

現代農政システムの制約要因と展望

荘林 幹太郎¹

Constraints that the Agricultural Policy System Is Facing and Its Future Directions

Mikitaro SHOBAYASHI (Gakushuin Women's College)

Various actors, based on the rules established for each place, are directly or indirectly planning, determining and implementing policies related to food, agriculture and rural communities. When this "agricultural policy system" tries to achieve its policy objective, the policy system is influenced by the other policy systems. This article discusses conceptually how the other policy systems, especially the international trade policy system, the fiscal policy system, and the decentralization policy system, could interact with the agricultural policy system. Furthermore, the article tries to understand what the major constraints are that the agricultural policy system is facing and its future directions.

Key words : tradeoffs among policy objectives, international trade, fiscal policy, decentralization, Food, Agriculture and Rural Areas Basic Act

1. はじめに

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」と本稿では呼称する。農政システムは、それを取り巻く環境条件の変化に対応すべく、他分野の政策の影響を受けながら、新たな政策を創出していく。

しかしながら、農政システムは、必ずしも環境変化に適応できるとは限らない。環境変化の速度や内容があまりに劇的で農政システムがそれに追いつかないケースもあろうし、農政システムそのものが陳腐化してしまうケースもあるだろう。いずれにしても、そのような農政システムが創出した政策は環境変化に対して有効な政策とはならない。これらの場合、農政システム自体の変更が求められる。

一方で、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」(筆者訳)）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。後述するように、現代の農政システムは、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。

そのような複雑な状況に対応しうる農政システムとはどのようなものであろうか。本稿では、その問いに答えるための小さな一歩として、農政システムと外部要素との関係性について概念的に論ずる。その試みを通じて、現代農政システムの制約要因とその克服への将来展望を議論するものである。

¹学習院女子大学

mikitaro.shobayashi@gakushuin.ac.jp

第1表 政策変化の諸類型

| 変化のタイプ | メカニズム | 例 |
|--------|-------------------------|--------------------|
| 定常的変化 | 従来の政策システムによる環境変化への対応 | 官僚制の裁量 |
| システム変化 | メタ政策システムの主体による政策システムの改革 | 政権交代 |
| メタ政策 | メタ政策システムの主体によるメタ政策の提示 | 欧州裁判所 |
| 自己変革 | 政策システム内の主体によるメタ政策の提示 | 専門家による政策の再定義 |
| システム連携 | 複数の政策システム間の連携によるメタ政策の提示 | 技術導入過程, 地方分権, 地域統合 |
| 累積的変化 | 各政策システムの自己変革の累積による変化の波及 | 地方分権, 地域統合 |

出所：城山ら（2008）。

2. 農政システムの定義

1) 政策システム分析枠組み

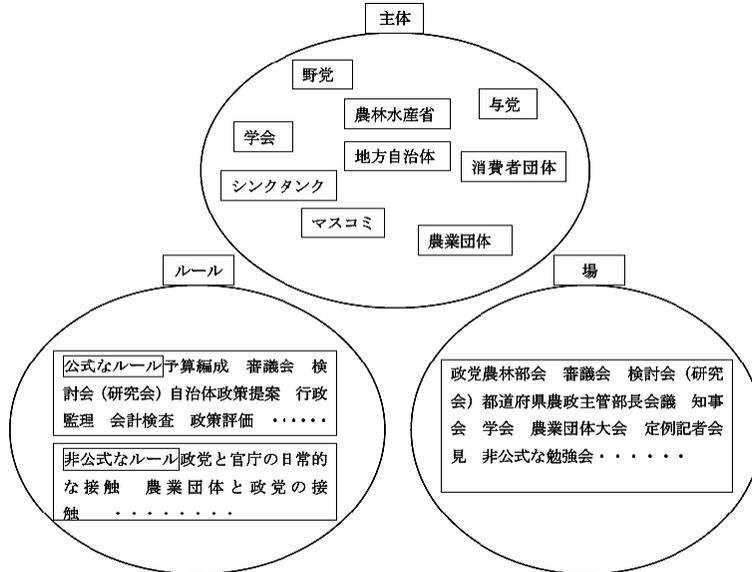
本稿では、基本的な概念について城山ら（2008）による先駆的かつ包括的な政策システム分析枠組みを全面的に援用する。城山ら（2008）は政策システムを「政策の決定・転換に影響を与える、さまざまな主体の相互作用のシステム」と定義したうえで、同システムは「主体・ルール・場の3つの要素によって構成され、それらの要素から導かれる構造によって特徴づけられる」とする。「政策システムは、その構成主体の戦略に従い、環境条件の変化に対応して政策を決定・実施」する。環境条件としては、「世論に加えて、市場における企業の経済活動、科学技術に関する専門家の知識生産活動、他の国家や地域機構との関係を中心とする国際政治経済の動向、少子高齢化などの形で表れる人口構成の変化などの要素が特に重要である」としている。

政策システムを構成する主体は、「伝統的な政治学において扱われてきた政治主体である政党、官僚制、利益集団」に加えて、「各々の政策分野において、地域機構、地方政府、裁判所、企業、社会運動、専門家集団、メディアなど」も「今日の政策の形成・実施において欠かすことのできない役割を担う主体」である。政策システムを構成するルールは、「各主体が政治的意思決定に参画する際に」、「その意思決定手続きを定め」るものとして定義される。ルールには、審議会制度における手続きなど公式のもの、「政党と官僚・利益集団等の日常的な接触に用いられるような非公式のルール」も重要であるとする。また、政策システムを構成するもう1つの要素である場については、政策主体がさまざまな「場」において活動するとしうえて、ルールと同様に、公式と非公式の場があるとしている。

政策システムについてのこのような概念規定のもとに、「政策システムが腐朽し、環境条件の変化に十分

に対応できない場合、政策システムの外に存在する変化のメカニズムが重要な役割を果たす」とし、その結果、「典型的には、政策システムの構造自体が刷新され、新たな政策システムが創出される」とする。そして、「政策システムにこのような変化をもたらすメカニズムとしてメタ政策システムが存在している」とする。メタ政策システムの形態は多様であり、たとえば、「分野横断的な予算配分や人事異動は、通常の官僚制の裁量によって生じる定常的変化に近い領域ではあるが、分野内在的な定常的変化を超える政策システムの変化の契機を与えるものであり、メタ政策システムとしての機能を持った伝統的行政メカニズムであるといえる」としている。と同時に、「このような伝統的な主体によって構成されたメタ政策システムの機能不全がみられるとともに、新たなメタ政策システムの要素と思われるものが登場しつつある」として、メタ政策システムの多様化を示している。そのようなメタ政策システムの多様化に伴い、何を政策システムとして位置付け、何をメタ政策システムとして位置付けるかは、「上位と下位の審級関係を設定することで」として、そこには「多様な可能性がある」としている。たとえば、そこで事例として挙げられているのは、財政政策システムが個別政策システムのメタシステムとしての機能を果たしていると考えられる一方で、個別政策システムとしての財政政策システムに対して、個別分野の政策システムが影響を与える可能性もありうるとしている。

そして、政策革新のメカニズムとして政策システム、メタ政策システム間の関係性から6つのパターンに類型化を行っている（第1表）。「定常的変化」は政策システムをめぐる環境変化が比較的穏やかな場合、官僚制の裁量の範囲内でその環境変化に対応するために政策の漸進的な修正を行う。「システム変化」は、たとえば政権交代に伴う政策転換のように、政策システムそのものを、その外部から変革するものと位置付けられる。「メタ政策」は、たとえば「欧州裁判所のような



第1図 農政システムの3要素のイメージ

出所：筆者作成。

註：農政システムの構成要素についてのイメージを提供するためのものであり、網羅的に要素を示そうとしたものではないことに留意。

に、一定の政策領域を競争政策の対象として位置付けることによって、各国に存在する政策システムの外部から政策内容を枠づける活動」を、その典型的な事例としてあげている。「自己変革」は、政策システムが内在的な理由等により自己変革を遂げることを通じて、メタ政策システムを構成することなく、メタ政策を実施し、それが政策革新に結びつく場合である。「システム連携」は、「ある政策システムがメタ政策システムや他の政策システムを巻き込んで政策革新を引き起こす」状態をいう。「累積的影響」は、「個別の政策システムにおける自己変革が累積することによって、結果としてメタ政策システムの変化が生じ、それが他の政策システムにおける政策革新の契機を提供する」。

2) 本稿での議論の対象

城山ら (2008) による政策システムの3つの要素について、農政システムの場合のラフなイメージを描いたものが第1図である。

本稿では、個別の政策分野における政策システムである農政システムについて、その構造や変化の形態について城山ら (2008) の類型を活用して分析を行うものではない。それらの分析自体は極めて興味深く、た

とえば新基本法のもとで新たな農政システムが創出されたと考えるべきか、それは上記の「メタ政策」型に分類されるべきか、あるいは「自己変革」型なのか？現代の農政システムの構成要素としての主体および主体間の関係性はどのように変化したのか、またそれを規定するルールや場がどう変化しているのか？農政システムは他の政策システムと比較してどのような構造上の特色を有しているのか？これらの問いに代表されるように、農政システムに関する理論的・実証的な観点からの分析対象は多岐におよぶだろう (註1)。

しかしながら、本稿では、農政システムを規定する要因としてのメタ政策システムや他の個別政策システムとの関係性と、それらのシステムが農政システムによる政策の立案・決定・実施に与える影響に焦点を絞って論じることとした。これは、農政システムとその他のシステムの関係性についてのマクロな俯瞰図が農政システムの詳細な分析に先行して作成されるべきと考えることによる。

本稿では暫定的に農政システムに強く関連する政策システムとして財政政策システム (以下「財政システム」)、国際貿易政策システム、さらには地方分権政策

(註1) 新基本法が誕生した1999年の農業経済学会討論会では、岩本 (1999) が、新基本法に至るまでの戦後農政について「農業政策が構想・起案・策定・実施されていく『場』の特質とその変容過程」を論じている。

システムを位置付ける。これらの政策システムをメタ政策システムとするか、あるいは、農政システムと並列する個別政策システムとするかについては、後述のとおり議論の余地はあるが、これら3つの政策システムが現代農政システムと強い関わりを有する、とすることに大きな異論はないであろう（註2）。前二者については明らかであろうし、地方分権政策システムについても後述のとおり、新基本法農政においては農政システムにおける地方自治体の役割は本質的に大きなものになっていることを考えると、了解されるであろう。なお、現代の農政システムの基礎となった平成10年に策定された「農政改革大綱」においても、新たな政策の実施にあたっての行政手法上の5つの留意点のなかに、「財政措置の効率的・重点的運用」、「国と地方の役割分担の明確化」、「国際規律との整合性」の3点が含まれていた（農林水産省1998）（註3）。

では、これら3つの関連政策システムは、農政システムにとってメタ政策システムであろうか。もちろん、厳密には3つの政策システムの定義に依存するが、必ずしもメタ政策として位置付けられない場合があることは明らかである。財政システムについては、たとえば予算シーリングはメタ政策システムというより農政システムに影響をおよぼす環境条件と捉えることも可能だろう。国際貿易政策システムについても、WTOグリーンボックス要件との整合性に配慮しつつ補助制度の設計を行うことは、環境条件に対する農政システムの反応とみることができよう。一方で、それらの政策システムのよりドラスティックな変更は、農政システムに大きな変更をもたらすメタシステムとして作用する可能性が高い。あるいは、農政システムがたとえばWTO交渉やTPP交渉に大きな影響を与えているという観点からは、国際貿易政策システムに対して農政システムがメタ政策システムとして作用する可能性もある。したがって、3つの政策システムをメタ政策システムとして位置付けるか否かは、むしろその関係性を分析したのちに事後的に明らかになるものと考えの方が妥当だろう。

本稿では、農政システムを新基本法の前後により分類することとする。すなわち、新基本法前のシステムを「旧農政システム」、新基本法後のそれを「現代農政システム」と定義する。もちろん、この分類と異なる区分は可能であるし、分析の目的によってはその方

が適切である場合もありうる。たとえば「現代農政システム」について、政権交代前後でシステムの構成要素であるルールが大きく変化したと捉えることができるだろう（たとえば、政務3役の権能の大幅な増加や政権与党と農水省の間の政策合意ルールの変化等）。あるいは、現在のTPPの議論が、近い将来の農政システムを根本的に変化させる可能性もある。しかしながら、本稿では上述のとおり、農政システムの構成要素を分析することではなく、それと関連する政策システムとの関係性の分析に焦点を置く。このような観点に立つと、新基本法農政の前後によりシステムを区分することが適当であると考えるのが本稿の立場である。

このことに関連したここでのもう1つの前提は、現代農政システムの最上位の目的を新基本法の目的とし、それを本稿での議論の際においては固定するということである。農政システムは、環境条件の変化に対応するため、目的自体を変更することももちろんありうる（そのこと自体が、新たな農業政策の創設となる）。しかしながら、ここでも本稿の焦点が農政システムと他の政策システムとの関連性にあることから、それをより明示的に議論するための便宜的な措置として最上位の目的を固定するものである。

3. 農政システムの目的の多元化とそのシステム上の意味合い

現代農政システムは後述のとおり、その目的を旧農政システムと比較して多元化させた。目的の多元化は農政システムに2つの課題を与えることとなった。1つは、農政システム内部の目的間トレードオフへの対応である。もう1つは、そのこととも関連して、他の政策システムとの関係性の複雑化である。そこで、本節では、1つめの観点について議論を行い、次節における他の政策システムとの関連性議論につなげることにする。

1) 現代農政システムにおける政策目的の多元化

旧基本法においては、「所得均衡」という具体的かつ単一の政策目的のもとで、それを達成するための3つの政策手法がやはり明確に設定されていた。そのため、そもそも政策目的間の関連性を考慮する必要はなかった。また、政策手法の間の整合性確保についても、比較的単純な組み合わせを想定すればよかった。構造政策、生産対策、価格政策は、いずれも所得均衡

（註2） これら以外にももちろん農政システムと関連性を有する個別政策システムがある。分野横断別では、行政改革政策システム、人事政策システム、規制改革政策システムなどである。

（註3） その他の2つは「政策の評価と見直し」、「情報公開と国民の意見の反映」であった。

に（少なくとも理念上は）貢献することから、それらの間の補完性や代替性、あるいは相反性についての議論を突き詰める必要性は初期の段階では小さかった。その後、価格政策と構造政策の間や、生産対策（たとえば、圃場整備）と構造政策の間の相反性については、とくに構造対策を遅延させるとの観点で強く意識されることとなった。しかしながら、価格政策や生産対策を実施しないという選択肢は、当時の政治状況を考えてとなかったことを考えると、整合性への配慮は深刻な社会的要請ではなかったとも考えられる。たとえば、圃場整備が兼業農家の離農を妨げるとしても、圃場整備を実施しない選択はありえなかった。

これに対して、新基本法においては、さまざまな外部条件の変化により政策目的が多角化した。形式的には、新基本法の目的は、「国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ること」に置かれているが、実質的には「食料の安定的供給」と「多面的機能の発揮」が政策目的となっている（註4）。これら2つの政策目的を実現するために、「農業の持続的な発展」と「農村の振興」が必要であるとされ、2つの実質的な政策目的とあわせて、4つの基本理念と位置付けられた。このような基本理念のもとで、具体的な政策手法として、「食料の安定供給のための施策」、「農業の持続的な発展のための施策」、「農村の振興のための施策」が定義されている。

このような目的あるいは理念の多角化は、農政システムの中に異なる価値観を内包させた、すなわち、潜在的トレードオフ関係を内包させたともいえる。多面的機能は基本的には公共財の供給にかかわる事項であり、その負担と受益に関して地域間の所得配分に関連する価値判断が伴う。農村振興についても同様に、地域間所得再配分の文脈で議論されるべき事項であろう。それらの価値が農産物生産の効率性を向上させ、食料の安定供給を図るといった価値とトレードオフ関係になる場合は当然ありうる。したがって、現代農政システムにおいては、政策目的や理念の間のトレードオフ関係への配慮が重要になるはずだった。また、そのこと

とも密接に関連して、目的間のトレードオフに対応した政策手法間の適切な組み合わせも大きな課題となるはずだった。

国際的に見ても、政策目的間の関係性への適切な対応は、大きな課題としてこの当時議論されていた。たとえば、1998年のOECD農業大臣会合においては、農業および食料分野のビジョンを（加盟国の）「共通の目標」として、以下のとおり定義した。これらの「政策目的」自体は新基本法の4つの理念と大きな違いはない（註5）。

- ・市場の価格シグナルに反応すること
- ・効率的、持続的、革新的であり結果として生産者の生活水準を向上させること
- ・国際貿易制度の中に一層統合されること
- ・安全性と品質をはじめとする消費者の関心に応えられるような食料の安定的供給を行うこと
- ・天然資源や環境の持続的管理に資すること
- ・その多面的性質を通して、雇用機会の創設を含む社会経済的地域開発に資すること（そのための政策は透明性をもったものでなければならない）
- ・国家ならびに地球レベルでの食料安保に資すること

このような「政策目的」を定義したうえで、コミュニケは「農業食料政策はこれらの目標相互の補完性を強化すべきであり、便益を最大にし、生産と貿易の歪曲を避けつつ食料の安全、食料安保、環境保全、地域の活性化などに対する国民の関心の増大に対応できるようにしなければならないことを確認した」（OECD 2003）。この部分に明示されているように、政策目的間の関係性への配慮を強く要請するメッセージを農業大臣は発していたのである。

2) 現代農政システムに内在する構造的課題：政策目的間の潜在的トレードオフ

しかしながら、現代農政システムにおいて、政策目的間のトレードオフへの対応について十分な配慮がなされているとは必ずしも言い難い（註6）。これには、政策目的（あるいは理念）の設定そのものに関連した

（註4）「国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないように、供給の確保が図られなければならない」（新基本法2条4項）、「多面にわたる機能（以下「多面的機能」という）については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない」（同3条）とあるように、国民生活・国民経済とこれら2つの事項の直接的な関係性が明記されている。

（註5）「国際貿易制度の中に一層統合されること」が、新基本法との唯一の大きな相違であろう。

（註6）政策の整合性に関してももちろん無関心であったわけではない。たとえば平成17年に策定された食料・農業・農村基本計画においては、「農政全般の改革を進めていくに当たっては、規制措置を含む様々な法制度や、予算、金融等の各種の政策手段を総合的に検証した上で、総合的に組み合わせることが重要である」としている。しかしながら、これは目的間の関係性に配慮するという意味合いではなかった。

構造的要因があると考えられる。換言すれば、目的（理念）の間にはトレードオフは発生しないという暗黙の前提が存在するのではないかということである。具体的には、2つの政策目的のうちの1つである「多面的機能の維持」を、実質的に他の政策目的や理念と同義にしてしまったことがあげられる（註7）。このことは、4つの「理念」のうち対応する「施策」が定義されているのは、「多面的機能の維持」を除く3つであったことにも象徴的に表れている。「多面的機能の維持」は、食料の安定的供給のために持続的な農業を進展させ、農村を振興すれば、自動的に実現されるものと概念づけられた。このため、多面的機能の維持とその他の3つの政策目的（理念）の関係性を吟味する必要性を根本的に喪失していたといえる。

トレードオフへの配慮等が十分に行われないもう1つのケースは、持続的な農業の発展と農村の振興を補完的な関係にあるとした前提にある。「農村については、農業者を含めた地域住民の生活の場で農業が営まれていることにより、農業の持続的な発展の基盤たる役割を果たしている」（新基本法5条）とし、「農村の振興と持続的な農業の確立に何ら対立的な要素はない」という概念的枠組みを構築した。

目的（理念）間のトレードオフが存在しないという暗黙の前提は、現代農政システムの機能に影響を与えている。1つには、農業生産活動が自動的に多面的機能を維持するという前提に依拠したため、多面的機能の保全と食料の安定的供給を総合的に捉える政策視点を弱体化させることとなった。この結果、たとえば、粗放的な農法によって水田利用率を向上させるという方法を含めて、多面的機能の発揮と農業生産の効率化のバランスについて積極的に検討されることはなかった。あるいは、OECD（2003）が議論したような、食料安全保障機能を含む多面的機能を農業生産から切り離したうえで全体厚生を最大化させる可能性についても、行政的な検討対象とはならなかった。

もう1つの農政システム機能への影響は、農村振興政策に表れている。そもそも、農村の振興のための主要な政策が生産基盤と生活環境の整備であったこともあり、農村コミュニティ支援の意味について政策的に深めることができない状態が続いている。このため農業構造の変化が農村コミュニティに与える影響など、

潜在的な政策間のトレードオフ関係に十分な配慮がなされることはなかった。

さらに、農業環境政策に関しての影響も指摘できるだろう。農業生産活動が自動的に多面的機能を維持するという理念が、農業が環境に与える負の影響への積極的対応を遅延させたとも考えられる（註8）。

4. 農政システムの規定要因としての他の政策システム

現代農政システムが内包している政策目的間の潜在的トレードオフ関係は、他の政策システムとの関係性を複雑化させる。すなわち、ある政策システムは、農政システムの中のある政策目的に対してとくに強い影響力を有しうる。すると、農政システム内部における目的間の潜在的トレードオフ関係の構造自体が変化する可能性がある。

そのような複雑化した関係性を網羅的に議論することは困難であるが、本節では可能な限り農政システムの目的との関連性を意識しながら、農政システムと他の政策システムの関係性を議論することとする。

1) 国際貿易政策システム

国際貿易政策システムは、旧農政システムから現代農政システムへの変換を促したメタ政策であったと同時に、今後の農政システムにとってもメタ政策システムとして機能する可能性が極めて大きいことに大きな異論はないであろう。たとえば、多面的機能の保全を新基本法に位置付けた大きな理由の1つは、WTO農業交渉戦略に関係していた。また、TPPへの対応によっては、農政システムに大きな変更がもたらされる可能性もある。ただし、旧農政システムから現代農政システムへの転換が、システムの変更といえるほどのものではなかったという見方をするならば、少なくとも現時点までは国際貿易政策システムは、農政システムに対するメタ政策システムとしての役割を果たすにいたっていないとも考えられる。むしろ、農政（あるいは、その背景としての農業の実態）が国際貿易交渉におけるわが国の戦略を規定してきたことを考えると、農政システムが国際貿易政策システムに対してメタ政策システムとして機能してきた側面の方が大きい。

一方で、国際貿易政策システムは、現代農政システムに対する主要な環境条件の1つとして政策整合性の

（註7） 前述のとおり、本稿ではなぜそのような「システム」が形成されることになったかについての議論は行わない。

（註8） 平成19年から開始された農地・水・環境保全向上対策が、規制等により定められた一定の水準以上の環境改善行為を実施する農家に対して財政支援を行う環境支払いの実質的な最初の制度になったことが、このことを端的に示唆している。

確保に向けた農政システムの機能発揮に経常的に影響を与えている。たとえば、少なくともドーハラウンドの初期の段階までは、多面的機能の保全がわが国の農産物貿易交渉戦略の中核を構成していた（山下 2004）。このことが、多面的機能の維持に関する上述の政策的な不整合を助長した側面もあったと考えられる。すなわち、関税（のみ）により多面的機能は保全されるという主張のもとでは、多面的機能保全のための独自政策の検討を行う余地は小さかった。

WTO 農業協定との整合性確保も、当然のことながら農政システムに対する経常的な環境条件の 1 つを構成している。この環境条件についても、WTO 農業協定自体が、政策目的ではなく政策手法を規定することから、WTO 農業協定との整合性に配慮しようとするほど、政策目的よりも政策手法議論の重要性が増す一因となった。このことも、政策目的間のトレードオフへの配慮を小さくする要因となった。たとえば、直接支払いがグリーンボックスに区分されるための条件は、支払い方法に関するもののみであり、（環境支払いを除くと）支払い目的の正当性は全く問われない。

2) 財政システム

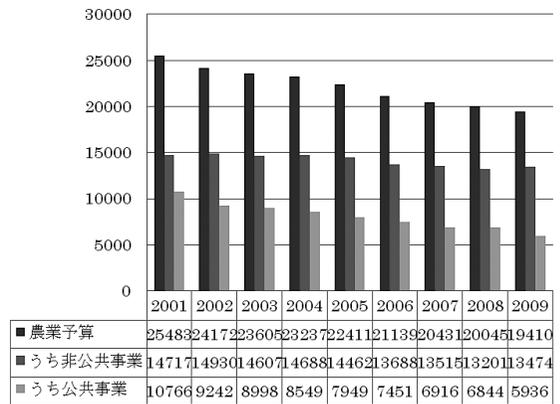
財政システムは、主要な環境条件として経常的に農政システムの機能発揮に影響を与えている。そのような観点からは、毎年の予算編成作業にかかわる主体や、そのルール・場により構成されるものとして財政システムを定義するならば、規範的な視点は別として、財政システムは農政システムに対するメタ政策システムとして作用してきたとは実態としては考えにくい。たとえば、経済財政諮問会議により財政システムは変化したと考えられるが、一方で、それは農政システムの形態そのものに大きな影響を与えるものではなかった。経済財政諮問会議の「骨太の方針」に基づき概算要求基準が示されるようになった平成 13 年度以降、同方針は農業予算の総額や内容に影響を及ぼしつつも、それは通常の予算シーリングに対する農政システムの経常的反応と基本的に変わるものではなかった（註 9）。

環境要件としての財政システムは、したがって、農政システムの機能発揮にあたっては漸進的な政策修正に貢献し、それは換言すれば、現代農政システムが政策目的を達成するために必要な予算の大幅な再配分に

対しては、制約要因として作動したことを示唆している。

典型的な制約要因として、公共予算と政策的な意味合いの強い非公共予算の間の移動が困難なことがあげられる。現代農政システム始動直後の 2001 年度から 2009 年度までの農業予算における公共事業予算（農業農村整備事業予算）の割合をみると、第 2 図のとおり漸減している。しかしながら、非公共予算は公共事業予算の減少分を補てんされたとは言い難い。公共予算の太宗が建設国債を財源とすることから、公共予算と非公共予算の間の予算の移動は困難とされていたことが制約要因の 1 つとなっていた。また、農業公共予算は、他の公共事業予算との配分比率に関して大きな政治的圧力を受けていたことも、公共予算から非公共予算への転換を困難にしていた（註 10）。

このような財政システムが形成する環境条件のもとで、公共予算から非公共予算への変換は、例外的なものとしてアドホック的に行われたものの（註 11）（第 3 図参照）、その移動が困難であることが、ソフト事業等による大胆な政策展開の足かせとなってきた。たとえば、中山間直接支払い制度の創設にあたって、単価決定の背景にあった大きな要因は財政制約であった



第 2 図 農業予算の推移（億円）

出所：農業予算については、迫田（2005）、中尾（2009）のデータを、公共事業予算については、2003 年度以降は迫田（2005）を、それ以前は農林水産省予算資料のデータを使用して、筆者作成。

（註 9）たとえば、平成 13 年度の「骨太の方針」においては公共予算から非公共予算へのシフトが求められた。その結果、平成 14 年度予算では、農業農村整備事業は対前年比 85.8% に抑制され、550 億円が非公共予算に回された。しかしながら、同年度における農林水産予算全体の対前年比が 93.8% であったことを考えると、経常的な微修正の一環とみなすべきであろう。

（註 10）ただし、この圧力は農業農村整備事業の公共事業全体における予算シェアを長期にわたり 14.1% に保っていた旧農政システム時代に比べるとはるかに弱まってきたと考えるべきだろう。

とも考えられる。

また、経済財政諮問会議による骨太の方針のもとでの財政システムは、公共事業予算の漸減を招き、そのことは結果として公共予算から非公共予算への転換を一層困難にした。具体的には、第2図に示したとおり、平成13年には1兆円を超えていた農業農村整備事業予算は、平成21年度には5,000億円台にまで落ち込むこととなった。加えて、平成22年度には、一気に2,000億円台にまで削減された(註12)。この結果、農業農村整備事業予算を新規重要政策の財源にする手法は、事実上断たれたこととなる。このことは、現代農政システムの政策選択肢を狭めることとなった。

3) 地方分権政策システム

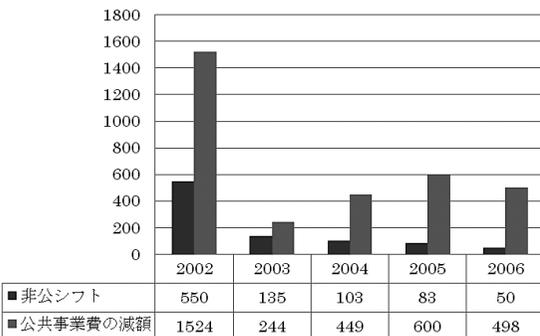
現代農政システムにおいては、旧システムでは強く要請されなかった(註13)地方主体の政策立案・実行が必要とされる。そのため、上述のとおり、現代農政システムにおいては、国と地方の役割分担は行政上の重要な観点の1つとして意識されている。実際、「農業基本法では、『地域』という言葉が3回しか登場

しなかったのに比べ」、新基本法では「17回も頻出し、特に『地域の特性に応じ』という言葉が繰り返し登場(6回)する」(東京財団2010)。新基本法のもとでの新たな政策目的や理念である多面的機能の発揮、農村の振興、自然循環機能の維持増進のいずれもが、地域特性への適切な対応を必要とする。これらの分野の革新的な政策の多くは、地方自治体によって創設されてきた(註14)。

しかしながら、現代農政システムは地域主体の政策構築のための仕組みを内包していない。そのことは、典型的には現代農政システムにおける自治体の役割が旧農政システムのそれと本質的に同じであることに端的に表れている。旧農政システムのもとでは、価格政策、生産対策、構造政策ともに、全国的な公平性を確保したうえで実施する必要があった。所得の均衡が政策目的であった以上、当然のことであろう。そのため、農政における地方自治体の役割は、土地改良事業にかかわる補助事業の実施と、普及事業の実施が中心となり、その基本的な構造は現代農政システムにおいても継続している。たとえば、A県における農政水産予算構造をみると、事業費の太宗が農業農村整備事業費に充てられており(第4図)、人件費ではそれ以外に、普及関連に大部分が充当されていることがわかる(第5図)。

農政システムにおける地方特性の発揮が困難な状況は、他の政策システムと比較するとさらに明瞭になる。やはりA県の主な政策分野における予算総額に対する国費比率をみたものが第6図である。県一般財源を充当する人件費が含まれていることもあり、各分野とも国費比率が小さくなっているが、その中で農政水産分野の国費比率は極めて高い。このことは、農政水産分野における地域独自政策の比重が小さいことを示唆している(註15)。

地域特性の反映に不十分な現代農政システムに対し



第3図 公共事業費減額と非公共シフトの比較(億円)

出所：農林水産省予算資料により筆者作成。

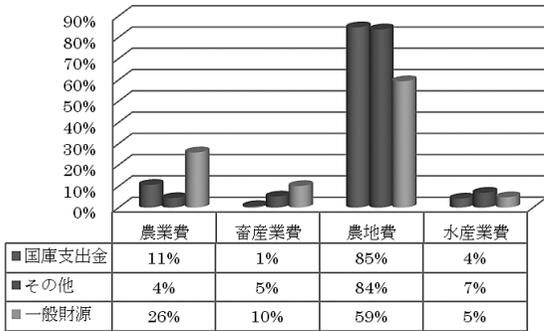
註：予算資料に非公共シフトが明示されているもののみを表示。

(註11) 本格的な非公共予算への移動は、平成10年度予算において実施された「基盤整備促進事業」が最初の事例となった。しかしながら、これは公共事業で採択されない小規模なハード整備を実施するもので、純粋な非公共予算への転用とは言い難い。政策的な意味合いを有した非公共予算への転用は、平成12年度の中山間直接支払いや平成19年度の農地・水・環境保全向上対策の創設が代表的なものだろう。

(註12) 平成22年度の大規模な減額が概念的には個別所得補償政策の一部に充当されたと考えられるが、予算編成ざりざりの段階で唐突に減額されたことを考えると、そのような意図が背景にあったと断言することは難しい。

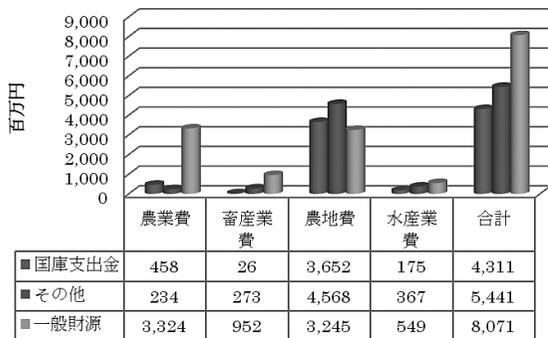
(註13) 農業基本法では「地方自治体の役割として、『地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講ずるように努めなければならない』(3条)と、農政の下部機関であることを明確に位置付けた」(東京財団2010)。

(註14) たとえば、減農薬・減化学肥料型の環境支払いは滋賀県が国に先駆けて平成16年度より実施し、その後同県は多様な環境支払い(主として集团的行為に対して支払う「農村環境支払い」)を展開した(莊林2009)。自治体が革新的な政策を創出するメカニズムについては伊藤(2002)が詳しい。



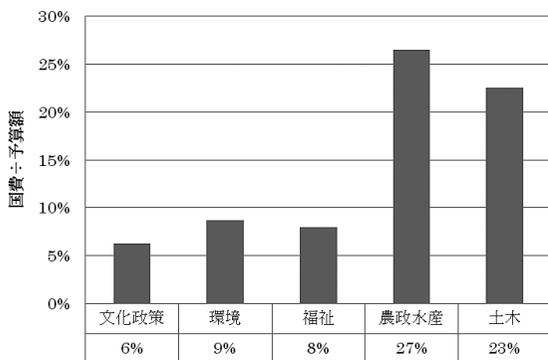
第4図 A県農政水産部平成21年度予算（職員給与を除く）

出所：A県予算資料をもとに筆者作成。



第5図 A県農政水産部平成21年度予算（職員給与を含む）

出所：A県予算資料をもとに筆者作成。



第6図 政策分野別の国費比率：A県の事例（平成23年度予算案）

出所：A県予算資料をもとに筆者作成。

（1999年の第二次地方分権推進計画や地方分権一括法を主たる成果とするもの）、2004年から2006年にかけて実施された「三位一体改革」（国庫補助負担金の廃止、国から地方への税源移譲、地方交付税の見直しを一体的に進めるもの）等の一連の地方分権改革に伴う政策システムと定義する（註16）。

現代農政システムによる農村の振興など新たな政策目的への対応という文脈でみると、地方分権政策システムがもたらした政策のうち、農政システムに実質的な影響を与えた、すなわち地方分権政策システムが農政システムに対するメタ政策システムとして作用したのは三位一体改革においてであった。たとえば、第一次分権改革における第二次地方分権推進計画においては、統合補助金（個所付けを国が行わず自治体が補助事業の実施地区等を決定できるようにするもの）の創設が定められた。これに対して、農政システムは公共事業の一部（農村整備事業）の統合補助金化によって対応したが、地域特性を反映するために地域独自の政策を創設するという観点とは無関係の措置であった（註17）。その後、三位一体改革の過程で類似の補助金を大括りする交付金化も進められ、統合補助金と同様に配分の自由度を地方に付与するとともに、地方独自メニューの創設を可能とした（註18）。しかし、これも農政システムの変更というよりも微修正であった。一方、三位一体改革に対応して、平成17年、18年度において総額590億円の税源移譲を伴う補助金改革を行った。これは、農業補助金の全体額からみれば僅かではあるが、農政システムの変更であり、地方分権政策システムが、農政システムに対するメタ政策システムとして機能したと考えられる。

しかしながら、農政システムに対する深刻な影響はこれとは異なる観点に及んでいる。三位一体の改革においては、知事会などから構成される地方6団体が、国による地方自治体に対する補助事業が地方分権に対する大きな障害の1つと位置付けた。その結果、農政システムにおいて新たな政策を実施する場合、自治体への補助事業の形態を回避し、その他の団体等に対する補助事業として創設する傾向が強まった。「国→地方自治体という財政の流れを、できるだけ避ける行政上の『工夫』が行われた」（東京財団2010）のである。その典型的な事例は、平成19年度に創設された農地・水・環境保全向上対策である。本事業は、国から同事業のために創設される地域協議会等に対して補助金が交付され、都道府県および市町村はあわせて国と同額になる補助金をやはり同協議会等に交付することが求められるものである。制度の内容は詳細に国に

て、地方分権政策システムはその機能不全をむしろ助長する方向での影響を与えている。ここでは、地方分権政策システムを2001年に終了した第一次分権改革

よって規定され、自治体に与えられた裁量の余地は極めて小さい。地域特性を勘案すると、本事業についても自治体が企画立案することが望ましいものの、自治体はそこからは排除され、財政負担は求められるという、地方分権の観点からは極めて皮肉な状況を生み出している（註19）。

5. 展 望

現代農政システムがその目的達成のために適切に作動するためには、農政システムと関連する3つの政策システムや外部環境条件と、どのように農政システムが対峙すべきか、それが問われている。その際、他国の農政システムとの比較を行うことにより、あるべき関係性についての議論の幅が広がるのが期待できる。そこで、本章ではEUを事例としたうえで農政システムの基本構造を概観する。それを踏まえて、今後のわが国における現代農政システムを展望する。

1) 先進諸国の動向：EUを事例として（荘林 2010）

(1) 基本的な農政システムの構造

EUの農政システムは、農業の継続を担保する意味合いの強い「第一の柱」と、それ以外の政策からなる「第二の柱」によって構成されている。

EU農政システムを、上述の3つの関連する政策システムとの関連性に焦点を絞って概観してみよう。まず、国際貿易政策システムについては、農政システムに対するメタ政策システムとしての性格が強い。すなわち、WTO交渉戦略を前提条件として「第一の柱」関連では、価格支持を削減しつつ、それを主として耕作面積支払いで置換し、さらに2005年からは生産から完全にデカップルされた「単一農場支払い」を耕作面積支払い等に代替している。「第二の柱」について

も、WTOグリーンボックスとの整合性の確保に意が尽くされている（註20）。

財政システムについては、地域共同体としての歴史を反映した複雑なシステムを構成している。EU予算における共通農業政策予算のシェアは漸減傾向にあるものの、依然として最大の予算項目であることを考えると、財政システムと農政システムの区分を明確に定義することは難しい。共通農業予算総額については当然のことながら、極めて政治的な事項として取り扱われ、政治的なプロセスのもとで決定される。各国配分についても、柱ごとの計画期間の開始時点で決定されている。これらの仕組みは、柔軟性に欠けたシステムであると同時に、安定的なシステムとも評価できる。なお、「第一の柱」から「第二の柱」への予算流用（「モデュレーション」）も制度として確立されており、それによりとくに環境政策に関しての柔軟性を、若干なりとも確保している（註21）。

地方分権政策システムはEUの基本理念の1つである補完性原則がシステムの原則として存在する。この地方分権政策システムをメタ政策システムとする農政システムの枠組みは、わが国にとっても示唆に富んでいる。すなわち、「第一の柱」については極めて中央集権的な制度となっているのに対して、「第二の柱」は、徹底的に分権的な仕組みが構築されている。具体的には、第二の柱の政策・制度設計に関しては、中央（EC）はフレームを規定するのみで、詳細は基本的には地方である各国（あるいは、国によっては、地方自治体）の裁量の範囲内にある。たとえば、第二の柱の最も代表的な政策である環境支払い（註22）についてみれば、支払い対象行為、支払い単価など制度の根幹は全て地方によって決定されている。中央は、地方が設計した環境支払いを、主としてWTO協定との

（註15） 正確には国費比率のみでは、地域の独自政策の大小を論じることはできない。分野ごとあるいは事業ごとに国の補助率は異なることから、一見、国費比率が小さくても、実際は補助事業の割合が多いこともありうるからである。なお、地方自治体の農業予算のマクロな全体像については石原（2008）を参照されたい。

（註16） 政策システムの観点からの地方分権政策については森田ら（2008）を参照されたい。

（註17） その後平成14年度予算では、統合補助金は非公共事業の一部にも拡大されたが、それが個所付け権限のみの地方への移譲にすぎないことには変わりはなかった。

（註18） 平成17年度予算において、175の補助事業を7つに大括りした統合交付金化が行われた。

（註19） このような補助金を揶揄して「空飛ぶ補助金」と呼称する地方自治体職員もいる。

（註20） たとえば、2007年に改正されるまで、EUの環境支払いについては生産費の増加・所得の減少に加えて、最大20%のプレミアム支払いが許容されていた。これはグリーンボックス条件に反する可能性が以前から指摘されており、2007年からの農村振興規則では廃止されることとなった。

（註21） たとえば、2009年に実施された共通農業政策に関する「ヘルスチェック」においては、追加的なモデュレーションが決定され、それにより流用された予算を主として農業環境政策（環境支払い）に充当することが推奨された。

（註22） 第二の柱の23%が環境支払いに充当されている（EC 2009）。

整合性の観点からチェックし（註23）、承認すれば事前に定められた負担率で財政負担を行う。

加えて、このメタ政策システムとしての地方分権政策システムは、地方による予算配分に中央の農政上の意思を反映させるための『ルール』も内包させている。第二の柱は、競争条件の整備、環境、経済活動の多様化、そして後述するLEADERの4つの「軸」(Axis)に区分されている。4つの軸に対する予算配分権限は加盟国にあるが、その際、中央は加盟国の各軸への最少配分比率を設定して、緩やかな誘導を行っている。すなわち、中央が最も重点を置く第2軸のみ最低配分比率を他の軸よりも高く設定している。また、同様の趣旨から、中央の財政負担率を第2軸の事業に対して高く設定している。

(2) 事例：イングランドのモデュレーション活用

EUにおける農政システムの枠組みを念頭に、英国イングランド（註24）の環境支払い制度を概観すると、農政システムが政策目的を達成するためにどのように作動しているかについて極めて興味深い視点が得られる。EU加盟国の中でも最も早い段階から環境支払いを実施してきたイングランドにおいては、2005年度からそれまでの環境支払い制度を統合して、環境スチュワード制度（ES）を創設した。その際、それまでの環境支払いが、水質保全などの観点からとくに重要な地域のみに限定されていたことから、より広範囲な環境支払いを導入することとし、ESの中でそれをEL（エントリーレベル）として位置付けた。そのため、ELの財源を新たに確保する必要が生じたこととなった。そこで、イングランドは、第一の柱から第二の柱へのモデュレーションを追加的に実施することとし（註25）、大規模農家への単一農場支払いを減じる金額を増額して、EL予算に振り向けることとした。さらに、EL予算がオーバーフローすることを防ぐために、分権的なシステムを最大限に活用した。具体的には、ELの農家への支払い単価をヘクタール当たり30ポンドに固定することとした。50種類以上に及ぶイングランド独自の環境支払いメニューの中から、合計が30ポンドになるような組み合わせを農家が自由に選択する方式を採用した。

(3) 事例：LEADERのメインストリーム化

EUにおけるLEADER事業は、1992年から農村振興を新たな担い手のもとに実施する実験的な取り組みとして開始された。Local Action Group（LAG）と呼ばれる地域組織（公的な機関と民間団体の協働が典型的な形態）を設立した地域に対して、EUおよび加盟国が資金を供給し、LAGは地域内から申請のあったプロジェクトに資金配分を行うものである。

2007～2013年期の農村振興計画において、それまでのパイロット制度から、主要な政策手法の1つとして位置付けられることとなった。具体的には、先に述べたとおり、農村振興政策における4つの主要政策（Axis）の1つとされたうえで、その他の3つの手法（競争力改善（Axis 1）、環境（Axis 2）、経済活動の多様化（Axis 3））に連動させて実施することが義務付けられた。また、農村振興計画予算の最低5%をLEADERに充当することが加盟国に義務付けられた。

農村振興政策のすべての分野においてLEADER手法を導入しようとするこの試みの成否を判断することは現時点では時期尚早であるが、この考え方自体はわが国における農村振興分野の地方分権の将来像を議論するうえで極めて興味深い。

2) 現代農政システムの展望

3つの関連政策システムとの向き合い方は、それらを農政システムに対するメタ政策システムとして捉える場合（すなわち、メタ政策システムに順応して農政システムを変更する）、逆に農政システムがそれに対するメタ政策を目指す場合、関連政策システムを外部条件の1つとして現在の農政システムを大きく変更せずに対応する場合、に類型化される。これらの3つの可能性を念頭に、今後の農政システムの展望を議論する。

(1) 国際貿易政策システムとの関係性

前述のとおり、国際貿易政策システムは、現代農政システムの経常的な環境要素であるとともに、将来的にはメタ政策要素となる可能性を有している。その際、同システムのルールの1つであるWTO農業協定と現代農政システムの目的の1つである多面的機能の保全が整合しない可能性がある。多面的機能も含めた厚生を最大化するためには、「範囲の経済」が成立するなどの条件を満足するならば、毎年の耕作面積に応じ

（註23） 農村振興規則によって規定されているフレームは、基本的にWTO農業協定に定められているグリーンボックス規定と同一である。

（註24） 英国は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4つの行政区分ごとに独自の農村振興政策が実施されている。

（註25） 英国とポルトガルのみ追加的なモデュレーション（「自発的モデュレーション」と呼称されている）を行う権利が認められていた。

た支払いが最適の場合がありうる（OECD 2003）（註26）。一方で、耕作面積支払いはWTO協定のグリーンボックスに区分されない。政府の失敗に重きを置くWTO農業協定は、わが国の、あるいは多くの先進国の農政が多面的機能を勘案した政策目的を達成するために適切な形態になっているのか？たとえば、EUの単一農場支払いは、グリーンボックスに完璧に整合するものの、多面的機能を含めた全体厚生を最大化にとって最適である保証はない。「デカップルされた補助金を削減の必要のない緑の政策として認めるルールは、交渉の結果として合意された国際規律であるから、もちろん無視することはできないが、デカップルされた支払いであるとの建前は、金科玉条よろしくひれ伏すほどに強い正当性をもつものではない」（生源寺2007）。

このことは、先進国農政の目的論とも本質的に関係している。たとえば、OECDでは直接支払いの目的を所得支持と外部性の内部化に置いてきた（莊林2010）。WTOグリーンボックス規定も、基本的には同趣旨の考え方に基づいている。しかしながら、所得支持が農政の目的となりえるかについての議論はバイパスされてきた。所得支持は手段であり、その目的が多面的機能や食料安全保障の確保であるという立場に立つと、それを達成するための政策手法は、上述のとおりグリーンボックスと整合しない可能性がある。

また、グリーンボックス規定は、政策手法の革新自体を阻害する要因にもなっている懸念がある。たとえば、環境支払い単価は、環境改善のための追加費用および所得減少を超えてはならないとされている。この規定のもとでは、より効果的な政策手法である可能性が高い、環境アウトプットに対する支払いをデザインすることが極めて難しい。

以上は、国際貿易政策システムがメタ政策システムとなった場合に、メタとその下位の政策システムの間で対立が発生する可能性を示唆している。その際、現代農政システムは、その対立をどのように回避すべきか。回避する方法の1つとして、農政システムがメタ政策システムとしての国際貿易政策システムの変更を指向する選択肢はないのか（すなわち、WTO農業協定のグリーンボックスの見直しを将来の交渉において求めるもの）。いずれにしろ、WTO交渉とは異なる次元での国際的な議論が求められている。

（2）財政システムの変貌

上述のとおり、農業農村整備事業予算の劇的な減額によって、現代農政システムの財政制約環境は根本的に変貌した。平成22年度予算でみると、農業農村整備事業は2,129億円であるのに対し、個別所得補償を含む食料安定供給関係費（非公共）は1兆1,599億円となっている。維持管理更新事業に農業農村整備事業を特化させるとしても、同事業予算のこれ以上の減額は不可能であろうし、また可能だとしてもここまで絶対額が落ち込むと、他の施策への転用効果も極めて限定的となる。財政システムが農政システムに与えていた経常的な環境条件としての性格は著しく変貌したと考えるべきだろう。

財政システムの影響力が変化した中で、仮にメタ政策としての国際貿易政策システムの影響により現代農政システムが直接支払いに政策転換を行う場合、何らかの形で新たな財政システムが現れ、それが農政システムに対するメタ政策システムになる必要があるだろう。

（3）地方分権政策システムとの関係性の見直し

国際貿易政策システムおよび財政システムとの関係性については、本質的には関税と直接支払いの代替を進めるべきか、また、進める場合、その速度や条件をどのように設定するかという政治課題と密接に関連している。

一方で、現代農政システムのもとでのあるべき地方分権論を踏まえうえて、メタ政策システムとしての地方分権政策システムと対峙することは、それとは独立して可能な事項である。そのためには、現代農政システムの目的達成のために必要な国と地方、あるいはそれに各種団体も含めた役割分担について、包括的な議論を行い、農政システムにとって理想的な地方分権についてのグランドデザインを描く必要がある。それによって、農政システムそのものが地方分権政策システムのメタ政策システムとなりうる可能性をもつことができるのである。

例えば、東京財団（2010）（第4章「農政の執行体制」—小田切徳美等稿）はグランドデザインについて具体的な提案を行っている。まず、農政における国と地方の関係性を検討する際の3つの原理を提示している。地域性を反映するための地域密着の単位の必要性（近接性の原理）、農政の専門性への配慮の必要性（合

（註26） OECDにおける政策議論では、国内農産物生産費が農産物輸入費用（農産物の国際価格）と多面的機能の「切り離し供給」費用の和より小さい（範囲の経済が成立）等の条件が満足されれば、耕作面積に応じた直接支払いが多面的機能も勘案した厚生を最大化するために最適な政策となつた（莊林2003）。

理的単位の原理)、食料安全保障などの国の責務との関連で国と地方の連携の必要性(連携の原理)である。この3つの原理に基づき、上述のEUの枠組みも参照しながら、政策分野別の国と地方の役割分担についての提案を行っている。

あるいは、OECD(2003)においても、農業生産が国家レベルの公共財(たとえば、保険としての食料安全保障)と地域公共財(洪水防止など)の両者を同時に供給している場合、地域間所得再分配にも配慮しつつ地域特性を適切に反映するためには、分野特定の交付金制度が望ましいことを示唆している。

3) 農政システムデザインへの含意

本稿は現代農政システムの内容に踏み込むものではなかったものの、ここでの議論が現代農政システムのデザインについて与えるいくつかの含意を示してみた。

(1) 新たな場の設定

現代農政システムの有する政策目的間および3つの関連政策システムの間にある潜在的なトレードオフ関係を前提とした「場」と「ルール」が構築される必要がある。概念的には、Batie(2008)の提唱する“Boundary Organization”(異なる価値観が対立する政策策定にあたっては、政策立案者のみならず関係者が政策目的設定の段階から協議する場というイメージ)に類似するものが必要になる(註27)。

(2) 漸進的アプローチへの配慮

現代農政システムが目的とする多面的機能や農村振興については、適切な政策を検討する際の情報の不足や不確実性が常に意識されるべきである。たとえば、OECD(2003)は、多面的機能を保全するための農業生産への何らかの介入が正当化される場合においても、情報の不足が予想されるなら、漸進的な政策アプローチを選択肢の1つとすべきとしている。

情報の不足や不確実性そのものが、政策選択に強い影響を与えることに農政システムは自覚的であるべきである。したがって、現代農政システムの今後の変化を検討する際には、情報不足が構造的に予見される分野があるという前提についての了解が重要であろう。そのような前提に立てば、例えば漸進的な社会実験がつねに本格的な政策実施前に必要である、あるいは有

効である可能性を意識することとなる(註28)。

(3) 「政策形成のトレーサビリティ」の確立

現代農政システムが複雑に絡み合った政策目的に適切に対応するためには、政策の立案・決定・実施に関する事項が可能な限り記録されていることが重要だろう。政策評価システムは既に現代農政システムに公式なルールとして内包されているが、政策立案・決定プロセスを追跡するようなシステムは存在しない。また、政策研究においても政策形成のプロセス分析が十分でないことが指摘されている(生源寺2006)。生源寺(2003)のいう「政策形成のトレーサビリティ」の確立が必要である。

「場」の形態が変化することを考えると、政策形成のトレースに伴う複雑さも増大する。そのような観点からは、農政システムの当事者の「証言」が積極的に収集される制度を農政システムは具備すべきだろう。オーラルヒストリー手法の適用や、当事者による回顧録を奨励するメカニズムの構築や組織文化の醸成なども含めて検討されるべきだろう(註29)。

引用文献

- Batie, S.S. (2008) Wicked Problems and Applied Economics, *American Journal of Agricultural Economics*, 90 (5), 1176-1191.
- EC (2009) Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information Report 2009.
- 本間正義 (2010) 『現代日本農業の政策過程』慶應義塾大学出版会, 385 pp.
- 石原健二 (2008) 『農業政策の終焉と地方自治体の役割』農山漁村文化協会, 243 pp.
- 伊藤修一郎 (2002) 『自治体政策過程の動態: 政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会, 345 pp.
- 岩本純明 (1999) 「戦後農政の枠組みと『新基本法』」『農業経済研究』, 71 (3), 107-117.
- 森田朗・田口一博・金井利之編 (2008) 『政治空間の変容と政策革新3 分権改革の動態』東京大学出版会, 268 pp.
- 中尾睦 (2009) 「平成21年度農林水産関係予算について」『ファイナンス』, 4, 42-49.
- 農林水産省 (1988) 『農政改革大綱』.
- OECD (2003) Multifunctionality of Agriculture: The Policy Implications, OECD, Paris.
- 迫田英典 (2005) 「平成17年度農林水産関係予算について」『ファイナンス』, 2, 96-103.
- 城山英明・前田健太郎 (2008) 「先進国の政治変容と政策革

(註27) 新たなメタ政策システムの創設に伴っても、新たな「場」が設定されるだろう。たとえば、本間(2010)が提唱している首相直轄の経済安全保障担当機関の創設などは、農政システムに対するメタ政策システムとも解釈できるだろう。

(註28) このような観点からも、地方自治体による革新的な政策は評価されるべきと考える。

(註29) 山下(2001)は、中山間直接支払いの担当課長として制度の詳細を解説するととどまらず、大蔵省や検討会での議論のプロセスを詳細に説明している。政策トレーサビリティの観点から極めて重要な事例だろう。

- 新」城山英明・大串和雄編『政治空間の変容と政策革新1 政策革新の理論』東京大学出版会，9～36.
- 莊林幹太郎（2003）『OECD 農業の多面的機能レポート：いかなる場合にいかなる政策が必要か』日本農業土木総合研究所.
- 莊林幹太郎（2009）「自治体独自事業創設の誘因構造についての概念分析」『農業農村工学会誌』，77（5），3～8.
- 莊林幹太郎（2010）「環境支払いの拡大とその意義」『生活協同組合研究』，411，21～32.
- 生源寺眞一（2003）「変わる米政策－生産調整を中心に」『農業と経済』，69（3），5～14.
- 生源寺眞一（2006）『現代日本の農政改革』東京大学出版会，286 pp.
- 生源寺眞一（2007）『農業再建：真価問われる日本の農政』岩波書店，285 pp.
- 東京財団（2010）『日本の農政改革：現場視点の農政転換』東京財団.
- 山下一仁（2001）『わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説－制度の設計者が語る』大成出版，350 pp.
- 山下一仁（2004）『国民と消費者重視の農政改革』東洋経済新報社，368 pp.

要旨：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（「農政システム」と定義する）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る。本論では，新基本法以降の農政システムと，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との関係性について概念的に論ずることによって，現代農政システムの制約要因とその克服への将来展望を議論するものである。

キーワード：政策目的間のトレードオフ，国際貿易，財政，地方分権，新基本法