

水田稲作とエコ農業からの日本農業再生

直接支払い実施にあたっての国民と生産者との関係再構築

〔要 旨〕

1. 米、生鮮野菜等価格の下落・低迷による生産農家への打撃は大きく、このため急ぎ講じられた米緊急総合対策により来年度の生産調整面積は100万haを超えることになった。社会・経済的・文化的基層としてこれまで稲作が果たしてきた役割は低下し、“瑞穂の国”の根幹が大きく揺らいでいる。
2. 我が国農業は新農業基本法により食料の安全保障と多面的機能の発揮等を期待されているが、低コスト努力には我が国の産業構造、自然条件等から限界が存在しており、WTO再交渉をもにらんで多面的機能発揮にリンクさせた直接支払いを導入していくしか日本農業生き残りの途はない。
3. 直接支払いを導入していくにあたっては、グランドデザインの策定、生産者の負託観念の徹底、農業の持つ公益性についての自覚確立、補助金体系の見直し、生産者と消費者との連携、食農教育の展開、の条件整備をはかっていくことが必要である。
4. とりわけ多面的機能を生産する農業を確立していくためには、適地適作の水田稲作を中心に、有機農業の一般化が難しい我が国では減農薬・減化学肥料栽培によるエコ農業に取り組んでいくことが必要である。
5. また、生産者にとっては食料の安定供給はもちろん、安全・安心の提供も絶対的責務なのであり、農業の持つ公益性についてしっかりと認識することが必要である。消費者も消費行動についての“自覚”を持ち、生産者との連携強化、食農教育等を展開していくことが必要である。
6. こうした取組みを具体的に展開していくためには農協をはじめとする協同組合の果たすべき役割は大きく、協同組合の姿勢・取組みがカギを握っている。

目次

1. “瑞穂の国”が危ない
 - (1) 深刻な農産物価格低迷の打撃
 - (2) 限界にきたコスト引下げ努力
 - (3) 基本認識
2. 日本農業の前提となる環境保全型農業
 - (1) 新農業基本法の意義
 - (2) 多面的機能と環境保全型農業
3. 条件 グランドデザインの策定
4. 条件 生産者の負託観念の徹底，農業の持つ公益性自覚
5. 条件 直接支払い・補助金体系見直し
6. 条件 生産者と消費者との連携・食農教育
7. むすび

1. “瑞穂の国”が危ない

(1) 深刻な農産物価格低迷の打撃

実りの秋を迎えた我が国農業は、米価の下落、生鮮野菜の価格低迷等一段と厳しい局面に置かれており、お米の豊作を喜べる情勢にはない。

大幅な過剰生産能力を持つ稲作は96万3千haの生産調整を行ってきたが、3年ぶり^(注1)の豊作による在庫拡大が予想され、9月29日の自主流通米価格センターでの第3回入札では、60kg当たり加重平均価格で16,070円と、前年同期比1,061円下落し、下落幅は6.2%にもなっている。ほとんどの銘柄が価格を下げると同時に、落札残も多く、「この価格での米の再生産は不可能」との生産者の悲痛な叫び声が各地から聞こえてくる。

こうした情勢をうけて政府は生産調整面積を100万ha超に拡大するとともに、特例での政府買入25万トン、政府持ち越し在庫の援助備蓄米への転用、エサ米処理等を骨格とする米緊急総合対策を決定した。

また、生鮮野菜についてはこの1～6月の輸入総量は約50万トンと、前年同期に比べて14%増加している。なかでもネギは67%増、タマネギは72%増、ショウガも40%を超える大幅な増加を示しており、国内の野菜生産に深刻な影響をもたらしている。こうした背景には日本の技術指導によって生産されている輸入野菜の品質が向上し、国産ものと遜色なくなってきたことも手伝っている。^(注2)

これまで野菜は数年に一度、価格が高騰すれば中期的には採算が確保できるとも言われてきたが、恒常的な野菜輸入による供給過剰と価格下落によって農家経営圧迫はさらに厳しくなっている。

(2) 限界にきたコスト引下げ努力

WTO体制下の市場化・自由化の流れのなかで、自給率が穀物ベースで27%(1998年度)の現状をかながみれば国内農産物価格が国際価格に大きく影響されざるを得ないことは明白である。そして国内農産物、食品の価格が国際的にみて高い、内外価格差

が大きいとして国内農家のコスト低減についての努力不足を指摘する声は大きい。

しかしながら我が国の第二，三次産業中心の経済構造と輸出超過構造による円高，農地の狭小性等からして，国内農産物は輸入農産物・食品に対して基本的に競争力を持ち得ない。また，高いとされる量販店等での販売価格のうち生産者の収入となる部分はその一部にすぎず，価格の相当程度は流通経費が占めている。

これまで生産農家はコスト引下げのための合理化努力を連綿として積み重ねてきた。決して努力を怠ってきたわけではないが，農業が自然条件に大きく依存し，工業生産による商品とはなり得ないという本質的制約から，コスト引下げには一定の限界が存在する。

そして高齢化農業を担ってきた昭和一けた世代のリタイアが始まるなど，担い手，後継者確保はさらに困難の度を増し加えつつあるなか，地域の中核農家の役割に対する期待は大きくなっているものの，大規模経営，専業経営ほど基幹作物の価格下落の打撃を強く被っているのである。

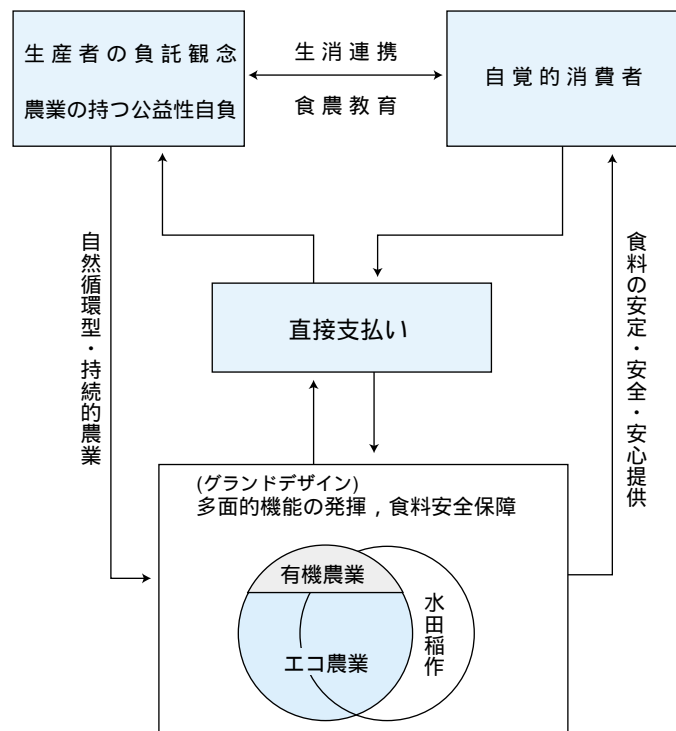
(3) 基本認識

ところで昨年7月新農業基本法が成立・施行され，新農業基本法に基づく政策は緒についたばかりであるが，WTO再交渉を控えて日本農業は先にみたように根幹から大きく揺らいでおり，日本農業が存続できるかど

うかの限界点にまで突入してしまったように見受けられる。

本稿は，日本農業の存在意義は食料の安全保障に加えて多面的機能の発揮にあると位置づけ，稲作を中心とする日本農業をエコ農業によって生産するとともに，米の多角的利用により，“瑞穂の国”日本の再生をめざそうとするものである。このため日本農業のグランドデザインの確立，直接支払いの導入，農業予算の組み替えとともに，農業生産にあたっては生産者は国民からの負託を受けて取り組むものであることについての認識徹底，さらには食農教育による国民・消費者の農業についての本質的理解の獲得等の条件整備が不可欠であることに

第1図 日本農業再生シナリオ



資料 筆者作成

ついて提言していくことをねらいとしている(第1図)。

本稿を展開するにあたって、筆者の基本的な認識を先に手短かに述べておきたい。

まず第一は20世紀の物質中心の成長主義経済は既に限界にあり、資源小国である日本は農業はもとより循環型・持続型の社会経済システムを構築していくことが急務であり、これを21世紀の基本戦略とすべきである。

見方を変えれば有資源がいずれ枯渇していくことは必然であって、森林、水、水田、微生物等を豊富に有する日本は逆に循環システムの資源大国となるポテンシャルを秘めており、これを有効かつ持続的に活用していくための技術を開発・確立していくことがポイントとなる。

食料、エネルギー、環境が最大の課題となるとともに、健康、安全・安心等がこれからのキーワードになる。

第二が、農業は本来すぐれて地域性を強く持ち、多面的機能を発揮しつつ農産物を産出すると同時に、生業(なりわい)でもあるのであって、農産物は単なる商品にはとどまり得ない。単一のグローバルスタンダードで農業をコントロールすることには無理があり、本質的に不可能である。

また、地域性を重視するなかに、中山間等地域対応もおのずと位置づけられてくるものと考えられる。

第三は食料については自給が基本であり、その上で地域循環、国内での循環、近隣諸国間での循環、世界的循環の順で補完

関係にたつべきである。農産物生産の国際分業、貿易・流通の広域化を前提にしたWTO体制は上位の補完関係を担うものとして位置づけられるべきである。

第四は、我が国の気候風土での最大の適地適作は稲作であり、2千年以上とも言われる我が国稲作が、水田面積の3分の1以上の100万haを超えた生産調整を行うことは、“瑞穂の国”として食料生産はもちろんのこと、これと併行して培われてきた我が国の農業生産構造、農村景観、農民気質、食文化等といった我が国の社会・経済・文化の基層そのものを揺るがしかねない情勢にある。単なる米の消費量減少にとまなう生産過剰といった経済的視点だけに限定して本問題を論じることは我が国のコーポレートアイデンティティーの喪失にもつながりかねず、“瑞穂の国”再生に向けて現実的な特段の努力が求められているのである。

第五に水田面積の3分の1超が生産調整されている状況下では、これまでの“集約的水稲生産”一辺倒から“水田の畜産的利用”等への発想の転換が必要である。すなわち米は人間が粒だけで食べるものであるという固定観念を打破していくことがどうしても必要で、米は粒で食べるだけでなく、粉で食べると同時に、家畜にも供与するとともに、工業原料用も含めて多角的に利用していくべきで、技術的には既に可能になりつつある。

第六に日本の農産物は先にも述べたように、産業構造、自然条件の制約等から残念ながら国際競争力は持ち得ない。我が国農

業の存在意義は農家の所得確保は当然のこととして、食料安全保障と多面的機能の発揮にあることを明確にし、コスト低減努力を前提にしながらも、基本的には直接支払いによってこれを維持していくことが必要であることについての国民的コンセンサスの獲得が是非とも必要だということである。

(注1) 9月15日現在での農林水産省発表の2000年産米作況指数は全国平均で103。

(注2) 日本経済新聞2000年8月8日付記事。

2. 日本農業の前提となる 環境保全型農業

(1) 新農業基本法の意義

新農業基本法では、食料の安定供給の確保、多面的機能の十分な発揮、農業の持続的な発展、農村振興がその柱として打ち出されたわけであるが、今まさに市場原理、自由化だけではどうしようもないところにまで日本農業は追い込まれてしまっている。新農業基本法はこれまでの市場原理、自由化に加えて、あらたに非経済的価値である多面的機能、自然循環機能の維持・増進等を打ち出したものである。本来的に農業は食料生産と多面的機能の両面を有しているわけであるが、とくに我が国水田農業の場合には豊富な多面的機能を有していると言うことができる。

一方、コストをつぐなうことがますます困難になった稲作を中心とした我が国農業は、直接支払い等による支援なくしては継続が困難であり、食料の安全保障と多面的

機能の十分なる発揮も難しい。これら支援を実現していくためには農業の持つ非経済的価値についての国民の十分なる理解を得ることが前提となる。この非経済的価値の位置づけを明確にしたことこそが新農業基本法の最大の特徴であり、新法を設けた意味、歴史的意義をここに見いだすことができる。

新農業基本法が所詮は「絵に描いた餅」であるのかどうか、今まさにその真価が問われているとみることができるのである。

(2) 多面的機能と環境保全型農業

ここであらためて多面的機能の内容と、環境保全型農業との関係について確認しておきたい。

多面的機能とは「農業が生産活動にともなって農産物以外の種々の有形・無形の価値を創り出す経済活動であることをあらわした概念」であるとされ、

農業生産活動と密接不可分に創り出される。(結合生産)

対価を支払わずに享受することを排除できない。(公共財)

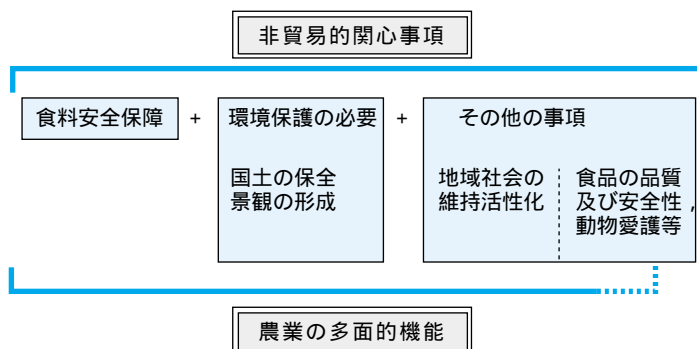
農産物市場における価格形成に反映することが困難である。(外部経済)

という性格を一般に有するとされている。

これにともない我が国では多面的機能の概念は次のような内容を持ち、WTO農業協定に規定されている「非貿易的関心事項」^(注3)に含まれているものとして整理されている(第2図)。

環境保全(国土の保全、水源のかん養、

第2図 多面的機能と非貿易的関心事項の内容的な包含関係



資料 農林水産省「WTO農業交渉の現状と論点」2000年9月

自然環境の保全，良好な景観の形成)

地域社会の維持活性化(文化の伝承，保健休養，地域社会の維持活性化)

食料安全保障

ここで多面的機能のなかの環境保全に農業・化学肥料，畜産糞尿等にかかる環境汚染が含まれるかどうかのポイントとなる。自然環境の保全，水源のかん養等をはかるためには，言うまでもなく実態からして農業による環境汚染への対応が不可避である。第2図では食品の安全性が掲げられており，安全性を確保していくためには環境にやさしい農業に取り組んでいくことが不可欠となる。またEUでは農業のための開発が自然を破壊し，畜産，畑作が環境に負荷を与えてきたとの認識が強く，環境にやさしい農業に力を入れることによって多面的機能の発揮が可能になるとのコンセンサスが形成されている。国際的な流れからしても環境保全型農業は多面的機能を発揮していくための主要部分を担うものとして位置づけられていると考えられる。

したがって我が国農業が多面的機能を発揮していくためには，水田稲作を中心とし，かつ環境に負荷をかけない持続的な農業であることが必要条件となるのである。

このように日本農業再生のためには水田稲作を中心として環境保全型による農業を持続的に展開していくことがポイントとなると考えられるが，これを具体化していくためには，まずこれに沿った日

本農業についてのトータルでのビジョン＝グランドデザインを明確にしていくことが必要であり，これにむけての国，生産者，消費者それぞれ，かつ連携しての真摯な取り組みがまたその前提となるのである。また，こうした取り組みを可能とする国境措置を設けていくことが必要である。以下グランドデザインをはじめとする日本農業を再生していくために必須となる諸条件について整理してみる。

(注3) 農林水産省「WTO農業交渉の現状と論点」(2000年9月)

3. 条件 グランドデザインの策定

まず自給率の分析により我が国食料の需給構造についての整理を踏まえて，あるべき生産構造について量，質の両面に分けて検討していくと同時に，担い手について考えていくことが必要であり，これらを食料安全保障問題に絡めて整理していくことが

求められる。

a．食生活と自給率

1998年度の我が国食料自給率（カロリーベース）は40%と先進国のなかでは最低の水準にあるが、65年度からの33年間で33%も低下している。その主な原因は、

主食である米消費が40%もダウンしている。

代わって畜産物、油脂類の摂取が著しく増加しているが、畜産物自体、そしてそれ以上に飼料穀物での輸入増加が大きい。

油脂類の大幅な消費増加により、その油脂類の自給率は5%にまで低下している。

小麦の消費も微増しており、その自給率は9%にまで低下している。

すなわち肉食・パン食の普及にともない油脂類を多用した洋風料理に食生活が変化したことから、米の消費が減り、これに代わって畜産物、油脂類、小麦に消費がシフトしたことが大きく影響している。

こうした推移のなかでバランスのよい食事＝「日本型食生活」として海外でも高く評価されてきた我が国の食生活も、炭水化物の摂取が減少し、脂質、たん白質が増加するなど栄養バランスの崩れがみられる。こうした食事によりカロリー過剰による肥満、アトピー等健康障害、大量の食物残さの発生等を招いている。

したがって現状の食事・食生活を前提にしての自給率向上はあまり意味をなさず、バランスのとれた食生活改善への取組みが不可欠なのであり、あわせて食料安全保障

に対応した自給力の維持・向上が重要であり、自給力向上への取組みの結果としての自給率向上が求められるのである。

b．地域資源、とくに米の多角的利用

次に農産物の量的確保についての問題である。重点を置いて生産していくべき農産物は、農業が基本的に自然条件に大きく依拠した産業であることから適地適作であることが前提となる。

我が国は温帯モンスーン地帯に位置し、高温多湿であることから、古来、“瑞穂の国”と言われてきたように、これに適合した稲作が紀元前から導入・拡大され、全国に水田が展開されるに至っている。米は生産能力が高く、主食として多くの人口の扶養を可能にしてきた。

また、我が国は“森の国”でもあり、森林面積は国土面積の67%ときわめて高い割合を占めている。森林には豊富な下草があるにもかかわらず林業労働力不足等から未利用資源として多くが放置されており、また1970年をピークに開発されてきた牧草地の多くも未活用のまま眠っている。

こうした我が国の自然条件に適合した水田、草地、なかんずく水田の活用がきわめて重要である。

水田については面積の3分の1を超える生産調整・転作が実施され、大豆、小麦、飼料作物等自給率の低い作物の増産が奨励されている。また、田畑輪換が可能なように水田の基盤整備がすすめられてきた。しかしながら、小麦等については収穫時期が

梅雨時にあたること、野菜については基盤整備された圃場であっても水分が過剰である等から品質の低下を余儀なくされること等から転作は奨励金確保のための“荒らしづくり”が多いのが実態であるとも言われている。

したがってあらためて適地適作に立ち返って、我が国最大の農業資源である水田稲作を軸にした“畜産的水田利用”等の推進と併行して、米の用途拡大がきわめて重要になると考える。これまで米は人間が粒で食べるものであるという固定観念にとらわれていたが、100万haを超える生産調整を余儀なくされる状況に至っては、米は人間が食べるだけでなく家畜にも供給するとともに、工業原料としても活用していく、さらには人間が食べる米についても粒にとどまらず粉でも食べていくという、固定観念からの脱却、発想の転換が必要である。

米の粉食については新潟県食品研究センターが開発した微細粉技術にもとづき小麦粉製と遜色のないパン、麺類の商品化が実質^(注4)昨年より開始されている。

また、飼料稲として稲の茎・葉も含めてサイレージしたホールクロップに取り組む動きが全国各地に見られ、とくに畜産の盛んな宮崎、熊本等では大きな広がりを見せ始めている。コスト的にも大豆等の転作作物に劣後はないものとみられる。水田の畜産的利用とともに、併行して“土地利用型畜産”^(注5)の推進も必要となる。

工業原料としての穀物利用による技術開発^(注6)も急速に進展している。

このように粉食、飼料稲、工業原料への米の多角的利用は、技術的には一定のレベルまで進行しており、残されているのが経済性、コストの問題であって、多収穫米の開発をはじめとするさらなる技術革新が期待される。要はあらたな技術開発等でいきよに経済性を確保していくことは難しく、ある程度時間をかけ、支援・後押しをしてこれらを育て、一人前に自立させていくことが重要なのであって、その対象とするものが本来的に我が国農業の存在意義にかなうものであるかどうか問われなくてはならないのである。

c. 多面的機能とエコ農業

続いて農業の質の確保についてである。農業は良質な農産物の供給と多面的機能の発揮とが求められており、安全・安心と多面的機能とは一体的に重なるものであると考えられる。

さて、安全・安心を提供する農業として^(注7)有機農業、^(注8)特別栽培があるが、これらを包摂する概念として環境保全型農業があり、92年に打ち出されたいわゆる新政策のなかで「農業の持つ物質循環機能を生かし、生産性との調和などに配慮しつつ、土づくり等をつうじて化学肥料、農薬の使用等による環境負荷の軽減に配慮した持続可能な農業」を環境保全型農業としている。また、新農業基本法の成立とあわせて設けられた持続性の高い農業促進法では『持続性の高い農業生産方式』とは、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生産方式」であるとされ、農薬・化学肥料の使用を減少させる等の技術が用いられるものとされている。

ところで高温多湿で病虫害が発生しやすく、小面積の農地で所有権が入り組んでいると同時に、共同での水管理が求められる我が国では、有機農業の一般化は現在の技術水準では困難であると考えられる。一方、有機食品についての基準が法的に位置づけられ、来年4月から有機表示が厳格に運用されるようになると、高温多湿で有機農業が一般的には困難な我が国では、第三者機関によって認証される有機食品・農産物のかなりは輸入ものとなりかねない。一方で冒頭にみたように価格の安い輸入ものの流入も激しい。“安全なものは輸入もの”“安いものも輸入もの”となりかねず国内農業の存在意義があらためて問われつつある。

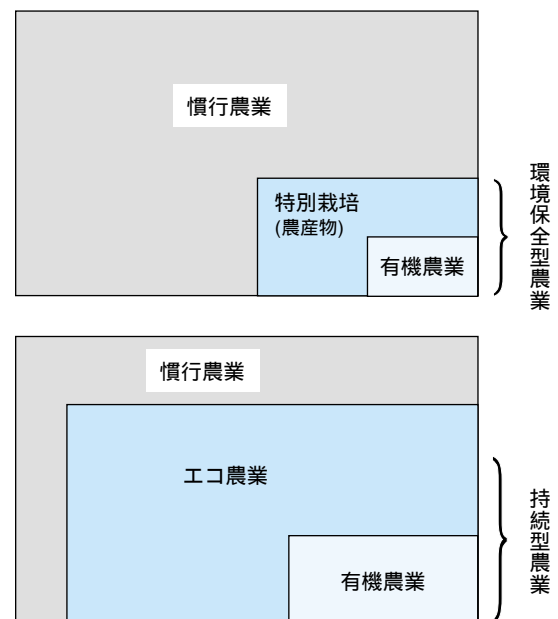
ここで留意しておくべきは、“有機＝安全”“有機以外は安全ではない”との極端な認識が広まりかねないことへの懸念である。農薬・化学肥料を適切・必要最小限に使用し、安全性と安定供給を両立していくことが求められているのであって、農薬・化学肥料を使用しない有機栽培は“究極”の農法であることを踏まえておく必要があるということである。

WTO体制下での我が国農業は多面的機能の発揮にその存在意義がかかっており、無農薬・無化学肥料栽培による有機農産物ではなくとも、より現実的な減農薬・減化学肥料栽培によって環境への負荷を軽減

し、安全・安心を提供できる農業への早急な移行が望まれるのである。したがって有機農業ではなくても、取組みが容易な農薬・化学肥料を必要最小限に抑えた減農薬・減化学肥料栽培により環境負荷の軽減、多面的機能の発揮がきわめて重要であることから、筆者は特別栽培による農業を「エコ農業」と称し、これを大々的に展開していくことを提唱してきた。エコ農業は地域の物質循環と生命循環にもとづき、環境への負担を極力減少させるとともに、流通(注9,10)面でも地場流通を重視した概念(第3図)である。

水田稲作を中心とした我が国農業の相当程度をエコ農業で取り組み、多面的機能を発揮していくとともに、消費者に安全・安心を提供していくことが重要なのである。

第3図 エコ農業、持続型農業等関係図



資料 筆者作成

d. 担い手

いわゆる近代化農政で農業の生産性向上、経営の規模拡大が推進されてきたが、専業農家、第1種兼業農家は減少し、第2種兼業農家が増加するとともに、担い手の高齢化が著しい。稲作については兼業農家、家族経営に依存するところが大きく、兼業農家は戦後日本農業の主要な担い手として機能してきた。

新農業基本法では専門的農業者等の創意工夫を生かした経営発展のための条件整備、家族農業経営の活性化、農業経営の法人化の推進が目玉となつての多様な担い手の育成が掲げられている。

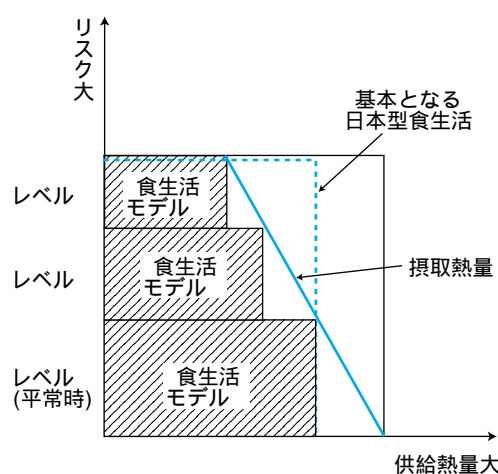
我が国農業の低収益性、機械装備率の向上等からして経済的社会的意味での安定的担い手として兼業農家の役割に期待すべきところは引き続き大きなものがあり、地域のリーダーとなる専業農家、法人経営体と調和ある役割分担にもとづいた地域営農、集落営農の推進が基本となろう。

e. 食料安全保障

a. ~ d. にみたように水田による稲作を中心にエコ農業で取り組んでいくことが必要であるが、これを食料安全保障の観点から何段階かのリスク程度に応じて食生活の弾力化対策を講じるとともに、米をはじめとするどのような農作物を生産していくのか、及びどのような担い手への割り付けをしていくのかを整理していくことになる。

作柄の変動をも含む緊急・短期のリスクについては基本的には備蓄の取崩しと飼料

第4図 不測時に対応した食生活モデル
(イメージ)



資料 筆者作成

稲から食用への米生産シフトによって対応していくこととなる。

戦争なり、傾向的に続く異常気象等長期リスクについては不断にわたつての自給力維持が必要で、我が国の自然条件に適合し、生産性が最も高く、インフラも整備されている水田を有効活用していくことがポイントになる。そして不測の事態に備えていつでも食用としての米を確保できるよう水田として農地を保全していくことが重要で、最大の備蓄形態が水田保全であることを明確にしておくことが必要である^(注11)と考える(第4図)。

(注4) 拙稿「米用途拡大と食生活の見直しを基本とした自給率向上対策」本誌1999年11月号

(注5) 拙稿「飼料米生産と日本農業再編」本誌1998年8月号、拙稿「地域資源活用型畜産経営の現状と展開の可能性」本誌1998年8月号

(注6) 「農産物原料にプラスチック~米化学大手が相次ぎ商業化」(日本経済新聞2000年1月13日付記事)、「自然循環型の発泡素材~トウモロコシが原料」(日本経済新聞99年12月18日付記事)

(注7) 有機農産物の定義「化学的に合成された肥料及び農薬の使用を避けることを基本として、播種又は植付け前2年以上(多年生作物にあって

は、最初の収穫前3年以上)の間、堆肥等による土づくりを行ったほ場において生産された農産物」

(注8) 93年に「有機農産物及び特別栽培農産物に係る表示ガイドライン」(96,97年改正)により第1表のように定義されている。

第1表 特別栽培農産物に係るガイドライン

	名称	農薬	化学肥料
特別栽培物	無農薬栽培(農産物) 無化学肥料栽培	使用しない 特に定めない	特に定めない 使用しない
栽培物	減農薬栽培 減化学肥料栽培	慣行の1/2以下 特に定めない	特に定めない 慣行の1/2以下

資料 農林水産省

(注9) 拙稿「日本農業再編からみた有機農産物認証問題」本誌1998年10月号

(注10) エコ農業のための17ヶ条

- 農地の地力維持培養に努めよう。
- 輪作の導入に努めよう。
- 優れた在来品種を掘り起こし、環境保全に適した品種の開発に努めよう。
- 遺伝子組換え技術は排除しよう。
- 化学肥料の使用量を削減し、化学肥料から有機質肥料への転換を促進しよう。
- 農薬の使用量を削減し、耕種的、生物的、物理的な防除を総合的に進めよう。
- 除草剤をできるだけ減らし、耕種的、生物的、物理的雑草対策を総合的に進めよう。
- 資源の循環的利用と投入エネルギーの抑制に努めよう。
- 環境負荷を削減するためのシステム確立に努めよう。
- 畜産経営についてもエコ畜産の推進に努めよう。
- 消費者に喜ばれるよう農産物の品質の維持向上に努めよう。
- 生態系の保全と景観の保持に努めよう。
- 生産情報開示に努め、社会的信頼確保の確立に努めよう。
- 消費者との交流をはかり信頼の確立に努めよう。
- エコ農産物のための新たな流通体制の確立に取り組もう。
- エコ農業に生産者、流通業者、消費者が手を携えて取り組もう。
- 生産者の生活と経営の安定を実現しよう。
- (「21世紀 日本農業への提言 エコ農業構想」2000年2月全国産地産直リーダー協議会)

(注11) 拙稿「米用途拡大と食生活の見直しを基本とした自給率向上対策」本誌1999年11月号

4. 条件 生産者の負託観念の徹底、農業の持つ公益性自覚

以上、エコ農業による水田稲作がグランドデザインの骨格をなすべきことを中心に述べてきたが、環境保全型農業への取組状況は97年時点で、水稻5%、野菜1%、果樹5%にとどまっている。現実に「エコ農業」を日本農業の相当部分を占めるに至るまで普及させていくことは現状ではほとんど不可能であると言わざるを得ない。

ここで生産農家は農薬・化学肥料を過剰に使用した場合の危険を身をもって体験しながらも、環境保全型農業への取組みが低調である理由を、先の自然条件、農業構造を除いて整理すれば、

病虫害が発生した場合のリスク回避。

雑草除去をはじめとする手間回避。

コストが余分にかかりながらも、これをカバーする価格での販売困難。

技術的に導入困難。

などがあげられよう。頭では環境保全型農業の重要性は理解しながらも容易には踏み切れないというのが実態であろう。こうした悪循環は国民の期待する農業との距離を広げ、そうこうしているうちに海外からの農産物流入によって営農基盤を根こそぎにされかねないというパターンに陥りかねない。

このような状況下で国民の理解・期待に対応した農業を現実化させていくためには、生産農家に対する強烈的なインセンティ

ブが不可欠である。インセンティブとして補助金の投入がこれまでも重要な位置を占めてきたが、残念ながらこれが農業見直しを十分リードしてきたとは言い難い。せっかくの財政投入を生かしていくためには、これを受け取る側の生産者の意識変革も求められる。現状、農地の所有とその耕作に関する権利は私権であり、生産農家にとって農地をどのように活用するかについては全面的に自己の自由裁量の範囲内にあるとする考え方が“常識”となっている。環境保全型農業への国の取組方針があっても、実際にやるかどうかを決めるのは生産者個人の判断であり、目先 経営にとってメリットがあるかどうか、もうかるかどうかで決定されている。

こうした“常識”に対して、農地さらには耕作に関する権利は私権ではあっても、同時に社会的共通財産でもあるという認識を確立させていくことが必要である。すなわち生産者は農業の公益性を自覚するとともに、国民からの負託に対応した農業を営むことが、農地及び耕作に関する権利に優先するとの考え方を明確にすべきである。したがって多面的機能の発揮、エコ農業を中心とする環境保全型農業への取組みは、国民からの負託を受けてのものであるとの整理のもとで、環境保全型農業への取組みと支援とをリンクさせることが必要であり、環境保全型農業への転換にともなって減収となる部分についてはこれを補填・支援していくことが必要である。

こうした負託関係を構築していくにあ

たっては、フランスで今般導入されたばかりの地方経営契約制度が示唆するところは大きいであろう。とりわけフランスがWTO再交渉を意識して、導入したことにも留意しておく必要がある。

フランスの経営地方契約制度

フランスの新農業基本法は99年7月成立した。第1条の目的以下6編から構成されており、第1条の冒頭に置かれた「農業政策は、農業の経済的、環境的および社会的機能を考慮に入れる」という目的によって全体が貫かれている。^(注13)

新農業基本法の最大の目玉であるとともに、本稿のねらいに直接関係するのが経営地方契約(Les contrats territoriaux d' exploitation)である。「これは、個別の農業経営の内容にかかわる契約を国と個々の農業者との間で締結するというまったく新しい制度を創設するものである。この契約により、国は、所定の条件に従った農業経営を行うことを個々の農業者に約束させることを通じて、農業がもつ経済的・環境的・社会的機能の発揮を枠付け、方向づけることができる。他方、契約を締結した農業者は、その見返りに国から特別の援助を付与される。」^(注14)

「農業者の各人を、農業政策の新しい目的を共同して実現するための協力主体として位置づけるということである。農業者という主体をこのように捉えてはじめて『農業政策の契約的な管理運営』の仕組みの導入が可能になる。農業者はまさにその契約(経営地方契約)を通じて、一方では自己の事業

利益を追求すると同時に、他方では農業政策に託された集団的・公益的目的の実現に寄与するのである。^(注15,16)

(注12) 農林水産省「環境保全型農業調査(耕種部門)」(97年)。

(注13) 原田純孝「フランスの新『農業の方向づけの法律案』を読む」(全国農業会議所『農政調査時報』)6～7頁。

(注14) (注13)に同じ。26頁。

(注15) (注13)に同じ。46頁。

(注16) 須田文明「フランス農政における『経営国土契約』の位置づけをめぐって」本誌2000年6月号で、経営地方契約の具体的事例が紹介されている。

5. 条件 直接支払い ・補助金体系見直し

生産者が農業の持つ公益性を自覚し、農業が国民からの負託を受けて営まれるものであることについての認識を踏まえ、次に具体的インセンティブとしての直接支払いなり、補助金についての整理が必要となる。

食料の安定供給、多面的機能の発揮等農業自体が濃厚に公益性をもっており、こうした公益性を持つ農業であるからこそこれに対応して本来補助金が交付されてきたと考えられる。

しかしながら、我が国の農業予算の配分は公共事業的性格を強めつつあると同時に、農業のあらたな方向性に向けての配分メリハリは不十分であったと言わざるを得ない。^(注17) 今日的にはこの予算配分、補助金のあり方を見直し、エコ農業を推進していくについてのインセンティブを優先的に与え

ていくことが重要である。

筆者の知るところではスイスの直接支払いや農政の哲学がきわめて明瞭であり、かつ補助金体系もこれに沿って最もよく整理されている。^(注18)

スイスの直接支払い

スイスでは環境にやさしい農業の育成・転換が農政の最重要事項の一つとされており、農薬・化学肥料を多用しての慣行栽培は不要との姿勢が明確にされている。

スイスでの有機農業、IP(Integrated Production: 統合的生産方法、減農薬・減化学肥料栽培)の普及はめざましいものがあり、有機栽培面積比率は93年の1.9%に対し、97年には7.0%まで増加しており、直近では10%前後に達しているものとみられ、オーストリアに次ぐ有機農業最先進国となっている。また、政策支援の中心となっているIPは、97年で農地面積の73%を占めるに至っている。

これは食品流通の6～7割を占めると言われている生協の熱心な取り組みをはじめとした流通体制の整備や、フィブル(FiBL=有機農業研究所)の活動等の果たしている役割も大きいですが、基本的に国の政策に沿った直接支払いを含めた予算配分が行われていることが大きく影響している。環境に重点を置いた予算措置を可能とするため、96年の国民投票により憲法第31条の8として農業条項が追加され、農業の多面的な機能と課題が憲法レベルで規定されることによって、法的基礎が与えられている。

a . 1992年～97年

スイスでは1955年の小農民と農業労働者のための家族手当を開始以来、農業のための直接支払いが行われてきたが、92年の農業法31 a 条と31 b 条によって従来の直接支払いが再編拡大された。直接支払いは五つのグループに分けられており、

補完的 direct 支払い

価格低下による所得減少を補完するもので、同時に農業の国民経済に果たす機能についての補償。

不利な生産条件に対する調整金

エコロジック direct 支払い

IP、有機栽培、エコロジック的に調整された土壌の形成と管理、用畜のための管理された自由放牧地、とくに家畜にやさしい畜舎等多様なプログラムに対する助成金。

生産誘導的 direct 支払い

促進されるべき生産部門に対しての所得差調整。販売促進と品質確保。

社会政策的に動機づけられた direct 支払い

経済的困難を抱える小農民や農業労働者への家族手当。

となっている。

96年の直接支払いの総額は2,401百万 SFr(直近では1 SFr=62円強)で、内訳は、

補完的 direct 支払い 189百万 SFr(37%)、不利な生産条件に対する調整金 431百万 SFr(18%)、エコロジック direct 支払い 635百万 SFr(27%)、生産誘導的 direct 支払い 308百万 SFr(13%)、社会政策的に動機づけられた direct 支払い 138百万 SFr(6%) となっており、補完的 direct 支払いに次いでエ

コロジー的 direct 支払いが多くなっていると同時に、エコロジック direct 支払いは前年比で最大の伸びを示している。

b . 1998～2002年

こうした取組みの第二ステップとして、98年4月には新農業法が施行され、食品分野での競争促進とあわせて農業を全面的に持続型農業に誘導していく“農業政策2002(Agricultural Policy 2002)”が打ち出された。

すなわち92年農業法の第31 a 条と第31 b 条はなくなり、代わって一般的 direct 支払いとエコロジック direct 支払いとに分けられたが、この二つは重疊的關係に置かれ、一般的支払いを受けるためには以下にみるようなエコロジック direct 支払いを受けるための条件をクリアしておくことが必須とされた。

化学肥料のバランスのとれた使用。

農地面積の7%が給付対象のエコロジック direct 支払い地域であること。

定期的な穀物輪作。

適当な土壌保全、適切なIPM。

家畜の保護。

このように direct 支払いを受けるための基礎条件としてエコロジック direct 支払いが継続され、これにともなって21世紀早々には慣行栽培による農業はスイスには存在しなくなるものとみられている。

スイスでは以上のように環境にやさしい農業への取組みに対して direct 支払いを行うと同時に、98年の新農業法施行により二つの direct 支払いを重疊的關係に置き、慣行農業から環境にやさしいエコロジック direct 農

業，すなわちIPへの転換を最優先課題としてエコロジカルな直接支払いを基礎条件とすることによって，さらに強力に環境にやさしい農業の推進をはかっているものである。直接支払いそれ自体のインセンティブと，他の補助金等とのバランス，優先度の置き方は大いに参考にすべきところである。

我が国でも本年度から中山間地域等直接支払制度が開始されたが，急傾斜農地（田20分の1以上，畑15度以上）で集落協定にもとづき5年間以上継続して農業生産活動を行う者を対象としている。しかしながら，その対象行為として「農業生産活動等に加え，多面的機能の増進につながる行為も行うことが必要。しかし，農法の転換をとともなう環境保全行為（肥料・農薬の削減等）は必要ではない。」とされ，環境保全型農業の推進とは敢えて切り離されているのが実情であり，「持続性の高い農業促進法」にもとづく助成も農業改良資金の償還期限の延長と農業施設取得にあたっての税金免除が内容とされ，インセンティブは弱い。

こうしたなかで環境保全型農業を，県あるいは市町村レベルで条例，指針さらには認証制度を設けて強力に推進しようとしているところも出てきている。なかでも水稻の無農薬・無化学肥料栽培を普及・拡大するため直接補償制度を開始した福井市の取組みは注目される。

福井市の直接補償制度

福井市は環境にやさしい農業を推進してはきたものの，取組みはなかなか広まらな

かったことから本年度より「無農薬・無化学肥料栽培助成事業」という直接支払いを開始した。

無農薬・無化学肥料栽培による減収率を16%と試算，慣行農法による所得との格差が10a当たり4,619円になるとして，格差の全額を補償する5,000円の助成を決定している。

農家は既に計画申請を終えており，市は秋に農家から実績報告書の提出を受け，現地で確認を受けたうえで12月中に助成金が支給されることになっている。^(注22)

環境保全型農業を推進していくための直接支払い等助成金を拡大していくには，公共事業に偏った予算配分の見直しによる財源確保が不可避である。^(注23)

(注17) 2000年度の農林水産予算は総額で3兆4,279億円で，公共事業費（NTT(A)タイプを除く）1兆7,640億円，非公共事業費1兆6,639億円と，年々公共事業費の占める割合が増加する傾向にある。

(注18) 拙稿「オーストリア，スイスの有機農業の動向と農業政策」本誌1998年10月号，拙稿「我が国における持続型農業展開の課題」同99年9月号。

(注19) 「みやぎ食と農の県民条例」日本農業新聞2000年6月30日付記事。

(注20) 「栃木県では農業環境保全指針を策定」下野新聞2000年4月19日付記事。

(注21) 岡山県，熊本県をはじめとする都道府県による認証とあわせて，全農，鹿児島，ホクレン等経済連による認証制度もスタートしている。

(注22) 日本農業新聞2000年7月17日付記事。

(注23) 農林水産省農業総合研究所の足立アジア・アフリカ室長は「有機農業振興」特別税を設けて財源を捻出することについて，98年末に都内400人の消費者を対象にアンケート調査を行っている。特別税構想について1千円を負担することについては8割，5千円の負担についても半分以上が同意している。有機農業の実践農家が増え，所得補償の財源が不足する場合には，過半数が倍額の1万円を負担することも認めるとしている。このように追加的負担をとともなう特別税

構想を支持する回答が多いことから、まして追加的負担をとまなわぬ政策、すなわち農業予算配分を見直し、有機農業を支持・育成していくことについては、必ず消費者の支持を得られるものであるとしている。

6. 条件 生産者と消費者との連携・食農教育

我が国農産物価格は、一定のコスト引下げ努力を前提にしても、日本の産業構造、自然的制約から国際価格並みとすることは困難である。WTO体制への移行にともない価格支持政策は採用することができず、市場実勢に任せざるを得ないことから、デカップリングによる直接支払いによる所得補填を今後の農家支援の柱としていく以外途はない。また、有機農業、エコ農業による農産物を差別化して販売し、付加価値を実現していくためにも消費者、国民からの農業・農村に対する全面的な理解獲得が前提となるが、そのためのツールとしての食農教育のもつ重要性がますます増大するとともに、イタリア発祥のスローフード運動^(注24)等の今後の動向等が注目される。

すなわち、今、市場の価格形成権を握っているのは量販店であると言われている。規制緩和・自由化の進行にともない、価格支持政策は廃止され、流通の複線化・多様化が急速にすすんでいる。適正な価格で、しかも品質・安全・安心な商品購入を志向する消費者が増えつつあることは確かであるが、低価格志向の消費者が過半を占め、量販店による価格競争はより厳しさを増し

ている。量販店は消費者への低価格商品提供を前提にして卸し、バイヤー等との取引条件を決定し、卸し、仲卸し等、川下から川上にその負担の多くが転嫁され結局は生産者にしわ寄せされているのが実態である。量販店による価格形成を適正なものにし、“安かろう悪かろう”ではなく、安全・安心で健康にいいものを消費者は適正な価格で購入していくことが生産者への過剰な負担を軽減するとともに、輸入農産物から国内農産物への回帰を促すことにもなる。

また、新農業基本法の消費者重視の目玉として原産地、有機・遺伝子組換え食品の表示制度が開始あるいは拡充されたが、例えば原産地表示があれば地球の裏側から輸入したものであっても意に介さない、あるいは自分だけは遺伝子組換え食品の表示のないものを食べればよいということではあまりにも消費者の身勝手な話であると言わざるを得ない。表示を必要とするほどに流通が広域化し、かつ自給率が低いことから表示の必要性が発生するもので、この根っこ部分についての理解を持たなければ厳格な基準・表示の要求は単なる消費者エゴ^(注25)でしかあり得ない。

21世紀は、環境保全型農業を含めた持続型・循環型の経済システム、地域社会の形成が求められているが、市場のキーを握っている量販店の適切な運営へ転換させる能力を有しているのは消費者しかない、といっても過言ではない。消費者は内橋克人^(注26)氏言うところの「自覚的消費者」であるべきで、まさに“お客様は神様”であること

を再認識するだけでなく、その能力を適切・有効に発揮していくことが強く求められているのである。

食農教育

消費者と生産者とが連携しての地産地消、食の見直し等具体的な取組みが必要であるが、何よりもこうした直接的な取組みのベースとして次代を担う子供たちへの教育が重要であり、時間をかけても教育という根本的な次元からの取組みにより、次世代以降に引き継いでいくことが基本である。

教育の世界では登校拒否、学級崩壊、いじめ、暴力行為等教育の荒廃、危機が叫ばれて久しいが、農業のもつ教育力でこれを克服していこうとする試みが各地で彷彿として沸き上がっている。換言すれば文明の進展にともない分業化がすすみ、抽象的、頭だけで物事を理解せざるを得なくなっている現状に対して、体で自然等と向かい合い、汗をつうじてこれに働きかけていくことによって、人間が本来持っている感性を呼び戻し、暮らし、生業、地域等を見直していこうとするものである。

農業のもつ教育力として、

農家の暮らしのあり方

異なった世代が協力しあって農の営みを保ちつづけていく人間の生活の単位である。農の営みとは、生産と生活が分離せずに、人間が丸ごとの人間として生きられる営みである。

自然と人間のつきあいのあり方

農家の自然への働きかけは、自然の全体をいつも見ていなければできない。農業労働は分業することができない。

農村の暮らしのあり方

農家の連合としての村には、おのずから自治の力が働いている。相互に扶助する力が働いている。

^(注27)
の三つの特質があげられている。

そして小学校において75年学習指導要領改訂による「ゆとりの時間」の導入、89年改定による「生活科」新設、さらには2002年からの「総合的な学習の時間」の開始の流れのなかで、学校教育への農業の教育力の導入が拡大してきたものである。

「この教育改革・教育創造運動をすすめるためには、(農山漁民が)学校評議員として学校に参加したり、『社会人先生』として、作物の栽培や収穫物の料理・加工・貯蔵の実際を指導したりすることが望まれている。公害反対や自然保護の運動も大切だが、市民の手で食農教育を支援することは、より建設的で、拡がりや深まりのある地域運動になる。...

これは教育だけの問題ではない。地方分権の問題も、まさに教育分野において真価を問われることになるし、食糧自給運動においても、『食と農』が『総合的な学習の時間』のなかのテーマになることが、地産地消型に循環的農業の実現にむけての意識変革の鍵となるであろう。^(注28)

こうした考え方にもとづいての実践活動事例も増加している。アイガモを導入しての稲作、豚やヤギ等の飼育等、生産から収

穫したものの調理まで、またこれを指導・
参画する人たちの個性、創意工夫によって
豊富な取組みが展開されている。^(注29)

こうした積み重ねによって地に足の着いた
日本農業、環境等についての理解を広く
獲得していくことがきわめて大切である。

(注24) スローフード運動

北イタリアのトリノの南にあるブラという町
で1986年に産声をあげた運動である。86年、ロー
マにマクドナルドが出店するのをきっかけに
NPOのスローフード協会が設立されたもので、
「子供たちを含めた消費者の食教育、消えつつあ
る良質な料理、食品、ワインの保護、そして文化
や人間形成の源である食卓の復権」を指針として
いる。すなわち経済原理、大量生産、大量流通に
よってもたらされる世界中単一で均質な味に反
対し、多様な味を通じて多様な文化、多様な個性
を守ろうとするもので、食のイベント、規模が小
さくて埋もれかけている食の職人、販売店、食堂
等の発掘をはじめとして多彩な活動を展開して
いる。(エクスクァイア日本版2000年10月号)

現在アメリカ、ドイツ、クロアチア、フィンラ
ンドをはじめとする40カ国で活動が展開されて
おり、会員は6万人を超えている。(Slow Food
U.S.A.2000(パンフレット))

(注25) 拙稿「食品・農産物の表示・認証、安全性
確保施策にかかる動向と課題」本誌2000年3月号

(注26) 「...私は消費者とは一体何なのか、これを
明らかにしていくということが大きな課題だと思
います。...一体なぜ安いのかということについて
消費者でなければならぬということでした。安
ければいいという消費者もいてもいいでしょ
う。しかし、安ければ、これはなぜ安いんだろ
うかと問う消費者を育てていくことができれば
できるほど、共生セクターにとっては足腰が強くな
ります。なぜなら共生セクターはそういう自覚的
な人々に支えられていくからです。そういう意味
で、私はこれを自覚せる消費者という意味で、自
覚的消費者と呼んでおります。」(内橋克人『多元
的経済社会への道』同時代への発言20~21頁)

(注27) 坂本 尚「学校教育の危機 いま、教育に
問われているのは何か」(農山漁村文化協会
『出版ダイジェスト』2000年4月26日号)

(注28) (注27)と同じ

(注29) (注27)及び日本経済新聞2000年6月7日
付記事ほか。

7. むすび

WTO体制が進行するとともに、再交渉を
控えているが、これに対応しながら日本農
業を再建していくため新農業基本法が策定
された。しかし施行されて間もなく、豊作、
輸入増加によって価格下落・低迷や収益性
低下によって生産農家は大きな打撃を被っ
ており、新農業基本法であらたに打ち出さ
れた多面的機能の発揮、自然循環型の持続
性の高い農業を実現できるのか、実現しよ
うとしているのか、新農業基本法の真価が
試されているのである。

21世紀社会を持続型循環型の社会として
いくためには、水田稲作を中心に、自然循
環型・生態系を大事にするエコ農業を確立
していくことが必須の要件であるとして、
その必要条件として以下の点を強調してき
た。

日本農業は水田稲作を軸にエコ農業に
よって取り組んでいくことが必要である
が、このためにはこれとリンクさせた直接
支払いの導入が不可欠である。

生産者は食料の安定供給ばかりでな
く、安全・安心の提供をも当然のことなが
らその役割とするが、そうしたことを各生
産農家は国民から負託されていること、農
業の持つ公益性をしっかりと認識すべき
で、エコ農業に対する見返りとして助成さ
れるシステムとすべきである。

消費者も“自覚的消費者”として公益
性、社会的共通資本についての理解を深

め、地産地消運動等実践をつうじて生産者と連携して農業生産に参画・支援していくとともに、次代を担う子供たちへの食農教育をつうじて体・営み・暮らしレベルからの農業・食、さらには社会との接触・経験の幅を広げていくことが重要である。

最後にこれらを展開していくにあたっていくつかの留意しておくべき事柄をあげておきたい。

まず第一に、地球全体として持続的発展を遂げていくためには、効率一辺倒の20世紀の価値観からの脱出が必要であり、高齢化社会への趨勢や健康追求傾向、節約・リサイクル志向等を踏まえた消費者の側での新たなライフスタイルの創造と同時に、生産者側においても農業の公的使命＝農業者の負託意識に訴えての新しい農業思想を生み出していくべき時期が到来しているのではないかと、いうことである。

第二に我が国の農業・農政に対する哲学が残念ながら貧困であったということである。逆に言えば海外を調査して痛感させられるのが農業についての明確なスタンス、ポリシーの存在である。これは農業・農政に限らずあらゆる領域に共通する我が国最大の欠陥であって、このため選挙等も含めて国民的レベルでの本質的な議論の積み重ねが不可欠である。

第三に、国民的議論の盛り上がり期待するところ大ではあるものの、マスコミのなかでの農業問題の扱いがあまりにも小さく、食料・農業等問題の実態について十分な情報が国民の耳にはほとんど届いていな

いのが実情であることから、生産者サイドからの積極的な情報公開等によりマスコミの関心を獲得していくことが重要である。

第四に米の生産調整にあたって転作奨励金の上乗せでこれの拡大をはかってきたが、転作奨励金はWTO交渉におけるイエローの施策であり、再交渉でこれが問題化する可能性は極めて高く、その意味でも多面的機能の発揮とリンクさせての直接支払いについて十分なる検討をはかっていくことが必要である。

第五に国民の負託と、これを受けて自覚的農業生産、自覚的消費をリードしていくのが農協をはじめとする協同組合の大きな今日的役割の一つであり、本稿で展開した水田稲作とエコ農業による日本農業再生を具体的に展開していくにあたっては協同組合の姿勢・取組みがカギを握っていると言することができる。

ともあれこうした早急な整理、実行なしには日本農業の維持・存続がきわめて困難な状況にあるということ、最後にあらためて強調しておきたい。

参考文献

- ・拙著『持続型農業からの日本農業再編』日本農業新聞2000年1月
- ・拙著『エコ農業～食と農の再生戦略』家の光2000年3月
- ・全国産直産地リーダー協議会「21世紀日本農業への提言 エコ農業構想」2000年2月
- ・原田純孝「フランスの新『農業の方向づけの法律案』を読む」全国農業会議所『農政調査時報』1998年12月～99年9月に掲載
- ・内橋克人『同次代への発言』全8巻、岩波書店

(蔦谷栄一・つたやえいいち)