

EU 直接支払と農地の特質に関する経済分析

松田 裕子（農林水産省 農林水産政策研究所）

youtan19@affrc.go.jp

農地を支払のベースとする直接支払は、EU の共通農業政策（Common Agricultural Policy: CAP）の柱である。本研究では、ミクロ経済学の理論と実態調査に基づき、その機能の特性と、運用段階で発現する「便乗効果」と「転嫁効果」の問題を明らかにした。

はじめに

EU の政策展開は、その理念と手法の両面で、我が国の農政にも強い影響を与えているが、既往の CAP 研究の多くは、単なる制度紹介や直接的な政策効果の検証にとどまり、政策の実施に関わる諸問題に目を向けたものは見られなかった。

けれども、EU の先行する経験や実態から得られる政策的知見は、必ずしも肯定的な評価ばかりではない。そこで本研究では、農地の特質に着眼した経済分析によって、我が国ではこれまで手薄であったネガティブな側面にも論及し、直接支払という政策手段そのものの問題点やその副作用の解明に取り組んだ。

1. 一律支払下で顕在化する便乗効果のモデル化

第 1 に、農地の質的差異を考慮しない一律支払によって生じる支払の過剰と不足、とりわけ農業環境政策において顕在化する「便乗効果」について、その発生メカニズムと政策的な意義をモデル分析によって解き明かした（松田[2]）。

図 1 の縦軸に、農業環境政策に参加した場合の単位面積当たりの逸失所得 $FI(z)$ 、横軸に農地の経済的な序列 z をとる。ここで、参加による逸失所得は、当該農地が環境支払を受けたために失った、それ以外の最適な用途に利用したならば得られたであろう地代（助成措置に参加した場合の機会費用）と、助成措置の下での地代の差額として表される。

この図には 2 つのポイントがある。1 つは、農地の質的差異が、代替的利用の有無を通じて逸失所得の大きさに反映され、これが環境支払による所得の増分を規定する関係を明らかにしている点にある。

現行の助成措置では、全参加経営に対して一律の環境支払 \bar{P} が行われており、助成金額が逸失所得を上回る $0 \sim z_2$ では、多かれ少なかれ所得は増加する。一律支払の下では参加による逸失所得が小さい経営ほど、より大きなネットの所得移転を獲得することができるため、参加誘因が強く働き、事実、図 2 に見るように経済的序列の低い農地（劣等地）ほど参加率は高くなる。

2 つめのポイントは、農地の中には、自然・技術条件等の制約から他の経営上の選択肢がないか、従来から助成措置の要件に沿った様式で営農が行なわれている農地が存在することを考慮して、 $0 \sim z_1$ に立地する経営の逸失所得をゼロと見なしている点にある。これらの経営にとっては、受給した環境支払は全額、追加的な所得となるから、領域 A は、何らの代償

もしくは行動を伴うことのない経営が、農業環境政策への参加によって偶発的に獲得できた移転所得と判断される。

このとき、社会全体では領域 A+領域 B だけの制度によるネットの所得移転が生じるが、政策評価の見地から見ると、この 2つの領域は異なる性格を有している。領域 B が、逸失所得を上回る額の助成金が支払われなければ、農業環境政策が適用されることはないという意味で、参加への経済的誘因を付与する必要性が認められるのに対して、領域 A は、助成がない場合にも選択されたはずの状態に対する支払を指すからである。従って、領域 A を便乗効果と捉える。

一律支払下では便乗効果を避けることができず、政策目的の達成効率は低下する。より質の高い農地にも作用し、かつ支払総額の小さいインセンティブ体系を構築するためには、 $FI(z)$ のように支払を段階付ける必要があるが、支払基準の細分化は、他方で取引費用の増嵩という追加的なコストをもたらす。ここから、制度設計のあり方を検討する際には、制度運用に要する取引費用を視野に入れた分析の重要性が指摘される（松田[6]）。

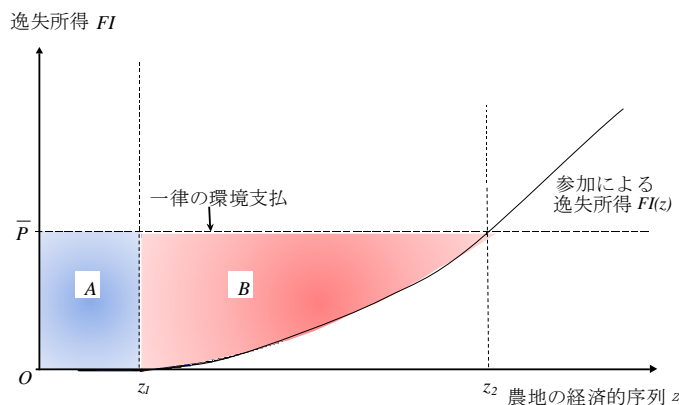


図1 参加による逸失所得と環境支払
出所：松田[2]

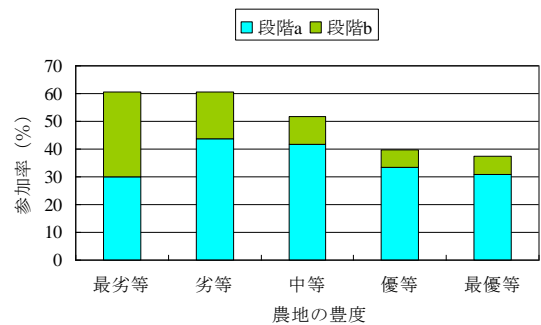


図2 農地の豊度と環境支払の参加率
出所：松田[2]

2. 直接支払の転嫁効果のモデル化

第2に、直接支払は土地に強くリンクした粗利潤決定要素を付与するため、貸し手の心理的要因や土地純収益の上昇を通じて、他の施策に比して農地市場に及ぼす作用が大きい。そこで、農地市場の構造と農地供給の弾力性の相違に着眼し、直接支払が農地需要および借地料を押し上げ、所得分配上の副作用である「転嫁効果」が生じるケースのモデル分析を行った（松田[1][3]）。

1) 農地賃貸借において貸し手市場が成立しているケース

農地供給 S が借地料に関して完全に非弾力的な場合、単位面積当たり u だけの直接支払が支払われると、需要曲線の D_0 から D_m への上方シフトは、借地料の r_1 から r_2 への上昇を通じて、貸し手に帰属する余剰を $b+c$ だけ増大させる（図3）。政策本来の目的からすれば、直接支払は受給者に対する分配効果のみを有するべきものであるが、このとき、借り手の余剰は不変である。

すなわち、農地の所有者と利用者が異なる場合には、直接支払の分配上の便益が農業経営ではなく、土地所有者に帰属する「転嫁効果」が発現する。

2) 受給権が農地に比して過剰供給になっているケース

現行のデカップル型直接支払（Single Payment Scheme: SPS）においては、受給権と同じ数（ha）の農地面積を有していることが受給要件とされる。それゆえ、農地市場と同時に受給権市場の構造を考慮に入れたモデル構築が必要となるが、1)で示した議論の本質は変わらない。

統計分析によると、受給権が直接支払の対象農地面積よりも過剰に設定されている加盟国が少なくない（松田[7]）。この場合、農業経営は保有する所与の受給権を全て行使すべく、追加的に農地を需要するから、相対的に農地が不足する（図4）。つまり、受給権と直接支払を前提とした農地需要の増加によって、直接支払は借地料に資本化され、転嫁効果が強く発現する。

直接支払の農地への資本化が問題視される一方で、受給権がほとんど取引されておらず、価格がきわめて低いことが観察されることも、受給権が農地に比して過剰供給になっている実態の裏付けと言える。

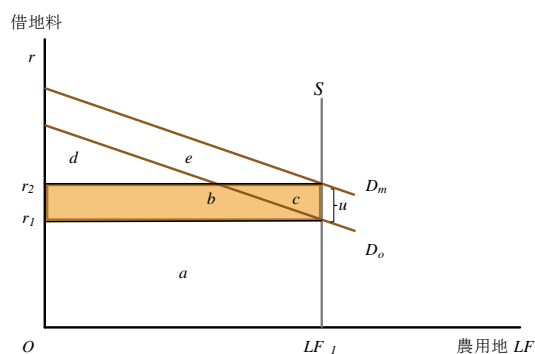


図3 貸し手市場で発現する転嫁効果

出所：松田[3]

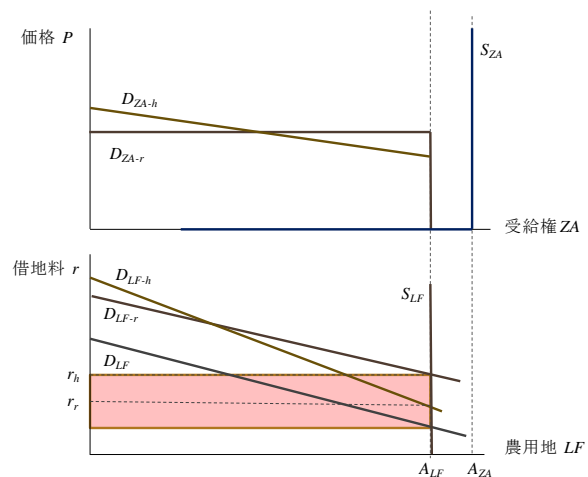


図4 受給権が農地に比して過剰なケース

出所：松田[7]

3. 直接支払が構造改善にブレーキをかける可能性

ところで、借地料の上昇は、借り手にとって費用の増加をもたらす。概して土地条件の良好な地域では、農地供給が非弾力的で転嫁効果が発現しやすく、経営規模の大きい主業経営ほど経営面積に占める借地比率が高いことに鑑みると、直接支払による借地料の上昇は規模拡大を図る成長経営の発展を阻害する可能性が高い（松田[1]）。

加えて、一律支払下では収量の低い経営ほど過剰に補償されるため、これらの経営に営農を継続するインセンティブが与えられる。事実、直接支払による所得支持は、非効率な経営や小規模経営の営農存続を可能にし、主業経営の副業化を増加させることで、離農率を抑制する効果が確認される（松田[5]）。

しかし、構造改善は、離農経営によって放出された農地が残存経営に再分配されることで進展するから、以上の分析は、直接支払が成長経営への農地の流動化にネガティブな影響を与え、構造改善にブレーキをかける副作用があることを提示している。このことは、構造改善政策との整合性を考慮することの重要性を示唆しているが、政策当局がこれをマイナスの帰結と見るかどうか

かは、その国の生産構造に依存する（松田[4]）。生産性の低い経営の温存につながるという、経済学的見地による直接支払の功罪は、必ずしも政治的見地からのそれとは一致しないのである。

おわりに

本研究で提示した便乗効果と転嫁効果の問題は、いずれも農地とカップルした直接支払の効果と副作用を考える上で、常に生産要素としての農地の特質を考慮に入れる必要性を示唆している。このように、農業経済学者に課せられた大きな使命は、議論の切り口となるような客観的な情報を提供し、それが抱える問題の本質を浮き彫りにすることである。

政策研究における困難は、見直しや改革により絶えず変化してゆく研究対象との追いかけてこを余儀なくされる点である。また、現地の CAP 研究者には、言語や実態把握はもとより、情報・データへのアクセスといった多くの点でハンディを背負っている。

それでもなお、外部にいるからこそ見える強みもあると信じて、現地で収集した詳細な実態情報を中立的な視点から吟味し、経済学の見地から問題を解明することを試みた本研究が、農業経済学の発展に多少なりとも貢献することができれば幸いである。

謝辞

本研究にあたっては、名古屋大学生源寺眞一教授、東京大学中嶋康博准教授をはじめ、多くの方々のご指導を頂きました。また、ドイツ連邦およびバイエルン州の関係機関、ミュンヘン工科大学アロイス・ハイセンフーバー教授、ならびに農林水産政策研究所の皆さまには、現地調査において多大なるご協力を賜りました。日本農学進歩賞にご推薦下さった日本農業経済学会の先生方には、大変貴重なご助言を頂きました。記して感謝申し上げます。

引用文献

- [1] 松田裕子（2004）『EU 農政の直接支払制度：構造と機能』，農林統計協会，東京，192pp.
- [2] 松田裕子（2001）「草地助成金の費用有効性に関する制度分析－バイエルン州の KULAP を対象として－」『農業経営研究』第 39 巻第 2 号，pp.35-38.
- [3] 松田裕子（2002）「農地支払の転嫁効果問題－ドイツ・バイエルン州を事例として－」『2002 年度日本農業経済学会論文集』，pp.183-186.
- [4] 松田裕子（2004）「直接支払の地域間所得格差縮小効果－ドイツ・バイエルン州を事例とした簿記調査結果に基づく分析－」『農業経営研究』第 42 巻第 1 号，pp.183-186.
- [5] 松田裕子（2011）「EU 直接支払が構造変化に与える影響分析－文献レビューとドイツ・バイエルン州に関するケーススタディー－」『欧米の価格・所得政策等に関する分析』，農林水産政策研究所，pp.37-68.
- [6] 松田裕子（2010）「EU 農村振興政策の現フェーズ制度的枠組みと運用実態（2007-2013）－」『海外農業情報調査分析事業：欧州』国際農林業協働協会，pp.53-120.
- [7] 松田裕子（2011）「EU 直接支払の構造と機能」，農林水産政策研究所定例研究会，2011.08.23.

Studies on the EU-Direct Payments and Characteristics of Agricultural Land

Yuko Matsuda (Policy Research Institute, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries)

youtan19@affrc.go.jp