

WTO 法制下における農業生態環境の保全に関する研究

Agricultural Eco-environment Protection in WTO Mechanism

夏 志紅¹⁾ 著・張 倩²⁾ 訳

中国・河南財經政法大学

(2012 年 9 月 29 日 受理)

【概要】

農業は資源と環境と経済とを一体化させた複合産業である。近年、貿易の自由化によって環境リスクが増大する時代に入っており、貿易の自由化が農業生態環境の保全にマイナスの評価がなされるようになってきている。しかし、生態文明の理念と農業の「多機能性」理論とをさらに革新・発展させることによって、貿易自由化と農業生態環境保全という相対立する 2 つ価値のバランスを取りながら農業の持続可能な発展を実現することができる。

キーワード：貿易自由化 農業の多機能性 農業生態環境

はじめに

貿易の自由化が環境リスクを増大させるため、資源や環境と関係が深い農業は、WTO (世界貿易機関) の多国間貿易システムの下で、種々の問題を抱えるようになった。例えば、WTO の「農業協定」施行から 10 年余りが経過するが、同協定は、各国の農業が受ける利益をアンバランスにするとともに、各国が抱える矛盾をさらに深め、そして、農業資源や農業生態系を著しく破壊させているとの指摘がなされている^(注1)。

そこで、本稿では、自由貿易と農業生態環境の保全という相対立する 2 つの価値観の衝突をいかに解消させるかを考えてみたい。こ

のことは、国際法学と国内法学が直面する重要な問題であり、平和的な世界と農業生態環境の保全の構築をするうえで、重要な意義を持っていると考える^(注2)。

一 農業貿易自由化が生態文明に与える影響

本問題に関する理論と定性分析した研究としては、例えば、Grossman 及び Krueger (1991) がある。これらの研究は、貿易自由化が工業分野の SO₂ 排出量の増加にどのような影響を与えるかを研究し、規模効果 (Scale Effect)、構造効果 (Composition Effect) および技術効果 (Technique Effect) の 3 要素

¹⁾ Xia Zhihong and ²⁾ Zhang Qian : Henan University of Economics and Law

が環境に影響を及ぼすという結論を引き出した。OECD (1994) は、この理論を発展させ、貿易自由化は、規模効果、構造効果、技術効果および製品効果 (Product Effect)、規制効果 (Regulatory Effect) の5要素が環境に影響を及ぼすとした。このほか、貿易自由化は、運輸効果 (Transportation Effect)、収入効果 (Income Effect) および外部効果 (Externality Effect) があるとする研究もある^(注3)。

王雅鵬と劉愉 (2010) は、実証的な研究を行い、貿易自由化は、①環境の質の向上に資する、②環境汚染の程度を一層深める、③研究結果は一定ではない、という3つの異なる「結論」を出した。以下では、この「結論」に基づいて農業の貿易自由化が環境へどのような影響を与えるかを分析する。

実は、先進国の農業分野において実行された「高投入・高産出」ともいうべき生産方式は、自然環境資源の大量消費と生態環境の破壊をもたらした。先進国は、自らの経済力、技術力、知識などを大量に利用して、発展途上国に商品を安く輸出し、資源と環境問題を発展途上国に転嫁し、発展途上国から優良な食物資源を手に入れている。多くの発展途上国は、資源を直接輸出することにより外貨を得ているため、国内で資源を有効に利用できず、食物資源を低付加価値のまま輸出しており、それが、農業生態環境の破壊をもたらすとともに、外国からの食糧輸入に依存する結果をもたらしている。すなわち、貿易自由化は、先進国の国民にとっては、大量に農産物を発展途上国に輸出することができるとして得られるのに対し、発展途上国の国民にとっては、多くの方が自分の土地から離れることを余儀なくさせられるなどデメリットしか得られていない。

また、生物学的な技術の進化・発展によって、遺伝子組み換え農産物や種子を輸出入されるようになり、これが農業の生態環境を悪化させた。2006年9月29日、WTOの紛争解決機構が審理した遺伝子組み換え農産物の貿易に関する初めての事件である「EUにお

けるバイオ製品の販売措置の許可に影響を与える事件」では、科学的根拠なしに遺伝子組み換え農産物を野放しにすることは、人類の社会価値 (生態環境、労働者権利の保護) を著しく害するおそれがあるとの指摘がなされた。この事件は、遺伝子組み換え農産物の貿易問題は法的問題なのかあるいは道徳的問題なのか、という論争を引き起こし、WTO紛争解決システムに直接挑戦するとともに、各国間の対立を一層激化させた。

二 WTOの環境立法と実践

1 GATT20条環境保全例外条項

GATT20条は「一般例外条項」と称される。すなわち、20条の中の(b)および(g)項は、環境保全と緊密に繋がっているため、GATTの「例外条項」と称されている。ただし、これらの条項の用語の定義は未だ十分に明確化されていない。例えば、「任意あるいは不合理な差別手段は何か」、「国際貿易に対する変相制限は何か」、「人類、動物、植物の生命と健康を保護することは何か」、「使い切れ自然資源にはどんな資源が含まれているか」などについて、もっと厳密に定義する必要があると思われる。このような定義が曖昧な条項を根拠として、各会員国は、自国の都合を優先して、しばしば自国に有利なように解釈し、自己の行為の法的合理性を主張するおそれがある。このことは同時に、不明確な措置に疑問がある国に、訴える機会を与えている。当該条項は、すべての環境保全の貿易措置に適用できるのではなく、WTO紛争解決機構の支持を獲得するためには多くの条件を満たさなければならない。

WTOの紛争解決機構は、個別事件ごとにバランスをとって処理している。例えば、ガソリン事件、エビーカメ事件、アスベスト事件の処理では、WTO紛争解決機構は「グリーン」な一面を見せた^(注4)。WTOの紛争解決機構は、会員国に自国の主権が尊重されると感じてもらえるように、いつも会員国の環境

保全政策を尊重して事案処理をするが、これは、その判断の結果を会員国に受け入れてもらい易くするためである。ただし、WTOの紛争解決機構が取った措置が合法的であるか否かは、最終的には、「任意あるいは不合理な差別」または「国際貿易に対する変相制限」に該当するか否かによる。

WTOの紛争解決機構の努力により、GATTの環境保全例外条項の判例法は、環境保全と貿易自由化の間で微妙なバランスを保っており、環境保全価値を貿易自由化価値より優先させる同時に、貿易制限措置を採る国に厳格な制限を課し、貿易と環境との関係を柔軟に調整した^(注5)。この戦略は、貿易保護主義の有効な制限および環境保護に役立った。ただし、2010年に「日本がカナダの再生エネルギー産業措置を提訴する事件」と「アメリカが中国の風力発電設備措置を提訴する事件」が発生し、「環境優先」の基調の下に、長い間続いた重大な貿易と環境の紛争がない平静な状態が、ついに破られた^(注6)。

2 WTO『農業協定』と農業環境の立法実践

WTOの『農業協定』の付属書Ⅱの中には、「グリーン・ボックス政策」について規定されているが、これは、いわゆる「グリーン・ボックス」を支持する措置である。「グリーン・ボックス」自体は貿易にも生産にも悪影響を与えないが、その濫用を防止するためにより厳格な基準が制定されたのである。その内容は以下のとおりである。

- ① 政府の公共融資計画でしか提供できない。つまり、消費者に費用を負担させない。
- ② 生産者に対する価格面の支援はしてはならない。

『農業協定』によるこの要求の主なねらいは、国内生産者に対する支持措置が、生産奨励が貿易に悪影響を与え、貿易の自由化を阻害するのを避けることである。

アメリカとEUの「グリーン・ボックス」支持政策は、①政府の一般サービス、②環境項目支出、③投資援助という順に採用される

ことになっている。日本の「グリーン・ボックス」支持政策の仕組みは、①政府の一般サービス、②環境項目支出、③投資援助、④生産者定年計画、⑤自然災害支出の削減、⑥食品安全の公共備蓄および⑦国内食品援助という順に採用されることになっている。以上から見ると、農業環境項目の支出措置は、もはや世界上先進国の「グリーン・ボックス」支持政策の主要な事項であることが分かる。中国の「グリーン・ボックス」支持政策を見てみると、農産物市場の販売サービス、生産者の収入安定、収入保険、定年補助、資源使用停止に対する補助、構造調整投資の補助などの面において未だ措置が採られていない。「グリーン・ボックス」支持政策の仕組みからすると、中国の「グリーン・ボックス」支持のうち環境保護支出は順位が上位ではあるが財力が乏しいため、その効果は先進国と比べてかなり低いものとなっている。

現在、WTOは政府の「グリーン・ボックス」支持のために支出する補助金の上限額を設定してはいない。これは、この支持政策は、貿易に対する悪影響をあまりもたらさないと考えられているからである。つまり、このぐらゐの貿易への悪影響ならば容認できると考えられているのである。このため、各国政府は、「グリーン・ボックス」支持のための補助金をこれらの項目に移す傾向がある。しかし、WTOの「グリーン・ボックス」支持の農業補助制度は、豊かな国と貧しい国が農業環境保全という目標を共に達成することを不可能にただけでなく、貧困、貿易の不均衡、環境破壊を更に激化させたことは明らかである。

三 農業「多機能性」の革新と発展

(一) 農業「多機能性」の意味

農業の「多機能性」(Agricultural Multifunctionality)という言葉は、1980年代以来、国際社会で頻繁に使用されるようになった。この言葉の語源は、日本の「コメ文化」で、

その狙いは日本国内のコメ市場を保護するというものである^(注7)。1999年、国連食糧機関(FAO)は、マステリハで「国際農業と土地多機能性」と題する会議を開催し、農業が環境等多くの効能・役割を与えることを明確にした。WTOの『農業協定』20条(c)項では、農産物の貿易自由化について、その「非貿易的な関心」(Non-trade concerns、NTCと略す)という問題に配慮すべきだと規定している。この問題の本質は、農業の「多機能性」の問題である^(注8)。

農業の「多機能性」とは、農業生産活動によって、食物と植物繊維などを供給するという農産物の商品的な機能を有するとともに、人類に環境、社会、文化などを提供するという非商品的な機能(主に社会効果、社会価値)をも有することである。当該理論は、農業の社会的効果の顕在化が、経済の外部性という公共財の特徴を有するので、市場からの調節作用を機能させなくする可能性もあるので、このような場合には、公共政策に頼らなければならないというものである。すなわち、市場調節作用が効かない場合(すなわち、“市場の失敗”の場合)には、政府の介入が現実になることを強調している。これは、個人、国、あるいは全世界的な社会福祉にかかわるだけではなく、各国の国家利益にも関係する問題である。G.V.Huylenbroeck, G.Durand(2003), Garzon(2005)は、農業の「多機能性」という概念は農業を保護する合法的な手段であると指摘した。うえ、農産物貿易による国内環境、食糧および各産業に与える影響を分析している。徐崇利教授(2007)は、経済学の「外部性」理論と「公共財」理論を用いて、農業社会の効用および各国政府の農業政策の根本的な動機を比較分析した^(注9)。さらに、徐教授は、経済の「外部性」、社会の「公共財」および「社会効果」は基本的に同じ概念であるとしている。

現在、農業の「多機能性」についての研究がなお不十分であること、農業の生産条件や農業の「多機能性」について各国で実態が異

なっていること、農産物貿易に占める割合が異なるため各国で貿易自由化の影響が異なることから、各国の農業環境政策が合理性と科学性を有するか否か、また、貿易自由化の目標と衝突しない方向で実現できるかどうかなどについて、各国の立場と主張はかなり違っている。

一般に、農業の「多機能性」理論に関する主張は次の三つである。すなわち、

- ① 日本、韓国、EUは、農業について話し合う時、農業「多機能性」を考慮すべきとし、それに、当該理論を活用して国内の農業環境支持政策を維持すべきであると積極的に主張している。例えば、ドイツ首相のセラドは、「商業性農業」という言い方を「多機能性農業」に変えるべきである。つまり、環境、生産、生活の質と製品の質に配慮を加える農業に変える必要があると主張している^(注10)。
- ② アメリカは、農業の「多機能性」理念を農業交渉に取り入れることに徹底的して反対している。アメリカは、農業に対して高い環境補助政策を行う一方、環境標準の差異がコストの差を導き、発展途上国に不公正なコスト有利を成り立たせていると主張し、さらに、この不公正なコスト有利は「生態販売」(ecological dumping)の一変種であると主張している。
- ③ 一部の発展途上国は、農業の「多機能性」理念を農業交渉に取り入れることを支持しないが、同理念を利用して、農業環境、食糧安全など農業の役割を強調している。

以上のとおり、農業の「多機能性」は、すでに社会価値の目標からWTO交渉中における各国の利益手段になっている。

(二) 農業「多機能性」の新発展：農業生態文明
農業生態文明は、低炭素社会における時代の要求であり趨勢である。農業文明時代の産

業としての農業の主な役割は、豊富な農産物を提供し、農産物に対する人々の需要を満足させることであった。工業文明時代の産業としての農業の主な役割は、農産物の品質を高め、人々の生活の質を高め、人々の願望に満足させることである。農業生態文明時代における産業としての農業の主な役割は、人々の生存と発展のため環境を改善することであって、これは、人々が、元来持つ「権利」ではなく、果たすべき「義務」なのである。

農業生態文明は、新たな持続可能な発展理念の一つである。それは、循環・再生する自然システムを活かし、内部環境と外部環境の間の生産・消費・分解システムを機能させる。

農業の社会環境に対する役割は、農業生態文明の核心的部分である。農業生産にある環境に対する貢献は、他の産業にはできないことである。農業の社会環境に対する役割は、主に環境の保全・多様性を維持し、田舎の景観を保持することなどである。もちろん、農業には、環境に対する負の役割（外部不経済）を果たしていることも事実である。たとえば、農薬の過量使用による農薬汚染、土地の流失、種の絶滅などが現実的なことである。特に、遺伝子組み換え農産物の輸出入は、生態環境と人類の身体健康を脅かしている。この損害は未だ顕在化していないが、実は人類等に与える影響は一般製品よりかなり大きいと推測される。

広義的には、農業の「多機能性」理論と農業生態文明は同じ意味であるが、それぞれは使う場所と目的が異なっている。両者は、同じように「持続可能な発展」を目指して、人を大切にし、異なる利益主体の経済的価値、社会的価値及び環境的価値をバランスさせ、環境重視の経済発展をする中で、農業を人類の生存と発展に役立つものにするのであり、これが現代農業を発展させることになる。この理論の正しい運用は、農業の役割を十分に発揮させると同時に、生態環境を保護し、資源と生態文明システムを改善させるであろう。

四 農業の自由貿易化における農業生態環境の保護

中国は、発展途上国と先進国の双方の身分を有し、世界第2位の経済大国で、世界第5位の農産物輸出国であるが、人口に比して優良な農地が少なく、資源が乏しく、農業の経営方式も遅れており、地域間の発展も不均衡であり、食糧の供給余力が厳しい。さらに、中国は、農産物の輸出により外貨を獲得しているため、農業生産のために多大な資源を費やしている。中国は、経済の高度成長が続く中で、資源環境のコスト高と資源の有限性との間の矛盾に直面しているが、われわれは持続可能な発展のために新しい道を歩んでいかなければならない。この道は、今後の農業生態文明建設の道なのである。

1 農業の「多機能性」理論の活用による農業生態文明の実現

WTOの農業交渉の中で、わが国は、農業の「多機能性」理論を用いた貿易保護主義に反対するとともに、当該理論を用いて農業の多方面の役割、すなわち、農産物生産の社会環境に与える役割・メリットを正当に認識・評価すべきであることを広く周知させる必要がある。また、わが国の競争力を有する強い農産物については、環境への負荷を少なくする生産方式を採用して、できるだけ輸出を促進すべきであり、農業の「多機能性」理論を用いた保護貿易主義には反対しなければならない。

2 農産物の環境コストの内部化

農業の生態環境問題は、農業の外部不経済の問題から発生している。したがって、農業生態の悪化問題を解決するには、この「外部不経済を内部化する」という敷居を跨がなければならない。現在、農業補助金と環境税は、すでに各国の農業保護と農業の環境保全のための主要な措置となっている。環境を保全する農業生産方式に対し補助金政策を強化する

ことは必要である。統計によれば、化学肥料、農薬などの使用量は、農民の実収入の増加に伴って増加する一方である。したがって、農薬、化学肥料への補助金を削減し、一方では、重要な資源である水などには使用料を徴収することを通じて、農産物の環境コストを内部化にすべきである。長期的にみると、わが国は、技術の投入で環境汚染度を下げる方法を採用することにより、汚染なしあるいは軽汚染の緑色農産物や知識技術集約型農産物の比重を高めることができる。これが、わが国の農業を「環境友好型、資源節約型」に推進していくことになる^(注11)。

【注】

- 注1) 王伝麗、梁思思：「WTO 農業協定および農産物貿易規則執行の評価（上）」、『政法論叢』2008年5期、3 - 14頁。
- 注2) 本論文は、2012年河南省哲学社会科学研究項目（項目番号：2012 BFX010）「三化協調発展の下での自由貿易と河南省農業環境法治とに関する研究」の前期成果である。
- 注3) 杜江、王雅鵬、劉倫：「農業貿易自由化が環境に対する影響について（文献総述）」、『世界経済文集』2010年2期、81 - 100頁。
- 注4) 左海聡：「GATT 環境保全例外条項判例法の発展について」、『法学』2008年3期127 - 135頁。
- 注5) 注4に同じ。
- 注6) 李威：「WTO/DSB 気候と貿易紛争」、『中国国際法学会2012年年会論文集』346 - 354頁。
- 注7) 倪洪興：「農産物貿易自由化における非貿易注意問題について」、『世界農業』2003年1期、12 - 18頁。
- 注8) F. Smith. Multi-functionality and Non-trade concerns in the Agriculture Negotiations. *Journal of International Economic law*, V01. 3,2000.
- 注9) 徐崇利：「WTO 貿易議題と社会政策に結び付けの内在的ルートについて：農業の多機能性を例として」、『法律科学』2008年3期、107 - 113頁。
- 注10) 趙敏：「論農業の多機能性」、『求索』、2005年1期、29 - 30頁。
- 注11) 趙黎：「論農産物対外貿易中の環境コスト内部化問題」、『環境管理』2006年2期、64 - 67頁。