

## 退任記念講演

# 農業・環境論序説

### 若者の就農・定住による環境農業の創出を目指す

中川 聰七郎

農業と環境に関して、最近の感想と所見を述べたい。

#### 1. 農業の“多面的機能”とWTO交渉

現在、ドーハ開発アジェンダ（2001年11月～）においてWTO交渉が進められている。農業交渉に関しては、2004年11月に枠組みについて基本合意が整い、本年12月の香港閣僚会議においてその具体化のためのテキスト（モダリティ合意）が取りまとめられるはずであったが、この会議でも議論はまとまらず、主内容に係る細目合意は先送りされた。

わが国は「多様な農業の共存」という基本理念のもと、農業の持つ“多面的機能”に着目した適切な配慮がなされるべきとし、今回の交渉に臨んできた。交渉の経過では、日本、スイス、ノルウェー、韓国らいわゆるG10諸国と共同歩調を取っていると聞いている。新聞情報によると、関税の大幅削減を前提とする上限設定というアメリカ、EUの主張に対し、「輸入国と輸出国で対立する要素を組み合わせた選択肢を用意し、各国が選択できるような仕組み」を主張するG10に対して新たに開発途上国で構成するG20が賛意を示し、共同歩調を取るという動きなどがでてきた<sup>1)</sup>という。確かに、国内に自営的農業（伝統的農業）を抱えた諸国間の共同行動というこれまでにない動きであり、交渉に及ぼす新しい潮流になるかも知れない。

さて、国際交渉問題に関して全くの素人である筆者は、このような交渉内容について言及できる立場にはないが、わが国のこの交渉での基本主張である“多面的機能”について考えてみたい。

農業の持つ多面的機能については、すでに食料・農業・農村基本法（1999年）第3条において「国土の保全、水源のかん養、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以外の多面にわたる機能については、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」とされ、また、第4条において「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、…農業の自然循環機能（農業生産活動が自然界における生物を介在する物質の循環に依存し、かつ、これを促進する機能をいう。）が維持されることにより、その持続的な発展が図られなければならない」とされており、上述のWTO農業交渉においてはこの国内法の規定に依拠して主張されているものである。

わが国では、要するに、農業生産活動は人間環境の保全に役立つもの、すなわち農業は“環境の守り手”であるという位置付けを法律において明定しているのである。現代社会における各種の人間活動の状況に照らしての一つのもっともな解釈であり、筆者としてもこれを頭から否定するものではない。化石燃料の使用拡大、自動車の発達や各種化学物質の使用などによって大気、海洋等地球表面の汚染が深刻化する中で、森林や農地のもつ環境形成・保全上の機能に対する評価をさらに高めていくことが必要な時代となった。

しかし、そうであるからといって、上述のような国内法における理解が現実に展開されている農業生産や農業の営みを適切に表現しているかと問い掛けてみるならば、必ずしもそうではないことを認めなければならない。すなわち、わが国の主張が原則論として間違っているとはいえない。しかし、論理的に間違っていないからといって、人々の期待に沿って農業が健全に展開しているかといえば、決してそうではないし、消費者側の視点に立てば、わが国農業は様々な問題点を抱えていることを指摘せざるを得ないのである。

## 2. 農業による環境破壊の側面

小田亮によれば、そもそも農業は、人間が直立二足歩行を開始し、アフリカ大陸から出て諸大陸に展開し、森や草原を拓いて農耕を開始した<sup>2)</sup>とき(1万年ほど前)に始まる。つまり、小田は森や草原を拓くことによって始まった農耕が、すなわち人間による環境破壊の原初、第1のステップであり、その農耕の営みを通じて定住・増殖する人類、つまり人口増加が環境破壊の最初の元凶になったと断定する。耕地の開発や水路開削による河川の流路変更、品種改良、動物の家畜化などによる農業生産の拡大等は、生物・生態系の人為操作であり、やはり環境破壊といえばそれを否定することはできないであろう。

人間による環境破壊の第2のステップは工業の発達である。なかんずく、エネルギーの化石燃料への依存化、化学技術の発達、都市の発生・拡大など近世における産業革命のもたらしたものが、現代に通じる環境破壊の第2の根源に位置づけられる要素であろう。工業の発達がもたらした農業への影響といえば、やはり化学肥料の開発であり、後世における農薬の発明や農産物・食品への保存料使用に及ぶであろう。農業機械の開発も加えられよう。第3のステップは、筆者の独断と偏見によれば、貿易による食料の国際的商品化、つまり、商品生産としての農業が国際的広がりをもって展開し、これによって、本来、自営的側面の強かった世界各地の伝統的農業が破壊されたことが挙げられよう。欧米列強による植民地政策による植民地におけるプランテーションの展開はもとより、特に第2次世界大戦後における北米、オセアニア大陸等における輸出型新大陸農業の発展と多国籍企業による食料貿易の拡大、それらを後押しするガット・WTO体制などが各国・各地域の自営的農業を破壊した。また、こうした世界的な食料貿易の展開が、農業の大規模生産化、国際的商品化を通じて、途上国における自営的農業の破壊、栄養不足人口(飢餓人口)の増大をもたらすとともに、農産物・食料品の化学物質汚染や人々の食生活の“飽食化”現象などを喚起したことを指摘せざるを得ない。環境に対する加害者としての農業は、今度は人類の“人体内における環境破壊”をも惹起するに至ったのである。

このような視点の下で初めて、世界的な農業情勢の展開と食料・農業と環境との関わりなどの状況を鳥瞰する視野を見出し得るのではなかろうか。現代農業は、もはや決して環境の守り手ではない。人間の外なる環境ばかりでなく、人間の内なる環境(健康)すらおも破壊する存在となったのである。農業は改めて「環境」問題と対峙し、環境の守り手として再出発すべき岐路に立っているとと言えるのではないだろうか。

わが国における食料自給率の低下は、上述のような世界史的展開の中でのわが国の対米偏重外交姿勢と相俟って生じた現象であると考えるのである。

## 3. わが国の将来と地域農業

ここで、わが国の将来と地域農業の直面する課題について考えてみたい。

### (1) 農業縮小と消費者選択との関係

40数年前に決断し、現在もなお続くわが国経済が選択した貿易拡大戦略<sup>3)</sup>が農業基本

法（1961年）を産み出した。この法律に依拠して展開された農政、すなわち生産性向上、選択的拡大、自立経営の育成及び農産物貿易自由化という路線は、40数年を経た今日の段階でみれば、結果的には、わが国農業を成長させるのではなく、縮小の方向に向かわせ、農村部の活力を喪失せしめ、さらにいえば地域文化の消滅を招いたといえよう。

すなわち、こうした政策選択が地域農業の変質・縮小を通じて人々の居住環境を破壊し続け、最近では人々の食・健康への不安をかき立てるに至ったのである。

上述の世界の農業情勢との関係でいえば、国際農業情勢とわが国農業の現在のシチュエーションとの関係、あるいは農業による環境破壊と人々の食への不安感を醸成した原因などはまさにこのような状況下で生じたのである。それが、端的に言えば、わが国の食料自給率の低下、担い手の高齢化、農業生産の縮小、農村の活力喪失などに結びついたのである。この場合、特に食料自給率の低下という事象については、内外価格差という問題もあるが、農業が産み出す農産物への消費者の関心を惹き付けなくなったこと、つまり、消費者が国内産農産物や地域農業に対する関心を総体として希薄化させてきた結果であると考えられるのである。

都市・消費者の関心は多様であるが、都市・消費者が描くものは“食の安心・安全”、“美しい田園風景”、“温もりのある農村の人々”...といったイメージであろう。それらをわが国農業・農村が充足できなくなっていることを率直に認めなければならない。特に食の安心・安全に対する消費者の期待を充足させることは地域農業の果たすべき最重要の課題である。

## （2）地域農業の直面する課題

現在の農政の混乱の原因は、根本的には農地改革にその源を発するいわゆる自作農主義から十分に離脱し切れていない政策矛盾の結果であると考えられる。

### 農地利用の後退はなぜ起こるか

農地利用の後退は、一般に、「耕作放棄」とか「農地の遊休化」という言葉で表現されている。農地利用の後退は、農地利用がいわゆる採算性などの事情で成り立たなくなり、耕作者が“耕作行為を止める”と発生する。逆に、耕作行為が継続されるためには、耕作者において、耕作行為がそれなりに“ペイする”と認識することができる状態になればよいということになる。この場合、“ペイする”とは、耕作者が自らの生活上の収支感覚（労働による心身の安定感、土との触合いによる満足感、収穫物の家計貢献、金銭収支のバランスなど）のうえで“成り立つ”と意識する状態であると仮定すると、単なるカネの収支だけではなく、自分の生活上の収支感覚に照らして、それなりに“ペイする”と意識できる状況があればよいことになる。つまり、現在生じている耕作放棄地の発生の基本的な要因は、耕作者がいわば生活上の収支感覚で“ペイしない”と判断した時点で発生する。

農地利用の後退が生じる背景には、このような経済的要素を含む生活実感上の収支問題の他に、農地の相続を巡る問題がある。現代の「農家」では、家族員の間で、将来、誰が耕作を継続し、誰が農地を継いでいくのかということが容易に決められなくなっている。これは、家族員数が縮小し、家族関係が変容してきたことと関係する。農家の子弟たちは生活行為上で“耕作”を選択しない場合が増えた。そして、子弟たちの多くは、成人後は、他の就業機会が農村には少ないという事情もあって、生まれ育った土地（地域）に居住することをしなくなった。その背景には、職業選択の自由が定着したという事情もあるが、そもそも子供数が少ないし、家族・親戚ネットワークが小さくなったことも考えられる。それに、慣行的農法では儲からなくなった（投下労働量に見合う収入が得られない

こと。)ことも当然ある。家族の縮小は都会でも生じている。

したがって、現在の耕作者の多くは、耕作が自らの生活収支のうで“成り立たない”と意識(多くの場合、加齢に伴う体力低下)した段階で、如何にして第三者に農地の所有権を譲渡し、あるいは耕作権を委任していくかという課題に直面することになる。その選択肢のなかには耕作放棄も含まれる。

この問題に対しては、各農家の状況を常に把握し、耕作を求める第三者を見出し、農地所有権を譲渡し、あるいは耕作権を委任していくという農家側の判断に適切に寄与する機能を持つアドバイザーが必要となる。農業委員会には、本来こうした権能が付与されているが、現在はほとんど無力であると言わざるを得ない。個々の農家の農業生産からの撤退、耕作行為の孤立化、家族員の縮小・家族関係の変容等に伴う農村社会の変化(農家数の減少、農地等資源の縮小などに伴う集落機能の希薄化)により、農業委員会の機能が著しく弱体化したためである。このような農村社会における状況変化の中で、農地利用の後退が進み始めたのである。

このことは、すなわち、農地法の根幹である“自作農主義”(1985年の農地利用増進法の制定以降は“耕作者主義”といわれている<sup>4)</sup>)及びそれに依拠する“農地の農民的管理”(農業委員会)というフレームでは、農地利用の後退(耕作放棄地の発生)が止められなくなったと考えられるのである。

#### 新たな農地の利用・管理システムの必要性

今後、農地利用の後退を阻止し、地域農業の再生を図るという政策課題に応えるためには、これまでの“家族農業”という原点から離陸した視点での、新たな農地の利用・管理システムの形成が必要である。しかし、新たな農地の利用・管理システムの形成に際しては、当然ながら、現在の農地法秩序との連続性を考慮した措置を講じることが必要である(そうでなければ法秩序が維持できない。)

“家族農業”という原点から離陸した視点での新たな農地の利用・管理システムは、新しい参加者に耕作を委ねていくことが容易なシステムとして確立される必要がある。現行法との連続性を考慮すれば、農地保有合理化法人の機能強化、あるいはかつて1965、1966年に農林省(当時)が二度にわたり国会に提出し、廃案となった農地管理事業団(仮称)のような広域的利用調整機能を持つ公的機関による中間的な農地管理を軸とし、農地利用権についての制約は行わないで、農地利用に関する権利の斡旋、営農支援、農地管理などを公的サイドで行うというシステムを形成することが必要となろう。

このような新たな農地管理のシステムが約束されるのであれば、初めて、政策的に誘導すべき担い手のあり方についても議論可能であり、例えば、現在の農地法第三条(農地の権利移動許可の基準)の規定の有効性に関しても実質的な議論が可能となろう。しかし、このような議論は、今のところなされていない。

#### 地域農業の担い手育成との関連

農水省は「担い手の育成論」を提案し、経済界は「株式会社の導入」を主張しているが、いまさら担い手の育成論を唱えてみても、今まで、ことごとく失敗してきた経験が示すように、農水省の構造改革路線、すなわち、規模拡大 生産性向上路線によって食料・農業・農村問題の展望が開けるものではない。

食料自給率の向上が現在の農政の第一の軸であるが、それがこれまでに実現されたという事実はない。農業の担い手育成が農政の第二の軸に据えられているが、地域で農業の担い手が増加したという兆しは見えていない。政府が、上述のような政策フレームを提起せずして担い手育成論を提起することは、“不能な課題提起”をしているともいえるのではないだろうか。

また、仮に、現行の農地法において本格的に株式会社を導入することが立法上可能であるとされたとしても、株式会社の導入で地域農業が活性化できるかといえば、現場での農地利用問題はかえって混乱し、農地利用の後退の問題はいささかも解決に至らず、むしろ、優良農地が食い荒らされ、条件不利な農地の利用は相変わらず進まない...といった状況を生じる可能性があることが数多く農業関係者から指摘されている。

農村部では、家族・家族ネットワークが縮小し、農地法秩序が維持できなくなり、地域農業の活力低下や食料供給力の低下（マクロ段階での食料自給率の低下）という事態に直面している中で、一方、今後の日本は「地域でできることは地域で」という方針の下で地方分権が進められることはまず間違いない。

そうであるとすれば、地方・地域では都市・消費者を含む地域の住民が、自らが地域づくりの主人公であるとの意識を相互醸成し、相互の連携の下で日常生活を巡る諸条件の整備を進めること、とくに地域内の食料供給を担当する地域農業の再生を、地域住民自らの手で進めるという状況を創り出すことが重要な課題となろう。

21世紀に入った今もなお、農政は明らかに過去の歴史に引きずられながら、その政策軸を、自作農主義（ないし耕作者主義）に置き続けている。農政の政策軸がいわばこのように混迷する中で、都市・消費者の間には「農業は誰のものか...」という議論すら始まっている。農業を農協や農政関係者から取り上げることなしに農業改革はできないという意識の高まりであろう。

こうした状況が展開する中で、都市・消費者を含む地域住民が相互連携の下で日常生活を巡る諸条件の整備を進めること、なかんずく、食料供給を担当する地域農業の新たな再生を地域住民が自らの手で進めるという姿勢で対応していく考え方、つまり、「農業公共圏形成」<sup>5)</sup>という発想で捉え直していくことが必要になってきているのではないだろうか。地域住民のニーズに支えられた地域農業を創出する地域公共圏の形成という視点である。このような圏域形成活動を通じて、はじめて、新たな農地利用・管理システムの構築が可能となろうし、若い就農希望者の送り出しと就農・定住を実現できると考えるのである。

若者の参入に関して制度・政策に関する検討が進んできている。しかし、実際の参入者はまだまだ少ない。筆者の観察では農業に参入したい若者たちは増えてきている。大学生たちの意識の中に潜在的にその指向は強い。しかし、農業参入は実際には難しい。若者たちを就農に導く、就農・定住条件を整えることが喫緊の課題である。

### (3) わが国の将来と地域農業

今後のわが国の国土利用を展望する。総人口は減少すると推定されている。人口減少は2006年頃から始まると指摘する論者もいるが、ともあれ今後急速に減少に向かうことは確かである。人口減少が減少トレンドをたどるとどうなるだろうか。

今までと同様に、都市が農村人口を吸収する引力がなお強いとしても、吸引できる人口は、都府県の場合、もはや農村には残されていない。とすれば、マクロで減少傾向をたどる増加人口の地域間での取り合い、すなわち、地域間で、増加人口と居住人口の争奪戦がこれまで以上に激しくなると考えなければならない。仮に、これまでと同様に東京圏の人口吸引力がなお強いとしても、マクロでの増加人口が減少するため、東京圏が流入人口を従前通りの規模で確保することは困難となろう。一方、地方分権化の動きは一層強まると予想される。

今後、地方分権化の動きが一層強まると予想される中で、東京圏や関西圏、中京圏における人口の高齢化の進行は避けられない<sup>6)</sup>。つまり、これまで農村のいわば特徴点でも

あった人口の高齢化が、今後、大都市においても確実に進行する。そして、地方中小都市の多くでは、人口の高齢化がさらに進むとともに、人口減少によりその縁辺部から“逆都市化”が急速に進む。日本列島では、かつて近代では経験したことがない都市の逆都市化、つまり、都市の農村化が進むと考えなければならない。そして、農村部では、中山間地域を中心に、集落の消滅が進むと考えられる。

このような時代を迎えて、地方都市・農村側の地方自治体は具体的に如何なる施策を講じるべきかという課題に直面している。都市問題の専門家たちは、都市の田園都市化、都市と田園の融合など新たな地域計画に関する提案を開始しており、農業・農村に対する概念としての評価は高まっている。しかし、結論的にいえば、地方都市・農村側にはその受皿は用意されていない。地方都市・農村側は、こうした事態に対処し、地域住民に対し地域への居留意識を喚起するための対策を講じつつ、地域資源の大宗を占める農地・森林の再生による地域活性化のための施策を強力に展開することが必要であると考えられる。

農村地域の活力再生を目指すとするれば、地域農業の再生が最重要なテーマとなる。地域農業の再生のためには、農業・農地に対する地域住民・都市住民の関心を惹き付け、その物心両面での支援を得ることが最大の課題となろう。そして、その支援の下で、若い就農希望者を就農・定住に導くための条件整備の施策を強力に取り進める必要があると考えられる。

若者たちの就農・定住によって、農地の荒廃に歯止めを掛けることができ、また、それを地域住民・都市消費者の連携、支援のもとで実現できるという地域社会の持続性を獲得しうる新たな状況が生まれるというメリットがある。

若い就農希望者の参入は農家子弟が中心であるという時代は去った。農業高校や大学農学部出身者であるという時代でもない。就農を希望する者は、農家子弟、農村出身者ばかりでなく、都会出身の非農家子弟のなかに数多く生まれてきている。農学部のない大学の学生の中にも、条件さえ整えば就農したいと考える者がかなり増えているように思われる。こうした、これまで農業とは無縁であると考えられてきた若者たちを農業の現場の中に如何にして引き入れるかが具体的な課題となる。

わが国における若者たちの就農を阻む実際の条件について考えてみると、制度的には農地法や農業委員会制、実体的には農村特有の地域主義意識、それに、農政の補助金の「家族農業」中心主義などなどがその根底にあるとみることができる。さて、そのような条件を如何にして克服し、若者たちを農業の現場に引き入れ、地域農業の再活性化の契機とすることができるか、各地域でその起爆剤となる鍵（キー）を見出し、行動を開始することが当面最大の課題である。

おわりに

21世紀のわが国が、20世紀に構築された政策フレームの下で運営されれば、わが国は国際社会から脱落することは明らかである（図参照）。農業も同じである。戦後60年の間に構築された政策フレームを踏襲していけば、地域農業は早晩消滅するであろう。

地域資源である農地・森林を地域住民の手で再生することが地方自治体の最重要の課題である。農地・森林が荒れ果てた地域に若者たちは住まうところを選ぶであろうか。21世紀は人口減少の時代であり、人口の奪い合いの時代である。地方自治体運営のキーワードは、いまや「市場原理」ではなく、「環境」・「文化」・「農村」であると考えられる。「環境」・「文化」・「農村」をキーワードに選択し、これを地域住民の相互連携のパワーで追求することが必要である。EU諸国や北米大陸（西側）ではこのような選択が始まって

いる。住民パワーで農業を支援し盛り立て、若者たちを惹き付け若者たちを就農・定住に導き、その若い力で地域農業を環境に優しいものに革新していく。そのことが都市・地域住民を再びその地域への関心を惹き付けることともなる。若者の就農・定住のための対策への真剣な取り組みと地域農業を環境保全農業に革新することこそが地域社会の活力再生の決め手である。それが私の意見であり、願いである。

#### 注

- 1) 日本経済新聞(2005年10月23日)、京都新聞(2005年12月19日)。
- 2) 『ヒトは環境を破壊する動物である』小田亮著ちくま新書。
- 3) 昭和35年1月政府は閣議で「貿易為替自由化計画大綱」を決定した。
- 4) 関谷俊作(2002)『日本の農地制度(新版)』(財)農政調査会。
- 5) 岩岡中正・伊藤洋典編(2004)  
『地域公共圏の政治学』ナカニシヤ出版など。
- 6) 『人口減少経済の新しい公式』松谷明彦著日本経済新聞。

#### 参考文献

- 関谷俊作(2002)『日本の農地制度(新版)』(財)農政調査会  
島本富夫(2003)『日本の農地-所有と制度の歴史-』全国農業会議所  
(財)農政調査会(2005)『農地の権利移動・転用規制の合理的な調整方策等に関する調査研究結果報告書』  
松原久子(2005)『驕れる白人と闘うための日本近代史』(株)文藝春秋  
山口定・佐藤春吉・中島茂樹・小関素明編(2003)『新しい公共性-そのフロンティア-』有斐閣  
森英樹編(2003)『市民的公共圏形成の可能性-比較憲法的研究をふまえて-』日本評論社  
湯浅陽一(2005)『政策公共圏と負担の社会学』(株)新評論  
岩岡中正・伊藤洋典編(2004)『「地域公共圏」の政治学』ナカニシヤ出版  
塩見直紀(2003)『半農半Xという生き方』ソニー・マガジズ  
『環境と公害』(2005、第35巻第1号)、岩波書店

(2006年2月7日)

