

博士学位請求論文審査報告書

申請者： 石倉研

論文題目： 「オーストリア山岳農家の所得形成と直接支払い」

1. 本論文の主題と構成

石倉研氏が提出した博士学位請求論文（以下、本論文）は、条件不利地域の持続可能性を担保するための政策的支援のあり方を検討することを主題としている。分析対象として、農山村の人口が比較的維持されているオーストリアの山岳地域を選定し、同地域の持続の鍵を握る主体として、自然資源管理の主たる担い手である山岳農家に着目して、山岳農家を支援するための直接支払いの制度を重点的に分析している。

具体的には、分析対象であるオーストリアの農業や農政の史的展開を整理した上で、山岳農家への直接支払いの制度と実態、特に山岳農業の構造や山岳農家の所得に与えた影響について、オーストリア政府の報告書や現地でのヒヤリングなどに基づき、詳細な検討を加えている。その際、山岳農家に対する支援には、平場農家との比較における経営の困難度に由来する社会政策的な側面と、地域の景観や生態系に配慮した環境保全型の農業によって供給される外部性に由来する環境政策的な側面とがあるため、両者を区別して対応する制度を個別に分析している。すなわち、社会政策的な支援策として、1995年のEU加盟以前にオーストリア独自の政策として実施されていた山岳農家補助金の制度と、EU加盟以降に欧州共通農業政策の枠組みに基づいて実施されている条件不利地域支払いの制度を取り上げ、環境政策的な支援策として、農業環境支払いの制度に焦点を当て、各制度が農家の所得形成に及ぼす効果を検証している。以上の諸制度の検討を踏まえ、オーストリア型の直接支払いの成果と課題を論じ、地域の持続可能性を担保するためのより一般的な支払いのあり方を展望している。

本論文の章別構成は、以下のとおりである。

- 序章 課題と構成
- 第1章 オーストリア農業の構造と農政の展開
- 第2章 山岳農家補助金の展開と課題
- 第3章 条件不利地域支払いと山岳農家経営
- 第4章 農業環境政策を通じた所得形成
- 終章 まとめと残された課題
- 補論 山岳地域経済の再生と住民参加

このうち、2～4章は既発表論文をもとに加筆・修正されたものであり、特に4章は当該分野の学術誌に査読つきで掲載されている。また、補論は当該分野の学術誌に投稿準備中とのことである。内容的には、受理されうる水準にあると考えられる。

2. 各章の概要

序章では、日本の中山間地域問題を念頭に置きながら、農業・農山村の持続可能性を担保するような支払い制度を構想するために、オーストリアの直接支払い政策を取り上げる意義が論じられている。本論文で対象としているオーストリアは、日本同様、国土の大半が山岳地域であるが、山岳地域という条件不利地域を政策的に支えてきた歴史を有している。特に直接支払い政策は、山岳農家の所得を支える役割を果たしており、山岳自然資源管理の担い手保持に貢献している。本論文では、山岳農家に焦点を当て、日本の既往研究では分析が不十分であったオーストリアの直接支払い政策について、一次資料を活用しながら、政策目的や制度設計、制度の帰結を分析・考察していくことが示される。

第1章では、オーストリアにおける直接支払いの分析に先立ち、オーストリア農業の特徴と農政の史的展開を概観している。まず、オーストリアでは、山岳農業によって農民文化創出や自然資源の保全、生物多様性保全などの様々な機能が創出されており、単なる食料生産以外の機能を山岳農業が有していることが指摘されている。特に山岳農業を通じて歴史的なストックとして形成された景観は、オーストリア人のアイデンティティとして位置づいており、離農が進むことは景観が失われることを意味すると述べる。

また、オーストリア農政においては、政策対象として山岳地域を戦間期から区分しており、第二次世界大戦後にはより明確な山岳地域の定義をしたうえで、山岳農業への重点政策が展開されてきた。ただし、当時のオーストリア農政の中心は価格支持政策であり、山岳地域での農業構造政策や直接支払い政策は補完的な位置づけであった。EU加盟後は、共通農業政策の枠組みのもと、直接支払い政策を主たる政策手段に据えていることが、財政支出をベースに論じられている。

第2章から第4章は、具体的にオーストリアにおける3つの直接支払いを取り上げ、詳細な分析を行っている。

第2章は、EU加盟以前に実施されていた山岳農家補助金という直接支払いを事例とし、山岳農家所得への影響と制度の課題を考察している。制度導入以前の時代背景を踏まえつつ制度変遷を記述し、一次資料を用いた上で山岳農業構造や山岳農家所得への効果を確認している。①経営所得の考慮、②自然的・経済的営農困難度による区分、③専業・兼業対等、④生産中立的、⑤経営管理自由、⑥通年居住義務、という特徴を有する山岳農家補助金は、小規模農家で困難度の高い農家に対して、重点的な支出を行うような制度設計を行っており、社会政策的に山岳農家の所得を支えることで離農を抑制するとともに山岳農家による自然資源管理に貢献したと評価している。他方で、山岳地域の機能保全という観点からは効果は限定的であったこと、産業内・産業間の所得格差是正とはならなかったこと、農家の維持には総合的な農業・農山村政策が必要であったことを課題として明らかとしている。

EU加盟以前を対象とする第2章に対し、第3章および第4章では、EU加盟以後を主た

る分析対象時期としている。第3章では、EU加盟に伴う条件不利地域支払いを取上げ、山岳農家補助金との制度比較を踏まえつつ、分析を行っている。

EU加盟による条件不利地域支払いは、従前の山岳農家補助金と比して、①経営所得は考慮されない、②地域指定による区分、③専業・兼業は対等だが、法人も支払い対象、④家畜頭数や農地面積に基づいて支払われるため、生産刺激的、⑤経営管理自由（後にクロスコンプライアンスの導入）、⑥通年居住義務はないが、受給以降少なくとも5年間の農業継続が特徴であり、小規模で困難度の高い農家を重視するオーストリアにとっては必ずしも望ましいものではなかったことが述べられる。具体的な制度変遷の推移、および農家所得への効果から、従前の小規模かつ困難度の高い農家に多く支払われるような制度修正を実施している点を明らかにしている。ただし、農家指定から地域指定に制度の大枠が変更されたため、非山岳農家に対しても補助を行っていること、制度の根幹は面積支払いのため、大規模農家ほど多く受給できること、山岳農家の所得支持という観点からは複数の支払いの束が重要であること、産業内・産業間における所得格差は依然として解消されていないことを課題として指摘している。

第2章、第3章で取上げた条件不利地域政策が、社会政策的側面を農業政策に取り入れたのに対し、第4章では環境政策的側面を取り入れた農業環境政策を取り上げている。

経済効率性（農林業経営体の経済効率性の発展）、生態系バランス（環境と生活空間の保全責任）、社会的条件の創出（小規模農家への保護政策と、構造的に脆弱な地域の農民に対する助成との社会的なバランス）を指針とし、それぞれを同程度に重視するという「エコ社会的農業政策」が、オーストリアの農業環境政策の思想的背景には存在する。産業としての農業競争力を高めることを政策目標とするのではなく、自然環境や生活環境の保全、小規模農家および条件不利地域の農家に対する保護と助成を併せて追及していくことが打ち出されており、EU加盟以前から環境保全型農業への支援を行っていた。

農業環境政策として実施されている ÖPUL（農業環境支払い）は、政策対象を厳格に定めている条件不利地域支払いと比べ、全土の環境保全という観点からなされている。そのため、山岳農家・非山岳農家双方の所得形成にとって重要な直接支払いとなっている。支出構造を検討すると、山岳地域は複数の支払いを組み合わせることで土地への支払い額を増やしているが、非山岳地域では土地に対する支払い単価は低くとも、大規模であるために結果として多く受給できているという構造が明らかとなった。制度の目的に山岳地域を優遇するようなことは掲げていないが、公平性を考慮すると財源分配の点で課題があることを指摘している。

最後の終章では、第2章から第4章で取り上げた3つの直接支払いに関する議論を踏まえ、オーストリア農政の歴史的変遷を整理しつつ、直接支払い政策に関する総括をしている。本論文で主に対象とした1970年代から現在までの約50年間におよぶオーストリア農政からは、政策手段が価格支持政策から直接支払い政策へ、また政策領域として経済面から社会面、環境面を重視する方向に推移してきたことが確認された。直接支払いの制度設

計からは、条件不利地域支払いにおいて農家の自然的・経済的営農困難度を可視化し、国民的にもわかりやすい指標を設けることで、政策の社会的受容性を高めていることを評価している。ただし、外部性水準の維持・変更を目的とする農業環境支払いでは、明確な指標構築はなされておらず、何に対してどのように支払うのかという論点が常につきまとう点を示している。

最後に、農業・農山村の持続可能性を支えるための支払い制度を構築していく上で、オーストリアの直接支払い政策から得られる知見として、次の3点を整理している。1点目は、農業・農山村の有する価値を多くの国民が認識し、条件不利地域を国民的合意のもとで支えるという理念が確立され、その上で各種政策が展開されていることである。2点目は、条件不利地域を支えるという理念を踏まえた上で、緻密な制度設計を行っており、政策的に支える対象を明確にし、適切な指標の構築を踏まえた支払いを実施していることである。3点目に、制度そのものを持続させながら、継続した制度改良を行っていることである。

なお、補論においては、本論文を補うものとして、ボトムアップ型の内発的な地域再生事業であるドルフ・エアノイエリングが取り上げられている。山岳農家に焦点を当てた本論と異なり、地域の持続可能性を検討するため、現地調査に基づき、オーストリア農山村ゲマインデにおける地域経済再生の取り組みが詳細に論じられている。

3. 本論文の審査

2019年2月7日に実施した口頭試問では、著者が提出した論文に対し、審査員から主に以下の4点の課題が指摘された。

第一に、本論文が対象としているオーストリアの農業や山岳農家に関する基本的な事項（食料自給率、農地面積、土地所有形態、など）に関する記述が不十分であり、特に日本との比較において参照可能な形で加筆する必要があるとの指摘がなされた。

第二に、本論文で検討されている各制度について、それぞれが導入された歴史的な文脈や政治体制の変遷についての解説が、分析に先立って求められているとの指摘がなされた。

第三に、山岳地域の景観がオーストリア人のアイデンティティとして位置付けられており、それが本論文で検討されている各制度の社会的受容性の基盤となっているとの主張に関連し、その論拠として、山岳地域の景観の形成過程やその歴史性を加筆することが望ましいとの指摘がなされた。

第四に、本論文の分析における、各制度の評価基準に曖昧な部分があり、例えば支払いの「公平性」を問題にするとすれば、その定義を明確にし、首尾一貫した用い方にすべきであるとの指摘がなされた。

これらの指摘に対し、それぞれ各章の該当する部分について、適切な加筆・修正がなされた。

4. 本論文の評価と結論

上記のとおり、口頭試問においてわれわれ審査員から示された疑問点や問題点に対して、著者は、その後の修正作業を通じて、適切な改善を施した最終論文を提出してきた。その結果、石倉研氏の最終論文は、オーストリアにおける緻密な事例分析に基づいて条件不利地域支払いの制度に関する新たな展開の方向性を示したオリジナルで体系的な研究の一つの集大成として、十分な学術的意義をもつものになっていると評価しうる。

以上のことから、審査員一同は、著者の石倉研氏に一橋大学博士（経済学）の学位を授与することが適当であると判断するものである。

2019年10月2日

審査員（50音順）

高柳友彦

寺西俊一

保母武彦

森宜人

（委員長）山下英俊