

農業と環境に関する議論と課題

ごう だ もと ゆき
合 田 素 行

1. はじめに

淡路先生のお話では必ずしも農業とは関わりのないことと思われる、環境一般の問題の広がりをお話することができました。私もまた話を広げてお話ししたいと思います。もともとセミナーというより情報交換のためのこの会議を開こうという発端は、農業や農村の持つ公益的機能の重要性を認識して、それを経済的に評価することが求められているという事情があるからでした。その評価をどのようにすればいいか、というのがこのセミナーの本旨であるわけです。そうしたセミナーの前に、淡路先生の話や私の話をくつつける意図としては、環境の問題が人間生活のさまざまな側面にかかわる問題であり、非常に広範な対象が含まれる、したがってそういう問題に対処するためには幅広い視点を持たないとなかなか問題が解けないし、そもそも問題の構図が見えないのではないか、と思っているからです。

さらに言えば、我が国では農業関係者が環境の問題をとりあげるのは非常にむずかしいのではないかと、という印象を持っています。我が国の農業は一般的なイメージとしては、自然や環境と親和性が高いという意識が強いのではないかと、いうのも大きな理由の一つだと思います。農業をしていけば、極端に農薬や化学肥料を使わなければ環境に悪いはずがない、ということです。このイメージはここ20年ほどの農業の近代化、化学化、機械化でだいぶ薄れて来てはいますが。

農業総合研究所でも環境経済研究室ができ

たのがたかだかまだ2年で、我々の研究も深まっているわけではありません。しかし次から次に環境に関する問題が降りかかって来てその対応に追われているというのが実情で、用意した資料はそのような状況の中でまとめたものです。これらの資料からこの問題の広がりを共有して、農業と環境の問題をできるだけ広い視野で考えていきたいと思っています。

2. 農業と環境に関する四つの論点

最初に、農業と環境の問題について考える姿勢について私なりの考え方をお話したいと思います。4点ほど申し上げます。

第1は環境問題をどこから見るか、という視点の重要性です。農業と環境について我々は、農業から環境を見るということで考えているわけですが、淡路先生のお話にも現れていますように、農業と環境との関係についてはいろいろな見方がある。そんな中で自分の立脚点あるいは自分と環境問題とのスタンスを決める必要があるということです。自らの位置をはっきり認識しておかないと、一体何を問題とすべきなのかがわからない。環境をよくする、というのは、社会に良いことをしましょうということと同じであって、具体的な問題状況の中で考えないと意味のない言い方になってしまいます。条件不利地域あるいは中山間地域において農業は今非常に困難な状況にあるわけですが、農業を何とかしなければいけないとか、担い手をどう考えていくか、たとえばそういうところに立脚点を置いて、環境問題を考えるということです。ところが今度は、これらの問題と環境の問題

をどうつなげていけばいいか、なかなかつながりにくいという問題が生じる。それを苦労してつなげていかなければならない、ということだと思います。淡路先生が環境基本法の前題のところであつたような「広い視野の中で農業を考えてみる」という見方が重要だと思います。

第2点は第1点と連続するものかもしれませんが、21世紀の社会を考えれば、環境の問題は農村地域の中心的な課題である、ということです。言い換えれば将来の農村社会は持続的社会と呼べるものでなければならない、その中で農業を位置づけていこうと私たちは考えております。つまり、持続的社会の中身は、端的に言えば、リサイクル社会とか、地域資源の有効な利用とか、ゼロエミッション社会とか、そういうことの総合ですが、そういうものが地域社会の社会的なネットワークの中に明確に位置づけられ、あるいは社会的なストラクチャーとして生きている。そういう社会のことを言っているんですけれども、そういうものへの視点も持っていないければ、恐らく農業と環境の問題は解けないだろうと考えます。持続的社会という言葉の含意は様々ですが、例えば一つには長期的な視野でものごとを考えようといったことがあげられます。

第3点目は、環境の経済評価に関してですが、資料の中にありますようにこれまで農林業関係で試みられたものの一覧が出ていますが、かなり一般的に行われてきているようになっている。しかし、環境の問題は非常に場所に特定された問題が多く、例えば水質汚染や、あるいは公益的機能でも、景観が美しいということであっても、地域によって問題のあり方が違うわけで、そういう意味で環境の経済評価は、まだまだもっとたくさんここにいらっしやる方を含めて、ぜひやっていただきたいと私たちは希望しているわけですし、そういうことに少しでもこのセミナーが寄与

すればいいかと思っています。しかし、端的に言えば、環境の経済評価はやればよいというものじゃない、ということが第3点です。何事もやればよいというものではありませんが、何のために公益的機能を評価するのか、農業者をもっと保護ないしは援助しなければいけないということなのか、あるいは特に中山間地域の環境問題を見ているのか、便益の負担は当然それを享受している人々がしなければならない、といった理由はいろいろあるんですけれども、そこをはっきりさせないで環境経済評価がなされたとしても、数字が生きていくはずはないんです。どんどん環境評価をやれということと矛盾するようでありましてけれども、その辺をはっきり認識しておかないといけないということです。

最後の第4点は、幾らか現実的な話になりますが、私たちはどういう農業環境政策を組み立てていけばいいかということです。政策を決定し実施に至るまで、多分時間がかかると思います。農業と環境との関係がわかりにくいことと、我が国における例えば中山間地域のよりよい環境とはどのようなものか、そして農業者がどのような行動をとることが可能でしかも環境によいのか、これらはなかなか明確にしきれないものだと思います。

政策というのは、普通ある画一的な手法を指すわけで、そういう場合にどんな到達点をイメージするかがとくに農業環境政策では重要だと考えます。全員が最低守るべき水準があるとするとそれをどの辺に設定するか、まずこれが問題となるわけですが、農業環境政策では最低水準の設定とは別に、環境と調和すると思われる農業形態の方向性を打ち出す必要があります。その方向性を示す枠組みにたいして、恐らく3割とか4割の農業者が、環境への配慮と経営的なメリットとを比較考量して、そういう枠組みに賛成して合意してくれるかどうか。これを政策目標のイメージと言ったわけですが、こういったことが問題

となると思います。農業者の主体的な判断、経営と環境を自分で考える、そして最低の守るべき水準は別にある、このようにセットされた農業環境政策になっていくのではないかと、と思っています。政策担当者と農業者とのボランタリーなやりとりが政策の実施を決めていくことに最終的にはなるんだろうと思っていますわけです。これは今、ヨーロッパで盛んに議論されているクロスコンプライアンス (Cross Compliance) という方法です。

以上四つの点、農業と環境の問題に対してのスタンスのとり方の問題、持続的社会のイメージ、それから環境の便益の経済評価はやればいいというものではないということ、そして4番目にクロスコンプライアンスという農業環境政策、これらの重要性を強調しておきたいと思います。

3. 農業と環境をめぐる諸問題に関する資料

以下簡単に資料の説明をして、農業と環境をめぐる諸問題の話に代えたいと思います。

まず〔1〕と〔2〕は、OECDの資料の農業保護率、そして次の「農政改革の環境影響」の中間報告書。これらは、それぞれの国が農産物の自由化、価格競争を経験し、また農業保護もせざるを得ない、また農業が生み出す環境便益も考えなければならない、そしてこの裏には農家を保護しなければ政府はもたない、こうした雑多な要素を取り込みながらこれまでの農政をとにかく変えていかなければいけない。その辺の事情を書いてあるものです。

その中で、農政改革が環境の問題にも大きく関連して国際的に共通な課題として取り上げられています。各国とも表面上は環境を表に打ち出しているというふうには言えないわけですが、各国の農政のあり方と環境とのかかわり、農政改革をすれば、環境がよくなるのか、という議論が書かれています。

こういう問題は国の問題だけではなく、県や地域のレベルで考えることにどれほどの意味があるのか、例えば、農業保護を下げていった場合に、環境にどの程度の悪い影響を与えるのか。そんなものは関係ないよという立場もありますが、いずれにしてもこういった見方を確実に取り込んでいかないと、農政は成り立たないのではないかと私は思います。

〔2〕の中に「より非集権的でボランタリーな性格を持ち、農村のより多くの農業及び非農業コミュニティの参加の下に実施する対策を活用する方向へのシフトが生じている」という言葉が出ています。先ほど指摘した点ですね。オーストラリアなどもそうした政策を取り入れている。またland stewardshipという言葉が出ていますが、農業者が農業経営という立場だけではなく、環境管理者としてあらわれている。

その次の〔3〕は、OECDという組織の中で農業と環境問題がどんなふうにも議論されてきたかということを書いています。例えばpolluter pays principle (汚染者負担原則) というのがあります。これこそ淡路先生が言われるように、やっぱり環境問題を考える場合には基本的な原則で、汚染者は社会的な費用を負担すべきであって、経済学的な用語で言えば費用の「内部化」をすべき、という議論などが重要です。

この汚染者負担というのは、OECDが1972年に初めて報告書の中に書いたもので、考え方としては非常に重要なことですが、農業の方について考えてみると、なかなか厳しいものがある。一番厳しいのは畜産でしようが、それ以外にこういう原則で日本の農業、個別の農家なりにおいて考えてみると、むずかしい問題を提示するものです。

次の〔4〕は、環境の問題について各国が協議して、とにかく「農業と環境のかかわりに関する指標」をつくって、その指標の変化で、農政の改革、農業保護の削減の効果の判

断基準にならないかということです。資料にこの13指標も入れてあります。1から13の指標の中で、例えば植物栄養分や農薬使用とかいうのは、農業と環境との関係を考える際に考えやすい項目ですけれども、必ずしも分かりやすい指標ばかりではない。

13指標のうちの4番目の「農業における土地の利用と保全」は、日本が主張してこの指標の中に入ったものなので紹介しておきます。農業が土地の保全、土壌流亡や土砂崩壊の防止に役立っていることを狙った指標です。もともと農業環境指標というのは、環境に対するマイナスの効果だけに偏っていた面があったんですが、プラス要素にも配慮してきたという経緯があります。

これらの指標のうち、例えば農薬であったり、肥料については、各国のデータもそろえやすいということで各国で準備が進んでいて、いずれ恐らく二、三年くらいの間には、各国の農政と農政の変化と環境とのかかわりに対して報告書が出るんじゃないかと思います。それは国のレベルの話ではあるんですが、指標自体をどういうふう継続して測定するか、当然地域単位にならざるを得ないとすれば、これはまさに地域の問題そのものであって、うかうかしていられないということです。

〔6〕は、日本の農業では肥料をこんなに投入しているという図、〔7〕では地球環境との関係での農業起源の二酸化炭素の数字を挙げています。この問題などもこのようなことが問題にされるのかと、私も最初は思いましたが、問題にしなければならないわけです。どのようにするか簡単な回答はありませんでしょうが。

その次の〔8〕がOECDの「環境便益セミナー」関連のもので、農村のアメニティー、環境の問題についてのセミナーの報告書です。これは来年の6月に翻訳が出ます。

〔10〕は、私が地域で積極的に取り上げるべきだと思っていることですが、「環境資源

勘定」です。この地域にはどのくらいの環境上の要素が存在しているかの在庫目録を作る、ということです。経済評価は、これからますます取り組まなければならない課題の一つですが、ぜひこういう物的な資源勘定、在庫目標を地域で作っていく努力がなされればと思います。

最後の〔11〕は、「地球全体の生態系と公益的機能は年間33兆ドル」、イギリスの権威ある科学雑誌『ネイチャー』に載せられたものです。環境の経済評価というものの一つの使い方の例です。要するに地球全体の生態系はどんな価値があるのかと金額で出しているわけです。地球全体の国民総生産は18兆だから、生態系の方が多いということになるわけです。これはなかなか楽しめます。参考にさせていただければよいと思います。

地域では以上の資料にあるような問題が同じようなレベルで取り上げられるわけではないでしょう。しかし地域の農業と環境の問題は、そのような問題状況の中で議論されているということを念頭に置いておく必要はあるでしょう。

【参 考】

配 布 資 料

- 〔1〕 表：農業の総合名目保護率の国際比較（1p.）。
- 〔2〕 OECD「農政改革の環境影響（中間報告書）」The Environmental Effects of Reforming Agricultural Policies: An Interim Report, COM/AGR/ENV / EPOC (96)147. (西尾道徳訳) (29pp.)。
- 〔3〕 坪田邦夫・小林弘明「問題の背景と本特集の課題」（農業総合研究所『農総研季報』第29号、平成8年3月、特集「農業保護削減・貿易自由化と環境——OECDにおける議論の批判的検討——」）(7pp.)。
- 〔4〕 『経済協力開発機構（OECD）農業環境指標の開発』（環境保全型農業対策室、平成9年3月）(58pp.)。

- 〔5〕 農林水産省環境保全型農業推進本部，環境保全型農業の基本的考え方（平成6年4月）（7pp.）。
- 〔6〕 図：Rate of fertilizer use and producer assistance in OECD countries（1p.）。
- 〔7〕 表：平成7年度二酸化炭素排出総量等のうち農林水産分野が占める割合（1p.）。
- 〔8〕 OECD「農業環境便益セミナー——ヘルシンキ会議資料——」（55pp.）（この正式な出版物は，次の書物に翻訳された。農業総合研究所監訳『農業の環境便益』家の光協会，1998）。
- 〔9〕 表：農林業の外部経済効果の評価に関する主要研究一覧（嘉田良平・浅野耕太・新保輝幸『農林業の外部経済効果と環境農業政策』（多賀出版，1995年）より）。
- 〔10〕 環境資源勘定（農業総合研究所内部資料）（19pp.）。
- 〔11〕 R. Costanza, *et al.* 「世界の生態系のサービスと自然資産」 “The value of the world's ecosystem services and natural capital”，*Nature*, 387:253-260（1997）（西尾道徳訳）（18pp.）。