

# 農水産分野の権利取引がもたらす経済厚生及び必要要件に関する理論的・実証的研究

早稲田大学教授 堀口 健治

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

今回は、その中から、「市場を通じた権利取引が、利害関係者の調整に有用なだけでなく、社会的にも有用であることの解明」に取り組んだ研究について、その概要を紹介します。

## 1. 研究の背景

農業・漁業等の生産枠や水利権等を市場で取引するケースは、わが国においては未だ少ない状態です。しかしEUにおける生乳の生産割当や漁獲枠の取引、米国や豪州における取水量や水利権の取引事例等、権利取引は数多く存在し、わが国においても枠や権利の取引で資源の有効活用・望ましい経営構造の創出を図ることは重要な政策課題です。

本研究は、枠や権利取引が、利害関係者の調整だけでなく、社会的にも有用であることを明らかにします。ただし、取引の有用性は適用される資源の性格や経営の様態にも依存し、公共的な政策目的にも関連するので、市場取引が有用になるための要件があります。これらを明らかにして制度構築のあり方を提起します。

## 2. 研究の枠組みと内容

過剰生産の生産品目で、現在の生産者に生産抑制を公的に課し、その上で生産枠を取引することを認めるとします。そして少ない費用で生産可能な地域の効率的な生産者がその枠を購入し、売却した側は他の有利な品目に転換し、農業の適地・適産が達成されることを期待するのです。資源配分を適正にするために市場機能を利用するもので、行政等の配分が硬直的で実態に対応しない・政治の影響を受けやすいなどの特徴を有するのに対して、市場を通じると関係者の間でのコスト等を反映した取引になり、適地適産になりやすい・効率的な生産者に集中するなどの特徴があります。また、シミュレーションにより、GDP押し上げ効果も確認できました。

しかし市場に任せれば自動的に望ましい資源配分になるわけではなく、土地市場での取引が必ずしも

望ましい土地利用をもたらさず、バブルを招いた市場の失敗はよく知られています。そのため取引対象の枠や権利の性格、取引参加者の範囲の規制、公的関与などが必要ですが、対象とする市場や枠・権利の性格により異なるので、タイプを以下のように分けて検討します。

### ① 既得権尊重とその権利の市場取引

土地のように私的に分割され所有権が確定している資源ではありませんが、利用が古くから関係者の維持・利用の努力でなされており、そのための関係者内のルールや利用のための施設などが構築されて、利用も限度一杯になされている公有の資源がこの分析の対象です。そうした資源の代表として、水資源があげられます。

後発者と比べると相対的に河川の流水を安価に利用できる先駆者には、大きな投資等をして今以上に効率的な水利用にする必要性はありません。他方では水の限界的価値がきわめて高い後発者や希望者がいますが、現在のままでは彼らのための再配分は困難です。

今までは、後発者は水源を新たに作って新規に水利権を確保してきましたが、巨大な投資、環境問題等もあって、新規の水資源開発は難しいといえます。そのため、既存の水利権で効率的な利用と節水により生み出された分の譲渡を期待する、新たな仕組みが求められているのです。それが水利権の市場による取引です。立法措置で水取引を80年代後半から始めた米国カリフォルニア州の経験も踏まえながら、その意義を明らかにしました。

### ② 漁獲枠の譲渡による適正経営規模・効率的漁船の輩出

有限な再生産可能資源という点で水資源と重なるところが大きいのですが、公海上で競争を行ってき

た漁業のように、関係する資源の利用者が多様なだけでなく、利用者自体が変わり、新規参入者も含め、国際的な取引になり得るケースを、ここでは扱います。

過剰漁獲に対して、漁獲可能枠を毎シーズン、魚という生物資源の再生産量を予測し、持続的漁獲枠を設定することで、母集団にダメージを与えずに漁獲がなされることを期待する仕組みが世界で広がってきました。

そのため、漁獲実績のある船毎に割り当てて経営の過剰投資や過剰競争を防ぎます。これをさらに進め、枠のリースや割り当てを受ける権利そのものの売買を認めるケースが、EU等では出てきています。オランダなどでは同業者間での売買により国内に効率的な経営を維持し、かつ各船の漁獲量の正確な把握というモニタリングコストも低く抑えながら、目的を達成しています。しかし日本では歴史的に漁獲投入量を規制する行政の許可方式が強く、また漁業種類が多いので漁獲量を業界で守る方向にはありますが、各船への割当からさらにその割当を売買する段階にまでは至っていません、仕組み導入のさらなる議論が必要と思われます。

### ③ 権利枠の新設による望ましい生産構造への展開

今まで述べてきた①、②の例は、共通する有限な資源の合理的な利用という課題で利用実績が既得権として強く存在するケースでしたが、この③の例はそれとは異なります。

市場経済のもとで自由に作付すると、特定の作物が恒常的な過剰問題に悩むことがあります。価格が相対的に低下してもコストの高い生産者は継続することがあり、価格機能が望ましい生産構造を必ずしも生み出していないのです。この解決のために生産調整政策が先進国で取られていますが、それでもなかなか解決しません。それは歴史的な保護政策、重要な作物への価格・所得政策に起因し、一方で農業構造がそうした作物に傾斜しやすいものになっていることに一因があります。日本の稲作はその代表的なもので、歴年の土地改良や農業者の努力の結果、兼業農家に向けた作物としてコメは特徴的なのです。このような特定の農産物生産に集中する構造を漸次的に変え、土地の有効利用（適地・適産を含む）を達成するため、市場を通じ過剰作物に課せられた生産枠を取引することで、過剰生産の農業構造を改善し効率的な経営主体の確立・適地適産の実現を期待する考えです。

## 3. 強調されるべき課題

過剰生産のケースでは、生産の権利枠を「制限に対する反射的な権利」として無償で得ながら有償で譲渡することは、一見矛盾しているようですが、安定的な生産構造に達すると、生産の権利という仕組み自体がなくなることになります。EUにおける酪農の生乳生産枠では、今や無償で枠をなくす方向をEUは視野に入れています。ただ有限な水資源の水利権や水産資源相手の漁獲枠では、他を排除しての利用権がその後も一定の価値を持つと考えられます。

しかし農業生産枠の地域との結びつきの配慮は必要です。枠だけの取引を認めると条件不利地域から競争力のある優良地域に枠が買われていき、条件不利地域での農業の衰退が懸念されます。フランスでは、条件不利地域に一定の枠が残る規制や支援を加えています。また、土地を持たず枠のみを得て他に貸し付けたりする「羽織農業者」の出現が懸念され、受給権の取引では、より強くそうしたケースが出てくることが予想されます。そのため、枠と農地との一体的な取引に限定する議論もありますが、その場合、他地域にある効率的な経営にその枠が移ることを想定した改革が弱まるので工夫が必要です。

日本のコメ生産枠の従来から行われてきた取引は、集落等の地域内での農家間・グループ間の譲渡から出発し、市町村内、さらには市町村間という県内取引のレベルに積み上がる形で、歴史的に行われてきました。それが「互助」や「とも補償」の金銭を伴った形態等を取りながら実行されてきたのです。その意味では条件不利地域の枠が一気に有利な地域に流れる、ということ想定する必要は少ないように思われます。

地域から枠のやり取りを積み重ねた上で、最終的に県間調整がなされ、県内で処理できなかった枠の不足や過剰が、府県間で取り引きされるようになってきました。この際、すべてのレベルでそうですが、取引はその年の枠であり、翌年も国から提示される枠を再び取引するが、枠の譲渡が国の翌年の枠設定には反映しない、枠を他に譲渡したところも同じように枠が翌年に割り当てされる、という原則でみな対応してきました。翌年に譲渡分を減らすといった対応を国が取らなければ、誰も枠の譲渡に協力せず、取引自体が成立しないことになります。毎年の枠の取引が日本の場合は現実的ですが、それはそのような原則で毎年の枠設定がなされることを明確にしておく必要があります。