

問われる「農」の持続可能性

産業としての競争力、安全な食料供給、生態系を保った環境

仮に、新しい政策「経営所得安定対策等大綱」が順調に日本農村に浸透し「集落営農」が数多く構築され、経営力ある農業経営体が続出し政策目標が達成されたとしても、現状のように大量の海外農産物の輸入が続けば、日本農業は崩壊しかねない危うさが残るのではないか。日本社会の在りように影響を与えた仏教も黒船も民主主義も海外からの到来だった。物量的に海外農産物に大半を依存している「日本の食」の現状だが、日本の文化や風土やアイデンティティーに与える影響も無視できない。

■増え続ける海外農産物の流入

日本の総合食料自給率（カロリーベース）は昭和40年の73%から平成15年の40%まで低下したが、この軌跡はGATT（関税及び貿易に関する一般協定。昭和23年発足）、その最後の多角的貿易交渉であるウルグアイラウンド（平成5年終結）、その後継機関であるWTO（世界貿易機関。平成7年設立）の影響を受けてきた。かつて103品目あった輸入制限品目は昭和37年に81品目に減り、その後の国際化に伴い貿易自由化が進み制限品目は減少し続け、平成7年にはコメを含む全農産物の輸入関税化が決まり、食料の輸入量が増え自給率が低下した。

さらに、特定国間の協定としてFTA（自由貿易協定：物やサービスの貿易を自由化）やEPA（経済連携協定：幅広く経済関係を強化）も促進しつつある。そして、WTOは平成13年にドーハラウンドを立ち上げ、平成17年1月を交渉期限として設定したものの、農産物貿易に関しては高い関税ほど大幅に引き下げること、コメなど重要品目は別扱いにすること、輸出補助金は撤廃することなどで合意したものの具体的内容は未だに決まらない。

■疑わしい経営所得安定対策大綱の効果

わが国の輸入品に対する関税率は衣類やアクセサリ類で10%前後、楽器、美術品、レジャー用品などは無税が多いのに対し、農産物の場合はコメが490%、小麦210%、デンプン290%、大豆460%と高額である。アメリカも落花生に192%、EUもバターに300%と農産物には高率関税を課しており似たり寄ったりだが、WTO交渉は包括的にルールを決めるので農産物に絞って自国の主張を通すことは難しい。ドーハラウンドの行方によって、さらに安価な外国産農産物が流入する可能性があり、価格で国際競争力のない国内農産物は駆逐されかねない不安が残る。そうすると、どこまで「経営所得安定対策等大綱」の効果が発揮され産業として農業の持続可能性が担保されるか疑わしい。

■あいまいな「農」の位置づけ

ところが、輸入農産物を国内で生産すると仮定すると、現有国内耕地の2.5倍の面積が必要になり、輸入している穀物や畜産物など主要9品目を生産するのに必要な水は国内使用量の70%の量となる^{注1}。このことは日本は少ない負担で食料を入手できる恵まれた状況下にあることを意味する。資源がない日本としては、生きる道を貿易立国に求める以外ないという考え方もあり政治の決断も難しい。それでも、日本の穀物自給率はOECD（経済協力開発機構）加盟30カ国中27番目という低さ加減は異常である。よくある議論に「農産物だけが自給力を持ってもはじまらない。石油などエネルギーだってないのだから」という意見がある。確かに、日本のエネルギー自給率は水力を中心として4%と極端に低い。しかし、原子力を強化してきており、これを準国産と考えればエネルギー自給率は20%となる^{注2}。ドイツの38%、フランス50%、アメリカ75%、イギリス111%、カナダ153%と比べれば低いものの、エネルギー自給率は向上途上にある。だが、食料自給

第1回目は本県農業の特性と「新たな食料・農業・農村基本計画」の中核政策「経営所得安定対策等大綱」を概観した。第2回目は「経営所得安定対策等大綱」の内容を点検し課題を探った。今回は「基本計画」に戻り内容を多角的に点検したい。「基本計画」の考え方はOECD（経済協力開発機構）が1992年に打ち出した画期的な政策「農業政策と環境政策の一体化」の中核概念「持続的農業」に酷似している。世界の環境破壊が農業にも波及し、OECDはそれまで旗印としてきた経済成長、自由貿易、効率化の路線に環境保全を加えざるを得なくなった。そして日本の農業もさまざまな面から「持続可能性」が問われている。「持続可能性」こそ今の日本農業が抱える中心課題ではなからうか。農業を取り巻く状況が激変しており、それに対応できる日本農業へとどう自己変革できるか問われている。生産、貿易、安全・安心、自然環境などキーワードが多い。「生き延びるのは、強い者ではなく、賢いものでもなく、自己変化できる者である」というダーウィンの法則を思い浮かべざるを得ない。

（文：石川敬義・㈱荘銀総合研究所理事長）

率は下がる一方であり食料安全保障が危うい。政治は「農」の位置づけを明確にする必要がある。

■不安大きい食料安全保障

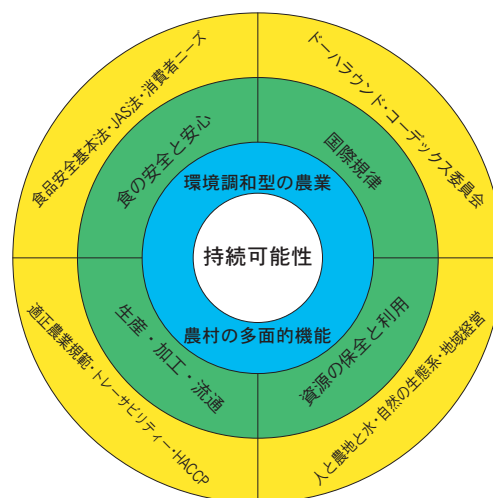
また、13億の人口を抱える中国は経済成長とともに食生活水準も上がり農産物貿易収支は1993年には25億ドルの黒字だったが2003年には36億ドルの赤字になった。そして、現在64億人の世界の人口は2050年には91億人になると予測されている。世界の一人当たり穀物生産量は1980年代をピークに減少傾向にある。海外農産物が今のように安価であり続ける保証もない。飢餓を体験した日本人が少なくなったが、「いずれ世界の食料危機が来るから先祖伝来の農地は手放さない。その時泣きを入れても食料は分けてあげない」と語る県内の農家は少なくない。

総理府が平成12年に行った「農産物貿易に関する世論調査」で「わが国がWTO農業交渉で主張すべき意見は何か」を聞いたところ、「食料安全保障の確保」が71.8%と最も多く、次いで「国土・環境の保全など農業の多面的機能の維持・発揮」が40.8%、「公平で公正な貿易ルールの確立」が37.0%、「国内農業維持のため一定の補助金等の措置」の30.0%の順となった（複数回答）。国民の意識にも食料安全保障に対する不安があることがうかがえる。（図1「農業の持続可能性リスク」参照）。

■価格で国際競争力ない日本の農産物

経済界の一部から「構造改革の立ち後れが国際競争力のない日本農業にした」という批判がある。かつての米価値上げ運動による高米価は需給情勢とは無関係な票の力で得た「政治米価」であり農業の産業力を弱めたという。だが、それは外国と比べ農地の狭隘さ、人件費の高さなどのハンディを背負いながら再生産可能な産業にすることを訴えた米価値上げ運動でもあっ

（図1）農業の持続可能性リスク



た。「基本計画」は食料自給率を将来50%以上（平成22年度目標は45%）にする目標を設定している。果たして50%で良いのかという議論もあろう。海外を見渡せば、現在でも韓国が50%、スイスが54%、イギリスが74%、ドイツが91%、アメリカが119%、フランスが130%、オーストラリアが230%という自給率である。世界史をみれば地上で戦争がなくなった時期はなく、食料を海外から調達できなくなる事態が起きないと保証はできない。価格で国際競争力のない日本農業が存続し続け、日本の食料安全保障を確立するには価格以外で外国産農産物に対抗できる農業にする視点が必要だ。

■増え始めた農産物輸出

その一方で、アジア諸国の経済発展に伴い日本の農産物の輸出も増えつつある。平成16年のわが国の農林水産物の輸出額は2,954億円で、このうち農産物は1,658億円を占めた。リンゴ、ナガイモ、緑茶、ミカンの伸びが大きく、4年前に比べて25.6%増加となっている。輸出先について国別比率をみると15年前には5%以下

を占めるだけだった中国が17%まで、韓国が16%へと拡大した影響が大きい。「ふじ」など国産リングは外国産と比べ味覚は芸術品レベルにあると思うが、海外には日本と異なる価値基準もある。日本では生食用では売れない小玉がイギリスでは好まれ、日本では大きすぎて買ったたかれる大玉が中国では好評だ。日本では生産者手取り価格で1個1円レベルの値しかつかないジュース用扱いの小玉リングがイギリスでは100円の値がつくことに着目し輸出に挑戦したのが「片山りんご有限公司」(片山寿伸社長。青森県弘前市堅田。資本金1,000万円)だった。

■求められる安全管理基準の適合

ところが、欧州で農産物を販売するには日本にはない価値基準をクリアしなければならない。平成9年から試行し平成17年1月に本格導入された「ユーレップギャップ」(EUREPGAP: 欧州小売業組合適正農業規範。食品安全、生産者福祉、環境保全について生産から流通まで総合的に安全管理する仕組み。品質を保証するプラス認証ではなく管理基準の適合度をチェックする非マイナス認証。法的拘束力のない第三者認証)の認証を得ることが迫られた。果実と野菜の部門では12項目の審査が行われる。「片山りんご有限公司」は「農事組合法人和郷園」(木内博一代表理事。千葉県香取郡山田町)とともに平成17年、日本で最初のユーレップギャップ認証取得法人になった。アメリカにも独自の安全認証システムがあり、日本にはまだないが中国にはユーレップギャップの審査員までいる。世界的にユーレップギャップ基準の影響力が強まりつつある。

■日本版GAPもスタート

わが国でも平成15年に制定された「食品安全基本法」に基づき内閣府に「食品安全委員会」が設けられ、新しい食品安全行政がスタートした。農林水産省、厚生労働省から独立してリスク管理にあたっている。これに応じ農水省では平成16年に「農業生産の技術指導について」と称する通知を出し「適正農業規範」(Good Agricultural Practice)を打ち出した。ユーレップギャップの日本版である。食品は生産から消費までつながっており、このフードチェーン(食の鎖)全体をカバーしなければ安全は保証できないとの考え方から、これまでの最終産物管理(ファイナルチェック)から

生産段階の安全管理(プロセスチェック)へ移行することにした。量の安全保障だけでなく欧州並みに質の安全保障も視野に入れたと言える。BSE(牛海綿状脳症)問題では日本政府は「科学的知見に基づき輸入解禁を判断する」と公言していた。安全委員会のプリオン専門調査会の委員の半数が3月に辞任したことで科学的知見に基づく審査だったのかどうか疑惑が残った。

■「安全」に日本農産物の生きる道

農林水産物の輸出額が増えたといっても、それは輸入額6兆9,125億円の4.2%を占めるだけの微々たる量であり、日本国内で出回っている輸入農産物の膨大な量とその安全・安心確保の方がより大きな問題である。ユーレップギャップが本格実施される以前の平成11年のことだが、欧米から輸入された有機農産物を使い製造された原産国認証済みの「オーガニック食品」(有機食品)で東京都内で販売されていたパスタ、シリアル、菓子など36品目の食品を東京都立衛生研究所が残留農薬検査を行ったところ3品目から有機リン系農薬のクロルピリホスメチルが検出された。残留農薬基準より低い数値で健康面で実害はないとされたが、監視の目が届かない外国産食品に対する不信感が高まった。また、有機食品や有機農法に関する定義が国際的に定まっていないことを露呈した調査結果でもあった。食品の安全に関して人類は目下“人体実験中”なのである。

農水省が平成13年に特別栽培農産物の表示に関してインターネットでアンケート調査を行い、「無農薬栽培や減農薬栽培などの表示は信頼できるか」を聞いたところ「どちらともいえない」が56.9%で最も多く、次いで「信頼できない」が23.2%、「信頼できる」が19.2%の順となった。日本農業は安全性に関する信頼度でも持続可能性が危ういことを示すアンケート結果であった。外国産、国内産の農産物が混じり合って流通している状態が、消費者の食品や農産物に対する不安感に拍車を掛けている。

■日本の「農産物の安全」も未確立

BSE汚染牛肉のほかにも、ダイオキシン汚染野菜、鳥インフルエンザなど、アンケート結果を裏打ちするかのよう食の安全を脅かす問題が多発している。本県でも平成14年の県の調査で、使用禁止になって28年

も経過した有機塩素系殺虫剤のドリリン剤が食品衛生法の基準値を超える濃度でキュウリから検出された。「ディルドリン」「エンドリン」などドリリン系殺虫剤は害虫防除用に昭和29年に使われ始めたが、人体の免疫低下や内臓障害を起こす恐れがあるとして昭和50年に農薬登録が失効していた。ドリリン系は農薬が分解して半減するまでの期間が長い難分解性の農薬であるが、土壌中の残留検査で安全とされた畑で収穫されたキュウリから検出されたことで衝撃が大きかった。県は出荷停止措置を取らざるを得なかったが、この問題は山形県だけの問題ではなく日本全国共通であるはずなのに本県だけで問題が表面化したことが別の意味で問題だった。

■論争が絶えない遺伝子組み換え食品

遺伝子組み換え食品については、「種の壁を越えた生物をつくる暴挙」という批判派から「人類を食料危機から救う快挙」という支持派まで議論が騒然としており、食品産業界と消費者団体との論争があり、国境を越えた貿易紛争に発展したり、イネの遺伝子組み換え研究の差し止め要求訴訟が起きたりしている。わが国では食品衛生法で平成13年4月から安全性審査を受けていない遺伝子組み換え食品や原材料を用いた食品は輸入も販売も禁じている。平成16年6月現在で厚生労働省医薬食品局の安全性審査のチェックを経た遺伝子組み換え食品は大豆、ジャガイモ、テンサイ、トウモロコシ、ナタネ、綿の農産物6作目の58品目と、添加物6種の12品目となっている。農水省は改正JAS法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）で平成13年4月から「遺伝子組み換え」「遺伝子組み換え不分別」の表示を6種類の農産物と31加工食品について義務づけている。

■表示の国際基準も定まらない

それでも、消費者団体からは「予期せぬアレルギー反応を引き起こしかねない」という反発がある。わが国は大豆の80%近く、トウモロコシの90%以上を輸入しており、これらの大半は家畜の飼料、大豆油・コーン油に使用され、表示対象外である。輸入港の段階で飼料用に輸入されたトウモロコシから殺虫剤成分遺伝子を組み込んだ未承認トウモロコシ「スターリンク」が検出されたり（平成12年12月）、市民団体の東京都内

のスーパー店頭調査で菓子やパンの材料になるコーンミールから検出されたり（同年10月）している。表示対象となる量は輸入の10%程度であることを考えれば表示効果の有効性が疑問視される。表示は有害か無害かを“判定”するのが主目的ではなく、遺伝子組み換えが行われているかどうかを明らかにする“情報開示”が目的であるはずで、消費者にどちらを選ぶか選択肢を与えることが重要なのである。アメリカはこのような日本の動向に反発しているが、遺伝子組み換え農産物は生産段階から情報開示させるべきである。

■トレーサビリティで信頼確保

つまり、さまざまな点から安全な食品供給の持続可能性が危うくなっているのである。さらに、国際規律とわが国の制度と整合性が図れるかどうかも問題である。旧藤島町では平成14年に制定した「人と健康にやさしい町づくり条例」の第8条で「食糧生産基地としての信頼を確保するため遺伝子組み換え農産物などの監視を強化し町の許可なく栽培しないように規制を設ける」としている。また、「食品安全基本法」は第3条で「食品の安全性の確保は国民の健康の保護が最も重要であるとの基本的認識の下に行われなければならない」と規定している。このような考え方がグローバル時代の中で世界共通の認識になっているかどうかである。BSE問題でわが国は問題が発生した平成13年に全頭検査を行い平成17年4月までに17頭の感染牛を発見し、と畜場で420万頭を検査しトレーサビリティ（生産流通情報把握システム）体制も整えた。これが消費者に安心感を与える絶大な効果を発揮した。だが、アメリカは一部を、EUは月齢30カ月以上の牛に限定してチェックしているだけであり、日本とは対応の仕方が異なっている。これではいくら安くても消費者には不安感がぬぐえないのではないか。

■世界標準はコーデックス基準

貿易ルールでは安全最優先になっていない点も問題である。WTOの13項目ある必須遵守協定「付属書1A」に「TBT協定」（Agreement on Technical Barriers to Trade：貿易の技術的障害に関する協定）と「SPS協定」（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures：衛生植物検疫措置の適用に関する協定）がある。「SPS協定」は食品の安全、動植

物検疫に関し国際貿易の進展に対する障害を最小限にするルールであり、「TBT協定」は技術的理由から貿易を妨げてはならないとするルールである。安全に関するルールはWTO加盟国が尊重すべき基準としてFAO(国連食糧農業機関)とWHO(世界保健機関)とが合同で設置している「コーデックス委員会」(Codex Alimentarius Commission。加盟173カ国。28部会。ローマに事務局)が定める規格に準拠することを促している。コーデックス委員会は平成15年に遺伝子組み換え食品50品目について新たに規格を設けたが、世界共通の安全基準を示しただけで各国がどう対応すべきかまでは踏み込んでいない。また、規格は科学的原則に基づいていることになっているが、被害が発生した場合の挙証は被害国が行うことになるので科学的に未知の部分が残る被害の場合は実質的に立証不可能である。さらに、残留農薬による被害の場合はどの国の、どの産地で、どのように栽培された、どんな農産物かを特定することは実質的に不可能なので実質的に立証は無理である。

■安全や文化を軽視、貿易ルール

そしてWTOルールは加盟国に強制力があるので厄介である。WTOルールは、国民の健康を守る視点、消費者の不安を解消する視点、宗教や文化、自然の生態系などに配慮しておらず、日本は病害虫が発生しやすい高温多湿の気候であると抗弁しても、パネル(紛争処理機関)の裁定が下れば従わざるを得ない。タンポポやミツバチは在来の日本種が西洋種に駆逐されてしまっていて久しい。海外から侵入した松くい虫やアメリカシロヒトリやブラックバスによる被害は手をつけられない惨状をもたらしている。WTOルールに従えば人命にかかわることもこれらと同様の結果を招きかねない。コーデックス基準でどこまで補えるかである。人は自然界の一構成員である。交易のグローバル化とともに安全・安心のグローバル化も並行して進めなければならない。

■土と環境のトータルな健全性が重要

出来る限り科学的能力を高め、その知見に基づいた基準、システムにして信頼性の高い安全な生産、流通、消費にしていくなか。目下、その基準、システムの世界標準となっているのがコーデックス委員会のガ

イドラインである。このガイドラインはEUやアメリカなど諸外国や日本の各種基準の基礎になっており、国内外に影響を持つ唯一の基準である。注目すべきはコーデックス委員会が「有機生産システムは、社会的、生態的および経済的に持続可能な最適農業システムを達成することを目指した特定の明確な生産基準にもとづくものである」と有機農法の優越性を指摘している点である。そして、平成11年の総会で「有機的食品の生産、加工、表示、流通のガイドライン」を採択している。

ガイドラインは有機農法の要点として①すべてのシステムで生物学的な多様性を促進②農業行為によるあらゆる汚染の最小化と土・水・大気の健全な使用の促進③土壌の生物学的活力を増強④土壌肥沃度の長期的維持⑤養分確保のための動植物起源廃棄物の土への還元⑥ローカルな農法の再生可能資源への依存⑦農産物の有機的な完全性と品質鮮度をすべての段階で維持する流通と加工⑧農地や作物や家畜などの歴史や特性に根差した営農の確立——を挙げている^{注3}。

これは今の日本農林規格は環境を狭い概念でとらえていること、有機農産物はすべて高品質で安全という誤解を助長しかねないこと、家畜由来堆肥の基準が不確実であることなど問題指摘を行っていることでもある。いかに分解性の高い農薬であってもそれを長期的に多用すれば土壌が変質する可能性があるし、有機質堆肥を多投し続ければ土壌中の有機物の無機化が進行し無機態窒素放出が増え農作物の硝酸濃度を高める可能性がある。硝酸が血液に入るとヘモグロビンと反応し酸素運搬を妨害する。部分的・短期的な土壌改良であればむしろ化学肥料の方がコントロールしやすい。国際基準のコーデックス規格の方が日本の規格より合理的である。トータルな環境保全と土壌の健康を保つことが大切なのだ。

■環境適応度が高い水田稲作

降水量が少なく牧畜中心の欧州では土壌や地下水の硝酸濃度が高く水質汚染が深刻な問題になっており、農業は環境破壊産業と位置づけられている。降水量が多く堆肥を多投しても水とともに硝酸が流出する日本の水田稲作はそれだけで環境保全型産業である。だが、だからと言って日本農業は安閑としておれない。欧州の失敗を日本は学習し、日本農業の失敗を予防すべきである。稲作農業は米価が低迷し経済的価値が下がり

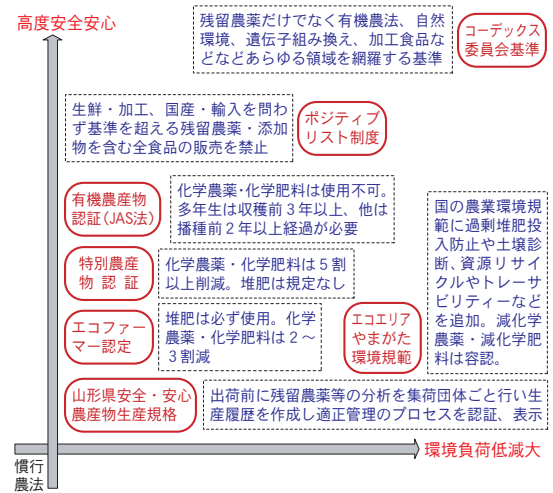
後継者がいないとはいえ、それは人間界の現象であり自然の摂理を無視してよいことにはならない。人間社会の在りようの方を変えるべきである。日本人を地上により長く存続させる持続可能性が高い農業形態は水田稲作なのである。問題は畑作である。山形県の慣行農業の農薬使用回数はリンゴや露地夏秋キュウリの38回、西洋ナシの37回、長期取りミニトマトの36回などが多い方で、少ないのはモロヘイヤの4回、シュンギク5回、露地ダイコン6回などである。散布回数だけでなく、成分効能、土壌の違い、気象などいろいろな要素が絡み合い作物に作用する訳だが、JAS法による有機農産物認証基準は化学肥料も化学農薬も使用を認めていない。

農林水産省の特別栽培農産物にかかわる表示ガイドラインはコメを含む41作目について、化学肥料の窒素分量と化学農薬の投入回数を5割以上削減することを求めている。平成11年制定の「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律」に基づき認定される「エコファーマー」は農作物48品目について堆肥の使用を義務づけ、化学肥料と化学農薬のおおむね2～3割の投入削減を基準としている。本県の平成17年12月現在の有機農産物認証農家は187戸、特別栽培農産物認証農家は5,201戸（うち水稻農家が92.2%）、エコファーマー認定農家が5,181戸（野菜のみ農家が48.4%、果樹のみ農家が46.8%、水稻のみ農家が1.9%）である。本県の販売農家はおおむね10%前後が環境保全型農業にシフトしていることになる。環境保全型農法が農家経営と産地評価と流通体制と連動した時に産業としての農業の持続可能性が高まる。

■必須要件、コーデックス基準クリア

生鮮食、加工食を問わず一定量以上の農薬や添加物を含む食品の販売を禁止する「ポジティブリスト制度」が去る5月29日から施行になった。これまで283農薬について残留基準が設けられていたが、本年3月までに573農薬について分析法が整備され施行体制が整った。この基準もコーデックス委員会の基準を準用している。これからはコーデックス基準を遵守しなければ、安全・安心と環境負荷軽減とをクリアできず、輸入も輸出も、生産も消費もできない時代になろう。その点で山形県の「エコエリアやまがた環境規範」は化学農薬と化学肥料の使用制限については高いハードルを設定していないが、国の規範に追加して環境要素や情報要素を加

（図2）各種基準の安全・安心と環境負荷の水準分布



えた規範になっており、安全・安心については「安全・安心農産物生産規格」で残留農薬基準を定め底支えする2段階にしている（図2「各種基準の安全・安心と環境負荷の水準分布」参照）。平成14年にドリン系農薬がキュウリから検出された学習効果が発揮されている。今後は生産者がどれだけ安全と環境を意識するかに産地の評価がかかることになる。

■経済と環境の両立がポイント

OECD（経済協力開発機構）はレポート「農業政策と環境政策の一体化」を表し^{注4}、そのなかで「持続可能性とは豊かさについての世代を超えた公平性である」とし、経済と環境の両立は理論的にも矛盾しないと主張している。平成4年のことである。そして、持続的農業に必要な要素として①経済的に自立した農業生産体系②農業利用の自然資源基盤の維持向上③農業生産によって影響を受ける生態系の維持向上④農村の快適さと美しさの創出——を挙げている。環境負荷が増し農業の持続可能性に黄色信号が点滅している欧州諸国の学習結果をわが国は生かすべきである。

注1 「平成16年度 食料・農業・農村白書」（農林水産省編）

注2 国際エネルギー機関「Energy Balances of OECD Countries 2000-2001」

注3 西尾道徳著「農業と環境汚染」。

Codex Alimentarius Commission「The Guidelines for the Production, Processing, Labelling and Marketing of Organically Produced Foods」

注4 嘉田良平監修・農林水産省国際部監訳「環境と農業・先進諸国の政策一体化の動向」