

論文の内容の要旨

農業・資源経済学専攻

平成 11 年度博士課程進学

氏名 松田 裕子

指導教官名 生源寺眞一教授

EUにおける農地支払制度の構造と機能 —ドイツ・バイエルン州に関する事例研究—

本論文では、条件不利地域に対する補償金（LFA 補償金）、農業環境政策の助成金（環境助成金）、92 年 CAP 改革で導入された支持価格の引下げに対する補償支払（耕種作物プレミアム）の 3 つの農地支払制度を分析対象としている。本論文では、まず 3 つの制度の詳細な分析を行なった上で、理論上興味のある問題を抽出して分析している。以下では、後者について述べる。

EU の農業政策体系において、農地支払という政策手段はいまや大きな比重を有しているが、制度の運用においては、土地を支払のベースとしているがゆえに発生する次の二つの問題を指摘できる。

一つは、土地の質的差異に起因する支払の過剰と不足の問題であり、とりわけ便乗効果と表現される過剰支払として顕在化する。現行の制度の下では多くの場合、一定の地域の中では面積当たり支払単価が同一であるという意味で、一律の農地支払が行なわれている。しかし、農業生産は土地を形成する様々な因子によって影響を受け、このことが栽培可能な作目の種類の相違等を生み出すことを考慮すると、農地支払制度の運用においては、品質及び位置に差異があるという土地の特質を無視することができない。また、こうした差異を考慮しないとすれば、それは様々な問題を引き起こすものと考えられる。

本論文では、こうした見地から、便乗問題が草地助成措置において顕著に発現することを論じている。農業環境プログラムへの参加による逸失所得の水準は、助成措置の適用される農地における代替的利用の有無に依存する。各経営は、いくつかの選択的用途から得られる地代を比較考量して、助成措置の下で得られる地代と助成金の合計額が、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（即ち、助成措置に参加した場合の

機会費用)を上回る場合に参加するであろう。言い換えれば、少なくとも最適な用途の地代とプログラム参加の下での地代の差額分(即ち、助成措置への参加による逸失所得)が助成金によって補償されない限り、草地助成措置に参加する経済的誘因は働かない。

しかし、参加による逸失所得は土地間、従って経営間で均一でないから、一律支払の下では逸失所得の補償の度合いが異なるという意味において、支払の実質格差が生じることは避けられない。とりわけ自然条件の制約から耕地としての利用が不可能な限界草地では、農地を粗放的の草地として利用するより他に経営上の選択肢はない。これに加えて無視できないのは、草地助成措置が要件としている営農、即ち「合法的農業(ordnungsgemäße Landwirtschaft)」が、通常の限界草地ではこれまでも守られてきていることである。従来から草地助成措置の要件に沿った様式で営農が行なわれているということは、この助成措置に参加しても追加的な要件が発生しないことを意味する。よって、これら二つの理由から、限界草地における参加による逸失所得はゼロと見なすことができる。従って、限界草地においては環境助成金の全額が追加的な所得となり、便乗効果が発生する。

二つめの問題は、農地支払による借地料の上昇であり、これは転嫁効果として論じられる。但し、農地支払はその効果の方向のみについて言えば、確かにha当たり粗利潤(DB)、ひいては借地料を押し上げる効果を持つが、農地支払は無償で受給できるわけではない。夫々の制度は夫々異なる支払基準を持っており、支払基準に関わる土地の条件や営農上の遵守要件を考慮に入れる必要がある。農地支払による粗利潤の変化は、その制度の種類によって異なり、かつまた農地間ないし地域間でも異なる。これらの違いは、借地料に対する農地支払の作用も異なることを意味するであろう。

農産物価格と農地支払は何れも借地料の規定要因の一つとなるが、92年改革以降、農地支払によって、土地が本来の帰属所得とは別の新たな粗利潤決定要素を有するようになったことが確認される。即ち、価格支持下では、土地及びその他の生産要素(資本、労働)が粗利潤の100%を決定していたのに対して、農地支払下ではこれらは粗利潤総額の40%以下にしかならず、粗利潤の60%以上が耕種作物プレミアムによって決定されているのである。

また、農地支払は価格支持よりも透明な施策である。というのは、単位生産物に対する助成である価格支持に比べて、農地支払はそれがha当たり粗利潤及び土地純収益に寄与する大きさを、農地の借り手・貸し手双方が容易に把握できるという性質を持つからである。言い換えれば、農地支払については情報の非対称性が存在しない。現実の農地賃貸借が相対交渉によって行なわれていることを考慮すると、農地支払が貸し手に与える心理的な影響もまた無視することはできない。かくして、農地支払の支払額は土地の価値を規定する明瞭な政策として認識され、こうした農地支払の透明性は、貸し手が土地そのものの価値があたかも上昇したかのように錯覚するという形で借地料に影響を及ぼす。

さて、農地支払によってもたらされる粗利潤の増大に伴い、農地賃貸借市場における農地需要曲線は上方にシフトする。また、農地支払は環境規制としての面積拘束性を有しており、この点も農地需要を増大させるものと考えられる。農地支払の透明性の高さとも相まって借地料が上昇すると、これに付随して次の二つの問題が生じる可能性がある。

一つは転嫁効果の問題であり、農地の所有者と利用者が異なる場合には、農地支払の便益の少なくとも一部は借り手の耕作者でなく貸し手の土地所有者に帰属する可能性がある。

農地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点で、農地市場に及ぼす作用は他の施策よりも大きいと考えられる。そして、農地支払を前提とした農地需要の増加によって土地不足が引き起こされる場合には、借地料の上昇により強い転嫁効果が発現する。

ここで強調しておきたいのは、農地支払の借地料及び所得分配への影響を論じる上では、農地市場の構造及び農地供給の弾力性の相違を考慮することが不可欠である点である。条件不利地域では草地利用を主体とした肉牛・乳牛経営等が立地するが、生産条件の不利性ゆえに、常により粗放な代替的用途への転換の可能性が開かれており、農地供給が弾力的となるケースを想定することができる。一方、非条件不利地域では、土地条件が良好なほど耕地として利用される割合が高く、主業経営の存立が可能であるため、農地供給はその賦存量において非弾力的となる場合が多い。

本論文のモデル分析によれば、農地支払の転嫁効果が発生するのは、農地供給が借地料に関して完全に非弾力的な場合である。土地所有者が農業経営と一致する限りでは、農地支払によって納税者から農業経営に対する所得移転が生じるが、農地の所有者と利用者が異なる場合は、農地支払の分配上の便益は農業経営ではなく、土地所有者にのみ帰属する。従って、主業経営が借地による規模拡大を図っており、農地の貸し手の多くが農業部門に属さない（即ち、借地が非農家の所有下にある）場合には、農地支払の便益の多くは農業経営以外の経済主体に帰着することになる。なお、地域全体で発生する転嫁効果の大きさは、農地支払による借地料の上昇幅と、全農地に占める借地の比率に依存する。

一方、農地供給が借地料に関して完全に弾力的な場合は、農地支払によって、貸し手に帰属する余剰に変化はないが、借り手に帰属する余剰は増大する。しかし、農地支払がない場合の農地としての利用面積が社会的に最適であれば、農地支払は農業経営に過剰な農地の利用を促進する方向に作用することを意味している。言い換えれば、農地支払による収益性の底上げがあるため、農業経営にとっては社会的に最適な農地利用を超える生産を促す誘因が与えられるが、最適な農地としての利用面積よりも右方の領域では機会費用が真の限界便益を表す需要曲線を上回るため、社会的には代替的用途に振り向けられる方が望ましい。にも関わらず、限界便益が機会費用を下回る領域で農業生産が行なわれるがゆえに、両者の差に相当するだけの死荷重が生じる。

これら二つのケースは、農地支払が借地料及び所得分配に及ぼす影響は、農地市場の構造及び農地供給の弾力性の相違によって異なることを示している。そして、ここから、いま一つの問題、即ち借地料の上昇が大規模経営層の収益性にマイナスの影響を与え、ひいては構造改善にブレーキをかける可能性を指摘できる。

借地料の上昇は借り手にとって費用の増加をもたらすため、借地比率が上昇するにつれ、農地支払の収益性改善効果が低下する。概して非条件不利地域では、農地供給が非弾力的で転嫁効果が発現しやすいこと、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を考慮すると、農地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。