

【研究メモ】

## 社会を理解するための三部門モデル：政策論からの理論的補強と農業政策への応用\*

岡 部 光 明

### 【概要】

現在の主流派（新古典派）経済学は、人間は利己主義的な存在であることを前提に社会全体の動きを理解する一方、市場機能の活用（効率性推進）政策を重視する。しかし、人間は単に利己的な個人として生きるだけでなく、個人相互間の継続的關係が重要な意味を持つ社会的存在でもある。このような人間観に立てば、社会の基本的な仕組みは、従来の二部門（市場・政府）モデルでなく三部門（市場・政府・コミュニティ）モデルで捉える必要がある（岡部 2017a, 2017b）。本稿では（1）このような三部門モデルは社会問題を効果的に解決することを目指す公共政策論の幾つかの原理にも適合する、（2）金銭的インセンティブなど市場要素の導入は倫理（非市場的規範）など人間的要素を壊す可能性がある（ただそれを巧みに利用すれば政策効果を向上できる可能性もある）、（3）農業は食料生産のほか多面的な機能を持つので、それらをも考慮した政策対応が欠かせない、（4）その具体的政策においては各種規制の撤廃という単純な政策対応では不十分であり公共政策の手段を増やす必要があるほか、コミュニティ（各種協同組合）の果たすべき機能を的確に位置づける必要がある、などを主張した。

キーワード： 三部門モデル、ティンバーゲンの原理、マンデルの定理、善き生（well-being）、非市場的規範、農業政策、スイス

### はじめに

現在の主流派経済学は、人間の行動動機について単純な前提（人間は利己主義的に行動する）を置く一方、政策論としては効率性向上のために市場機能の強化（そのための規制撤廃）を一貫して提言している。しかし、人間の行動動機はもっと多様であり、また政策は究極的には人間の「幸せ」well-beingを目的とする必要がある。

このためには、社会を理解するうえで伝統的な二部門（市場・政府）モデルに代えて三部門（市場・政府・コミュニティ）モデルという枠組みによる必要がある（岡部 2017a, 2017b, 2018b）。本稿は政策論の視点からそうした理解を補強することを意図したものである。

本稿の構成は次のとおり。1節では、主流派経済学の効率性重視の政策論がいかに関面的であるかを例示する。2節では、社会問題を解決する場合、二部門モデルよりも三部門モデルの発想が優れていること（既に別の視点から一つの理論的な説明を別途与えたが<sup>(1)</sup>）をやや厳密に示す。3節では、効率性の追求（市場原則の適用）は価値中立的でありえないこと（一方それを逆手にとった望ましい政策運営もありうることを具体例をもとに示す。4節では、以上の議論を踏まえたとき、経済政策論のなかで扱いが難しい農業政策はどのような議論が可能かを論じる。5節は結語である。

図表 1 主流派経済学の政策論と広い視点に立った政策論の対比

主流派経済学の政策論	左記の問題点と広い視点に立った政策論
<b>農業政策</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>日本の食料品価格は国際的にみて著しく高い（米はアメリカの3倍以上）。</li> <li>日本の米輸入に対する高い関税を撤廃すれば日本人の生活は豊かになる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国民を消費者・生産者という視点（効率性）だけから理解、それ以外の尺度（公平、安全、文化等）を無視。</li> <li>農地の非可逆性、食料安全保障の視点、水田耕作が持つ文化なども考慮に入れる必要。</li> </ul>
<b>企業政策</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>企業の最終的保有者は株主であり、したがって企業の価値は株式総額によって測定できる。</li> <li>株式売買はその主体や動機を問わず完全に自由化すべき。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>従業員を単なる生産要素の一つと位置づけ、人格を備えた人間とみていない。</li> <li>組織体と商品は同一視できない。企業は人間の能力開発と成長の場、社会に広く貢献する組織、という面の理解も必要。</li> </ul>
<b>雇用・賃金政策</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>企業では、役員であれ一般従業員であれ受取る報酬額によって勤労意欲が決定的に左右される。</li> <li>役員報酬には利益連動制を、一般従業員には能力主義・成果主義賃金制を導入するとともに、いつでも転職できる労働市場にすべき。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>組織として団結し強さを発揮するための条件を無視。職場内格差、非正規従業員の増加、一体感の後退、心の安定喪失などを招来。</li> <li>組織で働く意味としては、金銭や昇進以外にも、能力開花、達成感、一体感、社会貢献の感覚、などを考慮する必要。</li> </ul>

（出典）岡部（2017a）図表 2-3。主流派経済学の政策論の内容出典は原表の脚注を参照。

## 1. 主流派経済学の視野の狭隘さと政策論の歪み

主流派経済学は、強さないし「光」の側面を持つ。なぜなら、それは人間行動について単純な前提を置き、それをもとに一つの美しい理論体系を構築しているからである。しかし、そうした「光」の裏には、弱さないし「影」もある<sup>(2)</sup>。

「影」の一つは、人間は利己的・合理的に行動する主体（homo economicus：ホモ・エコノミカス、経済的人間）であるとの前提は、現実にもみられる人間行動の幾つかの重要な面を無視しているのので一面的かつ単純に過ぎることである（Sen 1987：1 ページ）。もう一つは、そうした前提で構築された社会観は、市場の重要性をことさら強調するものとなっており、その結果、経済学が効率性を重視し倫理的要素を排除する非倫理的な性格の学問に変質する（同 2 ページ）という歪みをもたらしていることである。

### 効率性重視の歪み

主流派経済学は、その政策論の議論になると、経済学の論理の誤用ないし濫用により公共政策を歪んだものにする危険を秘めている。具体的に言えば、主流派経済学の政策提言においては効率性

の追求が圧倒的に優先され、そのため「どのような市場であれその機能を妨げる要因があればそれを除去して競争環境を推進すべし」という単純な提言に強く傾斜する。

図表 1 は、例として農業政策、企業政策、雇用・賃金政策を取り上げ、主流派経済学が提示する政策論と、それよりも広い視点に立った政策論（人間性のほか効率性以外の政策目標をも考慮した政策論）を対比したものである。

詳細は省くが、主流派経済学の政策論においては、国民を消費者、生産者という視点だけから理解し、市場は商品、サービスを取引する場としてだけでなく「企業体」ですら市場取引の対象として位置づけている。確かに、社会を単純化・モデル化して理解するうえでは、そうした観点に一理あるかもしれない。

しかし、現実の公共政策の運営に際しては、そうした単純な論理によってだけでなく、人間や社会についてより多様な側面、例えば農業の場合にはそれが多面的機能を持ち、生命を育てるというユニークな産業である点などを考慮する必要がある。政策運営においては、そうした大きな視点、あるいは人間性に対する配慮ないし謙虚さが欠かせない（Sen 1987：2 ページ）が、主流派経済学の政策提言は多くの場合、そうした意識を欠いた

著しく単純なものになっている。

近年の日本社会で発生している各種の問題（所得不平等の拡大，非正規労働の傾向的増大，地域コミュニティの衰退など）の原因は多様であるが，一つには，かつて小泉政権時代に推進された主流派経済学に基づく上記のような競争主義的政策が色々なかたちで尾を引いてきたことによる面があることを否定できない。こうした政策上の「失敗」を引き起こさない社会モデルとして「三部門モデル」を理解することができる。そこで次に，経済政策論における基本的な原理を振り返るとともに，それらを考慮した場合，三部門モデルには明確な理論的根拠があることを示そう。

## 2. 三部門モデル：政策論の基本原則に適合

筆者が提示する「三部門モデル」とは，社会は市場，政府，そしてコミュニティの三つの部門で構成されているという社会の理解方法である<sup>(3)</sup>。

(1) なぜ従来の二部門モデルに代えて三部門モデルを導入するのか，(2) 第三部門はどのような行動特性を持つのか，(3) 三部門で捉える理論的根拠は何か，(4) 第三の部門（セクター）としては類似のアイデアが従来みられるがそれと対比してこの第三部門の特徴は何か。

これらのうち，(1)，(2)，(3) については別途述べた（岡部 2017a：4章3節および4節，98-114ページ）。また一般に「コミュニティ」と表現される(4)の論点は別稿（岡部 2018b）で整理した。本稿では，関心を専ら(3)に絞り，それに関連した議論をさらに進める。

### (1) 三部門モデルで捉える根拠：二つの理論的説明

社会を三部門で捉える理論的根拠（上記(3)への回答）は，二つの観点から示すことができると筆者は考えている。

一つは，公共政策の政策目標と政策手段に関する二つの重要な原則（ティンバーゲンの原理，マンデルの定理）を同時に援用して説明することである（岡部 2017a：103-104ページ）。すなわち，この二つの原理を併用すれば，(1) ある一つの政

策手段（主体）が仮に複数個のどの政策目標に対しても最も効果的である（絶対優位）としても，それだけで（複数個ある）全ての目標を達成することは不可能であり（ティンバーゲンの原理），他の政策手段（ないし主体）を追加的に導入する必要がある，(2) その場合には目標達成にとって比較優位の原則に基づいて政策手段を割り当てる（目標達成に最も適した実施主体が関わる）べきである（マンデルの定理）ことが導ける。つまり，社会がその問題を解決するには，二部門が対応するよりも三部門が対応することによって，よりの確なそしてより効率的な対応になることがわかる。

しかし，この説明は部分的かつ直感的なもので，以下ではこの二つの原則をより厳密に提示するほか，不確実性がある場合の政策論における重要な命題にも言及しつつ，三部門モデルの根拠をより厳密に説明する。なお，もう一つの理論的視点からの根拠は，ここでは省略する（前出脚注2を参照）。

### (2) ティンバーゲン（Tinbergen）の原理

ティンバーゲン<sup>(4)</sup>の原理は，次のように示せる（Tinbergen 1956：53-55 ページ）。すなわち，経済システムは一般に次の4種類の変数を含むと理解できる。

- $x^i$  : 目標でない経済変数（無関係変数）
- $y^j$  : 目標経済変数
- $z^k$  : 政策手段変数（政策当局が操作可能）
- $u^l$  : 政策当局が操作不可能な外生変数

これら4種類の変数の数は，順に（各々の添字の大文字で表すならば），無関係変数は  $I$  個，目標変数は  $J$  個，政策手段は  $K$  個，政策当局が操作不可能な外生変数は  $L$  個，それぞれあるとする。また，経済の構造は  $N$  本の方程式で次のように表わせるとする。

$$\phi_n(x^i, y^j, z^k, u^l) = 0, \quad n = 1, 2, \dots, N$$

もしこのモデルが整合性を持つならば、方程式の数は経済変数の数と等しくなる。つまり  $I+J=N$  となるはずである（もしそうでなければこの経済システムには解がないことになる）。この最も単純なモデルにおける経済政策の問題は、政策手段変数  $z^k$  の値を求めることに他ならない（但し  $x^i$  は未知数、一方、 $y^j$  はこの段階では所与の値となる）。したがって、未知数は  $(I+K)$  個となる。

いま、手段の数と目標の数が等しいとすれば、 $K=J$  となり、未知数の経済変数（ $I$  個）は方程式の数（ $N$  個）と等しいと仮定できるので、この経済システムは解を持つことになる。つまり「政策目標の達成に際しては、目標と同数の政策手段が対応」している。これが後年、ティンバーゲンの原理と称されることになった経済政策における一つの基本命題である。

### (3) マンデル (Mundell) の定理

上記のティンバーゲンの原理は、経済政策にとって最も基本的な原理であるが、これと相互補完的な一つの原則がある。それがマンデル<sup>(5)</sup> の定理として知られる原則である。これは、固定相場制の下での経済政策のあり方を論じた Mundell (1962) において、一般化した政策命題<sup>(6)</sup> として提示された原則である。

それは、ある政策目的を達成する場合、幾つかの異なる政策手段によってそれが可能だとしても「政策手段は、それが最も強い影響を与える政策目的と組み合わせて活用すべきである」(Mundell 1962: 76 ページ) という原則である。マンデルは、かつてこれを「効果的な市場区分の原則」(principle of effective market classification) と呼んでいた。そして、もしこの原則に従わないならば、経済は振れを伴いつつ均衡にたどり着くか、あるいは不安定化するか、のいずれかの傾向があらわれる (同) とされる。

この原則を提示した後、同論文においてマンデルは「経済政策における二つの重要な原則がある」(同 76-77 ページ) と指摘、もっと一般的な原則としてティンバーゲンの原理、つまり「一定数の独立した政策目標を達成するには、少なくとも同

数の政策手段がなければならない<sup>(7)</sup> という原則があることを先ず挙げている (同 77 ページ)。ティンバーゲンの原理は、政策を実施する場合、経済システムにとって均衡解が存在するかどうか、そしてその値が確定するかどうかについての命題であるとマンデルは位置づける。

しかし、果たして最終的にそこに行き着けるかどうかは別問題であり、そのためには、経済システムの動学的な経路を解明する必要があると指摘、効果的な市場区分の原則 (マンデルの定理) はまさにこの解答を与えるものであると主張した。したがって、ティンバーゲンの原理とマンデルの定理は「両者相まって一組の政策原理」(a necessary companion) になっている (同 77 ページ)。

### (4) プール (Poole) の命題

政策論に関する上記二つの命題は、経済活動を規定する諸要因とその結果の間には確実な関係がある (諸要因は確実な帰結を導く) ことを暗黙のうちに前提している。しかし、現実の経済ではそうでなく、予想外の要素が結果を左右する場合が多い。Poole (1970) は、このような不確実性の存在に着目、それを考慮した政策論を金融政策の場合について分析した。そこでは、経済変数の動きに不確実性がない場合の政策と、不確実性がある場合の政策を対比し、政策論において一般的に援用可能な興味深い結論が導かれている。以下、それをやや具体的にみよう。

#### 金融政策の場合：手段は金利か、通貨供給量か

金融政策の目的は、経済全体の動き (特に物価と生産) を望ましい水準に導くことにある。この場合、政策の運営主体である中央銀行は、二つの政策手段を持っている。金利と通貨供給量がそれである。つまり、政策目的を達成するには、金利水準を操作するのがよいか、それとも通貨供給量を操作するのがよいか、という基本的な選択問題が金融政策にはある<sup>(8)</sup>。Poole (1970) はこれを比較的簡単なモデル (マクロ経済分析における標準的な IS-LM モデル) を用いて分析した。

その結果、次のような結論を導いている。すな

わち、不確実性がない場合（deterministic modelの場合）には、(1) いずれを政策手段として政策運営をおこなっても結果（GDP：国内総生産）に差異はない、(2) しかし経済変数の動きに不確実性が伴う場合（stochastic modelの場合）には、いずれを政策手段として用いるかによって結果に差異が生じる、したがって(3) 二つの手段（金利、通貨供給量）のうちいずれが政策目的をより適切に達成するかは、経済構造や不確実性の性質に依存して決まり、一方の手段が他方よりも常に優れているということはない、などである。

さらに興味深いのは、(4) 経済変数の動きに不確実性が伴う場合には、二つの手段を一定の連繫を保ちつつ同時に活用する（combination policy：組み合わせ政策）ならば、いずれの手段を単独で活用する場合よりも優れた結果が得られる、という結論を導出していることである。ただし(5) こうした組み合わせ政策が成功するには、政策当局が経済構造（構造パラメータ）やその変化に関して、多くの情報を保有していることが条件である、とされている。

### 不確実性と経済政策

以上の結果は、政策論にとって示唆に富んでいる。第一に、政策当局（金融政策の場合には中央銀行）が経済や金融の実体、そして政策効果発現のメカニズムを熟知している必要があることを示唆している。金融政策の運営に際しては、経済動向の分析、先行きの予測などにつき経済理論や統計分析など各種“science”を踏まえた理解が先ずその基礎になる。そして、それだけにとどまらず、中央銀行の業務は従来“The Art of Central Banking”（Hawtrey 1932）と称されるように、市場の実態、慣行、制度などにも精通して初めて（つまりサイエンス<科学>とアート<技芸>の両方からの理解があって初めて）適切に遂行できることになる。上記分析は、政策当局がこうした条件を充たす必要があることを示唆している。

第二に、上記分析は、経済政策の運営においては不確実性が必然的に伴うので、一般的に各種の政策手段を同時に組み合わせ活用することが必

要かつ有効であることを示唆している。Poole（1970）の分析は、そのような一般命題を直接証明したものではないが、その分析から類推するとこのような一般的な理解が成立することが推測される。

なお、金融政策の場合、二つの手段（金利、通貨供給量）は相互に独立した手段ではなく、両者の間には一定の制約関係がある<sup>(9)</sup>。このため、両手段を「適当に」組み合わせ使用（combination policyを採用する）場合には、相互間で一定の制約条件を満たしながら政策運営をする必要がある<sup>(10)</sup>。しかし、より一般的な経済政策において、もし二つの政策手段の間にそうした制約がなく、それぞれ独立して活用できる場合には組み合わせ政策の実施がより容易になり、また政策効果もより確実になる<sup>(11)</sup>。

### (5) 経済政策運営の基本原則とその示唆

以上みた経済政策に関する三つの原則は、全体として図表2に示すように位置づけることができる。

すなわち、ティンバーゲンの原理は、政策目標と政策手段の数について必要条件を規定するものであり、政策目標を達成するうえで最も基本的な要件を述べている。そしてマンデルの定理は、どの政策目標をどの手段によって達成するのが合理的かつ効果的であるか(政策手段の割り当て方法)を示す原則である。さらに、プールの命題は、ティンバーゲンの原理とマンデルの定理を前提とするものであるが、経済構造（諸変数相互間の関係）や政策効果の発現における不確実性を考慮して政策運営をする必要があることを主張している。つまり、不確実性の性質の如何により、政策手段の選び方が変わってくる可能性があること、そして政策手段を組み合わせ活用することに有用性があること、を示唆している。

以上から明らかなおお、公共政策に関するこれら三つの原則は、どのような分野の政策であるかを問わず、政策の有効性を維持・向上させるうえでの基本的な要請である。政策を議論する場合には、常にこの三つの原則を念頭に置く必要がある。

図表 2 経済政策運営の基本原則

テンバーゲンの原理 (政策目標と政策手段の数)
マンデルの定理 (政策手段の割り当て方法)
プールの命題 (不確実性の考慮)

(注) 筆者作成。

それと同時に、この三つの原則は興味深い示唆を与えるものにもなっている。なぜなら、テンバーゲンの原理とプールの命題は、両者を共同して適用すれば、社会問題解決のための手段ないし主体は多い方が望ましいこと（社会における第三部門が明確に認識され追加されるべきことの根拠）を示唆しているからである。そしてマンデルの定理は、市場や政府によつて的確に対応できない各種「中間」領域に対しては「コミュニティ」（非営利部門や非営利組織）が対応することの合理性と効率性を示唆している。

例えば、各種社会サービス（介護、福祉、地域包括ケアシステム等）、環境保護（リサイクル等）など多様な領域がここに含まれる。これらの領域では人間の価値が重要な要素であり、従って、ここでは強制や利己主義に基づく対応がふさわしいとはいえず、自発性、利他性、非営利性など、第三部門の性格を特徴づける概念がキーワードとなる。

以上のように、公共政策の基本原則を整理すると、社会システムは二部門モデルによってではなく、三部門モデルによって理解する一方、そうしたシステムによって社会問題の解決を図ってゆくのがより望ましいことが導かれる。

### 3. 市場と社会的善の相互作用：正負の両面

人間社会に新たに市場的な要素（金銭的インセンティブ）が持ち込まれると、それが既存の非市

場的な社会規範（non-market social norms）を壊したり、人間的な価値（人間としての尊厳、絆など）あるいは善き生（well-being, good life）を毀損する可能性が大きい。こうした現象は、価値あることがらを腐敗させることだと理解でき、市場の論理は価値中立的でないことを示している。この点については、すでに多くの事例を挙げて別途論じた（岡部 2018a：3 節）。

そこで次の問題は、果たして市場要素と善き生は、常にそうした対立関係にあるのかどうかである。両者は、場合によって相互に独立しているといったケースはありうるのか。さらにいえば、むしろ市場要素が「善き生」を強化するといった可能性はありうるのか。

こうした問題を扱うために Bowles (2016) が興味深い理論モデルを提示しているので、本節ではそれを援用し、筆者なりにその内容とメカニズムを整理したうえで、市場的要素と社会的善の関係を一般的に考察する。それは、公共政策の運営にとつても従来にない一つの視点を与えることになる。

#### (1) インセンティブと社会的善の相克

何事につけ、各種のインセンティブ（罰金、報酬、ボーナス、物質的誘因）を加えれば、人はその対象となった行動をさらに強める（罰金を課す場合にはその対象行動を控える一方、報酬・ボーナス・物質的誘因を追加する場合にはその対象行動を積極化させる）というのが経済学者の発想である。そしてこれは経済学の基本的な命題となっている。

しかし、別稿（岡部 2018a：3 節）で述べたイスラエルの幼稚園の場合（親が園児引取時刻に遅れた場合に罰金を導入した場合）には、上記と逆の結果（罰金導入後は予想とは逆に親の遅刻が増加）が発生した（Gneezy and Rustichini 2000a, 2000b）。こうしたケースがありうることは、心理学の研究では比較的よく知られている<sup>(12)</sup>が、経済学者はこれまで見逃してきた。この場合、インセンティブ（罰金なので行動を減少させるインセンティブ）の付加は、責任、義務、内発的な喜びといった個

人の感覚を減退させた（園児の親は罰金を遅刻容認の料金と見なした）ため、逆効果になったと理解できる。

この状況を経済学の概念を用いて解釈すると、倫理のおよび他者配慮的な動機が「クラウド・アウト」(crowd out)された（押し退けられた）と表現できる。一方、人間は、単に利己的動機を持つだけでなく、倫理的な動機や他者配慮的な動機も観察されることが、ほぼすべての人間集団において共通していることがここ20年余りの行動実験（Bowles 2016 : 3章～5章）によって確定的に示されている。この結果をも踏まえ、Bowles (2016 : 3章)は金銭的インセンティブと倫理の間の相互作用に着目、それに対して「クラウディング・アウト」(crowding out : 押し退け効果)およびそれとは逆の「クラウディング・イン」(crowding in : 呼び込み効果)の概念を適用した一般モデルを提示している。

そして、上記幼稚園の場合に逆効果が生じたのは、経済的インセンティブと道徳的行動の間において、ある種の負の相互作用が発生、その結果(1)園児の親たちが持っていた倫理的義務の感覚を萎えさせてしまったこと、また(2)何にでも価格をつけるのは（仮に適切な価格水準が算定できたとしても）良い発想だとは思われないこと、などの議論を展開している（Bowles 2016 : 4～5ページ）。これらを考えると、経済的インセンティブとその付加の仕方は公共政策の効果を大きく左右することがわかる。そこで、これらの議論に入る前にまずBowles (2016)のモデルを概観しよう。

## (2) ボウルズ (Bowles) の相互作用モデル

Bowles (2016 : 3章)は、社会にとって望ましいことが金銭的インセンティブとの間でどのように相互作用をし、どのような結果をもたらすかを理論的に考察した。

そのために、まず社会的選好という概念を導入している。それは「利他主義、互惠性、他者を救済する場合の本源的な歓び、不平等に対する嫌悪、倫理へのコミットメント、自己利益よりも他者救済に比重を置くその他の動機」であると規定して

いる（Bowles 2016 : 45ページ）。これは、単に計算上の損得を意味するものでなく、より広く他人を助けようとする道徳的、内発的な動機、さらには自分に負担がかかることであっても社会的規範に忠実であろうとする動機、などを含めて広義に捉えるものである（同）。例えば、社会的規範の場合、そこから逸脱した行動をすれば誰かに危害を及ぼすという理由でそれを遵守するのではなく、その規範を遵守する人になりたいことが動機である場合も含まれる。

一方、インセンティブは「一つの行動に伴って期待される物的コストと利益に影響を与える介入のこと」と定義（同47ページ）、それには経済的、金銭的な要因が含まれる。

そして、社会的善（公共善）が発生するないし抑制されるメカニズムは、この2要因（社会的選好、インセンティブ）の相互作用をもとに説明できるとしている（図表3）。

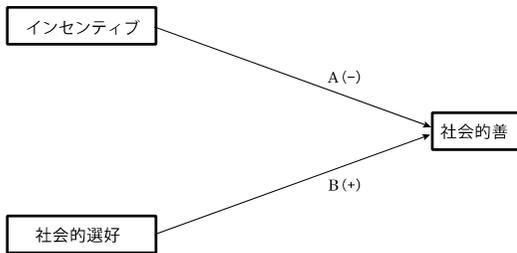
まず主流派経済学における理解は、図表3(1)のようになる。すなわち、この場合（利己心パラダイムの場合）、人間はインセンティブに反応して利己的な行動をすると前提されるので、インセンティブと社会的選好は完全に分離されたものになる<sup>(13)</sup>（ほとんどの経済学者は、これを当然のこととしてきた）。この場合、インセンティブによって社会的善（公共善）が形成されることはない。なぜなら、人間は利己的に行動することが前提されるので、自分がコスト負担（抛出）することによって社会的善に貢献することはないからである（社会的善への抛出には抑止的な姿勢をとるので図ではA(-)と表現）。

そして社会的善は、そうしたインセンティブとは無関係に、社会構成員による社会的選好の経験が生み出すものと理解される（図ではB(+)と表現）。このため、インセンティブと社会的選好は相互に影響を及ぼすことはなく、それぞれが独立して社会的善に対して影響を与えるので、社会的善は結局、インセンティブとは無関係に社会的選好によって生み出されるもの(A<B)と理解される。

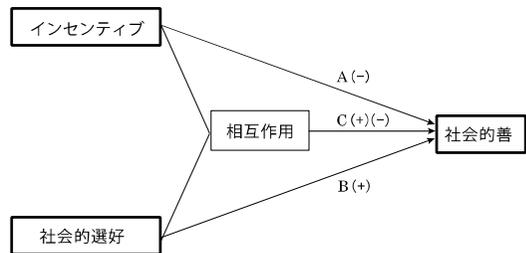
これに対して、実験結果によって確認されるように人間には多様な行動動機があることを考慮し

図表 3 社会的善の発生ないし抑制のメカニズム

(1) 主流派経済学の理解



(2) 人間の多様な行動動機を組み入れた理解



(注) Bowles (2016) の図表 3-1 を変形，簡略化，補記して筆者が作成。

た場合は、図表 3 (2) のようになる。これは、心理学ほか多くの研究で示されるように、人間は利己的動機のほか社会に対する関心や利他的な動機を持つ場合である。したがって、インセンティブと社会的選好は、分離可能（相互に独立）でなく相互に作用することになる。このため、社会的善は、上記ケースでみられた 2 つの経路（A(-)および B(+)) に加え、相互作用による経路が加わることになる。図では、こうした相互作用の結果を C(+)または C(-)で示した。すると、図から明らかのように、生み出される社会的善の最終的な姿は、A, B, C の合計がどのようなものになるかに帰着することになる。

その結末として三つのケースがありうる (Bowles 2016: 50 ページ)。第一のケースは、インセンティブと社会的選好が相互作用をするが、そこではインセンティブの影響と相互作用の影響を合わせたものが社会的選好よりも強く出る場合である。すなわち、相互作用の効果である C は C(+)でなく C(-)となり、社会的善に対する総合的な影響は下記のようにマイナスになる可能性が大きい。

$$A(-)+B(+)+C(-) \rightarrow \text{社会的善} (-)$$

この場合には、インセンティブが社会的選好に最終的にマイナスの影響を与え社会的善を「クラウド・アウト」する結果となる (Bowles 2016: 50 ページ)。これは、インセンティブが逆効果をもたらすケースであり、強いクラウド・アウト

と呼ぶことができる (同 51 ページ)。これは、上記のイスラエルの幼稚園の例 (遅刻した親に罰金を課すというインセンティブが親たちの「善い」行動に逆効果をもたらしたケース) である (同)。

第二のケースは、インセンティブと社会的選好が相互作用をする点は同じであるが、インセンティブの影響よりも社会的選好の影響が結果的に強く出る場合である。この場合、そしてそこでの C(+)が大きいとみられる場合には

$$A(-)+B(+)+C(+) \rightarrow \text{社会的善} (+)$$

となり、インセンティブは社会的選好と相乗効果 (synergy) を持つことより「クラウド・イン」(インセンティブが社会的選好を呼び込む効果) が発生する (同 50 ページ)。つまり、インセンティブは社会的選好を排除する作用をするのではなく逆にそれを強化し、相互に補完しあって社会的善が強化される (同)。これは第一のケースと正反対の結果が生じるケースである (その実例は後述)。

第三のケースは、インセンティブと社会的選好が相互作用をする点は上記 2 つと同じであるが、C(-)の影響がさして大きくない (ケース 1 ほどには大きくない) ケースである。この場合、

$$A(-)+B(+)+C(-) \rightarrow \text{社会的善} (\text{小幅の損傷})$$

となり、多少のクラウド・アウト (社会的

善への損傷)が生じる。

以上からいえるのは、(1) インセンティブが社会的善をもたらすケースは理論的に確かにあり得る、一方(2) インセンティブは文化や社会的善を損傷する可能性がある(同 56 ページ)、このため(3) 当局が公共政策を立案する場合、それが倫理的動機や他者配慮的動機をクラウド・アウトさせる(押しつける)のではなく、むしろクラウド・インさせる(呼び込む)枠組みを工夫することが大切である(同 75-77 ページ)。

### (3) インセンティブが社会的善を強化する事例

上記第二のケースは、インセンティブと社会的選好が相互に補完して社会的善を強化するケース、つまり社会的善の「クラウド・イン(呼び込み)」を発生させる場合である。この興味深い事例は現実に存在する(Bowles 2016 : 63-64 ページ)として、南米コロンビアでの実験研究(Cardenas 2004)が言及されているので、ここではその原論文をも参照しつつその研究の概要を紹介しよう。

熱帯林は、それを伐採する業者にとって経済的利益をもたらす一方、地域全体の環境を保全するという効果(外部経済性)もある。つまりこの両方を併せ持つ資源である。しかし、前者の利益だけを増大しようとすれば、後者(当該業者を含む地域全体の利益)は損なわれ「共有地の悲劇」と称される問題に直面する(Cardenas 2004)<sup>(14)</sup>。

そこで当局は、環境保全のため、過剰な資源利用(森林伐採)をした場合には、新たに少額の罰金を課した。その結果、罰金のない場合に比べて業者は伐採量を減らす行動へと変化した(つまり罰金は意図した通りの効果を持った)(Bowles 2016 : 64 ページ)。しかし、この論文でのポイントはそれではない。注目すべき点は、インセンティブ(罰金)の導入により、村人たちは、全く利己的な人の場合に比べて社会的選好(社会に配慮する姿勢)を25%も強め、その結果、森林の過剰伐採をしないことを経験的に学んだことにあった(同 64 ページ)。少額の罰金が、社会的選好をクラウド・インさせた、つまり呼び込み効果を持つ

たわけである。

これは、外部から与えられたインセンティブが、人間内部の規範を引き出す効果を持ったといえる(Cardenas 2004)。つまり人間は「強制力を持たない協調というかたちの規範」を創造することができる存在である(同)。

罰金が存在すること自体(その金額の多寡は問題でない)がシグナルとして機能し、それにより相互作用の公共的性格と資源保全の重要性を村人に悟らせることになった(Bowles 2016 : 64 ページ)。つまり罰金は、森林利用に関する物質的な費用と便益を変化させるうえで効果を持ったのではなく、この状況を大きな視点からどう位置づける必要があるかを住民に示したことに重要な意味があった、と理解できる(同)。従って、罰金の導入の効果は、金銭的な動機を通じて現れたというよりも、それが持つ道徳的メッセージによって実現したものである(Cardenas 2004)。

### (4) 公共政策ではメッセージ性を重視する必要

上記のコロンビアでの実験結果は、物質的損得と道徳感情の間には相乗作用があり、それが結末を左右することを示唆している(Bowles 2016 : 75-77 ページ)。人間は本来、互惠性、寛大さ、信頼といった一般的な行動価値を備えている(同)。しかし、あからさまにインセンティブが導入される場合には、イスラエルの幼稚園の例でみた通り、これらの選好が押しつけられてしまう(クラウド・アウトされる)。

これらの例は、公共政策を打ち出す場合、その政策にどのようなメッセージを込めたものにするかという課題(公共政策が伝えるべきメッセージの重要性)があることを示している。つまり、政策が倫理的動機や他者配慮的動機をクラウド・アウトさせる(押し退ける)のではなく、むしろクラウド・インする(呼び込む)ような枠組みを工夫する余地があることを示唆している。

その観点から興味深い例の一つの例に言及しておこう(Bowles 2016 : 202-203 ページ)。それは、2002年にアイルランドで制定されたポリエチレン製レジ袋(ポリ袋)への少額課税の導入に際す

る政策実施のあり方についてである。その効果は、イスラエルの幼稚園の場合と好対照であった。

すなわち、イスラエルの幼稚園の場合には、遅刻に対する罰金が規範面から正当なものであるという説明が積極的になされず、このため道徳的教訓を含んだものでなかった。このため、遅刻の罰金はモラル違反に対する罰というよりも「料金」と解釈されてその「サービス」の利用者が増加した。

これに対して、アイルランドでのレジ袋に対する課税の場合は、制度導入から2週間後、ポリエチレン製のレジ袋の利用が94%もの大幅減少となった。これは、同税の課し方に大きな差異があったことによる。すなわちアイルランド政府は、制度導入に先立ち、ポリ袋が環境にいかにも有害かの大々的な広報活動を行うとともに、長期間にわたる公開討論も実施した。この結果、ポリ袋への課税は社会的選好をクラウド・インした（呼び込んだ）。つまり、アイルランドの場合には、金銭的なインセンティブ（レジ袋への少額課税による利用抑制）に加え、人々には社会的義務があることを明確に組み合わせた。その結果、ポリエチレンのレジ袋の使用と処分には社会的に大きなコストが伴うというメッセージを人々に想起させたから劇的な効果を持った。

イスラエルの場合には「遅刻はその代金を支払う限り問題ありません」というメッセージを伝えたのに対して、アイルランドの場合は「われらのエメラルド島 [アイルランドの愛称] をゴミ箱にするな」というメッセージを伝えることになったからだと理解できる (Bowles 2016 : 203 ページ)。

以上をまとめると、公共政策に対して次のことが示唆されている (Bowles 2016 : 205 ページ, 222 ページ) : (1) 社会的選好を支える道徳感情は、社会の良いガバナンスにとって重要な基礎である、

(2) クラウドイング・アウト, クラウドイング・インは、採用する政策とその運営方法次第でいずれにもなりうるので常に工夫の余地がある、(3) 政策は全く利己的な市民にインセンティブや制裁を付加して市民を誘導するのだといった発想やそれを前提とした手法では課題に十分に対処できない

(新しい政策発想が不可欠である)。

#### 4. 政策原則の応用例：農業政策

本節では農業に対する公共政策を採り上げ、以上の政策分析を踏まえた場合、本来あるべき農業政策はどのような性格のものであるかを論じる。

多くの産業がある中で農業を取上げるのは、農業は、工場やオフィスの中でモノ (有形財) やサービス (無形財) を生産する産業 (製造業やサービス業) とは異なり、自然の中で生命を育むことによって収穫することを基本とするユニークな産業である (自然との関わりや国土とコミュニティのあり方にも関連する産業である) ためである。筆者は農業政策を専門に研究しているわけではないが、農業を他産業と同一の論理と価値基準 (効率性第一主義) で仕切ろうとする主流派経済学の政策論が持つ問題がそこには集約的に現れており、それと対比しつつ本来あるべき政策論 (前掲図表 1 に要約) を明確に提示できるからである。

以下、まずスイスの農業政策を概観し、そこでは前述した政策原則がどのように活かされているかを明らかにし、次いで日本の農業政策に対する教訓を論じる。

##### (1) スイスの農業政策

スイスの農業政策について比較的最近なされた国際機関による網羅的かつ詳細な研究 (OECD 2015 : 全 143 ページ) がある<sup>(15)</sup>。以下ではそのいくつかのポイントを紹介し、それをどう評価できるか考えよう (図表 4)。

##### スイス経済の性格とその農業

まずスイス経済とそこでの農業の位置をみると (OECD 2015 : 18 ページ), インフレ率や失業率は比較的 low, 同国は一人あたり GDP が高い開放小国経済と特徴づけられる。また同国では、工業部門とサービス部門が高度に発達していることを反映し、農業は同国経済において比較的小さい役割を演じるにとどまっている。すなわち農業の GDP に占める割合は 0.7% に過ぎず、雇用者数では

図表 4 スイスにおける農業と農業政策の展開

スイス経済の特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・開放小国経済。</li> <li>・1人あたり GDP が高い高所得国。</li> <li>・工業部門およびサービス部門が高度に発達。</li> </ul>
農業の位置と特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経済全体の中で農業は比較的小さい役割（GDP に占める割合は 0.7%，雇用者数では 3.5%）。</li> <li>・比較的小規模の家族農場が圧倒的に大きな比重。</li> <li>・農産食料品は，輸出よりも輸入が多い純輸入国。</li> </ul>
農業政策の基本目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>・同国連邦憲法によって次の四つを規定。 （1）食料安全性（food security），（2）農業生産の持続性維持，（3）景観維持の役割 （4）農村の維持</li> </ul>
農業政策の手段と結果	<ul style="list-style-type: none"> <li>・従来から次の二つを組み合わせて綿密な政策体系を構築。 （a）農産食料品の輸入管理，（b）農業従事者に対する直接的な支払い</li> <li>・農業政策のコスト（消費者および納税者が負担）は比較的高い（現時点では GDP の約 1%）。</li> </ul>
近年の対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1990 年代初め以降，漸進的な改革を実施。国内市場や輸出入への介入を減少させる一方，農業従事者に対する直接支払いを増加（図表 5）。</li> <li>・上記政策によって市場の歪みはかなり修正。一方，生産者に対する価格支持のための支払い額は増大し，なお高水準（OECD 加盟国中で最も高い国の一つ）。</li> </ul>

（注）OECD（2015）に基づき筆者が作成。

3.5%である（2012 年。同 30-31 ページ）。そして農業の構造は，比較的小規模の家族農場が圧倒的に大きな比重を占めている。一方，農産食料品は，継続的に輸出よりも輸入が多い純輸入国（a net agro-food importer）であり，食料の自給率（カロリーベース）は約 50%と主要国の中では低位である（同）<sup>(16)</sup>。

### スイスの農業政策の目標と政策手段

スイスにおける農業政策は，その目的として次の四つが同国連邦憲法（第 104 条「農業」）によって規定されている（OECD 2015：3 ページ）。すなわち（1）食料安全性（国民に対する食料の供給を確保する役割），（2）農業生産の持続性維持（豊かな土壌と清潔な水を用いた生産），（3）景観維持の役割，（4）農村の維持，である。そしてごく最近（2017 年 9 月），憲法修正によって独立条文（第 104 条 a 「食料安全保障」）が追加され，こうした理念がさらに明確化、具体化されている<sup>(17) (18)</sup>。

このようなスイスと比べた場合，日本はいわゆる「小国」でないものの，マクロ経済の動向をはじめ，経済の発展段階や農業の地位がスイスにき

わめて類似している<sup>(19)</sup>。また農産物の純輸入国であること<sup>(20)</sup>も共通点である。スイス農業の多くが困難な自然環境の中で営まれている点は日本農業と異なるが，同国の農業政策の考え方とその体系は，後述するように日本にとって参考になる面が少なくない。

農業が持つこのような経済面，社会面，環境面にわたる多面的な目的を達成するため，スイスの農業政策はバランスのとれた解決策を追求してきた。その結果（a）海外の市場圧力から国内農業を防護する制度（農産物の輸入管理：border measures），（b）農業従事者に対する巧妙な直接支払い制度（その算定基礎は農地面積や家畜頭数），の二つを組み合わせた綿密な農業政策体系（an elaborate system）を作り上げてきた（同 3 ページ，13 ページ，50 ページ）。

### 政策効果と最近の改革

こうした農業政策は，そのコスト（消費者および納税者が負担するコスト）が比較的高いものとなった。このため，1990 年代初めから政策の漸進的な改革が実施されてきた。これは二つの対応か

ら成る。

一つは、国内市場や輸出入への介入の減少（輸入関税の撤廃ないし低減、輸出補助金の廃止ないし低減）である。もう一つは、農業従事者に対する直接支払いの増加である。後者は、市場介入の減少に伴う農業への打撃を軽減するための政策である。前者を減らす一方、後者を増やす対応してきたこと（そして農業への政策的支援は全体としてゆるやかに低下してきたこと）は、**図表 5**に明瞭に現れている。

1993年以降に導入された新しい直接支払い制度は、次の二つで構成されていた（同 50-54 ページ）。一つは、一般的な直接支払い、すなわち農家や農地など外形基準に基づく農家への各種直接支払いである。もう一つは、環境維持関連の直接支払いである。これは、資源の維持可能性を高め、環境汚染を減少させるうえで必要となる生物多様性、景観、動物福祉などに対応した直接支払いである。

つまり、スイスの最近約 25 年間の農業政策をみると、市場価格への介入という歪みはかなり修正された（ただし生産者に支払われる農産物価格は世界価格よりも 40% 高い水準にあり OECD 加盟国中で最も高い国の一つである）。一方、そうした市場の歪みが修正された分だけ農業従事者に対する直接支払い（上述した土地面積や家畜数に応じた支払い）が増加している。つまり農業政策としては、価格支持政策から直接支払い政策に重点を移動させるものであった（同 14 ページ）。そして、現時点における農業支援のための負担額は GDP の約 1% である（同 13 ページ）。

### OECD（2015）の政策提言

以上のような分析をしたあと、この研究報告書はスイスの今後の農業政策について二つの提言をしている（OECD 2015：15 ページ）。

一つは、各種貿易制限（輸入規制や輸出補助金）を引き続き減少させる一方、農業従事者への直接支払いも減らし、全体として市場シグナルに対応した関係者の行動を促進するのが望ましい、としていることである。

いま一つは、スイスの農業政策における四つの

目的（前述）には二律背反的な面があるので、政策手段として二車線制度（two track system）を採用すべきであるという提言である。すなわち農業政策は（a）社会的要請（文化的景観や生物多様性の維持）に対応するための農業従事者への直接支払い、（b）市場競争にさらされている生産者の経営自由度の拡大措置（必要投資の支援、廃業支援等）、の二つを組み合わせて実施すべきだとしている。

### （2）スイスの農業政策の評価

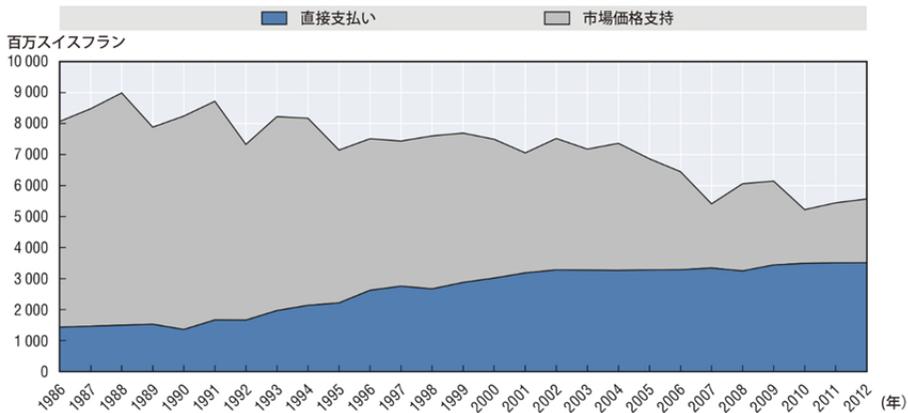
以上 OECD（2015）に依拠して概観したスイスの農業政策は、どう評価できるだろうか。また日本の農業政策に対してどのような教訓がありうるだろうか。自然を相手として生命を育む産業である農業は、国土やコミュニティのありかたにも深く関わるので製造業などの場合とは異なる面が多く、独特かつ多様な論点がある。それらの具体的な議論については、優れた書物、例えば鈴木（2013, 2016）が別途ある<sup>(21)</sup>ので、以下では本稿のこれまでの考察から導かれる基本的なことを 3 点だけ指摘しておくことにしたい。

#### 農業の多機能性を認識

第一に、スイスでは農業を単に農産物を生産する一つの産業とみるのではなく、それ以外にも重要な諸機能を持つ営みである（農業は多機能性を持つ）と明確に位置づけていることである。つまり農業は、その生産活動とは別に、その存在自体が社会的意味を持つという認識が出発点になっている。

前述したスイス農業政策の四つの目的のうち、最初の二つ（食料安全性、農業生産の持続性維持）は農産物の生産に直接関連するが、あとの二つ（景観や環境の維持、農村の維持）は農業生産に直接関連するものでない。これらは農業の多機能性ないし外部性（externalities）と称され、農業生産の多寡に直結するわけではないにもかかわらず政策によって追求すべきことがらとされている（同国連邦憲法に規定）。もし最初の二つだけが政策目的とされるのであれば、農業政策は効率性だけを基

図表5 スイスの農業政策：生産者支援に2つの対応手段



(出典) OECD (2015), 図表 3-2。

準に運営すれば済む。しかしあとの二つの政策目的も同時に追求することが必要とされているので、農業政策は効率性だけを基準とする運営（規制撤廃による市場競争の促進）では対応できないわけである。

農業には製造業やサービス業と本質的に異なる点がそこにあり、従って農業政策には特有の難しさがある。スイスは、この点巧みに対応してきていると評価できよう。

スイスにおける農業のGDPに占める割合は、前述したとおり0.7%である。一方、農業政策のコスト（消費者および納税者が負担するコスト）はGDPの約1%である（OECD 2015：13ページ）。もし、効率性だけを基準に判断するならば、農業を維持するコスト（GDPの約1%）は農業の生産（GDPの0.7%）に見合わないの、スイス国内での農業は全廃するのが合理的な選択になる。しかしスイスでは、現実に農業の生産額以上にコストをつぎ込んで農業を維持している。逆に言えば、スイスの農業政策は、農業がもつ生産以外の多くの機能（農業の外部性）を重視し、それを公共政策によって維持、実現していると理解できる。つまり、農業を維持するのは、それが生み出す農産物の総額によって評価するのではなく、農業はそれを超える価値を持つことが政策当局と国民に理解されており、したがってそのコストをスイス国

民が負担する、という選択をしている。

日本の場合には、後述するように、このような政策発想が取られているとは言い難く、今後は政府と多くの研究者ともにこうした視点を取り込むことが必要ではなかろうか<sup>(22)</sup>。

## 二つの政策目的、二つの対応手段

第二に、スイスの農業政策は、大きく捉えると二つの目的を掲げる一方、それを二つの独立した政策手段で達成しようとしている点で、政策論として極めて合理的なものとなっていることである。

前述したスイスの農業政策の四つの目標を性格別にみると、最初の二つ（食料安全性、農業生産の持続性維持）は、農業の生産活動自体に対する支援を表している。そして、後の二つ（景観維持、農村の維持）は、農業がスイスの自然、環境、社会にとって大切なプラスの外部効果（positive externalities：環境面での恩恵、文化的景観の維持）を持つのでその維持を目ざすことを表している。つまり、政策目的として（a）農業の生産活動の維持と効率化、（b）農業が持つ外部効果の確保、の二つを独立した政策目的として掲げている、と整理できる。

そしてこの二つの目的を達成するため、（a）については農産物に対する輸入関税や輸出補助金を

設定し、(b)については直接支払い制度を設定している。つまり、二つの目的を達成するため、独立して活用できる二つの手段によって、目的達成を図るという発想が採られている。

このような政策体系を前述した経済政策論の原則（第2節）に照らして考えてみよう。まず、二つの政策目的に対して二つの政策手段を設定しているのは、ティンバーゲンの原理（ $n$ 個の政策目標達成には $n$ 個の独立した政策手段が必要）を充足していると評価できる。そして、国内での農業生産維持に対してはそのために有効な支援措置（輸入関税や輸出補助金）を設ける一方、農業の外部効果を確保するためには直接的効果を持つ直接支払い制度を設定している。これは、マンデルの原則、つまり各政策手段はそれが最も効果を発揮する目的を達成するかたちで活用すべきであるという原則（政策手段割当ての原則）を満たしている。さらに、1990年代初めから規制撤廃を進める（効率性追求）一方、直接支払いを増加させる（農業の多機能性強化）という明確な方向転換をしたこと（前掲図表4）は、政策手段の組み合わせを変更することによって、より望ましい方向を目指したものである。これはプールの命題（不確実性ないし環境変化に対応するうえで組み合わせ政策が有効）に合致した対応になっている。

つまり、スイスの農業政策は、理論的にみてもこのように経済政策の三つの原則に即した対応になっているので、合理的だと評価できよう（このような観点からスイスの農業政策を位置づけた文献は、筆者は寡聞にして知らない）。こうした観点からみても、スイスの政策には合理性があるので、日本の農業政策にとっても示唆されることが多々ある。例えば、農業に対する直接支払い政策は、何も筆者が最初に述べたわけではなく、それは鈴木（2016：169-170 ページ）が予て主張していることである<sup>(23)</sup>、ここではその主張がこのような政策理論の観点からみても妥当性があることを強調しておきたい。

なお、OECD 報告では、今後のスイス農業政策として市場シグナルへの適応が述べられているが、それと同時に、政策手段としては農業従事者

への直接支払いも重視、この二つを基本とする「二車線制度」の重要性が強調されている。これは、農業に関しては「規制撤廃による市場機能の活用」という単純な発想だけで対応すべきでないという認識を示すものである。

### 政策理念と現実の政策の一致

第三に、スイスの農業政策は、政策目的を明確に掲げるだけでなく現実の政策運営がそれに沿って長年着実に実施されてきたことである。この点、OECD 報告書では、スイスでは「綿密な農業政策体系」が出来上がったと表現、この過程における政策当局や多くの関係者の努力や理解の積み重ねがあったことを評価している。なお、OECD のこの研究報告は専らスイス連邦政府の農業政策を扱っており、地方におけるコミュニティあるいは第三部門（具体的には農業協同組合）の役割については全く言及されていない点に不満が残る。より包括的な理解のためには、その分析も必要であろう<sup>(24)</sup>。

### (3) 日本の農業政策への教訓

以上概観したスイスの農業政策は、どう評価でき、日本の農業政策にとってどのような示唆を与えるだろうか（図表6を参照）。ここでは、日本の農業政策の全体的な課題を取上げることはせず<sup>(25)</sup>、上述した政策論の切り口に関連する側面から見えてくる教訓を汲み取ることに主眼を置く。

### 政策目的と現実の政策の不一致

問題の一つは、日本の農業政策は、法律で掲げられた理念に沿った一貫性が乏しく（現実の政策は政治的産物という性格が濃厚であり）、現在のところ、規制撤廃と市場原則の貫徹による効率化を旨とする主流派経済学の色が強い点にある。

確かに、日本における農業政策の目的は「食料・農業・農村基本法」（2010年施行）の第一章（総則）において、食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、農業の持続的な発展、農村の振興など多くの目的が規定されている。しかし、現政権は、その看板政策の一つとして「国家戦略特区」すなわ

図表 6 農業政策のあり方に対する 2 つの考え方

	政策目的	政策手段	特徴点
主流派経済学者による政策論	・効率化（安価な食料品の供給）。	・規制撤廃と市場圧力の活用（輸入関税の撤廃）。	・単純，明快，強力な議論が可能。 ・製造業やサービス業には適用できるが，国土・景観・地域コミュニティに深く関わる農業を効率性だけから論じるのは不適當。
農業を適切に位置づける視点からの政策論	・効率化（同上）。 ・農業の多面的機能の維持（国土保全，景観維持，コミュニティ維持）。	・規制撤廃と市場圧力の活用（同上）。 ・農業とその機能に対する政府からの直接支払い。	・農業の多面的機能を正當に認識した政策発想（実例としてスイスの農政がある）。 ・政策論の原則（2 つの目的に 2 つの政策手段を割当てる）にも合致。スイス農政はこうした対応を実施。 ・直接支払い政策の実現には，国民，政府，研究者など幅広い層の理解と合意形成が必要。

（注）OECD（2015）および本稿本文を踏まえて筆者が作成。

ち「世界で一番ビジネスをしやすい環境」を作ることを中心に，地域や分野を限定することで，大胆な規制・制度の緩和や税制面の優遇を行う規制改革制度」を掲げ，「それを突破口に，あらゆる岩盤規制を打ち抜いていきます」と勇ましく謳っている（官邸ホームページ）。

農業においても<sup>(26)</sup>「世界で一番ビジネスをしやすい環境」を作ること（一面的かつ極端な市場主義）が政策目的として謳われている。つまり，日本企業や外国企業が日本の国土において農業という営利活動をすることが前提されており，さらにそれが何かを達成するための「手段」ではなく，国家にとって「目的」であるとされている。なぜそのようなこと（ビジネス環境の整備）が国家にとって「目的」になりうるのか，またそれが「食料・農業・農村基本法」で列挙された多面的な目的（上述）を達成することになるのか（同法の精神と整合的なのか）は容易に理解できない。

こうした政策が打ち出される一つの理由は，日本の主流派経済学の風土とも大いに関係しているように思われる。すなわち，第 1 節で述べた「日本の食料品価格は国際的にみて著しく高い（米はアメリカの 3 倍以上）」ので「日本の米輸入に対する高い関税を撤廃すれば日本人の生活は豊かになる」という単純な議論がその代表的なものである。

また，伊藤（隆）・本間（2009）は，コメの生産調整（減反）は全廃すべきである，農地の権利移

動の制限をなくし土地の集約化（効率化）を図るべきである，農協は巨大商社であり大銀行であり大保険会社であるので市場競争を持ち込むべきである，など市場競争原理の徹底化を主張している（同 11 ページ）。そして，伊藤（元）（2015）も「先進国の中で突出して高い関税を一部の農産品に課している日本は異常な状況である」（87 ページ）と指摘，「農業政策が日本の市場開放の大きな障害となってきた」（伊藤（元）2011：420 ページ）と糾弾している。さらに，八代は「企業による農業経営への参入に大きな制約があるのは問題」（八代 2011：212 ページ）であるとともに，「事実上の独占資本としての農協は組織的な官製談合」（八代 2013：63-65 ページ）に他ならないと主張，市場における競争推進を迫っている。

そして，八田（内閣府国家戦略特区諮問会議委員）は，その共著（八田・高田 2010）において「ある政策の結果[として]，得をする人が損をする人の補償をしても，なお[お]釣りがくるような政策を効率化政策」と規定（3 ページ），「政府の一つの役割は，首尾一貫して，効率化政策を行うことである」（同）として農業政策もほぼ効率化に尽きるとした視点から各種の政策対応を論じている。

#### 農業政策における歪みの原因

これら主流派経済学者の主張は，国民を消費者・生産者という視点（効率性）だけから理解し，

そのためには規制撤廃と市場競争の導入が必要とするものであり、それ以外の尺度（公平性、安全性<sup>(27)</sup>、農地利用の非可逆性、外国人による土地保有<sup>(28)</sup>）や農業の「多機能性」（国土保全、景観保護、水田耕作が持つ文化等）はほとんど無視されている。この点において、これらの政策論には問題がある。

日本においてこうした農業政策論が主流となっているのは、上記研究者のほとんどが米国の大学院で経済学のトレーニングを受けた（そして学位を取得した）経済学研究者であり（ほとんどの場合農業経済学が専門でもない）、そして日本の経済学界において彼らが主流派を形成するに至っているからである。さらに、こうした経済学研究者を中心に、日本の経済学の研究活動が「制度化」されている（市場主義の思想が再生産される仕組みになっている）という構造的要因によるところも歪みの一因になっている<sup>(29)</sup>。

また、上記の主張や現政権の政策においては、各種規制の撤廃によって農業に対して「企業」を参入（土地保有など）させる必要性が強調されているが、果たして農業が企業形態を採ることに親和性があるのかどうかも議論の余地がある。

世界的にみると、農業の形態としては家族農業（農地に関する経営・所有の形態や労働力の供給などに着目して通常使われる概念）が90%以上を占め、家族農家は世界で最も多く見られる農業形態である（国際連合食糧農業機関 2015：序文 x ページ）。そしてこれが世界の食料の約80%を生産している（同）。これらの大半は小規模農家または超小規模農家であるが、それとは対照的な大規模農家、超大規模農家の多くも家族所有<sup>(30)</sup>・家族経営の農家である（同 xi ページ）点に農業の特徴がある。これらの事実は農業には他産業と同次元で論じることができない側面が含まれることを示唆しており、農業に企業参入を主張する見解は、こうした点に照らしてどう位置づけることができるのか、立ち入った検討が必要であろう。

## 4. 結語

現在の主流派（新古典派）経済学は、人間は利己主義的な存在であることを前提に社会全体の動きを理解し、市場機能を強化させるような公共政策（規制撤廃）をほぼ一貫して主張している。しかし、人間に関するその前提は単純に過ぎるうえ、それを踏まえた政策論は効率性の向上に偏したものととなり人間的な各種価値（倫理、相互依存、公平性、美学など）にほとんど関心が払われない。

このような問題は、そこにおける人間像の単純さに起因するものであり、このためその前提を改める必要がある。経済学によりの確な人間像を導入する必要性とそれが示唆する方向については、すでに別途扱った（岡部 2018a）ので、本稿では、そうした前提に基づく場合の公共政策のあり方を論じた。この二つの大きな課題に対応するための大きな方向は、社会を従来の二部門（市場・政府）モデルでなく三部門（市場・政府・コミュニティ）モデルで捉えることにある（岡部 2017a, 2017b）。

経済学は、その始祖アダム・スミスが念頭においていた豊かな人間観を想起し、それを前提にした新しい方向での展開が今後期待される。

## 注

\* 本稿は、岡部（2017a, 2017b）を補完する研究である。この初期草稿に対して加納貞彦（早稲田大学）、鈴木宣弘（東京大学）、前山総一郎（福山市立大学）、青木千里（放送大学）の各氏から有益なコメントをいただいた。

- (1) 岡部（2016：第4節：31-35ページ。2017b：付論1、35-37ページ）。
- (2) 光と影の詳細については、岡部（2017a）の2章1節および2節を参照。
- (3) その図示は、岡部（2017a：図表4-3, 99ページ）を参照。
- (4) オランダの経済学者（1903-1994）。1969年に創設されたノーベル経済学賞の初回受賞者。
- (5) カナダ人の経済学者（1932-）。1999年にノーベル経済学賞を受賞。
- (6) その論文の具体的な結論は、固定相場制の下では「金融政策は国際収支の目標を達成するために使うべきであり、財政政策は国内安定のために使うべきである」という主張である。

- (7) 「少なくとも同数の」政策手段。→同数以上の政策手段があれば、政策目的をより効果的に達成可能である。
- (8) この点に関する詳細な議論は、岡部（1999：14章）を参照。
- (9) 例えば、 $M$ を通貨量、 $i$ を金利水準とした場合、経済の最終的な姿に対応するこの2変数を誘導型で示すと、 $M = a + bi$ となる（ $a$ および $b$ は定数）。つまり、 $M$ と $i$ はそれぞれ自由な値をとることができるわけではなく、両者の間には一定の制約関係がある。
- (10) 両手段を具体的にどのように組み合わせるのかは現実的かつ重要な問題であるが、それについて Poole（1970）は立ち入っていない。
- (11) その具体例として、4節で農業政策（輸入関税と農業への補助金支給の組み合わせ）を取上げる。
- (12) Bowles（2016：邦訳「日本語版への序文」iii-iv ページ）。
- (13) この場合、数学的にいえば、この2つ（インセンティブと社会的選好）は、加法的に分離可能（additively separable）なものとなる、と表現できる。いま関数  $F$  が2つの変数  $x$  および  $y$  の関数であるとする。この場合、もし下記の関係を満たす1変数関数  $f$  および  $g$  が  $F$  の全領域において存在するならば、 $F$  は加法的に分離可能と称される。
- $$F(x, y) = f(x) + g(y)$$
- つまり、二つのことがらが「加法的に分離可能」である場合には、その二つが相乗作用をする（synergistic：相互に好影響を及ぼし合う）こともなければ、逆に相互に負の影響を及ぼし合うこともないことを意味する（Bowles 2016：22 ページ）。
- (14) 共有地の悲劇とは、個人の利己的・合理的な選択（個人合理性）が社会全体としての最適な選択（社会的合理性）に一致しない事態が発生しうることを指す。実例などは、岡部（2017a：329 ページ）を参照。
- (15) OECD（経済協力開発機構、本部パリ）でなされる研究や政策提言は概して新古典派経済学（市場主義）の色彩が強いものが多いが、以下で引用するスイス農業の研究（OECD 2015）は比較的目配りのよい研究といえる。
- (16) ちなみに、日本の食料自給率は38%に過ぎず（カロリーベース、2016年度）、先進国のなかで最も低い（農林水産省ホームページ）。
- (17) [https://www.lid.ch/fileadmin/lid/Presseseminar/Art\\_104a\\_BV\\_en\\_logo.pdf](https://www.lid.ch/fileadmin/lid/Presseseminar/Art_104a_BV_en_logo.pdf)
- (18) 同条文では、連邦政府は国民に対して食料供給を保障するため、農地の確保、地域や自然の効率的活用、市場の要請への適合、輸出入政策、食品廃棄の削減の5条件を整える義務があると規定している。
- (19) 日本における「農業および林業」の2017年における就業者数は、全就業者の3.1%であり（総務省統計局「労働力調査」）、その2015年の国内総生産に占める割合は1.0%である（内閣府「2015年度国民経済計算」）。
- (20) 日本における「農産物および林産物」の2017年の輸出額は0.5兆円であるのに対して、輸入額は7.6兆円と圧倒的に輸入額が多い（財務省「貿易統計」）。
- (21) 例えば、食料安全性については、量が確保される安全保障と、質的に安全な食料が確保される安全性の保障、との両面があること、そして後者は健康リスクの問題であり、現世代だけの問題にとどまらず次世代に亘って負担を強いるので、前者の問題よりも一段と慎重な対応が求められる（鈴木：2016：第4章）。
- (22) 日本のほとんどの経済学研究者は、農業の多機能性という視点を考慮に入れようとしなない。ただごく一部には、農業の持つ多面的機能（国土保全機能、生物多様性保全機能、景観保全機能など）を重視する必要性を強調（鈴木 2013：138 ページ）、「食に安さだけを追求するな」（同46ページ）といった見識のある論者もいる。
- (23) 鈴木（2016：169ページ）によれば、スイスでは環境支払い約230万円、生物多様性支払い170万円など、農業の果たす多面的機能の項目毎に支払われる直接支払額が個別具体的に実にきめ細かく決められている。それに続けて次のように論じている。「日本での漠然とした『多面的機能論』は、国民からは保護の言い訳だといわれてしまいがちである。消費者が自分たちの生存に不可欠で環境も地域も守る農業の生産物に応分の負担をしてしっかりとした値段で購入する。それでも足りない部分は、税金から多面的機能の具体的項目ごとに、直接支払いで対価を支払うというシステムを日本に確立する必要がある」（鈴木 2016：169-170 ページ）。
- (24) スイスの農業協同組合に関する研究は余り見当たらないが、例えば Bardsley and Bardsley（2014）は、スイス山岳農協協同組合の一例につき実地研究を実施、それが生産物の価格安定化、地域一体化、景観維持への貢献、生物多様性維持といった多面的な機能を公民連繋によって果たしてきており、地域社会の維持と環境保護の面で効果的な対応を可能にしたと評価している。また堤（2018：259-266 ページ）は、スイス農政が成功している大きな理由の一つとして、国民が第三部門（農業共同組合）の役割を理解しそれが普及していることを指摘している。
- (25) 日本の農業政策の課題としては、食料自給率低下（カロリーベースで38%）の捉え方、減反政策（現在は水田の4割も生産抑制の対象。鈴木 2013：184 ページ）のあり方、増加する耕作放棄地（全国農地全体の11%と20年間で約2倍。八代 2013：59 ページ）への対応の仕方、兼業農家と専業農家への対応の仕方、コメ生産における規模の利益の活かし方、農業協同組合のあり方、TPPへの対応方法など、重要な検討課題が多いが、本稿ではこれらに立ち入らない。
- (26) 国家戦略特区には「観光、教育、農業など計11分

- 野, 86 事業」が列挙されている (官邸ホームページ)。
- (27) 前出注 22 を参照。
- (28) 2016 年の農地法改正により, 農業に関係ない企業でも日本の農地を所有できるようになった (堤 2018 : 99-106 ページ)。農地とは単なる土地ではなく, 領土であり水源であり, 環境に影響を与え, 日本人の安全保障を左右する重要な資産である (同) ことを考えると, この措置には問題がある。
- (29) 経済学の研究・教育活動における「制度化」という問題は, 岡部 (2017a : 47-48 ページ) を参照。
- (30) 50ha を超える農地を所有する農家は世界の農家のわずか 1% にすぎないが, 世界の農地の 65% を所有している (同 xi ページ)。

#### 【引用文献】

- 伊藤隆敏・本間正義 (2009) 「農政改革—成長か衰退か、岐路に立つ農業」, 『シリーズ・現代経済研究 日本経済の活性化』日本経済新聞出版社。
- 伊藤元重 (2015) 『伊藤元重が語る TPP の真実』日本経済新聞出版社。
- 岡部光明 (1999) 『環境変化と日本の金融—バブル崩壊・情報技術革新・公共政策—』日本評論社。
- 岡部光明 (2016) 「経済学の新しいパラダイムをめざして—人間性を取り込むための三提案—」慶應義塾大学 SFC ディスカッションペーパー-SFC-DP 2016-004, 2016 年。
- 岡部光明 (2017a) 『人間性と経済学—社会科学の新しいパラダイムをめざして—』日本評論社。
- 岡部光明 (2017b) 「主流派経済学の『失敗』とその対応」, 明治学院大学『国際学研究』第 51 号。  
<<http://hdl.handle.net/10723/3244>>
- 岡部光明 (2018a) 「社会を理解するための三部門モデル : 人間理解に関する理論的補強」, 明治学院大学『国際学研究』第 53 号。  
<<http://hdl.handle.net/10723/3484>>
- 岡部光明 (2018b) 「社会理解のための三部門モデル : 従来の各種提案とその特徴」, 明治学院大学・学術論文公開ウェブサイト。  
<<http://hdl.handle.net/10723/3413>>
- 国際連合食糧農業機関 (FAO) (2015) 『世界食料農業白書 2014 年報告—家族農業における革新—』。
- 鈴木宣弘 (2013) 『食の戦争—米国の農に落ちる日本—』文春新書 927, 文藝春秋。
- 鈴木宣弘 (2016) 『悪夢の食卓—TPP 批准・農協解体がもたらす未来—』KADOKAWA。
- 堤未果 (2018) 『日本が売られる』幻冬舎新書 517, 幻冬舎。
- 八田達夫・高田眞 (2010) 『日本の農林水産業』日本経済新聞出版社。
- 八代尚宏 (2011) 『新自由主義の復権』中公新書 2123, 中央公論新社。
- 八代尚宏 (2013) 『規制改革で何が変わるのか』ちくま新書 1024, 筑摩書房。
- Bardsley, Douglas K., and Annette M. Bardsley (2014) “Organising for Socio-ecological Resilience: The Roles of the Mountain Farmer Cooperative Genossenschaft Gran Alpin in Graubunden, Switzerland,” *Ecological Economics* 98, pp.11-21.
- Bowles, Samuel (2016), *The Moral Economy: Why Good Incentives Are No Substitute for Good Citizens*, Yale University Press.
- Cardenas, Juan-Camilo (2004) “Norms from Outside and from Inside: An Experimental Analysis on the Governance of Local Ecosystems,” *Forest Policy and Economics*, 6(3-4), pp.229-241.
- Gneezy, Uri, and Aldo Rustichini (2000a) “A Fine is a Price,” *Journal of Legal Studies* 29(1), pp.1-17.
- Gneezy, Uri, and Aldo Rustichini (2000b) “Pay Enough or Don’t Pay at All,” *Quarterly Journal of Economics*, 115(3), pp.791-810.
- Mundell, Robert A. (1962) “The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability,” *Staff Papers* (International Monetary Fund) 9, pp.70-79.
- OECD (2015), *OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015*, OECD Publishing, Paris.
- Poole, William (1970) “Optimal Choice of Monetary Policy Instruments in a Simple Stochastic Macro Model,” *Quarterly Journal of Economics*, 84(2), pp.197-216.
- Sen, Amartya (1987) *On Ethics and Economics*, Basil and Blackwell.
- Tinbergen, Jan (1956) *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam: North Holland Publishing Company.