

## 【巻頭言】

# 日本農業の三層構造と農政改革

生源寺 眞一\*

(東京大学大学院農学生命科学研究科教授)

現代の農業は市場経済に深く組み込まれている。農家は市場から生産資材を購入し、大半の生産物を市場に販売する。むろん、家畜の堆肥はしばしば自分の耕地に還元されているし、米や野菜の一部は家族のなかで消費されるであろう。けれども先進国の農業にあっては、こうした自給的な要素のウェイトは著しく低下している。生産資材の市場と生産物の市場との接点なくして、農業は成立しない。これが現代農業の実態である。

しかしながら同時に、農業生産には一般の市場とは相当に異質な市場との接触がある。しかも、この点こそが農業が農業であるゆえんだと言ってもよい。それは、ほかならぬ農地をめぐる市場との交流である。農地は貸したり借りたりすることができる。売ることもできるし、買うこともできる。この意味において、農地にも市場が存在する。むろん、農地なしに農業は成り立たない。少なくとも、農業らしい農業は成立しない。

けれども、農地の貸借や売買には制度上のさまざまな制約がある。勝手に貸したり売ったりすることは許されない。許可なく農業以外の用途に転用することも法律違反である。こうした点で、農地の市場は一般の財やサービスの市場とは異なっている。しかしながら少し考えてみればわかるように、農地をめぐる市場は、制度的な規制のあるなしに関わらず、そもそも非常に特殊な市場なのである。

なによりも農地を移動することは不可能である。自由に新しく作り出すこともできない。加えて農地の取引に関与するのは、通常はその農地の近隣に位置する農家や農業生産法人である。つまり農地市場は、もともと与えられた量の農地をめぐるローカルなマーケットという特質を有しているのである。制度的なコントロールの必要性についても、このような農地市場ほんらいの特殊な性格から発している面がある。

農地市場との交渉なくして農業は成立しない。とくに農業経営の規模を拡大しようとするれば、農地を借りるか買うかしなければならぬ。これが農業の宿命である。もちろん、農業以外の製造業やサービス業であっても土地がまったく要らないということはない。けれども、使用する土地の量に桁違いの差がある。極端に土地集約型の産業、これが農業なのである。先進国であろうと途上国であろうと、このような農業の定義的な特質に違いがあるわけではない。

農業生産は一般の市場と常時交流する層と、特殊な農地市場との交流のもとにおかれた層の二階建ての構造を持つ。これが先進国の農業に共通する構造である。けれども日本の農業生産の場合、さらに第3の層が不可欠の要素として存在する。否、日本の農業ではなく、水田アジアの農業に不可欠の要素と言うべきであろう。それは、市場経済機構とは異なったメカニズムで供給される農業用水に関わる第3の層であ

\*1951年生まれ。76年東京大学農学部農業経済学科卒業。同年農林省農事試験場研究員。農林水産省北海道農業試験場研究員を経て87年東京大学農学部助教授。96年より現職。農学博士。日本フードシステム学会会長、食料・農業・農村政策審議会委員、国土審議会委員、葉たばこ審議会委員など。主な著作に「農地の経済分析」(農林統計協会、1990年)、「現代農業政策の経済分析」(東京大学出版会、1998年)、「アンチ急進派の農政改革論」(農林統計協会、1998年)、「農政大改革」(家の光協会、2001年)、「新しい米政策と農業・農村ビジョン」(家の光協会、2003年)など。

る。正確に述べるならば、農村コミュニティの共同作業によって維持管理される水利施設と、その施設のもとでコミュニティのルールにしたがって供給される用水が、水田の生産活動には欠かせないのである。

農道のサービスについても、農業用水と同様の供給メカニズムを指摘することができる。したがって、一般化するならば、農業の投入構造の基層には、市場経済とは異なるメカニズムによって維持される地域資源と、そのもとで市場経済とは異なるメカニズムによって供給されるサービスが存在する。しかも、個々の農場の独立性が強い西欧の畑作や草地型畜産の農業に比べて、水田アジアの農業においては、農村コミュニティというある種の組織によって供給される資本財とサービスの占めるウェイトが格段に大きいと言ってよい。

つまり、日本をはじめとする水田アジアの農業生産は、資源の三階建ての投入構造によって支えられている。最上階には一般市場との交流層，中層階には農地市場との交流層，そして地上階には市場とは異質の資源供給構造に深く組み込まれた層が形成されている。このうちのどれを欠いても、現代日本の農業を健全に維持することはできない。

農業をめぐるさまざまな政策も、およそ生産に関係する政策である限り、いま述べた三層の資源投入構造のもとに分類することが可能である。と言うよりも、農政は三つの層のそれぞれの特質に応じて適切に設計される必要があり、しかも、各層に対応する政策のあいだに良好な補完関係が確保されていることが肝要なのである。この点はむしろ現下の農政改革についてもあてはまる。

農政改革の動きが急である。改革のプランづくりは、2000年3月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画の見直し作業のなかで進められている。もともと基本計画はおおむね5年ごとに変更することが法定されているのであるが、これを機会に農政改革の課題に挑戦しようというわけである。もっとも政府として取り組む改革の課題自体は、昨年8月の農林水産大臣の談話によって明らかにされている。すなわち、以下に掲げる3つのテーマの検討が省内に指示されたのである。

まず第1に、「品目別の価格・経営安定政策から、諸外国の直接支払も視野に入れた、地域農業の担い手の経営を支援する品目横断的な政策への移行」である。この場合の諸外国とは実質的にEUと合衆国であると考えてよい。第2は、「望ましい農業構造・土地利用を実現するための担い手・農地制度の改革」である。とくに農地制度の改革が重い課題であると言ってよい。そして第3に、「環境保全を重視した施策の一層の推進と、食料安全保障や多面的機能発揮のために不可欠な農地・水等の地域資源の保全のための施策の確立」がある。

このうち「品目横断的な政策への移行」は、農産物に関する国境措置の組み替えの可能性を視野におさめた政策転換を意味している。個々の農産物に着目した農業保護から、農業経営の所得や収入の動向に着目した保護システムへの転換をはかろうというのである。農産物価格の動向と密接に関連した政策課題であり、上述の三層構造から言えば、最上層の問題に対処する政策ジャンルにほかならない。農業経営の市場適応力を支える政策であると言い換えてもよい。

2番目の「担い手・農地制度の改革」については、おもに中層階に対応する政策であるとしておく。担い手制度には、第1の課題である農業経営の支援策をはじめとして、さまざまなテーマが関連している。けれどもなんと言っても、農地の担い手に対する集積が基本的な課題である。だからこそ、農地制度の問題とワンセットで検討が指示されたわけである。主として中層階に対応する施策としておくことが妥当であろう。

第3の課題は、「環境保全を重視した施策」と「地域資源の保全のための施策」に分けて考えたほうが

よい。このうち「地域資源の保全のための施策」は第三の地上層に対応する施策である。ここは異論のないところであろう。問題は「環境保全を重視した施策」である。環境への負荷という現象は農業生産全体に関わる問題である。その意味では、最上層から地上層までのすべての層に関連する政策として理解することも可能である。これらの資源投入の総合的な結果として、ときとして環境に対する負荷が生じているのである。農業生産の好ましい外部効果を意味するいわゆる多面的機能に関する政策についても、同様の位置付けを与えることができる。

一方、視角をやや変えるならば、環境に対する負荷の問題については、農業生産とその負荷を受容・浄化する環境のキャパシティの関係が問われていると考えることもできる。つまり、環境に備わった負荷の浄化容量を超えた生産活動が問題視されているわけである。環境容量の過剰利用であると言い換えてもよい。だとすれば、環境の受容力・浄化力そのものを地域資源と理解し、「環境保全を重視した施策」を地上層に関わる政策カテゴリーとして捉えることもできる。環境のシンク自体を、市場メカニズムとは異なった機構によって維持される資源とみるわけである。

農政改革はいまの段階で完全に明瞭な像を結んでいるわけではない。けれども、いま述べた政策ジャンルのそれぞれについてかなり思い切った改革が行われる可能性が高い。とくに衰退傾向に歯止めのかからない土地利用型農業については、深く切り込んだ改革が不可欠であると言ってよい。しかしながらその前途には、改革の成否を左右する重要な要素として、政策資源の投入対象の的確な把握という問題が横たわっている。この点は言うまでもなく、会計検査の仕事とも密接に関係している。

むろん、どのような政策であろうと、その対象の明確な把握が大前提となることに変わりはない。農業政策についてもしかりである。けれども、ここで改めてこの問題の重要性を強調するのは、検討中の改革が実施に移されるとすれば、政策対象の設定そのものが大きく変わる可能性が高いからである。むしろ、この点に農政改革の本質的な一面が現れているとみるべきかもしれない。以下では、農林水産大臣の提示した3つの課題のうち、第1と第3の課題を取り上げて、政策対象把握の問題を考えてみたい。むろん第2の農地制度の改革についても一定の政策資源が投入されるわけであるが、政策手法としてはおもに規制の組み替えというかたちをとるであろう。ここでは政策資源、なかでも財源の投入が想定される分野に注目しようというわけである。

「品目横断的な政策」の対象は農業経営である。農業経営を対象に一種の直接支払を行うことが検討されているわけである。農業経営を対象とする点で、対象となる農産物の適正な把握を前提とした品目別の政策とは著しく異なっている。政策転換はそれほど簡単ではない。と言うよりも制度の設計という点で、この政策の難度はウルトラC級なのである。もちろん、同種の政策はわが国農政の歴史に存在しない。一からはじめなければならないのである。加えて、すべての農業生産者が政策の対象となるわけではない。一定の規模以上の農業者を対象にする方向が有力である。問題はその場合の規模の基準である。販売金額で行くのか、農地面積で行くのか。あるいは労働投入に着目すべきか。それぞれに根拠がないわけではない。むしろ逆に、客観的な把握可能性というプラクティカルな観点から基準を絞り込んでいくことが、無理のないアプローチだと考えるべきかもしれない。

頭が痛いのはWTO農業協定との整合性である。端的に言うならば、生産から切り離された支払であること、これがWTOの協定上許容される直接支払の要件である。この要件を満たすとすれば、支払の基準は例えば過去の生産の実績といったかたちをとることになる。当年の生産とは無関係に支払が行われるわけである。となると、その年に何も生産していない農業者に対して、過去の生産履歴に応じて支払を行

う事態も考えられないではない。少なくともWTOの協定に忠実である限り、このような受給者を排除することはむずかしい。けれども、生産しない生産者に対する支払が国民に受け入れられるとは考えられない。

「品目横断的な政策」には構造改善の促進効果が期待されている。国境措置の組み替えに対する農業者の不安を払拭し、なおかつ、リスクに向き合う意欲的な農業者を所得面で支援することで、規模拡大の後押しをしようというわけである。この意味で言うならば、農業生産の拡大をはかる農業者こそが、政策の目的にマッチしたターゲットなのである。けれども繰り返しになるが、WTO協定に忠実であるとするれば、農業生産の拡大を要件とすることは許されない。このような二律背反的な要素を含んだ政策がはたして実現可能であろうか。ウルトラC級の難度と述べた所以である。かりに可能であるとしても、対象要件の設定とその運用は相当に困難な仕事になるに違いない。

「環境保全を重視した施策」も、対象の設定という点に難問を抱えている。ここで想定されている政策は基本的にふたつである。ひとつは肥料や農薬の施用量といった点で、慣行農業に比べて環境保全効果の高い農業に対するインセンティブの付与である。そしてもうひとつは、逆に環境に対して過度の負荷を与えている農業者に対して、これを改めるようにシグナルを送ることである。例えば一定の環境基準を満たさない限り、さまざまな助成金の支給をストップするといった手法が考えられる。

対象の設定に難問があると述べた。ただし、その意味は「品目横断的な政策」の場合とはやや異なっている。と言うのは、環境政策の場合に問題となるのは、農地面積や農産物の量といった比較的容易に把握できる外形基準を満たしているか否かではなく、環境保全的な農法の実践の有無だからである。言い換えれば、農業者の行動が支払の対象になるわけである。当然のことながら、その行動は客観的に証明されるものでなければならない。そこで考えられるのが、例えば施肥量の記録であり、農薬の散布時期の記録である。もっとも、ただ記録があればよいというわけではない。真実性がどう担保されるかが、あわせて問われることになる。

農業に起因する負荷の大きさや、環境のキャパシティからみた負荷の許容水準については、地域による違いが大きい。だとすれば、環境保全型農業と慣行農法の境界線を意味する環境基準にも、地域ごとに差があるのが自然である。けれどもこのことは、対象の設定とその運用をいっそう複雑な作業にする。地域性をどこまで考慮するかという問題は、「品目横断的な政策」にも生じる可能性がある。例えば、北海道と静岡県の農地面積をまったく同等に扱うことが合理的とは言えないであろう。同じ面積であっても、そこから得られる農業所得には大きな違いが生じているからである。

「地域資源の保全のための施策」に関しては、これまで論じたふたつの政策にもまして、いまの段階で具体的な姿を見通すことはむずかしい。けれども、かりにこの種の施策が実施されるとすれば、それは農業水利施設や農道の維持管理の活動に着目した側面支援というかたちをとることであろう。そうなると、ここでも政策の対象の設定はある種の行動基準に依拠することになるとみてよい。一定の行動の有無が問われるわけである。ただし、「環境保全を重視した施策」の場合とは異なって、この場合に想定される行動は、農業者個人の行動ではなく、農村コミュニティの共同行動である。ここに一段とむずかしい要素があると言ってよい。

地域資源に関わる政策は、長いあいだ施設の新設や改良のための投資の推進であった。周知のとおり、その多くは土地改良事業として実施されてきた。ところが今日、地域資源をめぐる政策は開発投資型から保全管理型へと移行しつつある。「地域資源の保全のための施策」が農政改革の課題とされたことは、こ

うした時代の変化の文脈において理解される必要がある。いわばハード事業からソフト事業への転換である。かりにこの転換が農政改革のもとで強力に押し進められるとすれば、財源の適正な支出を確保するための着眼点もまた変更を迫られることになる。

「環境保全を重視した施策」と「地域資源の保全のための施策」のいずれもが、これまでの農政にはなかった政策手法である。それだけに制度の設計には相当な知恵とパワーが必要である。そのことの一端を述べてみたわけである。もっとも、これまでになかった政策だとは言うものの、注目すべき先行事例が存在することも事実である。「環境保全を重視した施策」については、今年度スタートした滋賀県の環境保全型農業への取り組みが参照されるべきである。直接支払がその柱になっているからである。「地域資源の保全のための施策」については、2000年度にスタートした中山間地域等直接支払制度との比較が有益であろう。この制度のもとで多くの集落が共通して取り組んできたのは、用水路や農道の維持管理、あるいは圃場の法面の管理であって、「地域資源の保全のための施策」が想定している保全活動と重なるところが大きいのである。

「品目横断的な政策」についても先行事例がないわけではない。それはEUや合衆国の直接支払制度である。反面教師という意味を含めて、これらの先行事例から学ぶことは少なくないはずである。政策の対象の設定とその的確な運用は、政策の成否を左右する急所であるとともに、優れてプラクティカルなテーマでもある。プラクティカルな問題に対しては、先行事例に謙虚に学ぶプラクティカルなアプローチを軽視すべきではない。