国内外の農政における環境保全の位置づけ

Agrienvironmental Policies in North America, Europe and Japan

横張 真*
Makoto YOKOHARI

農業がもつ環境保全上の役割はなにか。これは、最近の農政をめぐる話題のなかでも、とくに注目すべきもののひとつといえる。本稿では、OECD「農業と環境」部会の専門家会合や、新農業基本法制定にあたっての基礎データ作成などにたずさわった経験にもとづき、国内外での農政における農業の環境保全機能の位置づけを概観し、今後の環境保全をめぐる農政の展開に際して考慮すべき点を展望する。

WTO 閣僚会議における「農業の多面的機能」

1999年12月にアメリカ・シアトルで開催されたWTO（世界貿易機関）閣僚会議では、「農業の多面的機能」が議論の焦点のひとつとなった。GATTウルグアイラウンド合意以降、農産物の工業製品並みの貿易自由化が国際的な趨勢にあるなかで、日本はこれまで一貫して、米作を中心に農業保護的な政策を堅持してきた。しかし、アメリカやオーストラリアなどの農産物輸出国による市場開放に対する圧力の高まりのなかで、日本の政策は窮地に追い込まれつつある。

「農業の多面的機能」は、日本が従来の政策を保持するための窮余の主張であった。『農業は農産物の生産以外に、景観の保全や水かん養、生物相保全など環境保全上の様々な機能を有している。農業政策は環境政策としての面もあるのだから、生産機能だけを取り上げて、農業保護の撤廃を論ずるべきではない』というわけである。日本と同様に、農業に環境保全上の役割を認めるEU諸国もこの主張に同調するはずとの目論見のもと、同主張は、農業保護の切り札となるべくWTOの場に持ち込まれた。しかし、政治的な駆け引きのなかで結局、主張は明文化されず、議論が持ち越されたことは周知のとおりである。

OECD「農業と環境」

農業と環境保全の問題は、WTOのみならず、OECD（経済協力開発機構）の場でも継続的な議論がなされてきた。OECDでは、1992年のブラジル・リオデジャネイロ

における環境サミットや、1993年のGATTウルグアイラウンド合意などを受けて、農産物の自由貿易体制のもとでの、農業と環境保全にかかわる国際的なルールづくりの必要性が指摘されてきた。「農業と環境」部会は、こうした動きを受けて、1993年に農業委員会と環境政策委員会の合同部会として発足した。その役割は、農業が環境にもたらすプラス／マイナス影響を表す世界共通の指標（農業環境指標）を策定し、OECD加盟各国による農業政策の環境保全面での妥当性を評価することにある（OECD, 1997）。環境保全を唱った農業保護的な政策が本当に妥当なのか、単なる言い訳なのかを共通の指標により判定し、言い訳にすぎないとされた場合には、政策の見直しを勧告しようというわけである。策定対象となった指標は、表1に示す13種である。度重なる専門家会合を通じて指標策定が進められてきた。なかでも1998年10月にイギリス・ヨークで開催された会合では、全指標について策定の現状と将来方向が確認されている（OECD, 1999a, OECD, 1999b）。

指標策定をめぐる各国の主張には、その国の農業の現状が色濃く反映されており、興味深い。アメリカ、オーストラリアなどの農産物輸出国は、農業は環境に対しマイナス

表－1 OECD「農業と環境」部会の策定する
農業環境指標（OECD, 1997）

1. Agriculture nutrient use
2. Agriculture pesticide
3. Agriculture water use
4. Agriculture land use and conservation
5. Agriculture soil quality
6. Agriculture and water quality
7. Agriculture greenhouse gases
8. Agriculture and biodiversity
9. Agriculture and wildlife
10. Agriculture landscape
11. Farm management
12. Farm financial resources
13. Socio-cultural issues in relation to agriculture

*筑波大学社会工学系

影響をもたらすものとの認識を出発点とし、「Nutrient use」「Pesticide use」といったマイナス指標の重要性を強調する。『農業は環境を破壊する罪深い行為である。しかし、各国がその風土に見合った低投入持続型農業（LISA）の普及をすすめ、自由貿易体制のもと、お互いの農産物を取り引きすれば、世界的に見て環境負荷が軽減される。だから一切の農業保護政策は否定すべき』というのが、彼らの主張である。

これに真っ向から対立するのが、EU 諸国の主張である。『農業は景観や生物相保全など、環境に対して多くのプラス影響をもつ。そこで「Biodiversity」「Wildlife habitat」「Landscape」などのプラス指標により農業を評価し、環境保全上、一定の役割が認められた場合には、農業保護政策が必要』というわけである。彼らの主張の背景には、山岳農民対策などの条件不利地に対する農業支援策が、環境保全を名目に、すでに講じられているという事情がある。

日本は言うまでもなく、EU 諸国と基本的には同じ立場に立ってきた。ただし、EU 諸国が景観や生物相の保全を中心とするのに対して、日本の主張は、水かん養や土砂崩壊防止、土壌浸食防止など、国土保全上の機能に重きを置いている点が異なる。実際、「Land use and conservation」指標の作成は日本が主導しており、農林水産省の研究機関で開発が進められてきた評価手法が基礎となっている（Kato *et al*, 1997）。

食料・農業・農村基本法

一方、国内の農政についても、環境保全をめぐる大きな転換が図られつつある。日本の農政はこれまで、昭和36年に制定された農業基本法を法的根拠としてきた。同法の制定当時、日本は高度経済成長の黎明期にあり、都市への人口集中と農村部の過疎化、農工業間の所得格差が顕在化し始めていた。こうした時代背景のもと、「生産政策」「構造政策」「価格・流通政策」を3本柱に、工業並みの労働生産性と、都市並みの生活水準の達成が目指されたのが

表－2 食料・農業・農村基本法に掲げられた政策目標

④～⑥が新たに加えられた目標。いずれも環境保全にかかわる内容をもつ

①	食料安全保障（生産政策）
②	農業構造改革（構造政策）
③	市場原理の導入（価格・流通政策）
④	中山間地域の振興（農村の国土保全機能の発揮）
⑤	農村地域の活力増進（農村の公益的・多面的機能の発揮）
⑥	環境と調和した持続的な生産（農業の公益的機能の発揮）

旧農業基本法であった。

1999年7月に制定された新農業基本法としての食料・農業・農村基本法は、政策目標として、従来からの3本柱を継承しつつ、新たに「中山間地域の振興」「農村地域の活力増進」「環境と調和した持続的な生産」といった、環境保全に関連した目標が加えられている（表2）。基本理念を見ても、旧法が食料生産を絶対的なアイデンティティとしてきたのに対し、新法は、食料生産と並ぶ機能として農業・農村の公益的機能を位置づけている（農林水産省ホームページ：<http://www.maff.go.jp/>）。新農業基本法は、環境保全を農業・農村政策の柱のひとつに据えた点において、日本農政の大きな転換を象徴するものといえる。基本法の改正を受けて、今後、個別法の改正も進むものと考えられる。「環境保全」がそうした動きのなかでいかに扱われていくのか、注意深く見守る必要があろう。

環境保全と粗放化農業

では、環境保全をめぐる具体的な施策には、どのようなものがあるか。最も代表的なのが、EU 諸国における粗放化農業政策であろう。環境保全を名目に、管理の頻度や質を落とした粗放的 extensive な農業を奨励し、その結果としての農産物収量の減分については、補助金により補填するという政策である（和泉，1989）。農業といえども生産にはあまり期待しない。むしろ、農家に環境や国土の管理者としての役割を期待し、その役割に対して資金援助を行うというわけだ。現在、イギリスやドイツ、フランスをはじめとした EU 諸国で、山岳地域などの条件不利地に対する地域振興策のひとつとして実施されている。農業の環境保全機能のうちでも、とくに景観保全と生物相保全（生物多様性やハビタートの保全）が、具体的な名目とされることが多い。

なぜ「粗放化」という概念が成立するのか。ヨーロッパ諸国の多くは、北緯 50° 前後の高緯度地帯にあり、氷河に覆われた履歴をもつ国も多い。日本などのより低緯度の地域と比較して、生物多様性がもともとと高くない。そうした自然条件に加え、森林が切り開かれ、農地（畑地や牧野・草地）が国土の大半を占めるようになった結果（表3）、農業を前提とした生態系が構築されてきた。例えば、イギ

表－3 ヨーロッパと日本の農林地の面積割合

草地・牧草地、森林の占める割合の違いが注目される

	農耕地	牧野・草地	森林
ドイツ	34	21	30
フランス	35	28	27
イギリス	25	48	10
日本	12	4	66

(%)

写真-1 イギリスのムーアランドの景観
写真中央に写るヒツジの放牧が、
氷河時代から続く景観を維持してきた

リス中部のムーアランド（ヒースの茂る荒野）では、放牧されたヒツジがヒース以外の草本類を選択的に採食した結果、ヒースやライチョウなどを構成種とする氷河時代の名残りの生態系が、今日まで生き長らえたとされる。ヨーロッパの自然環境の大半は、農業が形作った二次的自然というわけだ（Rackham, 1994）。

ところが戦後、急速に進んだ大規模集約的な農業は、それまでの粗放的な農業形態に依存してきた生態系を破壊するものとなった。美しい景観と豊かな生物相を取り戻すには、農業をもう一度、かつてのような粗放的な状態に戻せばいい。粗放化農業政策は、そうした発想にもとづくものといえる。もちろんその背景に、EU 諸国での農産物の生産過剰という事情があることも、見逃してはならない。

日本においても、中山間地域の振興策や農業保護策の一環として、環境保全を名目とした補助金の支払いが議論されている。棚田をはじめ環境保全上重要とされる農地を、農家に対する直接的な所得補償（いわゆるデカップリング）によって保全しようというものである。すでに補助金の交

写真-3 伝統的な谷津田（埼玉県）
伝統的な農業形態が形成する空間が、
農村に固有の生物相の保全にとって重要

写真-2 ウェールズの田園景観
粗放化農業は、こうした景観の保全と生物
相保全を同時に達成するものとされる

付を開始した自治体もある。今後、こうした補助策はますます増加することだろう。

しかし日本の場合、EU 諸国のような粗放化農業という概念は成立しない。温帯モンスーンにあり生物多様性が高めと高い、牧野・草地がほとんど存在せず（表3）水田が農地の大半を占める、労働集約的な農業形態が基本をなす、といった条件のもとでは、粗放化は事実上の「放棄」であり、農地としてのアイデンティティの喪失を意味する。日本では、環境保全を目的とした政策であっても、農地としての「管理」を前提とする必要があるといえる。

景観や生物相の保全を図る際の具体的な方策も、EU 諸国とは異なる。EU 諸国の粗放化農業政策は、景観と生物相の保全を同時に達成するものとされる。しかし日本の場合、景観保全と生物相保全は、必ずしも同じ解を意味しない。守山（1997）は、大規模集約化以前の、いわゆる伝統的な農業形態が、農村に固有の生物相の保全を図ってきたとする（写真3）。しかし Yokohari *et al.*（1994）や田野倉ら（1998）、松本ら（1999）が指摘するように、人々が最も好む日本の農業景観は、写真4、5のような大規模な農地の景観である。戦後の大規模集約的な農業の展開は、少なくとも景観保全機能にとっては、むしろプラスに作用したことになる。農地としての管理を前提とする点においては一致するものの、望ましいとされる農業の形態は、景観保全と生物相保全では、かなり異なるものといえる。

目的としての環境保全：政策転換の必要性

以上概観してきた WTO や OECD における議論、あるいは農業基本法の改正が象徴するように、農政における環境保全の位置づけは、極めて高いものとなりつつある。しかし注意すべきは、国内外を問わず、これら一連の政策は元来、農業ないしは農家の保護が目的であり、その手段として農業の環境保全機能が言及されているという事実であ

写真－４ 好まれる水田景観（埼玉県）
 広大な水田と背後の斜面林の組み合わせが、
 最も好ましい水田景観とされた

写真－５ 好まれる畑地景観（群馬県）
 あたかもヨーロッパのような森林をともなった
 広大な畑地が、最も好ましい畑地景観とされた

る。粗放化農業といえども、環境保全は農業・農家を保護するための名目であって、環境保全そのものが政策目標なわけではない。

また、歴史を振り返っても、環境保全は結果として担保されてきたのであり、農村を維持・管理する上での目的であったわけではない。農業生産を目的とした行為が、結果的・副次的に美しい景観を生み、生物相を扶養してきた。美観の形成や生物相の保全を目的に、農業が営まれてきたのではない。

しかし、農業人口の減少や高齢化、農産物の貿易自由化などにより、さらに加速すると言われる農業の大規模集約化・機械化は、従来の農業が結果的・副次的にもっていた環境保全機能を喪失する方向に作用する場合が多い。『環境保全のためには農地の管理が必要』は正しいとしても、『農業がきちんと営まれていれば、環境保全は結果的についてくる』という構図は、すでに過去のものとなりつつある。

EU 諸国は、生産過剰という現実に対する営農上の目標と、様々な環境保全上の目標に共通のリファレンスを過去

の農業の姿に求め、粗放化農業という政策目標をかかげた。日本では、農業生産と環境保全でリファレンスが異なるのみならず、個々の環境保全機能ごとにも、目標となる農業像が異なる。『生産機能を基調に、それを補強するものとして環境保全に言及する』というスタンスは、通用しない。

「環境の世紀」とされる 21 世紀には、社会の基軸が「経済」から「環境」へ移行するとされる。環境保全に対する一般市民の関心も、高まりこそすれ低下することはない。そうした社会の動向に呼応した農政のあり方として求められるのは、環境保全の明確な目的化だろう。生産至上であった従来の農政が、世紀末に至ってようやく、環境保全をも視野に入れるようになった。21 世紀には、結果として充足される環境保全ではなく、明確に目的化された環境保全が望まれよう。環境保全を結果から目的へ。そうした発想の転換が、21 世紀の農政には強く求められる。

引用文献

- 1) 和泉真理 (1989) : 英国の農業環境政策 : 富民協会, pp.206
- 2) Kato, Y., M. Yokohari, and R.D. Brown (1997): Integration and visualization of the ecological value of rural landscape in maintaining the physical environment of Japan: Landscape and Urban Planning 39 (1), 69-82
- 3) 守山 弘 (1997) : 水田を守るとはどういうことか : 農文協, pp.205
- 4) 松本 聡・横張 真・加藤好武・山本勝利 (1999) : 畑地景観保全のための地域住民による畑地景観の評価構造の把握 : 農村計画学会論文集 1, 49-54
- 5) OECD (1997): Environmental Indicators for Agriculture: OECD, Paris, pp.62
- 6) OECD (1999a): Environmental Indicators for Agriculture; Concepts and Framework: OECD, Paris, pp.45
- 7) OECD (1999b): Environmental Indicators for Agriculture; Issues and Design: OECD, Paris, pp.213
- 8) Rackham, O. (1994): History of the Countryside: George Weinfeld & Nicolson, London, pp.240
- 9) 田野倉直子・横張 真・山本勝利・加藤好武 (1999) : 地元住民による水田景観の認知構造 : ランドスケープ研究 62 (5), 727-732
- 10) Yokohari, M., R.D. Brown and K. Takeuchi (1994): A framework for the conservation of rural ecological landscapes in the urban fringe area in Japan: Landscape and Urban Planning 29, 103-116