

令和 4 年 6 月 28 日現在

機関番号：32699

研究種目：基盤研究(B)（一般）

研究期間：2017～2019

課題番号：17H03882

研究課題名（和文）農業環境政策に係わる『認識共同体』の役割に関する国際比較研究

研究課題名（英文）An international comparative analysis on the roles of "Epistemic Community" in developing agri-environmental policies

研究代表者

莊林 幹太郎（Shobayashi, Mikitaro）

学習院女子大学・国際文化交流学部・教授

研究者番号：10460122

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 7,100,000円

研究成果の概要（和文）：農業環境政策の実施が他の先進諸国において著しく遅延していること、その中で滋賀県のみが他の都道府県に比して著しく傑出した実績を上げていることの背景に「認識共同体」の存在の有無が関係しているのではないかと作業仮説に基づき、農業環境政策に関する認識共同体の有無及びその影響についての国際比較分析等を英国、豪州、台湾、OECD等を対象に実施した。併せてその成果を政策立案者等と共有し議論するための国際ワークショップを開催した。認識共同体の果たした役割を確認するとともに、認識共同体を醸成するための政策的示唆を得た。

研究成果の学術的意義や社会的意義

農業環境政策の展開に与えた認識共同体の影響に関する国際比較は国際的にみても極めてユニークな研究であり、また国際機関として農政改革に大きな影響をもたらしたOECDを認識共同体を醸成する副次的な機能を持つものとして分析したことも本研究の独創性を構成する大きな要素である。農政のグリーン化がわが国においても強く求められるなかで、それを進めるために認識共同体が果たしうる役割に関する政策的示唆を提示した点で、社会的に大きな意義を持つと考える。

研究成果の概要（英文）：The implementation of agri-environmental policies in Japan has been significantly behind the other developed countries, and only Shiga Prefecture has achieved outstanding results compared to other prefectures. Based on the working hypothesis that the existence or nonexistence of "epistemic communities" may be related with these facts, an international comparative analysis on the existence and impact of the epistemic community on agri-environmental policy was conducted for the United Kingdom, Australia, Taiwan, OECD, etc. At the same time, an international workshop was held to share and discuss the results with policy makers. We confirmed the roles played by the epistemic communities and obtained policy suggestions for fostering the epistemic communities.

研究分野：農業環境政策

キーワード：OECD 英国 オーストラリア 台湾 都道府県比較

## 1. 研究開始当初の背景

環境支払い予算の農業予算シェアが OECD 加盟国の中で最もかつ突出して低い数値にあることに代表される通り、我が国の農業環境政策は他の先進諸国に比して低調な水準にある。その一方で、農薬や肥料の使用量の水準はやはり OECD 加盟国の中で高い水準にある。すなわち、農業環境の改善に対する社会的需要は潜在的に存在するにもかかわらずそのための政策は十分に整備されていない。その背景にある最大の理由のひとつとして、コメを中心とした関税による価格支持政策がいかなる形態の農業も正の外部性(多面的機能)を發揮しているという暗黙の仮定に基づいていることにあることがあげられる。

しかしながら、我が国の農業環境政策の低調をもたらしているその他の要素の存在可能性も同時に示唆される。たとえば、EU で見ると PSE における価格支持の割合が大きかった時点でも農業予算に占める環境支払いの割合は一定の水準に達していた。加えて、高関税のみに原因を求める場合、関税がすでに低水準にある野菜や果樹についての農業環境政策の低調を説明できない。また、国内で見ても、滋賀県に代表される農業環境政策の「先進県」が存在する一方で、同じような環境問題を抱えながら同政策に躊躇する自治体もある。

このような状況を考えると、我が国における農業環境政策の著しい低調に関するより根源的な要因を探求する必要があることが強く示唆される。そこで着目したのが農業環境政策の立案に係る認識共同体の存在とその役割である。

## 2. 研究の目的

本研究では(1) 農業環境政策および類似政策に係る「認識」の「共有化」過程に関する国際比較を行うこと、(2) 国内の都道府県の農業環境政策の強弱に影響を与えている要因を定量的に分析することにより都道府県内における『認識共同体』の役割の有無を明らかにすること、(3) 以上の分析を踏まえて、農業環境政策の強化に必要な制度的枠組みを明らかにすること、を目的とした。

## 3. 研究の方法

3つの研究目的に対応した、国際比較、都道府県比較分析、制度的枠組み構築、の3研究コンポーネントにより本研究を実施する。国際比較では、対象とする国や地域で実施されている農業環境政策について、『認識共同体』の役割を比較分析する。そのために、各国・地域の農業環境政策に精通した研究分担者およびそれぞれの国・地域における同政策研究の第一人者を海外共同研究者として配置した。都道府県比較分析では、農業環境政策の強度を示す指標をもとに分析を行い、都道府県レベルで『認識共同体』が果たした役割の有無を分析する。制度的枠組み構築では、を踏まえて、農業環境政策の構築に必要な制度的条件を提示する。

## 4. 研究成果

### (1) 国際比較コンポーネント

欧州・英国分析:EU が農業環境政策に対して最も積極的な政策展開を行ってきたことを踏まえて、その中でも中心的な役割を果たしてきた英国に着目した分析が行われた。具体的には環境スチュワードスキームを対象とした関連文献や行政文書の分析によるアクターの特定、そ

のうえでそれらアクター間のネットワーク分析を行い、さらにそれを、主要アクターを実際に招聘してのワークショップで補完するものである。これにより、農業環境政策の構築にあたり多様なアクター（組織や個人）がどのような関係性を築き、役割を發揮していったかについて、示された。また、認識共同体分析を補完するものとして、より長いスパンで見た時の英国の農業環境政策に対する基本的な認識の変遷等が検証された。具体的には、「農業環境政策の導入」、「高自然価値地域の保全管理」、「共通農業政策へのグリーンニングの導入」という3つの歴史的な農政改革が、さまざまな社会的要請や時代状況を背景とする特定の関係集団の影響力に応じながら発展してきた過程を明らかにするとともに、より統合的な政策確立への道程は均一ではなかったことが示された。EU 脱退後の農業政策の新たな動向やより統合的な土地の環境管理に向けた進展方向など、イギリス農政の現状についても併せて議論された。

OECD 分析：OECD は先進国の農業政策や農業環境政策の分析、評価に多年にわたり積極的な貢献を行ってきた。同時に、農政改革推進をめぐる OECD が認識共同体の役割を果たすとともに認識共同体の醸成に貢献したとの仮説のもとに、OECD における農政や農業環境政策に関する分析作業がそのような観点で振り返られた。先進国の農政改革に係る根源的な課題に対して OECD が新しいアイデアをもたらした事例分析を通じて、OECD が果たした農政改革に対する貢献を示すとともに、新しい政策概念を創出する際の OECD と認識共同体の相互作用についても論じられた。

オーストラリア：サウス・オーストラリア大学ビジネススクールとの共同研究体制を構築し、水市場化政策の形成プロセスについての分析を行った。同国は水市場制度が著しく発達しており、その分野の研究も盛んであるが、水市場のメカニズムや政策的手法を解明しようとする既存研究が多かった。それに対して、本研究では水資源管理政策における水市場導入という政策転換に注目し、水市場化政策の形成過程について説明を試みた。分析結果は次の通りである。政策アイデア・アプローチを通して、州政府、地方組織、連邦政府、学术界、農業者および灌漑事業者といった水市場化政策の形成をめぐるアクターは、水市場という政策アイデアに依拠して、各々の立場で問題を認識し、水市場化政策を選好したことが明らかとなった。また、これらのアクターで構成される「認識共同体」が、水市場政策という新たな政策の形成プロセスにおいて機能し、政策転換をもたらしたことも実証された。

台湾：台湾の農業分野において、直接支払いという概念が政策として実施されるまでの認識共同体の形成過程を分析した。本研究は、2018 年に発足された農業の直接支払政策措置である「対地緑色環境給付計画（the Environmental Green Payment for Land Area Projects）」の構想過程や採択過程について、文献調査および国会会議録の調査を行うとともに、関係者に対するインタビュー調査をした。特に、台湾において直接支払いという概念がどのように認識され、共有されたかを理解するために、農業政策が策定される政治過程について、政府の調査プロジェクトがどのように研究機関に委託されたかを分析した。本研究によって、台湾の農業政策の特徴として、大学研究者と政府が密接な関係にあることを確認した。台湾の農業経済の研究者は、ウルグアイ・ラウンドによる政策パラダイムの変化および先進国の研究者の議論を常に確認し、政

府機関とのネットワークを通じて、公的部門における政策概念の導入に貢献してきた。また、政策の計画と実行段階でも、政府機関と研究者はネットワークを構築して活発に交流していることがわかった。文献研究やインタビューなどを通じた多面的な分析により、台湾の農業政策の形成における認識共同体の存在を確認することができた。

日本：大正期以降の各時期の日本の農業政策の立案・運営の根底にある、日本（経済）の中での農業の位置づけ、農業者、そして農業者の組織についての「認識」の変遷について考察した。具体的には、「石黒農政」から GHQ 改革期、農業基本法（1961 年制定）合意形成過程（「学」と「官」が主導した認識）、農業基本法に基づく農政展開期（政官業の鉄のトライアングルによる政策運営）、食料・農業・農村基本法（1999 年制定）への移行期、近年の農業環境政策の導入時における「認識」の変遷を考察した。これらの考察を踏まえて、農業観・農民観などを含めた「哲学・理念・理想」をオープンに、かつ、率直に議論してゆくことが政策の「行き詰まり感」を解消するために不可欠であること、その際に、まず「認識共同体」的な少人数での認識の共有を図り、漸進的に幅広い関係者に浸透してゆくことが現実的な解決策である可能性を示した。

## （２） 都道府県比較分析コンポーネント

都道府県の農業環境政策の企画・実施に与えた認識共同体の影響の有無を検証するために、都道府県の農業環境政策の「強度」を代表する指標として環境支払い受給面積の耕地面積に対する比率を採用した。農業環境の改善に対してはこの他にも特別栽培農産物作付け面積、有機農産物作付け面積などが考えられるが、自治体の財政負担（都道府県が 25%、市町村が 25%）を伴う政策の実施において当該自治体の政策姿勢が最も強く反映されるとの推測のもとに環境支払い面積比率を採用することとした。すでに明らかにした通り、都道府県別で環境支払い受給面積比率をみると滋賀県が多都道府県を圧倒している。さらに、農業環境政策への積極性を表現しうるもう一つの指標として環境支払いにおいて都道府県に対して認められている地域特任制度の活用割合で見ても滋賀県は他を圧倒している。

つぎに、市町村別の環境支払い受給面積比率により都道府県の農業環境政策の強度の差異を検証することとした。その一環として、環境支払い受給面積比率の上位 10 県について市町村別の受給面積比率を検証した。これにおいても滋賀県を別格としつつ、他県については、大多数の市町村が面積比率 10%以下にとどまっている。一方で、いくつかの市町村で例外的に高い面積比率を有していることが示されている。例えばこれら 10 県の 264 市町村の中で、受給面積比率が 20%を超えている市町村は 17 あるが、滋賀県以外の市町村として福井県池田町（39.7%）及び山形県遊佐町（25.2%）が含まれている。滋賀県内の 19 の市町のうち 15 市町がここに分類されていることを見ると、あらためて滋賀県の農業環境政策の推進に対する強力な行政姿勢を確認できるが、一方で、滋賀県以外のこれら市町の数値は、市町村単位での農業環境政策に対する強い意図を反映したものと推察できる。実際、池田町は多年にわたり町独自の減農薬減化学肥料に対する認証制度を推進しており、また、遊佐町については 1996 年 3 月の時点ですでに遊佐町環境保全型農業推進方針を策定している。

これらを踏まえて、本研究では、当初予定していなかった農業環境政策が突出している市町村に対する政策決定プロセス調査を実施しようとしたが、コロナ禍により実施できなかった。農業環境政策に関する認識共同体の有無やその役割に関する国内調査対象として滋賀県以外にはむしろ突出市町村調査が必要であり、これについては今後の課題ととらえたい。

### (3) 制度枠組みコンポーネント

上記の二つのコンポーネントの分析等を踏まえて、2022年3月11日にオンラインにて国際ワークショップ「How Have Agri-environmental Policies been Established? Sharing policy concepts among major actors and the role of epistemic communities」を開催した。農林水産省、地方自治体、OECD、内外の農政研究者等の150名を超える申し込みのもとに実施した。上記の国際比較を分析担当者から講演するとともに、農業環境政策における認識共同体の役割、認識共同体を醸成する環境（「政策エコシステム」）、認識共同体醸成に係る国際機関や政策研究機関の役割について議論を行った。本ワークショップ自体が、本研究成果を政策立案者と共有する場としての政策エコシステムの事例となりうる。本研究の国際比較に係る分析結果は海外共同研究者らとともに国際ジャーナルに投稿する予定であるが、現時点での政策的な暫定的示唆は以下のとおりである。

- 認識共同体が農業政策あるいは農業環境政策の立案に影響をもたらしたと思われる国際的な事例を確認できた。国内的には滋賀県における事例が確認できたがその他の地域については本研究では明らかにできなかった。認識共同体の発生経路や農業環境政策形成に及ぼした影響は多様であり、個々の事例から他のケースへの教訓を見出すことは困難である。
  - しかしながら、分析対象とした認識共同体に共通にみられる特徴として、行政官とアカデミックの交流が図られる仕組みの存在がある。たとえば、台湾のケースのように研究者側の行政官とのネットワーク形成に対する積極的な姿勢が認識共同体の形成に貢献していると思われる事例がある。EUにおけるECのように、積極的に大学等に研究委託を発注するケースもネットワーク形成に寄与している可能性があり、農水省の政策研究所においてもそのような取り組みがなされている。OECDが認識共同体の醸成に果たした機能も政策エコシステムの観点からは注目されるべきである。OECDにおける業務の方法が、常に加盟国の行政官との意見交換と外部の研究者との情報交換をベースにすることが、認識共同体の醸成やその活用に貢献してきたと示唆される事例が指摘された。認識共同体を醸成するための環境整備についてOECDの経験は大きな示唆を与えうる。
  - 認識共同体の検討を行うにあたってのさらなる重要な観点として、時間軸と空間軸の設定があげられることも確認された。時間軸の観点では、EUにおける農業環境政策に関する主要概念の拡散がまずアカデミックで先行していることが注目に値する。アカデミックにおける問題把握に関する時間軸上の優位性を活用している可能性があるという点が重要と考えられる。空間軸については、日本における農業環境政策が滋賀県を除けば少数の市町村において積極的な展開が図られてきたことを考えると、本研究が対象とした国や都道府県レベルよりも狭い地域を想定した分析の必要性が示唆された。
-

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 4件／うち国際共著 0件／うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 Daisuke Takahashi, Tsaiyu Chang, Mikitaro Shobayashi	4. 巻 12(2)
2. 論文標題 The role of formal and informal institutions in farmland consolidation: The case of Shiga Prefecture, Japan	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 International Journal of the Commons	6. 最初と最後の頁 80-107
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.18352/ijc.829	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 荘林幹太郎	4. 巻 86(10)
2. 論文標題 SDGs 達成のための「統合的」な農業農村工学分野の役割	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 農業農村工学会誌	6. 最初と最後の頁 1-2
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Mikitaro Shobayashi	4. 巻 55(1)
2. 論文標題 Agri-environmental policies in Japan: Its Overview and Issues from a normative perspective	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 農林業問題研究	6. 最初と最後の頁 25-26
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Tsaiyu Chang, Daisuke Takahashi, Mikitaro Shobayashi	4. 巻 2
2. 論文標題 Consumers' Recognition of Multifunctionality in Agriculture and Price Premiums for Environmentally Friendly Agricultural Products: Evidence from a Survey Experiment	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Food ethics	6. 最初と最後の頁 111-123
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 莊林幹太郎、木下幸雄、岡島正明	4. 巻 89(9)
2. 論文標題 農業水利施設を広域的に管理する主体の必要性と政策的課題	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 農業農村工学会誌	6. 最初と最後の頁 647-651
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計16件 (うち招待講演 5件 / うち国際学会 4件)

1. 発表者名 Mikitaro Shobayashi
2. 発表標題 Agri-environmental policies in Japan: Its Overview and Issues from a normative perspective
3. 学会等名 International Symposium on Agri-environmental Policies: Combining Theory with Practice The 68th Conference of the Association for Regional Agricultural and Forestry Economics (招待講演)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Mikitaro Shobayashi
2. 発表標題 Are we facing a challenge or an opportunity: Moving towards sustainable development of irrigation and drainage facilities to maximize the values of outputs supplied from paddy fields
3. 学会等名 Conference of International Society of Paddy and Water Environment Engineering (招待講演) (国際学会)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 莊林幹太郎
2. 発表標題 日本の農業環境政策：全体像と規範的な観点からの課題
3. 学会等名 法政大学比較経済研究所主催「生物多様性のための農業環境支払い国際シンポジウム」
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 木下幸雄, マーティン シャナハン, ベサニー クーパー
2. 発表標題 オーストラリアの水政策形成に対する「認識共同体」概念の適用
3. 学会等名 水資源・環境学会第35回大会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Tsaiyu Chang, Daisuke Takahashi, Mikitaro Shobayashi
2. 発表標題 Consumers' Recognition of Multifunctionality in Agriculture and Price Premiums for Environmentally Friendly Agricultural Products: Evidence from a Survey Experiment
3. 学会等名 2018 APSafe conference (国際学会)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 莊林幹太郎
2. 発表標題 The round table discussion on "How to promote sustainable agriculture through policy? Lessons and Options" Background
3. 学会等名 コモンス学会世界大会 (国際学会)
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 莊林幹太郎
2. 発表標題 畜産部門における豊富な研究成果をいかに温暖化緩和政策に連結させるか?
3. 学会等名 日本畜産学会第124大会第2回畜産分野での温室効果ガス排出削減に向けた研究ネットワーク会合 (招待講演)
4. 発表年 2018年



1. 発表者名 莊林幹太郎
2. 発表標題 Who should be responsible for improving agri-environmental conditions in Japan? Central Government, Local Governments, Ethical Farmers, Ethical Consumers or Local people?
3. 学会等名 FEAST Project Annual Assembly (招待講演)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Mikitaro Shobayashi
2. 発表標題 「Comments on Interim Report」 at the Interim Review Workshop of ADB
3. 学会等名 The Interim Review Workshop of ADB's Agricultural Green Production and Waste Management Project
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 Bethany Cooper, Martin Shanahan, Yukio Kinoshita
2. 発表標題 Shaping the policy of water markets to manage water use in Australia
3. 学会等名 International Workshop 「How Have Agri-environmental Policies been Established? Sharing policy concepts among major actors and the role of epistemic communities」
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 莊林幹太郎
2. 発表標題 農地から産出される付加価値を最大化するための政策手法
3. 学会等名 政策研究大学院大学「将来世代のための農村地域における土地制度のあり方に関する研究会」
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 莊林幹太郎
2. 発表標題 日本型直接支払いのあり方を考える：「日本型」から「規範的」な議論に向けて
3. 学会等名 農林水産省農村振興局「農林水産政策研究所共同勉強会」（招待講演）
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 Tsaiyu Chang, Mikitaro Shobayashi
2. 発表標題 Formation of an Epistemic Community and the Process of Policy Creation around Direct Payments in Taiwanese Agriculture
3. 学会等名 The 10th ASAE International Conference (国際学会)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 Stefan Tangermann
2. 発表標題 The role of OECD and epistemic communities in reforming agricultural policies
3. 学会等名 International Workshop「How Have Agri-environmental Policies been Established? Sharing policy concepts among major actors and the role of epistemic communities」
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Ian Hodge
2. 発表標題 The gradual introduction of environmental goals into agricultural policy in the UK : three episodes and a speculatio
3. 学会等名 International Workshop「How Have Agri-environmental Policies been Established? Sharing policy concepts among major actors and the role of epistemic communities」
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Janet Dwyer
2. 発表標題 Innovation in agri-environment schemes : insights from networks and processes in England and the EU
3. 学会等名 International Workshop 「How Have Agri-environmental Policies been Established? Sharing policy concepts among major actors and the role of epistemic communities」
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 Sterly, S., Jongeneel, R., Pabst, H., Silvis, H., Connor, J., Freshwater, D., Shobayashi, M., Kinoshita, Y., Van Kooten, C., and Zorn, A.	4. 発行年 2018年
2. 出版社 Policy Department for Structural and Cohesion Policies	5. 総ページ数 107
3. 書名 A Comparative Analysis of Global Agricultural Policies: Lessons for the Future CAP, European Parliament	

1. 著者名 莊林幹太郎、佐々木宏樹	4. 発行年 2018年
2. 出版社 農林統計協会	5. 総ページ数 203
3. 書名 日本の農業環境政策	

1. 著者名 莊林幹太郎	4. 発行年 2021年
2. 出版社 農文協	5. 総ページ数 96 - 97
3. 書名 中山間地域フォーラム編 『中山間地域ハンドブック』の「EUの共通農業政策」	

1. 著者名 飯田俊彰・加藤亮編 荘林幹太郎	4. 発行年 2021年
2. 出版社 文永堂	5. 総ページ数 135-147
3. 書名 『農業水文学』の第6章「農業用水の多面的機能」	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	張 采瑜 (Chang T.Saiyu) (00612970)	駿河台大学・経済経営学部・准教授  (32411)	
研究分担者	高橋 大輔 (Takahashi Daisuke) (30619812)	拓殖大学・政経学部・准教授  (32638)	
研究分担者	阿部 健一 (Abe Kenichi) (80222644)	総合地球環境学研究所・研究基盤国際センター・教授  (64303)	
研究分担者	木下 幸雄 (Kinoshita Yukio) (90323477)	岩手大学・農学部・准教授  (11201)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計2件

国際研究集会 国際コモンズ学会世界大会におけるラウンドテーブルセッションを開催	開催年 2017年～2017年
国際研究集会 International Workshop on How Have Agri-environmental Policies been Established? Sharing policy concepts among major actors and the role of epistemic communities(2022年3月開催)	開催年 2020年～2020年

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------