

## 急がれる持続可能な農業への転換

薦谷 栄一（農的社会デザイン研究所代表/会員）



### “未来への大分岐点”

この4月からあらたな食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」）がスタートしたことも含めて、日本農業は一つの大きな節目を迎えている。

基本計画は今後10年間の農政の基本方向を示すものであり、現在の日本農業が抱えている本質的危機について明確に指摘したうえで、対策の基本的な対応方向を明らかにすることを個人的にも期待していた。しかしながら結果は、農政の大転換をはかるべき“大分岐点”にありながら、従来路線から脱皮できないまま新基本計画をスタートさせた。

そこで本稿ではあらためて今回基本計画までの流れを確認したうえで、この流れを変えるべく活動展開してきた「持続可能な農業を創る会」の提言を紹介し、その後、あらたに決定された基本計画の概要とその位置づけについて確認する。これを踏まえて、日本農業が抱える本質的危機の内容と構造を明示し、あわせて危機を克服していくにあたってキーとなる「持続可能な農業」を展開していくにあたっての基本課題を提

示する。早期に農政の大転換をはかり、特に農業政策と環境政策を一体化させることにより日本農業を持続可能なものに変えていくことを訴えるところに本稿のねらいはある。



### 農政の流れと前回基本計画

戦後、食料生産の増産・回復もすすんで高度経済成長期を迎え、1961年には農業基本法が施行されて、生産性と所得の農工間格差の是正をねらいに、米麦中心から畜産・野菜・果樹等への生産転換と農機具や肥料・農薬等を導入しての農業の近代化が推進された。高度経済成長と貿易自由化の下、60年に79%であった食料自給率（カロリーベース）は90年には48%にまで低下した。

食料自給率の低下にともない、80年代後半にはあらためて日本農業の存在意義が問われることになり、92年からのいわゆる新農業政策を踏まえて99年に食料・農業・農村基本法が施行された。これは文字通り、農業政策を食料政策や農村政策（地域政策）と一体的に展開していくことを基本理念とするものであり、食料政策、地域政策なく

しては農業政策の展開は困難であることを明らかにしたともいえる。

ところがその後、紆余曲折はありながらも、農政は大規模化・法人化を中心とした構造政策に重点が置かれ、地域政策は軽視されてきた。前回基本計画（15年策定）は、施策推進の基本的な視点として、①基本法の基本理念の実現に向けた施策の安定性の確保、②食料の安定供給の確保に向けた国民的な議論の深化、③需要や消費者視点に立脚した施策の展開、④農業の担い手が活躍できる環境の整備、⑤持続可能な農業・農村の実現に向けた施策展開、⑥新たな可能性を切り拓く技術革新、⑦農業者の所得の向上と農村のにぎわいの創出、があげられている。しかしながら基本的な視点の表題が、「農業や食品産業の成長産業化と農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を促進する施策展開」とされているように、特に農業や食品産業の成長産業化を促進する「産業政策」に力点が置かれたものであった。農業生産額の増大や生産コストの縮減による農業所得の増大等に向けた施策とともに、六次産業化、輸出促進、農地中間管理機構による担い手への農地集積・集約化等の施策が展開されてきた。地域政策の推進や農村の活性化については、うたわれながらも特記するような取組み展開には至らなかった。



### 持続可能な農業を創る会と提言

こうした流れの下、15年以降、3年連続して生産農業所得は増加を示した。しかし

ながら後で詳述するように日本農業は「持続性の喪失」という本質的な危機を膨らませることにもなった。

このため全国の農業者、生産団体、実需・流通、消費者、研究者の有志が集まって、基本計画策定の農政審議会での議論、取りまとめに向けて現場からの提言をぶつけて農政転換を促していこうということで、2019年7月に立ち上げたのが持続可能な農業を創る会である。小さな集まりではあるが、ヒアリングと意見交換を重ねて提言をとりまとめた。筆者もこれにかかわり、座長としてとりまとめに当たってきた。

「持続性の喪失」を軸としながら議論・整理してきたもので、農水省へ提言した骨子は次の通りである。

- ①持続可能な農業の推進を農政の基本に据え、最重要取組事項として環境政策と一体化させた農業への取組強化
- ②持続可能な農業の定義の明確化と具体的な取組み推進
- ③化学合成による農薬や肥料の使用量の70%削減
- ④持続農業法と有機農業推進法、有機JAS制度、環境保全型農業直接支払制度の再編成による一貫した法的、制度的体系の構築
- ⑤有機栽培、特別栽培、GAP等、さまざまな表示の整理・体系化
- ⑥卸売市場の一つとして有機専門市場の設置
- ⑦地元有機農畜産物を使った学校給食の確立
- ⑧公共調達による有機農産物の利用促進





## 新味は形だけの新基本計画

以上のような経過も含めてまとめられ、結果としてこの3月末に閣議決定されたあらたな基本計画の施策の基本的な視点は次のとおりである。①消費者や実需者のニーズに即した施策の推進、②食料安全保障の確立と農業・農村の重要性についての国民的合意の形成、③農業の持続性確保に向けた人材の育成・確保と生産基盤の強化に向けた施策の展開、④スマート農業の加速化と農業のデジタルトランスフォーメーションの推進、⑤地域政策の総合化と多面的機能の維持・発揮、⑥災害や家畜疾病等、気候変動といった農業の持続性を脅かすリスクへの対応強化、⑦農業・農村の所得の増大に向けた施策の推進、⑧SDGsを契機とした持続可能な取組を後押しする施策の展開、があげられている。

これまでの農政の柱であった農業・農村の所得増大を⑦に、スマート農業は④に位置付け、その加速化をめざす一方で、地域政策との一体化や多面的機能の維持・発揮を⑥に、災害や家畜疾病等リスクへの対応強化や⑧のSDGsを契機とした持続可能な取組の後押しが盛り込まれるなど新味が打ち出されているようにも見える。

“視点”には変化の兆しをうかがうことは可能ながら、施策の中身はこれに対応した内容とは程遠い。今回基本計画は食料自給率45%(カロリーベース)の目標が引き続き掲げられる一方、目玉となるのが輸入飼料をも自給にカウントする「食料国産率」の設定や、10年後に5兆円という目標を打ち

出しての農林水産物・食品の輸出促進、といった具合だ。所得増大やグローバルマーケットの開拓等の従来路線の強化がメインとなり、災害等へのリスク対応やSDGsをはじめとする環境変化への対応については問題意識の表明にとどまり、本格的な取組は先延ばしされた印象をぬぐえない。



## 持続性喪失という本質的危機

ここで農政の大転換が必要とされる「持続性の喪失」という本質的危機について詳述しておきたい。

本質的危機の最大の問題となるのが担い手の不足である。その一番の原因は農業の低収益性にあるが、先に見たように低収益性を改善して所得の増大をはかっていくためには成長産業化、規模拡大による生産性向上が基本要件になるというのがこれまでの農政の論理である。

ところが実情は、ガットウルガイラウンド、WTOによって農産物貿易の自由化がすすめられてきたが、特にこの一両年はTPP、日欧FTA、日米TAGと矢継ぎ早に自由化が進行し、輸入攻勢は強まるばかりで、加工食品も含めた農産物の輸入増大とともに低価格化は著しい。こうした情勢に農業者のコスト抑制努力が追いつくのは容易ではなく、低収益性という構造に変わりではなく後継者の確保が困難となるのも当然で、高齢化にともなうリタイアによる担い手減少を招いている。これを象徴するのが低下を続ける食料自給率で、現状では37%(カロリーベース、18年概算)にまで低下し、

食料の3分の2近くを海外に依存するに至っており、食料安全保障は根幹から揺らいでいる。これは見方を変えれば、貿易自由化により自動車をはじめとする工業製品やサービスを輸出する見返りに農産物市場を開放してきた当然の帰結でもあり、農業は第二次、第三次産業の発展のために犠牲とされ、農業者は目先の助成金交付にごまかされ、生かさず殺さずの状態に置かれてきたとも言える。

そして大規模化と所得増大を目指す農政によってもたらされたのは、小農・家族農業の減少と特定農家の生き残りにともなう担い手の不足だ。あわせて農村コミュニティの脆弱化、施設化・大農機具の導入による負債の累増、そして大問題が多面的機能の発揮不全と農薬・化学肥料の大量使用にともなう土壌の劣化・汚染や地力の低下である。担い手の不足、農村コミュニティの脆弱化という農業の経営面・社会面での持続性喪失にとどまらず、多面的機能の発揮不全と土壌の劣化・汚染、地力の低下という物理的・環境的側面での持続性までが失われてきた。

加えて中長期的に懸念されるのが温暖化・異常気象による洪水をはじめとする災害の増加であり、これにともなう生産意欲の減退と生産基盤のさらなる脆弱化である。気候変動リスクの増大によって災害の頻発化と大規模化を招く可能性は高いと見ておかなければならない。また今般の新型コロナウイルス感染症により中国からの農産物輸入が停滞する等、むしろ食料安全保障という意味合いからあらためて国内生産

基盤を見直し・強化していくことが求められている情勢にある。

既往の危機が進行し持続性を失いつつあるだけでなく、気候変動リスクや感染症リスク、さらには家畜の疫病発生等が先行き増幅し、危機は拡大・深化して、一段と持続性を喪失しかねない。食料安全保障と持続性の確保のため、日本農業のあり方を抜本的に見直しての再構築は避けられない。このためにもあらためて農業・農村を社会的共通資本として位置付け、農業政策と地域政策、環境政策を一体化させ、経済原理だけでなく、非経済的価値に対して直接支払いによって外から補填しつつ農家経営を下支えしていくことが絶対要件となる。



### 有機農業動向が示す政策の遅れ

こうしたフレームでの見直しの必要性を前提に、以下、物理的・環境的側面での持続性の維持・回復について触れておきたい。持続性確保への取組みを象徴するのが有機農業の動きであるが、その取組現状について押さえておくと、わが国の耕地面積に占める有機農業取組面積の割合は横ばいを続け0.5%（有機JAS認証だけでは0.2%）（16年。以下同じ）となっている。これはイタリア14.5%（認証ベース。以下同じ）、スペイン8.7%、ドイツ7.5%、フランス5.5%をはじめとする欧米はもとより、韓国1.2%、中国0.4%の東アジアの国と比較しても大きく劣後しているのが実情である。

さらに韓国についてみると97年の親環境農業育成法施行以降、親環境農業への取組



推進を強化してきており、従来、有機農業、無農薬栽培、低農薬、特別栽培を親環境農業とし、助成もしてきたが、現在は親環境農業のレベルを上げて有機農業と無農薬栽培のみを対象としている。有機農業の面積割合は上で見たとおりであるが、無農薬栽培も含めた親環境農業では4.9% (17年) と、見かけ以上にわが国の実態との格差は大きい。

ところでわが国の有機農業への取組状況をもう少し踏み込んでみると、農業者の平均年齢は66.1歳であるのに対して、有機農家のそれは59.0歳となっている。また新規就農者のうち有機農業に取り組んでいる割合を見ると、全作物で有機農業を実施が20.8%、一部で実施が5.9% (いずれも2016年) となっており、若い層では有機農業への取組みはもはや特別なものではなくなりつつあることも確かだ。むしろこうしたあらたな動きがありながらも、これを農政がうまく掬い取れていない、農政に反映できずにいるのが実情ともいえる。

持続性の回復にとどまらず、農産物貿易の自由化が一段と進展する中、今後、ますます差別化を強めていくとともに、地産地消とあわせて消費者のいっそうの理解・支持を獲得していくためにも、有機農業をはじめとする持続可能な農業が果たすべき役割には大きなものがある。



### 持続可能な農業推進の課題

今後、持続可能な農業を大々的に推進していくために課題は多いが、ここでは二つあげておく。第一が持続可能な農業の中身・

概念の明確化である。持続可能な農業は自然循環機能が発揮されていることが基本的要件となるが、これは自然循環機能が円滑に発揮される、阻害されないということでもあり、環境にやさしい、環境負荷のない・少ない農業であるとも表現されよう。自然循環機能を発揮する持続可能な農業は、環境負荷の有無、環境との調和という視点からアプローチすれば、①土壌中の微生物が豊富で活性化している、②生態系が保全されている、③炭素貯留効果を発揮している、の三つの要件(要素)から主に構成されるものと考えていいのではないかと。

現在、欧州では有機農業、南北アメリカでは環境保全型農業(①不耕起、②カバークロープ(被覆作物で覆って土壌を露出させない)、③多様な輪作、の三原則)への取組が進められている。またFAO(国連食糧農業機関)は持続可能な農と食のためにアグロエコロジーを推進しているが、その要素として、多様性、知の共同創造と共有、相乗効果、資源・エネルギー効率性、循環、レジリエンス(回復力)、人間と社会の価値、文化と食の伝統、責任ある統治、循環経済・連帯経済、の10を掲げている。

わが国でも気候・風土も含めた実態にあわせて持続可能な農業の概念なり中身を整理していけばよいと考えるが、具体的な農法を示していくためにも、化学合成農薬・肥料使用の有無・程度ではなく、上記の三つの要素をどの程度持つかで整理していくのも生産者・消費者の理解を得ていく一つのやり方と考える。

第二に、現在、わが国では持続可能な農

業とはいっても有機農業、環境保全型農業、自然農法をはじめとしていくつもの農法が存在する。また有機農業推進法、持続農業法、環境直接支払い等の法体系・助成制度も混在しており、これらをトータルしての抜本的な整理が必要とされる。

いずれにしても経済原理だけでなく、社

会的共通資本である農業の根幹に地域政策と環境政策を据えて、持続性回復のために先の提言にもあるように、第一、第二を含めた諸課題に具体的に取り組んでいくことが急がれる。これは基本法の理念という原点に立ち帰るということでもある。