

農林水産政策研究所レビュー

Primaff Review



● 巻頭言

震災後の漁業像をどう描く

● 研究成果

広域的な地域組織の形成による農村振興の現状と課題

● 世界の農業・農政

チリー新自由主義国における農業と貿易政策—

No.54

平成25年7月

農林水産政策研究所

CONTENTS

●巻頭言	
震災後の漁業像をどう描く	
法政大学大学院政策創造研究科 教授 岡本 義行	1
●平成25年度研究課題のご紹介	
企画広報室 企画科長 内藤 恵久	2
●研究成果	
広域的な地域組織の形成による農村振興の現状と課題	
農業・農村領域 主任研究官 江川 章	4
●世界の農業・農政	
チリー新自由主義国における農業と貿易政策—	
国際領域 上席主任研究官 宮石 幸雄	6
●シンポジウム概要紹介	
あらためて「農業」の意味を考える	
—新たな「枠組み」の構築を目指して—	
政策研究調整官 株田 文博	8
●ブックレビュー	
『環境リスク管理と予防原則—法学的・経済学的検討』	
(植田和弘・大塚 直/監, 損害保険ジャパン・損保ジャパン環境財団/編)	
国際領域 上席主任研究官 藤岡 典夫	11
●研究活動一覧	12
●農林水産政策研究に関連する学会等の紹介	12

震災後の漁業像をどう描く

法政大学大学院政策創造研究科 教授 岡本 義行

始めて津波の被害を肌で感じたのは、「あまちゃん」の舞台になっている地方都市である。漁港にある市場施設などは柱しか残っていなかった。衝撃は防波堤の上に、小さな漁船がプラモデルのように1隻だけポツンと取り残されていたことであった。

隣の村をぜひ見て欲しいと言われ、連れて行ってもらおうと市街地は原形をとどめるものはまったくなかった。家屋は土台しかなく、鉄道の線路は飴のように曲がり、松林の木々は太い幹が引きちぎられていた。防波堤の大きなブロックはゴロンと転がっていた。その後、被災地を訪れる度に、瓦礫が取り除かれ被災地域は片付けられている。しかし、片付けが進むにつれて、一面の荒涼とした風景がさらに広がる。

石巻で、ある漁師さんに漁業について話を聞きに仮設住宅を訪ねた。仮設住宅の場所はタクシーの運転手もよくわからない。ナビにも住所が入っていない。場所を聞こうと思っても道路沿いの店はおろか住宅もない。街道はリアス式海岸に沿ってつくられており、行く先を尋ねる家屋はひとつも残っていないのだ。浜ごとに点在していた集落は文字通り壊滅した。

その漁師さんは奥さんを含めた親族を津波によって目の前で亡くしたという。漁業の将来について話を伺おうとして行ったが、場違いの自分に気がついた。甚大な被害と不幸に続く復旧事業、とくに海底に引き込まれた瓦礫を取り除く辛い仕事が語られるのをじっと聞いているしかなかった。

漁業の復旧は進みつつある。しかし、漁業の将来像は必ずしも明確になっていない。復旧しただけでは漁業は成り立たない。震災以前から漁業の後継者が少ないことがそのことを表している。ともかく、被災地には人がいない。雇用したくとも働き手がない。働き手が他地域から住み着こうとしても住宅がない。集落の再建場所が決まらない地域もあるが、時間との勝負でもある。

今回、漁業の6次産業化のビジネスモデル策定を農水省からいただいた。サステナブルなビジネスモデルをどのような時間軸で考えるべきなのか。例

えば、漁業を6次産業化する担い手は誰なのか。担い手はどのような人材なのか。またどのような組織が必要なのか。漁業で6次産業化に取り組んでいる事例を詳細に検討すると、いくつかのパターンがみえてくる。6次産業化とは漁業

におけるイノベーションである。とくに、流通や販売に関するイノベーションが不可欠である。6次産業化はマーケティングでもある。成功事例では試行錯誤を繰り返しながら、独自のイノベーションがあり工夫を積み重ねている。どのような組織で誰が取り組むのだろうか。桃浦のように、特区制度であっても株式会社制度を活用するのか。ノルウェーでは漁協が強力なリーダーシップを発揮している。主体的で独自の経営、取組、人材が必要なのである。

日本の人口構成をみると、今後30年間に急速な高齢化と人口減少が進む。2040年には高齢化率は宮城県で36%、岩手県で40%にまで上昇すると予測されている。さらに、人口は宮城県で16%減少し、岩手県では30%減少すると予測されている。

世界中で海、湖、川に面している地域でどこでも、漁業は昔から生活の手段となってきた。しかし、漁業の産業化が進められ、漁業資源は取り合いになっている。日本は先頭を走ってきたが、三陸の漁業もこの競争に巻き込まれている。今では陸上養殖の技術も活用されている。競争優位は事業の継続には必要な条件である。石巻の漁業、そして6次産業化にも競争優位をどう構築するのか。

リアス式海岸の浜は美しい。目の前には海が広がり、浜と平地は少ない。そこは豊かな海である。この場所に住み続けるのか。この場所を捨てて不便な山に移るのか、あるいは浜に巨大な防波堤の壁を構築するのか。さらに、そこでどのような生活と漁業を構想できるのであろうか。



平成25年度研究課題のご紹介

企画広報室 企画科長 内藤 恵久

1. 課題設定の方針

農林水産政策研究所は、農林水産省に置かれた研究機関として、農林水産行政の推進に資するよう、農林水産政策上の重要課題や政策展開の方向に対応して研究を進めてきております。

研究の推進に当たっては、毎年度、行政部局とも密接な意見交換・調整を行った上、具体的な課題を設定して行っていますが、平成25年度は、①食料政策、農業政策、農村政策という制度・施策の大きな枠組の検討等に資する、基盤的・先導的研究の課題、②OECDなど国際的な農業政策の議論や経済連携協定に関連した国内・対外対応の検討に資する課題、③攻めの農林水産行政に関する行政部局の政策立案等に貢献が可能と考えられる分野の課題を優先して、課題の設定を行うこととしました。

具体的には、①主要国農業戦略研究、②食料サプライチェーン研究、③農業経営・構造研究、④農村研究の4つの主要研究分野について、2で説明する各課題を設定し、研究を進めることとしております。

(参考) 平成24年度における主な研究成果

平成24年度においても、上記4つの主要研究分野において課題を設定し、研究を実施しました。主な成果については、本誌において順次御紹介してきましたが、EUの次期CAP改革法の方角性を明らかにしたほか、6次産業化に関する海外類似政策の分析、地理的表示保護制度の活用に向けた課題の整理、水田農業における地域農業の担い手と構造変化の解明、木質バイオマスのエネルギー利用に関する分析・評価等を行っており、その内容の公表を行っています。また、4つの主要研究分野のほか、震災対応特別プロジェクトを設け、東日本大震災からの復興対応等の観点からの研究を実施し、復興後の地域農業再編、6次産業化の推進、バイオマスエネルギーの導入等に関し、課題や講ずべき方策を整理しました。この成果は、昨年11月に盛岡で開催した本研究所主催のシンポジウム等を通じて発表しています。

2. 平成25年度における具体的な研究課題

4つの研究分野ごとの具体的な研究課題は、表のとおりです。以下、研究分野ごとにその内容について

て御説明します。

(1) 主要国農業戦略研究

主要国・地域の農業情勢や農業・貿易政策については、我が国の農業政策立案や国際交渉に資するよう、これまで継続的に調査・分析を行ってきました。本年度からは、プロジェクト研究として、EU、米国、南米、ロシア、インド、中国、ASEAN諸国など、我が国の農業政策検討、国際交渉、世界的な食料需給の観点から重要な国・地域を対象として、①農業政策・戦略の経緯や背景、②現行の農業政策・戦略と今後の展開、③我が国への影響や政策への示唆、について調査・分析を行います。

(2) 食料サプライチェーン研究

農林漁業における付加価値増大を図る上で重要な課題となっている6次産業化を推進するための研究や生産、流通、消費の各段階を通じた食料サプライチェーンに関する研究を行っており、本年度は次の課題に取り組みます。

① 6次産業化に関する研究

6次産業化の特性を踏まえた流通システム等のあり方について、理論面を含め分析し、バリューチェーン構築のための条件を解明するとともに、6次産業化に取り組む事業者の経営状況について統計的な分析等を実施します。また、6次産業化に求められる人材や研究機関等との連携に関し、先駆的な取組のほか他産業や海外での類似政策の比較分析を行いつつ、その養成、推進に向けての方策を検討します。

② 食料サプライチェーンに関する研究

主要農産物(麦、野菜、肉類等)について、国産農産物が固有の需要を確保し、生産を拡大しうよう、品目別サプライチェーン全体にわたって、消費者ニーズの変化に対応できていない要因を特定し、今後の課題と展開方向を分析します。また、消費者ニーズに対応した安定性の高いサプライチェーン構築に向けて、食料消費に変動を及ぼす要因を検討し、今後の課題を解明します。

(3) 農業経営・構造研究

農業の体質強化を図るための方策について、構造分析に重点を置いた研究を行っています。平成23年度からは、プロジェクト研究として、農業構造の変動と地域性を踏まえた農業生産主体の形成・再編に

関する研究を実施してきています。

本年度は、EUの中で明示的に構造調整施策を実施しているフランス等について、直接支払や離農給付金などの構造調整に関わる施策の展開と、農業構造の変化との関係について分析します。また、我が国と共通点の多い韓国・台湾に関して、農業構造調整についての比較分析を行うとともに、韓国のFTAに伴う国内農業構造対策等について制度の内容、運用実態、農業への影響に関して調査・分析します。さらに、これらの比較分析に必要な我が国の状況を整理するとともに、我が国における農業生産主体の動向に関して、これまで2年間実施してきた研究成果のとりまとめを行います。

(4) 農村研究

農村の価値を踏まえた農村政策のあり方の研究のほか、再生可能エネルギー等の生産地としての農村の研究、農山漁村の維持・再生のための方策の研究等を行っており、本年度は次の課題に取り組みます。

① 農業・農村の新たな機能・価値に関する研究

我が国農業・農村の持つ機能・価値について、国民全体の理解と協力の下で効果的に維持・増進を図る方策を明らかにするための研究を、本年度からプロジェクト研究として行います。具体的には、幸福度に係る研究等新たな視点・手法により、農業・農村の新たな機能・価値を抽出し、その維持・増進に向けた地域的取組等と関連づけた評価手法を開発するとともに、効果的な維持・増進方策を検討します。さらに、バイオエネルギーの利用等について、国際的に合意された持続可能性指標等に沿って実証評価を実施し、海外での評価事例との比較を含め分析します。

② 被災地域の復興過程等の分析による農山漁村の維持・再生に関する研究

被災地域の復興過程等を分析することによって、我が国の農山漁村の維持・再生方策等を明らかにす

るための研究については、平成24年度からプロジェクト研究として実施してきています。

本年度は、引き続き、被災地での集落の復興に向けた取組を定点観測的な手法で分析するとともに、過去の被災地等における集落の復興に向けた取組との比較分析を行うことで、農山漁村の維持・再生のために講ずべき対策、構築すべき体制を解明します。さらに、地域機能の維持に向けた、集落の再編や集落を超えた広域的組織による取組、多様な主体(NPO法人、社会福祉法人、地域の高齢者等)による取組を分析し、地域特性に応じた取組の在り方等を明らかにします。

3. 委託研究

当研究所では、平成21年度から大学、シンクタンク等の幅広い知見を利用して、新しい概念や視点を生み出すための「農林水産政策科学研究委託事業」(委託研究)を実施しています。本年度は、医食農の連携に関する研究、及び農村地域の独創的な農文化システムに関する研究について、昨年度に引き続いて研究を実施するとともに、新たに、①海外における食品廃棄物の発生メカニズムの解明とその削減方策に関する研究、②農林水産・食品分野における知的財産の海外流出の実態と経済波及効果に関する研究の2テーマについて研究課題を公募し、研究を実施することとしています。

4. おわりに

以上、本研究所の平成25年度の研究課題について御説明して参りましたが、本研究所では、政策・学術に貢献する成果をあげられるよう、研究員が、経済学、法学、社会学など各々の専門知識を活かして研究を進め、研究成果については、シンポジウム、研究成果報告会、刊行物等を通じて、広く皆様にも内容を提供して参りたいと考えております。今後とも、皆様の御理解、御協力をお願いする次第です。

農林水産政策研究所 平成25年度の研究課題

研究分野	具体的な政策研究課題
主要国農業戦略研究	○主要国の農業戦略等に関する研究
食料サプライチェーン研究	○6次産業化に関する研究
	○食料サプライチェーンに関する研究
農業経営・構造研究	○農業構造の変動と地域性を踏まえた農業生産主体の形成・再編に関する研究
農村研究	○農業・農村の持つ新たな機能・価値に関する研究
	○被災地域の復興過程等の分析による農山漁村の維持・再生に関する研究

広域的な地域組織の形成による 農村振興の現状と課題

農業・農村領域 主任研究官 江川 章

1. はじめに

中山間地域を中心に、集落の小規模化（集落を構成する農家数や世帯員数の減少）に伴う集落機能の弱体化が進んでおり、多くの集落で営農活動だけでなく、地域資源や定住基盤の維持が危惧されています。

こうした事態を受けて、近年では集落単独では困難な諸活動を複数集落で連携して対応する動きや、広域的な地域組織を形成して営農・生活面を総合的にサポートする取組がみられます。

そこで、本稿では、農業集落の小規模化と集落機能の低下の動向を整理し、集落連携や広域的な地域組織による農村振興の取組について分析します。

2. 農業集落の機能低下と集落連携の取組

第1表は、各年次の調査対象である農業集落の範囲を可能な限り一致させた上で、農業集落の規模、特に小規模集落の状況と集落機能の変化を農業地域

類型別に比較したものです。平均農家数はいずれの地域類型でも減少しており、山間農業地域では総戸数も減っています。中間農業地域や山間農業地域では、総戸数9戸以下や農家戸数5戸以下の集落割合が上昇していますので、農業集落の小規模化が生産・生活条件の厳しい中山間地域において進行しているといえるでしょう。また、実行組合のある集落割合や寄り合いを開催した集落割合も低下していることから、農業集落の小規模化とともに、営農面での共同活動が停滞していることが分かります。

こうしたなか、集落機能の低下を防ぐために複数集落が連携し、集落を越えた範囲で組織化を図るケースがみられます。この点について、中山間地域等直接支払制度の動向から確認します。1集落協定当たりの締結面積（都府県）をⅠ期対策最終年（2004年）からⅡ期対策初年（2005年）、またⅡ期対策最終年（2009年）からⅢ期対策初年（2010年）への変化でみると、Ⅰ期→Ⅱ期では10.2haから12.0haへ、Ⅱ期→Ⅲ期では12.1haから12.6haへと拡大しています（農林水産省「中山間地域等支払制度の実施状況」より）。期を挟んで1協定当たりの締結面積が拡大していることから、対策の切替え時に集落協定の統合が図られ、複数集落1協定（集落間の連携）が増加していることがうかがえます。

また、集落営農組織の動向をみると、構成する農業集落が複数（2集落以上）の集落営農組織は、2005年から2010年にかけて1,946組織から3,261組織へと増加し（67.6%増）、そのシェアも同期間で20.1%から24.5%へと高まっています（農林水産省「集落営農実態調査報告書」より）。このように、営農面では複数集落が連携し、集落範囲を越えた組織が形成されていることが確認できます。

3. 広域的な地域組織の形成とその実態

近年では営農面だけでなく、農村生活の活動も取り込んで、広域的な地域組織が形成されており、その調査分析^{（注）}も進んでいます。過疎関係市町村を

第1表 農業集落の規模および集落機能の変化(全国)

		集落平均		集落割合			
		総戸数	平均農家数	総戸数9戸以下	農家戸数5戸以下	実行組合がある	農業生産を議題に寄り合いを開催
計	1990年	129	28	4.0	5.9	84.9	...
	2000年	163	23	4.2	8.6	78.7	68.2
	2010年	191	19	5.2	16.1	75.7	61.6
都市的地域	2000年	492	25	0.9	7.2	83.9	59.4
	2010年	583	20	1.1	16.2	79.2	55.9
平地農業地域	2000年	102	28	3.2	4.9	88.7	78.2
	2010年	106	18	3.4	10.5	85.2	71.2
中間農業地域	2000年	76	22	4.4	9.1	73.1	68.8
	2010年	79	18	5.6	16.3	71.7	61.9
山間農業地域	2000年	54	17	8.8	15.1	67.7	61.2
	2010年	53	14	12.2	23.9	65.1	53.7

資料：1990年農業センサス農業集落調査、2010年農林業センサス総合分析報告書（農林水産省統計部）

対象に行った集落活動に関する調査結果をみると（総務省「過疎地域における集落機能の維持・活性化に関するアンケート調査」2012年3月）、集落単独で困難になっている集落活動は、「祭り・伝統行事等の地域文化の保全・継承」をはじめ、「道路補修・沿道の草刈り」や「用排水施設や道路側溝の維持・管理」、「農作業に関する共同作業・助け合い」など、地域文化や地域資源の維持・継承に関する活動の割合が高くなっています。これらの活動には一定の頭数が必要ですので、上記の調査結果では複数集落の連携や外部主体の参画によって集落活動が維持されていることが示されています。

こうした集落連携を契機に、広域的な地域組織を形成し、集落単位では困難な諸活動に取り組む動きが出てきています。第2表は村づくりや地域づくりの活動を基礎とし、集落を越える範囲で再編された広域組織の事例を示したものです。

同表から、広域的な地域組織を形成する共通の利点を整理すると、第1に内部的には広範囲から人材を確保し、また地域資源管理・利用を活発にするこ

とが可能となります。組織Aは各種委員会の委員を関係集落から広く集めており、地域資源に関しては地域資源マップを作成し、その価値を組織内外に周知させる活動を進めています。他方、組織Bはこれまで個別で活動してきた各種団体を一本化することによって機能別の委員会を組織し、地場農産物の商品化や遊休農地の再生を図っています。

第2に、外部的には広域的な地域組織が各種事業や人材の受け皿となり、それが経済的基盤の充実や将来的な人材の確保・育成につながっています。組織A、Bとも、組織自らの収入源（会費や売上金）だけでなく、自治体からの事業費や助成金も活用し、組織としての活動を継続させ、またIターン者が組織活動の一員となるよう定住支援を行っています。

第3に、農村内外の関係組織・団体との連携・協力体制をとりやすいことも広域的な地域組織を設立することの利点となっています。組織Aではエリア内にある集落営農組織や農地・水保管理支払交付金の活動組織との連携を図っており、組織Bは大学や民間会社と協力し、災害復興を進めています。

このような広域的な地域組織を運営するうえでのポイントは、既存組織（集落や団体）をテーマ別に再編したうえで、広域地域組織をプロジェクトの合議体（連合組織）として位置づけることにあります。事例でみた組織A、Bは内部にテーマ別委員会を抱え、組織自らは事務局を中心に全体を調整し、方向性を打ち出す意思決定を行っているのです。

4. おわりに

今後、広域的な地域組織の形成を促していくためには、公的機関が組織設立のためのハード面・ソフト面にかかわる総合的な支援を行っていく必要があります。特に、立ち上げ期の事務局機能にかかる人的サポートが重要です。組織立ち上げ後に関しては、農村振興にかかる各種事業の受け皿として地域組織を活用し、農村振興の担い手として位置づけることも考えられます。さらに、広域地域組織の運営が軌道に乗れば、組織の実情に応じた組織形態（法人形態）について検討していく必要があります。

（注）広域地域組織に関する調査分析として、JC総研REPORT「集落を超える広域的地域マネジメントの形成に関する研究会」（2013年3月）がある。

第2表 広域地域組織の概要

名称	組織A（京都府）	組織B（福島県）
組織形態	任意組織	NPO法人
組織契機	公的機関（府）の働きかけと支援	民間ベース
組織属性	範囲	旧村（明治合併村）
	拠点	旧町（昭和合併村）
	構成集落・組織	道（市より指定管理）
組織構成・活動内容	8集落 +2団体（NPO法人、地域塾） （参考：地域人口687人）	会員270人、理事19人、 職員3人、パート17人 （参考：地域人口3,319人）
	設立経緯	町内12団体（有機農法、GT等）の地域づくり活動組織を母体とし、市町村合併時に組織化。
	組織構成	・各種委員会 －企画部 －体育部 －定住促進 －農林振興、地域資源 ・特別委員会 －小学校活用、自治会再編
	活動内容	・健康・歯科相談、研修会開催 ・新規就農支援、定住支援 ・道の駅の農産物販売と商品開発、食堂、ジェラート販売等 ・桑・ジャム加工、遊休農地再生 ・他店舗出荷、学校給食等
	経済基盤	府事業+会費
関係組織	公的機関	県・市事業+農産物等の販売
	各種団体	県や市からの各種事業を受託。

資料：各広域的地域組織の提供資料およびヒアリング調査（2012年）より作成。



世界の農業・農政

チリー新自由主義国における 農業と貿易政策一

国際領域 上席主任研究官 宮石 幸雄

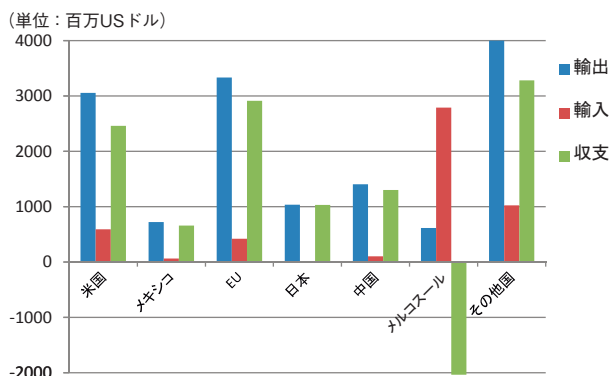
1. 好調な経済と増大する農業生産

ミルトン・フリードマンが率いるシカゴボーイズがピノチェット政権に重用され経済政策を主導しました。1973年にピノチェット将軍が政権奪取した直後から、フリードマン自らも参画し、チリは新自由主義経済運営を世界のどこよりも早く始めました。

1990年に民政移管後もこの新自由主義経済政策は続けられ、とりわけ自由貿易協定FTA、経済連携協定EPAについては積極的交渉を進め、現在61カ国と締結しています。締結国のGDP合計は世界の9割を超え、これはEUやシンガポールと並び世界最高水準となっています。

1人当たり国民所得は14,000ドルを超え（2011年）、ブラジルやウルグアイを凌ぎ中南米で1位です。経済成長率も年率6%程度（2012年までの直近3カ年平均）と高く好調な経済を維持しています。

貿易をみると純輸出国であり、貿易相手先は、米国、EUの他、世界各国へ展開しています。農林産品の輸出額は増加傾向にあり、その貿易収支は主要貿易相手国に対して輸出超過ですが、例外としてメルコスール（アルゼンチン、ブラジルなど）に対しては大幅な赤字になっています。



第1図 チリ農林産品の貿易バランス（2011年）

資料：ODEPA (2012) Inserción de la agricultura chilena en los mercados internacionales.

2. 着実に拡大する果実生産

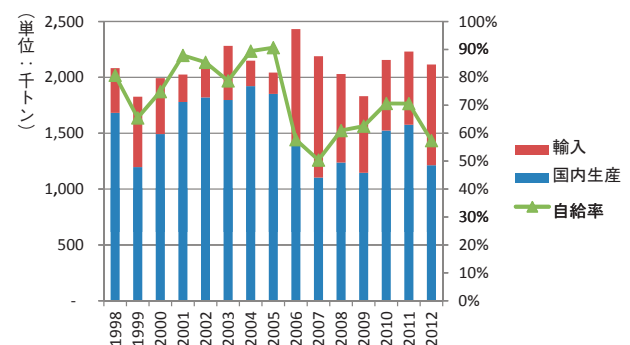
自由貿易協定が進展するなかで、果実の生産が大幅に増加しています。生産面積の増加（2002年から2011年の9年間）は、アボガド56%、キュウイ62%の他、クルミは93%、チェリーは128%、ブルーベリーは509%（約6倍）と拡大しています。全体でも32%以上増加し、果実の総生産面積は28万5千haとなりました。重要な品目であるブドウ（生食）は13%、リンゴは3%増と面積増は比較的小幅ですが、生産量はそれぞれ35%、40%と大きく増加しています。

果実の生産には、収穫までに年数がかかり、安定経営のために長期的な展望が不可欠です。チリは人口1724万人と国内市場は小さく、輸出に依存しなければ成り立たない面もあります。自由貿易推進とともに攻めの姿勢が感じられます。

3. 主食（小麦）生産の不振

チリは農業大国アルゼンチンと接しています。国土は南北に細長く4,200kmに及びますが東西の幅は平均180kmしかなく、アンデス山脈の数千米級の山々から中央窪地（平原）があり海岸山脈をへて太平洋に至る複雑な地形です。年平均降水量は360mm程度と極めて少なく、農業には厳しい国土条件です。

グローバル化に伴い小麦などの土地利用型の農産物に関してはチリにも厳しい状況があります。小麦



第2図 小麦の国内生産と輸入

資料：ODEPA (2012) Boletín del trigo.

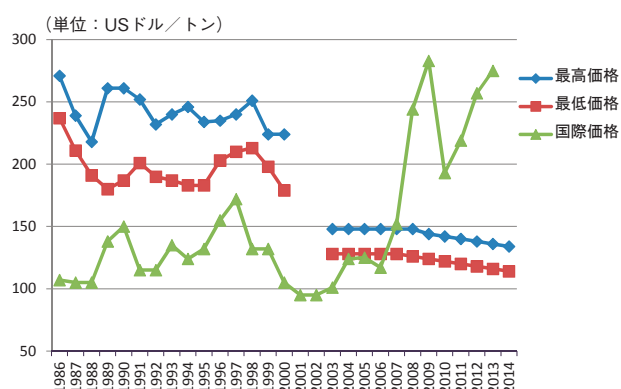
はチリにとって主食であるばかりでなく、19世紀初頭の建国以来かんがい事業に取り組み増産に励んできた産品です。長らくペルーなどへ輸出し外貨を稼いだ伝統産品でもあります。しかしながら、1960年代のピークでは約80万haあった生産面積は1990年代以降には約半分になっており、自給率も60年代の80%からここ数年は60%程度まで低下し、隣国アルゼンチンなどから大量に輸入するに至っています。

4. プライスバンド制度とWTOの紛争解決

1) プライスバンド制度とは

チリは自由貿易協定のトップランナーでありながら、小麦、砂糖などでは国内生産に配慮した政策をとっていました。ライスバンド制度といい、重要な食料品の国内価格を安定させるために1986年に制定されました。

小麦、砂糖、植物油に適用され、国際価格が価格帯（ライスバンド）の最高価格より高ければ関税を減免し、逆に国際価格が価格帯の最低価格より低ければ追加の関税等を課すというものです。制度開始から2000年までは、この価格帯（最高価格と最低価格）はチリ政府により恣意的に変更されていると隣国などから批判を浴びました。WTO協定違反の可変課徴金にあたるもの指摘もありました。実際、最低価格は国際価格より遙かに上設定され、結果として輸入には追加の関税等が恒常的に課せられていました。この制度は、国内価格安定が目的ではなく、国境措置として農業保護政策と見られるようになりました。



第3図 プライスバンド価格と国際価格の推移(小麦)

資料：WTO (2007) CHILE-PRICE BAND SYSTEM AND SAFEGUARD MEASURES RELATING TO CERTAIN AGRICULTURAL PRODUCTS RECOURSE TO ARTICLE 21.5 OF THE DSU BY ARGENTINA AB-207-2.

BANCO CENTRAL DE CHILE (1991) *Serie de Estudios Económicos* No36.

注. 国際価格(小麦)はシカゴ小麦指標価格：年初価格。

2) アルゼンチンなどからWTOへ申立て

チリのライスバンド制度に対してアルゼンチンはWTOへ申立てをし、2001年3月にパネル(小委員会)が設置され、翌2002年5月のパネル報告を経て同年9月には上級委員会報告書配布に至りました。その結果、この制度はWTO農業協定に違反とされました。

これを受けチリ政府は、制度改革(廃止ではありません)に取り組みました。植物油は対象から外し、残る小麦と砂糖については価格帯の水準を大幅に下げ5年間固定し、さらにその後6年間少しずつ下げるといいます。従来の姿勢から見れば、かなり思い切った改革であったと言えます。

しかし、アルゼンチンなどから再度申立てされ2006年1月に履行確認のためのパネルが設置されました。翌年上級委員会の報告では「チリ政府の措置は不十分であり、なおWTO農業協定に違反である。DSBによる勧告を履行していない。」とされました(2007年5月)。

チリ政府は同報告に対応した制度改正等を行いませんでしたが、ライスバンド制度による追加の関税等はその後、課せられることなく同制度は近く廃止となります。これは、2007年末より高騰した穀物相場の影響が大きいと考えられます。

3) プライスバンド制度の終焉

小麦を例にこの30年ほどの「価格帯」と小麦(国際価格)を見てみましょう。

第3図は、「価格帯」の最高価格(青)と最低価格(赤)が示されています。ライスバンドの最低価格は2002年にWTO協定違反の指摘で引き下げた後も2006年までは国際価格をある程度上回る水準でした。ところが、チリが二度目の勧告を受けた2007年以降、価格(小麦国際価格)は急上昇し、ライスバンドの最高価格を遙かに上回る高値になりました。このように、関税が減免される水準が続いている状況では、WTO農業協定違反とされる制度を続ける必要性が低いと考えられます。

それでもなお、チリ政府は2014年に期限をむかえる現行法のライスバンド制度に関する法律の延長法案を2008年に議会に提出しました。しかし、議会がこれを否決した結果、ライスバンド制度は2014年で終焉することが決まりました。議会のこの否決は、国際価格高騰を反映したものであり自由貿易の理念を国内農家保護に優先するという趣旨ではないと思われますので、今後の価格変動(下落)の際には何らかの保護措置を行うのか、注目したいと思います。

あらためて「農業」の意味を考える —新たな「枠組み」の構築を目指して—

政策研究調整官 株田 文博

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

1. はじめに

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

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

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

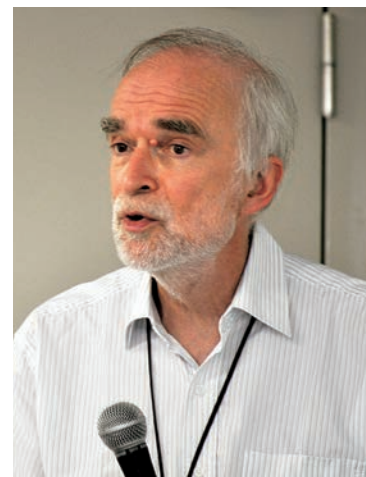
活力を引き出しつつ地域資源の保全を図る制度のあり方について議論頂きました。農林水産政策研究所のホームページに配付資料を掲載していますのでご参照下さい。

2. イアン・ホッジ教授

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

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

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



イアン・ホッジ氏

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

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

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

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

これらの共通点は、ポスト新自由主義として、新

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

3. 荘林幹太郎教授



荘林幹太郎氏

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

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

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

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

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

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

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

4. ヘズウス・アントン上級エコノミスト

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

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



ヘズウス・アントン氏

『環境リスク管理と予防原則 —法学的・経済学的検討—』

植田和弘・大塚 直／監
損害保険ジャパン・損保ジャパン環境財団／編
国際領域 上席主任研究官 藤岡 典夫



本書が出版されたのは、東日本大震災の起きる前年（2010年）です。この大震災によって災害や事故への備えがあまりに不十分であったことが明らかになり、「予防原則」の重要性が広く認識されたことは異論のないところであります。

予防原則は、「重大または回復不可能な損害の恐れがある場合には、科学的不確実性があることをもって、環境悪化を防止するための対策を延期する理由として用いてはならない」などと表現され、1992年の地球サミットにおける「リオ宣言」に謳われて以来国際条約や各国の環境政策にも取り入れられつつありますが、必ずしも普遍的な理解があるわけではなく、また法学、経済学その他の諸科学が関係する学際的テーマであります。本書は、このテーマに、植田和弘（環境経済学）、大塚直（環境法学）両教授を含む14名の専門家が取り組んでいます。

3部16章から構成され、内容を一つ一つ紹介する余裕はないので各部各章の表題から全体を概観しますと、第1部「予防原則の適用はどこまで進んだか」は、第1章：欧州の化学物質管理法における予防原則の具体化、第2章：日本の化学物質管理と予防原則、第3章：地球温暖化対策におけるリスク管理の考え方、第4章：原子力技術に対する予防原則の適用、第5章：食品安全分野における予防原則、第6章：生物多様性／生態系の危機を認識するための評価、第7章：予防原則の観点から見たリスク・マネジメントの現状と今後の対応、という具合に、各個別分野において予防原則が実際にどのように導入されつつあるか、またそこでの課題や論点は何かについて各論的検討を行っています。次に第2部「予防原則の法学的・経済学的検討」では、第8章：国際法における予防原則、第9章：予防原則における科学性の要請、第10章：予防原則と不確実性の経済理論、第11章：予防原則、オプション価格、費用便益分析、第12章：予防原則と行政裁量・基準、第13章：予防原則と関係主体の参加、第14章：予防原則の法的課題、というように、分野横断的課題について法学および経済学からの分析を加えています。

さらに、第3部「公共政策・企業経営と予防原則」では、第15章：予防原則と環境政策手段、第16章：予防原則

と企業経営と、政策のおよび企業経営的観点での検討を行っています。

このように、本書は、予防原則に関して総論的および各論的に、ならびに理論的、政策のおよび実務的にと、あらゆる角度から総合的な分析を学際的に行っている点が特徴であり、類書にはない本書の魅力といえるでしょう。本書を読めば、「予防原則の今」について大抵のことを、かつ深く理解することができます。

ただ、欲をいえば、各分野の専門家が各課題について個別に論じているにとどまっていて、総合的な分析を学際的に行うという本書の野心的企てが必ずしも十分に効果を上げているとはいえないという印象が残ります。たとえば、「予防原則」の概念自体について、法学、経済学あるいはその他の諸科学の間で定義も考え方も微妙に異なっていると思われるので、それら学問間での議論があってもいいのではないかと思います。

また、大震災によって、予防原則に関するこれまでの議論は、見直し必至といわざるを得ないでしょう。その見直しは、予防原則のより積極的な適用の方向となりましょうが、特に放射能関係の風評被害によって農林水産業が深刻な打撃を受けていることを思うとき、予防原則は単に躊躇なく適用すればいいというものでもない、と評者は考えています。予防原則のより積極的な適用が進めば進むほど、それによって影響を受ける層への配慮もまた重要になってくるでしょう。この点も、本書の各章には十分に触れられておらず、残されている課題といえましょう。とはいえ、それまでの議論や成果の到達点を示した本書の価値は十分にあり、同時に今後の再検討の出発点になることも間違いありません。

『環境リスク管理と予防原則』

植田和弘・大塚 直／監
損害保険ジャパン・損保ジャパン
環境財団／編
出版年／2010年6月
発行所／有斐閣

研究活動一覽

「研究活動一覽」は、当所研究員の研究活動と研究内容や関心分野を、読者の皆様に提供することを目的としています。研究内容の詳細につきましては、直接担当研究員までお問い合わせください。

① 研究論文および雑誌記事等

著者名（共著者を含む）	表 題	発表誌等 （単行本の場合は発行所名も記入）	巻・号	発表年月
長友謙治	急成長した黒海沿岸地区と世界の穀物需給	農業と経済	臨時増刊号	2013年4月
長友謙治	世界の農業は今「ロシア農業の現状と課題－穀物を中心として」	農業	1572号	2013年5月
吉井邦恒	スペインの農業保険制度	月刊NOSAI	第65巻 第4号	2013年4月
吉井邦恒	イタリアの農業保険制度と2014年EU共通農業政策改革	月刊NOSAI	第65巻 第5号	2013年5月

② 口頭発表および講演

講演者	講演演題	講演会名（主催者）	講演開催年月日
吉井邦恒	収入保険をめぐるトピックス	平成25年度中間指導職養成研修会（全国農業共済協会）	2013年5月20日
吉井邦恒	収入保険をめぐるトピックス	平成25年度第1回初級管理職研修会（全国農業共済協会）	2013年5月29日

農林水産政策研究に関連する学会等の紹介

（2013年8月～9月開催）

開 催 大 会 等	主 催	開 催 日 時	開 催 場 所
2013 AAEA&CAES joint annual meeting	AAEA	2013年8月4日（日） ～6日（火）	Washington D.C.
RSS Annual Meeting 2013	Rural Sociological Society	2013年8月6日（火） ～9日（金）	New York
第49回東北農業経済学会・福島大会	東北農業経済学会	2013年8月23日（金） ～24日（土）	福島大学
日本経済学会2013年秋季大会	日本経済学会	2013年9月14日（土） ～15日（日）	神奈川大学
応用生態工学会2013年度大会	応用生態工学会	2013年9月18日（水） ～21日（土）	大阪府立大学なんばセンター
平成25年度日本農業経営学会研究大会	日本農業経営学会	2013年9月20日（金） ～22日（日）	千葉大学園芸学部および 松戸市民会館
環境経済・政策学会2013年大会	環境経済・政策学会	2013年9月21日（土） ～22日（日）	神戸大学 鶴甲／六甲台 キャンパス

平成25(2013)年7月26日 印刷・発行

Primaff Review

農林水産政策研究所レビュー No. 54



編集発行 農林水産省農林水産政策研究所
〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-1-1
中央合同庁舎第4号館
TEL 03-6737-9000
FAX 03-6737-9600
URL <http://www.maff.go.jp/primaff>

印刷・製本 株式会社 美巧社

Primaff Review

