

## 解題

西川 邦夫

(東京大学社会科学研究所/日本学術振興会特別研究員)

本訳は、Alan Swinbank, *New Direct Payments Scheme: Targeting and Redistribution in the Future CAP*. PE 474.528, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, Brussels. の日本語訳である。本訳では紙幅の関係上、本文中の図、表、囲み記事、付録を収録することができなかった。興味のある方は、原文が掲載されている以下のインターネットサイトを参照されたい。

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=74971>

### 1. Swinbank と CAP 改革

本論文は、イギリスのレディング大学名誉教授である Alan Swinbank が、ヨーロッパ議会農業・農村振興委員会 (COMAGRI) の依頼に応じて、2013 年以降の CAP (post-2013 CAP) についてのヨーロッパ委員会 (European Commission) の提案を詳しく検討したものである。Swinbank はヨーロッパにおける CAP 改革研究の第一人者であり、我が国では直接支払の証券化 (いわゆる、ボンド・スキーム (Bond Scheme) ) の共同提唱者として知られている<sup>注1)</sup>。その立場は、GATT ウルグアイ・ラウンド及び WTO ドーハ・ラウンドの交渉過程から形成された国際規律 (WTO 原則) を重視し、CAP をそれに適合させる形で改革するというものである。現行の直接支払 (第 1 の柱、Pillar 1) は徹底的に生産から切り離され (decoupled) 、段階的に廃止される。そして浮いた財源は、より政策対象の限定が可能な農村振興政策予算 (第 2 の柱、Pillar 2) へと振り向けられる。その結果、CAP は生産及び貿易歪曲の効果を失い、WTO 原則に合致する。安藤光義は、このような Swinbank の立場を「外圧派」と規定し、徹底的な CAP 自由化論者の代表格としたのだ<sup>注2)</sup>。

2013 年以降の CAP については、我が国でもこれまでに多くの紹介がされて

いる<sup>注3)</sup>。そして、CAP が農業・農村の多面的機能を中心とした公共財の供給重視へと大きく転換を遂げようとしていることについては、各論者が一致するところである。このような動きに対して、Swinbank は極めて批判的である。公共財の供給は直接支払を正当化する根拠となり得るのか？今回の改革の目玉ともいえる直接支払の緑化 (greening)、活動的な農業者 (active farmers) の規定は特定の生産様式と結びついたものではないのか？その結果、2013 年以降の CAP 直接支払は、WTO 原則上の脆弱性を抱え込むのではないのか？Swinbank が本論文で一貫して問うているのは、ヨーロッパ委員会の提案は「政策対象の限定」という直接支払の大原則（特に、WTO 緑の政策）に照らして、極めて問題があるのではないかということである。

## 2. 本論文の概要

本論文の内容について詳しくは翻訳部分を一読頂きたいが、ここで簡潔に整理しておこう。まず「1. はじめに」では、論文の目的がヨーロッパ委員会の提案の問題点と、あり得る代替案の検討であることが明らかにされる。そのため、分析の意図はヨーロッパ委員会の提案をいかに改善するかという点に絞られ、「著者は強い欲求を持っているにもかかわらず」（本訳 p.13）、論文は CAP の根本的な改革を叫ぶものではないことが述べられている。

「2. 損失補償から所得支持へ」では、1992 年改革（マクシャリー改革）から始まる CAP 改革の歴史について、生産からの切り離しを軸として簡潔に、しかし極めて要領を得て整理されている。

「3. 直接支払の影響とは？—1 つの思考実験—」では、直接支払制度が農業構造に及ぼす考えられ得る影響について、「思考実験」として整理している。そこでは、特に支払額の資本化による地代・農地価格への影響に焦点を当て、新規参入者及び規模拡大を図る農業者への参入費用の上昇が強調される。

「4. 直接支払は何のために？」では、ヨーロッパ委員会が直接支払を正当化する根拠として挙げる、農業所得の低位性、公共財の供給について検討し、両者とも正当化の根拠としては疑わしいことが論じられる。前者については、

農場世帯所得で見た場合には EU の農業・農村に所得問題は存在するという立場は疑わしいとされる。後者については、全農業者に無差別に行き渡る直接支払ではなく、きちんとした契約に基づいて消費者が求める公共財を供給する農業者に限って支援を行う方が効果的であるとする。

「5. ヨーロッパ委員会の提案—1 つの批判—」では、ヨーロッパ委員会の直接支払の提案について詳細に検討される。ここでは、直接支払への予算配分、加盟国間・内での予算の再分配、greening、active farmers、支払額の上限定、青年農業者支払、小規模農業者対策、条件不利地域支払、生産と結びつけられた支払について議論される。いずれも支持水準の再分配、政策対象の限定、構造変動の促進という観点から不十分であり、特に直接支払の 30% の受給に対して環境親和的な生産方法を義務づける greening の規定は、特定の生産様式と結びついているという点で難点があると指摘されている。

「6. WTO による制約」では、WTO 原則の下での国内政策の分類（緑・青・黄の政策）とヨーロッパ委員会の提案の整合性が吟味される。ここでも、greening と active farmers が特定の生産様式と結びついていることが、CAP 直接支払を緑の政策として WTO に通報する際の障害となり得ることが指摘される。また、今後のドーハ・ラウンドの進展次第では、現行の緑の政策も大きな変更を余儀なくされる可能性があることも論じられている。

最後に「7. 結論と勧告」では、今回の改革は CAP 直接支払を正当化するものとはならないことが議論される。全ての提案内容が再検討を要するものであるが、特に改革の目玉である greening と active farmers については、前者については、第 1 の柱（政策対象の限定が難しい）内での予算の組み替えというよりはむしろ第 2 の柱（政策対象の限定がしやすい）への予算移転が実行されるべきであり、後者の提案については廃止されるべきと指摘している。そして、今回の改革は最後の CAP 改革とはならず、すぐに新たな改革の動きが始まるであろうこと、むしろ CAP の目的・政策目標・政策体系について根本的に再検討する必要があると結論づけている。

## 3. 多面的機能の供給は直接支払を正当化する根拠になるのか？

本来であるなら、本論文の意義を一連の CAP 改革研究の文脈に位置づけることが解題には求められるだろう。しかし本解題では、Swinbank 論文から得られる日本農政への示唆という点に絞って議論してみたい。EU の議論を日本に安易に適用することに我々は十分慎重であるべきであり、訳者もその点は承知している。しかし、訳者がそもそもは日本農政の研究者であり、翻訳の読者のほとんども日本農業・農政の関係者である以上、この論文をただ EU の問題としてのみ扱うのではなく、日本農業への示唆を引き出すことが是非とも求められているのではないかと。また、Swinbank が日本への影響も大きい WTO 原則との関連で CAP 直接支払制度を検討していることも、この課題をより遂行しやすくしているといえる。

本論文から得られる第 1 の示唆は、直接支払を正当化する根拠として「公共財の供給」とか「多面的機能」といったものは、必ずしも盤石な論理とは言えないということである。「公共財」と「多面的機能」が完全に一致する概念ではないが、ここでは議論を簡単にするために「多面的機能」に統一して議論を進めていく（両者の違いについては後で言及する）。

この点に関して、Swinbank は 2 つの点からヨーロッパ委員会の提案を批判する。1 つは、多面的機能を農業者が供給することによって生じる費用（EU の場合、クロス・コンプライアンスや greening によって義務化されている）は、「人口過密で相対的に繁栄している大陸で事業を行うことの代償」なのであり、「CAP は、農業者にはこの費用を弁済しようとする極めて例外的な措置」（本訳 p.65）であるという、いわば「そもそも」論からの批判である。他の産業が EU の様々な環境規制に服し、その費用を負担しているというのに、なぜ農業だけがそれを弁済されるのか？ また、クロス・コンプライアンスや greening のような要件の設定は、特定の生産様式への結びつきを禁止した WTO 緑の政策の範疇から外れるのではないかと？

もう 1 つは、EU 市民が求める多面的機能の供給を農業者に促す手法として、直接支払は果たして妥当な手法なのかということである。農業・農村が供給する多面的機能の多くは「位置特定の」であるにもかかわらず、ヨーロッパ委員会の提案には「供給されるサービスによって支払を差異化しようとする試みは

全くない。」また、EU 市民が求める多面的機能の「供給を農業者に課する契約上の義務も全くない。」これでは多面的機能の供給が支払額に対して過少供給になる懸念が生じるし、「政策対象の限定」という観点からも疑念がある。「もし農業者がしっかりとした契約上の取り決めの下で、社会が支払いを望む公共財の供給に対して対価を受け取るのなら、それははるかに効果的なものとなる」（本訳 p.30）という Swinbank の提案は、「多面的機能」という名目にかこつけて支払と供給の関係をブラックボックス化してしまうことへの警告でもある。

日本農政は現在、多面的機能重視へと大きく舵を切ろうとしている。2012 年 12 月に政権に復帰した自由民主党は、その『J-ファイル 2013 総合政策集』（[http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/sen\\_san23/j-file-2013-06-27-1.pdf](http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/sen_san23/j-file-2013-06-27-1.pdf) 2013 年 8 月 12 日最終閲覧）の中で、「農地を農地として維持するためのコスト」に着目し（下線は訳者）、「国土保全や水源涵養、集落機能など、農業・農村が果たしている多面的機能を維持することに対して、直接支払いを行うための法制化を進めます」としている。そして、そのような支払を「日本型直接支払い」と規定している。いまだその全貌は明らかになっていないが、「日本型直接支払い」はこれまでの各種直接支払を、「農地を農地として維持する」ことによって供給される「多面的機能」への対価として一元化しようというものである。TPP をはじめとする FTA・EPA によって生じるだろう国内農業・農村の損失を、「多面的機能」支払によって補償しようという意図が強く感じられる内容である。

Swinbank の議論はイギリス農業界の状況を反映したものであり<sup>注4)</sup>、それをそのまま日本の農業政策に適用することはできない。しかし、以上のような自民党の直接支払制度は、WTO をはじめとした国際交渉の場で問題とされる可能性が否定できないこと、その場合は貿易自由化と両立する「強い農業・農村」を達成する条件が根本から掘り崩される事態が発生し得ることを、政策立案者は念頭に置いておく必要があるのではないかと。

#### 4. 多面的機能は市場取引になじまないのか？

上記の Swinbank の議論は、最終的には多面的機能の基礎的な要件の問題に行

き着く。本論文から得られる第2の示唆は、農業・農村が供給する多面的機能は、どこまでが市場化でき、どこからが政府介入が必要な公共財なのかという区別は、極めて動的なものであるということである。

「多面的機能」とは、日本学術会議によると、「重要な効用をもつにもかかわらず、一般に市場が成立せず、その供給に対して支払いがなされることのない「プラスの外部効果（外部経済）」であり、「これらの機能の維持保全については、市場機構を通じて達成することは困難」な「市場の失敗にほかならない」とされる<sup>注5)</sup>。つまり、市場の成立が困難な、公共財＝多面的機能であると、我が国の学術界では一般的に認識されているといえる。

一方で Swinbank によると、多面的機能への政府の関与は4つの類型に分けることができる。①法律によって農業者に多面的機能の供給を強制する、②農業者が多面的機能を提供することを期待して補助金を与える、③供給する多面的機能を特定した契約を締結した農業者にのみ支援を与える、④多面的機能の市場化を図る（Swinbank からの2013年8月6日付電子メールによる）。②が一般的に日本で考えられている政府と多面的機能との関係であり、2013年以降のCAP直接支払における greening もこの範疇に入る。Swinbank によると、②は多面的機能の供給を保証するという観点からは効果が低く、③の手法へと転換することを主張する。③は農業・農村の多面的機能が位置特定であることを前提とし、各農業者が供給できるサービスを契約で特定した上で、その対価として農業者へ支援を行うものである。②では「多面的機能」として一括して支払われていたものを、供給するサービス毎に特定し、契約関係へと処理していくものであり、④の多面的機能の市場化への橋渡しの位置を占めるものといえる。「政策対象の限定」という観点からも望ましい。Swinbank の考えは、多面的機能を動的に捉えている点に特徴があるといえる<sup>注6)</sup>。

③の手法は、Swinbank も認めているように「高い取引費用を伴う、詳細にわたった極めて具体的な手法」である。多面的機能の供給という点では効果は高いが、行政・取引費用の面からいうと②の「おおざっぱで詳細ではないアプローチ」との間には「トレード・オフの関係が存在する」（本訳 p.65）。しかし、Swinbank が③の手法を提唱するのは、それが実現可能に思われる EU 農村、特