

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 9 月 1 日現在

機関番号：32699

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25292136

研究課題名(和文) わが国における現代農政システムの規範的分析に関する研究

研究課題名(英文) A normative analysis on the agricultural policy system in Japan

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) 5,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、農政システムの規範的分析を行うことにより、農政をめぐる政策環境の変化に応じた政策立案を可能とする農政システムの具備すべき条件を明らかにすることを目的とした。その結果、以下を明らかにした。農政システムの構成要素であるアクター、フォーラム、ルールの分析を行うためには、サブシステム単位での分析が必要。メタ政策の影響は重要であるものの、「認識共同体」の役割が内外のいくつかの政策革新において強く示唆された。主要政策概念のアクターへの拡散過程には以下の類型が考えられること。アカデミック牽引型；行政牽引型；国際機関牽引型。主要概念の共有が政策に大きな影響を与える可能性を定量的に確認。

研究成果の概要(英文)：The objective of the research was to identify in a normative way conditions by which Agricultural Policy Systems could develop policies to respond to changes in policy environments. In sum, the research showed that analyzing sub-policy systems would be crucially important to understand the components of an agricultural policy system. The research also revealed that, in addition to meta-policy systems, epistemic communities have played important roles in developing innovative policies in some case studies. It was also found that the ways how policy concepts have been shared by actors could be categorized into three types, which are academics-driven, government-driven and international-organizations driven. The research also implied that actors' sharing policy concepts could influence the sustainability of the policies.

研究分野：農業政策

キーワード：認識共同体 主要政策概念 農政システムのアクター 国際比較 滋賀県 共通農業政策

1. 研究開始当初の背景

2010年度日本農業経済学会大会シンポジウム(2011年6月に開催)において、研究代表者は「現代農政システムの制約要因と展望」について報告を行った。新基本法以降の「現代農政システム」(さまざまな主体が多様な場におけるルールに基づき直接あるいは間接的にかかわりながら、食料、農業、農村に関する政策(以下「農政」)が立案・決定・実施されている。そのような構造を「農政システム」と呼称する。城山(2008)の分析枠組みを援用)が、他の政策システム(具体的には、国際貿易政策システム、財政システム、地方分権政策システム等の「メタ」政策システム)とどのような関係性を有しているかを概念的に示すことにより、「農政システム」についての包括的な研究の第一歩を目指したものである。

農政システムがその目的を達成しようとする場合に、他の政策システムの影響を受け、結果として目的が達成されない場合もある。この場合、基本的にはシステム間に政策目的のトレードオフ関係が発生していることが多い。したがって、農政システムの目的自体が、他の政策システムとの調整によって決定されなければならない。このような状態は、Batie(2008)の言を借りるならば、“Wicked Problem”(「たちの悪い政策課題」)であり、政策目的の設定段階で多様な価値観の対立が存在する。新基本法以降の農政システムを現代農政システムとするなら、現代農政システムの政策目的自体も多元化しているという特徴を有しており、状況はさらに「たちが悪く」なっている。

研究代表者、研究分担者らは、平成24年度に「農政システム研究会」を立ち上げ、政策目的が多元化し、他の政策システムとも複雑な調整を余儀なくされている現代「農政システム」が適切な政策を創設するための規範的な分析を開始した。本研究は同研究会での議論の延長として開始された。

2. 研究の目的

本研究は、(1)農政システムの構造変化に関する時系列分析、および(2)農政システムの国際比較、を踏まえて(3)農政システムについての規範的分析を行うことにより、現代農政をめぐる政策環境の変化に応じた政策立案を可能とする農政システムの具備すべき条件を明らかにすることを目的とする。(1)の時系列分析においては、わが国における主要な政策等を事例に、農政システムの構成要素である「主体」、「場」、「ルール」がどのように変化したかを、政策の目的および手法の変化との関連性を踏まえて分析する。(2)の国際比較においては、EU共通農業政策等における農政システムとわが国のそれについて比較分析を行う。(3)においては、(1)(2)の比較分析を踏まえて、農政システムの構造を規定する、あるいはそ

の変化をもたらす要因(農政システムに影響を与える各種のメタ政策システムとの関連性や、農政システムの多元化がもたらすそれらメタ政策との調整の重要性の変化等)を明らかにする。

3. 研究の方法

本研究の目的に即して、当初の研究計画を適宜修正しつつ、最終的には以下の5分野についての分析を行った。

まず、研究目的(1)『農政システムの構造変化に関する時系列分析』のために、

(1)農政システムにおける主要な政策についての定性的分析を実施した。

つぎに、研究目的(2)『農政システムの国際比較』のために、

(2)認識共同体の有無と役割に関する分析

(3)主要政策概念の拡散に関する日本及びEU分析、を実施した。

さらに、研究目的(3)『農政システムの規範的分析』のために、

(4)政策概念の共有が政策遂行に与える影響についての定量的分析を行うとともに、全体を総括した。

4. 研究成果

2013年6月に海外共同研究者であるケンブリッジ大学ホッジ教授およびOECD貿易農業局の上級エコノミスト2名とともに国際コモンズ学会北富士大会において本研究の方向性についての討論を同学会において特別セッションを設けて行った。そこでの議論等を踏まえつつ、以下を行った。

(1)農政システムにおける主要な政策についての定性的分析

コメ政策に関する簡易分析の結果、政策システム分析にはより「狭い」範囲の政策を対象とする方がアクターやフォーラムの内実の分析が容易との結論に至った。そこで、農業農村整備事業、普及政策、農業環境政策、多面的機能政策、について政策システム内の主要アクターに対するインタビュー等を踏まえた定性的な分析を行った。分析の観点からはこれらの政策分野を包含する政策システムを農政システムの「サブシステム」と解釈することにより、そのサブシステム内のアクター、フォーラム、ルールについての変遷を把握しようとしたものである。

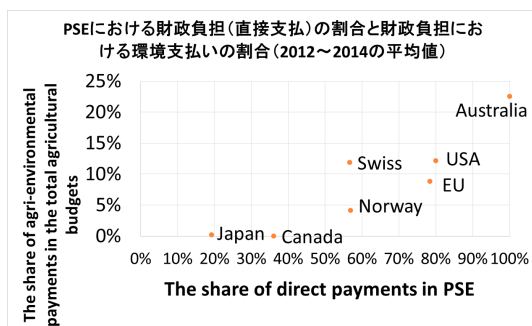
サブシステムとして最も明瞭な形態を有していると考えられるものは農業農村整備事業であった。サブシステムとしての農業農村整備事業の特徴として、上位システムである農政システムよりもむしろ外部のメタシステムとしての財政システムとの結びつきにシステム内アクターの関心が寄せられていたことであった。また、サブシステムとして強固であったがゆえに、外部政策環境の変化(予算の削減や自然環境への配慮)についてはサブシステム内での最適化が容易とい

う利点も有していた。一方で、サブシステムを超える範囲での政策革新が起りにくいという構造を同時に有することとなった。

これに対して普及政策はサブシステムとして独立した形態を確認することはできなかった。そのため、他のメタシステムからの影響（例えば地方分権改革）に対して、当該政策分野の専門的知見を対抗させることに必ずしも成功しなかった。農業環境政策についてもやはりサブシステムとしての独立性は確認できなかったものの、滋賀県の環境支払いが外的要因として一定の影響力を有したことを確認した。

これらの政策と全くことなる性格を有していたのが多面的機能政策であった。多面的機能政策については、新基本法の4つの「理念」の一つでもあり、またその名称を付せられた政策（多面的機能支払い）が存在するにもかかわらず、アクターが最も不明瞭な政策分野であることが確認できた。その結果、下図に示される、多面的機能の水準を改善しようとする政策が他の OECD 諸国と比して圧倒的に劣後している可能性が示唆された。

図 1



(2) 認識共同体の確認

定性的分析を行った結果、多面的機能の水準を変更するための政策が低調な理由のひとつとして、アクターの不在に加えてコメを中心とした関税による価格支持政策の理由を、いかなる形態の農業も正の外部性(多面的機能)を発揮しているという暗黙の仮定に置いていることにあることをあげた。しかしながら、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。

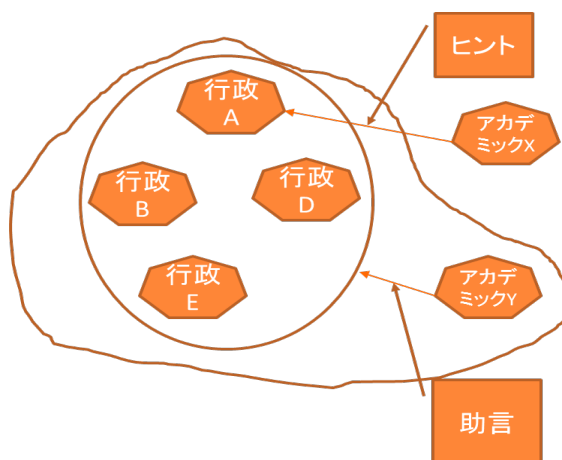
そこで、やはり定性的分析で示唆された、政策システム内の比較的少人数から構成される非公式な「グループ」が政策の企画立案や制度設計に大きな役割を果たしたケースに着目することとした。その際、国際政治経済学において発展した「認識共同体」^註の概念を農政に援用し、革新的な政策が企画実行された際の認識共同体の有無を国際比較も踏まえながら検証した。

註:「認識共同体」とは「ある問題領域において公に認められた専門知識と権限を持ち、当該領域内における政策に関連した知識に関して権威ある主張をする資格を有する専門家ネットワーク」と定義される(Haas, P. (2015))。国際レベルでの地球温暖化対策の構築など環境分野で認識共同体が大きな役割を果たしたとされている。

具体的には、滋賀県における環境支払い政策の導入過程と、EU 共通農業政策におけるデカップリングの導入過程の分析を行い、認識共同体の有無やその役割を検証した。

滋賀県環境支払いについては、当該政策の企画に際しての中心的人物からインタビューを開始し、その人物が影響を受けた人物を特定し、彼らに同じ視点でインタビューを行うというネットワーク分析を行った。その結果、下図に示す比較的少人数の行政官と研究者から構成される緩やかなグループの存在が確認できた。

図 2



彼らは、公式の集団を所属することなく、しかしながら政策の企画立案にあたって知的な影響を相互にもたらしていたという観点で一種の認識共同体であることが確認された。

つぎに EU 共通農業政策におけるデカップリング政策については、同政策分析に関する世界的第一人者であるステファン・タンガーマン独ゲッティンゲン大学名誉教授に依頼して、認識共同体の有無に着目した同政策概念の拡散過程分析を実施した。さらに、それに加えて、同政策概念の普及に大きな影響を与えたとの観点から OECD の役割についての分析を行った。その結果、デカップリング概念の普及拡散に当たっては、アカデミックにおける研究蓄積が先行し、それが OECD などにより共有されたプロセスが明らかになった。さらには、欧州委員会における行政官と数名の農政研究者により構成されるやはり緩やかな一種の認識共同体の存在が強く示唆された。

(3) 政策概念の共有プロセスに関する国際比較と類型化

認識共同体の分析と並行して、認識共同体が政策革新に大きな役割を有するとしても、それが政策システムのより広範なアクターに共有されないと、政策革新の持続性は確保されないとの問題意識に立脚し、主要政策概念拡散プロセス分析を行った。

この作業仮説の設定に当たっては、国際関係論において国際的な協調行動などの理由を説明する理論として提唱されている「コンストラクティビズム」を援用した。国際関係論における主要な理論であるリアリズムとリベラリズムへの対抗として提唱されたコンストラクティビズムは、主要なアクターにより共有される理念や規範、アイデアが、国際関係の協調行動に結びつくとするものである。

より具体的には、主要な政策概念を事例として、政策理念の共有過程の相違の有無を日本及びEUを事例として実施した（EUについては海外研究協力者のケンブリッジ大学ホッジ教授らに委託）。主要政策概念について、行政文書（白書など）、一般誌、アカデミック論文での出現頻度に関する時系列分析を行った。

その結果、たとえば日本における「多面的機能」についてみると（図3）、行政文書が先行し、新基本法の数年後まではそれを一般誌がフォローしていたが、その後は行政文書に比して一般誌での出現頻度は明らかに低下している。すなわち、行政が概念を主導したものの、それが広く社会に受容されていないことが示唆される。

一方、EUの場合、「多面的機能」については行政文書での拡散は驚くほど小さい（図4）。一方で、「共通農業政策における公共財」で見ると、アカデミックが牽引し、それを行政が受容してきたプロセスが推測される結果となっている（図5）。

図3

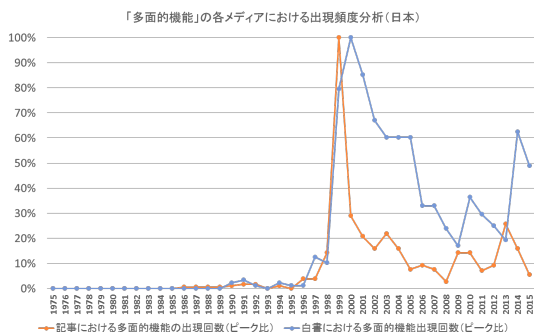


図4

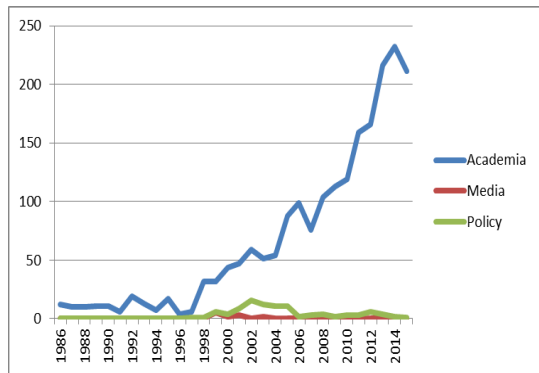
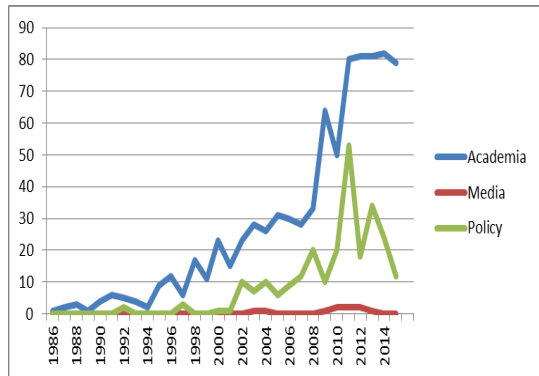


図5



(4) 政策概念の共有が政策遂行に与える影響についての定量的分析

このように、主要政策概念が社会的に受容されている程度やプロセスは多様であることを前提に、それが実際の政策に与える影響について定量的分析を行った。具体的には、「多面的機能」の認知の差が環境保全型農産物への支払い意思額に与える影響についてのサーベイを行った。その結果、「多面的機能」の認知が有意で影響を与えることが確認できた。このことは、政策（この場合、農業環境政策）の社会的支持が、関連する政策概念（この場合、多面的機能）の共有度合いに影響を受けることを示唆している。

(5) 総括

本研究で明らかにしたことは以下のとおりである。

- 農政システムの構成要素であるアクター、フォーラム、ルールの分析を行うためには、サブシステム単位での分析が必要となること。
- メタ政策の影響は重要であるものの、「認識共同体」の役割が内外のいくつかの政策革新において強く示唆されたこと。
- 主要政策概念のアクターへの拡散過程には以下の類型が考えられること。
 - アカデミック牽引型
 - 行政牽引型
 - 国際機関牽引型

- 主要概念の共有が政策の安定性に大きな影響を与える可能性が定量的に確認できたこと。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計4件)

荘林幹太郎、竹田麻里、水田経営規模の急拡大のもとでの土地改良長期計画の推進に係る原理的な課題に関する論考、農業農村工学会誌、85(1)、2017年、p7-10

荘林幹太郎、農業インフラを思索する 担い手育成も観点にインフラ整備と保全、AFCフォーラム、10月号、2015年、p3-6

荘林幹太郎、Issues and options related to revitalization of rural areas in Japan, OECD 提出資料、7月、2015年、p1-20

荘林幹太郎、日本型直接支払を巡る15年を振り返って 多面的機能は「古いワイン」用の「新しいボトル」にすぎないのか?、農業と経済、3月臨時増刊号、2015年、pp39-50

[学会発表](計8件)

荘林幹太郎、なぜ環境支払がわが国でメジャーな政策とならないのか～農政システム論からの展望～滋賀大学環境総合研究センター公開シンポジウム(招待講演)、2017年3月10日～2017年3月10日、滋賀大学

荘林幹太郎、How have agricultural policies been responding to the changes in societal concerns? Or, have they been pretending that they could correctly respond to them?, 総合地球環境学研究所 FEAST プロジェクトセミナー(招待講演)、2016年8月3日～2016年8月3日、総合地球環境学研究所

張采瑜、高橋大輔、荘林幹太郎、消費者の多面的機能への認知と環境保全型農産物の価格プレミアム、フードシステム学会、2017年6月10日～2017年6月11日、中村学園大学

荘林幹太郎、農産物貿易政策と環境の持続可能性についてのコメント、ICTSD・日本経済研究センター主催国際ワークショップ、2015年11月2日～2015年11月2日、東京都

荘林幹太郎、Building resilience in rural areas: The need for mainstreaming the collaboration of "the Agricultural Policy Systems" and "the Rural Development Policy System", the 10th OECD Rural Development Conference Session on Climate Change(招待講演)、2015年5月18日～2015年5月23日、アメリカ

荘林幹太郎、Evaluating the

institutional arrangements to establish agri-environmental policies: An approach focusing on Agricultural Policy Systems., 全米地理学会大会(国際学会)、2015年4月21日～2015年4月24日、アメリカ

荘林幹太郎、農業の多面的機能再考 農産物生産の結合性議論の意味と限界、農林水産省政策研究所(招待講演)、2013年6月10日、農林水産省政策研究所

荘林幹太郎、Jesws Anton、木村伸吾、Sharing the experience of agricultural policy reform: Policy Reform-Systems and Institutions that Improve the Policy process, 第14回国際コモンズ学会世界大会、2013年6月7日、北富士

[図書](計2件)

小田切徳美 編著(第10章)、岩波書店、『農山村再生に挑む 理論から実践まで』第10章「EUの農村政策 そのインプリケーション」、2013年、25頁(第10章 209-224)

荘林幹太郎、佐々木宏樹、農林統計協会、日本の農業環境政策(仮題:7月出版予定)、2017年

[産業財産権]

出願状況(計 件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
出願年月日:
国内外の別:

取得状況(計 件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
取得年月日:
国内外の別:

[その他]
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

荘林 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

(2) 研究分担者

小田切 徳美 (Odagiri, Tokumi)
明治大学・農学部・教授

研究者番号：10201998
神井 弘之 (Kamii, Hiroyuki)
政策研究大学院大学・特任教授
研究者番号：50649407

(3)連携研究者
()

研究者番号：

(4)研究協力者
岡島 正明 (Okajima, Masaaki)
政策研究大学院大学非常勤講師