

あらためて「農業」の意味を考える —新たな「枠組み」の構築を目指して—

政策研究調整官 株田 文博

講師 / イアン・ホッジ (Dr. Ian Hodge) 氏 (英国・ケンブリッジ大学土地経済学部教授)
 討論者 / 萩林 幹太郎氏 (学習院女子大学国際文化交流学部教授)
 討論者 / ヘズウス・アントン (Jesus Anton) 氏 (経済協力開発機構 (OECD) 上級エコノミスト)
 日時 / 平成25年6月10日 (月曜日) 午後2時~5時
 場所 / 農林水産政策研究所セミナー室

1. はじめに

農林水産政策研究所では、今年度から3年間の予定で、「農業・農村の持つ新たな機能・価値に関する研究」を実施します。我が国の農業・農村が、食料の安定供給のみならず、多様な機能・価値を有していることは、改めて指摘するまでもありませんが、この分野に関連して、世界的にも、「生態系サービス」に着目した研究や、幸福度や豊かさ指標に関する研究など様々な研究が進展しています。こうした新たな視点・研究手法も活用し、特に環境・社会的な側面を対象に、農業・農村の新たな機能・価値を抽出するとともに、その効果的な維持増進方策を検討してまいります。

農業の多面的機能については、経済協力開発機構 (OECD) において、1999年に経済学的スタディが開始され、成果として、多面的機能の概念整理と多面的機能に関わる最適な政策形成ガイドラインが公表されています。OECDの報告書では、政策介入の必要条件として、結合性、市場の失敗、公共性の3点が挙げられていますが、萩林教授の講演では、結合性 (= 農業生産との一体性があるか?) の判断基準について、その意義と限界を再検討頂きました。

また、公共財的性格を有する地域資源の管理として、人間の限定合理性や情報の不完全性・非対称性を前提として、経済内に存在する様々な制度が、市場の機能を阻害しているのではなく、むしろ補完していると捉える新制度派経済学の考え方が注目され、例えばノーベル経済学賞を授賞された故エリノア・オストロム教授は、実証研究及び理論研究により、国有化、私有化 (市場) という二者択一のみならず、利害関係者が自主的に適切なルールを設定して保全管理する可能性を提示されています。ホッジ教授の講演では、英国の国有林管理 (PFE) と広域保全地域 (LCA) の2事例を取り上げて、民間の

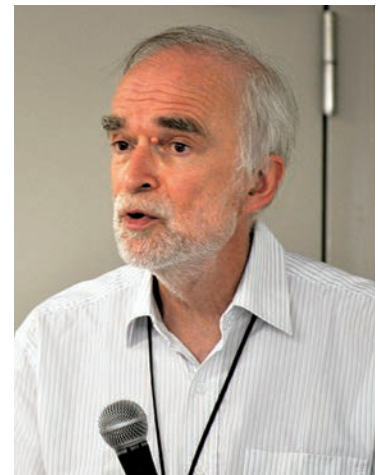
活力を引き出しつつ地域資源の保全を図る制度のあり方について議論頂きました。農林水産政策研究所のホームページに配付資料を掲載していますのでご参照下さい。

2. イアン・ホッジ教授

ホッジ教授は、英国ケンブリッジ大学で農村経済を担当されており、2002-11年まで土地経済学部長もつとめられました。専門は、農業環境政策、農村政策分析・評価、環境マネジメント、田園地帯の制度とガバナンスなどで、今回は、「農村地域の土地資源保全のための所有権制度—ポスト新自由主義のアジェンダに向けて—」をテーマに講演頂きましたので、その概要を紹介します。

農業の役割として、伝統的な農法やシステムが景観、生物多様性等を育ててきたと捉える点で、英国と日本は共通していると考えます。新大陸の米国、豪州、NZでは、土地を新たに開拓して近代的な農法を導入しており、環境保護と農業生産が対立しがちですが、欧日は、農業を生産しながら環境を保全していくという立場です。そのためには過小でも過剰でもない、適切な集約度が重要です。

新自由主義の考え方について、民間の創意工夫を引き出したとする見方と、政府は責任を放棄しているという批判があります。民営化や規制撤廃・緩和が進められましたが、矛



イアン・ホッジ氏

盾も抱えています。例えば、保全のためのトラストが設立されましたが、これはNPOという民間団体への権限委譲という意味では、ハイブリッド型の新自由主義とも捉えられますし、逆に新たな形の「公営化」とも捉えることができます。金融危機を経て、世界的にも市場への信認が揺らぎつつあるようです。公営化と利益追求型の民営化の間には、大きな幅があり、様々な制度の選択肢が存在します。例えば、インセンティブや市場の創設、意志決定の分権化、委託契約、権利取引、パートナーシップ協定等が含まれます。

土地の保全についても、公営化か民営化かという単純な議論ではなく、公共財の供給という視点で、管理するのに適正な規模、土地利用と所有のあり方、短期ではなく長期的な管理、資金手当（政府直接支払、商業的機会、寄附等）をはじめとして様々な制度を検討する必要があります。

英国の国有林野管理を例に挙げますと、1919年に森林委員会が設立されましたが、当初の目的は戦略的な木材の供給でした。しかし時代の変遷とともに、木材の輸入・需要も変化し、森林の役割として、木材供給から、レクリエーション、生物多様性、炭素固定が重要視されてきています。政府は、2010年に財政悪化等を理由に、森林委員会の売却計画を公表しましたが、それでは適切な管理ができないと、国民とメディアに痛烈に批判されました。84%もの国民が森林の公的管理に賛成しました。こうした意見も踏まえて、森林に関する独立委員会パネルにおいて、森林面積の比率を10%から2060年までに15%まで拡大する、国有を継続するものの管理を民間のトラストに委託する等の結論を得ましたが、個人的には、地域ごとの文脈に適合した制度の創設といった議論がなく残念です。

次に、広域保全地域イニシアチブについて説明します。細分化された土地ごとに管理するのではなく、生態系を共通にする一定の規模のまとまりの土地を管理することが適切との考えです。興味深いのは、こうした取組を開始したのは、政府ではなく、ボランティア団体など民間団体であり、多様な組織・団体等が様々な形態のパートナーシップで結ばれて取り組まれている点です。ただし、運営資金の安定性に課題を抱えており、政府の農業環境ファンドに依存しており、市場やEUの共通農業政策（CAP）改革に大きく左右されます。

これらの共通点は、ポスト新自由主義として、新

自由主義的な制度を活用しつつ、政府も介入しており、制度の組合せ、残余請求者、パブリック・トラストの活用の3点にあります。制度の組合せとは、地域ごとに異なる文脈、能力、インセンティブに適合する様々な制度を組み合わせることです。残余請求者とは、所有者と委託引受者との異なる権限に関する問題ですが、ミッションと一貫するように、外部性を内部化することが必要となります。責任とインセンティブとのバランスが重要です。最後に、パブリック・トラストです。資源保全に関心が高まっており、公的関与は避けられませんが、他方で「政治」への信認も低下しています。国家が最終的な責任を有することを担保しつつ、トラストなどの民間団体に権限と責任を高いレベルで委譲できる制度が必要です。このような取組を進めるための政策が期待されます。

3. 荘林幹太郎教授



荘林幹太郎氏

荘林教授は、1999-2003年にかけて、OECDで多面的機能スタディを担当され、その経験も踏まえて、「農業の多面的機能再考—農産物生産との結合性議論の意味と限界—」と題して講演頂きましたので、その概要を紹介します。

多面的機能を根拠とする政策介入が正当化されるためには、OECDの政策議論で、「3つの質問」をクリアする必要がありますが、最も困難な質問は、第1の「結合性」、つまり多面的機能と農産物の生産が強く結びついているかどうかという判断基準です。結合が弱い場合には、農産物は輸入によって供給し、多面的機能は農産物生産を伴わずに別途供給することができ、全体としてより安価な供給が可能となります。結合性の有無という二元論の議論では、農産物生産に単純に結合していると強く仮定すれば、外部経済性をまかなうピグー補助金（直接支

払)の供与が、他方で、結合していないとして、多面的機能供給のための機会費用を無視すれば、貿易自由化が執るべき政策ということになります。しかし、単純な「有無」ではなく、強い結合から弱い結合まで濃淡があり、「強弱」の議論に転換する必要があります。実際、多面的機能のうち、農産物の生産過程に結合しているものの、費用をかければその結合を切り離すことができる、あるいは結合の形態を変化させることが可能な場合が大部分です。OECDの報告書でも、結合性の強弱、市場の失敗の有無、公共財的性質の違いに基づく、各々のケースに適合した政策マトリックスを整理しています。

結合性の議論に関しては、さらに結合の「源」に着目することが重要です。ピグー補助金を実施する場合には、他の政策と同様に、その目的を明確にする必要があります。価格支持と比較すれば、価格低下により消費者余剰が増加する、結合の形態を変更することが容易であるとの点で、結合の「源」にターゲットしたピグー補助金の方が明らかに有効な政策です。「源」については、OECDの議論で、「配賦不能投入財」(注：農産物と多面的機能の生産に分割することができない投入財)と定義されています。日本の水田農業を例にとると、農産物がコメで、多面的機能が洪水防止機能や食料安全保障機能であり、配賦不能投入財は、水田と農地管理作業となります。なお、結合の形態変更は、貿易自由化を伴わない閉鎖経済でも有効で、哲学としては、農業環境直接支払に近い、多面的機能の水準を変更する支払が可能です。その供与にあたっては、農家と社会の責任の境界である「レファレンスレベル」が重要な政策概念となります。

結合性概念にも限界があります。この概念が有用なのは、結合の「源」を確認できる場合(=特定の配賦不能投入財を農産物と多面的機能が共有している場合)ですが、多面的機能の中には「源」が特定できない場合(例えば、文化的機能、教育機能、生態系保全機能)や、投入財の間でトレードオフの関係にある場合があります。

こうした不確実性の存在について、OECDでは、社会実験的な対応を取り、常に限界変化に対して対応策を検討する漸進主義を提唱しています。Batieのいわゆる「Wicked Problems」(注：社会において多様な価値観が存在し、統一的な目的設定が困難である上に、科学の進歩が目的達成の過程の不確実性を減らすことができないような問題)と類似して

います。また、政策パラメーターに不確実性が存在する場合には、適切な政策選択のための「制度」議論が必要だと考えます。

4. ヘズウス・アントン上級エコノミスト

ヘズウス・アントン氏は、OECD貿易・農業局で農業や食料安全保障のリスク管理等を担当されていますが、このミニシンポジウムには、OECDとしての公式見解ではなく、個人の立場で討論者として参加頂き、二つの講演をブリッジするコメントを頂戴しましたので、概要を紹介します。

多面的機能を保全するためにどのような制度が必要か、「Wicked Problems」という視点も含めて、多くの示唆を得ることができました。農業の役割も、世界的にも第二次世界大戦後の食料確保から変化しつつあり、資源の管理や様々なサービスの提供が重視されてきています。その中で、政策も改革されてきており、日本も含めてターゲットを絞った直接支払に移行してきています。結合性の議論も、ターゲットを絞った政策という視点から、大変重要な課題です。例えば、食料安全保障は定義が難しい課題ですが、自給自足を政策目標にしている国々がある中で、両者の結合性の強弱を吟味することも重要であり、そのことが適切な政策を検討する第一歩となるでしょう。ホッジ教授の講演で、単純な森林の保全ではなく、森林のどのような機能をどのような制度で保全するのかということが議論されました。この場合も、森林経営の目的を明確化することがスタートとなります。制度の検討にあたっては、行政のみならず、地域コミュニティ、研究機関等の様々な関係者が果たすべき役割があります。政策改革における漸進主義が必要との萩林教授の指摘に全く同感です。多面的機能に関する需要予測、政策変更の効果等に不確実性が存在するから、地域のニーズに即した形で実験的に徐々に政策を変更していくことが重要です。



ヘズウス・アントン氏