

1. 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と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、水源環境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。

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いる日本では、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きている。今後の中山間地域をどう構想するかが、現在問われている。

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。日本同様、国土の大半を山岳地域が占めるオーストリアでは、直接支払いを中心とする独特の方法で、山岳農家を支えてきた歴史を有し、政策理念や制度設計は今後の中山間地域のあり方を検討する上で示唆に富む。

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の構造と機能を論じる。農山村における山岳農家の存続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。

本稿で分析対象とする事例は、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。山岳地域に注目した際に、オーストリアの特徴として以下の点が挙げられる。まず、山岳農家への補助政策を戦間期の1930年代から実施している点である。限界地農家であり、福祉国家の継子とみなされる山岳農家に対し、社会保障システムだけではなく、農業政策の分野から最低所得を保障するような取り組みを早い時期から行っている。長期にわたる政策の経験は、他事例にとっても示唆的である。2点目に、国土の約7割が山岳地域であるにもかかわらず、この50年農山村の人口が維持されていることである。都市に一

極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の環境が保たれている。3点目に、ハイマート（故郷、ふるさと）共通のデザインとしてアルムの景観があり、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ことである。山岳農家によって山岳景観が形成されており、自然的・文化的空間の保全はハイマートとアイデンティティを守ることになる。

本稿では、これまで日本のオーストリア研究でほとんど用いられてこなかった一次資料を活用した上で分析を行うことに特徴がある。具体的には、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)』を用いた上で政策の評価を行う。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年間とする。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。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。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。

本稿の構成は以下のとおりである。

- ・序章 課題と構成
- ・第1章 オーストリア農業の構造と農政の展開
- ・第2章 山岳農家補助金の展開と課題
- ・第3章 条件不利地域支払いと山岳農家経営
- ・第4章 農業環境政策を通じた所得形成
- ・終章 まとめと残された課題
- ・補論 山岳地域経済の再生と住民参加

2. 各章の要旨

第1章では、オーストリア型の直接支払い分析の前提作業として、オーストリア農業の特徴を整理し、農政の史的展開を概観した。

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っている。特にオーストリアは、国土の大半が山岳地域であるため、山岳農業に独特の意味づけがなされている。山岳農業は単なる食料供給だけでなく、農民文化創出や自然資源の保全、生物多様性保全、文化的景観の形成など多面的な機能を生み出している。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。オ

オーストリア農業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理解することが不可欠となる。

オーストリア農政は、価格支持を政策の中心に据え展開し、1970年代には山岳地域を差別化した政策を本格導入した。山岳地域を政策対象として区別する試みは戦間期にまで遡ることができ、戦後復興期には山岳農家助成に向けた公平な資金分配を行うために、山岳農業経営台帳を整備し、山岳農家を明確に定義した。政策対象を明確にし、緻密な制度設計の上に、山岳農家支援政策を実施していた点がオーストリア農政の大きな特徴である。

他方で、伝統的な農業政策である価格支持政策も山岳農家支援に大きく貢献した。公的介入によって政策的に農産物価格を決める価格支持政策は、農産物価格を安定化させ、間接的に農家所得を支持してきた。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。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た。

こうしたオーストリア独特の農業政策は、EU加盟によって大きく変容する。オーストリアがEUに加盟した当時、共通農業政策（CAP）は1992年マクシャリー改革により、価格支持政策から直接支払い政策に移行しつつあり、オーストリアでも直接支払いを主要な農業政策手段として用いていくこととなる。EU加盟以前に、自国の裁量の範囲内で実施していた農業政策は、EU加盟以降、CAPの枠組下という制約の中で行われるようになったが、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、最終的にはさまざまな恩恵を都市部の住民にもたらすことになるのである。

第2章から第4章は具体的な事例分析の章である。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用いて明らかにした。

山岳農家補助金の実施にあたっては、台帳評価値（KKW）と、擬制的単位評価額（FEW）を用いた点がオーストリア独特な点である。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である。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ようと、山岳農家への直接支払いを実施していた。

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、という特徴を有し、小

規模農家で困難度の高い農家に対して、重点的な支出を行っていた。社会政策的に行われた農業政策であり、山岳農家の所得を支えることで離農を抑制するとともに山岳農家による自然資源管理に貢献した。

困難度の高い農家に対して重点的に資金分配を行うことで、元来離農率が一番高くなるはずの困難度の高い農家ほど農業を継続しており、困難度の低い農家や非山岳農家の離農率は相対的に高くなっている。ひとたび離農が生じ、農地が放棄されてしまうと、再度農業経営を行うのに多大なコストのかかる地域を、優先的に支えていた実態を指摘できる。

一方で、いくつかの課題も残されていた。第 1 に、当初制度対象外となっていた中度の困難度を抱える農家の離農率が相対的に高く、山岳地域の機能を保全する上では、効果は限定的だったことである。第 2 に、大規模化や機械化の恩恵を受けられる非山岳農家が、農林業所得を着実に伸ばしていたのに比して、山岳農家の農林業所得の伸びは鈍く、山岳農家補助金は格差を縮めてはいるものの産業内格差の是正には至らなかったことである。また、非農業部門との所得格差も広がっており、産業間所得格差も解消されてはいない。第 3 に、農家の維持という観点からすると、山岳農家補助金だけでは不十分で、社会的所得や兼業所得を含めた総所得を高めていくような総合的な農業・農山村政策が必要であるということである。

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 加盟以後を主たる分析対象時期とする。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、制度評価を実施した。

1995 年に EU に加盟したオーストリアでは、CAP の枠組に従って農業政策が行われることになり、新しい形に農政は再編された。直接支払いが農政の中心的手段となった結果、農政の他者決定が進み、農家は補助金への依存度を高めることとなった。

EU 加盟による条件不利地域支払いは、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、が特徴であり、小規模で困難度の高い農家を重視する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。

事実、公的補助受給額の分布からは、当初の CAP 枠組下では大規模農家の受給額が多くなっていたが、再国別化の流れの中で順次制度改革を行い、近年は従前の小規模かつ困難度の高い農家に多く支払われるように制度を修正してきている。ただし、制度の根幹は面積支払いのため、大規模農家ほど多く受給できることに変わりはない。また、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補助を行っていることは EU 加盟以前との大きな違いである。農家の置かれている自然的・経済的営農困難度を、困難度得点（EP）という指標を開発することで数値化し、支払いに用いることで公平性を保とうとしているが、農家間での所得差は解消されてはいない。

第 2 章、第 3 章で取上げた条件不利地域政策が、社会政策的側面を農業政策に取り入れ

たのに対し、第 4 章では環境政策的側面を取り入れた農業環境政策を取り上げた。山岳農業支援は、もともと社会政策の側面を強く有していたが、環境政策の側面を内包するように発展してきた。

オーストリアの農業環境政策の思想的背景には、ヨーゼフ・リーグラが提唱した「エコ社会的農業政策」が存在する。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たうえで、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及していくことが打ち出されている。

リーグラ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となる。

EU に加盟した現在、農業環境政策として ÖPUL（農業環境支払い）が実施されている。政策対象を厳格に定めて実施している条件不利地域支払いと比べ、ÖPUL は全土の環境保全という観点から行われる。そのため、山岳農家・非山岳農家双方にとって、ÖPUL は農林業所得の 2～3 割を占めており、農家の所得形成においては重要な位置づけとなっている。

ただし、支出構造を検討すると、山岳地域は複数の支払い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という構造が明らかとなった。制度の目的に山岳地域を優遇するようなことは掲げていないが、公平性を考慮すると財源分配の点で課題があることを指摘した。

終章では、第 2 章から第 4 章までの事例分析で得られた知見をもとに、オーストリア農政の方向性の変化をまとめ、オーストリア型直接支払いの制度比較を行うとともに、残された課題について整理した。

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できる。まず、農業所得政策手段は、価格支持を通じて間接的に農家に所得付与する価格政策と、財政から農家に直接所得移転を行う直接支払い政策に大別される。オーストリアでは、もともと前者を中心とした農業政策を実施していたが、1971 年以降直接支払い政策を導入し、1995 年の EU 加盟によって直接支払い政策が主要な農業政策手段となった。

政策領域については、エコ社会的農業政策における経済、社会、環境の 3 つを用いて変化を捉えることができる。エコ社会的農業政策における、経済、社会、環境は効率性、公平性、持続可能性の観点から位置づけられる。農政の推移からは、もともと経済を重視し

ていたが、次第に社会にも配慮した政策の比重が高まり、環境はリーグラー以降農政に取り入れられ、EU加盟以降に位置づけが拡大した。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。

直接支払いの目的は、原理的に①所得水準の維持・変更と②外部性水準の維持・変更に大別される。①は社会政策的に直接支払いを行うことを意味し、農家の最低所得保障を通じて、農家の生存権や生活権を保障することになり、地域における農家の定住を重視する。②は多面的機能の対価支払いとしての直接支払いであり、どの機能に重きを置くかの価値判断は政策目的によって異なるが、多面的機能の発揮を重視する。両者は完全に分離することはできず、相互に影響しあう関係にあるが、何を重視するのが異なっている。

直接支払いにおける目的は明示的でなかったり、複数掲げられていたりするため、制度設計や政策の帰結から原理的な位置づけを確認すると、環境保全助成型の直接支払いである ÖPUL が一貫して外部性水準の維持・変更を目的としているのに対し、条件不利地補償型の 2 つの直接支払いでは目的が変化している。すなわち、山岳農家補助金が所得支持目的から多面的機能の対価支払いの側面を含むように変化し、条件不利地域支払いは多面的機能の対価支払いから公平性を追加的な基準として重視するように変化している。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なってきている。

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として次の 3 点を指摘できる。1 点目は、農業・農山村の有する価値を多くの国民が認識し、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展開されていることである。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おり、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を実施していることである。3 点目に、制度そのものを持続させながら、継続した制度改良を行っていることである。

最後に残された課題として以下の 3 点が挙げられる。1 点目が、他国との比較制度分析である。直接支払いはオーストリアに限らず、スイス、日本、アメリカ、韓国など多くの国で導入されている。日本とオーストリアは、国土の大半が山岳地域という自然的条件の共通点に加え、小規模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の参照点であるが、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、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おり、内発的な地域再生事業としてドルフ・エアノイエリングがある。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。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。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。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。

なお、本稿で十分議論できなかった、地域を視野に入れた議論については、補論にて取り上げている。ボトムアップ型の内発的な地域再生事業として、ドルフ・エアノイエリングに注目し、現地調査に基づいてオーストリア農山村ゲマインデにおける地域経済再生の取り組みを論じた。