

1 . はじめに～基本認識

我が国の農業は存続の危機に直面している。

就農者の高齢化が急速に進展する一方、新たな就農者は慢性的に不足し、耕作放棄地は増加の一途をたどっている。

意欲的な就農者は、長時間労働、気候変動といった厳しい条件下で懸命の努力を行っているが、我が国の食生活が急速に欧米化し、畜産物や油脂類の消費が拡大するなか、その生産に必要な飼料穀物や油糧種子の多くを海外に依存したことから、食料自給率(カロリーベース)は40%と主要先進国中最低レベルにまで落ち込んでしまった。

しかし、これまでの農業政策は、コメの生産調整や意欲の有無にかかわらず支払われる価格補填など、農業の競争力強化につながらない施策に多くの資金が費やされていた面があり、現状のまま、東アジア自由経済圏や経済連携協定(EPA)、貿易自由協定(FTA)の実現に伴って安価な海外農産品がさらに流入すると、壊滅的な事態を招く恐れもある。

また、依然として世界の人口は増加し続けており、中長期的に世界の食料需給が逼迫する可能性を考えれば、我が国のみが海外からの食料輸入を確保しつづけられる保証はないばかりか、他国の食料安全保障を脅かさないという意味でも、我が国として自立的に食料を確保できる体制を確立することは国際的な責務でもある。

さらに、耕作放棄地の増加は、自然災害防止や環境改善の阻害要因となり、国土の保全コストを押し上げ、経済的にも国民生活を脅かしかねない。

このような状況下、農業を国民生活の必要欠くべからざる基盤と位置付け、その意義を再定義していくことは国民全体の課題である。

政府においては、3月25日に閣議決定された、今後10年の農政のあり方を示す新たな「食料・農業・農村基本計画」に基づき、農業の構造改革を推進していくとしているが、我が国農業の重要性を考えると、その再生を政府にのみ任せるとはならず、経済界も積極的に議論を喚起し、政策形成・展開に関与していくことが必要である。

関西経済同友会農業政策委員会は、このような認識のもとに、企業経営者としての視点、都市生活者としての視点、関西活性化の視点から検討を行い、農業の産業的自立、食の安全、安心の確保、新たなライフ・スタイルの構築などについて、以下の提言をとりまとめたところである。

2. 提言「21世紀の多様化社会を迎えて農業の意義を見直そう」

【基本的な考え方】

農業は、国民の食生活を支える必要欠くべからざる基盤であるが、現在の我が国の農業は、その役割を十分に果たしているとは言い難い。

我が国の農家戸数の大半は兼業農家であり、耕地面積も小さく、先祖からの農地を引き継いだ個人が細々と耕作を続けるというのが典型的イメージとなっているが、我が国の農業が、食料安全保障という本来の機能を十全に発揮するには、小規模な農地や担い手のみによるのではなく、新たな農業のかたちを追求していく必要がある。

また、21世紀を迎え、国民の価値観は多様化し、経済的価値にとどまらず、「ゆとり」や「いやし」を求める動きがかつてなく高まっている。

このような中、日本文化の原点である農業や農村から都市生活者が学ぶべきところは多く、自然回帰により心の豊かさや新たなライフ・スタイルを実現するためにも、その育成、発展を図るべきものであると考える。

本提言により、我が国の農業が活性化し、「安全、安心な食生活の実現」「国土や自然環境の維持」「伝統文化・景観の継承」「都会を離れた余暇機会の提供」といった多面的な役割を発揮していくことを期待する。

提言 1

新たな「食料・農業・農村基本計画」の具体化に全力で取り組み、構造改革の実効を挙げよ。

新たな「食料・農業・農村基本計画」における「プロ農家の育成支援」「大規模経営の推進」等、政策転換への動きを高く評価する。

ただし、今後の実行段階において、新たな農業政策が換骨奪胎され、集中的・重点的支援の対象となるべき「プロ農家」等の範囲が無闇に拡大されるなど、これまでのバラマキ的政策を実質的に継続することは許されない。構造改革の実効を挙げて行くには、施策の推進にあたって実施状況を定期的にフォローアップし、政策評価に基づく見直しを確実に実施することが重要であり、なし崩し的に目標達成時期を先送りすることのないようにすべきである。

また、新たな「食料・農業・農村基本計画」の成果をより大きくするためには、個々の営農条件を勘案し、例えば、小規模農家が多い地区においては、コミュニティの力を活用することにより、地区全体としての生産効率の向上を目指すなど、施策のヴァリエーションを持たせることが必要であるほか、就農者に対して消費者本位の視点を徹底するよう意識改革を促していくことが求められる。

さらに、農業協同組合は、先進的な取り組みを行っている例はあるものの、「組合員メリットに敏感でない」「組織・事業の運営ノウハウが確立していない」「消費者ニーズを踏まえた農産物販売システムが構築されていない」等、改革の遅れが指摘されている。現在、取り組んでいる農協改革については、同業他社との競争を明確に意識したうえで、経営形態の見直しを含め、より抜本的な施策に取り組み、我が国の農業の活性化に貢献することを期待する。

提言 2

農業の担い手の拡大に向けて、農地法改正により農地取得の自由化を実現し、株式会社の農業参入を促すとともに、就農ニーズの顕在化を図れ。

我が国の就農者は、65歳以上が半数以上と著しく高齢化し、近い将来における担い手激減が確実な状況にあり、新たな担い手の拡大に向け、新規参入の障壁となっている農地法を改正し、門戸を開くことが喫緊の課題となっている。一方、株式会社による農地借入を認めている構造改革特区では2004年10月までに36社が参入しており、潜在需要は大きい。

このような状況下、農林水産省が来年の通常国会に法案を提出することとしている「株式会社による農地借入の全国展開」「耕作放棄地の強制貸出」を高く評価するが、さらに進んで株式会社による農地所有を用途制限、転売規制を付したうえで全面的に解禁するべきである。

人材面でも、民間企業が募集した農業インターン・プロジェクトに多数の応募があるなど、相当規模の就農希望者が存在している。今後、このような就農ニーズを顕在化させていくには、一般企業への就職と比較して、著しく情報が乏しい現状を改め、就職情報誌の活用、研修制度の充実など、参入機会の整備が重要となる。

また、実際に就農を希望する人材に対しては、「農地が確保できない」「農業では生活できない」といった課題の解決に向け、積極的な支援を講じていく必要があるが、農林水産省、地方自治体による新規就農支援は、研修終了後に一定期間の「年季奉公」を求める硬直的なものとなっており、より自由度の高い制度に改めていかなければならない。

提言 3

次代の農業を魅力あるものにするため、イメージ・アップと多様な人材の確保に取り組み。

現在、大学の農学部においては、水や空気の清浄化に関わる環境分野や、食の安全分野に関心を持つ学生が増えている。また、欧米諸国においてもロハス(L O H A S = Lifestyle Of Health And Sustainability)と呼ばれる、地球環境に優しいライフ・スタイルが大きな潮流となっており、優秀で前向きな人材を農業関連産業に確保する絶好のチャンスが到来している。

また、農地を離れ、人工培地を活用したハイテク菜園での野菜栽培の取り組みも始められており、従来型就農者にとどまらず、生物資源技術者ともいべき新たな就農者が求められているほか、農業の産業的自立に向け、経営管理、安全管理、情報処理等、多様な人材を確保していくことが不可欠である。

これを機に、大学の農学部の名称を、より現代的な「生物資源科学部」に変更するなど、農学教育のイメージ・アップと教育プログラムの革新を図り、次代の農業を支える人材の層を厚くすることも必要である。

さらに、イネ・ゲノムの解読等、日本はバイオ・テクノロジーの研究分野で世界をリードしており、その成果を、食の「安全」「安心」や周辺の生態系を損なうことなく、農業の生産性向上に資する品種改良等の分野に活用できるよう研究を推進していくべきである。

提言 4

生産から流通、消費まで一貫した食の「安全」「安心」を確立するため、政府は、食のリスク管理機能を消費者の立場から一元化せよ。

また、地方自治体は、広域連携による「食品安全連絡会議」を設置し、食品事故の未然防止と事後対応を確立せよ。

我が国においては、食の「安全」「安心」に対する関心が高まる一方であるが、近年、生産、加工、流通の各段階において食品事故等が多発し、食に対する信頼を根底から揺るがす状況に陥っている。

既に、食の安全に関するリスク評価は、関係行政機関から独立して、科学的知見に基づき客観的、中立的にこれを行う食品安全委員会が設置されているが、リスク評価に基づいて食の安全確保のための施策を策定するリスク管理については、農林水産物に関しては農林水産省が、食品衛生に関しては厚生労働省が行うかたちとなっている。欧州諸国では、リスク管理を行うにあたって「農場から食卓まで(from farm to table)」という食料供給システム全体を対象とした施策の展開が必要であるとの考え方が主流化しており、我が国においても消費者の立場をいっそう重視し、農水省と厚労省がより緊密な連携を図るなど、リスク管理の一元化を実現すべきである。

【欧州における食品安全行政の再編例】

・イギリス

農漁業・食料省及び保健省が所掌していた食品の安全性にかかわる政策等を、食品安全行政を統一的に所掌する独立した官庁として設立された「食品基準庁」に移管

・ドイツ

保健省及び経済省が所掌していた消費者保護政策に関する事務を食料・農業・森林省に移管。その後、新たに食品の安全性確保に関する事務を一元的に所管する「消費者保護・食料・農業省」が発足。さらに食品に由来する健康危害のリスクについて科学的に適正に評価を行う機関と、それら科学的な評価結果に基づく適切な規制等を講ずる機関とを機能的に分離することとし、それぞれ「連邦リスク評価研究所」、「連邦消費者保護・食品安全庁」を新設。

・デンマーク

食品衛生を担当していた「食品庁」が、保健省から、農畜産業の振興、家畜衛生、動植物検疫等を所掌していた農漁業省に移管され、新たに「食料・農漁業省」を設立

また、国だけでなく地方自治体においても、食の「安全」「安心」確立に向けた体制整備を行っていくことが求められており、今後、地方自治体間の広域連携により、食の「安全」「安心」の専門家を中心に消費者やメディアを含めた「食品安全連絡会議」を設置し、自然災害、市況激変、風評被害といった食のリスクに対するセーフティネットを構築する必要がある。

(特に、食に関する事件が多数発生した関西の地方自治体は、食の「安全」「安心」確立を重要課題として認識し、他の地域に先駆けて食のリスクに対するセーフティネットの構築に取り組むべきである。)

なお、BSE問題については、食品安全委員会が、生後20ヶ月以下の牛を全頭検査の対象から除外することを答申し、米国等、全頭検査を義務付けていない国からの牛肉輸入再開に道を拓いており、貿易摩擦回避の観点から高く評価するが、リスク・コミュニケーションの観点からは、異常プリオンの発生原因等、現時点では立証困難な部分も含め、科学的裏付けを提示したうえで、消費者の選択判断に任せようか。

提言 5

ライフ・スタイルを改善する「食育」を展開し、消費サイドから食料自給率向上を図るとともに、各省庁との連携で「国産国消」「地産地消」を国民運動として展開せよ。

我が国は、国民の食生活に必要なエネルギーの半分以上を海外からの農産品に依存しており、世界的には今後の人口増加等に伴って食料需要が拡大していくこと明らかであるが、国民の危機感は希薄なままであり、海外からの農産品輸入がストップするという最悪の事態も含め、食料安全保障のあり方を国民的課題として共有していくことが重要である。

食料自給率の向上には、生産サイドの改革に加え、自給率の高い農産品を積極的に活用した食生活の実現に向けた「食育」を推進し、消費サイドからも食料自給率向上を図っていくことが不可欠であり、家庭、学校、外食産業を問わず、農産品ごとの自給率を明示し、「国産」「地産」食材の割合を高めたメニューを提案するなど、食料安全保障に関わる問題として食生活を見直すよう啓蒙活動を展開していく必要がある。

併せて、例えば 大根、ネギなど、地域の固有名詞をブランド名にした特徴ある農産品づくりも重要である。今や、消費者の選択行動は、価格以外のファクターにも左右されるなど、多様化されており、地域ブランドの振興は、新たな市場の開拓にもつながる。食文化王国「関西」のクールな(カッコいい)イメージと組み合わせ、世界に輸出することを目標に、地域ブランド化を図るべきである。

また、「食育」においては、食の大切さを身をもって実感することが重要であり、都市部の耕作放棄地を活用するなどして、学校教育の一環として耕作体験を積極的に取り入れていくことも不可欠である。今日の都市生活では農業が疎遠なものとなっているが、自ら汗を流す耕作体験を通じて、日常の食生活が多くの人の苦勞と手間のうえに成り立っていることを知ることは、食に対する関心を高め、「国産」「地産」の食生活をいっそう促進することにつながる。

内閣総理大臣を会長とし、関係閣僚、消費者、生産者、学識経験者などで構成する「食育推進会議」の設置等を盛り込んだ「食育基本法」は、昨年の国会に提出されたものの、年金改革法審議の混乱等により今次通常国会での継続審議となっており、早期成立を図るよう強く望む。

提言 6

我が国の国益に直結する E P A 等を早期実現するためにも、農業の国際競争力強化を図るとともに、農産品の全面的な輸入自由化を推進せよ。

我が国の農産品輸入は既に相当程度自由化されているものの、E P A、F T A 締結に向けた各国との交渉では、国内農業への配慮等から交渉が難航しており、我が国全体の利益拡大のため、意見書「アジア 4 カ国との経済連携協定に望む」(2005 年 1 月、関西経済同友会等)を踏まえ、改めて農産品の全面的な輸入自由化を求める。

食料安全保障、食の「安全」「安心」確保の観点からは、例えば、我が国の主食であるコメについては、国内産とマーケットがあまり競合しないインディカ米から関税引き下げを進めていくなど、一定の政策配慮は必要であるが、政府においては、「経営の効率化」と「売れる農産品づくり」をキーワードに、我が国の農業の国際競争力強化に積極的に取り組み、農産品の全面的な輸入自由化を即時実施すべきである。

農産品の輸入自由化に伴う農家への対策としては、海外からの農産品価格を上昇させ、実質的に消費者がコストを負担する従来の関税に代え、短期的には税を財源とした所得補償、中長期的には新たな「食料・農業・農村基本計画」に基づくプロ農家の育成支援により、経営の安定化を図ることが考えられる。

所得補償により営農を促すことは、単なる食料生産にとどまらず、二酸化炭素の吸収、水源の涵養、生態系の保全等、多面的な機能を有する農地を維持することにもつながり、従来型公共事業費を見直して財源を確保し、国土保全を目的とした「みどりの公共事業」として、これを行うべきである。

このようななか、農林水産省が、「みどりのアジア E P A 推進戦略」(2004 年 11 月)において「ニッポン・ブランドの農林水産物・食品の輸出促進」に取り組む姿勢を示したことは、輸入農産物に圧倒されてきた我が国の農業が反転攻勢に打って出る決意を表明したものとして高く評価する。

提言 7

製造業等にならい経営技術、産業技術を積極的に農業分野に導入し、効率化の推進と産業的自立、安定化を図れ。

世界的に貿易の自由化が進むなか、今後の我が国の農業に求められているのは、戦後60年の間に世界のトップ・レベルまで進歩を遂げた製造業、サービス業にならい、経営・産業技術を積極的に取り入れ、効率化の推進と産業的自立、安定化を図っていくことである。

例えば、コンビニエンス・ストアは、単なる物品販売にとどまらず、消費者の利便拡大の観点から様々なサービスを付加することにより、個人経営の酒販店等を再生し、今日では一種の社会的インフラ・ストラクチャーとして機能している。農業においても、消費者本位の観点から、内食、中食、外食、それぞれの段階に応じた加工生産、食品関連産業との連携による新商品開発、「農」「食」を一体としたグリーン・ツーリズム開発など、新たなヴァリュー・チェーンの生み出しを図ることを期待する。

また、ロボット・テクノロジーによる生産プロセスの自動化は、生産効率の向上のみならず、農地を離れた施設型生物資源開発にも道を拓くことになるが、設備・研究開発投資に多額の資金を要することとなるため、技術の普及拡大を図る初期段階においては税、補助金等での優遇措置を講じる必要がある。関西が強みを発揮できる先端技術と農業との新たな結合は、関西の活性化にも大きな効果が期待できる。

さらに、政府においては、我が国で開発された高付加価値の品種を、育成者に許可無く生産、販売、輸出入することを禁じているところであるが、種子や苗木の海外持ち出しは容易な面があるため、海外における無許可生産・販売に対する摘発を強化するとともに、輸入に際しての水際でのチェック体制をさらに強化するなど、農業における知的財産権・ブランド商標権保護を積極的に行っていくべきである。

提言 8

「都市と農村の融和」をコンセプトに、農村の活性化と都市生活者の新たなライフ・スタイルを実現しよう。

人口減少社会の到来を目前に、都心居住の動きが顕在化するなど、都市の外延化は終わろうとしているなか、今後は「都市または農村」という二者択一ではなく、「都市と農村」という双方のメリットを享受するライフ・スタイルの可能性が拡大することは確実である。

国土交通省の「二地域居住人口研究会」では、都市生活者が、都市での就業を維持しつつ、生活時間のかなりの部分を農村等で過ごすという新しいライフ・スタイルの確立に向け、新たな休暇制度(隔週を含む週休3日制)、費用負担ルール(住民税の配分)の確立等、二地域居住の促進施策を集中的に進めることにより、現在の約100万人が2030年頃には1,000万人以上にまで拡大するとイメージしている。

特に関西は、人口2,000万人を擁する我が国第2の巨大都市圏でありながら、自然環境にも恵まれ、都市から農村へのアクセシビリティは極めて高く、需要、供給の両面から多大なポテンシャルを有しており、都市と農村の交流拡大に積極的に取り組んでいくべきである。

さらなる都市・農村交流の拡大に向けては、週末営農等の都市生活者の半定住、定年帰農等の定住を視野に入れた受け入れ体制整備を進めていくことが課題であり、都市生活者の受け入れが拡大すれば、簡易宿泊施設の運営をはじめ新たなビジネスが発生し、農村の側にも「みどりの雇用」とも言うべきメリットが生じる。

都市と農村の交流拡大は、農村に宿泊・物販・飲食面での経済効果を発揮するだけでなく、我が国の原点である農村の伝統的な文化、景観を活かした地域づくりを促すことにもつながり、コンクリートによる公共事業で失われてしまった美しい農村を再生する国家百年の計の切り札となる。

21世紀の多様化社会における国民生活が「心の豊かさ」に満ちたものになるためにも、我が国の農村が本来の姿を取り戻し、「ゆとり」や「いやし」という、経済的価値を超越した、しかし、必要欠くべからざる役割を果たしていくことを期待する。

以上