

アメリカにおける環境と農業

——1990年農業法の環境措置と環境団体を中心に——

服 部 信 司

1. はじめに
2. アメリカ農業における環境問題
3. アメリカの環境団体
4. 1985年農業法における環境保護措置と
その実績
5. 1990年農業法に向けて
6. アメリカの農業団体の態度
7. 1990年農業法における環境措置
8. むすび

1. はじめに

さる（1990年）7月末から8月初めにかけて、1990年代前半のアメリカの農業政策を決定する1990年農業法の上院案と下院案¹⁾が、相次いで成立した。

上院案、下院案は、ともに、価格・所得支持については、大豆を別として現行制度をひきつぎ、その水準も90年水準に凍結するという現状維持を特徴としている。

他方、環境については、85年農業法で設定された措置（土壌浸食を受けやすい土地の保全留保計画、土壌保全と湿地保全のためのペナルティー制度²⁾）を維持するとともに、新たに、(i) 農薬使用の記録の義務化（Record Keeping）、(ii) 地下水汚染を招きやすい地域における農薬・化学肥料の投入量を削減する農法—

農場経営への助成、(iii) アメリカで使用禁止の農薬の輸出を禁止する (Circle of Poisons: 毒物の循環の抑止, 上院案) などの措置を加えている。

このように、アメリカの90年農業法は、環境保護措置の拡大・強化を、むしろ、その特徴としているといっている。

ところで、こうした農業における環境保護措置の設定—拡大は、アメリカ農業の内部(農業団体、農務省)から生じたものではない。農業の外部、環境団体のイニシアチブのもとに農業法→農業のなかに持ち込まれたものである。

このことは、90年農業法を契機にして、アメリカ農業が、環境との調和を広く求められる時期に入ろうとしていること、また、アメリカ農業が、そのための規制を自らに課す時代により深く入ろうとしていることを意味しているといえよう。

そこで、こうした90年農業法における環境保護措置を焦点におき、(i) アメリカ農業における環境問題、(ii) 環境政策の推進母体としての環境団体、(iii) 農業における環境保護措置を初めて設定した85年農業法での環境規定などについても一歩たちいって、今日のアメリカ農業における環境保護政策の内容と背景を明らかにしていこうというのが、以下の課題である。

- 1) アメリカにおける農業法の形成は、下院と上院において、それぞれ、同時併行的に進められる。その結果、下院では下院案、上院では上院案が作られ、そのうえで両院の協議委員会 (Conference Committee: コンファレンス・コミティ。上院と下院の代表者から成る) において、一本化される。大統領は、それに対して、不満があれば拒否権を発動し得るが、議会は、3分の2の支持があれば、大統領拒否権をのりこえ得る。90年農業法の議会案に対して、政府は、「その価格・所得支持コストを数十億ドル削減すべき→さもなくば拒否権を要請する」(Wall Street Journal, July 29, 1990) としているが、票決の具合(上院 70: 21, 下院 327: 91)からいって、議会案のまま成立する可能性が高い。したがって、上院案と下院案のなかに、90年農業法として最終的に成立していく内容が出揃っているといっている。
- 2) 土壌保全・湿地保全のためのペナルティー制度 (Sodbuster, Swampbuster) については、4章で説明する。

2. アメリカ農業における環境問題

今日のアメリカ農業における環境保護措置を検討する前提として、アメリカ農業が、どのような環境問題をもたらしているのかをみておこう。

(1) 農業・化学肥料の増投と地下水汚染問題

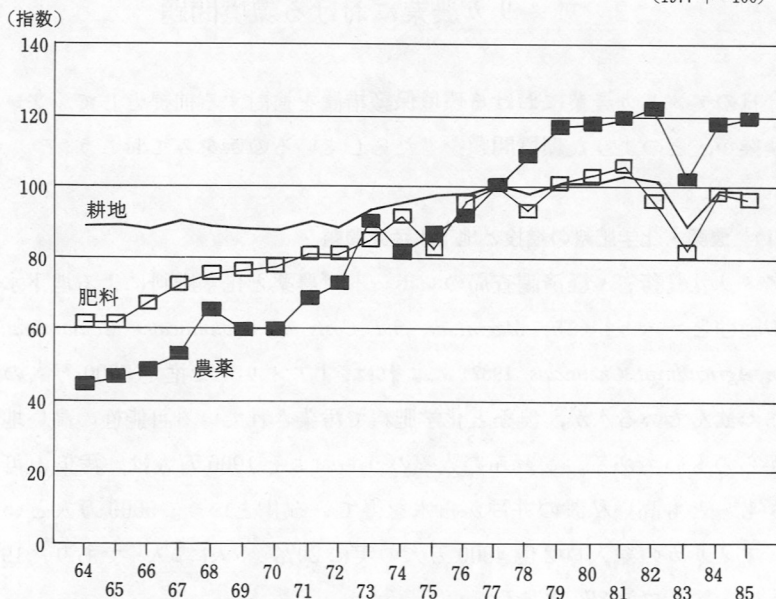
アメリカ農務省・経済調査局のレポート『農業と化学肥料による地下水汚染の範囲とコスト』(*The Magnitude and Costs of Groundwater Contamination from Agricultural Chemicals*, 1987)によれば、「アメリカで推定5000万人の人たちの飲んでいる水が、農業と化学肥料で汚染されている可能性の高い地下水からのものである。これらの人々のうちおよそ1900万人は、汚染の可能性がもっとも高い私設の井戸から水を得ている」¹⁾という。5000万人といえ、アメリカの総人口2億4800万人の実に20%（5人に1人）であり、1900万人は、総人口の8%にあたる。

地下水汚染の要因とされているのは農業（その中心は除草剤²⁾）と化学肥料の中のチッ素である。図1のように、農業投入量は、1960年代中期から80年代へと3倍近くに増え、70年代初めを基準にしても倍増している。また、肥料投入量も、60年代中期→80年代へと5割前後増えている。こうした農業や肥料の一部が土壌を通して地下水に達し、そのなかに滞留することによって、地下水汚染問題を惹き起こしているわけである。こうした汚染地域は、図2のように、中西部・南部・東北区を中心に全米26州に及んでいる。

ところで、同じアメリカ農務省のレポート『農業と水質』(*Agriculture and Water Quality*, 1988)によると、「われわれが、チッ素と農業の低い水準の残留物が健康に及ぼす影響について知っていることに基づけば、通常の農業での農業の使用に由来する大部分の汚染は、深刻な警鐘をもたらすには至っていない。しかし、もし、農業とチッ素の使用が、現在の水準で続かならば、

〔図1〕 農薬、化学肥料、耕地の投入量（指数）

(1977年=100)



資料：K. Reichelderfer, T. Phipps, *Agricultural Policy and Environmental Quality*, 1988, p. 4.

それらの集積による長期の増加からの危険（リスク）がある³⁾とされている。「健康への潜在的リスク³⁾である。

実際、この同じレポートにおいて、「若干の井戸が、環境保護庁（EPA）の基準を越す農薬とチッ素で汚染されている⁴⁾と指摘されている。あるいは、住民の70—80%が地下水から飲水を得ているアイオワ州では、実験した井戸の40%が農薬残留物を含んでいたといわれる⁵⁾。

アメリカの地下水は地下帯水層（Aquifer）に貯えられる場合が多い。したがって、そこに農薬やチッ素が入れば、それらは、増加の道をたどっていくことになる。こうして、人間生活の日常において不可欠な飲料水の源である地下水が農薬・チッ素によって汚染されていることから、世論調査ではアメ

Resources for the Future, 1988, p. 3.

6) E. Nielsen, L. K. Lee, *op. cit.*, p. 1.

(2) 土壌の表土流亡（土壌浸食）

地下水汚染が、80年代後半になって農業による環境汚染の中心問題として浮かび上がってきたのに対し、土壌浸食（水と風とによる土壌表土の流出：Soil Erosion）は、すでに70年代において、アメリカ農業の環境問題としてクローズアップされていた。70年代の農産物輸出ブームのもとで、それまでは、放牧地や採草地として用いられていた傾斜地（傾斜地は、降雨による浸食を受けやすい）等の限界地が耕地化されたために、そこでの土壌浸食問題が広がったからである¹⁾。

実際、1969年から82年の間に、耕地面積は1億3300万haから1億6800万haへと3600万ha（27%）拡大し、1982年において、「浸食されやすい耕地」（その定義は表1の注記参照）は、1969→82年の耕地拡大面積にほぼ等しい4000万ha（82年の総耕地面積の24%）に達していた（表1）。

ただし、ここでは、次の2点に留意しておく必要がある。そのひとつは、アメリカの作物用耕地の基幹部分においては、すでに休耕地システム（小麦）、大豆とトウモロコシの輪作などが広く行われていること、またそのう

〔表1〕 浸食されやすい耕地面積（1982年）

(100万ha)

総耕地面積	収 穫 面 積	浸食されやすい耕地 ⁽¹⁾	A/C	B/C
(A)	(B)	(C)	(%)	(%)
168	129	40	24	31

注(1) 土地能力クラス4-8のもの。

土地能力クラス（Land Capability Classes）とは、SCS（Soil Conservation Service: 土壌保全局）による土地の耕地としての適合性を示す指標。1-8までの8クラスあり、1が最も適合性が高く、8が最も低い。

資料：C. E. Young, C. T. Osborn, *The Conservation Reserve Program*, USDA, Agricultural Economic Report, No. 626, 1990, p. 3.

えに、コストの削減と土壌浸食防止の2つを目的とした省略耕法（Reduced-Till）あるいは無耕法（No-Till）——収穫後の耕作回数を減らして、土壌表面に植物残滓を残し、それによって、表土の流出を防ごうとする耕法——が、70年代以降、普及してきたこと、である。アメリカ農業全体で、こうした土壌保全耕法²⁾のもとにある耕地は3950万ha（1986年）で全耕地面積の約3分の1、穀作の中心コーンベルトでは耕地面積の43%³⁾に及んでいる。

もうひとつは、土壌浸食の環境への問題に関する。今年（1990年）のアメリカの大統領経済報告は、その一章を「経済と環境」にあてているが、そこにおいて、「土壌浸食の環境上の問題は、表土が流出することによる農業生産性の低下にあるのではなく、流出土壌が河川に入り沈澱することによって惹きおこす水質の汚染、魚や動植物の生存の困難化、航行の阻害、あるいは、風食による大気汚染、健康への影響という「他地点への打撃」（Offsite-damages）にある」⁴⁾としている。「表土は、有機物が土壌の中に組み込まれれば、再生可能な資源であり、現行の割合（年2億—3億トン）で土壌浸食が100年間続いても、生産性の低下は2%ほど」⁵⁾だというのである。

このように、土壌浸食の環境上への問題を土壌表土の流亡それ自体においてではなく“他地点への打撃”においてとらえる視点には、注目すべきものがあるといえよう。

それはさておき、70年代における限界地の著しい耕地化⇒「土壌浸食を受けやすい耕地」の拡大が、土壌保全問題を、まず、80年代前半において、農業と環境の中心問題にさせたのである。次章でみるように、85年農業法の環境措置の中心は、この土壌保全におかれる。

- 1) 1985年秋にアイオワ州（トウモロコシ—大豆の中心的な生産州）の農村地帯を広く回った時、相当の傾斜のついた林地の一部が耕地化されている例をしばしば目のあたりにした。
- 2) 土壌保全耕法とは、アメリカ農務省の定義では、「少なくとも、土壌表面の30%が、播種後、植物残滓によって覆われている耕法」あるいは、風食が問題のところでは、1エーカーあたり1000ポンド（1haあたり1.1トン）の小粒穀物残滓相当

のものが、土壌表面に残るようにされている耕法」(USDA, *Our American Land, 1987 Year Book of Agriculture*, 1987, p.165)。

3) USDA, *op. cit.*, p.166.

4)・5) *Economic Report of the President, Feb. 1990*, U.S. Government Printing Office, p.199.

(3) 湿地の喪失

アメリカにおいて、湿地 (Wetland) は、(i) 魚介類、カモ等野生動植物の生息地、(ii) レクリエーションの場としてだけでなく、(iii) 洪水を防ぐ湛水機能、(iv) 水質を改善し、(v) 地下水の水量を調整する役割をもつ場所としても評価されている¹⁾。

こうした湿地は、アメリカ中央部の開拓が本格化する前の19世紀中頃には、5000万—7400万ha存在していたと推定されている²⁾。ところが、1982年時点では、その面積は3640万ha(個人所有72%、州—地方政府所有14%、連邦政府所有14%)³⁾に減少した。19世紀中頃から22—46%減ったことになる。

湿地を減らしていった主因は、その排水による農地への転換(過去40年間で640万ha)⁴⁾で、特に1950年代中期から70年代中期へかけての20年間をとれば、湿地喪失の80%以上は、農地への転換によるといわれる⁵⁾。

こうして、湿地の保全⇒そのための農業への規制が、80年代に入って、環境保護の重要課題として浮かび上がってきたのである。

1) R. Heimlich, L. Langner, *Swampbusting: Wetland Conversion and Farm Programs*, USDA, Agricultural Economic Report, No.551, 1986, pp.17-18.

2) R. Heimlich, L. Langner, *op. cit.*, p.2.

3) R. Heimlich, L. Langner, *op. cit.*, pp.3, 5.

4)・5) *Statement of the National Wildlife Federation before the Senate Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry, March 29, 1990.*

(4) 環境と農業についての環境団体の
イメージ=汚染源としての農業

以上、見てきたように、農業・化学肥料の増投によって地下水汚染が広まり、農地への転換によって湿地が減少してきたのであるから、環境の質との関りでみれば、農業は、それを低下させ、環境汚染をひきおこす役割を果たしてきたことになる。その点をいち早く、しかも鋭く指摘し、その改善のためのプログラム（農業への規制）を提起してきたのが、環境団体である。

また、次にみるように、80年代において、環境団体の影響力が急拡大し、環境保護がアメリカにおいて巨大なうねりとなりつつある現実には、こうしたイメージ（アメリカにおける汚染源としての農業→その規制の必要）がアメリカの国民のなかにおいても広く共有されていること¹⁾を示すものであろう。

- 1) わが国における農業と環境についての一般的イメージは、アメリカの逆であり、「農業=環境保護への貢献」とみられている。わが国の農地の中心をなす水田を通しての地下水汚染はほとんどみられないこと、水田が湛水機能を果たしていることなどによるといえよう。その背景には、畑作主体のアメリカ農業と水田主体の日本農業という差がある。

3. アメリカの環境団体

(1) 数多くの、多様な環境団体

アメリカには、数多くの多様な環境団体がある。

表2は、そのうちの主要なもの10団体についての特徴を示しているが、そこからもうかがえるように、大は会員数（会員とは年会費を納入しているメンバー）50万、年間支出規模3500万ドル（1ドル=145円として、50億円）の団体から、会員数5万人、年間支出規模250万ドル（3億6000万円）の団体、あるいは、設立以来100年を超す歴史を持つ団体から、1970年代初めに生まれたものまで、さらに、その活動の力点をとっても、野生動植物の生存の維持のために保護地域の買収—維持を主とするものから、現代の環境問題に幅

[表2] アメリカの主たる環境団体

団 体 名	設立年	本 部 所在地	支部数	会員数 (人)	年会費額 (ドル)	予算規模 (万ドル)	その他の特徴
シエラ・クラブ (Sierra Club)	1892	サン フラン シスコ	57支部 378 グループ	563,000	33	3,500 (1990)	歴史は最も古い が現代の環境問題に 広くとりくむ
全国自然野生 動物連盟 (National Wildlife Federation)	1936	ワシ ント ン D.C.	50支部	667,000	35	3,550 (1988)	特に、湿地保全を 強調
NRDC (Natural Resources Defense Council)	1970	ニュー ヨーク	5支部	140,000	N.A.	1,600 (1990)	リンゴへの発ガン 性農薬(アラー) のレポートで有名 に
保全財団 (Conservation Foundation)	1948	ワシ ント ン D.C.				440 (1989)	現環境保護庁長官 W.ライリーは前 理事長 リサーチが主
自然保全会 (The Nature Conservancy)	1951			550,000		3,000	1200の鳥獣保護 地域(160万ha) を所有する
野生協会 (The Wilder- ness Society)	1935			350,000		1,100	1100万ドルすべ てを自然保護地域 の維持に
野生動物の 保護者 (Defenders of Wildlife)			4			400	野生動物の保護 を力点にする
国立公園保全協会 (National Park and Conservation Association)	1919			100,000		450	国立公園のサービ スの監視団体
地球の友 (Friends of the Earth)	1969			50,000		250	1990年1月に太 洋協会、環境政策 協会と合併
地球第1! (Earth First!)			24州に 72支部	15,000 20,000			運動体

資料: Sierra Club Fact Sheet: Organizational Summary, National Wildlife Federation, Its People, Its Purpose, Its Programs, National Cattlemen's Association, "Who's Who among Environmental Groups," in *National Cattlemen*, Jan. 1990, pp. 44-46.

シエラ・クラブ、自然野生動物連盟、NRDCについては、訪問インタビュー(1990年7月-8月)にも基づく。

広く取り組んでいる団体まで、そのあり方は、きわめて多様である。

（2）共通点

だが、いうまでもなく、そこには、環境団体（Environmental Organizations）としての共通する特徴がある。それを、農業との関係でいえば、前節で指摘したように、「農業生産が、環境を汚染している。したがって、その汚染を削減ないしはなくすために、現行の農業のあり方が修正（規制）される必要がある。それによって、環境と農業の調和が保たれる」という考え方が、彼等の間でのベースになっているといっている¹⁾。

組織についての共通する特徴点としては、環境団体のいずれもが、1980年代において目覚ましい拡大をとげたことがあげられる。たとえば、NRDC（Natural Resources Defense Council: 自然資源保護協会；以下NRDCとする）は、1980年の3万5000人から1990年の14万人へ、NWF（National Wildlife Federation: 全国自然野生動物連盟；以下NWFとする）は1983年の9万4000人から89年の66万7000人へと、80年代に飛躍的に伸びている。これは、

〔表3〕 シェラ・クラブ、全国野生動物連盟、NRDCの会員数

(人)

年	シェラ・クラブ (Sierra Club)	全国自然野生動物連盟 (National Wildlife Federation)	NRDC (Natural Resources Defence Council)
1956	10,000		
1970	100,000		設 立
1980			35,000
83		94,000	
85			
86	400,000	172,000	95,000
87		313,000	
89		667,000	
1990	563,000		140,000

資料：表2と同じ。

1980年代において、環境保護への関心がアメリカ国民の間において高まり、それが大きなうねりとなっていること、ことに、レーガン政権下において、民活思想のもとに公有地の民間利用が促され公有地の環境保護がかえりみられなかったことへの疑問—警戒感が、環境団体の存在をクローズ・アップさせたこと、によっている。

活動スタイルについては、ほとんどの環境団体がワシントンD.C.に事務所をおき、議会や政府への働きかけ（ロビーイング活動）を行っている。

- 1) Sierra Club のワシントン代表補, K. Hohman (1990年7月31日), NWFの立法代表, C. D. Williams (8月2日), NRDCの資源スペシャリスト, T. Kuhnle (8月3日) への訪問インタビューによる。

(3) ふたつのタイプ

アメリカの環境団体には、大別するとふたつのタイプがある。そのひとつは、すでに戦前に、国立公園内の自然保全や野生動植物の生息地域の保全のための民間ボランティア組織として生まれ、1970年代以後、大気汚染をはじめとする現代の環境問題が発生するなかで、それらへの取り組みに着手したものの。

もうひとつは、現代の環境問題に対処しようとして、1970年代以後生まれたものである。

そこで、前者の代表として、シエラ・クラブとNWF、後者の代表としてNRDCをとりあげて、その特徴をみておくことにしよう。

(4) シエラ・クラブ¹⁾

シエラ・クラブのシエラとは、カリフォルニア州のシエラ・ネバタ山脈のシエラのことである。1892年、シエラ・ネバタ山脈の美しい自然の保全・紹介・エンジョイを目的とする団体として生まれた。アメリカで最も歴史の古い環境団体。現会員数56万人。支出規模3500万ドル(51億円)。57支部と

各支部のもとに 378 グループをもつ。

設立者は、シエラ・ネバタ山系の探索者ジョン・ミューアー（John Muir）。第 2 次大戦までは、シエラ・ネバタを中心とするカリフォルニアの自然保全を中心としていたが、戦後、カリフォルニア以外にも活動を広げ、1970 年の全国環境政策法（National Environmental Policy Act）の制定と環境保護庁の設立において中心的役割をはたす。それをとおして、会員数も 1950 年の 1 万人から 70 年には 10 万人に達する。

1970 年代に入るとシエラ・クラブの活動範囲は、アメリカにおける環境問題のほぼ全ての領域に及び、72 年の水質汚染防止法（Water Pollution Control Act）、74 年の東部自然保護立法（Eastern Wilderness Legislation）、76 年の有機法（Organic Act: 内務省の管理する公有地 1 億 8400 万 ha についての保護を改善するためのもの）、そして、77 年の大気清浄法（Clean Air Act）などの成立をおし進める中心団体のひとつとなった。

81 年には、公有地の環境保護を顧みないとして、その責任者＝内務省長官 J. ワット（James Watt）の解任を要求する 110 万の署名を集める。そして、85 年には、85 年農業法のなかに、湿地罰則（Swampbuster: 湿地保全を行わない者へのペナルティー制度）と土壌罰則（Sodbuster: 土壌保全を行わない者へのペナルティー制度）、4000 万エーカー（1600 万 ha）を目標とする土壌保全留保計画導入を推し進める中心団体のひとつとして活動した。

シエラ・クラブの歴史は古いが、そのスタッフは若い。筆者の面談した K. ホーマン女史（ワシントン代表補）は 30 歳前後、そのアシスタントたちは 20 代である。それは、NRDC にも共通しており、若い世代の環境問題への強い関心を示すものでもあろう。

- 1) D. Strong, *The Sierra Club: A History*, Sierra Club, *A History of Accomplishments*, do., *Organizational Summary*, および同クラブ K. Hohman ワシントン代表補へのインタビューによる。

(5) NWF (全国野生動物連盟)

1936年、野生動物の維持を目標として発足。現在では、アメリカだけでなく、熱帯雨林の保全、アフリカ象の保護など世界全体での野生動物の維持・保全を活動対象にしている。その会員数は66万7000人。アメリカ最大の環境団体である。他に300万人の支持者(寄金納入者)を世界にもつ¹⁾。世界銀行に対して、第3世界への負債の切り捨てとひきかえに第3世界諸国に環境保全努力を義務付けるという提案を行っているという²⁾。アメリカにおいては、湿地の保全を中心目標にしている。

あとで90年農業法のところでみるように、NWFは、90年農業法における環境措置の現実的具体化(環境団体と農業団体との間の妥協)を図る媒介者の役割を果たした。

1) World Wildlife Fund, 1989 Annual Report.

2) NWF立法代表 C. D. Williams 女史による。

(6) NRDC¹⁾

NRDC(自然資源保護協会: Natural Resources Defense Council. 本部=ニューヨーク)は、シエラ・クラブやNWFとは異なり、1970年に、現在の環境問題に関することを課題として発足した。ふたつのグループ、70年に成立した全国環境政策法に関心をもつ弁護士のグループと環境保護のための活動を行っていた大学生のグループが結びついてひとつとなり、それがフォード財団の援助のもとに、当初10人のスタッフでNRDCとしての活動を始めたのである。1980年に会員が3万5000人に。

NRDCも、レーガン政権下のワット内務長官による公有地放任政策に対する大衆の疑問—反撥を基礎に急拡大し(1986年9万5000人)、さらに、発ガン性農薬アラール(Alair)のリンゴへの散布問題についてのレポート(1988年)で全国的に著名になった。

アメリカの環境団体は、「(農民が)公金としての補助金を受ける以上、環

境保護という社会全体の要請に応えるべき」とする態度を、全体として持っているが、とくに、NRDCは、その前提が鮮明である。

- 1) この項は、ワシントンD.C. オフィスの資源スペシャリスト T. Kuhnle 氏へのインタビューに基づく。

(7) その他の主要な環境団体

表2に沿って、簡単に説明していこう。

アメリカの環境団体のなかには、野生動植物の保護地域を買いとって所有し、自らその維持にあたっているものが少ない。「自然保全会」(The Nature Conservancy; 1951年設立、会員数55万人、年支出3000万ドル)は、1200の鳥獣保護地域(160万ha)を所有しており、「野生協会」(The Wilderness Society; 1935年設立、35万人)は、年間支出額1100万ドルのすべてを自然保護地域の維持にあてている。「国立公園保全協会」(National Park and Conservation Association; 1919年設立、会員数10万人)は、国立公園における公的サービスの監視を主目的とする団体。

「保全財団」(Conservation Foundation; 1948年設立)は、他の環境団体とは異なり、ロビーイング活動は行わず、リサーチを主としている。W. ライリー現環境保護庁長官は、同財団の前理事長である。

「地球の友」(Friends of Earth; 1969年設立、5万人)は、今年(1990年)1月、大洋協会(Oceanic Society)、環境政策協会(Environmental Policy Institute)と合併。現代の環境問題のほとんどすべてにとりくんでいる。「地球第1!」(Earth First! 1万5000—2万人)は組織というよりも、運動体であるといわれる。

以上が、アメリカ農業に環境保護措置を導入する推進力となった環境団体のプロフィールである。

では、その環境措置は、どのように導入されていったのであろうか。

4. 1985年農業法における環境保護措置とその実績

1985年農業法において初めてアメリカ農業における環境保護措置が導入されたこと、その中心は、土壌保全と湿地保全におかれていたことは、すでにふれた。ここでは、その内容を、詳しくみていくことにする。

(1) 1985年農業法における環境保護措置

アメリカの農業法は、農務省の所管する農業と食料に関するすべての政策をひとつの法案のなかに一括したパッケージ法案¹⁾となっている。環境保全措置は、「タイトル12：保全(Conservation)」として85年農業法に導入された。

1) たとえば低所得者層への食料補助(Food Stamp)も、農業法のなかに入っている。それが、農務省の所管だからである。

① 土壌罰則(Sodbuster: ソッドバスター)

土壌保全のために、土壌罰則と土壌保全留保の2つが設定されたのであるが、土壌罰則とは、一種のペナルティー制度である。

(i) 「“著しく浸食を受けやすい土地”(Highly Erodible Land: その定義は、表1の注(1)参照)において、その土地に適合した土壌保全農法を用いずに農産物をつくる者は、アメリカ農務省からのプログラム利益(不足払い・価格支持¹⁾)などを得ることが禁ぜられる」²⁾。

(ii) その保全農法が妥当か、否かは、地域の保全地区(Conservation District)においてきめる³⁾、というものである。

目標価格(コスト・所得保障価格。不足払いの基準となる)や価格支持は、アメリカのすべての穀物について設定されている。1980年代の供給過剰基調の

もとで、農民がそれについての受益権を失うことは、例外的な大規模農場でない限り、自殺行為をいみする。したがって、「著しく浸食を受けやすい土地」における土壌保全農法の実施は、文字通りの義務（Mandatory）ではないにせよ、事実上は、義務に等しいものであるといえる⁴⁾。

- 1) アメリカには、すべての穀物と綿花について、目標価格（Target Price: 生産コストと需給状況を勘案して決められるコスト・所得保障価格。不足払いの基準となる）と融資単価（価格支持の基準となる）とが設定され、不足払いと価格支持とが制度化されている。生産調整に参加すれば、それらが得られる。詳しくは、服部信司『アメリカのコメと牛肉』（富民協会/毎日新聞社、1987年）第1部第3章、同『日米経済摩擦と日本農業』（富民協会/毎日新聞社、1988年）第2部第2章をみられたい。
- 2) L. K. Glaser, *Provisions of the Food Security Act of 1985*, USDA Agricultural Information Bulletin, No. 498, 1986, p. 46.
- 3) 土壌保全農法などの新農法の導入は、農業普及事務所（Agricultural Extension Service）のアドバイスのもとで行われる場合が多い。そうであれば、その妥当性に問題はない。
- 4) 小麦生産者の場合には、1986—88年平均でその87%が、飼料穀物生産者の場合は、同88%が、プログラム利益を受けていた（USDA, *Agricultural Outlook*, July 1990, p. 52）。

② 湿地罰則（Swampbuster: スワンプバスター）

湿地保全のために、土壌罰則と同様のペナルティーを設定したのが、湿地罰則である。すなわち、「1985年12月20日以降、湿地を耕地に転用した者は、アメリカ農務省のプログラム利益が得られない」¹⁾とされた。

- 1) L. K. Glaser, *op. cit.*, p. 47.

③ 土壌保全留保計画（The Conservation Reserve Program）

これは、「著しく浸食を受けやすい土地」の所有者あるいは経営者との間のリース契約によって、土壌や水資源の保全と改善を図ろうとする計画である。

(i) 政府との間で契約を結んだ土地については、その所有者あるいは経営者は、地域の保全地区の認可のもとで、10—15年間、土壤保全計画（草地、樹林地、など）を行う。少くとも、その8分の1は樹林地とする。

(ii) その間、政府は、その土地について補償するに足るリース料を支払う（86—89年の平均ではエーカーあたり50ドル、haあたり120ドル。表4）。

〔表4〕 土壤保全留保計画⁽¹⁾

年度 ⁽²⁾	契約数 (1,000)	参加面積 (100万ha)	平均リース料 (ドル/ha)	浸食削減量 (トン/ha)
1986	21.0	0.8	108	70
87	145.9	6.3	123	58
88	228.6	9.7	121	53
89	239.3	10.2 ⁽³⁾	121	53

注(1) The Conservation Reserve Program.

(2) 前年10月→当年9月。

(3) 暫定。実績は1360万ha（表5参照）。

資料：C. E. Young, C. T. Osborn, *The Conservation Reserve Program: An Economic Assessment*, 1990, p.3.

(iii) 一旦保全留保に入った土地については、採草や放牧も行ってはならない。

(iv) 1990年末までに、4000万—4500万エーカー（1600万—1800万ha）を目標とする¹⁾、というものである。

以上の政策の背景については、第2章でふれたから、改めて繰り返す必要はないであろう。

1) L. K. Glaser, *op. cit.*, pp.47-48.

(2) 1985年農業法の環境措置の実績と評価

土壤罰則と湿地罰則については、その実効性を示すデータというものはありえないが、土壤保全留保計画については、その実績を測定し得る。

表5のように、この計画への参加面積は、87年630万ha、88年970万ha、89年1360万haへと順調に拡大し、89年の1360万haは、同年の目標面積

〔表5〕 土壤保全留保面積と休耕面積⁽¹⁾

	休耕面積 ⁽¹⁾	土壤保全留保面積	合計面積
1969	23.2		23.2
1978	7.3		7.3
1982	4.4		4.4
86	18.0		18.0
87	23.4	6.3	27.8
88	22.2	9.7	31.9
89	10.6	13.6	24.2

注(1) 休耕面積＝生産調整のための減反面積。

資料：USDA, *Agricultural Outlook*, Aug. 1988, p. 33, do., July 1990, p. 49, 1990 *Farm Bill*, 1990, p. 40.

1400万haにほぼ等しい。第2章でみたように、70年代—80年代初めに耕地化された耕地に不向きな傾斜地が広範に存在していること、エーカーあたり50ドル（haあたり120ドル）というリース料がインセンティブとなっていること（1986—88年の耕地1エーカーあたりの現金地代は、小麦生産の中心カンサス州で30ドル前後、トウモロコシ—大豆生産の中心アイオワ州で85ドル前後¹⁾だから、エーカー50ドルのリース料は、限界地にとっては、相当のインセンティブをいみする）、土壤罰則が農民への規律として働いたこと、などによるのであろう。

ところで、この土壤保全留保計画については、シビアな評価もある。先にあげた今年の大統領経済報告では、「この計画は、広い参加を得ようとして、(i) “浸食可能性のある土地” が、他地点への汚染をもたらずか、否かに関りなく、それらすべてを登録可能地としたこと、(ii) そのリース料を、生産性の低い限界地一般を計画にひき入れるに十分なほど高くしたこと、のために、浸食の可能性のある限界地ではあっても、浸食による水質汚染等の“他地点への打撃” があまり起きそうにない所が大量に計画に組み込まれ、最も浸食されやすい土地の30%くらいしか、プログラムに入っていない²⁾”としてしている。

とはいえ、政策には、ある種の試行錯誤はつきものであるから、「最も浸食のされやすい土地（＝他地点への打撃をひきおこしやすい土地）の30%」を計画に入れたことを、成功と評価することも可能であろう。

この土壌保全留保計画の達成にみられるように、85年農業法の環境措置は、その目標を実現したとっていい。シエラ・クラブ、NWF、NRDCは、いずれも、「85年農業法は、（環境保護のために）よく働いている」と評価している³⁾。そして、このように、彼等の手で農業に初めて導入した環境措置が有効に作動し、成果をあげたという事実が、90年農業法において、より包括的な環境保護措置を農業に導入していこうとする動きにつながり、それにハズミをつけたのである。

- 1) USDA, *Agricultural Resources*, June 1990, p.14.
- 2) *Economic Report of the President*, Feb. 1990, p.201.
- 3) シエラ・クラブ、NWF、NRDCによる。

5. 1990年農業法に向けて

(1) 『環境のためのブループリント』の作成（1988）と ブッシュ次期大統領への提示

アメリカの環境団体が、1985年農業法の環境措置を基礎にして1990年農業法における環境措置の拡大を図るうえにおいて、重要なステップとなったとみられるのが、『環境のためのブループリント（青写真）』（*Blueprint for the Environment*）の作成と、ブッシュ次期大統領へのその提示である（1988年11月）。

1988年春、環境団体のリーダーたちが集まって、レーガン後の次期大統領の政権のもとで課題とされるべき環境保護政策を特定一具体化することが重要と一致し、そのための運営委員会を発足させた。次期政権に環境保護政策の青写真を提示しようという野心的な試みである。

この運営委員会に加わったのは、主要な 20 団体（表 2 にあげた 10 団体のうち、保全財団以外の 9 団体は参加）であるが、提言を練る過程には、事実上 100 以上の団体が加わったという¹⁾。32 のタスク・フォース（作業部会）のもとでつくられた『ブループリント』は、農務省、内務省²⁾、エネルギー省、環境保護庁など環境に関する 11 の省庁の長官に対し、とるべき政策一措置を提言するという形をとっており、その提言は 730 項に及んでいる。

農務省への提言は、『ブループリント』の中心のひとつを占めているが、そのなかには、「地下水保護を、（農民が）プログラム利益を得る条件とする立法を行うこと」³⁾、「土壌罰則と湿地罰則とを（連邦資金の入っている）貸付機関からの借入者にも適用すること」⁴⁾、「国有林での放牧料をひき上げること」⁵⁾、「販売命令での（果物などの）外観基準を修正し、農薬の過剰散布を抑制すること」⁶⁾などが含まれている。

この『ブループリント』は、1988 年 11 月 30 日、ブッシュ次期大統領に直接手渡されたのである。

- 1) T. A. Comp Ed., *Blueprint for the Environment: A Plan for Federal Action* (以下, *Blueprint* と略), p. xi.
- 2) 内務省 (Department of Interior) は、公有 (連邦所有) 地 2 億 ha の管理、水資源の管理を行っているから、環境に深く関わっている。
- 3) *Blueprint*, p. 13.
- 4) *Blueprint*, p. 11.
- 5) *Blueprint*, p. 29.
- 6) *Blueprint*, p. 39.

(2) 1990 年農業法への環境団体の合同提案

シエラ・クラブ、NWF、NRDC をはじめとする合計 10 の環境団体と環境に関心をよせる消費者団体¹⁾が、今年 (1990 年) 2 月初め、ワシントン D.C. のナショナル・プレス・クラブにおいて、「農業法 1990：環境と消費者のための提案」とそれについての声明を発表した。

その声明は、次のようにいっている。「過去、農業法の議論は、農産物価格や農業所得、財政コストの問題をめぐる行われてきた。1990年代の農業法は、国の貴重な資源を一層保護し、健康と環境へのリスクを削減する方法でつくられる食料が好ましいとする消費者の選好にこたえなければならない。……1990年代の農業政策の成功は、農業、環境、消費者の利益がいかによくバランスのとれたものになるかにかかっている」²⁾。

そして、1990年代の農業政策の目標は、「2000年までに、主な農業からの汚染の発生を大幅に減らす」ことにおかれるべきであり、「農務省の資源と政策は、農民の経済的利益を守りつつ、最大限の環境上の便益を達成するために、修正されるべきである」³⁾とする。90年代における環境と農業についての環境団体の一般的態度といえよう。そのうえにたつての、1990年農業法への具体的な環境提案は、以下の如くである。

- ① 地下水と表面水の水質を保護し、高めるために、
 - (i) 農薬と化学肥料の記録 (Record Keeping) を (農民の) 義務とする、
 - (ii) 水質問題が最優先となっている地域においては、農薬と化学肥料についての管理計画を (農民の) 義務とする、
 - (iii) 農業からの河川沈澱物 (土壌など) が水質を損う地域では、沈澱物の削減計画を (農民に) 義務付ける、
 - (iv) 農薬、化学肥料、沈澱物などが水質を損う地域では、農民が、それらを削減する農場管理を援助するための助成プログラムをつくる、
- ② 湿地を維持し、回復するために、
 - (i) 湿地罰則を強める (農地への転用の如何に拘らず、排水行為に対して)、
 - (ii) 現在、農業に用いられているなかで、優先度の高い湿地を元に戻すための長期の契約を用意する、
- ③ 1985年の土壌保全条項を強化するために、
ファーム・クレジット・システム (連邦資金の注入されている農業金融

機関：準政府機関）からの借入者にも、土壌罰則と湿地罰則を課す、

- ④ 食品の安全性への関心にこたえるために、
- (i) 連邦の等級基準のなかで、（果実などの）外観性のウェイトを下げる、
 - (ii) 有機農産物についての連邦の基準を設定し、合致しているものについては、ラベリング（標示）を促す⁴⁾。

「1. はじめに」において簡単にふれたように、こうした環境団体の提案は、今年（1990年）7月末から8月上旬にかけて成立した上院案、下院案のなかに、（義務的条項が自主的形式にトーン・ダウンされているところがあるにせよ）ほぼ盛り込まれるに至るわけであるが、その点に行く前に、環境措置に対する農業団体の態度にふれておこう。

- 1) 合同提案を行った10団体は、シエラ・クラブ、NWF、NRDCのほかに、「全国オーデュボーン協会」(National Auduborn Society; 環境保護団体、会員数50万、1895年設立。Audubornは創設者の名前)、「資源経済学センター」(Center for Resource Economics)、「土壌と水：保全協会」(Soil and Water Conservation Society)、「アメリカ農地信託」(American Farmland Trust)、「食料と保健政策のための公衆の声」(Public Voice for Food and Health Policy)、「アメリカ消費者連盟」(Consumer Federation of America)、「代替的農業についての研究所」(Institute for Alternative Agriculture)、そして、「適切な技術のための全国センター」(National Center for Appropriate Technology)。
- 2) *Statement of 10 Groups, Feb. 6, 1990*, pp. 1-2.
- 3) *Statement of 10 Groups*, p. 4.
- 4) *Farm Bill 1990, Summary of Proposals, Feb. 6, 1990*, pp. 1-2.

6. アメリカの農業団体の態度

このように、アメリカ農業のなかに、広範な環境保護措置を導入しようとする環境団体に対して、農業団体は、次のような態度をとっている。

共通点としては、

(i) 環境保護の目的それ自体については異論をさしはさまない。共にする目的であるとしている。

(ii) ただし、個々の農場においてとる措置（そのための経営管理のあり方）については、公的な義務一強制によるのではなく、あくまでも、農民の自主性と判断によるべきとしている。

(iii) そこには、農場のことを一番よく知っているのは当の農民である（農業のことを知っているのはわれわれであって、彼等＝環境団体は知らない）という前提が、程度の差はあれ共有されている。

アメリカの農業団体には、一般団体4つ（ファーム・ビューロー、ファーマーズ・ユニオン、グレンジ、アメリカ農業運動）と各作物毎に個別作物団体（全国小麦生産者協会、全国トウモロコシ生産者協会、大豆協会など¹⁾）が組織されているから、その数も多い。それゆえ、環境団体に対する態度にも2つのタイプがあるように見受けられる。

そのひとつは、環境保護の大きなうねりを前提として、環境団体と積極的に話し合い、彼等の意向をもそれなりにふまえて、農業サイドと環境サイドの妥結点をさぐろうとする立場をもっているとみられる団体で、ファーム・ビューロー²⁾、全国トウモロコシ生産者協会³⁾にその傾向がみとめられる。

これに対し、「環境団体の提案している保護措置の方向は、個人の自由な経営判断に対する公的規制の強化をもたらすもので、計画経済に行きつき、自由経済原則—アメリカ憲法になじまない」あるいは、「アメリカ農業の生産性を低め、輸出競争力を阻害し、貿易赤字を一層拡大する」として、原則的反撥を強く持っている団体も多い。アメリカ大豆協会⁴⁾や全国肉牛生産者協会⁵⁾（NCA）が、それである。

ただし、各農業団体が、この2つのうちのどちらかの傾向に純化しているというのではない。2つの傾向を両方ともあわせもちつつ、そのもとで、どちらか一方が、より強く持たれている（状況によっては、そのポジションが

変ることもありうる）というのが、実態といえよう。

- 1) アメリカの農業団体について詳しくは、服部信司・小沢健二『アメリカ農業の政治力』（富民協会/毎日新聞社、1986年）をみられたい。
- 2) ファーム・ビューロー（American Farm Bureau Federation）ワシントン事務所、M. Maslyn 氏による。
- 3) 全国トウモロコシ生産者協会（National Corn Growers Association）本部、L. Rus 氏による。
- 4) アメリカ大豆協会（American Soybean Association）ワシントン事務所、M. Nestlen 氏による。
- 5) 全国肉牛生産者協会（National Cattlemen's Association）ワシントン事務所、K. Hartnett 女史による。

7. 1990年農業法における環境措置

7月末に成立した上院案と8月初めに成立した下院案における環境措置のポイントは、表6に示されている。

いずれにおいても、1985年農業法で設定された土壌罰則と湿地罰則、土壌保全留保計画の維持が前提となっている。それを一部強化し、あるいは、それらに加えて新たな環境措置が導入されているのである。

(1) 毒物の循環の抑止（Circle of Poisons, 上院案）

アメリカで使用が禁止されている農薬は、輸出してはならないとするもの。輸出されていけば、（とくに中南米において）野菜や果実に対して用いられ、それが、今度はアメリカに輸入されてくる。その循環を断つというのである。アメリカで禁止されていて、広く輸出されている農薬には、DDTがある。

これは、『ブループリント』にも、環境団体の「農業法1990」のなかにも入ってはいない。これは、上院の農業委員会委員長 P. リーヒー（Patrick Leahy, バーモント州）のイニシアチブによる。リーヒーのバーモント州は、

〔表6〕 1990年農業法案：下院案と上院案（続）
（環境保護関係）

	下 院 案	上 院 案
毒物の循環		アメリカで使用禁止の農薬は、輸出してはならない。
農業使用の記帳 （レコード・ キーピング）	すべての農業。 記録へのアクセス：連邦、州、地方の全政府機関。農場雇用労働者、関係医師 農務省を仲立ちとする。	危険な（使用量の制限されている）農薬。 アクセス：連邦と州政府。
湿地保全	自発的な、政府補助を伴う	保存計画 6000万—8000万エーカー（2400万—3200万ha）を目指す。
水質保全 （地下水の汚染防止）	自発的な、政府補助を伴う、コストを農民と政府がシェアする保全計画	1000万—2000万エーカー（400万—800万ha）を目指す。
土壌保全維持	1985年法をひきつぐ。10年間の政府との契約とする。 4500万エーカー（1800万ha）目標	4000万エーカー（1600万ha）
有機農産物のラベリング（標示）		全国的標示（ラベリング）のための、有機農産物についての基準の設定。

資料：Committee on Agriculture, U.S. House of Representative, *News Release, August 3, 1990*, ほか。

アメリカ東部のなかでも、環境保護への関心が高い州で、この案は、地元環境団体の提言によるものといわれる。

上院案の通過した翌日の『ワシントン・ポスト』などは、この条項に強く注目していた¹⁾から、両院協議委員会で両院の案が一本化される時にも、そこに入ることは確実であろう。

1) 「上院、環境での変化を伴う農業法を承認——新条項のなかに農薬の輸出禁止

—」(Senate Approves Farm Bill With Environmental Changes, Chemical Export Ban Among New Provisions) というのが、その見出しである。Washington Post, July 29, 1990.

(2) 農業使用についての農場での記帳

(Record Keeping: レコード・キーピング)

「毒物の循環」と並んで、1990年農業法案における新しい環境規定をなしているのが、農業使用についての農場での記録の義務化である。

上院案では、危険な（使用量の制限されている）農業に限定されているが、下院ではすべての農業についてである。ただし、環境団体の提案にあった化学肥料は、対象となっていない。

また、記帳へのアクセス（閲覧権）についても、上院案は、連邦政府（農務省・環境保護庁）と州政府機関に限定しているが、下院案では、連邦・州政府に地方政府をも加え、さらに、当該農場で雇用されている労働者とその関係医師にもアクセスを認めている。下院の方が都市住民・環境団体の関心に敏感で、上院（各州2人）の方が、農業利害をより強く反映しているのである。

なお、こうした農業使用についての記録は、すでに、カリフォルニア等の10州で行われている。この設定は、その全国化といえる。

(3) 水質保全（地下水の汚染防止）のための助成プログラム

農業や化学肥料によって地下水が汚染されやすい地域の農場に、水質を保全するための（農業や化学肥料の投入量を少なくさせる）農法の自発的採用を、政府補助や政府とのコスト・シェアリングによって促そうというものがある。助成額の限度は1農場3500ドル（約50万円）とされている。プログラムへの参加が、自主的となっているのは、農業団体の主張によるものである¹⁾。

1) アメリカ大豆協会, ワシントン・オフィス, M. Nestler 氏による。

(4) 湿地保全

湿地としての維持があやぶまれる土地 2400 万—3200 万 ha の保全のために、政府補助を行い、農民の自主的参加を促す。

(5) 有機農産物の標示：ラベリング（上院案）

有機農産物とは何か、についての全国的基準を設定し、その基準を満たす農産物については標示を促そうというものである。

(6) 環境団体と農業団体の評価

さて、こうした 90 年農業法（上院案，下院案）の環境措置について、アメリカ社会，環境団体，農業団体は、どのように評価しているのであろうか。

① アメリカ社会

『ワシントン・ポスト』や『ニューヨーク・タイムズ』の関連記事から判断すれば、価格・所得支持のコストについては批判的であるが、環境保護措置については好意的である。その背後には、アメリカの国民大衆（その大部分は都市—近郊都市の住民）の間に高まっている環境保護への関心が存在するといえよう。

② 環境団体

環境団体は、この 1990 年農業法における環境措置を、1985 年農業法に次ぐ大きな成功としている。彼等の提案の多くが、そこに盛り込まれているからである。

勿論、環境団体の提案と上院案・下院案との間に、ちがいはある。

- (i) 記帳の対象に化学肥料が入っていないこと、
- (ii) 記帳へのアクセスが、（アクセスの広い下院案においても）政府機関に限定されていて、民間団体をも含むフリー・アクセス¹⁾になっていな

いこと、

(iii) 地下水汚染の危険性の高い地域における水質保全プログラムへの参加が、該当地域の農場の義務ではなく、自主性に委ねられていること、などがそれである。

だが、仮に、化学肥料までは入らなくとも、農業についての記帳の義務化が導入されたこと、政府によるその集計結果が公表されることを評価しており、水質保全プログラムについても、まずは、5年間の進展をみてみよう、という態度がとられている。いわば、段階をおって、目標が達成されればよいと考えられているのである。

- 1) 農業と環境について、第三者の立場から、その動きをウォッチ（Watch）している議会図書館（Library of Congress）の専門家たち（議会調査局の C. Hanrahan 氏、M. Corn 女史、M. Tieman 女史）は、将来的には、記録へのフリー・アクセスは必然とみている。

③ 農業団体

水質保全プログラムへの参加などが、義務ではなく、該当地域の農民の自主的判断になったことは当然としている。また、農業使用の記帳の義務化を含め、90年農業法の環境措置についての表立った反撥はない。その内容が、環境団体と農業団体との間の交渉（Negotiate）と妥協（Compromise）の産物だからである。

あるいは、農業使用の記帳の義務化にしても、すでに、野菜や果実の生産州（カリフォルニア¹⁾、テキサス）を中心にして、10州で行われており、それを行うことによって、消費者からの信頼性を高めているという事実があるからであろう。

- 1) カリフォルニアでは、すべての農業の販売と農場での使用について州政府への報告を義務付けているが、それについてのヴァイオリエーション（Violation: 違反）は、ほとんどないという。カリフォルニア農業・食料省、農業管理部、D. Okumura 氏による。

8. むすび

土壌保全、水質保全、湿地保全、使用農薬についての記帳の義務化、さらには、毒物の循環の抑止、——これらを内容とする1990年農業法の上院案と下院案が、いずれも、圧倒的票数で通過したということは、アメリカ農業が環境との調和を本格的に求められる時代に入ったこと、また、農業サイドも、大筋としてその要請を受け入れ、そのための自己努力と自己規制を図るべき時代に入りつつあることを示しているといえよう。

ひるがえって、日本の農業と環境を考えると、わが国には、アメリカの直面しているような土壌浸食や地下水汚染という問題は、ほぼ存在しないといい。いずれも、農地の中心を占める水田の特性による。したがって、わが国においては、むしろ、そうした農地—水田が縮小に追い込まれることの方が環境問題であると考えられている。

とはいえ、農薬や化学肥料の過剰投入は、わが国の農業にも無関係ではない。あるいは、有機農産物についての全国的基準にもとづく適正標示も、残されたままである。環境と安全性という消費者の要請を受けとめ、自らを顧みて律していくことは、程度の差はあれ、日本農業にも問われている課題なのである。

(了) (1990年9月)