

Multifunctionality: Towards an Analytical Framework, OECD, 2000 年を参照のこと)。この中でひとつの重要な争点となったのが、上記の結合性の問題である。つまり、農産物と非農産物（多面的機能）の生産に関する一体性の性質とその程度（結合性）が主要な検討課題とされてきた。その最大の理由は、もし両者に結合性が全くないか、あるいは非常に弱ければ、両者は分離して供給（提供）することが可能だからである。逆に、両者の結合性が非常に強ければ、農産物の生産水準の変化は非農産物の供給水準を同様に变化させることになる、さまざまな問題を引き起こすことになるからである。

2001 年 7 月に開催される OECD 多面的機能ワークショップでは、この結合性について次の 3 点が各国レポートの中で検討されることになった。①農産物と非農産物との間にはどの程度の結合性が存在するのか、そしてそれは農法や技術の変更によって変化しうなのか。②多面的機能に関連してどのような「市場の失敗」があるのか。そして、③市場の失敗が発生する場合、政府の政策介入あるいは非政府供給（市場の創設あるいはクラブ財の提供など）のいずれが費用面で望ましいのか、というものである。

わが国においては、食料安全保障、国土・環境保全機能、生物多様性保全機能など、いずれにおいてもこの結合性はきわめて強いと考えられる。とくに水田農業ではこの結合性は強く、他の代替的方法では補完できないものが多いと言えよう。ただし、ケアンズ諸国などの一部の国々からは、農業生産と非農業生産の結合性は一般に低く、両者は分離可能ではないかと批判されており、今後の国際交渉上の大きな課題である。

市場の失敗の程度についても、農地の減少による洪水の多発などの例で示されるように、わが国の水田農業ではかなり大きいものと考えられている。当然、洪水防止などの国土保全機能に代替する市場創設のコストは膨大であり、非農業的手段の導入はきわめて非現実的と思われる。

4. 「多面的機能」の政策適用について

以上のように、「多面的機能の十分な発揮」

は今後の重要な農政課題であるが、そこにはさまざまな検討すべき課題が横たわっている。そこで最後に、政策適用上の課題について整理しておこう。

第 1 に、経済学的には受益者（汚染者）負担の原則を適用することが望ましいが、現実にはその採用は非常に困難である。受益者の面的広がりや特定化の困難性、時間軸のとり方、フロー・ストック間の不可分性などの問題がそこには横たわっている。

第 2 に、多面的機能の政策適用に際しては、環境便益の価値の大きさの適正な把握（経済評価）とその統計的信頼性が求められるが、なお研究蓄積は不十分である。また、農業生産に起因する外部不経済の問題についても今後、十分な検討を深める必要性があろう。

最後に、適正な政策手段の選択と妥当な保護水準の決め方に加えて、コスト負担のあり方と合意形成の問題をどう考えるかが問われる。いずれにせよ、多面的機能に関する本格的な検討と研究蓄積が不可欠であることは疑いない。

第 1852 回（5 月 29 日）

構造政策と地域

（横浜国立大学）田代 洋一

農業基本法から新基本法への移行は、構造政策から経営育成政策への転換に象徴される。構造政策の達成は依然として農政最大の目標ともいえるが、その主たる手法が経営体の育成政策に転じたという意味でもそういえる。経営育成政策が経営の内部環境を整えることだとすれば、構造政策は経営体と地域との関係を整理することにより経営体の外部環境を整えることにある。本報告は、その展開の場としての地域と構造政策の关系到留意し、ここ 5 年ほどの報告者の農村調査に即して論点整理を行った。

まず高齢農家アンケート調査の結果から、

彼らが最も望んでいるものは「信頼できる受け手の登場」であり、同時に市町村・農協が間に入って安心して受委託・貸借ができることだった。また北海道における青天井の粗放化志向の規模拡大をみると、経営コントロール政策の必要を感じる。かくしてあるべき経営像をクリアにし、そこに向けて農地移動を方向付けていく構造政策と経営政策の連携こそが今日の課題といえる。

次に農業地域、市町村、むらによる状況の「まだら性」への留意が欠かせない。往々にしてその判断を誤った政策が地方において採られがちだが、今日では関係機関をうって一丸とする地域農業振興協議会的なネットワーク組織が、地域の状況を集団的に判断し、一元的な農地管理・流動化政策にたずさわる必要がある。

いわゆる多様な担い手については農水省通達は、経営の補完・インキュベーターとして位置付けているが、個別経営をはみでる社会的な何かを担うという意味での「担い手」は、ヨーロッパ畑作農業のように個別経営に全てを還元することのできないアジアモンスーン地帯農業に特有の存在であり、英訳不能な日本農政のジャーゴンである。そこで構造政策と地域という課題は、経営体と担い手の関係に一部置換可能である。

このような関係整理の場として日本農政では伝統的に「むら」が考えられてきた。それは「むら」総有を土台として「むら」に権利関係を含む土地利用調整機能が内在するという理解にたつものであり、かつての総研研究を色濃く染めていたものでもある。しかし東北の「集落営農」の事例をみても、「むら」は何らかのアクションを起こすにあたって声をかけねばならない存在であり、その意味での母体ではあるが、具体的な話し合いは旧村レベルでなされたり、「むら」内の少数集団でなされたりしており、集落営農は本家筋少数農家あとつぎ集団がむら規模での集積を果たしていく方法に思われる。

「いえ」よりも「むら」が強い西日本では集落営農はより広範な組織になるが、それでも「むらぐるみ」は少なく、集団内受委託関係が実態であり、そこに貫くのはむらの水稻

農業を守るという「守りの論理」であり、その究極目的はむら生活の定住条件を確保することにあるといえる。今や火事と葬式を除く「むら八分」から、水稻農業まで加えた「むら七分」になった。

北海道の農事実行組合は、土地利用調整機能を担う点で都府県よりも「むら」的といえるが、その土地利用調整機能は所有権レベルにとどまり、利用権には及ばない。すなわちそれは自作農集団による離農跡地所有権の分け合いという機能集団の論理に他ならない。その北海道でも今や利用権レベルでの調整、地域連携型農業法人が具体的な課題になりつつある。

農政は依然として「むら」を基盤として施策を仕組んでおり、それをはみ出す試みは施策対象になりにくい傾向があるが、現実にはむらを越えた取り組みが広くみられ、それらは実体的に旧村（明治合併村、広域合併前の農協支所）を範域としている例が多い。その具体例として鹿角市の八幡平地域経営公社、兵庫県宍粟郡の宍粟北農林公社、高知県大豊町の大豊ゆとりファーム等の三セク、愛知県海部郡十四山村農協、弥富町鍋田農協による土地利用調整の地区割り、新潟県朝日村の旧村単位での農業者のネットワーク組織による小農協、農地保有合理化の機能等を紹介した。

農業委員会も「むら」を基盤に農地流動化の推進に当たってきたが、農家たる農業委員が同じ農家のプライバシーに踏み込む土地利用調整機能を果たすのは難しく、専門の推進員にまかせ、地域づくりの話し合いのコーディネーター役として流動化の雰囲気づくりをすることが主たる任務になると思われる。

本報告は旧村がむらにとって代わることを主張するものではないが、むらに固執した構造政策については柔軟化が必要なことを提起したつもりである。