

農業環境政策の有効性に関する研究

原 剛[†]

A Study of Effectiveness in Agro-Environmental Policies

Takeshi Hara

The Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries settled “The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas (New Agricultural Basic Law)” on July 16, 1999. The agricultural administration that had been based on the Basic Agricultural Law set in 1961 is going under drastic reform focusing on (1) domestic agricultural production as the basis for a stable food supply, and (2) enabling agriculture and rural areas to fulfill their multi-functional roles.

The New Agricultural Basic Law sets “Policies for Sustainable Agricultural Development” and “Policies for Development of Rural Areas” in section 3 and 4 of chapter 2. It states that sustainable development of rural area and agriculture shall be attempted by promoting the multiple function of, and by maintaining natural cyclic function of agriculture. It is worthy to note, in article 4 of chapter 1 it is clearly expressed “the term ‘natural cyclical function of agriculture’ means the function of agriculture in stimulating the biological and physical cycle in nature while being influenced strongly by the cycle”. This is a new development pattern, which did not exist in the perspective under the old law.

This article analyzes the future trend, emphasizing the need for implementation of sustainable agricultural systems.

(1) 研究の背景と目的

21世紀の日本農政の枠組みを定めた「食料・農業・農村基本法」が1999年7月16日施行された。同法は第3条（多面的機能の発揮）で「国土の保全，水源の涵養，自然環境の保全，良好な景観の形成，文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給機能以外の多面にわたる機能については，国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ，将来にわたって，適切かつ十分に発揮されなければならない」と規定した。さらに第4条（農業の持続的発展）では「農業については，その有する食料その他の農産物の供給の機能及び多面的機能の重要性にかんがみ，必要な農地，農業用水その他の農業資源及び農業の担い手が確保され，地域の特性に応じてこれらが効率的に組み合わせられた望ましい農業構造が確立されるとともに，農業の自然循環機能が維持増進されることにより，その持続的な発展が図られなければならない。」と定めた。

「農産物の供給機能」に政策の対象を限定してきた日本農政の思考の枠組 (paradigm) が，「自然環境の保全」「自然循環機能の維持増進」へと政策の対象を拡大し，質的に変化したことを意味する。新農業

[†] 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授

基本法の理念を具現すべく「持続農業法」が実定法として1999年に制定され、中山間地等直接支払い制度も2000年から実施されている。

1961年4月施行された「農業基本法」が、第一条（国の農業に関する政策の目標）で、「農業と他産業との生産性の格差が是正されるように農業の生産性が向上すること、及び農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営む」ことを期し、第二条（国の政策）で農業経営の規模の拡大と農業生産の選択的拡大により、農業総生産の増大を図ることを目的としていたのとは対照的な変化がみられる。

「食料・農業・農村基本法」により、農業・農村の営みと環境政策とを統合しようとする「農業環境政策」への認識が、法規定により明確にされ社会化されたといえる。

農業基本法は需要の増減、外国農産物との競合を配慮し、有利な農産物の「選択的拡大」をはかること、そして経営規模の拡大、農地の集団化、機械化などによる「農業構造の改善」を目的とした。農業セクター内部で自己完結する政策を目標に掲げていたといえる。

しかし、農業基本法の制定から38年を経て施行された新農業基本法は、農業セクターだけの支持にとどまらず、新たな農業政策の展開に国民的な合意を必要とした。

その理由は社会の各セクター代表が参加して新農業基本法のあり方を検討した、首相の諮問機関「食料・農業・農村基本問題調査会」の答申で明らかにされている。「私たちは今、地球資源の有限性や環境問題、食料危機への不安などを強く意識せざるを得ない、文明の大きな転機にたたさされている。進歩と発展の明るい高度成長期から一転して、世界的に危機意識と不透明感が強まる中であって、戦後の農政を形づくってきた制度の全般にわたる抜本的な見直し、21世紀を展望しつつ国民全体の視点に立った食料・農業・農村政策の再構築がなされなければならない¹⁾。」

「農業基本法」(1961年)を起点に、「新しい食料・農業・農村政策の方向」(1992年)を経て「食料・農業・農村基本法」(1999年)に至る日本の農業政策は、産業構造の変革、経済の国際化と連動して農業セクター内部への政策から国民の目を意識した、国民的な合意を基盤とする食料生産・国土利用・地域総合政策へと変革を迫られてきた。農政は質的な転換を余儀なくされている。政策の立案に際して、パラダイムの転換を必要とするゆえんである。

社会事情の第一の要因として、基本法農政による主要農作物の生産過剰の現実に逆行する生産刺激策で、農業予算の非効率な運営の矛盾が限界に達したことがあげられる。関連してGATTウルグアイラウンド以降の貿易自由化の徹底により、国産農産物の比較優位性を消費者に対し、明示しなくてはならない社会状況に至ったことが作用している。

歴史的な観点からこの経過を検証するならば、生産者の利益、判断を偏重する官主導の計画的経済に基づく生産刺激・統制政策から消費者の需要の変化、量から質、物から心への社会認識の動態を映す消費・自由市場への接近過程ととらえることが出来よう。生産者至上の史観から消費者の需要、社会の動態にそぐう消費者史観への配慮である。

社会事情の第二の要因は、産業技術文明史上の現象として、自然の有する環境容量とその自浄作用が大量生産、消費、廃棄によるエントロピーの増大、廃棄物の質の変化、量的増加により地域、国境にと

どまらず地球規模で破綻しつつあることへの農業セクターからの反応である。オゾン層保護条約，気候変動枠組み条約，生物多様性保護条約が示すように，農業は環境汚染，自然破壊の最も脆弱な被害現場となる恐れが強いと認識されるようになった。反面，農業起源の二酸化炭素，メタン，亜酸化窒素は温暖化の負荷原因となり，気候変動枠組条約京都議定書により規制対象とされた。水質汚濁防止法の要監視化学物質の多くは農薬起源である。食の安全性と環境保護の意識を高めている市場の求めに応じ，農業セクターは必然的に環境と共生可能な「農業環境政策」への転換を，主体的に実践せざるを得なくなった。

本論文の課題である「農業環境政策」とは，農業が環境を汚染し破壊する構造を，政策の変革により改めると同時に，農業・農村を食料生産の場としてのみならず，社会的共通資本²⁾としての環境資源と位置付ける，日本農政史上に前例のない新機軸の政策として定義する。

「農業環境政策」はさらに，農業セクターから産出されている外部経済効果を定性，定量の両面から顕在化させて，農業・農村を社会的共通資本，公共財³⁾として評価する。社会全体を受益者とみなし，政治の場での合意に基いて行政制度を改革し，その供給，維持のコストを受益者が分担するシステムを創造する。そして農業環境政策の実践を可能にする地域社会の持続可能なあり方を，国の政策一施策としてのみならず，居住者である農民の立場から立案する試みである。従って本論文では農業環境政策を，国家による統制と高度成長経済の思考方法に培われ，生産者史観に基づいて展開されてきた，日本農政のパラダイム転換の一形態であると定義したい。

「農業環境政策」即ち農業・農村と環境問題を結びつけることとなる歴史的な過程の出発点は，第一に農業基本法と同法施行の翌年に閣議決定された「第一次全国総合開発計画」である⁴⁾。大規模拠点開発を経済成長の手法とする第一次全総は，反面で日本列島の各地に産業公害と自然破壊をもたらした。その状況に覚醒された国民，農民の環境意識の向上，被害体験の拡大，深化を環境農業政策の形成を必然のものとした歴史的な要因にあげることができよう⁵⁾。

公害・自然破壊の拡大は地域居住者の生命，財産の安全をうたった憲法の基本的人権の理念を脅かす事態を招いた。公害訴訟が多発する社会状況で，無過失責任の新たな法理に基き，原因企業の拠出金による「公害健康被害補償法」が（1974年）制定され，環境汚染原因者の責任が被害者への金銭補償を伴って厳しく追及される事態となった。

生産方法の規格化，効率化により大量生産のスケールメリットを追及する経済の高度成長策は，農業生産の場でも化学肥料，農薬の多投と重量農機具の導入による土壌への圧迫を招いた。残留農薬への憂慮は都市の消費者に，農産物の安全性への懸念をもたらした，農業環境政策を必要とする第一の要因となっていく。

日本の農政が農業環境政策を必要とした第二の歴史的要因は，80年代に生じた欧米農業の政策変化の影響である。農産物の過剰と補助，助成制度による膨大な財政負担が経済の合理性を超え，市場需要との乖離を深めていく。そして効率と規模拡大を求める農法が原因の水汚染，土壌浸食，地力劣化，生態系破壊が農業による環境負荷を顕在化させ，農政に生産調整と環境保全型農業への同時改革を迫ることとなった。

1985年米国農業法に導入された「低投入持続的農業」(LISA)、そして1992年ECの農相理事会で合意された「過剰生産の防止」「農産物の安全性向上」「自然環境の保全」からなる共通農業政策(CAP)は、自由貿易体制下で同様の状況にある日本の農業に、環境保全型農業への誘導即ち、「農業環境政策」の導入を必至のものとした。

農業環境政策の第三の由来は、農村の公益的(多面的)機能を外部効果として評価するとき、市場機構による資源配分は農業、農村に対し適正に振り向けられているか、を考察することである。

この観点は、GATTウルグアイラウンド及びWTO体制下で、非関税障壁論に由来する「貿易と環境」論争と連動して主張されてきた。いわゆる非貿易的関心事項への配慮である。多面的機能の外部経済効果を評価する社会的背景として、心の豊かさを求める時代状況にあって、農業、農村に食料生産のみでなく水、土、大気の涵養の場としての公共性を認め、レクリエーション機能や伝統的な景観と文化の継承を期待する国民の価値意識の変化が指摘される。

基本法農政は産業としての農業の構造改革に一定の成果を挙げたが、反面で山村の過疎、耕作放棄地の広がり、農村青年の結婚難、担い手の高齢化、農業後継者の不在など、高度成長経済の産業政策の構造上のひずみであるさまざまな現象が農業の生産現場にもたらされた。他方では米、牛乳、ミカンなど基幹作物とされた農作物が、ことごとく生産過剰に陥る状況に直面した。その結果、農産物の生産奨励策から農村の地域社会政策そのものに農政の方向を転換し、「農業・農村の持続的な発展」をはからざるを得なくなった。

水や土、森林、景観などの天然資源の守り手としての農業への評価が、環境の危機の時代に国民の間で高まる一方、農薬、肥料を多投し、化学物質で土壌、水質を汚染、生態系をかく乱し、農作物の安全を脅かす農業のあり方に、食の安全を生活の最大の関心事とする消費者から厳しい批判が浴びせられるようになった。

2003年12月25日農林水産省大臣により公表された「農林水産環境政策の基本方針」は健全な水、大気、物質の循環の維持・増進と豊かな自然環境の保全・形成のための施策展開を基本認識とし

- * 大量生産・消費、廃棄社会から持続可能な社会への転換
- * 農林水産業の自然循環機能の発揮
- * 農林水産業者の主体的努力と消費者の理解・支援
- * 都市と農山漁村との共生・対流
- * 農林水産省が支援する農林水産業は環境保全を重視するものへ移行

を今後の農政の基軸とすることを公約した⁶⁾。

農村での生産と暮らしの基盤である自然環境と定住人口を維持・回復していく必要性が強調されている。作物生産のためだけの農政から国土、環境の保全と食の安全とを結びつけ、都市との関連を求めつつ農政が農村地域社会の維持政策そのものへ展開せざるを得なくなってきた社会事情が、「農林水産環境政策の基本方針」に示されているといえよう。

従って農業環境政策の究極の目的は、農業・農村の営みに環境政策を内在化させ、社会にその成果を具現化して還元する。そして農業が生産する外部経済効果を、公共の価値、社会的共通便益として社会

が評価し、その供給、維持コストを市場と政府とが分担することにより、農村地域社会の持続可能な発展に要する資源を見出すよう、社会の合意を取り付けることでなくてはならない。

この目的を達成するには、農業環境政策の政策目標と政策手段が国民、とりわけ農村の地域社会と農民個人に統合されて明確に示されて理解され、政策への参加意欲が築かれることを前提に、政策体系を整えたいうで効率的、効果的に政策が遂行されなくてはならない。

農業基本法による慣行農政は一時の選挙益が目当ての政党族議員、省の局部益に拘束された農林官僚、農協を核とし、既得権益を擁護する農林系統組織によって政策と予算を分断、分割される構造を内在させてきた⁷⁾。このような構造に基く農政の政策益は、地域社会で農業に携わる農民個人に統合、収斂されることなく、農政には常に「場当たり」「猫の目」の農民からの批判がつきまっとうっている。農業環境政策は市場と政府による国益・公共財の供給、維持を前提とする政策の統合を必要としている。慣行農政の構造の抜本改革なしに、農業環境政策は有効に立案、実践され得ないであろう。本論文が農業環境政策を日本農政のパラダイム転換と位置付ける理由である。

(2) 農業環境政策の概念

2-1) 人間と地域社会にとって環境とは何か

片桐新自は「環境とは、我々を取り囲むもの。自然環境だけではなく、社会的・文化的に創られてきた匠の技などの伝統的文化や伝統的技術、さらに寺院の鐘やSLの汽笛の音、郷土料理、田や地域の特産物が醸し出す独特の匂いさえも重要な歴史的遺産と考えられる。われわれは物理的なものだけに囲まれて暮らしているわけではない。無形の文化も、確かに我々を取り囲んでいる環境の一部である」と定義している⁸⁾。

無形の文化を「環境の一部」と解することは、農業・農村の多面的機能としての伝統文化の継承機能を、環境の形成要素として評価することにつながる。

入谷敏男は社会心理学の観点から、人間の存在には三つの環境が必要であると指摘している。第一に自然の中に生まれそして自然の中に死んでいく、人間の生存のための基本的な支えとなり、また母胎でもある「自然環境」。第二に、人間が生存中種々の人間との出会いにおいて経験される「人間環境」、すなわち社会集団によってつくられる環境。第三に、自然及び人間環境を媒介として作られる「文化環境」である。「これらの三つの環境が人間の外部に存在して、人間の生存と発展を開発する誘発力となるに対して、人間は、これらの環境からの刺激を受け、外部の環境からの衝撃に対してこれに対処し、適応し、これを征服していく。そしてその環境からの適応の結果としてそこに内面的世界をつくりあげているのである⁹⁾。」

「農山村地域社会は、土地の広がりが必要とし、自然を利用する農林業の特性から、生産の場と生活の場が同一であり、しかもそこはほぼ一つの生態環境のユニットとしても展開する場である。つまり農山村地域は、生産・生活・生態環境が一つの空間において重なり合い、切り離しがたいシステムといえよう。活発な生産活動と豊かな人間生活、そしてそれらを包み込む安全な生態環境、これらのものが調和的に展開し、循環と共生の空間が形成される時、そこは最も人間的な生の場所となるのである¹⁰⁾。」

農業と漁業の営みはともに自然に働きかけ、自然の恵沢を生産の基盤としている。同時に生産基盤を維持するために連携して地域社会を形成し、その人間環境に基づいて独自の文化環境を培っている点で、農業と漁業は共通点を有している。農業と漁業にとって環境とは何か、を実証的に定位するために、熊本県水俣市の有明海沿岸漁村で発生した水俣病の社会的影響に基づいて、漁民とその地域社会にとり環境とは何か、を分析する。

1956年の水俣病発生の公式報告から48年を経過した現在、水俣市では住民と行政の協働による「環境都市」づくりが進められている。

史上最悪、最大規模の環境破壊を体験した水俣の地域社会は、2005年の現在、住民の生活に「必要な環境」をどのようにとらえ、その創造に務めているか、「水俣市元気村づくり」から例証する。

「水俣市元気村づくり」は主に四つの事業からなる。

①「村丸ごと生活博物館」は、地域全体を建物のない博物館に見立て、住んでいる人が地域の生活文化、自然、産業などを訪れた人に案内、説明する。

②「元気村女性会議」は女性たちが参加しての市民グループづくり。

③「水俣元気村もやい通貨」は元気村女性会議が発行する地域通貨の試み。「もやい通貨」の単位は「結い」である。「自分ができること」「自分にやって欲しいこと」を事務局に登録し、サービスを提供しあう。

④畜産版環境ISOは環境に配慮し、安心・安全なものづくりを進める。

「村丸ごと生活博物館」は、海底ヘドロの浚渫、工場排水の浄化で蘇った自然環境で再開された漁業とミカンづくりを主とする農業及び海と山と人々の営みが構成する景観・風景の回復運動である。

「元気村女性会議」は相互不信、対立から互壊した地域の人間環境を修復する試みといえる。地域通貨の名称「もやい」は浜の共同作業である。通貨単位に用いられた「結い」は農村での協同作業である¹¹⁾。「もやい直し」という言葉が、水俣ではしばしば用いられる。そこには失われた人間環境の回復を願う、住民の切実な願いが込められている。

自然環境と人間環境の回復は、必然的に文化環境の創造に繋がる。 水俣市生涯学習課長

吉本哲郎が主宰する「地元学ネットワーク」は、地域の再生に地元学の創造をもって臨んでいる。地元学とは、「水俣に関わってきた多くの外部協力者の見識、知恵に学びつつ住民が自ら、各々の地域特性を生かして地域の再生を試みる連続行為」とされている。

地元学の方法論は全国のおよそ100地域に波及し、地元学ネットワークに発展している。このことは日本の多くの周辺地域が、その存立基盤である自然環境、人間環境、文化環境において、水俣市と状況を共有していることを示唆しているのではないだろうか。

生産現場の農民は「環境」の概念及び範囲をどのようにとらえ、農村地域社会は環境基本法に示された循環、共生、参加の方針に従って、環境を維持、回復、創造するために地域の実態を考慮してどのような目標と目標達成の手段を講じているだろうか。「水俣市元気村づくり」の理念を共有する農業環境政策の枠組が設定されなくてはならない。

2-2) 農業環境政策の統合された概念

農水省が「農業環境政策」というとき、「環境」の概念をどのように定義したら生産と消費の現場の必要性に沿う内容になり得るだろうか。それは「農業環境政策」の科学性、そして政策としての有効性を評価する基準となる論理に支えられた概念でなくてはならない。

1989年農水省に有機農業政策室が発足した。食管制度の解体過程に質的な影響を与えた有機栽培米の普及を追認すべく、農水省は特別栽培米制度を新設し、有機米を食管制度上公認せざるを得なくなった。92年新政策が策定され「環境保全型農業」が農政の重要施策とされるに及び、有機農業対策室は「環境保全型農業対策室」に発展、改組された。有機栽培にとどまらず減農薬農業への移行、化学肥料施肥基準の改正に伴う組織の改組であった。さらに99年「新農業基本法」に伴う実定法「持続型農業促進法」の施行により、「環境保全型農業」は「持続型農業」に内包される概念とされた。2000年「持続型社会形成推進基本法」の施行に合わせ、農水省は同年「循環型社会構築・地球温暖化対策推進本部」を設置して、農業に係わる環境政策の統合を図ることとなった。

この間、農水省の「環境」政策は人間（農民）と生活・生産現場（農村）にとって環境とは何か、その包括的な環境の概念を築くことなく、折々の政策の変化を映してめまぐるしく変化してきた。政策としての「環境」は、その時々々の社会状況に対応して常に断片的、政治的に扱われ、人間（農民）と生活・生産の場（農村）にとって環境とは何か、統合された環境の全体像が、政策目標として明示され、それを達成するための政策手段が確立されることはなかった。

環境保護意識の高まりを受けて89年発足した農水省の「有機農業対策室」にとって、「環境」とは食管制度の枠外で相当量が生産、消費され始めた有機栽培米を制度に取り込むための、いわば食管制度にとっての「環境」であった。

92年の「環境保全型農業対策室」はGATTウルグアイラウンド交渉で確定的となった農産物市場の自由化に備え、環境保護の国内措置を「緑の政策」の核に据えようとする試みと連動する政策であった。

2000年の「循環型社会構築・地球温暖化対策推進本部」が掲げる政策としての環境の第一は、気候変動枠組条約の京都議定書により、地球温暖化物質の排出量を90年比6%減の義務を負った日本が、2008年～10年に於けるその原因である二酸化炭素(CO₂)排出量の3.9%を日本列島の森林の炭素固定・蓄積作用に求めたことに由来する。輸入材により市場を失った国有林の経営を、環境財としての国有林の管理に転換しようとするもので、政策の根源は農林業に内在する多面的機能を社会的共通資本、共有財(common)として位置づけ、その維持管理費用を公的負担に求めようとする国有林の経営転換戦略である¹²⁾。

このように政府・農水省が策定する「農業環境政策」にいう環境とは、農水省内の組織との関連で規定するならば、第一は、農薬、化学肥料による農作物と環境汚染を機に農蚕園芸局が担当し、栽培技術上の課題として対処されてきた「環境」である。第二に、諫早湾干拓事業による有明海沿岸生態系への影響が一例の、構造改善局による自然環境への極く限られた事項に対する環境影響評価の問題に局限された「環境」である¹³⁾。

第三に、GATTウルグアイラウンドとWTOによる農産物市場の自由化の要求に際しては、「グリー

ン・ボックス」ないしは「非貿易的関心事項」の規定に基づいて、環境政策との関連を理由に自由化に抗する手段として、農業と「環境」の関係が主張されてきた。即ち自由化が国内農業の衰退を招き、過疎、棄農により農業の生産基盤である人間環境が破壊される、との大臣官房及び、自民党総務局農政部会を核とする族議員による主張である。国際交渉の場では農業の多面的な機能の評価に発する「環境保全」の必要性が主張されている。

第四に、中山間地農業集落の過疎、高齢化の現実に対しては、農政の範疇を超え、62年以來の全国総合開発計画との関連で、産業構造の変革課題として、自治省などとの連携に拠る政府・農水省全体の政策が展開されてきた。この場合、条件不利地への直接所得補償の制度の目的を、環境保全型農業に拠る減収の補填を考慮した内容へ拡大する必要性が2005年現在省間、政党間で論議された。

このように農水省と他省の局別に分断され、内政、外交上それら個別の事項に対処するための環境施策が、その都度多くの規制や予算を伴って実施されてきた。しかし、実際の生産現場である農業地域・農業集落・農民そして農地から見て、一連の農業環境政策はまとまりのある、統合された持続可能な農業 (sustainable agriculture)¹⁴⁾ の営みを援け、展望を拓くのにふさわしい内容を伴った政策たり得ているであろうか。これらの反省をふまれば、新たな農業環境政策は自らその内容が変革されていかねばならない。個々の農業生産の場と地域社会、そこに住む農民・住民が農業環境政策に価値を見出し、新たな営農と地域社会づくりの動機作り (incentive) ととらえて、政策に参加してくるような内容でなくてはならない。中山間地域、過疎地域、都市地域におけるそれぞれ独自の農業環境政策の目標が総合して示され、それを達成する政策手段が体系として明らかにされなくてはならない。

農業環境政策を栽培技術上の問題や自然保護、外交政策上の一選択肢としてとらえるとき、それは農業、農村、農民、農地にとっては対症治療のため患部に貼る膏薬に等しいパッチワークとなる。生物としての人間・農民、社会的存在としての人間・農民にとって環境とは何か、が1961年基本法農政と62年第一次全国総合開発がもたらした負の側面と照合され、経験則に基づいて把握され、統合され農業環境政策化されなくてはならない。

農業環境政策を論究する前提として、農民とその居住する地域社会にとって「環境」とは何かが定義され、政策の対象としての環境が全体像として明らかにされ、それらが総合され施策の対象として把握されなくてはならない。本論は社会的、生物的存在としての人間が生きていくためには、自然・人間・文化の三つの環境を必要とする、との環境観に立脚している。この観点からすれば、過去の農政にとって「環境施策」とされたものは、その時々を生じてくる危機的な状況に対処する応急の、農水省各局別に分断された内容に終始してきたといえる。

2004年4月、自治体の自主性、自立性を拡大する目的で地方分権一括法が施行された。中央集権から地方分権へ、農政の立脚点を質的に変えることができる可能性が生じている。地域に根ざした農政への転換は、農の多面的機能と地産地消が評価されつつある現実からも必須の趨勢である。

2-3) 農林水産環境政策基本方針の妥当性

一連の農政における環境政策の基本方針と施策の内容は、2003年12月25日公表された「農林水産

環境政策の基本方針」—環境保全を重視する農林・水産業への移行、によって集大成された。

農林水産省の循環型社会構造・地球温暖化対策推進本部により作成されたものである。

基本認識、基本方策、各環境分野の施策、試験研究・技術開発、環境教育・食育の推進からなる日本の農政史上初の農業環境政策の体系である。

基本方針により農業環境政策の目標と目標を達成するための手段、方法の見取り図はこれにより示された。基本方針が現場で実践されるためには、既に施行されている関連する実定法の運営と行政施策の展開に加え、従来とは思考の枠組を異にする新たな法律の制定と行政の施策の展開が求められる。「農林水産環境基本方針」の対象は農業セクターにとどまらず、作物を消費し、農村と交流する都市民に及んでいる。基本法農政によって食と農の環境にもたらされた好ましくない環境の変化、即ち環境問題への農政からの包括的な認識と取り組みによって、日本政府の農業政策は初めて、農業セクター内部に限定された閉ざされた政策体系から国民全体を対象とする開かれた政策体系へ、パラダイム（思考の枠組）の転換をよぎなくされつつある。従来の農政に冠せられてきた“猫の目”“場当たり”の機会主義的行為が再現される余地は、環境問題の性格により狭められたと解される。なぜなら環境問題はすべて誰もが認識できる「事実」に基いており、行政による作為、不作為はその意図がどうあれ、たちどころに現場のある現象として客観的に表現されてくるからである。

農業環境政策の基本方針を、従来の農業政策との認識の次元で比較すると、いくつもの根本的な差異がある。

第一に、誰が歴史を動かすのか、歴史の原動力という意味での生産者一辺倒の史観から消費者の意向が生産現場に反映された史観との共存への変化である。

第二に、農業、農村の多面的な機能を公共財、社会的共通資本として評価し、維持、供給をはかろうとしていることだ。市場における貨幣による交換価値と異なる、そのものが存在することにより生ずる相互の関係価値への認識である。

第三に、全国各地で盛況を見せている有機農業の評価に見られる、農法の多様化への現状追認と試験研究、技術開発によるそれら多様性の確立への指向である。

第四に、食料の生産と消費、多面的機能の保全と利用を介した農村・住民、都市・住民の交流への評価である。

レジームとガバナンス論¹⁵⁾の観点から分析するならば、実定法の体系に裏付けられた農業環境政策が、有効に機能するためのガバナンスの場に、生産者と消費者、農村居住者と都市住民が協働者として等しく参加する試みといえよう、換言するならば、ガバナンスの主体であるアクターが政府行政、農業者のセクターにとどまらず、都市在住の市民と市民組織へも拡大し、両者の協働（パートナーシップ）、すなわち、1)それぞれの行為主体が自立していること。2)共通の目的を持つ。3)互いに対等な関係をもつ。4)互いを補完し、協力して一つのものを創り上げること¹⁶⁾が有効に機能する社会状況になりつつあるといえよう。

次に農林水産環境政策の基本方針の概要を記述する。

基本認識

一健全な水、大気、物質の循環の維持・増進と豊かな自然環境の保全・形成のための施策展開

①大量生産、消費、廃棄社会からの持続可能な社会への転換

大量生産、消費、廃棄社会から、多様な生活様式や様々な地域特性に対応した持続可能な社会への転換を図っていく。

この目的を達成するために、水、大気、土壌などの自然資源との健全な関係を保ち、物質循環を進め、自然と人間との共生を確保していく¹⁷⁾。

②農林水産業の自然循環機能の発揮

農林水産業は工業等他産業とは異なり、本来、自然と対立した形ではなく、順応する形で自然に働きかけ、上手に利用し、循環を促進することによって、その恵みを享受する生産活動である。生育中の水稲、育林中の森林、河川や海で生息・回遊中の魚類などの生物はそれ自体、水、大気、物質の循環を構成する重要な要素といえる。

しかしながら農林業漁業者の高齢化や、所得の減少などにより生産活動が低下し、耕作放棄地や間伐が行われていない森林が増加したり、里地里山の荒廃が進行している。また、肥料、農薬の過剰投入や家畜排泄物の不適切な管理がなされることによる環境への影響が懸念される。

③農林漁業者の主体的努力と消費者の理解・支援

農林水産業の自然循環機能の発揮のためには、環境負荷の低減を図ると共に、肥料や農薬など化学物質への依存度を出来る限りさげていくことが重要である。

これは、食の安全・安心、良好な生活環境を求める国民の農林水産業への期待に応えることであり、また、安全・安心な農林水産物の生産のためには、良好な生産環境が必要で、環境保全と食の安全・安心とは相互に関係している。

これは、農林漁業者の主体的な努力と消費者の理解・支援により可能となるもので、このためには、意見や情報の交換などにより農林漁業者と消費者との信頼関係を深めていくことが重要である。

④都市と農山村との共生・対流

農山漁村に滞在したり、働き、暮らしたいという都市住民が増加するなど、都市と農山漁村は双方向の時代になっている。

多様で幅広い参加による都市と農山漁村の双方向化は、都市と農山漁村との共生、自然と人間との共生を通じての国民全体のライフスタイルの転換に寄与する、これが、今後のわが国経済社会の発展基盤を形成していくと考える

⑤農林水産省が支援する農林水産業は、環境保全を重視するものへ移行

農林漁業者の主体的な努力を基本として、農林水産業の自然循環機能の維持・増進とともに、農山漁村の健全で豊かな自然環境の保全・形成に向けた施策を展開する。これにより、農林水産省が支援する農林水産業は、食料や木材の安定供給を図りつつ、環境保全を重視するものへ移行する。

また、農林水産業もその生産活動が環境への負荷を与える面もあることから、環境負荷の低減に向けて、予防的な対応も含めて適切、厳正に対応する。

基本方策

①情報の開示・提供と説明

環境問題は農林漁業者のみならず広く国民にかかわるものであり、農林水産業・農林水産施策に係わる環境情報について、適時・的確に分かりやすく国民に開示・提供、説明する。

②国民の意見を反映した政策づくり

国民への情報提供と併せて、国民との意見交換に努める。国民の意見を踏まえ、国民に開かれた形で農林水産関係環境施策を策定する。

③多様な主体の参加による施策推進

農林水産関係環境施策について、農林漁業者のみならず地域住民や都市住民、NPOなどの多様な主体の意見を広く求め、施策実施への参加・協力を得て地域の合意形成を図りつつ実施する。

④環境に即した施策相互の連携

健全な水、大気、物質循環の維持、増進や、健全で豊かな自然環境の保全・形成に向けて、環境に即した施策相互の連携を強め、農林水産施策に一体的に取り組んでいく。また、他府省との連携・協力を推進する。

⑤環境保全を重視する農業のための指針の策定

環境保全に向けて農業者の主体的な努力を促すため、適切な肥料、農薬の使用等による環境負荷の低減とたい肥を利用した土づくりによる物質循環を促進する指針を策定し、普及を図る。

⑥補助事業、制度資金に於ける環境保全の重視

農林漁業者が環境保全を重視する生産活動に積極的に取り組むことが出来るように生産振興、農地の整備などの補助事業については、環境を重視するものに順次移行していく。また、制度資金については、資金の性格を踏まえつつ、環境を重視するものへ重点化を図る。

⑦事業のグリーン化・透明化

公共事業について、環境との調和に配慮して事業を実施する（事業のグリーン化）。また事業の構想、計画、実施に係わる環境情報を開示・提示・説明（透明化）していく。

⑧明確な目標の設定と評価

施策ごとの出来る限り目標・効果を定量的に提示して施策を展開し、その効果進行状況を評価する。そのメカニズム等から定量的に提示できないものについては、できるかぎり分かりやすく定性的に提示すると共に、その手法の検討を進め、定量化に努力する。

2-4) 農業環境政策の基本認識

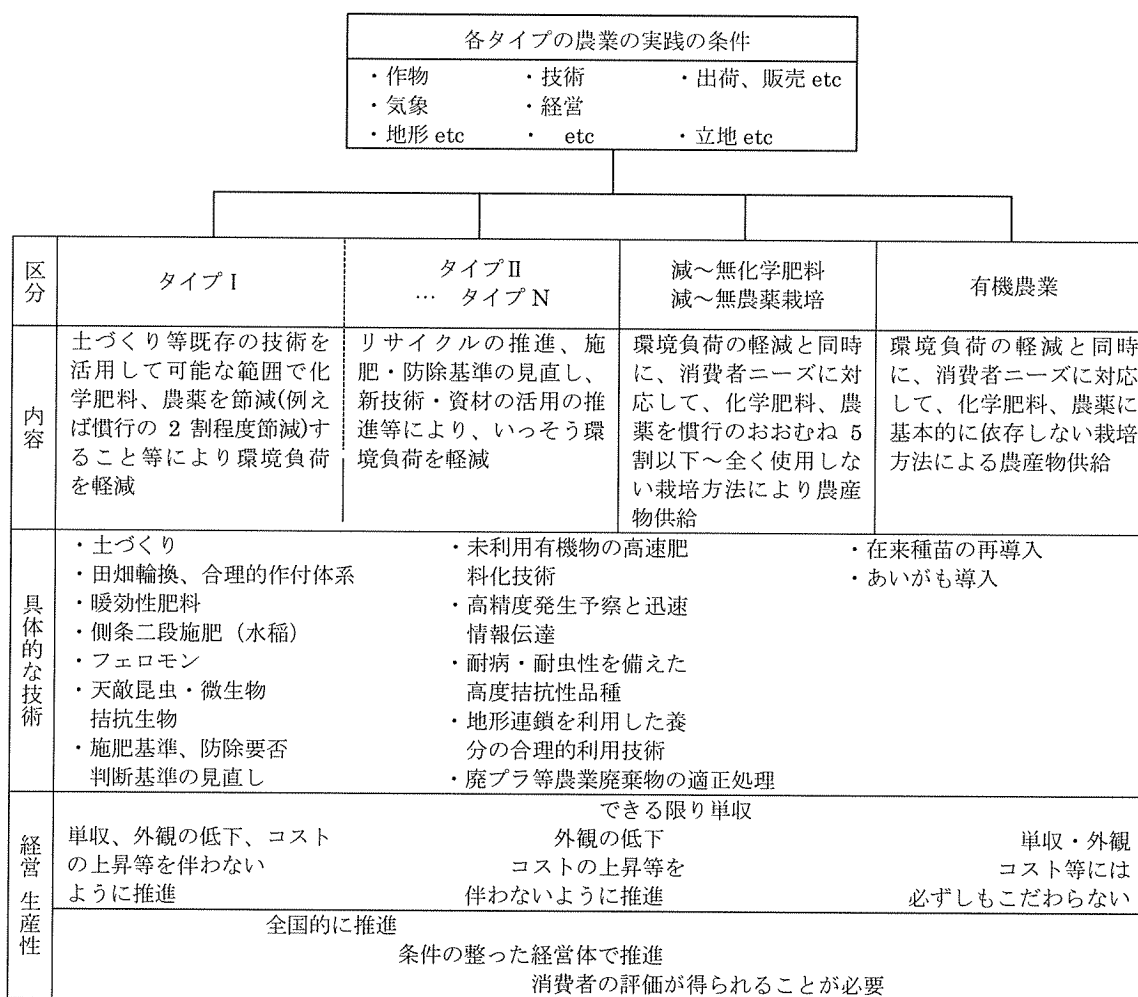
農業環境政策の内容を的確に理解するには、「農林水産環境政策の基本方針」に用いられている言葉の意義が、農政の具体的な施策によって定義されなくてはならない。

第一に「環境保全型農業」と「持続型農業」の相違である。

「環境保全型農業」は農業基本法による農政を改革するため、1992年に策定された「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）に、農業に関連する法制度上、初めて公式に用いられた。「環境保全型

農業とは農業の持つ物質循環機能を活かし、生産性との調和などに配慮しつつ、土作りなどを通じて化学肥料・化学農薬の使用などによる環境負荷を軽減した持続可能な農業」とされている。

一方、「持続型農業」は、21世紀農政の理念と基本的な施策の枠組を定めた「食料・農業・農村基本法（新農業基本法 1999年）」の施行に伴い、実定法として同時に施行された「持続型農業促進法」に用いられた。「持続性の高い農業生産方式」として「土壌の性質に由来する農地の生産力の維持増進、その他良好な営農環境の確保に資すると認められる合理的な農業の生産方式」（第2条）と定義されている。持続型農業促進法は作物、技術、経営、気象、流通、地形を持続型農業の実践条件として示し、化学肥料、農薬の量を慣行から2割削減する「タイプ1」から「有機農業」まで4つの型を制限列挙している（図1）。新政策に定義された「環境保全型農業」は「持続型農業」と同一のものとされているが、持続型農業法は「経営」「流通」「地形」といった要因を考慮して、なお経済的に実践可能で親環境、社会的に受容可能な農法とされている。農林水産省養蚕園芸局に有機農業対策室が発足した1989年当時の、栽培技術に限られた環境政策ではなく、現代の農村地域社会は包括的な農業環境政策、持続可能な地域社会への展望をもつ政策を必要としているのである。



資料 農林水産省

図1 環境保全型農業のタイプのイメージ

従って環境保全型農業とは、包括的な概念を含む「持続型農業」の一部分を構成すると解されている。基本認識の冒頭に「持続可能な社会への転換」が記された理由である。しかし、この基本方針が農業環境政策として定義されている以上、抽象的な「持続可能な社会への転換」ではなく、農業・農村の、より具体的には農村地域にその政策対象を限定すべきである。しかし全国規模の一律、規格性を宗としてきた従来の農業政策は、「地域社会」の独自の試みに否定的である。食糧制度のもとで有機栽培米を、“縁故米”“特別栽培米”として流通を厳しく制約してきたのがその一例である。持続農業法が有機農業を持続性の高い4つの農業生産方式の一つとして位置付けるまでには、日本有機農業研究会の発足（1971年）から28年を要したのである。

官が民に政策を施す意識と例外を認めない法の施行を旨とする農業政策は、地域社会から生起してくる重要な変化の意味を、少なくとも新農基法以前は是認することに著しく消極的であった。そのことが自らの政策の基盤を崩壊させ、現状の追認策に追い込まれていく。

農業環境政策は地域から散発的に試みられてきた有機無（減）農薬栽培への対処に由来する。この点で水俣病以来の日本の環境政策が、被害者と市民の反公害行動—地方自治体による条例化—環境法の生成の過程をたどった経緯と相似形を呈している。

農業環境政策の「農業環境政策の基本方針」に示された「基本認識」は、地域社会から生起してくる重要な変化の意味に鈍感なその弱点を依然として内包している。この観点から「基本認識」にはいくつかの重要な疑問がある。①は「地域特性に対応した持続可能な社会への転換を図っていく」としているが、ここにいる「持続可能な社会」とは農業環境政策からどのように定義されるべきか。政策目標として用いられる言葉は、明確に定義されなくてはならない。とりわけ両義性を持つ用語は、現場に混乱をもたらすので、厳に戒めなくてはならない。「自然と人間の共生を確保する」ことで、「持続可能な社会」は築かれるのか。中山間地域における過疎・高齢化、耕作放棄地の拡大（表1）は地域農業社会の非持続的な状況に他ならない。持続可能な社会の基盤である、政府の政策がもたらす構造的な政策抜きに、解決できるものなのか。「自然資源との健全な関係」は③の「農業者の主体的な努力と消費者の理解、支援により可能」となるのか。

例えば、北海道の酪農地帯、根室地域では9万人の住民に対して、その倍以上の20万頭のウシが飼わ

表1 耕作放棄地面積の推移

(単位:千ha)

	昭和60年	平成2年				平成7年			平成12年		
	全体	全体				全体			全体		
		田	畑	田	畑	田	畑	田	畑		
全国	93	151	51	100	162	55	107	210	84	126	
都市的地域	21	41	16	25	26	10	16	36	16	21	
平地農業地域	18	30	9	21	49	14	35	58	21	38	
中間農業地域	36	58	19	38	62	22	41	84	34	50	
山間業地域	17	22	7	14	25	10	15	31	14	17	

資料:「農業センサス」(農林水産省)

耕作放棄地は全国で21万haに拡大

れている。1頭の排泄物の量は人間のおよそ50人分に相当する。1,000万東京都民がこの地域で日々食べ、排泄していることになる。どの牧場も貯油タンクを思わせる巨大なし尿処理施設に、4,000万円ほど投資している。だが、回収されるのは牛舎内の排泄物だけである。

それも発酵処理後は、肥料として草地に撒かれる。その主成分は窒素だ。酸化されて硝酸態となり、土壤に浸透し川へ流れ込む。ウシが飲む川の水、地下水はこうして硝酸性窒素に汚染される。ウシや人間の体内に取り込まれた硝酸性窒素は亜硝酸性窒素に還元される。血液ヘモグロビンと結合して体内に酸素不足をまねき、いわゆるブルー・ベイビー症(チアノーゼ)を引き起こすため、水道法で10ppm以下に規制されている。

酸欠状態のウシが、お産時に息切れする原因である。環境庁が1996年に行った全国調査によると3,664ヶ所から採水した地下水の168検体から基準を超える硝酸性窒素が検出された。

日本の穀物自給率は重量ベースで29%である。飼料穀物の90%以上、年間に約4,000万トンが輸入されている。1年間のコメ需要のざっと4倍にもものぼる。したがって穀物の自給率は重量ベースで世界最低のレベル29%にとどまる。そして、穀物の主成分のたんぱく質の構成元素は窒素である。

日本列島へ積みもつもっていく“輸入窒素”の量は、農地1ヘクタール当たり130キログラムと世界一、それも異常な突出ぶりである。日本農業の1ヘクタールあたりの窒素の施肥量は13.7キログラムと、こちらも世界平均の5.4キログラムよりはるかに多い。このため日本のいたるところの地下水から硝酸性窒素が検出されている。

94年版の環境白書は、貿易に伴う物量の流れを計算した「物質収支」(マテリアル・バランス)が大幅な入超であると警告している¹⁸⁾。

農業環境政策の原点は、このような環境容量を無視した政府の食料政策の構造を改めることにある。農民個人の努力だけでは事態は改善されない。「消費者」も己れが選択している食生活が、日本列島の環境にどのような負荷をもたらしているかを認識すべきである。

②の「高齢化や所得の減少による生産活動が低下」する構造的な原因は何か。「耕作放棄地や間伐が行われていない森林が増加する」のはなぜか。一連の不作為により農業が衰退するのは、農業者個人のせいでもあるが如き記述である。国策としての産業構造の改革と農業基本法に基づく農政の帰結に基づいての分析がまったくない。指摘されている危機的な状況は、農民個人の努力を超えた産業構造に由来する問題ではないのか。また肥料、農薬の過剰投入や、家畜排泄物の不適切な管理による環境への影響が「懸念される」、という現状認識は事実とそぐわない。農薬、化学肥料による人体への被害と生態系への深刻な影響を長年体験してきた農政に、多くの規制法を制定してきたその反省と現状に対しての危機感が「基本認識」には著しく乏しい。

④の「多様で幅広い都市と農山村との双方向性、共生」とは何を指すのか。それは「国民全体のライフスタイルの転換に寄与し、わが国の経済社会の発展基盤の形成」にどうつながるのか。「双方向性」とはどのような状況を指すのか。「経済社会の発展基盤」とは何か。

環境農業政策の目的を「自然循環機能の維持、増進、農村の健全で豊かな自然環境の保全」に限ってよいのか。これは地域社会が持続可能に営まれ、人間が生きていくために必要な自然・人間・文化の三

つの環境のうちの一つの自然環境の保全のみを意味している。

地域農業は自然環境とならんで人間環境と文化環境によって維持されている。農業環境政策は自然環境の保全にとどまるものではない。農業の多面的機能を維持しようとする政策は同時に、人間環境と文化環境の評価にも根差しているのではないか。

農林水産業の自然環境機能の発揮の項でも①と同様の、農業生産現場との基本的な認識のずれがみとめられる。

物質循環の自然の恵沢に依存してきたはずの日本農業が、何故「高齢化や所得の減少、耕作放棄地や間伐の行われていない森林を増加させ、里地里山の荒廃を進行させているのか。基本法農政が農村地域社会にもたらした負の部分への、政策決定者としての主体的な認識が全くうかがえない。続く③項でこれらの課題の解決は「農林漁業者の主体的な努力と消費者の理解、支援」に委ねられている。

農山村地域社会の事態が農民個人の努力、消費者個人の支援を超え、構造的な負の状況に陥っていることへの政策決定者としての認識がうかがえない。

このような状況で農業環境政策に求められているのは、個人の営農と地域農業が持続して営まれ、機能していくために必要な環境インフラ即ち自然、人間、文化の三つの環境を統合して供給、維持していく施策でなければならない。そのためには、必要なことは農業とその地域社会が、農の多面的な機能による社会的共通資本即ち外部経済を、日本の国民一人一人（食料供給）、日本列島 136 の水系に連なる地域全体（水）、さらに列島全域に及ぼしている（景観と文化環境）という認識である。分断されている〈場〉の認識を、〈系〉の認識へ広げ、国民の支持を得る政策こそが日本農業の現実にもう農業環境政策の名に値しよう。

農業の公益的な機能を国民に訴えようとするのであれば、「直接支払い制度」の対象領域を、環境資源の再生産費用へ拡大し、森林環境税や先述した「窒素税」の創設などに言及すべきであろう。農政が社会的に信を欠く原因は、このように問題意識と政策の一貫性を欠く点にある。その弊害は農業環境政策への基本認識、政策においても変わらない。

(3) 農業と環境の関連領域

3-1) 伝統的な環境共生認識と近代農法の矛盾

1992年6月の国連環境開発会議で157カ国により署名され、翌93年12月に発効した「生物の多様性に関する条約」は、その第6条で生物多様性の保全及び持続可能な利用を目的とする国家戦略の策定を求めている。11省庁の局長クラスからなる関係省庁連絡会議での議論を経て作成された原案は、公聴会での国民の意見を入れ、95年10月「地球環境保全関係閣僚会議」で了承、生物多様性国家戦略が決定された。その第2節「農業」の項の「基本的考え方」で、日本農業と環境との関連について次のように説明している。

「わが国の農業が欧米と異なる大きな特徴は、降水量の多い温帯モンスーン気候、急峻な国土条件などの下で、二千数百年にわたる水田農業を基幹として伝統文化とともに営々と継承されてきたことである。

水田農業は連作障害や塩類集積、土壌浸食がなく、地下水汚染の少ない極めて持続的な生産システムであり、恒常的に安定的かつ多様な水及び土壌環境を提供し生態系の維持に貢献している。

水田などを構成要素とするわが国の農村は、水田等農地のほか、二次林である雑木林、鎮守の森、屋敷林、生垣、用水路、ため池、畦や土手・堤といった多様な環境を有し、しかもそれらが相互に連携的につながりを持つことにより、多くの生物相が生まれ、多様な生態系が形成されている。」

農業・農村は自然環境の人為的な維持管理のもと、多様な生物の生息環境を提供しているとの認識である。このような認識は農水省に於いても一般的であり、中山間地農業の多面的機能の評価と環境保全を理由とする直接所得補償の制度化に直結している。

しかし、この認識は温帯モンスーン気候区に位置する日本の「風土」の特性と、日本の伝統的な農業が造成してきた「景観」を地理学の面から説明しているに過ぎない。オギュスタン・ベルグは風土と景観について以下のように定義している。

風土 (milieu) はある社会の、空間と自然に対する関係である。

景観 (environment) は風土の物理的あるいは事実に次元である¹⁹⁾。

農業環境政策の前提となる日本農業の現状認識にとって必要な視点は、水田農業の営為を基幹として造成、継承されてきた「景観」を構成する自然環境に生じた変化を、「環境問題」としてとらえることである。しかし1961年に始まる歴代の農業基本法農政は、農村の自然環境に生じた明らかな変化を意図して無視し続けてきた。その経緯を明らかにしたい。

本論文中の「農業環境政策関連年表」から明らかなように、農薬による環境汚染は1960年代初期から生産現場で頻発していた。

農業が環境に及ぼす負荷について、国際的には1962年に米国の海洋生態学者レイチェル・カーソンが「沈黙の春」を出版して農薬汚染を告発、1963年には世界保健機関(WHO)と国連食糧農業機関(FAO)が、農作物の汚染対策に残留農薬基準を設定するなど早くから認識されていた。国内でも66年には日本農村医学会で「農薬を使用している農民の4割強が、何らかの農薬中毒症状を起こしている」との報告がなされた。

米の反収量が日本一を続ける佐賀県で、農薬中毒と見られる肝機能障害が多発していることも判明した。米の生産量を増加、確保する食糧管理制度のもとで、米の生産量は1967年に史上最大の1445万トンに達し、翌68年の古米在庫は550万トンにのぼった。69年、米価審議会の「米価据え置き」答申、農政審議会の「減反政策」答申を受け、農林省は69年から米の生産調整を開始した。

反収量増加の反面で、69年には東京都内でも降雨から有機塩素系農薬が検出され事態となった、殺虫剤パラチオン、TEPPの生産が全面中止される事態となった。市販牛乳から毒性の強いディルドリン、BHCが検出され、PCBによる牛乳汚染が問題化。翌70年には厚生省による母乳の農薬汚染実態調査で対象の母親全員(419人)の母乳から、高濃度のBHCとDDTが検出される事態になっていた。のみならず、有機リン系農薬中毒とみられる子供の視力、視神経障害が全国から報告されていた。農薬の人体、環境への害は既にこの時点で明白だった。

1971年には農薬起原の化学物質が、水質汚濁防止法による要監視有害物質に指定され、農業は面的

な環境汚染源として認識されるようになった。

3-2) 近代的な農法への批判と反批判

土壌生態系の維持、さらには人体、作物の安全性の面から近代農業に危機感を持つ人々により、1971年に農協系の「協同組合経営研究所」の理事長である一楽照雄を会長とする「日本有機農業研究会」が発足した。

当時の生産現場がどのような状況にあったか、有機農研の設立趣意書に明らかである。

「科学技術の進歩と工業の発展に伴って、わが国農業における伝統的農法はその姿を一変し、増産や省力の面において著しい成果を挙げた。このことは一般に農業の近代化と言われている。このいわゆる近代化は、主として経済合理主義の見地から促進されたものであるが、この見地からは、わが国農業の今後に明るい希望や期待を持つことは甚だしく困難である。

すなわち現在の農法は、農業者にはその作業よっての傷病を頻発させると共に、農産物消費者には残留毒素による深刻な脅威を与えている。また、農薬や化学肥料の連投と畜産排泄物の投棄は、天敵を含めての各種の生物を続々と死滅させるとともに、河川や海洋を汚染する一因ともなり、環境破壊の結果を招いている。そして、農地には腐植が欠乏し、作物を生育させる地力の減退が促進されている。

この際、現在の農法において行われている技術はこれを総点検して、一面に効能や合理性があっても、他面に生産物の品質に医学的安全性や、食味の上での難点が免れなかったり、作業が農業者の健康を脅かしたり、施用する物や排泄物が地力の培養や環境の保全を妨げるものであれば、これを排除しなければならない。同時に、これに代わる技術を開発すべきである。これが間に合わない場合には、一応旧技術に立ち返るほかはない。」

このように生産現場では、自然生態系を含む環境の変化が明らかに「環境問題」として認識されていた。「近代農法における技術」の思想は、この時点で有機農法の理念と明確に対立する概念であった。

近代農法にせよ有機農業にせよ、問われているのは「農法のあり方」である。農法とは何か、が農業政策の基本理念として据えられなくてはならない。中島紀一は以下のように指摘している。

「農業の技術体系をとらえる方法として農法と言う概念がある。

社会科学用語としての農法は、農業が本質的に持つ技術的特性に基いて成立する農業特有の概念である。工業では「農法」に対応するような「工法」なる概念は一般的には成立しない。人間の生産活動の技術的類型を自然との位置関係で整理すると、農業は採取的諸作業と工業の間にあると考えられる。採取的諸作業では人間は自然の物理的、生命的循環（流れ、存在）と全体として対面しつつ、生産的成果を獲得する。工業の場合も、生産の技術的過程は自然法則にそったものだが、それは自然の体系から切り取られた場で、ほぼ完全に人為の過程として再現される。

農業は両者の中間にあって、母なる自然から耕地、作物、家畜などを、特殊な特化した自然として取り出し（そこに労働を注入、蓄積させ）その半人工的な自然の場で自然の生命力を活かした生産活動を展開する。フローとしての生産活動は工業と類似した様相を持つこともあるが、ストックとしての耕地、作物、家畜などは発生の母体たる自然の体系から切れることはできず、人の手になるミニ自然を再生産

し続けなければならない。その場合とくに、耕地、土壌の生態保全（物質的、生命的）が重要な位置をしめる。こうして「農法」はややもすると工業的方向に進みがちなフローのベクトルと、自然の生態的バランスを前提とするストックのベクトルの接点に形成される²⁰⁾。」

日本有機農業研究会の発足と有吉佐和子のルポ風小説「複合汚染」の新聞連載が示すように、農薬の人体と生態系への悪影響に大都市の消費者からも批判が高まっていたが、農林省官房技術審議官室は内部文書で農薬批判に反論した²¹⁾。

「わが国は、夏季高温、多湿のモンスーン地帯にあり、農作物の病害虫の種類及びそれによる被害が大きい。また一方では、耕地面積が狭小なため、土地の高度利用をはかり、多種、多様の農作物を栽培し、単位面積当たりの生産量を高めなければならない農業環境におかれている。従って、各種の耕種的防除法により病害虫に発生抑制、被害の軽減を図る措置を講ずることはもちろん必要であるが、なお、農業生産（量・質）の向上とその安定的確保のためには農薬による病害虫防除は不可欠である。

有機物の農業上の価値に十分配慮しながら、化学肥料を適正に投入することが、近代的な農法の基本である。

近年の農業技術、特に化学肥料、農薬等の科学的資材の使用が便利であることから、技術の限界を超えて使用されることがあり、これに伴い問題が生じてきていることも事実である。しかしながら、化学肥料、農薬を全く否定する農法は、経済活動としての農業を前提とする限り、今日は、一般的な農法としては成立し得ないものとする²²⁾。」

既に膨大な余剰古米の在庫を抱え、食糧会計が危機的な状態にありながら、「単位面積あたりの生産性を高めなければならない」とする思考が農林省を支配していた。

しかし「近代の農業技術の限界を超えて使用される化学肥料、農薬等の科学的資材」の環境への影響がいかに危険であるか、は水質汚濁防止法の要監視化学物質や農作物への残留農薬、さらには頻発する農薬中毒などにより明らかだった。

問題の核心は「近代的な農法」と一括されている栽培技術への評価が、畝で囲まれた「一枚の田・畑」と言う「場」での生産性を高める効果に限定されていて、一枚の田・畑に連なる地域、流域の生態系、即ち水を介するならば「流れ」「拡散」の視点に欠けていたことである。環境汚染が招来するものは生態系の攪乱にとどまらない。それは水の循環に連なる人々の暮らしの基盤である健康、安全を脅かす。ひいては生物多様性国家戦略が指摘する「二千数百年にわたる水田農業を基幹とする伝統文化」の存続すら危うくするのである。

3-3) 場（技術限定）から流れ（生態系、文化へ拡大）の視点へ

農業と環境の関連領域を考えると、場（技術限定）から流れ（生態系、文化へ拡大）の視点へ、思考の枠組を拡げなくてはならない。

「一枚の田、畑」は灌漑、利水施設により公共財としての環境という水域に「水口」と「水尻」により確実に連なっている。一枚の田に投与された農薬、化学肥料の有効成分は、少なからぬ量が分解されることなく環境水域に溢出していく。農法、農業経済の合理性は保たれたとしても下流域に工業・都市域

という利水圏を擁する公共用水域に農薬、化学肥料の残滓を排出する行為は水質汚濁という外部不経済を溢出、環境に負荷を与えることになる²³⁾。水質汚濁防止法が指定する要指定監視化学物質の多くは農薬起源であり、湖沼水質保全特別措置法が公共水域の富栄養化を軽減するため、規制対象としている窒素と磷の発生源の多くは化学肥料と家畜の排泄物が起源である。農業の生産インフラは大気、水、岩石圏からなる生物圏(biosphere)であり、開放された定常系である。この点で農薬、化学肥料による環境汚染の構造は、有害物質を局地的に排出する産業公害と異なる構造的な面的汚染型といえよう。産業公害の場合、排気と排水から有害物質を除去すれば足るが、無数の排水口が連なっている農業用水を経由する面的汚染に、排水規制基準ないし総量規制を適用することは不可能である。開放された生態系に農薬を用いることの制御不能の影響は、農薬禍を批判する世論が強まった1974年に刊行された「農薬便覧」(74年版)によって明らかである。

「農薬便覧」は日本植物防疫協会と農林省農蚕園芸局植物防疫課が監修、「水産動物の被害の防止に関する安全使用基準」を守るため、農民に次のことを求めている。

「散布された薬剤が、河川、湖沼、海域及び養殖池に飛散または流入する恐れのある場所では、使用せず、これらの場所以外でも、一時に広範囲には使用しないこと、さらに散布に使用した器具、及び容器を洗浄した水、使用残りの薬液ならびに使用後の空きびんおよび空き袋は、河川に流さず、地下水を汚染する恐れのない場所を選び土中に埋没するなどの方法で処理すること」としている。

しかし、この指示は灌漑水系を考えればほとんど意味をもたない。「降雨」あるいは「地下水」への浸透を介しての農業用水と公共水域への連動を考えれば、なおさらのことである。農業が開放された自然生態系を生産基盤とする以上、閉ざされた環境での工場公害型の規制方法を農業に導入することは非論理的である。

「農薬便覧」の記述の論理矛盾は、工業を主力とする高度成長経済の閉ざされた技術システムに組み込まれた農業の当惑ぶりを示すものと言えよう。

外部資源多投入型の近代農業は、農薬・化学肥料の多投による作物、土壌、生物、人体の汚染にとどまらず、環境水域でも環境容量の破綻現象である窒素、磷の過剰による富栄養化現象への負荷を環境行政から問われることになった。その対策として1984年に「湖沼水質保全特別措置法」に基づく湖沼水質保全基本方針が閣議決定、告示された。基本方針は「農地から流出する汚濁負荷については、その実態の把握に努めつつ、営農の実情に即して適切な措置を講ずる」と規定した。農業現場から外部環境へ負荷が流出していく農薬、化学肥料による汚染の構図は、工場内部で労働災害として顕在化した汚染が、工場外へ溢れ出して産業公害となる構図に類似している。農業による外部不経済の発生である。化学肥料多投型農業は窒素、磷肥料による環境水域の富栄養化への対策を迫られることになった²⁴⁾。

熊沢喜久雄はその時代の背景を解説し、高度経済成長政策が農村の労働力を減少させ、影響を受動的に受け入れる形で、高度経済成長時代における地力軽視技術がでてきた、と指摘している。「有機物の使用量が減り、窒素を中心とした化学肥料の施用量が増えて、一般的に地力が減退していった。そこで新しい施肥理論が地力減退の状態を受容する、あるいはそれを補うことができるのだという形ででてきた。肥料は安いのでから肥料でいくら無駄をしてもいい、結果として経済的に引き合えば良いのではな

いかということが暗黙のうちに了解されているようなことがあった²⁵⁾。」

環境社会学が指摘する「環境高付加随伴的な構造化された選択肢」が、基本法農政下での農協の営農指導などにより組織的に提供されていたのである。

(4) 環境規制に規定される農業

4-1) 有機無（減）農薬栽培米と受苦・受益圏

湖沼水質保全基本方針は、このように農業を面的な汚染発生源としてとらえ、法制度上初めて農業による環境の汚染責任を明らかにしたものとして特筆される。同法施行令により指定された湖沼（指定湖沼）に流入する水系に連なる水田には、施肥量を減らす側条施肥田植え機が用いられるようになった²⁶⁾。

催奇形性と発癌性への危険から有機塩素系の農薬の使用が相次ぎ禁止されるなか、1985年には有機無（減）農薬栽培の野菜、果実が宅配される状況で、農水省は1987年産米から消費者が食糧事務所の承認を得て、有機無農薬あるいは減農薬米を直接に取引する第3のルート、「特別栽培米」の流通を認めざるをえなくなった。消費者が自ら“山歩き”して同志の生産者を見つけ出し、生産者と消費者が直接取引する生消提携米である。

量的な過剰に加え、食べ物と環境の安全性を保つうえからも食管制度の限界は明らかだった。米穀の全量国家管理を建前とする食糧管理制度が「大量生産、規格化」を前提にしているのに対して有機・無農薬、あるいは減農薬・有機栽培米は「量より質、差別化」を主張した。生産者と消費者が共に規格化による大量生産を前提とした統制型の農政に、「否」の意思を表示したと言える。従って「特別栽培米」は国家管理に馴染まない、食管制度の公定流通ルート以外のものとして扱われた。特別栽培米を食管制度に組み込むには、食糧事務所が生産量と消費量を流通段階で「承認」する特異な扱いとした。安全性、環境保全の必要性が生産、消費現場でともに認識されたことに端を発した「特別栽培米」は、環境・安全意識が米の生産のあり方を変更し、生産の方法を規定していく先例となった。

農林省の内部文書「近代農法における技術の役割について」（75年）は、「化学肥料、農薬を全く否定する農法は、経済活動としての農業を前提とするかぎり、今日は一般的な農法としては成立し得ない。」と主張した。しかしこの考えに反した有機無農薬栽培法で生産される米が、消費者、生産者の安全性を求める社会状況を反映して需要を増やしていく。

環境保護活動とは環境に生じた「変化」を「問題」として認識し、解決への代案を模索する試みである。有機無農薬栽培を核とする生産、消費形態は農業セクターでの環境保護活動であり、農業と環境の統合を目指す農業環境政策の核心をなす試みである。生産現場におけるその先駆的実例を2例紹介する。

現在「有機の里」として生産者、消費者から高い評価を得ている山形県置賜郡高畠町和田の集落では、果樹の病害から地力の衰えを実感した20代の農民48人が集い、農民詩人で専業農家の星寛治を指導者に、1973年「高畠町有機農業研究会」を発足させた。自然農法家の福岡正信、有機農業の父といわれた「日本有機農業研究会」会長の一楽照雄らを招いて学習を重ね、試行錯誤の末に米と果実の有機無農薬栽培に成功する。

作家有吉佐和子は高島町のこのグループを取材、「複合汚染」の構造的な実態に迫っていく。

西日本の減農薬栽培の先進地として知られる福岡市早良区次郎丸では、1982年から「次郎丸常磐会」の農家の主婦11人が参加、農業改良普及所員、宇根豊の指導を受け11戸合わせて9ヘクタールの水田にイネを作る傍ら無農薬の野菜を栽培し始めた。会員の石橋キシミが「以前から農薬の使い方が気になっていた」と語っているのは、農薬の食品への残留が問題とされるのにもまして、農薬を使っている農民の健康が現実には脅かされていたからである。彼女たちが減農薬稲作へ向かって踏みだした1982年当時、福岡農業改良普及所と福岡市農薬安全使用協議会が福岡市内の19グループ、380人の農民について調べたところ、その45・8%に当たる142人が農薬を撒いた後で頭痛、動悸、食欲の衰え、かぶれ、目の痛み、かゆみ、のどの異常などの農薬中毒の症状を訴えている。次郎丸で水田を作っている11人の女性は、全員が「農薬中毒の経験あり」と答えている²⁷⁾。

農林省の批判にもかかわらず、高島町有機農業研究会は後述するように減収の壁を克服し、やませによる冷害にも耐える地域の模範的な稲作栽培技術として確立されていく。市場でも自主流通米として評価され、当初自給が目的だった有機無農薬栽培米は食の安全性を求める都市の消費者団体と信頼関係に基く生消提携米に発展していく。

次郎丸常磐会の減農薬栽培グループは、自らの田の隅々に分け入り、田の生態系を学び、タフなイネを作ることによって、稲作ごよみに年間最多13回も記されていた農薬散布を、3回に減らすことに成功した。83年にこのやり方で500俵を自主流通米として初出荷し、「福岡西部生協」（組合員11000人）が全量の販売を引き受けた²⁸⁾。

地域から自然発生的に起こったこれらの実践例とは対照的に、農政は食糧管理制度と行政価格の設定による計画生産、計画出荷、計画流通、行政価格と助成金による生産者支援の計画経済によって、生産性を刺激して反収を高める「近代農法」に支えられた「量産と規格化」された作物の生産、消費を誘導し続けた。

農業協同組合の組織が生産現場でその実行を請負い、政権政党の自由民主党が農協の政治組織、農政連を介して農民票を集票する、農業に於ける政、官、業が米穀経済を支配する構造が確立されていたからである。農薬と化学肥料の販売は、その直営生産工場を経営する農協にとって金融と並ぶ収入源となっていた。

この関係は環境社会学が規定する受益圏とその集約的代弁者の構図により説明することができるであろう。何か環境破壊が生じたとき、そこにはそれを生み出した人々やそれによって利益を受ける人々（受益圏・加害圏）がいるとともに、それによって被害（苦しみ）を受ける人々（受苦圏・被害圏）が存在する。また一般に、受益の側には利害表出の回路である「集約的代弁者」が存在するが、受苦の側にはそれが存在しないことが多い²⁹⁾。

農業セクター側の農政の内容を規定するこのような構造に於いて、受益者は農業共同組合の組織と自由民主党・議員、農薬と化学肥料の製造・販売業者である。受苦者は市場の需要によってではなく、計画経済によって消費と消費価格を公的に決められ、他方では残留農薬の害を憂慮する消費者である。この場合、コメを生産する農民は農薬・化学肥料多投による自らの健康への障害と地力の劣化を蒙る一方

で、反収量を上げ、作業時間を節約することが出来る受益者ともなる。受益者の側には自民党、農水省、農協の巨大組織が組みすが、消費者の側はその利益を代弁、擁護する組織をもたない。本来は「市場」がその役割を果たすはずだが、国家により一元的に管理された計画経済下では、市場が機能しない仕組みになっていた。農薬、化学肥料の人体負荷の進行を農政が黙認、規制に消極的であった理由は、同時に並行して社会問題になっていた産業公害への政府の態度と共通する。水俣病公害の帰結がその実例である。原因物質がチッソ水俣工場排出中の有機水銀である蓋然性が高いことを知りながら、国の環境行政は公害対策基本法が規定する「環境規制と経済発展との調和」に縛られ、企業活動の「過剰規制」を配慮し、目前の事態の悪化に不作為の政策をとり続け、被害の拡大を招いた³⁰⁾。

しかし「環境問題」は事実の問題であり、経済体制や行政の政策がどうであれ、生物圏に科学的に説明可能な、明白な変化をもたらす。

4-2) 農政は有機無（減）農薬農業をどう扱ってきたか

農業白書は1987年版で初めて有機農業を取り上げた。国内で農業による環境汚染を経験し、特別栽培米の流通を認めざるをえなくなる一方、国際面では1985年にECが環境保護型農業への助成を制度化し、アメリカ連邦農業法も低投入型農業への助成をそれぞれ決定している。欧米での一連の新政策はOECDによる環境保全型農業の国際標準化を予告するもので、農林省が有機農業を介して農業環境政策を考慮せざるを得ない外圧となった。

1989年農水省農蚕園芸課に「有機農業対策室」が発足する³¹⁾。

同年の食糧自給率は供給熱量ベースで50%を下回っていた。農産物の市場開放が進むにつれ、スケールメリットを追求する穀物市場経済下での、日本農業の劣勢は覆い難い状況になった。

1990年のアジア農薬市場の世界市場に対する割合は26.7%であるが、世界の稲栽培で使用されている農薬の90%はアジア地域で消費され、アジア全体の稲栽培で使用される殺虫剤の約60%、殺菌剤と除草剤は3分の2が日本一国で消費されていた³²⁾。

なぜこのような事態を招いたのか。稲作地域には地域ごとに独自のコメ作りの手引書である「稲作ごよみ」が伝えられている。農業改良普及所、農協、市町村の農業指導課の合作で、田植えから収穫にいたる5ヶ月間に必要な手入れ、施肥、病虫害の防除作業の内容とスケジュールがカレンダーに月を追って記されている。

「暦どおりにやったが、被害が出た」と言う事態だけは絶対にあってはならない、と作る側は考え、無難な防除モデルになってしまう。「昨年は少し被害が出た。今年は一回増やそう」と言う具合だ。ひょっとしたら被害が出るかもしれない、というわけで防除回数を増やすこともあるし、水田の20%にしか農薬をふる必要がない防除が全域のモデルになることも珍しくない。いったん防除の回数を増やしてしまうと、怖くてなかなか減らせなくなる。」

「農薬は初めから百姓の手に負えないところで作られ、使われてきた、パラチオン(27年から46年まで使われ、この間に、多い年には約500人が中毒で死んだ)がその例で、必ず専門の農業指導員のもとで使うこと。自分たちの手で使いこなすことは禁じられていた。農薬には百姓の想像力を受け付けられない

冷たさがある。何か虫がいると思えば、農薬を振るとイチコロでおしまいというわけだ」

福岡農業改良普及所員として、福岡市内で1982年から減農薬稲作を指導した宇根豊は当時を顧みる。

福岡市農業指導センターが作った稲作暦は、土壌の消毒から始まって年に最高13回も農薬を撒くように指示していた。宇根は「明らかに農薬の使い過ぎ。不必要な防除が多すぎる。無駄な防除はやめさせたい」と考えた。福岡市農協を通して、組合員に害虫と益虫とを見分ける「虫見板」を配った。25センチ×30センチの黒いプラスチック製の下敷きのような板で、表側は10センチ×6センチの6区画に白線で区切られ、裏には害虫である夏ウンカ、秋ウンカ、姫鷲ウンカの一生とウンカを捕食する天敵の3種のクモが描かれている。

虫見板をイネの根本に置いて、3・4回株を揺さぶると板の上に虫がパラパラ落ちてくる。虫の種類と数をわが目で確かめ、農薬の使用量を必要最小限に抑えるきっかけとなり、農薬散布を慣行だった13回から3回に減らすことに成功した³³⁾。

農業経済の高度成長を目的とした農業基本法農政の最前線で、反収をあげる生産性向上、技術の指導に当たった農業改良普及所、自ら農薬会社を経営し、購販買と金融事業を核に商社化を強めていた農協、農政の末端実施機関である市町村の農業指導課の3機関が作成する「稲作暦」がどのような性格をおびるかは、言うまでもあるまい。

減農薬稲作の正当性は、食料・農業・農村基本法が「自然環境機能の維持増進のため、播種から収穫までの全農薬使用量を、50%以上削減するための病害管理技術の確立」を規定していることから明らかであろう。

減農薬農法は環境、人体への負荷を減らすだけではない。日本農業の高コストの一因である農薬のコストを著しく削減することにもなる。「コメ生産量は農薬の使用量とは比例していない³⁴⁾」のである。

筆者は農政審議会委員として何度か農業白書の作成に関与した。農水省の一貫した思考は白書のすべての政策、事項の説明の文頭に「生産性の向上」という言葉を冠することにあつた。それは有機、無農薬、減農薬農業の現場でも例外を許さぬ枕詞のように記された。減反面積が拡大する中で“生産性”とは何か。筆者は再三白書の作成担当者に問うたが、〈生産性の向上〉は降ろせない、と明快に拒否された。

「農業白書」は91年度版で「農業生産の動向と農産物需給」の章に、「農業と環境問題」の項目を始めて登場させた。白書は「農産生産と環境のかかわり」についてつぎのように指摘している。

わが国では、かつては作物残さ、堆きゅう肥の農地への還元など、狭い地域の範囲内で、物質循環の流れを活用した農業が行われていた。(中略)だが、その後、農薬、化学肥料の投入量が60年代から大幅に増加する一方で資材の普及に加え、畜産農家、耕種農家の専門化が進み、両者の分布地域に偏りが生じてきたことなどを背景に、水稻作をはじめとして農作物の残さ、堆きゅう肥などの農地還元が減少している。さらに、石油などエネルギーの投入や輸入飼料が増加するなど、農業をめぐる物質循環の範囲が拡大するとともに、農業生産が外部から供給される資源に大きく依存するようになった。

91年版白書に用いられた一連の動詞形が自動詞態であることに注目したい。「増加し」「減少し」「拡大する」のは、あたかも農民個々の選択によって完結するかのごとき表現である。何故「農薬・化学肥料の投入が増加する」のか。「堆肥、有機肥料の農地還元が減少する」のか。国策としての農政、農業基本法農政との関連で、農業環境政策を必要とするに至った事態を構造的に分析し、総合する論理が欠けている。

政府が発行している「白書」は、各省庁の政策分野の現状分析と施策を国会と国民に報告するために全省庁一致のもとで編集される年次報告である。

「わが国では」を主語とするこの一文には、自動詞の氾濫が著しい。本来は日本国政府・農林省・農政・農民と表記されるべき主語と目的語は、ここでは見当たらない。主語が不在であるため、記述の真の対象と主語との関連が不明のままである。主語と動詞の目的語をあいまいにする文章作法が“霞ヶ関文学”と称されて久しい。換言するならば記述の主体を欠く「無責任」流儀に他ならない。いかに農薬で国民と農民の健康を害し、環境を汚染し、生態系に異変をもたらしたとしても、農政は国民に対して責任をとっていない。

熊沢が指摘するように、高度経済成長時代における地力軽視技術、即ち肥料は安いのでからいくら無駄をしても経済的に引き合えばいいのである

問題は非論理的な文章構成にとどまらない。白書は「農業と環境のかかわり」についての現状認識を意図的に欠落させている。「輸入飼料が増加するなど、農業をめぐる物質循環の範囲が拡大する」と記述している。白書の表題に引き付けて考えるならば「日本農業をめぐる物質循環が環境容量を破綻させた」としなくてはならない。

残留農薬問題を発端とする農作物の安全性への疑問が、国内では1988年に岡山県が「有機無農薬農業推進要綱」を、宮崎県綾町が「自然生態系農業推進条例」をそれぞれ制定するなど、地域の生産現場から食と環境双方の安全対策を指向する動きが活発になっていた。

生産現場でのこのような動態を反映して、1989年農水省農蚕園芸課に発足した「有機農業対策室」は、1992年には「新政策」への移行に伴い、減農薬・化学肥料を含めた「環境保全型農業対策室」に改組された。その背景には国際、国内から環境保全型農業政策を農政に取り込まざるをえない状況があった。GATTウルグアイラウンドによる農産物の市場開放を米国から厳しく求められていた農水省は、環境保護を理由とする貿易制限を認めるよう主張、1990年に開かれた四局通商会議で中尾通産相がその旨を主張した。1991年にはEU15カ国が有機農業の統一認証農法を制定、同年農水省は有機栽培ガイドラインの設定を余儀なくされた。内圧と外圧により政策展開を余儀なくされた農業環境政策の構図がここに示されている。農業環境政策は農水省が自律的、自発的に形成したものではないことが記憶されねばならない。

国内外のこのような状況から、農政の環境保全型農業への移行は必致の状態にあった。

しかし1991年当時10アールあたりの平均的な窒素施肥量は、日本が13.7キログラムで世界平均の5.4キログラムの2倍強であった。収穫量を増やすために、窒素化学肥料が大量に使われてきたのだ。

「環境保全型農業対策室」は94年、全省に及ぶこととなった施策を調整するために、「環境保全型農業

推進本部」へ発展、「環境保全型農業推進の基本的考え方」がまとめられた。

「考え方」は、「化学肥料，農薬などの多投入や不適切な使用，家畜糞尿の不適切な処理が環境へ悪影響を及ぼすという場合も生じており，生産者自身の意識向上と負荷軽減への具体的な努力が求められている。」と現状を分析した。その上で、「環境保全型農業」を「農業のもつ物質循環機能を生かし，生産性との調和などに留意しつつ，土作り等を通じて化学肥料，農薬の使用などによる環境負荷の軽減に配慮した持続的な農業」と定義とした。有機農業もこの環境保全型農業の一つの形態として位置づけた。「基本的な考え方」が規定した「環境保全型農業」が対象とした「環境」の範囲は，農蚕園芸局が主導して作られた。

「環境保全型農業のタイプのイメージ」（前掲 図2）第2章第4節第2項の「内容」で明らかにされているように，栽培技術を修正する4つの範疇にとどまっている。即ち「化学肥料，農薬を節減」（タイプ1）と未利用有機物の高速肥料化技術，廃プラなど農業廃棄物の適正処理を加えた「リサイクルの推進，施肥・防除基準の見直し」（タイプ2）が環境保全型農業の大宗とされている。「消費者ニーズに対応した」という条件をつけた上で，化学肥料，農薬を慣行のおおむね5割以下か全く使用しない栽培方法に拠る「減～無化学肥料，減～無農薬肥料」，化学肥料，農薬に基本的に依存しない栽培方法に拠る「有機農業」が「環境保全型農業」と定義されている。消費者のニーズに対応して，と条件をつけた理由は減農薬，無農薬，あるいは有機栽培が，農政の大宗であるタイプ1,2と異なることを主張したとみられる。

このことは生産者と消費者が提携した無・減農薬栽培と，有機農業による生産と流通が管理統制制度と系統外に拡がっている現実を，農政が是認せざるを得なくなったことを反面で意味している。「イメージ」に示された「内容」のいずれの項目も，「環境保全型農業」が対象とする「環境」とは，農薬と化学肥料による農作物，土壌の汚染ないし地力の劣化に係わるものである。従って，その対象は栽培現場の行政を担当する「農蚕園芸局」の技術を以って対処する範囲にとどまると解されていた。しかし農薬と肥料の次元に限定してとらえられた農業と環境の関連は，環境農業政策の一部分を形成するに過ぎない。一人の農民が地域住民として暮らし，生産とを続けていくのに必要な自然・人間・文化の三つの次元の環境のうち，自然環境のさらに栽培技術についての分野内での一部分を形成するにとどまる。日本農業の歴史と現実を顧みるならば，環境保全型農業を内包する持続可能な農業生産の基盤となる農業地域とは，単に自然環境のみではなく，自然・人間・文化の三つの環境が統合されて維持・再生産される農業地域でなくてはならない。近代技術主義的な環境対策技術のみに頼る農政，農法の限界が，農業基本法農政から得た経験から認識され，生産，生活の現場で機能する農業環境政策の創造に活用されなくてはならない。

事実を事実として価値中立に認識することなしに，事実に基づく必要な政策は立案され得ない。環境とは，第一に定量的に明示される科学的事実他に他ならない。思想や政策の都合で改変される問題ではない。そのような科学的認識を欠くところに論理一貫した，生産現場の農民と消費者である市民に必要，有効な農業環境政策が形成される可能性は乏しいであろう。

農政及び農業系統組織の政策決定者は，自らの経験則に基いて思考の枠組（パラダイム）を変革しな

なくてはならない。92年策定の新政策から、99年の食料・農業・農村基本法を経て03年の農林水産環境政策の基本方針にいたる農業環境政策は、今も依然として農業生産と消費の現場の状況から乖離し、農業環境政策が直面している課題を構造的に認識し、統合して政策化する視点を根本的に欠いている。

安全な食品の生産と環境の安全性確保とを総合させる配慮が依然乏しい³⁵⁾。

西尾道徳は次のように指摘する。

「病原性大腸菌 O157、牛海綿状脳症 (BSE)、未登録農薬などによる汚染が相次いで起き、食品の安全性への関心が急速に高まった。このため、危害分析重要管理点 (HACCP) の考えに基づいて、生産・加工・流通・消費の過程において食品の安全性確保が行われるようになってきた。

農林水産省は2004年8月「野菜政策の基本的方向」を公表したが、対象は病原体や汚染物質による汚染防止やトレーサビリティ（生産・流通・履歴を追跡する仕組み）に限られ、野菜の過剰施肥にともなう水質汚染の問題を取り上げていない。環境庁が2004年7月に刊行した「硝酸性窒素による地下水汚染対策事例集」で、主に過剰施肥で汚染の生じている事例を詳しく紹介している。同月総務省は「湖沼の水循環の保全に関する政策評価書」を公表、湖沼水質保全特別措置法が公布されて20年が経過した2004年8月、湖沼の水質が改善されないのは、農業を含む非特定汚染源からの負荷について殆ど対策が講じられてないことが原因の一つであり、有効な対策を着実に実施するよう指示した。農水省の「野菜政策の基本的方向」により指定有害物質や病原体フリーの食品を食べられても、硝酸濃度の高い野菜を食べ、硝酸濃度の高い水を飲んでいるなら、体に良いことはない。農業サイドが国民に胸を張って、食と環境の双方の安全性確保を統合した政策を強化しているといえるか。」³⁶⁾。

4-3) 環境影響評価（法）による農業環境政策の対象の拡大

84年に「環境影響評価要綱」が閣議決定されたのを契機に、環境農業政策が対象としなくてはならない制度上で規定された「環境」の範疇は農薬、化学肥料に由来する有害化学物質による農産物と環境の汚染及び水域に富栄養化をもたらす窒素、リンの問題にとどまらなくなった。ダムや堰などの河川工事、農地の造成にかかわる埋め立てと干拓、土地区画整理、大規模な林道づくりなど農林業の生産基盤造成事業による環境影響の事前予測へ、農業環境政策の対象は飛躍的に拡大した。農業インフラ造成工事が環境に及ぼす影響を総合し、環境政策の対象にすることが法制化されたのである。

環境影響評価にあたっては、当時の公害対策基本法が規定した大気、水質汚染、騒音など典型七公害と自然保護が必要最小限度の影響評価対象とされた。干拓や埋め立てによって農地を造成したり農業用水源を造成しようとする場合、国営宍道湖・中海淡水化事業が一例だが、工事による水質汚濁にとどまらず、淡水化による生態系、水産業への影響、ひいては景観への影響にまで環境影響評価の対象が広がることとなった。

行政の許認可権とリンクして事業計画の中止、縮小をも視野に入れた環境影響評価のルールは、現業部門を有する、いわゆる事業官庁から歓迎されなかった。環境影響評価を環境行政の基本に据えるために、環境庁は82年法案を国会に上程するが開発事業、特に原子力発電所の建設の遅延をおそれる自民党、産業界、通産省の反対で廃案とされた。代わって84年にこの法案を基に環境影響評価実施要綱が閣

議決定され、個別の法律に基づき、高速道路、ダム、干拓など 12 の公共工事に環境アセスメントがおこなわれてきた。「事業者によるアセス準備書の作成」「公開・縦覧に拠る住民意見の反映」「関係都道府県知事の意見」「事業者に拠るアセス評価書の作成」「国による行政への反映」の手続きにより、農業環境政策は農業セクターを超え、情報の公開を伴う国民の評価にさらされることになった。

その後、97 年に環境影響評価法が成立、施行され、国が許認可権限を持つ 15 種類の事業を中心に、政令で定める一定規模の事業について、環境を破壊しないことを許認可の条件とする未然防止のルールが確立した。

環境影響評価法は環境保護の憲法である環境基本法（93 年）と、その内容を具体化した環境基本計画（94 年）の核心である「循環」「共生」「参加」「国際協力」を実践するために作られたといえよう。物質循環と環境との共生を生産の基盤とする農業環境政策が対象としなくてはならない環境の範疇は、自らが行う事業そのものの、多様な含意を有する環境との統合的な整合性にまで拡大することになった。

農業関連のインフラ造成については、公共事業としての性格から、事業の社会的意義の妥当性が社会の各セクターから監視されることとなった。

島根・鳥取県境を画する宍道湖と中海で、1963 年から開始された農林省の国営干拓・淡水化事業がその例である。2,542 ヘクタールの農地を造成し、水門を築き外海からの海水の流入を遮断して、7 億 5 千万トンの淡水を獲得し、干拓地と周辺の農地延べ 9,300 ヘクタールに、年間 8,000 万トンの農業用水を供給する計画だった。

終戦後の食糧難と復員対策を目的とした、岡山県児島湾と秋田県八郎潟につぐ大規模干拓事業ある。規模の大きさと国引きの神話を宿す「出雲風土記」の現場でもあることから、「神武以来の百年の大計」「昭和の国引き」ともてはやされた。しかし、地域住民から広範な反対運動が起こり、堰が完成した 1988 年に工事計画は中断され、政府による公共事業の見直し策で事業は全面中止された。事業継続中の 1984 年、農水省は農業生産のインフラ造成工事が、地域の自然生態系と水質に及ぼす影響を予測した中間報告書を両県知事に提出した。水系に連なる斐伊川に関連する河川法上の手続きであった。

農水省報告書は「淡水化後の水質は現状程度に保てる」としたが、両県は 12 名の学者に参加を求めて設置した「助言者会議」に中間報告の再評価を求めた。

1986 年に助言者会議は「淡水化により両湖の水質は悪化する」との報告書をまとめ、農水省の報告書を否定した。

両県知事は助言者会議の報告書を尊重、農水省への河川法上の合意を留保し続けた。

しかし農水省は工事を進め、88 年に堰が完成したが、同時に事業は全面中止に追い込まれた。全面中止を余儀なくされた背後には盛んな市民運動があった。

1982 年に学者、経済同友会、青年会議所、公務員、漁業関係者を中心に約 600 名が参加して「宍道湖の水を守る会」が結成され、「かけがえのない汽水湖である宍道湖・中海を守り 21 世紀に伝えよう」と反対運動を始めた。1984 年に「中海・宍道湖の淡水化に反対する住民団体連絡会」に発展、88 年には法定の 11 倍以上の有効署名 13 万 5,408 人（関係する沿岸市町では有権者の 40% 以上）を以って、淡水化反対の趣旨を明記した宍道湖・中海景観保全条例の直接請求を成立させた。

問題の核心は松江商工会議所会頭が「干拓淡水化事業は、コメの増産を目的とした事業だった。減反を進めている今、既に目的を失った事業は一日も早く見直すべきだ」と地域での経済合理性を否定した点にある。地域の反対理由はさまざま「環境」の含意がいかにも広く深いかをうかがわせている。

住民は何故この事業に反対したのか、宍道湖の水を守る会の川上誠一は、干拓事業による環境と地域社会及び国家への損失を次のように挙げている。

1, 豊かな汽水生態系による漁業基盤の破壊。2, 汽水生態系の消滅による貴重生物種の消滅。3, 水質汚濁による景観とアメニティの破壊。4, 水質汚濁による観光資源としての価値の消滅。5, 水質汚濁等による環境問題への対策費の増加。6, 貴重でかつ豊富な野鳥生息地の破壊。7, 洪水や地震などの災害に対する懸念と不安。8, 分譲価格の高騰による干拓地への入植難。9, 不安定な営農計画による農業経営への不安。10, 地場産業損失による関連産業への影響。11, 事業費返済のための地元自治体の多額な財政負担。

川上は「宍道湖と中海は、この湖岸沿いの数多くの遺跡が証明するように、古来から「出雲の国」を造ってきた母なる湖である。天平5年(733年)に編集されたといわれる「出雲風土記」にも、両湖の豊富な汽水域の生物が詳しく紹介されている。また、この「出雲風土記」は国引き神話も伝え、出雲の国の国造りを語りかけている」と述べている³⁷⁾。

「地域の文化を大切にこそ、産業振興の意味があるのだ」と指摘した松江商工会議所会頭の発言と共に、農業と環境、環境と文化の関係をめぐり考慮すべき視点であろう。

農業環境政策は自然生態系の保護から景観の保全、文化の母胎である風土性の保全までを問われているのである。

長崎県の国営諫早湾干拓事業も、予算2,460億円の94%を執行しながら、2005年1月佐賀地裁の工事差し止め処分決定により工事の中断に追い込まれた。この過程で1997年4月14日、7キロの潮受け堤防が閉め切られ、諫早湾の干潟は有明湾から遮断された。潮受け堤防の閉め切りから4年近く経った2001年、全国のノリ生産量の4割を占める有明海の養殖ノリが黒く色づかずに「色落ち」して例年に無い不作となり福岡、佐賀で沿岸漁民の暮らしを直撃した。

鹿児島大学や長崎大学の学者の現地調査で、干拓事業によって干潟が失われたため海水が浄化されなくなり、有明海奥部が富栄養化し、赤潮の発生回数が増えていることが指摘された。漁連は水門の開放を主張して大規模な海上デモで抗議した。佐賀地裁は2004年、2005年とあいついで「漁業被害は諫早湾干拓事業が原因」と主張する漁民側の訴えを認め、工事差し止め仮処分を決定した。国側は福岡高裁に抗告し逆転勝訴した。しかし原告側は全面的に争う構えだ。

1952年にコメ、麦の増産を目的に計画されたこの事業の当初の目的は、1万1,000ヘクタールに6,000戸が入植する農地造成地であった。1970年に720万トンの持ち越し在庫米が発生、71年から生産調整(減反)が始まった時点で、目的を失っていたといえよう。コメと魚の日本型食事からパン、ミルク・肉へ食の洋風化が国の食料政策として進められ、年に4,000万トンの飼料穀物を輸入するようになった当然の結果である。国の公共事業としての当初の目的は、国自らの手で否定されたのである。

日本全体の耕地利用率は1996年に99.4%と史上初めて100%を割り込んだ。日本の農地は明らか

に整理統合の時代、経営再編の時期にある。漁業被害をあげるまでもなく、1,840ヘクタールの新たな農地造成のために、2,370億円もの税金を費やす合理性はない。

諫早干拓事業の見直しを迫られた農水省は2004年10月、事業の見直し案を示した。新たな干拓は行わず、農地として整備が進んでいる小江区域と西工区の畑地化を進める。工事が中断している東工区は現状のままで、干拓工事を行わない。周辺の水辺にヨシなどの植物を植え、野鳥を観察できるような自然環境の復元を打ち出した。農地造成という当初の目的から、環境を主眼とする事業に変更することになる³⁸⁾。

4-4) 社会的ジレンマ論から環境と農業の相関を分析する

歴史的に見て農業環境政策を必然とした第一段階は農薬、化学肥料の多投による残留農薬、安全性への警戒（消費者）と農薬中毒、土壌劣化の顕在化（生産者）とによる環境への負荷の軽減策の必要性であった。環境社会学の「社会的ジレンマ論」によりこの社会現象の構図を解析することが可能である。

農薬、化学肥料を多投する農法によって生産者は反収を上げ、労働生産性を高めることができる。消費者は規格化され大量生産された農作物を安く、安定して豊富に求めることができる。

しかしこの生産と消費のパターンは、環境という集合財をめぐる「社会的なジレンマ」を招く。

「社会の構成員一人一人が豊かさや快適さなどの利便性を追求すると、それが、集積して社会的な不利益が生じ、結局は各構成員にとっても望ましくない結果がもたらされる。人々が個人的合理性を追及する結果、社会は非合理的な状態に陥ってしまう³⁹⁾」

鳥越皓之は社会的ジレンマ論により、個々の主体の即自的には「合理的な」行為が集積して、社会的・長期的には非合理的な帰結が生まれると言う「合理性の背理」を分析することが出来ると指摘している。

そして社会的ジレンマを解決するために環境破壊のメカニズムを改めるのには、第一に社会的な環境負荷の発生総量を、環境容量の内部に抑制すること。第二に個々の主体のミクロ的・短期的な受益追求のうえでの「私的に合理的な」行為によって発生する環境負荷が、社会的に集計した場合でも環境容量の内部に納まるような（「合理性の調和」「節度の賢明さ」を実現するような）社会的規範の設定。そのような社会的規範とは、個々の生産者と消費者に対して環境負荷の少ない選択こそが同時に、その主体の私的利益追求にとっても合理的になるような制約条件を課すようなものであればよい。第三はそのような社会的規範の作用を通して、消費者に対する通常の財やサービスが、「環境高負荷随伴的な構造化された選択肢」としてではなく、「環境負荷軽減的な構造化された選択肢」として提供される必要がある、と指摘している⁴⁰⁾。

市場メカニズムがその供給に失敗した「環境負荷軽減的な構造化された選択肢」を提供するためには、政府の環境政策が市場メカニズムに介入し、問題解決のための社会制御システムが構築されなくてはならない。飯島は、その制御手段として、行為についての「制約条件の設定」（公害規制や土地利用規制）と「機会の提供」（各種の許認可）、財の配分についての「負担の設定」（課税、罰金など）と給付の提供（補助金、優先的な融資など）を挙げている。

社会制御システムが機能するためには、第一に政策主体が問題を敏感に感受し、それを解決するとい

う課題を速やかに制御目標として設定すること。第二に政策における意思決定は、個々の利害関係者の直接的、短期的利益や発言力の強弱に左右されず、社会全体の長期的利益や、普遍性のある価値基準に基づいていること。第三に環境政策を骨抜きにするような圧力に左右されないだけの主体性が、制御主体に必要であることを挙げている⁴¹⁾。

しかし農業環境政策に関して、合成化学物質を主成分とする農薬・肥料と環境の関係を、環境・自然生態系の保全との関係で規律すべき社会制御システムは、既述の事実から明らかなように、飯島が指摘するような論理性と構造を欠いていた。

多発する人体、自然環境の汚染を目前にしながら、農政は農民に対して「環境負荷軽減的な構造化された選択肢」を有効に供給しようとしてこなかった。BHC, DDT など有機塩素系農薬が発癌性と催奇形性を指摘されてあいつぎ使用、製造が禁止されていく過程にもその経緯は明らかだ。この場合、農民は登録された農薬の使用基準さえ守れば免責された。行為に関する「機会の提供」として、減農薬、有機栽培が農政自身から選択肢として「政策化」されたのは、2003年12月公表された「農林水産環境政策の基本方針」についてであった。財の配分についての「給付の提供」に到っては、国の補助金と優先融資はすべて生産性の向上策に集中され、環境保護が考慮されることは、随伴的な機会を除いてなかった。「給付の提供」にあたり環境を優先するとの方針は、「機会の提供」同様に農林水産環境基本方針による表明を待たねばならなかった。

飯島が指摘する三つの条件に照らしてみれば、社会から望まれていた制御システムの政策主体たるべき農水省が、何故課題を前に不作為を続けたのか、その構造的な原因が明らかとなる。

第一に、農業が引き起こした環境問題に対し「敏感」に反応せず、「制御目標として設定」してこなかった。第二に、生産性向上を至上の課題とする基本法農政は農協、農薬製造会社、農林族議員など「個々の利害関係者の直接的・短期的利益や発言力」に影響され、環境という社会全体の長期的利益、普遍性ある価値基準に基いて農業と環境を統合した政策をとらなかった。飯島が指摘する第三の条件である、「外部圧力に左右されないだけの主体性」を、農政は理念としても、施策の構造に於いても備えていなかったといえる。

農政は食料の生産と供給を第一義とする組織活動であり、環境政策はしばしば生産の制約条件となる。農業環境政策は相互補完的に見えるが、農水省が制御主体となる場合の環境政策は、「生産」を第一義とし「環境」を第二義とするトレードオフ（択一的競合）の関係となる。この場合、制御主体としての農水省は、第一義の『生産』目標を、より高度に達成しようとする⁴²⁾

農薬・化学肥料と環境の関係に限定しても、農水省の農業環境政策には環境を「従」とする組織の論理が働くのである。しかしWTO体制の徹底により、国産農産物の比較優位性を問われている農政は、必然の選択として農業環境政策による食の安全と農業に内在する公共財・公益機能の顕在化を余儀なくされている。

従って「食料・農業・農村基本法」（1999年）を経て、「農林水産環境政策の基本方針」（2002年）に到る農業政策と環境政策の統合を図る試みは、社会的ジレンマを克服するための三つの原則の実践課程と解することができよう。

(5) 農業環境政策の必要条件

農業環境政策が個々の農民と農業地域に効果的に機能するには第一に、農民と農業地域にとり環境とは何か、行政組織や政治の利害、農業セクターの既得権益によって分断されることなく、包括して定義されなくてはならない。そのうえで第二に、農民と消費者の暮らしと地域社会が連動し、一体として持続可能に営まれるために必要な、農業環境政策の統合された概念が明らかにされなくてはならない。本論文第2章「農業環境政策の概念」は環境社会学、環境心理学の知見と、山形県高畠町の有機無（減）農薬農業の試み及び水俣病発生地域の社会再生運動をとおして、統合された環境の定義を実証した。

第三に、農業、農法のあり方は既に国内外で環境保護からの制約により規定される状況にある。農業と環境の合体を前提とする農業環境政策の実践は、少なくとも先進工業国では農業文明の歴史的な発展段階である、との合意が政策形成に際してはかられなくてはならない。本論文は第4章「農業環境政策の形成に関連する国際、国内の要因」を分析することにより、農業と環境の合体による農業と環境の統合ルールが、国際社会のレジーム形成に至る過程を分析した。

第四に、資本主義市場経済のもとでは工農間の生産性格差は構造的に是正され難く、農業部門の縮小がとりわけ小規模ないし条件不利地で避けられない。このような産業構造下で日本農業の再編に際して、農業・農村を食料生産と多面的機能の双方から社会的共通資本として評価し、農業環境政策の導入により国民の合意に基く資源配分の修正が、必要なことを認識しなくてはならない。本論文6章「農業環境政策の地域類型別展開」は、中山間地域農業及び農政の歴史と現状を記述することにより、また山形県高畠町和田地区での農業環境の統合を目指す先駆的な実践の経過を分析することにより、資源配分の修正が必要なことを立証した。

そのためには第五の要件として、農業の多面的な機能の外部経済性を定性、定量の両面から顕在化し、国民の受益と負担によって内部化する社会ルールが構築されなくてはならない。本論文では日本学術会議の日本農業の多面的機能に関する総合研究の主張点を、実際の社会動態に即して紹介することによってその必要性を論証した。

第六に、農業環境政策が国民・農民に政策目標と政策手段を明示し、政策参加のインセンティブとなるためには、農業環境政策の内容が国際的な圧力や国内の利益集団によって断片的、他律的に形成されるのではなく、日本の農民と消費者の必要性に基づいて自主的に、科学性をもって構築されなくてはならない。本論文は主に第3章「農業と環境の関連領域」により、日本農政における「環境と農業」の認識に一貫する技術主義的偏狭さと、農産物需要の動態と乖離した生産性向上の固定概念が、農業環境政策のアイデンティティを喪失させていく過程を分析した。

第七に農業生産と農産物の消費は、その国土が擁する生態系の容量の範囲内で行わなければならない。WTOの基本原則である国際分業が、資源の最適利用と社会厚生の実現を担保し得ているか、環境保全と農工バランスの両面から検証され、是正されなくてはならない。

第八に3,000万トンの穀物輸入政策が、輸出依存の日本の産業構造に由来するのであるなら、穀物の消費から排泄されて生ずる窒素を、消費者の費用負担によって循環させる社会ルールが土壌と水質を正

常に保つための「窒素税」のような形で、資源の公正な再配分の観点から立案されるべきである。本論文は農業生産の特性から国際分業が必ずしも資源の最適利用と配分、社会厚生の上をもたらさない事実を、穀物 3,000 万トン(年)の輸入がもたらす環境への負荷を現場から記述することで明らかにした。そして国策としての食料輸入に伴う、環境への負荷を軽減するコストの分担が必要であることを提唱したい。

第九に農業環境政策の立案過程で最も重要なことは、国家による「施策」の概念を相対化し、二義的なものとするように思考枠を変換(paradigm shift)することである。そのためには生産と消費の現場から政策を立案し、その有効性が実証的に吟味されなくてはならない。農民、消費者の自主性と自治体行政の力量が厳しく問われる。

第十に規制と補助金・助成金を使い分ける農政の一時しのぎの対策によって、農民と農業セクターに培われてきた官依存の慣性を打破するには、それぞれの農業地域に萌芽しつつある農村地域の資源を活用した内発的発展への指向、即ち農民の自発性と他と異なる個性的な営農精神を尊重し、日本農業再生の精神的な背骨として尊重すべきである。

本論文では主に第 3 章「農業と環境の関連領域」によって、国の農政の理念と政策の曖昧さ、及び生産性向上を主とし、環境を従とする慣行農政の本質を明示した。さらに第 2 章「農業環境政策の概念」により、新たな農業環境政策が内包する矛盾と理念の曖昧さ、すなわち政策形成能力の欠除を警告した。そして農民、消費者、地域行政の協働により同等の限界が克服すべきであると主張する。

農業環境政策が以上の要件の達成を指向し、農民が主体的に要件の達成に努めていく過程こそが「農業の持続可能な発展」(sustainable development)と呼ばれるにふさわしい。1987 年にこの概念をはじめ国際社会で定義し、国連によって国際的な合意を得た環境賢人会議(WCED)の報告書「Our Common Future」は、「農業とは自然のシステムへの介入であり、その営みを持続し続けるには大気、水、その他自然への好ましくない影響を最小限に抑制し、生態系の全体的な保全を図ることが必要である。すなわち持続的開発とは、天然資源の開発、投資の方向、技術開発の方向付け、制度の改革が全て一つにまとまり、現在及び将来の人間の欲望を満たす能力を高めるように変化していく過程をいう。」と規定している⁴³⁾。

農業環境政策が掲げる「持続可能な農業」の概念についても経験則に基づいて、「変化していく過程」にある、との認識を国民間で共有したい。そうすることにより望ましい農業環境政策が形成され、機能する社会状況が醸成されてこよう。

(小論は主題を「農業環境政策の有効性に関する研究」副題を「政策形成過程の検証から」と題した論文の中の第 1, 2, 3 章の一部分から抜粋したものである。)

- 1) 「食料・農業・農村基本問題調査会」(木村尚三郎会長) 答申, 1998 年 10 月. 答申は国内生産を基本とする食糧安全保障の確立, 農村が持つ多面的機能の維持に込めることを, 新農業基本法の核心に位置付けている。
- 2) 社会的共通資本とは, 一つの国ないし特定の地域に住むすべての人々が, ゆたかな経済生活を営み, 優れた文化を展開し, 人間的に魅力のある社会を持続的, 安定的に維持することを可能にするような社会的装置を意味

する。社会的共通資本は自然環境、社会的インフラストラクチャー、制度資本の三つの大きな範疇に分けて考えることができる。大気、森林、河川、水、土壌などの自然環境、道路、交通機関、上下水道、電力・ガスなどの社会的インフラストラクチャーそして教育、医療、司法、金融制度などの制度資本が社会的共通資本の重要な構成要素である。(宇沢弘文『社会的共通資本』岩波書店、2000年、p.11) 農業環境政策は宇沢が定義する社会的共通資本のうち自然環境と制度資本の供給、維持を目標に実施される。

- 3) 公共財とは便益の公共性と消費における非排除性と非競合性を特長とする。公共財が不足する構造はフリーライダーと囚人のジレンマ(ゲームの理論)に起因する「市場の失敗」及び利益集団の競合による政策のゆがみ、政治家、官僚の汚職などが原因の「政治の失敗」によってもたらされる。
- 4) 第一次全国総合開発計画は1962年に閣議決定された。1970年を目標とする日本列島の開発計画。高度成長経済への移行、過大都市問題、所得格差の是正、所得倍増計画を掲げ、拠点開発による地域間の均衡ある発展を基本目標とした。農業については都市化によって食生活が米食中心から肉、魚、酪農製品、果物へ多様に変化する結果、開発拠点周辺の農村は米の単作から多角経営へ近代化するとみなされていた。
- 5) 経済協力開発機構(OECD)の環境政策委員会は1977年と93年に日本の環境政策のレビューを行った。日本の環境政策が成果を挙げた理由を、審査報告は脱硫、脱硝装置を実例に挙げ、「非常に厳しい基準を採用し、最良の技術を導入したため」としている。
同時に地方自治体が、地域の実情に応じて法律より厳しい条例・要綱を設ける一方、全国で4万件にもものぼる企業との公害防止協定を結んで大きな成果を上げたと高く評価している。住民自治を背景に、法律にたよらない自治体の企業への協力要請が、日本の公害行政を前進させる原動力となったとの指摘である。
- 6) 農林水産省循環型社会構築・地球温暖化対策推進本部により決定・公表された。健全な水、大気、物質の循環の維持・増進と豊かな自然環境の保全・形成のための施策展開を基本認識とし、「農林水産業の自然循環機能の発揮」「都市と農山、漁村との共生、対流」を政策目標に掲げている。
- 7) 農法もまたこの構造により一律に規定されてきた。「農法」の概念は第3章第1節で記述する。
- 8) 片桐新自編『歴史的環境の公共学』新曜社、2000年、p.1
- 9) 入谷敏男『新社会心理学』東海大出版会、1969年、p.3
- 10) 日本学術会議『地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について』2001年、p.9
- 11) 結(ゆい)は田植えなどの時に互いに雇われて、力を貸すこと。舫(もやい)は船と船をつなぎ合わせること。(広辞苑)
- 12) 森林による予定されたCO²の吸収、固定機能を保つためには年間2,000億円の森林管理費を必要とする、との理由から農水省は「環境税」の導入を求めている。
- 13) この項については、第3章「農業と環境の関連領域」の第2節「環境規定に規制される農業」で詳しく述べる。
- 14) 持続可能な農業の定義はさまざまだが、本論文は、食料・農業・農村基本法第4条「農業の持続的な発展」に記された持続性の定義を基本概念とする。
- 15) レジームとガバナンスについては第5章3節で説明。
- 16) 本所宏之、三橋伸夫 藤本信義(2002)『街づくりに置けるNPOとコミュニティ団体の活動連携に関する研究』宇都宮大学工学部、農村計画論文集 p.97
- 17) 有機農業の先駆的な農法の指導者である宇根豊農と自然の研究所所長は、基本方針を高く評価している。「私がこの基本方針で最も注目するのは、「大量生産、消費、廃棄という社会から、持続可能な社会への転換を図っていく。都市と農村の共生、自然と人間の共生を通じての国民全体のライフスタイルの転換に寄与する。これが今後の我が国の経済社会の発展基盤を形成していくと考える。」としていることだ。久しぶりに、農が主導権を取るというのだ。これは、ひょっとすると新しい農本主義だ。(農と自然の研究所報第16号)
- 18) 第4章第2節「環境と貿易」。温暖化対策の経済的手法として「炭素税」の導入が検討されているが、同様の観点から国土・水資源の富栄養化防止の「窒素税」の導入が構想されるべきである。
- 19) オギュスタン・ベルク『風土としての地球』筑摩書房1994年、p.58
- 20) 中島紀一「農業環境政策確立への課題と環境支払いへの期待」『環境支払いによる日本農業・農村の再生』東京農工大「生存科学」COE、2004年、p.10 中島はさらに以下のように指摘している。「資本制的社会での経済活動は、短期的収益性がまず問題となり、工業は技術的特性からしてもこの短期論理とうまく噛み合っている。採取的生業の場合には生態バランスの長期論理が優先し、短期論理の強調は資源枯渇などの形で直ちに反響をうける。農業では短期的収益性の安定した追及もある程度可能だが、そのみの優先は農業の自然生産的性質との本質的齟齬を生じさせてしまう。農業では技術的にも生産の長期的安定性への独自の配慮が不可欠であり、農法はこうした短期論理と長期論理の接点に形成されると言うこともできる。
- 21) 有吉佐和子は、1974年朝日新聞に「複合汚染」を掲載し、主として農業による農産物と人体汚染を告発した。既に社会問題化していた食の安全性を、有機無(減)農薬栽培の現場から批判したこの作品は、都市の消費者、読者に多大な関心を持たれ、農薬批判が高まった。このため農水省は内部文書で反批判の見解をまとめた。

- 22) 農林省『近代農法における技術の役割について』農林省内部文書, 1995年
- 23) 新潟平野での胆のうがんの多発に対する新潟大と農水省の調査で, 水田の除草剤として29年間, 全国で使われてきたクロルニトロフェン(CNP)に発癌性があるとされ, 農水省は94年3月使用中止を指示した. 米どころの新潟平野で, 胆のうがんの発生率が高いのは, 水田に散布されたCNPが水道水源に高濃度で混じっていたためとされる.
- 24) 環境庁は湖沼の水質を改善するため, 2005年度から湖沼水質保全特別措置法を抜本的にみなおした. 水質汚濁の大きな原因となる農地の排水や市街地の雨水の汚濁物質の流入抑制をはかる. 湖沼の化学的酸素要求量(COD)の環境基準達成率は55%(2003年度)で, あまり改善されていない. そこで, 汚濁の著しい10ヶ所の指定湖沼ごとに, 周辺の農地や市街地などの地域を重点地区に指定した上で, 汚濁物質が流出しにくい肥料の使用や, 市街地の雨水が直接湖沼に流入しない措置などを推進する.
- 25) 熊沢喜久雄「地力, 農法, 環境保全」久宗高編『環境保全型農業の展望』農文協1989年, pp.12-13
- 26) 水質保全行政を担当する環境省水質保全全局の局長は, 71年の省創設以来, 歴代農水省出身者が就き, 局内の「土壌農薬課」などを水質行政面から指揮してきた. 自然の生態系を生産基盤とする農業が必然的に正常な「水・土」を必要とし, 農業環境政策が一体のものであることを行政組織の面からも示している.
- 27) 原 剛, 江波戸哲夫『田分け』1988年, 毎日新聞社 p.49
- 28) 次郎丸常磐会の成功は, すでに減農薬稲作研究会をつくり, チャンスをうかがっていた福岡市農協・今宿, 周船寺地区の専業, 中核農家を中心にした八十戸を, 減農薬稲作に踏み切らせた. 今宿のリーダー, 吉住辰規は「生協さんと話し合って, コメの種類は百姓が, 値段は話し合いで, 品質はお天道さんが決めらす, ということで始めました」と語る. 原 剛, 江波戸哲夫, 前掲 p.53
- 29) 飯島伸子『環境社会学』p.48
- 30) 最高裁判所判決は2004年10月15日, この経過を厳しく批判し, 「被害は深刻で, 国が規制していれば水俣病の拡大を防ぐことができた」と国の不作為の責任を認めた. 公害対策基本法第1条の「経済との調和」規定は, 生産活動に対する環境行政からの関与を著しく妨げる結果となった. 水俣病や自動車排ガスによる大気汚染公害が実例である. 甚大な人命, 健康被害の発生を現実に確認しながら, 企業活動への過剰な介入を避けるとの名目で, 環境行政の不作為が少なくとも1972年の同法改正により「経済との調和条項」が削除されるまで継続していた. 農薬, 化学肥料による生態系や環境, 人の健康への被害もこのような法体系と時代風潮により看過され, 問題視する行動に対しては行政が反論, 抑圧する結果を招いたとみられる.
- 31) この「有機農業対策室」をはじめ, 農水省と全国農協中央会には「対策本部」の看板が途絶えることがない. 「対策」とは広辞苑によれば, ①相手の態度や事件に応じて取る方策, ②律令制での官吏登用試験に, 問題を出してこれに答える漢文の作文を提出させたこと. またその答案の意味である. 農水省が有機農業をどう見ていたかは「有機農業対策室」の名称により明らかである. 農水省にとって有機農業は, 対策であって自発的な農業政策ではないということである. 農業の生産, 消費現場から攻め込まれ, あたふたと防戦につとめる態である. 国産農産物に量より質, 安全性の優位を強調する必要を迫られたのである. 「有機農業対策室」がその答えであった.
- 32) 根本 久=埼玉県農林総合研究センター生物機能担当部長, 農業共済新聞2004年8月2週号
- 33) 原 剛, 江波戸哲夫『田分け』毎日新聞, 1988年, pp.51-52
- 34) 根本・前掲書.
- 35) 農水省の公文書や白書では『審議会の答申を受け, 農水省が政策を決定した』とされる. しかし, 農政審に3期6年間加わった筆者自身の経験では, 答申内容はすべて農水省の当概局によりあらかじめ作成されて審議会に提示され, 審議会ではその内容を部会ないし専門委員会で検討して「答申原案」としてまとめ, 審議会の審議を経て答申への経過をたどる. 大臣の諮問に対する一連の審議経過は, 農水省作成の資料に基づいて審議会委員への背景説明, 解釈とそれに対する審議会委員の質疑の形をとる. 答申は諮問に対する審議会・委員の自立的な意見, 決定のようにみえるが, 実質的には農水省がその政策の意思を貫徹する「説得プロセス」に他ならない. 審議会改革前は審議会会長はすべて農水省事務次官経験者から選ばれていた.
- 36) 西尾道徳「食と環境双方の安全対策」日本農業新聞『視点』2004年9月14日号 新たに構想, 政策化された農業環境政策に対し, 農業基本法農政による農法を慣行農法と規定するならば, 農業環境政策による農法は, 慣行農法が食の安全と環境にもたらした負荷を構造的にとらえた, その改革のための農業と環境の統合政策でなくてはならない.
- 37) 川上誠一「六道湖・中海淡水化事業凍結へ向けて動き出す」日本自然保護協会編『自然保護』NO312, 1989年5月号 pp.10-13
- 38) 諫早湾は日本にわずかに残る自然豊かな大干潟である. 地域の住民たちは国を相手に自然の権利訴訟を起こした. 干潟とムツゴロウ, ハマシギなどが原告である. 野生の生物にも存在する固有の権利がある. 人間の都合で抹殺すべきではない, とするコンサベーションの思想である. 法律上, 原告は訴訟適格を有しないとされ,

農業環境政策の有効性に関する研究

多くは棄却されているが、自然保護意識を高める効果は大きい。自然と共生を揚げる農業環境政策が考慮しなければならない課題の一つである。

- 39) 飯島伸子『環境社会学』有斐閣 1993年, p. 51
- 40) 鳥越皓之『環境社会学』有斐閣 1997年, p. 44
- 41) 飯島伸子・前掲書 p. 56
- 42) 飯島伸子・前掲書 p. 59
- 43) 環境と開発に関する世界委員会編『地球の未来を守るために』福武書店, 1987年, pp. 68-69