

次に、第5-2表の北海道の農業粗生産額とEF収支の成長率を関連付けて考察すると、北海道の農林業は環境保全型の農林業活動を行っているが（95年から00年にかけてEF収支が26%増）、産業の経済規模は衰退傾向（9.2%減）にあるため持続可能な状態にあるとは言えず、環境面でのみ持続可能な状態にあると推察される。しかし、農家単位では一戸当たりの粗生産額も増加（8.0%増）しており、環境保全型の農林業活動を行いつつ経営状態も上向き傾向にあることから、環境と経済の両面で持続可能な状態にあることが推察される。

第5-2表 経済（経営）面とEF収支

	1995	2000年	成長率
農業の粗生産額（百万円）	1,271,633	1,164,284	-9.2%
一戸当たりの粗生産額（千円）	8,918	9,695	8.0%
EF収支（ha）	-894,529	-1,208,151	26.0%

以上の結果より、北海道の農林業は、産業というマクロベースでみれば環境面でのみ持続可能な状態であり、農家単位というミクロベースでみれば環境と経済の両面で持続可能な状態にあるということが明らかとなった。

6. 日本における多面的機能の議論と政策的課題

合田 素行

農業の多面的機能の重要性は、わが国が主導・主張してきた考え方であるが、現在では、その考え方は、国際的にも認められたわが国の農業保護を支える重要な柱の一つとなっている。ところが、この多面的機能を活用した政策については、いまだ的確な方向性が見いだせていない、というのが正直なところであろう。新基本法では、はっきりと多面的機能の維持発揮がうたわれているが、どのようにこの多面的機能を農政の中で生かすことができるのか、本稿ではそれについて検討を加えた。

わが国では、農業とくに水田稲作は国民の生活に深く根ざしており、農業が有する多面的機能を従来から享受してきた。農業は、我々に親しい二次的自然を形成し、「農村の良さ」を形作ってきたのであって、善きにつけ悪しきにつけ、稲作とともにわが国の社会文化の性格を決める大きな要因の一つであった。

そうした状態の中、グローバル経済は容赦なく農業の世界にも浸透し始め、農産物という商品価格のみを基準とした国際的ルールを一様に農業世界に押しつけようとしている。それは農業や農村に対する支援を行ってきたわが国農政の基本にも触れることを意味しているが、それに対する反論の大きな柱が、多面的機能議論であった。

わが国の多面的機能議論にあっては、多面的機能を計測したり経済的に評価することによって多くの努力を傾けてきた。その価値が十分にあるならば、農地の減少を招く貿易自由化への対抗力となり得る。農業支持を維持し、また今まで以上に支援をする合理的な根拠とな

るというのがその理由である。しかしそうした作業が必ずしも功を奏し、政策に役立っているわけでは、いまのところない。それもあって多面的機能の主張は、日本の農業を守るためだけの言い訳に過ぎないと批判されてきたことは周知のとおりである。

そもそも行われている農業の性格が著しく異なる欧米は、多面的機能そのものに対する理解に時間がかかったが、現在では、そうした国々においてもその考え方自体は理解され、積極的に農村地域開発の中でそれを活用しようとしている状況が EU で見られるほどになっている。

このように多面的機能をめぐる議論は大きく変化してきているが、あらためてわが国の多面的機能に関する議論を見直してみると、農業が問題なのか、農村が問題なのか、という基本的な問題設定が欠けているのではないか。学会会議の答申でも指摘されたように、わが国の場合は、農業が作り出した二次的な自然が多面的機能を生み出す場所であり、そこを農村と呼び、「農村の良さ」がある。そうした「農村の良さ」は、とくに中山間という農村地域において重要であると言ってよいだろう。その中山間地域に必要なことは、なによりもまずそこに一定の人々が継続して住むことであって、多面的機能の議論はそれからの話ではないだろうか。

これだけでなく、多面的機能議論にはまだまだ数多くの議論すべき問題がある。

- ① 明日香や鎌倉の歴史的環境をできるだけそのままの形で残そうとする古都保存法があるが、たとえば明日香村では、「稲穂たなびく」前景と寺院がセットになっており、農地を自治体が購入し、一定の厳しい条件で耕作する者に土地を貸して、農業を継続させている。美しい景観を提供する一定水準以上の棚田なども同じように考えることができる。
- ② 農地の宅地並み課税の問題が議論されたのは 1970 年代であったが、都市周辺ないし内部の農地は、都市住民に緑を提供し、緊急の場合の避難地にもなる等、多面的機能が提供されるという主張があった。こうした都市周辺の農業については、基本的には地域の人々が決定権を有する土地利用計画上の問題であろう。
- ③ わが国では、「農業の多面的機能を高める」事業が数多く行われている。多面的機能とは、元来あくまで農業を行っている際に、結合生産物として、そのために特別なコストをかけずに生産されてくるものである。ところがこのような「農業の多面的機能を高める」事業が行われることになると、コストをかけた多面的機能が生産されることになる。このような論理の変化はどのようにして起こったのだろうか。
- ④ 農業環境政策は EU では広く行われている。当初は農薬や肥料等の投入削減を中心とした政策を意味していたが、もっと積極的によりよい環境を形成する、ビオトープの創出や植林事業なども行われるようになった。これは③で示した多面的機能を生産する事業と同じであるが、ヨーロッパの場合は、普通、生産の抑制と関連づけられている。最近では、新たにバイオマスの多様な活用なども議論されるなど議論は多様化している。こういったことがらは従来の農業の多面的機能の議論に含まれるのだろうか。

この他、途上国における多面的機能をどのように考えるべきか、といった問題もある。わが国は、ASEAN 事務局や FAO に対して拠出金を提供し、各国の農業の多面的機能や農業の重要性を評価する、というプロジェクトを進めているが、そこでは、その国の経済発展の段階と多面的機能との関係をどのように位置づけ、表現すればいいかという困難な問題を抱えている。

最後に、簡単に多面的機能に関する政策への展望をまとめておきたい。多面的機能議論の多様性に応じて、いくつかの政策グループが想定できる。(1) 農業活動に対する一般的な環境基準の実施。これは農薬や肥料等についての一般規制として強制的に実施される。(2) それ以上に厳しい環境基準の実施、人々が望む環境的な価値、汚染の削減、良好環境の保持に必要な追加的なコストを支給し、実現を図るべきであり、方法としては、クロス・コンプライアンスが対応する。(3) 農村環境整備、地域産業基盤整備事業が行われることで「農村の良さ」が維持され、多面的機能が発揮される。(4) すでに実施されている中山間地域の直接支払制度は、地域の維持という目的を明確にし、支払額を増額し、農業活動の担い手を確定し、それと同時に農政以外の行政との共同施策を積極的に進めていく。(5) 多面的機能を生み出す事業、「農村の良さ」を活用した事業の実施。これは生産に直結する可能性があるが、特産品の販売や都市との多様な交流事業、とくに価値ある環境の提供等がある。