

農政手法の新展開：特徴と問題点

生源寺 眞 一*

(東京大学大学院農学生命科学研究科教授)

1. 市場の機能と政府の役割

農業生産指数の示すところによると、日本の農業生産は1986年をピークとして下降のフェイズに移行した¹⁾。その結果、ピーク年を100として、2000年の指数は86にまで低下している。もっとも、上昇傾向から下降局面への転換が、その時点ではっきり認識されていたわけではない。農業生産には年々の不規則変動が避けられないから、トレンドの変化はいわば事後的に確認されるほかはない。農業の絶対的な縮小傾向という判断が関係者に共有されたのは、90年代も半ばに入ってからではないかと思われる。

1999年7月に食料・農業・農村基本法が公布された。新しい基本法の制定にあたって最大の争点となったのが、食料自給率の目標を設定することの是非である。結果的には目標を掲げることに落ち着いたのだが²⁾、基本法策定の地ならし役を果たした食料・農業・農村基本問題調査会の場においても、数多くの懐疑的な見解が投げかけられた。こうしたなかで農林水産省が自給率目標の設定に向けて舵を切った背景には、農業生産が絶対的な縮小基調に転じたことに対する強い危機感があった。実のところ、当初は農政当局自身が自給率の数値目標には消極的であったように思われる。というのは、たしかに自給率は低下しているけれども、大切なのはむしろ自給力であり、この点のポイントである農業生産自体は縮小していない。これが長いあいだ農政当局の自給率問題に対する基本的なスタンスだったからである。ところが、このスタンスの前提が崩れはじめていることが、年を追うごとに明瞭になってきた³⁾。90年代半ばにかけてのことであり、認識の転換はやがて自給率目標の設定に結びついた。

*1951年生まれ。76年東京大学農学部農業経済学科卒業。農学博士。76年農林省農事試験場研究員，87年東京大学農学部助教授，96年より現職。日本農業経営学会副会長，日本フードシステム学会会長。食料・農業・農村政策審議会委員，国土審議会委員等。主な著書に「現代農業政策の経済分析」（東京大学出版会，1998年），「アンチ急進派の農政改革論」（農林統計協会，1998年），「農政大改革21世紀への提言」（家の光協会，2000年）等。

- 1) 農業生産指数（農業総合）は基準年の価格をウェイトとするラスパイレス数量指数である。
- 2) 新基本法にもとづいて策定された食料・農業・農村基本計画（2000年3月閣議決定）に目標の数値が掲げられた。具体的には、供給熱量ベースで2010年に45%の自給率の達成を図ることとされている（98年の自給率は40%）。
- 3) 1999年度の食料・農業・農村白書は自給率低下の要因分解を行っている。これによると、1965年度から1998年度までの食料自給率の低下33%のうち、主に食生活面の要因によるものが21%、主に生産面の要因によるものが12%であったが、1985年度から1998年度までに限定するとそれぞれ5%と8%となって、ウェイトが逆転している（なお、数値は『平成11年度食料・農業・農村白書付属統計表』農林統計協会，1999年による）。

自給率は総合的な数値であり、農業再建の中期目標をシンボリックに表現している。このシンボルのもとに、21世紀初頭の農政の手段が配置されることになる。問題は施策の中身である。むろん、価格支持を機軸とする保護農政への回帰が目論まれているわけではない。農産物の価格形成については、全体として市場原理のいっそうの活用に向けて施策が再編されつつある。新基本法第30条の第1項には、「国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずる」とうたわれた。「施策を講ずる」とあるが、実際には施策による過剰な市場介入を慎む方向に進んでいると表現すべきであろう。このことがニーズにあった生産を促し、したがって、長期的には自給率の向上にもつながるとの判断がある。

もっとも、新基本法下の農政が市場原理一本槍だというわけではない。同じく第30条の第2項には、「国は、農産物の価格の著しい変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和するために必要な施策を講ずる」とある。また、2000年度に開始された中山間地域の直接支払制度は、新基本法第35条の「農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずる」という文言に対応している。多面的機能とは、農業生産の副産物である「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承」などの機能をいう（新基本法第3条）。経済学のタームを用いるならば、多面的機能とは農業生産の外部経済にほかならず、これを根拠とする施策には市場の失敗を補正する役割が期待されていると言ってよい。

筆者は、かつてつぎのように述べたことがある。すなわち、新しい基本法のフィロソフィーは「食料・農業・農村問題の具体的な場面に即して、市場の機能と組織の役割を適切に配置すること」でなければならない⁴⁾。ここでいう組織には政府が含まれている。だから、市場の機能と政府の役割の再配置と言い換えることもできる。いずれにせよ、この意味において、目下の農政の展開は大局的にみて妥当なものであると判断される。つまり、市場の機能がよりいっそう発揮されるべき分野と、政府の新たな役割が求められる分野の区分は、おおむね適切に行われようとしている。

問題がないわけではない。とくに新しいタイプの施策に関しては、一面では実験的な要素もあることから、集中的な政策評価がぜひとも必要である。本稿では、3つの具体的な施策を対象として、それぞれの特徴と問題点を吟味する。すなわち、第1に麦や大豆などをめぐる価格形成と助成体系、第2に価格政策改革と安全ネット政策、そして第3に直接支払型政策について、主として経済学の観点から検討を加えることとする。いずれも新たなタイプの政策展開が図られている分野であり、しかも、農家の所得形成に直接影響を与えるジャンルの施策である。

2. 価格形成と助成体系

農産物価格政策の改革が進んでいる。先頭ランナーは食糧法（1994年）によって流通規制と価格規制が大幅に緩和された米であり、今日の米価は全体としての需給バランスを反映しつつ、産地と銘柄によって細かく差別化されながら形成されている。米に続いて、麦・大豆・加工原料乳などの農産物について、価格そのものに対する政府の関与が急速に後退している。

麦を例にとるならば、あらかじめ定められた価格のもとで政府が事実上すべての国産麦を買入れていた制度から、実需者側と供給側が参加する入札制度を機軸とする価格形成システムへと移行した。ただし、

4) 生源寺眞一『アンチ急進派の農政改革論』農林統計協会、1998年の第13章。

新たに市場で形成される価格は、外国産麦の売渡価格の水準にリードされるため、旧制度下の価格レベルを下回るものと見込まれた。このことから、旧制度下の価格と新制度下の価格のギャップを埋めるかたちの固定支払制度が新たに設けられた。同様の固定支払は、大豆や加工原料乳についても行われることとなった。いずれも農産物あるいは製品レベルの内外価格差を埋めるための支払とみることができる⁵⁾。

こうした一連の改革のねらいは、すでに紹介したように、需給事情と品質評価を適切に反映した価格形成という点にある。このうち品質問題を重視する姿勢は、旧制度のもとでは実需者側の評価が生産者に的確に伝わらなかったとの反省からきている⁶⁾。すなわち麦に典型的なように、実需者のニーズの強い品種や産地の生産物が不足する一方で、実需者の評価の低い生産物が過剰気味になる、いわゆる需給のミスマッチが常態化していたのである。これはむしろ当然である。なぜならば、若干の等級格差はあるものの、基本的には品質とは無関係に生産量で手取り額が決まる関係のもとでは、生産者にとって、品質の向上にコストをかけることは合理的な行動とは言い難いからである。

旧制度下の価格体系は品質向上へのインセンティブを欠いていた。生産者にインセンティブが働かないとすれば、技術開発に対する誘因も湿りがちになる。そうした構造が長年にわたって続いてきた結果、海外からの麦や大豆にコスト面のみならず、品質面でも遅れを取り始めていたのである。この点を改めること、ここに価格政策改革のねらいがあり、具体的には産地や品種による価格差の形成を促す入札方式といった手法が導入された。では、こういった改革は所期の効果を発揮しているであろうか。はなはだ疑問であるというのが、筆者の偽らざる印象である。少なくとも、制度それ自体に克服すべき問題点が含まれている。以下、もうしばらく麦を例にとって検討を進めることにしよう。

まず入札価格の値幅制限に触れておかなければならない。品質評価を反映した価格形成とはいうものの、これまでのところ、入札価格に上下5%ずつの値幅制限が存在している。もっともこの点については、過去の米の入札市場（自主流通米価格形成センター）が順次値幅制限を取り外していったのと同様の経過を辿る可能性もある。いわば激変緩和措置としての値幅制限であるならば、それほど深刻な問題点とする必要はないであろう。また、値幅制限はあくまでも対前年比に関する制限であって、入札が繰り返されるにつれて、価格差が広がることもありうる。現に入札制度3回目の2002年産の麦については、60kg当たり1,985円から2,688円の価格差が形成されている。

問題は品質格差を反映した価格が形成されても、生産者の手取りの段階になると、これが著しく希釈されてしまう点にある。すなわち、手取り価格は市場で形成される価格に先ほど触れた固定支払（麦の場合には麦作経営安定資金）が加わったものとなるからである。2000年産の場合、麦作経営安定資金は60kg当たり6,396円であった（このほかに契約生産奨励金600円が固定額として支払われる）。その結果、市場価格では100対74であった相対格差が、手取り価格では100対93にまで縮小してしまう。ここにひとつの問題がある。むろん、簡単に別の妙案が創出できるわけではなからう。とくに今日の農政の手法、なかでも生産者の所得形成に関連する政策手法については、WTO協定にもとづく国際的な規律との整合性も求められる⁷⁾。そのうえでしかし、工夫の余地がはたしてないものかどうか。せっかく導入された新たな価格形成方式であるだけに、その効果をできるだけ減殺しない支払スタイルの模索に、政策デザインの知恵を絞

5) ほぼ完全自給の状態にあって国際市場の価格とリンクしていない米については、こうした固定支払はない。

6) 加工原料乳についてはいくぶん事情が異なる。さまざまな取引条件の工夫が可能で、取引相手の選択肢の広がる市場環境を作りだし、乳業と酪農とりわけ前者の合理化を促すことにねらいがある。

7) 一連の価格政策の改革によって生み出された固定支払は、WTO協定のうえでは、全体として削減を義務づけられた黄色の政策に含まれる補助金である。

る必要がある。

ところで、今日の麦作付面積の37%を水田の転作麦が占めている（このほかに畑作麦が36%、水田裏作麦が27%）。この転作麦については、米の生産調整政策（現在は「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策」という名称）のもとで、10a当たり最大7万3千円の助成金の交付を受けることができる。ただし、いくつかの要件をクリアする必要があるため、最高単価を支給されている割合は全国の転作麦面積の21%にとどまる。それでも、平均交付額は10a当たり57,776円に達している。これは同年の小麦の平均収量355kg/10aを前提とすれば、60kg当たり9,765円に相当する。すなわち、この金額が品質とは無関係な固定支払として支給されるのである。先ほどと同様の計算を行うならば、品質による相対価格差は、この転作助成金を加えた手取りのレベルでは、さらに100対95に圧縮される（以上、データはいずれも農林水産省による2001年のもの）。

土地利用型農業活性化対策のもとで増額された助成金は、転作麦の作付面積を押し上げている。すなわち、同対策の前年の1999年には62,150haだった作付面積は、2001年には95,020haに増加している。けれども、品質の善し悪しから独立した固定支払によって誘発された作付面積の増加は、生産量の拡大と同時に前述の品質をめぐるミスマッチの拡大につながる可能性がある。この懸念が現実の問題として深刻化するならば、そのような増産はむしろ実需者のニーズに沿った生産物の増加とは言えない。しかもやっかいなことに、短期的には自給率の上昇がもたらされるであろうから、そのことで問題がカモフラージュされかねない面を有している。

10a当たりの固定額として支払われる転作助成金には、それ自体としても首をかしげたくなる点が多い。いま品質に無関係な固定支払と述べたわけであるが、面積あたりで固定されているのであるから、収量の水準からも独立した助成金である。こうした助成金は、高収量生産によるコストダウンを促すインセンティブという点でも、残念ながら失格である。加えて、ときとして転作助成金の一部もしくはすべてが地代として土地所有者に帰属してしまう⁸⁾。実際の生産活動を支えている担い手に対して、助成が充分には行き渡らないのである。この点は水田農業の構造改善という観点に照らして由々しき問題と言うべきであろうが、これも土地を対象に支払われる現行の助成金のスタイルと無関係ではない。

現在の転作助成金のシステムは、一面で生産調整を行った水田についても米に匹敵する所得を補償するという当初の発想をそのまま引き継いでいる。言い換えれば、いま述べたような問題点は、生産調整が本格的に開始された1970年以来、あるいは控えめにみても、転作作物の本格的な奨励のスタートした1978年の水田利用再編対策以来変わることなく存在していたはずなのである。そもそも米の生産調整の実効性を米以外の品目に対する助成によって確保するという手法は、農産物の供給調整のメリット措置としては特異な形態である。先進国の農業に生産調整の経験は少なくない。けれどもその場合、調整の対象となる品目に着目したメリット措置が設定されるのが普通である。例えば1996年の農業法によって廃止されたアメリカの穀物の生産調整は、参加者に対して不足払いを受け取る権利を付与するものであったし、EUで1984年にスタートし、現在も続いている生乳の生産調整は、生産割当内の生乳に支持価格を保証するもの

8) 転作助成金の分配については、地域によってさまざまなケースがある。ひとつの極端なケースとしてある酪農家のつぎの発言を紹介しておく。「わが家の特徴は、都市近郊にありながら粗飼料自給率が100%だということです。所有している飼料田畑4.5ha以外に休耕田等3haを借り入れて牧草作りには特に力を入れています。借り入れ休耕田については、減反助成金をそのまま借地代に当てて実質無償で借りています」(渕上由美子「Challenge」(『若き酪農家の研究』第46集、日本酪農青年研究連盟、2001年所収)。

である⁹⁾。

もちろん、特異な形態であるからと言って、そのこと自体をただちに問題視する必要はないかもしれない。しかしながら、ここで指摘した問題点は、いずれも施策の目的の実現という本質的な部分に関わっている。とくに品質の向上をめざす点では、いわば一方でアクセルを踏みながら、他方でブレーキを踏む状態が生み出されているのである。しかも、こうした状態の持つ意味について、政策当局として正面切って検討が行われた形跡もない。むしろ、ちぐはぐな施策の組み合わせには、麦の価格政策は食糧庁、転作麦への助成措置は農産園芸局（現在は生産局）という縦割りの政策形成の弊害が典型的に現れているとは言えないであろうか。

3. 価格政策の改革と安全ネット

2001年8月に公表された農林水産省「農業構造改革推進のための経営政策」には、「農産物価格の変動が「育成すべき農業経営」の収入または所得に著しい影響を与える場合に備えて、その経営リスクを軽減するセーフティネットを構築する」必要性がうたわれた。このセーフティネットは、関係者には経営所得安定対策の名称で知られている。目下のところ、この文書を受けるかたちで、施策の具体化に向けた検討が進行中である。もっとも、価格変動リスクに対処する施策の必要性は、新しい基本法の条文にも盛り込まれていた。前節で引用した第30条の第2項がそれである。しかしながら、今回の経営所得安定対策のアイデアは、新基本法からいわば演繹されるかたちで、政策形成の全体の流れに沿って提起されたわけでは必ずしもない。

経営所得安定対策のアイデアは、2000年の秋口に自由民主党のなかから急浮上した。その背景には、米の価格の下落に対して設けられた施策、具体的には稲作経営安定対策の効果に対して限界感が強まっていたことと、中国産を中心に急増する野菜などの輸入に対する危機感が高じていたことがある。周知のとおり、輸入農産物の急増に対しては、2001年4月にセーフガードの暫定発動が行われた。このようにいささか切羽詰まった空気のなかで提起されたのが、経営所得安定対策であった。だがしかし、この施策は拙速に練り上げてよい性格のものではない。これまでの日本の農政の体系とは根本的に異なった施策となる可能性を秘めており、したがって、他の施策のありかたにもさまざまな影響を及ぼす可能性を有している。いたずらに時間をかける必要はないけれども、設計図の作成には慎重を期して臨むべきである。こういった点が、いまなお検討中の施策であるにもかかわらず、ここで経営所得安定対策を吟味の対象として取り上げる理由にほかならない。

前述の「農業構造改革推進のための経営政策」では、経営所得安定対策の具体的な仕組みとして、保険方式と積立方式が提案されている。こうした仕組みによって、価格の変動に起因するリスクを、経営を単位として緩和しようというわけである。具体的な検討も、おおむねこの線に沿いながら行われることであろう。しかしながら、経営所得安定対策の守備範囲を明確にするためには、いまま少し視野を広げて施策に寄せられている期待感を把握しておく必要がある。

関係者のあいだでイメージされていた経営所得安定対策のタイプは、大別してつぎのふたつである。すなわち、第1に価格の振れに起因する収入ないしは所得の年次間変動の平滑化である。いま「収入ないしは所得」と表現した部分は重要な論点のひとつであるが、この点にはのちほど触れることとし、以下しば

9) アメリカの穀物生産調整については服部信司『アメリカ農業』輸入食糧協議会、1998年を、EUの生乳生産調整については生源寺眞一『現代農業政策の経済分析』東京大学出版会、1998年の第12章を参照されたい。

らくは単純化のため、「収入」とだけ書く。さて、施策の第2のイメージはコストダウンの速度を上回る価格の構造的な低下への対処である。ふたつのうちの第1のイメージは、保険ないしは積立によって変動を緩和する農政当局のアイデアとほぼ重なり合っている。また、収入の年次間変動の平滑化について、現行の品目別の安定対策の統合をはかりながら、多くの品目をカバーする制度として設計することは、合理的で無理のない政策転換の方向として評価できる。そもそも経営単位に施策を統合することのひとつのメリットは、品目ごとに発生する価格変動リスクをプールできる点にあり、このメリットがもっともみやすいかたちで発揮されるのも、第1のイメージすなわち平滑化を目的とする経営所得安定対策なのである。

経営単位の施策というアイデアには、もうひとつの利点がある。それは、品目単位の安定政策の持つ弱点をある程度カバーできると考えられることである。ここでいう弱点とはつぎのような現象を指している。すなわち、稲作経営安定対策を例にとるならば、まずなによりも施策の導入のアナウンスによって、市場は財政の負担のもとに一定の価格補填が行われることを認識するはずである¹⁰⁾。だとすれば、その度合いはともかくとして、これを織り込んだ行動が生じることは避けられない。価格の交渉において、買い手は稲作経営安定対策がない場合に比べて、強気の姿勢で交渉に臨むことができるであろう。売り手である生産者の側にあっても、財政による助成がない場合に比べれば、許容できる価格の下げ幅は広がるはずである。双方の思惑がこのように作用しあうという意味において、市場では稲作経営安定対策が織り込まれ、したがって、施策を織り込んだ価格形成が行われるであろう。つまり、価格の低下に対処するための施策が、価格のさらなる低下を誘発しかねないのである。この点で、さまざまな品目を同時にカバーする経営所得安定対策であれば、市場のこうしたレスポンスをある程度弱める作用を持つものと考えられる。これが経営単位の施策のもうひとつのメリットにほかならない。

さて、平滑化を実現する手法としては、農政当局が念頭においているように、基本的にはふたつのタイプを想定することができる。ひとつは保険制度であり、危険率の評価を踏まえて保険料を徴収し、収入が低下した場合に保険金を支払うシステムである。言うまでもなく、この方式を具体化するためには保険設計に必要な詳細な情報を確保しなければならない。一方、もうひとつの手法として想定されている積立制度については、カナダの純所得安定口座が参考になる。これは、生産者と政府が半額ずつを積み立てる基金を設け、当該年の所得が基準所得を下回った場合に、その差額の範囲内で生産者が基金から引き出すことのできる制度である。

ここで経営所得安定対策の第2のイメージに移る。この第2のイメージ、すなわち価格の構造的な低下に対処する施策には、農業関係者のなかから強い期待が寄せられた。すでに触れたとおり、今回の経営所得安定対策の検討は、稲作経営安定対策に対する限界感がひとつの引き金となって開始された経緯がある。その意味では、このタイプの施策に期待が寄せられるのはいわば自然のなりゆきであった。施策の対象はコストダウンの速度を上回る価格の構造的な低下であり、経営所得安定対策はそうした事態の可能性を見込んで準備されることになる。具体的な方法としては、基準として定められた収入と当該年の収入の差額を補填することが考えられる。平滑化の積立方式のケースと同様に、補填に充当する原資の一部を生産者の拠出に求めてもよいが、基本形は経営単位で行われる一種の不足払いであると言ってよい。問題は基準となる収入の設定である。極端なケースとしては、過去のある時期の収入を基準額として固定することも考えられないではない。もっとも現実には、かりに価格の構造的な低下に対する施策を準備するにしても、

10) 稲作経営安定対策やこれをモデルとして設計された大豆作経営安定対策・加工原料乳生産者経営安定対策は、生産者の積立と政府の助成からなるファンド(両者の比率は1対3)によって、原則として価格低下の8割を補填する制度である。生産者と政府の双方の拠出によって運営されている点は、後述のカナダの純所得安定口座にも共通している。

このような硬直的な基準収入が採用される可能性はまずないであろう。農業経営の成果が、需給の変化といった農産物市場の動的な要素から切り離されて確保される事態は、価格政策の見直しをはじめとする農政改革の流れに明らかに逆行するからである。経営所得安定対策は、こうした農政改革の流れを前提として構想されているのであって、この前提を大きく変えるとすれば、そもそも経営所得安定対策をめぐる論議は成り立たない。

基準設定のもうひとつの極端なケースは、3年移動平均といったかたちで価格の変動が敏感に基準額に反映される方式である。実を言えば、稲作経営安定対策はこの方式のもとでスタートした。しかるに、米価の連続的な低下に直面して、当初の方式から基準を固定する方式へと変更を余儀なくされることとなった。この事態は、価格低下の補填策について考慮すべきポイントを示唆している。なによりも、価格の構造的な低下のスピードをあらかじめリアルに見通しておく必要がある。そのうえで、基準収入の算定方法と政府の助成割合というふたつのファクターの設定によって、価格低下のうちどれほどが生産者によって負担され、どれほどが財政の負担に帰するかが決まることになる。加えて、価格が事前の見通しと異なって推移する場合に備えて、制度のしかるべき修正について、その具体的な方法をあらかじめ施策にビルトインしておくことも大切である。さもなければ、状況の変化とそこから生じるさまざまな圧力に翻弄されて、制度を適切にコントロールすることが不可能になる事態を招きかねない。

経営所得安定対策について、大別してふたつのイメージを想定したわけであるが、価格の振れによる収入のアップダウンについては、価格形成を基本的に市場に委ねる政策環境のもとでこれを回避することは不可能である。したがって、保険方式によるか積立方式によるかは別として、平滑化のための施策の必要性は高いと判断される。問題は、価格の年次変動に加えて、価格の構造的な低下を見込んだ施策が必要か否かである。また、それが政策技術として実行可能か否かが吟味されなければならない。そこで経営所得安定対策の選択肢を整理するならば、つぎの3つになるであろう。

その第1は、価格の構造的な低下が見込まれる品目を除外したうえで、平滑化タイプの経営所得安定対策を準備することである。第2に逆に、価格が構造的に低下する可能性の高い品目も含めた経営所得安定対策を構想することである。もっとも、変動の平滑化と価格低下への対処というふたつの役割を同時に担う制度の設計は、実際にはきわめてむずかしいであろう。例えば平滑化タイプの施策をベースとした場合には、価格の構造的な低下が現実のものとなったとき、制度自体が破綻の危機に直面するであろう。第3に、第1の選択肢の系ということになるが、価格の構造的な低下が見込まれる品目に対しては別途の施策が講じられることを前提に、そのような品目を含めて平滑化タイプの経営所得安定対策に進むことが考えられる。

筆者は、さしあたって第1の選択肢をとり、別途に講じられる施策の熟度を見計らいながら、第3の選択肢へと移行することがもっとも現実的であるとみる。言い換えれば、価格の構造的な低下に対処する施策が必要であるとすれば、それは経営所得安定対策としてではなく、まずは品目ごとの施策として設計する道を探るべきなのである。具体的な問題として大きいのは、言うまでもなく米の扱いである。この点についての筆者の判断を述べるならば、米を経営所得安定対策の対象に含めるか否かについては、米政策の見直しが行われ、その改革の方向が具体化された時点において再検討することが望ましい。

米については、卸・小売段階を中心に厳しさを増す競争環境がある。つまり、価格形成の構造が変化しつつある面は否定できない。けれども、供給調整によって価格の極端な低下に歯止めをかけることは依然

として可能であると判断される。ただし、現在の米の生産調整政策にはあまりにも問題が多い¹¹⁾。その意味では、真に総合的で抜本的な米政策の見直しがまず先行すべきである。そして、生産調整のありかたや米価形成のありかたについて、将来の方向を明瞭に展望できる段階に到達した時点で、あらためて経営所得安定対策との関係を検討することが賢明である。米政策の抱えた問題にメスを入れることを怠り、問題をそのまま経営所得安定対策に丸投げするような事態が生じるとすれば、それは政策形成におけるモラルハザード以外のなにものでもない。

ここで、経営所得安定対策を設計するにさいして考慮すべき論点をさらにふたつ指摘しておきたい。最初は先ほど留保しておいた論点であり、経営所得安定対策の対象となる農業経営の経済的な成果として、収入に着目すべきか所得に着目すべきかという問題である。この点に関しては、収入に着目することを支持する有力な理由がある。ひとつは、価格変動に起因する経済状態の変化を把握するさいの難易度である。収入からさまざまな費用を控除しなければならぬ所得の把握に比べて、収入のみを把握する方式のほうが、小さな行政コストで実行可能なことは疑いをいれない。もうひとつの理由は、農業所得は経営としての最終的な目標であり、これが施策によって安定化するならば、所得を引き上げる動機が働きにくくなることである。政策環境が経営行動の劣化を招くという意味で、これをモラルハザードと呼ぶことができる。これに対して収入に着目する施策であるならば、施策によって収入の安定化がはかられたとしても、さらにコストダウンを追求して農業所得を高めることはできる。その成果はコストダウンの成功報酬として生産者の手元に残る。要するに、施策によってリスクの軽減がはかられたのちにも、個々の生産者の努力と工夫によって経営の最終的な成果に違いが生じる仕組みであれば、生産性向上の誘因という面でも優れているのである。

もっとも、生産者自身の行動に原因を帰することのできない変動と、生産者に帰せられる変動を分離して把握することができるならば、誘因の付与という点をめぐる所得方式の難点は克服される。先ほど行政コストの多寡に触れたさいには、暗黙のうちに個々の経営の経済状態を個別に把握することが想定されていたが、ここの発想を転換することも考えられてよい。すなわち、個々の経営の収支に着目するのではなく、作目の構成や地域の営農条件を組み込んだ標準的な経営モデルを設定し、そのモデルに基づいて価格変動の影響を推定するならば、補填すべき所得の減少分を分離して把握することができる。もちろん、モデル計算を上回る所得減が生じているとすれば、それは経営がみずからの責任において負うべきロスであり、逆にモデル計算を超えるよい成果が得られているとすれば、それはその経営が享受すべきゲインだということになる。

さて、経営所得安定対策をめぐるもうひとつの追加的な論点は、施策の対象をどのように絞り込むかである¹²⁾。これは日本の農業と農村全体のビジョンに関わる基本的な論点であるが、ここではこの問題を考えるうえで大切だと思われる3つの切り口を提起しておくことにしたい。

第1は、この施策を家計の農業依存度が高く、施策を真に必要としている人々に対して講じるという観点である。もはや周知の事実であるが、今日の安定兼業農家の農家所得は平均して勤労者世帯よりも高い水準にあり、逆に、専業農家の所得水準は勤労者世帯のそれに及ばない。第2は、産業政策としての農業

11) 現行の生産調整政策の問題点については、生源寺真一「日本の稲作が最大限に力を発揮する政策を」『月刊J A』第48巻第2号、2002年や佐伯尚美「食糧法システムの展開と米政策の改革」『農業研究』第18号、2001年を参照されたい。後者は、さまざまな面で行き詰まりをみせている食糧法下の米政策の全体像を批判的に吟味している。

12) 自民党の検討グループによる「新たな農業経営所得安定対策についての提言」(2000年12月)には、対象となる意欲ある担い手として、農業法人を含めて40万程度の経営体を想定するとの表現が含まれている。

政策は、つぎに述べる意味において、構造政策型の施策であるべきだという観点である。すなわち、施策が講じられた結果として、いずれは日本農業の実力が全体として高まり、その果実がより安価でより優れた品質の農産物の供給として、消費者である国民に還元される。このような施策を構造政策型の施策と呼ぶことができる。経営所得安定対策は納税者としての国民の負担によって支えられる施策である。これによって農業経営の成長が促される。その成果がやがては消費者の利益として国民全体に行き渡る。つまり、消費者利益と農業経営支援のあいだに、よい循環を生み出すことが大切なのである。さらに加えて、こうしたよい循環の構図が、可能なかぎり具体的なデータでもって、わかりやすく国民に提示されることが重要である¹³⁾。

さて3番目には、一見距離のある切り口のようにみえるかもしれないが、広い視野に立った農村政策の創出という観点をあげたい。第1と第2の観点からの要請に忠実であるならば、農業所得の形成に直結する狭義の農業政策は、できるだけターゲットを絞り込んで講じることが望ましい。けれども、施策の対象となる生産者と、対象外となった生産者のあいだに亀裂が走るようでは、とくに土地利用型農業の場合、当の施策の対象となった生産者自身が困惑しかねない。借地や作業受託を通じた経営の規模拡大にマイナスに働くことも考えられる。この問題については、まずは無用の混乱と不幸な軋轢の発生を回避するための配慮が大切である。例えば、オール・オア・ナッシングで施策対象の線引きを行うのではなく、必要度に依じて財政による負担割合を累進的に高めるといった手法も考えられるであろうし、行政が一方的に選別するのではなく、簿記記帳や経営内容の開示といった要件を設けることで、生産者自身による制度選択のメカニズムを働かせる工夫もあってよい。そもそも、今日の農業経営には、顧客との長期契約の締結など、個別的なリスク軽減策もあるのだから、経営所得安定対策への加入自体を生産者に開かれたオプションとすることが望ましい。

しかしながら、より根本的に必要なことは、混住化が進み、メンバーが著しくヘテロ化した現代の農村の実態を直視し、異なるタイプのメンバーそれぞれにマッチした施策を配置するという発想である。また、こうした発想が真に農村に理解される状況を作り出すことである。まさにこの意味で、新しい時代にふさわしい農村政策の創出が待たれるのである。子供の教育、生涯教育、高齢者福祉、住み良い住環境、農村版クラインガルテン等々、農村政策としてのサービスの提供には、さまざまなメニューが考えられるはずである。例えばクラインガルテンのような場合、受益者は専門的な生産者ではなく、むしろ本格的な農業からは離れた住民であろう。あるいは、安定兼業農家にとって切実な問題は、地域に安定した雇用機会が維持され続けることに違いない。むしろ、雇用の安定をはかる仕事は農政の守備範囲を超えている。いずれにせよ、ヘテロ化した農村のメンバーにはそれぞれが必要としている施策がある。この点の機微をよくつかんで、ターゲットを絞った狭義の農業政策、それを包み込む農村政策、さらには農村政策以外の政策分野にも及ぶ総合的なパッケージを描き出し、農村のすべてのメンバーに提示することが急務である。

4. 直接支払型政策の模索

農政上の概念としての直接支払は、農産物の価格に含まれることなく、特定の政策目的に即して生産者

13) 第2の観点に関連して、農業の川下産業である食品産業や外食産業も経営所得安定対策に対して強い関心を寄せることであろう。また、その関心のありようは、経営所得安定対策を国内農業の振興につなげるうえで重要な意味を持つ。とくに経営所得安定対策とともに価格の低下がある程度容認されるとすれば、それは農産物のユーザーとしての食品産業や外食産業にとって悪いことではない。最終的に消費者に帰っていた農産物価格の負担が、財政によって部分的に肩代わりされることになるからである。

に直接支払われる助成金を意味する。こうした政策手法については、EUの共通農業政策（CAP）のなかにはさまざまな例を見出すことができる。ただ、それらを大きく括って分類するならば、第1に農産物価格の引き下げの補償措置としての直接支払があり、第2に農業のプラスの外部効果を維持促進し、マイナスの外部効果を抑制するための直接支払がある。EUでは第1のタイプが、1992年のCAP改革によってウェイトを急速に高めている。すなわち、93年からの穀物支持価格カットの代償として、価格引き下げに見合う単価の直接支払制度が導入されたのである。ただし、この制度によって支払われる面積あたり助成単価は過去の地域の平均収量によって決められており、その年の収穫量にダイレクトに結びつくことはない¹⁴⁾。このことによって、農産物自体の価格とは切り離された直接支払としての性格が保持されているのである。

第2のタイプのうち外部経済を維持促進するための支払の代表格が、1975年にEU全体の政策となった条件不利地域農業に対する直接支払である。人口を維持し、農村空間を保全するためには農業が必要であるとの理念に基づいて、条件不利地域の個々の農場に対して、ハンディキャップを埋める助成が行われている。一方、外部不経済を抑制することを目的とした支払には、さまざまな環境支払がある。例えば、環境保全型の農業経営に転換することと引き替えに、収益の減少を補填するイギリスの環境保全地域制度（ESA）や、草地保全を条件に面積ベースの助成を行うドイツの環境保全助成プログラム（KULAP）などである¹⁵⁾。加えて注目しておきたいのは、環境保全とは別の目的から行われる直接支払についても、その受給資格として環境保全条件の遵守を義務付けるといった考えかたである。しばしばクロス・コンプライアンスと呼ばれるこのアイデアは、例えば支持価格引き下げに伴う肉牛助成金の支給対象を、一定の飼養密度以下の家畜に限定するといった手法として具体化されている。

さて、改革下の日本の農政は、こうしたタイプの直接支払を新しい政策手法として模索している。とくに条件不利地域農業に対する助成措置は、本稿冒頭でも触れたとおり、すでに2000年度から実施に移されている。中山間地域に対する直接支払制度である。また、この制度のように注目されているわけではないけれども、1999年度には酪農経営の自給飼料生産を促すための直接支払制度もスタートしている（土地利用型酪農推進事業）。これは、自給飼料生産を拡大することによって、堆肥を土地に適切に還元する循環型の酪農を目指す点で、一種の環境支払とみることができる。以下では、このふたつの施策を取り上げて、直接支払型政策の特徴と課題について検討を加えることにしたい。

中山間地域農業に対する直接支払は、理念の面ではEUに学びながら、手法の面では集落型の水田農業の特質に根ざした施策として編み出された。手法についてEUと対比するならば、つぎの3つの特徴を指摘できる。ひとつは耕作放棄を防止することを、施策の直接の目的に据えた点である。この要素は、EUの政策が5年間の農業の継続を義務付けていることに対応する。ただし、耕作放棄の防止義務は、農業の継続に比べていくぶん強い要請であると言ってよいであろう。いずれにせよ、指定された地域に立地している農業だからといって、自動的に助成の対象となるわけではない。第2に、施策の目的が耕作放棄の防止として明確化されたのであるが、その目的を達成するための行動は、原則として集落単位で組織されることを想定している。個々の農家の行動に助成するEUの手法とは対照的である。そして、この点に関するキーワードをあげるとすれば、それは集落協定である。すなわち、直接支払を受けるためには、耕作放

14) 92年のCAP改革では、牛肉に関しても支持価格の引き下げが行われ、その補償措置が講じられている。CAP改革については、生源寺眞一『現代農業政策の経済分析』東京大学出版会、1998年の第10章と第11章を参照されたい。

15) EUの条件不利地域政策や環境政策を論じた文献は少なくない。前者については総合研究開発機構『イギリスの条件不利地域政策とわが国中山間地域問題に関する研究』、1996年、後者については嘉田良平『世界各国の環境保全型農業』農山漁村文化協会、1998年とA.ハイセフナーほか（四方康行ほか訳）『ドイツにおける農業と環境』農山漁村文化協会、1996年をあげておく。

棄の防止に関する集落協定をまとめる必要がある。集落協定には集落構成員の役割分担や、役割分担を前提とした助成金の配分方法を盛り込むこととされた。そして、こうした集落としての行動を想定したことも関連して、第3の特徴として、零細規模の農家を助成配分の対象から除いていない点をあげておく必要がある。EUでは小規模生産者を受給者から除外しているのである。

集落をベースとする制度としてスタートした点については、さらにふたつの要素を強調しておきたい。ひとつはすでに触れた農業そのものの特質である。集落型の水田農業は、圃場間にプラス・マイナス両面の影響関係が作用し、なおかつ圃場が水利施設によって連結されていることから、相互に依存し、支え合うネットワーク型の生産活動として形成されている。こうした構造的な特質のもとでは、部分的な耕作放棄は、それがたとえ零細な農家の水田であったとしても、周辺圃場の生産条件の劣化を招く。集落を単位として農地の面的保全を目指すことは、いま述べた意味での生産面での外部性に照らして合理性を有しているのである。むしろ、ヨーロッパ農業には見出すことのできない合理性である。

強調しておきたいもうひとつの要素は、この施策が集落の自治機能に大きく依存する制度としてデザインされている点である。これを象徴するのが集落協定の締結を要件としていることである。集落の話し合いによって協定の締結に至ることが直接支払の受給資格のポイントであるから、制度への参加自体が集落の自治によって決まる仕組みであると言ってよい。現に、傾斜度や連担面積といった外形的な基準については受給資格を満たしながら、直接支払の対象となっていない農地は2001年1月の時点で37%に及んでいる¹⁶⁾。加えて、協定の中身の詳細も基本的には集落の決定に委ねられているのである。

ところで、集落協定の締結に要するコストは、経済学のタームを用いるならば、施策の実行に関わる一種の取引費用にほかならない。つまり、この施策は集落に対して少なからぬ取引費用の負担を求めるタイプの仕組みなのである。もっとも、この点を否定的に評価すべきではなかろう。なぜならば、中山間地域の集落の自治機能を励起することは、活性化した自治機能が耕作放棄の防止にもプラスに働くという意味で、直接支払制度のねらいそのものだと言ってよいからである。しかも、いったん活性化された集落の自治はいわばストックであって、適切なメンテナンスのもとにおかれるならば、その後も長く機能を発揮し続けることであろう。

とは言え、自治機能に強く依存する施策は、これまでの施策にはなかった難しさを伴うことにもなる。集落協定の内容は、耕作放棄を防止し農業の多面的機能を増進するという政策目的に照らして、はたして妥当なものであろうか。同じ助成金を、もっと効果的に使う方法を考えることはできないであろうか。納税者の負担において実施される施策である以上、こうした問いかけを避けて通ることはできない。また、こうした問題意識が農村のグラスルーツにおいても十分に自覚されている必要がある。一方において、集落の自治機能の励起という命題があり、他方において、国や地方公共団体の限られた財源の適切な使用という命題がある。このふたつの命題を、地域の特性を踏まえながら、しかも高いレベルでバランスさせることが求められている。

さてここで、もうひとつの直接支払制度である土地利用型酪農推進事業を取り上げることにしよう。先ほども指摘したように、この施策は畜産をめぐる環境政策の一環としての性格を有している。もっとも最近では、農業の環境に対する負荷を軽減・除去するために、さまざまな施策が導入されている。畜産の分野でも1999年に、糞尿の不適切な処理を5年間で根絶することを目指した「家畜排せつ物の管理の適正化

16) 小田切徳美「直接支払制度の特徴と集落協定の実態」小田切徳美編『直接支払制度をどう活かすか』（『自然と人間を結ぶ』第14号）、農山漁村文化協会、2001年による。なお、農林水産省農村振興局の速報値を用いると、同じ基準による2001年1月現在の非参加率は30%となる。

及び利用の促進に関する法律」が制定されている。そんななかで土地利用型酪農推進事業に注目するのは、この施策が規制的な手法ではなく、経済的な手法としての特徴を備えていることによる。また、その意味において、日本の農政の手法における新しいチャレンジのひとつに数えることができるからである。

具体的には、経産牛1頭当たりの飼料作面積を個々の経営ごとに算出し、この値の大きさに応じて異なる単価の助成金を、経産牛を対象として支給する施策である¹⁷⁾。もちろん、1頭当たりの飼料作面積の大きな酪農経営ほど助成金の単価は高くなる。市場メカニズムのもとでは酪農の過度の土地離れが進むところを、補助金のインセンティブを与えることでこれを抑制し、自給飼料生産の拡大を促そうというわけである。むしろ環境政策の一般論としてであれば、課税によるディスインセンティブの付与という方法も考えられるが、先進国の農業環境政策の大半は補助金を採用している。補助金による環境政策は、WTO協定においても削減の対象としない「緑の政策」として容認された。

課税や補助金によって汚染量を最適な水準に抑制するというアイデアは、創案者である経済学者の名をとって、ピグー税（補助金）の名称で知られている。もっとも、どの国においても、また、どの時代においても、厳密な意味でのピグー税（補助金）が適用されたケースはないと言ってよい。ピグー税（補助金）を実施するためには、生産量と汚染の関係が金額単位で正確に把握されている必要があり、また、汚染源たる企業が税（補助金）に対してどのように反応するかについても、同様な情報が得られていなければならないからである。これは現実の世界では不可能である。

実際にとられているのは、削減（増進）のターゲットとなる量を定めておき、税（補助金）の水準を調節しながら目標の達成をはかるアプローチである。いわば試行錯誤による接近であり、やはりアイデアを提起したふたりの経済学者の名をとって、ボウモル＝オーツ税（補助金）と呼ばれている¹⁸⁾。もっとも、土地利用型酪農推進事業はこれらの経済理論を意識して練り上げられたわけではない。もちろんピグー補助金ではないし、ターゲットとしての自給飼料生産の拡大目標が明示されているわけでもない。したがって、ボウモル＝オーツ補助金であるとも言いがたい。

しかしながら、ボウモル＝オーツ税のアイデアは、ここで吟味している土地利用型酪農推進事業に対しても重要な示唆を与えてくれる。その示唆とは、一定の基準で支給された補助金が、酪農経営からどの程度のレスポンスを引き出しているかについて、事後的に評価を加えておくことの重要性にほかならない。こうした地道な作業があればこそ、施策の効果も的確に評価できるのであり、代替的な施策との比較の面で有用な情報も得られるのである。当然のことながら、評価の結果を参照しながら、助成のありかたについて見直しをはかっていくことが意識されなければならない。暗中模索の状態は、いわば実験的な施策としてスタートする時点において、ある程度はやむを得ない。けれども、いったん施策がスタートするならば、暗中模索から脱出する道をみずから切り開くことも可能なのである。新しいタイプの施策の導入は、同時にその施策の効果をめぐる評価のはじまりでもある。

5. 市場の失敗・政府の失敗

市場原理一本槍でよしとするのであれば、少なくとも産業政策としての農政の登場する余地はない。裏

17) 2002年度の北海道の場合、1頭当たり面積100a以上で1頭当たり17,500円、以下、50a以上15,500円、30a以上13,500円、30a未満7,500円に設定されている。

18) ボウモル＝オーツ税に関しても、実践例はそれほど多いわけではない。植田和弘・岡敏弘・新澤秀則『環境政策の経済学』日本評論社、1997年を参照されたい。

返せば、農政のレゾンデートルは広い意味での市場の失敗にあると言ってよい。この点の認識から農業政策の組立てがはじまる。そして政策論は、農政の組立てから実行の段階に至るプロセスを綿密にウォッチしなければならない。市場の失敗を指摘し、その補正を農政に委ねて終わるだけの政策論であるならば、それは無責任のそしりを免れない。乱暴な市場原理一本槍の言説と五十歩百歩と言えなくもない。なぜならば、補正を委ねられた政府もしばしば失敗を犯す存在だからである。委ねた以上は、その行方を最後まで見届ける必要がある。

本稿では、新しい農政の展開のなかから3つのジャンルを取り上げて、その特徴と課題について論じた。内容を繰り返す必要はないであろう。そこで、いま述べた政府の失敗という観点から、改革下の農政の課題を振り返ってみると、つぎの3点が大切であるように思われる。ごく限定された視点からではあるが、農政に関して注意を要する失敗のタイプロジーを示すことで、小論のむすびに代えることにしたい。

第1は、施策のターゲットの把握に関する失敗である。直接支払型政策の特徴のひとつは、価格支持型農政とは異なって、ターゲットを特定することが可能な点にある。この利点を活かさないことはない。経営所得安定対策も、個々の経営に即して助成が仕組まれる点では、直接支払型の政策と共通する面を持つ。この施策の設計についても、対象の絞り込みが重要な論点となっていることは、すでに紹介したとおりである。言うまでもないことであるが、施策の対象の選択基準は透明性のあるプロセスによって策定されなければならない。個々の対象の選択は、そのように設けられた明瞭な基準のもとで、これまた透明なプロセスのもとで行われなければならない。

第2は、行政コストを資源の投入と意識しないことからくる失敗である。一般に、政策の採否をめぐる判断の基礎には、費用対効果の見通しが加味される必要がある。ところが、このうちの費用に関して、中央政府や地方公共団体の負担している行政コストが十分に意識されていない面があるのではなかろうか¹⁹⁾。第1のタイプの失敗が効果の確保をめぐるものであるとすれば、この第2のタイプの失敗は費用のカウントをめぐる失敗である。もちろん、この論点はおよそ政府の活動であるかぎり、広く一般論として成立する。それをあえてここで特記しているのは、直接支払型の政策が相対的に多くの行政費用を必要とする政策だからである。支出の対象が個々の生産者や集落といった小規模な主体であることは、行政費用に規模の経済性が働きにくいことを意味している。しかも、施策の対象を選択するプロセスや、助成措置の適正な運用を確保するためのモニタリングも、行政費用の上昇に結びつく。行政費用を考慮してもなお実施に値する施策であるかどうか。あるいは、行政費用そのものを節約する工夫がないものかどうか。新しい農政手法の展開は、こういった問いの重みが次第に増していくことを意味している。

第3は、異なる施策の相互の関係が視野に入らないことからくる失敗である。第2節で取り上げた価格形成と助成体系の例は、品質の向上をはかるうえで、一方の施策はアクセルとして機能しながら、他方の施策がブレーキをかけている事例であった。もちろん、ブレーキをかけている側にも悪意はないであろう。すでに論じたように、問題はいわゆる縦割り行政のなかで政策形成が行われてきた点にある。また、その結果として作りだされた施策の体系を総合的にレビューするシステムを欠いていたことにもよる。取り上げた例は、アクセルとブレーキにたとえることができるものであった。けれども、さまざまな新しい施策の導入が見込まれる今後に関しては、むしろ助成措置の重複の排除という観点からの点検も必要になるように思われる。そう遠くない時期に、助成措置の生産者単位の名寄せという発想が求められることになるかもしれない。

19) 中山間地域に対する直接支払制度について指摘したように、施策の直接の受益者である生産者が負担する取引費用を考慮すべきケースも存在するはずである。