

農業基本法改正と環境・自然保護

いしかわ・もりひろ
 1954年東京に生れる
 1976年中央大学法学部卒業
 1991年市川守弘法律特許事務所開設
 現在 札幌弁護士会所属
 (株)北海道自然保護協会常務理事

市川守弘

一 現在、農業基本法改正が焦点になっている。これはウルグアイ合意を経て、日本がまったなしで取り組まなければならない課題である。ところで、この二一世紀をにらんだ基本法改正の問題は日本の特に北海道の環境問題、自然保護問題に大きな影響を及ぼす問題をはらんでいる。そこで、そもそもウルグアイ合意とは何だったのか、合意後のWTO体制と日本の農業の方向、それに対する農業のあり方論の中で、これが環境問題・自然保護問題に与える影響について考えてみたい。

二 ウルグアイ合意とは、一九八〇年代に食料過剰生産、それに伴う農業予算の増大に対処するために、特にアメリカが強く主張した関税障壁の撤廃、補助金支出削減を目的とする農産物の自由化を国際合意とすることになった。一九七〇年代に「食料安保」が主張され、先進国では自国農産物の保護のため、輸入農産物への課徴金、輸出補助金、あるいは農産物の価格支持政策が積極的に行われた。その結果、八〇年代にはいり農産物の過剰生産、それに対する農業予算の増大と国家財政への圧迫が先進国の重大問題となり、各国の輸入障壁の撤廃や価格支持政策の廃止が国家間の合意とならなければならない状況に陥った。ウルグアイ合意はまさにこの輸入障壁の撤廃と価格支持政策の廃止を合意したものである。(注一)

● アメリカは一九八〇年の農業予算額が三四八億ドルであったものが、八六年には五八七億ドルになり、国家予算の六%近くを占めるようになった。ECでは、この六年間に約二倍近く伸びている。(IMF統計)

● 国境措置(輸出入障壁)の撤廃は、必ずしも先進国だけの思惑ではないことも確認してお

く必要がある。ケアンズグループ(主に農産物輸出国である発展途上国)では、輸出補助金付きの先進国の農産物輸出により輸出価格が引き下げられ、結果としてこれらの国の貿易を著しくゆがめることになるからである。

三 日本について見ると、一九六〇年代にいわゆる選択的拡大路線をとり(農基法一条)、一方で農産物の輸入を推し進めつつ、他方で「選択」作物について価格支持政策(一一一条)、国境措置(二三条)を重要な政策としてきた(図一参照)。

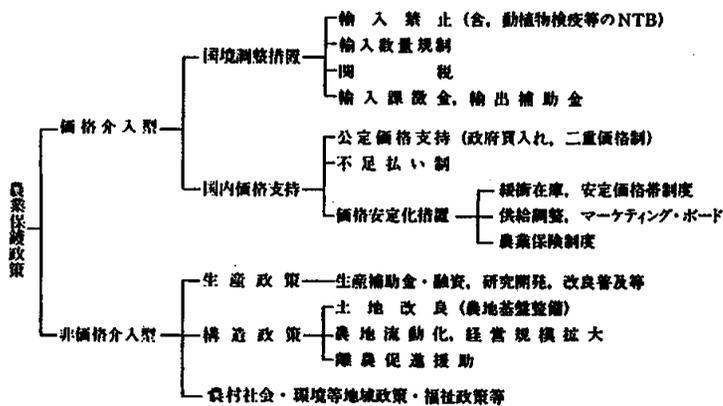


図1 農業保護の政策手段別分類

注) 藤谷菜次編「農業政策の課題と方向」(『現代農業政策論③』)家の光協会、167ページの図を補正、引用。

図1 「農業保護の理念と現実」p19から引用

最も分かりやすい例は、米である。食糧法とあいまって安定した米価と輸入規制は自給率を高めた。その他、ジャガイモ、麦、豆、乳、ビート等、北海道を代表する農産物は、すべて価格支持政策作物である。

北海道農業は、価格支持作物について、大規模な規模拡大を行い（パイロットファームなど）、規模拡大による多額の借金（一戸平均三〇〇〇万円、酪農では一億）を、安定した販売価格で返済する営農が行われた。特に、イモ、ビート、麦、豆の畑作四品は輪作体系の確立とともに、北海道を代表する畑作営農を作りだし、その景観は全国に知られるようになった（美瑛、富良野など旅行会社のポスター、パンフレットで有名である）。また大規模草地に転がる干草のロールや草を食む乳牛も北海道らしさを作り出しているが、これも乳価の価格支持政策の結果である。

特定の農作物の保護は、その生産物の過剰を引き起こし、生産調整を生み出す。しかし、従来は国内において生産調整することによって需給バランスをとりつつ、価格支持政策による価格安定によって農家経済が成り立ってきた。

四 ところが、現在は、農政の柱だった価格支持政策、国境措置が、全面的に撤廃されるのである。これは日本の国際公約であるため、当然の結果なのである。農業基本法が改正される理由は、つとに前記した一一條、一二條の撤廃を目的とした、つまり価格支持政策、国境措置を前提とした農業のあり方から、国際公約に従った農産物自由化を前提とした農業のあり方に変更するためなのだ。米の関税化はその先取りである。この農政の転換にどう対処するか、日本農業の二一世紀の展望

がかかっている。

五 ウルグアイ合意を受けたヨーロッパ（EU農業政策）を見てみよう。EUでは、ウルグアイ合意を見越した大きな農業の変革がすでにとりくまれていた。それは、農家に対する農産物生産と切り離した補償である。これには一九七〇年代からの条件不利地域への補助という前段があった。

一九七〇年代から八〇年代にかけて、農業保護政策がとられていたことは前記した。その中で条件の有利な平野部では規模拡大が進み、価格支持の元で大きな利益を挙げた。また生産調整にも耐える営農が可能であった。しかし、山間部など条件の不利な地域は、規模拡大もできず、生産調整に耐えることができず、営農を放棄するようになった。このため、農村は疲弊し、荒廃するようになった。農業保護、農地保護のために、なんらかの政策が必要となり、いわゆる「デカップリング政策」が導入されていった。これは農業生産と農業所得を切り離し（デカップル）、生産高と関係なく所得を補償する制度である。このため、農業は維持され農地の荒廃が免れることになる。環境保護・自然保護が重視される八〇年代は、この政策は環境・自然保護としても注目されるようになった。

このような伏線のもと、ウルグアイ合意以後、ヨーロッパでは、このデカップリング政策が条件不利地域に限らず、農家全体に対する補償制度として確立するのである。これには、農業に対する「新しい視点」が根拠となっていた。つまり、農業は単に農産物を供給する産業であるだけでなく、農地景観が都市住民に憩いの場となり、環境・自然保護の重要な役割を担っているとの基本認識が広く確立したことである。

EUでは、生産に応じた所得を補償する価格支持政策廃止に対して、営農することに対する「新しい補償」が農業政策として成立したのである。（注2）

六 では日本はどうであろうか？

農業基本法改正の方向として、一部でデカップリング政策をとることが示唆されているが、基本政策にはなっていない。価格支持政策、国境措置に代わる、新しい基本的柱がない中で基本法改正は、日本農業の崩壊を意味しかねない。特に「優等生」と言われてきた北海道農業は壊滅的打撃を受けるであろう。乳価に支えられた酪農も、畑作四品に維持された畑作も、価格暴落によって崩壊する危険性は高い。米の価格自由化で明確になったが、価格支持がなくなって米価が自由化されれば、一部優良米を除き、価格は暴落するのである（北海道米のキララは大暴落した）。まして東南アジア、オーストラリアなどから安価な農産物が輸入されれば、これら農産物価格は暴落するのは当然である。

北海道農業はすでに九〇年代顕著になった減反などの生産調整や支持価格の据え置きや下落に対し、コスト削減や野菜など第五の作物の導入などにより乗り越えてきた。（注3）しかし今、このような農家や農村地域の努力だけで解決できる問題ではなく、産業としての日本農業のあり方が問われるのである。

問題は、農産物価格が暴落しても、農業が生き残れる農業政策の実現なのだ。

そのためには、農業のもつ、環境・自然保護の役割を見直し、広く国民合意として農家の所得補償に税金を当てるヨーロッパの政策は、重要な示

唆を与える。つまり、農業基本法の改正の基本に、農業の環境・自然保護の面を中心に据えた、価格支持政策、国境措置に代わる農業補償制度の確立こそが今、求められていると考える。これが二一世紀の日本農業のあり方であろう。

七 そのための課題

日本農業が、環境保護・自然保護の柱として国民的合意を得るには、大きなハードルを越えなければ成らない。それは、農業の持つ二面性に起因する。

農業は、一面で前記のように環境・自然保護の面を持つ。水田の持つ環境保護機能・生態系保全機能は、最近よく耳にする。しかし、農業は他面で確実に自然破壊を引き起こす。湿地を灌漑して草地を作り、山林を切り開いて畑を作る。大量の農業や化学肥料は環境汚染の原因となり、家畜の糞尿は河川を汚染する。

北海道農業は、大きな自然破壊・環境破壊の原因となっている。

前記したEUでは、環境保全型農業の研究も進んでいる。(注4) 日本農業のこの面での、取り組みは非常に遅れている。「有機農業」「無農薬農業」の定義すら確立していない現状である。このことが、EUのように国民の営農者に対する「新しい補償」を是認する意識の広がりを見せない理由である。繰り返すが、ドイツでは農業の持つ外部効果としての「国土の保全」「農村景観の維持・保存」「地域経済の活性化」を重視する政策をとってきており、それは国民の農業観、農村観に裏打ちされている。(注5)

日本では、いかにこの面の取り組みが遅れているかは言うまでも無い。身近な例はゴルフ場建設

であったし、土幌高原道路である。ゴルフ場は農村地域の経済振興が目的とされ、土幌高原道路では「都市住民と農村との交流と農業への理解を高める」ことが目的の一つに挙げられている。自然を破壊する農業に国民の理解は決して得られるはずはない。この状況での農家への「新しい補償」は、新たな「農業過保護論」を生み出す。

日本農業は、この課題、一方で農業のもつ環境・自然破壊の面を極力減少させ、さらに環境保全型農業を確立しつつ、他方このような農業の持つ機能に対し、生産高に関係無く所得補償する政策への国民意思の裏付けとその合意を勝ち取る、という大きなハードルを越える必要がある。

そのためには、唯一農業が生き残っていると見えるこの北海道において、農業のあり方を大転換させる中で、広く国民間の議論を巻き起こさなければならぬ。

*本稿は、日本環境法律家連盟「環境と正義」一九九八、十二月号掲載文に加筆・訂正を加えたものである。

注1 このウルグアイ交渉の経過については、「WTO体制化の食料農業戦略」(農文協一九九七年)が詳しい。

注2 前掲。「世界各国の環境保全型農業」(同上)。

注3 「フランス山間地農業の新展開」(同上)など。

注4 「経済構造調整下の北海道農業」(北大図書刊行会一九九一年)

注5 前掲注2

注6 「農業保護の理念と現実」P三四(農文協)

一九八九年) 図1 「農業保護の理念と現実」P一九から引用

