

論 説

直接支払制度と構造改善政策の対立と調整： スイス農政の経験

飯 國 芳 明

1. はじめに

スイス農業は、これまで強固な農業保護措置で知られてきた。ガット加盟時の議定書で、88にも上る例外的な輸入数量制限が認められる一方で、国内では生乳を始めとした生産・流通に対する統制が貫徹されるなど農業保護の徹底ぶりは世界にも例をみないほどであった¹⁾。

農業保護を支えた法的基礎は、1951年農業法第29条が定めた費用保証価格 (Kostendeckende Preise) の規定に求めることができる。この条項により国内農産物の生産費をカバーする価格の維持が農政の至上命題となったのである。

しかし、92年を境に農政は一変する。92年には農業法第29条の改訂によって生産費を保証する価格支持政策が放棄される。同時に、第31条の補完条項により農産物の価格低下を補完する目的の直接支払 (以下、価格補填金) と環境保全を目的とした直接支払 (以下、環境助成金) が導入される。この改革は一般に92年改革と呼ばれ、すでに日本でもいくつかの詳細な報告がある ([1][2] など)。99年以降は AP 2002 (農政2002) が改革を引き継ぎ、直接支払を軸とした農業経営のエコ化が重点に推進されることになる²⁾。

直接支払導入の検討が本格的に始まった87年以來、直接支払と構造改善をどう両立させるかが農政議論の焦点のひとつとなってきた。というのも、直接支払が農地面積に応じて行われる場合、地代上昇効果 (Überwälzungseffekt) を生み出し³⁾、構造改善を阻害する可能性が高いと考えられたからである。92

年改革を進めた Popp は、構造改善の視点で見ると、直接支払は面積基準ではなく、基準労働力単位（SAK）で行うのが望ましいとしている。労働力を基準にすれば、確かに直接支払が短期的に地代を引き上げることはない。しかし、長期的にみれば、家族労働力といえども可変的生産要素に転じる。このとき直接支払によって生じる収益の増大が地代を引き上げる可能性は否定できない。

仮に、直接支払制度が構造改善（ここではもっぱら農業経営の経営規模の拡大を意味する）を大きく阻害するのであれば、EU加盟を長期的に目論むスイス政府にとって看過できない問題となる。AP 2002の教書によれば、スイスの価格を100としたときのEUの主要農産物価格は21～61%の水準にあるという [[4]:p. 418]。EU加盟にはこの価格差の解消が前提となる。

一方、スイスの直接支払が農業予算に占める比率は95年時点ですでに51%に達し、2001年には65%になると予想されている [[8]:p. 15]。92年にデカップリングの一環として導入された直接支払は、まぎれもなくスイス農政の中軸をなしている。したがって、直接支払制度を構造改善政策とどう調和させるかは、10数年来、スイス農政関係者を悩ます課題となってきた。

そこで、本稿ではスイス農政における直接支払制度と構造改善政策の対立と調整を巡る議論を整理することとした。

わが国では直接支払制度が2000年度に初めて導入されたばかりで、構造改善政策との矛盾・対立はさほど深刻な問題として発現していない。しかし、WTO交渉を念頭におけば、競争を歪めない形の直接支払は質的にも量的にも拡大する可能性が高く、構造改善との調整は避けて通れない課題となる。その意味でもスイスの経験を整理する意味は小さくない。

以下ではまず、第2節で92年改革を契機とした直接支払制度と構造改善政策の議論を整理する。スイスでは、農業局や農民団体、研究者がそれぞれの立場で望ましい農業像や経営構造目標（以下、経営目標）を提示し、そこに直接支払制度を位置づけた。この議論を跡づけることで、構造改善政策と直接支払政策を調和させるための視点を整理する。また、第3節では、直接支払が構造問題に与える影響の理論的・実証的分析を紹介する。第4節では結論を述べる。

2. 構造目標と直接支払制度のあり方に関する諸説

(1) Popp 委員会の議論

87年に国会議員の Delamuraz の委嘱を受け、Popp 委員会が設立された。同委員会の任務は、92年の改革に際して直接支払制度をどう導入するかを検討にあった。当時の農業局長であった H. Popp を委員長に、国会議員、各州の農業担当、農業団体、研究者等18名が委員を構成した [[9]:pp.1-3]。

Popp 委員会では直接支払を、補完的な性格のもの、エコ化を志向するもの、社会・構造政策的なもの3つに分けて議論を進めている。このうち、補完的な性格の直接支払は、価格政策の機能の低下に伴う所得損失を補填する直接支払を意味している。これは80年代までに実施されてきた価格支持制度の下での耕作奨励金や家畜飼養奨励金といった直接支払とは性格を異にする。スイス連邦経済省農業局でも直接支払 (Direktzahlungen) を92年以降に導入された政策であると定義して、それまでの所得移転を目指した直接支払とは用語を峻別して使用している。

Popp 委員会では、補完的な直接支払導入の是非や望ましい形態を特定するために、スイス農政戦略を類型化し、その中から最適な戦略を選択する形で議論を進めている^{iv)}。

議論の中心は言うまでもなく、さまざまな形態の直接支払の政策的評価にある。とはいえ、直接支払だけを取り上げて政策効果は議論できない。政策的評価が社会経済情勢や政策目標さらには直接支払と競合する政策などによって規定される部分を決して無視できないからである。

そこで、Popp 委員会では、直接支払と密接に関連する政策として価格政策および生産数量調整 (Mengesteuerung) 政策を取り上げ、これらの政策との組合せで3つのタイプの農政戦略を提示している。その一方で、構造改革の速度に関連した2種類の構造目標を設定し、合計6種類の農政「戦略」を検討対象としている。この「戦略」をまとめたのが表1である。

なお、Popp 委員会は、単純化のために、平坦地域 (Talgebiet) だけを念頭

に置きながら議論を進めている [[9]:p. 71]。したがって、それぞれの戦略の中に条件不利地域への特別な配慮は見られない。また、農業環境政策も別の章で検討していることから、ここでは直接的な議論の対象になっていない点を予めお断りしておきたい。

表1 異なった経営目標における農政戦略の比較

	戦略Ⅰ 補完的な直接支払なしの価格保障：必要に応じた生産数量制限	戦略Ⅱ 価格保障及び補完的な直接支払戦略：必要に応じた生産数量制限	戦略Ⅲ 生産誘導的な価格及び一般的な直接支払
構造目標A 従来通りの構造変化 －価格 －直接支払 －生産数量調整	戦略ⅠA －従来通り（価格あるいは売り上げの経営規模による差別化） －なし －中小経営に有利な生産数量制限・割当枠の配分による。	戦略ⅡA －ⅠAよりやや低く、ⅢAより高い －特に中小経営のために実施 －中小経営に有利な生産数量制限・割当枠の配分による。	戦略ⅢA －凍結ないしは引き下げ －全ての経営に適用し、かつ通減的。 －価格による調整。長期的には割当制度を廃止。
構造目標B 従来より速い構造変化 －価格 －直接支払 －生産数量調整	戦略ⅠB －慎重な価格政策で、大規模経営にのみ均衡賃金（Paritätslohn）を実現。 －なし －生産数量制限、割当枠の自由な取引	戦略ⅡB －ⅠA、ⅡA、ⅠBより低い（大規模経営にのみ均衡賃金（Paritätslohn）を実現。 －ⅡAより通減的でない制度で、通減制度を徐々に改訂。 －一部は価格による調整、一部は生産数量制限による調整（制限された形での割当枠の取引）	戦略ⅢB －凍結ないしは引き下げ －全ての経営に適用、通減的でないか、もしくは通減制度を徐々に改訂。 －価格による調整。長期的には割当制度を廃止。

出所）[[9] p. 76]

この表で「通減的」とあるのは、例えば単位面積当たりの直接支払額を経営面積が大きくなるとともに、通減させるような措置を意味している。

Popp 委員会では、この6つの戦略から2段階に渡って不適切な戦略を排除するかたちで最適な戦略を絞り込んでいる。

まず、第1段階で排除されたのが戦略ⅢA、BおよびⅠAである。このうちⅢA、Bの戦略では価格を低位に維持するとともに、これを補完する直接支払が予定されている。このとき、直接支払が農政に占めるウェイトは従来と比較にならないほど大きなものになると予想できる。Popp委員会は、農業者の理解、価格が果すべき機能、公的負担、さらには農産物供給を考慮すると、こうした急速な変革の合意形成は困難であるとの判断を示している。他方、ⅠAは直接支払なしで、価格支持を従来通りに継続するという戦略である。これについては、価格による所得政策の限界、集約化促進の危険性、生産数量制限などによる営農活動への制約の増大、価格の差別化などによる影響が予測できないなどの理由から採用が見送られている [[9]:p. 117]。

第2段階で除外された戦略はⅠBである。ⅠBでは大規模農家の維持だけに配慮した価格引き下げが予定されている。しかも、これを補完する直接支払はない。このため、構造変化は急速であり、その合意形成は容易ではなく、直接支払を用いた方がより柔軟に打開策を見出せる。ただし、第2段階での排除であり、ⅢA、BやⅠAより、明らかに実現性の高い戦略と見なされている。このことは、「もし直接支払のための十分な財政が確保できないような場合には、戦略ⅠBが採用されざるを得ないであろう」 [[9]:p. 117] とのコメントからも確認できる。

2段階の選抜を経て、最終的に残った戦略はⅡA、Bの2つである。第3段階の考察において、Popp委員会は合意形成が難しい課題 (Spannungsfelder) として、構造目標A、Bの選択および直接支払が農業所得に占める割合をあげ、その判断自体を保留した。「戦略」の設定時に構造目標をA、Bに区分し、構造改革の速度を明示的に取り上げて構造政策の重要性を強調したものの、Popp委員会はその最終的な選択を避けたのである。

Popp委員会は戦略ⅡA、Bを具体化する方法として、補完的 direct 支払を導入する規定 (農業法第29条a) を提案している [[9]:p. 136]。第29条はすでに述べた通り価格支持を通じて所得政策の実現を規定した条項である。これにa項を加えることで、所得政策の手段としての直接支払を追加する道を開こうとしたのである。この追加に際しても、戦略ⅡAと戦略ⅡBの両案が実施できる

余地を残した文案が提示されている。

価格支持制度自体を維持しながら補完的な直接支払を導入するという戦略Ⅱの考え方は、92年の農政改革において旧農業法の第29条の改正と第31条 a, bの追加によって実現する。新たに導入された補完的直接支払には、経営補填金 (Betriebsbeitrag) および面積基準補填金 (Flächenbeitrag) の2種類がある。前者は1経営当りに支払われる価格補填金で、経営面積が9 haに達するまではほぼ規模に比例して支払われる。また、後者では地帯間に支払額の格差が設けられている。いずれの価格補填金にも支払額の上限こそあるものの、経営規模に比例した遞減措置はみられない。その意味で、補完的直接支払は厳密な私たちで戦略ⅡAに対応するものとはなっていない。また、牛乳生産割当の取引もこの時点では自由化されおらず、戦略ⅡBに即した政策ともなっていない。

なお、AP2002を表1の戦略と比較すると、戦略ⅢAにその基本的な性格が類似していることを最後に付け加えておきたい。90年の時点では合意形成が困難として、第1段階で議論の外に追いやられた戦略Ⅲに相当する政策が10年後には国民的な支持を得て実現するに至っている。この間に生じた農業に対する国民の認識や農業を取り巻く環境のドラスティックな変化が推察できよう。

(2) VKMB-Denner イニシアチブの波紋*

92年改革の後、構造問題に関して国民的なレベルの議論を巻き起こしたのが、VKMB-Denner イニシアチブ (国民投票請願) である^v。これは、VKMB (中小経営連盟) および量販店である Denner が発起した。正式名称は、「安価な食料とエコ農場のための連邦国民投票請願 Eidgenössische Volksinitiative für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe」である。小農イニシアチブとも呼ばれている。

94年に10万人を超える署名とともに提出されたものの、98年9月の投票では99%の自治体で否決される結果となった^{vi} [13]。その間、このイニシアチブはポスト92年改革の選択肢のひとつとしてAP2002の議論にも影響を与えたとされる。

VKMB-Denner イニシアチブ (以下、単にイニシアチブとする) は、簡素か

つ大胆な農業政策を提案している。その柱は2つある。ひとつは、直接支払制度の改革である。支払額を3000フラン/haに統一し、支払総額を1経営当たり50,000フランに制限する。したがって、大規模経営であろうとも最大で16.7haまでしか直接支払を受給できない。また、支払を受けるためには、農業経営者が農法を有機農業ないしは統合的生産（IP）に転換する必要がある。柱の2つ目は保護措置の全面的な廃止である。国境措置は関税以外の全ての措置を廃止する、価格支持や販売促進の措置も一切中止するというものである。この他、直接支払の水準は物価にスライドして決定する、山岳経営やアルプ経営に対しては上限措置を緩和するなど合わせて提案されている。

イニシアチブの起草者は、2002年には90%の農地が直接支払の対象になり、農業の総所得を32億フランから40億フランへと約25%引き上げることができる見込んでいる[15]。そこでは農業経営が短期間に小規模な経営構造に転換し、大半の農地が支払対象となることが想定されている。また、市場規制の緩和によって10%–30%に及ぶと予測される価格低下の中で、小規模な経営の所得はむしろ増大すると考えられている。というのも、小規模経営では直販や農産物加工によって付加価値が増加し、粗放化によって農業資材（農業など）支出が削減できるとしているからである。結果として、安価な農産物供給と小規模なエコ農家の維持が可能となると予測している。なお、こうした担い手像は、小規模経営の競争力を農産物の高付加価値化で増大しようとするオーストリアの理念に通じるものがあり、注目される。

イニシアチブが提示する制度がもたらすメリットは少なくない。まず、農産物価格の低下は約30億フランの消費支出の節約を実現する[15]。また、直接支払の簡素化による行政面のメリットも見落とせない[12]し、WTO交渉上でも特別の問題は見あたらない[15]。さらに言えば、この直接支払は農地間に格差をつけない画一的な制度であり、資源配分（少なくとも農業内のそれ）を歪めることがないという利点もある¹⁰⁾。

とはいえ、イニシアチブの提案はあまりに急進的であった。このことは94年当時の市場規制をみれば容易に理解できる。例えば牛乳・乳製品についてみると、輸入数量制限だけでなく、輸出補助金制度や生産割当制度などの手厚い制

度で生産者価格が保証されていた。市場規制は、牛乳・乳製品関連の3つの特殊法と70にも上る関連規則で細かく規定され、実施規則は実に400頁を越すまでになっていた。牛乳流通は久しく統制下におかれ、農家による牛乳の直接販売が94年3月にやっと許可されたばかりという状況にあった [[14]:p. 128, p. 144]。

こうした状況下で、イニシアチブは市場統制の完全撤廃を主張したのである。スイス農民連盟 (Schweizerischer Bäuerenverband) はイニシアチブに少なからぬ危機感を抱いた。国民投票において異例の動員をかけ、イニシアチブ否決に躍起になった [13]。

批判の焦点は市場の自由化を進める一方で経営構造を小規模のまま温存するという矛盾した政策プランに向けられた。Eppenberger (LID) はイニシアチブが目指している17ha 足らずの経営では黒字経営はむずかしく、結果的には大量の輸入を誘発し、3,000フラン/haの画一的直接支払が生産や営農の意欲を損ない兼業化を促進すると予測する。エコ化についても、大量に有機農産物が市場に出回れば、価格が低下して「エコ農業の高い労働費をカバーできなくなる」と批判的である。対EU農業との競争力の確保についても、スイス連邦工科大学の試算をもとに「酪農や草地経営ならイニシアチブの条件下でも維持できる」ものの、小麦経営等については困難として、その実現可能性を否定している [12]。

EU農業との関連では、Riederもイニシアチブに批判的である [16]。すなわち、イニシアチブの条件下でEU加盟を果たした場合、構造費用 (Strukturkosten) がかさみ、納税者が支払切れない巨額の「赤字」を残すことになると推測している。

スイス農業連盟もイニシアチブがホビー農業を助長し [17]、「農業から競争力が失われ、最終的には兼業構造や非効率的な生産要素の利用を導いてしまう」 [18]とする。また、農業経営者が農業に関心を向けなくなり農業経営そのものの質が劣化することを危惧している。

イニシアチブの主張する高付加価値戦略に対しても、スイス経済支援組合 (WF) による次のような批判がある [15]。イニシアチブは加工や産直で高付

加価値が実現できるとしているが、準備期間や様々な投資（研修やインフラ整備など）を考慮すると現実性に乏しい。また、新品種や有機調整剤さらには病虫害予防や除草の新技术の利用で農業資材費の削減も困難と指摘する⁸。

このようにイニシアチブは様々な反響を呼んだ。しかし、それもAP 2002が成立するまでであった。AP 2002では、農政改革の第2段階として、価格支持などの市場規制を廃止する方向を明らかにするとともに、「エコ営農証明」が直接支払の受給資格として採用された。また、直接支払を規模に応じて段階的に削減する措置なども合わせて実施されたのである。

市場規制の緩和や直接支払の前提にエコ基準の達成を義務づける措置は程度の差こそあれ、イニシアチブの主張する「エコ化」に沿った措置といえる。また、支払の段階的削減はイニシアチブが主張する1経営当たり50,000フラン(16.7ha)の支払制限を大幅に緩和した措置とみなすことができる。こうしたことからAP 2002の骨格を決めた新農業法が制定された96年4月以降、イニシアチブの主張は急速に陳腐化し、国民投票でも否決を余儀なくされた。

なお、AP 2002の決定に際して、イニシアチブがどの程度寄与したかに関連して、少なくとも「エコ営農証明」や支払額の段階的削減については一定の影響を及ぼしたとの指摘がある⁹。

(3) 直接支払制度と構造適応 —P. Rieder の見解—

Rieder は、農業法改正の前後に公表した論文で、主として山岳地域の経済を対象とした農業戦略論を整理・展開している [19][20]。ここではまず文献 [20] で提示された山岳農業の将来像（以下、モデルとする）を基に直接支払制度と構造改善政策に対する Rieder の分析視角を探ってみたい。

Rieder は山岳農業の将来像として、生産農業（Produktionslandwirtschaft）、エコ生産農業（Ökologische Produktionslandwirtschaft）、エコ競争農業（Ökologische Wettbewerbslandwirtschaft）、安全保障農業（Bereitschaftslandwirtschaft）の4つをあげる。これらのモデルを経営構造の視点で比較すると、まず第1と第2のモデルには、「できるだけ多くの経営の維持」を掲げ、平均で10haあまりの農業経営をそのまま保持しようとしている点に共通

性がみられる。Reiderの説を整理したS.A.Phan-huyによると、両モデルでは、ともに高い水準の価格支持と山岳地域への限定された形での直接支払が想定されている [[21]:p.9]。一方、両モデルの差はエコロジー問題の扱いにある。エコ生産農業モデルでは補助措置の前提として一定のエコ水準の達成が義務づけられ、粗放化や外部経済の支援策とともにエコ化を促進する重要な手段となっている。

エコ競争農業モデルでもエコ化への配慮は同様に手厚い。しかし、ここで想定されている標準的な経営は20ha程度の専業経営であり、現状の経営規模を上回っている。エコ農業生産モデルとはこの点で明確に一線を画することができる。20haという規模は、村内の平均所得を確保するための規模としてFATの試算から導き出された数値である。また、農業政策としては支持価格水準を暫時EU水準に近づけながら、直接支払を行う形のデカップリング政策が想定されている。

安全保障農業モデルの重点は食料安全保障にある。食料の安定供給を実現するためのインフラ整備や最小限の輪作体系の維持が主な政策手段であり、伝統的な補助措置は放棄される。

Riederは、これら4つの農業モデルのなかでエコ競争農業モデル以外を「エコロジーと経済の目標を同時に満たすという要請がどこにもない」[20]として退ける。とりわけ、92年改革後の政策に相当するエコ生産農業モデルに対しては、「エコ化を隠れ蓑にした所得政策が実施されている」[20]として厳しい評価を与えている。この批判はバイエルン州でみたものと全く一致しており[2]、農業環境政策に付随する問題の深刻さを示すものとして注目される。また、安全保障農業モデルは70年代初頭からリベラル・グループなどが定式化してきた農業像である。これまでも繰り返し議論されてきたが、政治的な支持を得るに至っていない。

エコ競争農業を選択する背景には、エコロジー・経済という視点だけでなく、構造改善と社会政策的な要素のバランス感覚がある。すなわち、「構造適応への補助(Strukturanpassungshifen)と直接支払による社会的緩衝(Sozial Abfederung)の最適な組み合わせが必要」[20]であり、「直接支払は、構造

適応過程を阻害するものではなく、分配機能だけを持つべきであろう」[20]とする立場がある。これは、Rieder の他の論文でも一貫しており、氏の農政に対する基本的スタンスといっても過言ではない。そこでは構造改善政策と直接支払政策のポリシー・ミックスが明確に意識されている。

文献 [19] において、Rieder らは農業政策を維持措置 (Erhaltungsmassnahmen)、適応措置 (Anpassungsmassnahmen)、創造措置 (Gestaltungsmassnahmen) の3つに区分している。維持措置の目的は生産構造の維持にある。価格支持や一般的な直接支払、さらには国境措置がそれに当たる。適応措置には構造変革に適応するための措置が含まれ、投資補助、エコ助成金、経済的な建物への補助などが該当する。創造措置には潜在能力の開発や生産能力の革新などの措置が含まれ、地域経済支援や市場開発などが例としてあげられている。

エコ助成金を除く直接支払は基本的に維持措置に分類される。したがって、構造改善のためには適応措置や創造措置を合わせて適用することが不可欠になる。Reider らは人口の急激な流出地域を取り上げこの組み合わせを次のように整理している。すなわち、人口が激減する地域では「分散型の定住や景観保全といった憲法の規範的な目標より現状の維持が絶対的に重要である」。したがって、「地域の不可逆的な人口流出を防止するための時限付きの維持措置を適用すべき」であり、その手段としては直接所得補償措置 (直接支払) が最も効率的であるとする。ただし、直接支払は労働力と結びついたものが望ましく、しかも、中長期的には創造措置により域内に雇用の場を創出することが重要であるとする。

ここで直接支払が労働に結びつけられているのは、直接支払が構造変化に及ぼす影響を最小に抑制するためである。Rieder は文献 [16] でも、直接支払を農業従事日数50日以上労働力に限定すべきであると述べ、労働力基準の直接支払を重視する姿勢をみせている。また、直接支払を時限付きにすることで、直接支払に緊急避難的な性格を付与している点も見落とせない。中長期的な課題はむしろ地域政策などの創造措置にまかせるべきとの立場がその背景にある。Popp が直接支払を「生命保険のような長期契約」とするのは対照的である。

なお、地域政策に関しては、スイスはすでに長い経験をもっている。代表的な政策としてはIHG（山岳地域投資補助法）やRegioPlusがある²¹。Maier氏（スイス連邦経済省農業局）によれば「IHGはハードウェアの整備を中心とした事業であり、Regio Plusはソフト志向の事業である」という。IHGの歴史は古く、74年から実施されている。行政単位とは異なるRegion（レギオン）とよばれる54の地域を単位に事務局と運営担当者（Sekretar）を置き、地域で策定した開発計画に沿ったインフラ投資を融資で支援してきた。融資総額は約2兆フランとされる。また、Regio Plusは企画とパートナーシップを重視しながら、地域の投資計画と個別経営への支援の隙間を埋める地域活性化事業として98年から機能している。活動の経験や方法の情報交換（ネットワーク）に力点を置いている点もRegio Plusの大きな特徴である²²。Regio Plusの2007年までの総事業費は700億フランに上るとされる。このほか、地域で組織的な参加を促すプロジェクトとしてはInno Tuor（観光地域）やInterreg（国境地域）がある[22]。

以上みてきたように、Riederは直接支払と構造改善政策（あるいは地域政策）を対として捉え、ポリシー・ミックスの中で直接支払と構造改善政策の矛盾を解決しようと試みている。一方、Popp委員会は価格政策や割当制度とのポリシー・ミックスを、また、イニシアチブは市場規制の緩和とのポリシー・ミックスを通じて、それぞれが目指す経営構造の実現を検討している。シナリオの現実妥当性は別として、これらの議論はいずれも直接支払を軸としたポリシー・ミックスによって、競争力の欠如に悩む小規模な農業経営を望ましい構造に誘導しようとする点で共通している。また、その一方で、ポリシー・ミックスのさまざまな形態は、構造問題を解決するための戦略の多様性を示唆するものとなっている。

3. 直接支払制度が構造改善に与える影響 —Popp委員会とBaurの分析—

直接支払制度がどのような構造問題を引き起こすかに関する厳密な因果関係の解明は容易でない。直接支払以外の要因を排除できないからである。構造問

題が発現するまでには一定の時間が必要であり、直接支払以外の要因が構造変化に影響するのは免れない。また、同質な2つの地域を対象に直接支払制度の有無によってその影響を比較することもむずかしい。

スイスの分析においても直接支払制度と構造改善の分析は理論的な研究か統計などを用いた蓋然的な実証研究に留まっている。Popp委員会やBaurの分析がそれである。導かれた結論は、いずれも分析上の困難さから決して明快なものとはいえない。しかし、これらの分析から直接支払が構造問題を引き起こす経路や論理を検討することは可能である。

(1) Popp委員会の分析

Popp委員会では、先にみた6種類の農政戦略を検討するに際して、直接支払制度を15項目ⁱⁱⁱの基準に照らして比較している。このうち2項目が構造問題に関連する。

まず「構造への作用 (Strukturwirkung)」という項目では、「直接支払は構造変化を阻害する」とする議論と「直接支払が価格・数量調整政策より、構造変化を望ましい方向に誘導できるだろう」とする議論を紹介した上で、「直接支払が農政に導入されたことだけが、構造変化を加速するか、阻害するかを決定するのではない。それは直接支払がどのような環境下でどのように実施されるかにかかっている」[[9]:p.94]として、構造改善に対する直接支払の影響評価はポリシー・ミックスの中でこそ評価すべきとする立場を明らかにしている。

他方、「小作料と地価への影響」という項目では、まず「直接支払は、小作料や地価を引き上げるであろうとしばしば議論される」として、地代上昇効果 (Überwälzungseffekt) を指摘する。

ただし、注意しなければならないのは地代上昇効果が直接支払に固有の現象でなく、価格支持政策によっても発現する点である。したがって、重要な点は「直接支払を伴った戦略を実施するときには、直接支払を伴わない戦略を採用したときよりも小作料や地価が一層上昇するかどうかである」[[9]:p.95]。

この点についてPopp委員会は「経営補填金 (Betriebsbeiträge) および通

減的面積基準の補填金 (degressive Flächenbeiträge) は、小作料や地価を農産物価格支持政策よりも高く引き上げるであろう」、しかし、「非逓減的な面積基準の補填金が地価や小作料に及ぼす平均的な作用は農産物価格支持政策とはほぼ同様である」と指摘する。

このほか、「直接支払が面積基準の補填金のかたちで支払われるとき、ときとして短期的には心理的な理由から、地代や小作料が生産物価格支持よりもいくらか高く引き上げられると考えられる。というのも面積基準の補填金の場合には超過収益と面積の関係が直接的に観察できるからである」[[9]:p.95]との指摘も行っている。

(2) P.Baur の分析

Baur の分析結果は、学位論文「スイスにおける農業構造変化」として発表されている [23]。論文の目的は1939年以來のスイス農業における構造変化の解明にある。したがって、直接支払制度だけに焦点を合わせた分析ではない。しかし、92年改革以降の政策の中心が直接支払であっただけに、直接支払が構造変化に及ぼす影響の評価は分析の柱の一つとなっている。Rieder らは、この研究を「一般的な直接支払の作用に関する初めての研究」と評価している [19]。

92年以降の分析では、もっぱらチューリッヒ州の個別経営データをもとに90年と96年の間の構造変化とそれに基づく政策評価が試られている。

論文の要旨をまとめたパンフレットから、直接支払と構造問題に関係する結論を抜き出すと次のようになる。なお、以下で新農政とは92年改革以降実施されてきた農政を指している。

- a) 旧農政から新農政への移行期である1990年～1996年に、3 ha 未満の小規模経営を例外とすれば、統計的に経営数の減少が加速されたという確証はない。
- b) 新農政は直接支払の大半を直接的に土地と結びつけることで、自己所有率の高い経営をこれまで以上に優遇している。

- c) 直接支払が経常的な生産要素への補助金 (laufende Faktorsubventionen) となっているので、借地の競合は本質的にはほとんど緩和されていない。また、経営規模拡大の面からみた構造変化はさらに阻害されている。
- d) 生産要素に結びついた直接支払による所得政策の限界が借地問題において顕在化している。

これらの指摘は、いずれも直接支払制度が構造改善の視点から必ずしもプラスの影響をもたらしていないことを示唆する結論となっている。以下では、Baur の結論の根拠となったと想定される統計分析の主な結果についてさらに整理してみよう。

表 2 農業経営数の変化からみた構造変化 (平均年間減少率)

期	間	75-80	80-85	85-90	90-98
全	経 営	-1.20	-1.12	-0.51	-2.53
耕地面積 3 ha 以上の経営		-1.42	-1.02	-0.93	-1.42

出所) [[23]: p. 205]

まず、a) については全国の農業経営数の平均年間減少率をまとめた表 2 が根拠のひとつとなっている。

表からわかるように、90年代に入って農業経営数は全経営レベルで見ると 2% を超える大きな落ち込みをみせている。しかし、3 ha 以上の経営に限ると、減少率は確かに -1.42% と小幅な水準に留まっており、70年代以降の年間減少率と比較しても特段に高い水準とはいえない。3 ha 以上の経営数の減少速度が変化していないとされる理由はここにある。

次に、自己所有率の高い農家が優遇されているとの指摘 b) や借地が阻害されているとの指摘 c), d) に関連した分析としては、土地所有形態の変化の分析がある [[23]:p. 164]。これによると、90年~96年の間にチューリッヒ州の自作地は0.45%増加したのに対し、借地はわずか0.27%の増加に留まっている。両者の増加率を比較すると、自作地の増加率は借地のそれの実に 2 倍近い水準にある^{*)}。これは80年代後半までは自作地が減少し、借地が増加する傾向にあっ

たこと [[23]:p. 290]とは対照的であり、90年代の自作経営の発展と借地市場の停滞が強く印象づけられる。

ちなみに、チューリッヒ州では、自作地や借地の増加よりの農用地面積は全体とすれば6年間で906ha (1.2%)も増加している。Baurは「こうした現象はスイス全土でみられるものであり、90年から96年の間に導入された土地基準の直接支払の直接的な結果とみなすべきである」と述べている [[23]:p. 164]。

農業経営の規模拡大が阻害されているとの指摘c)に関連してはいくつかの分析が試みられている。そうした分析のひとつとして、まず、兼業化の動向分析があげられる。すなわち、チューリッヒ州の農業経営数の変化を経営形態別に整理した上で、「構造変化が兼業化・パートタイム農業化の方向に加速している」と結論づけている [[23]:p. 210]。

また、90年から6年間の借地面積の増減を経営面積規模別にみた図1からも構造改善の遅れが確認できる。すなわち、3ha未満および10-30ha規模の経営では借地を拡大する経営体数が借地を縮小する経営体数を上回る一方で、50ha以上の大規模層の借地が明らかに縮小傾向にある。ここには中規模の経営が規模拡大し、大規模になると借地を減らすという農家間の農地循環を想定できる。Baurはこれを「借地のゼロ・サムゲーム」と名付けている [[23]:p. 295]。「借地のゼロ・サムゲーム」が成立している限り、上層経営は形成されず構造改善も進まない。

さらに、農業経営が経営を中止する確率（以下、退出確率）の分析からも構造改善の困難さが検出されている。図2は90年から96年の間の退出率を経営形態別に分析した図である。この図の横軸は農業経営の経営耕地規模、縦軸は退出率を示す。また、それぞれの曲線は経営形態別に退出の確率をロジット分析の結果を用いて推定した結果を示している。注目すべきは、いずれの経営形態においてもその形がU字形をなし、一定以上の規模になると退出率が高まる傾向を示している点である。例えば、借地だけに依存した高齢専業経営の場合、30-35haで退出率は最小化し、それ以上の規模では再び退出率が増加する。また、多くの場合、40-50haの規模で退出率のボトムが現れていることに注目したい。こうしたU字形の反応は大規模経営が借地を減少させるという先

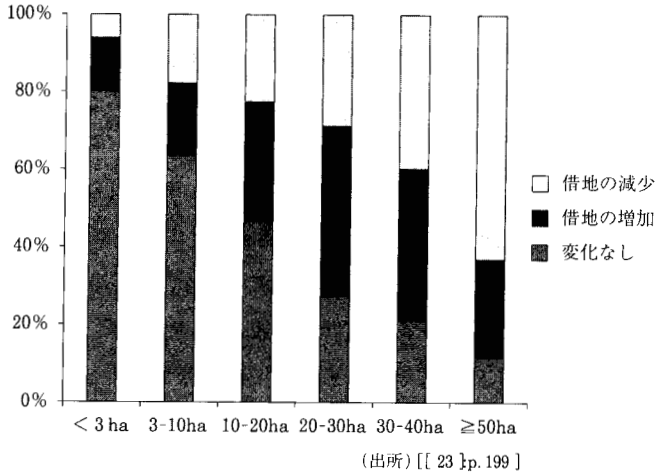


図1 経営面積規模別の借地面積の変化

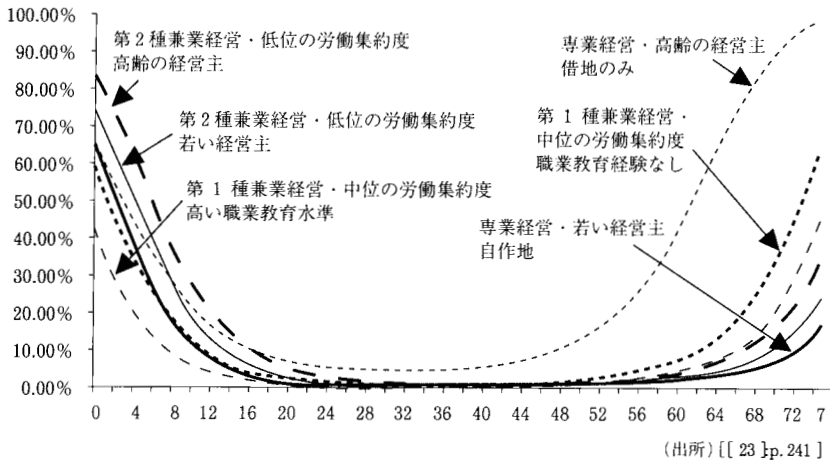


図2 経営耕地別規模にみた退出確率のシュミレーション結果

の「借地のゼロ・サム ゲーム」の行動とも符合している。

このほか、専業経営で後継者が確保できている比率が90年代に入って10%以上も低下していることも明らかにされている [[23]:p. 295]。

4. む す び

Poppらが指摘するように画一的な面積基準の直接支払を行ったとき、構造改善に与える影響は価格政策と変わらない可能性がある。また、大規模経営の単収が粗放経営ゆえに中小経営より低い場合を想定すれば、直接支払は価格支持政策より大規模経営の地代負担力を高め、構造改善をむしろ促進する方向に作用する可能性すらある。

また、構造改革をどの程度阻害するかは直接支払の持続期間にも依存する。Riederの分析でみたように、直接支払を一時的な補完措置と捉えれば構造問題をさほど深刻に考える必要もない。

しかし、直接支払が通減的な措置をとる場合、中小経営が手厚く保護され、構造改善との摩擦は顕在化する。実際、スイスで採用されてきた直接支払では一般に支払額が経営規模に対して通減的になるような措置が取られている²²。このため、直接支払は経営規模の拡大を阻害する方向に働き、構造改善に対してブレーキとなっているとの認識が広く行き渡ることになった。

直接支払制度と構造改善の折り合いをつけるために、スイス政府は価格引き下げや生産割当制度の緩和などの政策を直接支払制度と組み合わせる政策を採ってきた。そのプロセスはPopp委員会報告でみた通りである。また、Riederが指摘するようにIHGやRegio Plusのような地域政策との組み合わせも試みられてきた。

しかし、実際にはBaurが指摘するように構造変化を促す政策側の努力は必ずしも成果を上げているとは言い難い状況にある。

冒頭にも述べた通り、スイス政府は長期的にはEUへの加盟を目指している。その意味で、構造改善の遅れは憂慮すべき事態である。東欧諸国のEU加盟が進むと、域内の農産物市場で生き残るための競争は今後さらに厳しさを増すと

予想される。

そこで、2000年6月にスイス連邦経済省はポスト AP 2002政策の骨子を示す Horizont 2010において、競争力強化への指針を示した。ここでは、市場の自由化をさらに進めるとともに産業調整のための社会的誘導措置を拡大する方針が打ち出されている [24]。また、直接支払を軸に農業経営のエコ化を推進してきた従来の農政から構造改善や競争力強化を目指した農政への転換も明記されている。

直接支払については、再編するものの、財政規模は据え置くとの方針も明示されている。したがって、ポスト AP 2002では直接支払制度を温存しながら構造改善政策にウェイトをおいた新たなタイプのポリシー・ミックスが目指されようとしている。緻密な計画性と確固とした実行力を特色とするスイス農政が今後どのように政策を具体化するかは大いに注目される場所である。

- ⁱ 流通過程の統制の詳細については例えば [6] を参照。
- ⁱⁱ AP 2002 の詳細については例えば [3] を参照。
- ⁱⁱⁱ 訳語および地代上昇効果については松田の分析によった ([2] p. 89を参照)。なお、Überwälzungseffekt は、もっぱらドイツの研究者の間で使用される用語である。
- ^{iv} この概要については、是永氏がすでに紹介している [[10]:p. 30] [[11]:p. 22]。
- ^v 以下、イニシアチブのホームページからの資料は、スイス農民連盟の Hascher 女史の協力で入手できた。記してここに謝意を表します。
- ^{vi} イニシアチブの概要については [12] を参照した。
- ^{vii} イニシアチブを支援した政党は、スイス緑の党 (Grüne Partei Schweiz) だけであり、スイス社会民主党 (SP) は自主投票の立場を取った [12]。
- ^{viii} ドイツで行ったヒアリングでは、Seemüller (ドイツ農民連盟) がこの点を強調していた。
- ^{ix} 構造問題とは別にエコ化の方法についても批判が相次いだ。最大の批判は、エコ化の水準とそれに対する直接支払を画一的にした点にある。有機農業も統合的生産 (IP) も同じ支払しか受けられないとすれば、有機農業の衰退が危惧される。このことから、Bio Suisse もイニシアチブに反対の立場を取った [12][17]。エコ農法のいかにかわからず支払が統一されることで、エコ最小主義 (Ökominimalismus) に陥ることへの抗議でもあった。また、この一方で、そもそも有機農業の水準は政府ではなく、消費者が決定すべきものとの指摘もあった。

- * 「エコ機能証明」については [12] が、また支払の段階的削減措置については Maier 氏（農業局）が指摘している。
- ** IHG の正式名称は Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete, また、Regio Plus は Regio を引き継ぐプロジェクトで、Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (1998) に基づいている。
- ** スイス地域政策のリンク集, <http://www.ch-reg.ch/ddefault.htm> は、スイス地域政策の概要を見渡すのに有効である。また、Regio Plus のサイトには各プロジェクトの詳細やニュースなどが掲載されており、ネットワークを通じた情報交換の様子を直接みることができる。
- ** 15項目の内容は以下の通りである。国際経済、生産物の販売、農業内の所得不均衡、供給への作用、集約度・エコロジー、公益的機能の直接的助成、構造への作用、地価への影響、農業者の意思決定、農業者の自己理解、農業機能の評価の変化、連邦の費用と総費用、農業保護費の配分、合意形成と政治的実現、適切な処理とその管理。
- ** 自作地が拡大する過程で90年に792ha (1.05%) あった用益権地 (Nutznießungsland : 協同組合や自治体が無料で借りた農地) が96年になると完全に消失している。
- ** 例えばAP2002 では規模階層を 5 段階に分け、支払の削減率を 0 から100%まで変化させる措置が取られている ([3]p. 4 参照)

【参考文献】

- [1] トーマス・マイアー (1998) 『スイスの農政改革と山岳地域政策—スイス連邦経済省農業局トーマス・マイアー氏講演会記録』農村開発企画委員会。
- [2] 飯國芳明・松田裕子 (2000) 『平成11年度 新基本法農政推進調査研究事業報告書 欧州における直接所得補償の実態と運用に関する調査』農政調査委員会。
- [3] 飯國芳明「スイスの農政改革：AP2002の概要と特徴」『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—スイス、オーストリア、フィンランド、スウェーデン—』pp. 1 -23農政調査委員会。
- [4] Bundesrat (1996), Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) .
- [5] B. レーマン (是永東彦訳・解題) (1997) 『のびゆく農業 870 スイスの農政改革—農業の中心手段としての直接支払い』農政調査委員会。
- [6] P. Rieder und U.Egger (1983), Agrarmärkte, Verlag der Fachvereine Zürich.

- [7] Peter Rieder (1998), Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die schweizerische Agrarpolitik und Landwirtschaft, ETH-Zentrum.
- [8] Heidi Bravo-Baumann (2000), Agrarpolitik in der Schweiz, Schweizerischer Bauernverband.
- [9] Direktzahlungen in der schweizerischen Agrarpolitik -Bericht der vom Chef des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, eingesetzten Expertenkommission (Kommission Popp) (1990).
- [10] 是永東彦 (1999) 「ECにおけるデカップリング型農政の種類と問題点」日本農業研究所編『日本型デカップリングの研究』農林統計協会。
- [11] 是永東彦訳・解題 (1994) 『のびゆく農業829 スイス農政の新方向』農政調査委員会。
- [12] David Eppenberger (1998), Die VKMB-Denner-Initiative als Weichenstellung der Schweizer Agrarpolitik, LID-Dossier Nr. 367, <http://www.lid.ch/archiv/dossier/1998/dossier367.htm>.
- [13] Schweizerische Bauernverband, Ablehnung der VKMB-Denner-Initiative: Ein Erfolg der Bauerinnen und Bauern (http://www.vkmb.ch/t_m/press_e/1998/30-10B.HTM)
- [14] Schweizerischen Bundesrat (1996), Botschaft zur Reform der Agrarpolitik Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002).
- [15] Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft, Kleinbauern-Initiative : Erhaltung überholter landwirtschaftlicher Strukturen. (<http://www.wf-online.ch/pd.d/presse/html/dokumentation/dok32.htm>).
- [16] Peter Rieder, Wertung der AP 2002 nach der Verabschiedung im Parlament (<http://www.lid.ch/agrarpolitik/archiv/ap2002/ap2002sechs/rieder.htm>)
- [17] Schweizerischer Bauernverband, VKMB-Initiative ist keine Alternative -Neue Agrarpolitik leistungsorientiert ausgestalten, (http://www.vkmb.ch/t_m/presse/1998/6-26.htm)
- [18] Schweizerischer Bauernverband, VKMB-Initiative koppelt Landwirtschaft von der Volkswirtschaft ab, (http://vkmb.ch/t_m/presse/1997/3-3.htm)
- [19] Peter Rieder, Sibyl Anwander Phan-huay, Christian, Handlungsspielräume zur Beeinflussung der Beschäftigung im ländlichen Raum, Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 2/99.
- [20] Peter Rieder (1998), Berglandwirtschaft im Spannungsfeld von Markt,

Politik und Gesellschaft, D. Ruef und U. Ladurer u.a., Bauern am Berg, Offizin Verlag, pp. 201 - 208. (飯國芳明訳・解題『のびゆく農業904 山岳経済：市場，政策，社会の緊張の場』農政調査委員会)

- [21] Sibyl Anwander Phan-huy (1999), Ökologisierung der Agrarpolitik in der Schweiz -Historische Entwicklung und erste Beurteilung, ETH Zürich.
- [22] Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit Abteilung Regionalpolitik, REGIO PLUS Standortvorteile durch regionale Netzwerke.
- [23] Priska Baur (1999), Agrarstrukturwandel in der Schweiz -Eine Theoretische und empirische agraökonomische Analyse anhand von aggregierten Daten für die Schweizer Landwirtschaft 1939 -1990 und von einzelbetrieblichen Daten für die Züricher Landwirtschaft -1990 -1996 -
- [24] Bundesamt für Landwirtschaft (2000), Horizont 2010 Strategiepapier zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik.

[追記] 本稿は日本中央競馬会特別振興資金助成事業の一環として2000年2月に実施された「新基本法農政推進調査研究事業」による調査結果に基づくものである。調査に際しては、農政調査委員会スタッフおよびP. Rieder, P. Baur (チューリッヒ工科大学), H. Hascher (スイス農民連盟), T. Maier (スイス経済省農業局), H. Popp (元スイス経済省) の各氏には資料提供およびヒアリングでご協力頂いた。また、共同調査である松田裕子氏 (農政調査委員会) からは執筆の過程で数々の助言を頂いた。記して謝意を表したい。