

「みどりの食料システム戦略」と 持続可能な農業 ～持続可能な農業による気候変動対策(各論1)～

蔦谷 栄一 (農的社会デザイン研究所代表/会員)



はじめに

2020年4月から開始した食料・農業・農村基本計画は、「農政の大転換をはかるべき“大分岐点”にありながら、従来路線から脱皮できないまま」の中身でのスタートになった。このため本誌2020年4月号の拙稿「急がれる持続可能な農業への転換」により、あらためて持続可能な農業推進の必然性と課題を提示した。

そして同じく2020年10月号の拙稿「持続可能な農業による気候変動対策(概論)」で、地球温暖化をめぐる情勢、農業における温室効果ガス排出の実情、等を踏まえて、近年のこれに関係した研究成果や海外の取組状況を紹介するとともに、持続可能な農業の推進をはかっていくために、その概念整理を行い取組課題を明らかにした。

ちょうど後者の原稿を書き上げて間もなく、安倍首相が突然退任し、バトンタッチを受けた菅首相が10月26日に所信表明演説を行い、2050年までに温室効果ガス排出をゼロにするカーボンニュートラルを宣言した。これを受けて各省は政策の見直しを迫られ、農林水産省も急遽「みどりの食料シ

ステム戦略」(以下、「みどり戦略」)を策定することとし、作業を急いできた。3月末にはその中間とりまとめが公表され、パブリックコメントを踏まえての修正を経て、5月の中旬にも決定される見通しとなっている。

結果的に筆者が長年にわたり主張してきた持続可能な農業への転換に向けて、農水省も気候変動対策という“外圧”を受けて有無を言わず舵を大きく切り替えざるを得ない状況に追い込まれつつあるのが実情である。

そこで本稿は、「持続可能な農業による気候変動対策(概論)」の「各論1」として、みどり戦略の概要を紹介するとともに、戦略を既往の政策とどのように関係させて理解していくのか、また今後、持続可能な農業を推進し目標を達成していくにあたっての課題とその取組方向について整理することをねらいとする。



みどりの食料システム戦略の概要

中間とりまとめの公表で骨格と内容はほぼ固まったことを前提に紹介する。

中間とりまとめは、実質、1)本戦略の背景、2)本戦略の目指す姿と取組方向、3)具体

的な取組、4)工程表等、の4つの章からなる。

1)は、「持続可能な食料システムの構築に向け、『みどりの食料システム戦略』を策定し、中長期的な観点から、生産から消費までの各段階の取組とカーボンニュートラル等の環境負荷軽減のイノベーションを推進」していくとの記述に象徴される。その眼目は2050年までのカーボンニュートラル実現にある。

2)の本戦略の目指す姿の主たる項目は次の通りとされる。

- ・農林水産業のCO₂ゼロエミッション化の実現
- ・低リスク農薬への転換、総合的な病害虫管理体系の確立・普及に加え、ネオニコチノイド系を含む従来の殺虫剤に代わる新規農薬等の開発により化学農薬の使用量(リスク換算)を50%低減
- ・輸入原料や化石燃料を原料とした化学肥料の使用量を30%低減
- ・耕地面積に占める有機農業の面積の割合を25%(100万ha)に拡大
- ・2030年までに食品製造業の労働生産性を最低3割向上
- ・2030年までに食品企業における持続可能性に配慮した輸入原材料調達の実現を目指す。
- ・エリートツリー等を林業用苗木の9割以上に拡大
- ・2050年までにニホンウナギ、クロマグロ等の養殖において人口種苗比率100%を実現

あわせて2)の戦略的な取組方向として次の二つが掲げられている。

- ・2040年までに革新的な技術・生産体系を

順次開発(技術開発目標)

- ・2050年までに革新的な技術・生産体系の開発を踏まえ、今後、「政策手法のグリーン化」を推進し、その社会実装を実現(社会実装目標)

3)の具体的な取組は調達、生産、加工・流通、消費の四つに分けて取組事項があげられている。

- ①<調達>資材・エネルギー調達における脱輸入・脱炭素化・環境負荷軽減の推進
 - ・持続可能な資材やエネルギーの調達
 - ・地域・未利用資源の一層の活用に向けた取組
 - ・資源のリユース・リサイクルに向けた体制構築・技術開発
- ②<生産>イノベーション等による持続的生産体制の構築
 - ・高い生産性と両立する持続的生産体系への転換
 - ・機械の電化・水素化等、資材のグリーン化
 - ・地球にやさしいスーパー品種等の開発・普及
 - ・農地・森林・海洋への炭素の長期・大量貯蔵
 - ・労働安全性・労働生産性の向上と生産者のすそ野の拡大
 - ・水産資源の適切な管理
- ③<加工・流通>ムリ・ムダのない持続可能な加工・流通システムの確立
 - ・持続可能な輸入食料・輸入原材料への代替えや環境活動の促進
 - ・データ・AIの活用等による加工・流通の合理化・適正化
 - ・長期保存、長期輸送に対応した包装資材

の開発

- ・脱炭素化、健康・環境に配慮した食品産業の競争力強化

④<消費>環境にやさしい持続可能な消費の拡大や食育の推進

- ・食品ロスの削減など持続可能な消費の拡大
- ・消費者と生産者の交流を通じた相互理解の促進
- ・栄養バランスに優れた日本型食生活の総合的推進
- ・建築の木造化、暮らしの木質化の推進
- ・持続可能な水産物の消費拡大

そして4)の工程表等については、各目標の達成に向けた技術の取組、個々の技術の研究開発・実用化・社会実装に向けた工程表、の二つに書き分けられている。技術の取組については、成長への技術革新、温室効果ガス削減に向けた技術革新、化学農薬の使用低減、化学肥料の使用低減、有機農業の取組面積拡大、に分けて書き込まれており、2)の本戦略の目指す姿と連動させている。

ごく凝縮して言えば、有機農業に象徴されるように欧米に劣後し格差は大きい中、欧米にキャッチアップするというきわめて野心的な目標を掲げるとともに、あらゆる方策を駆使し、今後の開発を含めて技術を総動員してその目標実現をはかろうとするものであるといえる。

2 既往政策との関係

次に、以上のような骨格と中身を有する

みどり戦略と既往政策との関係について触れておきたい。

我が国の農政の基本となるのは1999年に成立・施行した食料・農業・農村基本法(以下、「基本法」)である。基本法はそれまでの農業基本法が、輸入自由化による輸入農産物の増加と食料自給率の低下にとともに、日本農業の存在意義をあらためて問い直すことによって策定されたものであり、食料の安定供給とあわせて、農業の持つ多面的機能、農業の持続的な発展、農村の振興が盛り込まれた。

本来はこれに沿って農政の展開がはかれるべきであったが、基本法施行以降の自民党政権下では、市場化・自由化・国際化が推進される中、効率化・規模拡大・農業所得増加による農業の産業化への取組に偏重し、多面的機能や農村振興等への取組は軽視されてきた。

こうした流れからすると、みどり戦略は基本法の理念と合致するものであり、むしろこれまでの農政があまり手をつけずに放置されてきた農村政策や環境政策への取組を促すものであって、農業政策と地域政策、環境政策の一体化をあらためて催促するものであるといえる。

また基本法の施行にともなって持続農業法が設けられる一方、別途、有機JAS制度、環境保全型農業直接支払制度、有機農業推進法等が措置されてはきたが、これらは一貫した法的・制度的体系として構築・調整されたものではなく、十分な機能・役割を果たすには至らなかった。みどり戦略にともないこれらの見直し・再編成を求めるも

のでもある。

3 基本的受け止め方

a. 歓迎ながらも免れない機会損失

本来、基本法の成立に連動させて打ち出された持続農業法が、「持続性の高い農業生産方式の導入に関する計画」を都道府県知事に提出して、当該導入計画が適当である旨の認定を受けた農業者への支援措置にとどまり、「エコファーマー」の愛称でけっこう知られるようにはなったものの、肝心の持続性の高い農業の推進には結びつかなかった。その意味では、今般、みどり戦略が打ち出されることは大歓迎ではあるが、結果的に20年もの機会損失を発生してきたということでもある。欧米のみならず、お隣の韓国にも大きく劣後することになる*1とともに、今般設定される目標達成のハードルはそれだけ高いということでもある。

b. 活力創造プランの第12章でいいのか

決定されるみどり戦略は「農林水産業・地域の活力創造プラン」(以下、「活力創造プラン」)の中に位置づけられることになる。みどり戦略は人口減少等に対応した関連施策の見直し、その他の政策改革とあわせて、「ポストコロナに向けた農林水産政策の強化」として、活力創造プランの12章に追加されることになっている。ちなみに

活力創造プランの第1章は、先に決定している2030年輸出額5兆円を目標とする「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」が置かれる予定だ。

みどり戦略はまさに日本農業の質的転換を目指すものである。小さく生んで大きく育てていく腹づもりであろうが、輸出戦略が最上位にくることもさりながら、全体の最後の12章への位置づけというのは正直、理解できないところである。「食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立」を目指すのであれば、それこそもっと持続性に力点を置くべき状況に置かれていると考えるべきではないか。

c. 大事にしたい自然に対する謙虚さ

持続的生産体制の構築はイノベーション等によるとしており、このためスマート技術の代替的な開発・利用を想定している。具体的にはピンポイント農薬散布、次世代総合的病害虫管理、土壌・生育データに基づく施肥管理、地球にやさしいスーパー品種等の開発・普及、等々があげられている。今後の技術開発に大きく期待した中身で危うさを内包する。

進歩する科学技術の成果を取り込んでいくことは必然であり避けることはできないが、過度な技術依存となり、農業者の感覚・感性や自然に対する謙虚な思いを絶対に喪失してはならない*2。

*1 韓国での有機農業が占める農地面積割合(2016年)は1.2%と日本の0.2%(認証ベース)を大きく上回る。しかも有機農業に無農薬栽培をも含めた親環境農業の割合は4.9%(17年)と、日本との格差は大きい。

*2 農業の機械化が先行するスウェーデンでは、種まきから収穫まで、各地にある農業試験場から、航空写真の解析や土壌分析等を踏まえて指示があり、農業者はそれに基づいて作業を行うのが基本となっている。農業者は自らの判断で作業することが減少し、農業者のオペレーター化が進行している。