

PRIMAFF REVIEW

農林水産政策研究所 レビュー No.1 (2001.9)

特 集

『農業環境政策と環境支払い』

論 説

農地政策と農地賃貸借秩序形成
農村の少子高齢化問題

動向解析

野菜の輸入動向と輸入野菜流通の特徴

目 次

発刊にあたって

特 集

『農業環境政策と環境支払い』	1
多面的機能の考え方と費用負担	矢部 光保 2
ドイツにおける農業環境政策の展開 ——「アジェンダ 2000」以降の動きを中心に——	市田（岩田）知子 8
フランスにおける環境支払いの展開	石井 圭一 21
アメリカの保全休耕プログラム	西澤栄一郎 28
CVM による阿蘇草原の価値評価と保全方策	矢部 光保 38
棚田保全施策の仕組みと「中山間直接支払い」	合田 素行 43

論 説

農地政策と農地賃貸借秩序形成	島本 富夫 51
農村の少子高齢化問題	相川 良彦 58

動向解析

野菜の輸入動向と輸入野菜流通の特徴	小林 茂典 67
-------------------------	----------------

海外文献の紹介

WTO における農業政策の改革 ——今後の展望——	吉井 邦恒 80
------------------------------------	----------------

ブックレビュー

環境に優しい、真の循環型社会の条件とは？ ——「循環型社会」を考える 2 冊——	恒川 磯雄 85
Philip McMichael “The Power of Food”, <i>Agriculture and Human Values</i> , Vol.17, 2000.	千葉 典 86

コラム

タンザニア農村調査余話	香月 敏孝 87
研究者ゴルファーはなぜ少ないか	藤岡 典夫 88

学会報告

2001 年度日本経済学会春季大会に参加して	藤栄 剛	89
2001 年度日本フードシステム学会大会	渡部 靖夫	90

駐村研究員だより

20 世紀を終わるにあたって	岩田 次夫	91
そばやのおばさんとエコロジー	蒲生 芳子	92
津和野だより	糸賀 盛人	94

特別研究会報告要旨

第 1 回 政策評価研究会

米国の「政府業績・成果法」の運用について

——農務省行政を中心として——	後藤 和久	95
-----------------------	-------------	----

第 2 回 政策評価研究会

新旧基本法における政策評価の位置付け	堀越 孝良	100
--------------------------	-------------	-----

定例研究会要旨

第 1835 回 フランスにおける農業環境プログラムの限界と課題	石井 圭一	103
第 1836 回 農業部門のコスト変動要因		
——産業連関モデルによる分析——	薬師寺哲郎・佐藤 孝一	103
第 1837 回 農業経営単位の農業経営安定対策		
——アメリカ及びカナダの制度を中心に——	吉井 邦恒	104
第 1838 回 開発援助下の農民像		
——タンザニア・キリマンジャロ農業開発計画の事例から——	香月 敏孝	105
第 1839 回 「安定」兼業労働力とその需要事情	友田 滋夫	106
第 1840 回 “ 中山間地域問題 ” 把握に関する一考察		
——既往研究の東西比較に対する批判的検討——	橋口 卓也	108
第 1841 回 高齢者福祉開発と協同組合	蟻塚 昌克	109
第 1842 回 有機性資源とその活用		
——スウェーデン等の事例——	田上 貴彦・合田 素行	110
第 1843 回 農村の結婚問題		
——農村の配偶者対策の現状——	板本 洋子	111
第 1844 回 共通テーマ「都市と農村の交流」	池本良教・今尾和実・根岸久子	112
第 1845 回 農産物直売活動の現段階と新たな課題	櫻井 清一	113
第 1846 回 WTO 体制下におけるアジア主要国の農業への貿易自由化の影響		
異性化糖による砂糖需給の変化	金井 道夫	114

農林水産政策研究所の概要	116
--------------------	-----

『農林水産政策研究所レビュー』の発刊にあたって

日頃から農林水産政策研究所に対して深い御理解と御協力、御支援をいただき厚く御礼申し上げます。

さて、農林水産政策研究所は、一連の中央省庁再編とあわせて旧農業総合研究所の組織機構を大幅に改革し、本年4月1日より新たな名称の下にスタート致しました。従来の農業政策研究に加え、林政、水産行政についても中山間地域問題、国際貿易問題、資源管理問題、環境問題といった農政と共通する部分について同時に研究していく所存であります。

そこで、新しいスタートを機会に、当研究所の機関誌として『農林水産政策研究所レビュー』を四半期に一度を目途に発行し、農林水産行政に対する研究について、情報提供を行っていきたいと考えております。

従来、当研究所ではすべての内容が1頁でおさまる『農総研だより』というニュースレターと『農業総合研究』、『農総研季報』という論文集を発行してまいりましたが、『農林水産政策研究所レビュー』は、この3つを合わせて、当研究所の活動の概要の他、研究論文をおよそ10頁程度に要約したものを掲載し、研究成果をよりわかりやすく提供していくつもりです。

また、研究論文については、新たに『農林水産政策研究』という名称の下に発行してまいりますので、併せてご利用いただきたいと思います。

農林水産政策研究所におきましては、農林水産行政の発展に資するため、行政ニーズを踏まえた政策研究を行ってまいりる所存ですので、引き続き御協力と御支援を賜りますようお願い申し上げます。

平成13年9月

農林水産省 農林水産政策研究所

所 長 篠 原 孝

◆ 特 集

『農業環境政策と環境支払い』

本特集では、農業環境政策がこれからの農政の中で欠かせない大きな柱になるという観点から、欧米およびわが国の農業環境政策を呼ばれるべき施策をとりあげて、経済理論的、実証的に検討し、その比較・考察の中から今後のわが国の農業環境政策に資する議論の素材を提供しようというものである。

周知のように、わが国の農政は現在大きく変わろうとしている。新基本法が制定され、「多面的機能の発揮」および「農業の持続的な発展」など、環境への配慮を取り込んだ政策が重点とされることになった。中山間地域直接支払制度が開始されたことはその一端の表れである。こうした農政の転換の中に、わが国の農業環境政策は今後どのように形成され、組み込まれていくのだろうか、また組み込まれるべきなのか。

先進各国における農業環境政策には様々な手法があるが、本特集でとりあげた直接支払いは、その中で最も重要かつ議論の多い手法の一つであり、農業保護削減との関連が熱心に議論されてきた。最大の論点は、農業保護は生産刺激的であってはならない、という原則に対して、環境保護の観点からする直接支払いがどのようにその原則に矛盾しないですますことができるか、である。昨年から実施された中山間地域直接支払制度は、先進各国におけるこうした政策の展開に関わると見てよいだろう。

直接支払いは、文字通り農家に直接一定の金額を支払うことを意味しているから、消費者や支払いを受ける農家からすれば、農業保護として受け取ることは間違いない。しかしこれに一定の条件、すなわち環境保護のために遵守すべき条件をつけると、その条件を満たすために必要な労働や費用によっては、直接支払いを保護と考える場合も生じることがわかりやすい理屈であろう。問題はここから始まる。どの程度のどのような環境保護のために、どの程度の条件をつけるか、そして、その条件は実際にどの程度どのような環境保護に役立つか。政策の透明性が要求されるのである。

以下、経済理論的な直接支払いの整理を行い、ドイツ、フランス、アメリカの農業環境政策を点検し、最後に日本の場合について、阿蘇草原と棚田の保全を事例に考察を加えた。

本特集は、農業環境政策という観点から眺めた、これからの農業政策に対する一つの見方を提供するが、わが国の農業政策が、環境というこれまで扱ってこなかった対象を取り込まざるを得ない状況、さらに自給率の向上などの議論にも含まれるように、地域のみならず国土全体の土地利用と農業との関連を視野に納めざるを得ない現実を前に、これからの農政を考える上での参考になれば幸いである。

なお、本特集に集めた論稿は、合田素行編著『農業環境政策と環境支払い——欧米と日本の対比——』（農業総合研究所研究叢書第124号、平成13年3月）所収の論稿を要約したものである。詳しくは、同叢書を参照していただきたい。（編集委員会）

◆ 特 集
『農業環境政策と環境支払い』

多面的機能の考え方と費用負担

矢 部 光 保

本稿では、農林業の持つ多面的機能の概念について、ドイツ・フランス・米国で行われている環境支払いや我が国で行われようとしている中山間地域等の直接支払いとの関連付けを意識して検討し、経済学的に意味付ける。そのため、OECD等での議論を参照しつつも、筆者独自の視点から、環境保全のための公的助成の方法について整理し、あわせて多面的機能の経済的評価の枠組みと限界について考察する。

1. 多面的機能の分析モデルと政策手法

これまでの多面的機能の経済分析では、生産量に対応した補助金あるいは課徴金を用いる方法が一般的であった。生産量に対応した補助金や課徴金とは、生産にともなって発生する美しい農村景観などの外部経済や水質汚染などの外部不経済を貨幣的に評価し、生産量1単位当たりに対して補助金を与えたり課徴金を課して、社会の経済的厚生が最大になる水準で生産するように農家を誘導する方法のことである。

しかしながら、このような枠組みは、多面的機能の分析において有効な局面もあるが、本書が対象とする環境支払いや直接支払いの分析道具としては必ずしも十分なものではない。その理由として次があげられる。第1に、このような補助金の議論では、水田面積の増大が遊水量を高めるように、農業生産量の増加が多面的機能を向上させるという仮定をとっている。そのため、外部経済が存在する場合に、社会的厚生を増加させるためには、生産刺激的な対応をとる必要が生ずるが、現実の農業政策ではそのような手法を採用していない場合も多い。

第2に、環境保全のための公的助成には、生産削減を支給の要件とするものと、生産削減を支給の要件としないものがある。前者の代表的な例としては家畜飼養密度の軽減や環境に配慮した農法を採用した経営に対する支払い（環境支払い）であり、後者の例としては非常に粗放的な農業生産を行う地域において農地荒廃の防止を目的とした助成措置がある。ただし、後者においても、良好な環境の形成のために農法等が制限される場合もあるが、現状より生産性のさらなる低下を給付要件とされていない点で、前者とは異なる。

第3に、第1、第2の問題に答えるためにも、多面的機能は農業生産に付随して発生す

るという認識、言い換えれば、多面的機能の発生量は農業生産量に依存して決定されるものであり、農法等を含む現状の農業生産の方式を前提とする分析視角から、同じ農業生産量であっても多面的機能をより高め、あるいは多面的機能の増進のために農業生産の一部を犠牲にするといったように、農業生産量とは別の軸で多面的機能が分析できる概念装置を準備する必要がある。

このような問題に対応するために本稿では、多面的機能を農業生産における結合生産物として認識し、この考え方に依拠したとき、数量的規制、環境補助金、環境支払い、課徴金そして環境維持助成金という政策手段によって生産物と環境の供給水準はどのように変化するかを明らかにする。

ここにいる環境補助金と環境支払いは、環境改善のために生産物の削減を要件とし、かつ、環境支払いは当該の環境財の追加的供給を行うための総費用のみであるが、環境補助金は経済的誘引を働かせるために総費用以上を支払うものである。これに対し、環境維持助成金は、生産物の削減を要件としないものとする。すなわち環境維持助成金は、農家が農業の再生産の維持を通じて無償で提供してきた美しい景観や生物多様性、国土保全機能等の多様な機能を維持するために支払われるからである。

なお、OECDによって定義された直接支払いは、少なくとも概念上、農業生産に影響を与えないものでなければならないから、農業生産抑制が支給の条件にはならない。それゆえ、環境維持助成金は、農業生産にプラスの影響を与える可能性を孕む点で「純粋な意味での」直接支払いと異なる。

2. 基準点と費用負担

上述のような政策手法の選択にあたっては、農業部門がもたらす外部効果が正であるか負であるかが大きな意味を持つ。しかしながら、たとえば世界歴史遺産に指定されたイフガオの棚田のように、明らかに正の外部効果をもたらしている評価対象を除き、農村環境がもたらす外部効果は、果たして正であるか負であるか、判然としない場合が多い。そのため、外部効果の正負を識別するための「基準点」が必要となるが、この基準点についても現実には社会的な合意形成を得ることの困難な場合が多い。そこで、この基準点に関する問題を検討して、政策手法と関連付ける必要がある。

(1) 基準点の社会的意味

基準点について、我が国では横川〔2〕、〔3〕らが興味深い議論を展開しているが、ここでは米国ウイスコンシン大学のブルムリー教授（Bromley〔1〕）の引用から議論を始めよう。同教授は「基準点（reference level）」という概念を提起し、農業がその基準点以上の環境をもたらしている場合には便益（本章では「環境便益」と呼ぶ）を提供し、基準点以下に環境を劣化させている場合には損害（同「環境損失」）を発生させているとした。ただし、この基準点は科学的知見によって決定されるものではなく、最終的には社会

的判断によって決定されるものと考えられている。

この捉え方は、欧米の議論の主流である農業によるアメニティの提供や地下水の硝酸塩汚染を考える場合には有効であろうが、この考え方を我が国の水田のもつ多面的機能に当てはめるならば、どうであろうか。

国土保全機能が環境便益を提供していると主張するとき、環境便益の定義に基づけば、現在の水準は基準点より高いことになる。逆に言えば、国民の生命や財産を保障するシベル・ミニマムの水準が、現状以下であることを前提とした議論となる。しかし、多くの国民の意見としては、洪水が防止され生命と安全が保障されている現状が当然の環境水準であり、この水準が基準点であることになる。もし、そうであるならば、水田のもつ洪水防止や土砂崩壊防止の機能は、環境便益の提供ではなく、起こりうる災害を防止する意味で「環境損失の防止」となる。このように理解するとき、我が国の多面的機能論は、存在している「環境便益の提供」よりも、農業の失われた状況下での「環境損失の防止」論に主として依拠しながら展開してきたと思われる。

(2) 農業のもつ外部経済・不経済とその費用負担

次に、費用負担問題を考慮して多面的機能を分類するときには、多面的機能のもつ公共財としての特性が重要な示唆を与えてくれる。公共財とは、非競合性（non-rivalry）のために同時に多数の人が同量便益の消費が可能となり、かつ非排除性（non-excludability）のために財の提供に費用を支払っていない人まで便益を受けることが可能となる財のことである。例えば、農村景観であれば、多数の人は等しくその便益を受け（非競合性が高い）、その便益の対価を支払っていないからといって便益の提供が拒否されることはない（非排除性が高い）という特性をもつ。国民による費用負担問題の検討にあたっては、特に非排除性が重要となる。

以下では、排除性の高低の議論と、先の基準点の議論とを組み合わせて費用負担問題を検討して多面的機能を類型化するとともに、非競合性や政策的論点についても指摘しておく。

タイプA：排除性が高く環境便益の提供に係わる機能

タイプAは、社会的に保持すべき環境水準よりも高い便益が提供され、その受益者が容易に特定される場合である。一般には、農村景観や伝統文化は受益者の特定が難しいが、そのような機能の中にも受益者が容易に特定される場合がある。例えば、伝統文化を体験するそば打ちや藍染め、自然体験学校などである。

タイプB：排除性が低く環境便益の提供に係わる機能

タイプBは、社会的に保持すべき環境水準よりも高い便益が提供され、その受益者の特定は技術的に困難な場合、あるいは技術的には可能であるが排除費用が便益に比較して高額であるため実行されない場合である。例えば、伝統的な農山村景観や農山村文化、生物多様性保全等の機能はこの分類に入る。

タイプC：排除性が高い環境損失の防止に係わる機能

タイプCは、社会的に保持すべき環境水準が提供され、その受益者は容易に特定される場合である。例えば、水利権や水道施設によって受益者が特定されるような水源涵養機能はここに分類されると考えられる。

タイプD：排除性が低い環境損失の防止に係わる機能

タイプDは、社会的に保持すべき環境水準が提供され、その受益者の特定は技術的に困難な場合、あるいは技術的には可能であるかも知れないが排除費用が比較的高額であるためにそのような行為が実施されない場合である。例えば、洪水防止機能について見れば、受益者の特定は比較的容易であるが、対価を支払わないからといって受益者を洪水防止機能の恩恵から排除することは一般に困難であるから、土砂崩壊防止、土壌侵食防止、大気浄化や気候緩和機能も含め、ここに位置付けられる。

以上のタイプA～Dの分類に対応させた費用負担を政策的に整備しようとする、それそれぞれに対応する手法は、以下のようになるであろう。すなわち、

- タイプA：入場料，利用料（受益者負担）
- タイプB：環境補助金，環境支払い，環境維持助成金（公的負担）
基金，農産物価格への上乗せ，利用料（受益者負担の併用）
- タイプC：環境補助金，環境支払い，環境維持助成金（公的負担）
水源基金，水道料金の上乗せ（受益者負担の併用）
- タイプD：環境補助金，環境支払い，環境維持助成金，備蓄（公的負担）
関税（受益者負担の併用）

となる。

このように、タイプ毎に政策手法を見ると、タイプAを除き、公的負担が第一であり、条件に応じて受益者負担ということになった。しかし、タイプAといえども、良好なレクリエーションの場を確保するためには、農山村地域の環境の保全が不可欠であろうから、全体として多面的機能の維持・発揮に係わる方策は、その性質上、公的支援を中心としつつも一部受益者負担も含むことが望ましいであろう。その場合、保全に対する関心や享受される便益の大きさに応じて、市民への負担の程度が反映されるような保全施策が効率的であると想定されるので、その点については阿蘇草原の保全を事例として別稿でより詳しく検討する。

また、農業は、外部経済のみならず、残念ながら、外部不経済をもたらしている場合も存在する。そこで、農業による外部不経済の負担問題について次に検討する。この場合、発生者の特定の難易について、汚染発生の形態が重要な意味をもつ。つまり、特定の地点にある家畜舎等からの汚染である点源汚染（point source pollution）の場合には発生者の特定が容易であり、地域全体で過剰な肥料等を投入するという面源汚染（non point source pollution）の場合には、発生者の特定が困難である。このような点源汚染・面源汚染の問題と、先の環境便益の減少・環境損失の発生とを組み合わせで議論しよう。

タイプE：点源汚染による環境便益の減少

タイプEは、点源汚染により環境便益が減少する場合であり、例えば、家畜の鳴き声などによる環境問題がこれに相当するだろう。

タイプF：面源汚染による環境便益の減少

タイプFは、面源汚染により環境便益が減少する場合であり、例えば、農業生産に起因した生物多様性の減少などがこの例である。

タイプG：点源汚染による環境損失の発生

タイプGは、点源汚染により環境損失が発生する場合であり、農業が環境を汚染している状況がこれに当たる。例えば、家畜糞尿による水質汚染がこれであろう。

タイプH：面源汚染による環境損失の発生

タイプHは、面源汚染により環境損失が発生している場合である。このような環境損失の発生例としては、作業機械からの二酸化炭素等温暖化ガスの発生が挙げられる。

以上の分類E～Hに従った費用負担と政策手法をまとめると次のようになる。

○タイプE：環境補助金，環境支払い，補償（公的負担）

○タイプF：環境補助金，環境支払い，補償（公的負担）

○タイプG：数量的規制，課徴金，排出許可証取引（汚染者負担）

○タイプH：数量的規制，課徴金，デポジット制度，排出許可証取引（汚染者負担）

このような費用負担の在り方として、一般に、環境便益が減少する場合にはその防止費用を公的負担で、環境損失が発生する場合には汚染者負担原則に基づいて対処することが望ましいと考える。

3. おわりに

最後に、まとめを行いたい。農業のもつ多面的機能については、従来、農業生産に付随したものとして扱われることが多かった。しかし、その機能を積極的に維持・発揮させるにあたっては、何らかの費用負担が避けられない。そのような場合の費用負担においては、受益者負担が望ましい場合と公的負担が望ましい場合があるが、不特定多数の受益者が存在する場合には、後者の公的負担が望ましいと考えられる。この公的負担のための政策手法としては、環境補助金，環境支払い，環境維持助成金があるが、環境補助金や環境支払いは、生産削減を要件とするため、農業生産の犠牲によって環境改善を達成することが必要になる。

他方、我が国における中山間地域等での農業活動を対象とした直接支払いは、生産削減を要件としていないという意味で、（欧米発祥の）環境支払いとは区別され、環境維持助成金と名付けることができるであろう。そこには、農業環境政策の方向性において、生産削減を要件としない我が国と、生産削減を要件とする欧米との違いが存在する。

また、いかなる活動や機能に対して、どれだけの金額を支払うかについては、その供給コストとそれから得られる利益と比較の上で、地域特性に応じた効率的水準を選択してい

く必要があるだろう。したがって、農業環境保全のために、使用する政策手法と支払われる金額の決定にあたっては、各機能の供給水準ごとに、その供給コストと利益とを分かりやすい情報として国民に提供し、国民の意見に絶えず耳を傾けて、最適な供給水準が選択できるような政策決定の手続きが不可欠であると考ええる。

〔引用文献〕

- 〔1〕 Bromley, Daniel, Environmental Benefits of Agriculture: Concepts, in OECD, *Environmental Benefits from Agriculture: Issues and Policies*, 1997, pp.35-54 (ダニエル・ブロムリー「農業の環境便益：概念」, OECD 編・農林水産省農業総合研究所監訳『農業の環境便益——その論点と政策——』, 家の光協会, 1998 年), 47-80 ページ.
- 〔2〕 横川洋「農業環境政策の国際比較考察」(『農業経済研究』第 68 巻第 2 号, 1996 年), 79～87 ページ.
- 〔3〕 横川洋「先進国の農業・農村環境政策」(嘉田良平・西尾道德監修『農業と環境問題』, 農林水産文献解題 No.28, 農林統計協会, 1999 年), 151～189 ページ.

◆ 特 集
『農業環境政策と環境支払い』

ドイツにおける農業環境政策の展開

——「アジェンダ2000」以降の動きを中心に——

市田（岩田）知子

1. はじめに

EUでは1993年に始まる共通農業政策（CAP）改革（92年CAP改革またはマクシャリー改革）により、価格政策から直接支払いへの移行が段階的に行われている。CAP改革の骨子は、増産、適者生存のための農政、すなわち選別政策から、農産物の過剰、農業生産に起因する環境汚染を軽減するという方向に転換した80年代の流れに沿って、それまで農業予算のほとんどを占めていた価格支持予算を削り、休耕や環境保全を条件に農業者に直接所得補償（直接支払い）を行うというものであった。

1997年7月に出された「アジェンダ2000」は、EUの政策全体の2000年以降の青写真であるが、これにより、2000年初めより農産物の価格支持削減、直接支払いへの移行が進められるとともに、どのような形の直接支払いに対しても最低限の環境への配慮である「適切な農業活動」（good agricultural practice）が義務づけられることになっている。「適切な農業活動」は、EUがWTO交渉の中で直接支払いを「緑の政策」として守りきるための戦略の一つであると見ることができる。

さて、92年CAP改革のもとでは、農業環境政策（2078/92プログラム）が、各国各様に実施されてきた。本稿では、ドイツの農業環境政策がどのような内容を持ち、どのように実施されてきたか、特に「アジェンダ2000」に対応してどのような変容を迫られているかを具体的に明らかにしていきたい。

2. 「アジェンダ2000」と直接支払い

ガット・URをCAP改革によって乗り切るやいなや、EUではそれらの期限切れとなる2003年以降を見越して、さらなるCAP改革の道が探られていた。1994年のマラケシュ会議等を経て、1997年7月、「アジェンダ2000」が欧州委員会によって提案される。「アジェンダ2000」とは、旧東欧諸国およびキプロス、マルタなどの周辺国の加盟による財政逼迫が予想される中で、「EU経済の持続的発展、雇用機会の拡大、生活水準の向上のた

めに」2000～2006年について示した財政枠組である。EUの歳出の中で依然として5割強を占める農業政策については、①農産物価格のさらなる引き下げによる国際競争力の向上、②食品の安全性、品質の保証、③農業社会維持のための安定的所得と適正生活水準の確保、④環境保全、動物愛護、⑤環境目標の取り込みという5つの目標が掲げられた。

つまり、EUは92年CAP改革に引き続き、基本的に農産物価格支持の削減と農業者に対する直接支払いをさらに進めることにより、農業の国際競争力を高めると同時に、価格支持政策から直接所得補償へ、つまり消費者負担から納税者負担への移行を進めていく。さらに、輸出相手国に対して、食品の安全性、動物愛護、環境という「多面的機能」を「ヨーロッパ農業モデル」として明示したのである。

その後、EUでは「アジェンダ2000」の青写真に基づき、具体的な数値目標をめぐって加盟国間の交渉が続けられ、1999年3月の首脳会議（ベルリン・サミット）において農政改革についての一応の合意を得、2000～2006年の農業予算の規模は年平均405億ユーロを上限とすることとなった。

「アジェンダ2000」からベルリン・サミット合意までの間、加盟国間の利害は対立し、その調整に多くの時間と労力が費やされた。直接支払いについては、CAP改革補償金も含め、すべての直接支払いの前提として、「共通ルール」が設定された。「共通ルール」とは、加盟国が、直接支払いを、農業生産上の環境に関わる負担、一般的な環境要件、支払いの前提となる特別な環境要件に基づくようにすることにより、環境問題に配慮することができる（クロス・コンプライアンス）、さらに、支払いの対象となる農業世帯の労働力、所得、受給額を勘案し、現行の受給額の最大限2割まで削減することができる（モジュレーション）、というものである（EU規則1259/99）。

しかしながら、当初、欧州委員会提案による「アジェンダ2000」では、前述のようなCAP改革後の実態を鑑みて、クロス・コンプライアンス（環境に関する共通遵守事項）に加えてシーリング（受給上限設定）によって歯止めをかけるとされていた。財政支出削減に最も貢献するシーリングは、特に旧東独地域をかかえるドイツの反対により実現しなかった。

その他にも、たとえばEU財政への拠出額が最大であるドイツが直接支払いの国別負担率設定（25%）を主張したが、直接支払いの最大の受益国であるフランスの反対により実現しなかった。また、前回のCAP改革では手をつけなかった牛乳クォータについても、イギリス、オランダは廃止を含め抜本的な改正を主張したが、フランス、アイルランドなど条件不利地域の零細酪農家をかかえる国々に受け入れられず、若干の価格引き下げを伴うものの、現行制度を2006年まで維持することになった。結局、全体としてEU委員会が「アジェンダ2000」の中で示した改革基調は弱まったと見ることができる。

3. 「アジェンダ2000」とドイツの農業環境政策

「アジェンダ2000」はドイツの農業環境政策（Agrarumweltpolitik）にどのような影

響を及ぼしたのか。ここではまず、「アジェンダ2000」を受けて連邦政府が新たに示した農業環境政策のガイドラインに触れ、そこで重要な概念として示される「適切な農業活動」と環境便益の区別について説明し、さらに農業環境政策を評価する際の手法の統一化について述べることにする。

（１） 連邦政府の新ガイドライン

ベルリン合意によって2000年以降のEU各国の農業環境政策は「欧州農業指導・保証基金（EAGGF）による農村開発への助成」についての規則1257/99に沿って、つまりEU構造基金による農村地域政策の中で実施されることになった。

92年CAP改革の関連措置であった「環境保全と景観維持のための要件と共存する農業生産方法に関する」規則2078/92の目的は、「環境を保全し農耕景観を維持するように計画された農業生産方法」を促進すること、具体的には農業者の以下のように大きくは三つのカテゴリーに分かれる行為を所得損失補填（直接支払い）または研修プログラムの充実によって促すことであった。

環境に便益をもたらす農業生産活動

- i 肥料、農薬の投入削減、有機的農法の導入
- ii i 以外の方法での粗放化、畑地の草地への転換
- iii 単位面積あたりの羊、牛の飼養頭数の削減
- iv 環境および自然資源保護のための要件と共存し、農耕景観を維持し、絶滅が危惧される動植物を守るような農業活動

農業生産を行わない土地管理

- v 耕作放棄地の環境保護的な利用
- vi 環境保全やビオトープのための20年間の休耕
- vii 市民がレジャー利用するための農地管理

研修およびデモンストレーション事業

規則1257/99の農業環境政策は、その目的については規則2078/92と同じであるが、直接支払い（環境支払い）に関しては①少なくとも5年間継続した農業者に対して行われる、②採用された方法は通常の「適切な農業活動」（good farming practice）の適用以上のものでなければならない、という制限が設けられている。

環境保全や景観維持と共存しうる農業の促進、具体的には休耕や粗放化に対する直接支払いはドイツの場合、すでに88年から連邦と州の共同事業である「農業構造改善と沿岸保護」の中の過剰農産物対策のための「特別措置」として行われていた。90年からは繁殖牛に対する奨励金も加わる。これらの直接支払い支出の負担は連邦、州が7：3で負担していた。

粗放化プログラムの導入は、植林プログラムとともに92年CAP改革の関連措置として加盟国に義務づけられた（規則2078/92）。ドイツでは、引き続き「共同課題」の中に、細かくは「市場及び立地条件に適応した農耕の促進」という項目の中に粗放化プログラム

が有機農業促進プログラムとともに位置づけられ、助成金の要件や額についてのガイドラインが示された。このガイドラインに沿った粗放化プログラムの一部（後述するバーデン・ヴュルテンベルク州のMEKA、バイエルン州のKULAP）は、CAP改革の関連措置とみなされ、その財政支出の50%までEUが負担することになった。つまり、ドイツでは92年CAP改革を機に、それまでばらばらに行われてきたプログラムが連邦の基準に沿って統合され、かつEUのお墨付きプログラムについてはEUから直に財政援助を受けることが可能になったのである。

「アジェンダ2000」および農業環境政策をも含む農村地域政策に関する新規則1257/99を受けて、連邦政府は引き続き「共同課題」の中に農業環境政策を位置づけ、①有機的農法、②粗放の草地利用（畑地の粗放の利用草地への転換を含む）、③永年作部門での除草剤の使用中止、④特定の農業・生態関連直接支払いの対象となる農用地の提供および農業生産構造の改善に役立つような長期間の休耕について、ガイドラインを刷新した。

新しいガイドラインでは、まず一般的な要件として「通常の「適切な農業活動」(gute fachliche Praxis)」が示される。「適切な農業活動」の内容については後述するとして、農業者が受け取る助成金はあくまでもこの「適切な農業活動」を越える活動、すなわち環境や景観に対する明らかな便益(Umweltleistung：環境便益)に対してである。

ここで環境便益とは、肥料・農薬の使用中止、草地への転換による畑作の粗放化と、草地で放牧する家畜の頭数密度を低くすることである。その意味では基本的には前回のガイドラインと同じであるが、有機的農法プログラムに野菜作も含まれるようになり、かつ、鶏の舎飼いや遺伝子操作による動植物・微生物の利用を禁止している点、畑作の粗放化プログラムが廃止された点、10年以上の長期間の休耕プログラムが追加されている点が注目される。

(2) 「適切な農業活動」と環境便益

では、「適切な農業活動」と環境便益は、概念上はどのように区別されるのか。まず、「適切な農業活動」とは、現代の高度に集約化した農業が土壌、水、大気などの非生物資源(abiotische RessourcenあるいはUmweltmedien)に与え続けている負荷をゼロにするまでとはいかなくとも、軽減するための活動であると言える。

ドイツの場合、1989年に連邦自然保護法が改正されて以来、自然保護、景観保護の管轄官庁が農業者に対して肥料や農薬についての規制以上の要求をし、そのことにより農業者が経済的な不利益を被る場合は、州法に基づき適切な補償を行わなければならないことになっている。つまり、90年代初頭にはすでに規制の範囲内であるために所得補償に値せず、違反に対する罰則が伴う行為と、所得補償に値する行為という区別がなされ、後者に対する所得補償の法的根拠ができていた。しかしながら、それらの規制や所得補償が目的とする「合法的農業」(ordnungsgemäße Landwirtschaft)あるいは「適切な農業活動」の概念は明確ではなく、解釈の余地があった。

ベルリン合意以後、「適切な農業活動」についてのEU規模での共通認識はまだ十分には

なされていないが、ドイツでは1996年に肥料条例が、続いて植物保護法（1998年改正）、連邦土壤保全法（1999年）という連邦レベルでの法律が発効し、以下のように具体的な目的、対象、内容が示されている。以下、紙幅の都合により肥料投入についての法律（条例）のみ紹介する。

肥料条例（Düngeverordnung）

経緯：1977年に発効した肥料法（Düngemittelgesetz）に基づく。同法が89年の改正時に定めた「適切な農業活動」の内容を具体化したものとして1996年7月発効。肥料条例によって、EUの「農業に起因する硝酸塩による水質保全対策に関する指令」（676/91）の肥料に関する内容がドイツ国内で法的根拠をもつことになった。

目的：作物の必要や立地条件に適した肥料投入を行い、肥料の栄養分ができるかぎり作物に吸収されるようにする。栄養分の損失を避けることにより、水域その他の生態系への栄養分流入を長期的に防ぐ。

対象：農用地、園芸用地での肥料使用。家庭菜園、ゴルフ場、土地利用型でない育苗施設などは除く。

「適切な農業活動」の内容：

- 家畜から生じる窒素肥料の散布量の上限：散布する窒素の量は草地の場合は210kg/ha/年、畑地の場合は6月30日までの半年間は210kg/ha、7月1日からの半年間は170kg/ha（EU硝酸塩指令676/91では一律170kg/ha/年）。
- 散布時期：窒素を含む肥料は原則として作物が植わっている時期に限る。スラリー、液肥、家禽排泄物、窒素を含む液状肥料の場合は、原則として11月15日から1月15日までの間は散布を禁止する。後者の散布に際しては気温が低く曇天の風の弱い日を選び、アンモニアの気化を少なくする。
- 散布機械：栄養分の損失が少なく均等散布が可能など、性能が認証されている機械を用いること。
- 水質保全：栄養分が直接、地表水に流れこまないように距離を保つ。位置関係、土壤、植生、動植物の生存空間に考慮する。
- 施肥必要量の測定：施肥必要量は、一筆毎に作物の種類、収穫量、品質、土壤の種類、立地条件、灌漑条件を考慮して測定する（窒素必要量の測定の場合は同一条件の5haを一単位とする）。
- 一定規模以上の経営の栄養バランスシート提出義務：土地利用型農業の場合は10ha以上、園芸（野菜、ホップ、ワイン、イチゴ、苗木、タバコ）の場合は1ha以上の経営は、窒素については毎年、リン、カリについては3年毎に栄養投入・排出の記録を、年度終了後6ヶ月以内に提出しなければならない。

罰則規定：

故意または過失により上記の「適切な農業活動」に反した場合、最高3万マルクの罰金が科される（肥料法第10条第2項の1）。

これらの法律，推奨事項の中で示される「適切な農業活動」に対し，環境便益とはどのようなものになるのか。ハイセンフーバー他は農業環境政策の概念を3段階に分け，「適切な農業活動」，つまり土壌，水などの非生物資源の保護のための最低限の要件を促すものを第1段階とした上で，輪作多様化，農薬使用中止など，非生物資源だけでなく，地域固有の生物資源（biotische Ressourcen）や景観資源（ästhetische Ressourcen）の保護にも貢献する行為を促進する政策を第2段階とする。さらに第3段階として，生物種，ビオトープ，歴史的価値の保護など，より高次であり，かつ地域の固有性を発揮させるための政策があり，これは農村地域開発（政策）と連携する。

財政負担に関しては，第1段階に属する行為に対しては直接支払い（環境支払い）がなく，場合によっては罰金が科され汚染者負担になるため，公的負担を伴わないのに対し，第2段階の政策プログラムへの参加は，農業者に所得減少をもたらすがゆえにEU，国，州などの公的負担（共同負担（Gemeinlast）あるいは納税者負担）を伴う。第3段階にも公的負担が伴うが，プログラムの内容や運用を柔軟なものにするため，それは最低限にとどめ，代わりに村落整備や景観形成に直接携わる市町村，団体，すなわち受益者でもある地元住民による資金援助がある（公的負担＋受益者負担）。

つまり，「適切な農業活動」と環境便益は，前者が，主として非生物資源に対する負荷を減らすべく，すべての農業者に一律に課される最低限のマナー（第1段階）であるのに対し，後者は非生物資源に加えて地域性を反映した生物資源，景観資源の保護に貢献する農業者の行為（第2段階と第3段階）の産物であり，それに対して何らかの形の報酬が支払われる，というように一応の区別をすることができる。

4. 農業環境政策（2078/92 プログラム）の展開

さて，92年CAP改革以降，ドイツで規則2078/92に沿って実施された農業環境政策プログラム（以下，2078/92プログラムという）は「アジェンダ2000」以降，どのように再編されようとしているのか。まず，ドイツ全体で2078/92プログラムがどのように実施されてきたかをみておこう。

（1）ドイツにおける 2078/92 プログラムの実施状況

92年CAP改革の関連措置である「環境保全と景観維持のための要件と共存する農業生産方法に関する」規則2078/92の目的は，「環境を保全し農耕景観を維持するように計画された農業生産方法」を採用する農業者に対してEUおよび加盟国政府が金銭面での補助（環境支払い）を行うことであった。

この規則2078/92に沿って，EU全体では1993～97年の5年間に127のプログラムが委員会によって承認され，全農用地面積の2割に当たる2,700万haにおいて実施され，環境支払いを受けた経営数は90万（全経営数の13%）にのぼる。

ドイツの場合，1998年の時点で全農用地面積の3割に当たる約520万haで合計25のプ

プログラムが実施されている。プログラムの種類別では「環境保全のための基礎的支援」を除けば、「採草放牧地」での実施面積が圧倒的に広く、ドイツ全体の永久草地の約4分の1で実施された（第1表）。この中で、「有機的農法」や「環境関連の研修事業」が飛躍的に伸びていることが注目される。

農業環境政策は基本的に州毎に実施され、その内容は基本的にEUの規則2078/92、および前述のガイドラインに従っている。財政面では、EUの補助が旧西独では50%まで、旧東独では75%まで可能であり、残りの50%、25%は連邦と州が6：4の割合で負担することになっているが、あえて連邦から補助を受けず、州とEUでのみ、あるいは州単独で実施しているプログラムもある。

たとえばバーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州がそれぞれの2078/92プログラムであるMEKA、KULAPについて連邦の財政支援を仰がないのは、州の財政が豊かであるということもあるが、連邦の基準に束縛されたくないからでもある。具体的には、連邦の旧ガイドライン（1993年）では肥料、農薬を投入しない場合のha当たりの補償金額が250マルク（プラス20%、マイナス40%の範囲で調整可能）に設定されているのに対し、これら二つの州の補償金額はもともと250マルクより高く設定されていた。連邦の財政支援を受けるために補償金額を下げるという、明らかに農民の反感を買うような措置はあえてとらなかったのである。

さしあたり連邦と州の共同事業の中で農業環境政策に費やされた額を見ると、1994～96年の3年間の平均では約7900万マルク、共同事業支出額平均の2%に過ぎない。同じ共同事業に含まれる条件不利地域政策補償金（24%）、経営投資援助（22%）に比べると

第1表 ドイツにおける2078/92プログラムの実施推移

プログラムの種類	単位	1995年	1996年	1997年	1998年 (暫定)	1998年の値/ 1995年の値 ×100
採草放牧地	ha	1,209,987	1,367,053	1,474,226	1,967,805	163
畑地	ha	665,534	870,051	1,130,437	1,387,408	208
果樹作、ブドウ栽培	ha	50,219	62,958	53,639	57,356	114
有機的農法 ⁽¹⁾	ha	112,864	156,261	229,486	358,332	317
特に自然保護の必要がある地区	ha	14,051	15,609	82,806	81,670	581
長期休耕（20年間）	ha	546	1,187	1,476	1,942	356
耕作放棄地の耕作	ha	2,479	2,731	3,361	2,421	98
伝統的な農耕形態	ha	26,922	26,137	27,436	31,107	116
環境保全のための基礎的支援 ⁽²⁾	ha	2,879,249	2,745,279	2,549,103	1,096,370	38
牛・羊頭数の削減	大家畜単位	3,604	5,929	3,349	6,283	174
絶滅が危惧される家畜種飼養	大家畜単位	8,399	11,158	11,173	10,187	121
デモンストレーション	承認件数	20	58	45	22	110
環境関連の研修事業	承認件数	300	700	1,216	2,331	777

資料：Agrarbericht.

注(1) EUの有機農業に関する指令（2092/91）によるもの。

(2) 年々減少しているのは、毎年、2078/92プログラムが追加的に実施されている面積が除かれているからである。

微々たるものである。

一方、2078/92プログラムに対する州の予算額はかなりばらついている。バイエルン州のKULAP、バーデン・ヴュルテンベルク州のMEKAは、いずれも92年CAP改革の前から実績を挙げ、EUのモデル事業となったことからEUの財政支援が確保され、結果としてこれら両州の予算額は抜きんでている⁽¹⁾。一方、1994年にEU委員会によって93～97年の間の支援額の枠（10億5千万Ecu＝約20億マルク）が定められたあとにプログラムを開始した北部のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ニーダーザクセン州、旧東独のザクセン・アンハルト州などでは、もともと財政事情が悪いこともあって、当初、計画されていたプログラムの実施をとりやめなければならなかった（ただし、旧東独でもザクセン州は例外）。他の領域と同様、農業環境政策においても南北間あるいは東西間の経済格差が影響を及ぼしている。

（２） バーデン・ヴュルテンベルク州 MEKA の実績と再編

バーデン・ヴュルテンベルク州のMEKAは、バイエルン州のKULAPとともに、EUの農業環境政策のモデルとされてきた。MEKAとはドイツ語のMarktentlastung und Kulturlandschaftsausgleich（市場負担緩和と農耕景観のための所得補償）の略称である。その名の通り農産物過剰を解消するとともに、農業者が環境負荷を減少させ、かつ農耕景観の維持や復活、野生動植物や希少家畜の保護に対する貢献（環境便益）に応じた所得補償措置である。

MEKAの特徴は、粗放化、環境保護、景観維持のための多種多様なメニューが用意され、各メニューに点数が付けられている点である。これらのメニューはそれぞれ80年代後半から連邦・州の共同事業の中で実施されていたが、繰り返すように92年CAP改革を契機にMEKAという一つのプログラム（2078/92プログラム）に統合され、その際、点数制が導入された。プログラム参加を希望する農業者はこの中からいくつかのメニューを選び、選ばれたメニューの点数に応じた所得補償（奨励金）を受けることができる。

このようなメニュー方式による柔軟性が参加率の高さや実施面積の広さにつながっていると州政府は評価している。96年の場合、奨励金を受けたのは州の総経営数の7割に当たる58,000経営であり、さらにそのうちの4割は10ha未満の零細経営であった（同州の平均経営規模は16ha）。また、実施面積81万5千ha（州の農用地総面積の56%）のうち草地は34万ha、畑地は41万haである。参加件数では、粗放的果樹栽培、緑化、小麦に対する成長剤不使用などは3万から4万件を数えたのに対し、有機的農法やビオトープ保護は1000件強であった。なお、1996年のMEKAに対する支出額は1億7千万マルク（うち半分はEUの負担）であった。

同州のホーエンハイム大学が1992年と93年にMEKA参加者に対して行った調査によれば、メニュー組み合わせの自由については9割近くが、点数制については8割近くが「よ

注(1) MEKA, KULAPについては、前述のように連邦の財政支援はないが、EUからは直接、州政府に対して財政支援が行われている。

第2表 バーデン・ヴェルテンベルク州 MEKA II (2000年)

A 環境に配慮した経営管理	
A 1 栄養分分析に基づく環境保全的な施肥	
* A 1.1~1.3は単独ではなく、すべて実施すること 簡易テストではなく、実験室による分析を用いること	
A 1.1 定期的な土壌検査に基づく基礎養分施肥	1点/検査対象ha
: 当該経営のすべての農地についてリン、カリ、マグネシウム pH度が5年おきに調べられること	
A 1.2 土壌検査に基づく窒素施肥（一経営あたり最大30点）	3点/検査
: 化学肥料窒素の検査は当該経営のすべての栽培作物について春に行うこと	
A 1.3 液状厩肥の窒素含有量検査（年間2回）	5点/経営
A 3 環境保全的な厩肥散布（トラクターに飛散しないための用具をつけるなど）	
: haあたり最大4点、土壌に直接あるいは土中に散布	2点/大家畜単位
A 4 果樹作における益虫利用（特別な診断方法の導入による）	9点/ha
: カビ性病害警告機器のデータ、フェロモン導入、定期的な個体数管理、 A 6の書類を利用	
A 5 ブドウ、ホップ作に監視・観察手法を導入し、菌性病の伝染を防ぐ	5点/ha
: カビ性病害警告機器のデータ、定期的な個体数管理、A 6の書類を利用	
A 6 環境保全的な耕作方法についての書類作成（圃場区画カード）	10点/経営
: 農薬、肥料、耕うんなどについての区画毎に記載する	
A 7 最低4つの要素から成る輪作を維持	1点/ha
: 一経営あたり最大50点、4作、または畑地面積の最低15%毎に同一作物栽培	
B 粗放的草地利用	
B 1 草地の粗放的利用	9点/ha
: 経営全体の草地の鋤き返しを禁止 0.3頭/ha未満→草の刈り取り回数は年1回 2頭/haを越える場合→肥料投入・排出バランスシートをつける、定期的な耕作、 散布型の除草剤の不使用 （追加措置）	
B 2 0.5~1.4頭/ha	4点/ha
B 3 傾斜草地の利用	
B 3.1 傾斜度25~35%の草地	10点/ha
B 3.2 " 35%以上	16点/ha
B 4 草地の植物種の多様性	5点/ha
: 最低4種が生育	
B 5 生態学的に価値のある土地の粗放的利用（最高10点/ha）	
B 5.1 早くとも6月初めに刈り取り	5点/ha
B 5.2 旧式の機械による刈り取り	5点/ha
B 5.3 その他の方法	
（例：植物相のための草地保全、固形厩肥の散布）	2~5点/ha
ビオトープ・ネットワークあるいは景観保全の計画においてのみ	
C 景観維持に貢献する、特に維持が困難な方法に対する保証	
C 1 粗放的果樹栽培	10点/ha
C 2 傾斜のきついドウ畑の維持	35点/ha
C 3 絶滅の危機にある家畜種の草地での飼養	10点/母牛（馬）

D 化学的に合成された生産資材の不使用

D 2 有機的農法（導入および継続）

D 2.1 畑地	17点/ha
草地	13点/ha
園芸	50点/ha
永年作物	60点/ha
D 2.2 認証された管理機関による管理証明（最高40点/経営）	4点/ha
部分的に他のメニューと組み合わせることは可能	

E 粗放的・環境保全的な作物生産

E 5 除草剤の全面的な不使用

E 5.1 園芸、永年作物栽培の場合	17点/ha
E 5.2 畑地	7点/ha
E 5.3 畑作、園芸作、永年作物栽培の場合、例外的に畝沿いの狭い部分に使用する	4点/ha
E 5.4 永年作物栽培の場合、樹木の生えている所にのみ例外的に直接使用する （＝点的な散布）	10点/ha

F 生物学的、バイオテクノロジー的な害虫防除

F 1 畑作（2度目の使用の場合は6点/ha）	3点/ha
-------------------------	-------

F 2.1 露地園芸 ：作物保護ネットの利用	25点/ha
F 2.2 ハウス園芸 ：益虫の導入	250点/ha
3 園芸 ：ハマキガ類駆除のためのフェロモン導入：ハマキガ類への給餌	10点/ha
F 4.1 ブドウ作におけるフェロモン導入	10点/ha
F 4.2 ブドウ作におけるバクテリア・プレパラートの導入	5点/ha

特別に保護されたビオトープでの耕作

G 1 ビオトープ保護法（1991年）24条aに沿った粗放的利用方法	18点/ha
G 2 他の耕作形態との組み合わせ	
G 2.1 景観要素（生け垣など）の維持・保全	16点/ha
G 2.2 早くとも7月初めに刈り取り	5点/ha
G 2.3 旧式の機械による刈り取り	5点/ha
G 2.4 その他の方法（植物相のための草地保全、固形厩肥の散布）	2～5点/ha

資料：MLR（1999），MLR（2000）．ただし，2000年9月にEUの承認がおりた時点では，若干，内容が変更している．

注(1) 1点は10ユーロ（約20マルク）に相当し，1経営あたりの最高受給額は8万マルクである．

(2) MEKA IIにしかないメニューにはすべての農業者が参加可能．

MEKA I にありMEKA II になくメニュー（生長剤不使用，緑化，マルチング播種，畝間の拡張）は2000年以降の継続が可能．

MEKA I からMEKA II に違う形でとりこまれたメニュー（□の中）は，MEKAにまったく参加していなかった者，または1999年末までに5年間の実施期間が終了した者のみ参加が可能（*Presseinformation, den 18. Januar 2000, Ministerium für Ländlichen Raum Baden-Württemberg*）．

い」または「非常によい」という肯定的な評価を下している。また、MEKAの過剰対策としての効果については4割弱、生態学的（環境保全的）な効果、所得上昇効果については6割が肯定的である。

以上のような実績と評価に基づき、バーデン・ヴュルテンベルク州農村地域省は現在、「アジェンダ2000」に対応したMEKAの再編案（MEKA II）をEU委員会に申請し、2000年9月に承認された。

MEKA IIに加わったメニューの中で注目されるのは、定期的な土壌検査、天敵利用や個体数管理による果樹害虫駆除、農薬散布の機具指定など、経営全般にわたり環境に配慮している行為（A. 環境に配慮した経営管理）、さらに除草剤の全面的な不使用（E）、生物学的、バイオテクノロジー的な手法（遺伝子組み替え技術ではない）による害虫防除（F）である（第2表）。すでに述べたように肥料、土壌、農薬についての最低限のマナー、つまり「適切な農業活動」については連邦の法律に定められており、その水準に留まっている限りは環境支払いの対象にならないことから、MEKA IIが目指すのはそれを上回る環境便益であると理解される。

（3）有機農業および地域内消費のプロジェクト

MEKAのメニュー毎の参加者数を見ると、草地や耕地の粗放的利用のように農地全体を対象にしたメニューには多くの農業者が参加するのに対し、有機農業支援やビオトープ保護など、対象や目的をしばらくこんだメニューへの参加件数はごく少数にとどまっている。

EU規模では1991年に「有機的農法及び農産物・食品の表示に関する指令」（2092/91）が発効し、有機農業の生産、検査、消費者に対する表示に関する事項が取り決められている。そこで言う有機的農法（作物生産）とは、コンポスト（生ゴミ）利用、益虫利用などにより土壌の肥沃さと土中に生息する生物の活動を維持し、化学的に合成された農薬、肥料を原則として使わず、部分的な転換の場合は慣行農法による栽培の場所と明確に区切られ、種子や苗も有機的農法によって生育されたものである。有機農産物としての販売に際しては、以上のような農法を最低2～3年間続けなければならない。なお、99年7月には畜産に関する補足規定である規則1804/99が発効し、そこではEUがWTO交渉で多面的機能にからめて主張する「動物福祉」的な飼育方法についても言及されている。

EUの基準に沿った有機農業経営は、ドイツでは年々増えてはいるものの、1998年の時点で約9,200（総経営数の1.8%）であり、対象圃場は農用地総面積の2.4%（約416,500ha）に過ぎず、オーストリア（農用地総面積の9%）、スウェーデン（同5%）などに比べると少ない。また、有機農産物が食品の総販売額に占める割合は2%程度である。

ドイツの有機農業者の多くはデメター、ビオラント、ナチュアラントなどの団体に属し、それらの団体はさらに「ドイツ有機農業協会」（AGÖL）という全国的な組織に束ねられている。AGÖLの基準はEUの基準より厳しいため、AGÖLに属する経営数は99年初めの時点で7,147、また経営面積は359,715haとなっている⁽²⁾。

注(2) たとえば、EUの基準では成分の70%までが有機的農法によるものであれば有機農産物・食品としての表示が許されるが、AGÖLの基準では95%までなければならない（BML, *Ökologischer Landbau in Deutschland*, Stand: Mai 2000（連邦食料・農林省ホームページより入手））。

有機農業が今後さらに伸びるかどうかは、環境支払いなどの助成措置、消費者の需要、流通・販売業者の対応如何にかかっている。特に、2078/92プログラムをはじめとする各種の助成措置の役割は現在すでに大きい。1998/99年について有機農業経営と慣行農業経営の所得を比較すると、有機農業経営の場合、作物の販売額は慣行農業の2倍近くになるが、畜産物では逆に半分程度であり、また農薬、肥料の経費はかなり少なく済んでいるが、人件費が高いことにより、全体として所得が少なくなっている。しかもその3割は「環境保全的農業生産に対する奨励金」である。バイエルン州などでは、有機農業経営の所得のうち何らかの助成金・奨励金の割合は84%にも及び(97/98年のデータ)、いまのところ助成措置頼みである。

有機農業に関連して最後に、特定地域の環境・景観保全を行いながら、そこで生産された牛乳やジュースを高付加価値食品として地域内で流通させているコンスタンツエ・プロジェクトを紹介したい。このプロジェクトは、ドイツとスイスの国境に位置し、人口60万のシュツットガルト市に飲料水を供給しているボーデン湖(英語ではコンスタンツ湖)の水質を浄化するために、周辺の数ヵ町村の農業者が農薬・化学肥料等の投入量を減らすことを第一の目的として、1989年に開始した。そこで生産された牛乳、チーズ、リンゴジュースなどにはラベルが貼られ、地域内で通常の製品よりも高く売られている。

このプロジェクトは、ボーデン湖周辺市町村の農業関係者(農民連盟、青年農業者組合、農村婦人連盟)だけでなく、地元の観光業者や自然保護団体も交えて協力体制をとっている。運営経費は、1994年まではバーデン・ヴュルテンベルク州農村地域省、同環境省、自然保護基金(寄付団体)が負担してきたが、95年からは2078/92プログラムとして認められたため、EUが50%、残りの50%を州政府と自然保護基金が負担している。さらに、地域農産物を購入している消費者の存在を考慮すれば、この事業の費用負担は公的機関(EU、州政府)に加え、受益者(環境保護団体と消費者)によってなされていることになり、ハイセンフーバー氏他の言う「第3段階」のタイプとみなすことができよう。

5. おわりに

92年CAP改革から「アジェンダ2000」を経て、EUは、価格支持削減、直接支払いへの移行を一層明確にするとともに、「適切な農業活動」という環境保護に関する最低限のマナーの義務付けにより、直接支払いにもまた歯止めをかけようとしている。

このような中で、ドイツの農業環境政策は、「アジェンダ2000」に対応して、92年CAP改革のもとでの2078/92プログラム以上に、環境保護に関する基準が厳しくなっている。まず、連邦政府の主導により、①直接支払いの前提となる「適切な農業活動」の内容が肥料法等の連邦法により規定されていること、②環境支払いの対象になりうる環境便益とは、「適切な農業活動」を上回る行為であり、概念上、区別がなされていること、③環境政策の影響を評価する手法を統一する作業が進んでいること、④全体として環境支払いの払いすぎを避けようとしていること、である。

一方、州では、2078/92プログラムの代表格として実施されてきたバーデン・ヴュルテンベルク州のMEKAが、「アジェンダ2000」に照らすと「適切な農業活動」とまぎらわしいメニューを含むため、再編されている。この間の州政府とEUの交渉経過をみると、過去7、8年間の実績に基づきEUからより多くの予算を獲得しようとする姿勢がうかがえる。

一方、ドイツの有機農業経営は増えつつあるものの、全体の2%弱に過ぎず、今後の伸長は環境支払いなど生産者に対する助成措置、消費者の意識や行動、流通・販売業者の対応の如何にかかっている。コンスタンツエ・プロジェクトのように、ある地域の環境保全を環境保護団体などの都市住民の協力、あるいは受益者負担により行うという事業もあり、このような事業は環境支払いの変形あるいは新しいタイプとして期待できよう。

◆ 特 集
『農業環境政策と環境支払い』

フランスにおける環境支払いの展開

石 井 圭 一

1. 背景と課題

EU農政における環境支払いは、1985年の農業構造の効率改善に関する規則797/85第19条において、「自然生態の保護の要請に合致した農業生産手法の導入や継続に寄与し、農業者の適正な所得を確保することを目的として、加盟国が環境保全区域において特別な措置を講じることを認める」と定めたことに始まる。

イギリスに引き続き、ドイツ、デンマーク、オランダで迅速に第19条の適用が実現したのに対し、フランスの農相が導入の用意を宣言したのは1989年になってからのことであった。導入を見送った理由として農林省があげたのが、ハンディキャップ補償金が予算枠を越えていた当時において、第19条適用は財政的負担が大きいと考えられたこと、課題が十分特定化されていなかったこと、科学的基準が不明確なこと、であったが、そもそもの理由は生産と所得が切り離され、農業が汚染源であると認めることは、1950年代以降のフランス農政の基本であった生産力増強政策と矛盾するものであったと見る向きがある。こうして、1985年の規則797/85第19条における環境保全区域制度の適用に関する調査研究の中で、フランスにおけるその適用の遅れの事実から、適用に対する消極性、躊躇の表れが一樣に指摘されてきた。しかし、EU15カ国全体で、1997年には農業利用面積のうち20%が農業環境プログラムの給付を受けていたのに対して、フランスでは22.6%に達しており、92年の規則2078/92に基づく農業環境プログラムの適用のもと、環境保全を目的とした直接支払いは定着しつつあるといっていよい。

環境支払いの展開は加盟国によりその性格、段階が大きく異なる。欧州委員会の整理によれば、共通農業政策（CAP）のフレームワークとは独立に農業環境政策を展開した国々（ドイツ、フィンランド、オランダ、オーストリア、スペイン、イギリス）に対して、フランスはデンマーク、アイルランド、イタリアとともに、規則797/85第19条の適用以降、EU規則を適用しつつそれが展開した国々として位置付けられている。

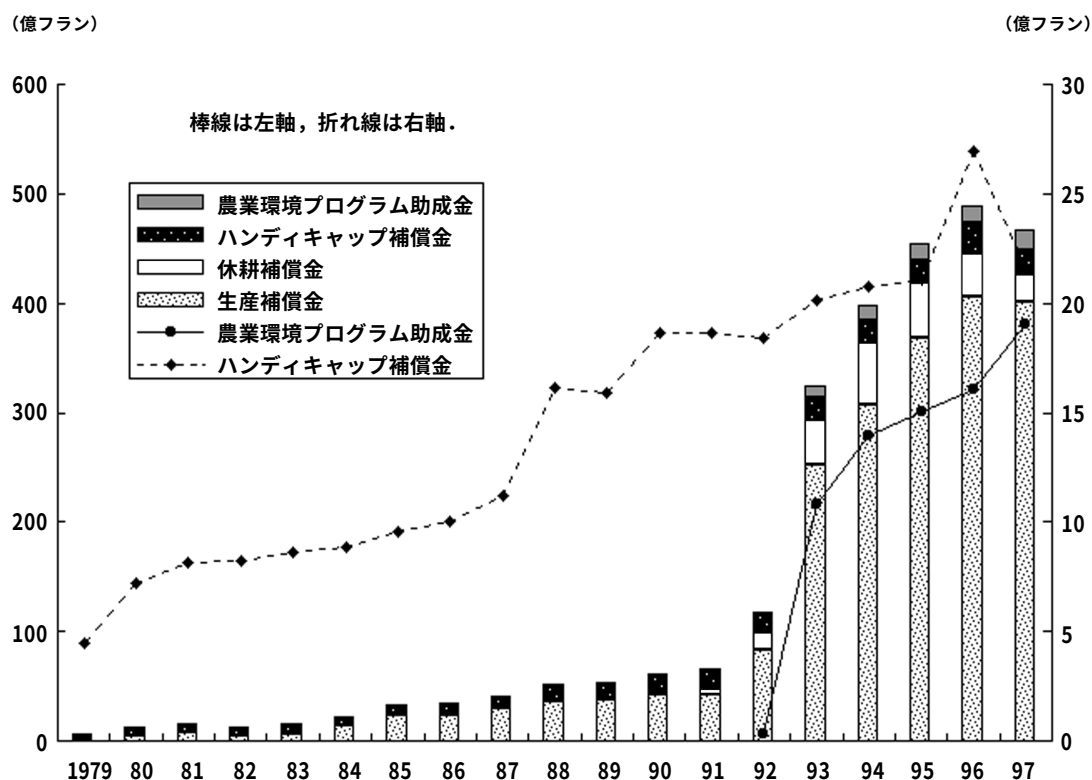
農業環境プログラムにおいて、保全の対象である環境は様々であるが、営農行為の是正の仕方は大きく2つに区分することができる。ひとつは粗放的な草地の維持管理であり、ふたつは集約的な耕地利用の粗放化である。前者は、条件不利地域や山間地における草地飼料を基盤とした粗放的な畜産や酪農が対象となり、農業所得構造が脆弱な経営が支配的

である。他方、後者は穀物を中心とした集約的な耕地利用を行う経営を主要な対象としている。以下では、粗放的な草地の維持管理にかかる代表的な措置として草地奨励金を、集約的な耕地の粗放化について水質汚染防止にかかる措置の実際を分析することにより、農業環境プログラムの展開を阻害する要因について考察した。

2. 粗放的な草地の維持管理について

(1) 農業環境プログラムにおける農業所得の維持機能

現段階では、農業環境プログラムにかかる直接支払いが農業経営所得にしめる割合は小さい。1997年に農業環境プログラムに投じられた財源は19億フランで、うち16.3億フランが草地奨励金に対する歳出である。全農業関連歳出のうち農業環境プログラムに係る歳出は1.1%で、さらに生産補償金、市場介入・輸出補助金、近代化助成、休耕等の生産調整、ハンディキャップ補償金等、農業者に対する直接支援策にかかる歳出項目のうち、2.6%である。第1図は、フランスにおける直接支払い、すなわちハンディキャップ補償金、生産補償金、休耕補償金、農業環境プログラム助成金の推移を示した。



第1図 直接支払いの歳出の推移

資料：Boyer Ph., La dépense publique en faveur de l'agriculture française en longue période.
Notes et études économiques, N.10, DAFPE/MAP, 1999.

農業経営が受け取る直接支払いのうち、69%は耕種生産の補償金であり、20%が畜産関連の生産補償金である。ハンディキャップ補償金や農業環境プログラムによる直接支払いはそれぞれ、4%、3%である。可処分所得に占める直接支払いの割合が50%であるから、それぞれの可処分所得比は2%以下である。

しかし、農業環境プログラムが特定の経営部門、地域においては、農業所得に大きな影響を与えている。第1表から、農業環境プログラム助成金の構成比や所得に占める割合が山間地域で相対的に高いのが明らかであろう。

助成金の配分構造の特性の第1は、農業環境プログラムの歳出が地域的に偏っていることである。オーヴェルニュ地方の農業経営数は全国のその5%に過ぎないが、農業環境プログラムにかかる歳出の26%を占めているし、農業経営数全体の29%、農業環境プログラム対象経営の70%を含む上位5地方に、歳出の75%が投じられた。

第2は、農業環境プログラムの受益者の中で、草食家畜生産経営が支配的である点である。肉牛や羊・ヤギの生産に特化した経営で農業環境プログラムの対象となった経営の割合が高い（それぞれ55%、59%）。酪農に特化した経営をあわせた3類型（全農業経営の28%）で、農業環境プログラムにかかる歳出の82%を占める。

第3は、農業環境プログラム助成金への依存度は農業粗生産額が小さく、農業所得が低い経営で高くなることである。農業所得に対する農業環境プログラム助成金の割合が3割を超える経営の農業粗生産額は、農業環境プログラム助成金なしの経営のその27%、1割未満の経営の40%に過ぎない。

このようにフランスにおける農業環境プログラムは、ハンディキャップ補償金とともに、条件不利地域や山間地域を中心に展開する粗放型畜産の維持に不可欠な所得の確保に寄与していることがわかる。

第1表 生産条件別の経営当たり直接支払い（1995年）

（単位：1,000フラン、%）

	平 地	山 間	条件不利 地域 ⁽¹⁾	フランス
穀物等生産補償金	88.4	16.0	82.7	75.2
畜産補償金	12.0	36.6	40.8	21.6
農業環境プログラム助成金	0.5	10.0	4.7	2.9
ハンディキャップ補償金	0.0	21.4	3.1	4.2
直接支払い計	106.5	89.1	136.7	109.3
可処分所得	248.1	146.9	183.9	219.0
可処分所得に占める割合	42.9	60.7	74.3	49.9
穀物等生産補償金	35.6	10.9	45.0	34.3
畜産生産補償金	4.8	24.9	22.2	9.8
農業環境プログラム助成金	0.2	6.8	2.6	1.3
ハンディキャップ補償金	0.0	14.5	1.7	1.9

資料：Blanc C., Les aides directes: montant, répartition, et poids dans le revenu. Notes et études économiques, N.4, DAFPE/MAP, 1997.

注⁽¹⁾ 山間を除く。

（２） 草地奨励金の導入の背景

粗放型畜産の維持を目的として導入されたのが、粗放型畜産システム維持奨励金（以下、通称として用いられる草地奨励金）である。EU規則2078/92号が、従来から営まれてきた粗放的な生産の維持に対して、助成できることを定めたことを根拠とした。標高が高い農業地域では、草地基盤の畜産の選択が不可避である。単位面積あたりの生産量は低く、所得も低い。平坦な圃場が確保されなければ、規模拡大の技術的制約は大きく、経営あたりの農業所得も低いのが普通である。草地奨励金のねらいは、このような地域における草地の維持管理にある。

草地奨励金は面積あたりの年次奨励金で、５年間、農業者が保有する草地について適正な管理を行うことに対して支払われる。

規則797/85第19条に始まるEUの環境保全を目的とした直接支払いは、対策を講じるべき区域を限定した措置として講じられてきた。この立場から見ると、フランスの草地奨励金は一定の粗放密度以下の草地に対して、地域固有の環境状況とは無差別に給付される特異な措置であり、実質的に粗放的な畜産経営を助成対象としたハンディキャップ補償金や繁殖雌牛生産補償金に近い。

いずれにせよ、農林省通達（93年7011号）では草地奨励金を農業環境プログラムの基盤として位置付けた。この「基盤」の意味するところは、契約面積550万ha、契約者数11.6万人、奨励金総額15億フラン（うちEU負担が50%）と、フランスにおける農業環境プログラムの中で、圧倒的な比重を占める実績をあげたことにある。

（３） 給付単価設定の原則における農業所得の無関心

さて、ここで農業環境プログラムの給付単価の設定にかかる原則について振り返ってみよう。それは、環境保全にかかる営農手法により被る損失、もしくは営農行為がもたらす追加的な費用を補填する水準を原則とすることである。すなわち、規則上は農業所得とリンクする余地はない。ところが、すでに農業所得の形成は、国際貿易摩擦や財政問題が規定する幾多の政策介入の所産である。上述したように、草地奨励金には、粗放型畜産経営に対する所得政策の一環であるという性格が強い。農業経営の所得が生産物価格を規定する市場政策と、環境保全的行為に対する報酬の政策決定の双方に依存するとき、WTOに見る国際協定を制約として、前者による所得形成機能が低下するならば、後者の強化によってのみ、安定的な所得形成がなされなければ、農業経営の存続は果たせない。農業経営が存立できなければ、政策目的として掲げた環境保全は達成されなくなる。環境保全にかかる固有の営農行為を切り離して、報酬単価の算定を行うのでは、市場政策による所得形成機能が今後いっそう低下する場合、農業所得を維持し農業経営の存立を図ることで環境を保全することは困難ではないかと考えられる。

3. 集約的な耕地利用の粗放化について

(1) 給付単価の誘因と CAP 生産補償金

農業生産から生じる地下水や表流水の汚染は、集約的な耕地利用にかかるもっとも深刻な環境問題である。水質汚染対策は、特に飲料水への直接的な影響が想定される取水源周辺の強い規制と、硝酸塩指令による「優良農法規定 (good agricultural practice)」遵守の導入、さらに汚染問題が深刻化し始めた地域において情報普及、啓発、指導事業として発達してきた。農業者の所得の損失や、費用負担を発生させるような制約に対する直接支払い制度が本格的に展開するのは、規則2078/92の適用によってであり、農業財政からの財源負担が可能になってはじめて実現したものである。

規則2078/92のもと、水質保全対策として農業環境プログラムの対象としたのは、耕地の草地転換、投入量の削減、長期生産停止であった。このうち、長期生産停止は全国で79件の契約実績しかあげていない。ここでは、耕地の草地転換および投入量の削減にかかる措置に限定して、これら措置の展開の障害について述べる。

① 耕地の草地転換

耕地の草地転換にかかる措置は契約対象区域を定めた上で、次のような要件を農業者に求めた。取水源周辺の保全を目的とする場合には、草地への転換と飼養密度の制限、最大窒素施肥量の設定、農薬使用の禁止であり、表流水の保全を目的とする場合には、小河川沿いの草地転換と草地帯の管理、放牧、施肥、農薬使用の禁止である。

耕地の草地転換の契約を行った農業者のほとんどは、転換した草地を活用できる畜産経営であった。契約対象圃場は、経営内の劣等地や休耕地であり、生産体系の修正を必要とされるケースは限定された。この措置が敬遠された理由は、1) 穀作経営の場合、穀物等の生産補償金や休耕奨励金の単価に比べて、当措置の単価設定が低いこと、2) 水質汚染の削減を目的として導入された投入量の削減措置と競合すること、3) 施肥の制限や河畔緩衝帯（表流水への硝酸塩などの流亡を防止する小河川の河畔に緑地帯）の維持管理など、契約細則における制約が大きいこと、であった。

水質汚染防止としては高い効果が期待されたとしても、CAP改革以降の生産補償金の水準が、その展開の1つの障害となっていることを示している。

② 投入量の削減

水質保全対策にかかる措置の第2は、投入量の削減である。農業環境プログラムにおける投入量削減に対する助成は、農業生産が直接水質に影響を与えていることが明らかな特定の区域において、面源汚染のリスクを軽減することを目的として、試験的に実施された。対象区域は、高い硝酸塩濃度が検出されている地下水の取水源の周辺とし、その要件は、対象区域の過去5年間の平均的な標準収量を得るのに必要とされる窒素施肥量を、5年間、圃場の一部もしくは全部について、20%削減することである。国が定める標準助成単価は1,000フランであり、対象区域ごとにそれぞれ20%の範囲で引き上げ、もしくは引き下げができる。この他に、①施肥の仕方について優良農法全国規則に従うこと、②糞の

裁断、鋤き込みを行わないこと、③春作物の播種前にカバークロップ（冬季の窒素溶脱を防止する目的で作付けされる窒素を吸収する作物）を作付けること、④施肥管理記録を作ること、などの要件を遵守する必要がある。

投入量削減に関する措置の展開の障害となるのは、第1に、施肥量の削減以外に遵守しなければならない要件の存在である。例えば、カバークロップの作付けには費用とともに、他の作業との競合が生じる場合があるし、藁の鋤き込みをできなければ、その処理が必要になる。農業者にとって農業環境プログラムへの参加が任意であることを前提にすると、給付の対象とならない行為がプログラムの参加への付帯要件として設定される場合には、一定の強制力が働かない限り農業者は参加しないであろう。

第2は、収量減のリスクを回避するために、農業者は通常の収量に必要な施肥量に対して、過剰に施肥を行っていると思われることである。このような場合、過剰となっている施肥量を標準的な収量が得られる施肥量に落とした上で、さらに20%の削減を行わなければならない。これも、農業環境プログラムの参加の任意性を念頭におくと、過剰な施肥を行い環境汚染に与える影響が大きいと見られる場合ほど、プログラムの誘因が小さくなる。

第3は、地下水の取水源を保全するために指定した対象区域について、農業者がその妥当性について信頼を寄せない場合である。農業者の理解と関心を高め、プログラムの参加を促すには、経済的な誘因を提示するだけでは達成されず、農業者に対する指導・普及活動の重要性が示唆される。

（2） 給付単価設定の原則における公平性の問題

水資源の脆弱化やビオトープの縮小をもたらしてきた集約的な農業を農業環境プログラムの対象とする場合、幾多の政策介入の所産がその展開を阻害する。価格支持政策下において形成された所得水準は、CAP改革によりその一部が直接支払いのかたちで継承された。このため、環境保全にかかる営農手法により被る損失、もしくは営農行為がもたらす追加的な費用を補填する水準を原則とするならば、政策によって高められている所得水準を補償するように助成単価が設定されなければならない。

以上のことは、公共政策が実施される上で配慮されるべき、公平性の問題を内包していることを示している。例えば、耕地の草地転換にかかるプログラムに参加した農業者は、転換された草地について何らかの維持管理を行う必要がある。他方、草地奨励金の給付を受けようとする農業者は、その要件として、適正な草地の維持管理を行わなければならない。しかし、同等の環境保全的行為が要件となるにもかかわらず、前者の給付単価が約2,000フラン/haであるのに対して、後者は300フラン/haである。すなわち、現行の給付単価の設定の原則は、労働に対する報酬ではなく、地代に対する補償の原則であることを含意する。

4. まとめ

農業者が環境財・サービスの生産に寄与する環境保全的行為は、市場では評価されない。ここに政策介入の根拠が生まれる。しかし、環境保全的行為によって生じる費用増分、もしくは所得減分が補償単価を決定するという補償決定の現行のルールは、現実に適用的上で2つの問題が発生する。

第1は、粗放的な草地の維持管理にかかる農業環境プログラムの実際から明らかにした点である。上の補償原則は、営農を継続し環境財・サービスの供給を永続化する条件にはなっていない。営農を継続するための所得の形成が、所与の農業生産物からえられる所得と、環境保全的行為に対する報酬からなっているからで、農業生産物の価格が低落傾向にあれば、営農の継続が保証されないからである。生産物価格の形成を市場にゆだね所得の減少を容認するのであれば、環境報酬に対する政策介入を強めなければならない。しかし、このことは、環境保全的行為によって生じる費用増分、もしくは所得減分が補償単価を決定するという現行のルールに反する。

営農行為から特定の環境保全行為を切り離し、給付単価を設定するのではなく、農業所得とリンクした報酬の政策決定が不可欠となろう。

第2は、集約的な耕地利用の粗放化にかかる農業環境プログラムの実際から明らかにした点である。現行の給付単価の設定の原則は、労働に対する報酬ではなく、地代に対する補償の原則であることを含意しており、公平性の問題を内包していることを指摘した。

公平性の問題は、集約的な耕地利用の粗放化を促そうとするとき、以下の点からも生じる。すなわち、農業者が営農行為から収益を期待するとき、どの程度外部不経済をともしう営農行為が容認されるかという問題である。言い換えれば、農業者がもつ生産する権利と住民がもつ環境を享受する権利のそれぞれの強さが、いかなる程度かという問題である。この問題は、農業環境プログラムにおいて制約要件を設定するとき、生じる追加費用や所得の損失はどちらが負担するか、という点に帰着する。仮に、地域レベルで政治的に両者間の調停が図られプログラムに反映されたとしても、農業環境プログラムへの参加が任意であることは、農業者が最終的に拒否権を持つことを意味する。このこと自体、農業環境プログラムが収益性の高い集約的な耕種生産を行う農業者に強い権利を認めていることの証左ともいえるが、フランスにおけるプログラムの展開を見ると、このような拒否権を行使させる要因は農業政策自体に内在しているように見える。

環境保全的な農業生産を広めていくには、農業環境プログラムだけでは不完全であり、競合する各種補償金制度の変更や環境保全行為を条件とした補償金給付のほか、生産行為に関する農業者の規範形成を促す啓発・指導事業とのポリシーミックスが不可欠であるといえよう。

◆ 特集 『農業環境政策と環境支払い』

アメリカの保全休耕プログラム

西澤 栄一郎*

1. はじめに

保全休耕プログラム（Conservation Reserve Program: CRP）は、侵食しやすい耕地を10～15年の間休耕する場合、アメリカ農務省（USDA）がその地代を支払うという施策である。1985年農業法（正式名称は1985年食料安全保障法）に基づき始まったこのプログラムは、USDAの支出規模で見ると、最大の環境対策となっている。本稿では、保全休耕プログラムがどのように運営されてきたか、どの程度の実績をあげているか、いかなる影響をもたらしているのかを明らかにする。

まず、アメリカの農業政策における農業環境政策を概観し、保全休耕プログラム（CRP）の位置づけを試みる。つぎに、CRPの具体的な仕組みについて、それがどのような変遷を遂げてきたのかを中心に見ていく。つづいて、CRPの実績を分析し、その費用便益分析を紹介する。

2. 農務省の環境対策

農務省の資源・環境保全対策には、つぎの6つの手法が用いられている⁽¹⁾。①技術支援・普及教育、②保全的活動に際しての費用補助、③データ収集および研究、④公共事業、⑤保全的土地利用に対する地代の支払い、⑥遵守要件。

②の費用補助とは、環境保全的な活動を行おうとする農業者に対して、その費用にかかわる補助金あるいは奨励金を支給するものであり、一般に費用分担（cost sharing）プログラムと呼ばれている⁽²⁾。④の公共事業とは、流域保護や洪水防止のプロジェクトを州や

* 法政大学

注(1) Osborn, C. Tim, Carmen Sandretto, and Dwight Gadsby, “Conservation and Environmental Programs Overview”, in *Agricultural Resources and Environmental Indicators*, 1996-97（以下AREIと略記）, USDA Economic Research Service, Agricultural Handbook No.712, 1997, pp.255-269, 255 ページ。

(2) 費用分担プログラムの具体的内容については、西澤栄一郎・合田素行「アメリカ大西洋岸3州の農業環境政策」（『農業総合研究』第53巻第1号，1999年1月，89～128ページ）を参照されたい。このプログラムは、州レベルの農業環境政策の主要なアプローチとなっている。

自治体などが行う場合に、農務省が補助金を出すものである。⑤は、耕地に作付けせず、草や木を植えたり、湿地に戻したりする場合に、その土地の地代を支払うものであり、例として湿地保全プログラム (Wetland Reserve Program) がある。保全休耕プログラムは、この手法と費用補助を組み合わせたものである。⑥の遵守要件とは、農産物プログラムをはじめとする、農務省が行っている各種のプログラムから支払いを受ける要件として、特定の土地において一定の保全的農法の採用を求めるという、規制的手法である。

歴史的にみると、農務省の資源・環境対策は、ニューディール政策がとられ、いまの農業保護政策の枠組みが作られた1930年代にまでさかのぼる。①～③の手法はその当時から使われている伝統的な手法である。また、④の公共事業は1950年代に始まっており、⑤の保全的土地利用に対する地代の支払いも、1956年のソイル・バンク・プログラムを嚆矢とする。規制的手法である⑥の遵守要件は、1985年農業法によって初めて導入された。1985年農業法において、保全休耕プログラムと遵守要件が導入され、環境対策が大きく前進した。また、保全休耕プログラムは、農務省の支出額では環境対策中最大のものである。

3. プログラムの仕組み

(1) 概要

保全休耕プログラム (CRP) は、著しく侵食を受けやすい土地 (highly erodible land: HEL) を10～15年の間、休耕する場合に、農務省が地代 (借地料) を支払うという制度である。休耕地を裸地にしておくことは許されず、植物で被覆しなければならないが、それにかかる費用の50%を農務省が補助する。また、干ばつなどの緊急時を除き、植えられたものを収穫したり、放牧するなど、その土地を商業的に利用してはならない。

このプログラムは農業者の自発的参加が前提であり、CRPに登録 (enrollment) を希望するものは、地元の農務省の事務所を通じて応募する。このとき、応募者は希望する地代と、休耕地をどのように管理するかという保全計画を提出する。農務省は候補地の状況や保全計画、地代などを考慮し、採択するかどうかを判断する。採択された場合、農務省と農業者とが契約を交わし、応募者の希望した地代が支払われるが、農業者1人当たり年間5万ドルが上限である。

農業者は、CRPに登録する土地の所有者でなくとも、過去3年間その土地を耕作し、10～15年間の契約期間中も管理を続けるつもりであれば応募できる。また、所有権や借地権が移動した場合は、新しい所有者または借り手が契約の続行、解約を選択でき、あるいは新規に契約を結ぶことも可能である。

休耕地にどのような植物を植え管理していくかという保全計画は、土壤保全対策を担当する地元の土壤・水保全区の承認を必要とする。また、計画の実行には、土壤・水保全区の技術的支援を受けることができる。

(2) 制度導入の背景

農務省は、CRPの当初の目的をつぎのように述べている⁽³⁾。まず、主たる目的は著しく侵食を受けやすい土地の土壌侵食の削減であり、副次的目的が食料・繊維の生産能力の長期的保護、沈積（sedimentation）の削減、水質改善、野生生物生息地の増加、過剰生産の抑制、および生産者の所得支持である。

土壌侵食は、アメリカ農業の資源・環境問題の中で最も古く、かつ大きな問題とされてきた。農務省は1935年に土壌保全局（1994年に自然資源保全局に改称）を設置して以来、さまざまな施策を展開してきた。1980年代までは土壌保全対策を中心に行い、他の目的は副次的なものに過ぎなかった。

土壌保全対策の歴史をみてわかることは、資源・環境対策が農業生産者の所得確保と密接に結びついていたということである⁽⁴⁾。土壌保全対策は、砂塵地帯（Dust-Bowl）という言葉に象徴される、砂嵐による農地の荒廃への対策として始まったものであり、費用分担プログラムがひとつの柱となっていた。それは同時に、ニューディール期の農業不況対策の一環をなすものでもあった。その後も、土壌保全対策は農産物が過剰で農家経済が落ち込んでいるときは充実し、逆に価格が高騰しているときは、同対策はほとんど行われなかった。

1970年代に農産物輸出が急速に拡大すると、それに伴い耕地面積も増加した⁽⁵⁾。このため、耕境が拡張し、侵食を受けやすい土地への作付けも増え、土壌侵食が深刻化していった。他方、1980年代に入ると、輸出が減少し過剰在庫が増大し、農場の経営危機が問題となった。くわえて、連邦財政の赤字も高水準となった。

こうした状況の中でCRPは導入された。このプログラムは、土壌を保全し、生産を減らし、かつ生産者の所得を支持できる。また、生産量が減れば、不足払いも減少し、財政赤字が削減できる。さらに、生産量が減れば農産物価格が上昇し、それによって生産者の所得が改善され、かつ不足払いも減少する。このような効果が期待されたため、農業団体も環境保護派もこのプログラムを支持し、1985年農業法に取り込まれたのである。くわえて、1985年農業法では、新しい手法である遵守要件が導入された。この「ムチ」を実施するためにも、CRPという「アメ」が必要であったのである⁽⁶⁾。

注(3) Osborn, C. Tim, "Conservation Reserve Program", in *AREI*, 1997, pp.293-294, 286 ページ。

(4) Heimlich, Ralph E. and Roger Claassen, "Agricultural Conservation Policy at a Crossroads", *Agricultural and Resource Economics Review*, April 1998: 95-107.

(5) 農業センサス実施時に農務省が行っている調査によると、耕地面積は1978年に1.9億ヘクタールでピークに達している（Daugherty, Arthur, "Land Use", in *AREI*, 1997, pp.1-26, 3 ページ）。

(6) Potter, Clive, *Against the Grain: Agri-Environmental Reform in the United States and the European Union*, CAB International, 1998, 63 ページ。

4. プログラムの運用

(1) 1986～89年

1985年農業法は、1990年までに4,000～4,500万エーカー（1,620～1,823万ヘクタール）の土地を保全休耕プログラム（CRP）に登録することを定めた。登録した土地（以下、登録農地と呼ぶ）のうち、実行可能であれば少なくとも8分の1には植林することとされた。

1986～89年における農業者と農務省との契約までの過程は、つぎのようなものである⁽⁷⁾。まず、農業者は募集期間内（10～20日間程度）に地元の農務省の事務所に応募し、その時希望する地代を申告する。募集期間終了後、農務省は全国を139の地域に分け、土壤侵食の状況や生産水準などを考慮し、最高許容地代（maximum acceptable rental rate）を決定する。その後、郡の委員会（County Committee）が個々の応募物件を審査するが、一般に、土地が参加資格を満たし、かつ地代が最高許容地代を上回っていなければ採択され、契約が結ばれる。

プログラムの開始当初、登録農地の少なくとも3分の2は「著しく侵食を受けやすい土地（HEL）」でなければならないとされた。しかし、「著しく侵食を受けやすい土地」の定義はさまざまであり、CRPの参加資格の主要部分をなすHELの要件は徐々に緩和されていく。これは主に、法律で定めた登録面積を達成するため、対象となる土地をできるだけ拡大しようとしたためである。1989年の第9回募集時までで、登録農地は1,373万ヘクタール（全耕地の約7%）に達した。

(2) 1991～95年

1990年末に成立した農業法（正式名称は1990年食料・農業・保全・貿易法）では、CRPの枠組みに大きな変更はなかった。1995年末までの法定登録面積は、既契約分を含め、従来と同様の1,620～1,823万ヘクタール（4,000～4,500万エーカー）とされたが、その後の歳出法で上限が1,539万ヘクタール（3,800万エーカー）に抑制された。

CRPの運用は1990年農業法成立後大きな変化がみられた。その最大の点は、土壤侵食削減から、水質保全や野生生物生息地の提供といった環境改善へ重点が移り始めたことである。それまでにも、侵食の程度にかかわらず、一定の条件を満たす土地を対象に含めるなどの変更は少しずつ行われてきたが、1990年代に入って対象となる土地が一層拡大した。

農務省が登録農地を採択するプロセスも変わった。農業者からの応募を受け付けた地元の農務省事務所は、参加資格を満たしているかどうかをチェックしたあと、ワシントン

注(7) Osborn, C. Tim, Felix Llacuna, and Micheal Linsenbiger, *The Conservation Reserve Program: Enrollment Statistics for Signup Periods 1-12 and Fiscal Years 1986-93*, USDA Economic Research Service, Statistical Bulletin No.925, 1995.

D.C.の農務省に書類を送付する。そこで、農業者の付けた希望地代をその地域で同様な土地条件の耕地から得られる地代⁽⁸⁾と比較し、希望地代の方が高ければ採択しない。希望地代が一定水準以下の案件のうち、水源保全地区内の土地など、小面積で高い環境便益が見込まれるものについてはすべて採択する。それ以外のものについては、新たに考案した環境便益指数によってランク付けを行い、環境保全の費用対効果の高い案件から順番に採択することにした。具体的には、環境便益指数を契約に関わる政府支出（地代および保全植栽等に対する補助）で割った値を指標とした。

（３） 1996～2000年

1996年4月に成立した、1996年農業法は、1990年農業法と同様、CRPに関して大きな修正を行わなかった。プログラムの登録面積は、法律成立時の1,474万ヘクタール（3,640万エーカー）を2002年まで超えないこととされた。

1996年以降、プログラムの対象を絞り、土壌侵食以外の環境便益を重視し、費用効率性を高めるような運用改善がさらにすすめられた。

そのひとつは、圃場の一部において特定の保全方法を採用する場合、応募をいつでも受け付けるという新たな募集方法（常時募集、continuous signup）の導入である。これは、対象とする保全方法の環境保全効果が高く、かつ費用効率性も高いため、特定の時期に従来の採択過程を通さずに、いつでも契約を結べるようにしたものである。対象となる方法は、帯状フィルター、河畔緩衝帯、草生水路、防風林、植栽による防雪垣、耐塩性植物の植栽、野生生物用の水辺、環境保護庁の指定した水源保護地域内の土地の保全などである。農業者は、農務省の計算した地代を受け取ることとを了承すれば、応募は自動的に採択される。一部の保全方法については、地代の上乗せも制度上可能である。

もうひとつは、保全休耕向上プログラム（Conservation Reserve Enhancement Program）の創設である。このプログラムは、特定の地域に対して、州と協力してより手厚い施策をとることができるようにしたものである。対象となる保全方法は限定されており、その保全方法の環境保全効果が明白であるという理由で、これも常時契約が結べるようになっている。農務省と州、場合によっては自治体や環境保護団体も資金を提供する。支払われる地代や、保全方法の採用に要する費用への補助率も通常より高い。このプログラムを実施しようとする州は、農務省と、地域、目的、金額、事業規模などについて取り決めを行う。同プログラムは、2001年1月までに、メリーランドをはじめ15の州で始まっている⁽⁹⁾。

注(8) この額は、それまで使われていた最高許容地代とは異なり、同一地域内でも金額は異なりうる。

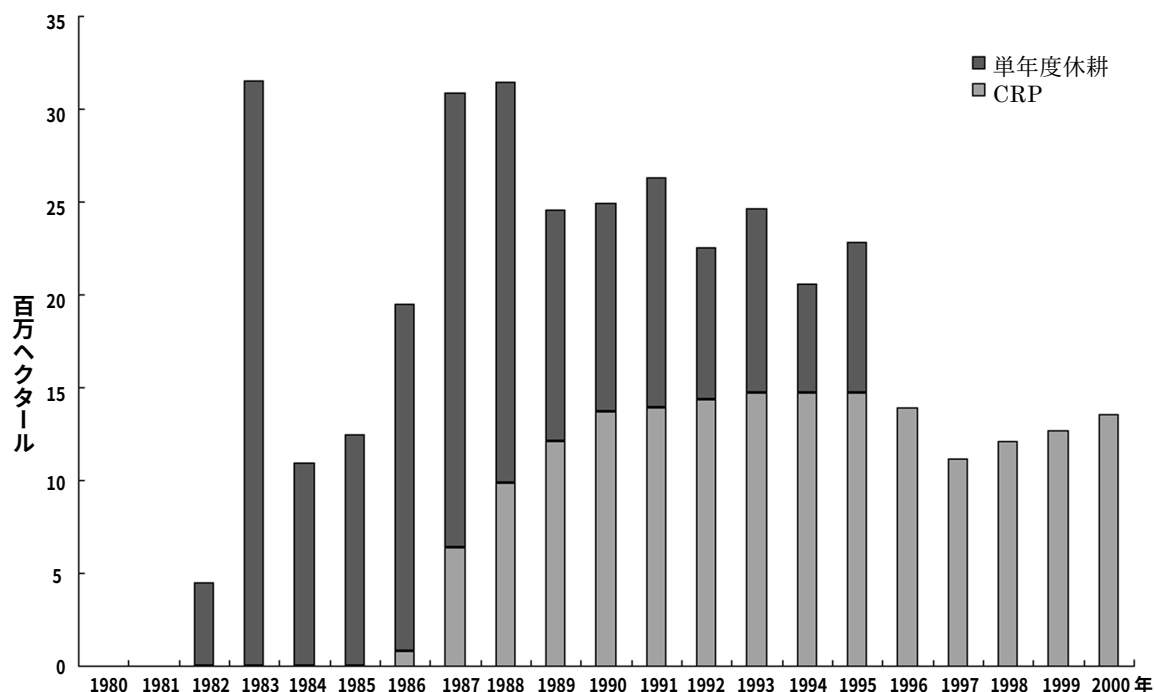
(9) 最初に始まったメリーランド州の保全休耕向上プログラムについて、詳しくは西澤・合田、前掲稿（1999）を参照されたい。

5. プログラムの実績

(1) 面積，農家数，保全的土地利用

第1図は登録面積の推移を示している。登録面積は1992年の第12回募集で1,474万ヘクタールに達した。1996年農業法によって、この面積を登録上限に定めた。1996年以降、1980年代後半に登録された農地の契約満了期を迎えたが、再契約あるいは新規契約が契約満了による減少分を下回っているため、その後登録面積は若干減少し、2000年10月時点で1,356万ヘクタールである。この中には以前耕地でなかったところもあるが、これは全耕地面積の8.2%に相当する。

第1図には、農産物プログラムに基づく1年ごとの減反面積も記してある。1年ごとの減反は、1960年代初頭から70年代はじめまで行われていたが、農産物の過剰が深刻化した80年代になり再度行われるようになり、1983年には3,000万ヘクタールを超えた。その後、1990年代に入り、保全休耕プログラム（CRP）で1,000万ヘクタール以上が休耕されるようになると、単年度の減反はCRPの登録面積を下回り、1996年農業法によって打ち切られた。



第1図 連邦のプログラムに基づく休耕面積の推移

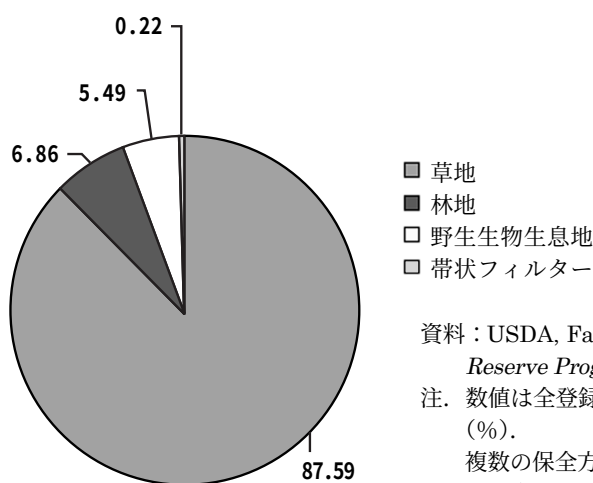
資料：本文注③文献，および農務省 Farm Service Agency の CRP 関係資料等。

第1表 保全休耕プログラムの現状（2000年10月）

登録面積	1,356 万 ha
全耕地面積 ⁽¹⁾ に占める割合	8.21 %
参加農場数	293,857
全農場数に占める割合	13.39 %
年間地代総額	14.2 億ドル
ヘクタールあたり	111.5 ドル
農場あたり	4,833 ドル

資料: USDA, Farm Service Agency, News Release October 2, 2000, Release No.1613.00.

注(1) 全国資源インベントリにおける、作付地 (cropland) と“CRP land”の和。



資料: USDA, Farm Service Agency, *Conservation Reserve Program*, PA-1603, May 1997.

注. 数値は全登録農地（1,475 万 ha）に占める割合 (%)。

複数の保全方法に分類された土地が若干あるため、合計が100をわずかに上回っている。

第2図 CRP登録農地の保全方法（1993）

第1表にCRPの現状をまとめた。参加農場数は2000年10月時点で29万農場であり、これは全体の13%にあたる。年間地代は1ヘクタール当たり111.5ドル、1農場当たりでは4,800ドルとなっている。

第2図は、累計の登録農地が最大となった第12回募集による契約が済んだ時点での土地利用をみたものである。登録農地の88%が草地になり、ついで林地（6.9%）、野生生物の生息地（5.5%）、帯状フィルターとなっている。こうした保全策により、土壌侵食の軽減は年間6.3億トン、1ヘクタール当たり42.7トンと推計されている。

（2）財政支出

第2表には、CRPに関わる農務省の財政支出の推移が示されている。CRPの経費は、多いときで20億ドル、最近では17億ドルの水準にあり、農務省の環境保全対策費中50%前後を占めている。ただし、農務省の予算全体でみると、環境保全対策費の占める割合は現在でも4%台であり、したがって、CRPの経費は農務省の予算全体の2%に過ぎない。

第2表 CRPに関わる農務省の財政支出の推移

(単位: 百万ドル)

年 度	環境保全対策費	CRP	保全対策に占める CRPのシェア (%)	CRPの内訳		
				地代	費用分担	技術支援
1983	1212.5	0	0	0	0	0
1984	1117.5	0	0	0	0	0
1985	1122.6	0	0	0	0	0
1986	1158.7	23.2	2.0	0	12.4	10.8
1987	1834.8	677.5	36.9	410.0	245.6	21.9
1988	2290.5	1050.5	45.9	760.1	284.8	5.6
1989	2627.9	1372.3	52.2	1162.1	182.3	27.9
1990	2960.0	1528.2	51.6	1393.7	118.1	16.4
1991	3117.8	1636.7	52.5	1590.1	40.9	5.7
1992	3297.2	2017.2	61.2	1612.5	393.3	11.4
1993	3302.2	1550.9	47.0	1510.0	32.0	8.9
1994	3668.6	1748.0	47.6	1728.8	14.5	4.7
1995	3502.7	1720.8	49.1	1711.7	3.7	5.3
1996	3387.4	1718.4	50.7	1710.0	1.2	7.2
1997	3577.8	1709.5	47.8	1659.7	11.0	38.8
1998	3710.1 ⁽¹⁾	1760.0				

資料: 本文注⁽³⁾文献および農務省資料.注⁽¹⁾ 予算額.

6. 費用便益分析

農務省経済調査局のオズボーンは、1,373万ヘクタールが登録された1990年時点のCRPの費用便益分析を行っている⁽¹⁰⁾。彼は、CRPの社会的便益と社会的費用、および政府支出の変化の大きく2つに分けて評価を行っている。第3表は、プログラム期間(1986～

第3表 CRPの社会的費用と便益

(億ドル)

社会的便益	
農場所得の純増	21～63
立木価格	33
土壌生産性の確保	6～17
地表水の水質改善	13～42
風塵被害の軽減	3～9
小動物の狩猟	19～31
社会的費用	
食料価格の上昇	29～78
植栽の費用	24
農務省の技術支援	1
純便益	42～90

資料: 本文注⁽³⁾文献.

注. 1990年時点の試算. 登録面積を1,373万haとし、1986～99年の間の便益と費用の合計.

注⁽¹⁰⁾ Osborn, 前掲論文, 293～294ページ。

99) 合計の社会的費用・便益をまとめたものである。これによると、差し引きで42～90億ドルの純便益となっている。これとは別に、水鳥の狩猟に関する便益が14億ドル、バードウォッチングなど狩猟以外の野生生物に関する便益が41億ドルという魚類野生生物局の推計を引用し、これらを含めれば純便益は97～145億ドルになるとしている。

これに対して、農務省のCRPに関する支出は総計で146億ドル（うち地代が130億ドル）があるが、生産が減少することによる農産物プログラムの支出減が53～80億ドルと見込まれ、差し引きで政府支出の純増は66～93億ドルとされている。

しかし、農産物プログラムの支出の減少は農産物価格制度等の前提によって大きく変わる。実際、1996年農業法で不足払いと減反が廃止されたため、CRPに帰すことのできる農産物プログラムの支出額の減少はこれほどあるとはいえなくなった。そこで、農務省のCRPに関する支出の146億ドルをプログラムの直接の費用と見なし、それを社会的純便益と比較するのが妥当であると思われる。そこで、純便益を多めに見積もり、かつ魚類野生生物局の推計を加えた、145億ドルを社会的純便益と見なせば、何とか便益が費用と並ぶか、やや少ないということになる。

一方、CRPの便益に関するサーヴェイによると、農務省はCRPが純便益をもたらしているといっているが、他の研究はむしろ反対の結果となっているという⁽¹¹⁾。社会的な純便益は、種々の研究で60～134億ドルと推計されているが、費用は200億ドル近いとされているためである。第2表にあるように、1990年の農務省のCRPに関する支出が15.3億ドルであり、それまでの支出を考慮し、1990年以降登録面積が一定で支出額が年間15億ドルにとどまっていたとしても、1999年までの累計の支出は200億ドル近くなる。したがって、上記の社会的便益の推計が正しく、大きな便益の推計漏れがないとすれば、プログラムの便益は費用を上回らないということになる。

7. おわりに

アメリカの保全休耕プログラム（CRP）の概要と制度の変遷などについてみてきた。CRPは、土壌侵食の削減を第一の目的として、生産削減、所得支持なども副次的ではあるが重要な目的として始められた。しかし、効率性や目的に関する議論が出てくるにつれ、目的間のトレードオフが明らかになり、水質保全や野生生物生息地の保全などを重視し、対象農地を絞るように運用が変更されてきた。ここでは、生産と補助の切り離しのみならず、環境保全と他の政策目的との切り離しも始まっているといえることができる。

これを推し進めるならば、休耕という方法自体が見直されることになる。農業からの環境負荷を軽減するためには、圃場全体を休耕するより従来型の費用分担プログラムのほうが、政府にとって費用効率性は高い。野生生物にとっては、ある程度まとまった土地が必要であるが、長期の地役権を買い取ったほうが安上がりかもしれないし、少なくとも毎

注(11) Hughes, Jennie S., Dana L. Hoag, and Terry E. Nipp, *The Conservation Reserve: A Survey of Research and Interest Groups*, Council for Agricultural Science and Technology, 1995.

年地代を支払わなくて済む。また、精密農法や総合的病害虫防除など、環境への負荷を最小限に抑える技術の開発も進んでおり、休耕が保全対策の中心ではなくなりつつあるという指摘もある⁽¹²⁾。

しかし、環境目的の直接支払いは、制度が設けられた1930年代からつねに所得支持の目的を持っていた。環境保全と所得支持、さらには生産調整も同時に行える休耕は、農業不況時には魅力的な対策となる。最近でも、1998年の農産物価格低迷への緊急対策に、CRPの登録面積の拡大が提案された。これは法案には盛り込まれなかったが、農業不況時にはこうした主張が今後も繰り返されるであろう。こうなると、対象を絞った環境対策（CRPでは常時募集や保全休耕向上プログラムがこれに該当しよう）を支持する環境団体や一般市民と、幅広い対象への支払いを求める農業団体との利害が対立する。CRP、あるいは環境支払い一般が、より純粋な環境対策になるかどうかは明らかになるまでは、もう少し時間がかかりそうである。

注⁽¹²⁾ Potter, 前掲書, 80 ページ。

◆ 特集 『農業環境政策と環境支払い』

CVMによる阿蘇草原の価値評価と保全方策

矢 部 光 保

本稿では、阿蘇草原の多面的機能の価値を評価の事例を通じて、一般市民や行政および農業者がそれぞれの立場から保全活動に参加する方策を明らかにしたい。すなわち、熊本県阿蘇地方には、草千里に代表される広大な草原が存在し、世界最大級のカルデラ地形と一体となった壮大な景観を形成するとともに、希少植物の生息地を形成し、畜産による放牧、採草、野焼きによって維持されてきた。しかしながら、畜産業の衰退による放牧牛の大幅な減少、野焼き等に従事する草原維持管理者の高齢化や人手不足等により、かつて25,000ヘクタールあった草原は、現在14,000ヘクタールまでに減少している。このままでは畜産という生産活動に依拠した草原の維持管理はますます困難になると考えられる。

そこで、阿蘇草原の多面的機能の評価することを通じて、望ましい保全方向を検討することとした。本稿では、仮想評価法（Contingent Valuation Method；CVM）を用いる。CVMとは、「仮に阿蘇草原が保全されるならば、いくら支払いますか」といった質問によって、一般市民の環境保全に対する価値を推計する手法である。CVMにおいては、アンケートの質問文の中で提示されている金額が回答行動に影響を与えるというバイアスが指摘され、そのバイアスに対処するため、幾つか手法が開発されてきているが、ここではそのようなバイアスがより少ない三肢選択法を使用する。さらに、この手法によって阿蘇草原の保全価値を評価し、それを踏まえて、阿蘇草原保全に対する一般市民と行政との望ましい役割分担について提案したい。

1. 分析モデル

従来のCVMにおける一般的推計方式では、例えば、阿蘇草原保全のために基金が設立され、その年会費が〇〇円であるとき、その金額を「負担する」か「負担しない」かで質問していたが、その方式では、無理に「負担する」と回答する被験者が多かったために、保全のための支払意志額（WTP）が過大に推計されるバイアスが存在していた。それに対し、コロラド州立大学のLoomis教授らは、三肢選択（Trichotomous Choice）法を提案した。この三肢選択方式では、そのような過大評価を回避するために、「負担しない」のほかに、「〇〇円までは負担しないが、いくらかは負担してもよい」といった選択肢が

加えられている。ここでは、この三肢選択方式により、次のような質問を行った。

「仮に、『阿蘇草原世界遺産基金』の年間活動費用が、皆さんからの寄付や既に納めた税金からまかなわれるとします。もちろん、そのお金は阿蘇の草原や植物の保全活動にのみ使われます。このとき、世帯当たり年間負担額が次のような場合、あなたは負担してもよいと思いますか。ただし、負担額だけあなたが得ている公共サービスや買い物などに使える所得は減少するとします。

- ① ○○円なら負担してもよい
- ② ○○円までは負担しないが、いくらかは負担してもよい
- ③ 負担しない
- ④ よく分からない 」

ただし、提示した○○円は、100円、300円、500円、1,000円、2,000円、3,000円、5,000円、7,000円、10,000円及び20,000円までの10種類からどれか一つをランダムに選んだものである。また、④が選択された場合には分析に使用せず、③が選択された場合には、WTPがゼロ円以下であるから、マイナスのWTPも評価できるようにして、最尤法で推計を行った。

2. 阿蘇草原の保全価値評価

(1) CVMによる調査対象者

アンケート調査の対象者として東京都民を選択した。ただし、東京都特別区の住民については、引越しや単身世帯の多さ等、東京特有の条件を考慮してサンプルから外した。平成7年国勢調査によると、調査対象母集団の人口は3,805,991人、世帯数は1,484,023である。調査期間は2000年1月の1ヶ月間であり、電話番号からのランダムサンプリングによって1,020の送り先を抽出した。それらのうち、宛先不明等を除いた実発送数は853通で、回収数は232通、回収率は27.2%であった。

(2) 回答者の属性

分析に使用したサンプル数は、回収されたものから抵抗回答や回答項目に無記入のあるサンプルを除いた136である。説明変数について、回答者の個人属性を見ると、単純な平均値（標準偏差）は次のとおりである。①「所得」の平均は697万円（402万円）である。②保全計画が実施されるならば、どの程度確実に草原が保全されると思うかという、「計画実施による主観的保全確率」は68.3%（17.7%）である。③「阿蘇の美しさの評価」については、「5：大変美しい、…，1：全く美しくない」という5段階評価で、平均4.76（0.448）となり、ほとんどの人が「大変美しい」あるいは「美しい」と答えている。④「5年以内に阿蘇を訪れる可能性」については、「まず訪れる」あるいは「多分訪れる」と回答した人は、あわせて全体の25.8%（44.0%）である。⑤「野焼き等の継続」について、「現状以上の面積で続けて欲しい」と回答した人は79.9%（40.2%）であ

り、⑥「野焼き等の活動に、交通費を負担してまでも是非とも参加したい」と答えた人は3.6%（18.7%）である。

（３） 推計結果

推計結果を見ると、「所得」の効果については、所得が大きいほどWTPも有意に増加することが確認された。また、「政策実施による保全の主観的可能性」は、計画が実施されれば草原が保全されると確信する程度が大きいほど、WTPも有意に大きくなった。

「阿蘇草原の美しさの評価」については、有意な水準ではなかったが、より美しいと思うほどWTPも高くなるという結果であった。「野焼き等の継続」により草原保全を希望する、および「交通費等は自己負担してまでも、是非とも野焼き活動に参加したい」については、保全活動に積極的な人ほど、より多く基金に支払ってもよいと考えていることが有意な水準で明らかになった。

他方、「５年以内の訪問可能性」については、有意な推定結果が得られなかった。このことは、回答者は近い将来の訪問可能性はWTPに影響を与えていないことを意味する。したがって、遠い将来の利用可能性や子々孫々のために草原を保全したいという非利用価値の側面から寄付を考えたと推察される。

この他、回答者の属性を示す性別、家族数、子供数、年齢についても、説明変数に入れて推計を試みたが、説明変数の追加により推定結果の向上の程度を示すAIC（赤池情報基準量）は改善されず、漸近的tも有意ではなかったために、最終的な推計式からは除いた。なお、「阿蘇草原の美しさの評価」と「５年以内の訪問可能性」は有意ではなかったが、分析上重要な変数であるから除かなかった。

次に、WTPの１世帯当たり平均値を推計すると、1,493円であり、その95%信頼区間は1,171～1,822円となった。なお、中位値を計算すると1,673円となった。

さらに、基金負担の方法について検討しよう。本アンケートでは、基金への負担方法について寄付と税金の併用を仮定し、各人には100円から20,000円までの10個の負担金額か

第１表 基金の負担額と負担方法に対する優先順位

基金の 負担額	すべて寄付			寄付 50%, 税金 50%			すべて税金			人数の 合計
	第１位	第２位	第３位	第１位	第２位	第３位	第１位	第２位	第３位	
100円	5.3	15.8	10.5	26.3	7.9	0	2.6	7.9	23.7	100.0
300円	8.3	8.3	16.7	16.7	16.7	0	8.3	8.3	16.7	100.0
500円	6.5	13.0	13.0	23.9	10.9	0	4.3	8.7	19.6	100.0
1000円	7.5	11.3	15.1	22.6	11.3	0	5.7	9.4	17.0	100.0
2000円	2.0	16.0	14.0	26.0	10.0	0	8.0	6.0	18.0	100.0
3000円	3.8	7.7	21.2	15.4	19.2	0	13.5	7.7	11.5	100.0
5000円	10.3	7.7	15.4	17.9	15.4	0	5.1	10.3	17.9	100.0
7000円	2.6	10.5	21.1	23.7	10.5	0	7.9	13.2	10.5	100.0
10000円	0.0	8.7	21.7	17.4	13.0	0	21.7	8.7	8.7	100.0
20000円	2.6	13.2	15.8	21.1	13.2	0	10.5	7.9	15.8	100.0

ら1つのみ示された。そして、「①すべて寄付でまかなう」「②寄付で50%をまかない、残り50%を既に収めた税金からまかなう」「③すべて既に収めた税金からまかなう」の3種類について、望ましい順番を質問した。その結果、「②寄付50%、税金50%」が1万円を除きすべての提示金額で最も多かった（第1表参照）。このことは、回答者は公的負担と私的負担の併用を望むと理解できるだろう。

3. 保全価値評価を踏まえた保全方策の提案

以上のような阿蘇草原の保全価値の評価や基金負担方法に関する回答者の意向を踏まえて、同草原の保全方策について、いくつか提案をしてみたい。

まず、今後5年間における阿蘇訪問の可能性が、WTPにほとんど影響を及ぼさなかった点である。このことは、回答者が訪問等の直接的利用機会の有無に拘わらず阿蘇草原の価値を評価していることを意味している。そうであるならば、年間1,200万人とも言われる阿蘇草原の直接的利用者に対する、入場料、展望料、駐車料あるいは有料道路料等の直接的負担とともに、直接的利用者ではない国民に対しても公的支援による負担を求めても合意が得られるであろう。

この点については、回答者の多くが納税されたものから支出される税金と寄付金とを組み合わせた支払形態において、両者の負担額を半々とした保全活動への支出を優先順位1番としたことから、私的負担と公的負担の併用が望まれていることが伺える。もちろん、回答者は「寄付50%、税金50%」が一番よいと言っているのではなく、「100%寄付」か、あるいは「100%税負担」と比較して、半々であることがより望ましいと言っているに過ぎない。実際は、個人的負担と税負担を適切に組み合わせることを望んでいると解釈することが妥当と考える。

ここで、政策の方向性を見るために、仮に、単純に平均的WTPの50%を税金の形で阿蘇草原保全のために負担するならば、一世帯当たり747円となり、東京都非特別区における調査母集団の約148.4万戸のうち、回収率に等しい27.2%だけが負担する場合でも、年間約3億円の税負担額となる。したがって、地元を含む全国民を調査対象とすれば、これより大きな金額となるのは明らかであろう。

ただし、公的支援が認められるとしても、その全額を国が負担すべきであろうか。この点については、野焼きについて積極的な人ほどWTPは高く、また、阿蘇草原保全に関する一連の研究によれば、地元の熊本県民と東京都民の評価額を税再配分の支払形態で比較した場合、より関心の高い熊本県民の方が東京都民よりもWTPが高くなった。つまり、阿蘇草原のような全国的に有名な自然環境の保全であったとしても、保全への関心の高さは、個人の属性や地域的な差異が見られるため、公的助成措置についても、個人的関心の高さが反映される方式が妥当であろう。また、同草原が保全されるならば、観光収入等によって地元の経済が潤うことも考えられる。したがって、保全費用の負担方法としては、寄付等の私的財源も利用しつつ、税負担について一部は地元負担、残りは国民負担といっ

た財源の組み合わせの方がより望ましいのではなかろうか。

以上から、阿蘇草原の保全に関しては、一つの方法に限らず、直接的利用者である観光客からの入場料、駐車料等による負担などを含め、多様なレベル、様々な手段で保全活動を実施し、それを市町村、県、そして国の各レベルで支援して行くことがより望ましいであろう。また、実際、地域においても、新聞社主催の「阿蘇の草原基金」の募金活動、地元自治体による「野焼き」等の労賃や牧野使用料への補助、農水省のみならず環境庁による保全活動の支援等、多様な取り組みが行われているが、このような多様なレベルでの行政の取り組みは、一連の調査結果とも符合していると考えられる。

〔参考文献〕

- 〔1〕 Loomis, J., K. Traynor and T. Brown, “ Trichotomous Choice: A Possible Solution to Dual Response Objectives in Dichotomous Choice Contingent Questions, ” *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 24(2), 1999, pp.572-583.
- 〔2〕 新田耕作・鈴木久雄・矢部光保「CVMによるレクリエーション価値の経済評価」(『農業総合研究』第54巻第1号, 2000年), 93-110 ページ.
- 〔3〕 大滝典雄『草原と人々の営み—自然とのバランスを求めて—』(一の宮町, 1997年).
- 〔4〕 矢部光保・ジョンC.バークストローム, ケビンJ.ボイル「税再配分と特別税によるCVM評価額の比較」(『農業総合研究』第52巻第2号, 1998年), 1-36 ページ.
- 〔5〕 矢部光保・新田耕作・合田素行・西澤栄一郎「阿蘇草地景観のCVMによる経済評価——寄付と税再配分の支払い形態に関する比較分析——」(『地域学研究』第30巻第1号, 2000年), 185-197 ページ.

◆ 特 集
『農業環境政策と環境支払い』

棚田保全施策の仕組みと「中山間直接支払い」

合 田 素 行

1. はじめに

棚田の美しい景観は、我が国農業の歴史的、文化的遺産として多くの国民に評価されている。しかし、その維持・保全は容易ではない。農家の高齢化、農業の担い手の減少に加えて、機械化は進まず労働は過酷を極める。経済的な観点では、農地として利用し、保全することは無理と言わざるを得ない。

しかし、そうした棚田を保全しようという動きが近年活発になってきた⁽¹⁾。そうした保全の動きは、高知県檜原村において1995年9月に行われた第1回棚田サミットとして全国的な運動として人々に認識されるようになった。棚田をもつ200以上の市町村が中心となり、関心のある機関や個人も参加する協議会が結成され、以後西有田町（佐賀県）、更埴市（長野県）、安塚町（新潟県）、紀和町（三重県）などで毎年このサミットは行われてきた。今年（2001年）は輪島市（石川県）で行われる。棚田の保全に関心のある市町村や団体、個人は、そうした活動を通じて棚田の意義を国民に訴え、その保全の方策を探り、アメニティを保全して地域の活性化を図ろうとしている。この協議会では会報「ライステラス」を発行しているが、この運動とは別に、棚田の保全に使用できる「ふるさと水と土基金」が、都道府県や市町村の出資で設置され、各種の支援事業が行われている。

また、棚田をもつ地域では、棚田の保全活動や啓蒙活動を行う市民グループが育っているところも少なくない。棚田の存在しない東京都においても、棚田を応援する組織「棚田ネット」がある。この組織は第1回棚田サミット以降、月1回の会合が開かれ、会報「棚田に吹く風」を発行している。また、棚田学会も1999年に設立され、学会誌の刊行も始められた。

以上のように棚田保全の機運が高まっているが、中でも千枚田と呼ばれるところは、とくに景観が優れており特別な保全施策が取られている。その代表的なものがオーナー制度と保全基金である。これらの施策は、棚田の農業を様々な手段で保護し維持していくという意味で、直接支払いや環境支払いとも関係する施策であると思われる。本稿では、それ

注(1) 棚田の所在等の地理学的情報については、中島峰広（1998）が詳しい。我が国の棚田について網羅的に調査し、その保全施策についても詳細な記述をしている。

らの仕組みと運用実態⁽²⁾を明らかにし、その中から棚田や千枚田の保全方策の社会経済的条件について検討したい。

２．棚田保全の仕組み

（１） オーナー制度

代表的な例が三重県紀和町の千枚田である。紀和町の中で保全の対象となる千枚田は、幹線道路から少し山の中に入った丸山集落にある。同集落は現在、40戸前後の小さな集落で、ほとんどが高齢者世帯である。それまで2,000枚近く、大規模な棚田を耕作してきたが、徐々に放棄され、オーナー制度が導入される頃には半分程度が荒れていた。一部には柑橘類が植えられていたが、それは収益目的ではなく、土砂崩壊防止と水源涵養のためであった。

生活の基盤はわずかな農業収入、年金、土木工事への臨時就労と近くの小さな工場への勤務であり、しかも住民は高齢者が大部分を占め、地域は活気を失っていた。人々はこのままでは近い将来、地域は荒廃してしまうと考えるようになり、1990年頃から自治体の職員と一緒に、地域の資源を活用した地域振興と経済的建て直しを考える機会が持たれた。そうした議論の中から、地域の資源である千枚田の復元とその活用は、地域外の人々にもアメニティを供給するとともに、地域住民の生活維持と経済活性化にもつながるというアイデアが生まれた。

1993年、丸山集落40戸のうち全農家の31戸が参加して、「千枚田保存会」がつくられた。その設立には町が積極的に働きかけているが、上述のように過疎化により地域社会の崩壊の危機に直面する中で、自分たちの住む集落には、都市にはない価値があると考え、その価値を役立たせようというグループが育ってきたことが大きな原動力であった。その価値の最大の象徴が、中世以来耕作してきた千枚田である。

地域の文化や観光資源を見直そうという動きが高まるのに呼応して、町当局も千枚田に対する助成措置をとった。千枚田は一部は放棄され、木が繁って荒れており、さらに水利施設としての畦や水路も機能していないところが多かった。町が集落の人たちに労賃を出し、再び稲作が可能となるようにそれらを修繕した。中世以来、2,000枚あったとされるが、景観上まとまったものにするため、少なくとも20年前の1,200枚まで復田することにした。

1996年に復田が終わったが、千枚田の整備費用とともに、今後継続的に必要な保全コストを、その価値を享受する都市住民に呼びかけて、自分たちと一緒に負担してもらおうというのが、同年に発足したオーナー制度導入の発想であった。

概要は以下の通りである。全国各地のオーナー制度もおおよそ似た形であろう。

① 千枚田の所有農家が町に農地をいったん貸し付け、町はその農地の管理をその農家

注(2) 運用実態は1996年現在であるが、2000年末現在で農家数がそれぞれ1戸ずつ減るなどの変化があるが、運用の基本的仕組みは変わっていない。

に委託する。

② 町は農園（名称は地域によって様々）を開設し、都市住民からオーナーを募集する。

③ 応募者の中から抽選で（その際、耕作が続けられる条件を加味する市町村も多い）、区画数だけ選び、彼らと町の間で農園利用契約を結ぶ。

さらに具体的には、小さな区画の水田を60枚用意し、そこでの耕作と収穫を楽しみ、かつ千枚田の保全に寄与することの文化的価値を評価する人たちを募る（その他の水田は、従来通り集落の農家が耕作を続ける）。このプログラムは、新聞で多くの人に呼びかけられ、区画数の数倍、時には数十倍の応募者があったが、その中から60人が選ばれ、年間3万円を支払って、約100m²のオーナーとなる。

オーナーは友人たちや家族とともに、年に数回から十数回、自分の都合に合わせて割り当てられた農地にやってきて、農作業を行う。オーナーたちの労働だけでは栽培に不十分なので、その千枚田の所有者である農家が手伝う。オーナーは農作業を理解し行いながら、自然と親しみ、景観を楽しむ。これにより、仲間のオーナーや農家の人々と協同で、アメニティを保全することができるようになる。また、オーナーとなった1年間に、収穫した米の一部、農家でとれた野菜などを受け取る。

それに対し集落の人々は、オーナーたちに農作業を教えるとともに、地域の伝統文化に触れる機会、家族のためのパーティや行事を準備する。これらはオーナーたちに対するサービスであると同時に、自分たちにとっても都市住民からよい刺激を受ける機会となる。

なお、紀和町ではオーナー制度とは別に、近隣都市の勤労者団体を窓口としたボランティア組織が、農家の耕作を手伝う取り組みがなされている。

（２） 保全基金

保全基金を設けて、その果実を棚田保全に使う場合がある。そのような事例として、石川県輪島市の千枚田保全の取り組みを紹介する。

1993年、同市では財団法人千枚田景勝保存基金が設立された。全国的にも有名な輪島市の千枚田は重要な観光資源の一つになっているため、市内の各種民間団体もその基金設立には出資協力をした。対象となっている棚田は、900枚前後、約1.2haあり、それらの所有農家は16戸、うち実際に耕作しているのは9戸である。

同市における保全基金の設置は1993年であるが、千枚田の保全の努力は、それまで輪島市や石川県によって続けられてきた。その経緯を簡単に述べておこう。

輪島市の千枚田は海岸沿い、標高10～60mの斜面に位置し、保全対象外を含めて1,000枚以上の棚田がある。それらは観光ルートの国道249号線の上方と下方に広がっているが、特にバスから見下ろせる国道より下の約800枚が観光資源として重要であり、以前からその保全には力が注がれてきた。全国的に海に面する棚田は少なく、その点で輪島市の千枚田の景観は価値あるものである。

ところが、この地域は地滑り地帯に位置し、豪雨や雪のためにしばしば地滑りを起こ

第1表 千枚田景勝保存基金の出資内訳（1993年）

(単位：百万円)	
石川県	20
輪島市	40
市商工会議所・観光協会	8
農協・森林組合・漁業組合・建設業組合	9
その他（個人を含む）	3
合 計	80

す。そのため千枚田はしばしばその形状を変え、枚数も確定できないこともあった。そのつど千枚田を作り直すのが農家には大きな負担となってきた。作り直しには水路の状況なども考慮する必要があり、耕作してきた農家でなければその作業はできない。

千枚田の位置する白米集落には、現在17戸、住民60人が住んでおり、うち65歳以上の高齢者が30%以上を占める。すでに1960年代から、耕作の困難を理由に千枚田の保全が困難となっていた。輪島市及び石川県では1965年、観光資源保護対策事業として、年額40万円を耕作補助という名目で、白米集落の全農家で組織した「千枚田耕作組合」に半額ずつ助成し始めた。その助成金の農家への配分は耕作組合に任された。

助成金額は徐々に増額され、1980年には100万円、1991年には160万円となった。この間、「千枚田耕作組合」は「千枚田景勝保存会」と名前を変えている。また1990年には、国道沿いに千枚田ポケットパークと呼ばれる千枚田を見晴らす小さな公園が設置され、駐車場、休憩場も整備された。こうして千枚田の観光資源としての価値は高まった。

しかし、千枚田を保全する、すなわち耕作するための労働力不足は、この助成期間を通じてますます大きな問題となってきた。1993年には主要メンバーの一人が次の年の耕作をやめたいという意志表示をするほどになった。県と市ではこうした状況に対して、保存基金を設立したのである。

どの程度の金額を目標にすべきかについては、地元農家の一人が行った試算が参考になった。約800枚の田の耕作を田植えから収穫まで完全に委託したとすると、1日の労賃を1万円とし、労働費にその他の諸費用を含めて約880万円と試算した。これから収穫される米の売上げ220万円を引いた約660万円が、毎年千枚田の保全に必要な経費となる。これには地滑りの修復などの経費は含まれていないから、最小限の数字となる。これを基金の利子で賄うためには、利率を5%程度と見積もると、少なくとも1億円以上の基金が必要となる。しかし、実際には8千万円しか集まらなかった⁽³⁾。

基金の内訳は第1表の通りで、その運営は輪島市が行っている。基金の設置された1994年以降、耕作のための補助金として、基金の利子と合わせて耕作助成金として年額235万円が9戸の農家に渡されている。これまでと同様、配分は千枚田景勝保存会に任された。また基金では、労働力提供のボランティアを募集する活動も行っている。個人的な取り組みの他に、県内の労働組合の一つは5年以上継続して参加しているし、輪島市を管轄区域とする農業協同組合の職員は定期的に参加するようになった。さらに、県都金沢市の企業

注(3) 5%の利率の設定のため現在では基金の果実の不足が生じている。

も労力提供に協力し、高校生の参加もある。これらの人々に対する呼びかけやサービスも保存基金の仕事であるが、実質は輪島市が行っている。

3. 棚田保全のための課題と対策

ここでは2つの代表的な棚田保全事例で見た限りでの、棚田保全に関わるいくつかの問題を整理しておきたい。

農家のサイドでは、棚田の保全へのエネルギーがいつまで継続するか、という問題がある。保全施策に参加すると、農家は事実上自らの土地を自由に利用、処分することができなくなる。助成金等による農家の追加的所得が、それらの困難を乗り越えさせるほど大きければよいが、必ずしもそうではない。こうした状態に農家がどこまで耐えられるだろうか。その際、助成が少々多くとも、農家は棚田による稲作だけで生活しているわけではなく、棚田保全に対し意識の高揚と積極的な協力が必要となる。

都市住民における棚田への関心の持続性も、問題がないわけではない。いくつかの棚田保全の取り組みでも、オーナー制度開設当初の2、3年は、応募者が準備された区画数の数倍にのぼることが多く、企業・団体・個人のボランティアな労働も提供されているが、それらが長期にわたって継続する保証はない。

以上の問題を抱えながらも、棚田の保全を続けていくには、当面、次の二つの面で改善を図ることが必要である。

第1は、財政的基盤の強化である。オーナー制度にしる保全基金にしる、現在の農家が得られる金額では棚田の永続的な保全は難しい。また、オーナー制度の場合は、オーナーが支払う金額を増額することも考えられるが、いくつかの事例から推察すると、年間3～5万円までが限界のようである。オーナー1人当たりの棚田面積を広げることは技術的、労働力的にも難しいだろう。したがって、なんらかの公的な助成を増額するしか方法がなかろう。この場合、保全対象となる棚田を有する集落だけに、現在以上の助成措置をとることに対する地域住民の合意が必要となる。

第2は、第1の問題とも関係するが、棚田の耕作組織の強化である。耕作労働は、保全基金の場合はボランティアな労働に、オーナー制度の場合はオーナーたる都市住民に依存しているが、棚田保全には、必要最小限の労働を安定的に確保し、責任をもって管理する組織が必要である。また、そのような組織の運営には、コスト削減の努力は当然のこととして、やはり公的助成が要請されよう。

以上の二つの条件に加えて、棚田保全の経済的側面にとって、観光客にどのような位置づけを与えるかも重要である。本来、農村アメニティとしての棚田は、不特定多数の人々が楽しむことができるという意味では、一般観光客も無視できないはずである。

4. 棚田保全施策から環境支払いへ

(1) 棚田保全施策と中山間直接支払い

周知のように、2000年度より中山間地域等直接支払制度（中山間直接支払い）が施行された。これまで述べてきた棚田保全施策の仕組みと比較しながら、中山間直接支払いの性格や運用上の留意点に触れておきたい。

「中山間直接支払い」の概要は、「一定の条件を満たす地域における、一定の条件の1ha以上の1団の農地」を対象に、「集落協定や個別協定に基づいて5年以上継続して行われる農業生産活動等」を前提に、「協定に基づいて5年以上継続して農業生産活動を行う者」に対し、直接支払うというものである。この協定は市町村長が認定し、集落の取り組み状況も市町村長が評価することになる。その協定の内容は、大きく二つ、①必須事項としての農業生産活動等……耕作放棄の防止等の活動と水路・農道等の管理活動、②選択的必須事項としての多面的機能を増進する活動……国土保全機能や保健休養機能を高める取り組み、自然生態系の保全に資する取り組みに分けている。

これまで述べてきた棚田保全施策は、極めて限定された地域の棚田を対象にしていたが、その耕作により農村アメニティの保全を図るものである。これに対し、中山間直接支払いは、全国レベルで、中山間地域等における農業生産活動により多面的機能の増進を図ろうとするものであり、その目的に関する限り両者の基本的な考え方に大きな違いはない、と言ってよい。

また、棚田保全では、自治体等のイニシアティブと人的・財政的負担のもとに、集落がまとまって関連事業に参加している。この構造は、中山間直接支払いも同様であり、この支払い自体が「地方で草の根的に実施されてきた政策をいわばボトムアップにより全国レベルで展開しようとするもの」と言われるゆえんである。集落や農業生産組織の重要性が双方とも重要なのである。

このように見てくると、棚田保全施策の抱える課題が中山間直接支払いの運用に示唆するところは多い。以下、そうした観点から指摘できることをあげておきたい。

① 棚田保全施策の場合、都市住民が積極的に棚田に価値を見出していることが施策を支えるベースにあるが、中山間直接支払いでは、関係農業者や地域住民において対象農地の保全のインセンティブをどう喚起していくかが重要である。千枚田のような価値をすべての中山間地域等の水田がもつものではないだけに難しい局面があろう。

② 棚田保全施策は、都市住民たるオーナー、企業・団体やボランティアの労働提供により棚田の耕作がなされる（将来的に、その持続性は保証されていないが）。それに対し、中山間直接支払いでは他地域から労働力を持ち込むことは困難であり、地域内の労働力の組織化が棚田保全以上に重要である。この点では、集落の役割が重要であり、それを期待できないところでは、農業公社等により新たに労働力を確保する仕組みが必要になる。

③ 中山間直接支払いは、対象者に公的支払いを直接行い、その用途は農業者サイドに

委ねたという点で画期的である。それだけに農業者はもちろん、自治体、JA等の企画立案能力が問われることになる。

(2) 棚田保全策から環境支払いへ

議論をもう少し進めておきたい。

本稿で述べた棚田保全策と中山間直接支払いとは異なった側面も持つ。棚田保全策は、一般的な棚田ではなく、地域の人にとってもまた都市住民にとっても、景観等広い意味での環境的な価値を多く持つ、非常に限定された水田が対象であった。中山間直接支払いのように、広く一般的にその地域要件を定め、給付条件を幅広く掲げてあるものとは異なる。

もう一度棚田保全策の仕組みを振り返ってみると、上述のような施策が始められるのは、保全すべき棚田（千枚田）が特定され、一般の棚田と異なり、保全策が講じられない場合、それが直ちにかつ確実に荒廃してしまい、環境が破壊されるということが、関係者に明確に認識されている場合であることがわかる。これに対し、中山間直接支払いの場合にはこうした具体的な対象や明確な確実性は少ない。

そしてさらにもう一点、環境支払いという視点からも指摘すべき点がある。農業保護削減の議論では、保護により農家は生産増となることが前提とされている。先進諸国の様々な農業環境政策は、そのうえで削減に対処する形で、環境要素を考慮した様々な保護施策を組み立ててきたのが環境支払いの考え方である。そしてそれらについて、OECDでなされた議論の整理に見るように、不必要な保護、すなわち市場を歪め効率的な資源配分を実現しない保護とならないような方向が各国に求められてきた。

ところがこの生産増へのインセンティブが働く、という前提は、棚田保全策の場合に当然妥当すると考えてよいだろうか。少なくとも千枚田については、作付けをすることによる生産増で所得が増加する、と農家はまず考えていない。とくに紀和町の事例では、農家は自分の農地の耕作をすることからいわば切り離されており、仕組みとしてその可能性はない⁽⁴⁾。

このことは農家の側から見れば、荒廃に任せるのが経済合理的な選択であるかもしれない棚田を保全することになる。つまりこの保全策に農家が参加することは、農業の維持という外形はとるにしても、生産に対するインセンティブが働くというのではなく、生産とは別の経済的とは限らない価値、アメニティや生き甲斐を求めて、農家の行動に強い制約を受け入れるプログラムに参加している、と捉え直すことが可能である。保全策に参加することで農家は自らの行動に制約を課し、その代償は所得ではないけれども、参加農家の言葉を借りるならば、「生き甲斐」という価値・便益を得ることになり、美しい景観や文

注(4) 紀和町の場合は丸山集落のすべての棚田が保全対象であるのに対し、輪島市の白米集落では、保全すべき棚田は集落内の一部であり、観光的に価値があると判断された部分が保全対象に指定されているが、周辺の棚田は荒廃するに至っていない、という違いがあり、農業労働力に関しても輪島市の方が余力がある。

化の維持・保全が実現する⁽⁵⁾。

棚田保全策は、その支援策としての様々なサービスの給付を直接支払いと見なすと、農業を維持するという手段を用いる点で中山間直接支払いと同じく、欧米流の環境支払いとは呼びにくい。しかし同時に、生産へのインセンティブとはならず、環境保全のために著しく制約された行動を求めるという観点をとると、環境支払い的な性格を持つと言える。

現在の中山間直接支払いは、農業環境政策としての目的は多面的機能の維持として明示されているけれども、それによってどの程度環境が保全されるのか、については必ずしも明らかではなく、その地域に対する限定もごく弱いものでしかない。棚田保全の場合はかなり特殊ではあるが、地域は限定されたうえで、生産と切り離され、保全対象が特定され、その保全のためにかなり強い制約が課される。土地利用の制約を事実上定めていると言ってもよい。しかしそこで行われる農業は、すでに従来の農業生産活動と同じ農業だとは呼びにくい。

このような環境保全対象を明確にした環境支払い的性格を中山間直接支払いの制度の一部に組み込むことはできないだろうか。そして、地域に応じて環境保全の内容を特定し、これまでとは異なった農業のあり方や環境保全の方法を想定して、中山間直接支払いを行う余地はあるのではないだろうか⁽⁶⁾。

〔参考文献〕

中島峰広『日本の棚田』（古今書院，1998年）。

注(5) 調査当時の千枚田保存会のメンバーの1人による、林業労務と出稼ぎで生活してきたこれまでの振り返り、オーナーの人々との交流等、これまでとは全く異なった活動から得られることは大きな楽しみ、との発言を特記したいが、これは地域維持などの目的とは異なった我が国の遠隔農村における地域社会のあり方を考える素材を与えてくれる。

(6) たとえば、とくに生物の多様性が重要な地域の場合に、支払いの条件に化学資材の投入制限を加えることも可能である。現在のところ中山間支払いのための条件として農法の転換までは含まれていない。

*** 論 説 ***

農地政策と農地賃貸借秩序形成

島 本 富 夫*

1. 歴史経過

(1) 農地政策・農地賃貸借規制の展開

戦後農地改革後の農地法制、農地賃貸借規制は、農地改革によって創出された自作農の維持発展、地主制への反転抑止、中堅自作農の育成を前提として出発した（自作農主義の農地政策）。そして、農地改革残存小作地を主要な対象としての農地賃借権の強化を図ろうとする農地賃貸借規制は、戦後の農地政策の中でも重要な位置を占めてきた。

その後の農業構造政策の展開と関連して、農地賃貸借規制の緩和や農地法の枠外的な賃貸借としての利用権制度の創出（農振法で位置づけた農用地利用増進事業（75年）、農用地利用増進法（80年）、農業経営基盤強化促進法（93年）へと展開）によって農地賃貸借促進への政策転換が図られてきた（借地主義への転換）。こうした経過を経て、今日の農地賃貸借構造は、利用権賃貸借が大宗を占める状況となってきた。

現下の農政の意図するところは、もっぱら利用権の設定等を促進することを通じての農業構造の改革に向けられており、それ自体は極めて重要なことである。他方で、農地賃貸借の重要な構成要素である賃貸借期間、小作料水準、借地上での改良投資と有益費償還といった諸問題に関しては十分に検討されないままである。農地改革以降半世紀以上を経過して、農地の所有と利用の構造が大きく変化しようとする今日、農地賃貸借をめぐる新たな問題状況を呈しつつある。

(2) 農地賃貸借をめぐる諸問題

1) 地代政策と地代

戦後の地代政策は、農地改革段階で、まず小作料を低額に統制することを通じて小作農民の負担を軽減させることに成功した。だが、地代算式の確立は、1955年統制小作料算式まで待たなければならなかった。この統制小作料算式は、零細農耕の下で資本制借地経営を擬制した地代形成理論を導入したものであったが、その基本的な考え方（算式）は、

* 前農業総合研究所所長

本稿の詳細については、農業総合研究所研究叢書第123号『戦後農地政策と農地賃貸借構造』（平成13年）を参照されたい。

第1表 1955年小作料算式

(単位：千円)

$5.9c + 13.5v + 2.5m = 21.9w$	
$2.5m = 1.4p + 1.1r$	
c	---- 不変資本, 5.9千円 (原価性のある公租公課 0.3千円を含む, 間接労働費を除く)
v	1---- 都市均衡労賃評価替家族労賃, 13.5千円 (含間接労働費 2.5千円)
m	---- 剰余, 2.5千円, (原価性のある公租公課を除く)
p	---- 平均利潤, 1.4千円, (資本利子(4%)および企業者利潤(4%))
r	---- 土地純収益=統制小作料, 1.1千円

第2表 土地純収益と支払い小作料(1998年, 全国, 米販売農家)

(10a当たり, 円)

	平 均	0.5～1	2～3	3～5	5 ha 以上
粗 収 益	141,339	139,610	147,227	144,502	134,099
土 地 純 収 益	- 5,980	- 28,895	18,844	30,412	30,363
支 払 い 小 作 料	23,420	18,408	26,042	26,846	24,050
小作料支払い後 自家労賃/時	764	460	1,353	1,697	1,917

資料：米生産費調査

粗収益－生産費用－資本利子－企業者利潤＝土地純収益（小作料）である。借地農が投下した労働には都市均衡労賃を確保させ、投下した資本には利子部分を確保させ、さらに借地経営者として企業者利潤を確保させる。その上で残余を賃貸人に地代として支払うという原則を打ち立てたのであり、戦後地代政策の到達点を画したことは間違いない。それを算式で示せば第1表のとおりである。

1970年以降の地代政策は、統制小作料制度の廃止と標準小作料制度の導入、小作料授受の弾力化へと向かい、実勢小作料は上昇し、農業経営にとって地代圧力が強まるという経過をたどった。

その後の借地関係の展開は、大規模借地経営が点在するなど借地構造が変化しつつあり、さらには小作料を巡っては実勢小作料が低下するという現象も見られる。だが、こうした変化は近代的借地経営の展開の結果であるとはいえない。零細農耕の稲作収益が悪化する中で、なお労賃部分を切り詰めて地代を析出する段階から抜け切ってはならず、土地純収益マイナスの下での地代支払いも現存する（第2表）。経営にとっての適正な地代の形成は農地政策上の重要な課題であり、地代政策の放棄は禍根を残す。

2) 耕作権の消長と有益費問題

① 農地改革以降の強固な農地賃借権保護規定の下で、賃借権が耕作する権利の確保にとどまらず、賃貸借の解約に際して地価の一定割合を離作料として要求する、いわゆる「価格化」された耕作権の形成をみた。それは、外在的な農地賃借権保護規定に支えられた側面とともに零細農耕そのもののものに「価格化」の経済的基礎があった。耕作権価格は、労賃部分にまで食い込んだ地代の還元地価たる自作地価格と統制小作料の還元地価たる小作地価格との価格差として形成されてきたといえる（第3表）。

第3表 耕作権価格の経済的根拠

自作地価格＝自作地地代／ $i = \langle m + (V_1 - V_2) \rangle / i$
小作地価格＝統制小作料（ r ）／ $i = \langle m - p \rangle / i$
自作地地代－統制小作料＝ $m + (V_1 - V_2) - (m - p) = p + (V_1 - V_2)$
$\langle p + (V_1 - V_2) \rangle / i = \text{耕作権価格} = \text{自作地価格} - \text{小作地価格}$

注．記号は第1表と同じ， V_2 ＝農村臨時雇い賃金水準

だが、この耕作権の価格化現象は農地賃貸借規制の緩和、利用権制度創設等の農地政策の変更に伴って消滅の方向にある。しかしそのことは、賃借権が安定的に確立される方向に向かっていることを意味していない。むしろ賃借権が弱体化する方向に向かっている。

② 他方で、こうした耕作権の消滅と係わって農地賃貸借の場で本来的に登場しなければならない賃貸借の解約に際する有益費償還補償は、農地行政上も慣行上もいまだ未成熟のままである。

借地上への改良投資の自由と残された改良の回収の保障、いわゆる有益費償還補償は、戦後の農地賃貸借の場で必ずしも顕在化しなかった。強固な賃借権保護と農地改革残存小作地の半永久的な賃借権としての処理とそれは係わっていた。有益費償還に関する農地法制上の条文規定は、農地法には全く存せず、土地改良法に民法の例外規定条項を置く程度の不十分なものでしかない。

この有益費問題は、1970年代後半に利用権制度が創出される等の農地政策の変化と係わって、固有の政策課題として登場する。利用権は農地法19条（法定更新）の適用除外とされ、かつ、行政指導で利用権の終了に際して離作料授受を禁止している。そこでは、賃借人が借地上で行なった改良投資の残存価値（有益費）を賃貸借の終了の際に如何にして回収するか、それを制度的にどう担保するかが新たな政策課題となったのである。

この有益費償還に関する行政対応は、研究会等での検討蓄積はあるものの具体的な行政指導としては充分になされておらず、今後の農地行政上の重要課題である。その際、有益費の額の確定が重要であり、研究会でも種々に検討されたが、理論的には以下の考え方で算定しうる。

有益費は、土地改良法では増価額と規定されており、増価額（ A ）は、理論値としては、年々の剰余 m の増分（増加剰余分 m' ）の残存期間（ $n - t$ ）の累積値の現在価（ t 年時点での評価額、利子率 i での割引、複利現価）であって、 m' は土地資本の減少とともに圧縮される。もし、残存期間中 m' が不変であるとすれば、次式で示しうる（複利年金現価方式）。

$$A = m' \cdot \langle 1 - (1 + i)^{-t'} \rangle / i$$

$$A = \text{増価額} \quad m' = \text{増加剰余} \quad i = \text{利子率} \quad t' = \text{残存期間}$$

3) 構造政策の展開と賃貸借構造の変化

① 農業経営は本来的には市場環境の中で、それぞれの経営主体の力と意志、選択の下

に展開されるのであるが、この経営展開の私的経済の領域に介入して農業構造の改革を図ろうとする一連の農業構造政策が、1960年代以降展開された。そして、農地市場に介入して農地流動化の方向づけをしようとする政策は、1962年農地法改正以降の法改正や農用地利用増進法等の新規立法、農地流動化奨励金等の各種農地流動化事業の創設など種々に取り組まれてきており、その効果は一定程度確認できる。

② 現在の農地賃貸借は利用権が大部分を占めつつあるが、この利用権が本来的に目指したものは農地改革アレルギーを払拭するための短期貸借の促進であった。そのこととも係わって、制度的には今日の農地賃借権が短期の流動的な権利へと推移していることは否めない（利用権の設定期間は、1～2年3.8%、3～5年31.6%、6～9年19.4%、10年以上45.3%、98年実績）。農業の担い手不足の中で利用権設定が繰り返されるものが増加してきているが、利用権はその都度中断されるのであり、農地賃貸借が制度上安定的に保障されることとはならない。賃借権の安定化、農地賃貸借秩序形成のあり方の検討が重要さを増してきている。

2. 将来展望―農地賃貸借システムの構築

(1) 農地賃貸借秩序形成

1) 我が国の農地賃貸借は、今日では利用権によって覆われつつある。そしてそこでは、農地賃貸借をめぐる貸借期間の短期化、小作料負担の過重、賃貸借の解約の増加、有益費償還秩序の未形成といった問題がからむ。さらに、これらの問題が農地改革残存小作地や農地法許可による従来の小作地にまで及んで賃借権を弱める方向に進んだ。そして今日、賃借権が極めて不安定、流動的な権利内容へと変容している。それは、利用権制度導入の当然の帰結でもある。

今日の農地をめぐる所有権と利用権の対抗関係は、多数の土地持ち非農家と少数の借地農業者との対抗関係へと変化してきている。しかも、近代的な借地経営が展開しうる条件に欠ける現状においては、この土地所有と土地利用の関係は、資本と土地所有の正常な関係としては展開しえない。零細農耕を脱していない借地経営にあっては、時として自己労賃部分にまでも食い込んで地代を析出する経営行動、規模拡大行動を伴うことになる。そこでは土地所有権が土地利用権に優越する関係にならざるをえない。

地域によっては担い手不足の中で借り手市場の様相が強まり、時として小作料がゼロの事例も見られる。しかしそれは上層農の上向的展開の強さを反映しているということではない。むしろ農業収益悪化の中での零細経営層の農業離脱との関連での農業後退の現象局面なのである。したがって、土地所有者の地代要求の側面が基本において弱まったことを意味するものではないし、本来的には農業経営の場を通じて適正な地代が形成されるべきである。

2) 今日段階での農地賃貸借秩序形成のあり方をめぐって要請されることは、まずもって、我が国の農業と農民経営が発展しうる道筋と条件が政策的に確保・保障されるこ

と、そのことを通じて近代的な家族農業経営の展開が展望できることである。

そうした条件整備の下において農地賃貸借秩序が形成されることが必要なのである。そしてそこでは、以下の諸点が重要である。

① 賃貸借期間……経営資本の投下とその回収を可能とする賃貸借期間が約定される必要がある。短期賃貸借の繰り返して問題は解決しているとはいえない。そこでは当然に土地所有者の一方的な解除、解約は制限される。

② 地代水準……借地経営者にとって、適正な労賃水準の下で生産費が補償された上で、経営の結果として適正な地代が形成されることである。そうした経営展開の条件と小作料の適正化を政策的に担保すべきである。

③ 耕作の自由と良好管理……借地経営者は、借地上で自由に耕作しうるし、所有者から作付け上の制約を受けるものではない。同時に賃借人は借地を良好に耕作・管理する義務を負うべきものである。地力収奪的な耕作や荒らし作りは当然に規制されるべきである。

④ 改良投資の自由と有益費償還補償……借地経営者は、借地上での改良投資の自由が保障されるとともに、借地からの立ち退きに際しては有益費償還補償がなされるべきである。この有益費償還補償は、賃貸借期間の長期化によって、賃借人がした改良投資を賃貸借期間内で回収することを可能にしうる。

⑤ 離作補償の処理……地価に食い込むような離作料授受は禁止されるべきである。同時に、立毛補償等まで否定するものではない。それとともに有益費償還補償とは区別されなければならない。

⑥ 大規模な借地経営を展望するならば、分散錯圖の農地賃貸借の状況を打開して圃場の集団化を図るために、借地経営者間での賃借権の交換等の自由度が拡大されることが必要である。そうした仕組みの構築が新たに求められる。

⑦ 自ら耕作出来ない農地所有者に対しては、利用提供等が義務づけられるべきである。所有は、義務を負うのである。

これらは、土地の公共性や近代的な土地所有と土地利用の関係からすればごく当然のことである。だが、近代的借地経営とそれに対応した土地所有関係にない農地の所有と利用の下で、かつ、土地所有の全き自由を当然とする意識が決して弱くない状況の中で、農地賃貸借秩序を法的に如何に担保するかが重要な政策課題となる。

利用権制度は、すでに見たように、農地法の埒外に置かれたものである。他方で農地法は、かつては農民経営の展開程度とは無関係に、むしろ旧来の地主・小作関係への反転を抑止する側面をもって構築され運用されてきた。そして、その後の構造政策の展開過程で、農地法の大幅な改変、規制緩和措置が講じられてきた。今日の農地法制は、近代的な借地経営を展望する点からみても、賃借権を十分に擁護するものとはなっていない。農地法のさらなる緩和は、農地の所有と利用の関係を混乱に導くこととなろう。

3) したがって、将来に向けて農地賃貸借規定の再構築が求められるのであるが、それは既に見たように、賃借権の安定化の方向を明確にすることである。同時に、農地所有

権についてはその全き自由を是認すべきではなく、農地として有効に利用されるべき義務を伴うべきである。他方で、借地上においての良好耕作を賃借人に義務づけるといったことも当然に求められるのである。そうした点で、現行の農地法制に不十分さがある。

農業者相互間の農地の貸借は、本来的に個別性を有するのであるが、同時に、今日の農業の展開と分散錯圖の農地利用の状況下にあっては、集団的な権利調整もまた要請される。こうした集団的な農地の利用調整が、貸借期間、地代水準、耕作の自由と良好管理、改良投資と有益費償還等の内容にも立ち入って展開されることが、地域農業の発展にとっても今日重要な意味を持つようになってきている。

こうした農業者レベルでの農用地の自主的な権利・利用調整については、その自主的な調整を地域レベルに委ねつつ、それを法的に担保し、必要な権利調整・規制を行う法的枠組みと公的管理機関の機能の発揮が問われる。

（２）新たな農業構造を展望した農地賃貸借システムの方向

１）農地賃貸借秩序形成に関しては、賃借権の安定化の方向を追及する必要があること、そして、農地政策全体もさらには国土政策も新たなコントロールシステムを構築し直す必要があることはいうまでもない。だが、規制を一定程度強化するとしても、それは上からの強権的統制を強めることを必ずしも意味しない。農地法制においては、規制を強める方向と公的管理の方向を明確にした上で、その枠組みの下で地域住民・農業者が自主的に管理を行うシステムを構築することも選択肢として考える。ここでは、この農業者の自主的なコントロールの方向についてふれておく。

２）農地の地域農業者による自主的な管理の仕組みは、農用地利用増進法制定（1980年）の段階で既に仕組まれている。農用地利用改善事業（地区内の農用地について権利者の3分の2以上の者で構成する農用地利用改善団体が行う利用権設定等の農用地利用関係の改善）がそうである。もちろん、農振法改正（1975年）で創設された農用地利用増進事業も本来的には農業者の集団的な利用調整による利用権設定を予定していた。この農用地利用改善団体の活動は、活発な事例もないわけでもないが、多くは休眠状態にある。

農業者は、農地の利用関係を農地法の枠外に置いたり農地法制への対応が受動的であったりして、自らのあるいは地域集団としての農用地の自主的な管理になお距離がある場合が多い。21世紀にはこうした状況から脱する必要があるだろう。

３）地方分権がいわれ、地方自治を住民自らのものとするためにも、政策の企画立案への地域住民の主体的な参画が求められるのであり、農用地の利用管理も農業者による主体的、集団的管理の力を発揮する必要があるだろう。

農用地の有限性とその下での所有と利用の対抗問題や国民の食料生産の基盤としての公共性等からみても、集団的な利用管理の意識の高まりと機能の発揮が求められる。そしてその枠組みは、

第1に、農地法制による適切な規制の下で農地の権利関係の公的管理を前提にすること。この場合、公的管理は、個々の農地を強権・統制的に管理することを意味するもので

はない。農地の有限性や公共性，利用をめぐる権利調整の必要から公的機関による「権利の把握管理」を行うことである。そしてその把握管理は，基本的には，農業委員会の制度が生かされるべきであろう。

第2に，農地利用の調整は，利用権の安定化の仕組みを再構築したうえで，賃借人グループによる集团的調整に委ねることを基本とすること。すなわち，農地の利用権の交換や交換耕作を農業の担い手たる利用権者の主体的権利調整に委ねることを検討する必要がある。農地を利用する主体に「農地の利用管理」の権能を委ねる仕組み——利用権を設定した農地所有者がその賃借人の集団に利用管理や地代の調整等を一括して委託する仕組み——が考えられないか。経営規模の拡大につれて分散が激しくなる作付け地について，集団化や交換分合等を柔軟でかつ機能的に出来る方法・制度を農業者が求めている今日，このような新たなシステムの構築を考える必要があるだろう。もちろん，現行の農地法や農業経営基盤強化法の権利調整の仕組みを超えたものであり，制度を仕組む上での法律制度上の問題点等の十分な検討の必要はいうまでもない。

*** 論 説 ***

農村の少子高齢化問題

相 川 良 彦

1. はじめに

少子高齢化が日本社会に進行しつつある。働き手が高齢化し、子供の数がこのまま減少しつづけると、日本経済は労働力面からも早晩破綻に瀕するだろう。ただ、その危機はジャーナリズムや現場の声として湧きあがっても、少子高齢化を捉える実証的研究となると、それほど多くない。その傾向は、少子高齢化が他産業・都市に先駆けて深化している農業・農村において、とくに著しい。

この実証的研究の遅れの一因は、少子高齢化が概ね個人や家族のプライベートな問題として片付けられ、社会科学の対象から外されてきたことによる。だが、少子高齢化は1980年代以降に進行し、いまや労働力の再生産を不可能にし、中山間地の経済活動の基盤を崩す段階にたち至っている。

喩えれば、成長期の経済段階において歯医者は虫歯など歯自体の疾患をハードな物理工学的療法（公共事業中心の経済政策）で処置すれば事足りた。だが、現在のような成熟した経済段階において、疾患は歯槽膿漏など歯茎に起きている。それらは、生化学的治療法（多面的機能を活性化させる社会政策）により、社会（個人や家族）にまで踏みこまなければ解決できないものが多い。歯（労働力、或いは経済）が周縁の歯茎（家族、或いは社会）により支えられているという自明の事実を、人は歯茎がぐらついた時にはじめて実感するのである。

2. 少子化の主因としての晩婚未婚化の概況

(1) 未婚化の全国概況

一人の女性の生涯に生む子供数が2.1人くらいだと、人口は静止状況が続く。1970年頃の日本がそうであった。だが、それ以降、生む子供数はどんどん減り、いまや1.35人で先進国の中でも最も少ないレベルに落ち込んでいる。

この子供数の減少理由として、有配偶女性の平均出生児数の減少と結婚しない女性数の増加との二つが考えられる。そこで、有配偶女性の平均出生児数（妻が50歳未満の初婚同

本稿は、農業総合研究所研究叢書第122号『農村における高齢者介護』（平成12年）を要約したものに、一部加筆したものである。

士の夫婦を対象)の推移を眺めれば、1977年から97年にかけて1.89人から1.84人へと僅かの減少でしかない(総務庁〔1〕)。

次に、少子化のもう1つの理由である未婚・晩婚化の推移を眺めよう。

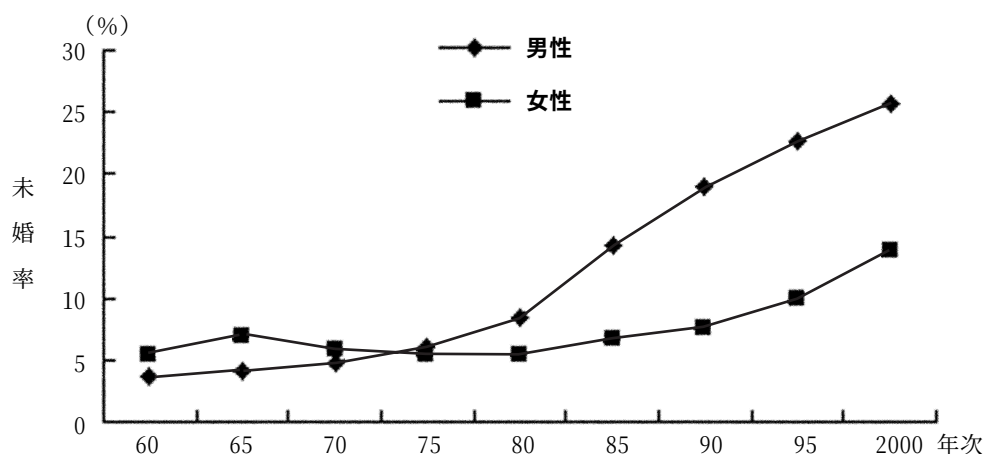
第1図によれば、35～39歳の女性は、未婚率が1975年5.8%から2000年13.9%へと倍増している。ここから、女性の生む子供数の減少は、主として女性の未婚化によりもたらされていることが分かる。

この未婚・晩婚化傾向は女性よりも男性において、より深刻に進んでいる。35～39歳の男性の未婚率は、1975年6.1%と女性と変わらない水準であったが、2000年には25.7%へと4倍増している(総務省〔2〕)。いまや40歳の男性の4人に1人は未婚である。もともと男性の出生数が女性より5～6%多いうえに、年下の女性を娶る傾向が年々の出生率の減少と相俟って、女性に倍する未婚率の増加を男性に強いているのである。それは、「既に豊かさを得ている時代では、男性にとってもやはり、結婚は時間的にも経済的にも心理的にも個人の自由を奪う面が強いと意識されている」(厚生省〔3〕)というプライベートな事情に帰するだけでは済まされない社会問題として存在する。

社会問題としての具体相の1つは、男性に比べて適齢の女性数が不足しており、しかもそれが地域間格差をもって現れていることである。

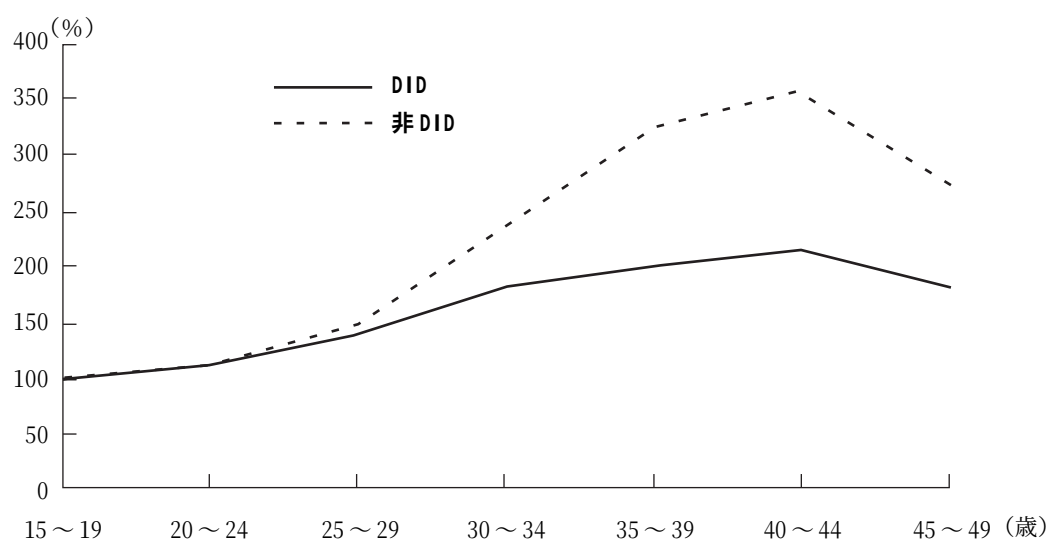
第2図は、農水省〔4〕が1995年国勢調査にもとづいて、未婚者数の年齢階層別性比を地域間比較したものである。20歳代前半までは未婚者数の性比に差異はないが、加齢とともに非DID地域の未婚男性比が増加し、30歳代後半から40歳代前半にかけて未婚女性1人に対し未婚男性3人以上の割合になる。他方、DID都市の性比が女性1人に対し男性2人であるから、女性の不足は都市よりも農村においてさらに深刻なことが分かる。

非DID地域において男性が過剰なのは、①製造業の低迷による、とくに女性雇用市場の縮小、②「家」の後継ぎ意識が男性子弟に地元残留を選択させるのに対して、女性はその



第1図 35～39歳の男女別未婚率の年次推移

資料：各年次国勢調査(総務省〔2〕)



第2図 未婚者数の性比（平成7年）

注．未婚者数の性比（％） $\frac{\text{男性未婚者数}}{\text{女性未婚者数}} \times 100$

資料：「国勢調査」（1995年）に基づいて農林水産省で作成

農林水産省『農村女性等に関する省内検討プロジェクトチーム報告書

——アグリウェルカムプラン——』，平成10年12月，7ページより再掲

拘束から比較的自由であること，等によりもたらされたものと思われる。

社会問題としての具体相の2つは，若い女性が，農村，とくに農家に嫁ぎたがらなくなったことである。結婚し，親子同居し，生活を共にするという直系家族の居住規則が，女性のライフスタイルの変容により，崩れつつある。そうした若い女性に対応して，遠隔地へ他出してしまふ，或いは，地元においても親とは別居する農家後継ぎが，中山間地を中心に増加している。1995年農業センサスでは，全国農家のうち後継ぎ同居54.9%，他出後継ぎ17.7%，後継ぎなし27.4%という内訳であった。全国的には，過半は後継ぎと同居する直系家族の居住形態が守られていることになる。だが，この親子同居の慣行は，次節（2）でみるように，中山間地の一部でいま劇的に崩れつつある。

（2）未婚化と親子別居の深刻な中山間地域の調査事例の紹介

1）小海町と川上村の農家後継ぎの未婚状況

長野県小海町は，兼業化の進んだ中山間地の町である。近隣の川上村が高原野菜で全国有数の高い農業所得を誇るのと対照的である。川上村が高原のイメージと高収入とで都会の女性をひき入れ，嫁の補充に成功しているのに対し，小海町はそのような特色を持たなくて嫁不足に悩む，ありふれた農村というのが風評である。

その実態を両町村の農家台帳により，確かめておこう。1998年3月現在，後継ぎと目

第1表 小海町と川上村の農家男性後継ぎにおける年齢階層別未婚率

	30歳代前半	30歳代後半	40歳代前半	40歳代後半
小海町	75%	41%	28%	21%
川上村	45%	20%	21%	8%

される30～40歳代の男性のいる農家は、小海町で374戸、川上村で483戸あった。うち、未婚者（とその総数に占める割合）は小海町132人（35%）、川上村103人（21%）であった。川上村は確かに小海町に比べて、結婚している後継息子は多いが、それでも全国平均水準並みである。むしろ、小海町の未婚率の多さに驚かされる。年齢階層別の未婚率（%）を整理すれば、第1表の通りである。

結婚対策に熱心な市町村は管内の未婚者数をよく掌握している。小海町の未婚者（離婚者を除く）の男女性比は、男234人に対し女77人で、男性が3倍多い状況にある（未婚女性にも後継ぎが多い）。そして、この未婚男女数のアンバラが、恋愛結婚が9割にほど近い現在、結婚障壁として農村男性の前に大きく立ちはだかっている。

2) 後継ぎ夫婦の別居志向

小海町の農業集落で親子二世代夫婦のいる所帯219戸の聞き取り調査により同・別居状況を見れば、次の通りである⁽¹⁾。同居83戸、同居別棟12戸、近隣に別居77戸、子夫婦は遠隔地へ他出47戸、である。後継ぎ夫婦は地元に住んでも、凡そ半数が親と別居している。

この傾向を、世帯の属性にブレイクダウンして見てみよう。「同居」と「近隣に別居」の合計に占める「近隣に別居」の割合は、第2表の通りである。

ここから、「同居」志向は非農家よりも農家に強いこと、「近隣に別居」が「両親健在」に多いのは別居が親の元気な場合に行いやすいこと、「近隣に別居」が「40歳未満」に多いのはこの別居形態が比較的新しい現象であること、がうかがえる。

第2表 小海町農業集落における親子二世代夫婦の社会条件別の居住形態分布

(単位: %, 戸)

	居	住	形	態	
	同 居	同居敷 内別棟	近隣に 別 居	遠隔地 に他出	合 計
農家 (10アール以上)	40.3	6.1	32.6	21	100 (181)
非農家 (10アール未満)	29	3.2	48.4	19.4	100 (31)
両親健在	31.2	6.5	38.8	23.5	100 (170)
片親のみ健在	62.5	2.1	22.9	12.5	100 (48)
後継ぎ 20～39歳	28.1	6.7	41.6	23.6	100 (89)
40歳以上	46.4	6	29.6	19.2	100 (125)

注. 不明戸数は、農家・非農家別7戸、親の健在別1戸、後継ぎ年齢階層別5戸である。

注(1) 2000年3月に各農業委員から10農業集落（うち1集落は半分）を聞き取り調査。

3) 農業後継ぎの結婚できる条件

30歳代の小海町及び川上村農協青年部員を対象にアンケート調査を実施した⁽²⁾。有効回答43人について、その概要を列挙しよう。

① 現在の仕事は1人の恒常勤務を除いて、残り42人は農業である。川上・小海農協青年部はともに、専業農の後継ぎ集団なのである。

② 農協青年部員の既婚率81%で、結婚時の平均年齢は男性28.7歳、女性26.3歳であった。比較的多くの部員が結婚し、結婚年齢も若いのである。

③ 既婚率が、小海町71%、川上村83%で、両者に統計的な有意差はない。同質な農協青年部員に限れば、地域差は結婚に影響するほどではない。

④ 既婚者について、親夫婦との同・別居形態をみると、同居23人、同屋敷内の別棟7人、近隣に別居5人で、小海町一般農家に比べ同居が多い。

以上のように、高収入で知られる川上村など高原野菜地帯の専業農家の後継ぎは、農業に専従し、また早めに結婚して、結婚後も親と同居する傾向にある。

さて、既婚・未婚に対して、本人のキャリアは如何に影響するだろうか。

(a) 最終学歴は有意な差(1%レベル)がある。既婚率は、大卒100%、短大・専門学校卒54%、高卒91%で、学歴中位の者に既婚が少ない。

(b) 学卒後すぐ就農した者は88%まで既婚だが、一旦農外へ勤務した者は64%にとどまる。

(c) 年齢階層による既婚率は、30歳代前半が70%に対し、30歳代後半で91%になる。

上記a, b, cを説明変数とし、青年部員の結婚の有無を被説明変数として数量化Ⅱ類で計測すると、並べた順に影響度が強く、76%の判別が可能であった。学歴が高いか、でなければ低く、また学卒後は農業一途にやってきた男性の方が、結婚しやすいのである。ただ、この結果は高収・専業農における結婚しやすい後継ぎのキャリアとして、「」付きで理解すべきだろう。

他方、嫁いだ女性は65%が地元外、更にその3分の2が県外からだった。実家が非農家の割合も同じく65%である。知り合ったきっかけを多い順にならべれば(複数回答肢)、職場9件、同窓9件、友人の紹介6件、スポーツ5件、青年団5件、レジャー4件、見合い3件、等となる。もはや男女は、3分の2までが地元外(都会)から、多様なチャネルを通じて、結びついたことが分かる。逆にいえば、本人、家族、農村に魅力がそろっていないければ、都会から女性を迎えられない。多くの中山間地の農村で嫁不足が起きている由縁である。

注(2) 2000年3～4月に郵送(川上村)及びJA職員による回収(小海町)調査。有効回答は、小海町7人、川上村36人である。回収率は小海町58%、川上村57%と町村で違いないが、他方、既婚61%、未婚44%と未婚のそれが低かった。

3. 農村における高齢者介護の現状

(1) 高齢化と家族介護の全国概況

一人の日本人が一生の間に寝たきりになる確率は13.2%くらいである。親夫婦と同居する嫁は、義親と伴侶とを介護する確率と自分自身が介護される確率とを合わせて、半数が介護する／される状態を体験するだろう（自分の実親の介護が加わる可能性もある）。しかも、寝たきり期間は平均5.3年余と長い。

寝たきり高齢者の介護者の続柄別構成割合は、息子の妻29.8%、妻21.9%、娘17.1%、夫7.9%、息子6.2%…となる。性別では、男性15.6%に対し、女性84.4%と圧倒的に女性が多い。また、介護者続柄別計に占める別居者の割合は、息子9.1%、娘14.8%、嫁2.8%である（厚生省〔5〕）。

この介護者総数に占める別居者の割合が、息子・娘に比べてとくに嫁に少ないのは、日本の直系家族の性格に由来する。直系家族は、所帯を共にする家族員の生活共同体という性格が強い。そこでは、所帯員が性別・親子分業にもとづき一体となり協力しあう。それが、諸外国の家族に比べて、情や血の絆は弱いけれど生活上の協力関係は強いという性格を、日本家族に付与している。

この性格が親子の情より生活の都合を優先する形で、嫁の介護に反映する。嫁が同居していれば、生活で協力しあう嫁の役割として当然視される義父母の介護が、別居していれば、生活上やむをえないものとして免責される。若い女性世代が農家に嫁ぐこと、また結婚しても親と同居することを忌避する一因に、この同居する嫁への役割期待の強さがある。

(2) 農家・農村における高齢者介護の実態

相川〔6〕は、農家・農村における高齢者介護の現況を、個人、家族、集落の諸相について調査報告している。そこで明らかになった実態は、次のようである。

① 在宅で夫を介護する、ある妻の場合、他出した後継ぎを頼りに思う。にもかかわらず、後継ぎ夫婦は遠隔地にいるため介護支援がまったく出来ず、相談相手にとどまる。いったん別居した後継ぎ夫婦は、親が倒れても今ある仕事や生活をすて帰郷するわけにもいかず、親の介護を免責されるのである。

② 介護という労働は屋内での断続的な作業のため、拘束時間は長いが、家事と並行して行える。だから、介護は複数の家族員が協力しあってやるのが、負担感を最も軽くする方法である。だが、日本の家族は家事や介護を女性の役割とみなし、ともすれば特定の女性へ集中させてしまう。また、介護は屋外の農作業との両立が難しく、農作業の支障にもなっている。勤勉な調査農家女性の場合、介護サービス利用によって浮いた時間の過半を農作業へ投下していた。

③ 農家は親の介護を家族でやるべきだという意識が強いため、介護の社会サービスをなかなか受けようとしなない。都市と比べて農村の介護サービス利用者に、障害度の重い高

齢者が多いことがその証である。介護のシワ寄せや家族が介護すべきだとする規範は、介護家族のストレスを増加させている。

④ 農村には昔からの互助関係があるので、介護でも地域的なボランティア支援を期待する向きがある。だが、現実には、農村での地域的な介護ボランティア支援活動は低調である。農村の互助関係は双務的やりとりを原則とするため一方的なボランティアと馴染まないこと、他者に家の中を見られたくない／迷惑をかけたくないという意識が強いこと、等がその理由である。

以上から、農村の高齢者介護の実態を、次のように集約しておこう。

農村には大勢の高齢者がおり、障害に悩む者も多い。その介護は概ね嫁（や妻）が担い、農作業の妨げにもなってきた。だが農村には、家族が介護をするのを当然視し、介護サービスの利用を恥とみる規範が根強い。そのため、嫁や妻が障害者の介護を屋内でひっそりと続けてきた。

この事情が農村の高齢者介護に、次のようなジレンマを生んだ。いわゆる農業・農村の有識者はせいぜい農家の客間に座る程度なので、屋内で行われている介護が見えない。他方、介護を日々背負わされた農家の女性達は不満のはけ口をもたないので、ストレスをいっそう昂じさせる。

（３） 農村における介護サービス提供者の実態

相川〔６〕はまた、介護保険開始前における介護サービス提供者の動向の諸相を報告している。その中で農村に顕著で、経済に関する現象を、次に例示しよう。

① 1990年代、高齢者介護は増大するサービス利用に提供が追いつかなかった。手厚い公的補助体制に支えられて、サービス提供者である自治体及び社会福祉法人は、当初の開設コストを一部負担すれば、その後は安定した運営が可能であった。雇用創出のニーズが逼迫した、或いは施設開設コストが割安な農村で、多くの福祉施設が開設され、サービスも提供された。

② 1990年代は介護サービスの市場化などを見込んで、民間機関の介護サービス分野への参入が進んだ時期でもあった。経済採算上から民間業者の参入を見込めない農村において、最も有力な民間主体は医療機関であった。医療は、保健・福祉を併設し複合化のメリットによって、経営基盤の安定を目指している。

③ J Aは助け合い活動の一環として訪問介護に取り組み、J A女性部の支持のもとにホームヘルパーの育成に力を入れてきた。1992年に民間機関としては初めてその事業運営を認可され、介護サービスの事業体として成長しつつある。

④ 高齢者介護サービスが拡張に転じた1990年代、これまで「お荷物」だった福祉は、中長期的に総生産額を増大させ、投資波及効果も大きい成長産業と見られるようになった。だが、当面はいまだ収益性が低く、介護分野に新規参入する事業者は赤字リスクを覚悟しなければならなかった。

リスクを厭わず介護分野へ新規参入したのは、現場ニーズを肌で知るスタッフ、及び既

成タテワリ組織内に横断的な介護プロジェクトチームを結成し、その能力を発揮させるだけの柔軟性と先見性をもった組織リーダーであった。

(4) 介護保険の実施状況

介護保険開始以降1年有余の現段階で、介護サービスの現況を小括しよう。

① 介護は家族員の役割と意識され、そのぶん介護サービスの利用に対して抵抗も強かった。介護保険制度は介護をサービス財と位置づけ、オープンにした。その結果、今まで抑制されてきた介護サービスの利用が顕在化して増加する局面と、介護に絡まる社会的性格がすぐには払拭されず、介護サービスの利用量も変らない局面とがせめぎあうことになる。厚生省〔7〕は、介護保険導入で介護サービスを受けた利用者数が22.6%増加したが、他方で利用限度額に対する利用率は43.2%と低く、利用控えの起きていることを報告している。

② 介護保険制度の開始にあわせて、多様な事業者が大挙して介護サービス事業に乗り出した。サービス種類別指定件数延べ33,721件、サービス事業者種類別で多い順に、社会福祉法人（社協以外）12,509件、営利法人8,833件、社会福祉協議会4,539件、医療法人3,732件……であった。また、サービス種類別で多い順に、訪問介護11,916件、通所介護7,510件、短期入所生活介護4,522件……であった。営利法人と医療法人の新規参入と、従前の施設福祉の担い手であった社会福祉法人の在宅サービスへの拡張とが目立っている。逆に、協同組合やNPO法人など非営利法人の参入はさほど多くない。JAでは、348JAが、延べ513件のサービスに名乗りをあげている。

むすび

少子（未婚）化と高齢化とは表裏の社会現象である。それは、中山間地を歩いた者なら誰もが実感することだし、統計的にも相関を確かめられる。一方で、他出により青壮年が少なくなり、しかもその中で男女数アンバラと未婚化する中年男性の急増、他方で、他出した子供に取り残された老いゆく大勢の高齢者が出現している。そして、この未婚高齢化が実は経済的に沈滞した中山間地に発生するので、八方塞がりの思いはなお更に大きくなる。

だが、少子高齢化と経済的沈滞との悪循環をたち切る1つの契機がいま与えられている。それは介護保険（という富の再分配機能）により、高齢化地域ほど介護サービスというサービスを起業することが可能になったからである。その総額4.2兆円（2000年）は農業所得4.7兆円（1998年）にほぼ匹敵し、しかもこれから急増を確実にされている。この介護サービス業は、減少した繊維や家電に替わって女性雇用の場を地域に提供すると見込まれる。それは、中山間地で増幅しつつある男女数アンバラを緩和し、未婚化の抑止に役立つだろう。中山間地において、介護サービスの整備は、単に高齢者の老後を支えるだけでなく、地域経済を活性化させ、また女性に就業の場を確保し男女数アンバラの緩和す

ることで未婚化増加を防ぐ手だてとし、焦眉の課題になっている。

〔参考文献〕

- 〔1〕 総務庁『平成12年版 高齢社会白書』（大蔵省印刷局，2000年）。
- 〔2〕 総務省，ホームページ「2000年 国勢調査の概況」（2001）。
- 〔3〕 厚生省『平成10年版厚生白書』（ぎょうせい，36ページ）。
- 〔4〕 農水省『農村女性等に関する省内検討会プロジェクトチーム報告書』，（1998）。
- 〔5〕 厚生省『平成10年版 国民生活基礎調査 第1巻解説編』。
- 〔6〕 相 川『農村にみる高齢者介護』（研究叢書第122号，川島書店，2000年）。
- 〔7〕 厚生省，省内資料，86市町村を対象とし2001年4月1日と1年前の比較調査。

〔謝辞〕

本稿の小海町，川上村調査にあたって，小海町役場（菊池一巳），小海町社会福祉協議会（井出友雄，吉澤栄二，小池今朝敏），小海農協（畠山喜久夫），川上村役場（藤原忠彦，渡辺一彦ほか），長野川上農協（原三代寿），（社）生活福祉研究機構（菊野暎子ほか），日本青年館結婚相談所（板本洋子ほか），八千穂村・窪川農場の農業研修生の三重野未来氏，及び小海町各集落の農業委員各位，小海・長野川上農協の青年部メンバー各位のご協力を得た。厚く御礼を申し上げたい。

動向解析

野菜の輸入動向と輸入野菜流通の特徴

小林 茂典

はじめに

2001年4月23日、わが国では初めて、一般セーフガード（緊急輸入制限措置）の暫定措置が、ネギ、生シイタケ、畳表の3品目を対象として発動された。このことは野菜の生産・流通の「国際化」の一層の強まりと、それに対する国境保護措置を含めた各種対応がより緊要性を増していることを示す象徴的な動きの一つといつてよい。

野菜は、1960年代前半までにトマト加工品を除いて輸入自由化が行われ、対外市場開放が早くから進められてきたが（72年にトマトピューレ・ペースト、89年に同ジュース・ケチャップ・ソースの輸入数量制限撤廃）、その自給率は、70年代後半までほぼ100%に近い水準を維持していた。しかし、85年9月の「プラザ合意」を契機とする円高基調への転換、高齢化・後継者不足・労働力不足等によるわが国野菜供給条件の悪化、消費需要の周年化と業務用需要の増大、海外諸国における対日生産・輸出の積極化、開発輸入の進展、輸送・保管技術の発達、等を背景として、今日、野菜輸入は大きく増大している。

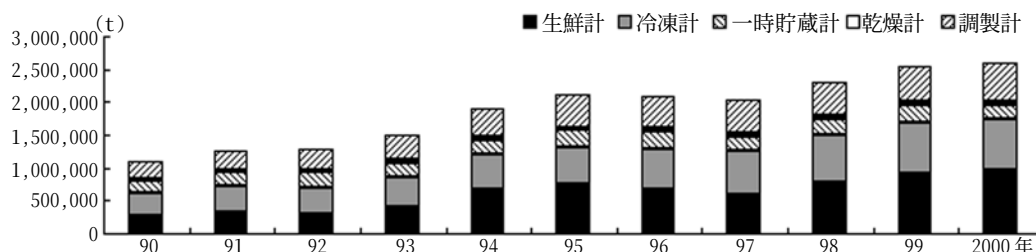
本稿では、主として、野菜輸入が大きく増大する90年代以降に焦点を当てて、輸入動向の特徴について、輸入品占有率の動き等も含めて概観するとともに、輸入野菜の国内流通経路の特徴等について、生鮮輸入野菜を対象に卸売市場流通の側面から概観する。卸売市場流通に着目するのは、生鮮輸入野菜の国内流通網形成において、卸売市場流通が基幹的ルートの一つを構成するとともに、その卸売市場流通の中身が国産品とは異なる側面を有しているからである。

1. 形態別・品目別輸入量等の動向と特徴

（1）生鮮野菜を中心とする輸入量の大幅な増大と輸入品目の多様化

野菜はさまざまな形態で輸入されており、一般に、生鮮野菜、冷凍野菜、乾燥野菜、漬物用原料としての一時貯蔵野菜（塩蔵野菜）、トマトピューレ・ペーストやタケノコ水煮等に代表される調製野菜の5形態に分類される。

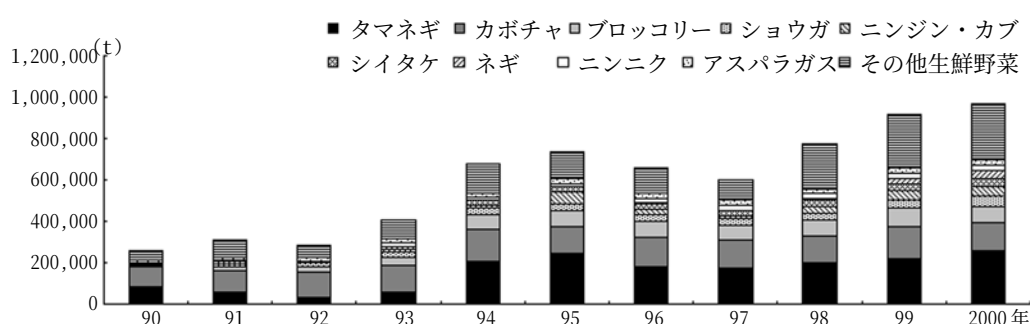
野菜の輸入量は円高の進行等も背景として1980年代中頃から増加し始め、90年代に入



第1図 野菜の形態別輸入量の推移

資料：日本貿易月表。

注：果実的野菜を含む。



第2図 生鮮野菜の主要品目別輸入量の推移

資料：日本貿易月表。

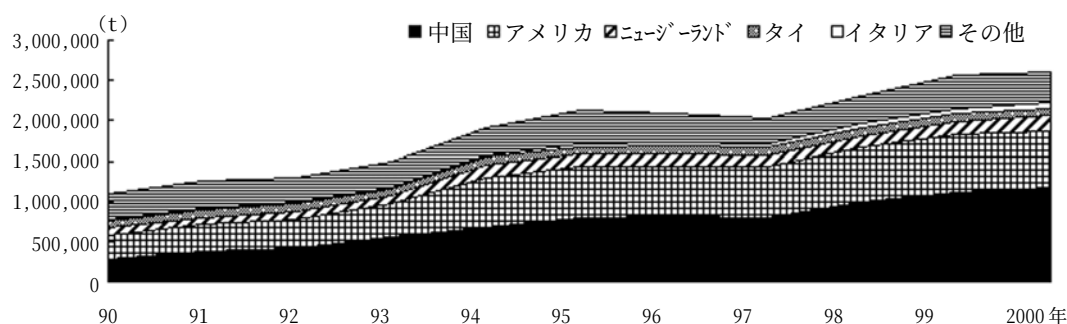
注：果実的野菜を含む。

ると、輸入増大の動きは輸入品目の多様化を伴いつつ加速の度を強めている。第1図は、90年から2000年までの形態別輸入量の推移を示したものである（イチゴ、メロン、スイカ等の果実的野菜を含む）。野菜総輸入量では90年の109万tから2000年の260万tへ2.4倍の増加となっている。同期間に最も輸入量が増大したのは生鮮野菜であり（26万tから97万tへ71万tの増加）、以下、冷凍野菜（35万tから77万tへ42万tの増加）、調製野菜（26万tから58万tへ32万tの増加）等と続いている。なお、乾燥野菜の場合、品目によって若干の差はあるものの、生鮮換算すると約10倍の重量になり、2000年の輸入量5万4千tは60万t近くの生鮮野菜輸入量に相当する点に留意する必要がある。

そして、これら輸入量の増大は輸入品目の多様化を伴いながら進展している。この傾向は生鮮野菜において特に顕著であり、90年代初頭に生鮮野菜輸入量の7～8割を占めていたタマネギ、カボチャ、ブロッコリー、アスパラガスの4品目のシェアは、今日、約5割にすぎない（第2図）。

（2） 輸入相手先における中国とアメリカへの集中化

野菜は70以上にも及ぶさまざまな国・地域から輸入されているものの、近年、中国、アメリカの2国（特に中国）への集中度がより強まっている。野菜総輸入量に占める中国の



第3図 主要輸入先国別の野菜輸入量の推移

資料：日本貿易月表。

注：果実的野菜を含む。

シェアは、90年には25%であったが、2000年には45%を占めるまでに高まっており、これにアメリカのシェア（90年28%、2000年27%）を加えると、その割合は、今日、7割強に達する（90年のシェアは5割強）（第3図）。

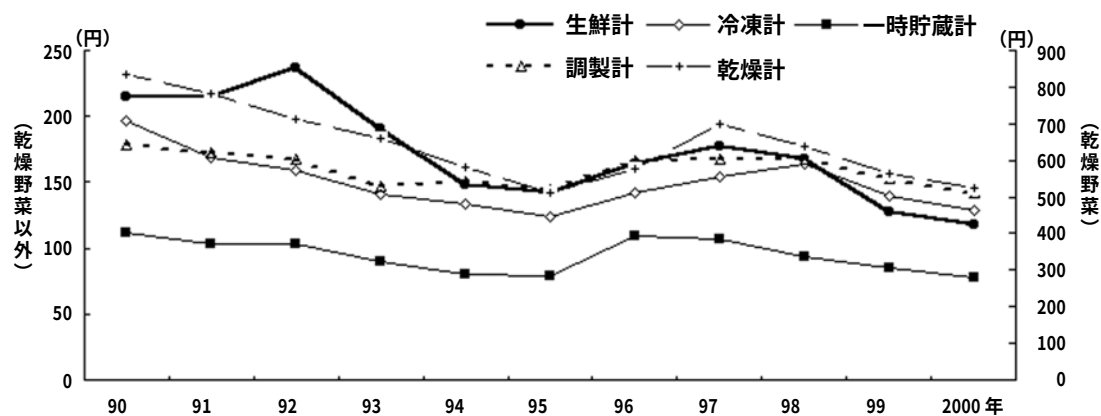
2000年の形態別輸入量に占める上位2ヶ国のシェアをみると、生鮮野菜で中国37%、アメリカ29%（2ヶ国計66%）、冷凍野菜で中国41%、アメリカ40%（同81%）、一時貯蔵野菜で中国86%、タイ9%（同95%）、乾燥野菜で中国86%、アメリカ10%（同96%）、調製野菜で中国44%、アメリカ18%（同62%）となっており、いずれの形態においても中国が第1位の座を占めている。

中国からの輸入の場合90年代初頭までは一時貯蔵野菜が中心であったが、その後、生鮮、冷凍、調製野菜のウエイトを高めつつ、多様な形態で輸入量が増大している点に大きな特徴がある。これに対してアメリカからの輸入増大は、生鮮、冷凍野菜を中心に調製、乾燥野菜を加えた90年代初頭の形態別構成を維持した形で進展している。また、アメリカの場合、各形態とも特定品目の比重が高く、生鮮では、タマネギ、ブロッコリーの2品目でほぼ9割、冷凍ではバレイショだけで7割強を占めるのに対し、中国の場合、各形態とも多様な品目構成となっている。

総輸入量第3位のニュージーランドからの輸入はタマネギ、カボチャ等の生鮮野菜が中心であり、輸入量の8割強を生鮮野菜が占めている。また、第4位のタイは、一時貯蔵に偏った構成から冷凍野菜を軸に輸入形態が多様化しつつあり、第5位のイタリアはホールトマト缶詰にほぼ特化した形で輸入量が増大している。

（3）輸入単価の低価格化傾向

野菜輸入の増大は、いずれの形態においても輸入単価の低価格化傾向を伴いながら進展している（第4図）。96～98年においては、円安への移行による影響等により、輸入単価の上昇がみられたものの、99～2000年の平均単価は90～91年のそれに比べて、生鮮野菜で約6割、冷凍・乾燥野菜で約7割、一時貯蔵・調製野菜で約8割の水準にまで低下している。



第4図 輸入野菜の形態別単価の推移

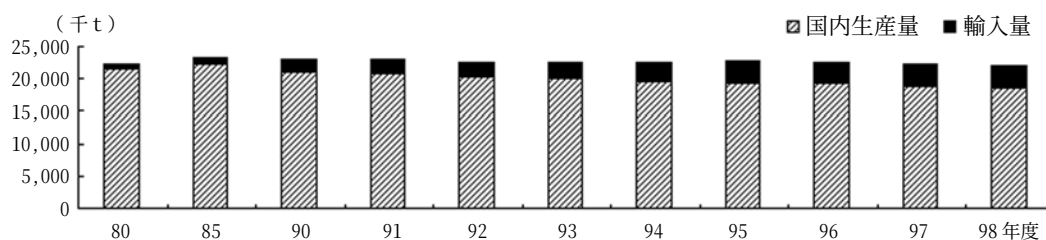
資料：日本貿易月表。
注：果実的野菜を含む。

2. 輸入品シェアの動向と特徴

（1） 主要品目別にみる輸入品占有率の高まり

第5図は、食料需給表ベースによる野菜の国内生産量と輸入量（生鮮換算量）の推移を3ヶ年移動平均値で示したものである。国内生産量は85年度の2,222万tから98年度の1,856万tへほぼ一貫して減少しているのに対し、同期間の輸入量は116万tから354万tへ増加しており、約95%あった自給率は約83%へ10ポイント以上も低下している（同期間に、国内生産量と輸入量の合計量は、2,339万tから2,210万tへほぼ一貫して減少）。

このように野菜全体では、現在、約2割の輸入品占有率となっているが、これを個々の品目別にみるならばどのようなになっているのか、その一例を示したものが第6～10図である。ここでの輸入量は生鮮形態での輸入量及び生鮮換算した加工品輸入量となっている。先にみたように、野菜の輸入形態は多様であり、品目によっては、生鮮、冷凍、乾燥等さまざまな形態で輸入されているものもある。したがって、生鮮形態で把握される国内生産



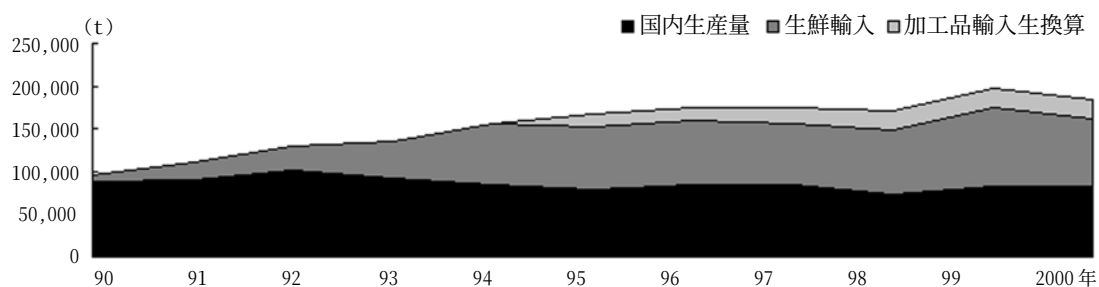
第5図 野菜の国内生産量と輸入量の推移（3ヶ年移動平均値）

資料：食料需給表。
注：果実的野菜、いも類、きのこ類を含む。

量との対比や国内野菜市場に及ぼす影響を品目別にみる場合、生鮮形態以外の輸入量については、一定の係数を乗じた生鮮換算重量としてとらえる必要がある⁽¹⁾。なお、これらの図の輸入量は暦年、国内生産量は作物年度であるため、直接的には両者の値を対比させることはできない。したがって、輸入品占有率の一定の傾向を把握するための概算的なものである点に留意しつつ、品目別特徴を示すと以下のとおりである。

国内生産量が減少傾向にある中で、輸入増大により、国内供給量（国内生産量＋輸入量）の増大傾向を伴いながら輸入品占有率が高まりをみせている品目として、ブロッコリー（第6図）、エダマメ（第7図）をあげることができる。ブロッコリーの場合、国内生産量に匹敵する生鮮輸入量に冷凍形態での輸入量が加わることによって、またエダマメの場合は、冷凍形態での輸入増によって、98年以降の輸入品占有率（輸入量／国内供給量）は、それぞれ約6割、5割強に達している。また、タマネギの場合、国内生産量の年次変動が大きい、94年以降の約30万tに及ぶ恒常的な輸入量（生鮮、乾燥が中心）により、国内供給量が若干増加している中で、輸入品占有率は約2割となっている。

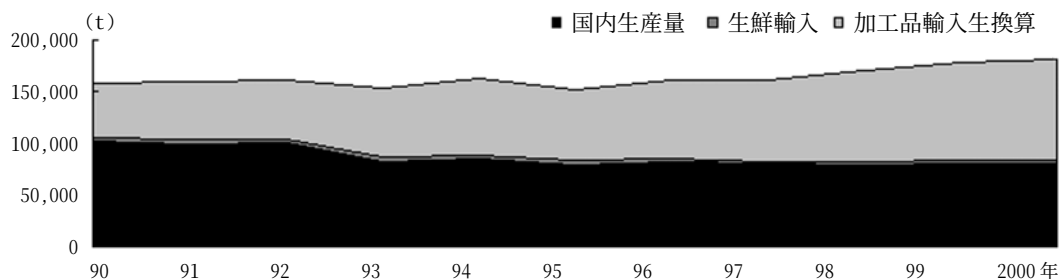
これらに対し、国内生産量の減少と輸入増大の中で国内供給量が減少傾向を示し、輸入



第6図 ブロッコリーの国内生産量と輸入量の推移

資料：日本貿易月表、野菜生産出荷統計。

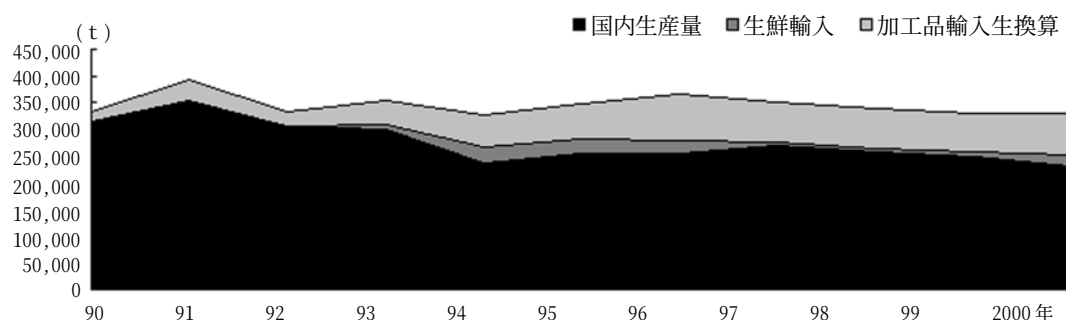
注. 90～93年の生鮮輸入量はキャベツ他に含まれるアメリカ、メキシコ、カナダ、ヨーロッパからの輸入量。



第7図 エダマメの国内生産量と輸入量の推移

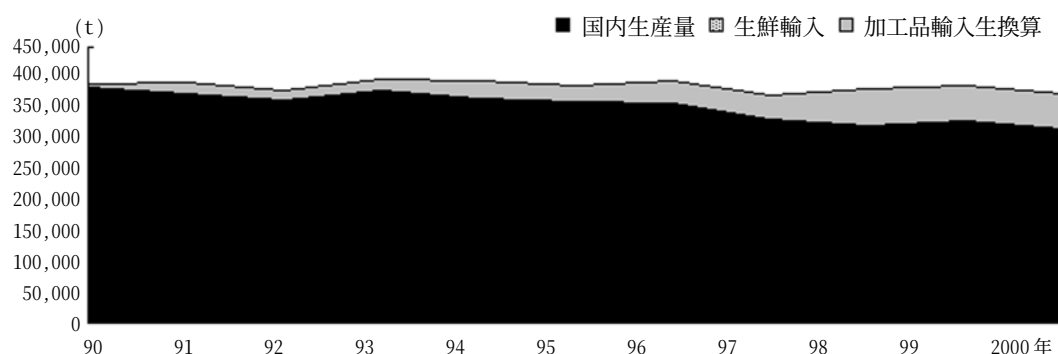
資料：日本貿易月表、野菜生産出荷統計。

注(1) 生鮮換算係数のおおまかな数値については、藤島廣二『リポート 輸入野菜 300万トン時代』（家の光協会、1997年）、26ページを参照。



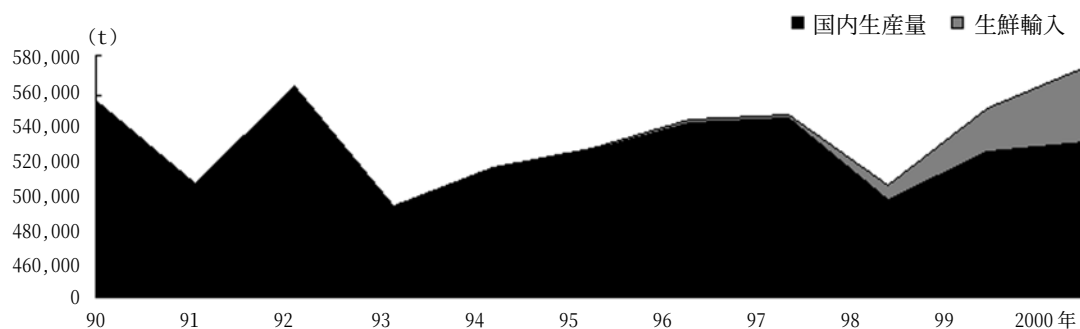
第8図 サトイモの国内生産量と輸入量の推移

資料：日本貿易月表, 野菜生産出荷統計。



第9図 ホウレンソウの国内生産量と輸入量の推移

資料：日本貿易月表, 野菜生産出荷統計。



第10図 ネギの国内生産量と輸入量の推移

資料：野菜生産出荷統計。

注：生鮮輸入量は政府調査による数量。

品占有率が高まっている品目として、サトイモ(第8図)、ホウレンソウ(第9図)、バレイショをあげることができる。これらの品目は、いずれも冷凍形態での輸入が中心であり、輸入品占有率は、サトイモが94年以降、約3割、ホウレンソウが98年以降、約2割、バレイショが96年以降、約2割となっている(ただし、バレイショの国内生産量には澱粉用を含む)。このように、国内供給量が減少する中、生鮮形態での輸入量はわずかでは

あっても、冷凍等の加工品輸入の増大によって輸入品占有率が高まり、国産品の出荷先市場・販路が狭められつつある品目が増加している点に注意する必要がある。

また、ネギの場合（第10図）、98年の国内産の不作等を契機として輸入が急増しており、2000年の輸入品占有率（乾燥形態等での輸入量が把握できないため、生鮮形態での輸入量のみ）は7%となっている。

（２）業務用需要との結びつきが強く国内市場での占有率がきわめて高い冷凍輸入野菜

冷凍野菜の輸入品占有率（輸入量／（国内生産量＋輸入量））はきわめて高く、99年のこの割合は、フレンチフライポテト、サトイモで9割強、ハウレンソウで9割弱であり、冷凍野菜全体でもほぼ9割が輸入品によって占められている。また、輸入品は国産品に比べて総体的に安価であり、冷凍野菜全体の輸入品単価は国産品の約6割、冷凍サトイモにおいては約4割の水準となっている⁽²⁾。

「食の外部化」が進展する中で、外食・中食企業等の業務用野菜の利用・仕入動向が、わが国野菜市場に与える影響の度合いも強まっている。外食・中食企業等では、アルバイト等でも可能な調理行程のマニュアル化や調理時間の短縮化及びロスや生ゴミ等の発生を

第1表 小売業、外食企業における生鮮及び冷凍輸入野菜の利用時期

		(社：%)		
		回答会社数	端境期	周年
小売業	カボチャ(生鮮)	170	80.6	19.4
	タマネギ(生鮮)	81	75.3	24.7
	キャベツ(生鮮)	12	58.3	41.7
	アスパラガス(生鮮)	132	72.0	28.0
	レタス(生鮮)	15	60.0	40.0
	ニンニク(生鮮)	68	38.2	61.8
	エダマメ(冷凍)	61	24.6	75.4
	エンドウ(冷凍)	24	12.5	87.5
	サトイモ(冷凍)	34	29.4	70.6
外食企業	カボチャ(生鮮)	31	54.8	45.2
	タマネギ(生鮮)	38	60.5	39.5
	キャベツ(生鮮)	12	66.7	33.3
	アスパラガス(生鮮)	12	66.7	33.3
	レタス(生鮮)	8	62.5	37.5
	ブロッコリー(生鮮)	16	31.3	68.7
	ニンニク(生鮮)	12	16.7	83.3
	パレイショ(冷凍)	24	4.2	95.8
	エダマメ(冷凍)	30	3.3	96.7
	エンドウ(冷凍)	14	7.1	92.9
	サトイモ(冷凍)	24	12.5	87.5
	ハウレンソウ(冷凍)	33	6.1	93.9

資料：農水省統計情報部『平成7年 輸入農畜水産物流通調査報告』

注(2) 日本冷凍食品協会『冷凍食品に関する諸統計』。

少なくすること、等を目的として前処理ないし調理された加工食材が広く利用されている。

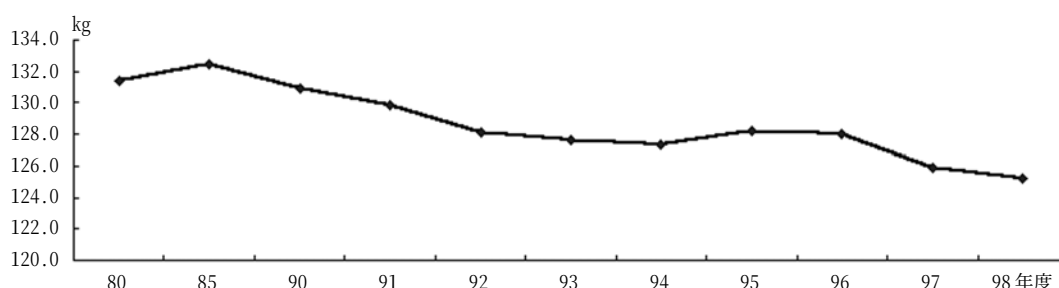
冷凍野菜の場合、不可食部分があらかじめ取り除かれていること、規格化が進んでいること、価格や品質が生鮮品に比べて安定していること、等により、外食・中食企業等にとって不可欠な食材として位置づけられている。第1表は、小売業、外食企業における生鮮及び冷凍輸入野菜の利用時期をみたものである。これによると、ほぼ9割以上の外食企業が、周年利用する重要な食材として冷凍輸入野菜を位置づけている。

(3) 漸減する一人当たり供給量と国産野菜の販売先市場の縮小

第11図は、野菜の一人当たり供給量（純食料）の推移を3ヶ年移動平均値で示したものである（果実的野菜、いも類、きのこ類を含む）。85年度の132kgから98年度の125kgへと、わずかずつではあるものの減少傾向をみせている（いも類、きのこ類を除くと、同期間に113kgから101kgへ減少）。

こうした状況の中、先にみたように、野菜輸入の増大は多種多様な形態・品目において低価格化を伴いながら進展しており、輸入野菜は国内市場への浸透・定着の度をますます強めている。わが国野菜市場における輸入品シェアの増大は、①国内産の不作時・端境期の輸入、②高齢化等のわが国野菜供給条件の悪化に伴って減少した国内生産・出荷量の補足的な輸入、によってもたらされた側面もある。しかし、円高の進行に伴う低価格化等も背景として、①輸送・保管技術の発達や品質面での向上、量販店等における品揃え要求や特売商品化等により、生鮮輸入品が、わが国野菜市場で一定の地位を確保し定着してきたこと、②業務用需要の増大に伴って、価格・規格・品質・数量等が安定している冷凍野菜等の加工野菜輸入が増大してきたこと、等の動きを見落とすことはできない。

輸入品シェアの増大は、野菜の一人当たり供給量が減少傾向にある中で、品目によってその影響度は一様ではないが、総体的にみるならば、多様な野菜輸入の増大によって国産野菜の販売先が家計用・業務用ともに縮小し、その結果として、次期作以降のわが国野菜生産・出荷量の減少が引き起こされてきた循環過程と結びついていることにも注意しなければならない。



第11図 野菜の一人当たり供給量（純食料：3ヶ年移動平均値）

資料：食料需給表。

注。果実的野菜，いも類，きのこ類を含む。

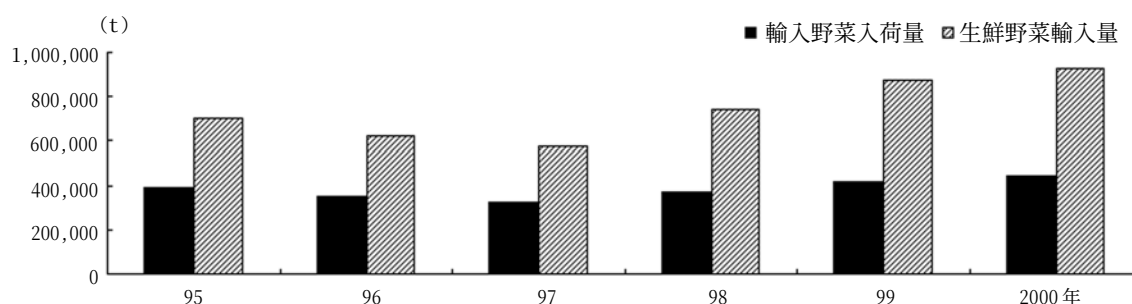
3. 卸売市場における取扱動向と特徴

(1) 生鮮輸入野菜の基幹的流通ルートを構成する卸売市場流通

生鮮輸入野菜は、輸入段階で第一次価格形成が行われ原価が明確であること等により、同種国産品に比べて市場外流通に乗りやすい基本的流通特性を有している。しかし、現実の生鮮輸入野菜の国内流通網の形成においては、卸売市場流通が基幹的ルートの一つを構成しており、その一例を示したものが第12～17図である（ただし、この取扱量には転送量も含んでいるため、実際の数値はこの取扱量よりも若干少なくなることに留意する必要がある）⁽³⁾。

第12図で、生鮮野菜輸入量と1, 2類都市卸売市場の輸入野菜取扱量の推移をみると、輸入野菜の卸売市場取扱割合（市場経由率）は、95年の56%から2000年の48%へ低下している（果実的野菜を除く）。しかしこれは、主としてタマネギ（第13図）、ゴボウといった市場経由率が低い品目の輸入増大を反映したものであり、この2品目を除くと、同期間の輸入野菜の市場経由率は、61%と59%で大きな変化はみられない。カボチャ（第14図）では輸入量の8割強、ブロッコリー（第15図）、アスパラガス（第16図）及びネギ（第17図）では輸入量の6割前後が卸売市場経由となっており、これらの品目を中心に、卸売市場流通が、生鮮輸入野菜の国内流通網形成において重要な位置を占めている。

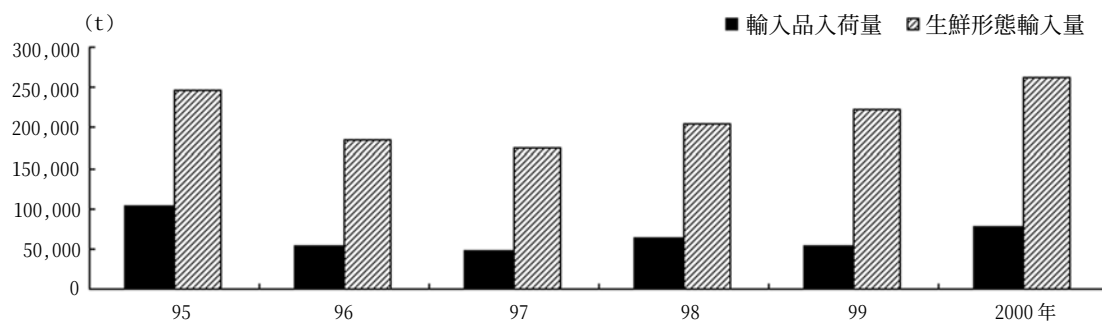
なお、卸売市場が生鮮輸入野菜の基幹的流通ルートを構成する主な理由として、①輸入商社にとって、量販店等との直接取引では特定の等階級に偏った取引になりやすく販売上のリスクが大きいこと、②販売代金回収の点で、卸売市場出荷・販売の方が早く回収できること、③輸入野菜の販路を地方末端にまで広くかつ太くさせるためには、全国各地に配置された卸売市場の活用が有利であること、④比較的規模が大きな量販店であっても中堅クラス以下の場合、輸入商社との直接取引は取引ロットの関係上、事実上困難であること、等をあげることができる。



第12図 卸売市場（1, 2類都市）における輸入野菜の取扱量

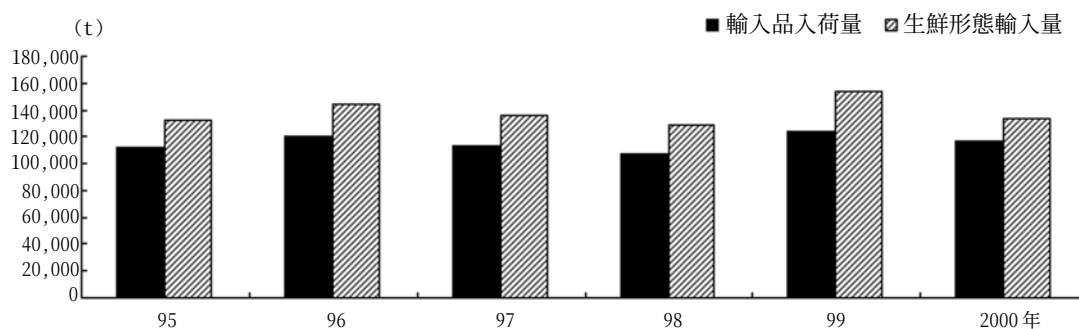
資料：日本貿易月表，全国生鮮食料品流通情報センター「全国青果物流通統計年報」。

注(3) 1類都市は人口100万人以上の都市及びこれに準ずる都市，2類都市は1類都市を除く人口20万人以上の都市及び青果物取扱数量がおおむね6万t以上の都市であり，1, 2類都市卸売市場が全国の青果物卸売市場に占める野菜取扱量の割合は約75%である。



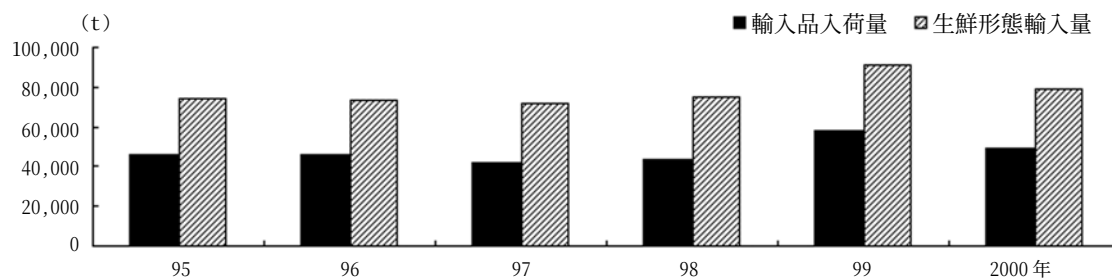
第13図 卸売市場（1，2類都市）における輸入タマネギの取扱量

資料：日本貿易月表，全国生鮮食料品流通情報センター「全国青果物流通統計年報」。



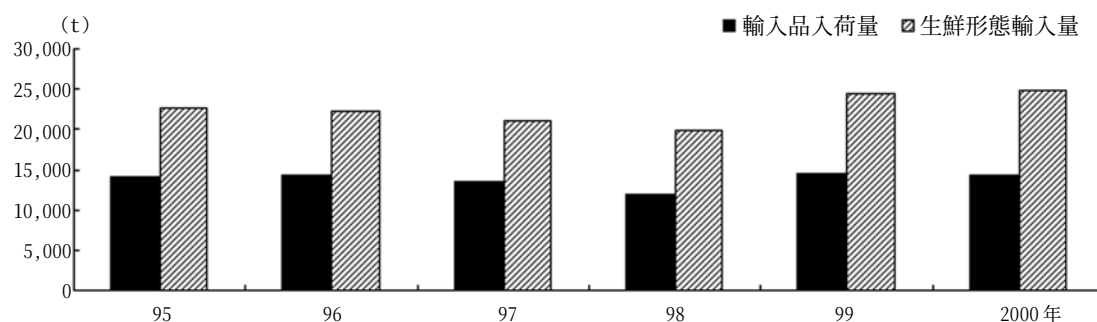
第14図 卸売市場（1，2類都市）における輸入カボチャの取扱量

資料：日本貿易月表，全国生鮮食料品流通情報センター「全国青果物流通統計年報」。



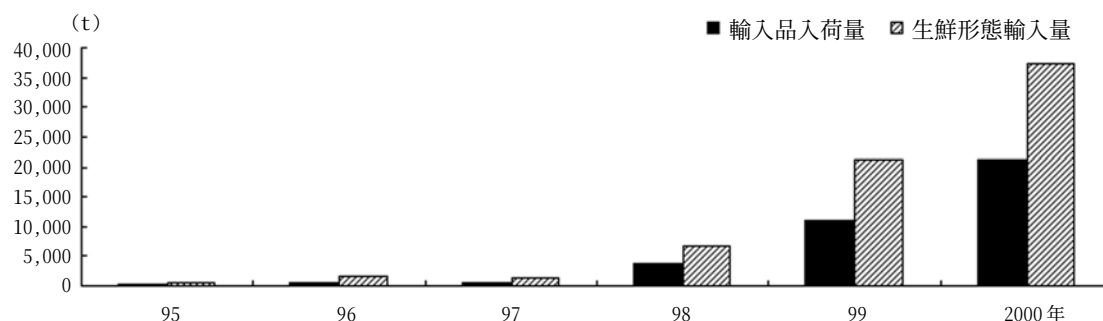
第15図 卸売市場（1，2類都市）における輸入ブロッコリーの取扱量

資料：日本貿易月表，全国生鮮食料品流通情報センター「全国青果物流通統計年報」。



第16図 卸売市場（1，2類都市）における輸入アスパラガスの取扱量

資料：日本貿易月表，全国生鮮食料品流通情報センター「全国青果物流通統計年報」。



第17図 卸売市場（1，2類都市）における輸入ネギの取扱量

資料：全国生鮮食料品流通情報センター「全国青果物流通統計年報」。

注．輸入量は政府調査による数量。

（2）国産品とは異なる卸売市場流通ルートの中身

生鮮輸入野菜の国内流通網形成において卸売市場流通が基幹的ルートの一つを構成しているが，その卸売市場流通における特徴は，国産野菜をもとに組み立てられた市場間転送ルートではなく，輸入商社による，中小規模を含む卸売市場への直接配送（広域分散販売）を軸として流通網が拡充している点にある。

第2表は，東京都内及び大阪府内卸売市場（地方卸売市場を含む）におけるブロッコリー，アスパラガス，カボチャの取扱量，転送量（割合），輸入品割合等を示したものである。この中で，例えば，輸入ブロッコリーの卸売市場流通において，市場間転送ルートに乗るものが多いと仮定するならば，輸入品割合が大きく増加した93年から94年にかけて東京・大阪市場からの転送量（及びその割合）も増加するはずである。しかし，同表にみられるように東京市場からの転送量は3,202tから2,632tへ，大阪市場からの転送量も679tから537tへ，ともに減少している点に注目する必要がある。

同様な視点からアスパラガスをもても，東京市場からの転送量は93年をピークに減少傾向にあり，94年以降，輸入品割合の高まりとは逆に転送割合は低下している。一方，大阪

第2表 東京都及び大阪府内卸売市場における
ブロッコリー、アスパラガス、カボチャの取扱量と転送量

(t,%)

		ブロッコリー				アスパラガス				カボチャ			
		①取扱量	②転送量	②/①	輸入品割合	①取扱量	②転送量	②/①	輸入品割合	①取扱量	②転送量	②/①	輸入品割合
東京都	90年	17,235	2,027	11.8	0.8	7,002	719	10.3	30.2	48,473	7,223	14.9	37.5
	91	15,956	1,977	12.4	3.1	7,614	885	11.6	26.1	46,534	6,351	13.6	36.8
	92	19,829	2,647	13.3	3.8	7,631	1,103	14.5	36.6	52,541	7,536	14.3	41.6
	93	18,334	3,202	17.5	8.5	8,108	1,118	13.8	38.5	52,406	7,935	15.1	44.1
	94	18,857	2,632	14.0	23.3	7,480	827	11.1	48.4	56,526	6,957	12.3	47.5
	95	19,967	2,456	12.3	32.9	8,273	773	9.3	45.4	52,870	5,699	10.8	48.1
	96	21,392	2,138	10.0	27.0	7,554	713	9.4	44.4	55,582	5,390	9.7	51.7
大阪府	90年	5,419	303	5.6	0.3	2,025	176	8.7	34.9	24,823	2,093	8.4	39.9
	91	5,373	308	5.7	6.0	2,319	199	8.6	33.9	23,973	2,774	11.6	43.4
	92	5,241	420	8.0	7.1	2,108	260	12.3	29.6	26,437	2,571	9.7	49.5
	93	5,328	679	12.7	18.6	2,480	294	11.9	24.8	27,166	3,112	11.5	46.5
	94	6,035	537	8.9	40.7	2,448	224	9.2	29.3	29,578	2,739	9.3	53.4
	95	6,083	317	5.2	50.6	3,188	259	8.1	30.5	26,214	2,128	8.1	52.1
	96	7,183	380	5.3	52.9	3,178	243	7.6	38.3	27,725	1,763	6.4	54.2

資料：青果物卸売市場調査報告，東京都中央卸売市場年報，大阪市中央卸売市場年報。

注(1) ①取扱量，②転送量は，中央卸売市場と地方卸売市場の合計値。

(2) 輸入品割合は，東京都中央卸売市場，大阪市中央卸売市場の値。

市場における動きは東京市場ほど明瞭なものではないが，93年以降の輸入品割合と転送量の動きを突き合わせてみるならば，少なくとも，輸入品割合の増加が転送量を増大させる方向に作用しているものとは考えにくい。

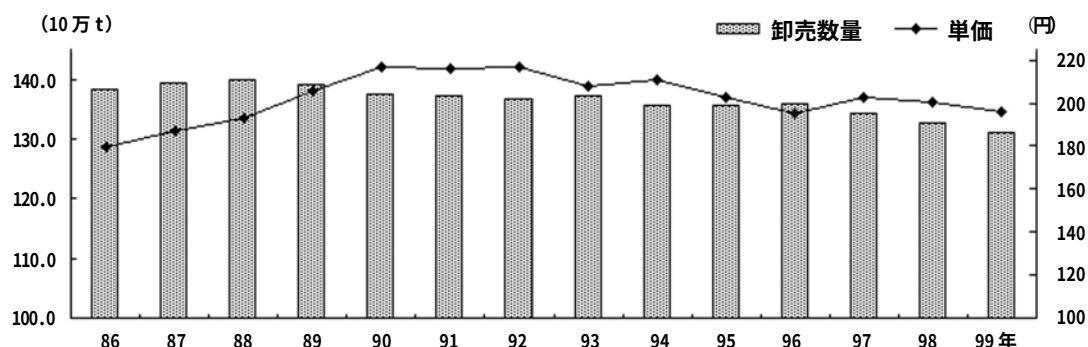
またカボチャにおいても，東京市場からの転送量は93年の7,935 tをピークにその後減少し，転送割合も同様な動きを示している。大阪市場においても，93年を境に転送量，転送割合ともに減少に転じている。両市場とも輸入品割合の一層の高まりの中で，転送量，転送割合ともに減少傾向にあることが確認できよう。

このように，生鮮輸入野菜の代表的品目である，これら3品目のいずれにおいても，輸入品の取扱増は，そのまま市場間転送の増大に結びついているものではないとみてよい。生鮮輸入野菜の卸売市場流通においては，必ずしも市場間転送ルートが中心であるとはいえないのであり，輸入商社による各卸売市場への直接配送（広域分散販売）を主要ルートとして組み込みながら流通網の全国的拡充が進展している点にこそ注目すべきである⁽⁴⁾。

(3) 卸売市場における「入荷減の価格安」傾向の進展

輸入野菜は基本的には，同種国産品に比べて安価である。品目によって輸入品単価と国産品単価との差は一様ではないが，卸売市場における輸入品単価は，国産品に比べて，ブロッコリーで約9割，アスパラガスで約6割，ネギで約5割の水準，等となっている。

注(4) こうした点も含め，生鮮輸入野菜流通の特徴については，小林茂典『輸入野菜流通と卸売市場』（「日本の農業」No.210，農政調査委員会，1999年3月）を参照。



第18図 卸売市場における野菜取扱量と単価の推移（3ヶ年移動平均値）

資料：農林水産省「青果物卸売市場調査報告」。

注. 単価はCPI（95年基準総合）によりデフレートした実質価格。

卸売市場においては、90年代初頭以降、入荷量の減少と低価格化が並進する「入荷減の価格安」傾向が進展している（第18図）。こうした動きの背景として、景気後退による価格低迷や流通ルート多元化による市場外流通の増加という側面があることは否定できない。しかし、「入荷減」については、多様な形態で増大する輸入野菜が国内野菜マーケットに浸透・定着することと表裏の関係で、利用される国産生鮮野菜が家計用・業務用双方において減少し、その結果として国内生産量及び卸売市場流通量の減少が引き起こされてきたこと、また、「価格安」については、輸入野菜の低価格化の進展、等も重要な要因として見落とすことはできない。

景気後退という局面も背景としながら、品目によって、その影響度は一様ではないが、総体的にみるならば、低価格化を伴った野菜輸入の増大により、国産品の相対的な「過剰化」と価格圧力が強まることによって、高値が発生しにくい構造が形成されてきているものといえよう。

海外文献の紹介

WTOにおける農業政策の改革

——今後の展望——

吉井 邦 恒

本稿では、アメリカ農務省経済調査局から刊行された報告書“ Agricultural Policy Reform in the WTO—The Road Ahead ”（2001年5月）を取り上げる。同報告書は、6編の「論文」とこれらをまとめた「概要」、データ等を掲載した「付録」から構成されている。報告書では、関税（関税割当制度を含む。以下同じ。）、国内支持、輸出補助金等の農業政策が世界の農業や貿易をどの程度歪曲させているかその効果の分析が行われるとともに、それらの農業政策を廃止または削減することによって得られる世界的な利益やアメリカにとっての農産物貿易上の利益の分析等が行われている。

以下、報告書のうち、今後のわが国の農業政策や農業交渉のあり方を考えていく上で関係するところが大きいと思われる関税や国内支持の廃止・削減の効果を分析した部分（概要、第1章及び第4章）に焦点を絞って紹介する。

1. 貿易歪曲的な農業政策の廃止の効果

（1）農産物価格への効果

関税、国内支持、輸出補助金等の貿易を歪曲する農業政策をすべて廃止し、世界的な農業の自由化を進めることによって、農産物の国際価格は、第1表に示すように、非農産物価格に対して11.6%上昇すると予測される。

このうち、関税の廃止によって6.0%、国内補助金の廃止によって3.6%、輸出補助金の廃止によって1.5%、それぞれ農産物価格が上昇すると予測されている。このように関税の農産物価格に対する歪曲効果が全体の52%（ $6.0\% \div 11.6\%$ ）を占め、国内支持（31%）や輸出補助金（13%）の歪曲効果と比べて大きいのは、ウルグアイ・ラウンド後の農産物の関税が依然として高水準にあり、世界の農産物の平均関税率は62%、先進国の平均でも45%となっているためである。

各国の農業政策が国際価格に与える歪曲効果を国別に分解すると、第1表に示すとおり、EUによるものが38%と最も大きく、アメリカによるものが16%、日本・韓国によるものが12%となっている。また、アメリカやEUについては関税に比べて国内支持の方が

第1表 各国の貿易歪曲的な農業政策の廃止が国際価格に与える効果

	世界	アメリカ	EU	日本・韓国	低開発国
関税の廃止	6.0	0.7	1.5	1.4	2.3
国内支持の廃止	3.6	0.9	2.0	0.2	-
輸出補助金の廃止	1.5	0.1	0.9	-	0.0
すべての政策の廃止 (構成比)	11.6 (100)	1.8 (16)	4.4 (38)	1.5 (12)	2.3 (20)

(単位：%)

注(1) 各農業政策の廃止によって農産物の国際価格が非農産物価格に対してどの程度上昇するかを示す。第2表において同じ。

(2) 各農業政策の廃止の効果を合計したものがすべての政策の廃止の効果と一致しないのは、3つの政策を同時に廃止した場合の相互効果をカウントしていないためである。

第2表 貿易歪曲的な農業政策の廃止が農産物の国際価格に与える効果

農産物	すべての政策 の廃止	関税の廃止	OECD 諸国の 国内支持の廃止	輸出補助金の 廃止
小麦	18.1	3.4	12.0	2.0
米	10.1	5.9	2.4	1.5
その他の穀物	15.2	1.4	12.2	0.6
野菜・果実	8.2	4.9	-0.1	3.0
油・油糧種子	11.2	3.1	7.8	0.1
砂糖	16.4	10.9	1.6	3.3
その他の農作物	5.6	4.2	1.2	0.1
家畜・畜産物	22.3	12.2	5.5	3.1
加工食品	7.6	4.8	1.8	1.0

(単位：%)

相対的に歪曲効果が大きいのが、日本・韓国では関税の歪曲効果が圧倒的に大きい。

農産物ごとにみた貿易歪曲的な農業政策の廃止の効果を見ると、第2表に示すように、すべての政策廃止後における価格上昇率が高いのは畜産物、小麦、砂糖等であり、これらの農産物に対する現行の農業政策の歪曲効果が大きくなっている。畜産物や砂糖では関税による歪曲効果が大きいものに対して、小麦では国内支持による歪曲効果が大きい。

(2) 経済厚生への効果

貿易歪曲的な農業政策の廃止が経済厚生(=購買力)に与える効果は、生産や消費の歪みが是正され適切な資源配分が実現することによる短期的な静学的な効果と長期間(改革後15年間程度)にわたる貯蓄や投資の蓄積や生産力の増大に伴う動学的な効果に分けて計測を行う必要がある。

計測結果によれば、静学的な効果と動学的な効果を合わせて、長期的には毎年560億ドル(世界のGDPの0.2%に相当)にのぼる経済厚生の増加、すなわち購買力の増加がもたらされる。これらの経済厚生の増加分のうち、生産および消費における歪曲性の除去による静学的な効果は310億ドルであり、残りの動学的な効果250億ドルのうち、世界的な貯蓄および投資の蓄積に伴う効果が50億ドル、主として新興国および開発途上国において実

現される生産力の増大に伴う効果が200億ドルである。

2. 国内支持削減の効果

(1) 約束水準削減シナリオ

ウルグアイ・ラウンドで締結された農業協定では、国内支持について、1995年から2000年までの実施期間内に基準期間（1986年～88年）のAMS（助成合計量）水準から20%削減することとされている。

第3表に示すように、各国の2000年における削減約束の水準に対する98年のAMSの割合をみると、各国とも98年の段階で既に約束水準を下回る水準にまでAMSは削減されている。ただし、日本及びEUでは、約束水準に対する98年のAMSの割合はそれぞれ77%、75%であり、ニュージーランド、カナダ、オーストラリア、アメリカ等に比べて高くなっている。

今後のWTO交渉における農業政策の改革への取り組みにおいて、仮に、現行のAMSの約束水準をさらに20%削減（基準期間のAMSに対して40%削減）するという「約束水準削減シナリオ」が採用された場合には、第3表のように、日本については98年におけるAMSを10%、EUについては7%削減する必要がある。一方、アメリカ、カナダ、オーストラリア等については、98年におけるAMSをさらに削減する必要はない。

第4表には、約束水準削減シナリオが採用されることとなった場合のアメリカの農産物貿易への影響が示されている。これによると、アメリカの農産物輸出は9億ドル増加し、そのうちEU向けは穀物、油糧種子、牛肉等4.4億ドル、日本向けは牛肉、果実・野菜等1.6億ドル増加すると予測される。

第3表 約束水準削減シナリオの影響

（単位：％）

	2000年約束水準に対する 98年のAMSの割合	約束水準削減シナリオ を満たすために必要な AMS削減率
オーストラリア	23	0
カナダ	9	0
EU	75	－7
日本	77	－10
韓国	80	－14
メキシコ	7	0
ノルウェー	88	－21
ニュージーランド	0	0
ポーランド	8	0
スイス	71	－3
アメリカ	45	0

注. AMS削減率は、98年のAMSをどれだけ削減する必要があるかを示す。

第4表 約束水準削減シナリオのアメリカ農産物貿易への影響

(単位: 百万ドル)

	輸 出								輸 入
	カナダ	メキシコ	E U	EFTA	日 本	韓 国	その他	合 計	合 計
米	0.0	- 0.1	6.1	0.1	17.0	0.0	0.7	23.9	- 0.2
小麦	0.1	1.6	55.8	3.1	15.0	1.6	63.2	140.5	- 1.1
粗粒穀物	1.0	- 1.4	87.4	3.2	- 6.7	- 1.1	53.6	136.0	- 13.9
油糧種子	1.3	8.8	190.1	0.7	9.4	4.1	8.1	222.4	- 0.2
砂糖	0.0	0.0	1.0	0.0	0.2	0.0	0.1	1.3	- 0.4
綿花・繊維	0.1	- 0.1	0.1	0.0	0.6	0.4	0.7	1.8	0.0
果実・野菜	0.0	- 0.8	18.4	2.1	40.2	8.9	- 3.8	65.1	7.8
その他作物	- 0.8	- 0.5	- 12.6	0.4	3.6	3.4	- 5.6	- 12.1	11.3
牛肉	2.0	- 0.3	52.8	1.0	50.6	9.8	10.2	126.0	- 13.4
その他家畜	5.2	0.9	17.0	1.4	37.8	14.3	68.4	145.0	- 0.5
酪農製品	1.2	4.1	7.0	1.0	20.7	5.7	10.8	50.5	- 0.6
加工食品	3.1	1.5	16.6	0.0	- 27.8	- 2.7	12.6	3.3	- 7.6
合 計	13.3	13.8	439.6	13.0	160.5	44.3	219.0	903.5	- 18.7

(2) 支持平準化シナリオ

新たな国内支持の削減ルールとして、農産物ごとのAMSをそれぞれの生産額の30%未満に制限するという「支持平準化シナリオ」⁽¹⁾が採用された場合の各国ごと、農産物ごとのAMSの削減率が第5表に示されている。

これによると、全農産物のAMSを合計したものが農業生産額の30%未満に制限される場合に、98年におけるAMS水準を削減する必要があるのは、日本とスイスだけである。日本についての必要なAMSの削減率は19%であり、(1)で示された約束水準削減ルール

第5表 支持平準化シナリオの影響

(単位: %)

	合 計	小 麦	米	粗粒穀物	油糧種子	砂 糖	酪農製品	牛肉・羊肉	その他の肉	果実・野菜
オーストラリア	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
カナダ	0	0	0	0	0	0	- 48	0	0	0
EU	0	0	0	0	0	- 28	- 44	- 15	0	- 16
日本	- 19	- 65	- 64	- 56	- 17	- 51	- 62	- 6	- 11	0
韓国	0	0	- 57	- 57	- 61	0	0	- 27	0	0
メキシコ	0	0	0	0	0	0	- 9	0	0	0
ノルウェー	0	- 37	0	- 31	0	0	- 10	0	- 20	0
ニュージーランド	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ポーランド	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
スイス	- 41	- 35	0	- 36	- 52	- 47	- 43	- 36	- 40	0
アメリカ	0	0	0	0	0	- 19	- 49	0	0	0

注. 98年のAMSをどれだけ削減する必要があるかを示す。

注(1) WTO農業交渉における各国提案のうち、2000年6月にアメリカから、「固定された基準期間の農業生産額の一定割合(各国共通)をAMSの最終約束水準とする」ことが提案されている(農林水産省、『WTO農業交渉の現状と論点』, 2000年10月)。

第6表 支持平準化シナリオのアメリカ農産物貿易への影響

(単位：百万ドル)

	輸 出								輸 入
	カナダ	メキシコ	E U	EFTA	日 本	韓 国	その他	合 計	合 計
米	－0.3	－0.4	－1.7	0.6	265.4	0.3	－0.9	263.0	1.6
小麦	0.1	－0.7	－5.7	9.2	87.9	1.4	41.7	134.0	3.7
粗粒穀物	1.6	－0.4	－11.0	8.9	－18.5	－0.4	83.0	63.4	－25.4
油糧種子	－0.1	－1.6	－19.1	4.2	29.7	21.3	7.3	41.6	0.0
砂糖	0.7	0.3	0.4	0.0	1.2	0.0	2.1	4.9	111.3
繊維	0.4	0.2	1.1	0.1	2.5	1.6	10.0	15.9	－0.1
果実・野菜	0.9	－0.3	75.0	5.0	－14.3	0.1	8.8	75.4	－2.1
その他作物	－0.2	－0.3	－15.4	－0.5	－2.4	－0.4	－1.5	－20.8	3.7
牛肉	10.4	3.2	216.2	5.5	－4.4	23.7	31.5	286.2	－39.0
その他家畜	0.6	0.9	－2.0	1.1	9.5	4.9	8.4	23.5	－1.6
酪農製品	58.6	－21.4	40.0	2.2	164.6	－2.6	－44.4	197.0	173.8
加工食品	－1.3	0.7	－19.0	－0.6	－19.7	－3.9	4.4	－39.5	18.1
合 計	71.4	－19.6	259.0	35.9	501.4	45.9	150.5	1044.5	244.0

が適用される場合に比べて削減率が大きくなっている。

また、それぞれの農産物ごとにAMSが生産額の30%未満に制限される場合には、日本では米麦や酪農製品等各分野において98年水準に対して6割減という大幅なAMSの削減が必要となり、削減の必要がないのは野菜・果樹だけである。一方、アメリカ、カナダ及びEUについてみると、各国に共通して大幅な削減が必要なのは酪農製品についてであり、各国とも酪農部門にはかなり手厚い国内支持が行われていることが読みとれる。

第6表には、支持平準化シナリオが採用されることとなった場合のアメリカの農産物貿易への影響が示されている。これによると、アメリカの農産物輸出は、日本向けの米及び酪農製品やEU向けの牛肉を中心に10億ドル増加し、そのうち5億ドルは日本向けの輸出の増加によると予測されている。

フックレビュー

環境に優しい、真の循環型社会の条件とは？

——「循環型社会」を考える2冊——

恒 川 磯 雄

1. はじめに

環境の世紀の具体像として「循環型社会」構築が言われる。政府も昨2000年を循環型社会元年と位置づけ循環型社会形成推進基本法を制定し、また先だっては初の循環型社会白書も公表された。

天然資源の枯渇を心配しながらの再利用可能なモノの大量廃棄と処分場の不足の深刻化、資源の浪費と環境の悪化の中で、政府自らが循環型社会の形成を呼びかけること自体、事態の深刻さを表している。また、環境問題に強い関心を抱く立場なら、やっとここまでたどり着いたという感じか。確かに社会全体が「循環型」へ大転換することは差し迫った課題である。しかし、その実践がいかに困難か、我々は生産・仕事・生活など様々な立場で毎日実感しているのも事実である。

ここではこの問題を、循環・リサイクルの大前提である自然的・技術的基礎を踏まえて根本から考えさせてくれる近刊書を2冊紹介する。

2. 「循環型社会」を問う；エントロピー学会編

(藤原書店, 2001. 4, 276p)

標記学会は、物理法則であるエントロピー増大則を基本に据えて環境問題を考えようとする、広範な分野の研究者や様々な立場の市民などによって結成されたユニークな集まりであり、本書はその15周年を記念し刊行されたものである。

内容は次の通り。I部・生命系と環境では、循環社会の存立には生態系の能力の保全が不可欠で、自然の多様性が鍵となること(柴谷篤弘)、生態系の物質循環の一例としての遡河性魚類や海鳥の役割(室田武)、廃熱としてのエントロピー廃棄と光合成からみた水循環の重要性(勝木渥)。II部・技術と環境では、環境論におけるエントロピー論の位置(白鳥紀一)、リサイクルの技術的限界と農業技術の特性(井野博満)、原子力発電の経済性(藤田祐幸)、環境ホルモン問題と研究者のあり方(松崎早苗)。III部・経済と環境では、玉野井芳郎の唱えた広義の経済学の再検討(関根友彦)、建築廃材問題と財政破綻が関連しつつ今後の最重要課題と見通されること(河宮信郎)、地域通貨の

有望性(丸山真人)、IV部・社会と環境では、経済学が捨象した関係性を改めて経済活動の基本とすべきこと(中村尚司)、コモンズ論の検討(多辺田政弘)。

本書の内容は多分野にわたるが、いずれもエントロピー論を踏まえ説得力が強い。通読すると、循環型社会の存立についての自然的基礎と社会経済的条件の重要性を再認識させられる。また、大半の章に付された質疑も理解を助けてくれる。理論と実践の両面で特色ある活動が続けてきた同学会の到達点を示すものとなっている。

3. リサイクル幻想；武田邦彦著

(文春新書, 2000.12, 190p)

著者は材料資源工学・分離工学が専門の研究者である。タイトルは刺激的だが、技術論的立場での論述は明解で、核心を突く内容となっている。

主張の要点は次の通り。まず、廃棄物のリサイクルには有用物質の分離・収集・移動に関して複雑なシステムの構築と膨大なエネルギーが必要となる。その上再利用によって資源・製品としての品質が劣化するため制約が大きい。よほど条件が整わない限りリサイクルはむしろ環境に悪影響を与えると警告する。そして廃棄物の不分別一括焼却、廃熱利用、処理場の分散配置、人工鉱山建設(残灰処分)、長寿材料の利用と長寿設計等を提案する。さらに循環型社会の構築には、効率・ノルマ追求社会からの脱却の必要を説く。

著者は上述のエントロピー学会とは立場を異にし、また同概念への直接の言及も少ないが、両者には重なる点が大変多い。特に、エネルギー収支や環境への影響を必ず外部も含めた系全体としてトータルかつ自然科学的に捉えること、ライフスタイル自体の転換の必要性への言及等である。

4. 考えるべきこと

農業分野での関連でいえば、①生態系の循環機能の保全、②有機性資源の再利用、③非循環性諸資材の廃棄・再利用システム構築、等が循環型社会構築の上で今後ますます重要な課題となろう。その際、リサイクルはあくまでも、環境への負担がより軽い真の循環型社会構築へ向けた一手段であって、それ自体が目的ではないことを忘れてはならない。環境問題はすぐれて自然の物質代謝の問題でもあり、上記の2冊はその側面を取り扱った啓蒙書といえる。専門分野を問わず一読をお薦めしたい。

フックレビュー

Philip McMichael “The Power of Food”,
Agriculture and Human Values,
 Vol.17, 2000.

千 葉 典

*Development and Social Change*の著者であり、北米における農村社会学の分野でグローバル化の議論の第一人者と目されるフィリップ・マクマイケルによる本論文は、現下の食料問題が置かれた全体状況に簡明な整理を与えると同時に、さまざまな形で表出している食料・農業のグローバル化への対抗運動が克服しなければならない課題を提示し、すぐれて論理的かつ実践的な議論を展開している。彼の議論の要旨は、以下の通りである。

新たな世紀を迎え、従来型の「発展」は危機に陥っており、食料・農業の分野では①工業化モデルの適用による地域のエコロジーや文化と食料との断絶、②発展の実現性・信頼性に対するコンセンサスの崩壊、という形で上記の危機が表出している。これに対して、国家規模の内生的発展の限界を確定し、国民国家の内部で保証されてきた市民権や社会的利益などの価値を排除した地球規模の外生的過程として発展を再構成しようとしているのが、多国籍企業を中心的主体とするグローバル企業レジームである。その意味でグローバル化という現象は発展プロジェクトの高次元における再版だが、ITやバイオテク部門を主導として地球規模で管理され、公的福祉機能よりも市場原理が圧倒的に重視される点に、新たな特徴を見出すことができる。こうした体制下では食品産業の集中と寡占化が進行し、家族農業支持計画等の政策はその桎梏となり、南側諸国の農業は高付加価値農産物の輸出基地として再構成される。一方、消費者に高級食材を供給し世界的規模で食料入手を可能にすることで、企業レジームの正統性が確保される。資本の集中はバイオテク分野でも急速に進行し、企業による食料支配の可能性が広がっている。

WTOは、食料の自給や安全性の追求を資本蓄積と市場原理に対する制約と捉え、貿易自由化の推進や国際基準の設定などの手法により、企業レ

ジームの制度化を推進している。国際舞台で展開されるおもな主張は①バイオテクによる食料供給の潜在力、②持続的農業の展開、③効率的農業の追求、④食料ビジネスからの政府の排除、⑤競争機会の均等であるが、おのおのが同時に持つ負の側面も十分考慮されているとは言い難い。

グローバル企業レジームの主導により、環境上の制約と社会的不平等とを放置して一層の発展を目指す動きは、文化的多様性、市民の権利、生物多様性等を否定し、社会的・生態的破壊をもたらす危機と背中合わせの関係にある。こうした新たな危機への対抗運動として生じてきたのが、消費者運動、農業労働者運動、農民運動、共同体支援農業（CSA）、有機農業運動等の活動である。21世紀のグローバル化は高度に選別かつ排他的で、経済活動は北米・北側に属する欧州諸国・東アジアに集中し、世界人口の相当部分が以前の搾取対象から経済活動に無関係な存在へと転落する。地球規模の市場での特化を前提とし、地理的に拘束されない多国籍企業の活動、及び比較優位の継続的再構成により、多くの地域や共同体や生産者はマージナルな存在に置かれる。しかしこのことは同時に、グローバル化の枠外に置かれた主体間に新たな共同の文化を構築する可能性を示唆するものである。グローバル化に対抗する様々な上記の運動は、新たな発展モデルの危機の発現であり、食料の徹底した商品化や農村文化のマージナル化を逆転させようとしている点に統一性を見出すことができる。だが、これらの対抗運動は、政策形成機関への関与や、国家から企業組織への主導権の移行という問題を避けて通ることはできない。

世界人口の大部分にとって、食料は単なる消費財ではなく、生き方そのものであり、物質的にも象徴的にも大きなパワーを持つ。企業の論理は文化縮小的・非持続的であり、食料はそれを測る最適なリトマス試験紙なのである。

「食料のパワー」という刺激的な表題がつけられたこの論説は、マクマイケルが「農業・食料および人間の価値学会」1999年大会で行った基調演説に基づいている。1987年に設立された同学会は、農業・食料に関する分野横断的な研究者の連携を目指しており、掲載誌の*Agriculture and Human Values*は同学会の機関誌（年4回刊行）である。

コラム

タンザニア農村調査余話

香 月 敏 孝

夏になるとタンザニアを思い出す。

初めて訪れたのが、1987年。開発援助下の稲作農民の実態を調査する目的である。

乾季だった。枯れ草のにおいが漂う中を、猛烈な砂ほこりを巻き上げて現地に向かう車から見たのは、からからの大地、立ち枯れたトウモロコシ、痩せ細った牛の群である。自然の厳しさは印象的である。しかし、もっと強烈な印象を受けたのは、やはりこの国の人たちである。

仕事は、カヤンダ翁探しから始まった。これに3日かかった。予め会いたいと伝言していたが、回教徒寺院に出かけ不在。次の日も町に買い出しに行っていない。調査に最も協力的な農民リーダーに会えないのである。ようやく捕まえた彼の尻をたたくように車に乗せ、〇日、〇時に圃場に来て欲しいと農家を巡り歩いて調査のセッティングを行う。

しかし、調査の初日、満を持して圃場で待つも、農民は誰1人現れないのである。「どうなってる？」との問いに、調査員である現地スタッフが涼しげに応える「スワヒリ・タイム」。わが国でも会合には遅れてくるのが礼儀みたいな「博多時間」なんてあるが、こちらの方が上手である。1時間半ほどでぽつんと1人がやって来た。

「今日の予定ではないかも知れないが」と申し訳なさそうな表情を浮かべている。とんでもない。とても有り難いのだ。こうして、この国の人たちのペースに合わせた調査がゆっくりと始まった。

「アフリカの水を飲んだ者は、またアフリカに帰ってくる」のだから。2度目の訪タンは1991年。同じ農家の追跡調査である。

最初の調査で懲りた分、2回目の調査はいくらか楽だった。不思議なことに、前回調査の結果と比べると、農地、家族数が急に増えている農家がある。事情を尋ねると、「前は息子が答えたんだろう。息子は自分の農地しか頭にない。まだ相続させていないが、息子の分を合わせた面積は……」。「前回調査の時には第2婦人とその子供たちについては、聞かれもしないし答えなかったんだ。それも合わせ

れば……」といった説明が返ってくる。日本の場合とは家族の形態が異なるし、世帯と経営単位とが一致しないこともしばしば起きる。前回結果を修正しながらの調査となった。

「2度あることは3度ある。」まさかそんなことはないだろうと思っていた。これも現実となり、やや間を置いた1999年が3回目の調査である。

たびたび足を運んでいるうちに、すっかり顔なじみになった農民も少なくない。87年の調査の時も、この農家のこの庭先のテーブルに腰掛けて話を聞いた。そう思いながら、度の合わなくなったメガネを代える。すると農民も調査員スタッフも老眼鏡を取り出したではないか。お互いに年を取った。歳月の流れを感じずにはいられない。

今回の調査は僅か10日ほど。3カ月、2カ月かけた前2回と比べ、あわただしく終わろうとしていた。そんな折り、87年調査で運転手をしてくれたリンジェが宿に訪ねてきた。

この国では珍しく中学校を出ていて英語もしゃべるくせに、運転が好きだからドライバーになったという彼だった。87年の滞在中、彼も時間をもてあましていたのだろう。あちこちと町の中を引き回してくれた。スラム街の一角にある彼の下宿にも行った。暗い土間にベッドだけの息が詰まりそうな部屋である。「今日、ようやく電気が通った」と嬉しげに、胸から取り出した電球は親指ほどの大きさでしかない。

普段は快活な彼が、ある日、ふと漏らした言葉が忘れられない。「この国の公務員の給料じゃ、2倍あっても10倍あっても良い生活なんか出来やしない。」涙を浮かべていた。

その彼が、又しても家に案内したいという。結婚した子供も見たいと。新居は、少しずつ材料を買ってきては自分で造ったという。豪邸とまではいかないものの、ゆったりとした明るい間取りで、私の想像を遙かに超えた羨ましいほどに立派な一軒家であった。圧倒される驚きである。

この国には分からないことが多すぎるのである。このほど、前2回の調査結果を踏まえてまとめた1999年調査報告書を国際農林水産業研究センターから刊行してもらった（「国際農業研究情報」No. 21）。どこまで現実を捉え切れたのか、正直のところ、自信はない。

コラム

研究者ゴルファーはなぜ少ないか

藤 岡 典 夫

長年行政官を勤めて総研に移ってきたとき、両者の風土、慣習、その他多くの相違に気付いたが、ゴルフ人口が少ないこともそのうちの一つである。今の約50名の研究者中、筆者を含め5名しかいない。しかもそのうち4名は行政官出身である。本省では、40名くらいの課で、少ないところでも10名位はいたように思う。

なぜ少ないのだろう。原因の一つとして、農業経済学を志す者にとってゴルフはふさわしくないとの考え方が残っているんじゃないかという説を人から聞いたことがあるが、今日のゴルフ大衆化時代にそういう考え方をする人は少なからう。

運動よりも勉強の方が好きな人が多いのかもしれない。休日も出勤して研究に没頭している人は少なくない。しかし、テニスや卓球は盛んなようだ。

では、ゴルフ特有の性質が研究者の性格と相容れないのかというと、そうでもなさそうである。反射神経が重要で、相手の裏をかいたりしてひたすら相手を倒す戦いであるテニスなどと違い、ゴルフは冷静な判断力が重要で、専ら自分との闘いであるという性質を有し、どちらかといえば行政官の仕事よりも研究活動に似通っている。また、壁にぶつかったとき、うまくいかないときに、発想・視点を全く変えてやってみると成功することがあるというのもよく似ている。研究の世界では、局面を打開するこの種の偶然のひらめき・発見をする能力のことを「セレンディピティー (Serendipity)」と言うらしいが、ゴルフの世界の「開眼」という言葉がこれに相当するといえるか？ ともあれ、筆者の考えでは、ゴルフは研究と共通するところが多く、むしろ研究者に合ったスポーツなのである。

とすると、原因は、研究者にとってゴルフをする動機に乏しいということであろう。ゴルフの動機には、もちろんそれ自体おもしろいということのほか、健康維持やストレス解消に良いからという理由と、周囲の人、特に職場の仲間とのつきあ

いに由来するものがある。行政官でゴルフをする人のうち、本当にゴルフというスポーツが好きな人もいるが、付き合いを目的にしている側面が強い人が相当割合いると思われる。付き合いと言っても、嫌々だとか、仕方なくやっているのではない。職場仲間と一緒にいること、一緒に騒ぐこと、同じ行動をすることに安心感を持つのであり、その手段として、ゴルフを選んでいるのである。翻って、我が研究所の研究員についてみると、この種のいわば「群れていたい」動機とは無縁な人が多いように見受けられ、必然的にゴルフの動機も乏しいということであろう。

我が国の社会では、一般的に周りとは調和して仲良くつきあっていくことが重要であり、日本人はとくに群れたがると言われる。ところが、最近になって「群れない人」が逆に評価されてきているらしい。イチロー、新庄、野茂、田中康夫、小泉首相等々。そういう意味では、ゴルフ人口が少ないことは、あながち悪いことではないかもしれない(?)。もとより、このゴルフ人口の差だけをもって何か結論めいたことが言えるわけではないが、いずれにせよ、研究者と行政官との違いの一面が表れていると言えるのではなからうか。

ただ、ゴルフも元はと言えば、職場仲間とワイワイ騒ぎながらプレーするものではないのである。そういうゴルフをするのは日本人だけだ。欧米では、一人で、あるいは夫婦で来て、文字通りのカントリークラブでゴルフそのものを楽しんで帰るのが主流らしい。こういう本来のゴルフをする研究者はもっと多くいてもいいと思う。

さて、ゴルフ人口が少ないのは我が研究所に特有の現象なのかどうか、という点の検証は未だ残されている。他省庁の政策研究所や自然科学系の研究機関ではどうなのだろう。自然科学系の研究はグループですることが多いから、その分、付き合いの要素が入り、ゴルフ人口も我が研究所よりは少し多いだろうと推測するが、実態は？

学会報告

2001年度日本経済学会春季大会 に参加して

藤 栄 剛

2001年度日本経済学会春季大会が5月19日に広島市（広島修道大学）において開催された。学会での研究報告は個別報告が中心だが、これとは別に特別報告の時間が設けられており、個別報告と特別報告あわせて115の報告が行われた。個別報告は「成長の実証分析」、「環境経済学Ⅰ」、「ジョブセミナー」など様々なセッションからなっており、各人の関心に応じて参加しやすいように研究分野ごとに大別されている。また、特別報告として「戦略的貿易政策理論の再検討」など4つのテーマについて報告が行われた。

個別報告では報告者による研究報告に加えて討論者による報告に対するコメントの時間が設けられている。報告者は同じ専門分野に属する卓越した研究者から非常に的確なコメントを与えられることにより、今後研究を行う上でより適切な指針を与えられることになる。こうしたコメントは聴衆にとって報告内容を理解する上で大変大きな助けになるとともに、討論のポイントが明示されることになり、会場からの質疑応答をスムーズなものとしていることは言うまでもない。特に若手研究者にとって、討論者からのコメントは報告を行うインセンティブとして強く働くのではないかと感じた。

また、「ジョブセミナー」として大学院生のために用意された報告セッションが存在するのみならず、どの報告セッションにおいても、大学院生の報告が多数あり、特に留学中のPh.D. Candidateの報告はその水準が高いと感じた。筆者と同年代の大学院生による報告は大変刺激になるとともに、研究に対する自身のファンダメンタルの不足を強く感じずにはいられなかった。

一方、「特別報告」では岩本康志京都大学助教授による「社会資本の経済分析」を聴講した。社会資本の生産性に関する研究史、現時点での実証研究の結論が極めて手際よく整理されており、また今後の研究の方向としていくつかの課題が摘出さ

れた。本報告で指摘された内容は農業分野における公共投資に関する研究に対しても有益な示唆を与えているのではないかと思われた。

このように理論、実証両面にわたって、多くの興味ある報告が行われる当学会ではあるが、こと日本農業に直接関係する報告は非常に少なく、1報告のみにとどまっていた。学会開催に関する問題点を指摘する声もあるようだが（永谷敬三「がんばれ日本経済学会」『エコノミックス4』東洋経済新報社、2001. 4, pp. 188～189）、少なくとも筆者にとっては大変刺激ある一日となった。

学 会 報 告

2001 年度日本フードシステム学会大会

渡 部 靖 夫

本年6月16, 17日の2日間にわたり, 2001年度日本フードシステム学会大会が, 女子栄養大学駒込校舎を会場として開催された。

第1日目は, 全員参加により「消費者の食行動とフードシステムの新展開」をテーマとするシンポジウムが催され, 午前中は次の4つの基調報告があった。

- 1) 消費者の食情報と食行動
(武藤志真子: 女子栄養大学)
- 2) 消費者ニーズの変化と外食産業のサービス対応
(小田勝己: 外食産業総合調査研究センター)
- 3) 消費者の安全性志向とフードビジネスの責任
(高力美由紀: セゾン総合研究所)
- 4) 消費者主権と消費者責任
(鈴木美雪: 日本女子大学)

同日午後は, これらの報告に対するコメントが蜂巣賢一(自主流通米価格形成センター), 時子山ひろみ(日本女子大学), 吉田節夫(キッコーマン顧問), 田村馨(福岡大学)の各氏から述べられ, その後フロアーからの意見・質問も受けて, 討論が行われた。

今年度のシンポジウムは, 思い切って消費者サイドに的を絞ったテーマとした点に特徴があったといえよう。筆者が独断的に総括すると, 4つの報告は, 「食情報」を縦軸として, それぞれが「インターネット」, 「外食ニーズ」, 「安全性志向」, 「消費者責任」といった横軸を組み合わせながら, 我々参加者に, フードシステムにおける消費者の位置付けを考えさせる機会を提供したと思われる。とりわけ第4報告者の鈴木氏が「フードシステムは, 本来, 消費者の意思・消費者の選択によって動かされる消費者主権のシステムであるべき」とする一方で, 「消費者は自由主義経済で期待される主権者としてフードシステムを適切に機能させる責任を負っている」とし, 今後の我が国フードシステムの展開における消費者のプレゼンスの重要性を強調されていたのが印象的であった。

第2日目は, 午前中に以下の2つのセッションが同時進行で催された。

- 1) 流通技術の新展開とフードシステム
——中食を中心として——
- 2) 地域内発型アグリビジネスの新展開と地域活性化の戦略

筆者の参加した第2セッションでは, 以下の報告があった。

- ① 地域内発型アグリビジネスの論理と戦略
(斎藤修: 千葉大学)
- ② 農業経営の主体と多角化戦略
(津谷好人: 宇都宮大学)
- ③ 都市・農村交流と事業多角化の戦略
(竹本田持: 明治大学)
- ④ 農業と食品産業の提携条件(1)(2)
(仲野隆三: 千葉県富里町農協)
(木内博一: 農事組合法人 和郷園)

セッションでは, 斎藤報告の中にある「価値を形成しにくい資源循環システムを地域内発型アグリビジネスの価値循環に組み込むことによって, 地域資源の活用はさらに進展するであろう」との指摘が興味深かった。その事例として第4報告で, 農事組合法人と和郷園の木内氏から, 畜産農家と提携し, 家畜糞尿とパッキング残渣を混合して堆肥に利用しているケースが紹介された。「地域内資源循環」が製品の市場価値実現につながる条件として, 企業提携や品質向上の取り組みの重要性が強調された。

同日午後は3会場に分かれて, 22本の個別報告が行われた。筆者が聴いた報告の中では, EU委員会及び加盟各国が, WTO体制下で著しい構造変化を起こしつつある農業・食品産業の国際競争力強化のために, 産学協同によるアグリフードチェーンの開発・研究を支援している状況に関する松木氏(日本獣医畜産大学)の報告が印象に残った。なお当研究所からは, 筆者が「豪州の遺伝子組換え農産物に関わる諸規制見直しの動向」についての報告を行った。

駐村研究員たより

20世紀を終わるにあたって

岩 田 次 夫

ついに20世紀が終わった。自分の生きた時代を振り返ってみると、私の生まれ育った幼年時代は世界恐慌で不景気のどん底であった。その活路を日本は中国大陸への進出、侵略にと留まるところのない国策となり、米英との激突が回避できなくなり、太平洋戦争へと自ら突入することとなった。明治以降、非科学的な神がかり的虚構の上にたつ政治が行われてきた救いようのない究極だったと思う。

15年戦争ともいわれる戦争で日本人310万人がその犠牲者となった。近隣諸国の罪なき人々の犠牲は2,000万人とも言われる戦争になった。そうした時代に生まれ育った私も、その渦中に巻き込まれる人生となった。

不思議な因縁で高校生年代の15～18才、太平洋戦争下の日本海軍最大の軍港基地『呉』にあった広海軍工廠に採用され、工具養成所に学び働いた。現場配属が決まる時、溶接は目が悪いのだと教官に願い出て、パイプ類専門の部署に変えてもらった。そこは、戦時下軍機密の厳しい海軍工廠の全容のわかる唯一の部署だった。他の工廠への応援出張もあり、軍港内各所に出入りができ、たいへん勉強になった。

昭和20年、呉は63回述べ4,500機の米軍機を迎え撃つ激戦場と化し、在港した17隻の主力艦、15万人が働いた三つの海軍工廠、航空隊、市街地もことごとく壊滅。8月の広島への原爆の瞬間は20km離れた軍港のタグボート船上で受け、閃光と熱気、ピンクのキノコ雲は今も忘れられない。

出張先で米軍の上陸に備えた特攻艇「震洋」の製造に働いていたので広島への救援には行かなかった。続いて8月9日長崎への投下があった。自分の命ももう終わりだと覚悟していたら終戦となった。本廠に帰ったら、同僚たちが、「岩田、おまえは広島への救援に行かずにすんでよかったよ。むごたらしいのなんのと言ったって。」と絶句していた。彼らも私も救援に広島へ行った人達が二次放射能を浴びていることを、誰もまだ気付いていな

かった。この中からも多くの犠牲者が出たはずである。私は、部署をかえてもらったことで幾度も命拾いをした。そして、日本海軍の残存主力艦の最後をまともに見たのである。

呉で科学工業技術の先端を学び働き、死生の体験をして帰ったのだが、その当時の農村は、見るも哀れだった。水田も畑地帯も農道がなく、農作業は畜力と人力の重労働の毎日で、呉で3年働いた私には我慢のならない毎日だった。考えた末、農業農村を理想郷に変えようと思った。私は、提言し、辛抱強く意見を聞き、機が熟すのを待って、問題の解決に取り組んでいった。

タマネギの採種については、畜力では適期植え付けに遅れが生じ採種成績が悪くなる。無理をすると体を壊し一家自滅だと悩んだ末、先祖から受け継いだ水田のうち12aを売却、それを資金にあて耕耘機を購入した(昭和28年)。まだ、村内に耕耘機がなかった時代のこと、田を売ってまでと批判されたが、重労働から解放され、規模拡大、適期植え付けができ、農作業に余裕ができた。その結果、固定種の改良やF₁育種の研究に時間が取れるようになり、道が開かれていった。私の人生での英断だったと思う。ちなみに多くの人が耕耘機を購入したのは5年後で、他の人たちは、農作業から解放された時間で日銭稼ぎに土方人夫にいく人が多かった。昭和38年、F₁育種の理論技術を解明、昭和45年から量産販売できた。そこまでののに25年を要した。

株式会社七宝と七宝玉葱採種組合を活用することで、今日の七宝になった。農業改革は実現させたと思うが、農村のほうは未だしである。

日本のタマネギを支え、関係者から感謝されているが、農業農村の改革に取り組んだことで、地域の中で私を良く思わない人間も多いようだ。発想の相違でどうしようもない。そうしたこともあって、前年に亡くなった家内には随分苦勞をかけた。一つの品種が生まれるのに約20年を必要とする。そんな仕事を天職としたので、短い人生で成果をあげるのには、のんびり構えていられなかった。私は、早くから次の時代を担えるスタッフの確保と養成を重視し、2代目の若者達が志を継いでくれるようになった。若者には、お嫁さんができ、娘さんの家には専門の勉強をした若者との縁が実り、孫たちの賑やかな声が聞こえる。遠いところからも、やり甲斐のある仕事であるこそ

れぞれ専門の勉強した若者達が集まってくれている。農村に生まれた核になる人材を官公庁や大企業がぜいたくに使い捨てている。農業が滅びる元であると思う。金儲けがすべての風潮が人の心をダメにしていると思う。日本の農業を守る農村のリーダーが必要だと思うが、国政を左右している人の意見が聞きたい。

また、私は日本の農業（タマネギ分野）を守るために一筋通してきた。農協系統のみに出荷した種子が、私の願いとするところを離れ、個人の利益のことだけを考えた心ない人たちにより近隣諸国に流されている。日本の農業をつぶした時、恐るべき環境破壊がおこり、それは、日本民族の墓穴を掘っていると思う。最後になったが、一番大切なことの説明ができていない。それは、未知の分野のタマネギに取り組んだ50年の歳月は、若い日に苦悩の中で、閃き悟った人生哲学の充実とその実証が目的であった。その成果から見る時、その哲学は正しい。これからの指針として役立つだろうと思う。

昭和20年5月5日の大空襲、よくぞ助かったと思う。亡くなった同僚後輩たちに恥ずかしくない人生を歩いたと報告して、21世紀を迎えたいと思う。

（香川県豊中町・七宝玉葱採種組合長）

そばやのおばさんとエコロジー

蒲 生 芳 子

私の肩書は「そばやのおばさんとエコロジー」、只今売り出し中である。

九州は宮崎県都城市霧島の山ふもとでそばを栽培し、石うすで粉をひき、わき水でそばを打つ小さなそば屋で生計を立てている兼業農家である。昔から「そばの種を播く時は水汲みにあうな」「二百十日は土の中」かたや「二百十日はそばの縁日」と言われ、その適期に先人たちも迷いあぐねたらしくことわざも二通りある。また、そばの収穫となるとお天気まかせの賭博師の如く血まなこで走り廻ることになる。電話1本で安い外国産のそば粉が手に入る時代に、あえて地そばにこだわるそば屋“がまこう庵”は私たちの“なりわい”であり、歩んできた道、生き方なのである。

その原点は二人が農業改良普及員、生活改良普及員として赴任した秘境椎葉にあるのである。

「一粒は空の生きもの、一粒は地下の生きもの、そしてこのりの一粒が人の食うためじゃ」と三粒の豆の種を播く老人に教えられ、椎葉の人々の自然の恵みを他の生きものとわかち合う自然観に心打たれ、椎葉の自然、四季の恵みに感謝しつつ、伝統を守り、知恵を伝承してゆく、村人のくらしとこの自然こそ、都会の人々にとって安らぎを与える“自然供給産業”として成り立つのではと考えた。

今でこそ癒し、ヒーリングという言葉でもてはやされているが30年前の話である。県から大めだまである。それでも夜々村の青年達と熱く語り合った。その時ある青年がポロリとひとこと言った。「蒲生さんたちは公務員、任期が終わればいずれ通りすぎて行く風にすぎない」と。私たちは絶句した。そして公務員をやめた。自ら実践し、自然供給産業が成り立つことを証明するため、農が商いの道につながることを学ぶため、大阪に修業に旅立った。二人にとっては仕事から人生のパートナーとしての旅立ちでもあった。1971年ゼロからの出発である。半年の修業の後、喫茶店経営、いろんな運に恵まれ3年後都城に帰郷し、霧島の山ふもと田舎そば屋“がまこう庵”を開店した。

しかし、山の中にそばを食べにくる客もなく、

町で仕出し屋をしたが田舎料理に徹したため不評、そこで生活のため小銭すしチェーンやたこ焼き・回転焼、そして居酒屋までいろんな商いをした。

大きく儲けようと一発勝負の冷凍食品工場に賭けたのが生き方を問う大きな転機となった。健康ブームで人気のサツマイモを使った冷凍コロッケを流通にのせて企業として大きくなろうとしたのである。地場産品として販路も決まり、88年、2,000万円借金して工場をつくった。稼働してすぐ“サツマイモコロッケ事件”が起きた。コロッケを油で揚げるとパンクし返品が続出した。冷凍コロッケは粘着剤をどろりとつけることでパンクを防いでいるらしい。企業として稼ぐためには使用せねばならない。「自然供給産業」の実証をめざして普及員を辞めて20年、この事件は「自然を生かし、自然に生かされて」のスローガンに自然の恵みを生かして本ものの食べものをつくらうとした私たちの生き方を根底から問うものであった。

借金は高い授業料と背負い金儲けより生き方を選び工場を閉鎖した。この事件で本ものの食べものへのこだわりを取りもどし、食の根源は農であり土であると再認識した私たちは、わが家の食の自給のため荒れた田畑を耕し、もう一度原点に戻ろうと決意した。この地でとれたものをこの地で食べる“身土不二”のそば屋がまこう庵のこだわりとおいしさの追求が始まったのである。「てげてげ食べればいい」（まあまあ食べられればよい……宮崎弁）自給自足の生活を目指した。

金儲けを一番でなく二の次にしたらいろんな人に出会い人が集まり、89年、市の施設を借りて食と農のテーマ館「遊」をオープンすることになった。「遊」は食を金儲けの手段にしない遊び心でやれと、私のパートナーが名づけてくれた。化学肥料農薬を使わず、自然の恵みに感謝して土を耕す。旬と季節のハレの食事を大切に郷土料理を見直す。自然の恵みと季節の訪れを味わわせてくれる山野草を摘み草料理として利用する。自然を素材にした手作りの品を発掘し、普及させるなどをテーマに企画運営し、多くの人の交流が「遊」をささえてくれた。そんな交流の中「冬眠ピアノお目覚めコンサート出前ツアー」で全国を廻っている自然派ピアニスト河野康弘氏との出会いがあり、「遊」は「大淀川をきれいにしよう」という運動の事務局となった。野山には在来種の草々が消

え、田んぼにはメダカがいない。田んぼは区画整理され小川はU字形のコンクリート側溝になっている。市場原理優先の農業近代化は生きものの生息空間（ビオトープ）を奪い、農村の原風景が変わってしまった。川は治水利水のため有線化し、川の水を産み出す山は荒れている。自然供給産業の要が危うくなっているのである。自然生態系、その循環の中で命の根源、本当の豊かさを求め今のくらしの見なおしを私自ら考えねばと、98年の春、市の施設から山の中がまこう庵の隣に「遊」を移転した。“自然と人との共生を考える「ビオトープ遊」”の再出発である。

がまこう庵の雑排水は竹炭の中の微生物によって浄化しその水は沼や池、小川をつくりトンボやメダカのすみかとなった。古い農家はそのままワークショップの場とし、電気は風力発電、太陽光発電の自然エネルギーである。「杣人入門」としてクヌギの里山づくり、炭焼き塾など地域のお年寄りを先生に山里の暮らしを学ぶ。利便性優先の私たちの生活を見なおし、人の暮らしと自然を守ることのつながりを考え、実践しつつ情報発信の場となった。

がまこう庵は山の中にある。冬は薪ストーブで暖をとる。その灰でコンニャク、あくまきをつくる。お店の残飯でニワトリを放し飼いにし糞は落ち葉とまぜて堆肥となる。季節の野菜をつくり旬の恵みをいただき、そこにあるものを食べる。人と土、風土は切り離せない“身土不二”である。お店は日没閉店、そばは地そばにこだわりソバ殻で夢枕。かき入れどきの年越しそばはやらず、年末家々で打つそばが一番と体験教室を開く。アイカモで米をつくり、餅や甘酒をつくって食べていただき、おみやげに買ってもらう。

農業の一次、加工の二次、売る三次、合わせて六次産業である。自然エネルギーで生み出される農業は“ゼロエミッション”そのものである。30年前、椎葉の山の中、杣人の暮らしに学んだ人間は自然を生かし、自然の中でいかされていることを実感し、農業、いや百姓そば屋がまこう庵は“スモールイズビューティフル”であり続けたいと思う。本当の豊かさを求めて、そばやおばさんの目線で実践中である。

（宮崎県都城市・現職？）

津和野だより

糸 賀 盛 人

先日友人の友達の結婚式へ出席しました。結婚式なのですが、タイトルが「F村で農業を行う決意の報告会」でした。

山口県のF村では昭和46年頃完成した農地開発で、農地はあるが、後継者がいないので、その地へ、住宅8戸を建て、地区内外より、定住農業者を募っており、今4戸の入植者がある様です。

その中の一人、25才の埼玉県生まれの青年の結婚式でした。式・披露宴共、その地の交流施設で、地域の4Hクラブ員に依る運営で、手作り結婚式が行われ、すがすがしい会でした。

宴席でのスピーチでは、「おめでとう」「しっかり頑張れ」の声がありました。その中で、地元集落代表者は「地元としてとてもうれしく思います。この二人に大いに期待しています。」との話がありました。

代表者の方は、自分達の子供は農業を継いでくれないのに、よくぞ他地区から来て、農業を志してくれる、しかも嫁さんまで来てくれて、ほんとにありがとうと言う気持ちだろうと思っています。

青年本人はプロフィールの中で、中学校の頃より農業に目覚め、農業高校・大学へも行き、農業を志し全国を回りF村に出会い、ここで農家になる事を決意した様です。

青年とは何度か話をした事がありますが、農業を志す中身が何か、要は、農業をやってしっかり儲けるのか、自然と共に、自分の生きざまとして農業をやるのか、私には充分理解ができていません。

青年は1年前よりこの地へ入り、露地畑作を中心に頑張って近頃は花栽培も手がけている様ですが、「儲からん」とつぶやいていました。今は、村からの手当てもある様ですが、今後自活して行くには、大変な苦労があると考えられます。

地域の方々は自分の子供ができた様な喜びでしょうが、自分たちができなかった事をいくら知識があり、知恵があり、体力がある方がやろうたって、そうたやすいものではないと思います。土地の取得、家の取得、住んでいる者なら必要な

い事を、本人達はやらねば、農家としての自立はありません。

この若い二人が農業として自立するまで年月はかかると思いますが、村当局、関係機関上げて充分な支援を望むと共に、早く地区民の子供となれる様願っています。

私も農業を始めて30数年過ぎました。私が農業をしているのはここに生まれ、ここに家があり、農地があったからです。

金儲けだけなら、農業でなくても良く、ましてや農業で儲けるなら、全世界には作目の最適地もあるし、安い労働力もあれば、高い消費地（日本かも）あるはずです。

この若い二人も経済の追求ばかりでなく、生きざまとしての農業の気持ちが出れば、F村が第2の故郷となるのではないのでしょうか。

（島根県津和野町・農協理事）

【特別研究会報告要旨】

＜第1回 政策評価研究会^{*} 1月25日＞

米国の「政府業績・成果法」の運用について

——農務省行政を中心として——

後 藤 和 久^{**}

1. はじめに

米国の政策評価は、1993年8月3日にクリントン大統領が署名して制定された「政府業績・成果法」(Government Performance and Result Act: GPRA)に基づいて行われている。この法律により、各省ごとに、(1) 6年間にわたる行政の基本方向と目標を定めた「戦略計画」(Strategic Plan)、(2) これに即して各年度ごとの具体的な目標を定めた「年次業績計画」(Annual Performance Plan)、(3) 年次業績計画の実績を示した「年次施策業績報告」(Annual Program Performance Report)を、それぞれ議会へ提出することとされている。

GPRAに基づく最初の戦略計画(FY1997～FY2002)は、1997年に作成されてから3年を経過したため、法律の規定により、昨年9月に見直しがされ、FY2000からFY2005までの戦略計画が新たに作成された。また、最初の年次業績計画に対応する「FY1999年次施策業績報告」が、昨年の3月に議会に提出されている。

したがって、GPRAに関しては、いわば第1ラウンドを終えて第2ラウンドに入った段階ということが出来る。そこで、この調査報告は、この節目の時期を捉え、米国の政策評価であるGPRAの具体的な運用がどのように行われてきたか、また、どのように進められつつあるのかについて、出来るだけ具体的に、生の姿を調査し、報告するものである。

2. 調査対象等の概要

(1) 調査の時期と担当

現地調査は、2000年10月に農林水産政策情報センター後藤和久が行った。

(2) 調査対象

調査対象は、農務省の主任財務官室(OCFO)、農場サービス局(FSA)、危機管理局(RMA)、総括監察官室(OIG)のほか、政府内で法律運用の総括責任を負う大統領府行政管理予算局(OMB)、議会サイドで行財政の調査報告を行う総括監査院(GAO)である。

(3) 調査の視点

1) GPRAの運用に関する評価または基本的考え方

GPRAは当初の想定どおりに機能しているか、運用の改善はどう行われているか、予算の作成にどう生かされているかなどが問題となる。

* 政策評価研究会は、農林水産行政において極めて重要な位置付けを与えられている政策評価について、その研究を推進することを目的として、2001年1月に、農業総合研究所(現 農林水産政策研究所)及び農林水産政策情報センターが共同で設置した研究会である。

** 農林水産政策情報センター

2) GPRAに基づいた計画等の具体的作成方法

ミッション（使命）やゴール（目標）の定め方、ターゲット（目標水準）に用いる指標の選択の仕方などが問題となる。

3) その他の関連する諸問題

法が定めたパイロット期間の意義、プログラム評価の位置付けなどの問題がある。

3. 調査結果の概要

(1) GPRA の制定と運用

米国（連邦）の政策評価の特徴は、明確な法律を根拠としていること、つまり、議会が制度的に関与していることである。それ以前の各政権も、方法こそ異なれ成果志向の行政を試みてきたが、GPRAで法律化された理由をOMBの専門家は、3点挙げている。即ち、立法に時間がかかること、それ以前は政府内で同じ効果があると考えたこと、10年程前から政府機関の行動に議会が関心をもつようになったこと、である。GPRAの成立に3年かかったといわれるが、1990年当時は、米国が国際収支、財政収支の“双子の赤字”を抱えていた時期であり、このこととGPRAの制定は無関係でなかろう。ちなみに、クリントンは署名後の記者会見で、“政府の効率性、有効性、少ないコストの分だけ、市民の連帯とともに米国経済の強化になる”と強調している。

1993年にGPRAが成立してからの農務省関係の主な動きは、以下のとおりである。

1993年8月3日	GPRA成立
1997年9月30日	戦略計画（FY1997—FY2002）を議会に提出
1998年2～3月	FY1999年次業績計画を議会に提出（提出日不詳）
1999年3月5日	FY2000年次業績計画を議会に提出
2000年3月29日	FY2001年次業績計画を議会に提出
2000年3月31日	FY1999年次施策業績報告を議会に提出
2000年9月28日	戦略計画（FY2000～2005）を議会に提出

（注）米国の会計年度（FY）は、前年10月から当該年の9月までである。

(2) GPRA の機能と評価

調査の結論から言えば、GPRAの制度については、その運用についても利活用についても、まだ学習中の段階にあるという味方で共通しているように思われた。例えば、OMBは、“GPRAは、進化の過程にある”と表現している。つまり、各省も、戦略計画をどのように作ったらよいか、業績の測定をどのようにしたら良いかを学んでいる状況にある。また、これらを利用する各省の幹部や、議会においても、ディシジョンメイキングにどう活用したらよいか学習中であって、利用の仕方を決めかねている、とのことであった。ただ、農務省が戦略計画を分かり易いものにするという改善努力は、評価されていた。

GPRAの運用に関する悩みは、一般の関心が低いこと、州行政より努力が見えにくいことにあるようである。

(3) 運用の改善、特に新しい戦略計画の作成

運用の改善の例として、農務省の新しい戦略計画の作成を見てみたい。当初の戦略計画は、各局の計画を寄せ集めたもので、五百ページを超す大部なものとなり、利用は著しく不便であり、かつ、省としての統一性に欠けていた。そこで今回は、OCFOを中心に各局の中堅幹部を集めた「計画作成チーム」を編成して取り組んだ。このような“コオペレート方式”による成果は次の点に現れている。

ア．議会提出用の公式な計画は省一本化され、百ページに簡素化された。

イ. 数字を含む達成目的を「重要なアウトカム尺度」として選択、掲載した。

ウ. 読者の便宜のため、関係の局を、ホームページアドレスつきで掲載した。

なお、各局も別途、具体的な内部の戦略計画を作成する。

OMBもGAOも、このような改善を高く評価していた。OMBは、機関相互で優劣をつけるのでなく、過去より進歩することが重要である、といっており、この漸進主義の考えは、注目すべきである。

(4) 予算編成と GPRA

GPRAの目的として「連邦に施策及び支出につき、法定された目的の達成度、相対的な有効性、効率性の度合いに関するより客観的な情報を議会に提供することにより、議会の政策決定を改善すること」があげられており、この法律が、議会における予算の適正な配分を意図していることは、明らかであろう。

ただ、OMBによれば、例えば歳出委員会では、成果を予算に使いたがらない傾向があり、他方、各省関係の委員会では、業績に注目するという“文化的変化”が起きつつあるという。ただ、計画等の中身に関心をもっている議員は一握り、というGAOのコメントも総合すると、現状ではGPRAが十分に活用されているとはいいがたいようである。

むしろ、OMBの関心は、政府内の予算編成（大統領予算教書の作成）にあるようである。つまり、米国の予算に関する権限について、わが国の一部には、予算が法律の形式をとるという違いから、議会の力を過大視する向きがあるように見える。しかし、米国でも、施策に要する予算額をはじき出すのは担当省庁であり、これを審査・集約して大統領予算教書をまとめるのはOMBで、GPRAが始まってもこれは変わらないという。各省、例えば農務省の受け止め方も同じと見られ、業績計画や業績報告は、当然、大統領予算の作成において、査定の材料となるものと受け止めていた（ただ、業績が悪くても、努力が議会に理解されれば、予算の増額につながりうる、との説明は、意味深いものがある）。

いずれにしろ、総合すると、GPRAのシステムは、政府の予算提案（通常、2月第1月曜に発表される大統領予算教書）には一定の反映がされるが、議会の予算法には、当面反映されにくいということのようである。

(5) 使命（ミッション）、目標（ゴール）の設定の仕方

この点では、法律に基づく行政という考えが、強く働いているようである。よく知られるように、米国では、各省は法律に基づいて仕事をしており、その法律の多くは議員提案による。したがって、戦略計画に掲げるべき使命及び目標は、“所管する各種の法律のエキス”という表現で、OMBも農務省も一致している。

そこで、使命には影響が少ないものの、目標レベルでは、法律の動向が重要となる。例えば、FSAの重要業務である96年農業法に基づく生産弾力化契約（いわゆる固定支払い）は、2002年で失効することになっている。担当者もこの扱いが問題だと述べていた（2005年までの新戦略計画では、先行きの不透明からか、継続を前提としたターゲットを置いている）。RMAでは、昨年6月に「農業リスク保護法」が制定された。これは収入を加味した作物保険に関するものであるが、新戦略計画には、従来あった本件に関するターゲットが見られないことに加え、調査した時点で検討に入っていないなければならないFY2002年次業績計画の内容をどうするか悩んでいた。

(6) 業績評価の尺度に何をを使うか

業績の評価に基づいた行政を行う場合、業績を測定するための尺度（Performance Measures）の設定が鍵となる。これには、尺度の種類と目標とする水準の二つの問題がある。

GPRAは、尺度の種類としてアウトカム指標を使うことを推奨している。この概念については、

GAOが1996年に出したガイドブックの説明が分かり易い。「連邦政府に対しては、予算不足から、少ない人員で、低コストの行政施策が求められ、他方で、容易に解決できない新しい社会的・経済的な問題が多数生じている。このような環境変化に対応するには、結果志向の行政が求められている。つまり、政府のプログラムが予期した成果をあげたかを測定することである。例えば、連邦の雇用研修プログラムがある。その参加者数はアウトプットである。卒業生の賃金の上昇は、アウトカムである。これで結果志向の意味が分かるであろう。」

アウトカム、アウトプットのいずれの指標を用いるかは、重要で、かつ、興味深いテーマである。というのは、GPRAの理想と裏腹に、運用の実態としてはアウトプット指標がアウトカム指標よりかなり多いだろう、というのが大方の見方であるからである。そこには、ある種の必然があるようである。それは、GPRAがもつ“時間の問題”ともいえる。

例えば、GAOでは、「アウトカムは長期的な目標の達成度を測るものだが、業績は毎年度測定しなければならない。そこでわれわれは、“中期のアウトカム目標”を設定することを勧めている」と述べていた。同様の意見は、農務省の計画チームからも聞かれた。「アウトカムは施策が正しい方向に進んでいるかを見るために、アウトプットは毎年度の進捗状況から予算が正しく使われているかを見るために、つまり両方とも、あるいはその中間的なものが必要」という。

尺度の具体的な問題を旧戦略計画で3点だけ見てみたい。一つは“伸び”の問題である。FSAは固定支払いの「契約率の維持」をあげたが、これは一度契約したら変わらないのが原則である。RMAは「作物保険の本数」をあげたが、これは「保険の種類」掛ける「対象作目数」であり、民間保険で成り立っている以上、年々増加させることが難しいことは担当課長も認めていた。つまり、業績を測るには、努力によって伸ばしうる尺度を選ぶ必要がある。

二つめは、尺度の細かさの問題である。FSAで見れば、農家への融資に関し、処理日数、返済遅延率など細かい尺度が並んでおり、RMAでも、保険のロスの原因別に、制度によること、農家の不正によること、事務の誤りによることなどと細かく尺度が設定されている。これらは、納税者のためともいえるが、前者はGAOが、後者はOIGが厳しく制度を監視してきており、このようなことが影響を与えるのかもしれない。

最後に、動植物検疫に関してであるが、この目標水準は、ゼロに越したことはないが、予算とのバランスで実現可能な数字が目標となる、という説明は示唆的であった。

(7) 試行期間の意義

GPRAは1993年に出来たのに、最初の年次施策業績報告が昨年始めて出されたのはスローではないか、との見方がある。この遅れの理由は、法が、当初の3年をパイロットプロジェクトによる試行期間としたためである。これには、法が予定した10機関を超える24の全対象機関が取り組んだし、農務省では7局が実施したというから、その意気込みが推察されよう。農務省での話では、施策の目的が単に予算の配分ではないこと、アウトカムとアウトプットの違いを現場担当者が理解するなど、大きな意義があったという。特に、広い国土で分散して仕事を進める農務省にとって、新しい法律の趣旨を実地で理解し、浸透させる重要な学習の期間であったようである。GPRAが、当初からこのようなシステムを構想したことに注目したい。

他方、法が予定したが、行われなかった規定がある。それは、OMBの承認を得て予算に付された条件を免除する「免除」(Flexibility Waiver)の規定である。要は、必要がなく、申し出た機関がなかったということであり、GPRA運用の責を負うOMBは、何ら意に介していなかった。これも、わが国で見逃されがちなGPRAの“柔軟な運用”の一例であろう。

4. おわりに

最後に、GPRAが抱える大きな課題に触れておきたい。法律上、プログラム評価(Evaluation)

とは、「連邦の施策が達成しようとした態様と程度に関し、客観的な測定及び体系的な分析によって評価すること」と定義され、年次施策業績報告に、対象期間に行われたプログラム評価から得られた結果の概要を記載することとされている。

しかし、実際の農務省のFY1999年次施策業績報告を見ると、業績測定（Performance Measurement）が中心であり、「プログラム評価」の項目はあるが、GAOや大学の調査があるとのみ述べたり、「結果の分析」をそのままプログラム評価としたほかは、ほとんどが“実施されなかった”としている。GAOは、昨年7月の下院での証言で、「政府の努力によって施策が成果をあげ、状況を改善したかどうかを明確にするには、プログラム評価が十分に為されることが重要だが、残念ながら、多くの機関はこれを行う能力を欠いている」との趣旨を述べている。農務省での調査では、プログラム評価の能力は、現状では確かに低い、情報体制の整備など、現在新しいメカニズムを整備中だ、と述べていた。

プログラム評価を誰が行うのか、各機関がこれを行える力を早急につけることが出来るのか、GPRAの体系の中でこれをどう扱うのかなど、業績測定とプログラム評価とを組み合わせることは、GPRAの今後の運用にとって、興味ある重要な課題であると思われる。

＜第2回 政策評価研究会 4月19日＞

新旧基本法における政策評価の位置付け

堀 越 孝 良

1. はじめに

政策評価とは、政策すなわち政府の活動（活動のための計画を含む）について、その価値を計ることである。政策評価をこのように広く捉えてみると、政策評価はかなり古くから行われてきたということになる。

本報告では、政策評価をこのように広く捉え、旧農業基本法（以下「旧基本法」という）において政策評価がどのように位置付けられていたかを考察したい。また、旧基本法下における政策評価（農政見直し）がどのように行われたかを簡単に整理する。さらに、食料・農業・農村基本法（以下「新基本法」という）の検討過程において中央省庁等改革基本法が制定され、両基本法とも評価の仕組みを内蔵しているため、その経緯等を整理し、今後の課題等を考察したい。

2. 旧基本法における政策評価の位置付け

わが国の法律制度は、多かれ少なかれ欧米の影響を受けたものが多いが、旧基本法は1955年の西ドイツ農業法の影響を強く受けていた。折しも西ドイツは農業関係予算を大幅に増大させ、それが農業法の効果と受け止められたのであった。1955年の西ドイツ農業法は議員立法であり、本則わずか7条の簡単な法律であった。その内容は、担当大臣に農業経営調査を義務付け、政府に年次報告の連邦議会への提出を義務付け、その際に農業者の所得が他産業従事者のそれと均衡しているか等について政府の所見を付させ、併せて、講じた施策及び講じようとする施策を連邦議会に報告させるものであった。

旧基本法は、年次報告には農業の生産性及び農業従事者の生活水準の動向が含まれていなければならないとするともに、それらについての政府の所見が含まれていなければならないとしていた。年次報告に政府の所見を付す仕組みは、農業独特のものであり、中小企業、林業等他の年次報告では義務付けられていない。

旧基本法に基づく農業の年次報告をみると、1969年度の年次報告までは、農業の生産性及び農業従事者の生活水準の動向が、大見出しを付して報告されていた。しかし、1970年度以降の年次報告では扱いが後退し、当該年度における農業経済を概観する見出しの中の一項目として扱われている。1970年は米について空前の過剰在庫が積み上がった年であるが、その背景に、需給調整機能を機能不全にする政府米価の決定方式があった。また、過剰在庫の処理は、膨大な財政負担を余儀なくさせた。

旧基本法における基本的枠組みは、年次報告（動向編及び講じた施策編）に政府の所見を付させることにより、政府による分析と一次評価を行わせ、「講じようとする施策編」や予算と併せて国会で再評価する仕組みであったと考えられる。しかし、1970年の米の過剰は、米価や予算（財政支出）が年次報告を通じる評価とは無関係に決まっていることを明らかにした。年次報告を通じて評価を行う方式は、十分に機能しないことが明確になり、年次報告における表現も後退していったと考えられる。

３．旧基本法の見直し経緯

基本法が「基本」法たる所以は、基本法が他の法律制定の指針となるところにあった。少なくとも旧基本法に先んじた教育基本法及び原子力基本法では、他の法律制定の指針となる規定がほとんどであった。旧基本法の規定にもそうした色彩を残す規定が残存していた。しかし、比較劣位にある農業においては、法律による規制よりも財政による保護が必要であり、財政がより重要な意味を持っている。旧基本法は、予算に基づく政策を含め、全ての農業関係の政策を対象に、目標と体系性を賦与したところに新味があった。

旧基本法は農業関係の全ての政策に目標と体系性を賦与したから、旧基本法下における大幅な農政の見直しは、旧基本法自体の見直しを伴うはずである。しかし、旧基本法下における農政の重要な見直しは、旧基本法によって設置された農政審議会とは別な土俵で検討された。具体的には、

① まず、1967年の「構造改革の基本方針」がある。同方針は、旧基本法制定時の議論を踏まえて提案された農地管理事業団法の廃案を受けて省内に設置された「構造政策推進会議」の検討の結果であり、1970年農地法改正の方向付けを行った。

② 1970年の「総合農政の推進について」は、閣議了解のかたちをとってとりまとめられた。この文書は、米の生産調整を行う方式として予算措置で行う方式を採用した。

③ 1992年の「新しい食料・農業・農村政策の方向」は、省内に「新しい食料・農業・農村政策検討本部」が設置され、農政審議会ではなく「新しい食料・農業・農村政策に関する懇談会」の意見を聞いてとりまとめられた。内容としては、新基本法によって打ち出された政策の多くを先取りしている。

④ 1999年の「食料・農業・農村基本問題調査会答申」が、農政審議会とは別な組織である食料・農業・農村基本問題調査会の検討結果であることはいふまでもない。

このように、広義では政策評価ともいふべき農政の見直しの重要なものが、旧基本法とは別な土俵で議論された。他方、「80年代農政の基本方向」は、旧基本法の見直しを前提に検討が開始された。しかし、同基本方向は、農政審議会において検討され、旧基本法の見直しを提言することはなかった。

旧基本法は農業関係の全ての政策に目標と体系性を賦与したとはいうものの、38年間にわたって、その目標と体系は見直されることがなかったのである。他方、評価という観点からみたときに、目標は常に見直される必要がある。

新基本法においては食料・農業・農村基本計画を定め、5年ごとに効果に関する評価を行い、審議会の意見を聴いた上で、見直しが行われる。新基本法においては、政策の見直しがより柔軟に行われる構造になっているのである。

４．中央省庁等改革基本法に基づく政策評価

1993年12月のガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意の受入に伴って旧基本法の見直しが行われることになり、それが新基本法に結びついていったが、その間、1996年10に行われた総選挙では与党も中央省庁の再編を含む行政改革を選挙公約に掲げ、同年、行政改革会議が発足した。

1997年12月の行政改革会議の答申では、21世紀型行政システムのあり方として、①総合性・戦略性の確保、②機動性の重視、③透明性の確保、④効率性・簡素性の追求を掲げた。このうち、③透明性の確保に関しては、行政の無謬性を否定し、行政の失敗の可能性を前提に、政策の評価や転換、さらには政策の自由競争を促すべきことを提言した。

翌1998年6月に中央省庁等改革基本法が成立し、同法に基づいて2001年1月に省庁統合が行われたところであるが、併せて各省庁に内部評価組織が設置され、政策を所管する省庁自身による政策評価（以下「内部政策評価」という）が行われることになった。内部政策評価は、行政改革会議の

答申の「透明性の確保」にみるように、行政の無謬性を否定するところにその基本があると考えられる。行政改革会議の答申では、「透明性の確保」の観点から政策評価機能の向上を求めているのであるが、行政の失敗の可能性を前提に、政策の評価や転換の必要性を訴えた。内部政策評価は、旧基本法時代の年次報告を通じる評価の方式と、政策を捉える根本において大きな違いがあるといえよう。

内部政策評価は、原則として毎年行われる。その実施方法は2001年1月に定められた「政策評価に関する標準的ガイドライン」に準拠しているが、農林水産省ではこれを先取りしつつ、2000年9月に実施要領を定めて開始されている。なお、2001年の通常国会において政策評価法が制定され、各省庁の政策評価は、同法で定める計画に沿って行われることになった（報告の時点では審議中）。

内部政策評価の実施方法は、各省庁の業務の性格とも関連し、細部に関しては省庁によってかなり多様であるが、次の2点は共通しているといえよう。1つは、できるだけ多くの政策について、政策ごとに数値目標を定め、その達成の程度を評価（実績評価）することとしていることである。2つは、政策評価については、その過程及び結果等が公表されることである。

5. おわりに

内部政策評価は毎年行われるのに対し、食料・農業・農村基本計画の施策の効果に関する評価は5年ごとに行われる。また、この基本計画の施策効果に関する評価では、食料自給率の目標が明示されているのに対し、内部政策評価の目標は自主設定される。農林水産省の行う実績評価については、より体系化され、将来的には目標とする食料自給率との関係が明確にされることが望まれる。

【定例研究会報告要旨】

第 1835 回 (12 月 12 日)

フランスにおける農業環境プログラムの 限界と課題

石 井 圭 一

EU 農政における環境支払いは、1985 年の農業構造の効率改善に関する規則 797/85 第 19 条において、「自然生態の保護の要請に合致した農業生産手法の導入や継続に寄与し、農業者の適正な所得を確保することを目的として、加盟国が環境保全区域において特別な措置を講じることを認める」と定めたことに始まる。

イギリスに引き続き、ドイツ、デンマーク、オランダで迅速に第 19 条の適用が実現したのに対し、フランスでは適用に対する消極性、躊躇の表れが一樣に指摘されてきた。しかし、92 年の規則 2078/92 に基づく農業環境プログラムの適用のもと、1997 年には農業利用面積の 22.6% が給付対象となり、環境保全を目的とした直接支払いは定着しつつあるといえる。

本報告では、フランスにおける農業環境プログラムの実際について検討するとともに、農業環境プログラムが展開するにあたっての障害等について指摘を行った。報告のポイントは以下のとおりである。

① 農業環境プログラム給付金は、農業関連歳出の中ではマージナルな財政規模であるが、ハンディキャップ補償金の歳出規模に接近している。

② 給付の目的は、集約的な耕種生産による環境負荷の軽減と、粗放的な草地畜産の維持による景観や環境の保全である。歳出構成をみると 8 割強が後者に投じられており、政策的プライオリティが粗放的な草地畜産の維持に置かれている。

③ 条件不利地域に展開する粗放型畜産は農業所得が低い部門であり、農業所得に対する農業環境プログラムの寄与はかかる地域で高い。

④ 農業環境プログラムにおける給付単価の設定は、環境保全にかかる営農手法により被る損失、もしくは営農行為がもたらす追加的な費用を補填する水準を原則とし、経済的な誘因として 20% ま

で加算されることが認められている。すなわち、規則上は農業所得とリンクする余地はない。このため、粗放型畜産による環境保全（景観やビオトープの保全、山火事延焼や雪崩の防止など）は、営農を継続するための所得が確保される必要があるが、生産物価格が低落傾向にあれば、環境保全の前提となる営農の継続性が危惧される。

⑤ 他方、農業環境プログラムにより集約的な農業による環境負荷の軽減を図る場合、農業者の参加を高めようとするれば、価格支持や政策価格の引き下げに対する所得補償によって所得が引き上げられた分、高い単価が設定されなければならない。このことは、政策の公平性の問題を引き起こしている。農業者の理解と関心を高め、農業者の参加を促すには、経済的な誘因を提示するだけでは達成されず、農業者に対する指導・普及活動の重要性が示唆される。

第 1836 回 (1 月 16 日)

農業部門のコスト変動要因 ——産業連関モデルによる分析——

薬師寺 哲 郎
佐 藤 孝 一

産業連関分析の均衡価格モデルを用いて、1980 年から 1995 年にかけての農業部門の価格変動（コスト変動）の要因分解を行うとともに、農業以外の全ての部門について（農業資材産業を含む）、それらの価格変動が耕種と畜産の価格変動に及ぼした影響を分析した。本分析では、農業部門の価格変動を、農業資材産業の価格変動、輸入価格変動、投入係数変動、輸入係数変動（以上が中間投入の変動）、付加価値変動に要因分解し、中間投入に関する要因を主として分析した。

分析結果を簡単にまとめれば、次のとおりである。

① 農業部門の価格変化に対する中間投入の影響は、耕種の価格変化に対しては相対的に小さく、畜産の価格変化に対しては大きい。

② 中間投入の変化による部分は、1985-90 年の

期間の耕種部門を除けば、価格を低下させる方向となっている。

③中間投入に関する要因については、概して、農業資材価格の変動、内生部門から農業部門及び農業資材産業部門から農業部門への投入係数変動の影響が大きかった。ただし、1985-90年以降、耕種については、農業資材価格の変動よりも農業資材産業以外の輸入価格変動の影響の方が大きかった。

④農業資材価格変動は、畜産部門の価格を低下させる方向に働いた。これは、投入・産出構造に起因する部分が大い。

⑤農業への投入係数変動は、1985-90年の耕種部門への影響が価格を上昇させる方向に働いたが、それ以外は概して価格を低下させる方向に働いた。

⑥輸入価格の影響は、1980年代後半から耕種・畜産両部門の価格を低下させる方向に働き、その度合いは期間が進むにつれて高まってきた。

⑦国内価格変動が耕種の価格変動に大きな影響を与えた部門は、農業資材産業では、農薬、農業サービス、種苗、化学肥料であった。また、金融保険や石油製品等の影響も相当大きかった。畜産に対しては、農業資材産業では飼料作物、飼料の価格変動が大きな影響を及ぼしたほか、金融保険や商業等の部門も大きな影響を及ぼした。

⑧輸入価格変動が農業部門の価格変動に大きな影響を与えた部門は、耕種に対しては原油・天然ガス、石油製品、水運、農薬等であり、畜産に対しては雑穀、麦類、飼料作物、豆類、原油・天然ガス等であった。

⑨各部門が農業部門の価格変動に及ぼした影響は、投入・産出構造に起因する構造要因の方がそれぞれの部門の価格変化要因よりも影響度ははるかに高い。

第1837回（1月23日）

農業経営単位の農業経営安定対策 ——アメリカ及びカナダの制度を中心に——

吉井 邦 恒

平成12年12月25日に農林水産省から公表された『「経営を単位とした農業経営所得安定対策」の今後の検討方向について』には、新たな対策の対象とすべき農業経営や対象となる農業所得等基本的な仕組みに関する検討項目が示されている。アメリカ及びカナダでは、現在経営単位の農業経営安定対策に分類されると考えられる施策が実施されていることから、その概要について報告する。

1. アメリカのAGR

アメリカでは、1996年農業法による不足払いの廃止と直接固定支払いの導入に伴う農業収入リスクの増大に対処するため、セイフティ・ネット（Safety-Net）政策が重要視されてきており、そのセイフティ・ネット政策の柱の一つに農業保険制度が位置付けられている。

アメリカの農業保険制度は、自然災害による収量の減少を保証対象とする作物保険と収量の減少または価格の低下による収入の減少を保証対象とする収入保険の2つのタイプの保険プログラムから構成されており、それぞれ作物別に加するプログラムが基本となっている。

これに対して、99年度から試験的に実施されているAGR（Adjusted Gross Revenue）は、農業所得税申告書に基づき、農業経営単位の対象農業収入額の一定割合を保証する収入保険プログラムである。加入資格は、保険加入年度を含め7年間連続して農業所得税の申告を行うとともに、購入農産物の再販売による収入が全対象農業収入の50%を超えていないこと等の農業収入上の要件を満たしていることである。また、AGRの加入者は、生産された農産物に関する販売や貯蔵等に関する伝票・書類を保管しておかなければならない。

AGRに加入していると、ある年度の対象農業収入が過去5年間の平均対象農業収入の一定割合を下回ったときに保険金が支払われる。

すなわち、

$$\text{基準収入額} = \text{過去5年間の平均対象農業収入} \times \text{保証水準}$$

算定収入額＝当該年度の対象収入
とすると、算定収入額が基準収入額を下回る場合、
保険金＝（基準収入額－算定収入額）×支払率
により計算される保険金が支払われる。

2. カナダのNISAとAIDA

カナダでは、97年度から99年度まで、NISA
（Net Income Stabilization Account）を核に、
作物保険、州の付帯制度との3本立てのセイフ
ティ・ネット政策が実施されてきた。その間、98
及び99年度の農業危機に対応するため、AIDA
（Agricultural Income Disaster Assistance）が
2年限りの暫定措置として実施された。2000年度
以降3年間のセイフティ・ネット政策において
は、従来の3本柱にAIDAを多少修正したCFIP
（Canadian Farm Income Program）が追加され
た。

（1）NISAの概要

NISAは、農業経営単位での農業者の所得安定を
目的に91年（90安定年度）から実施されている。
NISAは、加入者と政府が、加入者個人の口座に販
売額の一定割合を積み立てておき、一定の基準を
下回る所得の低下が生じたときに、加入者が口座
から引出を行うことができる制度と要約できる。

NISAには、農業所得税を申告していれば加入す
ることができる。NISAの口座は2つに区分され、
加入者の預入分はファンド1、政府の拠出分とす
べての利息はファンド2で管理される。これは、
ファンド1は課税後、ファンド2は課税前の資金
であるためである。

加入者が、対象農産物純販売額（ENS：Eli-
gible Net Sales）の3%までをファンド1に預け
入れたとき、連邦政府と州政府はそれと同額を
2：1の負担割合で当該加入者のファンド2へ拠
出する。ENSには、別途所得保証措置が講じられ
ている酪農製品、家きん及び鶏卵の販売額はカウ
ントされない。加入者預入分には金融機関の金利
にプラスして3%のボーナス金利が付与される。

NISAの口座からは、

ア 安定化基準：当該安定年度の全農産物からの
農業所得が過去5年間の平均農業所得を下回った
とき

イ 最低所得基準：農外を含む全所得が最低所得
基準額（個人2万ドル）に当該安定年度のENSの
3%を加えたものを下回ったときのいずれかの基
準を満たす場合に、下回る額（口座の積立残高が

上限）を口座から引出できる。引出は、ファンド
2の残高から行われ、足りないときはファンド1
の残高が充当される。なお、NISAからは、書面
による通知によりいつでも脱退可能で、その場合口
座残高は政府拠出分を含め全額払戻される。

（2）AIDAの概要

AIDAは、当該年度の農業所得が過去3年間の
平均農業所得の70%を下回った場合に、農業者か
らの申請により、その差額が支給される制度であ
る。AIDAを申請できるのは、当該年度にカナダ
で実際に農業生産活動を行い、かつ、農業所得・
損失を申告している者である。

3. 農業経営単位の経営安定対策と農業所得税の 申告状況

アメリカやカナダの農業経営単位の経営安定対
策では、農業経営単位の農業収入や農業所得の把
握に農業所得税申告書が活用されている。両国に
おける農業者の農業所得税の申告は100%に近
く、施策の対象者を農業所得税申告者に限定して
も、加入の制限や農業者の選別にはならないよう
である。わが国の場合、農業者の農業所得の申告
状況は、青色申告適用者をとってみても高いとは
いえず、仮に青色申告者でかつ過去数年の納税申
告書・決算書を保管していることを加入要件とす
ると、対象となる農業経営はかなり限定される可
能性がある。

第1838回（1月30日）

開発援助下の農民像

——タンザニア・キリマンジャロ
農業開発計画の事例から——

香 月 敏 孝

わが国が行っている途上国農業開発援助の一つ
である「キリマンジャロ農業開発計画」を取り上
げ、開発計画進行下での農家経済をめぐる諸変化
を現地実態調査によって追跡しながら、本プロ
ジェクトの成果について検討した。

このプロジェクトは、①円借款による水田造
成・基盤整備（1,100ha、30a区画、用排水分離）

第1839回（2月6日）

「安定」兼業労働力とその需要事情

（農政調査委員会）友 田 滋 夫

を基礎に、②農業開発センターを拠点とする普及事業に対しわが国JICAからの専門家（栽培、水利、農業機械等）を派遣し、③あわせて、無償援助によってトラクターが供与（開発センターによる耕起・代掻き請負事業に利用）されるといった、いくつかの援助プログラムを組み合わせることによって実施されている。

稲作の開始は、①稲作農民自体の所得増加、②稲作に雇用される農家の賃金所得増加、③稲作流通業に関わる商人等の所得増加、④ ①～③に伴う消費財購入市場の拡大、等広範な経済効果を生みだし農村経済全般を活性化させている。

ところが、近年、河川上流部との水競合の問題が発生し、プロジェクト地区では灌漑面積の削減を余儀なくされる状況となっている。しかしながら、一方で米の相対価格が上昇し、他方で農家の多就業化が促進されることによって、総じて農家所得はなお増加の基調を示している。多就業化は、大型家畜である牛・（乳用牛を含む）の飼養拡大による経営複合化や、雑貨店等を開業するなどの自営兼業の拡大を通じて行われている。

水稻作については、稲作組合費や肥料等の投入財価格が米価を上回って上昇しており、従前と比較して、一層、経費のかさむ営農形態となっている。このため、一部の稲作農家では、収穫量が十分でない場合など保有していた水田の一部を売却したりあるいは貸出したりして、当座の生活資金を得ようという対応がみられた。他方、その対極に、綿密な経営計画を立てた上で、積極的に水田を借地して稲作経営を行っている事例もあった。

こうした動向は、本来、労働及び資本集約的な営農形態をとる水稻作が、その経営対応の如何によって、経営間に大きな経営成果格差が生じうることを示唆している。このことは、当プロジェクトが、援助に支えられた稲作の普及という段階から、自立しかつ持続的な稲作経営の展開を目指した一層の営農努力が求められる段階へと移行していることを示している。

1. 労働力の質

本報告の課題は、農家兼業のいわゆる「安定」兼業化を、労働力需要側の生産過程において採用されている技術と、そこで要求される労働力の質という側面から検討してみることである。

農業労働力が農外労働に流出する場合、それを雇用する側にとっては、技能の養成が必要である。そしてそのためにはコストが必要となる。

養成コストが大きい場合は、その回収に長期間を要する。この問題に対する企業の対応としては、二つの方向が考えられる。一つは、技能養成過程を社会化し、個別企業におけるコスト負担を回避する方向である。もう一つの方向はコスト回収に要する期間内の労働力移動を制限することである。

2. 山形県長井職安管内における労働力需給構造の変化

長井職安管内における新規求職数の季節変動を見ると、60年代前半までは、特定の傾向は見いだしがたい。しかし、1965～85年にかけて、新規求職数が急増するとともに、5月、6月、11月に求職数が突出して多いという季節性を見せる。さらに、85年以降、求職数が減少し、季節変動幅が小さくなるとともに、季節変動の性格も一変し、4月・5月への集中傾向を見せるようになる。

このような季節変動の性格変化は、男子非「常用」求職者の減少と「常用」求職者の増加という動きに対応したものである。男子「常用」求職者の増加によって、短期間のうちに入職・離職を繰り返すような不安定さは解消されてきたといえる。

他方、新規求人数においても、高度成長終焉以降の男子合計求人数の伸び悩みの中で「常用」求人数の一定の増加がみられる。そこで、求人側における「常用」化の論理を、事例に基づいて検討してみる。

3. 「常用」化を要求する農村立地企業の論理

（1）農村工業団地に立地する製造企業の事例
A社山形第二工場

A社は、鉄板溶接によって、建設機械足回りのフレーム、溶接構造物等を製造している企業であり、埼玉県に本社と工場、山形県に工場をもっている。製品の納入先は大手建設機械メーカーである。

山形第二工場の従業員数は、正社員98名、臨時雇9名、季節雇5名の、計112名である。季節雇は、冬場だけの者2名、冬と夏の者3名である。従業員の平均年齢は男38.8歳、女34.7歳、平均勤続年数は男10.2年、女11.3年となっている。農家出身者は52%である。

現在では農繁期休暇を取る人はほとんどいない。このような農繁期休暇の消滅と正社員の多さは、従業員側のみの事情によるものではない。製品納入についてJITのために納入期日指定が厳しくなっており、納入先企業の厳しい要求に忠実に応えていく以外には生き残ることのできない状況に追い込まれている。そこで従業員の休暇を会社側が計画的に集中管理する必要が出てくるのである。

さらに、設備保全のあり方も、納期を乱す要因である。A社では、設備修理は本社生産技術部設備保全課の仕事となっている。しかし、通常の日常点検は、各製造部の担当者の仕事である。設備が故障して運転不能になってしまってから、本社保全課を呼ぶとなれば、操業再開までに大きなロスが発生してしまう。それゆえ、日常点検の際に微細な不具合を発見し、計画的な設備修理を行う必要がある。

製造部従業員がこのような点検ができるようになるまでに、だいたい3年ぐらいの経験を要することである。このような能力を獲得することも、臨時雇では困難なことであろう。

(2) 農村立地建設業の事例

ここでとりあげるB社は、大分県山間部に立地する土木建設企業である。主要請負工事は町・県の道路改修・災害復旧工事等である。

B社の従業員規模は最大時200名程度であったが、この10年ほどは、常勤約50名、日雇10名弱の規模となっている。2000年4月現在の常勤従業員数は52名、平均年齢49.5歳、平均勤続年数は16.3年となっている。従業員数の減少は、仕事の効率化と、農繁期休暇をとらずにフルに働ける人がふえたことによるものである。

仕事の効率化とは労働過程の機械化を示すもの

であり、B社においては、10年ほど前を画期として、建設機械の導入が進展し、それと同時に従業員の常勤化が進んだのである。つぎに、常用化傾向について、出勤日数と所持資格の点から検討する。

現場作業員出面表から、常勤現場作業員の出勤率を計算すると、農閑期である12月が最も高く91%であるが、農繁期との差は10%ほどであり、農閑期の出勤率が格段に低いとはいえない。臨時雇労働力は農閑期の農家労働力に依拠していると見て良いが、臨時雇労働力への労働時間依存度は、最も高い12月でも7%で、労働の圧力的部分は常勤労働者に依存している。

つぎに従業員の所持資格であるが、A社の従業員のほとんどは建設機械運転等の資格を所持している。4月時点名簿記載者52名（管理・事務系を含む）のうち41名は各種自動車運転免許以外に何らかの資格を所持しており、そのうち19名は5種以上の資格を所持している。これは、資格を持って、「機械にエンジンがかかっていれば誰でも飛び乗れるようにしておかないと、仕事が間に合わない」からである。

資格取得の如何が工事の効率化に密接に関係している以上、会社としても従業員の資格取得に無関心ではいられない。B社でも、雇入後の従業員については、会社の全額負担で、従業員に資格を取らせており、その経費は、講習期間等の賃金支払いを除いた部分だけで年間113万円にのぼっている。このように会社の負担で資格を取らせたからには、ある程度の期間勤続してもらわなければ困るのである。

次に、給与のあり方も、従業員の移動を少なくしているであろう。勤続年数、年齢、所持資格数という3つの要素と所定内賃金との相関係数を見ると、勤続年数については0.24、年齢については0.16であるのにたいし、所持資格数との相関係数は0.67と格段に高い。このように、資格所持数に応じた賃金が支払われていることは、資格所持数の多い従業員の移動を抑止する効果を持つといっていよう。

(3) 事例に見る「常用」化の論理

製造業における「常用」化傾向は、立地企業が製品納入先である大規模製造業のコスト低減と品質管理要求、JITの徹底化、大量部品の発注先の東南アジア等への変更に対応する方策であったと

考えられる。ここで下請企業が迫られたのは、従業員の欠勤率を低め、生産過程に必要な質の従業員を常に安定的に確保すること、急な注文に対応するためには残業を受け入れやすい「常用」労働者を増やすこと、高価なNC工作機械の操作・点検能力を持った労働者を養成すること、などである。

建設業においても、入札競争に勝ち抜き、工期を短縮するために、種々の機械を導入する必要がある、重機運転工を養成する必要に迫られている。ここでも製造業と同様の対応を迫られたといっていよい。

以上のように、かつてのような非「常用」低賃金単純労働力、とくに農閑期季節雇に全面依存したままでは、中小企業の経営はたちゆかなくなっており、その限りで企業にとっての雇用の安定化が必要になってくるのである。

第1840回（2月13日）

“中山間地域問題”把握に関する一考察 ——既往研究の東西比較に対する批判的検討——

((財)農政調査委員会) 橋 口 卓 也

本年度より、わが国において農政史上の初の手法として注目される「中山間地域等直接支払制度」が実施されている。この制度の最大の目的は農地の耕作放棄の抑止と維持にあるが、そこでは、傾斜の厳しい農地が中心的な施策の対象として位置づけられている。こうした政策の問題意識は、これまで“中山間地域問題”として学界で議論されてきたことと多くの共通点をもっている。

本報告では、地目を田に限定し、また減少理由については、“粗放的潰廃”を意識しつつ、マクロレベルの統計分析によって、田の粗放的潰廃問題の解明を行っている。この課題は、これまで蓄積のある“中山間地域問題”や“条件不利地域問題”と称される分野において取り上げられてきた論点と密接なつながりをもつ領域に位置している。既往の研究においては、農地とりわけ田の潰廃の要因について、幾つかの視点から分析がなさ

れてきた。

その研究上の論点を概観すると、田の粗放的潰廃をもたらす要因として、①圃場条件、②世帯構成と労働力保有状態、③労働市場の展開度合い、といった点が重視されるとともに、④他の農業的土地利用の進展度合い（複合化）との関係、⑤生産調整政策の展開とその対応、⑥生産組織の成立状況、等を含めて田の粗放的潰廃に関わる議論がなされてきたと整理することができる。そして、農業生産の条件不利地域の問題として考察するのであるから、①の圃場条件を重視するのはごく当然のこととしたうえで、同じ中山間地域と称されている中にも水田の粗放的潰廃の度合いに差があることが注目され、②の世帯構成や、③の労働市場の展開度に着目した分析に力が注がれてきたというのがこれまでの研究上の潮流だったのである。

しかし、これまでの中山間地域研究においては、農業生産の条件不利性に対する認識が必ずしも明確ではなかったと指摘しうる。言わば、条件不利性について混乱がもたらされたまま議論が展開されてきたと考えられるのである。あたかも“中山間地域”の領域を確定したかのごとく取り扱われている「農林統計に用いる地域区分」においても、また然りで、弱点を抱えていると筆者は認識している。端的に言えば、“条件の良好な山間地域”と“条件の悪い平坦地域”が混在しているのである。このことにも起因して、中山間地域問題の分析にも混乱がもたらされてきたのではないかと考える。つまり、従来の過疎問題あるいは山村問題等の領域も含めつつ、必ずしも農地条件の等質地域析出に成功していない“中山間地域”を対象としてしまったために「多様な中山間地域」といった整理や、「東北中山間と中国中山間では大きく異なる」といったような提起がなされてきたのではないかと考えられるのである。

わが国における農業生産条件の不利性を言う場合、圃場の傾斜条件の問題がまず念頭におかれるべきであろう。しかしながら、その傾斜条件を示す属地データと農業構造を示す属人データを結合した研究はこれまで皆無に等しかった。つまり、最も重要であると考えられる傾斜条件を軸とした分析はなされてこなかったのである。本報告では、そうした研究領域の空白を埋めるとともに、田の粗放的潰廃理由として最も規定的に働いてい

るのが圃場の傾斜条件であるという仮説を検証することを第1の課題としている。そのため、農業生産の条件不利性について、報告者なりの明確な定義——田の傾斜度による旧村単位の分級設定——を行った。

上記のような報告者の考えに対し、異なった見解の代表的なものとして挙げられるのが、柏雅之の分析結果である。柏の見解を整理すれば、田の傾斜条件が上層農の形成を妨げる要因とはなっておらず、また田の潰廃に直結する決定的理由にはなっていないということが主張されている。報告者はこうした内容に違和感を持っており、柏が分析に用いた同じデータを使って再検討を行った。田の傾斜条件と上層形成、そして中心的論点である田の潰廃とはどのような関係にあるのかを明らかにするのが第2の課題である。

第1の課題についての考察の結果、最も重視すべき指標である水田減少率については、水田傾斜分級と極めて高い相関関係を、全国的にも、またブロック毎にも確認することができた。しかし同時に、水田の傾斜条件の厳しい地域は、農家人口の高齢化が進み、また労働市場展開にも乏しい地域との重なりが見られた。そこで、既往の研究における論点も考慮して、農家の世帯構成や労働市場展開の違いにも注意を払いつつ、考察を行った。それでもなお、傾斜水田地帯においては、水田減少に対する最も規定的な要因が水田の傾斜条件であるということが、全体を通じて明らかになったと考える。

さらに、水田の傾斜条件の等質地域を析出して地域間格差の考察を行った場合には、幾つかの点については、なお開差が残るものの、傾斜条件が厳しくなるほど地域間格差は縮小して理解されるということも示すことができた。この点は特に、報告者のオリジナルな水田傾斜分級の概念を用いることによって得られた重要な成果であると考ええる。むしろ、地域間格差が大きいのは、傾斜の緩やかな平坦地帯においてであるということも改めて判明したのである。

また、第2の課題に関しては、以下のような結論を導くことができる。急傾斜水田地帯における上層農の形成や、農業センサスで把握される属人的な経営田面積の維持、を考慮するにあたって重要なのは、高齢一世代化の抑制や平均世帯員数の維持ということを含めた農業労働力の有無と、通

作圏内に相対的に圃場条件の良好な農地が存在するかどうかという2点である。しかしながら、それらの条件が整っていても、結局は急傾斜水田そのものの保全には結びついていないというのが結論である。

本報告の底流の問題意識として、わが国における水田の生産条件の東西差を前提にしながら分析を行っている。この東西差は、わが国における水田開発の歴史と深く結びついて理解されるべきものだと考えられる。すなわち水田の拡張過程における歴史的位相の違いである。水田開発史を遡りながら、歴史風土に固着した地域差を把握することと、現在の水田の粗放的潰廃過程との関係を明らかにすることが今後の課題である。

第1841回（2月20日）

高齢者福祉開発と協同組合

（埼玉県立大学） 蟻 塚 昌 克

1. わが国社会福祉の特質

わが国の社会福祉は、第二次世界大戦終了直後に基礎構造が形成され、それより高度経済成長を経て多岐にわたるサービス給付体制を構築して今日にいたっている。このなかにあって、基礎構造が形成された社会福祉行政の実施体制全般の見直しは1990年代の最大の課題となり、これらの流れはわが国社会福祉の発展区分から見れば第Ⅳ段階＝福祉改革段階を画期するものとなった。かかる福祉改革では、社会福祉関係法の基本法たる社会福祉事業法の大幅改正を進めることとなり、同法は2000年にあらたに社会福祉法と改称され、同年に全面施行となった介護保険法の実施などを支えるものとなった。

2. 福祉供給多元化の脈絡

福祉改革で提起された新しい社会福祉の基調は、サービスの普遍化、自立支援、地方分権、措置から契約へなどといったキーワードに収束されるが、同時にサービス供給の視点からは、サービス供給システムの多元化に着目されなければならない。すなわち、80年代まではサービス供給は公

第 1842 回（2 月 27 日）

有機性資源とその活用

——スウェーデン等の事例——

(科学技術振興事業団) 田 上 貴 彦
合 田 素 行

が主体となった単線的なモデルが支配的であったが、福祉見直しから今日の福祉改革段階に移行する過程で供給システムの多様化の道が模索され、この傾向は福祉改革後半で介護保険における民間事業者の参入に見られるように、いっそう加速されることとなった。

3. 協同組合福祉、農協と生協

こうした経過を念頭において、今日の社会福祉の供給主体類型を見れば、それは①公的、②自発的及び③市場的システムによって担われていることとなる。このなかにあつて協同組合福祉は主として②自発的システムを構成するものであり、具体的な組織としては農協及び生協をあげることができる。なかでも、農協は高齢者福祉活動を80年代後半から意識的に推進してきており、協同組合福祉活動の典型的な事例とすることができる。

4. 農協の高齢者福祉活動への取り組み

農協高齢者福祉活動の特徴として、92年の農協法改正に伴って農協事業に高齢者福祉が位置付けられたことを契機にして取り組みが進み、今日では700を超える施設が介護保険サービスの指定事業所となるなどサービス供給システムの重要な位置を占めていることを指摘できる。すなわち、ここ10年ほどの間に農業の担い手の高齢化対策が法定化され、さらに介護保険によって供給主体としての位置付けが明確になってきたということである。

5. 農協高齢者福祉活動の課題

農協高齢者福祉活動は今後さらに発展が期待されるが、同時に解決しなければならない課題もいくつかあげられる。

その第1は、当然のことながら取り組みの度合いに格差があるということであり、高齢者福祉活動が低位な組織にあつては先進事例の評価を通じてその地域特性に合った活動を開発していかなければならない。

第2は、農協高齢者福祉活動の介護保険におけるバランスシートなどをつうじてその効果、事業評価などを進めることであり、こうすることによって、あらたな農協高齢者福祉活動の方向性が明確になると考えられる。

(参考文献：蟻塚昌克『高齢者福祉開発と協同組合』家の光協会、1997年。同『介護保険と協同組合福祉』同、1999年)

バイオマスのエネルギーとしての利用、特にエネルギー作物に着目して、2000年9月、スウェーデン・イギリス調査を行った。スウェーデン等についてはこれまで、事例や個別分野の紹介にかたよりがちであることから、ここでは諸政策の枠組みおよびその流れについて整理しておきたい。

1. スウェーデン

(1) 現状

1998年の総エネルギー供給のうち15%がバイオ燃料等により供給されており、バイオ燃料の利用分野としては、民生分野では地域暖房が大きなセクターとなっている。地域暖房の供給会社は、現在220社（基礎自治体であるコミューンは288）あり、1940年代から注目され始め、1975～85年に特に拡大、1980～1990年代に地方当局所有の有限会社として再編された。地域暖房へのエネルギー供給中、バイオ燃料等が半分を占め、地域暖房において使われるバイオ燃料の6割は木材燃料である。

エネルギー作物としては、Salix（エネルギー林）、わら、よし・あし（Rörflen）などが考えられている。Salixとはヤナギの学名で、寿命は20～30年、3～5年間隔で刈り入れられる。Salixは現在、耕地300万haのうち1万4000～1万4500haに作付けされ、100～140GWhを生産している。この作付面積は、近年、停滞しているが、それは木材燃料のチップと同じ市場で競争し木材燃料チップの供給が価格設定をコントロールしていることと、EUの農業政策下における高い穀物価格による。

(2) 政策

エネルギー政策については、1991年および1997年の議会決定に基づき、それぞれ再生可能エネルギー投資支援プログラムが実施されている。1997年からの5年間の補助金プログラムでは、バイオエネルギーベースのCHP（Combined Heat & Power Plant：発電と同時に発生した熱も利用し

て、給湯・暖房などを行うエネルギー供給プラント)への補助が、投資の25%, 3000クローネ/kWまでで行われている。

また、環境税として、1991年に二酸化炭素税、硫黄税、1992年に窒素酸化物課徴金が導入された。エネルギー税と二酸化炭素税はすべての燃料にかかるが、バイオ燃料等は除かれている。

農業政策では、1990年の農政改革において、転換支持の対象として「1年生のエネルギー作物」が認められ、植林等の設置支持が設けられた。1995年のEU加盟後は、エネルギー林は、セットアサイド耕地についての面積補償支払いに当たるとともに、エネルギー林の設置支持が、5000クローネ/ha(支払最低額は2000クローネ)で行われている。

2. イギリス

イギリスにおいてはエネルギー作物として、短期伐採林(Short Rotation Coppice)とよばれるヤナギまたはポプラが考えられている。スウェーデンと同様、Arable Area Payment SchemeにおいてSRC等をセットアサイドで栽培することが認められるとともに、Woodland Grant SchemeにおいてSRCの設置補助金が利用可能であり、プラントのあるEggboroughから40マイル以内では同補助金の地域的追加がなされる。SRCは、WGS実績で1999/2000年が422ha、1991/92年からの累計で982haとなっている。なお、2001年からはWGSにかわり、イングランド農村開発計画の中のEnergy Crops Schemeにおいて、SRCの設置、ススキ(miscanthus)の設置等に対して補助金が提供される。

エネルギー作物は現段階では限定的なものに過ぎないが、今後、可能性のある資源である。①バイオマスのエネルギー利用の経済的費用、②政策手法の効果、③エネルギー利用転換の政治的背景の検討が今後の課題である。

第1843回(3月6日)

農村の結婚問題

——農村の配偶者対策の現状——

(日本青年館結婚相談所) 板 本 洋 子

平成10年の農林水産省報告によれば農村の配偶者問題は社会的問題として深刻化しているとし、農村地域の未婚者の性別構成が概ね30歳以上で女性1人に対し男性3人というアンバランスな状況と、農業従事者が他産業に比べ30代後半の未婚者が多いことを報告している。

こうした現象は昭和40年代から進行しているとみられる。日本青年館が昭和55年に首都圏男女の出会い支援を柱に結婚相談事業をスタートしたが、同時に農村の結婚難の声が多量寄せられ、農村の出会い事業も開始させたが農村では行政や農業団体を中心に「結婚相談員の仲介活動」「男女の交流会」「結婚講座」「外国人花嫁の導入」などが配偶者対策の主たる活動であると把握した。しかし、こうした直接的な結婚対策も成婚率からみると成果は得られず閉塞状況にあり農村地域の悩みは大きい。各市町村や結婚相談員の挙げる問題は主に①結婚に対する行政の対応のあり方。②結婚相談員の限界と役割。担当者の行き詰まりと新たな方向性や対策が見出せないでいる。さらに③若者の結婚観や男女の関係の変化と対応。④女性の農業に対する嫌悪感。つまり現代若者の価値観の変化や、とりわけ女性の社会的自立からくる結婚観の変化への戸惑いが大きい。そして⑤未婚男性の消極性への対応。男性に何をアドバイスし、どう自信を持たせるか困惑していることなど全国の共通課題になっている。

現状の結婚対策が男性のために女性を地域に引き入れる形が続くなら、生き方の選択として農村に向かう女性の意識を把握する必要がある。結婚相談所が実施した調査や様々な事業を通じ女性が多様な関心を農村に向けていることを感じる。その①は「男女の交流会」に参加する都会女性の多くは、都会の働き方や生活に閉塞感があり、気分を変えるために参加することが多い。彼女たちは農業より主婦として家族を支え子育て環境としての農村に関心を寄せる。②として農業そのものに関心をもつ女性も多い。農業実習に参加しても就

農するには「嫁」になることで解決されることに不満を持つ。③は文化的創造活動のステージとして農村に入る女性である。例えば織物、食、陶器、生物育成などへの関心である。④は田舎体験である。グリーン・ツーリズムやエコ・ミュージアム、ワーキング・ホリデーへの対象になりうる女性たちである。

農村への関心の多様性は女性だけでなく、ファミリーや男性も含む。こうした関心に向け農村がどんな入り口を用意できるのかが農村側に問われる。つまり結婚難を乗り越える可能性として女性が自立的農業経営に参画したり、文化的活動を維持し技術向上できる仕組みを用意する必要がある。また「嫁」「女性」から「個」の生き方を保障する意識も含め農村の可能性を掘り起こすことが農村の持続的発展につながると思われる。

第1844回（3月13日）

共通テーマ 「都市と農村の交流」

（農政調査委員会）池 本 良 教
（全国農協中央会）今 尾 和 実
（農林中金総研）根 岸 久 子

第1報告「農村への移住」（池本良教）では、「暫定居住」という概念を鍵に、都市農村交流や都市住民の農村への移住における条件と課題が論及された。「暫定居住」という概念は、国土庁・農村整備懇談会によって提起されたものであり、「多自然居住地域」を創造するため、農村回帰促進や広域的整備推進を図っていくための重要な契機として位置づけられる。具体的には、①市民農園や学童農園、グリーンツーリズムなど交流の展開としての農村体験、②別荘・空き家利用の農村暫定居住、長期の農村留学、③Uターン就農者、新規就農者の定住といった形で、様々な活動を契機としつつ、交流の継続化や最終的には長期的な滞在、定住に結び付けていくことが期待されている。報告では、農村における「暫定居住」の今日的な姿を例示すると共に、こうした「暫定居住」

を進めていく場合の制度・政策的な課題が指摘された。特に、暫定居住者を定着させていく上での受け皿づくりに関わる課題として、集落のNPO法人化も視野に入れた組織対策と、暫定居住者に対する税制面での優遇措置の可能性が論じられた。

次に、第2報告の「農協における学童農園とグリーンツーリズムの取り組み」（今尾和実）では、平成9年JA全国大会決議に基づいて開始された「次世代・消費者・アジアとの3つの共生運動」の一貫として取り組まれた「学童農園の斡旋・管理運動」に関して、その現状や今後の方向性が論じられた。全国のJAの取り組み状況に関しては、全中が平成12年度末に行った全国アンケート調査の結果に基づいている。この調査結果によれば、平成11年度における実施JA数および実施割合は444JA（29.3%）と、前年の361JA（24.1%）より5ポイント程度増大し、取り組みが拡大していることが明らかになった。こうした拡大の背景には、学校教育課程における「総合学習」の導入の動きが関わっていると考えられる。また今後の課題としては、この学童農園活動の中で、地産地消の推進や学校給食への地元食材の提供、環境にやさしい農産物の生産、日本型食生活推進などの要素をいかに組み合わせっていくかという点が重要となる。こうした学童農園への取り組みが進められる一方で、定年前後の高齢者を対象とした「農業スクール」の開催も各地で取り組んでおり、「農」への関心の高まりに積極的な対応を行っている。

第3報告「学校給食の現状と課題」（根岸久子）では、学校給食の現状として学校給食の実施状況と学校給食が抱えている諸問題を指摘した上で、食農教育機会としての学校給食の意義について論じられた。学校給食は、食材市場としては4,500億円の市場規模を有し、農業全体にとっても無視できない規模を有しているが、学校給食運営の合理化が様々な形で進められる中で、食農教育や地産地消とは逆行する傾向も見受けられる。しかし、学校給食は、食と農の結節点であり、学校給食を地域における絶好の食農教育の機会として位置づけていこうとする先駆的な取り組みも、福島県熱塩加納村や東京都日野市、品川区、千葉県成田市などで見られる。そして最近では文部省においても、学校給食を食農教育機会として重視し、社会科教育の中で位置づけていこうとする動きが見ら

れる。最後に、今後の学校給食の課題として、教育における学校給食の位置づけを確立すること（運営方法や財政的措置に連動）と共に、教育としての実践が可能な学校給食づくり、換言すれば生産からの全過程を教材として活用していくことの重要性が指摘された。

（文責 立川雅司）

第 1845 回（3 月 22 日）

農産物直売活動の現段階と新たな課題

（千葉大学園芸学部）櫻 井 清 一

農産物直売活動は、都市農村交流への期待、地場産品への関心の高まり、モータリゼーションのさらなる進展といった状況変化に加え、生産者にとってもフレキシブルに販売できる特性が評価され、近年広がりを見せている。ミクロレベルでみれば、年商 1 億円以上の直売所や、年商 1 千万前後の売上げのある直売志向農家も相当数出現しており、市場外流通の一形態として無視できない存在となりつつある。

日本の直売活動は、他国のそれに比べ組織的に運営されている。その一方、産品の出荷については農家の自主性に任されている側面も強い。直売活動を分析するには、組織的な問題と個別農家の問題をそれぞれ考察する必要がある。

直売活動の運営状況を比較考察すると、経済規模の拡大に伴って変容を遂げていく項目（精算の仕組み、施設の形態など）と規模にかかわらず不変の項目（価格決定の任意性、残品処理の方法など）とに二分できる。また、大型化した直売組織では、施設の維持管理コスト、専従職員と農家間のコミュニケーション・ギャップ、法人化問題などが重要な課題として認識されている。

出荷時の制約が少ないため、参加農家の出荷行動は極めて多様である。だがクラスター分析等で出荷実績を分析した結果、売上げの多い農家は、総じて多品目を取扱い、出荷頻度も高く、生鮮品と加工品を適度に組み合わせて出荷していることが明らかになった。出荷を支援するため、無加温

ハウスの設置や出荷暦の作成を支援する組織も少ない。

また近年、直売活動は単に産品を販売する場だけでなく、農家と消費者の交流の場として評価されるようになった。農家にとって直売所における交流は、不特定多数の消費者を前提とした比較的短時間の接触・交流であり、継続性の保証はない点に留意しなければならない。しかし多様な消費者の行動・意識を把握できるという間口の広さをもっている。また、やり方次第ではリピーターと継続的に交流を深めることができる。他の交流形態を紹介する入口ともなる。さらに、熱心な農家は、消費者の意見や行動を丁寧に吟味して多様な情報やアイデアを引き出し、それを自己の産品づくりや組織運営の改善に活用している。農家が販売の現場に立ち、意識的に観察することは大切であり、大規模直売所では、農家の売り場離れを防ぐ方策を検討しなければならない。

直売活動をめぐる重要な環境変化として、産品の製造や品質管理にかかわる諸制度の改変（PL 法、JAS 法改正、食品衛生行政の運用強化など）があげられる。直売活動も様々な規制や指導のもとで運営されている。行政・普及部門に対しては、正確な情報提供と適切な指導が求められる。

今後の研究上の課題としては、直売農家の多様な出荷行動の分析、交流の内容の検証、多品目出荷を前提とした栽培技術体系の確立などがあげられる。

第 1846 - 1 回 (3 月 27 日)

W T O 体制下におけるアジア主要国の
農業への貿易自由化の影響

金 井 道 夫

ガット・ウルグアイ・ラウンドの交渉が妥結し、1995年1月1日にWTOが成立して、農業分野を含む貿易自由化の流れが定まった。先進国も発展途上国も貿易自由化を実行せざるをえなくなった。

報告では1995年から1998年までの貿易自由化の影響をアジア主要国の農業について時系列傾向分析により分析した。

用いられた仮説は、次の通り。

○仮説A：貿易量（輸入量・輸出量）が有意に増加した。

○仮説B：輸入価格については有意に低下し、輸出価格については有意に上昇した。

○仮説C：輸入を仮定した場合は生産量が有意に減少し、輸出を仮定した場合は生産量が有意に増加した。

○仮説D：輸入を仮定した場合は農場価格が低下し、輸出を仮定した場合は農場価格が上昇した。

10ヶ国の米、6ヶ国のトウモロコシ、4ヶ国の大豆、マレーシアのパーム油について、仮説を検証した結果、すべての仮説を満足するものはフィリピンのトウモロコシのみであった（第1表）。

そして、もし、データ上の理由から貿易価格の仮説を除外すると、輸入では韓国的大豆、輸出ではタイの米とマレーシアのパーム油が仮説のすべてを満足する。この結果次のようなことが言えるであろう。

強力な輸出農産物であるタイの米やマレーシアのパーム油は自由化の利益を受けている可能性がある。これらの作物は、生産・流通・貿易において強い基盤を持っている。

一方、フィリピンのトウモロコシや韓国的大豆は自由化の悪影響を受けている可能性がある。これらの作物の国内の基盤は弱く、飼料用あるいは加工用としての需要は急速に増加しているにもかかわらず、国内生産は1990年代に減少しているのである。

他の作物については、アジア経済危機やエルニーニョの影響もあり、貿易自由化の影響を受けたというには時期尚早であろう。

第1表 主要農作物の実績の成長分析結果

作物	国名	仮定	貿易量A	貿易価格B	生産C	農場価格
米	日本	輸入	R	R	R	—
	韓国	輸入	A	R	R	R
	マレーシア	輸入	R	R	R	R
	インドネシア	輸入	R	R	A	R
	フィリピン	輸入	R	R	R	A
	中国	輸入	R	R	R	A (R)
	タイ	輸出	A	R	A	A
	インド	輸出	R	R	R	—
	パキスタン	輸出	R	A	R	R
	中国	輸出	R	R	A	R
トウモロコシ	ベトナム	輸出	R	R	A	—
	インドネシア	輸入	A	R	R	R
	フィリピン	輸入	A	A	A	A
	タイ	輸入	R	R	R	A
	パキスタン	輸入	R	R	A	R
	中国	輸入	A	R	R	A
	インド	輸出	R	R	A	—
大豆	中国	輸出	R	A	A	R
	韓国	輸入	A	R	A	A
	インドネシア	輸入	R	R	A	R
	タイ	輸入	A	R	A	R
	中国	輸入	A	R	A	R
パーム油	中国	輸出	R	A	R	R
	マレーシア	輸出	A	R	A	A

資料：著者作成。

注(1) A：仮説が受容されたもの。R：仮説が放棄されたもの。

(2) 中国の米の農場価格は、インディカ米は受容されたが、ジャポニカ米は棄却された。またパキスタンの米の農場価格は、バスマティ米も非バスマティ米も棄却された。

異性化糖による砂糖需給の変化

金 井 道 夫

砂糖も異性化糖も有カロリー甘味料であり、栄養的には炭水化物としてカロリー源となる。

日本では1970年代前半に、1人1日当り供給熱量がほとんど増加しない状態となった。飽食の時代の始まりである。その中で、供給熱量に占める炭水化物の比率は減ってきている。炭水化物源でしかない砂糖にとっての苦難の時代の到来である。

年間1人当たりの砂糖消費は、1973砂糖年度の29.02kgのピークの後、一度もこの値を越えなかった。そして、1980年度頃からは1人当たりだけでなく、総額でも減ってきている。

異性化糖は、1970年頃開発され、1974～75年の砂糖の国際価格の高騰により普及した。また1980年の高騰時には、従来の果糖分42%のものに比べ優秀な55%のものが開発されている（なお砂糖価格の高騰はこの3年だけで、あとは低価格が続いている）。

従来のでんぷん糖では甘味に欠けるところがあり、一部に有用な用途があっても、大きな代替品となりえなかったところに、砂糖に匹敵する甘味のある異性化糖が開発されたのである。

このような開発事情が示すように、異性化糖は砂糖より安価であることによって、砂糖消費を蚕食して来ている。日本は甘味資源の安定確保のため国産糖保護政策を取っているので、国内の砂糖価格が高く、食品化学工業の発展と相まって、異性化糖の発達をうながした。

異性化糖生産は、1977年に統計を取りはじめて以来、初期には急激に、その後は緩やかにのびていたのが、その後はのび悩みの形になっている（しかし3/4のシェアを誇るアメリカに次ぐ世界第2の生産量である）。

異性化糖は優秀な代替品ではあるが、その特性から、砂糖消費の全体を代替できるわけではなく、得意な分野はある程度限られている。最も使われるのは清涼飲料水で、1980年度以降常に6割以上を占めている。清涼飲料の消費が急増してい

る中で、清涼飲料用の砂糖消費は激減し、清涼飲料における両者の地位は1980年度頃に逆転している。しかし、1990年代に入り、清涼飲料用の異性化糖ののびが弱まっており、これが全体ののび悩みにつながっている。

砂糖と異性化糖の消費量の合計を見ると、総額では1990年度がピークであるが、1人当たりでは、砂糖単価のピークである1973年度の水準を越えることなく、1977年度以降、かなりの出入りはあっても、同じ水準にあったのが、90年代にはいると減少傾向に転じている。

いいかえると、食生活の変化により、炭水化物源でしかない砂糖の消費は早晩減少したと思われるが、異性化糖の出現により、減少の開始時期及び速度が早まった。逆に、砂糖と異性化糖の合計である有カロリー甘味料全体としては、異性化糖の下支えによって、1990年度頃までは、1人当たりでも減少しないで済んだ。しかし、1990年代に入り減少が始まった、といえるのかもしれない。

大きく伸びてきた異性化糖も、前述のように1990年代に入りのび悩みを見せており、異性化糖による砂糖消費の蚕食は一応終わったとみなせるのかもしれない。

飽食の社会では、健康上・美容上の理由から、無カロリー・低カロリー甘味料に対する需要が高まっている。これらには、サッカリン、ステビアなどに加えて、キシリトール、マルチトール、ラクチトールなどの新顔が加わってきている。砂糖が直面してきたのと同様、異性化糖も、無カロリー・低カロリー甘味料の挑戦に直面せざるをえなくなっているのではないだろうか。

農林水産政策研究所の概要

1. 農林水産政策研究所は、農林水産省の所掌事務に関する政策に関する総合的な調査及び研究を行う研究機関として、本年4月に、農業総合研究所を改組して設立された。

我が国の食料、農業及び農村をめぐる状況が大きく変化する中で、21世紀においても日本の農林水産業と農山漁村が発展し続けていくため、農林水産省では、平成11年7月の「食料・農業・農村基本法」の制定をはじめ、新しい時代に対応した農林水産政策の展開に取り組んでいる。農林水産政策研究所は、このような新たな政策の展開方向に即し、政策の企画・立案に資する充実した政策研究を推進することを目的としている。

2. 当研究所では、本年6月、中長期的展望のもと、農業分野を中心に農林水産政策研究の推進方向を示す「農林水産政策研究所研究基本計画」を策定した。同計画に沿って、各種プロジェクト研究及び経常研究の課題を設定し、研究を推進している。

○ 「農林水産政策研究所基本計画」による研究課題

I 評価・食料政策に関する研究

- 1 農林水産政策の評価に関する研究
- 2 食料・農業・農村政策に関連する環境の評価に関する研究
- 3 食料の国際又は国内需給の変動要因の解明と動向予測に関する研究
- 4 食料消費動向の解明及び食料消費政策に関する研究
- 5 食料の生産から消費に至る供給システムの効率化及び安定化政策に関する研究

II 地域振興政策に関する研究

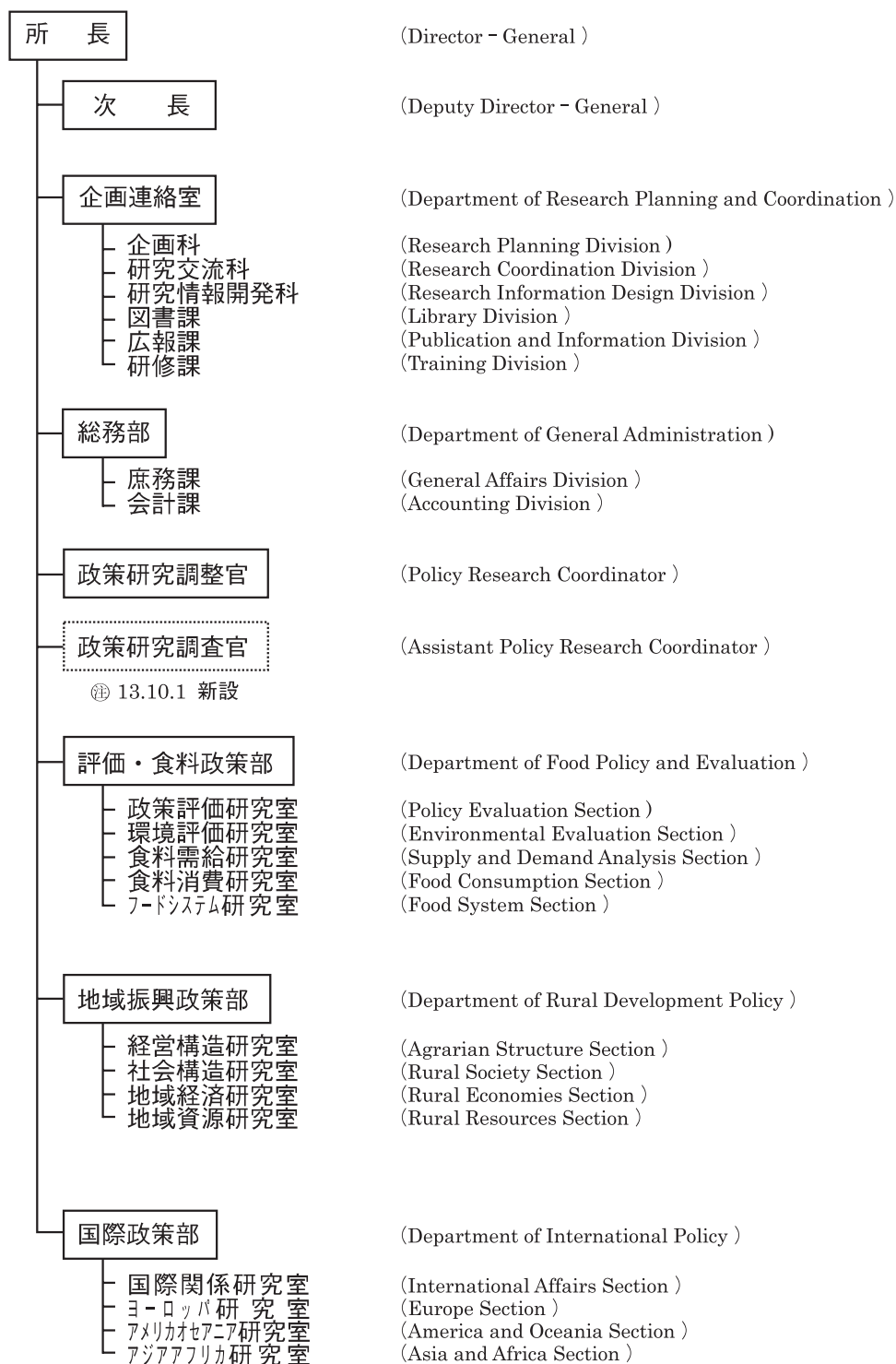
- 1 農林水産業の経営構造及び農林水産業経営の発展のための政策に関する研究
- 2 農山漁村の社会安定化及び農林漁業者の福祉増進のための政策に関する研究
- 3 農山漁村及び中山間地域等の経済の活性化政策に関する研究
- 4 農山漁村及び中山間地域等の資源の保全及び利用高度化のための政策に関する研究

III 国際政策に関する研究

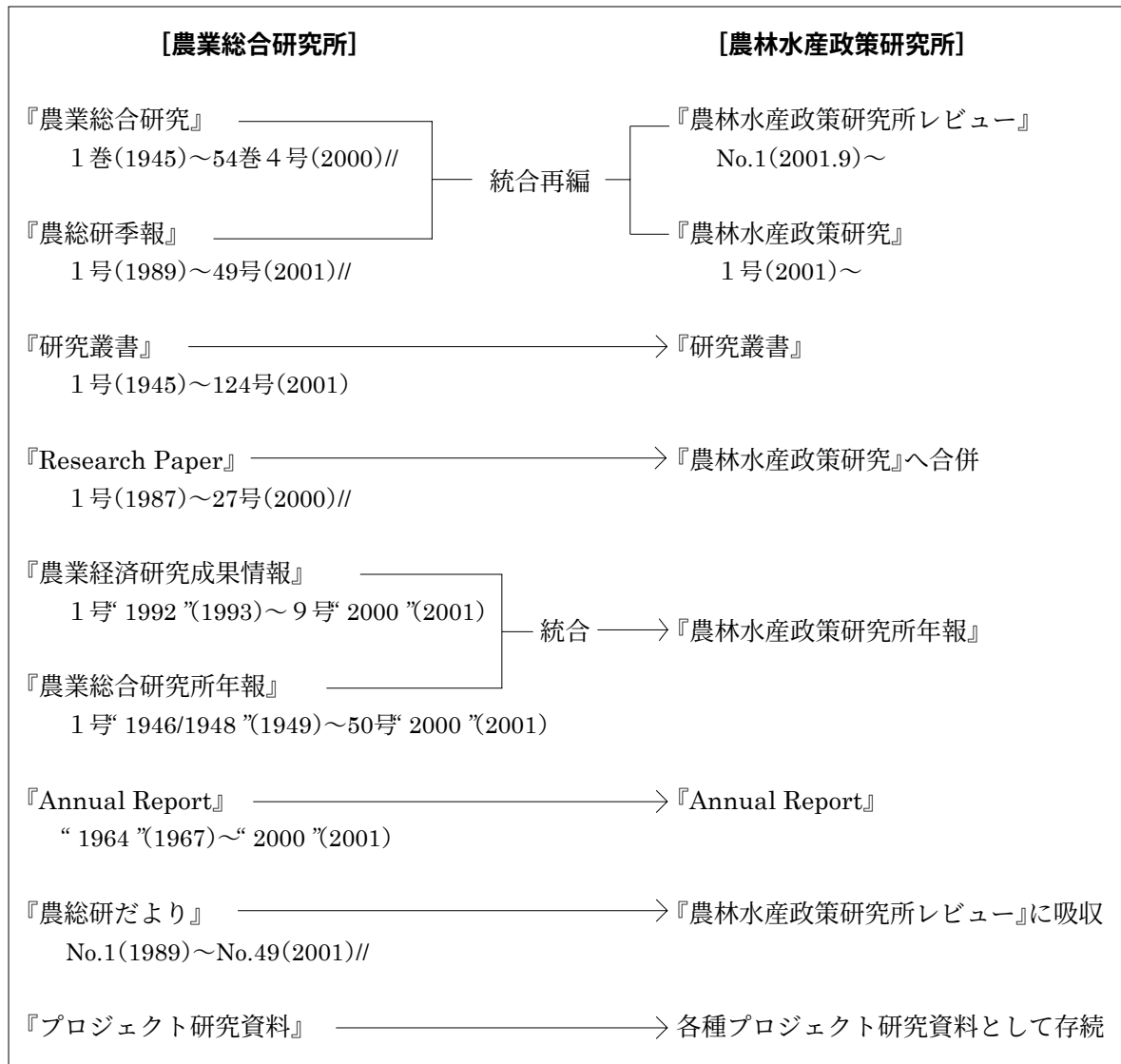
- 1 食料・農業・農村問題をめぐる国際関係の動向及び国際調整政策に関する研究
- 2 ヨーロッパ地域、アメリカ・オセアニア地域及びアジア・アフリカ地域それぞれについての食料・農業・農村の動向及び政策の展開方向に関する研究

農林水産政策研究所組織

Policy Research Institute, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries
(PRIMAFF)



刊行物の変遷



平成13（2001）年9月28日 印刷・発行

農林水産政策研究所レビュー No. 1

編集発行 農林水産省農林水産政策研究所

〒114-0024 東京都北区西ヶ原2丁目2-1

電 話 東 京（03）3910-3946

F A X 東 京（03）3940-0232

印刷・製本 株式会社 日商