

農業分野における資源・環境保全のための総合的政策の構築にかかわる研究

学習院女子大学教授 莊林幹太郎

農林水産政策研究所では、新たな視点や長期的視野に立った政策研究を推進するため、大学、シンクタンク等の研究機関の幅広い知見を活用する提案公募型の研究委託事業を行っています。

今回は、その中から、「規制、補助金、市場的手法を組み合わせた農業環境・資源政策のあり方」について研究を行っている課題について、その概要を紹介します。

この研究成果は、市場的手法を農業環境・資源政策に補完的に導入することによる総合的な資源・環境保全政策の確立についての議論に資するものとして期待されます。

1. 研究の背景と目的

OECD諸国の多くが、農業生産に対する支援の手法を価格支持から直接支払いに転換してきていることは良く知られています。しかしながら、その過程で各国が農業環境政策の比重を同時に高めてきていることは、わが国において必ずしも十分に注目されていません。例えば、EUにおいては所得を支持するための直接支払い予算を減じて環境改善行為を行う農家に対する環境支払いの予算を漸増させています。米国においても、土壌保全等のための休耕から営農方法の改善に対する支払いが農業環境政策の主流になりつつあり、その予算額は急増中です。

加えて、農業環境政策は、農業用水などの農業資源に係る政策とも関係しており、特に、水田農業においては農業用水が肥料などを圃場外に運搬するとともに、用排水路が多様な生物の生息環境を構成するなど、環境との関連が強いとされています。

このような観点から、農業環境・資源政策の重要性は一層高まると予想されます。農業環境や資源の多くが準公共財的性格を有することから、伝統的に、農業環境あるいは資源環境保全政策は公的規制や補助金などの形態をとるケースが普通でした。しかしながら、規制および補助金のみを中心とした政策で今後の温暖化や自由貿易の拡大などの「新たな農業分野の挑戦」に対応することは難しいと考えます。例えば、規制によって、すなわち農業者は何の補償も受け取らず資源・環境保全に貢献しつつ、貿易自由化のもとでの国際競争力を維持することには大きな困難が伴いますし、補助金政策についても常に「社会的需要」を過大評価するなどの「政府の失敗」というリスクが付随します。

こうした規制や補助金政策の短所を補完する可能性があるのが、市場的手法による農業環境・資源

保全です。米国や豪州では、渇水調整に市場的な手法を導入したり、環境支払をオークション方式によって実施するなどの試みも行われています。近年では、温室効果ガスの排出権市場に農業を「オフセットプロジェクト」として位置づけ、農業分野での削減・吸収をクレジットして市場で取引する試みも国際的に検討・実施されています。

しかしながら、市場的な方法と規制・補助金政策の補完性を確保するためには、両者の整合性に配慮した総合的な政策を確立する必要があります。本研究は、これらの問題意識を背景に、わが国における総合的な農業環境・資源政策の確立に向けた分析枠組みを提案し、政策立案者による効率的・効果的な政策立案を支援することを目的としています。

2. 先進国の農業環境・資源政策の横断的比較

まず、研究では、主要先進国・地域（EU、米国、豪州）における農業環境・資源政策を横断的に概観しました。その際、農業環境・資源保全の観点からの農家にとっての「財産権」が、総合的政策の整合性を確保するために最も重要な概念となります。財産権を暗黙のうちに規定するのが「レファランスレベル」です。レファランスレベルは、農家と社会の責任の分界点を表す概念で、レファランスレベルに至るまでの環境改善は農家の責任で行い、それ以上は社会の責任、すなわち、農家に発する費用を補填するために補助金を支払う等の対応を求められることとなります。現行農法からレファランスレベルまでの環境改善には、クロスコンプライアンスなどの規制が適用されることとなり、それ以上については環境支払い等が適用されることが一般的です。

3カ国・地域の農業環境・資源政策上の特徴は以

第1表 農業環境・資源政策の評価の際のチェックポイント（分析枠組み）

枠組み1	対象となる環境・資源の保全・改善は、農法の変更・維持が最適な方法か。
枠組み2	農業環境資源に係るレファランスレベルが明示的に設定されているか。
枠組み3	営農改善を通じた環境改善に伴う社会的便益の公共財的性格に応じて非政府的な方法による営農改善の手法が検討されたか。 集団的な行為の促進も含めた取引費用軽減についての配慮はなされているか。
枠組み4	政府供給を選択する場合、支払い金額の決定等のための効率的な手法の導入が検討されたか。
枠組み5	農業環境・資源の保全政策の間の、またそれらと農業支持の間の整合性は確保されているか。

下に要約されます。

- EU：主として補助金的手法により農業環境・資源政策を実施。財産権はレファランスレベルにより定義。
- 米国：補助金的手法と市場的手法が混在。補助金的手法については、これまでの休耕措置よりも、耕作農地に対する環境保全・改善に重点を移動。市場的手法についても多様に展開。
- 豪州：市場的手法を農業環境・資源政策に積極的に適用しつつあり、この点では世界の最先端。市場的手法は、27種類の形態を確認。

そして、これらの横断的比較をもとに、農業環境・資源政策を評価する際のチェックポイント「分析枠組み」を作成しました（第1表）。これは、政策立案者との対話を通して、最も効率的・効果的な農業環境・資源政策を確立しようとするもので、政策の効率性を基本的な基準にしつつ、横断的比較で明らかになった政策実務上の課題に対する配慮も取り入れています。

分析枠組みの確立およびそれによる各国政策の評価から、いくつかの課題が明らかになっています⁽¹⁾。一つには、環境支払いの支給の理論的根拠の曖昧さです。レファランスレベルを超える行為に対する支払いは、農家の「財産権」を侵害するための補償という考え方と、農家が提供する環境サービスに対する対価という双方の考え方があります。環境支払いについて最も成熟したEUにおいても、環境支払いを支える政策理論の根拠は曖昧な状態であることを明らかにしました。

もう一つは、集団的行為の促進の重要性と、その点での政策立案の国際的な遅れです。農業環境・資源政策における集団的行為については、10年ほど前から先進諸国の主にアカデミック側からその必要性が唱えられてきましたが、実際の政策立案はほとんど進んでいないことが明らかになりました。わが国の農業構造や、農業環境・資源の水による広域な繋がりを考えると、集団的行為を促進するための政策の必要性は欧米諸国に増して大きいと考えられます。

さらに、分析枠組みでは、政府の失敗を回避するために市場的手法の検討を第一義的に行うべきと

していますが、市場的な手法の革新が進んでいないことも明らかにしました。伝統的な市場的手法としては、水利権市場があり、また、類似の手法として規制をベースとした排出権市場があります。しかしながら、それら以外の革新が見られない、それが現在の農業環境・資源政策の現状です。

3. 今後の展望

これまでの研究の結果を踏まえ、今年度は、滋賀県において集団的取組を促進するための方策となる集団的オークションによる環境支払い行為についての社会実験を実施しています。これは、農業用水の節水のための行為（田越し灌漑、排水路の堰上げ）を指定したうえで、それを実施する集団あるいは個人が、自ら受給を希望する単価と節水行為を実施する面積を申請し、研究チームが予算の範囲内で対象面積を最大にするという観点から落札者を決定するという方法の擬似的オークションの実験です。

また、いわゆるネーミングライツなどの非政府供給に係る革新的な市場的手法の可能性についても分析を行っています。

わが国の農政の見直し議論の焦点の一つには、関税による消費者負担型か、それとも納税者負担型かの選択があります。そのこと自体は、先進国の農政議論を多年にわたり牽引してきたOECDにより2003年に公開された「OECD農業の多面的機能に係る政策議論レポート」における主要な論点でもありました。とはいうものの、どのような農業環境・資源政策を組み合わせるべきかについては必ずしも活発な議論が行われているとは言い難い状況です。納税者負担型農政に転換する場合、財政負担を新たに伴うことから農業保護の「理由」を突き詰める必要があります。そのとき、多面的機能保全をその理由とするなら、その「水準」をどの程度に設定するのか？その問いに対応すべき政策は農業環境・資源政策なのです。であるからこそ、農業環境・資源政策のあり方をいま議論する必要があります。本研究がその点で何らかの貢献を行うことを研究チームとして望んでいます。

⁽¹⁾ この分析枠組みに関する研究結果については、「世界の農業環境政策—先進諸国の実態と分析枠組みの提案—（農林統計協会）」に詳細を紹介しています。