

農業・農村問題特別委員会報告

農業・農村の意義と展開方向

平成3年5月21日

日 本 学 術 会 議
農業・農村問題特別委員会

この報告は、第14期日本学術会議農業・農村問題特別委員会の
審議結果を取りまとめて発表するものである。

- | | | | |
|-----|----|-----|-------------------------|
| 委員長 | 水間 | 豊 | (第6部会員、畜産学、東北大学名誉教授) |
| 幹事 | 西垣 | 晴次 | (第1部会員、日本宗教史、群馬大学教授) |
| | 大石 | 嘉一郎 | (第3部会員、日本経済史、明治学院大学教授) |
| | 苫名 | 孝 | (第6部会員、農学、近畿大学付属農場教授) |
| 委員 | 福田 | 陸太郎 | (第1部会員、比較文学、共栄学園短期大学教授) |
| | 利谷 | 信義 | (第2部会員、法社会学、東京大学教授) |
| | 山中 | 永之佑 | (第2部会員、日本法制史、大阪大学教授) |
| | 宮鍋 | 職 | (第3部会員、ソ連経済論、東京国際大学教授) |
| | 永田 | 雅宣 | (第4部会員、数学、岡山理科大学教授) |
| | 岩佐 | 義朗 | (第5部会員、河川工学、京都大学教授) |
| | 北村 | 貞太郎 | (第6部会員、農村計画学、京都大学教授) |
| | 土屋 | 圭造 | (第6部会員、農業経済学、流通経済大学教授) |
| | 佐野 | 圭司 | (第7部会員、脳神経外科、帝京大学教授) |
| | 野島 | 庄七 | (第7部会員、薬科学、帝京大学教授) |

はじめに

「農業・農村のもつ食糧生産や環境保全等の多面的機能について、近年の国際的・国内的状況を踏まえつつ、文化・経済・自然・都市との係わりで幅広く検討する。」――これが農業・農村問題特別委員会に課せられた課題である。

本委員会は、日本農業・農村の現状を踏まえ、農業・農村のもつ意義と機能について、特に人間と自然との共生、都市と農村との共存を図るという長期的・総合的視点から幅広く検討を重ねてきた。以下は、日本農業・農村の意義と展開方向について、本委員会が取りまとめた見解である。

なお、以下では単に「農業・農村」と略記することが多いが、それには「林業・山村」をも含み、場合によっては「水産業・漁村」も含まれることをあらかじめ断っておこう。

1. 農業・農村の変貌とその危機的状況

我が国の農業は、国土の大半が東アジアモンスーン気候下の温帯に位置し、降雨量が世界平均の2倍という多雨条件と、急峻な地形で森林が国土の3分の2を占め、耕地がその14%にすぎないという狭隘な土地条件の下で、水田を発展させ、高い生産力を実現してきた。また、四囲を海に囲まれた島国として世界有数の漁業国となった。そして農村は、都市や工業生産と密接な相互依存関係をもちつつ、多くの人口を包容し、農業活動を通じて国土・環境を保全する機能を果たしてきた。

1-1 農業就業人口の激減と兼業農家の増大

1955年頃から始まった日本経済の高度成長は、我が国の社会構造を大きく変化させたが、とりわけその農業・農村に及ぼした影響は深刻で、伝統的な農業・農村を大きく変貌させるに至った。重化学工業を軸とする高度成長とその後の経済発展の下で、農業部門から非農業部門への「地すべり」的な労働力流出が続き、農業就業人口は1960年の1196万人から1990年の410万人へと3分の1に激減した。その過程で国民総生産に占める農業生産の比重も、13%から3%へと急激に低下した。農業就業人口の激減にもかかわらず農家数の減少は約4割にとどまり、農家の兼業化が急速に進行した。1960年には、専業・第一種兼業・第二種兼業がそれぞれ約3分の1を占める構成であったのが、1985年には専業農家は16%に減少し、農家の66%が農業を主体としない第二種兼業農家によって占められるに至った。労働力の流出・兼業化は男子、特に若年層・青年層において激しく、兼業化の過程は同時に農業の多くを高年齢者・女性に依存する過程であった。こうして農業の担い手の弱体化が進んだ。

1-2 農業後継者難の深刻化

高度成長期以降、工業部門では労働生産性が急上昇し、輸出力を強めたが、それとともに賃金水準も上昇した。農業の労働生産性も持続的に上昇したが、工業のそれをはるかに下回ったため、農工間生産性格差が拡大した。農産物価格も上昇したが、その上昇率は農工間生産性格差を補填するほどでなかったため、農工間労働所得格差が拡大するに至った。こうして、農業基本法(1961)以来の政府の種々の施策と農家の努力にもかかわらず、一部の都市近郊農業・施設型農業や酪農などを除き、農業所得のみで都市勤労者並み

の所得を確保する自立的な農業経営の成立がますます困難となっていった。その上、国民の食生活の変化による米過剰を契機とする1969年以来の米減反政策の導入・強化と都市の地価高騰の農村部への波及及び1987年以降の米価の引下げが、それに追打ちをかけた。

相対的な農業労働所得の低さと農村における生活環境施設の乏しさ、農業の先行きに対する不安のために、新規学卒者の農業への就業者が年ごとに減少し、新規学卒就農者は1988年には3500人、1989年には2100人にすぎなくなった。この間青年層の脱農も進んだ。こうして後継者難が深刻となったが、同時に農家の「嫁不足」も深刻な問題となるに至った。

1-3 農村機能の低下

都市化の進行、非農家の増加による「混住化」と農家の兼業化の進展は、モータリゼーションの進行とあいまって、伝統的な農村社会を大きく変貌させた。「過疎化」が進んだ山村はもちろんのこと、平場農村においてさえも、農道・水路・森林の共同管理、生活や祭祀の協同といった村落の社会的機能だけでなく、防災・医療福祉・社会教育といった公共的機能さえも、維持することが困難となった。また都市への急激な人口の集中は、都市の過密化をもたらし、都市と農村との文化的な相互依存関係を分断し、両者の物質循環過程を破壊して、都市における病理現象を激化させるとともに、農村によって担われていた国土・環境保全機能を損わせるようになった。

1-4 農産物輸入の急増

こうした中で、1954年の日米間の相互安全協定（Mutual Security Act）に基づく小麦協定以降の農産物輸入の急増によって、農産物の国内自給率は

急速に低下した。1980年には、主食用穀物自給率69%、オリジナルカロリー自給率53%、穀物自給率33%と、農産物自給率は先進資本主義国の中では例外的な低さとなった。さらに1980年代に入って、日本農業の国際化は新しい段階を迎えるに至った。特に1985年のG5（ブラザ合意）以降の円高によって、農産物輸入がここ5年間に約2倍に拡大し、日本は世界最大の農産物輸入国となった。このような農産物輸入の拡大は、国内の農産物市場の縮小をもたらし、農業経営に打撃を与えるとともに、特に林水産物輸入の急増が発展途上国の森林伐採の促進等による環境破壊をもたらしている。またそれは、我が国への有機物の多量の持込みによって国土の自然環境の攪乱をももたらすと危惧されている。

1-5 農業・農村をめぐる厳しい環境

一方、我が国の商工業企業は、1970年代の2度にわたるオイルショックを切り抜け、さらに1980年代に入って欧米先進諸国の多くが低成長を続ける中で、ME (Micro Electronics)化・情報化等の技術革新を進めて、円高にも耐えて輸出を拡大し、対外貿易摩擦、特に対米貿易摩擦を尖鋭化させた。そのため国際的に、特に米国によって農産物市場の開放が強く要請され、既に牛肉・オレンジの輸入自由化が実施され、日本農業の基幹的作物である米の段階的市場開放まで求められるに至っている。また国内でも、米輸入自由化の農業に対する打撃の深刻さと、その貿易摩擦解消の限界が指摘される一方で、国際化時代に対応するために、食糧管理制度を見直して市場原理に則った農業の新しい展開を図るべきであるとの意見も出されている。

以上述べたように、日本の農業・農村は内外ともに極めて困難な状況に直

面している。このような状況を打開するために、あらためて農業・農村のもつ意義と機能を確認し、日本の農業・農村の展開方向を学術的に解明することが求められている。

2. 農業・農村の意義と機能

2-1 農業の本来的意義

農業は、人間の生存に欠くことのできない食糧をはじめ木材などの生活必需物資を、生物の生命現象を利用して生産し続ける人間活動である。我が国の農業は、3000万haの農林用地を開発・利用して、長年にわたって国民の生活を支え、その活動を保障してきた。今日、経済の発展によって国民総生産に占める農業総生産のシェアは小さくなったが、国民生活の安全と安定の観点からして、農業は国民経済の中で欠くことのできない産業である。

さらに農業は、商工業と異なり、移動が不可能な土地の上に営まれ、生物を媒介とする活動であるため、気候変動等の自然の影響を受け、生産が変動しやすいという特質を持っている。そのために各民族は、それぞれが生存する土地・気候などの自然的条件の中で様々な工夫を重ねながら、各民族特有の農業を発展させてきた。また農業は、自然と人間とのいわば接点にあって、人間の生存に不可欠な食糧生産をつかさどりながら、土地の管理・運営を図り、永続的に国土環境を保全し、人間の生存基盤を確保してきた基本的な人間活動である。このような農業が本来的にもっている意義をあらためて確認しなければならない。

2-2 農業の国土・環境保全機能

農業によって適切に管理されている水田・畑・森林などは、食料や木材生産のみならず、①大気組成の改善，大気浄化，気温緩和，騒音防止などの大気環境調節機能，②水資源の涵養，地下水維持，水質浄化，洪水制御などの水環境・水資源保全機能，③土壌の風食・水食の防止，汚染物の分解・浄化，土砂災害の防止など土地の保全機能，④緑豊かな自然環境と景観を維持し，心豊かな生活を保障する機能及び⑤野生の動・植物など多くの生物資源を保全し，動・植物の生態系を維持する生物環境・資源保全機能など，国民生活の基盤を確保する多くの機能を有している。

もっとも，環境保全に配慮せず効率のみを最優先するような農業は，地下水汚染，湖沼の富栄養化，洪水・土砂災害の誘発，動・植物生態系の攪乱など自然環境破壊を引き起こすおそれがあることにも留意すべきである。

2-3 農村の意義と機能

農村は，このように多面的機能を果たすべき農業が主たる地位を占めている空間領域であり，商・工業活動や人間の居住が主たる地位を占めている都市（市街地）と対置される。今日我が国の人口の68%が居住する都市空間は，国土のわずか数%を占めるにすぎず，農村は国土の90%以上の広大な空間を占めている。しかも農村は，すぐれた景観を維持し，レクリエーション空間，防災避難地，緑空間，地域文化財を提供する憩いの場であり，さらに，自然との触れ合いを通して青少年が個性豊かな情操と創造性の涵養を行える教育の場でもあることが期待されている。

都市は市街地として独立に存在できると考えられがちであるが，それ自体自己完結できるものではなく，その健全な存在の維持は，多面的機能をもつ

農業・農村との共存によってはじめて可能であることを忘れてはならない。

3. 農業の展開方向と課題

農業・農村が、食糧や生活必需物資を安定的に供給するだけでなく、国土と環境を保全し、国民の生命と豊かな生活を維持する重要な役割を果たしている以上、その衰退の進行を容認するのではなく、その振興と発展を図ることこそが今日の国民的課題である。

3-1 農業の振興と農業経営の担い手の確保

農業の振興のためには、近年のバイオサイエンスの発展を背景に、世界的にも高い水準にある農学の各分野の開発研究を一層発展させ、その応用化を図るとともに、各部門・作目ごとにそれぞれに適した新しい農業技術を積極的に導入することが不可欠である。そして国民が望む安全で品質の良い農産物の低コスト生産を図り、国際競争に耐え、しかも十分な所得確保が可能な農業経営を確立させることが必要である。そのためには、その経営主体となる、企業者精神に富み高い経営管理能力を備えた担い手が確保されなければならない。

(担い手の育成)

このような新しい農業経営の担い手を育成するために、すでに各地において、地方公共団体と農業団体とが一体となって担い手育成基金等が設定され、先進国・先進地の農業視察研修や試験研究機関での技術研修、担い手に対する経営資金援助等が行われている。これらの事業に対する国の援助を格段に強化し、これらの担い手が自らの責任で農業生産を発展させ、

充分な所得を形成するだけでなく、誇りを持った農業経営者として地域農業の指導者となり、その発展のための牽引車的役割を果たすよう誘導する必要がある。これらの担い手に対して既に地方公共団体で実施している「農業士」の制度を充実させ、その社会的評価を高める必要がある。

（後継者の確保）

担い手確保の前提として、後継者である農家子弟の就農が確保されなければならない。そのためには、農業が国民経済の中で欠くことのできない産業として尊重されるという国民的合意の形成、親子二世代が十分に活動し得るだけの経営規模の確保が必要である。さらに、後継者及び配偶者のために、農家経営内で月給・休日制を設定し、彼らの自立的な個人生活と仲間との交流を保障することが必要である。特に、経営を充実・安定させるために、これまで実施されてきた「家族協定農業」（親子契約）を、農業者年金制度の改善を含めて、より発展させる必要がある。それと同時に、意欲ある非農家の青年が農業に参入して、農業経営の担い手となる道を制度的に保障する必要がある。

（女性・高齢者の役割）

現在、農家女性及び高齢者が農業の担い手として、重要な役割を果たしている。しかし、女性の貢献が農村及び農家内において正当に評価されず、その権利も十分に保障されてはいない。農業の共同経営者として、女性にも月給・休日制が設定され、その権利が十分に保障されなければならない。農村社会の内部から、古い慣習、低い女性の地位の変革がなされなければ、農業の基盤は強化されず、「嫁不足」問題の解消も望めないであろう。一方、高齢者についてもその役割を正しく評価するとともに、福祉と生きがいを両立させる観点から高齢者への援助を強める必要がある。

3-2 農業の部門別展開

園芸作物やそれらの施設栽培、施設型畜産及び水産養殖などの部門は、なお不安定要因はあるが、集約的な市場対応型生産で十分な所得形成が可能となっている。しかし稲作のように、規模拡大が困難で十分な所得形成の行えない土地利用型の農業部門や、市場対応型生産が極めて困難な林業については特別の対策が必要である。

(水田農業の展開方向)

水田は我が国の耕地の54%を占め、水稲は我が国の基幹作物であるが、30%の減反と米価引下げを強いられて、稲作経営は困難な状況下にある。このような中で企業者精神に富む農家による稲作の規模拡大が、借地や作業受託により進展してきた。とはいえ、圃場の零細・分散性や基盤整備の遅れと農地に対する資産保有的志向とが制約となって、個別経営としての規模拡大は不十分である。改正農地法(1970)と農用地利用増進法(1980)を活用して一層の規模拡大を進める必要がある。一方、集落営農型の生産組織による規模拡大が試みられ、その成功例が見られる。複合経営農家や兼業農家が多数存在する多くの農村においては、個別経営としての規模拡大には限界があるので、集落営農の方法も積極的に推進される必要がある。

いずれの方法をとるにせよ水田農業の発展には、水田の汎用化と耕地の集団化を可能にするきめ細かい土地利用計画に基づいた基盤整備が進められなければならない。その際、基盤整備は生産基盤としての用排水や道路の整備だけでなく、それが広く国土の保全・利用にも有用となっていることを考慮して、基盤整備の費用をできるだけ社会的費用として公的に負担し、生産と生活環境の一体的整備に努める必要がある。

稲作の技術的対応としては、低コスト・省資源栽培を進めるために、多

収・良食味などの品種の積極的開発，ヘリコプターによる直播栽培，乳苗移植，側条施肥，溶出抑制型肥料の使用などの新技術の開発導入を推進しなければならない。

なお，現在米輸入の自由化が大きな問題になっているが，この問題には，広範かつ長期的な視点からその影響を検討し，水田農業の展開方向を見通しつつ慎重に対応することが必要である。

（林業の展開方向）

木材価格の低迷と労働力の流出・高齢化によって，集約的な労働投下を必要とする林業経営は危機的な状況にある。このことを打開するために，伐期の長期化や高性能機械の導入あるいは林道整備を進めることなどにより森林保育や木材生産の省力化が図られている。しかし，現在間伐期を迎えている森林の保育の停滞により，森林の荒廃がみられ，森林のもつ多くの公益的機能が損われつつある。健全な森林空間の維持は，山村の労働力によって支えられるところが大きいので，山村住民の定住化を全く新しい視点から検討することが必要である。

3-3 LISAへの対応の必要性

我が国の農業の生産性は，近年の技術革新によって著しく向上した。しかし反面では，機械力や肥料・農薬等が多用されるようになり，そのために化石エネルギーの消費が増加している。日本の農業のエネルギー消費比率はなお少ない（3.5%程度）とはいえ，このような事態の進行は，地球環境悪化防止のために国際的に要請されている，エネルギー投入を抑えながら生産効率を高める環境保全型持続的農業（low input sustainable agriculture, LISAと略記）への対応が我が国でも必要となっていることを示している。

ヨーロッパにおける近年の集約的農業から粗放的農業へのシフトは、農産物の過剰生産を抑えつつ、LISAへの対応を図ったものであり、アメリカの1990年農業法において有機農産物に関する国定基準や有機農業の振興方策の規定が新設されたのも、LISAを背景にしている。我が国においても、化学物質の使用をできるだけ抑制すると同時に、生物窒素固定、昆虫の性フェロモンや拮抗微生物利用による病害虫の生物制御法、環境汚染を防ぐ肥料の開発、田畑輪換やアレロパシー（他感作用）を利用しての輪作体系の効用などの試験研究を推進し、その成果の実用化を図ることが特に重要である。

3-4 農業展開に対する支援の強化

以上のような農業展開のためには、試験研究機関・大学等の研究教育機関の農業研究に対する支援を強化するとともに、国と地方公共団体及び農協などの農業関係団体が、農業振興に対する従来の施策を抜本的に見直し、新しい農業展開に対応した施策を強力に進める必要がある。また、小学校からの学校教育における、農業や森林についての体験実習を含む学習を一段と強化し、農業のもつ重要な意義と機能を幼時から系統的に理解させるようにする必要がある。

4. 農村の展開方向と都市との共存

農村の機能を保持し発展させるためには、前項で述べた方向で農業を振興させるとともに、都市と農村との共存・交流を発展させるという視点から国土利用の現状を見直し、新しい農村の展開を図る必要がある。

4-1 新しい国土利用計画の樹立

現在の国土利用においては、一方で国土の数パーセントにすぎない都市に全人口の3分の2が居住するという過密化が進行し、他方で全国3300の市町村の3分の1で過疎化が進行することにより、都市と農村の双方で様々な病理現象が生じ、経済的繁栄の背後で国民の生活基盤の崩壊が生じている。この問題を解決するためには、歪んだ我が国の人口分布を是正しなければならないが、そのためにはまず、人間として生きるのにふさわしい生活環境を保障するという理念に基づき、市町村から積み上げ、広域的調整を施した土地利用計画を樹立し、実施することが重要である。その際、都市と農村の共存・交流を発展させるために、大都市及びその周辺部においては、都市的土地利用と農業的土地利用とのバランスをとること、地方都市と周辺農村との間では、緊密な連携体制を確立することが不可欠である。

4-2 農村地域の整備と農村環境の高度化

農村の機能を保持し発展させるために、以下のような方向で農村の展開を図る必要がある。

まず第一に、農村地域を、前述のような農業の新たな展開方向を保障する場として整備することである。そのためには、農地の基盤整備はもちろんのこと、農業諸施設や農業の生産・流通及び新規参入のための情報提供施設、道路など交通・運搬手段の整備が不可欠である。このことに関連して、農地関連法制の見直しが望まれる。さらに、山村などの条件不利地域の農業を助成する仕組みを作ることが必要である。この点については、1975年以降EC諸国で採用された農業共通政策「山岳および一定の条件不利地域への社会的費用負担」の考え方を、我が国でも検討する必要がある。

第二に、農村地域の全住民に、都市と本質的に同等な環境水準を保障する必要がある。そのために、農村の生活環境施設、レクリエーション施設、医療・福祉施設及び文化施設の一層の充実を図る必要がある。もちろんそのことは、農村の単純な都市化ではなく、それぞれの地域的特性に適応した自然や伝統文化、農村的景観の保護・育成と優良農地・森林の保全を前提とした農村環境の高度化を意味している。

農村環境の高度化は、一方では農業の担い手の確保に役立つとともに、他方で農村地域への企業の進出による雇用の創出、都市住民の移住、都市住民の休暇のための農村滞在など、農村地域の活性化に役立つであろう。総合保養地域整備法（リゾート法：1987）は、農村地域の活性化に役立つものとして施行されたが、その実施状況には反省すべき点が少なくないので見直しが望まれる。

4-3 都市生活の回復と緑の確保

都市では、人間的な潤いのある生活を回復するために、安定した緑空間を供給するものとして、公園・緑地を拡充するとともに、都市農業と結びついた、恒久的な市民農園地域の整備を図ることが必要である。これによって、住民は「農業」に接する機会に恵まれ、特に子供の正しい自然観の育成と高齢者の憩いの場の確保が可能となるであろう。もちろんそのためには、労働時間の短縮など、「農業」に接するための前提条件をまず充足することが必要である。なお、最近制定された市民農園整備促進法(1990)は、都市及び農村における土地利用計画の裏付けに乏しい点で問題があるので、近い将来の改善が望まれる。

以上のことを実現する上で、土地政策と国土・地域計画行政の果たす役割は極めて重要である。現在までのところ、それらは将来を見通す計画性と、それを貫徹する強い意志を欠いている。もちろんその根本的原因は国民の自覚に帰せられるであろう。しかし、最近の土地・環境に関する国民の意識の高まりには目覚ましいものがあるので、政府はこれを基盤として、都市と農村を通じた人間環境の保全と整備を強力に推進すべきである。

おわりに

農業・農村のもつ多面的機能は、国民の生活基盤の確保にとって、極めて重要な役割を果たしてきた。しかし、今やその機能は、農業・農村が国際化の波にさらされ、また、商工業の巨大な発展と都市の無計画な膨張、農業の担い手の極端な減少と農村の過疎化の進行とによって、深刻な危機に瀕するに至った。

我々は、新たな状況の下での農業・農村の存在意義を、自然と人間との調和ある発展を図るという観点から再確認し、それについて広く国民の合意を形成しつつ、農業と農村の再構築を進めなければならない。そのためには、まずなによりも新しい農業の担い手を創出して農業の振興を図るとともに、農業・農村の機能が充分発揮されるような長期的・総合的な農業・農村計画を樹立する必要がある。そのため、これまで大学・各省庁・企業等の研究機関で個々に行われてきた農業・農村に関する研究の協力を図るとともに、新しい農業・農村の展開に関する研究を集中的かつ総合的に推進し、その成果を活用する施策を早急に進めなければならない。

もとより、経済大国となった我が国としては、狭い利害から物事を判断す

ることは許されない。しかし、農業・農村の有している意義と機能を維持発展させることは、国民の生存にとって不可欠であるだけでなく、それが充足されてこそ世界経済の調和ある発展にも貢献できるし、また地球環境保全と21世紀の世界の食糧問題の解決にも寄与する基盤が確保されることを強調しておきたい。