

序章 問題の背景と本特集の課題

坪 田 邦 夫・小 林 弘 明

1. 問題の背景

国レベル、地球レベルでの環境保全に対する関心は近年になるほど高まりを見せている。議論が広範かつ多岐にわたることはいうまでもないが、そのなかで、「農業と環境」に焦点を当てた数多くの議論がでてきている⁽¹⁾。端的に言えば、いかにして環境と調和した持続可能な農業を達成するかが、究極的な問題関心であると思われるが、分析視点なり分析対象にそくしてみるならば、いくつかの類型化が可能であろう。

課題に対して最も直接的なものは、農業や畜産起源の硝酸塩による水質汚染あるいは地球温暖化など、農業が環境に及ぼしている個別具体的な問題を取扱い、現状を明らかにし、かつ直接的対応策を探ろうとするものである。どちらかと言えば自然科学的なアプローチである。2で紹介する OECD による農業の環境指標 (Indicators) 作成にかかわる議論はここに属する。

これに対して、社会経済や農業政策などと農業生産との関係を念頭におき、これらと環境との調和や対立を議論しようとする経済学的なアプローチをとるいくつかの類型を挙げることができる。

そのような議論の中で、OECD や GATT (WTO) において、最も精力的に検討されている問題に、「農業保護政策と環境」および「農産物貿易と環境」というテーマがある。前者は、一国の農業保護の削減が当該国の環境にとってどのような影響をもつかという課題設定である⁽²⁾。後者の問題は、各国レベルで

採用される環境規制等は農産物貿易にいかなる影響を及ぼすのか、あるいは、農産物貿易の自由化という歴史的に確立されてきた方向性が、世界レベルでみた環境保全にとっていかなる影響を及ぼすのかなどを明らかにしようとするものである。

EU により現在推進されているような農政改革 (より具体的には、農業保護の削減) と環境との関連を検討しようとする議論が、おもに OECD において展開されている。もとより農政改革は、環境問題を直接的に取り扱う施策を含むものではあるが⁽³⁾、OECD による議論は、農業保護を極めて一般的かつ包括的に捉えた上での因果関係を、正か負かという二者択一で模索しているような印象を与える。つまり、その議論では、農業保護政策の中にはさまざまな施策が含まれ、その環境に及ぼす効果は施策ごとに区々であり、かつ、作目、国ないし地域によっても異なるであろうことは指摘されつつも、「本質的なレトリック」(第 I 部第 1 章「農業保護削減と環境」より) としては、農政改革すなわち総体としてみた農業保護の削減は、環境にとって好ましい影響をもつであろうことが結論づけられていると捉えられる。そしてこの結論は、マーケットオリエンテーションという、OECD が歴史的に確立してきた方向性と整合的である。

OECD や GATT は国際機関であり、国際的なルールの確立される場であるとともに、加盟各国の利害がぶつかり合う場でもある。「環境政策が農産物貿易にいかなる影響を及ぼすのか」という問題についてみれば、エコラベリング (環境保全的な方法により生産さ

れたことの表示)やPPM(生産方法、生産工程)規制などが推進されることは、自国の生産が制限されたり、市場アクセスの障害になり得るとして、途上国に懸念を抱かせるであろう。また、「農産物貿易の自由化は環境にとって好ましい」あるいは「農産物保護の削減は環境にとって好ましい」ということは、保護的な農業政策を維持していこうとしている国にとっては、耳の痛い話であろう⁽⁴⁾。

しかしながら、「農産物貿易の自由化と環境」についても、あえて簡略化した表現をすれば、「自由化は環境保全にとって正の影響をもつ」という結論が、GATTやOECDにおける実際の議論においては、より多くの支持を集めているようにみえる⁽⁵⁾。この結論もまた、貿易の自由化というGATTおよびOECDが確立してきた方向性と極めて整合的である⁽⁶⁾。

逆に、「農業保護の削減と環境」および「農産物貿易の自由化と環境」に関するOECDやGATTにおける上記のような論調に対して、わが国やEU諸国などが異論を唱えることは、自国の保護的な農業政策を正当化するための便法と受け取られがちである。

以上のような議論に加えて、経済学的なアプローチをとる概念として、汚染者負担原則(polluter pays principle: PPP)がある。

経済学の枠組みでは、農業による環境汚染は外部不経済に関する問題となる。その外部不経済を内部化することにより、農業生産にかかわる私的な限界費用と社会的な限界費用の乖離を解消することで、経済活動を最適水準にしようというのがこのPPPである。それは、外部不経済を内部化するひとつの方法として、OECDがその適用を推進しようとしているものである。

より具体的には、PPPとは、汚染を発生させるような生産活動について、その汚染の社会的な費用にあたる金額を、汚染者である生産者から租税のかたちで徴収しようというも

のである。しかしそこには、個々の汚染を一定の貨幣価値として特定しなければならないというやや技術的な問題と、従来からあるものも含めて、生産活動に対して新たな課税を行わなければならないという現実的な問題があり、PPPの適用に対しては疑念を表明する見解も多い。つけ加えれば、汚染を発生するあらゆる生産活動、さらにいえば消費活動をも対象として、それらの社会的費用を特定し課税することを同時に行うのであれば、社会的な不公平感を生ずるであろうことも想像に難くない。

しかし後述するように、このPPPの適用は、上記「農産物貿易の自由化と環境」に関する結論を得るための重要な条件となっているのである⁽⁷⁾。

本特集の直接的課題は、農業・貿易・環境という三つのタームに関するOECDやGATTにおける二つの主要論調、即ち「農業保護の削減は環境に正の影響を与える」および「農産物貿易の自由化は環境に正の影響を与える」ということに対し、農業が環境について少なからぬ貢献をしている我が国の状況をふまえつつ、特にOECDによる議論を対象として批判的検討を加えることである。

しかし、本題に入る前に、なぜOECDでの議論を取り上げるのか、なぜその論調が農業・貿易・環境というやや奇妙な取り合わせの議論なのか、そしてこの二つの論調の裏にある基本的時代認識や構図は何なのかといった点を確認しておくことは重要である。2で、このような課題設定がなされるに至った背景を、歴史的経緯も踏まえて整理しておく。

2. OECDにおける議論の経緯

OECDはいわゆる多角的な(Multilateral)国際機関ではあるが、他の国際機関にはない特徴を持つ。それは、先進国のみの国際

機関であり、加盟国も二十数カ国と少ないこと、GATTのように厳密な業務範囲と交渉規定を持たないことに現れている。この特徴ゆえに、OECDは世界が当面する最先端の問題に真っ先に取り組み、より自由な議論を通じて国際社会のオピニオンリーダーとしての役割を果たすことが可能であった。近年の動きを見れば、世界の経済社会の主要問題はまずOECDで問題提起や自由な討議がなされ、そこから得られた結論が先進国サミットで確認され、ついでGATTなどの交渉に具体化するという経過をたどるケースも多かった。農産物貿易や、知的所有権、サービス貿易の問題が、早くからOECDで議論され、最終的にGATTウルグアイ・ラウンド（UR）の合意の基盤を形成することになったことは記憶に新しい。農業に関しても、OECDは農業保護の指標としてPSE（生産者補助金相当額）の計測を手がけ、それがUR農業合意の一つの重要な基準となったAMS（助成合成量）に結びついていったという経緯がある。

最近OECDで農業・貿易・環境の問題が頻繁に議論されるようになったことは、世界の経済社会の主要問題の一つがそこにあることの表われである。その議論の行方は我が国を含め世界のオピニオンの今後の動向を左右することになるとみて良い。大きくいえばこれが我々がOECDの環境の議論に注目する理由である。

さて、対象となる二つの論調は、農業・貿易・環境という、三つの異なる要素の組み合わせからなっており、複数分野にまたがる比較的新しい議論であることに特徴がある。それはこの問題が1993年6月に発足した農業委員会と環境政策委員会の「合同作業部会」で議論されていることに端的に現れている。作業部会では、これらの問題が、農業環境指標、汚染者負担原則の農業への適用、農政改革と環境、農業・貿易・環境のリンクといった四つの項目に分けて議論されている。二つ

の論調は主として後段の2項目、つまり農政改革と環境、および農業・貿易・環境のリンクに関わるものであるが、しかし、この議論は唐突に現れてきたわけではない。この合同作業部会設立に先立ち、農業委員会、環境委員会および貿易委員会は、単独で、あるいは合同で、何年も前からこの3要素に関わる問題を検討してきている。

二つの論調をめぐる現在の議論内容をよく理解するためには、こうした議論の背景にある国際経済社会や農業情勢の変化と、これら委員会等での議論の展開との関係を簡単に振り返っておくことが必要であろう。大きく見れば、環境政策に関する議論と、農業政策の議論とが、当初は異なる個別の問題への対処を中心に別々に展開するが、1980年代に入るとともに地球規模的な根本的な取り組みが必要となり、政策理念や議論対象の転換を契機にして1980年代の後半頃から徐々に統合していくとともに、1990年代に入って持続的成長のための国際協調や自由貿易との関係の議論が強まっていき、三つの要素の絡み合いとなる姿を描くことができる。

(1) 環境委員会での議論

OECDで環境の議論が始まったのは、先進国における公害・環境汚染問題の深刻化に対応して1970年に環境委員会が発足して以降のことである。しかし当初は農業や貿易との関係にはあまり関心は払われず、国内の工業部門が生み出す公害問題の対策に議論が集中した。この議論の中から、私的費用と社会的費用の乖離といういわゆる外部不経済の問題が明らかになり、それを解決するため、前節でふれた「汚染者負担原則」（PPP）が1972年にOECD閣僚理事会で採択されている⁽⁸⁾。この原則はその後何度か修正や拡大解釈が加えられているが、最近に至るまでOECDの環境汚染に関する中心的指針となった。ここで留意すべき点は、原則として、汚染者の自

己責任による負担を強調し政府の汚染者への補助を極力排除しようとしていることと、汚染防止等のために貿易歪曲措置を取らないよう求めていることである。

1980年代になると環境委員会での議論は、より地球的な問題に関心が移り、「持続可能な成長」という視点が多く取り上げられるとともに、環境と経済成長の調和の問題も議論され始める。まず、環境汚染問題の分野では、限定された地域・対象の汚染問題から、地球規模の汚染や気候変動、後代のための資源管理や生活の快適さの問題にまで関心の範囲が広がった⁽⁹⁾。国連世界環境開発委員会による1987年の報告「Our Common Future」（いわゆるブルントラント報告）はその動きを代表するものであり、OECD環境委員会の議論にも大きな影響を及ぼすこととなった⁽¹⁰⁾。こうした変化を受けて、OECDでも、環境政策は、PPP原則に基づく従来の規制的、懲罰的なもののみならず、税や補助金といった経済的手段や情報的手段を活用すべきと考えられるようになった。このため、環境評価の理論や手法の研究、実際の適用の問題点等の検討が進められている⁽¹¹⁾。一方、環境と経済成長の調和問題の分野では、1979年の第1回環境委員会閣僚レベル会議で既に両者の調和が謳われ、一般的なモニターが始まっているが、1985年の第2回会議で、「環境政策と経済政策」のタイトルのもとに、エネルギー、工業、運輸、農業の4分野を対象に検討を開始する事が決定され、ここにいたって環境の側から農業のもたらすインパクトを議論する舞台が用意されることになる。

(2) 農業委員会での議論

他方、農業の問題を議論する農業委員会については、1970年代はもっぱら前半に起きた世界的食料不足やエネルギー対策とそれへの各国政府の対応に関心があり、環境への関心はほとんど払われなかったといつて良い。し

かしこの期間、OECD諸国は農家の所得維持や食料増産のため農業助成を強化した結果、耕作地の拡大や農業投入資材の増大が起きており、環境へも少なからぬインパクトを与えたと思われる。1980年代になると、世界各国の食糧増産と需要の低迷により、農産物の世界的な過剰問題が深刻化し、ECとアメリカ合衆国は財政負担の膨張と輸出補助金競争の泥沼に入り込んだ。以降1987年まで、農業委員会は貿易委員会と合同で、1982年の閣僚会議による指令（いわゆるMTM）に基づき、農業保護のバランスのとれた段階的削減のための手段の検討に全力を集中することになる。PSEの概念の開発や計測が行われたのもこの作業の一環であった。

この時期も、農業委員会では環境の問題はほとんど取り上げられていない。そこでの主要関心は過剰のもととなった農業保護の削減と農産物貿易の正常化の問題であり、進行中のGATTウルグアイ・ラウンド交渉であった。もちろん環境についても問題提起がなかったわけではない。事実、欧米諸国の非農業関係者を中心に畜産公害や農業による水質汚染など農業起源の環境汚染の問題は指摘されていた。しかし、当時農産物貿易の問題があまりに重要であったこと、環境規制は農業活動の制約となる恐れがあること、農業の場合、汚染源・範囲の特定が困難であること（non-point source pollution）などの理由から、農業政策の側から積極的に環境問題に取り組むきっかけがなかったというのが実情であろう。

流れが変わるのは、1985年にEC委員会が「共通農業政策の展望」を公表し、価格支持による増産——所得支持の仕組みから、環境や社会的問題にも配慮した所得支持の仕組みへの転換を宣言してからである⁽¹²⁾。これを受ける形で、1987年のOECD閣僚理事会は、MTMに対する報告書を了承し、農産物過剰とそれがもたらす財政負担や貿易摩擦を緩和

するため、それまでの価格支持を中心とした農業保護政策を転換する決意をコミュニケで表明した。OECD加盟国は以後、価格支持を直接所得補償政策へ切り替えるいわゆるデカップリングの方策を本格的に探ることになる。そこで注目された施策の一つが、農産物価格支持の引下げの代償として生産者へ直接所得補償をする際、環境保全の措置を併せて義務づける（クロス・コンプライアンス）ことである。これにより、社会的要請に応えつつ財政支出増加への合意も得易いという含みがある⁽¹³⁾。ここで初めて、農業サイドからも環境政策を農業政策の中に取り入れようとする動機と条件が生まれることになった。この意味で1987年の閣僚理事会コミュニケは、これ以降の農業・環境・貿易委員会の議論の基本方向を決めることになったといっても良い。

(3) 農業と環境の議論の深化

環境委員会で、農業と環境の問題が正面から取り上げられるのは1980年代前半に水管理政策グループが非特定汚染源の例として肥料、家畜糞尿、農業による汚染の問題を検討したことに始まる。このグループによる報告書は、欧州諸国で、農業起源の硝酸態窒素等による地下水汚染や河川の汚染が深刻化しつつあり、地下水を飲用水として利用する住民の健康被害や富栄養化による湖沼の生態系への悪影響が懸念されると指摘している⁽¹⁴⁾。ここに農業は環境に負のインパクトを与えするという見解が強まっていく状況が見て取れる。ただこの段階では、農業と環境の問題はあくまで特定の国の環境汚染と対策の問題として処理され、世界的な広がりや農業政策・経済政策との関係は論じられていない。

問題が環境政策と経済政策の調和の観点から検討され始めるのは、1986年に環境委員会が「農業と環境」など四つのアドホックグループを設けた議論を開始して以降である。

そこでの議論の結果は1989年に「農業政策と環境政策」という報告書にまとめ公表されている⁽¹⁵⁾。この報告は、いくつかの点で大変興味深いものがある。農業のもつプラスの環境側面に初めて言及した点、農業保護削減と結びつけた環境保全の試みを高く評価していること、実際に各国で採用され始めた経済的措置なども幅広く調査していることなどである。にも拘わらず、そこでの基本認識は、近代農業とその保護政策を汚染悪化原因の一つとしてとらえ、その改善の方策を探ろうとするものであり⁽¹⁶⁾、農業のプラス面は、景観面などごくわずかにふれただけであった。

農業のプラス面に少し多くのスペースを割いているのは、少し遅れて公表された「OECD環境白書」である。同書は農業開発によるマラリア等の病気の減少、土壌の深化による洪水防止、水田による水源灌養や堆砂防止機能、動植物の維持と伝統的農業の同化、景観やアメニティなどを例に引いて、歴史的には農業は環境に正の関与をしてきた面があるとする。しかし、その結論は過去20年、近代農業は環境に負の影響を与えたという論調になっている。農業は肥料・農業や畜産による水や空気の汚染、土壌の流亡、健康被害をもたらしたというのである。ここで、農業は環境に負のインパクトを与えたとする見方がOECDに定着したといっても良い。

さて上述のアドホックグループは、89年以降は、1987年の閣僚理事会のコミュニケを受けて、農政改革と環境政策の関係に焦点を当てて検討を続け、1993年には続編ともいうべき報告書「農業政策と環境政策の統合」を公表している⁽¹⁷⁾。この中で、政策統合の目的は「持続可能性」にあり、OECD諸国の環境政策の方向には、農村資産が農産物・環境サービス双方を生産すると捉えること、資源の潜在費用を正しく評価すること、投入や産出を歪曲する農産物政策を変更すること等の原則があることを指摘している。こうした考え

は、1991年の環境委員会大臣レベル会合の「環境に優しい持続可能な農業へ速やかに向かうべきである」という環境と農業の双方にとっての目標は、農政改革の枠組みの中で追求されねばならない」という見解に既にはっきり見て取ることができる。こうして、農業保護の削減と環境目標は両立し、政策として統合すべきというOECDの論調のベースができあがり、本稿の主要課題である1番目の論調になったと考えられる。

(4) 環境と貿易の議論

貿易と環境の関連については、OECDでは「1972年環境政策の国際経済側面に関する先導的原則」のなかで、PPP原則も含め国際的配慮や規格統一の議論がなされているが、その後はしばらく議論がなされていない。議論が始まるのは地球的な環境汚染や資源の枯渇の問題が深刻化し、国際的な場で持続的成長の問題が取り上げられるようになる1980年代の末である。環境政策と貿易政策の関連があまり議論されなかったのは、地球的な環境問題自体が新しいことや両者の関係がはっきりしないこと、「環境問題の根本原因は市場の失敗と介入政策の失敗であって、貿易自体ではない」ことにある⁽¹⁸⁾。また、はじめのうちは、環境問題を理由に自由貿易の原則に修正が加えられるのではないかと懸念が、関係者の間にあったことも十分考えられる。

しかし環境に関する世界的関心の高まりを受けて、貿易委員会でも1989年から両政策の関係についての検討が始まり、1991年には貿易と環境に関する専門家会議が設立され、1992年にリオで開かれた「環境と開発に関する国連会議」（いわゆる地球サミット）での激しい議論に平行する形で検討が本格化した。なお、地球サミットで採択された「アジェンダ21」は「環境政策と貿易政策は相互扶助的なものであるべきである。（中略）健全な環境政策の採用によって支えられる開放的な多角

的貿易システムは、環境によい影響を与え、持続可能な開発に貢献することになる」（第2章B）という表現で、自由貿易は環境にも良いとする見方を打ち出しており、この考え方が、OECDの環境政策委員会と貿易委員会による1993年の「貿易政策と環境政策の統合に関する手続きガイドライン」、1994年の報告書「貿易が環境へ及ぼす効果」、そして1995年のOECD閣僚理事会への報告にも強く反映することとなった⁽¹⁹⁾。

農業貿易との関係で見ると、1994年の報告書は、全体としては貿易・貿易政策・貿易の自由化などと環境の悪化との関係については一概に結論づけられないとしているものの、各論のなかで、農業保護政策は環境に悪影響を与えており、貿易の自由化は特に先進国の環境の質の改善に役立つとする専門家の見方を紹介して⁽²⁰⁾、農業部門では自由貿易は環境によいことを暗に示唆する内容となっている。第1部第2章で議論される「農業貿易の自由化は環境によい」とする2番目の論調がここに明確に示されている。

(5) 農業環境指標の議論

本特集の直接の主要テーマではないが、農業と環境に関するOECDの検討で重要な位置を占めるものに環境指標の議論がある。環境指標は1番目の論調を直接間接に裏付ける基礎的資料を提供するとともに、2番目の論調が計量モデル等により将来において検証される際には、パラメーターや効果指標となり得る。環境の指標については、OECDは1980年代半ば以降、環境に関する統計の整備・公表を行うなかで議論を深めており、ほぼ5年おきに出されるOECD環境状況白書は、こうした指標を多く使用・加工して事態の説明を進めている。例えば1991年公表の白書は農業について、農用地面積比率、農業就業人口、農業機械、エネルギー消費、農地面積当たり肥料・農薬使用量、灌漑面積などを指標

として紹介している⁽²¹⁾。

環境指標が政策決定の参考指標として作られるべきとしたのは1989年のバリ・サミットである。これを受け、環境政策委員会の「環境状況」グループで農業を含む指標が検討されてきているが、1992年の農業委員会大臣レベル会合でも環境指標の問題が議論され、翌年発足した農業委員会と環境政策委員会の「合同作業部会」で、農業の環境指標の具体的な検討が開始されることとなった。ここでは、肥料・農薬や土壌、温室ガスなどの物理的指標のみならず、生物多様性、景観、農家財政といった生物的、経済的指標も幅広く議論対象になっているとされる。最終的には、計測可能性や、客観性、政策との対応性などを基準として指標の取捨選択と改良が行われることになると見られるが、各国の利害関係もからんでおり、まだ結果は公表されていない。

(6) 小 括

最近、農業、環境、貿易の三つの問題が幅広く検討されているのは、農業委員会と環境政策委員会の合同部会である。そこでは農業の環境指標やPPPの問題とならんで農政改革と環境、農業貿易と環境という問題が幅広く議論されている。問題の複雑さと各国の利害関係の対立もあり結論はまだまだ先になると思われるが、これまでの経緯から、OECDでの主要な論調が変わることはないであろう。その論調は既に公刊された1994年の「農政改革：新しいアプローチ」報告第三部に要領よくまとめられている。報告書は、大型機械体系と大量の化学肥料・農薬に依存する近代農業は、短期的な効率を追求するあまり環境には害を与えることの方が多くなり、しかも加盟国の手厚い農業保護政策がそれを助長してきたとし、農業政策の改革は、農業の資源の使用を減少させ、農業の集約度を低めて、環境への負の影響を減少させる可能性が

高いこと、農産物貿易の自由化は、農業の資源使用の集約度を減らし、どちらかといえば環境に対しては正の貢献をすることが多いことを結論している。これが現時点でのOECDでの基本的見解になっていると見て良い⁽²²⁾。

このように、OECDでの議論は、紆余曲折を経ながらも、農業政策も環境政策も、市場原理と自由な貿易という世界経済の中心的枠組みを壊すことなく相互扶助的に実施されるべきであるという考え方が貫かれているように思われる。これはOECDという機関の特質を考えればある意味では当然のことである。しかし、その裏に、畑作・畜産中心の農業と環境との対立的関係、米・ECの農産物貿易をめぐる確執とその後の協調的農政改革といった、欧米の問題視点と利害が強く働いてきたことも否めない。貿易自由化と絡めた議論は、農産物輸出国の利害が見え隠れする。こうしてできあがったOECDの論調は、水田農業を中心とする我が国農業と環境の問題を解く上で妥当なものであろうか。また農業貿易と環境について十分な議論が尽くされたものであろうか。本特集における課題を設定した所以である。

3. 本特集の構成

本特集の第一義的な課題は、UR合意や各国の農業諸施策とその変革の方向性という既存の枠組みの中で議論されている上記二つの問題、すなわち「農業保護の削減と環境」および「農産物貿易の自由化と環境」に関する特にOECDにおける論調について再検討することにある(第I部)。しかしながら、われわれの示す分析結果はいずれも現実的な意味をもつ一定の結論を導くというよりは、むしろ議論の前提となるべき論理の道筋なり、問題の所在を明確にすることに重点がおかれる。

以下、上記二つの問題について若干内容に

立ち入った検討を加えることで、われわれの問題意識をより明らかにしたい。

まず、「農業保護の削減と環境」に関する先の OECD の論調をより正確に表現すると、「農業支持・保護の削減は、生産者の生産意欲を減退させ、資材多投入の生産が維持されなくなるため、環境に正の影響を与える」(第 I 部第 1 章「農業保護削減と環境」より)ということになる。論理の道筋は明解で、経済的なロジックにもかなっているようにもみえる。

しかしながら、さまざまな施策を含む「農業(保護)政策」を総体として捉えた上での論の立て方には疑問を感じる。このような論理を一般論として許容したとしても、上の結論が成立するため、ないしは、それが現実的な意味をもつためには、検討すべき問題点がいくつか残されている。より具体的にそれらの問題点とは、第 1 に、農業保護を論ずるこの議論自体は、現実的には、多くの農産物で生産調整を行っている欧米・日本等の先進国を対象にするものであろうこと、第 2 に、資材の投入と環境との物理的な因果関係には具体的に言及していないこと、第 3 に、農業のみが対象となり、他の経済活動との関連は考慮していないこと、第 4 に、アメニティの供給等農業のもつ正の外部効果が軽視されていること等に起因するものと思われる。第 4 の点に関しては、「農業のもつ環境価値の経済的評価」として、経済学的なアプローチにより農業と環境の関係を分析するひとつの流れが形成されている⁽²³⁾。

多くの分析・検討がなされたことは確かであるが、OECD による議論では、以上のような論点について、具体的なデータにもとづく実証分析を積み重ねるという意味での検討がいまだ不十分なまま、上記のような結論が論調として醸し出されているきらいがある。これらの論点を念頭におけば、一般論として「農業保護の削減と環境」を論ずるにしても、

組み立てられるべき論理の道筋が複雑であることを再確認することは重要であり、データにもとづき実証されていない点も多々残されているというのが我々の見解である。

上記 OECD の論調に対する批判という形式をとる第 I 部第 1 章「農業保護削減と環境」は、本質的には、基本的な概念の再整理を含め、そのような論理の道筋を明らかにし、さらにその際、データにより実証されるべき点を示唆するものである。なお第 I 部第 1 章では、データによる実証例として、わが国に関する若干の分析結果を示すとともに、水田の外部経済効果の計測例をはじめとするいくつかの研究例を紹介する。また第 I 部付論 1「2 部門モデルによる農業保護縮小の環境へのインパクト試算」は、農業・非農業間の生産の移動に焦点を当て、保護の削減が環境に及ぼす影響を、わが国のデータを用いて計測したものである。

つぎに、「農産物貿易の自由化は環境に正の影響をもつ」という、OECD および GATT における上述の簡略化した結論は、より困難な問題を含んでいるものと思われる。つまり、ひとつの直感的な理解としては、農産物貿易の自由化は世界の農業生産を増加(所得水準を向上)させそうであり、農業生産活動が環境を悪化させるものであるという前提のもとでは、上の結論は成立しないはずである。

実は、上の結論は議論を明確化させるためにあえて極度に簡略化したもので、OECD および GATT における実際の議論の中では、その都度いくつかの前提なり付帯事項ないし条件が付されることが通常である。

例えば OECD の結論は、「農産物貿易の自由化は、環境保全コストを内部化した競争力の高い環境保全的農業を生き残らせるため、環境に正の影響を与える」(第 I 部第 2 章「農産物貿易の自由化と環境保全」より)と要約できる。GATT は、上質な環境が上級財であ

ること、自由化による所得増大が環境保全への資金投入を可能にすることを、重要な根拠のひとつとしている。また GATT の場等で、「環境保全に対する適切な政策がともなうならば、農産物貿易の自由化は環境を改善するものである」という趣旨の表現も見ることができる。

これらの付帯的な条件等は、上の直感的な理解を覆すに足るものであるのか否か。容易に結論の得られる問題ではないと思われる。第1に農業による環境汚染の内部化については、前述したように、それ自体実現可能性が曖昧である。第2の点については、途上国における農業生産の拡大を念頭におけば、所得増大の効果が表れるのは先の話であるし、貧富とは相対的なもので、南北格差の縮小をともなわなければそのような効果は期待できないようにも思われる。また第3の点については、そもそも「適切な政策」であれば、貿易自由化に限らずいかなる状況においても環境を改善するであろう。

いずれにしても、農産物貿易の自由化が世界全体として環境を改善するものであるのか否か、あるいは厚生水準を高めるものなのか否か、いまだ結論を得るには不十分な状況にあるというのがわれわれの見解である⁽²⁴⁾。

第Ⅰ部第2章「農産物貿易の自由化と環境保全」は、以上のような問題認識のもとでの経済学的な検討である。そこでは、Anderson [5] 等で採用されている一般的な分析枠組みに基本的には依拠した場合について、どのような条件のもとで、自由化が環境に好影響を与える、あるいは世界全体でみた厚生水準を増加させるという結論が導き得るのかを、2国モデルにより示そうとするものである。農業の外部性、技術的パラメーター、先進国間貿易か南北間貿易か、外部効果の内部化の有無など、いくつかのケースを想定したシミュレーション結果が示される。

以上第Ⅰ部では、「農業保護削減と環境」お

よび「農産物貿易の自由化と環境」という二つの議論に関するやや理論的な検討が示されるが、これらの議論に関する諸外国の論調はいかなるものであるのかも興味深いものがある。

この点を本特集における第2の課題として、われわれは、フランス（第Ⅱ部第1章）、スイス（同第2章）、イギリス（同第3章）の欧州3カ国およびアメリカ（同第4章）、カナダ（同第5章）、オーストラリア（同第6章）、ニュージーランド（同第7章）の新大陸4カ国を対象に海外調査を実施した。これらの調査結果を第Ⅱ部「先進国の農業・環境問題と政策」とし、各国が直面する農業・環境問題と政策内容を紹介するとともに、政府、大学等諸機関の専門家の見解を示している。なお、イギリスについては、所員の1人が別件で当地に海外出張していた経緯があり、本特集のテーマにかかわる知見を得ているので、第Ⅱ部第3章として加えた。

調査者は必ずしも対象国の農業・環境問題の専門家ではなく、取扱い内容および記述のしかたには濃淡のあることはあらかじめお断りしておく。また、第Ⅱ部の各章末には、調査の訪問先および収集した資料のリストも掲載した。参考に供されれば幸甚である。

〔注 記〕

本特集の調査・研究成果は、本省のプロジェクト研究「OECD 対応：農業と環境」の一環として、平成7年6～11月にかけて実施されたものである。なお、海外調査の実施時期は9～10月である。

注(1) しかしながら、わが国でこの問題について包括的に取りまとめられた成果はそれほど多くはない。嘉田〔1〕は、農業・食糧問題と環境との関連を検討するとともに、世界各国の現状ならびに政策の展開を紹介した貴重な成果である。

(2) OECD では、ここでとりあげている政策分析とともに、各国の農業が環境に及ぼしてい

るであろう影響を評価 (monitoring) するための環境指標の開発や各国の農業・環境をめぐる問題点や政策内容等を明らかにするケーススタディなども並行して進められている。

第Ⅰ部第2章「農産物貿易の自由化と環境保全」1. はじめにの(1)を参照。

- (3) 環境的側面からみたCAP改革の内容については、是永・津谷・福士〔3〕など参照。

また、第Ⅱ部第1章「CAP改革下のフランスの農業・環境政策」でも、この点について簡単に整理しているので合わせて参照されたい。

- (4) 「農産物貿易の自由化と環境」および「農業保護の削減と環境」に関する以上のような議論の具体的な内容については、OECD〔13〕、GATT〔16〕などを参照されたい。

- (5) 貿易政策が環境に及ぼす影響に関するやや個別的なテーマとして、タリフエスカレーション（より加工度の高い商品により高い関税を課すこと）がある。それは、おもに途上国に対して、農林水産物等をより付加価値の低い状態で輸出する誘因を与えることで、当該国の環境に悪影響を及ぼすという議論である。

- (6) また、研究成果としてみても、上の結論を支持する分析結果がAnderson〔5〕により示されている。それは、貿易の自由化が環境を改善するという結論を、自由化による経済余剰の変化を実測した上で導いているという意味で、極めて有力なものであるといえることができる。

Anderson〔5〕の詳細な検討は、第Ⅰ部付論2において示されるが、そこで導かれたその他の結論には以下のようなものがある。

ア) 農業保護の強い国ほど肥料・農薬使用量も多く、自由化による農産物価格の下落が環境への賦課を減少させる。

イ) 発展途上国での農産物価格の上昇は、土地使用よりむしろ労働や資本装備に向けられるから、森林伐採への影響は比較的小さい。

- (7) 第Ⅰ部第2章「農産物貿易の自由化と環境保全」参照。

また、このPPPを実際に適用しようとしている事例として、フランスのブルターニュ地方の養豚等を対象とした試みがあり、第Ⅱ

部第1章「CAP改革下のフランスの農業・環境政策」で紹介しているので、あわせて参照されたい。

- (8) OECD〔6〕参照。

- (9) 例えば、パリで1984年に開かれた環境と経済学に関する国際会議は、経済の成長や技術進歩による新しい型の汚染が広がる一方、都市部の生活の質の問題や持続可能な成長に必要な資源管理の問題が新しい環境政策の対象になりつつあることを確認している (OECD〔7, p. 10〕参照)。

また1989年のサミットの経済宣言はこの間の地球的環境問題の関心の高まりをよく表している。この宣言は環境問題に18パラグラフも費やし、地球規模の汚染、砂漠化、森林減少等への懸念と、それに対する確固たる行動を呼びかけている。

- (10) World Commission on Environment and Development〔17〕参照。

- (11) この検討成果はOECD〔9〕（環境政策の便益：金銭的価値評価）というタイトルの報告書として1989年にOECDから刊行されている。この報告書では、環境汚染防止政策等のもたらす経済的便益を金銭で評価するための理論的基礎、手法、実際の適用例、問題点等が幅広く検討されている。1980年代半ばの時点で、すでにトラベルコスト法、ヘドニック法、コンティンジェント法、その他の方法の検討例が多く示されている。

- (12) 是永〔4〕参照。

- (13) 価格支持を直接補償に切り替えることは、生産者保護を消費者負担から納税者（政府財政）負担へ切り替えることを意味し、財政当局にとっては、保護水準に変化がないとすれば、その分だけ負担の増大になる。

- (14) OECD〔8〕参照

- (15) OECD〔10〕参照。

- (16) 報告書序文は次のように述べる。「農業活動は、工業活動と比べ、長い間OECD社会の環境への願望と調和のとれたものであったが、近年は近代的技术と農業保護の増加により、農業と環境目的は相対立するようになった」。OECD〔10, p. 3〕。

- (17) OECD〔11〕参照。

- (18) OECD〔13〕参照。

- (19) 貿易の自由化が環境に与える効果について

1995年のOECD閣僚理事会への貿易委員会と環境政策委員会の報告書は、「一般的に
いて、効果的な環境政策が実施される場
合、貿易の自由化は資源の効率的配分を改善
し、経済成長を促し、全般的な厚生を高める
ことにより、環境に正のインパクトを与え
る」と述べている。ただし、一方で、「環境費
用を内部化する効果的な環境政策がない場
合、あるいは歪曲的な国内政策が存在する場
合、貿易の自由化がもたらす経済活動の活
発化は環境問題に加担することがあり得る。
貿易の自由化の環境に与える効果は、正も
負もあり、国、部門、特殊な状況により左
右されよう」と留保条件を付けている。

②① OECD〔13, pp. 19-54〕参照。

②② OECD〔12, 第10章〕参照

②③ OECD〔15, pp. 135-137〕参照。

②④ 嘉田・浅野・神保〔2〕参照。

②⑤ 先のAnderson〔5〕による分析について
は、次のような問題点が指摘できる。

ア) 先進国と途上国という2国間貿易モ
デルが用いられているが、現実とはそれほど
単純ではない。

イ) 中央計画国家については、記述的な
分析しかなされていない。

ウ) 肥料・農薬の使用による汚染の程度、
森林伐採による土壌流失等、農業生産活動が
環境に及ぼす影響は、各国の土壌条件や気象
条件等によって異なるはずだが、そのような
地域性はいささか考慮されていない。

エ) 先進国では農業生産が非農業活動よ
りも環境汚染的であり、途上国ではその逆で
あるという前提条件があるが、その根拠は必
ずしも明確でない。

オ) 具体的な環境規制は考慮されていな
い。

〔参 考 文 献〕

- 〔1〕 嘉田良平『環境保全と持続的農業』（家の光協
会、1990年）。
- 〔2〕 嘉田良平・浅野耕太・神保輝幸『農林業の
外部経済効果と環境農業政策』（多賀出版、
1995年）。
- 〔3〕 是永東彦・津谷好人・福土正博『ECの農
政改革に学ぶ』（農山漁村文化協会、1994
年）。

- 〔4〕 是永東彦「共通農業政策の展望」、『のびゆ
く農業』705号（農政調査委員会、1986年）。
- 〔5〕 Anderson, K. "Effects on the Environ-
ment and Welfare of Liberalizing World
Trade: The Case of Coal and Food," in K.
Anderson and R. Blackhurst eds., *The
Greening of World Trade Issues*, Harvester
Wheatsheaf, 1992, pp. 145-172.
- 〔6〕 OECD, *Recommendation of the Council on
Guiding Principles Concerning International
Economic Aspects of Environmental Policies*,
adopted on 26 May 1972.
- 〔7〕 OECD, *Environment and Economics*,
Paris, 1985.
- 〔8〕 OECD, *Water Pollution by Fertilizers and
Pesticides*, Paris, 1986.
- 〔9〕 OECD, *Environmental Policy Benefits :
Monetary Valuation*, Paris, 1989.
- 〔10〕 OECD, *Agricultural and Environmental
Policies : Opportunity for Integration*, Paris,
1989.
- 〔11〕 OECD, *Agricultural and Environmental
Policy Integration : Recent Progress and
New Directions*, Paris, 1992.（農林水産省国
際部監訳『OECDレポート 環境と農業』、
〔農山漁村文化協会、1993年〕）。
- 〔12〕 OECD, *The State of Environment*, Paris,
1991.（環境庁地球環境部監訳『OECD環境白
書』〔中央法規出版、1992年〕）。
- 〔13〕 OECD, *The Environmental Effects of
Trade*. Paris, 1994.（環境庁地球環境部監訳
『OECD:貿易と環境』〔中央法規出版、1995
年〕）。
- 〔14〕 OECD, *Agricultural Policy Reform : New
Approaches-The role of Direct Income Pay-
ment*. Paris, 1994.
- 〔15〕 OECD, *Agricultural Policies, Markets and
Trade : Monitoring and Outlook 1994*. Paris,
1994.
- 〔16〕 GATT, *International Trade 90-91*, Vol. 1,
including Special Topic: Trade and the
Environment, Geneva, 1992.
- 〔17〕 The World Commission on Environ-
ment and Development, *Our Common
Future*, London: Oxford University Press,
1987.（大来佐武郎監修『地球の未来を守るた
めに』〔福武書店、1987年〕）。