

新共通農業政策下におけるフランス農業変化の地域的側面

手 塚 章

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| I はじめに | III-1 改革の主要な内容 |
| II 共通農業政策の展開 | III-2 フランス農業変化の地域的検討 |
| II-1 共通農業政策の背景と意義 | IV ベルリン協定（1999年）への道 |
| II-2 問題点の発生と改革の努力 | V むすび |
| III 1992年改革とフランス農業の動向 | |

I は じ め に

EU（当時はEC）の農業関係閣僚理事会は、1992年5月21日に共通農業政策（CAP）の改革案を採択した。これは、それまで30年以上におよぶ共通農業政策の歴史において、分水嶺とも称すべき大きな改革であった。一般畑作部門に対する15%の休耕措置は、日本の減反政策でも見られたように、従来の地域農業システムに大きな変化をもたらした。改革が実施に移されてから既に8年が経過しており、改革がフランスの農業に与えた地域的インパクトの特徴はしだいに明確になってきているように思われる。また、1999年には、1992年の改革を受け継いでベルリン協定が採択された。そこでは、1992年改革で選択された基本的な方向が、紆余曲折を経ながらも引き継がれている。したがって、1992年に決定された農業政策の方向は、1990年代のヨーロッパ農業に大きな影響を与えたと同時に、今後のヨーロッパ農業を展望するうえにおいても重要な意味を有している。

そこで本稿では、1992年のCAP改革（新CAP）について、それがもたらした地域的影響に焦点をあてながら検討することを試みた。具体的には、1992年改革の主要なポイントとその地域的帰結を、まずボース平野の穀物農業地域について事例的に検討し、次いで地域統計資料に基づいて全国的な動向を把握することにしたい。

II 共通農業政策の展開

II-1 共通農業政策の背景と意義

EUの共通農業政策は、ヨーロッパ経済共同体（EEC）が発足した当初から、共通政策の重要な課題とみなされてきた。EECの設立を定めたローマ条約においても、共通農業政策の目標理念として以下の5つが指摘されている（第39条の第1項）。

- （1）農業生産性を向上させること。
- （2）農業従事者の所得を増加させ、公正な生活水準を確保すること。
- （3）市場を安定させること。

(4) 供給の安定を確保すること。

(5) 消費者に対して合理的な供給価格を確保すること。

もっとも、これらは理念的な目標であり、それを達成するための具体的な指針は加盟国間の協議を待たねばならなかった。1958年7月にイタリア北部の町ストレザで開催された会議で、そのための基本方向が定められた。すなわち、(1) 域内市場の統合（共通価格；農産物の自由流通）、(2) 共同体財源による運営、(3) 域内農産物の保護（農産物価格の支持）という3原則がこれであり、その後、これらの原則に則って、細部の調整が行われたわけである。ただし、農産物の価格支持（保証価格）システムが実際に適用され始めたのは、それから10年近く経ってからであり、その間に価格支持に関する複雑なメカニズムをめぐって各国間の調整が続けられた。

もちろん、EUの共通農業政策は価格支持だけではない。共通農業政策は、当初から保証部門（価格支持政策）と指導部門（構造改善政策）の2部門から構成されていた。後者の指導部門は、後進地域における農業基盤の整備や機械化の推進、灌漑事業の実施などといった構造政策を中心としている。しかし、支出される財政資金の額を比較すると、両者の差は圧倒的である。1992年改革の直前にあたる1991年度の状態をみると、保証部門への支出額は315億ユーロ（当時はエキュ）に達し、EU（当時はEC）全支出の57%を占めた。これに対して、指導部門への支出は19億ユーロで、農業関係予算の5.7%を占めるにすぎなかった。

第1表で示したように、価格支持システムの適用は小麦をはじめとする穀物類が最初で、1967年のことである。続いて翌1968年には、乳製品・牛肉・砂糖・オリーブ油などに範囲が拡大され、1970年までには主要農産物の大半が価格支持システムのもとに置かれるようになった。EUの価格支持システムは、公定価格を下まわることがないように、供給過剰局面になると公的機関が市場に介入し、農産物を無制限に買い上げることを原則にしている。これは第2次世界大戦後の食料不足を背景

第1表 EUにおける共通農業政策の展開

| | |
|---------|------------------------------|
| 1957年3月 | ローマ条約調印（第39条：共通農業政策の目標） |
| 1958年1月 | ローマ条約発効（EECの成立） |
| 1958年7月 | ストレザ会議（共通農業政策の具体的指針） |
| 1960年6月 | 共通農業政策に関するEC委員会提案 |
| 1967年 | EC価格支持システムが穀物類に適用 |
| 1968年 | EC価格支持システムが乳製品・牛肉などに適用 |
| 1970年 | EC価格支持システムがワイン類に適用 |
| 1977年9月 | 乳製品部門に対して共同責任賦課金制度の導入 |
| 1984年3月 | 乳量割当制度の導入を決定 |
| 1985年7月 | EC委員会「今後の共通農業政策」緑書 |
| 1986年 | 穀物部門に対して共同責任賦課金制度の導入 |
| 1988年2月 | FEOGA保証部門に対して支出額の上限を設定 |
| 1988年4月 | 休耕制度の導入 |
| 1991年2月 | 共通農業政策の改革に関するEC委員会報告 |
| 1992年5月 | 穀物類・油糧種子・飼料用豆類を主な対象とする改革案の採択 |
| 1997年7月 | 「アジェンダ2000」の発表 |
| 1999年3月 | ベルリン協定の成立 |

として、食料供給の確保と農民の生産意欲を刺激することに重点が置かれたためである。食料供給の多くを外国に依存している状況のもとでは、公定価格と国際価格の差額分を輸入課徴金とすることで、大きな財政負担をとまわずに価格支持システムが運営できるはずであった。しかし、EUの食料自給率は第2次世界大戦以降しだいに上昇し、1960年代の後半には小麦やバター、牛肉などの主要農産物において、ほぼ100%の状況を達成しつつあった。したがって、EUの共通農業政策（価格支持メカニズム）に対しては、それが適用されはじめた1960年代末から、すでに改革の必要性が指摘されていたわけである。

II-2 問題点の発生と改革の努力

ローマ条約でかかげた5つの目標に関するかぎり、共通農業政策は大成功ともいえる成果をおさめた。フランスを例にとると、1950年代はじめに1ヘクタール当たり1.5トン程度であった小麦の収量が、現在では7トン近くに増加しているし、乳牛1頭当たりの搾乳量も2キロリットルであったものが6キロリットルへと3倍増している。こうした生産性向上の結果、農産物の生産量は急増を示したわけであり、食料自給率が多くの部門で100%を大きく上まわるようになった。他方、農業従事者の所得も1970年代末まで順調に伸び続けた。とくに、共通農業政策の恩恵をこうむったのは大規模経営農家であった。生産者を区別することのない価格支持メカニズムの結果、価格支持部門への財政支出額の約8割が2割の上層農家向けといわれたほどである。

同時に、農産物の価格支持にともなうEUの財政負担は、1970年代から1980年代にかけて急速に膨張した。域内の農業生産が伸びたために、収入源としての輸入課徴金はとうてい支出に見合う額を提供することができなかった。むしろ、多くの部門で生産が自給水準を大幅に上まわったために、過剰な農産物に対しては国際市場価格との差を補填するかたちで外国への輸出が行われた。EU域内における農業生産の伸びは、国際価格にくらべて割高な農産物価格に支えられていたわけであるから、共通農業政策は完全な悪循環におちいったことになる。

その後の共通農業政策の歴史は、こうした価格支持メカニズムの矛盾に対して、絶え間ない改革の努力が続けられてきた歴史といえる（第1表参照）。したがって、1992年改革が画期的な重要性をもつことは確かであるとしても、それは1970年代の後半から試みられてきた一連の改革という文脈に位置づけることができる。

それらの改革努力のなかで、とくに農業生産活動に与えた影響力という点で、最初の大きな改革は1984年の乳量割当制度であった。この制度の導入によって、それまで一貫していた牛乳生産量の増加傾向に歯止めがかかり、逆にわずかずつではあるが減少傾向に転じるようになった。1992年の改革は、それに次ぐ第2の大きな改革といえる。また、1999年に合意されたベルリン協定は、当初の目標がだいぶ後退はしたものの、第3の大きな改革として位置づけることができよう。これらのうち、乳量割当制度とそれがフランス農業に与えた影響については、すでに別稿で考察したことがある（手塚、1994）。また、ベルリン協定については、その影響を論じるために数年間の猶予が必要であろう。以下の第Ⅲ節では、もっぱら1992年の改革について、それがフランス農業に与えた影響を、とりわ

け地域的な側面に注目しながら検討することにした。

Ⅲ 1992年改革とフランス農業の動向

Ⅲ－１ 改革の主要な内容

1980年代以降のCAP改革の歴史において、1992年改革はとりわけ重要な意味をもつ。EUが毎年公表している「農業の状況に関する年次報告書」(1992年版)では、1992年改革をさして「CAPの分水界」であるとか「決定的な転換点」という表現がみられた。その後の推移をみても、1999年に合意されたベルリン協定は基本的に1992年改革を引き継いだものである。

1992年改革はEU農業の多様な側面にかかわるが、その主要なターゲットが一般畑作部門であったことは疑問の余地がない。そこで以下では、これら一般畑作部門に関する1992年改革のポイントを整理したうえで、その後の生産動向が地域的にどのような経過をたどったかを統計資料にもとづいて検討することにした。

改革のポイントは、以下の3点にまとめることができよう。

1) CAPの基本は、先述のように農産物の価格支持にあるが、その支持価格を大幅に引き下げること。たとえば、1992年度における小麦の介入価格は1トン当たり155ユーロ(当時はエキュ)であったが、これを段階的に引き下げて1995年度には1トン当たり100ユーロとすることが決定された。

2) こうした支持価格の引き下げを埋め合わせるために、栽培面積に応じて直接的な財政援助(代償手当primes compensatoiresの支給)を実施すること。これは、いわば差額補償にあたるものであり、1995年度については小麦1トン当たり45ユーロとされた。

3) 代償手当の支給要件として、一般畑作部門については一定比率の休耕が義務づけられること。1993年度については、休耕比率が15%とされた。休耕は義務ではなく実施しなくてもよいが、そのような農家は代償手当を受け取ることができない。実際のところ、代償手当の額は休耕による収入減を大きく上まわるため、休耕を拒否した農家はごく少数にとどまった。また、小規模農家に対しては休耕免除規定があり、休耕することなしに代償手当が支給される。

ちなみに、ここでいう一般畑作部門とは、(1)穀物、(2)油糧種子、(3)飼料用マメ類の3部門を指す。フランス語では、それぞれcéréales; oléagineux; protéagineuxと表現されるため、それぞれの頭文字をとってCOP部門と呼ばれることが多い。小規模農家の上限は、これらCOP作物の生産量が穀物換算92トンというもので、耕地面積になおすと15～25ヘクタールに相当する。耕地面積に大きな幅があるのは、フランス国内でも土地生産性に大きな差が存在するためである。

したがって、小規模農家が多い地域では、大多数の農家が休耕を免除されることになる。たとえば、EU加盟国のギリシアでは、9割以上の農家がこの例外規定に該当するので、1992年改革によって休耕地が増加するという現象はみられなかった。また、酪農や肉牛肥育など、COP作物以外の生産部門に特化している地域でも事情は同様である。フランスでいうと、ブルターニュやノルマンディの酪農地域では、大半の農家がこの例外規定にあてはまった。1992年改革の休耕政策は、それゆえ、きわめて地域選択的に作用したといえる。従来の共通農業政策から大きな恩恵をこうむって

きた大規模穀物農業地域が、もっとも大きな影響を受けたわけである。

そのような地域として、パリ盆地のボース平野をあげることができる。次節（Ⅲ－２）で1992年改革以降のフランス農業を全国スケールで検討するまえに、以下では1992年改革に直撃されたボース平野の状況を具体的に紹介することにした。なお、以下の記述は1993～94年に実施した共同調査に基づいており、高橋・手塚・ピット編（1998）『パリ大都市圏：その構造変容』にその報告が掲載されている。

ボース平野で調査した5戸の農家について、1993年の耕地利用状況をまとめたのが第2表である。それによれば、5戸のうち3戸（農家B、D、E）で全耕地面積の15％が休耕地であった。すなわち、これら3戸は、1992年改革が主要なターゲットにしたCOP部門に専門化した農家といえる。ボース平野の農業特性は、これらCOP作物に専門化した大規模穀作にあるといえ、大半の農家が類似の経営状況を示している。

また、農家Aは、休耕地の比率が全耕地の10％にすぎないが、これは耕地の約3割でテンサイが栽培されているためである。テンサイはCOP部門に含まれないため、休耕面積の算定から除外することができる。しかし、だからといって、他の農家がCOP作物の代わりにテンサイを栽培することはない。なぜなら、テンサイはEUで最も早く（1968年に）生産割当制度に移行した部門であり、割当を受けていない農家が栽培しても販売価格がきわめて低くなってしまうからである。

農家Cもテンサイを栽培している。しかし、それだけでは休耕地率の低さを説明できない。この農家の場合、「その他」の土地利用が休耕とみなされているのであり、休耕比率は合わせて13％なのである。これは、休耕のなかに工業用休耕jachère industrielleという例外的なカテゴリーが存在するためである。すなわち、自動車燃料用のナタネや工業用の亜麻（亜麻仁油用）を栽培するときには、例外的に15％の休耕地に含めることができる。しかし、食用以外のこうした作物は需要に限りがあり、契約栽培が前提なので農家が自由に栽培できるわけではない。農家Cの場合、8ヘクタールの土地で亜麻が栽培されていたが、全体からいうと例外的な事例である。

第2表 ボース平野の事例農家（A～E）における1993年の耕地利用状況

| | 農家A | | 農家B | | 農家C | | 農家D | | 農家E | |
|--------|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|
| | (ha) | (%) | (ha) | (%) | (ha) | (%) | (ha) | (%) | (ha) | (%) |
| 経営耕地面積 | 304 | 100 | 285 | 100 | 168 | 100 | 131 | 100 | 109 | 100 |
| 穀物 | 134 | 44 | 199 | 70 | 102 | 67 | 83 | 63 | 70 | 64 |
| 軟質小麦 | 134 | 44 | 134 | 47 | 81 | 48 | 83 | 63 | 45 | 41 |
| 大麦 | — | — | 30 | 11 | 21 | 13 | — | — | 25 | 23 |
| トウモロコシ | — | — | 35 | 12 | — | — | — | — | — | — |
| 工芸作物 | 90 | 30 | 13 | 5 | 19 | 11 | 22 | 17 | — | — |
| ナタネ | — | — | 13 | 5 | — | — | 22 | 17 | — | — |
| ヒマワリ | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| テンサイ | 90 | 30 | — | — | 19 | 11 | — | — | — | — |
| 豆類 | 50 | 16 | 30 | 11 | 25 | 15 | 6 | 5 | 23 | 21 |
| 休耕地 | 30 | 10 | 43 | 15 | 14 | 8 | 20 | 15 | 16 | 15 |
| その他 | — | — | — | — | 8 | 5 | — | — | — | — |

（聞き取りにより作成）。

このように、休耕地のほとんどは純然たる休耕地であって、その結果、ほぼ15%の土地が休耕地になるというドラスティックな変化が、1993年のボース平野に出現した（第1図）。それまで、豊かな穀倉地帯として名高いボース平野では、休耕地がほとんど見られなかった。それだけに、地中海周辺の粗放的穀作地域とは異なり、休耕の導入が農業景観と農業経営に大きな変化をもたらしたといえよう。

農業景観という点では、休耕地のあり方に3つの異なったタイプがみられた。

1) 1つは土壌が露出した完全な裸地で、除草を目的とした耕起が何度かなされるタイプである。図では、これを休耕地（裸地）と表現した。

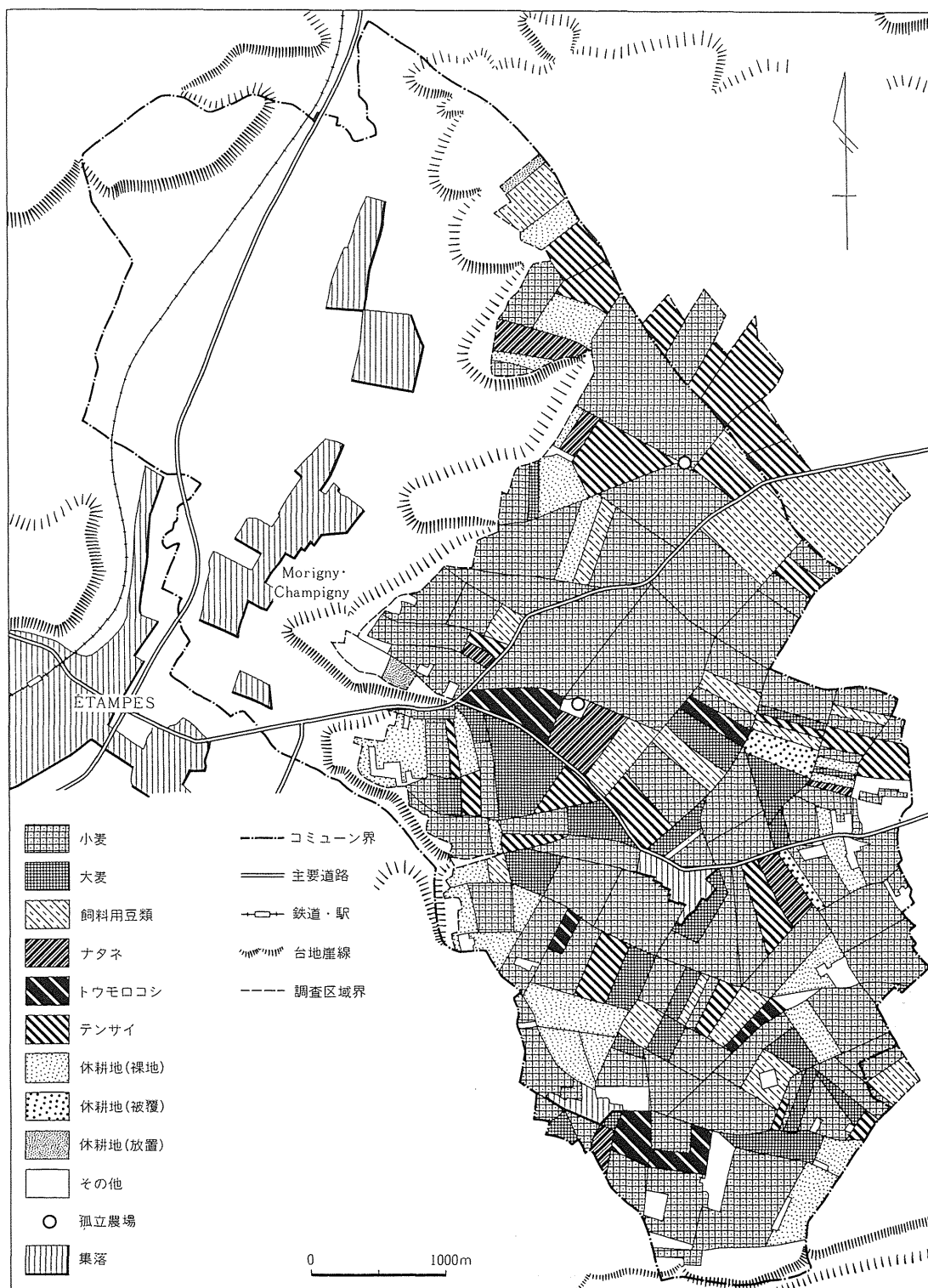
2) 第2は、何もせず前作のなごりや雑草が生えているタイプである。しかし、1992年改革における休耕制度は、耕地利用のローテーションに休耕を組み込むことが想定されており、次の年次には耕作が予定されているため、このタイプの休耕地はボース平野で非常にまれであった。図では、これを休耕地（放置）と表現した。

3) 第3は、レッドクローバーやイタリアンライグラスなどに被われているタイプである。被覆用の植物種は規定リストのなかから選択せねばならず、また牧草として利用することは禁止されている。しかし、すき込むことで土壌改良の効果が期待できるため、フランス農水省などが推奨するタイプでもある。図では、これを休耕地（被覆）と表現した。

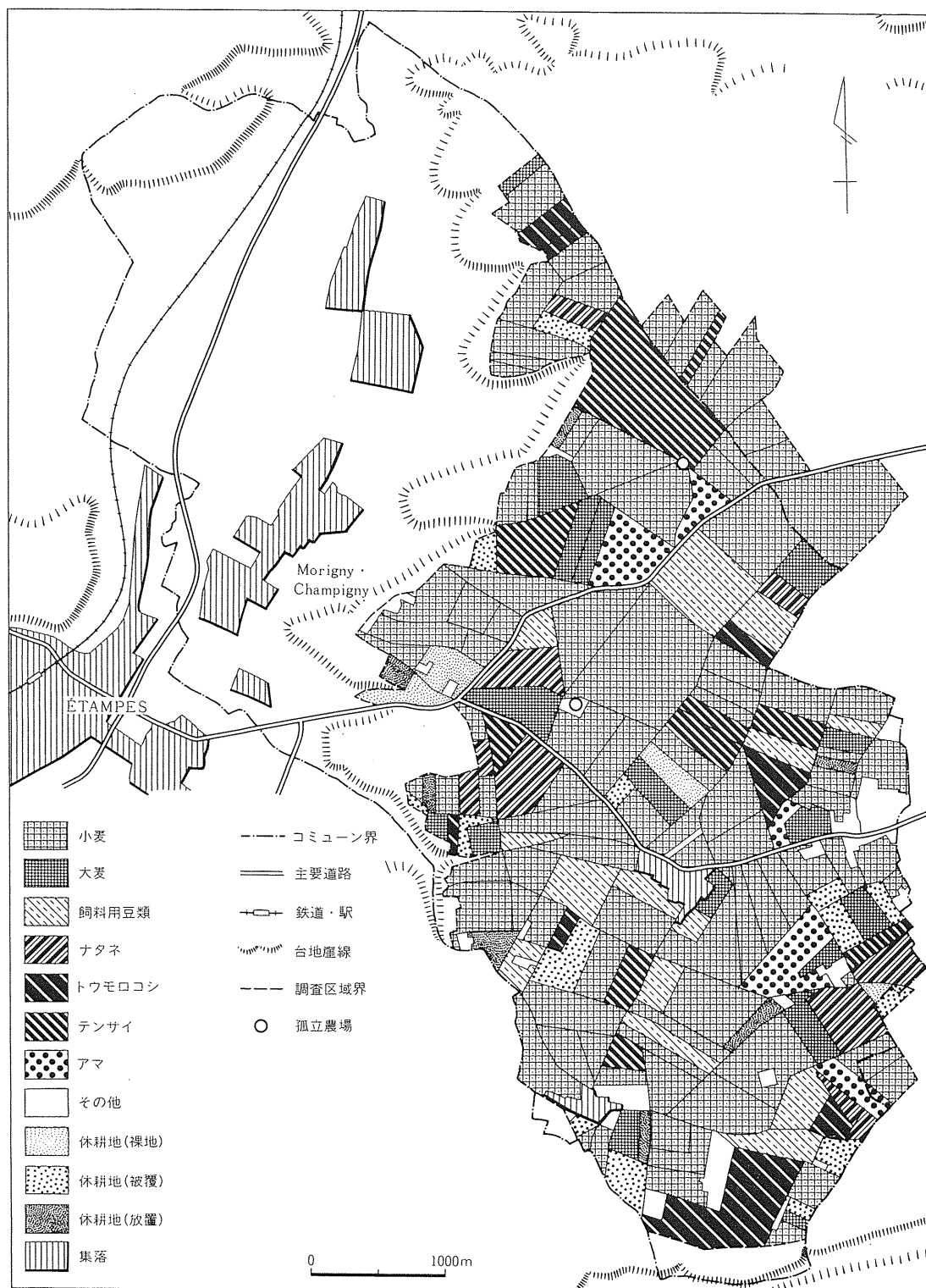
1993年の状況を見ると、これら3つのタイプが調査地区にすべて出揃っている。しかし、その比重はどれも同じということはなく、調査地区では休耕地（裸地）が目立っている。これは、ボース平野の一般的状況でもあったように感じられる。たしかに、休耕地（被覆）は地力の増加をもたらすため、翌年以降の作物生産には良いのだろうが、費用面でいえば種子代金など余分な出費をとまう。農業収入の低下が予想されるという状況のもとで、改革初年度は休耕地（裸地）が選択されたようである。しかし、休耕地を裸地に保つにも費用はかかるわけであり、長期的にみれば裸地と被覆のどちらが有利かは別問題である。翌年の1994年にも、同一の地区で土地利用調査を実施したが、その結果をみると休耕地（被覆）がかなり増加している（第2図）。

1992年改革にとまう別の影響は、COP作物の組み合わせにも見られる。支持価格が低下したことで、同じCOP部門のなかでも地域に最も適合した作物を選択するようになったという意見が聞かれた。たしかに、改革前後5年間の耕地利用変化を事例農家について検討すると、1993年には作物構成が非常に単純化したことが確認できる（第3表）。これが一時的な現象か、それとも1992年改革を契機としてCOP部門の各作物が立地変化を示しはじめるかという問題は、地理学的にきわめて興味深い。

改革以前のボース平野では、基本的に次のような3年輪作システムが一般的であった。すなわち、（1）トウモロコシ・テンサイ・ナタネなど、（2）軟質小麦、（3）大麦あるいは小麦、である。事例農家でみるかぎり、こうした輪作体系が改革を契機として乱れ、とりあえず軟質小麦への集中が認められる。では、フランスの他の地域において、状況はどう展開しているのだろうか。COP部門の各作物は、その後、どのように分布状況を変化させているのだろうか。これらの点を中心として、以



第1図 ボース平野（エソンヌ県エタンプリ市周辺）における農業的
土地利用（1993年7月）（現地調査による）。



第2図 ボース平野（エソンヌ県エタンブ市周辺）における農業的土地利用（1994年7月）（現地調査による）。

下では1992年改革後のフランス農業の動きを、全国的なスケールで検討したい。

Ⅲ-2 フランス農業変化の地域的検討

1) 休耕地の増加

前節でも述べたように、1992年改革の影響は景観的な側面でいうと休耕地の増加にもっとも顕著なかたちで現れた。フランスの場合、1990年に22万ヘクタールであった休耕地面積が、改革実施直後の1993年には182万ヘクタールへ急増し、翌年の1994年には193万ヘクタールにまで増加した。その後、小麦の国際市場価格が上昇したことなどにより休耕比率が低められたため、休耕地の面積はしだいに減少に転じ、1999年時点での休耕地は115万ヘクタールであった（第4表参照）。

先にも述べたように、代償手当を受け取るための休耕義務には小規模農家の免除規定があるため、農家の規模別構成を反映して実際の休耕比率は国や地域によって多様な数値を示す。たとえば、15%の休耕比率が課せられた1993年度の場合、フランス全体の休耕実施率は10.6%であった。これは、当時のEU12か国のなかではイギリス（14.2%）・デンマーク（11.2%）につぐ高率であり、フランスのCOP作物生産が比較的大規模な農家によって担われていた実態を反映している。これに対して、ドイツ（4.8%）やイタリア（4.1%）は比率の低いグループに属し、ギリシアにいたっては休耕実施率が1.8%にすぎなかった。

休耕比率の問題に関連して1992年改革の細部規定を補足説明すると、1993年度以降のCOP作物栽

第3表 ボース平野の事例農家（D）におけるCAP改革前後の耕地利用変化

| | 1993年 | | 1991年 | | 1990年 | | 1989年 | | 1988年 | |
|--------|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|
| | (ha) | (%) | (ha) | (%) | (ha) | (%) | (ha) | (%) | (ha) | (%) |
| 経営耕地面積 | 131 | 100 | 120 | 100 | 120 | 100 | 120 | 100 | 120 | 100 |
| 穀物 | 83 | 63 | 87 | 73 | 85 | 71 | 100 | 83 | 94 | 78 |
| 軟質小麦 | 83 | 63 | 66 | 55 | 68 | 57 | 76 | 63 | 61 | 51 |
| 硬質小麦 | — | — | 1 | 1 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 2 |
| 大麦 | — | — | 20 | 17 | 11 | 9 | 11 | 9 | 20 | 17 |
| トウモロコシ | — | — | — | — | — | — | 9 | 8 | 11 | 9 |
| 工芸作物 | 22 | 17 | 27 | 22 | 29 | 24 | 20 | 17 | 26 | 22 |
| ナタネ | 22 | 17 | 16 | 13 | 9 | 8 | 4 | 3 | 6 | 5 |
| ヒマワリ | — | — | 11 | 9 | 20 | 17 | 16 | 13 | 20 | 17 |
| 豆類 | 6 | 5 | 6 | 5 | 6 | 5 | — | — | — | — |
| 休耕地 | 20 | 15 | — | — | — | — | — | — | — | — |

（聞き取りにより作成）。

第4表 フランスにおける休耕地の動向（1990～99年）

[単位：1000ha]

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 休耕地面積 ⁽¹⁾ | 218 | 319 | 530 | 1820 | 1927 | 1716 | 1293 | 882 | 868 | 1150 |
| 休耕申請 ⁽²⁾ | — | — | — | 1606 | 1938 | 1897 | 1410 | 966 | 945 | n.d. |
| 工業用休耕 ⁽²⁾ | — | — | — | 71 | 256 | 402 | 281 | 230 | 225 | n.d. |

出典：（1）フランス農業水産省発行 Statistique agricole annuelle 各年版による。

（2）フランス農業水産省発行 Paiements compensatoires aux surfaces cultivées 各年版による。

培に対しては、1989～91年の平均栽培面積が「基準面積」として導入され、その数値が各農家におけるCOP作物栽培面積と休耕面積を計算するさいの基礎とされた。すなわち、代償手当や休耕補助金の支給対象になりうる耕地は、1991年までに耕地として使用されていた土地に限定され、さらに面積的には「基準面積」が各農家の申請面積を規定したわけである。換言すれば、1991年時点で永年草地や樹園地、森林だった土地はEUの財政援助の対象にならず、また基準面積以上のCOP作物栽培面積を申請することは禁止された。こうした規定を実際に運用し、各農家の申請書類を厳正にチェックするには膨大な作業量が必要であろう。フランスでは、農林水産省の各県（デパルトマン）別出先機関がこれらの事務処理にあたったが、提出された書類のすべてが綿密にチェックされたわけではなく、書面審査と空中写真などを用いた現地状況の確認が併用された。ちなみに、休耕地の形態に関しても規定が設けられ、フランスでは幅20メートル未満および面積が0.3ヘクタール未満の区画は休耕地として申請できないとされた。

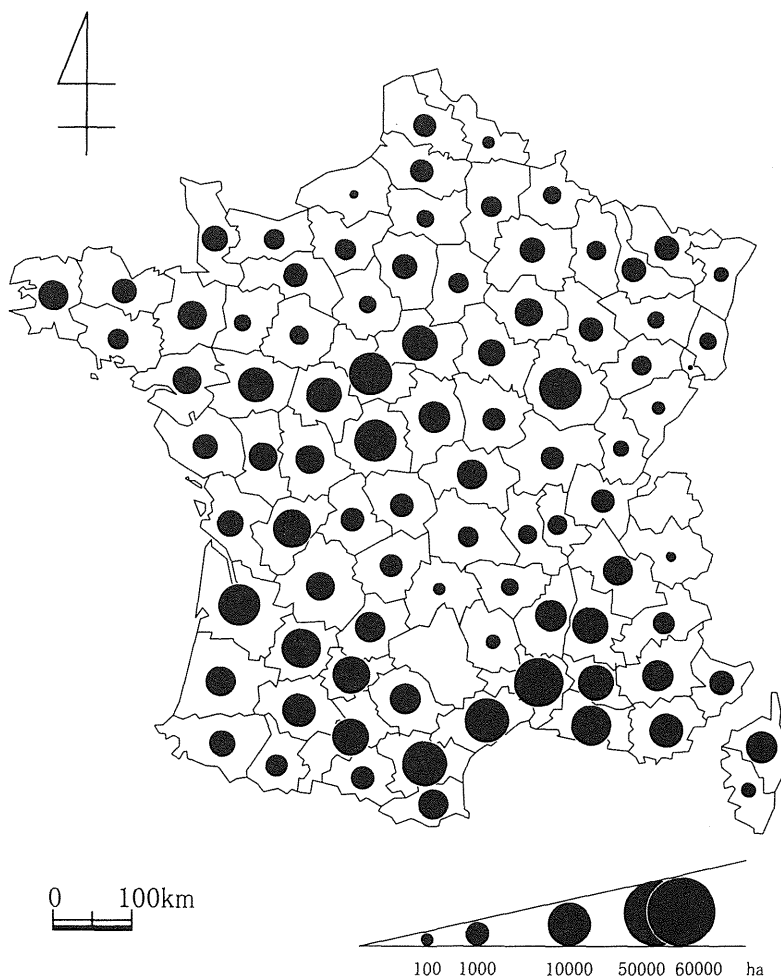
第3図と第4図は、1992年改革をはさんで、改革前の1990年および改革後で休耕地面積がピークに達した1994年の休耕地分布を県別に示したものである。両者を比較すると、絶対量の違いはもちろんだが、空間的な分布特性においても大きく異なることが分かる。1990年時点では、多くの休耕地が地中海沿岸地域やフランス南西部のアキテーヌ盆地、さらにはセントラル山地周辺の丘陵地帯などでみられる。これらの地域は必ずしも穀物農業地域というわけではなく、むしろ耕地としての利用に限界があるために休耕地が析出した地域ということができる。逆に、穀物生産地域であるパリ盆地では休耕地があまり見られず、ほとんどの土地がCOP作物の栽培にあてられていた。

これに対して、1994年の状況は1992年改革の影響を忠実に反映している。休耕地が多く分布する地域は、同時にCOP作物生産がさかんな地域でもあり、代償手当を受け取る条件として15%の休耕を実施したための休耕が大部分であることを示している。統計数値の出所が異なるために正確な比較はできないが、1994年度の15%休耕による休耕地の申請面積は194万ヘクタールに達する（第4表参照）。したがって、1994年における休耕地の分布は、地中海沿岸諸県を除くと、そのまま15%休耕によるものと判断することができよう。

15%休耕による休耕地の面積が、土地利用統計による休耕地の面積を上まわるのは、1992年改革における「工業用休耕」制度のためである。前節でも述べたように、非食用の工業原料作物栽培地は、運用上、15%の休耕地に含めることができる。実際、1994年に申請された194万ヘクタールの休耕地のうち、こうした工業用休耕地は25.6万ヘクタールにのぼっている。これらの土地は、土地利用統計では休耕地としてカウントされないため、上述のような不整合が生まれるわけである。工業用休耕地は、1992年改革が実施された直後の1993年には7.2万ヘクタールにすぎなかったが、翌年から急増し、1995年には40万ヘクタールに達した。これは、15%休耕による休耕地全体の5分の1を上まわる。その後は、休耕比率が低下したこともあって工業用休耕面積は減少したが、1998年においても22.5万ヘクタールの工業用休耕地が存在している。

2) COP作物の生産動向

休耕実施を条件とするCOP作物栽培への代償手当支給は、1993年以降のフランスにおける一般畑

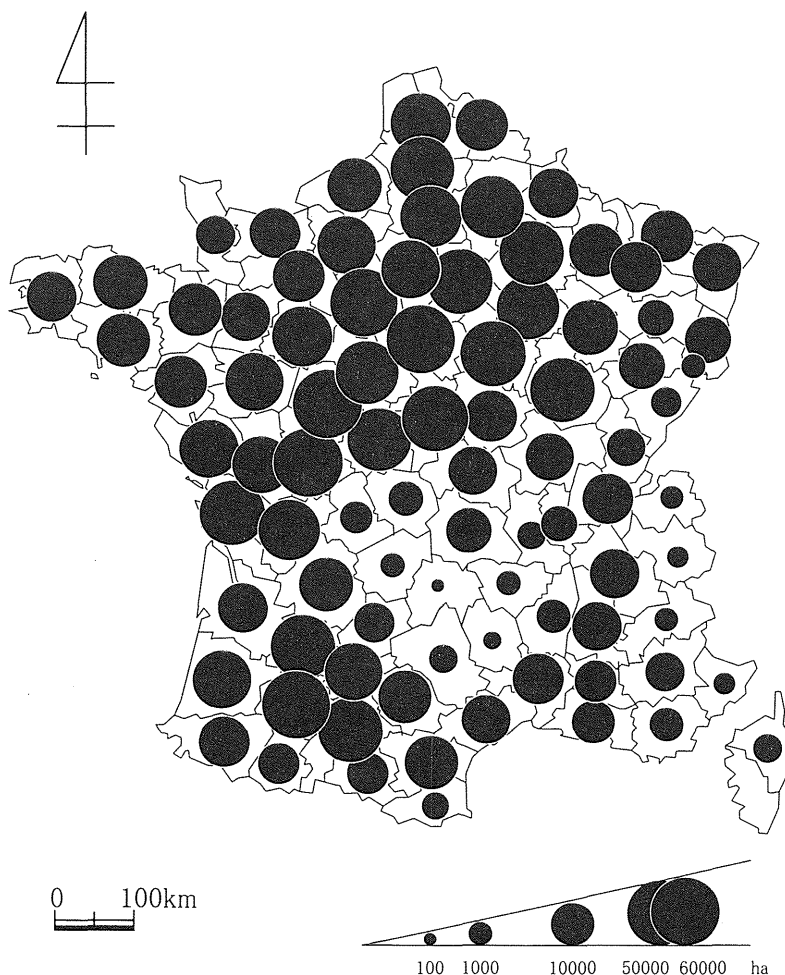


第3図 1990年時点における休耕地の分布
(Statistique agricole annuelle 1990による)。

作農業に大きな影響をおよぼした。COP部門に対する面積規制は、個々の作物別ではなく部門全体としてなされたため、栽培面積の減少の程度は作物ごとに大きく異なっている。たとえば、1992年産と1993年産を比較した場合、フランスで最も大きな減少率を示したのはヒマワリ（－30％）と硬質小麦（－30％）であった。また、ナタネ（－25％）と冬大麦（－18％）も大きな減少率を示した。これに対して、春大麦（＋39％）と飼料用エンドウ豆（＋5％）は、逆に増加傾向を示している。

ただし、1992年改革直後における作物別のこうした増減傾向はフランスの場合であって、地域的な状況におうじて国により作物別の動向がかなり違いをみせた。たとえば、フランスで急減したヒマワリの栽培面積は、同じ時期に南のスペインでは逆に増加傾向を示した。また、フランスでは減少率が5％程度にすぎなかった軟質小麦が、イギリスでは15％という大きな減少幅を示した。

1992年改革がもたらした影響のこうした地域差は、つぶさに見るとフランス国内においても観察できる。フランスの農村は、1960年代以降に農業経営の地域的専門化が進展したが、そのようなブ



第4図 1994年時点における休耕地の分布

(Statistique agricole annuelle 1994による)。

ロセスの結果として成立した農業特化地域に対して、1992年の改革はきわめて地域選択的な作用をおよぼしたといえる。フランス農水省は、1992年改革にともなう農業所得の増減を各経営タイプ別に試算しているが、それによると、ブルターニュ地方やノルマンディ地方の酪農農家の場合、約9%の増収がみこまれると結論づけている。より以上の農業収入増がみこまれるのがサントラル山地に多い肉牛肥育農家であり、概算によると1992年改革の実施にともなって約15%の増収がみこまれると計算されている。これに対して、15%休耕の打撃をもっとも被るのが穀物栽培に特化した農家であり、前節で検討したボース平野などはその典型的な地域にあたる。

1992年の改革は、COP部門に属する各作物の増減に大きな影響をおよぼしただけでなく、それらの地域分布を変化させるという意味でも地域選択的であった。以下では、とくにこの点に注目して、1990年代におけるCOP作物の地域的分布パターンをみていくことにしたい。COP部門に属する作物については前節でも触れたが、ここで再び整理すると以下ようになる。

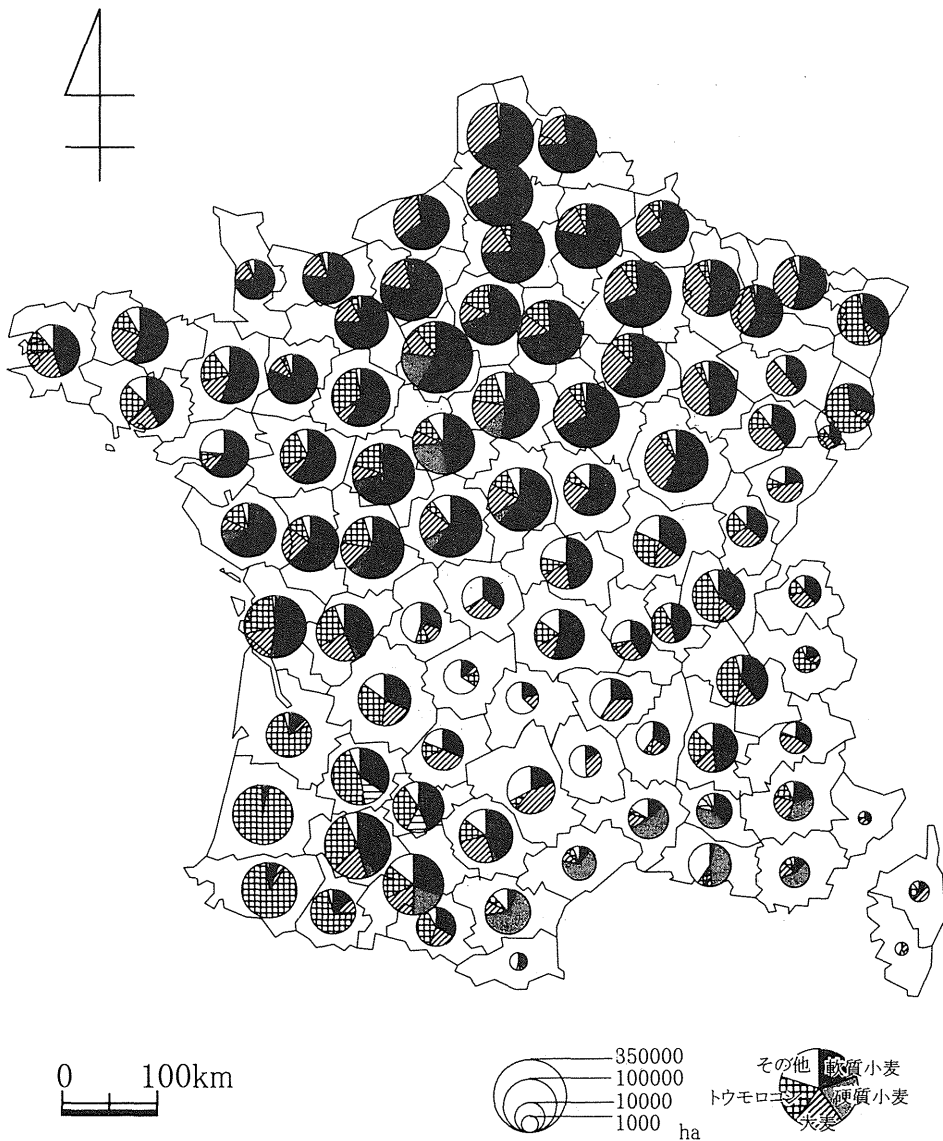
(1) 穀物：米を除くすべての穀作物が包含されるが、飼料用の青刈りトウモロコシは対象外である。

(2) 油糧種子：食用油用のナタネ、ヒマワリ、ダイズなどが含まれる。

(3) 飼料用マメ類：飼料用のエンドウ、ソラマメ、スイートルーピンなどが含まれる。

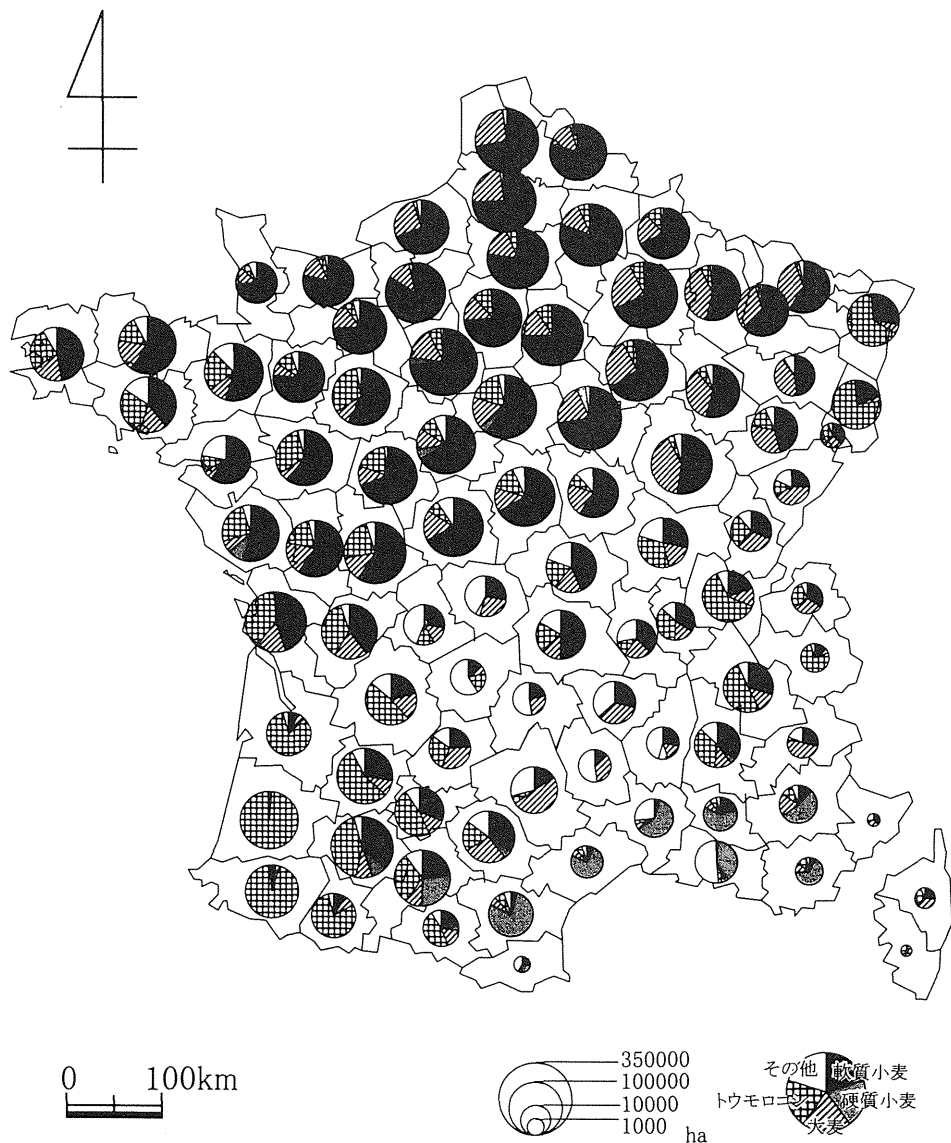
これらの作物のうち、以下では、とくに穀物と油糧種子に焦点を合わせて栽培地域の空間的变化を検討することにしよう。

まず、第5図から第7図までは、1990年・1994年・1999年における穀物の栽培面積を県別に示したものである。3年次の比較から最も目立つ特徴は、パリ盆地を中心にするフランス北部の穀物農業地域で軟質小麦の比重がいくぶん高まったことである。しかし、これは子細に見ればということ、全体的にはあまり変化していないことを強調すべきかもしれない。実際、穀物類の全栽培面積は、



第5図 1990年度における穀物類の生産分布

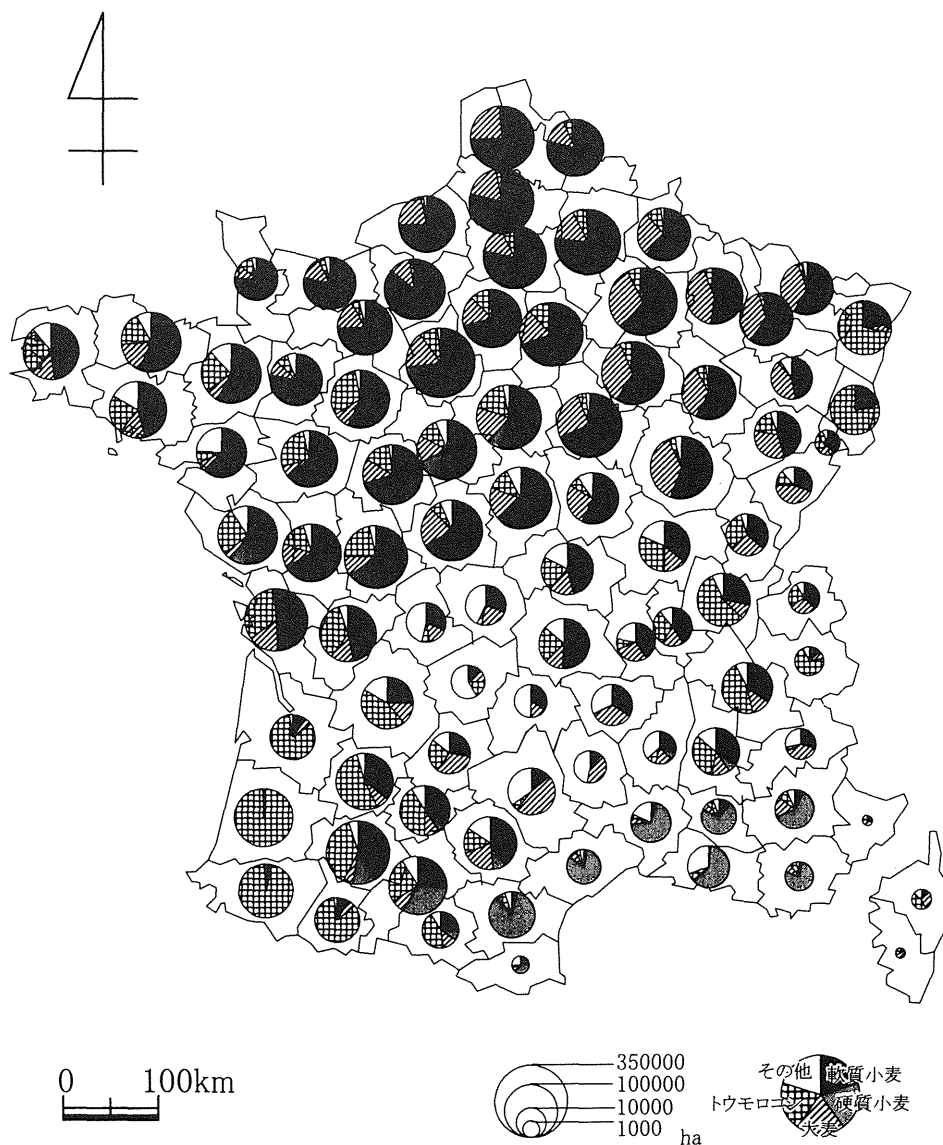
(Statistique agricole annuelle 1990による)。



第6図 1994年度における穀物類の生産分布
(Statistique agricole annuelle 1994による)。

1990年に906万ヘクタールであったものが、1994年に817万ヘクタールに減少したものの、1999年には894万ヘクタールへと回復している。こうした変動は、1993年以降における休耕比率の増減を反映しているが、1994年の休耕比率が15%であったことを考えると、COP作物のなかで穀物類が比較的好まれて作付けされた事実を示している。

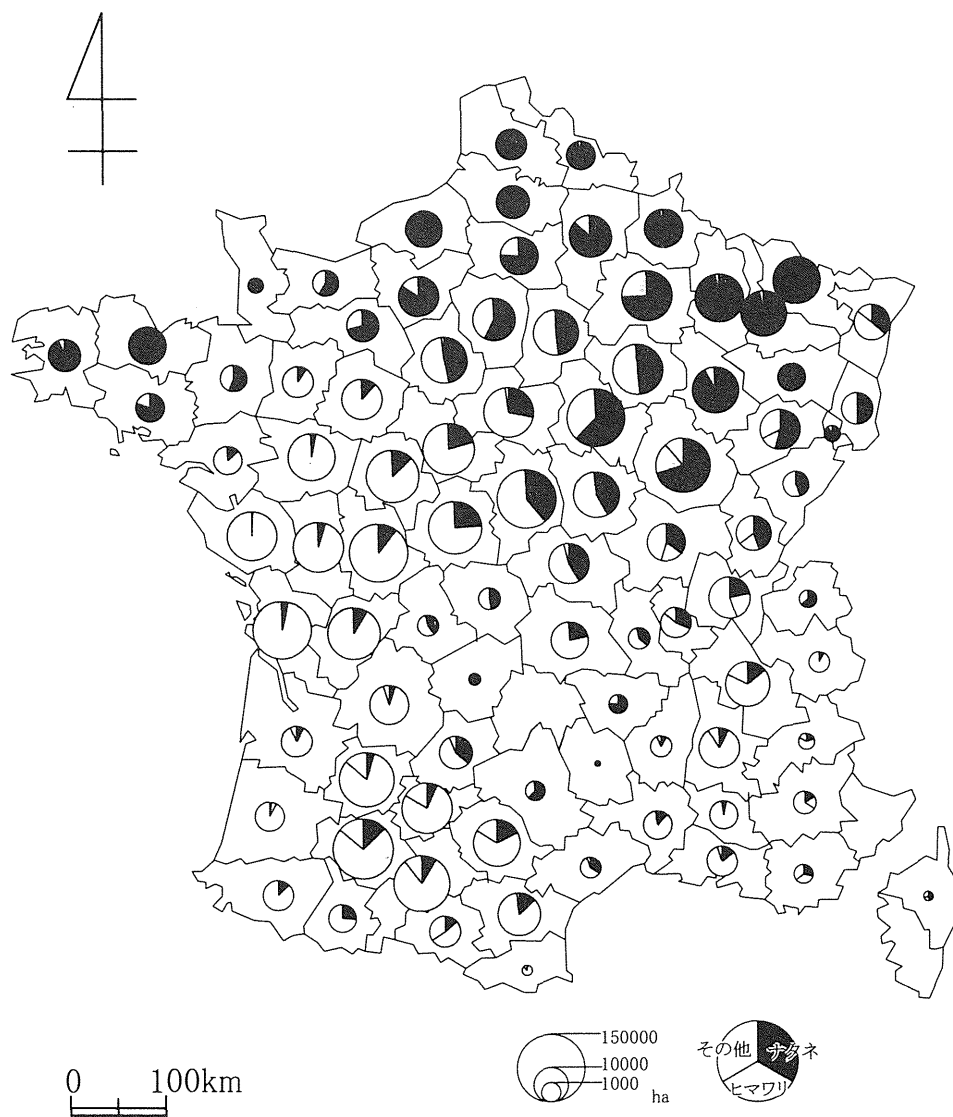
個々の作目別にみると、1992年改革以前の段階で、パリ盆地とそれ以外の諸地方ではトウモロコシが占める比率に大きなコントラストがみられた。すなわち、アキテーヌ盆地やアルザス地方では穀物類全体に占めるトウモロコシの比率が圧倒的であるのに対して、パリ盆地では軟質小麦の比率が圧倒的な比率を占めた。このような地域的コントラストは、1990年代を通して、さらに強まる傾向を



第7図 1999年度における穀物類の生産分布
(Statistique agricole annuelle 1994による)。

みせている。硬質小麦についても同じような傾向がみられ、地中海沿岸地域で比率を上昇させているのに対して、パリ盆地では比率を大きく低下させている。すなわち、穀物類の個々の作目は、もともと集中度が高かった地域でますます比重を高めつつある。その結果、軟質小麦地域・硬質小麦地域・トウモロコシ地域などといった地域的特性が、さらに明確化したといえることができる。

個々の作目を全体としてみると、軟質小麦は1990年に476万ヘクタールであったものが、1999年には479万ヘクタールへと変化し、9年前の数値をむしろ上まわっている。これに対して、硬質小麦は1990年の39万ヘクタールから1999年の33万ヘクタールへと、15%の減少を記録した。しかし、地域的にみると、地中海沿岸のラングドック地方やプロバンス地方では硬質小麦の栽培面積は逆に増

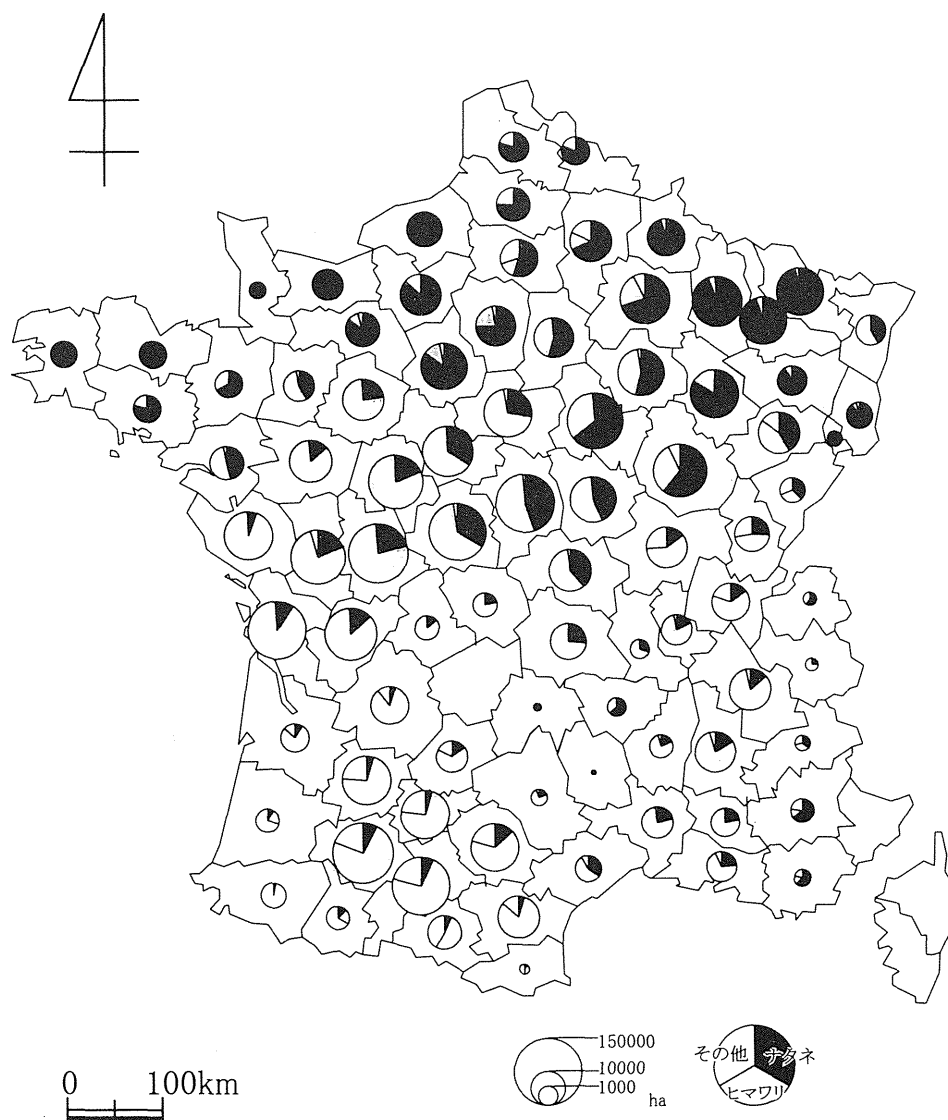


第8図 1990年度における油糧種子の生産分布
(Statistique agricole annuelle 1990による)。

大している。全国数値の減少をもたらした原因は、パリ盆地の諸県における激減であって、ここでも地域的な専門分化の進行をみてとることができる。

1992年改革に対して、穀物類が比較的強い抵抗力を示したのに比べると、油糧種子は改革の影響を最も強くこうむった部門ということができる。第8図から第10図までは、油糧種子の作目別栽培面積の県別分布を3年次にわたって示したものであるが、面積的にも作目構成の面からも大きな変化がみてとれる。

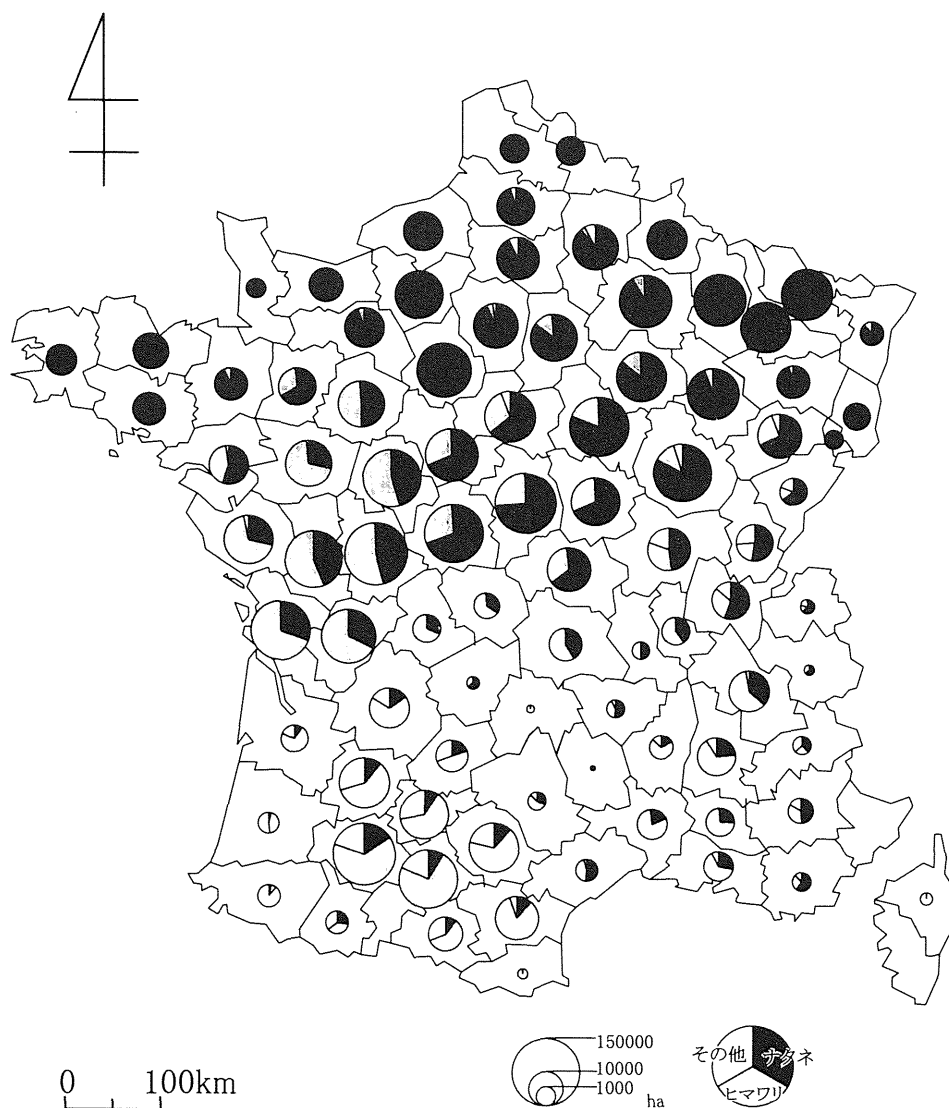
油糧種子の栽培面積を全体としてみると、1990年に191万ヘクタールであったものが、1994年には179万ヘクタール、1999年には229万ヘクタールへと大きな伸びをみせた。しかし、これらの数値を



第9図 1994年度における油糧種子の生産分布
(Statistique agricole annuelle 1994による)。

額面通りに受け取ることはできない。先にも述べたように、割り当てられた休耕比率を達成するために非食用のナタネや亜麻を栽培することが許容されており、こうした作物の大半が油糧種子だからである。1994年度には、この種の工業用休耕地が25.6万ヘクタールにのぼっており、その部分を差し引くと栽培面積は大幅な減少を記録したことになる。実際、1992改革の適用直後において、栽培面積が最も減少したのはナタネやヒマワリなどの油糧種子であった。ただし、1990年代の後半になって油糧種子の栽培が回復傾向に転じたことは事実である。工業用休耕地の面積を差し引いたとしても、1999年の油糧種子栽培面積は1990年の値を上まわっている。

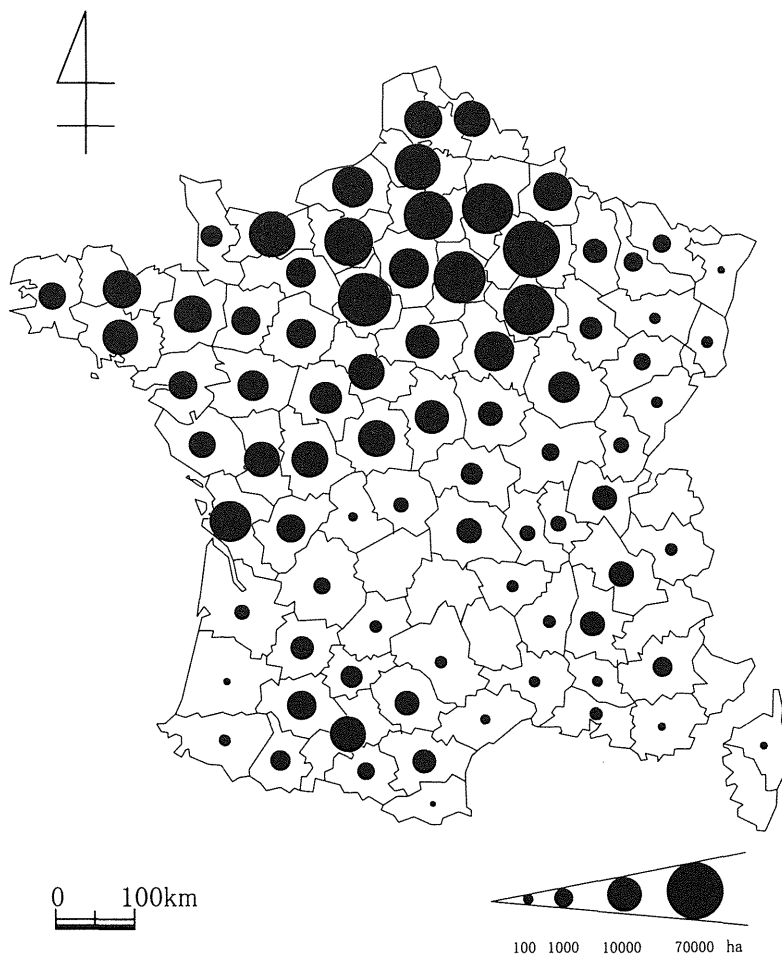
作目別にみると、油糧種子のなかで栽培面積を激減させたのはヒマワリであった。ヒマワリの栽培



第10図 1999年度における油糧種子の生産分布
(Statistique agricole annuelle 1999による)。

面積は、1990年に112万ヘクタールであったものが、1994年に99万ヘクタール、1999年には80万ヘクタールへと大きく減少し続けている。とくにフランス北部地域での減少がいちじるしく、1990年時点ではナタネとヒマワリが拮抗していたパリ盆地の諸県で、1999年時点にはヒマワリが完全な少数派に後退している。また、ヒマワリが圧倒的に優勢であったロワール川の下流地域やアキテーヌ盆地でも、ナタネの比率がしだいに伸びつつある。

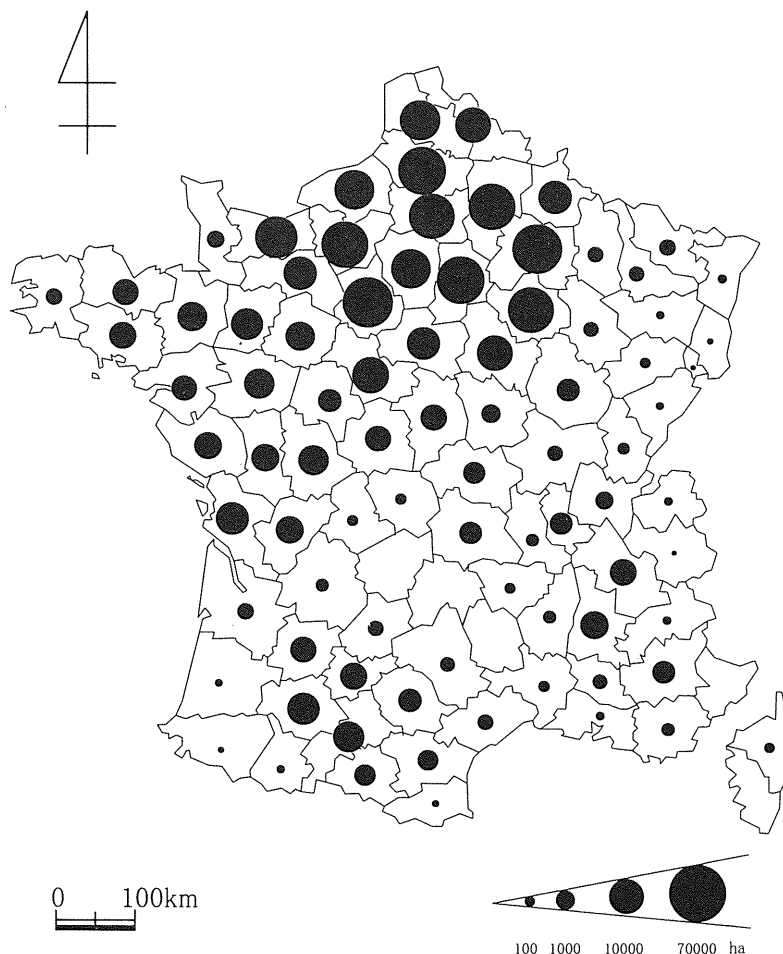
ヒマワリと対照的な動向を示したのが、ナタネであった。ナタネの栽培面積は1990年の68万ヘクタールから、1999年の137万ヘクタールへと倍増している。とくに1990年代後半の増加はいちじるしく、1995年以降の栽培面積を2年おきに示すと、86.4万ヘクタール（1995年）、98.8万ヘクタール



第11図 1990年度における飼料用豆類の生産分布
(Statistique agricole annuelle 1990による)。

(1997年), 136.9万ヘクタール(1999年)と急増している。このうち, 1995年までにおける栽培面積の増加は, 工業用休耕地への作付けが伸びたためと考えられる。工業用休耕地の作付け作物として, ナタネは圧倒的な部分を占めるからである。しかし, それ以降においては, 休耕比率が低下したために工業用休耕地の面積も頭打ちになった。したがって, 1990年代後半における栽培面積の伸びは食用油用のナタネ栽培の拡大を反映している。

COP 3 部門の最後として, 飼料用マメ類の生産分布を第11図と第12図に示した。飼料用マメ類の栽培は, その大部分がパリ盆地に集中している。栽培面積の推移をみると, 1990年に72万ヘクタールあったものが, 1994には68万ヘクタール, 1999年には49万ヘクタールへと減少し続けている。ただし, 年によって増加に転じたり, 逆に急激な減少を示す場合もある。飼料用マメ類は, 穀物農業経営において他作物との組み合わせで栽培される作物である。また, 農業経営の主軸をなす作物というわけではない。それだけに, 代償手当の額がわずかに高かったり低かったりすることで, 栽培面積に大きな違いが出やすい作物ということができる。



第12図 1999年度における飼料用豆類の生産分布
(Statistique agricole annuelle 1999による)。

Ⅳ ベルリン協定(1999年)への道

1992年改革は、小麦や油糧種子をはじめとするCOP作物の過剰生産と、それら作物の価格支持にかかわる財政支出の肥大化に歯止めをかけることを主要なねらいとしていた。COP作物全体の栽培面積に上限を設定し、その一部を休耕地にすることを制度化した1992年の改革は、その後における穀物価格の国際的な上昇ともあいまって、当初の目的をある程度満たすことに成功した。

しかし、将来的に予想されるEUの東方拡大は、よりラディカルな改革を必要とした。拡大が予定されている東欧地域には、所得水準や農業近代化の水準で既加盟国に遠くおよばない多数の農家群が存在した。共通農業政策を改革しないまま加盟国を増やしていけば、早晚EUの財政が破綻することは明らかであった。1997年7月に公表されたアジェンダ2000は、必ずしもEUの農業政策に内容が終始しているわけではないが、将来のEUに重要な課題として共通政策のさらなる改革をうたっている。1999年に合意されたベルリン協定は、このアジェンダ2000が方向づけたCAP改革の路線を、妥

協と紆余曲折のすえに具体的な制度として現実化したものである。しかし、その交渉の過程で、当初の案が後退した事実是否むことができない。EU当局は、1960年代に共通農業政策が具体化されて以降、最大の改革としてベルリン協定の内容を自画自賛したが、その実態は1992年改革の延長という性格が強いように思われる。

ベルリン協定で合意されたCAP改革の内容は、要点だけを示せば以下の諸点にまとめることができよう。

(1) 穀物・牛肉・牛乳など、主要な農産物に関する介入価格を引き下げること。

穀物の介入価格については、2000年からの2年間で15%の引き下げが実施される。

牛肉の基準価格については、2000年からの3年間で20%の引き下げが実施される。

牛乳の介入価格については、2005年からの3年間で15%の引き下げが実施される。

(2005年6月までは現行の乳量割当制度が維持される。)

(2) 介入価格の引き下げを部分的に補償するために、直接的な財政援助を行うこと。

穀物については、最終的に1トン当たり63ユーロの代償手当が支給される。

牛肉については、価格低下分の85%が補償される。

牛乳については、価格低下分の65%が補償される。

これらの内容は、アジェンダ2000に基づいて1998年3月に示された委員会の当初案に比べると、いずれも多少の変更が加えられている。たとえば、介入価格の引き下げ幅として、当初案では穀物については20%、牛肉については30%が想定されていた。また、牛乳についていえば、引き下げ幅の15%は同じであるが、適用時期は2000年からの4年間でされていた。各国の利害を反映して、それぞれの項目について引き下げ幅が値切られたり、実施時期が先送りされたわけである。

とはいえ、具体的な数字はかなり後退したものの、当初案の基本的な骨格はほぼ維持されている。その意味では、合意に達した事実を評価すべきであろう。ただし、当初案が後退したために、改革のねらいが不十分にしか満たせない事実は残る。介入価格は、依然として国際市場価格よりも割高で、その付けは当然EUの財政に負担となつてのしかかる。東欧諸国のEU加盟が数年後に予想されるなかで、この程度の改革で将来のEU財政が維持できるかどうかは非常に疑問であろう。それゆえ、ベルリン協定という合意を達成したことは政治的成功として評価できるであろうが、それは同時に一時的な成功という側面を合わせもっている。いずれ新たな改革の試みが日程にのぼるのは間違いあるまい。

V む す び

EUの経済活動のなかで、農業が占める比重はわずかなものである。たとえば、EU全体の域内総生産額に占める農業の割合は3.6%であり、全就業者数に占める農業従事者数の割合も6.3%にすぎない。しかし、EUの政治課題や財政支出のなかで、農業はきわめて大きな比重を占め続けてきた。EUの財政支出の多くが農産物の価格支持部門に費やされてきた事実は、日本でもよく知られている。ま

た、この20年来、共通農業政策をいかに改革するかは、つねにEUの最重要課題の1つであった。

他方、アメリカや日本と同様に、第2次世界大戦以降におけるEUの農業は、共通農業政策の大きな影響下にあった。1960年代から1970年代にかけての農業近代化と農業生産の急速な成長は、共通農業政策下での域内農業の保護や、農産物に対する国際的に割高な価格支持政策によって支えられてきた。さらに、1980年代以降、酪農部門や穀物部門で実施された調整政策では、こうした政治と農業生産との関係をより明確なかたちで見えてとることができる。当初は成長の原動力であったものが、後に矛盾をはらんで問題の発生源に転化するという現象は、人間社会のさまざまな側面で見られるものである。EUの農業についても同じことがいえるわけで、現在、EUの農業問題がこのように深刻化した原因の1つは、皮肉なことに第2次世界大戦後の共通農業政策がある意味で大きな成功をおさめたことに求められる。

成功が大きかった分だけ問題も大きくなるわけで、1980年代以降の動向は、農業問題の解決にむけてEUがもがき苦しんできた歴史を示している。本稿では、もっぱら1992年の改革とその影響について考察したが、EUの農業問題が1992年改革によって解決されたわけではもちろんない。1997年のアジェンダ2000や1999年のベルリン協定がそのことを明確に示しており、EU農業の今後について一定の方向性が確認できる状況には程遠いのが現状であろう。それだけになおさら、短期的な動向にだけ目を向けることなく、その背景に存在する基本的な流れに着目することが重要であるように思われる。

本研究は、平成10・11・12年度文部省科学研究費補助金基盤研究（C）「EU共通農業政策の改革にともなうフランス農業変化の地域的側面」（研究代表者：手塚 章，No.10680076）の成果の一部である。

参考文献

- 手塚 章 (1994)：乳量割当制度下におけるフランス酪農業の地域的動向。筑波大学人文地理学研究，**18**，1-17。
- AGRESTE (1994)： *La réforme de la PAC: Quels effets sur les revenus?*. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Paris, 58 p.
- AGRESTE (1996)： *Bilan de trois années d'application de la réforme*. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Paris, 86 p.
- Bentolila, M. (1994)： *La nouvelle politique agricole commune*. La Documentation Française, Paris, 57 p.
- Blanchet, J. et Revel, A. (1999)： *L'agriculture européenne face aux enjeux internationaux*. Economica, Paris, 106 p.
- Bourget, B. (1992)： La réforme de la politique agricole commune. *Regards sur l'Actualité*, No.185, 19-26.
- Charvet, J.-P. (1994)： *La France agricole en état de choc*. Editions LIRIS, Paris, 223 p.
- Descheemaekere, F. (1993)： *La PAC: Avenir du monde rural et mondialisation des échanges agricoles*. Les Editions d'Organisations, 95 p.
- Dupré, J.-Y. et Yrles, S. (1991)： *La crise agricole*. La Documentation Française, Paris, 132 p.
- Jacquet, F. (1993)： La réforme de 1992, un tournant dans l'histoire de la politique agricole commune. in: *DEMETER 93*. Armand Colin, Paris, 13-73.
- Limouzin, P. (1996)： *Les agricultures de l'Union européenne*. Armand Colin, Paris, 160 p.
- Loyat, J. et Petit, Y. (1999)： *La politique agricole commune*. La Documentation Française, Paris, 191 p.
- Poiet, M. (1994)： 1993: à PAC nouvelle, assolement nouveau. *Cahiers*, No.20, 33-40.

Changing Spatial Structure of French Agriculture under the New Common Agricultural Policy

Akira TEZUKA

The Ministers' Council of the European Union (the European Communities, then) decided an important reform plan of CAP in 1992. This reform plan represented a turning point (water divide, so to speak) in the history of EU's Common Agricultural Policy. The implementation of set-aside policy have produced a big impact on French rural landscape, and the introduction of new system on COP (céréales, oléagineux et protéagineux) sector has affected the localization of these crop productions. In this paper, the author tried to examine the regional aspects of these reform impacts in France over the period 1992-99, based mainly on the statistical data of agricultural land use and agricultural productions. One can observe the acceleration of regional specializations in terms of the production of these COP crops which was the main targets of the 1992 reform.