

序 章 研究の目的と各章の要約

1. 研究の目的

食料・農業・農村基本法（以下「基本法」という。）においては、国民に対する食料の安定的な供給について、「世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有していることにかんがみ、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせるべきである」(第2条第2項)旨定めている。言うまでもないが、国内の農業生産の増大は、食料消費にまわる国内農産物を増加させることになり、そのことは「国内で生産された農産物等が消費者や実需者によって選択されることを通じて初めて実現されるものである」⁽¹⁾。つまり、消費者の食料の購入を通じて国内で生産された農産物が消費者から支持される必要がある⁽²⁾。

本プロジェクト研究では大きく2つの課題を扱う。第1の課題は、国内で生産される農産物や加工食品の輸入食品への対抗という視点を基本に据えつつ、近年の消費者の食料、農業、環境に対する関心の動向等を踏まえ、食の安全や消費者の信頼の確保、食品の品質の高さ、そして環境負荷を軽減させる生産方法が、今後の消費者の支持を得る重要な要素になると想定し、これらを志向する農業生産システムの育成を図るための条件や方策を探ることである。これは主として生産サイドに働きかける政策手法を念頭においた課題である。

消費者ニーズに関連する3つの要素について簡単に言及しておこう。食の安全や消費者の食に対する信頼の確保という点については、そもそも食料には必要不可欠な要件であるが、2001年9月のいわゆるBSE問題の発生、食品の虚偽表示問題等の中で、消費者の食の安全に対する関心が高まり、改めて「食」と「農」の関連が消費者に強く意識されるようになってきている。高品質な食料に対する消費者ニーズについては、改めて論じるまでもないだろう。

他方、環境負荷の軽減はこれらに比べるとそう単純ではない。すなわち品質のよい食品へのニーズや人の健康等に直接影響がある場合と異なり、環境負荷を軽減する生産方法によって生産された農産物と従来のものとの間に品質的な差が生まれないとすると⁽³⁾、消費者がより環境負荷を軽減する生産方法によって生産された農産物を選択するかどうかは明確ではない。また、我が国は、降水量が多く、国土・環境保全の点ですぐれた機能を有する水田を中心とする農業が行われていることなどから、畑作中心の欧米諸国のように農業生産による環境負荷が地下水の汚染等を通じて消費者の生活に直接影響を及ぼすという面も少ない。さらに、農業の多面的機能として、基本法では7つの具体的な機能が想定されているが、このうち環境負荷を軽減する生産方法によって明らかにその機能がより発揮させられるのは、自然環境の保全機能のみと考えられる⁽⁴⁾。これ以外の国土の保全機能、水源のかん養機能、良好な景観の形成機能等の6つの機能については、環境への負荷を軽減した農業が慣行農法に比べてそれほど際立つものではない。このため、農産物の生産プ

ロセスで生じる環境への影響は消費者が、食料を選択する際には大きく影響しないというのが現状であろう。

しかしながら、こうした点はあるものの本プロジェクト研究では、消費者は、今後の食育の推進や適切な情報の提供等を通じて、環境保全型農業等⁽⁵⁾によって形成される環境という便益をも考慮して農産物を選択する方向に向かうであろうと仮定している。仮にそうならば国内の環境保全型農業等によって生産された農産物は、生産というプロセスを通じて地域の環境を良好な状態に維持・保全し、それによって国民が便益を受けるという点で輸入食品と差別化されることになる⁽⁶⁾。したがって、このことは国内で生産された農産物が消費者から支持を得る重要な鍵になると言えよう。

第2の課題は、消費者の選択行動に働きかける政策手法を念頭においたものである。安全・環境負荷軽減などの消費者ニーズを満たす食品を生産する環境保全型農業等を戦略的に育成・支援する一方で、消費者に安全や環境負荷の情報がきちんと提供できる(確認できる)ようにし、消費者の信頼を確保することが重要であり、それを実現するシステムが必要である。本プロジェクト研究では、主として農場から食卓までの全過程を追跡確認できるコスト・パフォーマンスの高いトレーサビリティ・システム等を構築・普及するための方策等について検討する。

2. 方法

本プロジェクト研究においては、経済学・経営学等の理論的分析・検討から入るのではなく、実際に環境保全型農業等に早くから取り組み、発展してきた先駆者たちからの情報を基礎材料とし、これらを分析、集約することを基本としている。その理由は以下のとおりである。

これまで、例えば環境保全型農業については、農林水産省においても1992年から環境保全型農業を全国的に推進し、多くの先進的あるいは優良とされる事例の紹介も行われ、その情報はかなり蓄積されてきている。伝統的な手法に則れば、集められた事例から抽出される共通項を基にいわゆるモデル的なものを構築し、それを普及させる方策を検討することとなる。しかしながら、現実には地域や作目、農業者によって色々な取り組みが展開され、非常に多彩であり、モデル的なものが構築されるまでには至っていない。そもそも環境保全型農業は、統一化、規格化しにくいものであり、多様性、独自性こそがその特徴なのかもしれない。

そこで本研究においては、多様性のある環境保全型農業等の経営形態や技術と異なり、経営の展開過程で発生する問題やそれを解決する手法については一定の共通性が見出せるものと考え、環境保全型農業等の先駆者たちが、自らの取り組みにおいてどのような障害にぶつかり、それをどのように乗り越え、発展してきたのか、あるいはそうした経験を踏まえて、彼らは行政に何を求めたかったのか、今どのようなことを求めているのか、といった情報を聞き出し、分析、集約することとした。

こうした考え方のもと、環境保全型農業等の消費者ニーズを満たす農法に立脚して発展をつづける先駆的経営事例等を取り上げ、その発展過程や課題の克服方法等に関し、各事例について個人・組織代表者への聞き取り調査、経営実態調査等から得られた政策ニーズ等について、理論的な整理・分析も加えた上で、これらに共通する成立条件や問題点を析出する。

なお、本プロジェクトは「先駆者・支援プロジェクト」と略称しているが、これは前述したように環境保全型農業等の先駆者に注目し、先駆者及びこうした先駆者を目指そうという人々を支援する方策を解明するということから来ている。

3. 各章の要約

報告書は、第1章から第5章までが環境保全型農業関係、第6章がトレーサビリティ・システム関係、第7章がGAP関係である。

第1章では、環境保全型農業に先駆的に取り組む経営体の代表者に対して行った政策ニーズの予備的調査の結果をとりまとめたものである。具体的には「日本有機農業研究会」と「全国産直産地リーダー協議会」から有意抽出した8名の者に対し、密度の濃い意見交換等を通じて政策ニーズや現状及び今後をどのように認識しているか等について聞き取り調査を行った。その結果、イ)有機食品の検査認証制度の導入が現実的には海外有機農産物の輸入促進に繋がる現状にあること、ロ)有機認定に大きな負担が発生していること、ハ)国・地方自治体による有機農業の生産技術開発、ニ)国内有機農業の競争力強化に資する政策支援(直接支払いなど)が望まれること、ホ)食の安全・安心や環境への負荷軽減に資する有機農産物等への消費者啓発事業など、生産振興、消費促進に係る指摘や要望が多かった。

第2章は、早くから卵の無農薬生産に取り組んでいる千葉県旭愛農生産組合の事例調査である。千葉県旭愛農生産組合は、安全な卵の生産のため抗生物質など化学物質を使わない生産を開始したが、市場で評価されなかったことから農産物の販路の開拓が課題であった。しかし、生活クラブ生協千葉との連携という市場外流通システムの構築によりこれを克服し、作目も卵に加え青果、米と拡大し事業量の拡大を実現させた。その後、90年代以降生協のニーズの頭打ちにともなって事業は停滞しており、今後は、流通専門業者として、多様な販売チャネルや新ビジネスの開発が必要である。

第3章及び第4章は、アメリカ及びドイツにおける状況について、それぞれリチャード・モア氏(アメリカオハイオ州立大学)と木村園子ドロテア氏(東京農工大学)、グイド・ハース氏(ドイツボン大学)、波多野隆介(北海道大学北方生物圏フィールド科学センター)に報告していただいた。アメリカ及びドイツにおいては、慣行農業による水質汚染等環境への影響を背景に、環境保全型農業への取り組みが進み、近年では特に有機農業の拡大をめざす施策が推進されている。アメリカでは農務省の持続型農業研究・教育プログラム(SAREプログラム)の果たした役割が大きい。ドイツでは1992年より農業環境条例で

環境保全型農業に保障が行われている。その結果両国では有機農産物の市場は着実に拡大している。しかしその一方でアメリカにおいては、大規模生産者と小規模生産者、ドイツにおいては、農村地域の粗放的作目と都市近郊の野菜策などの集約的作目等の違いによってその取組みに差が出ている。

第5章は、韓国における現状を整理したものである。韓国では、ガットUR農業合意移行、農政の軸足をそれまでの単線的な「規模拡大・生産コスト削減」から「親環境農業」路線へ徐々に方向転換しはじめた。特に1999年以降、親環境農業育成法の制定、それを根拠法とする多様な直接支払制度の導入により表示認証された親環境農産物の栽培農家数・生産量が急増している。

第6章は、野菜の生産流通情報のニーズと開示対応について、生産者、流通業者、消費者に対するアンケート結果(農林水産大臣官房情報課「野菜の生産流通情報に関する意識調査」2004年8月)を基に分析を行った。野菜の生産流通情報のニーズと開示対応には、フードチェーン段階間で大きな違いがみられ、トレーサビリティ・システムを検討する上で重要な点である。例えば、消費者は必要とする情報項目として「産地名」、「出荷日」、「安全性等の認証」、「栽培方法」、「農薬の使用状況」、「収穫日」等をあげているものの、こうした情報に対する小売業者の提供可能性は「産地名」を除いて低い現状にある。また、流通業者自身が情報提供の必要性は認めているものの、実際には対応できない項目もある。

第7章は、米国におけるGAPs (Good Agricultural Practices) の推進状況を整理した。米国では、クリントン政権時代から、果実及び野菜が原因の食中毒防止のため、生産者等の自主的な対応を基本としつつ、USDA(US Department of Agriculture)やFDA(Food and Drug Administration)等の関係機関が連携して、栽培・収穫・包装・輸送における適正な作業方法のガイダンスを作成し普及教育プログラム(コーネル大学が中心)、認証プログラムを実施し、GAPsの推進に取り組んでいる。認証プログラムは2003年からAMSが実施しており、24州で延べ503農場・施設で認証が行われている。作目別にみると果実ではりんご、もも、なし、オレンジが、野菜ではジャガイモが多い。

注(1) 2000年3月24日閣議決定「食料・農業・農村基本計画」12ページ。

(2) 足立恭一郎『食農同源 腐食する食と農への処方箋』(コモンズ, 2003年, 44~46ページ)においては、消費者の買い物を選挙の投票に見立て、消費者が買い物を通じて支払った紙幣(投票用紙)が最終的に農業所得となり、その多寡が当該生産者(あるいは国内農業者)が消費者に支持されたか否かの判断指標となるとしている。

(3) 生源寺真一「環境保全型農業の政策フレーム」(『環境保全型農業の課題と展望 ー我が国農業の新たな展望に向けてー』社団法人大日本農会, 2003年, 168~169ページ)においては、農業への汚染者負担原則の適用にブレーキとして作用する農業の技術的特質の一つとして、農業の環境に対する負荷が生産のプロセスで生じていることをあげ、生産のプロセスの改善がはかられたとしても、多くの場合、生産物の品質に差が生まれないと指摘している。また、本報告書の第3章においては、アメリカの有機農業に関しても「有機食品から毒性のある化学物質が検出されないことは証明してきたが、より栄養価が高いものであるということはいまだ消費者に明確に示せていない」ことが指摘されている(本報告書75ページ)。

- (4) 基本法において想定されている多面的機能の主なものとして、①国土の保全機能、②水源かん養機能、③自然環境の保全機能、④良好な景観の形成機能、⑤保健休養の場の提供機能、⑥文化の伝承機能、⑦情操かん養機能の7つがあげられており、③の自然環境の保全機能は、農業に伴う微生物活動によって土壌中の有機物や水中・大気中の汚染物質が分解されるとともに、光合成による酸素の放出により大気組成を安定させ、田畑・ため池等が多様な生物の生息地となるなどの機能としている（食料・農業・農村基本政策研究会編著『【逐条解説】食料・農業・農村基本計画解説』、2000年、32～33ページ）。
- (5) 環境保全型農業の用語の用い方については第1章の注1参照(本報告書14ページ)。
- (6) 環境保全型農業等の推進によって形成されるであろう環境については、大きく地球規模での環境と地域的な環境の2つの点から捉えられる。地球規模での環境を想定した場合、ある農産物の環境への影響がどこで生産されても同じだとすれば、消費者がこの農産物を選択する際に環境への影響を配慮したとしても、国産品と輸入品の間で差をつけることにはならない。