

論 説

国民合意に基づく直接支払制度設計のための論点整理¹

飯 國 芳 明

1. はじめに

わが国で初めて導入された直接支払制度は、中山間地域等直接支払制度である。2000年度に導入されたこの制度に引き続き、2007年度には麦大豆(等)直接支払制度²、及び、「環境にやさしい営農活動への支援」³(以下、農地水環境支払制度とする)が導入された。これによって、直接支払の世界標準ともいえる条件不利地型、所得補填型、環境保全助成型の3つのタイプの支払が整備されたことになる。また、民主党政権の下では直接支払制度をさらに拡充させ、2010年度には新たな直接支払だけでも5,000億円以上の規模の支払が計画されている。日本の農政は着実に直接支払の比率を高めつつある。

直接支払制度の拡充は、農政の転換を意味する。すなわち、価格支持から直接支払への転換である。従来農政では価格支持政策に軸足を置き、関税や輸入数量制限といった国境措置や国内市場への介入による価格支持によって国内農業を保護してきた。しかし、今後は、これに代わって、政府から農業経営者への直接的な所得移転である直接支払が主たる政策手段となる。

高知論叢(社会科学)第98号 2010年7月

¹ 本稿は2010年3月28日(日)に京都大学で開催された日本農業経済学会第20回大会のミニシンポジウム「直接支払をいかに設計すべきか? - 国民合意の視点から -」の座長解題を加筆修正したものである。

² 水田畑作経営所得安定対策における制度。

³ 農地水環境保全向上対策における「環境にやさしい営農活動への支援」を指す。同制度にある「農地・水・農村環境を守り育む共同活動への支援」は、対象が非農家を含むこと、及び、地域における裁量権が大きいことから、直接支払というよりは地域政策に分類するのが適当と考えられる。

農政の転換は、国際規律に対する適応の結果である。WTO交渉では、国境措置の削減だけでなく、農業保護の手段を市場歪曲性の少ないものに限定することが求められている。これまで先進国などで取られてきた政策は、食料の輸出入の両面において世界市場を歪めてきた。すなわち、食糧を輸出する先進国は国内の農産物価格の引き上げを通じて過剰な生産を生み出し、しばしば輸出補助金をつけて輸出したため世界市場の価格を不当に低下させてきた。他方、輸入国は高い関税や輸入数量制限によって国内農業を保護した結果、途上国の輸出の機会を奪ってきた。こうした市場の歪みを除去する方法として国境措置の削減と生産を刺激しないタイプの直接支払の導入が国際的に進められたのである。

日本においても、WTOルールに基づいた行動が取られてきた。しかし、直接支払制度の導入について国民合意が得られているかといえば甚だ疑問である。消費者や納税者側からみると、直接支払制度は存在そのものがほとんど認知されておらず、仮に存在を認知していても、その内容の理解は進んでいないのが現状である⁴。

直接支払制度が納税者の負担による制度であることを勘案するとき、制度の理解や導入に関する合意形成が進んでいない状況は好ましくない。また、日本の財政状況が逼迫している現状では、制度の存続が危ぶまれることにもなりかねない。

そこで、本稿では国民合意に基づく直接支払制度を実現するための論点整理を行うことを課題とした。

以下では、直接支払制度の原型ともいえる欧州と日本の直接支払制度を比較しながら、直接支払の負担と支払という二つの側面から、国民合意のための論点を整理する。なお、本稿の分析対象は2009年度までの直接支払制度に限定した。2010年度から導入される戸別所得補償制度については、評価の段階にないため、今回の対象としない。

⁴ この点については、榊田みどり「直接支払制度に対する消費者の認知と評価」日本農業経済学会第20回大会のミニシンポジウム「直接支払をいかに設計すべきか？－国民合意の視点から－」を参照。

2. 欧州における合意形成の基本課題

直接支払制度は、欧州において価格支持制度に代替する制度として先駆的に導入されてきた。価格支持による農業保護と比較すると、この直接支払は負担のあり方において大きく異なる性格を有している。すなわち、価格支持制度では、農業保護の負担は農産物価格の引き上げを通じて消費者が負担するのに対し、直接支払制度では政府が税金を農家に直接移転するため納税者負担となる。EUやスイスでは1992年に直接支払制度を本格的に導入すると同時に国境措置や輸出補助といった価格支持水準の削減に着手し、消費者負担の削減と財政負担の増加は一对のものとして実施されてきた。図1, 2はEU及びスイスにおける農産物価格の推移、図3, 4は農業予算に占める直接支払総額の変化をそれぞれみたものである。図1, 2からは、1992年の農政改革以降の価格低下を、また、図3, 4からは直接支払総額の増加傾向を明瞭に読み取ることができる。

価格支持から直接支払への転換は、経済学的な観点から合理的な解釈が可能である。

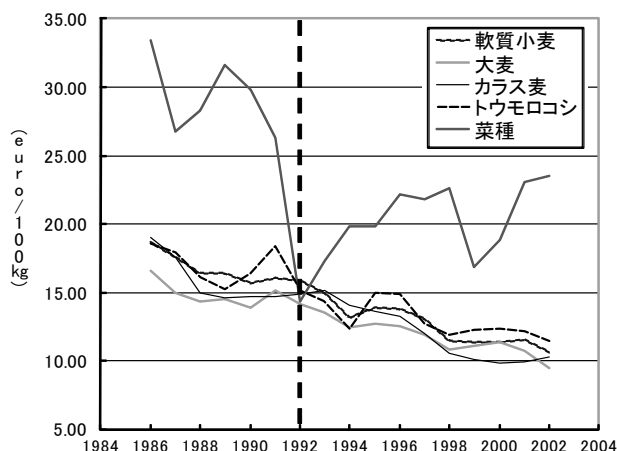


図1 農家販売価格の推移（フランス）

注) eurostat より作成

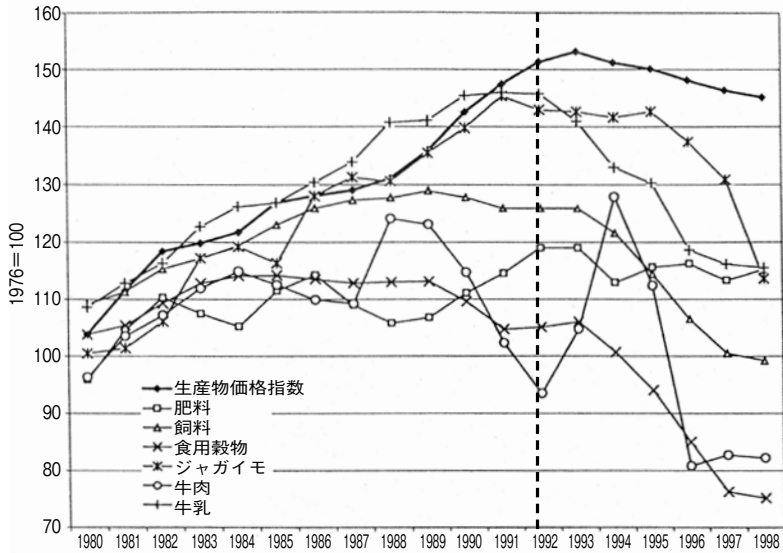


図2 農家販売価格の推移 (スイス)

注) Sibyl Anwander Phan-huy (2000), Ökologisierung der Agrarpolitik in der Schweiz : Historische Entwicklung und erste Beurteilung. より作成

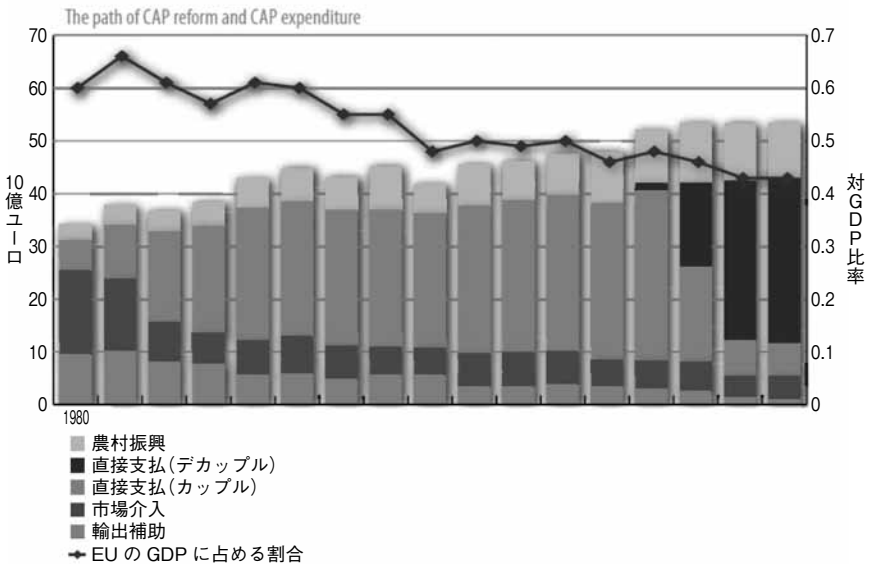


図3 共通農業予算の推移 (EU)

注) EU Budget 2008 financial report

http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_08_en.pdf

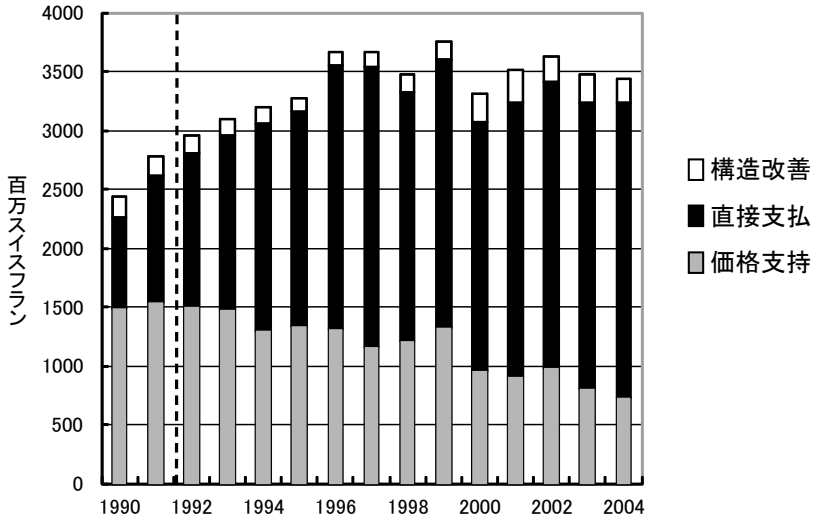


図4 スイスにおける連邦農業予算の推移

注) Robert Joerin et al., Market liberalization and the role of direct payments in Swtzerland, Proceedings of the 56th annual meeting of the Association of Regional Agriculture and Forestry Economic, pp. 55, 2006. より作成。

以下ではコメの市場を用いてこのことを説明しよう。図5は、コメの国内市場を事例に直接支払制度の導入による余剰の変化を整理したものである。図の D_d はコメの国内需要曲線、 S_d は国内供給曲線を示す。海外から輸入がないとき、市場は e_d で均衡し、そのときの価格は p_d 、数量は Q_d となる。

市場を開放し、コメの輸入を始めると海外のコメの供給曲線と国内のそれを合成した供給曲線を描ける。これが S_{d+w} である。海外のコメが安く供給できることから、合成供給曲線は右下にシフトダウンする。均衡点は e_{d+w} 、そのときの価格と数量はそれぞれ p_{d+w} 、 Q_{d+w} となる。輸入前後の消費者余剰を比較すると、図中のドットで示した部分 ($p_d \cdot e_d - e_{d+w} \cdot p_{d+w}$) だけ、増加している。他方、国内の生産者余剰は縦線で示した部分が減少している。安いコメの輸入を前提にすれば、消費者余剰の増加分は生産者余剰の減少分を補ってなお余る。すなわち、国境措置によって価格を p_{d+w} から p_d に引き上げるより、国境措置を削減して、消費者余剰を増やし、その一部を税金として徴収し生産者の損失を賄う方が社会全体として有利であることを示している。実際、このやり方で所得の

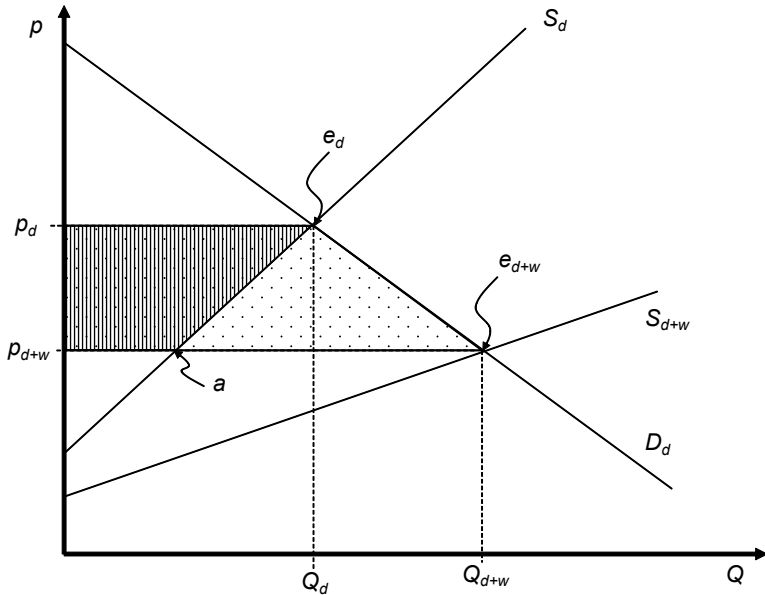


図5 直接支払の余剰分析と財源
出所) 筆者作成

再分配を行うと、三角形 $(e_d - e_{d+w} - a)$ だけの新たな余剰が生まれることになる。

日本では、すでにコメの市場開放は行われているため、図5に相当する変化は700%にも及ぶ1次関税の引き下げによって引き起こされる市場の変化であると考えられることができるが、いずれにせよ、国境措置の大幅な削減と直接支払の組み合わせによって社会的な余剰を増加することが可能となる。⁵

この図では、水田稲作から発生するといわれる外部経済などについては考慮されていない。したがって、厳密に言えば、外部経済を保全するための費用が新たな余剰 $(e_d - e_{d+w} - a)$ を下回れば、直接支払への転換は正の余剰を社会にもたらすことになる。一連の過程は、国境措置の削減などにより農産物価格の水準を引き下げて、消費者余剰を拡大し、消費者余剰の増分の一部を直接支払

⁵ ただし、鈴木宣弘が指摘するように小国の仮定が崩れ、輸入によって世界穀物市場が上昇するようになると、輸入関税を含めた社会余剰は自由化によって減少する可能性は残る。

として生産者余剰の逸失分と外部経済の保全の補填に回すという仕組みとして解釈できる。

以上のように、消費者から納税者へ負担の転換は経済学的な合理性を有している。

とはいえ、社会全体としては合理的であっても、納税者側にとっては財政負担の増額を避けられない。その意味では、歓迎すべきことではなく、この転換に関する納税者の合意をいかに実現するかが課題となる。これが直接支払に関わる合意の第1の基本課題となる。

基本課題の第2は支払のあり方に関する合意である。価格支持制度と比較すると、直接支払制度は政策手段が多様である。価格支持政策制度ではもっぱら国境措置や市場介入によって農産物価格を引き上げ、農業経営の維持を図ってきた。そこでは、消費者からの所得移転は生産物当たりでみるかぎり一様である。これに対し、直接支払制度の下では支払対象を経営規模、形態さらには生産方法(農法)などによって限定し、支払額の水準も対象ごとに細かく変えることができる。生産物当たりの所得移転を変えうるだけでなく、資格要件(eligibility)や農家の行動制約(conditionality)などによるTargeting⁶が可能となる⁷。こうしたTargeting手法の多様性は制度設計に柔軟性を与える一方で、支払対象や支払額をめぐる利害対立を先鋭化させる。加えて、制度を複雑化し、納税者のみならず農業経営者にとっても分かりにくい制度を作り出す傾向がある。これらの利害対立や複雑性を克服していかに合意を形成するかが第2の基本的課題である。

合意形成の難易度はさまざまな要因に規定される。例えば財政負担への転換に関する合意形成については、負担を転換する前の政策のあり方がその難易度を規定する。転換時に削減対象となる補助金がどれだけ存在するかによって、新しい制度を支える財政の負担額が決まるからである。欧州の事例で言えば、

⁶ Targetingとは、改革志向の政策で核となる概念である。所得や農業といったターゲット変数に影響を与える手段のデザインが必要となる。OECD (1994), Agricultural Policy Reform: New Approaches the Role of Direct Income Payment, p. 10

⁷ 環境支払やクロス・コンプライアンスがそうした典型である。

EUの場合には、輸出補助金と価格支持のための財政投入が巨額であったため、直接支払への転換時にはこれらが削減されて直接支払の財源の多くを賄ってきた。実際、図3でみるように地域政策関連の費用を除くと、1992年から2000年当初までのEU共通農業予算は10%程度の増加に留まっており、納税者の負担は急増しているわけではない。これに対し、スイスではチーズに若干の輸出補助金が支払われていたもの⁸、EUと比較すると農産物の内外価格差が大きく、輸出規模は小さいものに留まっていた。したがって、直接支払は新たな財源を必要としたのである。

食料純輸入国である日本では農業保護（主として土地利用型作物）をもっぱら国境措置や生産制限という手法に頼ってきた。このため、転換後に削減対象となる予算の規模は小さく、負担者を納税者へと転換するとき、新たな財源の確保が不可避となる。その意味で、転換のための合意形成はスイス並みの困難に直面することになるだろう。

また、農業と環境の関係も合意形成に少なからぬ影響を及ぼす。欧州では直接支払制度の導入時点において、過剰な農業生産が地下水汚染や景観の破壊などの形で環境に負の影響を与えているという認識が共有されてきた。デカップル型の直接支払は増産の刺激を抑制し、生産水準を低下させる働きを持つ。したがって、直接支払への転換は環境保全的農業を実現するものとして期待され、納税者負担への転換を促進するものとなった。

やや単純化して言えば、EUの場合、直接支払への転換によって農産物の価格は低下するばかりでなく、輸出補助金も削減できる。したがって、農家への直接支払のための財政負担も軽微であり、劣化しつつある環境も保全できるというシナリオが直接支払の導入を支えたといえる。第2の課題である支払の制度設計においても、欧州では環境保全を色濃く反映させる形で合意形成が進められた。この結果、納税者にとっての利点が明確に提示されていたと考えられる。スイスの場合、財政負担が急増するだけに環境保全型農業への転換をEU以上の速度で展開し、国民合意にこぎつけている。

⁸ 1992年の農業白書 (Siebter Landwirtschaftsbericht) によれば、乳製品への輸出補助金は連邦の総農業予算の0.2%程度を占めるに過ぎない。

3. 日本における国民合意の基本課題

直接支払制度の後発国である日本においてもこうした合意形成が果たして可能であるかどうかは、大きな問題である。少なくとも、これまでの日本における直接支払制度の導入をみるかぎり、欧州の経験をそのまま適用するのは容易ではないようにみえる。日本固有の社会や環境への認識、さらには、財政状況などが欧州とは著しく異なるからである。そこで、以下では、こうした日本固有の特質を負担、支払の両面に分けて整理し、日本における合意形成の方途を探る議論の出発点としたい。

(1) 負担をめぐる合意形成の日本の特質

直接支払は、すでに述べたように政府から農家への直接的な所得移転である。その意味で欧州の支払も日本のそれも直接支払であることには違いはない。しかし、負担のあり方からみると、両者には少なからぬ差異がある。すでにみたように、欧州の直接支払制度では、価格支持の削減と直接支払の増額が一對として実施されてきた。これに対し、日本の現行制度ではこの対応関係はみられない。むしろ、従来の価格支持制度をWTOの国際規律に準じて組み替えたという性格が強く、所得補償型の麦大豆(等)直接支払において国境措置や価格支持の削減は明示されていない。また、麦大豆(等)直接支払の大半は補助金を組み替えて導入された制度であり、負担者の転換ではなく、補助金の使途の転換といった方が適切である⁹。欧日間のこうした相違にもかかわらず、いずれも直接支払と呼ばれているため、直接支払の議論はしばしば混乱してきた。この種の混乱を避けるには、直接支払を国際規律¹⁰に適合したものとその負担の

⁹ 麦大豆(等)直接支払を含む水田畑作経営所得安定対策は、来るべきWTOの決着に際してコメを直接支払の対象に含め、関税引き下げの対応策とする準備があったとも推察できるものの、こうした情報は少なくとも納税者には明示的に流されていない。また、大豆については一般財政から支出されていることをもって財政負担型の制度になっているとする意見もある。しかし、ここでは価格支持水準の削減を伴うかどうかの問題であり、上記のような負担の転換はなされなかったとすべきであろう。

¹⁰ ここでいう国際規律とはWTOルールの上でいう緑の政策の要件をさす。

あり方を転換したかどうかの2つの点で分類する方法がある。すなわち、直接支払制度をデカップルの要件や、条件不利地域や環境保全といった「緑の政策の要件」を満たすかどうかでまず括り、いまひとつの括りを直接支払が価格支持の削減を伴っているかどうか、つまり、負担者の転換を伴っているかどうかでみるのである(図6参照)。

1992年に実施された欧州の改革では、負担の転換がまず図られ、その後、国際規律への適合性が一気に引き上げられた¹¹。図6でいえば、92年の改革時に点aにあった直接支払制度は2000年以降、点bに向けて移動を開始したのである。他方、日本の現行制度は価格支持を伴うものではない。既存の予算を組み替えて、国際規律に適合した制度を目指したものと捉えるのが妥当である。したがって、図6では点cの位置に向けた制度改革の途上にある¹²。

負担をめぐる議論からみると、今後の日本の制度でも欧州のような負担の転換を進めるかどうか論点となる。すなわち、今後直接支払を点cの位置に留めつつ拡大するのか、あるいは、点bの領域に移動させながら増額するのが問題となる。

WTO交渉の進展などによって、コメや乳製品の国境措置の削減が進めば、直接支払の一層の拡充によってこれに対応する可能性は高い。このとき、負担は必然的に納税者へと転嫁される。

日本と同じ食料純輸入国であるスイスの場合、「買い出しツアー」と呼ばれる国境を越えた購買経験が価格支持から直接支払への転換の足がかりになった。週末になると国境を越えて「買い出しツアー」にでかけた国民はそこで農産物の内外価格差(負担額)を実感し、この感覚が1992年の直接支払制度の本格的な導入を進める原動力になったのである。これに対し、日本の場合、国境が海で隔てられているだけに食品の買い出しツアーは皆無に近い。また、輸入米も食用米市場から隔離され、消費者にみえにくい形で流通してきた。したがって、日

¹¹ EUでは2003年に行われたアジェンダ2000の見直しにより直接支払のデカップリングが推進された。また、スイスではこれに先行して1999年に「エコ営農証明」を導入して全ての直接支払を緑の政策とした。

¹² なお、新政権が提唱する戸別所得保障制度は価格支持の削減を明示してばかりか、デカップル要件を満足していない。したがって、点cの位置を目指すものにすらなっていない。

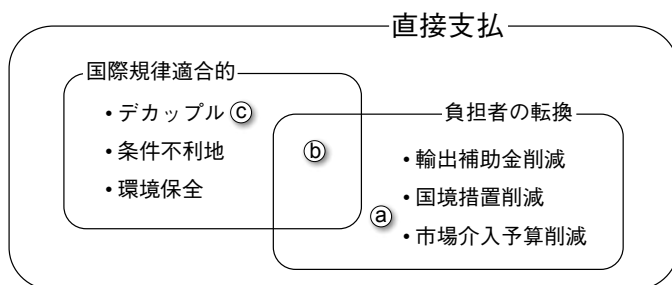


図6 直接支払制度の分類

本の消費者は、例えば海外のコメの品質や価格に関する実感に乏しく、消費者側から負担のあり方を変えてでも価格を引き下げようとする動機づけは弱い。また、多額の負債に悩む日本の財政にとって新たな税制負担を求める改革を納税者が容易に受容するとは考えられない。これらの点は負担のあり方を転換する際にして重要な論点となろう。

(2) 支払をめぐる合意形成の日本の特質

すでに述べたように直接支払はTargetingの手法が多様であるため、さまざまな要件のもとで支払を実施できる。このため、EUでは地域に応じた多様な制度設計が展開している。日本においても2000年以来独自の直接支払制度が創設されてきた。日本の制度はとりわけ個性的であり、欧州や韓国などの制度には類例をみない設計が随所に見出される。その特徴は以下の3つに大別できる。

第1は、経営規模の拡大を促進する手法を直接支払制度に取り込んでいる点である。麦大豆(等)直接支払制度では、個別農家や集落営農の受給要件をそれぞれ4ha、20ha以上の経営耕地規模とし、平均的な規模を上回る閾値を設定している。裾切りの制度とも呼ばれるこの仕組みは、海外に類例をみない。図7は、スイスや韓国の主要な直接支払制度と麦大豆(等)直接支払(個別農家)を比較したものである。農家の経営規模との関係でいえば、スイスの支払は逓減的であり、韓国は一定である¹³。また、J, K, CHはそれぞれ日本、韓国、スイスの

¹³ EUの制度もスイスと同様であり、逓減的な支払体系となっている。

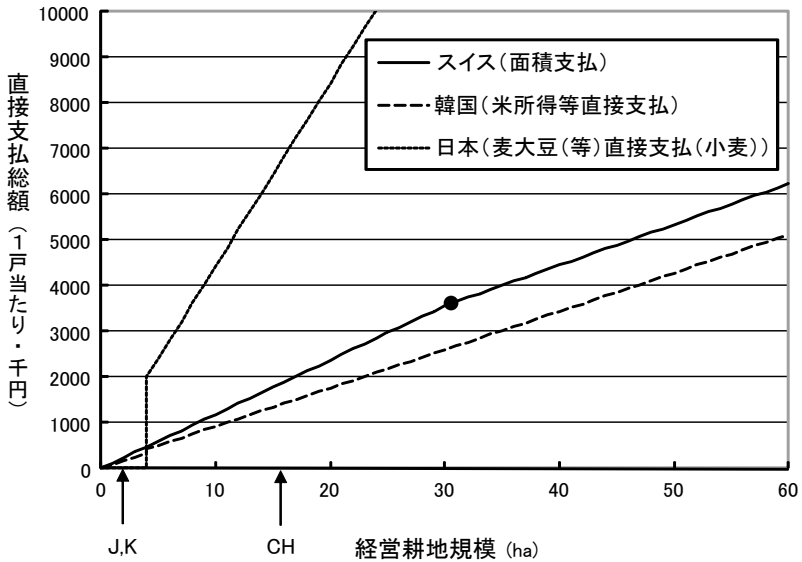


図7 直接支払制度の国際比較

注) 筆者作成。Bundesamt für Landwirtschaft, Direktzahlungen 2007 an die Landwirtschaft im Überblick, 2006. 李栄萬「韓国における農業直接支払制度の現状と改善方向」韓国農業経済学会『2005年 夏季大会報告論集』, 2005, pp. 183-201, 農水省「経営所得対策等実施要綱」, 2006. を基に作成。レートは2007年10月4日現在の水準, すなわち, 1 スイス・フラン=99円, 1 ウォン=0.12円, 1 ユーロ=165円を用いて作図している。矢印は各国の平均規模を示す。CHはスイス, Kは韓国, Jは日本を示す記号である。また, ●印は面積支払(スイス)の屈折点を示している。

平均経営耕地規模を示すものであり, 平均規模を上回る規模を優遇する日本の制度の特異性が伺える。

経営規模拡大の仕組みを組み込んだ直接支払制度には, このほかに中山間地域等直接支払がある。第2期の中山間地域等直接支払制度では「自律的かつ継続的な農業生産活動等の体制整備に向けた前向きな取組」が強調され, 直接支払を従来どおり受けるためには, 経営規模の拡大や担い手の育成などの目標設定等が義務づけられるようになった。条件不利地域に対する直接支払に経営規模拡大のための要件を組み込んだ政策は世界でも日本だけであろう¹⁴。

¹⁴ Joo-Ho Song, Trade Liberalization and Agricultural Policy Reform in Korea, 2009, Workshop "Common Agricultural Policy in Northeastern Asian", Kyoto によれば, 韓国国内において直接支払制度が構造改革に逆行する点が指摘されており, 次期の直

第2は、集落や地域を基礎とした設計である。これは3つのタイプの直接支払に共通してみられる。麦大豆(等)直接支払では、集落営農を将来の重要な担い手とするために上述の規模要件だけでなく、法人化に向けての要件を加えるなどさまざまな誘導策がとられている。中山間地域等直接支払では、1ha以上の団地化が要件とされ、数戸以上の農家が共同して農地の保全を実施せざるを得ない。また、農地水環境支払では、集落の共同作業による資源保全を前提に地域内の5割以上の農家がまとまって化学肥料や化学合成農薬の投入を5割削減すること等が要件とされている。これらの集団的活動の要件は、韓国の直接支払の一部や欧州の夏季放牧地保全に類例を見出せる¹⁵が、あくまで例外的な存在に留まっている。

第3は農業・環境観である。環境保全に関わる直接支払には、農地水環境支払と中山間地域等直接支払の2つがある¹⁶。前者では、環境負荷及び化学肥料・農薬の低減が要請されているものの、後者では農地の保全そのものが多面的な機能の発揮に繋がるとされ¹⁷、いずれの制度にも農業経営を新たな環境保全に向けて再編する明確な意図は認められない。

農業の維持がそのまま環境保全に寄与するというスタンスは1999年に成立した食料・農業・農村基本法にも貫徹している。図8は、農水省が示す食料・農業・農村基本法の骨格である。ここでは、持続的な農業の発展が外部経済を含む多面的機能を維持するとされているが、農業の自然循環機能の維持増進を図る手段としては農薬及び肥料の適正な使用の確保、家畜排せつ物の適切な処理等が言及されているに留まっている。

以上の3点は、欧州で生まれた直接支払制度を日本に移植する際に、日本農

接支払制度では収入変動緩和型の支払を大規模農家だけに限定する案が有力視されているという。

¹⁵ 韓国の中山間地域や水田有機農業への支払では一定の地域的なまとまりが要件とされている。また、夏季放牧地は集団的な利用が一般的であり、集団への支払といえなくもない。

¹⁶ 後者は、対外的には条件不利地域への支援策と位置づけられているものの、国内的には「多面的機能を確保する」ための施策とされており、環境支払との重複が少なくない。

¹⁷ 法令では「中山間地域等における農業生産の維持を図りながら、多面的機能を確保する」との位置づけがなされている。

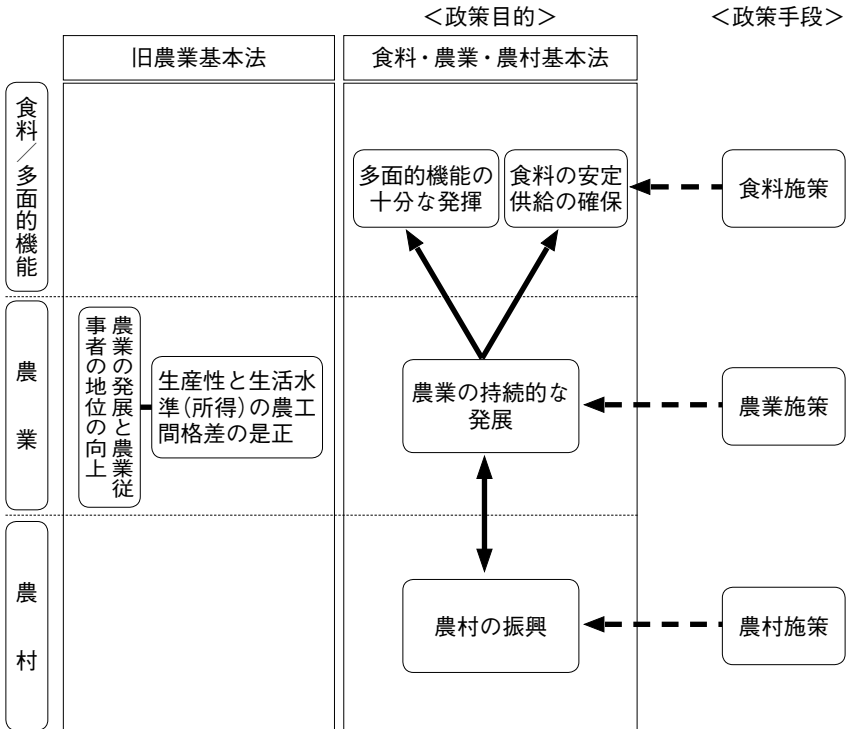


図8 食料・農業・農村基本法の目指すもの

出所) <http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/newblaw/panf.html> 2009年11月15日アクセス及び
作山巧 (2006)『農業の多面的機能を巡る国際交渉』筑波書房より作成

業の現状を踏まえた結果生じたものと言える。すなわち、経営規模の拡大を促進する手法の導入は零細で分散した圃場を集積し、効率的な担い手を確立するためであり、慣行農業が環境保全的であるとする農業・環境観は、持続的かつ環境保全的である水田農業の特質を重視した結果と考えることができる。欧州の制度をそのまま移植するのではなく、日本の自然や社会の文脈に合わせて設計する姿勢は高く評価されるばかりでなく、経営規模の拡大を制度に組み込む努力は納税者の合意を得る上でも有効な試みであった。

しかし、他方では規模拡大や集落への配慮は制度を著しく複雑なものにしていく。例えば麦大豆(等)直接支払では集落の大半の農家を組織し、特定農業団体ないしはそれに準じた形態に移行することが要件され、中山間地域等直接支

払においても、1 ha以上の農家の組織化や長期の農地管理計画が義務づけられている。農地水環境保全対策に至っては、資源保全のための共同活動と環境保全型農業の集団取組への支援という2層が採用されているばかりか、共同活動では非農家を含めた組織の形成やその活動内容が規定され、環境保全型農業はそうした共同作業を前提としながら、かつ、地域全体で取り組んで初めて受給できる仕組みとなっている。このほか、条件不利地域政策である中山間地域等直接支払制度においても第2期からは規模拡大を促す制度を組み込むなどの規定がみられる。いずれも世界に類例をみない。

直接支払制度の簡素化は、元々より簡素な制度を実施していた欧州においても制度運営の上で継続的に検討が続けられてきた問題である。日本農業の特殊性を踏まえつつも、制度をいかに簡素化し、透明性の高い制度とするかは今後の制度設計の上でひとつの論点とならざるを得ない。また、集落重視の農政は近年日本の農政の中軸になってきているが、これはまた政府の農業経営に対する過度な介入の危険性をも高めている。高齢者が農業就業者の過半を占める状況下で今後とも集落機能を維持発展させる支援が果たしてどの程度の妥当性を持つのかも検証されるべき論点である。これは直接支払制度と地域政策をいかに切り分けるかという論点とも表裏の関係にある。

環境保全の扱いにも問題は残る。農業を維持すれば環境保全（或いは多面的機能）の維持ができるという認識が根強く、中山間地域で言えば棚田は水源涵養を促し、景観の保全に貢献するから、棚田の形で保全すべきだとの認識がある。しかし、水源涵養能力を評価される棚田はしばしば地滑り地帯に立地しており、洪水時には貯水するのではなく排水が急務となる。また、景観の美しさから保全しようとの主張についても、それ享受する訪問者がほとんど見込めないのであれば域外からの支援の根拠も曖昧になる。農業の現状維持は必ずしも最適環境保全の手段ではないのである。合意形成には、保全すべき環境像を実態に即して鮮明にすべきであり、その具体像が問われている。また、農業経営者の環境に対する最低遵守事項の引き上げも、国民合意の上では欠かせない論点といえる。

4. ま と め

政策制度について、どの程度までの国民・納税者の理解が必要なのであろうか。すべての国民が国の制度を正確に理解することは不可能に近い。直接支払制度は日本の現状を的確に反映した優れた制度であり、国民的な理解をこれまで以上に進める必要はないとの見方もある。

しかし、直接支払において現状以上の理解や合意形成を進める必要がないわけではない。その理由の第1は、すでに指摘したとおり日本の現行制度が集落機能の維持に配慮し、その機能を足場に政策を進めようとしているため、制度が過度に複雑化している点である。現在の制度は、専門家や研究者がみても即座に理解するのは難しい。また、集落や地域のコミュニティを構成する多数の経済主体をひとつの組織として機能するように誘導する（例えば、麦大豆(等)直接支払における法人化の要件や農地水環境保全支払における一層目のコミュニティの形成要件など）ため、経済主体の行動を政府が制約する形になっている。この制約はこれまで集落などの活性化を促す仕組みとして機能してきたものの、今後、農村地域の構成員の高齢化が着実に進み、集落機能が維持できない集落が増加する中では、従来どおりの働きを期待することはむしろかしくなると予測される。集落機能への過度の依存を改め制度を簡素化すべきであろう。

第2の理由は、歴史的な経路に関わる。すでに述べたように、直接支払制度に先行する政策手段は価格支持制度である。これは一般に経済発展を遂げつつある国が採用してきた農業保護の手段である。自然や技術的な制約から工業の発展に追いつけない農業部門に労働者が滞留し、農工間の所得格差や農村の疲弊が社会問題化する時期に、そのギャップを埋めるべく、国境措置や市場介入を通じて農産物価格の水準を引き上げてきたのである。農産物価格の引き上げは、所得格差の縮小や農村社会の安定を実現し、国家の安定した発展を基礎づけてきた。

農業経済学の標準的なテキストでは、この時期を農業調整問題段階と呼ぶ¹⁸。

¹⁸ 例えば、速水佑次郎(1986)『農業経済論』岩波書店。

日本では戦後の高度成長期以降がこの時期にあたり、農業調整問題を解決するために農業基本法(1966)が制定された経緯もある。農業調整問題の中心は、農村に滞留した労働力の存在であったが、21世紀に入ると、問題そのものが縮小する。日本農業を支えてきた昭和ヒトケタ生まれの農業従事者が大量に農業からリタイアして、滞留する人口が減少するためである。

日本で直接支払制度の導入が始まったのは、まさにこの時期であり、旧来の農業調整問題が解消しつつある段階である。したがって、新しい農業政策は農業調整問題段階とは異なった政策の根拠と理念が求められる。しかし、人口は減少しても旧来の政治構造や政治力はそのまま残存しやすく、従来どおりの農業保護は名前だけを変えた政策として出現しかねない。P.リーダー氏はこれを「環境のmantleを羽織った農業保護」¹⁹と命名した。食料・農業・農村基本法は、多面的機能の発揮には旧来の農業の変革を要しないとす点で、こうした性格を色濃くもっている。

新たな農業政策では従来との差異が明確に分かることが重要であり、旧来どおりの保護政策とは何が違うかのを国民や納税者が理解できるための努力が要請される。これは介護保険制度などの新しい制度との大きな相違点であり、新しい農業政策にはその存在根拠も含めた国民的理解が求められる根拠でもある。

¹⁹ Peter Rieder (1998), Berglandwirtschaft im Spannungsfeld von Markt, Politik und Gesellschaft.

