



Title	北海道の農業・農村と新しい農業政策：条件不利地域政策と農業環境政策をめぐって(1998年度秋季大会シンポジウム「新農業基本法における地域・環境政策と北海道農業の進路-畑作及び酪農の活性化方策を中心に-」)
Author(s)	生源寺, 真一
Citation	北海道農業経済研究, 8(2), 3-12
Issue Date	2000-02-25
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/63235
Type	article
File Information	KJ00009065028.pdf



[Instructions for use](#)

[報 告]

北海道の農業・農村と新しい農業政策

—条件不利地域政策と農業環境政策をめぐって—

生源寺 真 一*

I. はじめに

新しい農業基本法の制定を視野に含みながら、戦後農政の抜本的な改革を目指すとして展開された食料・農業・農村基本問題調査会の議論は、1998年9月17日の答申をもっていちおうの終結をみた。答申には、価格政策に市場原理をいっそう活用することがうたわれる一方で、意欲ある担い手を対象とする施策の集中、中山間地域等への直接支払いの導入、農業生産活動の環境に対する負荷の軽減といった方向が、新しい政策の内容として盛り込まれた。もっとも、これらの政策を具体化する仕事の正念場は、むしろこれからであるとみてよい。この報告では、条件不利地域政策と農業環境政策をとりあげて、北海道の農業と農村を念頭におきながら、新しい政策のあるべき姿について考察する。北海道の農業に関わりと関心を持つ人々にいま求められているのは、北海道の農業・農村の構造的な特質を十分に踏まえ、なおかつ、国民全体からも暖かい支持を得ることのできる合理的な政策をデザインし、これを率直に提案していくことではなかろうか。以下の議論に、こうした仕事に対していささかなりとも示唆するところがあるとすれば、報告者としてこれに過ぎる

幸せはない。

以下、最初に北海道の条件不利地域の特質を、報告者の提案する条件不利地域の分類を下敷きにしながらか整理する。そのうえで、いわゆる直接所得支払いが北海道の条件不利地域農業にとって、十分考慮に値する政策的なオプションであることを述べる。報告の後半は、農業環境政策をめぐり考察である。まず、農業においては一般に汚染者負担原則が適用されていない点について、その根拠が明らかにされる。さらに、費用負担の原則を確立することをはじめとして、これからの農業環境政策のポイントを指摘する。最後に報告を結ぶにあたって、以上のような政策の基本方向に広範な理解と支持を得るために必要と思われることがらを述べる。

II. BC生産条件にハンディを負った北海道型条件不利地域

「なぜ条件不利地域政策が必要か」という議論から、「いかなる条件不利地域政策が必要か」という議論への移行、これが調査会答申における中山間地域政策をめぐりステートメントのポジションであると言ってよい。農業・農村の多面的機能を条件不利地域政策の根拠として位置づけること

*東京大学

により、ようやくにして、WHYのレベルから抜け出して、HOWのレベルに到達することができたのである。しかしながら、「いかなる条件不利地域政策が必要か」という問いに対して、具体的な回答が与えられているわけではない。ましてや、北海道の条件不利地域を対象とする施策の方向が打ち出されているわけでもない。こうした状況を打開するためにいま必要なこと、それは北海道の条件不利地域農業の位置づけを明瞭に提示することである。

以下では、日本の条件不利地域をいくつかのタイプに分類し、北海道の条件不利地域農業の存立構造を浮き彫りにする。条件不利地域の政策をデザインする土台として、報告者はつぎのふたつの分類軸による類型化を提案したい。すなわち、農外就業（兼業）機会へのアクセスの良否と、農業の生産条件がいかなる意味においてハンディキャップを負っているかという点のふたつをもって条件不利地域の分類軸とするのである。ふたつの分類軸のうち後者については、農業生産の工学的な側面（M生産条件）に関するハンディと、同じく生物化学的側面（BC生産条件）に関するハンディを区別することが、とりわけ直接支払いの問題を考えるうえで有効である。ここでいう工学的な側面に関するハンディとは、耕地が狭小であったり急傾斜地に立地しているために、農作業の機械化が困難な条件を抱えていることを意味している。一方、生物化学的側面におけるハンディとは、気象や土壌からくる作物栽培上の不利であって、しばしば栽培可能な作物自体が著しく限定されている状態を指す。

さて、兼業機会へのアクセスと農業生産条件のふたつの基準

に従うならば、条件不利地域はつぎのマトリックスのように類型化することができる¹⁾。

	生産条件良好	M生産条件不利	BC生産条件不利
兼業アクセス良好	条件良好地域	タイプ1	—
兼業アクセス不利	—	タイプ3	タイプ2

タイプ1の条件不利地域は農業の工学的側面のハンディに特徴づけられており、土地利用型農業の規模拡大に強い制約が働いている地域であると言ってよい。そこでタイプ1の条件不利地域農業の平均費用曲線を描いてみるならば、図1のような形状を呈することであろう。すなわち、条件良好地域、条件不利地域ともにU型の平均費用曲線が示されているのであるが、タイプ1の条件不利地域では平均費用の逡増域が平地に比べてはるかに小さな規模で始まるのである。また、多くの場合、効率の低い農業生産は高い平均費用に結びつくから、価格の低下（ $P_0 \rightarrow P_1$ ）によってタイプ1の条件不利地域農業がいち早く採算割れになる

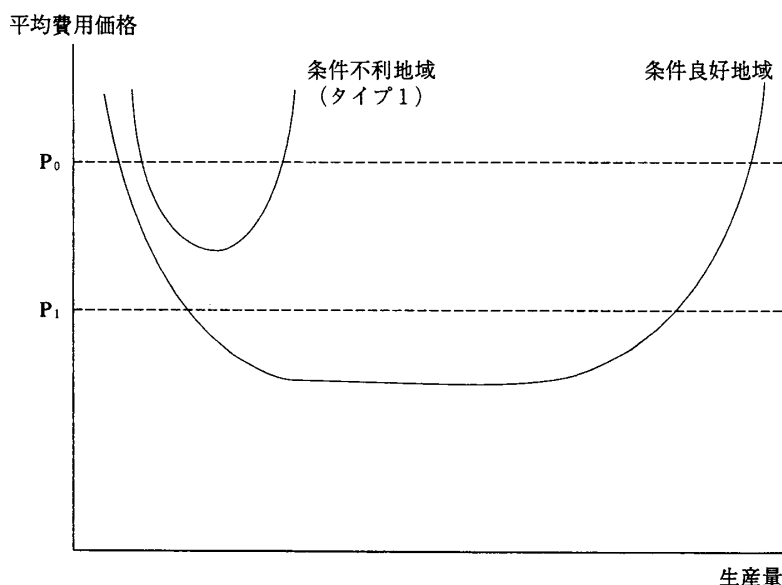


図1 条件不利地域農業（タイプ1）の平均費用曲線

可能性も高い。けれども、この模式図によって強調したいのは、むしろつぎの点である。すなわち、経営規模の拡大に対する厳しい制約が働いているために、タイプ1の条件不利地域においては、家計の支出を農業所得によってまかなうことができるという意味での農業の経済的自立の可能性が、高度経済成長期の所得の上昇過程ですでにして失われていた点である。

だとすれば、タイプ1の条件不利地域農業がいまなお存続しているのはなぜか。その答えは、農外就業機会へのアクセスの好条件があったことである。農業以外に所得稼得機会があるからこそ、農業所得がわずかであるにもかかわらず、農家は地域に定住し続けることが可能だったのである。定住し続けることが可能であったがゆえに、農業を維持することもできたのである。

北海道の条件不利地域農業は、マトリックスの右下に位置するタイプ2の条件不利地域農業に分類される。タイプ2の条件不利地域の農業は、北部ヨーロッパ、なかでも放牧を主体とする条件不利地域の農業と共通点を有している。その共通点とは、広い面積によって土地生産性の劣位がカバーされている点にほかならない²⁾。このタイプの条件不利地域の代表は草地型酪農地帯であると言っただけが、つぎのふたつの特徴を備えているならば、草地型酪農以外の作目であっても、また、北海道以外の地域であっても、タイプ2の条件不利地域農業とみなすことができる。ひとつは低位・不安定な作物収量であり、生産条件の劣位が農業の生物化学的側面に現れていることである。タイプ2の条件不利地域は、農業の工学的な側面ではむしろ恵まれた条件にあつて、タイプ1の条件不利地域とは対照的に、機械による労働代替が進んだ結果、わが国としては大規模な土地利用型農業の形成されている地域でもある。

もうひとつの特徴は農外就業機会に乏しい点である。この特徴と第1の特徴とが相まって、大規

模な土地利用型農業の形成が促されたのである。つまり、農外就業機会へのアクセスに恵まれないタイプ2の条件不利地域は、農業経営として自立可能な所得水準の上昇に対して、農家の減少と残る農家の規模拡大というかたちで適応を遂げてきたわけである。地域における定住を支える農業以外の所得稼得機会は存在しない。言い換えれば、農業経営としての自立が不可能となったとき、家計が地域に存在し続けることは許されないのである。地域を去る農家の手放した農地は、残る農家の規模拡大に用いられる。その意味で、乏しい農外就業機会は、農業経営の規模拡大を促す要因であるとともに、これを可能にする要因でもあった。タイプ2の条件不利地域は専業農家のコミュニティであり、もっぱら農業が地域社会を支える関係が成立していると言っただけよい。

タイプ2の条件不利地域農業が、農産物価格の抑制のもとで直面する問題は、**図2**のように模式化することができる。図中に示された長方形の面積はそれぞれ農業経営としての自立に必要な所得（自立経営の下限所得）の大きさを示しており、条件良好地域の場合、この下限所得を単位面積当たり所得 $O I_1$ で除して得た底辺 $O A_1$ の長さをもって、自立経営の下限面積と考えることができる。地域によって自立経営の下限所得に差がないとすれば、タイプ1の条件不利地域では、土地当たり所得（ $O I_2$ ）が小さいことから、下限面積は大きくなければならない（ $O A_2$ ）。問題は、この規模の農業経営が技術的にも存立可能か否かである。**図2**においては、 $O A_2$ の規模であれば農業の存続可能性が示されている。なぜならば、この下限面積は標準的な労働力構成のもとで技術的に可能な耕作面積 $O B$ を下回っているからである。 $O B$ で表される規模を農業経営の技術的上限面積と呼ぶことができる。

農産物価格の低下は自立経営の下限面積の上昇をもたらす。下限規模が耕作面積の技術的上限を

上回ることになるならば、農業経営が存続することはできない。価格支持政策の後退による下限規模の上昇に伴って、最初に農業経営の自立可能性が失われるとすれば、それは条件良好地域においてではなく、タイプ2の条件不利地域においてである。もちろん、技術的な上限規模は固定されているわけではない。技術進歩によって、下限規模の上昇を十分に吸収できるだけの土地・労働比率の上昇がもたらされるならば、規模拡大を通じて自立した農業経営を再生産する道はなお開かれているのである。けれども、この意味で農業の存立が純技術的には可能であっても、農外就業機会に乏しいタイプ2の条件不利地域では、農家数の減少が地域社会の崩壊に直結する点にも十分な注意を払う必要がある。また、あまりにも急速な農家数の減少は、多くの青壮年の農業者とその家族が地域を去ることを余儀なくされる事態を意味している。タイプ2の条件不利地域農業をめぐる政策は、政策なかりせば発生が予想される深刻な産業調整コストとの比較考量という一面を有しているのである。

日本の所得水準が低位にあった時代には、小さな農業であっても、しばしば林業などの所得と相まって家計を支えることが不可能ではなかった。しかしながら、経済成長とともにこうした条件は失われ、小規模な農業は地域の農外就業機会の賦存条件によって、ふたつの方向へと分岐した。ひとつは、恵まれた農外就業機会に支えられるかたちで生き残ることのできた農業であり、さきに述べたタイプ1の条件不利地域農業を形成している。道路網の整備によるモータリゼーションが、農外就業機会へのアクセスの改善に貢献したことは言うまでもない。いまひとつは、農外就業機会に乏しい地域の辿った道であり、経済成長の過程で生じた農業経営の自立条件の消失が、そのまま地域社会の衰退・消滅へとつながったのである。この衰退・消滅への流れはいまなお続いており、これ

を逆転することははなはだ困難であると言わざるをえない。政策論としても、こうした地域を、タイプ1、タイプ2とは異なる第3のタイプの条件不利地域であると認識しておくことが必要である。

注1) ふたつのセルは空白とした。作物の栽培条件にハンディキャップがあって、しかも農外就業機会へのアクセスのよい地域が、数多く存在するとは考えられない。このケースとは逆に、農業生産条件に恵まれていながら、農外就業機会から離れた地域の存在も、少なくとも現代の日本社会では考えにくい。農業上の肥沃度の高い地域に高密度社会が形成された長い歴史の過程を振り返るならば、これらの関係は十分に首肯しうるであろう。農外就業機会へのアクセス条件という分類軸と、農業生産条件の良否という分類軸は、ある部分では重なり合っているのである。

注2) 典型的なのはイギリスの条件不利地域である。すなわち、条件不利地域の土地生産性は条件良好地域を100として23の低水準にあるが、労働当たりの土地装備率については、条件不利地域が条件良好地域の3.18倍に達しており、労働生産性の格差は条件良好地域を100として条件不利地域では88にまで縮小するのである(データは1987年)。生涯寺真一『現代農業政策の経済分析』東京大学出版会、1998年(第4章)による。

Ⅲ. 条件不利地域政策の基本方向

基本問題調査会における条件不利地域政策をめぐる最大の論点は、周知のとおり、EU型の直接所得補償制度の導入の可否であった。調査会の「中間取りまとめ」でも、この点については賛成・反対の両論が併記されていた。しかしながら、報告者のみるところ、施策の有効性という基準に照

らすならば、この問題に対する解答は明らかであったように思われる。すなわち、EU 型の直接所得支払いによって農業保全上の効果が期待できるのは、北海道を中心とするタイプ2の条件不利地域農業に限られるのである。条件不利地域をひとくくりにして直接所得支払いを論じることにはそもそも無理がある。言い換えれば、条件不利地域農業をひとくくりにとらえた点で、「中間取りまとめ」は適切な問題の設定に失敗していたのである。

かりに面積当たりで同じ水準の単価の直接所得補償をタイプ1の零細な農業に支払ったとしても、それによってその農業の存立条件が変わるとはとうてい考えられない。5反の農地に反当たり1万円の直接支払いを行って増加する所得は年5万円である。タイプ2の条件不利地域の自立度の高い農業経営の存続には効果的な支払い額であっても、支払いが多数の零細な経営に分散するならば、その効果はゼロとなってしまう。この意味において、ふたつのケースを比べた場合、政策の有効性の違いは明らかである。直接所得支払いの農業保全効果には一種の分割不能性が存在しているのである。

もっとも、以上のように述べたからと言って、北海道の条件不利地域農業に無条件に直接所得支払いを導入すべきであるということにはならない。ここで踏まえておかなければならないのは、さきに指摘した WHY の観点である。つまり、「なぜ条件不利地域の農業を維持する必要があるか」という問いかけに対して、明瞭な解答を提示するかたちの支払いであることが求められているのである。調査会の答申で「多面的機能の低減の防止に資する」と表現されている部分を、いかにして具体化するかが問われていると言ってもよい。やや角度を

変えてみるならば、直接所得支払いを導入するにあたっては、対象となる農業経営の社会的な貢献に対する支払いであるという観点が大切なのである。タイプ2に分類される北海道の条件不利地域農業が社会に貢献する重要な経路のひとつは、環境保全型農業の維持・増進である。また、景観上の価値に配慮した土地利用という観点ももっと重視されてよい。このように好ましい生産活動に着目した支払いであれば、直接所得支払いをめぐるしばしば指摘される受給者側の心理的負担の問題を、緩和ないしは回避することも期待できる。

タイプ1の条件不利地域農業に直接所得補償を導入することには意味がない。もっとも、タイプ1の農業の保全に有効な政策手段が存在しないと言うわけではない。第1に、作業の安全性を確保し、労働の強度を軽減するための農業基盤整備が、耕作放棄の防止には効果的である。第2に、地域の農業者の共有資本である水利施設の維持管理活動への支援がある。そして第3に、農地の虫食いの耕作放棄を防止することをねらった地域の活動は、周辺農地の生産条件の低下を防ぐ点でも効果的である。これらの手投については、次のよう

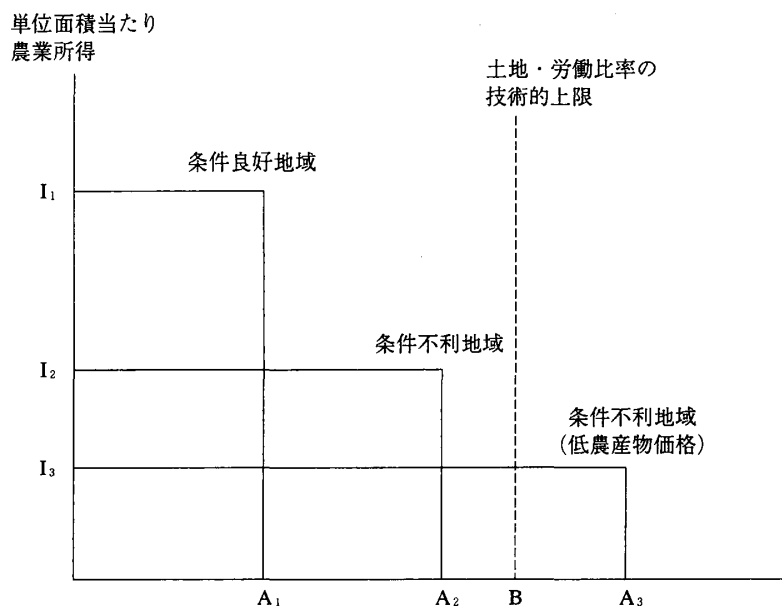


図2 条件不利地域農業（タイプ2）の経済的自立の条件

に述べることができるかも知れない。すなわち、こうした手段を講じるか否かの判断が個々の小地域について積み重ねられていくそのプロセスは、事実上、農業を長期的に保全すべき農地と、自然への回帰を含めて農業以外の粗放な土地利用に転じる農地とのあいだで、地域の土地利用に関する一種のゾーニングを行うプロセスにほかならないのである。

ところで、タイプ1の条件不利地域農業については、地域社会が維持されてはじめて農業も存続できる関係が基本にあることを忘れてはならない。つまり、農業を維持するための必要条件は、農外就業機会へのアクセスであり、良好な定住環境の確保であって、これらの条件の維持と改善をはかることが、条件不利地域政策としても基本に据えられるべきなのである。その意味では、タイプ1の地域を対象とする効果的な条件不利地域政策は、総合的な地域計画の一環として実施されるほかはない。言い換えれば、農業政策の守備範囲はタイプ2のケースに比べてはるかに狭いのである。

さて、地域のプランナーに厳しい判断を迫るのは、農外就業機会へのアクセスが劣悪で、しかも、農業の経済的自立の可能性も消失したタイプ3の条件不利地域の問題である。典型的には、行き止まり型の道路の最奥部に位置する山村集落の問題である。もちろんいま述べた二重に劣悪な条件のもとでも、従来の発想を超えた経営展開をはかり、家族農業とは異なるの企業形態のもとで、伝統的な村社会とは異なる定住の道を切り開いている例が皆無ではない³⁾。けれども、そのような可能性に過大な期待を寄せるわけにはいかない。タイプ3の条件不利地域に求められているのは、現存する住民の福祉の水準を維持するための施策である。次世代以降に向けて地域社会の・維持をねらった投資的な施策が功を奏することは、置かれている条件に照らしてきわめて困難であると言わざるをえない。施策の目的はいずれは消えゆくコミュニ

ティの消えゆく過程の痛みをいかにして和らげるかという点にある。

タイプ3の地域に必要な政策は、ターミナルケアとしての条件不利地域政策と表現することができるかもしれない。残念ながら、サバイバルを目指した治療に期待を寄せることは現実的ではないのである。けれども、サバイバルのための治療に比べて、痛みを和らげるための治療の意義が小さいと考えてはならない。避けなければならないのは、サバイバルのための施策と痛みを和らげるための施策を混同することである。

注3) 例えば報告者は、蒙雪山村の挙家離村の跡地水田を草地として利用し、企業型畜産経営を展開しているケースを紹介している(生源寺『前掲書』第5章)。これは、土地利用の形態を傾斜度の制約の強い水田から草地に変えることによって、タイプ3の条件不利地域農業をタイプ2のそれに転換したケースであるとみることもできる。

Ⅳ. 農業環境問題と汚染者負担原則

調査会の答申は、「農業生産活動の持つ自然循環機能を十分に発揮させるため、農法をより環境と調和した持続的なものに改善し、転換していかなければならない」ことを宣言した。農業政策に関する文書としては、画期的な表現であると素直に評価してよいように思う。けれども、この表現が真に画期的な政策展開に結びつくためには、つぎのふたつの点について明確な指針が打ち立てられる必要がある。ひとつは、環境と調和した持続的な農法のありかたを、確固とした技術的な知見に基づいて具体的に明らかにすることである。いまひとつは、環境保全型農業への転換に伴って生じる追加的なコストや収益性の低下に関して、これをだれがどのように負担するかについての原則

を確立することである。以下では、この第2の論点を中心に、農業環境政策の基本方向を探ってみることとする。

周知のとおり、環境に付する汚染を除去するための費用に関しては、原因者に負担を求める汚染者負担の原則が存在する（「1972年のOECD指導原則」）。ところが、欧米諸国で展開されている農業環境政策の大半は、本質的に汚染者たる農業生産者に付して汚染除去の費用を支払う政策として、展開されているのである⁴⁾。しかもWTO『農業に関する協定』附属書2は、緑の政策である「環境に係る施策」による支払いについて、その要件を「明確に定められた環境又は保全に係る政府の施策の一部として決定されるもの」としたうえで、支払額は「政府の施策に従うことに伴う追加の費用又は収入の喪失に限定される」と述べている。つまり、汚染者負担の原則に背馳する政策が、国際的にも認知されているのである。問題は、なぜ農業の分野では汚染者負担の原則が適用されていないかである。

第1の理由としては、農業による環境汚染の技術的特質をあげなければならない。しばしば非点源汚染と称される農業環境問題の発現構造は、その影響の正確な把握を困難にする。言い換えれば、費用を負担すべき汚染の発生源と負荷の量を正確に特定することがむずかしいのである。土地という開放系のもとで営まれる農業生産の性質に根ざした特徴であると言ってよい。加えて、農業は立地特性の強い産業でもある。極端に言えば、農業の負荷の大きさを規定する技術、つまり農業の生産関数は地域の自然条件に応じて、それぞれに千差万別なのである。環境の浄化容量についても、自然条件による差があることは言うまでもない。これらの要因も、汚染の源泉と負荷の大きさを特定することを困難ならしめている。

第2に、農業をめぐる市場構造をあげなければならない。小規模で零細な生産者からなる農業に

おいては、一般に生産者はプライス・テイカーであると考えてよい。この特質は、汚染者たる農業生産者が負担したコストを前方もしくは後方に転嫁しうる余地が小さいことを意味する。言い換えれば、環境改善のために生産者が負担する追加的な支払いは、その生産者の収益の低下にダイレクトに結びつくことになるのである。もっとも日本では、いまなお行政価格によって直接・間接に価格がコントロールされている品目も少なくない。生産費統計を価格算定要素とする行政価格の場合、環境改善のための費用も価格算定に反映されることになる。しかしながら、価格に環境改善費用が含まれているとしても、生産者がプライス・テイカーであるかぎりには、みずから率先して費用を投じることを促すインセンティブを欠く点に変わりはないのである。

いま述べた第2の理由とも関連して、農業環境問題の場合、環境に対する負荷の多くが生産のプロセスで発生していることも、重要な意味を持つ。つまり、環境保全型の生産プロセスを採用したとしても、それが必ずしも製品の品質の違いとなって現れるわけではないのである。糞尿処理に無頓着な酪農経営と、環境保全に真剣に取り組んでいる酪農経営を比較しても、残念ながら、生産される生乳の品質に消費者が認知し得るほどの差異を認めることはできないのが普通である。これに対して、例えば排ガス規制をクリアした自動車は、環境に対する影響という点で性能が異なる自動車として販売される。この場合には、製品の質そのものが環境問題の発生に結びついており、環境規制をクリアしている点で、製品自体が差別化されているのである。多くの農産物の場合には、環境保全型の生産プロセスを製品の差別化に結びつけることはむずかしい。したがって、製品の差別化が可能なケースと比較すると、負担の転嫁が困難な点も否めない。これを第3の理由とすることができる。

最後に第4の理由として、農地や農地に接している水系や大気といった環境の使用に関するプロパティ・ライトの分布をめぐる論点がある。もちろん、農業側に環境をめぐる財産権があるとすれば、汚染者負担の不適用には有力な根拠が与えられる。地域社会の先住者であることの多い農業生産者の場合、環境の使用権を主張しうる歴史的な背景があると言ってよいし、政府による集約的な農法の奨励が存在した事実も、このような主張を補強するであろう。しかしながら、プロパティ・ライトの分布についての判断は、歴史的・制度的な問題であるとともに、環境をめぐる権利に関する世論の動向にも依存する。欧米における環境保護運動の論調のなかには、農業側にプロパティ・ライトは賦与されていないとの観点から、汚染者負担原則の不適用に批判的な主張も少なくないのである。

注4) アメリカの土壌保全留保計画(1985年農業法)や環境改善奨励計画(1996年農業法)、あるいはEUの環境保全地域(1985年農業構造の効率の改善に関する規則)はいずれも、環境改善に要した費用の全額または一部が政府によって負担される制度である。

V. 農業環境政策の基本方向

環境に対する負荷の軽減に伴う費用については、さしあたりWTO『農業に関する協定』の規律に合致した公的負担を行うシステムへの移行をはかるべきである。すなわち、政府の設定した明瞭な環境基準を満たす農家に対して、基準を満たすために追加的に支出されたコストや、基準を満たすために失われた収益については、財政がその負担を行うシステムへの移行である。農業への所得依存度の高い北海道の農家にとって、このような明瞭な政策転換は、収益ないしは所得の面からみた

経営と家計の持続可能性を支える役割を果たすことであろう。

財政による負担を認める理由の第1は、さきに述べた汚染者負担原則の不適用の根拠が北海道農業のみならず、日本農業全体にほぼあてはまることである。第2の理由は、欧米の農業環境政策と日本のそれを、生産者の立場からみて同等のものにしておくことが望ましいという点にある。すなわち、日本の農業者に対して、農産物価格の抑制といった点で農政の国際的な流れが及んでいくとすれば、環境保全型農業のためのコストの負担についても、事実上の国際スタンダードとなりつつある欧米型の費用負担方式が適用されてしかるべきなのである。一方についてのみ国際化を求めるのは、公正の観点からも問題なしとしない。とりわけ、欧米の農業と作目の面で重なり合うところの多い北海道農業にとって、この意味でフェアな条件を確保することの意義は大きい。ただし、農業環境政策の国際的なスタンダードが、今後とも汚染者負担原則の不適用のままにとどまるか否かは、また別の問題であると言わなければならない。次期のWTO農業交渉においても、汚染者負担原則の農業への適用の是非が、ひとつの重要なトピックスになるものと見込まれる。

現行の日本の農業政策のメニューのなかにも、汚染者に支払うかたちの補助金がないわけではない。しかしながら、農業環境政策の原則がはっきりしないまま公的負担がなし崩し的になされている実態は、政策の透明性という点からも、問題であると言わなければならない。むしろ、環境汚染の除去に要する費用の少なくとも一部は、公的に負担することを明瞭に宣言すべきである。また、そうした原則のもとに既存の補助金を含めて、政策を体系的に整理することが大切である。農業環境政策の原則を確立し、支払いの目的を明示することによって、実際の取り組みの成果に対する厳格なモニタリングも促される。

農業の環境改善は製品の差別化に必ずしも結びつかない。この点が農業をめぐる外部不経済の内部化を困難にしているとの見方は、すでに述べたとおりである。とくに、原料農産物のシェアの大きい北海道農業にあっては、なおのこと差別化のむずかしい面を否認しない。けれども、いわゆるエコ・ラベルの発想を農産物にも持ち込むことで、ある程度この難点を克服できる可能性も存在する。健全な生産プロセスを表示によってアピールするのである。このような試みに対して、生産過程が真性の環境改善であるか否かの認証を含めて積極的な支援を講じることは、農業環境政策に新しいディメンションを加えることになるであろう。

農業環境問題は立地特性の強い点を特徴とする。したがって、全国一律の、あるいは北海道をひとくくりにした農業環境基準による規制は、必ずしも適切ではない。地域の特性を踏まえた厳格な環境保全のルール作りと、ルールの適用に責任を持つシステムの構築が急務である。そのさいのひとつのポイントは地域のさまざまな農業組織の持つ機能の再編成である。環境改善や資源管理の領域をカバーする地域の組織を再編成し、農業環境問題という新しい課題に適切に対処することが考えられてよい。なかでも農業改良普及センターのスタッフは、農業環境問題に対する取り組みにリーダーとしてのコミットを深めるべきであろう。

言うまでもなく、高度な知識と判断力を備えた農業生産の担い手が存在しなければ、環境改善の処方箋が与えられたとしても、それを的確に活かすことはできない。加えて、農業の担い手に関しては、長期の時間的視野のもとで農業を営む担い手であることが決定的に重要である。環境問題への取り組みの深度は、取り組む主体の時間的視野の長さに強く依存するのである。北海道の畑作や酪農は確たる担い手の宝庫である。その意味では、北海道農業には、環境保全型農業を展開するための主体的な条件が備わっていると見てよい。し

かしながら、このような主体的な条件は、収益と所得の面からみた経営の持続性が揺らぐやいなやまたたく間に崩れ去る脆い一面を有していることを、是非とも強調しておかなければならない。農業環境政策は、農業経営政策の一環としてのみ存在しうると言うべきであろう。

VI. むすび

新しい政策体系は、いまようやくその骨格が明らかになりつつある段階にあると言ってよい。冒頭にも述べたように、政策を具体化する仕事の多くはむしろこれからの課題である。と同時に強調しておきたいのは、新しい政策パッケージが北海道にしっかりと定着するためには、それが第1に北海道の農業生産者に、第2に全国の農業・農村陣営に、そして第3に消費者であり納税者でもある国民にとって、十分に受け入れ可能なものでなければならないという、あたりまえのことがらの重要性である。

この報告がとりあげたのは条件不利地域政策と農業環境政策であった。これらはいずれも、農業・農村のある側面に着目したパーシャルな政策であると言えることができる。このふたつだけではない。品目別の価格政策や所得確保対策も、やはりパーシャルな政策なのである。問題は、それぞれの側面に照らして合理的な政策が、全体としてみて健全で意欲的な農業経営を支えるパッケージとして機能しうるか否かである。この点こそが生産者にとって受け入れ可能であるか否かを決定する。農業・農村政策がさまざまなパーシャルな政策手段のパッケージとしての性格を強めることが見込まれているいま、その総合的な効果を農業経営レベルで評価し、必要な改善をはかる経営政策の仕組みが切実に求められている。

調査会の答申に流れるひとつの政策思想は、施策の対象となるターゲットの絞り込みである。条

件不利地域政策もまたしかりである。公平にみて、北海道農業の多くは施策の集中される側に立つと考えてよいであろう。意欲的な担い手が厚く存在する地域として、これはごく当然のことではある。加えて、真に必要な人と地域に施策を集中するのであれば、また、それが透明な政策形成プロセスを経て行われるのであれば、国民の支持を得ることも十分に可能なはずである。問題は、地域的に施策が集中されることについて、全国の農業・農村陣営のあいだに合意を形成することが可能であるか否かである。やや角度を変えてみるならば、この点に関する北海道農業のポジションは、メンバーの著しく異質化した都府県の兼業農村で少数派となった担い手農家の微妙な立場に似ていると言えなくもない。

施策の集中がはかられるとすれば、いわば選別に伴うさまざまな不協和音が発生し、その矛先が北海道農業に向かうことも考えられないではない。もちろんだからと言って、北海道の農業・農村が自己の立場を主張するにさいして、妙に遠慮する必要はない。遠慮は無用であるが、全国の農業・農村の現状と、そこに必要とされている政策的な配慮を踏まえておくことも、また大切であると思われる。そのような配慮は、主張のよって立つ土台を広げ、主張に安定感をもたらすに違いない。条件不利地域政策の基本方向を吟味するにあたって、報告者が北海道以外の条件不利地域の政策についてもかなりの紙幅を割いたのは、このような事情を考慮したからである。

付 記

本稿は、生源寺真一「農業の非市場的要素と政策デザイン：条件不利地域と農業環境問題」（奥野正寛・本間正義編『農業問題の経済分析』日本経済新聞社、1998年、所収）の一部をリライトし、さらに本シンポジウムのために新たな論点を加えて構成したものである。