

第 1866 回 定例研究会報告要旨 (10 月 9 日)

農業環境政策と環境支払い

合田 素行
市田 知子

1. わが国では新農業基本法を受けて、2000 年から中山間地域直接支払制度が実施されたが、これをわが国における農業環境政策の開始と捉えて、今後の農政の中で、農業環境政策の可能性を探った叢書 (2001.3) に基づく報告である。

2. 農政の改革の流れの中で、欧米では直接支払いという手法が大きな比重を占めるようになってきたが、農産物貿易の自由化という前提の中では、生産刺激的でない仕組みが求められ、各国はそれぞれ環境支払いの制度を農政の中に仕組むようになった。この環境支払いが農業保護の性格を複雑にしている。各国とも農業保護は何らかの形で継続するものの、従来のような価格支持の形式を取ることではできず、様々な理由で直接支払をしているが、その中で環境支払いは、環境保護を求め一般世論の立場から、また生産刺激的不是という理由から、都合のよい政策手法となってきた。しかし、その支払額の定め方、その要件は何か、といった問題は抱えたままである。

3. こうした直接支払いの経済学的な意味は、農業保護と環境保護との関係を同時に捉える、すなわち環境を農業生産物の結合生産物として考えることによって解析できる。その生産関数の姿は必ずしも明確でないが、生産維持を目的とした環境補助金すなわち環境維持助成金という形があり得るのではないだろうか。このように、維持・保全すべき環境の性格によって、その対応が異なる。そこで農業の環境に与える影響の非競争性、非排他性 (non-rivalry, non-excludability) によって区分をし、それに応じて施策のあり方が整理できる。

4. さて、現実に各国の環境支払いを見てみると、まずフランスでは、条件不利地域における粗放化奨励金という形で環境支払いが積極的に行われてきたが、その額がその地域では農業経営を続けるのに十分でないと言う問題が指摘されている。農業の維持と地域の維持、そして環境の保全がどのように調和されるべきか、他の補助金とのバランスなど、結局地域ごとにその条件を考えざるを得ない方向に問題は動いている。

5. またドイツでは環境と調和的な適切な農業活動を詳細に定めて、それを条件に環境支払いを行う試みが州によって行われている (バイエルン州の MEKA など) が、適切な農業がどれほど環境によいのか、検討を重ねながら施策を進めていく姿勢が見られると同時に、有機農業にも目配りを忘れていない。

6. アメリカでは 1986 年から土壌流亡の防止を目的とした土壌保全地域に対する直接支払い制度 (CRP) が行われている。参加者は徐々に増えると同時に休耕助成にとって替わるなど実績は着実に増える一方、湿地保全プログラムの追加や CRP 自体に環境の要素を強くするなど、環境保全の目的を明確化する方向に動いている。とはいえ、他の直接支払いとの関係など先の読めない点も多い。

7. わが国には環境支払いに当たる制度はないが、ここ 10 年来、各地で実施されている棚田保全是、市町村が大きな支援策を講じ、それに応じて農家の側がまとまって活動をする形態の施策がオーナー制度や保全基金などの方法で行われるようになってきた。ここには制度的には中山間直接支払制度の原型ともいべき姿が見られ、都市住民との協力はまた異質の要素であるものの、一歩進めて考えれば環境支払いと考えられる側面もある。

阿蘇草原の保全是、畜産の継続と野焼きという危険な作業がセットになっている保全方法で、環境維持助成金が妥当する場合であるが、制度的にははっきりしたものは見られない。しかし、民間基金の募集、ボランティアの活動、市町村の多大な協力、そして農家の側の努力といったように、その価値を評価する地域の人々、都市の住民、そして公的な支援、さらに NGO といった多彩な主体が、それぞれの関心の強さに応じて活動している。もちろん保全にまだまだ十分ではないが、目的に対応して、受益の範囲、機能に応じた保全策が経済学的にも意味のある各種の方法で行われていると考えることができる。

8. 以上、各国の施策は、農業保護との微妙な交錯を見せながらも、制度の対象地域を限定し、環境保全の目的を明確化する方向に向かっていく傾向がよみとれる。これには行政費用の増大や支払い金額の根拠など、未解決の問題が多い。わが国の中山間直接支払制度は、多面的機能の保全を標榜しながら、条件不利の克服を根拠に支払いを行っているが、趨勢としては環境支払いの形式を整える可能性は小さくないのではないだろうか。

(文責 合田素行)