク州の農業専門学校の教師や理事（1965年～1972年）、シュタイアーマルク州農民連盟理事（1972年～1980年）、オーストリア農民連盟理事（1980年～1983年）としてキャリアを積んでいる。1975年には国民議会に選出され、ÖVPの農業スポークスマン（1975年～1983年）、シュタイアーマルク州政府メンバーとして農林業・環境保護・住宅振興担当（1983年～1987年）の後、農林大臣に就任している¹⁶⁸。

こうした経歴を有するリーグラーの取り組みの中で、特に注目されるのは、新しい農業政策の基本理念として「エコ社会的農業政策（Ökosoziale Agrarpolitik）」を提唱したことである（Riegler 1988）。これは、経済効率性（農林業経営体の経済効率性の発展）、生態系バランス（環境と生活空間の保全責任）、社会的条件の創出（小規模農家への保護政策と、構造的に脆弱な地域の農民に対する助成との社会的なバランス）という3つの目標を指針とし、それぞれを同程度に重視するものである。農業の生産力強化だけを政策目標とするのではなく、自然環境や生活環境の保全、小規模農家および条件不利地域の農家に対する保護と助成を併せて追求していくことが打ち出されている¹⁶⁹。

¹⁶⁸ リーグラーの経歴は、オーストリア議会 HP (<https://www.parlament.gv.at>)、ラウンベルク交友会 HP

(http://www.raumberger.at/fileadmin/user_upload/Gemeinschaft/Leute/Lebenslauf_Langfassung.pdf)、オーストリア・フォーラム HP

(https://austria-forum.org/af/Biographien/Riegler%2C_Josef_%28geb._1938%29) を参考にした。

¹⁶⁹ 農山村地域を、経済効率性、社会的公正性、環境責任の観点から捉え、農政の目標を、

リーグレーは、次のようにオーストリアの農家を認識している。「農家であることは、数世紀にわたり、単に生活の糧を得てきたということではない。故郷の一部として委ねられてきた土地との精神的な結びつきがなければ、多くの地域で農家は定住や耕作も行わなかった。この農家の志操は、本質的な文化財、すなわち独自の性質であり、数世代にわたる生きられた実例としてありありと浮かんでくる。そして、こうした人間の性質が、過去40年間の巨大な構造変化に耐えてきたことは偉大な業績である。今日の工業社会における構造変化のただ中において、こうした農家の価値観には新しいアクチュアリティがある。工業社会の転換のための一つの参照点となりうるだろう (Riegler1988, 54)。」

また、リーグレーは「農民性 (Bäuerlichkeit)」という用語を用いて「エコ社会的農業政策」を捉える¹⁷⁰。「農民性」によって保証されるのは、①持続性と安定性 (次世代に対する責任、「子供達から預かった大地」、循環に関係づけられた農業経営、健康な土壌の維持)、②多様性 (危険の調整、所得形態と生活形態の多様性)、③生活に対する責任 (自分自身の生活に対する誇り、他者の生活需要に対する尊重)、④生活空間との結合性 (自分の土地、土地・植物・動物との個人的な繋がり、自分の故郷の世代的継承、これらの「故郷」の総計=文化的景観) である (Riegler 1996)。

リーグレーの認識に立脚すると、山岳地域という条件不利地域の農家は政策的な排除対象ではなく、むしろ農業・農山村の持続可能性を確保する上での重要な要素として捉えられる。山岳地域では、歴史的に家族労働力を用いて農業生産を行っているが、自然的条件から大規模化には限界があり、農家ペンションなどと兼業しながら生計を維持している。小規模家族複合経営によって山岳地域では農業が営まれており、多様な農家が環境にも配慮をしながら生業を営み続けることが、持続可能な土地の管理の上でも重要である。山岳農家出身でもあるリーグレーにとって、粗放的で環境に配慮した農業を営んでいる山岳農家像が、政策の土台としてあったと考えられる。

実際、リーグレーが農林大臣就任後の農業法改正 (BGBl. Nr. 331/1988) では、第1条の目的¹⁷¹に条件不利地域と山岳地域の定住に特別な配慮という文言が追加されており、第2

競争力の改善 (効率主義)、環境適合的な生産および国土利用 (環境保全)、伝統的な家族経営や地域社会の維持 (地域主義) にあるとする「持続性の三角形 (Nachhaltigkeitsdreieck)」としても注目されている (山内 2001)。

¹⁷⁰ Riegler(1996)を翻訳した榎澤能生は、リーグレーのいう「農民性」を、①自然に対する倫理的感情を伴う、収奪的ではない持続可能な生産方法、②農村地域文化の担い手としての農民像、③家族-隣人-村落レベルでの社会的・共同体的側面、という意味合いがあると整理している。また、「農業という生業によって伝統的に形成されてきた人と自然 (土地、植物、動物) との関係のあり方、それに規定される人と人との関係のあり方、これが地域社会、文化の多様性と固有性を育み、また複雑な『生活感情』を生んできた。この総体が『農民性』と表現されていると思われる。この総合性の中心に農業を位置づける限り、生業としての農業の担い手としては農民家族以外ありえない。」 (榎澤 2001, 6) と述べており、この観点からすると農業生産政策に特化した農政はありえないことになる。

¹⁷¹ 1988年農業法改正では、第1条に農業政策の目的として、①条件不利地域と山岳地域

条第1項では「第1条で定められた目的に従い、山岳農家または条件不利地域の農家は、適切な措置、特に生産中立的な直接所得補助金（例えば、山岳農家補助金）によって支援される」と定められた。法的に、条件不利地域を特別に配慮していくと同時に、そのための政策手段として山岳農家補助金を位置づけたといえる。

「エコ社会的農業政策」の考えの下、リーグラール及び後任のフランツ・フィシュラー¹⁷²によって、1980年代後半以降、様々な政策が取られていく。具体的には、穀物生産における個別経営単位での数量制限導入や耕地の転作拡大による過剰生産の抑制、それに伴う輸出補助支出の削減、バイオエネルギーへの助成拡大、山岳農家補助金額の倍増などである。1980年代以降、オーストリアにおいても農産物の過剰生産に伴い、輸出補助金の増大が課題となっていたこともあり、これらの政策は輸出補助金の支出抑制にも貢献した。

留意する必要があるのは、こうした政策が順当に導入されたわけではないことである。新たな政策の導入は、財政的には追加的な支出を伴うことを意味する。Riegler(2017)によると、1975年から1986年にオーストリアGDPに占める連邦の借金は16%から60%にまで拡大しており、当時のフラニツキー首相、モック副首相は支出削減を通じて財政再建に関心を抱いていた。そのため、農業分野の予算増加交渉が難しいことは明白であった。リーグラールによる政府内交渉においては、これまでの農業スポークスマン、農民連盟理事として1980年から1983年に実施した「農山村における生活機会（Lebenschancen im ländlichen Raum）」行動、シュタイアーマルク州での環境大臣といった経験が活かされ、最終的な交渉は難航したものの、1987年以降の農業予算増大をはじめとする各種政策導入につながっている。

リーグラールは、農政のエコ社会的な方向性を目指す上の手段として、有機農業に注目をしていたこともあり（Michelsen et al. 2001）、先述した有機農業のための補助金を導入している。政策的な後押しを通じて、1980年代後半以降、有機農家の急増へとつながっている（図4-2）。なお有機農家補助金の目的は、有機農業の促進であるが、1989年にEU加盟を申請したオーストリアにとって、市場開放による競争激化を見込んでいたことは想像

の定住に特別な配慮をしながら、機能的な農山村における経済的に健全で効率的な農家の維持、②農業と他産業間における多様な雇用や雇用の組み合わせの拡大、③農民的農業に特別な配慮をしながら、農業構造的措置を通じた農業の生産性と競争力の向上、④農業で働く人々の社会的・経済的進歩への参加を可能にすること、⑤経済全体と消費者の利益を考慮した農業振興として、a) 他の経済部門に対する自然条件不利の調整、b) 国民全体への確実な食料供給、c) 国民経済状況の変化に適応し貢献することとして、aa) 土壌、水、大気という自然の生活基盤の持続的な確保、bb) 文化的・レクリエーション的景観の保全と形成、cc) 自然災害予防の支援、が挙げられている。

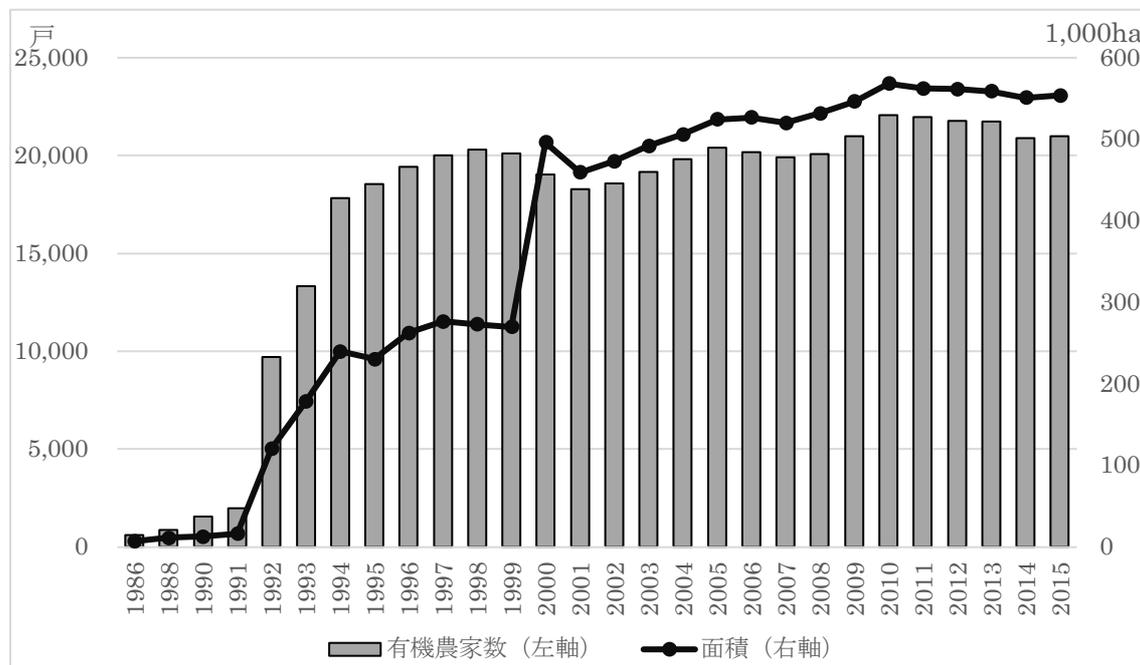
¹⁷² フィシュラーは、後にEUの欧州委員（農業担当）となり、CAP改革として、アジェンダ2000やフィシュラー改革にも携わっている。なお、リーグラールは農林大臣後、第2次・第3次フランツ・フラニツキー内閣の副首相（在1989年4月24日～1991年7月2日）を務めており、その後はオーストリア・エコ社会的フォーラム会長やシュタイアーマルク州立ライファイゼン銀行理事長などに就任している。

に難くない。有機農業への転換を進めることで競争力をつけ、平地での離農防止を企図していた側面も補助金の導入にはあったと考えられる。

この「エコ社会的農業政策」は、前農林・環境・水資源管理大臣のアンドレ・レップレヒターも重視しており、オーストリア農政のモデルとして位置づいていた。レップレヒターは、自身の経済的・社会的モデルについて次のように述べている。

「私は障壁のない市場経済も、自由や成果、競争のない経済システムも支持していない。私の経済的・社会的モデルは、ヨーゼフ・リーグラによって考案されたエコ社会的市場経済である。経済的な自由や行動は、社会結合や持続可能な発展の基礎である。経済的でエコロジー的な目的は互いに排除されるものではなく、むしろ反対である。あらゆる人の福祉にとって適切なインセンティブや社会保障を提供するだけでなく、自然資源や環境を保全するような経済が必要であり、それによって持続可能な発展が促進される。私の見方では、これが将来のモデルであり、オーストリアにおいても EU においても将来の経済的、社会的、エコロジー的な発展の基本理念として、代わりのないものである¹⁷³。」

図 4-2 オーストリアの有機農家数・面積の推移



出所：BMLFUW, *Grüner Bericht* 各年版より作成

¹⁷³ 2014年4月24日付でBMLFUWのHPに公表された“Mein Wirtschafts- und Sozialmodell: Die ökosoziale Marktwirtschaft”より（現在は削除済）。

4.4 EU加盟による農業環境政策の拡大

4.4.1 EUにおける農業環境プログラム

EUに加盟した1995年から、オーストリアでは農業環境プログラムとして、「環境適合的で粗放的で自然的な生活圏を保護する農業のオーストリアのプログラム（Österreichisches Programm einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft: 以下、ÖPUL）」が始まっている。1995年のÖPUL95から、ÖPUL98、ÖPUL2000、ÖPUL2007を経て、現在は5期目となるÖPUL2015が行われている。

もともとEUで行われている農業環境政策は、「農業構造の効率改善に関する1985年3月12日の理事会規則797/85」に端を発する。この中で、加盟国が環境保全地域において特別な措置を導入することが認められ（第19条）、農業環境支払いが開始された。農業政策において環境への配慮が制度化されたが、環境保全地域を指定する必要があったり、実施は任意であったりするなどの課題は残っていた。

農業環境政策の体系化は、「環境保護と田園地域の維持を実施するために適した農業生産方法に関する1992年6月30日の理事会規則2078/92」によって行われた。特定の地域指定を行わなくとも農業環境支払いの実施ができるようになり、農業環境支払いの実施は加盟国に義務付けられた。加盟国は、理事会規則2078/92に準じて農業環境政策を実施しており、1995年にEUに加盟したオーストリアも同規則に従い、ÖPULを実施している。その後、「農村振興に対する欧州農業指導保障基金（EAGFL）の助成に関する1999年5月17日の理事会規則1257/1999」により、農業環境政策と条件不利地域政策が第2の柱として農村振興政策に一本化されており、同規則によりÖPUL2000が実施されている¹⁷⁴。「農村振興に対する欧州農業農村振興基金（ELER）の助成に関する2005年9月20日の理事会規則1698/2005」によりÖPUL2007¹⁷⁵、「欧州農業農村振興基金（ELER）による農村振

¹⁷⁴ 理事会規則1257/1999では、第6章「農業環境」で農業環境支払いの規定がなされている。第22条では、農業環境支払いによって推進をはかるものとして、①環境・景観およびその特徴・自然資源・土壌・遺伝的多様性の保護や向上と両立するような農地の利用方法、②環境に好ましい粗放的な農法および低集約度の牧草経営システム、③危機にさらされている高い自然価値を有する農業環境の保全、④農地の景観および歴史的特徴の維持、⑤農業活動における環境計画の利用、が挙げられている。農業環境支払いの受給に当たっては、少なくとも5年間、農業環境に関する取り決めを交わし、通常の適切な農業活動（*guten landwirtschaftlichen Praxis*, 英：usual good farming practice）を上回る行為を行う農家が対象となる（第23条）。そして、農業環境支払いの給付の算定基準としては、①失った所得、②取り組みによって生じた追加的な費用、③インセンティブを与える必要性、が挙げられている（第24条）。支払いの上限は付表に記されており、年間作物は600ユーロ/ha、特別永年作物は900ユーロ/ha、その他の土地利用は450ユーロ/haとなっている。

¹⁷⁵ 理事会規則1698/2005では、第39条に農業環境支払いの規定がなされている。農業環境支払いの受給に当たっては、SMR（法定管理要件）、GAEC（良好な農業・環境条件）を超える水準の活動および、肥料・植物保護製品の利用に関する最低限の要件、国内法によって確立されたその他の関連義務要件を満たすことが条件であり、原則5から7年間の取

興に対する助成、および理事会規則 1698/2005 の廃止に関する 2013 年 12 月 17 日の欧州議会および理事会規則 1305/2013」により ÖPUL2015 が実施されている¹⁷⁶。

現行の欧州議会および理事会規則 1305/2013 によると、農業環境支払いは、義務的基準であるクロスコンプライアンス¹⁷⁷を超える取組みや、肥料・植物保護製品の利用に関する最低限の要件、国内法によって確立されたその他の関連義務的要件を満たす農家が対象となる（第 28 条第 3 項）。取組みの期間は、原則 5 から 7 年で、必要に応じて延長することもできる（同第 5 項）。支払いは、年ごとになされ、取組みによって生じた全部もしくは一部の追加的な費用と失った所得がカバーされ、必要に応じて取組みによって支払われた 20%（集団の場合は 30%）までの取引費用を含めることができる（同第 6 項）。付表で支払い上限が定められており、年間作物は 600 ユーロ/ha、特別永年作物は 900 ユーロ/ha、その他の土地利用は 450 ユーロ/ha、失われる危険のある地元家畜は 200 ユーロ/大家畜単位、となっている。

農業環境プログラムへの参加は農家の任意だが、受給要件としてクロスコンプライアンスがある。クロスコンプライアンスは、農家が直接支払いを受給するに当たり、別の施策の要件を満たさないといけない仕組みのことを指す。クロスコンプライアンスは、SMR

（Statutory Management Requirements: 法定管理要件）と GAEC (Good agricultural and environmental conditions: 良好な農業・環境条件) の 2 つの要素から成り、SMR は環境、食品安全、動植物健康、動物福祉の分野における 18 の法的基準、GAEC は土壌保護、土壌有機物・土壌構造の維持、生息地悪化の防止、水管理に関する基準のことを意味する¹⁷⁸。

り組みを行うことが必要となる（第 3 項）。支払いは、年ごとになされ、取組みによって生じた追加的な費用と失った所得がカバーされ、必要に応じて取引費用を含めることができる（第 4 項）。付表で支払い上限が定められており、年間作物は 600 ユーロ/ha、特別永年作物は 900 ユーロ/ha、その他の土地利用は 450 ユーロ/ha、失われる危険のある地元家畜は 200 ユーロ/大家畜単位、となっている。また、理事会規則 1698/2005 では第 2 の柱である農村振興政策が、4 つの軸に再編されている。すなわち、第 1 軸「農林業の競争力改善」、第 2 軸「環境・景観改善」、第 3 軸「農山村における生活の質および農山村経済の多様化」、第 4 軸「LEADER」である。これらを含めた詳細については、農林中金総合研究所(2009)を参照。

¹⁷⁶ 欧州議会および理事会規則 1305/2013 では、第 28 条農業環境・気候で農業環境・気候支払いが規定されている。農業環境・気候支払いは、従来の農業環境支払いが改称されたものだが、助成の内容は理事会規則 1698/2005 とほぼ同一である。その他の制度変更も含めた詳細については、平澤(2015)を参照。

¹⁷⁷ EU では、理事会規則 1259/1999 第 3 条でクロスコンプライアンスの考え方が示されていたが、導入は加盟国の判断に委ねられていた。その後、CAP2003 年改革により、理事会規則 1782/2003 第 1 章でクロスコンプライアンスが記載され、第 4 条（および付表Ⅲ）で SMR（法定管理要件）、第 5 条（および付表Ⅳ）で GAEC（良好な農業・環境条件）が規定されている。これは第 1 の柱に関するものだが、理事会規則 1698/2005 において農業環境支払いにも適用されることとなった。

¹⁷⁸ EUHP (https://ec.europa.eu/agriculture/envir/cross-compliance_en) より。なお、ドイツ語では、SMR は Grundanforderungen an die Betriebsführung、GAEC は Guter

クロスコンプライアンスは、農家が自らの責任で達成しなければならない水準を指しており、クロスコンプライアンスが遵守されない場合は、直接支払いが減額されるか支払われないことになっている。

農業環境プログラムの具体的な制度設計は、加盟国に委ねられており、上述した要件内で対象となる農業活動や支払い単価を定めることとなる。また、農業環境プログラムは第2の柱で実施されるため、加盟国による財政負担が生じることから、財政的な要件も制度設計や制度運営に影響する¹⁷⁹。最終的に加盟国の状況に応じて作成されたプログラムは、EU委員会の許可を得た上で実施される。

加盟国ごとの農業環境支払いの支出額や対象農地面積を表4-3に示したが、表4-3からは加盟国ごとの農業環境支払いの展開が多様であることを読み取れる。まず、第2の柱に占める農業環境支払いの割合からは、イギリス、オーストリア、スウェーデンが財源の約半分を割いていることがわかる。他方で、EU第5次拡大で加盟した東欧諸国の多くが、EU27カ国平均を下回っている。これらの国々では、農村振興政策の中でも第1軸「農林業の競争力改善」に多くの財源を当てていることから、相対的に農業環境支払いが位置づく第2軸「環境・景観改善」への比重は低い。次に、農業環境支払い対象農地面積が全農地面積に占める割合をみると、農地の大半が農業環境支払いの対象となっているフィンランド、ルクセンブルク、オーストリアのような国がある一方で、キプロス、デンマーク、ギリシャのように割合が10%以下の国も存在している。

本稿で焦点を当てるオーストリアの場合、第2の柱の予算の半分を農業環境支払いに充てており、農業環境支払い対象農地面積の割合は農地の約8割を占めている。資料制約の関係上、年度が異なるため参考までの数値となるが、農地面積当たり農業環境支払い額においても、対象農地が広いにもかかわらず、フィンランド、ルクセンブルクよりも高い額を投下している。キプロス、マルタ、ギリシャでは、面積当たり支払額が高いことから、問題のある地域に対して重点的に財源を投下していることが推察されるが、オーストリアでは農家全体に対して手厚く支援を実施しようとしていると考えられる¹⁸⁰。

landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand と表記される。

¹⁷⁹ 州ごとに農業環境プログラムが実施されているドイツでは、財政力の強い南部州と財政力の弱い北部州で、政策展開が異なっている。南部州は独自の農業環境プログラムを中心として政策を展開したが、北部州はEU負担100%の第1の柱が政策の中心であり、農業環境政策や条件不利地域政策に十分な資金を投下しなかった（小嶋2013）。

¹⁸⁰ 2017年9月8日に実施したBMLFUWへのヒアリングによると、「他のヨーロッパの国では第1の柱の比重が高く、オーストリアは第2の柱に比重を置いています。なぜなら、EU加盟前から、我々の政策は1人の農家だけに少しだけ直接支払いをするのではなく、オーストリア全体の面積をみながら、全体のためにいろいろな政策をやろうと思っていたからです。他のヨーロッパの国では、問題になっている地域だけに補助金を入れますが、私たちはオーストリア全体の農家に対して補助金を使いたいと思っています」とのことであった。

表 4-3 EU27 カ国の農業環境支払いの取組み

	農業環境支 払い額 (1,000 ユー ロ) (2012 年) (A)	第 2 の柱 に占める (A)の割合 (2012 年)	農業環境支払 い対象農地面 積(1,000ha) (2013 年) (B)	(B)が農地面 積に占める 割合(%) (2013 年)	(A)/(B) (ユーロ /ha)
フィンランド	102,051	30.8	2,116	93.7	48.2
ルクセンブルク	3,723	38.4	118	90.3	31.4
オーストリア	267,477	51.0	2,203	76.9	121.4
スウェーデン	137,702	45.7	1,894	62.4	72.7
エストニア	30,901	24.8	550	56.9	56.2
アイルランド	126,389	37.8	2,222	49.6	56.9
スロベニア	30,598	24.6	226	47.1	135.6
イギリス	396,334	53.5	6,858	39.7	57.8
ドイツ	341,215	26.2	5,212	31.2	65.5
チェコ	133,337	35.0	1,075	30.5	124.0
ポルトガル	73,857	11.3	1,093	29.4	67.6
スペイン	228,413	24.7	5,526	23.5	41.3
イタリア	291,410	22.5	2,870	23.1	101.5
フランス	274,872	28.0	6,473	22.3	42.5
ハンガリー	151,130	31.7	1,157	21.7	130.6
スロバキア	37,048	16.4	360	18.7	103.0
ポーランド	276,302	14.2	2,615	18.1	105.7
マルタ	925	9.8	2	17.4	454.4
ブルガリア	23,291	5.9	841	16.8	27.7
ルーマニア	179,506	18.5	2,195	15.8	81.8
ベルギー	14,634	28.9	205	15.3	71.4
オランダ	18,188	21.4	236	12.8	77.1
ラトビア	24,649	12.6	235	12.5	104.9
リトアニア	36,753	13.9	298	10.3	123.3
キプロス	9,264	40.8	9	8.8	980.8
デンマーク	16,593	29.3	172	6.5	96.6
ギリシャ	41,062	16.4	93	1.8	440.2
EU-27	3,267,624	25.2	46,855	26.3	69.7

出所：Rural Development in the EU Statistical and Economic Information Report 2012
および 2013、eurostat “Agri-environmental indicator – commitments”より作成

4.4.2 ÖPUL の目的と特徴

現在行われている ÖPUL2015 の目的として、①環境に優しく、場所に適合した農業の促進、②文化的景観の景観美的価値および生態学的価値の保全、③栽培作物および有用家畜

の遺伝的多様性保全、④契約による自然保護、土壌保全対策、水保全対策、有機農業の促進を通じた、国・地域の農業政策および環境政策実施への貢献、⑤農業における気候保全および気候変動適応への貢献、⑥提供される環境サービスへの適切な補償（Abgeltung）の確保、が掲げられている¹⁸¹。

①は環境保全型農業の推進と読み替えられるが、特に場所に適合した農業という文言が注目される。農業活動は自然条件や社会条件など多くの制約を受けるが、場所性に応じた農業活動を環境保全的に実施することが目指されている。②は美しい文化的景観に加えて、生態学的にも価値ある文化的景観の保全が、③は単一栽培や集約的な土地利用ではなく、多品種栽培や粗放的な土地利用が、それぞれ重視されていると考えられる。④は、ÖPULの多岐に渡る支援項目の実施を通じて、農業政策および環境政策の推進を目指していると言える。⑤は、ÖPULの実施が気候対策にも寄与する点を掲げている。具体的には、永年草地は土壌中の腐植物質含有量が多く、マクロ細孔を多く含むため、その保全は炭素貯蔵および水貯蔵の維持につながる。ÖPULの支援項目との関係では、肥料の使用制限や窒素肥料の非使用は、栄養循環を抑制し、温室効果ガスの排出削減と窒素の侵食抑制に役立つ。また、希少作物の栽培や絶滅のおそれのある家畜保全も、これらの種が気候条件の変化に対して適応する可能性があるため重要である（BMLFUW2016b）。⑥は農家が提供している環境サービスに対して補償することを目的として述べている。農家に適正な所得を確保することは、理事会規則797/85第19条において既に目的として明文化されているが、ここでは助成を意味するFörderungではなく、補償を意味するAbgeltungを用いており、環境保全型農業を通じて提供される諸々のサービスに対する補償として支払い根拠を位置づけている。なお、①～⑤は直接的な環境保全の内容を指しているが、⑥は農家への所得確保とも読み替えられる。

ÖPULは現在5期目となっており、制度変更は期ごとに行われているが、基本的な特徴は以下の通りである¹⁸²。

第1に、オーストリア全土で同一の制度となっており、州ごとに支援項目や支援単価は異なっていない¹⁸³。山岳地域における景観保全や生物多様性保全などに限定せず、全土の環境保全という観点から実施されている。

第2に、ÖPULは包括的で多様な支援項目からなり、それらを組み合わせて農家に対する支払いが行われる。これまでの制度変遷の中で、支援項目の廃止や統合は見られるが、この仕組みは維持されている¹⁸⁴。例えば、現行のÖPUL2015の支援項目は22あり、全て

¹⁸¹ BMLFUW, *Grüner Bericht 2015*, S.106.

¹⁸² ÖPUL95については、Groier and Loibl(2000)、ÖPUL95および98については松田(2000)、ÖPUL2000については横川(2006)が詳しい。

¹⁸³ 例えばドイツの場合、バイエルン州のKULAPやバーデン・ヴュルテンベルク州のMEKAが州単独のプログラムとして実施されている。

¹⁸⁴ 支援項目数に関しては、ÖPUL95は25、ÖPUL98は36、ÖPUL2000は31、ÖPUL2007は29、ÖPUL2015は22となっている。

を綺麗に分類できるわけではないが、大別すると、①粗放化（有機農業、農業投入物の制限、殺虫剤・成長促進剤の非使用、ワイン栽培・ホップ栽培での農薬非使用）、②水保全（侵食のおそれのある耕地管理、予防的地下水保全、地表水保全）、③景観保全（環境に配慮した経営、山地放牧と家畜、山岳草地の管理）、④生物多様性促進（希少作物の栽培、絶滅のおそれのある家畜保全）、⑤自然保全（自然保全、Natura 2000）、⑥気候保全（根覆いと直播き、地表近くでの水肥散布）、⑦動物福祉（動物福祉）の7分野に分けられる（Groier 2015）。

第3に、ÖPULへの参加は農家の任意だが、①環境保全、気候変動、土地の良好な農業条件、②人間・動植物の健康、③動物福祉、の3領域に関連する規則があり、支払いを受けるにはこれらを遵守する必要がある（クロスコンプライアンス）。

第4に、支援対象農家は、自然人、地方公共団体の関与が25%を超えない商業登記された人的会社、地方公共団体の関与が25%を超えない法人、地方公共団体の関与が25%を超えない人的団体である。また、連邦、州、自治体およびそれらの施設は対象とはならない。

第5に、補助対象となる地域はオーストリア国内に限られ、オーストリア国外で飼育されている家畜は補助対象とはならない。補助対象となるのは、耕地、永年草地・永年放牧地、多年生栽培・特殊栽培、アルプス飼料地域などである。

第6に、支援項目ごとに面積当たり支払単価が定められており、土地利用形態や家畜所有の有無などの仔細に応じて単価が異なる。例えばÖPUL2015では、有機農業の場合、草地で家畜所有では225ユーロ/ha、耕地では230ユーロ/haとなる。

第7に、面積当たりの支払い上限が定められている。例えばÖPUL2015では、耕地の場合、自然保全もしくは結果志向的自然保全計画（Ergebnisorientierter Naturschutzplan: ENP）¹⁸⁵に参加する時は700ユーロ/ha、それ以外は600ユーロ/ha、草地の場合、自然保全もしくは結果志向的自然保全計画に参加する時は900ユーロ/ha、山岳草地の草刈り管理に参加の場合は800ユーロ/ha、それ以外は600ユーロ/ha、多年生作物の場合は1400ユーロ/ha、保護耕作地の場合は2000ユーロ/haがそれぞれ上限となっている。

第8に、経営規模が大きくなるにつれ、受給額の減額がなされるようになっていく（モジュレーション）。ÖPUL2015の場合、最初の100haまでは100%だが、101haから300haまでは90%、301haから1,000haまでは85%、1,001haからは75%に減額される。

こうした支払いの内容は複雑であるため、直接支払いの計算やチェック、振込などを担っているAMAが農家向けに詳細な解説書を出している。例えば、ÖPUL2015については、AMA(2017)がAMAのHPにて公開されている。また、農家への助言や教育、マーケティングを実施している農林会議所でも、直接支払いをはじめとする各種補助金の申請助言を行いながら農家支援を行っている。

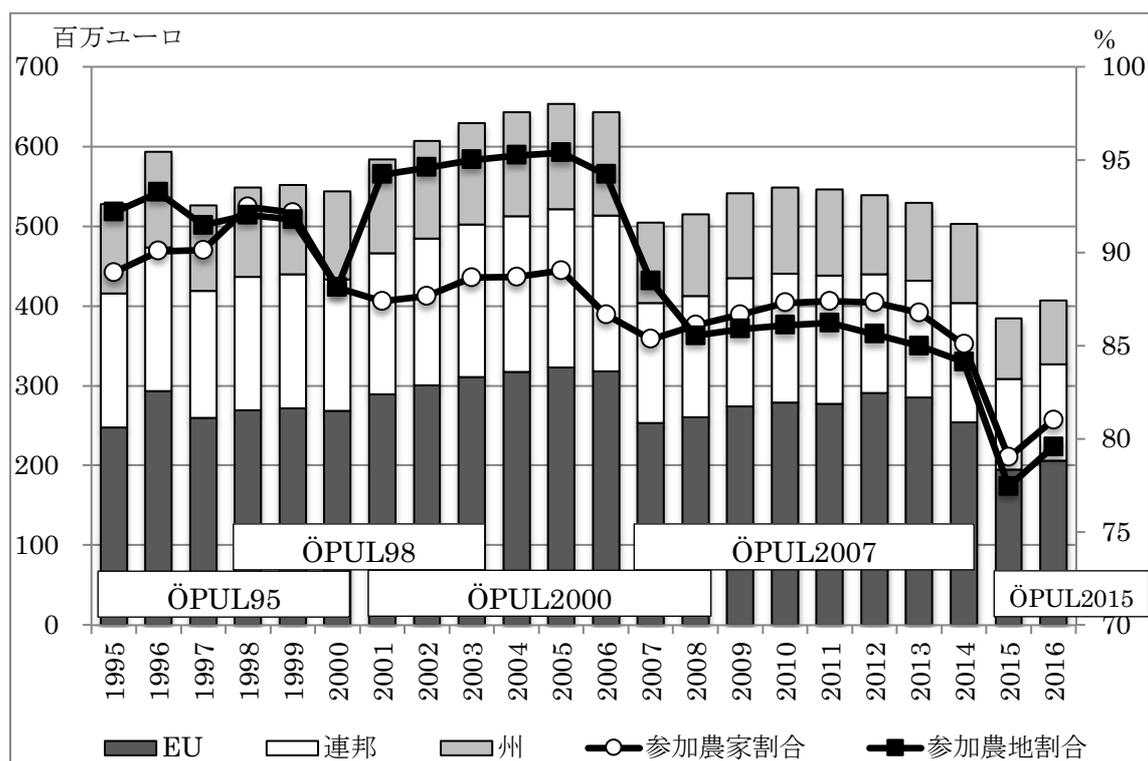
¹⁸⁵ 既に自然価値の高い農場経営をしている農家が対象で、エコアドバイザーによって目標が定められる。

4.4.3 ÖPUL の実績

図 4-3 がこれまでの ÖPUL の実績である。全農家の 8 割から 9 割は ÖPUL に参加しているが、ÖPUL の制度見直しの際には、制度そのものの複雑化、支払い受給要件の厳格化、支払い単価の減額、支援項目への不満などから、参加農家数は減少する傾向にある。また、農村振興政策は EU の多年度財政枠組みに応じて実施されているが、CAP 全体の予算が減らされていることもあり、ÖPUL の予算も期が変わるごとに減少している。

参加農家の割合を州ごとに見ると、西の山岳地域を中心に参加率が高く、平地が多く農業に適したオーバーエスターライヒ州、ニーダーエスターライヒ州においても参加率は高い（表 4-4）。ブルゲンラント州やケルンテン州、シュタイアーマルク州のように参加率が低く、参加農家の減少が進む州もあるが、ウィーンでは ÖPUL への参加農家が増加しつつある傾向にある¹⁸⁶。

図 4-3 ÖPUL の支出額、参加農家割合、参加農地割合



出所：BMLFUW, *Grüner Bericht 2017* より作成

¹⁸⁶ ウィーンでは有機農業が普及しており、農林会議所では「ウィーンのために畑を耕す」というキャンペーンを実施している（安倍 2014）。また、ウィーン中心部のフライウング（Freyung）では毎週金・土に有機農家市場（Biobauernmarkt）が開催されている。多くの有機食品が並び、有機農家と会話することもできるため、常に賑わいをみせている。

表 4-4 州ごとの ÖPUL 参加農家 (単位: 1,000 戸、カッコ内%)

	1995	1999	2003	2007	2013
ブルゲンラント	12.4 (61)	10.7 (67)	7.6 (65)	5.9 (53)	5.1 (56)
ケルンテン	15.7 (70)	13.9 (66)	11.7 (60)	10.7 (57)	9.9 (57)
ニーダーエスターライヒ	47.4 (78)	43.2 (79)	36.0 (78)	32.0 (70)	28.2 (70)
オーバーエスターライヒ	37.0 (81)	34.8 (83)	29.5 (80)	26.1 (72)	23.5 (74)
ザルツブルク	10.4 (93)	8.9 (82)	8.3 (83)	8.1 (80)	7.8 (82)
シュタイアーマルク	37.3 (71)	34.3 (71)	25.0 (57)	20.9 (49)	18.7 (50)
チロル	15.3 (80)	14.2 (78)	13.2 (78)	12.7 (75)	12.3 (77)
フォアアールベルク	4.4 (74)	4.3 (80)	3.6 (76)	3.5 (73)	3.3 (75)
ウィーン	0.3 (26)	0.3 (34)	0.2 (28)	0.2 (33)	0.2 (41)
計	180.1 (75)	164.6 (76)	135.2 (71)	120.2 (64)	109.0 (66)

注: 図 4-3 は、統合行政コントロールシステム (INVEKOS) の農地面積を用いているが、ここでは Statistik Austria 掲載の『農業構造調査』の農地面積を用いているため、割合は一致しない

出所: Statistik Austria、BMLFUW, *Grüner Bericht* 各年版より作成

ÖPUL の支出額を、先述した Groier(2015)の区分を参考にして、支援項目ごとに整理したものが表 4-5 である。ÖPUL 95 は 1995 年から 2000 年までの 6 年間、ÖPUL98 は 1998 年から 2003 年までの 6 年間、ÖPUL2000 は 2001 年から 2008 年までの 8 年間、ÖPUL2007 は 2007 年から 2014 年までの 8 年間、ÖPUL2015 は 2015 年以降行われており、一部制度が重複しているが、資料制約の関係上、表は重複したものを整理してはいない。また、支援項目は期ごとに変更されているため、各期における支援項目数とは必ずしも一致しない。なお、1~22 は ÖPUL2015 の支援項目に対応する。

大別した項目ごとでは、①粗放化と③景観保全の支出額はどの期においても支出の 3 割程度を占めている。また、近年は②水保全に力を入れていることがわかる。

支援項目別では、有機農業への支出額が一貫して大きい。先述の通り、有機農業への政策的支援は EU 加盟前から行われており、EU 加盟後も支援を継続している。しかし、支援単価は制度変更のたびに下がる傾向にある。対象が異なるので単純に比較することはできないが、例えば耕地への支援単価は、ÖPUL2000 の 327~799 ユーロ (4,500 シリング~11,000 シリング)、ÖPUL2007 の 285~600 ユーロ、ÖPUL 2015 の 0~700 ユーロと期が変わるごとに低くなっている。同様に草地についてみると、ÖPUL2000 の 160~251 ユーロ (2,200 シリング~3,450 シリング)、ÖPUL2007 の 110~250 ユーロ、ÖPUL 2015 の 70~225 ユーロとなっており、耕地と同じ傾向となっている。

表 4-5 ÖPUL 支出額（平均値）（単位：百万ユーロ）

	OPUL 95/98 (95-00)	OPUL 2000 (01-06)	OPUL 2007 (07-14)	OPUL 2015 (15-16)
①粗放化	198.5	239.8	120.8	126.8
2.農業投入物の制限	42.3	74.9	21.4	16.8
3.殺虫剤、成長促進剤の非使用	17.0	5.3	4.3	3.0
11.ワイン栽培、ホップ栽培での農薬非使用		1.5	0.0	4.7
20.有機農業	80.4	85.6	94.1	102.2
30.草地への投入物の使用減	30.2	10.9	0.5	
31.耕地への投入物の使用減	47.0	61.6	1.8	
②水保全	3.3	15.5	11.5	22.1
16.予防的地下水保全	3.9	15.5	11.5	21.6
17.侵食のおそれのある耕地管理			0.0	0.3
18.地表水保全				0.3
③景観保全	165.6	165.4	161.8	92.9
1.環境に配慮した経営			109.9	64.3
14.山岳草地の管理	44.0	40.4	27.1	5.8
15.山地放牧と家畜	19.9	23.3	23.0	22.7
29.基礎的助成	101.8	100.2	4.6	
29.果樹園保護		1.5	0.1	
④生物多様性促進	1.7	4.2	5.6	7.0
4.希少作物の栽培	0.0	1.5	1.4	1.6
5.絶滅のおそれのある家畜保全	1.7	2.7	4.2	5.4
⑤自然保全	13.9	27.5	39.7	33.7
19.自然保全	13.9	27.5	39.7	33.7
22.Natura 2000 - 農業				0.0
⑥気候保全	0.1	5.1	7.6	9.6
8.根覆いと直播き（溝切りを含む）	0.1	5.1	5.6	7.4
9.地面近くでの水肥散布			2.0	2.3
⑦動物福祉			28.8	26.8
21.動物福祉 - 放牧地			27.2	26.8
23.動物福祉 - 運動			1.7	
⑧その他	163.0	168.7	152.9	76.6
6.緑化 - 間作	105.4	95.4	65.5	40.7
7.緑化 - 常緑植物				13.2
10.果樹・ワイン・ホップ栽培での侵蝕防止	1.2	8.0	7.6	7.9
12.サイレージの非使用	20.2	20.2	17.9	14.7
13.保護作物栽培での有用生物使用		0.4	0.6	0.2
24.統合的観賞植物栽培	0.2	0.2	0.0	
25.統合的耕地栽培	2.6	0.1	11.4	
26.統合的果樹・ホップ栽培	4.3	3.5	2.5	
27.統合的ワイン栽培	21.8	15.7	13.0	
28.エコポイント	9.4	25.3	34.4	
合計	546.1	626.2	528.7	395.6

注 1：1～31は *Grüner Bericht 2017* の区分に対応する

注 2： *Grüner Bericht 2017* では 29 は基礎的助成・果樹園保護と表記されているが、上記では分けて表記した

出所：Groier (2015) の区分を参考に、ÖPUL 95/98 は BMLFUW, *Grüner Bericht 2000*、それ以外は BMLFUW, *Grüner Bericht 2017* を用いて作成

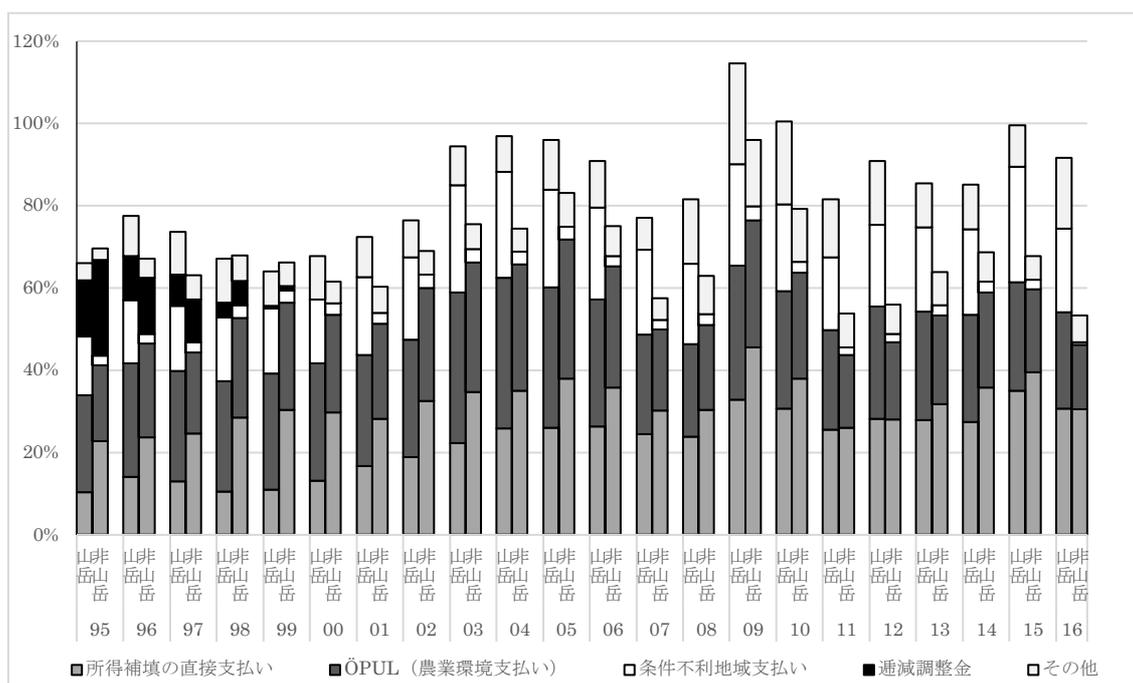
有機農業に次いで額が大きいのは、基礎的助成¹⁸⁷である。基礎的助成では、投入する肥料の種類や栽培品種の指定、景観要素の保全などが受給要件として定められており、環境保全型農業を推進する上での基礎的な支援項目となっている。なお基礎的助成は、別立てであった草地・耕地への投入物の減少の一部を要件に含んだ形で、ÖPUL2007以降は、環境に配慮した経営に変更されている。

4.5 ÖPUL と農林業所得

4.5.1 山岳農家・非山岳農家の所得との関係

農林業所得との関係で公的補助をみていくが、特に山岳農家・非山岳農家間の違いに注目する。第2章、第3章で述べたようにオーストリアでは、個別農家ごとに自然的・経済的営農困難度を評価しており、それに応じて山岳農家・非山岳農家の区別がなされている。

図 4-4 農林業所得に占める公的補助の割合



出所：BMLF, *Grüner Bericht* (1995年～1999年の各年版)、BMLFUW, *Grüner Bericht* (2000年～2016年の各年版) より作成

¹⁸⁷ ÖPUL95は基本助成 (Elementarförderung)、ÖPUL98は基礎助成 (Basisförderung)、ÖPUL2000は基礎的助成 (Grundförderung) という用語を用いている。

農林業所得に占める公的補助の割合を示したのが図 4-4 である。公的補助は、①所得補填の直接支払い、②ÖPUL（農業環境支払い）、③条件不利地域支払い、④EU 加盟に伴う市場開放の影響緩和のために支払われる逡減調整金（1995 年～1998 年）¹⁸⁸、⑤その他（利子補給補助金、林業補助金、投資補助金など）からなる。山岳農家の区分変更が 2001 年、2015 年に行われているため、単純に連続して比較することはできないが、傾向としては次のことが言える。

まず山岳農家については、公的補助の割合が 100%を超えている年があることから、公的補助がない場合、農林業所得が赤字になる年が出ていることがわかる。山岳地域は、高標高地であるため気候条件が厳しく生育期間が平地に比べ短かったり、気候変化の影響を受けやすかったりする。また、急斜面地では機械化のコストが高くなり、機械利用にもあっても制限がかかる。こうした困難度を抱えているため、結果として農業生産性が低くなり、非山岳地域に比べると農林業経営において不利な状況におかれている。このように山岳地域では条件不利性により、公的補助なしには採算が取れにくい状況にあるが、非山岳地域においても公的補助は重要となっている。非山岳農家の農林業所得に占める公的補助の割合は、概ね 60%～80%であり、山岳農家のそれが 70%～100%であることに比べると若干低い、農林業所得の多くを占めていることに変わりはない。特にリーマン・ショック後の 2009 年には、景気低迷の中で農林業収入の落ち込みがあったため、公的補助の割合は、山岳地域は 115%、非山岳地域は 96%を占めるまでになっている。

ただし、ここでの農林業所得には、兼業所得は含まれていないことに留意が必要である。山岳地域では、農家ペンションや山岳レストランの経営、冬場のスキーインストラクター、出稼ぎなどの兼業が所得形成にとって重要である。特に山岳観光は、農家の兼業機会創出に大きな役割を果たしており、農業と観光が共生している地域も多く見受けられる¹⁸⁹。夏場は登山やハイキング、冬場はスキーを目的とする観光客が多く、農林業を通じて維持・保全される景観も観光の魅力となっている。非山岳地域においても兼業が重要であることに変わりはなく、農家ペンションを経営する農家もいれば、ウィーン近郊ではホイリゲという自家製の新酒ワインを提供するワイン酒場を営む農家もいる。なお、兼業に関しては、小規模自治体では農家が首長や議会議員を務めることもあるが、名誉職に近いこともあり、給与は微々たるものとなっている。これら兼業所得に児童手当や年金、失業手当などの社会的所得を含めた農家所得では黒字となるが、いずれにせよ公的補助が山岳農家、非山岳農家の所得形成にとって不可欠なものとなっている。

次に、公的補助が農林業所得に占める割合を内容別にみると、山岳農家では、所得補填の直接支払いは 10%～35%、ÖPUL は 25%～35%、条件不利地域支払いは 15%～30%であ

¹⁸⁸ 厳密には、一部の州では 2000 年まで実施した。

¹⁸⁹ オーストリアにおける農業・農山村と観光に関する研究は、池永正人、呉羽正昭、山本充、横山秀司らによる研究蓄積がある。それぞれ池永(2002)や呉羽(2017)、山本(1997)、横山(2006)を参照。

り、非山岳農家では、所得補填の直接支払いは25%~40%、ÖPULは20%~30%、条件不利地域支払いは2~3%となっている。山岳農家・非山岳農家で大きく異なるのは、条件不利地域支払いで、2016年には前者が4,655ユーロ、後者は251ユーロの受給額となっており、18.5倍の開きが生じている。1995年時点では、前者が2,796ユーロ、後者が551ユーロで5.1倍の開きであったことから考えると、第3章で論じたように、山岳農家に多く支払われるように制度の修正を行なってきたことが明らかである。

山岳農家は条件不利地域支払いの受給額が多いと思われがちだが、実際にはÖPULの所得形成寄与が高くなっている。条件不利地域支払いと同じく2016年の受給額を見ると、山岳農家は5,376ユーロ、非山岳農家は5,685ユーロである。1995年では、前者は4,673ユーロ、後者は4,500ユーロであるから、山岳農家、非山岳農家間での差はわずかであること、非山岳農家にとってもÖPULが所得形成に果たしている役割は大きいこと、と言える。ただし、支払われ方の内訳に関しては異なっており、この点については後述する。

第1の柱による所得補填の直接支払いは、基本的に山岳農家よりも非山岳農家の受給額が多い。1995年には山岳農家が2,014ユーロ、非山岳農家が5,571ユーロ、2016年では山岳農家は7,057ユーロ、非山岳農家は11,159ユーロとなっている。もともと作付面積ごとに支払いが行われていたが、2003年CAP改革で生産と支払いは切り離され（デカップリング）、過去の支払実績から支払額が決定されることになった。小規模である山岳農家の受給額は相対的に少ないが、制度改正を経ながら受給額は増加している。また、2013年CAP改革では、直接支払いのグリーン化が進められ、一部ÖPULとも制度が重複するようになった。グリーン化支払い（Greening-Zahlung）では、気候・環境に有益な農業活動として、①作物多様化、②既存の永年草地の維持、③農地の環境重点用地の確保が義務づけられる¹⁹⁰。オーストリアでは、10ha以上の耕地を有する農家がグリーン化の対象で、①に関しては、30ha以上の農家は3種類以上の作物を、30ha未満の農家は最低2種類の作物を栽培することになる。③については、15ha以上の農家は5%の環境重点用地を確保する必要がある。もともと有機農業を行っていた農家や5ha以下の小規模農家はグリーン化の対象外となるが、これらは農家の77%を占めるため、実質グリーン化が求められる農家は23%となっている。また、ÖPULの支援項目のうち、「1. 環境に配慮した経営」に参加した農家も対象外となっている¹⁹¹。グリーン化支払いは2015年から開始されたため、現時点では成果や課題などを論じるにはデータに乏しいが、所得補填の直接支払いにおいても環境保全の考えが導入されつつあることは間違いない。CAP改革の影響を受けながらも、所得補填の直接支払いも農家所得を構成する一要素となっている。

¹⁹⁰ 2013年CAP改革におけるグリーン化支払いの詳細については、平澤(2014)が詳しい。

¹⁹¹ オーストリアにおけるグリーン化支払いの内容については、2016年2月29日に実施したBMLFUWへのヒアリングに基づいている。

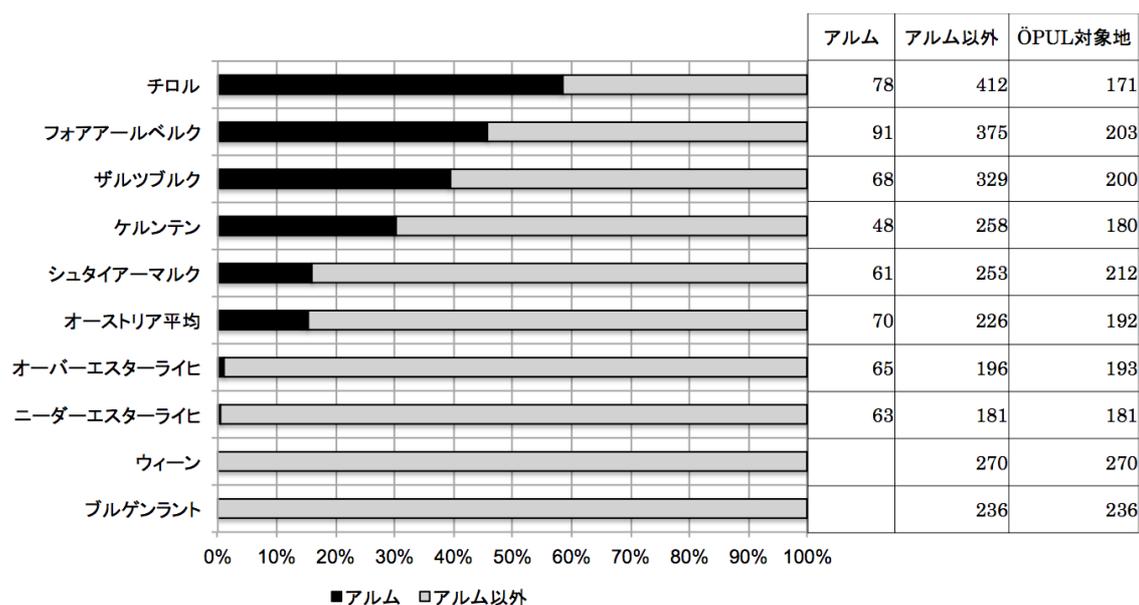
このように複数の支払いを束ねて、農家の所得が形成されており、特に山岳農家は自然的・経済的に困難な状態に置かれているが、政策的な支援を通じて、所得が維持されているといえる。

4.5.2 ÖPUL の支払われ方の違い

ÖPUL は所得形成という観点からは、山岳農家、非山岳農家双方にとって重要な役割を果たしているといえるが、限られた財源をどう分配するかは常に課題である。山岳農家と非山岳農家への支払い方について、農地面積当たりの支払額、農家当たりの支払い額から、違いを明らかにする。

まず、Groier(2011)で示されているオーストリアの生産地域区分ごとの ÖPUL 支出割合をみると（2009年）、山岳地域に相当する高アルプス地域は20%、平地で条件の良い北東平野・丘陵は25%を占めており、ÖPUL の支出の約半分はこれらの地域に投下されている。だが、面積当たりの ÖPUL 支出額（アルムを含む）では、前者は171ユーロ/ha、後者は238ユーロ/haとなっており、平地での支払額が高くなっている。一方でアルムを含まない場合は、前者は345ユーロ/ha、後者は230ユーロ/haとなり、山岳地域の方が高くなる。山岳地域ではアルムの面積が平地に比して大きいのが特徴だが、これらの数値からはアルムに対する面積当たりの支出額が低く、アルム以外の耕地、草地、ワイン栽培、特別栽培などへの支払い額が大きいことがわかる。

図 4-5 2016年における州ごとの ÖPUL 対象のアルム面積割合および面積当たり支出額
（単位：ユーロ/ha）



出所：BMLFUW, *Grüner Bericht 2017* より作成

Groier(2011)で示されている生産地域区分ごとの ÖPUL 支出額の詳細については公表されていないため、*Grüner Bericht*に掲載されている州ごとの支出額データを用いて、実際の数値を確認したものが図 4-5 である。*Grüner Bericht*では、ÖPUL の対象面積として、アルムを含む場合と含まない場合の両方が公表されており、アルムにのみ適用されている「15. 山地放牧と家畜」の対象面積が、アルムの面積となっている。ÖPUL の支援を受けている農地面積の割合をアルムとアルム以外で示したのが図の左側である。チロル州、フォアアールベルク州、ザルツブルク州では、他州よりも ÖPUL の支援を受けているアルム面積の割合が多く、40%~60%を占めている。他方、ニーダーエスターライヒ州、オーバーエスターライヒ州といった平地の割合は微々たるもので、ウィーン、ブルゲンラント州ではゼロとなっている。

図の右側では、アルム、アルム以外、ÖPUL 対象地における、それぞれの面積当たり ÖPUL 支出額を示した。アルムへの面積当たり支出額は、「15. 山地放牧と家畜」の支援単価（ÖPUL2015 では 20~100 ユーロ）の範囲内であり、州ごとに大きな違いはみられない。州ごとの違いがみられるのは、アルム以外、すなわち耕地、草地、ワイン栽培、特別栽培などへの支払い額である。チロル州やフォアアールベルク州、ザルツブルク州といった山岳地域において、耕地、草地、ワイン栽培、特別栽培などへの面積当たり支出額が高いことは、平地の多い州よりも複数の支援項目を組み合わせることで、土地に対する支払いが高くなっているためだと考えられる。もともと山岳地域では、粗放的な経営を実施しており、環境に配慮した経営がなされているため、ÖPUL の支援項目に合致しやすいことが理由だと思われる。

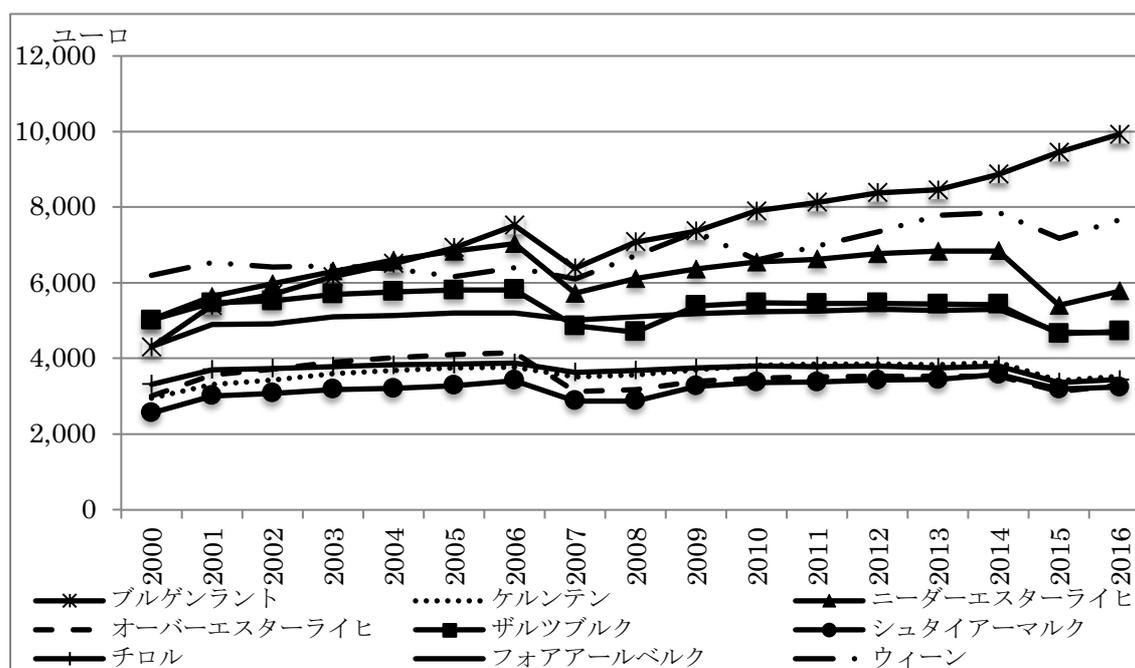
次に、農家当たりの支払額について確認する。図 4-4 からは所得に占める ÖPUL の割合は、山岳農家が 23%、非山岳農家が 16%と前者の方が高いが、支給額では山岳農家は 5,376 ユーロ、非山岳農家は 5,685 ユーロとなり（2016 年）、両者の間に大きな隔たりはない。これは、山岳農家の農林業所得は非山岳農家のそれよりも低いためである。現状の制度では面積当たりで支払い単価が定められており、土地利用形態に応じた支払い上限の設定はなされているが、平地の大規模農家ほど多く受給できる制度となっている。先ほどと同様に Groier(2011)で示されているオーストリアの生産地域区分ごとに、農家当たりの支出額をみると（2009 年）、山岳地域に相当する高アルプス地域は 4,193 ユーロ、平地で条件の良い北東平野・丘陵は 8,844 ユーロとなっていることが、その証左である。

また、州ごとではブルゲンラント州、ウィーン、ニーダーエスターライヒ州の順に農家当たり支出額は高く、シュタイアーマルク州やチロル州では低い（図 4-6）。州ごとの差は開く傾向にあり、2000 年のブルゲンラント州は 4,302 ユーロ、シュタイアーマルク州は 2,558 ユーロで差は 1.7 倍だったが、2016 年ではブルゲンラント州が 9,930 ユーロ、シュタイアーマルク州が 3,241 ユーロと 3.1 倍に拡大している。モジュレーションによって減額の対象となる 100ha 以上の農家（2009 年）は、ブルゲンラント州が 330（27%）、ニーダーエスターライヒ州が 722（59%）となっており（Groier2011）、この 2 州に大規模農家が

多いことがわかる¹⁹²。このモジュレーションは、大規模農家の受給額減額のために導入されているが、減額の対象となる 100ha 以上の農家はわずかであり、Groier(2011)によると、2009 年では 1,227 農家がモジュレーションの対象で、それは全体の 1.0%に過ぎない。

公平性の観点から、自然条件的に大規模化に限界のある山岳農家に対して配慮するのであれば、モジュレーションの減額区分面積の引き下げや小規模な山岳農家への支払い上乗せ、所得要件導入による支援対象農家の選別などが考えられうる。特に所得要件に関しては、EU 加盟以前に実施していた山岳農家補助金の助成において、擬制的単位評価額 (FEW) を用いて農家の経営状態を考慮した支払いを行っていた。具体的には、農家の有する資産や土地というストックと農家所得というフローの両面から農家の経営状況を擬制的に評価し、経営状態の良好な農家を支払い対象外としていた。行政費用はかかるが、ÖPUL に公平性の観点を含めるのならば、このような手法も検討されうるだろう。

図 4-6 州ごとの農家当たり支出額推移



出所：BNLFUW, *Grüner Bericht* 各年版より作成

¹⁹² 農業経済研究所 HP 掲載の *Grüner Bericht 2016* 表 3.1.2 (原出所は『農業構造調査』) から、2013 年時点での農地面積区分ごとに各州の傾向をみると、ブルゲンラント州は 5ha 以下の小農も 100ha 以上の大経営の割合も他州に比べて高い。土地相続が現物分割のため、小規模農家が多い一方で、土地集約が進んでいると考えられる。ニーダーエスターライヒ州は、20~100ha の大農が多く、シュタイアーマルク州は 5ha 以下の小農が多いが、100ha 以上の大経営は少なくなっている。なお、このデータはエクセルファイルでのみ閲覧できる。(https://www.agraroekonomik.at/index.php?id=gruenerbericht2016&no_cache=1)

4.6 おわりに

本章では、オーストリアの農業環境政策を取り上げ、政策の理念や展開、農業環境支払いの制度をみてきた。オーストリアでは、複数の直接支払いのうち、特に ÖPUL が山岳農家・非山岳農家双方の所得形成に果たしている役割が大きいことが明らかとなった。細かくみると、山岳地域と非山岳地域では同程度の ÖPUL 受給額となっているが、その理由は異なっている。山岳地域では複数の支援項目を組み合わせることで土地への支払い額を増やしているが、非山岳地域では土地への支払い単価は低くとも、大規模であるために結果として多く受け取ることができている。

「エコ社会的農業政策」との関係では、ÖPUL は経済、環境、社会のすべての領域と強く関わる。経済では有機農産物生産による競争力強化、環境では農業の環境負荷の低減、社会では小規模経営や山岳経営に対する所得支持、である。ÖPUL は農業環境政策手段の一種であると同時に、直接支払いの一種でもあるため、政策的には所得再分配の意味合いを有している。ÖPUL の主たる目的は、環境保全であるが、農家が環境保全の担い手である以上、農家の持続性を担保するように機能していくことが求められている。

ただし、ÖPUL をはじめとする直接支払いへの参加は自発的に行なわれるため、制度が複雑化、書類手続きが煩雑化する中で、制度から離脱する農家も現れている。「予算が限られているため、申請を複雑にし、申請しない人を出すようにしているのかもしれない」¹⁹³ という声もあり、どのような農家を維持していくのが問われている。こうした財源分配に関しては今後も課題であろう。

参考文献

- ・ AMA(2017) *Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft*, Wien: AMA.
- ・ BMLF(1997) *Lebensmittelbericht Österreich: Die Entwicklung des Lebensmittelsektors nach dem EU-Beitritt 1995*, Wien: BMLF.
- ・ BMLFUW(2016a) *Organic farming in Austria 8th revised edition*, Vienna: BMLFUW.
- ・ BMLFUW(2016b) *Agri-environmental programme ÖPUL 2015: Agriculture, environment and nature*, Vienna: BMLFUW.
- ・ Darnhofer, Ika(2005) “Organic farming and rural development: Some evidence from Austria”, *Sociologia Ruralis*, 45(4), pp.308-323.
- ・ Dax, Thomas and Gerhard Hovorka (2004) “Integrated rural development in mountain areas”, In Brouwer, Floor (ed.) *Sustaining Agriculture and the Rural Environment*, Cheltenham, U.K.: Edward Elgar, pp.124-143.

¹⁹³ 2016年9月29日に実施したノイベルク・アン・デア・ミュルツ町長（兼農家）へのヒアリングより。

- Freyer, Bernhard, Michael Eder, Walter Schneeberger, Ika Darnhofer, Leopold Kirner, Thomas Lindenthal und Werner Zollitsch (2001) “Der biologische Landbau in Österreich- Entwicklungen und Perspektiven”, *Agrarwirtschaft*, 50, Heft 7, S.400-409.
- Groier, Michael(1993) *Bergraum in Bewegung: Almwirtschaft und Tourismun-Chancen und Risiken*, Forschungsbericht Nr.31, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Groier, Michael (2011) *Sozioökonomische Effekte des ÖPUL*, Fact & Features Nr. 45, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Groier, Michael(2015)*Die Entwicklung des Agrarischen Umweltprogramms ÖPUL*, Fact Sheet Nr. 11, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Groier, Michael and Elisabeth Loibl(2000) “Austria: towards an environmentally sound agriculture”, In Buller, Henry, Geoff Willson and Andreas Höll (eds) *Agri-environmental Policy in the European Union*, Aldershot: Ashgate, pp.169-184.
- Lampkin, Nicolas, Carolyn Foster and Susanne Padel(1999) The policy and regulatory environment for organic farming in Europe: Country Reports, Organic Farming in Europe: Economics and Policy Volume 2, Universität Hohenheim.
- Lesjak, Heli Annika (2008) *Explaining organic farming through past policies: Comparing support policies of Austria, Finland and the European Union*, Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller Aktiengesellschaft & Co. KG.
- Michelsen, Johannes, Kennet Lynggaard, Susanne Padel and Carolyn Foster (2001) *Organic Farming Development and Agricultural Institutions in Europe: A Study of Six Countries*, Organic Farming in Europe: Economics and Policy Vo.9, Stuttgart: Universität Hohenheim.
- OECD(1998) *Rural Amenity in Austria: A Case Study of Cultural Landscape*, Paris: OECD.
- Pirkhuber, Wolfgang und Kornelia Gründlinger(1993) *Der biologische Landbau in Österreich: ein Beitrag zur umweltverträglichen Landbewirtschaftung*, Wien: Umweltbundesamt, Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie.
- Sassatelli, Roberta and Alan Scott(2001) “Novel food, new markets and trust regimes: Response to the erosion of consumers’ confidence in Austria, Italy and the UK”, *European Societies*, 3(2), pp.213-244.
- Schmidt, Benjamin (2017) *Wilhelm Rath: ein Wegbereiter der Jugend*, Stuttgart: Verlag Greies Geistesleben.
- Riegler, Josef (1988) “Zukunft mit Bauern, Manifest einer ökosozialen Agrarpolitik”, *Agrarische Rundschau*, NUMMER 3/4, S.51-54.
- Riegler, Josef (1996) “Der Ökosoziale Weg- Ein Modell für die Europäische

- Agrarpolitik?”, In Josef Riegler, Hans W. Popp, Hermann Kroll-Schlüter u.a., *Aufstand oder Aufbruch?: Wohin gehen Europas Bauern?*, Graz: Leopold Stocker Verlag, S.47-65.
 (ヨゼフ・リーグラ著、棚澤能生訳「エコ社会的な道-ヨーロッパ農業政策のモデル?」『のびゆく農業』910、pp.7-30、2001年。)
- ・ Riegler, Josef(2017) “30 Jahre Ökosoziale Marktwirtschaft und Agrarpolitik in Österreich”, In Eco Soziales Forum HP.
 (<https://xn--kosozial-m4a.at/30-jahre-oekosoziale-agrarpolitik/>)
 - ・ Willer, Helga and Julia Lernoud (eds) (2018) *The World Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends 2018*, Bonn: Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Frick, and IFOAM, Organics International.
 - ・ 安倍澄子(2014)「ヨーロッパのバイオ・オーガニック」『日本食生活学会誌』25(2)、pp.75-78。
 - ・ 池永正人(2002)『チロルのアルム農業と山岳観光の共生』風間書房。
 - ・ 石井圭一(2009)「ヨーロッパにおける有機農業の展開と政策支援」『農業と経済』75(3)、pp.29-37。
 - ・ 川崎賢太郎(2014)「農業環境政策に関する研究レビュー」法政大学比較経済研究所・西澤栄一郎編『農業環境政策の経済分析』日本評論社、pp.19-44。
 - ・ 棚澤能生(2000)「オーストリアの山岳地域政策と日本の条件不利地域政策」『農業法研究』35、pp.51-66。
 - ・ 棚澤能生(2001)「解題」『のびゆく農業』910、pp.2-6。
 - ・ 呉羽正昭(2017)『スキーリゾートの発展プロセス：日本とオーストリアの比較研究』二宮書店。
 - ・ 小嶋大造(2013)『現代農政の財政分析』東北大学出版会。
 - ・ 荘林幹太郎・木下幸雄・竹田麻里(2012)『世界の農業環境政策』農林統計協会。
 - ・ 永松美希(2004)『EUの有機アグリフードシステム』日本経済評論社。
 - ・ 農林中金総合研究所(2009)『平成20年度自由貿易協定調査分析検討事業報告書(対象地域EU)』農林中金総合研究所。
 - ・ 林清忠(2003)「環境保全型農業に対する制度的支援」『農業経営研究』41(1)、pp.45-48。
 - ・ 平澤明彦(2014)「第I部 新しいCAPのグリーンング支払いと農業環境・気候支払い」株式会社農林中金総合研究所『農林水産省平成25年度海外農業・貿易事情調査分析事情(欧州)報告書』、pp. I-1-I-70。
 - ・ 平澤明彦(2015)「第IV部 2014-2020年CAPにおける農村振興政策の概要及び主な変更点」株式会社農林中金総合研究所『農林水産省平成26年度海外農業・貿易事情調査分析事業(欧州)報告書』、pp.IV-1-IV-50。
 - ・ 藤原辰史(2012)『ナチス・ドイツの有機農業<新装版>』柏書房。

- ・松田裕子(2000)「オーストリアにおける直接支払制度の概要と特徴」農政調査委員会・中央畜産会『平成 11 年度畜産経営安定化指導事業（生産経営技術向上事業）報告書 欧州における直接支払の実際について』、pp.24-59。
- ・山内良一(1997)『農業保護の理論と政策』ミネルヴァ書房。
- ・山内良一(2001)「EU 加盟とオーストリア・ベルクバウエルン特別計画の変容（その 2）」『熊本学園大学経済論集』7(1・2・3・4)、pp.435-454。
- ・山本充(1997)『山地の土地資源利用』大明堂。
- ・横川洋(2006)「EU（ドイツとオーストリア）の農業環境政策の実施状況」国際農林業協力・交流協会『平成 17 年度地域食料農業情報調査分析検討事業 欧州アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』、pp.45-87。
- ・横山秀司(2006)『観光のための環境景観学』古今書院。

終章 まとめと残された課題

終.1 はじめに

本稿では、山岳地域の自然資源管理の担い手として山岳農家に焦点を当て、山岳農家を支えるための政策研究として、オーストリアにおける直接支払いの構造と機能を論じてきた。オーストリア型の直接支払いとして、山岳農家補助金（第2章）、条件不利地域支払い（第3章）、農業環境支払い（第4章）の3つを具体的な事例とし、それぞれの成果と課題を明らかにした。

本章では、本稿のまとめとして、まずオーストリア農政における各直接支払いの位置づけを比較することで、オーストリア農政の方向性を確認する。その上で、各直接支払いの制度比較を行い、制度の意義と課題について考察を行う。最後に残された課題をまとめる。

終.2 直接支払いの意義と課題

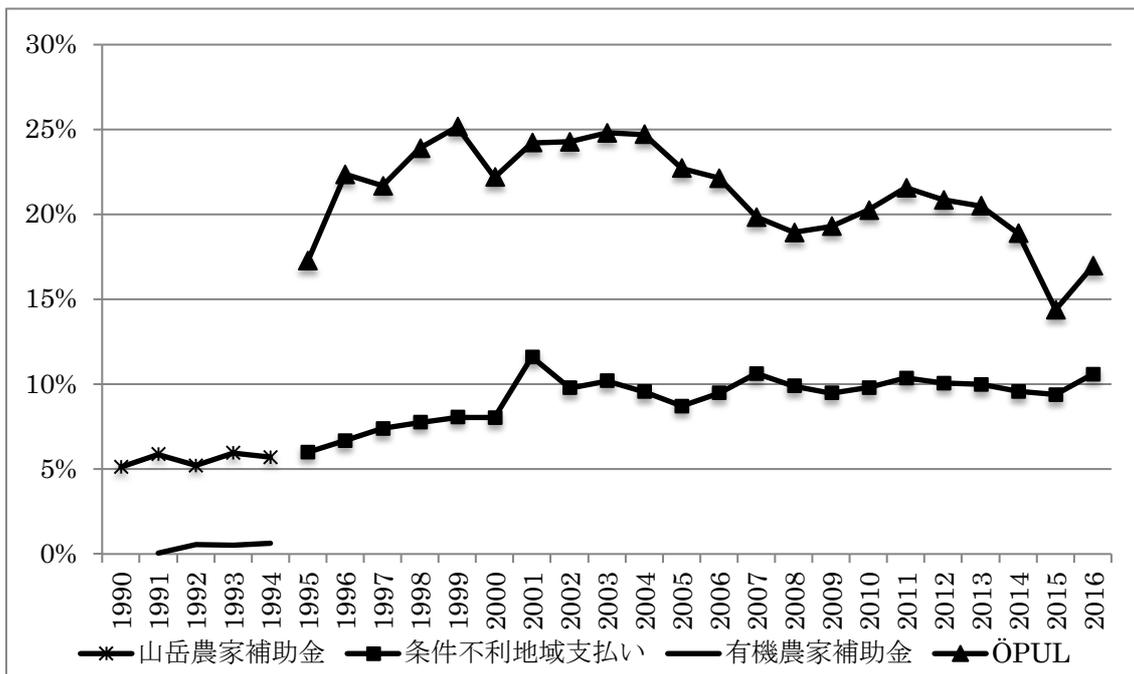
終.2.1 オーストリア農政の方向性

オーストリア農政の長期的な変化は、政策手段と政策領域の2軸の変化を通じて整理することができる。まず政策手段の変化を確認するが、そもそも農業政策によって農家に所得を付与する方法は2つに大別される。すなわち、価格支持を通じて間接的に所得付与する価格政策と、財政から農家に直接に所得移転を行う直接支払い政策である（田代 2012, 188）。一般的に、前者は伝統的な農業政策として多くの国が採用している政策であり、後者は前者による弊害として過剰農産物生産や集約的生産による環境汚染などが顕在化する中で取って代わられた。オーストリアの場合、価格支持政策を中心に農業政策を実施していたが、1971年の山岳農家補助金の導入以降、補完的に直接支払いを用いることで農家所得を支えてきた。1995年のEU加盟によって、価格支持政策から直接支払い政策に大きく転換し、現在では直接支払いを主要な政策手段として用いている。

次に政策領域についてだが、財政支出の変化から確認する。既に表 1-9 においても、農林業助成に関する財政支出の推移（1990年～1995年）を示しているが、直接支払いに関するもののみを抽出して、農業財政に占める割合を示したものが図終-1 である。具体的には、山岳農家補助金（1971年～1994年）、有機農家補助金（1991年～1994年）、条件不利地域支払い（1995年～）、農業環境支払い（ÖPUL）（1995年～）の支出のうち、EUと連邦による支出額がオーストリア農業財政に占める割合を整理した¹⁹⁴。

¹⁹⁴ 連邦財政法では、EU加盟以降、EUからの支出も記載されており、ここでのオーストリア農業財政にはEUと連邦の双方の支出を含んでいる。なお、オーストリアのCAP支出額（例えば、図 1-7 や図 3-1、表 3-4）では、EU、連邦、州の支出となっており、州の支出を含むため、ここでの農業財政の値とは一致しない。

図終-1 オーストリア農業財政に占める直接支払いの比重



出所：連邦財政法および BMLFUW, *Grüner Bericht* 各年版より作成

山岳農家への直接支払いは、農業財政の5%前後を占めており EU加盟後も同規模の支出であった。アジェンダ2000以降は支出額が増え、10%規模を安定的に占めている。大きな予算変動はなく、一定の支出割合を保っていることがわかる。

他方で、EU加盟後に支出規模が大きく拡大したのが農業環境政策における直接支払いである。EU加盟以前、有機農家への直接支払いは農業財政全体からはわずかであったが、EU加盟後のÖPUL開始により農業財政の20%前後を占めるまでになっている。近年はÖPULの予算が減らされていることもあり、比重は下降傾向にあるものの、条件不利地域支払いよりも支出規模は大きい。

EU加盟以前は価格支持政策が農業財政の大半を占めていたことを踏まえると、EU加盟による直接支払いへの移行によって、価格支持政策から農業環境政策に支出の重点が変化したと考えられる。

オーストリア農業政策の長期的な変化を、第4章で言及したエコ社会的農業政策とも関連して整理すると、以下のようにまとめられる。第二次世界大戦以降、オーストリア農業政策は、市場管理法による価格政策や流通政策、農業法による農業構造改善政策を中心に展開した。これらは、農業を保護しつつ、農業の競争力を高めることにつながった。他方で、経済発展から取り残される山岳農家に対しては、1971年以降山岳農家補助金や山岳農

家特別プログラムとして、重点的な政策が取られている¹⁹⁵。そして、1987年以降は、環境にも配慮した形で農業政策が実施されるようになり、1995年のEU加盟によっても、環境を重視した農業政策が行われている。

エコ社会的農業政策では、経済、社会、環境の3つを同程度に重視しており、それぞれは効率性、公平性、持続可能性の観点から位置づけられる。もともと農業競争力といった経済面を重視した農政を展開していたが、次第に社会面にも配慮した政策の比重が高まり、リーグラー以降、環境面が農政に取り入れられ、EU加盟以降に位置づけが大きくなったといえる。農業政策において環境が重視されるようになってきているが、オーストリアでは、有機農業を始めとする環境保全型農業によって農業の付加価値をつけており、環境への配慮が結果として市場競争力の強化にもつながっている。

このようにオーストリア農業政策は、価格支持政策から直接支払い政策へ、また次第に社会や環境を重視していく方向に推移してきた。その中でも、オーストリアでは、条件不利な山岳地域を切り捨てることなく、山岳農家を政策的に支えることで、山岳自然資源管理を行ってきた。それが、オーストリアにおいて多様な農業・農山村が存続している1つの理由であると考えられる。

終.2.2 直接支払いの制度比較

これまで論じてきた3つの直接支払いは、いずれもオーストリア独特のものである。それらを比較のため一覧にしたものが表終-1である。

序章で確認したように、原理的には直接支払いの目的は所得水準もしくは外部性水準に関連して定められる。それぞれの直接支払いがどのように捉えられるのか、序章の議論に沿って考察する。

山岳農家補助金は、基礎額支払いと面積支払いの2本立てから成る。基礎額支払いは、農林業所得の伸びに応じて毎年補助金額を増額しており、支払いの指標にFEWを用いていることから、農家の最低所得を保障するように制度設計を試みていると考えられる。一方で面積支払いについては、面積と困難度を組み合わせ、面積が広いほどまた困難度の高いところほど多く受給できる制度設計をしている。これを「個別の経営がそれぞれの仕方で現実に発揮している経営管理上の能力に応じた報酬」として捉える研究もある（石井・棚澤 1998, 176）が、経営管理上の能力を農地面積で測るという解釈には疑問が残る。経営管理上の能力という文言からは、農家の有する専門知識や熟練度などが想起されるからである。面積が広いほどより多面的機能が発揮され、多くの便益を供給しているという、機能発揮の対価として捉える方が適当だと思われる。また、困難度の高いところに多く支払

¹⁹⁵ オーストリアではドイツ同様、市場原理を基本としながらも、弱者救済のためには国家による介入を認める「社会的市場経済（Soziale Marktwirtschaft）」のスタンスをとっている。こうした観点が山岳農家への重点政策に影響を与えたと推察される。

うのは、公平性の観点を考慮しているからだと考えられる。そのため、面積支払いは、所得支持を目的とした支払いよりも、多面的機能発揮の対価支払いとして位置づけられる。つまり、山岳農家補助金の制度設計や政策の帰結を踏まえる限り、基礎額支払いは所得支持を目的とし、面積支払いは多面的機能の対価として捉えられる。

EU加盟後の条件不利地域支払いは、第1期（1995年～2000年）と第2期以降（2001年以降）で制度が異なる。第1期は、困難度によって5つに区分された各農家に面積支払いを行うもので、所得支持など所得を考慮した制度設計とはなっていない。むしろ、困難度に応じた区分はなされているものの、面積支払いであることから、多面的機能の発揮に応じた対価支払いに重きを置いていると解釈できる。他方、第2期以降は、面積支払いに困難度の得点を組み込んだ制度設計をしており、得点に応じた支払いを行っている。困難度の差をより考慮するようにしており、公平性の観点を強化していると考えられる。社会政策的側面に重点を置くような制度を目指していると推察される。

表終-1 オーストリア型の直接支払いの制度比較

	山岳農家補助金 (BBZ)	条件不利地域支払い (AZ)	農業環境支払い (ÖPUL)
期間	1971年～1994年	1995年～（2001年から制度変更）	1995年～
目的	山岳地域の機能保全	農業継続保障、最低限の人口水準維持、景観保全	環境保全型農業推進、文化的景観保全、遺伝的多様性保全、農業政策・環境政策の推進、気候変動対応、環境サービス補償
支払い方	基礎額支払い（一律支払い）と面積支払い（1991年～1994年）	困難度区分に応じた面積支払い（1995年～2000年） 困難度の得点に応じた面積支払い（2001年～）	支援項目を組み合わせた上で面積支払い
支払いの指標	KKW、FEW、面積	BHK 得点（困難度得点）、面積	環境保全の営農行為、面積
支払い対象農家	KKWとFEWに基づいて指定された山岳農家（農家指定）	条件不利地域区分に基づく条件不利地域の農家（地域指定）	環境保全型農業に取組む農家

出所：筆者作成

農業環境支払いについては、所得を目的の中にも制度設計の中にも組み込んでなく、一貫して外部性水準の維持・変更を目的とした支払いとなっている。

山岳農家にとっては、いずれの支払いも所得を形成する上で重要なものだが、その中身は、次第に外部性への対処を考慮するように支払いの方向性が変わってきていることを指摘できる。山岳農家補助金は社会政策的な側面を有しているが、EU加盟前に多面的機能への対価とみなせる面積支払いが導入されている。EU加盟後も公平性に重きを置こうとする条件不利地域支払いの理念は変わらないが、支出の規模、所得に占める割合からは、農業環境支払いの位置づけが大きい。

外部性への対処を政策目的とする場合に問題となるのは、外部性という概念の広範さと曖昧さである。農業の外部性は、多面的機能を代表とする外部経済と、農業による水質汚染や不適切な農法による土壌浸食などの外部不経済に分けられる。いずれにしても広範な内容を含んでいるが、これらのうち、何を政策対象とするかは各国に委ねられている（莊林・木下・竹田 2012, 植竹 2017）。また、何をもちいて外部経済・不経済の線引きを行うかは曖昧である。例えば、農業を通じて形成される景観を美しいとみなすかどうかは、個人の価値判断に依存するため、客観的に線引きを行うことは困難である。

条件不利地域への直接支払いにおいては、農家の自然的・経済的営農困難度を可視化することで、客観性や透明性を高めた支払いを行っている。オーストリアでは、もともと国民的に山岳農業を支援することに対する同意が得られているとはいえ、どのように支払うかという制度設計は別論点である。国民的にもわかりやすい新たな指標を整備することで、社会的受容性の高い支払いがなされているといえる。他方で、農業環境支払いの場合、そのような指標はなく、何に対してどのように支払うかという論点は常につきまとう¹⁹⁶。条件不利地域への直接支払いにおいてオーストリアは長く、先駆的な経験を有しているが、農業環境支払いの制度設計においては今後も課題を抱えているといえる。

今までの議論を踏まえ、日本を念頭に置きながら、農業・農山村の持続可能性を支えるための支払い制度を構築していく上で、オーストリアの直接支払い政策から得られる知見を整理しておきたい。

1点目は、条件不利地域を国民的合意のもとで支えるという理念がしっかりした上で、各種政策が実施されていることである。日本の農山村をめぐる議論は、今後も農山村が生き残るのか（存続論）、それとも消滅するのか（消滅論）の2つに大別される。前者に関連する用語として、田園回帰や小さくても輝く自治体など、ポジティブに農山村を捉えるものがあり、後者に関連する用語として、選択と集中や地方消滅、農山村撤退など、ネガテ

¹⁹⁶ 2018年5月28日に実施したビオ・エルンテ・シュタイアーマルクへのヒアリングによると、「農家が事業として行うことには補助金はでるが、一般の人のためにやっていることは評価されず、補助金はでない。例えば、景色を綺麗に保つための草刈には補助はでないし、景観のために伐採せず残している大木は評価されない」という制度への批判も聞かれた。

ィブに農山村を捉えるものがある。筆者自身は、農山村を残す価値があり、残すことができるのであれば、積極的な撤退論は不要ではないかと考えているが、日本の農山村の将来像については明確な国民的合意が得られているわけではない。

翻ってオーストリアの場合、農業・農山村の有する価値を多くの国民が認識しており、特に山岳農業を通じて形成される景観はオーストリア人にとってのアイデンティティとなっている。バカンスの時期には多くのオーストリア人が農山村を訪れたり、農林会議所やゲマインデなどが、農家と消費者をつなぐようなイベントを積極的に開催したりするなど、国民と農業・農山村との距離も近い。こうした中で、農業・農山村を支えるという合意形成がなされており、その上に各種政策が展開されていることは、日本にとっても示唆的である。

2点目は、条件不利地域を支えるという理念を踏まえた上で、緻密な制度設計を行っていることである。限られた財源をどのように分配していくか、という点に関わるが、オーストリアの場合、政策として支える対象は明確である。条件不利地域である山岳地域をひとくくりにするのではなく、個々農家の自然的・経済的営農困難度を目に見える形で評価し、その上で条件不利地域支払いを実施している。当然、中には困難度が過小評価されたと批判する農家もいるだろうが、客観的・透明的な評価を前提とした指標に基づく政策展開は、政策の社会的受容性を高めることになる。

また、近年の条件不利地域支払いでは、支払いに段階制をもたせている点も注目に値する。面積支払いの枠組みでは、大規模農家ほど受給額が高くなるが、面積あたり受給額を逡減させる工夫をすることで、小規模かつ困難度の高い農家を積極的に支える姿勢をとっている。政策的に支える対象を明確にし、適切な指標の構築を踏まえた支払いのあり方が重要であるといえる。

3点目は、制度そのものを持続させながら、継続した制度改革を行っていることである。国民的に条件不利地域を支えるという合意が得られていることは、その背景に条件不利地域を支えるべきだという規範や、支えたいという意志が存在すると考えられる。規範や意志の形成には、教育や各種広報、イベント、バカンス、レクリエーションなどを通じて、国民一人一人と農業・農山村との結びつきが醸成されていることにあると思われる。ただし、規範や意志を具体化し、実際にどう支払うかという実態面は最終的には制度設計に依存することを踏まえると、制度・政策にたいする適切な検証・改良が求められる。

オーストリアの場合、制度を導入して終えるのではなく、これまでの各章における直接支払いの制度設計や政策の帰結の検討からわかるように、EU加盟以前から弛まぬ制度改革を行いながら、制度を持続させている。それが約50年に及ぶ条件不利地域への直接支払い政策の経験として蓄積されており、山岳地域をはじめとする農業・農山村の持続可能性の担保につながっている。

終.3 残された課題

最後に、本稿で扱いきれなかった論点を示した上で残された課題とし、本稿のまとめとしたい。

まず 1 点目が、他国との比較制度分析である。そもそも直接支払いはオーストリアに限らず多くの国が採用している農業政策である。EU に限らず、オーストリアの隣国スイス、日本、アメリカ、韓国など多くの国で直接支払いが実施されており、それらに関する研究蓄積も豊富である。

日本を念頭においた場合、国レベルでは 2007 年に先進的営農活動支援交付金（2011 年から環境保全型農業直接支払交付金）、2000 年に中山間地域等直接支払制度、2014 年から多面的機能支払交付金が導入され、現在ではこれら 3 つを称した日本型直接支払いが実施されている。日本とオーストリアは、国土の多くが山岳地域という自然的条件の共通点に加え、兼業農家が多いという農業構造的にも類似点を有している。こうした類似性から、オーストリアは日本の農業・農山村が抱える様々な課題を検討していく上で 1 つの参照点といえるが、日本とオーストリア 2 国間における直接支払いの比較制度分析は、今後の課題である。

2 点目が、州政府が実施する各種政策の存在である。本稿では主に EU、連邦政府に注目して議論を行ってきたが、連邦共和制であるオーストリアでは連邦政府の下部に州政府、基礎自治体が存在する。特に州政府は独自の州憲法を制定し、独自の政策を実施している。

農業・農山村政策の文脈では、州政府は空間整備計画の策定や農地の区画整理、農道の整備、農林業職業訓練、農業融資などを行っている。また、EU 加盟以前、山岳農家補助金と同様の農家補助を各州政府は実施していた。そして、内発的な地域再生事業として、補論で取上げるドルフ・エアノイエルング（Dorferneuerung）がある。ドルフ・エアノイエルングの詳細は補論で論じるが、州ごとに取り組みの内実は異なり、多様な形で地域住民の生活の質を高めるような取り組みがなされている。

オーストリアの州はもともと独立的・半独立な領邦国家であったこともあり、住民の州民意識も高い（自治体国際化協会 2005, 99）。各州の特色が州の政策にも現れていることが推察されるが、州の政策を踏まえた分析は課題として残されている。

3 点目は、地域を視野に入れた総合的な議論についてである。保母(2013)は「従来、農山村への補助金は『農林業補助金』の枠組みをはめられていたが、地域を維持する、人の住む地域社会を維持するという目的を明確にした『農山村補助金』の性格を持たせる必要がある」と述べている（保母 2013, 83）。

多くの先進国同様、オーストリアにおいても農業が農山村の主要産業ではなくなっているため、直接支払いを通じて農業を支えるだけでは、農山村という場の持続可能性は担保されない。農山村の持続可能性を考えていく上では、地域の農業だけでなく、他産業や教育、社会福祉、インフラなどもしっかりとしていなければならない。こうした具体的な農山村ゲマインデをめぐる制度や政策について、補論にて若干の言及を行っているが、農業

政策に限らず、地域政策や観光政策などを視野に入れた議論が求められる¹⁹⁷。特に兼業農家の多いオーストリア農家にとって、地域における他の雇用先や農業と関係した観光は収入源を多様化していく上で重要となる。農家を支える意味でも、産業としての農業だけでなく地域としての農山村にも注目する必要がある。

農業・農山村への資金移転は、直接支払いに限らず、利子補給や固定価格買取制度 (FIT) など様々な形で行われている。農業・農山村の持続可能性 (ルーラル・サステナビリティ) を担保するために、複数の政策領域にまたがる多面的な支払いをどう組み合わせるかといった、総合的な支払いシステムの構築に向けた議論については今後の大きな課題である。

参考文献

- ・石井啓雄・糊澤能生(1998)「オーストリアとスイスの山岳地域政策」日本山岳研究学会編『山村再生：21世紀への課題と展望』農山漁村文化協会、pp.155-213。
- ・植竹哲也(2017)「OECD 諸国の農業環境政策の比較分析」一橋大学大学院経済学研究科博士号取得論文。
- ・自治体国際化協会(2005)『オーストリアの地方自治』自治体国際化協会。
- ・荘林幹太郎・木下幸雄・竹田麻里(2012)『世界の農業環境政策』農林統計協会。
- ・田代洋一(2012)『農業・食料問題入門』大月書店。
- ・保母武彦(2013)『日本の農山村をどう再生するか』岩波書店。

¹⁹⁷ 観光政策に関して付言しておくとして、オーストリアは、農業・農山村と観光の結びつきを重視しつつ、観光立国として観光にも力をいれている。持続可能・観光省 (BMNT) は、省名に観光という言葉があることからわかるように、観光政策を担当している。同じ省庁内に農業政策・農山村政策と観光政策を担当する課があるため、農業と観光との結びつきを強めた政策の展開や、農山村への交通アクセスの改善や農山村のデジタル化などの農山村政策と関連させながら、今後の観光振興をめざしている。観光政策に関しては、国全体としての総合的な計画がないため、2019年に新しいマスタープランを策定する予定となっている。

補論 山岳地域経済の再生と住民参加*

補.1 はじめに

農業をめぐる政策の1つとして直接支払いを本文中では論じたが、多くの先進国と同様、オーストリアにおいても農業が農山村の主要産業ではなくなっている。そのため、農山村の持続可能性を考えていく上では、地域の農業だけを支えればいいのではなく、他産業も含めた地域経済の再生や地域コミュニティの維持などを視野に入れた政策が必要となる。離農だけでなく、離村の課題に対応していくことが、農山村の持続可能性につながる。

本章では、補論としてオーストリアで行われているドルフ・エアノイエルング(Dorferneuerung)を取り上げ、ボトムアップ型で行われる山岳地域経済再生に向けた取り組みを論じる。対象事例として、オーストリア西部に位置するチロル州のゲマインデであるフリース(Fließ)を取り上げる。フリースは、2016年にヨーロッパドルフ・エアノイエルング賞を受賞しており、国際的にも取り組みが評価されている事例である。山岳地域という条件不利な条件下にあっても、地域を守り発展させていく試みを通じて、小さくとも光り輝く自治体として注目されている。

オーストリアのドルフ・エアノイエルングは、岡橋(1995, 2001)が景観保全の文脈で取り上げているが、政策の具体的な内容までは論じておらず、農山村の持続可能性との観点で論じられてもいない。しかし、オーストリアの各地では、盛んにドルフ・エアノイエルングが行われており、内発的な地域再生事業として注目に値する。ドルフ・エアノイエルングは、農山村に限らず、都市でも実施されており、地域の持続可能性を考えていく上で、示唆に富む取り組みである。

構成は以下の通りである。第2節ではドルフ・エアノイエルングとは何かを論じる。その上で、具体的な事例として、第3節ではチロル州、第4節ではフリースを取り上げた上で、考察を行う。

なお、ドルフ・エアノイエルングはドイツで始まったこともあり、いくつかの既往文献で取り上げられている。既往文献においては「農村集落改善事業」(相川1980)、「村落再整備」(高橋1988、田山1988)、「村落景観改善事業」(岡橋2001)と訳されているが定訳はない。辞書的にはDorfは「村、村落、農村」、Erneuerungは「更新、改良、修復、改革」であることから、「村の更新」や「村の改良」などが直訳となる¹⁹⁸。取り組みの内容をみると、建物の改築・修復、広場の整備など村内のインフラ整備も含まれているが、

* 本章は、藤井康平・石倉研(2018)「条件不利な農業・農山村を支える仕組み：EUとオーストリア」寺西俊一・石田信隆・山下英俊編『農家が消える：自然資源経済論からの提言』みすず書房、pp.159-196のうち、石倉執筆部分を中心に大幅に加筆・修正したものである。
¹⁹⁸ ヨーロッパ農村振興・ドルフ・エアノイエルング協会(Europäische ARGE Landentwicklung und Dorferneuerung)においては、village renewalという英訳を当てている。

村の経済状況改善や文化振興、社会福祉向上なども行われており、包括的な取り組みを実施している。特に近年では農山村再生の文脈で用いられることから、「農山村再生」という訳語を当てることも考えられるが、ドルフ・エアノイエリングは時代を経るごとに多義的な意味合いを含んできており、画一的な定義も存在していない。そのため単純に「農山村再生」という用語を当てることは誤解が生じうるため、以下では基本的にカタカナで表記する。

補.2 ドルフ・エアノイエリングとは何か

補.2.1 ドイツにおけるドルフ・エアノイエリングの概念

ドルフ・エアノイエリングは西ドイツ発祥の概念であり、西ドイツのモデルを参考にし、オーストリアでも取り組みが始まっている。そのため、まずは西ドイツのドルフ・エアノイエリングについて確認する。

西ドイツでドルフ・エアノイエリングが法律上位置づけられたのは、1976年に改正された農地整備法（Flurbereinigungsgesetz）第37条において「ドルフ・エアノイエリングを実施することができる」と定められたことによる。1953年に制定された当初（BGBl. I S. 591）は、耕地の整理統合や土地改良による農業生産向上が目指されていたが、その後、農業の工業化、ヨーロッパ市場規則発効の中で、①農村過密の解消、経営規模拡大のため、農村再開発の実施、②農業者に対する他産業と均衡のとれた所得保証、に対しても取り組むようになる。その際、離村を防ぐために道や堤防の整備といった地域構造改善施策の推進と、上下水道や道路、体育館などのインフラ整備が農地整備の課題として認識されていた。すなわち、農地整備が農村整備へと展開し、それが1976年改正となって現れた（高橋1988）。ただし、1976年の農地整備法ではドルフ・エアノイエリングの具体的な概念規定は存在していない。田山(1988)では、ドルフ・エアノイエリングの概念規定は学説や実務によるとしながらも、フリードリッヒ・クアトフリーク（Friedrich Quadflieg）による農地整備法の注釈書を用いて、次のように説明している。農地整備法上のドルフ・エアノイエリングは、「ほんらい農業的特性をもった農村集落において必要とされる施策であって、農村空間において健全な労働・生活条件を創出し、農村空間に対しより広域的な空間のための任務を果す能力を与えるためのもの」であり、農山村開発（Dorfentwicklung）や農山村再開発（Dorfsanierung）を含むものとされる（田山1988, 586）。

田山(1988)はクアトフリークの同著に基づき、ドルフ・エアノイエリングの具体的な施策として、土地整理施策、地域内交通事情の改善、洪水防止施策、地区施設基盤整備、地域の特徴を表している建物等の維持・保全、地域の景観の形成に役立ちうる小規模建設施策、建物の近代化施策と修繕、農業経営自体の移転を含む農家経営自体の移転を含む農家建物の整備、農山村での新開住宅地整備施策、兼業農家のための諸施策、レクリエーション施設関係の諸施策、ゴミ処理場等の整備、墓地の拡張を挙げている（田山1988, 586）。

ドルフ・エアノイエリングは、このように広範で多岐にわたる内容を含んでいるが、Henkel(2004)によると、①農業・工業・私的サービス、②交通、③村の道路や広場、④自治体の基本的な施設、⑤緑化と水域、⑥建築様式と史跡保護、⑦地域社会の生活、の7分野に取り組みは分けられる(Henkel 2004, 307)。いずれも、農山村の機能的・構造的改善を目指す課題領域であり、地域住民にとっての生活の質の向上につながるものである¹⁹⁹。

補.2.2 オーストリアにおけるドルフ・エアノイエリング

オーストリアの各州政府は農業・農山村政策として、空間整備計画の策定や農地の区画整理、農道の整備、農林業職業訓練、農業融資などを実施しているが、その中でも、内発的な地域再生事業として注目されるのがドルフ・エアノイエリングである。

ドルフ・エアノイエリングは、1980年代から始まった農山村のリニューアル事業であり、地域の声を掬い上げながら地域が抱える様々な課題やニーズに対して、地域主体で対応していく取組みを指す²⁰⁰。州ごとに取組みの仔細は異なるものの、取組みの内容は概ね次の3つに時期区分できる。第1の時期は1980年代に実施された時で、村内のベンチ設置や綺麗な花の飾りつけ、広場作りが行われていた。第2の時期は2000年前後からで、村の若者と年寄りが会うことの出来る場所作りや若者と年寄りが共同で何かを行なうなど、社会的な問題の解決に向けた取組みが行われた。第3の時期は近年のことで、街並みは綺麗であっても交通や必要な建物が不足しているなど、住民にとって必要な生活インフラ機能に関する

¹⁹⁹ ドルフ・エアノイエリングは西ドイツの中でも、バイエルン州、ヘッセン州、バーデン＝ヴュルテンベルク州で盛んに行われている。例えば、ヘッセン州では1983年3月14日にガイドラインが出され、次のようにドルフ・エアノイエリングの目的を掲げている。①各地区の個性を維持し、発展させる、②自然と景観を考慮して、村をその環境に統合する、③特に古い町の中心部において、機能的、都市計画的に不足しているものを取り除くことで、生活・労働条件および環境の質を改善する、④典型的な地域の建物を維持し、必要に応じて新しく意味のある用途を付け加える(改築する)、⑤公営事業、公的・私的サービスのために建物や施設を維持、改善する、⑥地区景観を保ち、生活環境を改善し、様々な用途が確保されるように、村内の通りや道を設計する、⑦農業、手工業、中小企業の経営状況を改善する、⑧自由時間やレクリエーションの価値を、必要や場所に応じて付加する(Henkel 2004, 307-308)。

²⁰⁰ 『AEIOU オーストリア辞典 (Österreich-Lexikon)』における、ドルフ・エアノイエリングの項目をみると、次のような説明がなされている。「今日の社会的要求に合致するように村の構造を形成することを目指す地域計画措置の総称；都市再生への補完。1980年代初め、ドルフ・エアノイエリングという用語は、主に村の飾り付けや建物の装飾、元来の村落構造の改良と維持といった、村の景観保全改善の活動を表していた。1980年代終わりには、農山村の生活の質を改善することを目的とした文化的な側面も含むようになった。ドルフ・エアノイエリングのプロジェクトは、景観保全、近隣住民による相互援助、村の文化、交通静穏化、村の経済状況の改善などを包括するプロジェクトとなっている。特にニーダーエスターライヒ州では総合的なドルフ・エアノイエリングが実施されている。」(<https://austria-forum.org/af/AEIOU/Dorferneuerung>)

る課題解決に取り組んでいる²⁰¹。このように、当初は景観保全や改善が中心であったが、次第に文化振興や経済状況の改善、社会福祉向上など、包括的な内容を含むようになっていく。

オーストリアのドルフ・エアノイエリングは1980年代に始まったが、きっかけは先述した西ドイツの取り組みである。西ドイツのドルフ・エアノイエリングは、隣国オーストリアにも知られることとなり、ジクストゥス・ランナー（Sixtus Lanner、当時 ÖVP 議員）、エドゥアルト・ヴァルネファー（Eduard Wallnöfer、当時チロル州知事）、ヴィルフリート・ハスラウアー（Wilfried Haslauer senior、当時ザルツブルク州知事）、アーウィン・プレル（Erwin Pröll、当時ニーダーエスターライヒ州副知事）が、1984年11月にドイツ・バイエルン州のドルフ・エアノイエリングの視察を行った。バイエルン州のドルフ・エアノイエリングは、資金援助ガイドラインやドルフ・エアノイエリングの計画作りにおいてドイツ国内においても先進的なプログラムを開発しており、彼らは実際に村の再生に成功したポリング（Polling）を訪問した。当時のバイエルン州ドルフ・エアノイエリングプログラムの代表者であるミュンヘン工科大学のホルガー・マーゲル（Holger Magel）との意見交換を経て、それぞれの州に適切な形でプログラム開発が目指された（Kronsteiner 2012, Magel 2017）。

特にニーダーエスターライヒ州のプレル副知事は、1981年から「ニーダーエスターライヒ州を美しく保ち、より美しくする（Niederösterreich schön erhalten・schöner gestalten）」という景観改善事業を実施していたこともあり、ドルフ・エアノイエリングに熱心で、バイエルン州をモデルとしながらも、ニーダーエスターライヒ的なドルフ・エアノイエリングプログラムを1985年に導入した。バイエルンモデルでは、既に定まった計画作りのプロセスにおいて、地域住民の参加を促しているが、ニーダーエスターライヒでは異なるアプローチを採用している。それは、長期的・包括的な計画作りをするのではなく、小規模なパイロットプロジェクトを通じて地域住民の参加を促し、地域住民のやる気に火をつけることで、全体のコンセプト作りを行うことである。これは長期に渡るが、それぞれのプロジェクトを緩やかに実施し、個々のプロジェクトの持つ可能性を柔軟に試すことになり、段階を経ながらプロジェクトが改善されていく。固定化された計画に基づかず、動的・柔軟的にプロジェクトを実施しているのである²⁰²。

²⁰¹ 2017年9月7日に実施した地域開発計画と住宅のためのザルツブルク州研究所研究員へのヒアリングより。

²⁰² プレル氏は、1981年1月から1992年10月までが州副知事、1992年10月から2017年4月まで州知事を務めた。プレルの取り組みに関しては、Magel(2017)、Schawerda(2017)を参照。2017年9月7日に実施したARGEへのヒアリングによると、プレル氏は各村にドルフ・エアノイエリングを行なうための会を作ることを目指していたとのことである。ニーダーエスターライヒ州には573の自治体があるが、800のドルフ・エアノイエリングの会があるとされている。ドルフ・エアノイエリングの推進は、自治体合併によって力の弱くなったかつての村の力を取り戻そうとすることも理由であると言われている。例え

こうした地域住民を巻き込み、開かれた形で長期的に村の再生を実施するアプローチは、後述するチロル州においても行われており、オーストリアにおけるドルフ・エアノイエリングの特徴となっている²⁰³。

なお、その後もニーダーエスターライヒ州はドルフ・エアノイエリングにおいて主導的な役割を果たし、1987年にはヨーロッパドルフ・エアノイエリング会議がオーストリア・ニーダーエスターライヒ州クレムス（Krems）で開催されている。そこには9カ国が参加し、ドルフ・エアノイエリングに関する相互交流がなされた。翌1988年、農山村の発展を促進するための国境を超えた連携を行うために、ドイツ・バイエルン州、ニーダーエスターライヒ州、シュタイアーマルク州のイニシアティブでヨーロッパ農村振興・ドルフ・エアノイエリング協会（以下、ARGE²⁰⁴）が設立された。設立当初は、オーストリア・エコ社会的フォーラム（Ökosozialen Forums Österreich）²⁰⁵の一部として設立された団体だったが、2006年に法人格を有する独立した会（selbständiger Verein）となり、ニーダーエスターライヒ州の州都であるザクト・ペルテンに本部を置いている²⁰⁶。

ARGEは、今日ドルフ・エアノイエリングに関する国際的なプラットフォームとしての役割を担っており、ヨーロッパの国、州、県など18の地域がメンバーとして参加している²⁰⁷。ARGEでは、国際的な会議やセミナー、展示会を実施しており、1990年以降、2年お

ば、ニーダーエスターライヒ州グロースシェーナウでは、「観光・ドルフ・エアノイエリング・経済発展の会（Verein für Tourismus, Dorferneuerung und Wirtschaftsimpulse Großschönau）」があり、地域住民主体で様々な取り組みを実施している。また、他州と大きく異なるニーダーエスターライヒ州のドルフ・エアノイエリングで独特な点は、「有限会社ニーダーエスターライヒ・リージョナル（NÖ.Regional.GmbH）」が存在し、ドルフ・エアノイエリングを実施する場合、4年間専門家が派遣されることにある。2015年に設立され、州政府が51%、ニーダーエスターライヒ農山村・都市再生協会が19%、ニーダーエスターライヒ州5ヶ所の地域連盟が6%ずつ出資している。かつては様々な機関がアドバイスをしていて複雑となっていたため、専門家の派遣はこの会社が統一して実施している。

²⁰³ ウィーンを除く8州でドルフ・エアノイエリングは実施されているが、それぞれの取り組みは違いがある。例えば、オーバーエスターライヒ州の場合、開始時期は1986年（1988年にオーバーエスターライヒ州空間計画局内に担当局が設置）で、1985年に開始されたチロル州やニーダーエスターライヒ州よりも遅い。また、名称もDorf- und Stadtentwicklungという名称で実施している。こうした各州の比較については別稿を期したい。

²⁰⁴ ARGEはArbeitsgemeinschaftの略で、協会の意味している。

²⁰⁵ 1968年に設立されたオーストリア農林業政策協会（Österreichische Gesellschaft für Land- und Forstwirtschaftspolitik）を、1991年にヨーゼフ・リーグラーがオーストリア・エコ社会的フォーラムに改称した。

²⁰⁶ ザクト・ペルテンに本部が置かれている理由としては、ARGE設立時に中心となったドイツ・バイエルン州、ニーダーエスターライヒ州、シュタイアーマルク州の中でも、プレル知事（任：1992年10月23日～2017年4月19日）がドルフ・エアノイエリングに尽力していたことが理由である（2017年9月7日に実施したARGEへのヒアリングより）。

²⁰⁷ 内訳は、スイス、スロバキア、スロベニア、チェコ、ハンガリー、ベルギー、ルクセンブルク、ドイツ・ザクセン州、ドイツ・チューリンゲン州、ドイツ・バイエルン州、チロ

きにヨーロッパドルフ・エアノイエリング賞の競技会を開催している（表補-1）。ヨーロッパドルフ・エアノイエリング賞の競技会における審査委員会として専門的な助言を行うと同時に、成功した経験のネットワーク化を通じて、成功例をシェアするための場所として機能している。予算は、主としてメンバーシップフィーからなるが、出版物の販売やドルフ・エアノイエリング賞の参加費、視察のオーガナイズ、EUからのプロジェクトなどで変動するため、10万ユーロの時もあれば25万ユーロの時もある。

表補-1 ヨーロッパドルフ・エアノイエリング賞の受賞地域

	自治体名	州・郡	国
1990	ドルフボイアーン (Dorfbeuern)	ザルツブルク	オーストリア
1992	イルシュヴァング (Illschwang)	バイエルン	ドイツ
1994	シュタインバッハ・アン・デア・シュタイア (Steinbach an der Steyr)	オーバーエスターライヒ	オーストリア
1996	ベケリック (Beckerich)	ルダングジュ	ルクセンブルク
1998	オーバーマルカースドルフ (Obermarkersdorf) (シュラッテントール市) (Gemeinde Schrattenthal)	ニーダーエスターライヒ	オーストリア
2000	キルヒリンテルン (Kirchlinteln)	ニーダーザクセン	ドイツ
2002	グローセス・ヴァルサータール (Großes Walsertal)	フォアアールベルク	オーストリア
2004	ウンメンドルフ (Ummendorf)	ザクセン=アンハルト	ドイツ
2006	カウドウム (Koudum) (ストウェスト・フリースラン市) (Gemeinde Súdwest-Fryslân)	フリースラント	オランダ
2008	カンポ・トゥーレス (Sand in Taufers)	トレンティーノ=アルト・アディジェ	イタリア
2010	ランゲネック (Langenegg)	フォアアールベルク	オーストリア
2012	ヴァルス (Vals)	グラウビュンデン	スイス
2014	ティハニ (Tihany)	セントラル・トランスダヌビア	ハンガリー
2016	フリース (Fließ)	チロル	オーストリア

出所：ARGEのHPより作成

ル州、ニーダーエスターライヒ州、フォアアールベルク州、ブルゲンラント州、イタリア・ボルツァーノ自治県、ポーランド・オポーレ県、ポーランド・ドルヌィシロンスク県、ポーランド・マウォポルスカ県、である。

補.3 チロル州における取り組み

補.3.1 チロル州の概要

本章で対象とするチロル州は、オーストリア西部に位置し、北はドイツ、南はイタリアに隣接している。人口は72万9,000人で、オーストリアの人口858万人のうち約12%を占めている（2015年）。チロル州は、EUの条件不利地域区分において、全域が山岳地域に区分されており、オーストリアにある9つの州の中でも厳しい条件におかれている。チロル州の面積は12,648 km²、うち建物や農地、道路などを含めた定住空間（Dauersiedlungsraum）の面積は1,573 km²（12.4%）、都市部や工業・商業面積を示す市街地空間（Siedlungsraum）の面積は868 km²（6.9%）となっており、他州と比して人が居住できる面積は少ない（表補-2）。残りは険しい山岳地域となり、限られた土地面積を利活用して生活が営まれている。人口密度は、総面積に対しては1 km²あたり58人だが、定住空間に対しては1 km²あたり487人となっている。

チロル州全域が山岳地域であるため、各地で山岳農業が営まれているが、付随して観光業も盛んである。チロル州の年間宿泊数は4,500万泊で、うち9割に当たる4,100万泊はオーストリア国外からの宿泊客である。特に隣国ドイツからの宿泊客が多く、2,300万泊を占めている（表補-3）。景気変動の影響は受けるものの、夏季冬季問わず山岳地域への観光に多くの人々が訪れている。

表補-2 州ごとの定住空間・市街地空間の面積と割合

	総面積 (km ²)	定住空間		市街地空間	
		面積 (km ²)	割合	面積 (km ²)	割合
ブルゲンラント	3,965	2,485	62.7%	483	12.2%
ケルンテン	9,537	2,455	25.7%	1,079	11.3%
ニーダーエスターライヒ	19,179	11,616	60.6%	2,618	13.7%
オーバーエスターライヒ	11,983	6,842	57.1%	2,678	22.4%
ザルツブルク	7,155	1,496	20.9%	731	10.2%
シュタイアーマルク	16,399	5,230	31.9%	2,452	15.0%
チロル	12,648	1,573	12.4%	868	6.9%
フォアアールベルク	2,602	567	21.8%	344	13.2%
ウィーン	415	321	77.3%	248	59.9%
オーストリア	83,882	32,584	38.8%	11,502	13.7%

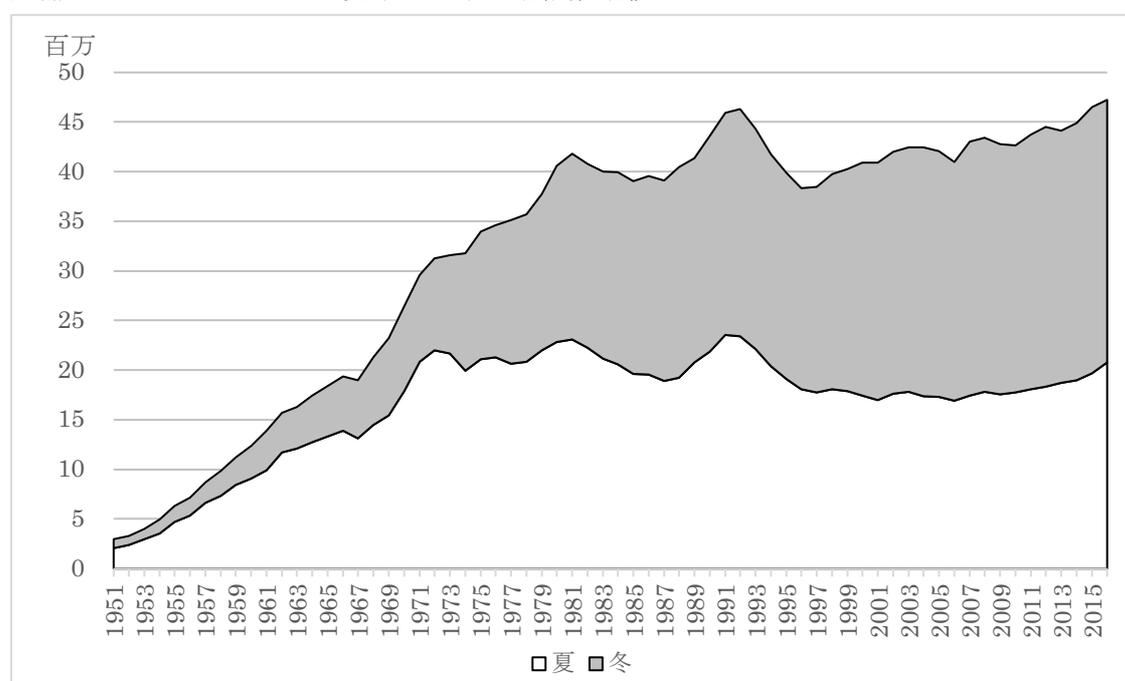
出所：Statistik Austria, “Dauersiedlungsraum der Bundesländer, Gebietsstand 2017” より作成

表補-3 オーストリアにおける宿泊数

	宿泊数	うちオーストリア			
		国内	国外		
ブルゲンラント	2,914,138	2,284,870	78%	629,268	22%
ケルンテン	12,175,642	4,704,959	39%	7,470,683	61%
ニーダーエスターライヒ	6,803,964	4,622,695	68%	2,181,269	32%
オーバーエスターライヒ	7,183,257	4,195,374	58%	2,987,883	42%
ザルツブルク	26,152,331	5,995,124	23%	20,157,207	77%
シュタイアーマルク	11,759,402	7,153,999	61%	4,605,403	39%
チロル	45,377,620	3,915,048	9%	41,462,572	91%
フォアアールベルク	8,554,852	935,921	11%	7,618,931	89%
ウィーン	14,328,261	2,617,304	18%	11,710,957	82%
合計	135,249,467	36,425,294	27%	98,824,173	73%

出所：Statistik Austria, Ankünfte und Übernachtungen nach Herkunftsländern im Kalenderjahr 2015 endgültige Ergebnisse より作成

図補-1 チロル州における夏季・冬季の宿泊数推移



出所：Amt der Tiroler Landersregierung, der Tourismus im Witerhalbjahr 各年版, 同 der Tourismus im Sommerhalbjahr 各年版より作成

チロル州では山岳観光が盛んに行われており、地域経済にとっても重要な位置づけである。観光業が盛んな地域では、農家ペンションやスキーインストラクターなど観光業に関連する産業への就業機会も多い。他方で、チロル州の全ての地域で観光が盛んに行われているわけではない。観光業が主要ではない地域は、雇用の面から不利であり、衰退する地域経済をどう持続させるかが課題となっている²⁰⁸。

オーストリアは小規模自治体が多く、人口 3,000 人以下の自治体は 2,100 ある自治体の約 7 割に相当する 1,546 存在する。中には、チロル州グラマイス (Gramais) 47 人、ブルゲンラント州トシャニグラベン (Tschanigraben) 59 人、チロル州カイザーズ (Kaisers) 72 人 (いずれも 2017 年) のような 100 人以下の自治体もあり、かなり小さな自治体も存続している。

小さいながらも自治体発展の取り組みは各地でなされており、中でもドルフ・エアノイエリングを通じて、地域住民の生活の質の向上が目指しながら内発的な地域再生事業が行なわれている。農山村への定住基盤整備や、景観保全、地域経済の再生など、ドルフ・エアノイエリングの内容は幅広い。

補.3.2 州政府の支援枠組み

チロル州では、1971 年に制定されたチロル空間計画法 (LGBL Nr. 10/1972、Tiroler Raumordnungsgesetz) 以降、空間計画政策を展開してきた。土地利用と建築に関して自治体ごとに計画を定め、秩序ある開発を実施してきた (岡橋 1995, 201) 。また、1976 年には都市中心部・地区景観保全法 (LGBL Nr.61/1976、Stadtkern- und Ortsbildschutzgesetz) が定められており、歴史的建築物や街並みを構成する建物の保存や改修などの規制や支援がなされた。

チロル州でドルフ・エアノイエリングが開始されるのは 1985 年からである。きっかけは先述の通り、当時のチロル州知事であるエドゥアルト・ヴァルネファーによるドイツ・バイエルン州の視察である。視察を経て、ヴァルネファーは政治主導で農山村に効果的な刺激を与える必要性を確信した。バイエルン州食糧・農林業省およびホルガー・マーゲルの支援を得て、チロル州のドルフ・エアノイエリングプログラムは、1985 年 9 月 17 日に策定された (Kronsteiner 2012) 。

現在、チロル州政府によるドルフ・エアノイエリングでは、①農山村における機能的な住宅・経済・社会構造の強化と再生、②地域住民自身の助けを借りて、特に街並みを考慮した村内にふさわしいインフラの創出と維持、およびエネルギー収支を考慮した建築物の改築、③地域内労働力の動員、地域条件の利用、地元住民の雇用増加、経済的・生態学的・

²⁰⁸ 観光に関しては、山岳観光と山岳農家の関係について論じた池永(2002)や、スキー観光地域の特徴や発展を論じた呉羽(2014)などがある。

社会的・文化的領域における地域の必要性を満たすような高い主体性の発揮を通じて発展を強化すること、が目標となっている。州政府の具体的な取り組みとしては、村の発展のための刺激を与えること、村のインフラを良くすること、村の中心部を活性化させること、マーケティングを行うこと、村の建築文化や文化的景観を保全すること、生態系保全や緑化など自治体のエコプラスを行うこと、村の PR をすることが挙げられている。

チロル州政府では、ドルフ・エアノイエリングに加えて、ローカルアジェンダ 21、都市・地区景観保護法（Stadt- und Ortsbildschutzgesetz 2003, LGBL. Nr. 89/2003、現行法は LGBL. Nr. 32/2017）が農山村再生に関する政策パッケージとして存在し、実際にはこれらを併用しながら、取り組みが進められている。なおこれらの取り組みには、CAP 第 2 の柱の予算も充てられている。

これらドルフ・エアノイエリングのチロル州における予算は年間 100 万ユーロ、加えて EU から 20～30 万ユーロであり、複数年にわたるものもあるが、年間 200 程度のプロジェクトが行われている²⁰⁹。

ドルフ・エアノイエリングの実施に際しては、州政府はあくまでもサポート役や調整役に徹している。チロル州では、持続可能な発展に向けたコンセプト作りや古い建物の改築などによる村内中心部のリニューアル、インフラ整備などの取り組みに対して、州政府が費用の 50%から 100%を補助するが、州政府が提示するのは補助金のメニューだけである。州政府主導でドルフ・エアノイエリングが行われるわけではない。ドルフ・エアノイエリングは、あくまでも地域主体の取り組みであり、自治体や地域住民からの要請を受けて、州政府は専門家の派遣やアドバイスを行う。チロル州には 279 のゲマインデがあるが、州政府の担当者は 3 人しかいないため、外部にも委託を行うことで、ドルフ・エアノイエリングを実施している。

なお、EU では CAP 第 2 の柱で LEADER 事業が行われており、ボトムアップ型の取り組みとして注目されているが、LEADER 事業とドルフ・エアノイエリングは必ずしも一致するものではない。ドルフ・エアノイエリングを行なうための 1 つの方法として LEADER 事業があるという位置づけで、全てのドルフ・エアノイエリングが LEADER 事業を用いているわけではないことには留意が必要である。

²⁰⁹ 2016 年 9 月 25 日に実施したチロル州政府土地整理課アンドレアス・アーヘントゥング（Andreas Abentung）氏へのヒアリングより、

表補-4 チロル州政府によるドルフ・エアノイエルングの内容

	項目	内容	補助
1	発展に向けた刺激	持続可能な発展のため、コンセプト作りやプランニングの実施、文化的・社会的・教育的な活動や催しの実施	<ul style="list-style-type: none"> ・費用の 75%まで ・（独自の活動領域の場合）費用の 100%まで
2	インフラストラクチャー	公共の利益に関する自治体・民間の建築・土木事業のコンペ、コンセプト作り、プランニング	<ul style="list-style-type: none"> ・計画：費用の 75%まで ・実行（特別な場合のみ）：費用の 50%まで ・（独自の活動領域の場合）費用の 100%まで
3	中心部活性化	既存未活用建築物の再活用化	<ul style="list-style-type: none"> ・古い建物の改築の場合、（基礎助成額）×（評価係数）で補助額が決定。基礎助成額は、建物面積と改築度合いで決まり、例えば 110m²以上の建物で 85～100%の改築なら 16000 ユーロ。評価係数は、ドルフ・エアノイエリング事務所と外部プロジェクト補助機関により、0.5 から 0.25 刻みで 2.0 までの係数が定められる。
4	マーケティング	構造的に弱い自治体の立地特性の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・計画：費用の 75%まで ・実行：費用の 50%まで
5	建築文化	価値ある構造物の保存と再活性化	<ul style="list-style-type: none"> ・計画：費用の 75%まで ・実行：費用の 50%まで ・費用超過の場合は、SOG に依存
6	文化的景観	文化的景観および、小記念碑、水車、乾燥架、歴史的柵などのような建築的に特色あるものの独特さと美しさの保存	<ul style="list-style-type: none"> ・計画：費用の 75%まで ・実行：費用の 50%まで ・費用超過の場合は、SOG に依存
7	エコプラス	生態学的対策、造園・緑化プロジェクト	<ul style="list-style-type: none"> ・計画：費用の 75%まで ・実行：費用の 50%まで
8	PR	ドルフ・エアノイエリング、ローカルアジェンダ 21、SOG による取り組みの PR 活動	<ul style="list-style-type: none"> ・費用の 75%まで ・（独自の活動領域の場合）費用の 100%まで

注 1：独自の活動領域（eigenen Wirkungsbereich）は、オーストリア憲法第 118 条第 2 項に規定²¹⁰

注 2：SOG は都市・地区景観保護法（Stadt- und Ortsbildschutzgesetz）の略

出所：Amt der Tiroler Landesregierung, Abt. Bodenordnung(2015)より作成

²¹⁰ オーストリア憲法第 118 条第 2 項では、「独自の活動領域は、第 116 条第 2 項の規定において掲げられた事項の他に自治体において具現化された地域社会のみに関わる利益又は当該社会に主として関わる利益に属する全ての事項であって、自治体によりその地域的な境界の内部において行なわれるのに適したものを含む。法律は、当該事項を自治体の独自の活動領域に属するものとして明示しなければならない」と定められている（訳は、国立国会図書館調査及び立法考査局(2012)に基づく）。

補.4 フリースにおけるドルフ・エアノイエリング

補.4.1 フリースの概要

フリースは、人口 2,991 人（2017 年）、面積 47.5 平方キロメートルの自治体であり、主にウルゲン（Urgen）、ピラー（Piller）、ニーダーガルミック（Niedergallmigg）、ホッホガルミック（Hochgallmigg）、アイヒホルツ（Eicholz）の 5 つの集落から成る²¹¹。それぞれの集落および村の中心部に小学校があり、中心部には新制中学校（Neue Mittelschule）も 1 校ある。

フリースの位置するランデック郡の年間宿泊数は約 850 万泊で、うちフリースは約 7 万 8,000 泊である。同じランデック郡には、大規模スキー場を有するイシュグル（Ischgl、年間約 150 万泊）やサント・アントン・アム・アールベルク（St. Anton am Arlberg、年間約 120 万泊）、ザーファウス（Serfaus、年間約 119 万泊）、フィス（Fiss、年間約 97 万泊）もあり、観光業中心の自治体とそうではない自治体が存在している。チロル州では山岳観光が盛んで、夏は登山やハイキング、冬はスキーを楽しむ観光客が多いが、フリースにおいては観光が主要産業ではない。

表補-5 フリースの産業別就業構成（2015 年）

産業	数 (割合)	産業	数 (割合)
農林業	67 4.7%	不動産業	11 0.8%
鉱業	7 0.5%	自由業、技術サービス業	45 3.1%
製造業	129 9.0%	その他の経済サービス業	41 2.9%
エネルギー供給	5 0.3%	公務	74 5.1%
水供給・廃棄物	7 0.5%	教育	100 7.0%
建設業	252 17.5%	公衆衛生・社会事業	148 10.3%
卸売・小売業	241 16.8%	芸術、娯楽、レクリエーション業	11 0.8%
運輸業	116 8.1%	その他のサービス業	41 2.9%
宿泊・飲食業	84 5.8%	個人世帯	1 0.1%
情報通信業	13 0.9%	分別不能な経済活動	15 1.0%
金融・保険業	30 2.1%	合計	1,438 100.0%

出所：Statistik Austria, Abgestimmte Erwerbsstatistik 2015 - Bevölkerung nach Erwerbsstatus; Erwerbstätige nach Stellung im Beruf und wirtschaftlicher Zugehörigkeit より作成

²¹¹ 本節の記述は、2017 年 9 月 5 日に実施した、フリースのハンス＝ペーター・ボック村長へのヒアリングおよびフリース提供資料に基づいている。

表補-6 フリースの農家数・農地面積

農家数	2010	1999	農地面積 (ha)	2010	1999
専業農家	28	28	専業農家	770	254
兼業農家	158	175	兼業農家	1,234	1,017
法人経営	6	1	法人経営	3,217	2,266
合計	192	209	合計	5,221	3,537

出所：Statistik Austria, Agrarstrukturerhebung より作成

自治体内に雇用先は多くないため、多くの住民は自治体外まで通勤している。郡都であるランデックまでは7kmと通勤可能であり、州都であるインスブルックも80kmの距離に位置していることから、インスブルックまで通勤する住民もいる。

産業別就業構成をみると、建設業が17.5%、卸売・小売業が16.8%を占めており、農林業は4.7%となっている。1999年から2010年の農家推移をみると、農家数は微減しているが、専業農家数は変化していない。チロル州全体でも専業農家の離農率は低く、兼業農家の離農率が16.6%であるのに対し、専業農家のそれは5.9%となっている。

村長はハンス＝ペーター・ボック（Hans-Peter Bock）氏で1998年から現職である。議会は、村長を含めて15人から構成され、うち8人が社会民主・党自由（Parteifrei）、6人が国民党フリース、1人が統一リストピラーとなっている。チロル州やフォアアールベルク州では、社民党や国民党のような国政政党ではなく、地域政党が強いのが特徴である。

補.4.2 様々なドルフ・エアノイエルングの取り組み

1980年代以降、オーストリアの多くの農山村と同様、離村、中心部での空き家、地元商店の閉店、雇用減少がフリースでも問題となっていた。離村が進むことで、6つある小学校の一部を閉校する危険性が生じ、離村をどう食い止めるかが課題であった。また、一人暮らしの高齢者で移動手段に乏しく外出が困難な場合、誰かの助けがないと買い物や病院、教会に行けなくなるため、別のゲマインデにある施設に入居することになる。こうした課題に対して、自治体主導のもと、包括的な村の振興を通じて地域経済再生の取り組みが行われている。

フリースの取り組みの中で重視されているのは、子育て環境である。農山村から都市に出て行く人の多くは若い女性であり、その理由は託児所が少なく、思うように働くことができないからだと言われる。そのため、フリースでは女性が働いている間（7時から17時まで）、18ヶ月から15歳までの子供をいくつかの幼稚園と学校に預けられるようにしている。また、移住者を呼び込むため、幼稚園の価格を安くしている。毎月、1歳半から3歳までは35ユーロ、3歳以上は25ユーロとなっており、高い地域では毎月100ユーロ以上

かかることに比べるとかなり安い。

フリースには幼稚園が 5 校、小学校が 6 校、新制中学校が 1 校ある。小学校は各地区にあり、中には全校生徒 3 人の小学校もある。州政府の法律では、5 人以下の学校は廃校にしないといけないが、若い家族が近くに住んでいて、今後子供が生まれるということで州政府を説得し、小学校を維持している。

新制中学校の改修は 2008 年から 2014 年にかけて行い、総費用 450 万ユーロのうち、借入は 70 万ユーロ、州政府からの補助が 120 万ユーロ、ゲマインデの自己負担が 260 万ユーロであった。タッチスクリーンや最新のパソコンを導入することで、教育環境を整備したが、それは村を見学する若い家族は、学校が綺麗であれば村が良いと判断するからである。

次に住居対策である。農山村に人が居住するには、都市よりも安くないといけない。フリースでは、ゲマインデが古い家屋や土地を購入し、1 平方メートル当たり 40 ユーロから 90 ユーロで住民に売却した。そうすることで自分の家を建てることができ、人口の 90%は家やマンションを所有している。アパートの賃貸についても、1 平方メートル当たり月額 4.8 ユーロと安くしている。

産業については、村内に仕事がほとんどないため、新たな企業誘致のために、スタートアップという政策を実施している。村のはずれに土地が余っていたため、電気や水を通し、会社が進出できるような環境を整えた。若い事業体や若い企業家のため、賃料を年間 3 ユーロ/平方メートルとし、3 年間価格を据え置いた上で、順次値段を引上げ 12 年後には一般的な賃料となる。長期的に投資を考慮することで、長期的にゲマインデに税金を払ってくれることを期待しているのである。こうした産業政策を通じて、220 人の雇用が現在は 500 人にまで拡大している。

フリースで行われているドルフ・エアノイエルングは自治体主導で実施されているが、その中心的な取り組みが村の中心部再生事業である。村の中心部再生事業として、住民参加型の建築コンペが開催されたのは、2012 年のことである²¹²。村議会において新しいコミュニティセンターを建築することが決議された後、議員と市民からなるワーキンググループにおいて施設への要求が簡易的にまとめられた。それを元に費用見積もり、土地取得が開始され、プロジェクトが開始された。

²¹² フリースの中心部における空き家対策として、初めて建築コンペが行われたのは 1998 年のことである。教会の向いにあった古い空いた倉庫の取り壊しを行い、自治体の建築プロジェクトに基づいて 6 人の建築家が呼ばれてコンペが行われた。最終的には、AllesWildGut という会社と契約を結び、2001 年に新しく建物が建築された。中には、観光案内所、カフェ、多目的ホール、ショールームが入っている。この時の建築コンペに住民の意見がどの程度反映されたのかは不明だが、建築家と住民間での対話は行われていなかったようである。

表補-7 フリースにおけるドルフ・エアノイエルングの主な取組み（単位：千ユーロ）

	総費用	借入	州補助	EU 補助	自己負担	取組み年
ビジネスパーク	450	200	0	0	250	不明
村の中心部再生	1,600		550	250	800	1998年～ 2001年
自然公園の家	2,500	500	500	500	1,000	2006年
新制中等学校の 改修	4,500	700	1,200	0	2,600	2008年～ 2014年
村の中心部再生	6,600	4,400	1,100	50	1,050	2012年～ 2013年
パノラマ展望台	900	0	0	400	500	2013年
Piller Moor のバ リアフリー化	250	0	0	150	100	2013年～ 2014年

出所：フリース提供資料をもとに作成

建築コンペは 2 段階に分けて行われた。第 1 段階では、市民参加、適正価格、ニーズに対応できるプロジェクトの 3 つを満たすような建築家を選ぶためのもので、第 2 段階では選ばれた 5 人の建築家にどのような空間を創出するかを提案してもらった。

2012 年 6 月 21 日、22 日の 2 日間に渡り、建築家と住民を交えた説明会が開催され、建築家との対話、円卓会議、講演会が行われた。特に若者の参加を促すため、懸賞付きの専用ウェブサイトが用意されたり、学生たちが小さな演劇を通じてアイデアをアピールしたりして、様々なアイデアが出された。若者が遊べる場所が欲しい、建物の中に博物館が欲しいなどの意見が出され、地域住民と建築家、行政を交えた対話を通じてどのような村の中心部を作るかのプログラムが完成した。それらを反映させた提案を再度 5 人の建築家にしてもらい、審査が行われた。

審査会は、地域住民に対しても公開されており、村長、副村長、村議会議員、チロル州政府のドルフ・エアノイエルング担当者、建築家などから構成される 18 人の審査員が全会一致の結論に達するまで、それぞれのプロジェクトの長所短所が 1 日半かけて議論され、最終的に 1 つのプロジェクトが決定された。その後の住民向けの説明会では、決定されたプロジェクトだけでなく、全てのプロジェクトについて、それぞれの長所短所がプレゼンされている。さらに、審査会終了後の 1 ヶ月後には、自治体関係者、参加建築家、審査員らによって、今回実施された建築コンペに関するフィードバックが行われている。住民参加型の建築コンペに関する満足度は基本的に高く、次回以降の更なる改善に向けて議論がなされた。

2013年、州政府のドルフ・エアノイエリングプログラムによる補助を受けながら、660万ユーロをかけて村の中心部に新たな建築物が建てられ、2014年にオープンした。そこには、診療所、郵便局、銀行、役場、ケアハウス、若者センター、美容室ができ、多くの買い物場所としても機能している。また、建物の地下にあるガレージには、フリースの中で一番古い2,500年前の住居跡であるラエティア人の家（Das rätische Haus）があり、博物館として公開されている。一般的な建築コンペでは住民の意見が反映されることはないが、フリースでは住民の意見を踏まえた提案がなされたため、住民にとっても満足いく内容となっている。

村では、こうした取り組みの他にも、観光促進、地域経済活性化のプラットフォームとして、2006年にカウネルグラート自然公園（Naturpark Kaunergrat）を設立した。地域住民にとってのレクリエーションだけではなく、観光客にとっても観光の目的地として機能している。2013年には、村の全貌を臨むことができるパノラマ展望台（Gacher Blich）が設置された。いずれも、ドルフ・エアノイエリングの建築補助を受けて、設置したものである。

また、農業との関係では、観光と農業の共生を重視している。ゲマインデが4ヶ所の牧草地を所有しており、そのうち1つの牧草地の近くに山小屋ゴグル・アルム（Gogle Alm）がある。標高2,017mに位置する山小屋で、ゲマインデが1999/2000年に山小屋を設置した。従業員5人はゲマインデが雇用しており、夏季は登山やハイキング、冬季はスキーなどで多くの観光客が訪れる。

ゲマインデ内には1,500頭の牛がいるが、この牧草地では87頭を放牧している。牧草地はゲマインデ所有だが、農家は牛を牧草地に上げる権利を有しており、ゲマインデに負担金は支払うが、山小屋で製造されるバターやチーズの販売益は農家のものとなる。

ボック村長は、「補助がないと、おそらく誰も畜産をやっていないだろう。牛の数は毎年数頭だけ減っている。オーストリア全体では毎年2~3%減少するが、フリースでは0.5%くらいの減少率だ」と述べる²¹³。連邦政府による山岳農家支援政策によって、山岳農業や景観が維持され、それをベースに農産物の販売や観光振興をゲマインデでは実施している。

補.4.3 フリースの取り組みからの示唆

フリースの取り組みは、子育て環境整備、住居対策、企業誘致、村の中心部再生、観光と多岐にわたっており、いずれもドルフ・エアノイエリングとしてみなされている。こうしたフリースの一連の取り組みは対外的に評価され、2016年にヨーロッパドルフ・エアノイエリング賞を受賞した²¹⁴。先述の通り、村内雇用者数は220人から500人へと増加し、

²¹³ 2017年9月5日に実施したヒアリングより。

²¹⁴ 2016年のヨーロッパドルフ・エアノイエリング賞の詳細については、Europäische ARGE Landentwicklung und Dorferneuerung (2016)を参照。

人口も 2000 年以降、毎年 1%ずつ増加している。子供の数も 2000 年以降増加を続けている。

自治体主導で行われているドルフ・エアノイエリングにおいて中心的な役割を果たしているのが、ボック村長である。ボック村長は、1980 年から社会党（当時、1991 年に社会民主党に改名）所属の村議会議員を務め、1998 年から村長の職に就いている。ボック村長は、フリース村長とチロル州議会議員を兼任しており、ゲマインデの意向を州政府に伝えることが可能になっている。実際、以前はゲマインデが土地を購入することはできなかったが、ボック村長が州議会議員のときに法律を変え、ゲマインデが土地を購入できるように法改正を行っている。

フリースのドルフ・エアノイエリングは、ボック村長のリーダーシップのもとで進んだが、地域住民が関与していなかったわけではない。例えば、ラエティア人の家などの博物館は住民のボランティアで運営されており、地域住民が積極的に関わりをみせている。そして、ボック村長自身も地域住民との関わりを重んじている。それは、「最も重要なことは、ゲマインデにおける積極的な発展を達成するために、人々がゲマインデとしても自分自身でもそのための何かに寄与しなくてはならないという認識である²¹⁵。」という言葉からも読み取れる。

実際、フリースで行われたドルフ・エアノイエリングのうち、村の中心部再生事業には次のような特徴があった。1 点目は、地域住民を巻き込み、参加型のプロジェクトで実施したことである。地域住民の意見を交え、住民ニーズにあった事業を行うことで、地域が必要とするものを創出することができた。さらに、地域住民だけでなく、専門家、行政の 3 者を通じた建築コンペを行ったことで、新たなアイデアの創出にもつながっている。2 点目は、あらかじめ結論ありきではなく、修正改善をしながら結論を導き出したことである。住民の意見を交えつつ時間をかけて事業を実施することは、住民の参加意識を高めていくことになる。

ドルフ・エアノイエリングは地域主体となって、ボトムアップ型で行われる地域再生事業だが、取り組みの土壌には地域コミュニティの結びつきがある。オーストリアのゲマインデには、地域住民が参加する様々な会があり、そこに多くの住民が参加している。フリースには、3 つの消防団、2 つのブラスバンド、10 のスポーツクラブなど、80 の会がある。どのゲマインデにも存在する会の活動を通じて、地域コミュニティの結びつきが強まっていくため、地域住民が地域に目を向けやすいことが、ボトムアップ型の地域再生事業が行われる背景にはあると考えられる。

ドルフ・エアノイエリングを重視したプレル氏は、ドルフ・エアノイエリングはある地

²¹⁵ 2016 年 4 月 11 日付の Kommunalnet の記事 (Fließ: Kampf gegen Abwanderung lohnt sich) より

(<https://www.kommunalnet.at/news/einzelansicht/fliess-kampf-gegen-abwanderung-lohnt-sich.html>)。

域だけにとって重要なのではなく、ヨーロッパ全体にとっても重要だと指摘する。「人々が自らの場所を創る限り、ヨーロッパに未来はある²¹⁶。」ボトムアップ型で行われているドルフ・エアノイエリングは、地域の文化や経済、環境を再生するだけでなく、地域住民が地域と関わるなかで、地域の誇りや愛着を醸成する手助けともなっているのである。

補.5 おわりに

本章では、オーストリアで行われているドルフ・エアノイエリングを取り上げ、具体的な事例としてチロル州フリースの取り組みを論じた。ドルフ・エアノイエリングは、ボトムアップ型で行われる地域再生事業であり、地域が主体的に地域のニーズに応じた各種取り組みを行なうことで、地域の生活の質を高めることにつながっている。

オーストリアの農業・農山村政策は、EUが共通農業政策（CAP）、連邦政府はCAPの枠組下で各種直接支払いなどの政策、州政府はドルフ・エアノイエリングへの補助政策などを用意しており、重層的に政策枠組が存在している。これらがうまく組み合わせられ、機能することで、多様な農業・農山村が支えられているのである。

参考文献

- ・ Amt der Tiroler Landesregierung, Abt. Bodenordnung(2015) *Generelle Richtlinien für die Durchführung und Förderung von massnahmen zur Dorferneuerung zur Lokalen Agenda 21 zum Stadt- und Ortsbildschutz in Tirol*, Innsbruck: regierung, Abt. Bodenordnung.
- ・ Europäische ARGE Landentwicklung und Dorferneuerung(2016) *Offen sein: Europäischen Dorferneuerungspreises 2016*, Heidenreichstein: Druckerei Janetschek GmbH.
- ・ Henkel, Gerhard (2004) *Der Ländliche Raum*, Stuttgart: Gebrüder Borntraeger
- ・ Kronsteiner, Otmar(2012) “Start der Dorferneuerung in Tirol, ein Impuls für den ländlichen Raum“, *Dorferneuerung Tirol (Hsg.) 25 Rezepte für eine erfolgreiche Gemeindeentwicklung*, Amt der Tiroler Landesregierung, S.10.
- ・ Magel, Holger(2017) “Ohne Musi ka Geld: wie die bayerische Dorferneuerung von Erwin Pröll lernte!“, *Leben in Stadt und Land: Das magazin für Dorf & Stadterneuerung in NÖ*, Sommer 2017, S.5-6.
- ・ Schawerda, Peter(2017) “Wie kam das Modell nach NÖ: Die Geburt der niederösterreichischen Dorferneuerung“, *Leben in Stadt und Land: Das magazin für*

²¹⁶ 同上。

Dorf & Stadterneuerung in NÖ, Sommer 2017, S.8-9.

- ・相川哲夫(1980)「農村空間整備と農業経営学の課題」『茨城大学地域総合研究所年報』13、pp.1-15。
- ・池永正人(2002)「オーストリア・チロル州における山岳観光地の動向」『駒沢地理』38、pp.53-67。
- ・岡橋秀典(1995)「アルプス農村の景観とその存立基盤：オーストリア・チロル州の事例から」持田紀治編『むらまち交流と地域活性化』家の光教会、pp.194-209。
- ・岡橋秀典(2001)「アルプス農村における住民の景観意識と景観保全：オーストリア・チロル州ナッターズ・ムッターズ2村の事例から」『地誌研年報』10、pp.35-68。
- ・国立国会図書館調査及び立法考査局(2012)『オーストリア憲法』国立国会図書館調査及び立法考査局。
- ・呉羽正昭(2014)「オーストリアアルプスにおけるスキーリゾートの継続的發展」『地理空間』7(2)、pp.149-168。
- ・高橋寿一(1988)「西ドイツ農地整備法制と農地転用：村落再整備（Dorferneuerung）を素材として」『社会科学研究』40(2)、pp.83-123。
- ・田山輝明(1988)『西ドイツ農地整備法則の研究』成文堂。

あとがき・謝辞

一橋大学大学院経済学研究科修士課程に入学したのが、2010年4月のことであるから、それから早9年近い年月が経ったことになる。農林中央金庫の寄附講義として自然資源経済論プロジェクトが始まったのは2009年4月なので、自然資源経済論プロジェクトとの関わりの中で大学院時代を過ごしてきた。

自然資源経済論プロジェクトでオーストリアに初めて調査に行ったのは、2013年9月のことだった。その前年にドイツ調査を行い、その成果として『ドイツに学ぶ地域からのエネルギー転換』（家の光協会、2013年5月）を緊急出版し、継続したヨーロッパ調査に臨む2年目だったと思う。

オーストリアを訪れたのはもちろん初めてのことで、ウィーン空港に着いたとき、*Die lustige Witwe* の楽譜が壁に書かれていて、お洒落なところに来たなという印象が強く残っている。その後、ギュッシング、ケッチャッハ＝マウテンと現地調査をしたが、ドイツよりも日本に景観が似ていて、雰囲気も良く、料理も美味しいからまた来てみたいなど感じたことを覚えている。まさかその後もオーストリア調査をすることになるとは思ってもみなかったし、ましてやオーストリアで博士論文をまとめることになるとは思ってもいなかった。

博士論文の提出にあたっては、多くの人から大変お世話になった。修士課程入学以来、寺西俊一先生、山下英俊先生には指導教官として、ゼミやゼミ以外の場においても丁寧にご指導いただいた。今後も精進を続けることで、お二人の学恩に報いたい。なお、2016年3月に寺西先生の一橋大学定年退職後も、折に触れてご指導いただけたのは、自然資源経済論プロジェクトのおかげである。

保母武彦先生には、修士1年時の中国調査でお会いして以来、下川町、海士町、韓国と調査にご一緒する機会に恵まれた。今回、博士論文の審査員として保母先生から貴重なコメントを頂戴できたことは望外の喜びである。今後も日本の農山村の抱える課題を念頭に置きつつ、研究を進めていきたい。

森宜人先生には、ドイツ語の訳し方について何度かご相談をさせてもらうと共に、ゼミでの報告を通じて貴重な助言をいただいた。ドイツ語の不慣れな筆者にとって、森先生からのコメントはどれもとても有意義なものだった。もちろん残る誤りは全て筆者の責任である。

高柳友彦先生は、自分が修士1年の時に一橋大学に着任され、それ以来自然資源経済論プロジェクトを通じて、研究会や調査でお世話になった。ゼミの先輩方も交えた勉強会や講義などでも、多くのことを学ばせていただいた。年齢が近いこともあり、研究以外のことでもいろいろな議論ができたことにとても感謝している。

多くの寺西・山下大学院ゼミの先輩・後輩にもお世話になった。全ての方のお名前を挙げることはできないが、特に林公則さん、山川俊和さん、岡田（浅井）美香さん、藤谷岳

さん、傳喆さん、藤井康平さん、西林勝吾さん、吉村武洋さん、羽島有紀さん、藤原遥さんには、研究のことに限らず、いろいろと相談に乗ってもらった。プロジェクトの調査や大学院ゼミの運営など、事務的な面では平田昭子さん、竹内久美子さんには大変お世話になった。

オーストリア調査では、モニカ・ツィグラールさんによる適切なコーディネートと素晴らしい通訳により、充実した調査を行うことができた。モニカさんなしには、オーストリア調査は成り立たず、ここに記して謝意としたい。

資金面では、損保ジャパン環境財団（現・損保ジャパン日本興亜環境財団）からの学術研究助成を受けた。申請した研究内容とは少し違ってしまったことに対してお詫び申し上げるとともに、研究助成に深く感謝申し上げる。

思い起こせば、自然資源経済論プロジェクトでは、修士 1 年の時に中国退耕還林調査に同行させてもらって以来、国内だと下川町、佐久市、海士町、茂木町、鳴子温泉、栲原町、内子町、真庭市、川内村、中之条町、金山町、真室川町、新庄市、鶴岡市、みやま市、海外だと韓国、中国、ドイツ、イタリア、オーストリアと多くの現地調査を重ねてきた。視察やヒアリングを受け入れてくださった地域の方々に感謝申し上げると共に、これだけの調査を資金面で支えてくださった農林中央金庫に改めて御礼申し上げたい。あわせて、農林中金総合研究所からは、石田信隆さん、若林剛志さん、寺林暁良さん、多田忠義さんに自然資源経済論プロジェクトを通じてとてもお世話になった。研究への示唆に富むコメントに加え、遅々として進まない博士論文を暖かく見守ってくれたことに対して、厚く御礼申し上げる。

最後に、長く大学院時代を過ごした自分に対して、不満を漏らしたり、急かしたりせず、常に優しく思いやりの気持ちをもって、自由に過ごすことを見守ってくれていた家族に強く感謝をして、本稿を結ぶことにしたい。

2019 年 10 月

石倉研