

第3章 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—

松田 裕子

はじめに

(1) 課題と対象

本研究では、EU 直接支払が農業構造に与えるインパクトについて整理分析を行うことを、主たる課題とする。

まず最初に、「直接支払」という用語の定義付けを行っておくと、一般に、直接支払とは、市場価格に介入することなく、国家ないし地方政府等から生産者に対して直接支払われる補助金の総称である。EU で実施されている直接支払には、多面的機能の維持に資する土地単位面積当たりで支払われる補助金以外にも、災害補償や早期離農助成、経営近代化助成等の多様な施策が含まれる。従って、一口に「直接支払」といっても、支払の目的や基準、要件、並びに WTO 適合性等の異なる幅広い施策が包含される（第1表）。早期離農や青年農業者のように、構造調整を政策目的とした直接支払があることにも留意されたい。

第1表 EU の直接支払の種類と内容

種類	目的	支払基準	要件	WTO
単一支払	所得支持	作付実績	クロス・コンプライアンス (適正農業規範)	緑 (デカップル支払)
環境支払	追加費用・ 所得損失分の補償	土地		緑
LFA支払		土地		緑
面積支払 家畜支払	所得支持	作付面積 飼養頭数	生産調整	青
早期離農	構造調整	55歳以上通常の引退 年齢以下の離農者	経営移譲	緑
経営近代化	構造調整	投資		緑
青年農業者	構造調整	40歳未満の就農者	主業として農業 に従事	緑
災害補償	損失補填	損害		緑
品目特定直接支払	特定品目の振興	生産量	生産割当	黄

資料：筆者作成。

このうち、本研究で主たる分析対象とするのは、第1ピラーの単一支払（SPS）、第2ピラーのLFA支払および環境支払の3つである。

これら3つの直接支払は、

- ① 受給権が土地と直接リンクしている、
- ② 適正農業規範（good agricultural practice）の遵守（クロスコンプライアンス）が義務付けられている、
- ③ 農業経営の所得支持ないし所得損失分の補填を目的としており、経営所得の安定化に資する、

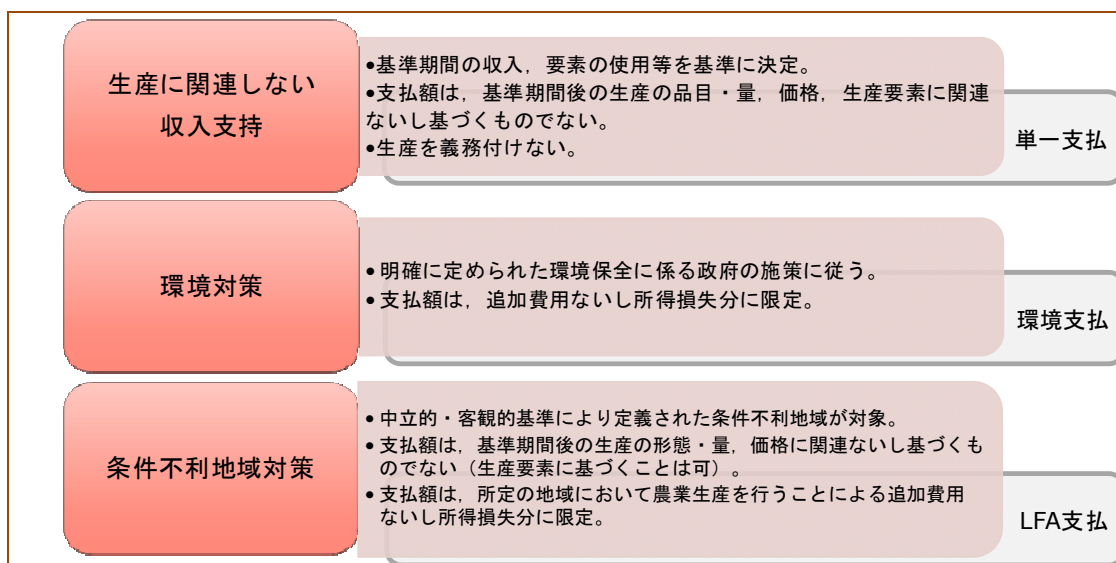
という3つの性格によって特徴付けることができ、1つの共通項でくることができる。

また、これらは、WTO農業協定上、生産に関連しない収入支持（デカップル支払）、農業環境対策、条件不利地域対策等は、「緑」の政策として取り扱われ、削減対象外となっている（第1図）。

(2) 問題の所在

1) 構造固定化効果

既に述べた通り、本研究で対象とする直接支払はいずれも、農業経営の所得支持を目的とするものである。従って、直接支払を「政策手段」として、所得支持という「政策目的」が達成されるから、経済分析上、前者を説明変数、後者を被説明変数として、両者の間の因果関係を説明することが可能である。



資料：筆者作成。

第1図 WTO協定における「緑」の政策とEUの該当施策

これに対して、本研究の課題である直接支払の農業構造への影響は、直接支払の直接効果ではなく、様々な経路を通じて現れる副次的な影響の1つであり、1:1に対応するものではない。よって、前述の3つの直接支払と構造変化の間には明確な因果関係はないことに、予め留意する必要がある。このため、直接支払が構造変化に与えるインパクトに関する研究は、EUでもほとんど行われていない。

ただし、構造変化の影響要因に関するいくつかの既往研究において、直接支払が所得の安定化を通じて、間接的に農業構造を固定化するように作用する可能性が指摘されており、本研究ではこの点について論考を加える。

2) 農地の資本化と転嫁効果

ここ10年ほどの間、EUでは、直接支払が農地市場に与えるインパクトがホット 이슈になっており、直接支払が借地料の上昇をもたらす作用（農地の資本化（capitalisation））の存在がしばしば危惧されている（SWINNEN et al. (2008); OECD (2008); KILIAN et al. (2008); CIAIAN et al. (2010) 等）。

直接支払に限らず、価格支持等の農業補助は所得増加効果を持つが、農業経営の意思決定に何らかのインパクトがもたらされると、間接効果として、農地需要や要素配分にも変化が生じる可能性がある。課題は、直接支払下でどの程度借地料が上昇するかを、他の施策との比較において考察することである。

なぜ、農地の資本化が問題になるか。EU 主要国では通常、農地流動化は賃貸借によって行われ、農地売買のウェイトは小さい。農地を需要する農業経営にとって重要性を持つのは借地料であるから、仮に直接支払が借地料を上昇させるように作用するならば、借地農にとっては規模拡大のためのコストが高くなり、また、潜在的な新規参入者にとっては大きな参入障壁となる。このような費用構造の変化は、農業部門の効率性を低下させ、ひいては、国際競争力の低下につながる。

加えて吟味すべきは、「誰が直接支払の恩恵を受けるのか」である。ここでの論点は、直接支払の全額が対象となる農業経営の所得増加に寄与すべきという見地から、実際には政策の便益のどれだけが農業経営に帰着するのか、逆にどれだけが土地所有者（地主）の手に渡るのかという点にある。

直接支払によって農地の資本化が生じれば、直接支払のベネフィットの一部分ないしほとんどが、農業経営ではなく、最終的に地主に帰着する。直接支払が農地の利用者をすり抜けて、借地料の上昇という形で農業部門に属さない貸し手に渡ってしまうとしたら、国家ないし納税者から農業部門への所得移転が、所得増加効果として本来の政策のターゲットに到達しない。結果として、当初の政策的意図に反した形で、（非農業経営者を含む）地主が直接ないし間接に移転支払を享受し、“転嫁効果¹（Überwälzungseffekt）”が発現する。こうした所得の再分配効果は、政策の効率性を考える上できわめて重要な論点となる。

(3) 本報告書の構成

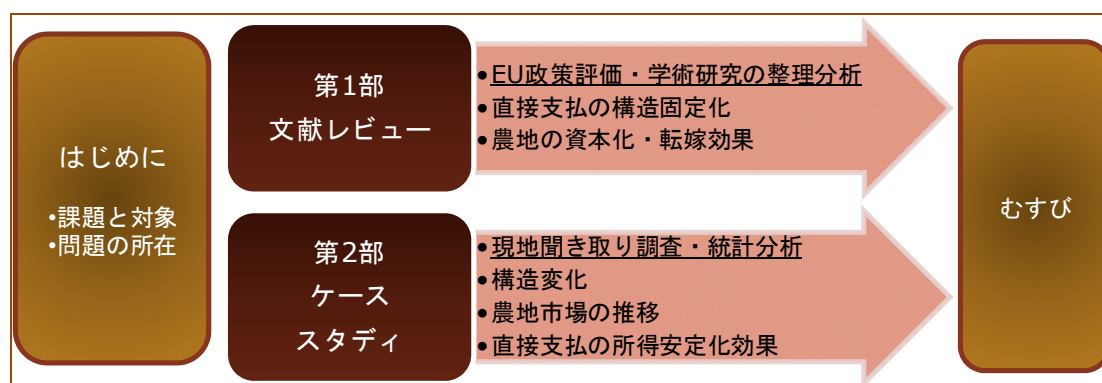
本報告書は、2つのパートから構成される。

第1部では、欧州委員会の評価報告書（evaluation report）や加盟国政府の評価報告、並びに学術論文等を精査し、既往研究から示唆される点を明らかにする。

第2部では、筆者が行った現地調査（2010年6月20～25日：補論1参照）と統計分析に基づき、ドイツ・バイエルン州に関するケーススタディを行ない、直接支払が農地市場および農業構造変化に及ぼし得るインパクトについて、定量的・定性的に論考する。

なお、バイエルン州をケーススタディの対象とする理由は、第1に条件不利地域の比率が高く、経営規模が零細であるという同州の農業生産条件の不利性から、我が国の農政のあり方を考える上でも示唆される点が少なくないこと、第2に、制度の実施・運用においてEU規則が遵守されており、問題の所在や制度に起因する副作用を識別して分析することができることと期待されることである。

最後に、先行するEUの経験から示唆される点について述べ、むすびとする。



第2図 本報告書の構成

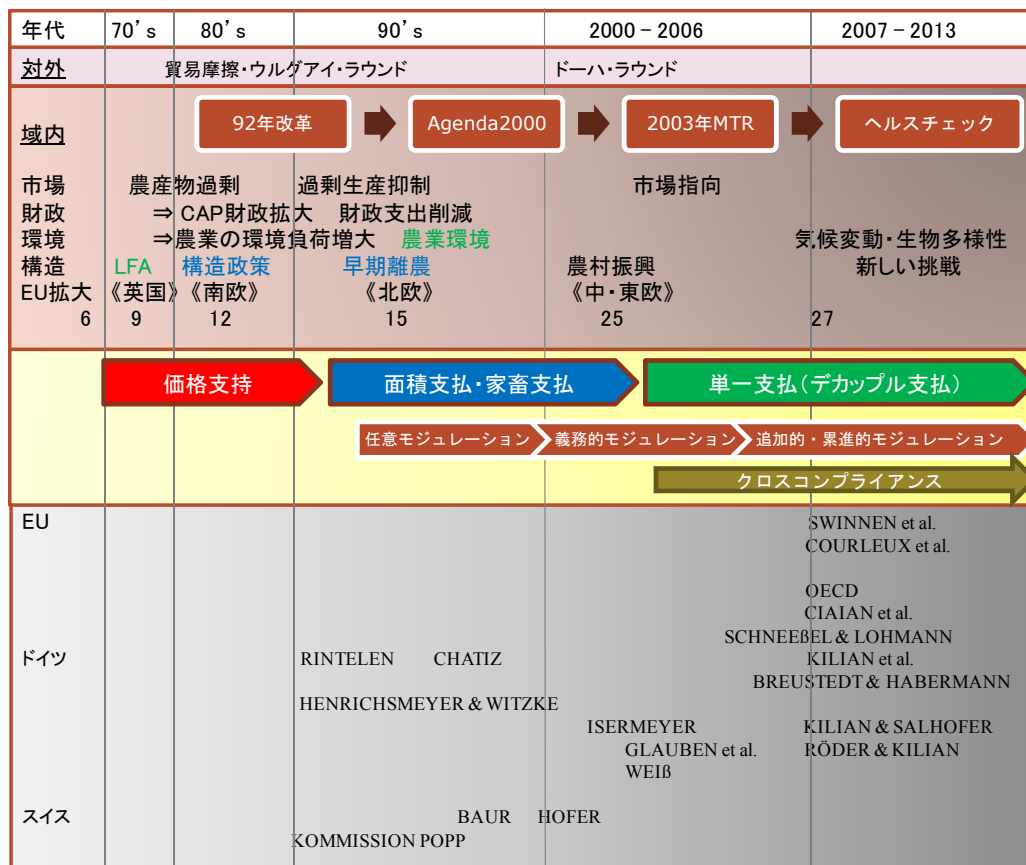
第1部 先行研究のレビュー

1. 既往研究の到達点と分析の限界

(1) CAP 改革と農地の資本化

EU では、1992 年の CAP 改革以降、第 1 ピラーの直接支払に関してすでに 18 年の経験を有している。以後、Agenda2000、2003 年中間見直し（以下、MTR）、2007 年のヘルスチェック等の改革や見直しを経て、市場補助を削減するかわりに直接支払の割合を増やしつつ、当初の面積支払および家畜支払から、現行の経営支払（単一支払：以下、SPS）へ、生産（量）とのデカップル化を徐々に進めてきた（第 3 図）。

この背景には、WTO 交渉への適応という外的要因のほか、域内の過剰生産や農業環境問題等への対応、多面的機能の維持、さらには EU 拡大に伴う農業財政削減のプレッシャーや、加盟国の多様性に応じた農村振興の強化といった、さまざまな内的要因があった。



資料：筆者作成。

第 3 図 CAP 改革と直接支払の変遷

1) 92 年改革：価格支持からカップル型直接支払へ

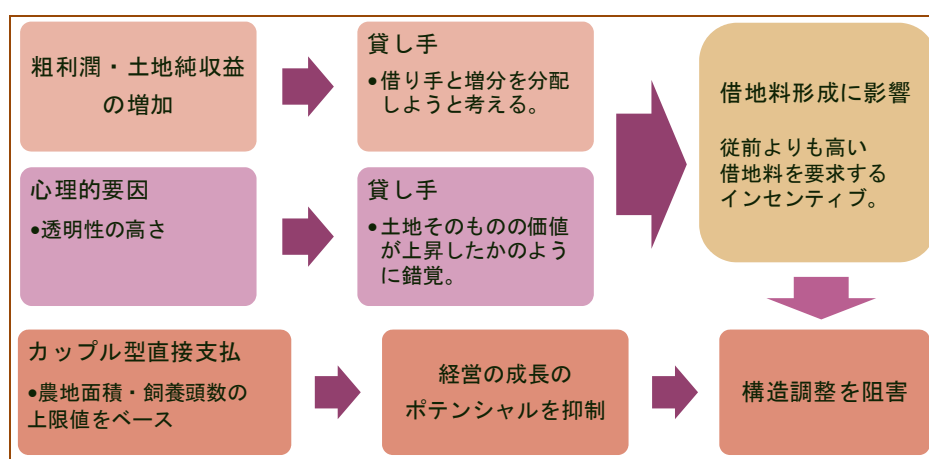
EU 農政のターニングポイントとなった 92 年改革では、価格支持から面積支払への政策転換が図られたが、このことが農地の資本化をもたらしたことは、既往研究によって理論的・実証的に説明されている (OECD (2008); KILIAN et al. (2008) 等)。

カップル型直接支払による農地の資本化の程度を 20-80%と推計した実証結果も得られている (SWINNEN et al. (2008)) が、直接支払が借地料に与える影響は、少なくとも次の 2 つの経路に区分して考える必要がある (詳細は松田(2004))。

1 つは、直接支払による粗利潤および土地純収益の変化であり、これに伴う借地料の変化は理論的には容易に説明可能である (CHATZIS (1997))。直接支払によって ha 当たり土地純収益が増えれば、貸し手はその増分を借り手との間で分配しようと考え、借地料形成に影響を及ぼす可能性が指摘される² (RINTELEN (1995); HENRICHSMEYER & WITZKE (1994) 等)。

これに対して、いま 1 つは、直接支払を念頭に置いた貸し手の行動であり、単位面積当たりの直接支払は土地に対する直接補助になるため、借地料に変化が生じるかどうかは、賃貸借交渉における貸し手の心理的な要因に依存する (POPP 委員会(1990))。そこでは、直接支払の透明性が、貸し手に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させ、従前の賃貸借契約で用いていた借地料より高い借地料を要求するインセンティブが強く働く。

また、92 年改革で導入されたカップル型直接支払では、農地面積ないし家畜飼養頭数の上限値が支払額算定のベースになっていたため、経営の成長のポテンシャルを抑制し、農業部門の構造調整を阻害したという指摘もある (DG-AGRI (2009))。



資料：筆者作成。

第 4 図 カップル型直接支払の副作用

2) 2003 年 MTR : カップル型直接支払からデカップル型直接支払へ

2003 年 MTR では、生産からのデカップルを目標に、過去の受給額を基礎とする受給権（英 entitlement, 独 Zahlungsansprüche）にリンクした経営支払が導入された。既存の家畜支払を含む全ての直接支払が土地に結び付けられたことによって、EU では生産者の所得支持を目的としたデカップル型支払にシフトしたわけである。

ただし、加盟国に SPS の支払方式を選択する裁量が与えられているため、そのインパクトの分析においては話が複雑になる。たとえば、フランスが過去（2000-2002 年）の支払実績に基づく歴史モデル（historical model）を採用しているのに対して、ドイツやイングランドは地域モデル（regional model）への移行を前提とした動態的な混合モデル（hybrid model）を実施しており、EU 共通農業政策と一口に言っても、デカップルの水準をはじめ、その内容は大きく異なっている（第 2 表）。

従って、理論モデルを構築する際には、SPS の支払方式による区分が必要となる。地域モデルでは、SPS 実施初年度の農地面積に等しい数の受給権を農業経営が受け取るため、農地市場へのインパクト（農地の資本化）が最も強く発現し、地主は最も多くベネフィットを享受する（CIAIAN et al. (2008); KILIAN & SALHOFER (2008); ISERMEYER (2003); OECD (2008) 等）。他方、歴史モデルでは農地の資本化は最小限にとどまる。つまり、受給権の取引が抑制される歴史モデルよりも、経営・部門・地域間で受給権が再分配された混合モデルのほうが、SPS のインパクトが識別しやすい。

第 2 表 SPS の採用方式

歴史モデル	混合モデル
2005～ ・ イタリア ・ オーストリア ・ ポルトガル ・ ベルギー（ワロン、フランドル） ・ スコットランド、ウェールズ ・ アイルランド 2006～ ・ フランス ・ スペイン ・ オランダ	2005～ ・ 北アイルランド（静態） ・ イングランド（動態） ・ ドイツ（州）（動態） ・ デンマーク（静態） ・ ルクセンブルク（静態） ・ スウェーデン（静態） 2006～ ・ フィンランド（動態）

資料：筆者作成。

注．混合モデルは、歴史モデルと地域モデルの要素を組み合わせたものであり、双方の比率が固定される「静態モデル」と、その比率が変化する（歴史モデルの比率が漸減し、最終的に地域モデルの比率が 100%に達する）「動態モデル」を含む。

また、土地に対する受給権の多寡を農地の資本化の原因と見なす研究もある。すなわち、支払対象となる農地面積に比して受給権が過剰な場合には、受給権は ha 当たり補助金として機能し、その価値の一部が農地価格ないし借地料に転嫁される (COURLEUX et al. (2008); KILIAN et al. (2008); SCHNEEBEL & LOHMANN (2006) 等)。この場合、資本化を防止するための 1 つの可能性として、受給権を農地よりも少なく設定することが考えられる³。

このほか、農地の資本化や転嫁効果を防止する他の方法として、完全に土地から切り離れた Bond スキーム (Bond scheme) の導入を提案する研究もある (SWINBANK & TANGERMANN (2004))。ただし、「補助金からの脱却を目指すならば、Bond スキームは有効だが、農地を将来的にも営農可能な状態に維持するためには、土地と結びついた現行システムのほうがよい」という意見もある (Salhofer 教授)。

実証研究では、

- ドイツ・バイエルン州において、1993-2004 年の面積支払・家畜支払の下では、直接支払 1 ユーロにつき、借地料は 28-78 セント上昇したが、2005 年の SPS 以降、借地農家は地主に対し、さらに 15-19 セントを追加的に支払っている (KILIAN et al. (2008))。
- ドイツ・ニーダーザクセン州において、追加的に 1 ユーロ直接支払が行われると、そのうちの 47 セントは地主に移行し、53 セントが農業経営の受取分になる (BREUSTEDT & HABERMANN (2008))。

等の研究成果がある。

ただし、この点の実証にあたっては、借地料データの欠乏や政策変化のタイムスパンの短さといった技術的な制約に加え、次のような分析上の限界に留意すべきである。

第 1 に、92 年改革によって、すでに農地の資本化が生じていたとすれば、その後の SPS への移行に伴うインパクトが限界的なものにとどまったか、あるいはまったく影響が見られなかったとしても不思議ではない。これに加えて、現実には真のデカップル補助金など存在せず、分析上、デカップルとカップルを区別することが難しい (SWINNEN et al. (2008))。

第 2 に、SPS 導入後の世界的な農産物価格の急騰や、次期 CAP 改革による補助水準の変更に關する期待、都市からの圧力など、農地市場に影響を与える要因は多様であり、SPS の影響のみを取り出すことは困難である⁴。

第 3 に、賃貸借の契約期間が長いほど、農地市場において政策変化に対する反応が出る (借地料が変化する) までのタイムラグが大きくなる。

第 4 に、農地市場に加えて、SPS 受給権の市場も同時に考慮に入れる必要がある。受給権は、基準年の受給額ないし農地面積を基礎として分配された異質な経済財であり、この取引を可能にし、農家間での受給権の交換が認められたことは、2003 年 MTR の重要なポイントの 1 つである。このとき、受給権の売買は土地と切り離れた形で (つまり受給権単独で) 行うことができるが、その賃貸は土地とセットでしかできない。土地は受給権の有無にかかわらず取引できるが、土地がなくては受給権は行使できず、受給権自体には何の価値もない。この意味で、SPS は土地と密接にリンクしている。

(2) 構造変化の影響要因

農業構造変化の影響要因に関する研究は EU 内外にあり、概して離農に焦点を当てた分析が行われている。というのも、構造調整は、離農経営によって放出された農地や他の生産要素が、残存経営に再分配されることによって進展する。つまり、残存経営の成長や規模拡大には、他の経営の農業からの退出や経営移譲が前提となる。EU の構造政策において、離農奨励年金や早期離農助成等の離農促進施策が、青年農業者助成等の担い手対策とセットで講じられてきたのは、こうした所以である。

離農の決定要因を明らかにするための回帰分析では、直感的に理解できる findings が多く得られている。たとえば、

- 経営規模が大きくなるほど、離農の可能性が低下し、構造変化のスピードが緩まる (GLAUBEN et al. (2006); HOOPE & KORB (2006); JUVANCIC (2006); WEIB (2006); PIETOLA et al. (2003); HOFER (2002); BAUR (1999); KIMHI & BOLLMAN (1999); WEIB (1999) 等)。
- 離農の可能性は農家の年齢と正の相関がある (GLAUBEN et al. (2006); HOOPE & KORB (2006); HOFER (2002); BAUR (1999); WEIB (1999) 等)。つまり、高齢になるほど、離農の確率も高くなる。
- 最近行った借地や投資と離農には負の相関がある (GLAUBEN et al. (2006); BAUR (1999); HOFER (2002); WEIB (2006) 等)。

等は、国を問わず共通の結果が得られている。

農業政策との関連で興味深いのは、直接支払が農業構造を固定化する可能性である (KOESTER (1999); GLAUBEN et al. (2006); HOOPE & KORB (2006); WEIB (2006); HOFER (2002); BARKLEY (1990) 等⁵)。RÖDER & KILIAN (2008a) は、①デカップル支払の導入によって、ベルギー・フィンランド・スウェーデン・英国などで、経営放棄の傾向が減少していること、②とりわけ限界地域の副業経営の営農継続が容易になり、経営放棄の率がゆるやかになっていること、を指摘している。そして、助成水準が高いほど、構造変化にブレーキをかける、直接支払の構造安定化ないし構造固定化効果が指摘されている (HOFER (2002))。

農外雇用と離農の関係に着眼した研究も少なくない。ただし、オーストリア (WEIB (1997)(1999)) やスイス (BAUR (1999); HOFER (2002) 等) では、両者の間に正の相関が確認されたのに対して、カナダ (KIMHI & BOLLMAN (1999))、イスラエル (KIMHI (2000))、西ドイツ (GLAUBEN et al. (2006))、スロベニア (JUVANCIC (2006)) 等では負の相関が、米国 (GOETZ & DEBERTIN (2001); HOOPE & KORB (2006)) については両方の結果が報告されている。

このように、離農（構造変化）の影響要因はさまざまであり、変数の多くはそれぞれの

地域特性に依存するため、ある特定の地域で得られた結果を、必ずしも他の地域に当てはめることはできない。にもかかわらず、直接支払が離農を抑制し、構造変化のスピードに影響を与える可能性が、多くの国で認識されていることは注目に値する。

(3) 農村振興政策の政策評価

このほか、限界地域における営農放棄の問題を扱った研究も少なくない。EU では、条件の良好な地域において、成長経営間の農地をめぐる競争が激化している一方で、条件不利地域では、全く逆の問題、すなわち営農放棄による農地の劣化が危惧されている。

概して自然的価値の高い地域が条件不利地域に集中しており、その価値は伝統的な粗放的草地利用と密接に結び付いている。そのため、当該地域における農業の後退は、絶滅危惧種の重要な生息地の喪失や農耕景観の悪化など、環境・自然保護的観点からも、農村振興の観点からも懸念されている。

こうした問題を扱うのが、異なる政策目的を持つ幅広い施策をパッケージ化した、第 2 ピラーの農村振興政策である。Agenda2000 以降、これまで個別に行われてきた多様な施策が 1 つにまとめられ、第 2 ピラーは巨大なポリシー・ミックスによって形成されることになった。

このため、施策間に矛盾が生じ、プログラム全体の効率性が低下する可能性がある。また、施策によって効果の発現する時期が異なるとか、地域固有のインディケータ等のデータ収集上の限界も指摘される（Agra CEAS (2005)）。こうした理由から、農村振興計画の総合評価も、特定の施策単独の効果のみを取り出して評価することも、技術的に非常に難しい。

1) LFA 支払

LFA 支払は、条件不利地域における農業経営の所得を補償することにより、農業的土地利用の継続や活力ある農村社会の維持を目的とした施策である。加盟国にフレキシビリティが付与されているため、実施方法はきわめて多様である⁶。このため、150 を超えるレートが存在し、ha 当たり単価が 10 ユーロ未満の国もあれば、800 ユーロ以上の地域もあり、加盟国間の格差は非常に大きい。

LFA 支払の多寡との明白な因果関係を実証することはできないものの、条件不利地域における農用地の大きな減少は見られず、離農数も少ないとして、一定の評価がなされている（Agra CEAS (2005); IEEP (2006); RÖDER & KILIAN (2008b) 等）。ただし、条件不利地域と非条件不利地域の間で構造変化に差は見られず、また LFA 支払があっても両地域間の所得格差が依然として存在する（IEEP (2006)）。

その反面、北アイルランドにおいては、LFA 支払の借地料への完全な資本化が確認され

ている (BREUSTEDT & HABERMANN (2008); PATTON et al. (2008))。貸し手にとって、受給額の予測が可能なほど、借地料を引き上げるインセンティブが高くなると言える (Salhofer 教授)。

2) 青年農業者助成・早期離農助成

青年農業者助成は、農業者の平均年齢を引き下げするために、高齢農業者の離農を促し、経営移譲と世代交代の促進を暗示的な目的としている。この運用においては加盟国に裁量を与えられているが、一般に早期離農助成と組み合わせて利用されることが多く、早期離農助成は経営の規模拡大に寄与すると評価されている (Agra CEAS (2005))。

フランスでは、1960 年代から、経営規模の拡大と、それに必要な高齢農業者の離農の促進が進められてきた。70 年代には、EU 構造政策の一環として、離農奨励年金が制度化され、この年金を受給した農業者によって移譲された農地の概ね 6 割が規模拡大に寄与した。また、92 年改革における早期離農助成の下では、制度導入直後の 93 年には、55-60 歳の農業者の 20% に及ぶ 1.8 万人もの申請があった。そして、95 年までの 4 カ年で 140 万 ha の農地が流動化し、うち 84% が規模拡大に供された (石井 (2010))。フランスは同助成に最も力を入れた国であり、農業者の新陳代謝を促し、農地を流動化することで、農業構造を「若く、大きく」しようとする政府の強い関与が、今日の農業構造にも反映されているものと考えられる。

これに対し、ドイツでは、費用対効果が低いとして、早期離農助成は実施されていない。というのも、「毎年数%の農家は、施策の有無にかかわらず離農していくから、彼らにとっては便乗効果になるだけである。つまり、遅かれ早かれ農業をやめる人にお金を渡しても、政策を実施する費用が高くつくだけで、それによって得られる効果は少ない (Wohlgshaft 博士)」からである。それよりも、経営近代化助成に資金を投入し、成長する意思のある経営に対し、事業拡大のための投資を重点的に支援すべきという、バイエルン州のようなスタンスもある。

ただし、Agra CEAS (2005) では、EU-15 を対象に、2000-2006 年における青年農業者助成にかかった支出と、45 歳未満の農業者数の間の因果関係を分析しているが、両者の間には何の相関も見出されていない。また、同報告では、これら 2 つの施策が構造変化に与えるインパクトの実証は、エビデンスの不足により不可能とされる。

2. 小括

EU の CAP は、第 1 ピラー (価格・所得政策) と第 2 ピラー (農村振興政策) から構成され、複数の政策目標を達成するために、多様な施策や手法を組み合わせる形で実施されている (第 5 図)。

このため、政策評価においては、次のような点に注意する必要がある。

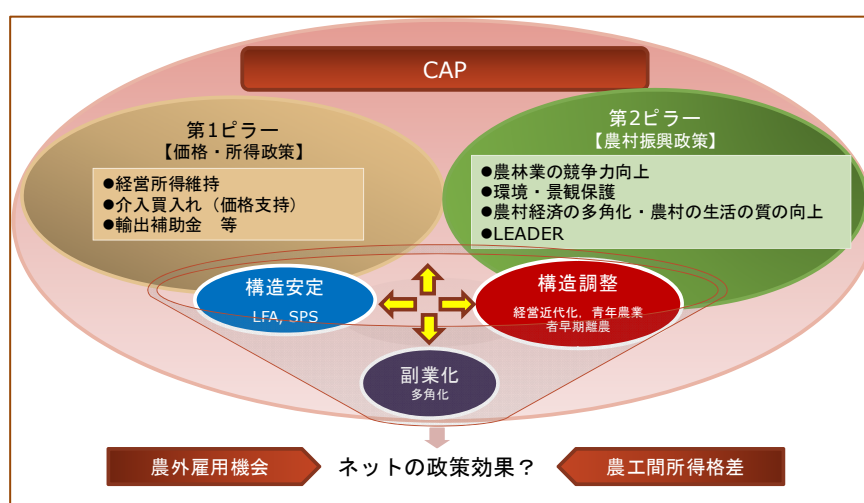
第1に、特定の施策のみを取り出して、そのネットの政策効果やインパクトを実証することは不可能であり、定量的な分析における諸々の制約を定性的な分析によって補う必要性が指摘される。また、離農や構造変化においては、農業政策だけでなく、農外の社会・経済的要因による影響が大きく、農政の範疇のみで論じられる問題ではない。

第2に、競争力の強化と副業化の促進、また離農促進施策（早期離農等）と離農抑制施策（LFA 政策等）等のように、構造調整という観点から相反する政策目的を持つ施策が含まれていたり、エコロジーとエコノミーの整合性が図られていない場合等があり、政策効果の発現はきわめて複雑な経路をたどる。よって、統計で得られる数値は、複合的な要因が打ち消しあった結果であることに注意すべきである。

第3に、政策効果には直接的な効果と間接的な効果がある。副次的に構造固定化効果や農地の資本化、雇用創出効果、相乗効果等が生み出されるケースを考慮するならば、ネットの効果測定は非常に困難となる。分析上、地域固有の条件を加味することが不可欠であるため、ケーススタディによる接近が求められる。

第4に、すぐに効果が発現する施策もあれば、効果発現までに長い時間のかかる施策もあるため、施策によって効果の発現時期が異なる。このことは、一時点での総合評価を難しくする。

第5に、同じCAPの下でも、政府が積極的に介入やコントロールをしようとするフランスと、自由な取引に委ねる英国やドイツでは、制度運用の方法が異なることも指摘される。フランスでは、構造調整、農地保有、ミルククォータの取引、SPS 受給権取引など、あらゆる側面において、政府による強力な規制が行われており、こうした実施・運用方法の相違は、政策効果の発現の差を生みだすものと考えられる。



資料：筆者作成。

第5図 CAPにおけるポリシー・ミックス

第2部 ドイツ・バイエルン州に関するケーススタディ

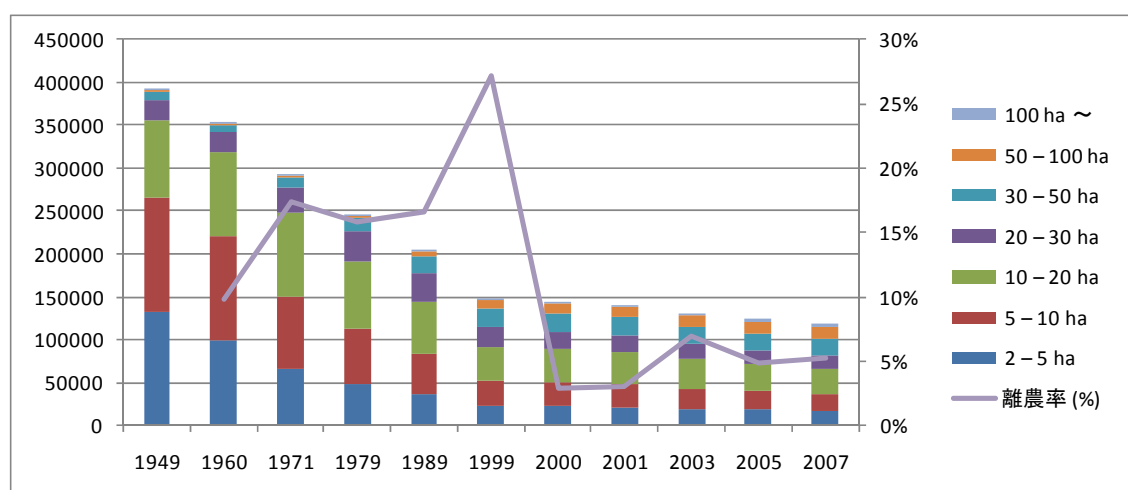
1. 農業構造の特徴

ドイツ連邦は、東西で農業構造が大きく異なっている。平均経営規模（2007年）は、旧州（alte Länder：旧西ドイツ）の35ha程度に対し、新州（neue Länder：旧東ドイツ）では200ha近い。また、1999-2007年において、旧州では農家戸数が22%減少し、絶えず構造変化が進んでいる⁷のに対し、新州では1%の減少にすぎない。前述したように、農地市場の在り方に加え、借地率や借地料水準の格差も大きい。こうした格差は、東西の歴史的な発展の相違によるものであるから、平均値をとりドイツを総体として一括りに論じることは、ときとしてミスリーディングであろう。

バイエルン州の平均経営規模（2007年）は、26.5ha（主業経営39.2ha、副業経営12.7ha）と他の州に比べ小さく、構造調整のスピードも相対的にゆっくりである。この理由としては、山岳地域が多い地形条件に加え、故郷に愛着を寄せ、趣味としての農業を継続するといった農家のメンタリティが挙げられる（Salhofer教授、Wohlgshaft博士ら）。

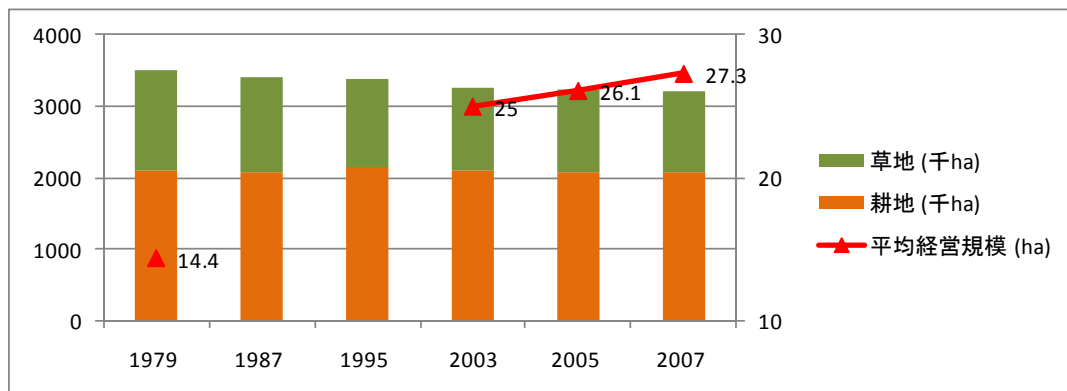
離農率は、価格支持下では17%ほどだったものが、2000年以降、概ね5%前後で推移している（第6図）。1999年における離農率の突出は、この年にドイツにおける農業経営の定義が1haから2haに引き上げられたことによる統計上の不突合であることを考慮すると、92年改革以後、離農率が抑制されているものと推察される。

農地面積は道路建設等による若干の減少はあるものの、ほとんど変化しておらず、平均経営規模は1979年の14.4haから2007年には27.3haにまで拡大している（第7図）。



資料：Bayerischer Agrarbericht より計算・作成。

第6図 バイエルン州における農家戸数の推移と離農率（1949-2007年）

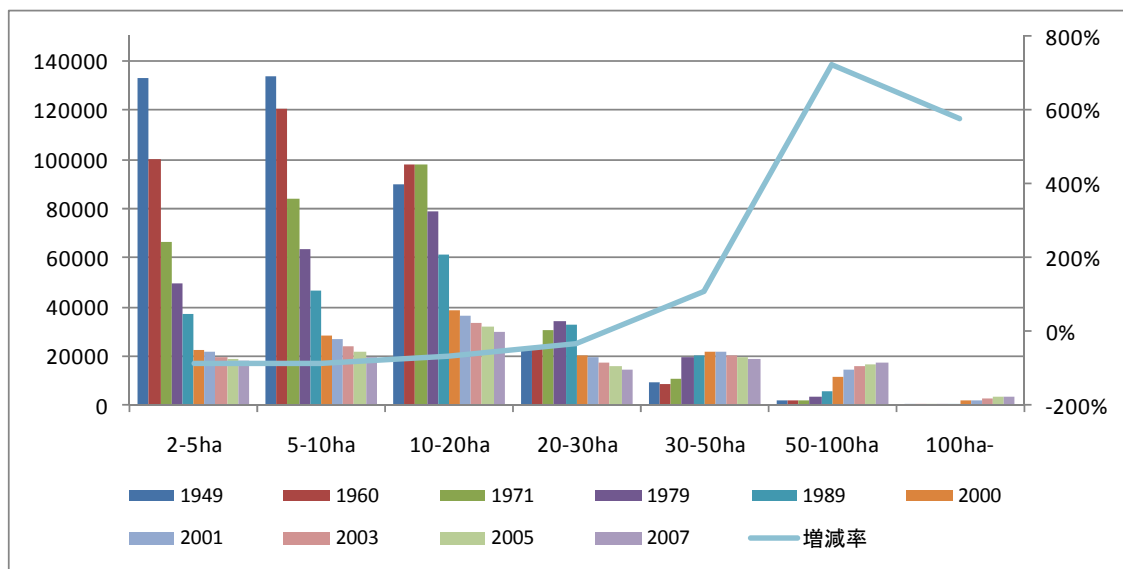


資料：Bayerischer Agrarbericht より計算・作成。

第 7 図 バイエルン州における農地面積・平均経営規模の推移（1979-2007 年）

次に、経営規模別の経営戸数の推移と増減率（1949-2007 年）を見ると、20ha 未満層が大きく減り、絶対数としてはまだ少ないものの 50ha 以上層が増加している（第 8 図）。

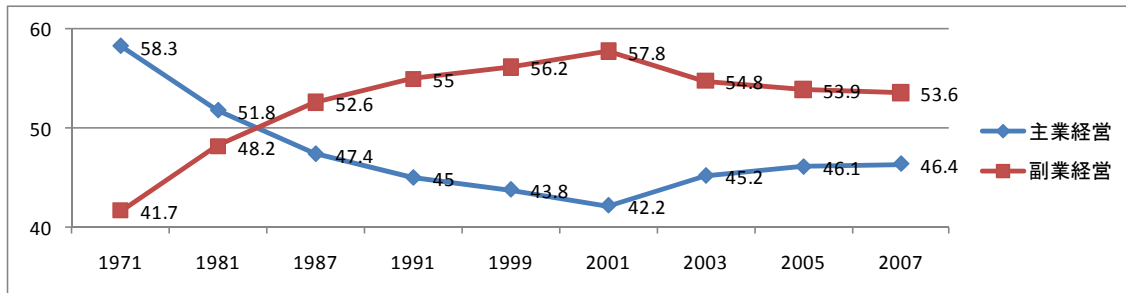
バイエルン州農政では、農民的家族経営の維持を重視し、地域や経営の条件に応じて適切な道を選択することとしている⁸。目指す方向性には 2 つあり、1 つは、規模拡大の可能な地域における競争力の向上、いま 1 つは、農業条件の不利な地域における多様な雇用・所得機会の確保（農村経済の多角化）である。ちなみに、酪農であれば 30ha で 50 頭、穀物であれば約 35ha が、バイエルン州における農業経営の最小効率規模と言われている（Wohlgshaft 博士）。



資料：Bayerischer Agrarbericht より作成。

第 8 図 バイエルン州における経営規模別戸数の推移と増減率（1949-2007 年）

また、経営形態に着目すると、1985 年以降、バイエルン州では副業経営⁹が主業経営を上回っている（第 9 図）。2001 年以降、主業経営が再び増加に転じているが、これは、経済情勢の悪化による農外労働市場の縮小が要因と見られる。このように、農政以外の社会・経済的要因による影響も無視できない。



資料：Bayerischer Agrarbericht より作成。

第 9 図 バイエルン州における経営形態の推移(1971-2007 年)

2. 農地の資本化の実態

(1) 借地料・借地率の推移

バイエルン州における借地率は年々上昇しており、1949 年には 9%に過ぎなかったものが 2007 年にはほぼ 45%になっている（第 10 図）。また、ha 当たり平均借地料（実質）は、1971-2007 年の間に 101 ユーロから 235 ユーロに上昇している。

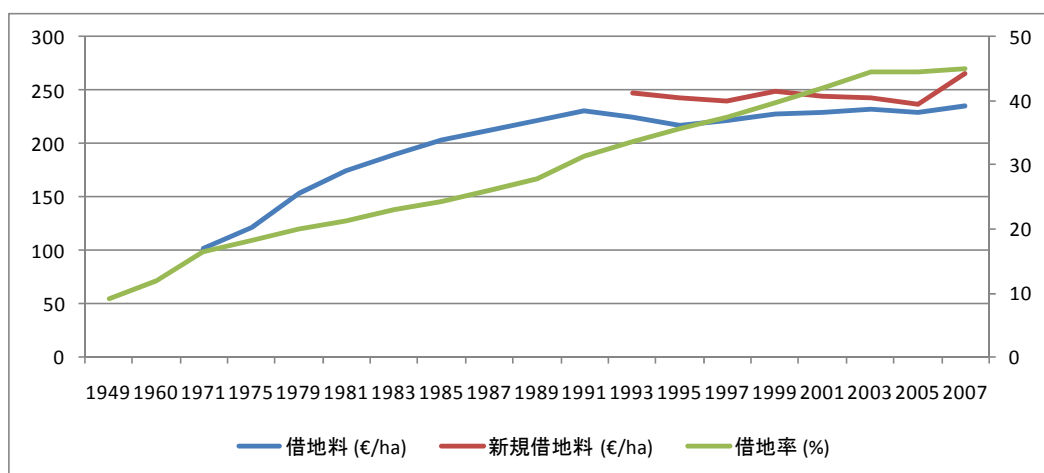
ただし、この平均借地料とは、全借地の借地料の平均であり、農地の地目や賃貸借契約の結ばれた時期は考慮されていない。このため、平均借地料の推移から、直接支払による農地の資本化を読み取ることには限界がある（Winzer 氏、Wohlgshaft 博士ら）。

すなわち、借地料のデータには次のような制約がある。

- ① 平均借地料は限られたサンプル経営の平均値であり、たとえば高額の借地料を支払っている経営が含まれていない可能性がある。
- ② 借地料の多寡は立地条件や土地品質など様々な要因に依存するが、平均借地料からどれだけの幅があるか（たとえば、100-1200 ユーロまで）を確認することはできない。
- ③ 一般に借地の契約期間は 9 年ないし 13 年と長く、その間は借地料が変更されることはほとんどないため、政策変化が反映されるまでにタイムラグが生じる。

従って、現地研究者の間で「直接支払が借地料に影響を与えることは疑いない」という

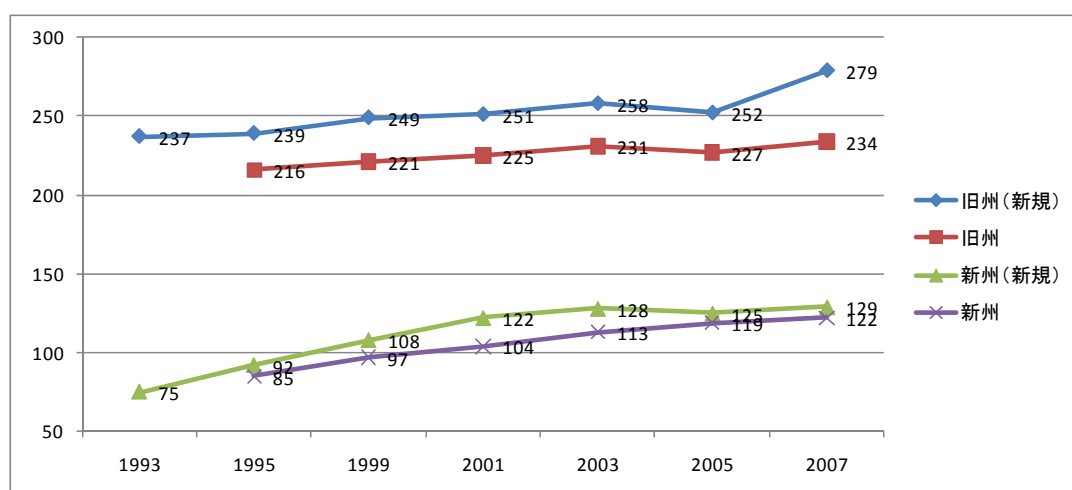
共通認識が確立されているにもかかわらず、これを実証することは難しいとされている¹⁰。



資料：Bayerischer Agrarbericht より作成。

第 10 図 バイエルン州における借地料・借地率の推移（1949-2007 年）

そこで、農政改革よりも長いタイムスパンで借地料の取り決めが行われているドイツの実態を考慮し、過去二年のうちに結ばれた新規賃貸借における新規借地料に着眼する。これによると、バイエルン州（第 10 図）のみならず、旧州・新州のいずれにおいても、平均借地料よりも高い水準にあり、かつ旧州では 93 年比で 118%，新州では 172%の上昇になっていることがわかる（第 11 図）。



資料：DLV より作成。

第 11 図 旧州・新州における借地料の推移（1993-2007 年）

こうした新規借地料の高さは、新規契約の締結に際して、貸し手に借地料を引き上げる誘因が強く働き、その結果、従前の賃貸借契約で用いていた借地料を上回る借地料を要求してきたことを反映している。

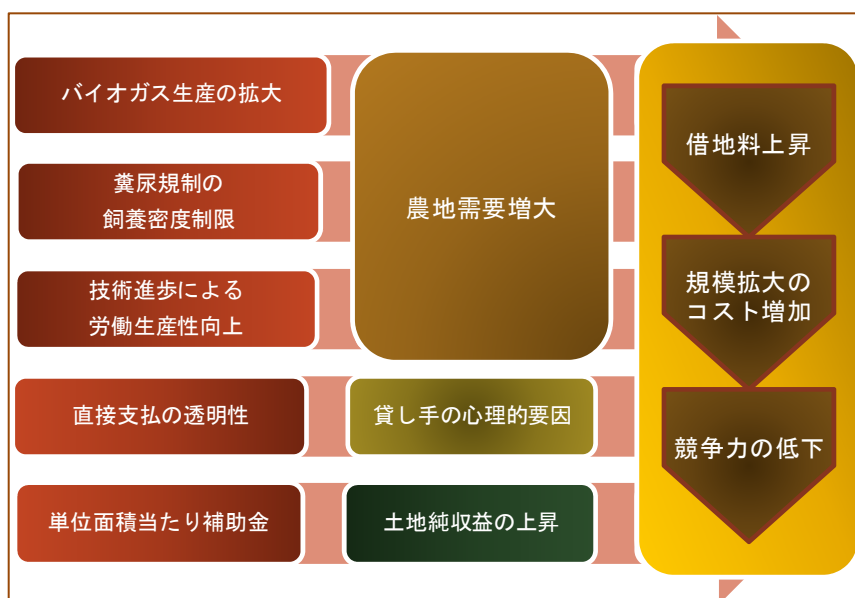
(2) 借地料の決定要因

ただし、借地料の決定要因は、決して直接支払のみではなく、複数の要因が複合している（第12図）。バイエルン州においては、とりわけ次の3つの要因により、農地需要が増大し、借地料が上昇していることが実証されている（BREUSTEDT & HABERMANN (2008); KILIAN et al. (2008)）。

第1に、近年、バイオガス施設の規模拡大に伴う農地需要の急激な増加により、施設周辺の借地料が高騰している。

第2に、連邦のふん尿規制では、環境保全の観点からふん尿処理のための農地面積の拡大が不可欠となる。また、集約的畜産地域では、加工型畜産経営が「農業経営」ではなく「営業体」として課税されるため、農業経営としての認定を受けるために、家畜飼養密度を一定以下に抑える必要がある。これら2つの理由から、集約的畜産地域では農地に対する需要が高く、借地料を高める作用を持つ。

第3に、技術進歩に伴う労働生産性の向上は、経営規模の拡大によって、労働のより効率的な利用を図ることを可能にした。



資料：筆者作成。

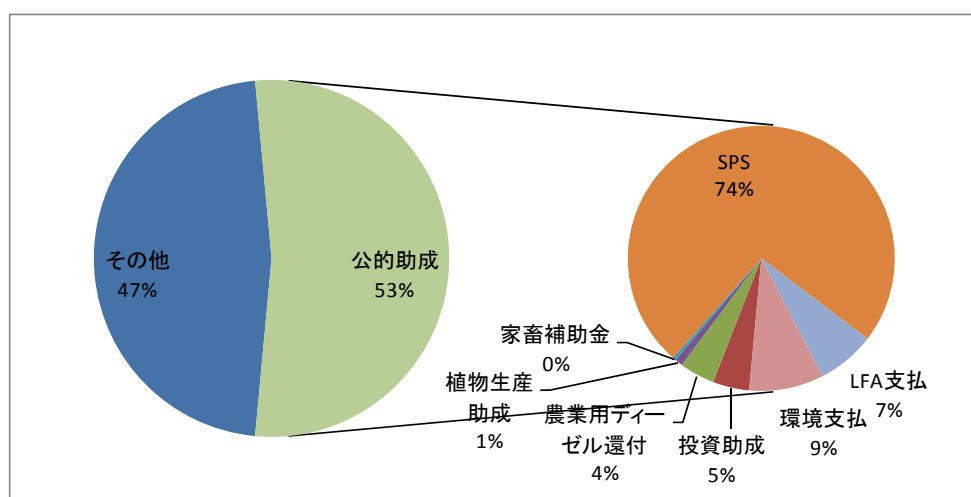
第12図 借地料の上昇要因

このように、直接支払が貸し手の心理的要因や土地純収益の上昇を通じて、借地料を押し上げるように作用する以外にも、農地需要の増大をもたらす他の要因は多々ある。借地料の上昇は、借地農にとって規模拡大のためのコストの増大を意味し、借地率が趨勢的に上昇している今日では、こうした費用構造の変化がとりわけ大規模借地経営に与える打撃が大きくなることが指摘される。

3. 直接支払の所得安定化効果

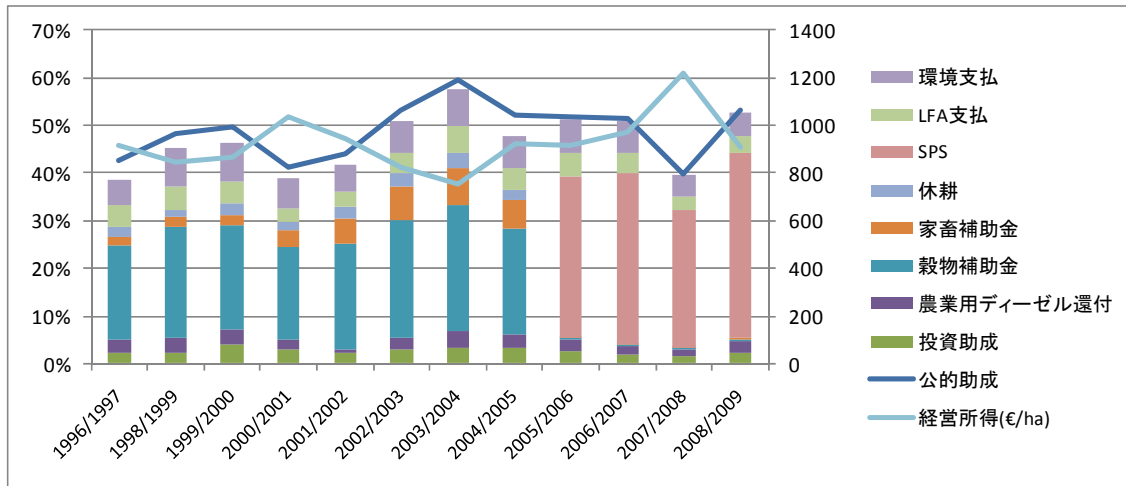
ところで、営農存続の意思決定には、適正な額の所得（ないし公的助成）が必要になると考えられる。そこで、2008/2009 年の簿記調査結果を用いて、主業経営の ha 当たり経営所得に占める直接支払の寄与率を計算した。この結果、経営所得の 53%が公的助成であり、かつその内訳をみると、SPS が 74%と大半を占め、環境支払と LFA 支払はそれぞれ 9%、7%に過ぎないことがわかる（第 13 図）

年度によって価格条件は変動するが、ha 当たり経営所得に占める公的助成の割合は、概ね 40-60%である（第 14 図）。農産物の販売によってもたらされる収入に対する直接支払による代替は、市場リスクを低下させ、新たな経済的環境への適応圧力を減少させた（KOESTER (1999)）。この意味で、農業経営の所得支持および安定化における直接支払の重要性は明白であり、「CAP の下で補助金依存体質になっている EU の農家にとって、直接支払はすでに既得権益になっており、なくてはならないものである（Winzer 氏）」との指摘は当然と言える。DG-AGRI (2009) でも、価格支持下に比べ、直接支払が経営所得の安定化に寄与していることを評価している。



資料：Buchführungsergebnisse des Wirtschaftsjahres 2008/2009 より計算・作成。

第 13 図 ha 当たり経営所得の内訳 (2008/2009 年)



資料：Buchführungsergebnisse des Wirtschaftsjahres 各年次版より計算・作成。

第 14 図 公的助成の所得寄与率（1996–2008 年）

現行の第 1 ピラーの直接支払は、過去の生産実績（歴史モデル）ないし助成対象農地の地目・面積（地域モデル）に応じた固定支払であり、EU の全ての農業経営に対し必要最小限の所得を保証し、損益分岐点を引き下げるように作用する。よって、短期的には非効率経営や零細農家の存続条件を高めると考えられる。言い換えれば、非効率な経営を温存することによって、競争力の向上や構造改善という政策目標を阻害する可能性がある。

仮に第 1 ピラーの直接支払がなければ、もっと競争が激化し、現在以上にラディカルな構造調整が起きていたであろう。同時に、直接支払がなければ生産費もカバーされないため、競争に敗れ、まったく生産が行われなくなってしまう地域も出ていたであろうから、SPS は国土全体における農業生産および農地の維持保全に寄与するという見方もできる。

これに対して、第 2 ピラーの LFA 支払や環境支払は、多面的機能や農村社会の維持のため、限界地域における持続可能な農地管理や、農家戸数の維持、農耕景観の保全等を政策目的としている。できるだけ多くの農家に農業を継続してもらうためには、適正な所得が必要であり、これを直接支払によって補填するという政策根拠自体、条件不利地域における離農の抑制と農業構造の維持に、直接支払が寄与すると考えられていることにほかならない（Heißenhuber 教授，Winzer 氏，Wohlgshaft 博士）。

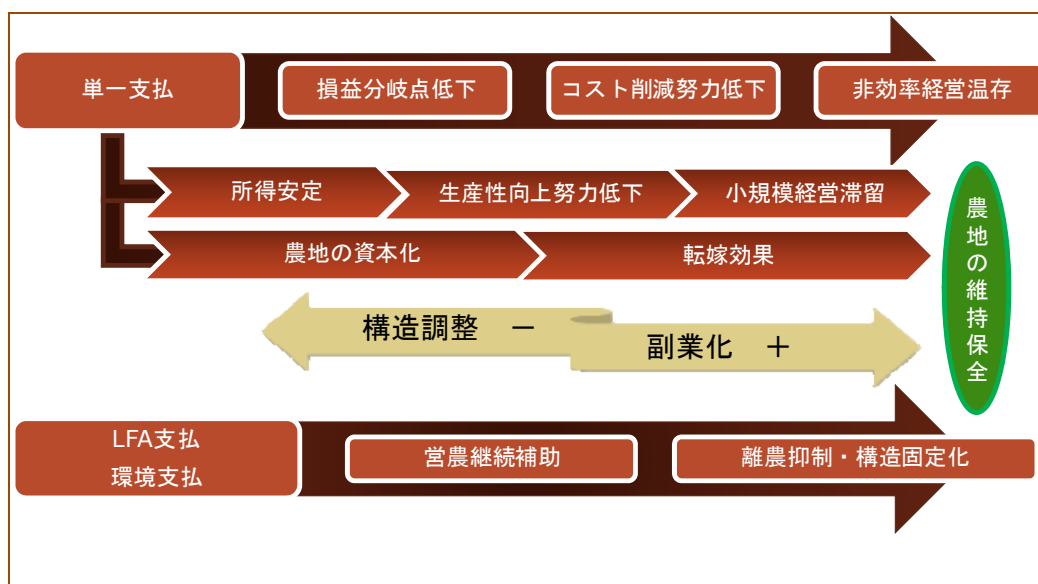
すべてのコストをカバーするものではないにせよ、LFA 支払は営農継続に資するものである。小規模農家の存続には、副業による農外所得や経営の多角化が不可欠であるが、直接支払によって、経営内の最も非効率な部分（農業）への労働投入を減らし、副業化が容易になる。これらは離農を抑制し、構造変化を安定化させる効果、あるいは構造を固定化する効果を持つであろう。

直接支払による経営所得の安定化は、経営のコスト削減や経営規模拡大に向けた努力を怠らせ、ややもするとバイアビリティの低い経営を滞留させることになりかねない（第15図）。また、直接支払の下では、生産性を向上させるインセンティブがなくなるため、農家の副業化を促進する。結果として、成長経営に農地が集積しないと、規模拡大と農業の効率化の進展が阻害される可能性が指摘される。

ただし、これを農業の停滞と見るかどうかは、その国の生産構造に依存する。

すでに一定の最小効率規模を実現している英国等では、スケールメリットを享受するポテンシャルがほぼなくなっているため、規模拡大は政策目標とされていないからである¹¹。

他方、（旧西）ドイツにおいて、農地の資本化や転嫁効果が問題視され、直接支払の構造固定化効果にも言及されていることは、依然として規模拡大の余地があることと無関係ではないであろう。



資料：筆者作成。

第15図 直接支払の構造固定化効果

むすび

バイエルン州（ないし EU）において、平均経営規模が趨勢的に増加しているという事実と、直接支払に構造固定化効果があるという論旨は、一見矛盾するかもしれない。

しかし、ここで留意すべきは、直接支払による所得支持を加味しても、農業部門の所得水準が他部門の平均所得水準に比して、いまなお相対的に低いことである（DG-AGRI (2009)）。依然として存在する農工間の所得格差は、離農の主要因であるし、小規模経営が存続するためには、ある程度の規模ないし所得の一部のみを農業から得るような副業形態が不可欠である（Salhofer 教授）。直接支払導入以前に比べ、離農を抑制する作用が確認されるとは言っても、バイエルン州における離農率の推移は、世代交代に際して、後継者の概ね 5%程度は、他産業への就業を選択していることを示している。

この一方で、他産業との所得格差を縮小するためにも、また技術進歩による労働生産性の向上やふん尿規制への対応としても、規模拡大の要求は小さくない。成長する意志のある経営にとっては、経営規模の拡大は自然のプロセスであり、最小効率規模に達するまでは規模拡大が進むものと考えられる。

既に論じたように、直接支払の所得安定化効果は、非効率な経営や小規模経営の営農存続を可能たらしめ、主業経営の副業化をも増加させる。逆に、直接支払がなければ、すでにより多くの小規模農家が営農の継続を断念していたであろうし、かつ農地の資本化と転嫁効果の顕在化する程度は現行制度下よりも小さかったはずだから、より早いスピードで構造調整が進展していたものと推察される（第 3 表）。

これに加えて、本研究で対象とした 3 つの直接支払は、いずれも受給権が土地とリンクし、対象農地における環境適合的な営農の実践（クロスコンプライアンス）が課されていることに着眼すると、EU では、直接支払を通じて、農地の適切な維持管理が図られていると見なすこともできる。

また、直接支払が短期的には構造調整を阻害するとしても、長期的には市場競争力を有した成長経営によって、農産物が供給される。この意味では、直接支払は、全土にわたり持続可能な農地の維持管理をしながら、ゆっくりと時間をかけて農業生産および農業部門の効率化を図っていくことを可能にする施策と見なすこともできる。

第 3 表 施策間のインパクトの比較

	価格支持	カップル型支払	デカップル型支払
農地の資本化 転嫁効果	+	++	+++
構造固定化	+	+	+++

資料：筆者作成。

EU のように、複数年度予算の枠組みの中で、農業政策の施行における中長期的な計画が立てられていることも、農業経営の将来的な予測を容易にし、経営の安定化に大きく寄与すると言える。

新しく直接支払制度を導入する際には、期待される直接効果だけでなく、各国固有の農地制度や農地市場の構造、並びに農業構造を考慮に入れ、他の施策との整合性に関する幅広い視野と、長期的な見通しをもって、想定される副次的効果や副作用についても十分に吟味する必要があることが、EU の先行する経験から示唆される。

[引用文献]

- [1] Agra CEAS Consulting (2005): Synthesis of Rural Development Mid-Term Evaluations Lot 1 EAGGF Guarantee, Final Report for European Commission.
- [2] Baur, P. T (1999): Agrarstrukturwandel in der Schweiz. Dissertation ETH. Nr. 13240. Zürich.
- [3] BayStMELF (2008): Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Bayerischer Agrarbericht 2008, BayStMELF, München.
- [4] Breustedt, G. & Habermann, H. (2008): Bestimmungsgründe landwirtschaftlicher Pachtpreise in Deutschland: eine räumlich- ökonometrische Analyse einzelbetrieblicher Daten. Vortrag auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschaftsund Sozialwissenschaften des Landbaus, 24.-26. September 2008, Bonn.
- [5] Chatzis, A. (1997): Flächenbezogene Ausgleichszahlungen der EU-Agrarreform - Pachtmarktwirkungen und Quantifizierung der Überwälzungseffekte, Agrarwirtschaft Sonderheft 154, Frankfurt.
- [6] Ciaian, P., Kancs, D. & Swinnen, J.F.M. (2008): Static and Dynamic Distributional Effects of Decoupled Payments: Single Farm Payments in the European Union, LICOS Discussion Paper 207/2008, LICOS, University of Leuven.
- [7] Courleux, F., Guyomard, H., Levert, F. & Piet, L. (2008): How the EU Single Farm Payment should be Modelled: Lump-sum Transfers, Area Payments or... What else?, SMART-LERECO Working Paper No. 08-01, INRA, Rennes, version 27 May 2008.
- [8] DG-AGRI (2009): DG Agriculture and Rural Development, Agricultural Policy Analysis and Perspectives Unit: The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation, Agricultural Policy Perspectives- Briefs, December 2009.
- [9] DLV: Deutscher Landwirtschaftsverlag GmbH (Hrsg.): Bodenmarkt, Sonderheft der Zeitschriften Neue Landwirtschaft und Briefe zum Agrarbericht, Berlin.
- [10] European Commission: Overview of the Implementation of Direct Payment under the CAP in Member States. (http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/ms_en.pdf, 30th Dec. 2008).
- [11] Floyd, J.E. (1965): The effects of farm price supports on the returns to land and labor in

agriculture, *Journal of Political Economy*, Vol. 73, pp. 148-158.

- [12] Glauben, T., Tietje H. & Weiss, C. (2006): Agriculture on the move: Exploring regional differences in farm exit rates in Western Germany. *Jahrbuch für Regionalwissenschaft* 26: 103-118.
- [13] Goetz, S. J. & Debertin, D. L. (2001): Why Farmers Quit: A County-Level Analysis. *American Journal of Agricultural Economics* 83: 1010-1023.
- [14] Henrichsmeyer, W. & Witzke, H. P. (1994): Agrarpolitik Band 2 Bewertung und Willensbildung, Verlag Eugen Ulmer Stuttgart.
- [15] Hofer, F. (2002): Strukturwirkungen von Direktzahlungen. Dissertation ETH. Nr. 14464. Zürich.
- [16] IEEP (2006): Implementation of Articles 18, 19, 20 and 16 of Regulation (EC) no.1257/1999 in the 25 Member States of the European Union, Report prepared by the Institute of European Environmental Policy for DG Agriculture.
- [17] Isermeyer, F. (2003): Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung, Arbeitsbericht 03/2003, Braunschweig.
- [18] Juvancic, L. (2006): Determinants of Farm Survival and Growth in Slovenia (1991-2000). Paper presented at the 96th seminar of the EAAE 'Causes and Impacts of Agricultural Structures' from the 10-11.01.2006. p. 17. Tänikon.
- [19] Kilian, S. & Salhofer, K. (2008): Single Payments of the CAP: Where do the Rents Go?, *Agricultural Economics Review*, Vol. 9, No. 2.
- [20] Kilian, S., Antón, J., Röder, N. & Salhofer, K. (2008): Impacts of 2003 CAP reform on land prices: From theory to empirical results. Vortrag im Rahmen des 109.EAAE Seminars: 20.11. - 21.11.2008, Viterbo (Italien).
- [21] Kimhi, A. & Bollman, R. (1999): Family Farm Dynamics in Canada and Israel: The Case of Farm Exits. *Journal of Agricultural Economics* 21: 69-79.
- [22] Kimhi, A. (2000): Is Part-time Farming Really a Step in the Way Out of Agriculture? *American Journal of Agricultural Economics* 82: 38-48.
- [23] Koester, U. (1999): The evolving farm structure in East Germany, Draft if Second World Bank EU Accession Workshop in the Rural Sector, Structural Change in the farming sectors of Central Europe: Lessons and Implications for EU Accession, organized by the World Bank and FAO in Cooperation with the European Commission and the Ministry of Agriculture and Food Economy of Poland, June 26-29 Debe Centre Warsaw, Poland.
- [24] Kommission Popp (1990): Direktzahlungen in der schweizerischen Agrarpolitik, Bericht der vom Chef des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, eingesetzten Expertenkommission, Bern.
- [25] LfL (2010): Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft: Buchführungsergebnisse des Wirtschaftsjahres 2008/2009, Institut für Ländliche Strukturentwicklung, Betriebswirtschaft

und Agrarinformatik, München.

- [26] Müller-Scheeßel, J. & Latacz-Lohmann, U. (2006): Der Wert von Zahlungsansprüchen bei überhitzten Pachtmärkten, Institut für Agrarökonomie der Universität Kiel.
- [27] Patton, M., Kostov, P., McErlean, S., & Moss, J. (2008): Assessing the influence of direct payments on the rental value of agricultural land, Food Policy, Volume 33, Issue 5, October 2008, Pages 397-405.
- [28] Pietola, K., Vare, M. & Lansink, A. O. (2003): Timing and Type of Exit from Farming: Farmers' Early Retirement Programmes in Finland. European Review of Agricultural Economics 30: 99-116.
- [29] Rintelen, P.-M. (1995): Strukturelle Wirkungen des Kulturlandschaftsprogrammes (KULAP), Jahresbericht 1994, LBA München.
- [30] Röder, N & Kilian, S. (2008b): Which parameters determine farm development in Germany? Vortrag im Rahmen des 109. EAAE Seminars: 20.11. - 21.11.2008, Viterbo (Italien).
- [31] Röder, N. & Kilian, S. (2008a): Der Markt für Zahlungsansprüche in Deutschland – eine deskriptive Analyse. Berichte über Landwirtschaft, Band, Vol. 86, No. 2, pp. 303-321.
- [32] Schneemann, R. (2006): Zahlungsansprüche - Was sind sie wert und wie werden sie gehandelt?, Vortrag UNI Kassel Witzenhausen, 22.12.2006.
- [33] Swinbank, A. & Tangermann, S. (2004): A bond scheme to facilitate CAP reform, in Swinbank, A. and Tranter, R. (eds.), A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform (Wallingford: CABI, 2004).
- [34] Swinnen, J., Ciaian, P., & Kancsd'A. (2008): Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy. Unpublished Report to the European Commission, Centre for European Policy Studies (Brussels2008).
- [35] Weiß, F. (2006): Bestimmungsgründe für die Aufgabe / Weiterführung landwirtschaftlicher Betriebe in Österreich. Berichte über Landwirtschaft 86 (2):322-345.
- [36] Zeddies, J., Reiner, D., Clemens, F., Wilhelm, G., & Zimmermann, B. (1994): Auswirkungen der direkten Einkommensübertragungen und Fördermaßnahmen auf den Strukturwandel und die Leistungsbereitschaft in der Landwirtschaft - am Beispiel Westfalen-Lippe, Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltup.
- [37] Zirnbauer-Heymann, M. (2008): Determinanten der landwirtschaftlichen Bodenkauf- und Bodenpachtpreise in Bayern. Diplomarbeit, Technische Universität München – Wissenschaftszentrum Weihenstephan, Freising-Weihenstephan (unveröffentlicht).
- [38] 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.
- [39] 石井圭一 (2010): 「フランス農業の構造調整と政策・制度：農業者のアクセスとリタイアの制度設計」 矢口芳夫編集代表『現代「農業構造問題」の経済学的考察』 農林統計協会.

補論 1 現地調査報告(2010 年 6 月 20～25 日)

1. 訪問先

日程	時間	ヒアリング先
21 日 (月)	10-12 時	Prof. Helmut Hoffmann ミュンヘン工科大学教授
	14-16 時	Herr Wolfgang Wintzer バイエルン州農業庁 (LfL) 農業構造改善・経営経済・農業情報学研究所統計分析部長
22 日 (火)	15-16 時	Prof. Alois Heißenhuber ミュンヘン工科大学教授
	18-20 時	Prof. Klaus Salhofer ミュンヘン工科大学教授
		Dipl.-Ing.agr. Stefan Kilian ミュンヘン工科大学助手
23 日 (水)	10-13 時	Dr. Maximilian Wohlgshaft Paul von Perger バイエルン州食料農林省 立法および連邦参議院・連邦州閣僚会議調整局長・職員

2. 聞き取り調査の要点

A) 公的助成が農業構造に与え得る影響

- 公的補助金は、どのような形態だったとしても、間違いなく所得の支持になっており、離農するプレッシャーを軽減するものになっていることは確かである。
(Winzer 氏)
- 但し、SPS は構造変化にブレーキをかけることもなければ、これを速めることもない。(Winzer 氏, Heißenhuber 教授)
- これに対して、LFA 支払と環境支払は、間接的に条件不利地域の農業構造を保持するためのものであり、小規模経営の営農を手助け(所得を支持)することにより、離農や構造変化の速度を遅くするだろう。(Winzer 氏, Heißenhuber 教授, Wohlgshaft 博士, Salhofer 教授, Hoffmann 教授)
- 直接支払は農地を資本化する度合いが非常に高く、構造変化を抑制する形になっている。できるだけ多くの農家に農業を継続してもらうために、直接支払が必要

だという政治家の話自体、構造を固定化する可能性を政治家が間接的にわかっているということである。（Salhofer 教授）

- CAP 改革の農業構造に与えるインパクトを実証することは難しいが、どの改革もすべて、規模拡大につながってきたわけで、CAP があろうがなかろうが、経営規模は大きくなったと推測される。これは自然なプロセスであって、政策によって速度を緩和することはできても、くいとめることはできない。（Winzer 氏）
- 条件良好地域におけるコスト削減のための規模拡大か、代替収入を得るための経営の多角化か、自分の経営の条件を見て判断するのは農家自身であるから、農家に対する教育の中で重点的に教えている。（Wohlgtschaft 博士）

B) 構造変化をもたらす要因

- 技術進歩により労働生産性が高まったため、必要な労働時間が減った。その余った労働分を規模拡大にまわすか、副業に向けるかは農家次第。（Heißenhuber 教授，Salhofer 教授）
- 離農率は、ここ数年、常に同じぐらいで推移している。（Wohlgtschaft 博士，Winzer 氏，Hoffmann 教授）
- 後継者（若い世代）は他の職業を学んで、世代交代のときに職業を選択するから、直接支払によって 1000 ユーロ余分にあげたところで、農業にとどまることはない。（Heißenhuber 教授）
- 特定の農業政策の導入の農業構造へのインパクトを調べるため、84 年のミルククォータについて分析したことがあるが、何も実証できなかった。（Winzer 氏，Hoffmann 教授）

C) 直接支払による借地料へのインパクト

- 第 1 ピラーの直接支払（SPS）について、研究者の意見が一致しているのは、これによって基本的に借地料水準に影響が出ること。借地料と直接支払の間に正の相関も認められている。ただし、どの程度影響があるのか、についてはわかっていない。というのも、直接支払は 1 つの要因に過ぎず、このほかにも借地料水準に影響を与える要因はたくさんあるからである。（Hoffmann 教授，Winzer 氏，Heißenhuber 教授，Wohlgtschaft 博士）
- 直接支払による農地の資本化が問題視されるようになったのは、ここ数年のことである。SPS 導入当初は、欧州委員会も連邦農林省もこうした副作用について考えていなかったようだが、いまではこれが重要な側面だとわかってもらえた。欧州委員会が農地市場に関する評価報告書を出したことからも、どの加盟国においてもこの問題が認識されていることがわかる。（Salhofer 教授）
- 直接支払の導入前と導入後で、そう簡単に借地料へのインパクトなどが特定できるわけではなく、1 つの原因との因果関係を見るべきではない。（Heißenhuber 教授）

D) 転嫁効果

- 1つ考えなければいけないのは、転嫁の割合が、経営の借地比率に依存していることである。農地が100%自己所有であれば、転嫁効果は発現しないが、バイエルン州における借地比率はだんだん高くなってきており、現在50%ぐらいである。借地比率は経営規模が大きいほど増えてくるものだから、大規模経営ほどその影響を被る。(Hoffmann 教授)

E) 実証分析の限界

- 借地料や SPS 受給権のデータは、個人情報保護の観点からアクセス不可能。(Winzer 氏, Salhofer 教授)
- 農業報告書等で公表されている平均借地料からは、借地料にどれだけの幅があるのかまで読み取れないし、サンプル経営のデータのためのため、借地料の全貌を把握する方法はない。(Winzer 氏, Wohlgshaft 博士)
- EU のどこを探しても、直接支払がゼロのところはないから、直接支払により借地料が上がっているという実証はできないだろう。(Wohlgshaft 博士)

F) 独仏比較

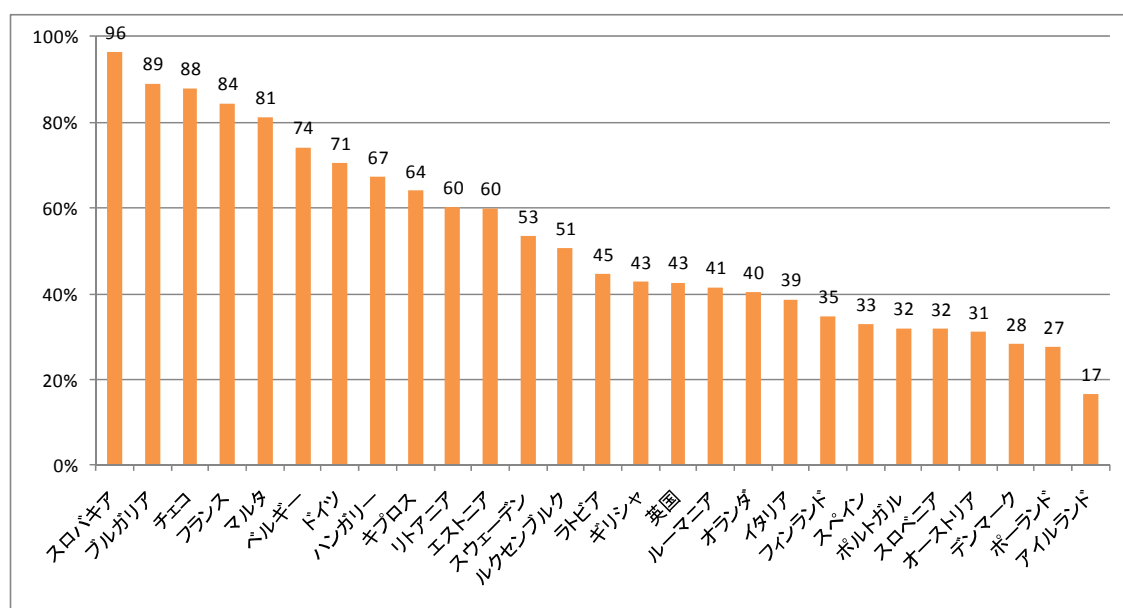
- ドイツができるだけ自由な経済を、という思想を持っているのに対して、フランスはナポレオン時代から、国が経済に影響力を持つという伝統があり、できるだけ国が規制したいと考えている。(Hoffmann 教授)
- フランスでは、一度農地を誰かに貸したら、地主は土地を失ってしまったようなものである。借地料を決めるのも国で、極端な規制が行われている。ドイツでは、借り手・貸し手間で合意に達すれば、1200 ユーロの借地料をとることも可能だが、フランスではありえない。(Hoffmann 教授)
- フランスに比べると、ドイツの農地市場は非常に自由である。ドイツでは、借地料について国は全く口を出さない。法的規制は皆無なので、借り手がそれでいいと言っているなら、どれだけ高額な借地料であろうと、お好きなようにということ。国は、学校で、農家がどれぐらいまでなら借地料を支払えるかを計算できるように教育しているから、それを判断するのは農家自身である。(Wohlgshaft 博士)
- 受給権取引についても、ドイツでは完全に自由で、通常の財と変わらない。フランスのような課税もなく、通常の所得税がかかるだけである。(Wohlgshaft 博士)

補論 2 EU 加盟国のクロス・カントリー分析

(1) 借地率とその推移

農用地に占める借地率（2007 年）は、スロバキアの 96%からアイルランドの 17%までの開きがあり、EU 加盟国間の格差は大きい（図 1）。主要 3 カ国については、フランスが 84%，ドイツは 71%と高いが、英国は 43%と低い。

また、1992 年以降、多くの国において借地率は上昇している（表 1）。フランス・英国では微増だが、アイルランドやフィンランド・ドイツ等では 50%近く上昇している。



資料：FADN より計算・作成。

図 1 EU-27 の借地率（2007 年）

表 1 借地率の推移（1992-2006 年）による区分

上昇	微増	低下
・ アイルランド (+49.2%) ・ フィンランド (+47.8%) ・ ドイツ (+47.8%) ・ ギリシャ (+44.9%) ・ スペイン (+36.0%) ・ イタリア (+34.1%)	・ フランス (+14.2%) ・ スウェーデン (+13.6%) ・ 英国 (+12.7%)	・ ベルギー (-1.7%) ・ オランダ (-2.9%) ・ ギリシャ (-13.6%)

資料：SWINNEN et al. (2008) より作成。

(2) 借地料とその推移

借地料は、地目（耕地，草地）や土地品質等に依存するため，数値の単純比較には注意が必要であるが，図 2 では，実質借地料の推移（1992-2006 年）をクロス・カンツリーで概観している。大半の国では 160-240 ユーロのレンジにあるが，最も高いギリシャでは約 300 ユーロ，最も低いスペインでは約 100 ユーロと，その差は大きい。

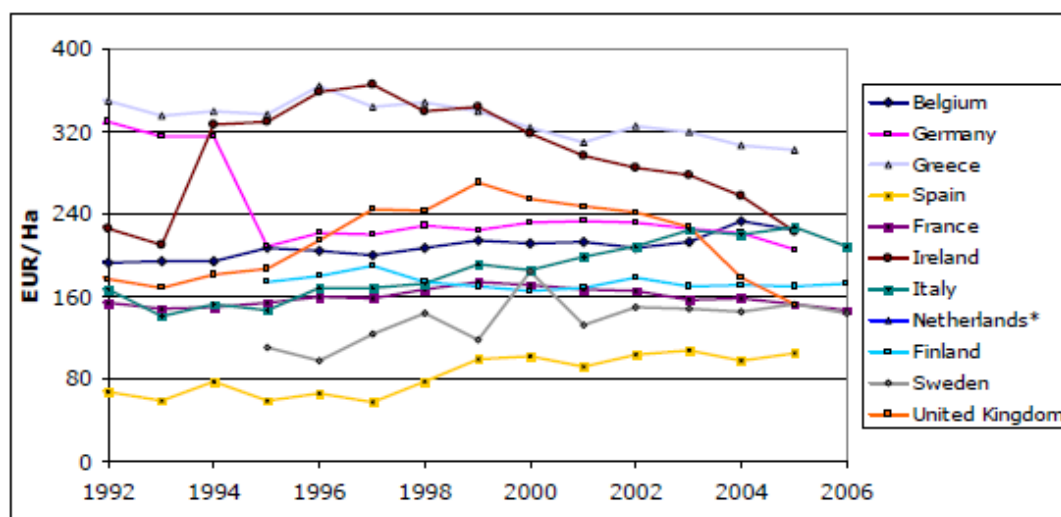
1992 年を 100 として実質借地料の変動を見ると，スペイン（+54.1%），スウェーデン（+30.1%），イタリア（+24.4%）等では借地料が著しく上昇している一方で，ギリシャ（-13.6%），英国（-13.7%），ドイツ（-37.4%）等のように，借地料水準が低下した国もある（図 3 および表 2）。

なお，こうした動向は，各国固有の農地制度の在り方や契約の形態，農地市場の需給構造等に大きく依存する¹²。たとえば，フランスでは借地料が横ばいで推移しているが，この背景には政府による強力な借地料規制と借地経営の保護がある。一方，ドイツにおける急激な借地率の上昇および借地料の低下は，ドイツ再統一に由来するものであり，旧東ドイツにおける借地率の高さと借地料水準の低さが平均値に反映された結果である。

SWINNEN et al. (2008) は，定量的・定性的な分析をもとに，SPS が地主に帰着する度合いによって EU 加盟国を分類している（表 3）。

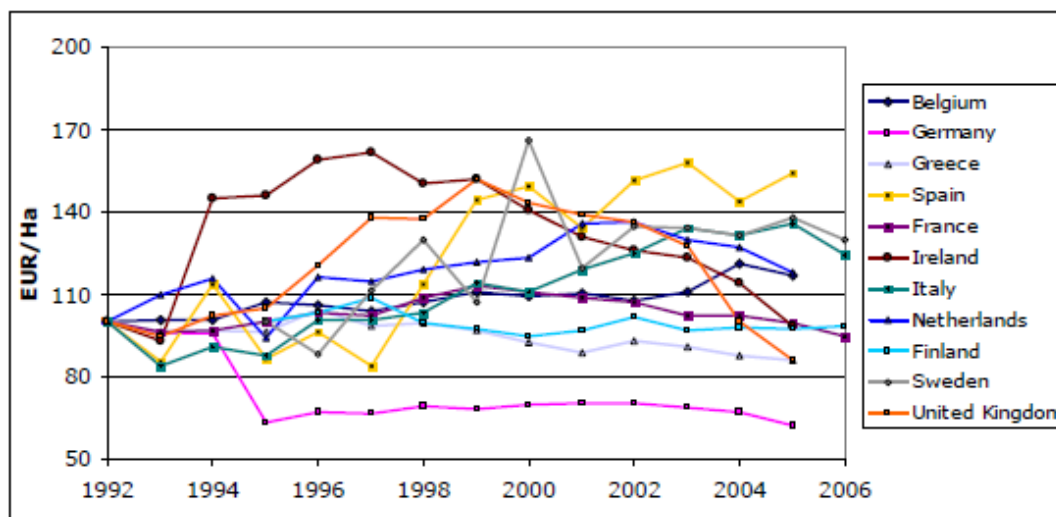
第 1 に，歴史モデルを採用している加盟国では転嫁効果の発現が抑えられ，混合モデルでは大きくなる。

第 2 に，ドイツのように借地率が高いほど，SPS のベネフィットが地主に帰着する度合いが高くなると推察されるが，同様の問題は，借地率のそれほど高くないイングランドや



資料：SWINNEN et al. (2008)。

図 2 EU 加盟国における実質借地料の推移（1992-2006 年）



資料：SWINNEN et al. (2008).

図3 EU加盟国における実賃借地料の推移（1992年＝100とした指数）

表2 実賃借地料の推移（1992-2006年）による区分

上昇	横ばい	低下
- スペイン（+54.1%） - スウェーデン（+30.1%） - イタリア（+24.4%） - オランダ（+17.8%） - ベルギー（+16.8%）	- フランス - フィンランド	- ギリシャ（-13.6%） - イギリス（-13.7%） - ドイツ（-37.4%）

資料：SWINNEN et al. (2008) をもとに作成。

表3 SPSの転嫁効果の程度による区分

SPSが地主に 帰着する程度	歴史モデル	混合モデル
受給権の0-10%	ギリシャ アイルランド スコットランド（UK）	
10-30%	ベルギー イタリア フランス オランダ スペイン	北アイルランド（UK）
30-60%		イングランド（UK） ドイツ
60-100%		フィンランド スウェーデン

資料：SWINNEN et al. (2008).

フィンランドでも指摘されている。なお、このとき、貸し手が農業経営者でない場合には、公的補助金は農外に流れる。

第3に、スウェーデンでは、SPS 導入を契機に、非農家の地主が SPS のベネフィットを自身で享受するために賃貸借契約を解約したり、契約終了時に受給権が地主のものになるような賃貸借契約を結んだり、あるいは自ら農業に参入したケースなどが報告されている。

第4に、借地率が低い場合や、借地率の急激な上昇や農地の資本化が起きていない場合には、SPS のベネフィットの大部分は政策目的通り、農業経営に帰着する。

以上の見地から、転嫁効果はスウェーデン・フィンランドにおいて最も強く発現し、受給権の 60-100%が地主に帰着している。地主への帰着率は、ドイツ・イングランドでは 30-60%程度、ベルギー・フランス等では 10-30%、ギリシャ・アイルランド等ではほとんど問題にならない。

欧州委員会がこのような報告書を公表したことは、農地の資本化や転嫁効果といった、直接支払の副作用に対する問題意識の高さを示している。また、ケーススタディの結果から、①どの加盟国においても農地の資本化の問題が認識されていること、②クロス・カントリーの分析に際しては、各国固有の制度や条件を十分に考慮に入れる必要性が指摘される。

-
- ¹ ドイツでは、92 年改革以前の環境支払が始まった 80 年代から、直接支払の転嫁効果が問題視されてきた (Hoffmann 教授)。
- ² 農地の資本化の程度は、①土地の供給の弾力性、②土地と他の生産要素の代替の弾力性に依存する。
- ³ 他方、受給権が農地面積を下回る場合には、受給権は農家所得の増大に寄与する一括移転 (lump sum transfer) として作用する (COURLEUX et al. (2008))。
- ⁴ EU において、CAP 補助金の地価への影響を推計した先行研究もほとんどない (SWINNEN (2008))。
- ⁵ GLAUBEN et al. (2006); HOOPE & KORB (2006); BARKLEY (1990) 等では、その効果は小さい。
- ⁶ 2003 年に欧州会計検査院による批判を受け、「その他条件不利地域」の指定基準を含む地域指定等について、支払の有効性と効率性を見直す必要に迫られている。
- ⁷ Winzer 氏いわく、「構造変化は自然のプロセスであり、農業政策によって速度を緩めることはできても、食い止めることはできない」。
- ⁸ バイエルン州農林省の Wohlgshaft 博士によれば、「今日のバイエルン州農政は小規模層を政策的に維持しようとするものではないが、大事なのは、これらの小規模層を排除しようともしていないことである」。
- ⁹ 主業経営 (Haupterwerbsbetrieb) とは、欧州経済単位が最低 16 EGE で少なくとも 1.0 労働力(AK) を有する経営と定義される。これに対して、8 EGE 以上 16 EGE 未満のその他すべての経営ないし 1.0 AK 未満の経営は、副業経営 (Nebenerwerbsbetrieb) と定義される。
- ¹⁰ 直接支払が借地料の安定化に寄与している可能性は否定できないが、むしろ価格支持時代における借地料の顕著な上昇をどのように解釈するかが問題である。
- ¹¹ 逆に、構造改善を必要とする場合には、早期離農により、効率の悪い経営の早期離農を促し、生産資源を成長経営に移すといった、ダイレクトに構造改善に寄与する施策を実施すべきである。
- ¹² このほか、統計データの正確性や信頼性に関する国家間差異も指摘される。