

論 説

マクシャリー農業改革下における
EU穀物価格政策の改変（2・完）

——価格政策の歴史的転換——

古 内 博 行

III 第二次セット・アサイド措置とデカップリング政策

1 第二次セット・アサイド措置の内容

すでに指摘したとおり、今回のセット・アサイド措置は直接所得補償の交付を見返り条件として実施される。次節では穀物スタビライザー制度に組み込まれたセット・アサイド措置との新旧比較を通じてその制度的特徴を詳しく検討するが、ここではその前提作業として制度内容を簡単に概観する。以下では議論の関係上、穀物スタビライザー制度におけるそれを第一次セット・アサイド措置、今回の措置を第二次セット・アサイド措置と言い表すことにしよう。

第一次セット・アサイド措置に続いて第二次セット・アサイド措置が穀物価格政策の一環に内生されたのは、価格政策の展開のなかでみれば、1980年代まで主流であった間接的な供給管理政策が完全に直接的な供給管理政策にとって代られたことを明示している。これは同じ供給制限つき価格政策といっても、生産目標と現実の生産の乖離を次年度の政策価格水準に反映させるような価格メカニズムの土俵に立った間接的なシステムが有効な過剰対策となりうるものでないことがはっきりしたか

らである。形式的には第一次、第二次セット・アサイド措置とも同じ選択的な減反政策を採りながら、後者は生産の「より効果的な管理」(more effective control) を目指している⁵⁸⁾。

第二次セット・アサイド措置の対象作物は、穀物、油糧種子、豆科(蛋白質)植物の三つである。当初の案では先の直接所得補償の算定基礎となった1988/89～1990/91年度の平均作付実績を基準面積とし、特定比率(a predetermined percentage)⁵⁹⁾分をセット・アサイド(休耕)しなければならないとされ、要調整面積は、30ヘクタール未満ゼロ、30ヘクタール以上～80ヘクタール未満25%、80ヘクタール以上35%となっていた⁶⁰⁾。ここでも30ヘクタールが基準階層となっており、直接所得補償の単価の引き下げ率と同じ数値が適用されて経営規模が拡大するにつれて休耕地比率が遡増するものとなっている。この点では補償単価の場合と同様に大規模層に厳しい差別原理が採用されていた。穀物生産の中樞を担い、増加への誘因を常にもっている大規模層に照準を絞って第一次セット・アサイド措置とは対照的に明確な減産効果を引き出そうというのである。

これに対して、30ヘクタール未満の階層はセット・アサイド措置の参加を免除された上で直接所得補償を受給するからかなり優遇されていることになる。EUの規定では平均単収4.6トンとして年間92トン未満(20ヘクタール未満)の穀作農家を小規模生産者といっていることを考えると、今回の改変では中小規模層が保護の対象になっていることがわかる。これはいうまでもなく農村社会維持政策と緊密に結びついているからで

58) ASC 1992 Report, p. 10. 因みに、この直接的供給管理政策については、1980年代のミルクのクォータ制に始まる新たなアプローチは、強制的な農地のセット・アサイドでクライマックスを迎えたと評価される(EUROSTAT, *Statistics in Focus: Agriculture, forestry and fisheries* Sep. 1995, p. 1) ことから窺えるように、今回の改変の要諦をなすものと位置づけられている。

59) COM (91) 258 : *The Development and Future of ...*, p. 3.

60) EC Commission to Consider Serious Attempt at CAP Reform, E/1.

ある⁶¹⁾。

しかし、この差別的な傾斜比率に対しても抵抗が強く、原案は軌道修正を余儀なくされた。この結果、上述の平均単収4.6トン、92トン生産に照らして20ヘクタール未満の階層がセット・アサイド措置を免除されることになり、20ヘクタール以上階層には所得補償交付を条件にして基準面積比15%のセット・アサイドが一律に義務づけられることになった⁶²⁾。セット・アサイド比率の逦増方針はやはり直接所得補償の単価の逦減方針と同じ運命を辿ることになったわけである。また、取り込みの農家階層の下限が押し下げられ、中規模階層までが対象となった。その結果、対象となるのは全体で作付面積の6割と生産のおよそ7割弱を占める430万穀作農家のうちの約60万農家——20ヘクタール以上～50ヘクタール未満約43万農家、50ヘクタール以上約17万農家——である⁶³⁾。

いずれにせよ、92トン未満の穀作農家がこれまでの穀物価格政策の支持を享受できず、直接所得補償を必要とする階層として特定されていることになる。この小規模層の低収量地を耕作圏内にとどめおくというのが確固たる基本路線になっているといえよう。

もっとも、20ヘクタールという基準はあくまで平均的観察をした場合であって、地域をベースにすれば20ヘクタール以下でも92トンに達する農家もいれば、20ヘクタールを越えても達しない農家があるから、多少の凹凸があることは留意される。たとえば、イギリスの平均単収は約6トンであるから、15ヘクタール前後の農家がセット・アサイド措置に参加する資格をもつことになる。さらに、15%の比率は固定されたもので

61) 1990年度EC農業年次報告は、市場志向的な政策の強化と並んで農村開発促進のための措置が今ほど差し迫っている時期はないと指摘した。ASC 1990 Report, p.13

62) *Green Europe: The Development and Future of the Common Agricultural Policy*, p. 7.

63) *Ibid.*, p. 12.

はなく、可変で生産と市場動向により一年ごとに見直されることになっている⁶⁴⁾。

セット・アサイドした場合には直接所得補償とは別に休耕補償金がトンあたり45ECU(当初55ECU)が支払われる。この場合、7.5ヘクタールの休耕面積までは補償金支払いの対象となるが、それ以上は補償金は支払われない規定となっている。すなわち、平均的観察で50ヘクタール以上の階層は15%を休耕にしても7.5ヘクタール分しか補償金を獲得できないシステムである。かつての厳しい案が修正されたとはいえ、多少とも差別原理が残されたことになろう。

なお休耕補償単価はヘクタールに換算すると、一概にはいえないが、第一次セット・アサイド措置のそれと比べて大差ないと思われる。しかし、その単価は1994/95年度からフランスの主張でトンあたり57ECUへと12ECU引き上げられたので、第一次のそれを上回るようになったと推測される。これは、アメリカとの間に合意された油糧種子の作付面積削減（530万ヘクタールから513万ヘクタール）に対する見返りとして50%上積みを要求したフランスへの譲歩であった。財政合理化の要請からいえば、運用の水増しとして懸念されることではあるが、セット・アサイド措置への経済的誘因は強まったとみてよい。

いずれにせよ、第二次セット・アサイド措置では先の直接所得補償に加えて休耕補償金が上積みされる方式なので、経済的誘因は強い。これはむしろ減産効果を確かなものとするためにほかならない。この点では考えられる別の選択肢として直接所得補償分をすべて休耕補償金に一元化して休耕補償の所得カバリッジを高く設定する方式があったわけであるが、この方式だと直接所得補償＝長期、休耕補償＝短期の使い分けが

64) *Ibid.*

できないし、また単に所得カバリッジを高くしただけでは20ヘクタール未満の農家階層がセット・アサイドに動員される可能性が大きく、セット・アサイド免除を通じてそうした階層を地域政策の基盤に据えるという政策意図と矛盾するのである。この点において、まず直接所得補償を20ヘクタール以上の階層を捕捉する「アメ」的手段と位置づけたのであろう。

セット・アサイドの実施方式は輪換 (rotation) 方式を原則にしている。これは当該経営内部における低収量地への休耕地選択を防止するためである。固定式を選択した場合の休耕比率は基本合意がなされた1992年5月には未決着であったが、翌年5月の定例農相理事会において20%と定められた。その差5%は、限界地休耕のリスクをヘッジするためであろう。加えて例外的に当該国全体の基準面積に対する休耕実施の比率が13%を越えた国については、18%が適用されるとする規定が設けられた⁶⁵⁾。これは国別総計の立場に立って休耕地の増大に歯止めをかけようという発想の産物である。いずれの加盟国も突出して休耕地を増やすつもりはない。ここにはセット・アサイドそれ自体は何ら生産的意味をもたず、後向きの政策でしかないという一端が浮び上がっているといつてよい。

最後に、セット・アサイド措置の期限であるが、これは明確ではない。この政策の後向きの性格を考えれば、当然短期的なものになるだろうが、時限についての明示的規定はない。だが、「短期的には新たな供給管理政策が導入されねばならない」とするマクシャリーの見解⁶⁶⁾や「一時的休耕は輪換式でおこなわれる」というEC委員会の指摘⁶⁷⁾からも明らかな

65) 『畜産の情報』1993年7月号。

66) *Green Europe : The Development and Future of the Common Agricultural Policy*, p. 3.

67) *Commission to Consider Serious Attempt at CAP Reform*, p. E/2.

ように、それが経過措置と想定されていることは間違いない。第一次セット・アサイド措置は5年であった。直接所得補償はともかく休耕補償金を長期にわたって支給するというのには一般には受け入れ難いものであろう⁶⁸⁾。高収量地を対象とするだけに長期にわたれば生産者の不満も強くなるであろう。

セット・アサイド措置はいかなる内容をもつにせよ、本来的には緊急避難的措置でしかない。過渡的措置である分には生産的意味も出てくるのである。したがって、時限的措置であることは明らかだが、ウルグアイ・ラウンド農業交渉の妥結を受けて1999/2000年までに需給アンバランスの改善を図らねばならないという条件が加わってきたので、この時期までは潜在的供給圧力を棚上げするために継続されるのではないかと思われる。

なお、休耕地は耕作圏からの一時的撤退で耕作放棄地ではないので、いつでも耕作できる状態に保全管理するためにCAP支持下にない被覆作物ないし地力増進作物の栽培が義務づけられている。捨て作りによる土壌保全が耕作放棄地予備軍とする弊害を防止すると想定されているのは、第一次セット・アサイド措置と変りはない。この点は上述のセット・アサイド措置の過渡的・応急的性格とも関連するが、耕作可能な状態を維持するために地力増進作物の栽培が義務づけられながら、休耕がなしくずし的に長期にわたっておこなわれるとすれば、それは矛盾以外の何物でもない。この点に関連して低収量地を排して高収量地を対象とする今回の第二次セット・アサイド措置に孕まれる農地利用再編の問題が重要となってくるが、これについては第IV章において考察しよう。

68) K. Strehlow, *Agrarstrukturwandel und agrarpolitische Krisenbewältigung in Deutschland*, 1991, S. 103.

2 第二次セット・アサイド措置の特質——パイロット事業からの脱皮

前節では第二次セット・アサイド措置の内容について述べたが、本節ではそれを踏まえて新旧セット・アサイド措置に関して重要と思われる幾つかの点について立ち入った比較検討をおこない、セット・アサイド措置自体がいかに関内容を強化し、また本格化したかを明らかにしていきたい。

まず第1に指摘されるのは、第一次セット・アサイド措置が完全選択制であったのに対し、第二次セット・アサイド措置は内容的には間接的強制方式を採用している点である。すなわち、両者は大枠として選択的減反政策ではあっても、その実質的性格を異にしているのである。後者はこと20ヘクタール以上の経営階層に関するかぎり、事実上、過去の基準面積比15%の一律強制割当に等しい。経済的誘導方式による減反応募からみると、その経済的誘因は後者が比較にならぬほど強い。それは、第二次セット・アサイド措置が政策価格のドラスティックな引き下げ、直接的所得補償との内的連関性の上に立っているからである。

すでに指摘したように、直接所得補償の交付にはセット・アサイド措置への参加を義務づけるハードルがあり、そのハードルを越えて初めて二種類の所得補償、価格引き下げ補填の直接所得補償と休耕補償金が支給される。いわば、セット・アサイド措置への参加如何で「オール・オア・ナッシング」となる。すなわち、政策価格の引き下げをムチとし、そこで生じるであろうドロップ・アウトから生産者を守るための直接所得補償を第一のアメとして調整面積割当の受容を強制し、事実上の休耕の義務化がおこなわれるのである。

むろん、自らの経営条件に照らして世界市場価格近傍でも十分採算がとれると判断するか、あるいはまた現実の市場価格動向をみながら応募

のメリットがさほどでないとは判断すれば、農家が100%自由に作付、生産することはありうるが、マクシャリー改革原案における直接所得補償の上層に厳しい傾斜性が激しい抵抗を受け、20ヘクタール以上一律となった経緯からすれば、実際問題として選択制はここでは相当程度形骸化せざるをえない。

直接所得補償を受給する以外にそれに匹敵する所得カバリッジを満たす選択肢が見出せないという意味では後向きだが、それだけにかえて所得激変緩和措置としての直接所得補償が強烈に働く。しかもその上で第二のアメである休耕補償金が所得補償の追加払的的性格をもって支払われる。というのも、休耕補償金の所得カバリッジ比率はかつてのように応募の如何に直接関連せず、休耕補償金は経済的誘因としてはあくまで副次的役割にとどまっているからにはほかならない。こうして、制度的には農家の自主的判断に任せるという体裁をあくまで維持しながら、政策価格のドラスティックな引き下げと直接所得補償をワン・セットに手段化することにより、実質的には一定比率の減反を課す方式になっている。穀作農家にとって心理的に一種の強制として働くのは確実である。経済的誘導方式であるにもかかわらず、EU関係者やEU研究者がこぞって第二次セット・アサイド措置の基本的性格を「強制的」(compulsory)と特徴づける⁶⁹⁾根拠はここにある。

第一次セット・アサイド措置の休耕補償は政策価格水準とは関連のない別立ての奨励金であり、所得カバリッジも低く、経済的誘因は弱かつ

69) たとえば、フィッシュラー現農業担当欧州委員会委員はセット・アサイド措置を強制的措置と表現している。“*Agriculture and Environment : Experience of the European Union*” (Statement of Mr. Fischler at the 3rd Session of the Commission on Sustainable Development, 12 April 1995 in New York), p. 7. Cf. *Statistics in Focus: Agriculture, forestry and fisheries* (Sep. 1995) p. 6, J. Ockenden, M. Franklin, *op. cit.*, p. 45.

たが、今回は所得激変緩和措置である直接所得補償を逆手にとるアメとムチの巧妙な組み合わせだけに休耕補償金が第一次の時とさほど変りがなくともセット・アサイドへの吸引力は相当強い。というのも、政策価格引き下げで最も影響を受けるのは穀物特化度が高い大規模経営だからであり⁷⁰⁾、単なる奨励金の場合のようにその多寡如何でセット・アサイドに応募しないという事態が生じる余地はほとんどないからである。

こうして、個別農家にまで生産割当を下ろしていく直接的な強制方式を避けつつ、それに近い独特の連動性をもつ間接強制方式が過剰抑制効果を発揮する切り札として採用されたのである⁷¹⁾。この過程のなかでごく最近まで旧西ドイツを中心に強く主張された、強制的な減反政策を政策価格維持の手段とする発想は完全に葬り去られたといえる⁷²⁾。間接的強制には直接的な強制を価格引き下げに代る選択肢と位置づける政策的考量をシャット・アウトする意味もあったのであろう。

第2は、第一次セット・アサイド措置が穀物、米、ソバ、アワ、モロコシ類、甜菜、油糧種子、豆科植物、亜麻、タバコ、ホップなどおよそほとんどの耕種作物⁷³⁾を対象作物として網羅する総花的性格を帯びてい

70) フランス企画庁「農業展望グループ」「フランス農業の将来構想」『のびゆく農業』第729号(大澤誠訳・是永東彦解題)、1991年、11ページ。

71) 英上院欧州共同体特別委員会報告は、生産撤退のために所得補償をしながら高価格支持を通じて生産刺激を維持するのは非論理的であるとして、限界地休耕に終わった現行セット・アサイド措置の廃棄に同意し、高収量地に照準を合わせた強制的なセット・アサイド措置の有効性を主張した。House of Lords Select Committee on the European Communities, *op. cit.*, p. 41.

72) ドイツ食糧・農業省はマクシャリー農業改革の価格引き下げ案に反対し、支持価格の安定とセット・アサイド措置との組み合わせを要求した。もともと第一次セット・アサイド措置で旗振り役を務めた旧西ドイツはセット・アサイド措置を支持価格水準の維持の見返りと考えていた。「ECのセット・アサイド政策の効果」前掲『のびゆく農業』、11ページ。ドイツ農民連盟もまた、CAPに根本的改革は必要ないとして直接所得補償と結びついた政策価格引き下げに拒否的姿勢を強硬に示していた。G. Hendriks, *op. cit.*, p. 155.

たのに対し、第二次セット・アサイド措置は穀物、油糧種子、豆科植物の三品目に絞られていることである。後者においては作付面積比の割合からみて穀物に限定される可能性は前者よりも格段に大きい。その意味では、本来なら穀物のみを対象とするのがベストであることはいうまでもないが、第二次セット・アサイド措置は過剰の深刻さに見合うような作物別の供給調整にさらに一步踏み込んでおり、重点的性格をもっていることになる。

第3はすでに説明したように、穀作農家についていうと、第一次セット・アサイド措置が5ヘクタール以上という幅広い農家階層を参加対象にしなが、結局はかなりの低収量地しか取り込めなかったのに対し、第二次セット・アサイド措置が平均的には20ヘクタールを越える中堅階層以上の階層にその対象農家を特定し、比較的上層以上の高収量地の取り込みをねらっている点である。総じてこれらの階層は規模が大きくなればなるほど供給増加圧力の主因となっている農家にほかならない。

この点では第一次、第二次セット・アサイド措置とも平場の耕地を対象とする点では同じであり、ことに第一次セット・アサイド措置では平坦地域とそれ以外の地域との間に奨励金格差を設ける差別原理が採用されていた。第二次セット・アサイド措置では同じことが地域の問題ではなく、農家階層の問題として捉えられているのである。また以上のねらいを反映して、第一次セット・アサイド措置の一農家あたりの最低要調整面積1ヘクタールの規定もなくなっている。下層農家に対し低収量地の零細的休耕を促し、全体として調整面積に見合うほどの減産を果せなかった制度的難点は、対象農家への差別原理を背景に克服されることになったとあってよい。

73) アルファルファ、クローバ、むらさきつまごやしなどの緑餌、馬鈴薯、ブドウ、オリーブ、柑橘類、果実類は含まれない。

これは再三にわたって述べたように、これまでの穀物価格政策の旧弊を減殺し、地域農政の基盤としての小規模な農民的家族経営が農村社会の維持に果す非経済的な多面的機能に配慮したからであり、さらには限界地休耕の弊害を取り除いてもっぱら穀作適地の捕捉を第一と看做したからである。供給調整効果は第一次セット・アサイド措置に比べて段違いに大きいであろう。

第4に、第3の点と深くかかわって、第一次セット・アサイド措置では要調整面積が5年間で100万ヘクタールと決められていたのに対し、第二次セット・アサイド措置では目標は明示されていない。したがって、調整面積の消化の問題は出てこないし、また、それをめぐって各国間の不協和音が生じる可能性もないであろう。実際問題としてその実施方式からみれば、明確な目標設定はできないといってよい。しかし後者では、間接的強制方式の採用により年間推定調整面積は現行休耕地比率15%で約300万ヘクタールと見込まれる。1993年度EU農業年次報告によれば、93年の作付面積は前年比8.5%減の3230万ヘクタールと推定されており⁷⁴⁾、これを根拠にすると92年作付面積は3,530万ヘクタールとなるので、差し引き300万ヘクタールという数字は推定調整面積に符合する。

減産効果は、EU平均単収がヘクタールあたり4.6トンと算定されていることから勘案して20ヘクタール以上の階層の平均単収が5トンとは到底考えられないが、あえてそれを基準にすれば最低限で見積もっても1,500万トンにおよぶものと推測される。供給減効果は飛躍的に高まるであろうが、反面、不正受給に対するモニタリングなど行政監督の守備範囲がさらに広がるから、事業規模は行政技術的蓄積の不足が懸念される

74) ASC 1993 Report, p. 54. フィッショラー委員の言明では92年比8.1%となっており、それを根拠にすると3,515万ヘクタールで、作付面積の減少は285万ヘクタールとなるが、大体において近い数値を示している。

ほどに拡張する。これに対して第一次セット・アサイド措置の減産効果はすでにみたように低く、1980年代の単収増による生産増分を部分的に相殺するのがせいぜいであった。事態の表層部分での過剰抑制効果にとどまったのである。

これに関連して、第一次セット・アサイド措置では休耕地比率20%と固定されていたのに対し、第二次セット・アサイド措置では15%と低めではあるが、この比率は可変であり、毎年見直し検討されることになっている。いわば、時限性をもって単年度をベースにして需給不均衡の縮小・改善を図り、潜在的な供給過剰の圧縮を目指す方向が示唆されている。以上の意味において後者には政策効果発揮のための機動性が賦与されているとみてよい。たとえば、休耕地以外の穀作地において集約化がさらに進んで単収の向上がみられ、減産効果が予期したほどに顕著でない場合には比率引き上げもやむをえず、可変性はそうした場合の担保として重要な役割を果たすことになろう。要は改変の趣旨に即した具体的な運用の問題にほかならない⁷⁵⁾。

加えて、今回の休耕が輪換式を原則としているのも、政策効果を確かなものとするための担保を示すものといってよい。これにより当該農家がより低収量地を休耕地に釘付けするリスクは大幅に軽減されよう。これは固定式と輪換式の二本立てにし、固定式を誘導順位の上位に据えた第一次セット・アサイド措置と異なる点である。これに関連して、輪換

75) この点に関していっておけば、1994年10月に輪換式休耕の比率が15%から12%に引き下げられた。案の定というべきか、1995年の作付面積は増加する動きをみせている。*Agra Europe: EU Agricultural Situation and Country Report*, June 1995, pp. EU/8-9. こうした引き下げがどのような背景の下で決定されたのか、あるいはまた、それが政策的過誤を犯したものと断言できるのかどうかについて確定的な評価を下せるまでには至っていないが、生産と市場動向からの弾力的運用の余地があるとはいえ、潜在的生産量を即効的に圧縮するという短期的・過渡的ねらいからいって可変規定が制度の想定とは逆の方向に運用されたことは否定し難い。

式が耕作放棄を防止する役割を果す面があることは否定できない。なおEUサイドは、輪換式が経営粗放化につながり環境保全に役立つメリットを強調している⁷⁶⁾。

第5は、各国の生産構造の相違から第二次セット・アサイド措置に取り込まれる農家階層数にバラツキが生じるとはいえ、対象農家が20ヘクタール以上の階層——正確には1988/89～1990/91年度の過去の単収実績に基準面積を乗じて年間生産92トンを超える階層——に絞り込まれる点で各国の合意が形成されている意味では、農家階層の捕捉はある種の客観性を帯びることになっており、各国間に実績をめぐる軋轢の発生する余地がないことである。このことは実は第二次セット・アサイド措置において要調整面積が明示されていない点と表裏一体の関係にある。

第一次セット・アサイド措置は大枠としての100万ヘクタールを目指して各国に実施が義務づけられたものの、先に指摘した完全選択的性格、総花的性格をもっていたために、同床異夢的な思惑と利害が錯綜し、旗振り役国とそうでない国、たとえば、西ドイツと、フランスやイギリスとの主要生産国間の休耕実績の顕著な差異からすでに初年度より犠牲の負担感に由来する不協和音が生まれ、そのことがセット・アサイド措置の行方に暗雲を投げかけるものとなっていた。今回の場合、この種の軋轢が生ずる余地はない。この点では先にも指摘したように、国別合計の観点に立った歯止めの比率が盛り込まれていることも勘案されよう。

第6は、これまで指摘してきた5つの点すべてにかかわって、第二次セット・アサイド措置は政策価格の大幅引き下げを通ずる飼料価格政策システムの「完成」から期待される需要拡大の政策的手法とイコール・フットィングの関係に立ちながら、供給調整の面から過剰抑制効果を受

76) "Agriculture and Environment..." (Statement of Fischler...), p. 7. *Reflections Paper of the Commission*, p. E/2.

け持ち、需給調整の手段としては一方の主軸に地位上昇を遂げていることである。価格調節に需給調整を委ねない、また委ねられないという事情がおのずとこうした変化を胚胎させたのである。この点もまた、極限形態に到達した穀物価格政策からの屈折を表現するものにほかならない。

第一次セット・アサイド措置はこれに対して穀物価格政策の歴史的展開のなかで初めて制度の埒外に置かれていた手段が内生化されたとはいえ、あくまで多元的・分散的な「価格」引き下げシステムを補完し、需給調整機能を部分的に代位するものでしかなかった。穀物価格政策の単なる補完の位置から需給調整の主軸の一つに格上げされているのが、第二次セット・アサイド措置のもっとも重要な制度的特質である。その意味では直接的な供給管理政策についての行政技術的な蓄積が決定的に不足していたために、いまだ試行錯誤の域にとどまっていた第一次セット・アサイド措置は、ほとんど制度全般にわたる弱点の補強を通じて洗練・強化されたものと看做すことができよう。政策措置としての即効性は以上をみるかぎり高いといわねばならない。セット・アサイド措置はパイロット事業から脱皮する地点に立ったのである⁷⁷⁾。

3 デカップリング政策の登場

今回の改変においても一つの特質として挙げられねばならないのは、デカップリング政策の登場である。第二次セット・アサイド措置は生産と価格支持のカップルされた方式からみれば、そうした結びつきを除去して直接所得補償に移行し、生産からの一部撤退を内容とする点におい

77) いうまでもなく、セット・アサイド措置は応急的措置である。パイロット事業でなくなったといってもなしくずしに長期化するわけではない。EUのようなこの方面での行政技術蓄積が欠如している所では、減反形式のうち最も安易な休耕が選択されたが、そこでも内容強化が不可避となったのである。

て過剰対策的なデカップリング政策にほかならない。穀物価格政策と切っても切れない関係にあった間接的所得支持が廃止され、間接所得支持が与えてきた生産刺激が大きく減殺されるのである。

この場合、直接所得補償はすでにみたように過去の実績に照らして当該指定地域における平均単収の趨勢、生産者の基準面積がベースとなって算定される。補償単価も1989/90年度の介入買い入れ価格と改変システムの指標価格との差から導かれる一律レートとなっており、直接所得補償は現実の生産の多寡とは切り離されている。この点でEUの直接所得補償は現実の生産水準と関連する不足払い制度とは異なる。こうした性格を有する直接所得補償がセット・アサイドの応募者に支払われるのであるから、デカップリングということになる。

しかし、セット・アサイド応募者には別に7.5ヘクタールまでを上限として休耕補償金が支給されるので、上述の直接所得補償は所得激変緩和措置としては生産された穀物への所得支払いとなる。したがって、セット・アサイドに対する支払いなのか、生産された穀物への支払いなのかは厳密に区別することはできない。過去の実績とはいえ、生産者の基準面積自体は現在の作付面積と遠く隔たっているとは考えられないから、価格引き下げに伴う所得補償は生産性の高い上層ほど増える仕組みであることはいうまでもない。この点では、生産から完全に切り離されたとはいえない側面を残している。

デカップリングは本来的に定義が曖昧で、必ずしもそれがどのようなものであるかについて意見の一致があるわけではない。現実の生産水準と切り離された保護措置というのが最大公約数的理解である。したがって、その曖昧さを厳しく審査する方向でみれば、EUの直接所得補償はデカップリング政策ではないということになるし、やや甘くみれば、補償単価算定に窺われる現実の生産との関連の欠如⁷⁸⁾およびセット・アサイドによる生産からの撤退の点において当然積極的なデカップリング政策

ということになる。OECD報告書は、この点に関して現在、過去、未来の生産水準や生産要素にまったく関係のない純然たる（pure）直接所得補償とは別に「経済的に歪みの小さい」（less economically-distorting）な直接所得補償があるとし、OECD加盟国はいま指摘したより広いカテゴリーで直接所得補償を捉えることが一般的だと指摘している⁷⁹⁾、最大公約数的な理解を望ましいものとする弾力的な考えをしていると思われる。

実際、EUの直接所得補償は、ウルグアイ・ラウンド農業交渉が暗礁に乗り上げた後の1991年12月に調停案として出されてきたドンケル案においてともに削減免除対象となる「グリーン・ボックス」に含まれないとされたアメリカの不足払い制度よりは現実の生産水準と切り離されているのである。しかし、「グリーン・ボックス」入りの問題についてはアメリカとEUの利害は一致しており、1992年11月20日のブレア・ハウス合意ではいずれも「デカップルされた（生産に基づかない）支払い」との合意に達したことは記憶に新しい。

相対的にいって、EUの直接所得補償がデカップリングにふさわしい内容をもっていることは確かである。こうした方向は1980年代後半以降、OECDにおいて活発に議論され出し、次第に農政の国際的な主潮流となってきたものである。すなわち、すでに指摘したとおり、「価格を所得政策の手段として用いることは極めて拙劣であり」、「デカップリングによれば農民への直接所得政策を特に弱い階層に向けることができるが、

78) この点に関して英上院欧州共同体特別委員会報告は、「直接所得補償が歴史的な生産水準を参考に算定され、生産増大が市場からを除きいかなる報酬をももたらさないという意味においてデカップルされる」と指摘した。House of Lords Select Committee on the European Communities, *op. cit.*, p. 32.

79) OECD, *Agricultural Policy Reform : New Approaches. The Role of Direct Income Payments*, 1994, pp. 9-10.

他方全面的に価格操作に依存した所得政策では右の階層には最小の便益しか与えられない」ことがはっきりしてきたからにはほかならない⁸⁰⁾。

こうして、政策価格から所得補償機能が分離され、生産中立的な所得補償がおこなわれることになったわけであるが、その場合休耕による生産の撤退が支給条件とされ、20ヘクタール以上の階層の高収量地の一部が耕作圏から除外されることはすでに説明したとおりである。いわば、適地適作原則を曲げて過剰対策的なデカップリング政策が登場したことになる。直接所得補償も休耕補償金もこの点で見れば、生産撤退ないし生産排除の見返り交付金ともいふべき性格をもつことになるろう。

低収量地を穀作圏にとどめ、高収量地をそこから引き離そうとする過剰対策的デカップリング政策は農村社会維持の観点からいえば、合理的な側面をもっているが、EC型デカップリングと評価される条件不利地域政策の平衡給付金制度と違い地域政策としての積極的内容をもたない。それはあくまで過剰対策のバリエーションの一つでしかなく、受動的なものにとどまる。したがって、そのままではEU農業の本格的再編につながるものではない。そこにこの政策の問題点が潜んでいる。この問題については次章で改めて考察することにしよう。

4 複線的な需給調整システムの成立

第1、2節では第二次セット・アサイド措置の内容と特質を明らかにしてきた。第3節ではそれとの関連でデカップリング政策を論じてきた。それにより穀物価格政策の改変のトータルな位置づけをおこなうる地

80) J.S. Marsh, *An EC Approach to Decoupling*, in : W.M. Miner and D.E. Hathaway (eds.), *World Agricultural Trade: Building a Consensus*, 1988, p. 143 (J・S・マーシュ「デカップリングに対するECのアプローチ」ウィリアム・M・マイナー／デイル・E・ハザウェイ編, 逸見謙三監訳『世界農業貿易とデカップリング』, 1988年, 178, 180ページ)。

点に辿り着いた。本節ではこれまでの議論を整理しながら今回の改変により穀物価格政策システムが需給調整システムとしてはどのような仕組みなりメカニズムをもつようになったかについて総合的な評価をおこないたい。

すでにみたように、EUの穀物の構造的過剰問題は所得補償的価格政策の行き過ぎが生産刺激を与えて潜在的な供給力の天井を絶えず押し上げてきた供給側の問題と、価格政策の裏側に生じた穀物代替飼料の大量流入が域内飼料穀物需要を持続的に圧迫し、需要の壁をますます厚くしてきた需要側の問題との複合的性格をもっていた。この構造的過剰の責任を価格問題に手をつけないままもっぱら供給側の調整に委ねるわけにもいかず、さりとて需要拡大にのみ転嫁するわけにはいかなかった。したがって、需給バランスの回復はこうした二つの問題にいかに迫るのかという点に尽きていた。

一般的にあって、過剰抑制ないし解消策としては、①政策価格水準の引き下げ、②買い出動の削減、③生産制限の三つが考えられるが、講じられるとすればこれら三者のうちではやはり①か③が選択されるであろう。すなわち、①の政策価格水準の引き下げはそれがドラスティックであればあるほど需給均衡に接近していくが、この価格調節一元論では採算に合わなくなった生産者の離農や転職などの脱落を伴う。この方式はすでに説明したように、EUでは一貫して忌避されてきたものである。そこでEUの場合には穀物スタビライザー制度に最も凝縮されたように、①、②、③を部分的要素に組み入れる多線的な過剰抑制策が採り入れられてきた。

③の生産制限のアプローチは政策価格水準の現状維持を前提としつつおこなわれるが、EUの場合この方式を実施したら調整面積は過剰の実態からいって作付面積の三分の一に近い1,000万ヘクタールにおよぶことは確実である。直接的供給管理政策だけではEU農業にとって望ましい事

態はもたらされない。この場合には価格政策では所得補償，供給管理政策で過剰解消が図られるというように，価格政策と供給管理政策は何らの関連をもたない上に，需給調整の観点からいえば，背馳し合う二元性をもつことになる。何よりも穀物代替飼料問題は放置され，畜産農業の輸入誘発的体質は持続することになる。

わが国の米の場合には生産者価格の引き上げないし据え置きと減反政策が二元化しており，需給ギャップの解消はもっぱら減反の実施に委ねられている。③のケースの典型である。米は主食であるだけにEUのような飼料穀物の価格競争力といった問題はなく，飼料価格政策システムの徹底という課題に欠けていることが以上の違いを生んでいるのであろうし，また1980年代における間接的な供給制限政策の展開にみるように，EUが価格政策と供給管理政策との一体化ないし調和化を追求してきた経緯も付け加えられよう。

今回の改変では①と②の両面作戦が採られることになったことはすでに行論のなかで論じたとおりである。その基本内容を改めて整理すれば，供給側と需要側で折半して構造的過剰の責任を負おうというものである。それは価格調節でも直接的供給管理政策でもEU穀作農業に与える負の影響が大きすぎるというジレンマを前にして選択された苦肉の策であった⁸¹⁾。すなわち，構造化した過剰の半分を価格政策自身の思い切った転換による需要拡大に，残りの半分を個別農家にとって半ば義務化したセット・アサイドによる供給調整に担わせようとする政策手法であり，先に

81) 是永氏は「これまでの農政改革において，ECは穀物過剰生産に有効な歯止めを掛ける解決策をいまだ見出していない。割当制のような有効な生産調整も，過剰を真に抑制するだけの大幅な価格引き下げも，いずれの方向にも決定的に前進する決断を行っていない」（是永東彦「農業保護政策の比較——ECと日本」祖田修，堀口健治，山口三十四編『国際農業紛争——保護と自由のはざままで』）と主張されるが，EUの改変方向はそうした二分法的な観察では全貌を尽くせないところに特徴がある。

も述べたように、需給双方から需給均衡を目指すものである。言い換えれば、穀物価格政策の合理化は両者痛み分けの論理として、一方でサイロシステムの内容充実を、他方でセット・アサイド措置の格上げ強化を促し、互いに補い合いながら二方向から需給均衡に接近する形態に帰着したのである。

EC農業年次報告がマクシャリー農業改革の含意を説明するなかで需給不均衡の改善策として「効果的な生産管理」と「需要喚起の努力」を並べて強調する⁸²⁾所以である。その点で、セット・アサイド措置が穀物スタビライザー制度における需給調整機能の部分的代位の地位から一方の主役に格上げされていることはすでに指摘したとおりである。減産効果を身につけた内容強化が必要だったのである。政策価格の大幅な弾力化とセット・アサイド措置は需給調整手段としては同格の位置にある。

穀物スタビライザー制度の多元的な需給調整システムから複線的な需給調整システムに変った点に新たな穀物価格政策の形態的特質がある。そしてこの場合、需給調整の二元化が別個に並立しているのではなく、有機的に連動することによって上述の両者が相互依存あるいは相互補完的な関係に立ちながら需給調整の機能的な分担関係が形成されている点に特徴がある。すなわち、政策価格のドラスティックな引き下げをシステムの起点として直接所得補償、セット・アサイドの間接的強制に至る内的連関性である。こうした内的連関による需給均衡への二面アプローチだからこそ、政策価格のドラスティックな引き下げが合意されたといえよう。

政策価格のドラスティックな引き下げ自身が穀物代替飼料との価格的对抗を可能にする一方、他方で政策価格のドラスティックな引き下げと

82) ASC 1992 Report, p. 10, cf. ASC 1993 Report, p. 8, COM (91) 258 : *The Development and Future of ...*, p. 1.

直接所得補償をワン・セットに手段化しつつセット・アサイドへの参加を強制するという三味一体方式である。この方式では価格政策と供給管理政策とは矛盾しないどころか、直接所得補償を媒介にして結びついている。間接的供給管理政策と違った新たな実効性の高い組み合わせが生まれたとあってよい。こうして、穀物価格政策の需給調整機能の運動メカニズムはまったく変質してしまったのである⁸³⁾。

こうした独特の需給調整システムの成立の背景にあるのは、各個別農家への割当の供給調整が最も有効であるが、それだと「国際市場でのプレゼンスを確保するという目的に完全に反し」、農業を衰退させるという考えと、「過度の価格引き下げは農業者にとって受け入れられるものではない」という考えのなかで目指されるべき方向は「二つの極端なシナリオであってはなら」ず、「限度内での価格引き下げをおこないつつ、より積極的に休耕システムを活用していくのが中期的にみて問題の少ない解決法である」というフランスの発想にあったと思われる⁸⁴⁾。こうした発想が「セット・アサイドは支持価格引き下げに代替する手段としては受け入れ難く」、価格引き下げがはるかに選好されうるというイギリスの発想⁸⁵⁾とが結びついた際に三味一体方式のポリシー・ミックス・システムが構想されたのではないかと考えられる。

所得補償的価格政策の枠組みを崩さずに需給調整機能を発揮させようとした1980年代の穀物価格政策は、めまぐるしく変質しながら融通性を増してきたものの、迂回かつ分散的な需給調整システムとなってきた

83) この点、CAPの内的ダイナミズムが変わったと主張される所以である。J. Ockenden, M. Franklin, *op. cit.*, p. 36.

84) フランス企画庁「農業展望グループ」前掲「フランス農業の将来構想」, 11-13ページ。

85) House of Lords Select Committee on the European Communities, *op. cit.*, p. 42. なお、このほかに経営階層すべてに対する強制的セット・アサイドの実施と大幅な価格引き下げを過剰解決の最も効率的な方法とする見解が提示されていた。「ECのセット・アサイド政策の効果」前掲『のびゆく農業』, 12ページ。

結果、肝心の政策効果そのものはますます硬直化してくるという矛盾を際立たせてきた。政策価格のドラスティックな引き下げが回避されてきた結果であるが、小刻みの制度改変が現実適合性を失わせたからである。穀物価格政策が現実適合性を回復するのは、結局価格政策と所得政策を分離する歴史的転換が不可欠であった。そして、需給調整システムはそうした歴史的転換の延長線上に複合的な構造的過剰に対応する二元化システムに簡素化された。

こうして、今回の改変による複線的な需給調整システムは改変と過剰の激化の悪循環を断ち切り、一挙に過剰問題の根源に迫るものとして生み出された。双方向的アプローチにみる制度的仕組みからみたシステムの整合性は相当のものである。複線的需給調整システムは、ポスト穀物スタビライザー制度とポスト・ウルグアイ・ラウンド農業交渉を睨んだ穀物価格政策の生き残りをかけた再編戦略の第1弾となった⁸⁶⁾。

IV 改変と制度的問題点

行論のなかで論じてきたように、今回の改変では穀物価格政策の抜本的再編がおこなわれた。農業の内外の様々な問題が取り巻く今日的時代に適合的な新たな穀物価格政策をいかに創りあげていくかという発想が生まれたとあってよい。すなわち、ポスト穀物スタビライザー制度の再編戦略のなかでこれまでとはまったく異なったシステムづくりが模索され始めたのである。それゆえ、対症療法的な部分改変の積み増しを繰り返す、制度全般にわたり矛盾を内在させた過去のシステムに比べれば、制度内部の矛盾や運用面での難点は、はるかに少なくなっている。それはこれまでの弊害を除去したからにほかならない。

86) この点、「1992年改革はCAPを破壊することなくその重要な変更がなされうることを示した」と指摘される。J. Ockenden, M. Franklin, *op. cit.*, p. 25.

しかし、だからといって新たな模索のプロセスに入った今回の改変が制度の不備と無縁だということはできない。むしろ、まもなく言及するように、問題の所在を大きく転換させながら、抜本的再編にかかわる重大な問題点が生じざるをえなくなっている。そこで以下では考えられる問題点を摘出し、それらに立ち入った検討を加えていきたい。

1 共通政策価格の設定について

すでに述べたように、今回の改変では飼料穀物、パン用穀物の区別なく、すべての穀物に一律に共通介入価格、指標価格が設定されることになっている。それぞれの穀物の用途別、品質差などの内部的特性が捨象され、「穀物」として一括されているわけである。政策価格水準としては別格であったデュラム小麦までもが同じく扱われる。EU側はこの点について、特定の一品目だけに生産が偏らないように共通指標価格を設定したと説明している⁸⁷⁾が、説得的ではないし、腑に落ちない。

確かに政策価格をドラスティックに引き下げ、穀物すべてをひとしなみに扱うことは飼料価格政策システムの徹底という趣旨に沿うものではあるが、サイロシステムは用途別格差、品質格差を价格的に適正に反映させるものとして階層差を制度的仕組みの要に据えていた。とすれば、今回の改変のようにいわば共通の価格安定帯を画一的に適用することにどれだけのメリットがあるのかは、はなはだ疑わしい。別の言葉で表現すれば、新価格安定帯制度にすべての穀物の市場価格を自身の価格帯のなかに収斂させる誘導力があるのかどうかということであり、これが円滑にいかなければ、新価格安定帯制度は自ら形骸化する可能性があるということである。まず制度的問題点として取り上げられなければならない

87) *Official Journal of the European Communities*, No L 181/21, 1992.

いのは、以上の点である。

政策意図として共通介入価格、指標価格を一律に適用するといっても、価格政策の前提となってきた用途別格差、品質格差を否定するものではあるまい。第二次大戦後の食糧不足の時期のように供給不足が深刻化している場合なら品質も用途も違う穀物を一括して扱うこともできようが、今日のような構造的過剰を処理するのにそうした一律方式を採用しているのは、そこに別のロジックがあるからにほかならない。サイロシステムへの改変自体が差別化原理の採用であり、その踏襲はおよそ自明のことだとみるべきである。

とすれば、今回の改変では国際的競争力のある農業という改変のねらいもあって世界市場価格近傍への価格安定維持ゾーンの形成がひとまず優先され、現実の価格形成については暗々裡にサイロシステムの階層差による慣性効果ないし履歴効果に委ねることが想定されているのではないかと思われる。ねらいはあくまで市場価格の低落を着実に誘導していくことにあるからである。

図7は改革初年度である1993/94年度における穀物市場価格の月ごとの推移である。図にみられるように、共通政策価格が導入されたとはいっても、パン用小麦と飼料用小麦の価格形成は別個のものであり、なによりも各種穀物はそれぞれ独自に価格形成の動きを示している。先に指摘したように、市場価格の大幅低落を導くために一律共通政策価格を採用入れるとしながらも、サイロシステムにもとづく価格階層制度が実質的に価格形成をリードしているのであり、これまでの価格形成の履歴効果ないし慣性効果が物の見事に働いているといつてよい。

むしろ、改革初年度としては予想外の成功を収めているのではないかとさえ思われる。大麦の市場価格の動向を別にすると、年度当初の大きな価格変動がみられるとはいえ、パン用小麦、飼料小麦、トウモロコシの市場価格はいずれも介入価格と指標価格の間に収斂する動きをみせて

いるからである。もう少し立ち入っていえば、年度初めに逆の開きをみせていたパン用小麦と飼料用小麦の市場価格は、10月から4月まではパン用穀物が指標価格と介入価格の間に推移する一方、飼料小麦が介入価格割れを持続させているというように、用途別格差を鮮明にしている。大麦の場合には年度中に介入価格に張りつく動きをみせながら、年度初めと端境期に介入価格割れをみせ、とくに端境期の価格の落ち込みは過剰のしわを受けて潜在的な価格下落圧力がなお大きいことを明示している⁸⁸⁾。

以上をみるかぎりでは、サイロシステムと政策価格引き下げはうまく結びついて機能しているといえよう。むろんまだ改革初年度の市場価格の動向をみただけで早急な判断を下すわけにはいかないが、サイロシステムの価格階層制度を生かしつつ、新価格安定帯に価格を誘導し、市場価格の大幅低落を実現しようとするねらいは実現しつつあるとみるべきであろう。また、図7をみるかぎり、安定上位価格としての指標価格の位置も明確化していると考えられる。

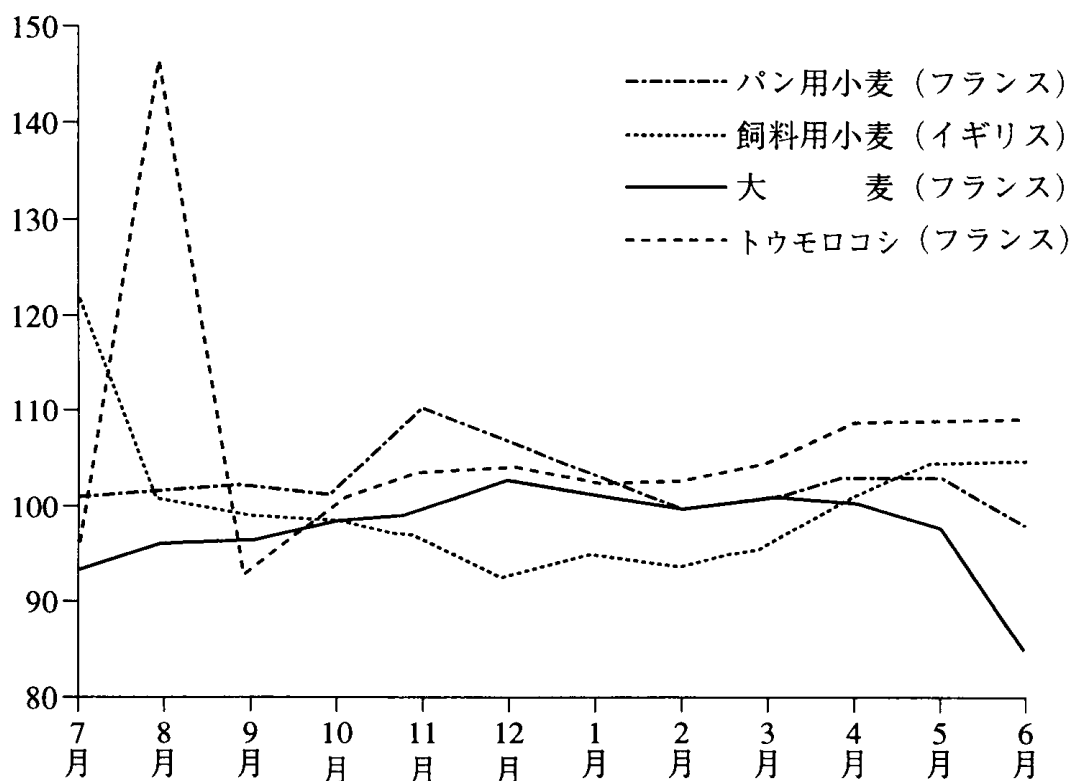
しかしその場合、次節で検討する穀物代替飼料に対する競争機能という点で問題が出てこよう。もし競争機能を即効的に生かそうとするなら、安定上位価格である指標価格を越えた場合、売り出動をしなければならなくなろうが、改変途中にある現在、「騰勢」と判断されて売り出動がなされるとは考え難い。傾向的に低落している下げ相場に拍車をかけることには抵抗があるはずである。ここに価格安定帯制度の難点があると

88) 因みに政策価格水準がこれまで別格的に高かったデュラム小麦の市場価格(フランス)も共通介入価格比40%前後ほど上回っているものの、92/93年度の水準からみて約25%も下がっている。おそらくデュラム小麦の市場価格までもが指標価格と介入価格の価格帯に入ることはないだろうが、市場価格の低落は確実に誘導されている。

いってよい。さらにいえば、この点はこれまでは買い出動しか想定せず、しかもそれしかおこなってこなかっただけに、指標価格の機能変質に対して正確な認識がついてこず、また行政的蓄積が不足しているので試行錯誤を重ねなければ明確な輪郭づけをおこなえない問題かもしれない。

いずれにせよ、文字どおりの価格安定帯制度を実現し、飼料価格政策システムの徹底を図ろうとするのであれば、サイロシステムに準じた価格階層差のガイドラインを明示すべきであろう。この点は大いに検討の余地があるものと思われる。履歴効果ないし慣性効果が働いているとはいえ、現状のままでは引き下げ誘導が曖昧さを孕むことは避けられない。上位価格と下位価格の微調整や売買操作を含めて新価格安定帯制度の性

図7 穀物市場価格の動向1993/94年度（介入価格=100）



資料：The Agricultural Situation in the European Union, 1994 Report, p. T/180-181.

格をもう少し具体的に規定する必要がある。さらにこの点に関連しては、価格安定帯制度から介入価格に一本化する文字どおりの最低価格支持制度への転換も別の選択肢として考えられよう。

2 サイロシステムの「完成」について

今回の改変において穀物価格政策は政策価格のドラスティックな引き下げにより自らの制度の不備を改めることに着手した。指標価格は29.0%、介入価格は約35.5%におよぶ引き下げであった。したがって、外見的にはサイロシステムの徹底が図られたかにみえるが、果してこの引き下げ幅で十分な価格競争力を発揮できるかという事はそう簡単ではない。ここに取り上げるべき重大な問題がある。

表6は1980年代後半と1990年代初めにおける穀物代替飼料と域内飼料穀物の市場価格差を示したものであるが、このトレンドを基本的なものと看做すかぎり、価格差は29%から33%の間の開きをみせている。とすれば、表6から、とくに1992/93年度の106ECU水準から判断するかぎり、35.5%の引き下げでも十分な競争機能を内生化しているようだが、問題となるのは市場価格形成のペースメーカー的役割を果すことになるはずの価格帯の水準である。その場合、安定上位価格である指標価格が

表6 各種飼料の市場価格（加重平均）

	ECU/トン						
	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93
飼料穀物	192.7	182.8	175.3	165.6	169.0	166.7	154.6
穀物代替飼料	126.4 (34.4)	120.7 (33.9)	125.0 (28.7)	117.8 (28.8)	113.4 (32.9)	118.2 (29.1)	106.4 (31.7)
油糧種子など	166.0	176.5	206.2	153.6	127.5	133.8	130.2

資料：ASC 1993 Report, p. 82.

注：括弧内数字は飼料穀物の価格水準からみた穀物代替飼料価格との価格差を%で示した数値である。

競争力をもつのでなければならない。というのは、EU畜産農業の域内飼料穀物離れを反転させるために競争機能を強化しようとするなら穀物代替飼料と同価では意味はないのであり、多少ともそれを下回る水準でなければならないからである。その意味で介入価格トンあたり100ECU、指標価格110ECUの価格帯はなお不十分なのである。

この点において重要な意味合いを帯びてくるのが、改革原案における指標価格100ECU、介入価格90ECU引き下げ案である。安定上位価格が100ECUにまで引き下げられれば、安定基準価格である介入価格の引き下げ幅は約42%となる。すなわち、この価格帯で初めて対等以上ともいえるべき価格競争力が身につくのである。したがって、改革原案はサイロシステムの完成という点からみると、経済的に合理性をもった水準であったことが理解されよう。EC委員会はこの価格帯を穀物代替飼料との競争を保証する水準と明確に位置づけていたのである⁸⁹⁾。

ところが農民の抵抗が予想以上に強いため、指標価格はトンあたり155 ECU水準からの引き下げ幅30%以内が政治的に妥協できるギリギリの水準との高度の政治判断がおこなわれ、それに連動して介入価格も35.5%の引き下げ幅に落ち着いたのであった。このようにみれば、域内飼料穀物が穀物代替飼料と伍角に渡り合える競争力をもつまでに至らないことは明らかであろう。農相理事会での瀬戸際折衝が再びこうした不十分な政治的決着をもたらしてしまった。

それゆえ、「需要の壁」を突き破れるかどうかには重大な危惧を覚えざるをえないわけである。EC農業年次報告においてタピオカの輸入制限協定が期限を迎える1992年12月末以降も更新される必要があると指摘される⁹⁰⁾のも、以上の点からいって当然である。前節で論じたように、100

89) *Reflections Paper of the Commission*, p. 13.

90) *ASC 1992 Report*, p. 79.

ECU—90ECUの価格帯を設定するにしても飼料穀物の市場価格がすべてその水準に張り付くなどとは考えられないが、そうだとした場合でも競争機能の内生化という観点を貫けば、最低限改革原案の引き下げ基準が妥当であったといえてよい。

このようにみてくれば、穀物代替飼料との競争機能のフル効果という点に照らすと、改変は肝心の詰めを誤ったといわなければならない。直接所得補償も改革原案では完全実施でトンあたり55ECUとなっていたのであるから、複線的な需給調整システムの趣旨に即すのなら、マクシャリー原案が望ましかった。確かに今回の改変において飼料価格政策システムは徹底され、サイロシステムの「完成」に近づいたことは間違いないが、需要拡大効果にはいまだ制約が課せられている。競争機能の内生化に関するかぎり、介入価格でみれば競争力をもつとみられるものの、今回の改変はなお表層的部分での帳尻合わせにとどまっている感を拭えないのである。

以上は今回の改変の成否を握るものだけに改変の基本的姿勢が改めて問われる問題である。一度ドラスティックな引き下げを実施した後ただちにもう一段の引き下げをおこなうというのも、なかなか容易ではあるまい。前節で指摘した価格形成の誘導の問題とも密接にかかわって、これはかなり厄介な問題であり、舵取りを誤って底のみえぬ飼料穀物需要の減退傾向に歯止めがかかれば、いずれも内部崩壊要因に転化しかねない危険性を孕んでいる⁹¹⁾が、前節で示した最低価格支持制度への簡素化をも視野に入れながら、改変の長期的再編展望という意味に沿っ

91) この点、「マクシャリー改革は一度導入されたら常にしっかりしているものではなく、「この改革がそれによって実行される諸規則を立案する現段階においてすでに改革が意味するところのある種のものに薄めてしまうような、あらゆる試みがなされつつある」とのタンゲルマンの指摘は示唆的である。S・タンゲルマン前掲論文、167-8ページ。

てさらに詰めていくことが必要とされよう。

3 セット・アサイド措置とデカップリング政策について

新穀物価格政策が複線的な需給調整システムであることはすでに述べたとおりである。その場合、セット・アサイド措置は実験事業の域を脱して本格化した。しかし、この複線的需給調整システムは長期的なものではない。需要創出効果は穀物代替飼料との競争機能の内生化によるもので穀物価格政策の裏側に生じた隙間に対する前向きに対応であり、長期にわたるものであるが、休耕はそれ自体後向きで生産的な意味をもっていないからである。その本格化といわれるのも、長期にわたり供給抑制効果を果すという意味ではなく、潜在的生産の圧縮につながる供給減効果を即効的に発揮するという意味においてである。第一次、第二次セット・アサイド措置、いずれも過剰対策として緊急避難的、過渡的措置でしかないことは自明である。そして、そうした過渡的性格にこそ積極的な意味がある。

したがって、相互補完的に需給均衡に接近するとはいいながら、両者が長期にわたって並立するシステムではない。複線的需給調整システムはその意味では改変プロセスを含めてせいぜい5、6年であろう。セット・アサイド措置は強化されたといっても、潜在的過剰を最も簡便に棚上げする方式にすぎない。「共通農業政策の1992年改革はEUのすべての農業問題を解決できない。そのメカニズムは数年間にわたり適用されるだけである」と指摘される⁹²⁾のも、以上の点を考慮すれば、容易に首肯されえよう。政策価格から所得政策を分離する今回の改変は長期的展望に立っているが、直接所得補償の交付を要件とするセット・アサイド措置

92) 「欧州連合農業の未来」『のびゆく農業』第826-827号（佐々木敏彦解題），1994年，33ページ。

は実は長期的展望とは相容れない。セット・アサイド措置の強化が政策価格の競争機能と需給調整を担う分担関係に立ち、システムとしての整合性をもっているとはいっても、需給調整システムとしては以上のような本来的限界が潜んでいるのである。

ただし、20ヘクタール未満の農家がセット・アサイド措置の免除対象となりながら、直接所得補償が受給できる仕組みは、農村社会の維持のために低収量地を耕作圏内にとどめ置くことを意図しており、EU農業の本格的再編に連なる政策方向が孕まれていることを示している。EUのデカップリング政策はこれと表裏一体の関係にあって穀作適地の取り込みを目指す過剰対策的な生産撤退を基本的性格としている。この点では実は適地適作的原則を部分的に否定していることになる。高収量地を耕作圏内から排除して潜在的供給力を一時的に削ぎ落すことがねらわれているからである。

ここに今回の改変の最も根本的な問題がある。穀作適地を取り込んで耕作圏外に排除するのは、内容的によほど効果をあげるものでなければもはや「構造的な過剰」に対処できぬという深刻な認識によるものであるが、それが是認されるのはあくまで一時的だからであり、長期に墮せば休耕の下での耕作放棄地化など政策としての様々な無理が生じてこよう。農民は農民で穀作への復帰を期待している。たとえば、直接所得補償のムチと休耕補償のアメの所得補填方式についてドイツ農民連盟は農民を国家のレントナーにするものであり、農家の生産意欲を失わせて有能な上層農の競争力の芽を摘みかねないと批判しているという⁹³⁾。

他方、休耕をして生産をしないことに対してなぜ所得補償をしなければならないのかといった素朴な疑問が消費者側から投げかけられようし、

93) 津谷好人「EUにおける条件不利地域対策の展開——主にドイツを事例に——」『農業と園芸』1995年新年特大号，100ページ。

これはセット・アサイド措置の実施が進んでいけばいくほど強くなってこよう⁹⁴⁾。「何もできずに、生産の現場から締め出されている」ことへの不満や「何もしないのに手当てされている」ことへの社会的反発が醸成されてこざるをえないのである。以上の不安や批判に答えるためにもこの措置については明確なスケジュールを示すべきではないのか。

すでに論じたように、今回の改変においてはかつてと違い改変と過剰の激化との悪循環が形成されることはないだろうが、それに代って以上のような問題が必然的に生まれてこざるをえない。しかし、セット・アサイド措置はそれが即効性を発揮して需給バランスの改善や好転をねらいとするから、経過的措置だからこそ政策としての稔りがあるからといって、そのまま終了すれば、穀作への回帰が生じて潜在的供給力が再び表面化しよう。過剰の棚上げはあくまで棚上げにすぎず、暫定的な解決でしかないからである。

しかも通常考えられるように、過剰の棚上げはその間に政策価格を漸次引き下げて需給均衡水準に近づけていくという価格による需給調整に委ねるまでの時間稼ぎを意味するが、EUでは価格調節は忌避されているし、抑制的運営の域を越えてすでに政策価格がドラスティックに引き下げられてもいるから、時間稼ぎの意味は異なる。この場合にはそれが、潜在的誘因を解決するために休耕地をどのように農業のなかで再編するのかといった問題として浮上してくる。そこで、穀物価格政策の抜本的改変に伴って現れるこうしたつけをどのように処理すべきなのか、限界地ではなく穀作適地の高収量地を棚上げしているだけにこの問いが重くのしかかってくるのである。これはセット・アサイド措置が需給調整の部分的代位の手段からその一主軸に格上げされたことの帰結にほかなら

94) K. Strehlow, *a. a. O.*, S. 102.

ない。

複線的な需給調整システムにかかわる以上の点に付随して指摘されねばならないのは、セット・アサイド比率が1994年10月に15%から12%に引き下げられ、そして1996/97年度には10%に引き下げられようとしている⁹⁵⁾ことである。その根拠は穀物介入期末在庫が1993/94年度の1850万トンから1994/95年度には1,180万トンに減少し、1995/96年度にはさらに低下するであろうという、かつて考えられもしなかった事態に求められている⁹⁶⁾が、これは論点のすりかえである。

穀物在庫が急減したのはウルグアイ・ラウンドの農業交渉に向けて、あるいはまた妥結後の輸出補助金削減を睨んでのことであり、重荷を早期にとり除こうという意図からであった。EU側は、在庫が逼迫すれば穀物市場価格が改変の意図どおりに動かず、政策価格から遊離して高い水準にとどまることを懸念するからであろうが、その場合、穀作農家の経営条件により市場の動向から自主的にセット・アサイド措置に応募しないケースも可能性として考えられなくもない。こうした自主的判断が働く余地が出てくるのなら、悪いことではない。

また穀物価格が高ければ再び競争機能が弱まり、需要の壁から過剰が再度顕在化して価格が低下するであろう。この点は価格メカニズムに委ねるべきであり、セット・アサイド措置の比率を引き下げることで歪めてしまうべきではないであろう。さらにいま一つは、今回のセット・アサイド措置は減産効果が確実な過剰棚上げの暫定的措置だからこそ積極的に採用されたものである以上、需給ギャップの即効的解消効果が働い

95) *Agra Europe : EU Agricultural Situation and Country Report*, August 1995, p. EU/10.

96) *Agra Europe : EU Agricultural Situation and Country Report*, July 1995, p. EU/9, EU/22, Table 1. 3.

て需給が引き締まってくるのは当然であり、それに一喜一憂してその場しのぎに棚上げ措置を「棚上げする」ような制度的変更は対症療法的な改変の愚を断ち切るという趣旨に反する。

潜在的な過剰誘因の本格的解消を図るまでのつなぎとしてセット・アサイド措置の措置の格上げがなされたことを勘案すれば、それは制度としての自殺行為に等しいものとなりはしないだろうか。EU側はセット・アサイド比率引き下げを適切な措置と看做しているが、このような対症療法的な手法は政策的過誤であると思われる。このままではセット・アサイド措置のなしくずしの長期化は避けられないであろう。

この点に関連して、EUのデカップリング政策が過剰対策の1変種としての受動的性格にとどまっていることが指摘されねばならない。しかし、1980年代から今日に至る経過のなかで問題となっているのは、「産業としての農業がいかに再生し、生活の場としての農村がいかに自立化していくのか」といった長期的かつ本格的な再編問題である。この問題は時間稼ぎの発想では済まない。いわば、環境問題を含めて、かつてとは比べものにならないほどに生産政策、構造政策、地域政策の展開が必要とされているのである。農家の担い手問題と地域農業(農政)、そして定着の問題がクローズ・アップされてくる。こうした今日的課題に過剰対策的なデカップリング政策が何ら積極的に寄与するものでないことは明らかであろう。これは当然のことであり、重要なのは、そうしたセット・アサイド措置の経過的・過渡的性格を生かすことである。

このように考えれば、休耕地を営農主体の意欲低下を防ぐために先の生産政策、構造政策、地域政策と有機的に結びつくような形での土地利用再編政策が必要となろう。それは地域の合意に立ちながら地域農業の組織化につながるような農地利用計画でなければなるまい。農村社会の維持を多面的に支えうる総合的なデカップリング政策への転換が要請される。まさしくこの点において、「デカップリング農業政策が、長期的な

調整の一助となるように意図される構造政策を含む⁹⁷⁾ものとなるのは、当然の帰結である。

しかし、第二次セット・アサイド措置の輪換方式はこうした土地利用再編政策と矛盾し、実施を困難にさせるものとなろう。高収量地の取り込みを確実にするための輪換方式は土地を特定できないために休耕地の積極的利用を阻害せざるをえないからである。たとえば、セット・アサイド措置の輪換方式は連続性の喪失ゆえに環境的目的の土地利用を不可能にするといった指摘⁹⁸⁾は、その一例である。過剰の棚上げとしては有効でも農地再編政策や地域政策の実施には不適合な輪換方式の見直しがいずれ不可避となろう。なお、これに付随して指摘されねばならないのは、穀作適地の取り込みといっても、それは細切れ休耕にとどまっているのであるから、現状のままでは容易に土地利用再編政策が展開され難いことである。その点で地域事情を加味した上で団地化・集団加算金など様々な加算金制度の弾力的運用が検討されねばならないであろう。

さらにいま一つ問われるのは、土地利用再編政策を一環として推進される総合的なデカップリング政策は、穀物価格政策の合理化に見合っただけでEUレベルでの展開を不可欠にし、これまで個々別々に実施されてきた条件不利地域対策、早期引退の補償計画、環境保全政策と抱き合わせの社会政策的援助といった非価格政策と結びつくものでなくてはならないことである。その意味では、今回の穀物価格政策の改変を転機として価格政策はEUレベルで、生産政策、構造政策、地域政策など非価格政策は各国レベルでといった、いまだに残る農政の二元構造を解消する方向に向わなければならないだろう。したがって重要なのは、以上の「多様な措置を価格・市場政策とどのように効率的にバランスさせ、全体として体

97) J.S. Marsh, *op. cit.*, p. 148 (J・S・マーシュ前掲論文, 186ページ)。

98) J. Ockenden, M. Franklin, *op. cit.*, p. 45.

系的に編成していくか⁹⁹⁾ということなのである。

これに関連して1985年3月の農相理事会規制で農業構造の効率性改善が打ち出され、農業の効率性が強調されながら、条件不利農業地域において農業の存続を確保し、農村人口の維持と景観保持を図るための特別援助制度が導入されて以来、EUレベルで農業の多面的機能に配慮する農村開発政策の方向がいよいよ鮮明になりつつある。農村開発政策はEU農村社会全体の問題となっている。総合的なデカップリング政策はこうした農村開発政策と緊密に結びつけられながら、地域の実情に適した形で展開されるべきであろう。

むすび

以上の脈絡において穀物価格政策の今回の改変は歴史的岐路に立たされたEU農業の再編という課題に規定されたものであり、改変自体がそうした課題に立ち至る軌跡を描かざるをえないのである。しかしそれにもかかわらず、今回の改変とリンクさせてどのようにEU農業を再編していくかという明確なビジョンが提示されているとは言い難い。価格政策の歴史的改変を契機としてEU農村社会の将来的展望を見据える、畑作農業再編対策や地域農業確立対策のような長期的施策についての具体的な目標設定が不可欠であろう。価格政策の抜本的再編がなされてもEU農業の本格的再編につながらないのでは意味はないのである。

最後に、以上の改変に伴って現れている懸念すべき傾向について触れておこう。直接所得補償とセット・アサイド措置の強化が一国的責任への動きを助長していることがそれである。実際、直接所得補償の導入以

99) 原田純孝「EC農政の転換と農業社会構造政策の展開——農業の多面的価値づけと新しい政策原理の形成を中心にして(1)——」『社会科学研究』（東京大学社会科学研究所）第43巻第6号，1992年，48ページ。

来、農政の各国運営の主張が強まっている¹⁰⁰⁾。セット・アサイド措置についてはまた、EFTA諸国との協定において各国実施が合意された¹⁰¹⁾が、この事実もそうした傾向を裏書きするものとなっている。今回の改変による需給調整システムにおいて需給ギャップの解消をセット・アサイド措置だけが背負わされないのは、こうした際には減反政策を実施するなら各国レベルの方がまだとの政策判断が出てくるのは必至であるとの配慮も働いているとあってよい。以前から絶えず指摘されていたとはいえ、再び表面化しつつある一国化回帰(renationalization)の恐れをどのように払拭していくかという点もまた改めて検討すべき課題として浮上しているのである。

100) J. Ockenden, M. Franklin, *op. cit.*, p. 86.

101) *Ibid.*, p. 22. 長期的にみれば、ある程度の財政的一国化回帰は避けられず、EFTA諸国が加盟すればデカリング政策の気前のよい直接補償を追求するのは難しいとの意見がある。C. Folmer, M. A. Keyzer et al., *The Common Agricultural Policy beyond the MacSharry Reform*, 1995, p. 268.