

# 日本農業の持続可能性を追求する 「政治・経済」の授業構想

2013 年 2 月 13 日  
教科教育専攻社会科教育専修  
211M019 小林 宗央

# 日本農業の持続可能性を追求する「政治・経済」の授業構想

## (目次)

### はじめに

## 第Ⅰ部 日本農業の持続可能性

### 第1章 日本農業の歩みと到達点

#### 第1節 日本農業の歩み

- 第1項 戦後復興期（1945－50年代前半）
- 第2項 基本法農政期（50年代半ば－60年代）
- 第3項 総合農政期（70年代前半－80年代前半）
- 第4項 新基本法農政期（80年代後半－現在）

#### 第2節 日本農業の到達点

- 第1項 食料自給率
- 第2項 農地面積
- 第3項 農業従事者

### 第2章 持続可能性の視点から見た日本農業の課題

#### 第1節 農業分野における持続可能性の視点

- 第1項 「持続可能な農業」の要請
- 第2項 日本農業における持続可能性追究の必要性

#### 第2節 日本農業の持続可能性に関わる問題の発現過程

- 第1項 戦後復興期（1945－50年代前半）
- 第2項 基本法農政期（50年代半ば－60年代）
- 第3項 総合農政期（70年代前半－80年代前半）
- 第4項 新基本法農政期（80年代後半－現在）

#### 第3節 日本農業における価値対立と価値統合

- 第1項 農業の3つの価値
- 第2項 経済価値と生活価値
- 第3項 生態環境価値と生活価値
- 第4項 経済価値と生態環境価値
- 第5項 日本農業における3価値の考量と統合

## 第Ⅱ部 「政治・経済」における日本農業の持続可能性の追求

### 第1章 持続可能性の視点から見た「政治・経済」における日本農業の取扱い

#### 第1節 学習指導要領解説に見る日本農業の取扱い

第1項 平成11年版学習指導要領解説に見る日本農業の取扱い

第2項 平成22年版学習指導要領解説に見る日本農業の取扱い

第3項 学習指導要領解説の比較

#### 第2節 「政治・経済」の新旧教科書における日本の農業問題の取り扱い

第1項 旧教科書の分析と考察

第2項 新教科書の分析と考察

第3項 新旧教科書の比較

### 第2章 担い手をテーマとした日本農業の持続可能性を追求する授業構想

#### 第1節 農業の担い手を取り扱う理由

#### 第2節 農業の担い手をテーマとした授業構想

第1項 授業構想にあたって

第2項 構想授業案

おわりに

謝辞

参考文献及び引用文献

資料編

はじめに

現在の日本農業は、今後も安定した食料生産、地域経済の発展への寄与を継続していく上で重大な欠陥を抱えている。それが、農業従事者の減少及び高齢化に代表される日本農業の次代の後継者、担い手の問題である。

加速度を増してグローバル化する社会にあって、その勢いを止めることはできないだろう。そのような中にあって、日本が貿易立国を標榜し自由貿易の中に身をゆだねる以上、中国などの新興国における経済発展にともなう食料需要増大、途上国における人口爆発と飢餓の拡大、地球温暖化に起因する異常気象などの要因によって、食料・農業を巡る問題がますます深刻化していることから目を背けることはできない。

しかし、日本の食料自給率は依然として低調で、他の先進国と比べても低い水準である。現在の日本の農業はこの自給率の低さゆえに食料を輸入に頼らざるを得ない状況にある。食品流通の広域化、グローバル化、食料の輸入依存がもたらした影とは、食と農のかい離、そして食品の安全性の脆弱さと食品の大量廃棄、さらには国内の農山村・農林漁業の衰退という大きな問題である。

そして、「農業は国民に食料を安定的に供給するという第一義的な機能にとどまらず、国土保全や自然環境の保護、農村景観の維持、伝統文化の継承など、様々な多面的機能を発揮している。食料という『商品』は、お金さえあれば外国から輸入できても、自然環境や美しい景観、日本人のアイデンティティーである文化は輸入することができない」（村田：2011）<sup>1</sup>と言われるように、その土地に根ざす農業は多面的機能を持ち合わせる産業であり、決して経済的側面のみから語られてはならない産業でもある。他産業とは異なり、ほかの何とも置き換えられないものなのだ。その農業を担う人口が減少しつつある中では、こうした側面からも当該産業の持続可能性を見つめなおす意義を見いだす必要がある。

この「日本農業の持続可能性」というテーマは国民的議論の必要な課題であると考えられる。この国民的に取り組まなければならないであろう課題を高等学校における「政治・経済」で取り扱い、これからの日本農業の在り方について考えることをとおして、公民科の目標でもある「公民としての資質」を持ち合わせた人材を育成していきたい。

そこで本稿では、第一部で「日本農業の持続可能性」として、日本農業のこれまでの歩みとその到達点から、日本農業の抱える問題点を明らかにし、その持続可能性においていかなる課題が存在しているのかを明らかにするとともに、日本農業における農業が持つ役割と価値が多元化・重層化しているということに触れる。こうした観点から日本農業の枠組みを再考することで、自国における農業のもつ意義を見つめ直す

続いて第二部では、「『政治・経済』における日本農業の持続可能性の追求」として、学習指導要領及び教科書における日本農業を扱う単元を分析することで、その課題を明らかにし、それを克服する「政治・経済」の授業案を示したい。

## 第 I 部

### 日本農業の持続可能性

## 第1章 日本農業の歩みと到達点

### 第1節 日本農業の歩み

戦後の日本農業の様子は戦前のものからすればドラスティックに変化した。太平洋戦争終結後に断行された日本の民主化を目指す米国の占領政策の一環として、それまで日本の帝国主義の根幹、つまりは安価な労働力の供給、を支えてきた半封建的な土地所有である地主制が廃止され、多くの自作農が作り出されることとなった。この小作人の解放、つまり自作農創設は日本農業の行く末を決定するにあたって非常に大きな要素であったといえる。現在発現している日本農業が抱える多くの問題を考えていくにはその発生のプロセスを明らかにし、前後関係を把握する必要があるが、自作農の創設こそそれからの日本農業の歩みを方向づける出発点であった。それを出発点から現在までの日本農業が歩んできたプロセスの中にこそ、日本農業の構造がある。

そこで、本章では戦後の農地改革による地主制の解体を入り口として位置付け、日本農業の歩みとその到達点を見ていくこととする。大まかな時代の流れをつかむことで、現代の日本農業を取り巻く諸問題がいかなる契機で発現してきたのかを明らかにしていくことを目的とする。

一言に日本農業といっても、日本人の主食を生産する基幹農業としての稲作にはじまり、野菜、畜産、果樹、園芸と多岐にわたる大変に裾野の広い産業である。ヨーロッパにはかつて三圃式農業と呼ばれる、農地を三分割し季節ごとに夏畑・冬畑・休耕地と役割を分けて作付けと休耕とを繰り返すことで地力の低下を防ぐ農法が存在した。この農法は農業における持続可能性と言う視点を体現したものだったが、日本においてはこの三圃式農業というシステムを運用することは極めて困難であった。その要因として、日本とヨーロッパで大きく異なるのが、水田の有無である。古くから日本においては固定的な水田作が広まっており、基幹作物としての米を生産する農業として現在まで脈々と受け継がれている。そのため、日本において農業を考えていく場合には、基幹農業作物である米を生産する水田作を中心としながら、もう一方で畑作と畜産をセットにして考えていかなければならない。また、そのほかの果樹園芸と呼ばれる農業が本格的に取り組まれ始めるのは1960年の農業基本法の頃からであることから比較的新しいものであるということを念頭に置いておかななくてはならない。

食料自給率低下、耕作放棄地の発生と増加、農業従事者の高齢化、あとつぎ問題等、現在の日本農業は構造的な問題を多く抱えており、日本農業の衰退が進んでいると言われている。この点に関しては「米生産主体の日本農業がそのポテンシャルを発揮することを、本来ならばそれを助長しなければならないはずの政策が妨げてきた」（山下：2010）<sup>2</sup>と言われるように、その責任の所在を戦後日本農政に求めることや、農政に対する否定的な意見を散見する。1961年の農業基本法制定から30年余りが過ぎ、1999年には新たに食料・農業・農村基本法が制定された。これにより、日本農政は抜本的な改革へと舵を切ったわ

けだが、これまで日本農業を規定し導いてきたのはほかならぬ戦後農政である。現状として様々な問題を抱える今、本節では日本の農業問題の背景にあるとされる戦後日本農政とともに歩んだ日本農業を中心に見ていく。

ここでは暉峻の『日本農業の 150 年』(2003) を参考としながら時代区分を 4 つに分ける。

(1) 45 年から 50 年台前半までの戦後復興期、(2) 60 年代の基本法農政期、(3) 70 年代前半からの総合農政期、(4) 80 年代後半からの国際化と新基本法農政期とする。

#### 第 1 項 戦後復興期 (1945－50 年代前半)

表 1 1945－50 年代の日本農業の歩み

1942 年	食糧管理法
46 年	第二次農地改革 価格パリティ方式による生産者米価の算定
47 年	農業協同組合法 農業災害補償法
48 年	農業改良助長法
49 年	土地改良法 シャウプ税制改革
50 年	農地改革がほぼ完了 所得税の農家負担が大幅に軽減
51 年	食糧農業機構 (FAO) に加入
52 年	食糧増産 5 カ年計画 農地法制定 食糧管理法の一部改正 (コメの二重米価制度採用)
54 年	MSA 協定・余剰農産物購入協定等調印 酪農振興法 (飼料工場が輸入する穀物は関税ゼロ)

暉峻 (2003) の巻末年表より筆者作成

戦後、敗戦により焦土と化した日本が最も必要としたのは、国民への食料の安定供給であった。日本農業の転換点となったのは太平洋戦争終結後の 1946 年から GHQ 主導によって断行された農地改革である。これによって地主制は消滅し、地主の管理していた農地はそれまで小作人と呼ばれていた農民たちに割り当てられた。小作人の解放の名のもとに大量の自作農が創出され、農地の細分化がこの時すでに行われている。この時の米価は、価格パリティ方式<sup>3</sup>に従って算出されていた。

この農地改革により増加した大量の零細自作農は今日に大きな問題を残している。改革前には全農地の 46%、水田の 53% が小作地であったのが、改革後の 50 年にはそれぞれ 13%、

14%となった。また、農家戸数が 36 年 550 万 5000 戸から 47 年 590 万 9000 戸と増大したことから、当時によれば農地改革は大きな成果を成し遂げた。この「農地改革による成果を恒久化すべく」<sup>4</sup>農地法もこの時期に創設された。また、のちにまで影響を残す食糧管理法は戦前の 1942 年に制定されたものであった。

1952 年に制定された農地法は、農地を耕作、借り入れする農業経営権利を「自ら耕作するもの」に限定し、農地の権利移動と農地の転用を国家の許可制とした。これは「農地移動統制」であるという<sup>5</sup>。また、農地法と同じ年に食料不足・輸入による財政負担に対応するため、食料増産 5 ヵ年計画を打ち出し、国民の主要食料であるコメ・ムギの増産を目指し、55 年にはコメの生産量が 1200 万トン台に達することとなる。1955 年に米不足が解消され、日本農業で食糧が安定供給されるのは 1960 年ごろである。

1950 年代は戦後型の産業構造をめざし「経済自立政策」が掲げられた。その農業版が「農地改革後の自作農体制を基盤とした食糧増産・自給体制だった」<sup>6</sup>ことから、食糧供給をどうするかが大きな政策課題だったといえる。

また暉峻（2003）によれば「戦後復興を終えたばかりでまだ外貨と食料の不足に喘ぎつづけていた当時の日本にとって、貴重な外貨を食料を輸入して食料需要を満たす余裕はなかった」という<sup>7</sup>。当時貴重だったドルは、工業を中心とする第 2 次産業に割り当てられたため、貴重なドルで食料を輸入するという選択肢はなく、食料は自国内での増産という方向であった。これがいわゆる 1947 年以降から本格化した傾斜生産方式の一端である。

一方、1953 年頃にはアメリカは余剰穀物を抱える。占領地支援政策として MSA（相互安全保障）、PL480（余剰農産物処理法）による食糧援助が施されるが、その内実は「食糧援助という名目で朝鮮戦争後の膨大な余剰農産物処理を行い、その代金を現地通貨で輸入国に積み立て、その一部を再軍備や産業復興に使わせる」<sup>8</sup>もので、余剰農産物の解消策であった。学校給食ではパン給食が導入され、農村にはキッチンカーが走り、農村で米しか食べたことがない人に対して小麦で作った麺やパンを中心とした食事を教える活動が行われた。

しかし、このアメリカの余剰穀物問題とそのはけ口としての食糧援助の動きを受けて、情勢は急展開する。米国産余剰小麦が国内へと流入することとなり、税金を投入して農業を振興するよりも、アメリカから輸入した方が安いと考えるようになったのだ。1952 年の食糧増産 5 ヵ年計画があったがこれも立ち消えてしまうこととなる。

日本は十分なドルを持ち合わせていないことから食料を増産しようとした。また、戦前の半封建的土地所有を戦後改革の中で解消して、自作農を創設して生産の増強を計ろうとした。しかしその片方では、アメリカの余剰農産物処理としての日本マーケットとしての立場、機能を負わされることになった。こうした情勢の中で日本は、アメリカからの小麦、大豆、とうもろこし輸入とは競合しない形で農業を振興していくほかなく、その後は、米作偏重の農業政策を採りながら 1960 年代に向かうこととなる。

## 第2項 基本法農政期（50年代後半 - 60年代）

表2 1960年代の日本農業の歩み

1960年	貿易・為替自由化計画大綱
1961年	農業基本法 畜産物の価格安定等に関する法律 大豆・ナタネ交付金暫定措置法
62年	農地法改正 農業協同組合法改正 農業構造改善事業 国庫補助、土地生産性と労働生産性の増大
65年	加工原料乳製生産者補助金等暫定措置法
66年	野菜生産出荷安定法

暉峻（2003）の巻末年表より筆者作成

日本は、1952年にIMFに加盟し、1964年にはOECDに加盟することで国際社会へと復帰して行く。戦後復興から国際社会への回帰である。そして、1960年代に入ると貿易の自由化が要請されようになった。日本農業のGATT体制への移行と、それに伴う基本法農政の展開について暉峻（2003）は「60年代は日本の農業・食料問題が新たな段階を画した時期」<sup>9</sup>と評価している。重化学工業を基軸とする高度成長と雇用拡大、先進国化、GATT体制への本格的参画がなされたと同時に日本農業の近代化を目指す農業基本法が61年に制定され、基本法農政が展開された時期である。

1960年、「貿易・為替自由化計画大綱」が策定されたことにより、貿易・為替を制限せず順次輸入を自由化していくこととなった。OECDに加盟すれば、貿易障壁をなくすことが求められるため関税はゼロとなる。日本が世界復帰する中で貿易の自由化が迫られた形だといえる。この農産物貿易の自由化の結果、特に畑作の分野において安価な麦、大豆が流入することとなった。米は基幹作物であったため自由化は免れたが、自由化の要請は勢いを増すこととなる。

これを受けて、自由化への対応策として、1961年に農業基本法による「選択的拡大」「選択的縮小」農業生産の拡大を図ろうとした。この農業基本法が掲げたのは、「農工間の所得格差是正」であった。そのため、生産政策、流通・価格政策、構造政策、それに係る農業構造の改善や生産性の向上などの政策を掲げた。日本の経済成長とともに農業の近代化をも目指した。またこの中で、畜産、果樹、園芸を拡大していく必要が出てきた。その一方で、農産物輸入自由化が進み、農業後退局面も始まった。

### 第3項 総合農政期（70年代前半－80年代前半）

表3 1960年代後半からの日本農業の歩み

1969年	自主流通米制度発足
70年	農林省、米生産調整対策実施要項を通達 農地法改正 水田の休耕、他作物への転作奨励
71年	予約限度数量制（政府米の買入制限）の導入 牛・豚・豚肉など農林水産物17品目輸入自由化
72～73年	世界的食料危機の発生
75年	農振法改正
75～77年	コメ生産調整の目標引き下げ
78年	水田利用再編政策
80年	農地三法の制定 農用地利用増進法、農地法・農業委員会等に関する法律の改定

暉峻（2003）の巻末年表より筆者作成

この時期は、大企業支配が強化される中、重化学工業を中心とした大企業の輸出により、日米間の貿易摩擦が表面化し、その調整のために農産物の貿易自由化と輸入促進が図られ、都市部を中心とした高度成長の再現が1次産業と2,3次産業間での賃金格差を拡大させた。その一方で、急激な都市化と工業化の下で、環境・公害問題が深刻化した。同時に山間部をはじめとする農村では過疎化や高齢化といった社会問題も深刻化している<sup>10</sup>。

基本法農政下、所得均衡を米価政策に頼ったことによる物価問題、米価の安定的引き上げによる米生産集中による米過剰が発生し、総合農政はそれらに対応するため、『『経済大国』にふさわしい『規模が大きく生産性の高い近代的農業の育成』をはかり、高度成長の永続に貢献すること』、『緊急に米過剰問題に対処すること』を目的とした<sup>11</sup>。それが、①国の経済政策総体との総合性の追求、②価格政策だけではなく生産政策追求、③構造政策の再編、④新しい農村社会の建設を図る、という四つの総合<sup>12</sup>である。

①では農産物輸入の自由化が進み輸入制限品目は22品目へ、②では米だけでなく他作物も含めた総合政策と米の生産調整政策、③では賃貸借の促進、作業受委託、生産組織化による作業規模拡大、④では育成すべき経営を「自立経営」から「中核的農家」、「中核的担い手」へといった政策がなされた。しかし、総合農政は高度成長が永遠に持続すること、稼いだ外貨で農産物を買う比較優位説を前提としていたため、高度成長による農業の兼業依存と、前提条件である高度成長がオイルショックとともに破綻したと同時に頓挫した。

高度成長に伴った公害問題の多発とそれに対する地域住民運動の台頭等により、地域主義の危機管理手法がとられるようになる。それが地域農政である。77年地域農政特別対策

事業、78年新農業構造改善事業により、価格から補助金へと政策が転換していった。総合農政から持ち越された課題は農産物過剰対策、構造政策である。過剰対策では78年コメから飼料作物への転作奨励がなされる水田利用再編対策、構造政策では1975年農振法改定、80年農用地利用増進法により、新たな賃貸借の形態「利用権」がなされる。総合農政・地域農政の時期は、恒常的勤務の第2種兼業農家が増加し、兼業化がピークとなった。

また、1970年代になるとチェーンストア型の外食産業が急速に伸び始める。この手の外食産業はセントラルキッチン制度を採用しており、加工農産物が重要になってくる。全国でくまなく同じメニューでやることでムラが出ないように、店舗でも非熟練労働型の調理をするため、統一された規格の食材が大量にあることが必要となる。また、この時期の日本は、経済成長によって賃金は格段に上昇し、加工缶詰などはそれまでとは比べ物にならないほど購入することができた。それを支えたのが新全国総合開発計画であり、コールドチェーン構想である。日本国内の物流網を、温度帯を管理しながら物を流すという発想によって、輸入冷凍食品の流通が広がっていった。このようにして日本農業は、国内生産から輸入品へとシフトする圧力を受けてきた。

#### 第4項 80年代後半からの国際化と新基本法農政期

表4 1980年代後半から現在への日本農業の歩み

1986年	前川レポート発表
90年	自主流通米価格形成機構設立
91年	日米牛肉・オレンジ自由化開始
92年	「新しい食料・農業・農村政策の方向」
93年	農業経営基盤強化促進法改正
95年	WTO発足 新食糧法施行
98年	農政改革大綱
99年	食料・農業・農村基本法
2000年	食料・農業・農村基本計画策定

暉峻（2003）の巻末年表より筆者作成

80年代、90年代は、日本人の食の変化によって日本農産物は常に外国産農産物へと置き換わりかねないという圧力を受けることとなる。GATT・URでは、ついに米の自由化へ動きだし、最後の砦も自由化へと歩み出したことになる。

国際化という外圧と輸出依存型経済構造という内圧は続く。80年代からはGATT、WTOという自由化による農業保護政策批判がなされる。80年農政審議会「80年代の農政の基本方向」、86年前川レポート、農政審報告「21世紀に向けての農政の基本方向」から保護農

政から国際化農政へと転換する。86年には行政価格引き下げと農産物価格引き下げがなされ、87年に米価が引き下げられ、以降引き下げもしくは据え置きとなる。また、水田農業確立対策で規模拡大を狙い、90年には自主流通米価格形成機構を設立し、市場メカニズムを導入した。一方、87年のリゾート法制定は都市再開発を進め、土地投機をあおったが、これが農地を資産化させ農地の転売で利益を得るために地主が土地を手放しにくくした。また、規模拡大と米価・農産物下落は中山間地域問題の発生へとつながった。

こういった状況に対応するために、92年「新しい食料・農業・農村政策の方向」、94年農政審「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」、95年食糧法を基に、99年食料・農業・農村基本法と制定した。これは、冷戦体制解体・多国籍企業主義、WTO体制、平成不況のなかで成立した。理念として①WTO対策としての国境政策、国内助成、②生活者重視から消費者重視の農政として食料安定確保と農業の多面的機能の保持の2つがあった。

新基本法に基づき2000年「食料・農業・農村基本計画」が出された。これは、食料自給率の目標、食料安定供給の確保、農業の持続的な発展に関する施策、農村の振興に関する施策を大枠にしている。また、土地利用型農業として10～20ha規模の個別経営体15万程度、組織経営体2万程度を確保し、それらが自立経営を想定した少数の経営面積規模の大きな経営体に絞り込み、農業生産の相当部分(面積や頭数の60～90%)を担うことを目標とした。同時に、家族農業経営、法人経営、生産組織を「効率的かつ安定的な農業経営」と提示したことにより、旧基本法に比べ、選別的構造政策がより強力に追求されることになった。

以上が日本農業の歩んできた道のりである。本節では日本農業の歩みを歴史的に確認し、その展開過程を把握した。では次に、ここでの歴史的経緯をふまえ、日本農業がどこへ行きついたのかを明らかにすることとしたい。

## 第2節 日本農業の到達点

日本農業にはかつて不変の「三大基本数字」<sup>11</sup>といわれるものがあった。農地600万ha、農家戸数600万戸、農業就業者人口1400万人、明治から1960年まで不変と呼ばれたこれらの数字は、いずれもこの50年間で大きく減少している。また食料自給率も低下し続けており、カロリーベース試算で昭和40年に73%だったものが、平成23年現在では40%という数字にとどまっている。

そこで本節では、食料自給率、農地面積、農業就業者数それぞれについて農業センサス等の統計を元に、戦後の荒波にもまれながらも歩みを続けてきた日本農業の到達点がどこにあるのかということを明らかにしていく。

### 第1項 食料自給率

1999年に食料・農業・農村基本法が成立し、それに基づいた食料・農業・農村基本計画も策定された。2010年3月には、新たな食料・農業・農村基本計画も閣議決定され、「国

家の安全保障の要」<sup>12</sup>である食料自給率（カロリーベース）については、それまでの 45% の目標から 50% への引上げという目標が掲げられた。

日本では高度経済成長以降、急激な食生活の変化がおこった。それに対して国内の食料供給体制は、戦後の民主化と高度成長がもたらした変化に対応できるものではなく、この変化に対応するためには食料を輸入することに多くを依存する必要があった。これに伴い日本の食料自給率は低下の一途をたどっていくこととなる。ここでいう食料自給率とは「国内の食料消費が、国内の農業生産でどの程度賄えているかを示す指標のこと」（農林水産省 HP より）であり、その計算方法は 3 種類ある。①重さを基準とした「重量ベース自給率」、②カロリーを基準とした「カロリーベース自給率」、③生産額を基準とした「生産額ベース自給率」の 3 種類である。②カロリーベース自給率は、重さが異なる全ての食料を足し合わせて計算するために、その食料に含まれるカロリーを用いて計算したものであり、畜産物にはそれぞれの飼料自給率がかけられて計算されている。また③生産額ベース自給率は、カロリーの代わりに価格を用いて計算した自給率の値であり、比較的低カロリーであるものの、健康を維持、増進する上で重要な役割を果たす野菜やくだものなどの生産等がより的確に反映されるという特徴がある。以下これらの自給率をもとに、農林水産省「農林業センサス」から日本農業の現状を概観する。

1960 年度にカロリーベースで 79% あった自給率は、右肩下がりで 89 年度には 50% を割り込み、2006 年度には 39% という数字にまで落ち込んでいる。その翌年には 1 ポイントの回復をみせ 40% となり、2008 年度には 41%、2009 年度では 40% となっている。2006 年度に 40% を割りこんだ要因としては、コメの消費量の減少に加え、天候不順で主要作物が不作になったことが影響している。なお、カロリーベース自給率が 40% を下回ったのは、米が大凶作となった 93 年度の 37% 以来 13 年ぶりのことである。

次に生産額ベースで見えてみると、昭和 42、43 年度の 91% を最高点とし、増減を繰り返しながら徐々に下がってきている。最も低かったのは平成 20 年度の 65% ということになるが、平成 21 年度には 5 ポイント上昇し 70% という結果になっている。

以上より、カロリーベースと生産額ベースで見た日本の食料自給率は現在では大きな開きがあることがわかる。また、両者ともに高度経済成長以降徐々に低下し、ここ数年ではカロリーベースで 40% 程度、生産額ベースで見てもおよそ 70% を維持する程度であることがわかる（図 1）。この数字は、他の先進各国と比べても低い水準となる。他の先進国のカロリーベース自給率を挙げておくと、アメリカ 130、カナダ 223、ドイツ 93、スペイン 80、フランス 121、イタリア 59、オランダ 65、スウェーデン 79、イギリス 65、スイス 56、オーストラリア 167、韓国 50（単位はいずれの国も%）という数値である<sup>13</sup>（表 5）。

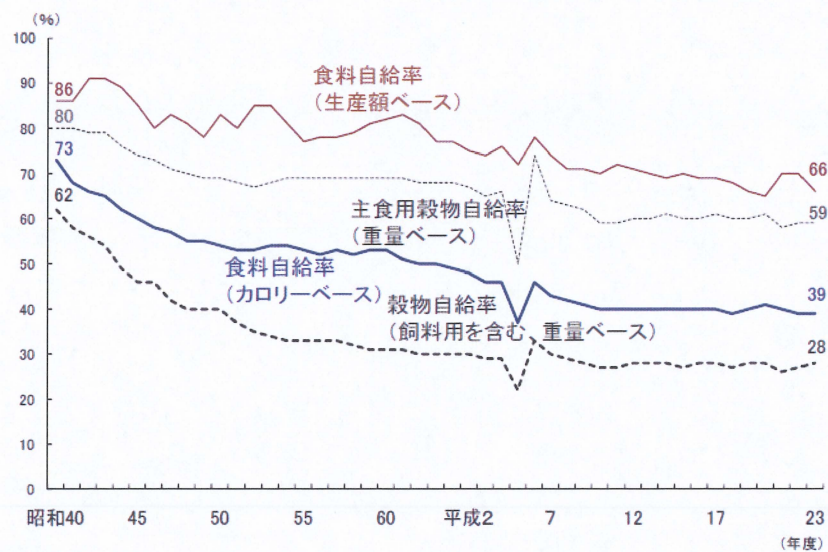


図1 食料自給率の推移

出典 農林水産省「食糧需給表」

表5 諸外国のカロリーベース食料自給率（単位：％）

	カロリーベース食料 自給率(2009 年)
アメリカ	130
カナダ	223
ドイツ	93
スペイン	80
フランス	121
イタリア	59
オランダ	65
スウェーデン	79
イギリス	65
スイス	56
オーストラリア	187
韓国	50
日本	40

出典 農林水産省「諸外国・地域の食料自給率（カロリーベース）の推移(1961～2011)（試算等）」

## 第2項 農地面積

平成21年耕地面積統計によれば、農地面積は昭和37年から平成21年の48年間に、約

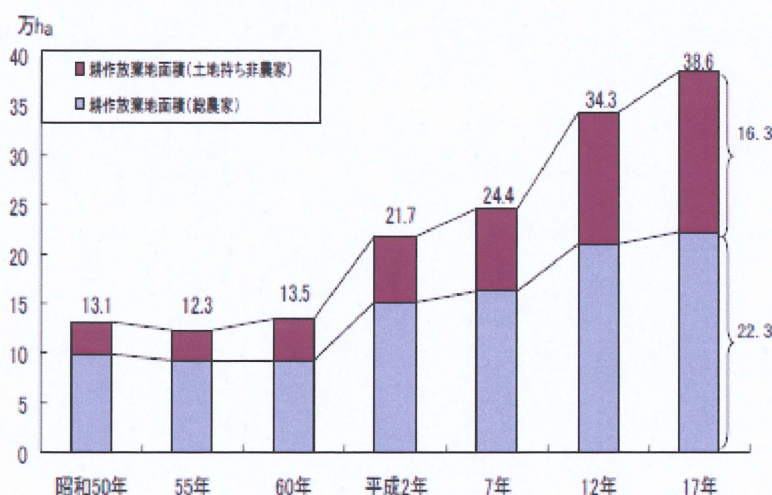
105 万 ha が農用地開発や干拓等で拡張された一方、工場用地や道路、宅地等への転用等により約 253 万 ha が潰廃されたため、609 万 ha（昭和 36 年）から 461 万 ha（平成 21 年）へと減少している。農地の減少理由として「耕作放棄」によるものの割合が約 51%、農地転用によるものの割合が 48%となっている。

我が国の農地面積は減少する一方、耕作放棄地<sup>14</sup>はこの 20 年間増加し続けている。耕作放棄地は、平成 2 年の調査から増加傾向にあり、昭和 50 年の 13.1 万 ha から 3 倍近く増加している。平成 17 年の耕作放棄地の面積は、38.6 万 ha となっている。（図 2）また耕作放棄地の発生を地域別にみると、中山間地域が全体の約 6 割を占めている。一方、農業基盤整備実施地区では、耕作放棄地の発生割合は極めて低い状況となっている。まず、農業地域類型別に耕作放棄地面積率をみると、山間農業地域が最も高くなっており、平成 17 年には 14.6%と平地農業地域の 3 倍に近い率となっている。これに次いで都市的地域、中間農業地域が 12%を超える率になっている。

次に、耕作放棄地面積の増加割合をみると、平成 7 年から平成 17 年の 10 年で都市的地域が 179%、平地農業地域が 146%、中間農業地域が 158%、山間農業地域が 155%と中間地域、山間地域だけでなく都市的地域の増加割合が大きくなっていることがわかる。

また、農家の形態別にみると、主業農家及び準主業農家の耕作放棄地面積は、平成 2 年以降横ばいで、平成 12 年から平成 17 年にかけてはむしろ減少している。これに対して、土地持ち非農家や自給的農家の耕作放棄地は増加傾向にあり、平成 17 年の耕作放棄地面積 38.6 万 ha のうち 24.1 万 ha がこれらの農家によって占められていることも読み取ることができる。（表 6 より）

図 2 耕作放棄地面積の推移



農林水産省「耕作放棄地の現状と課題」（2007 年）より抜粋

表 6 耕作放棄地面積の内訳

全 国 農 業 地 域 農 業 地 域 類 型	計	総 農 家			土地持ち 非 農 家
		小計	販 売 家 農 家	自給的 農 家	
全 国	385 791	223 372	144 356	79 016	162 419
都 市 的 地 域	79 975	40 579	23 274	17 305	39 395
平 地 農 業 地 域	98 272	62 148	46 904	15 244	36 123
中 間 農 業 地 域	146 798	87 093	55 675	31 418	59 705
山 間 農 業 地 域	60 747	33 551	18 503	15 048	27 196

農林水産省「農林業センサス」（2005 年）より筆者作成

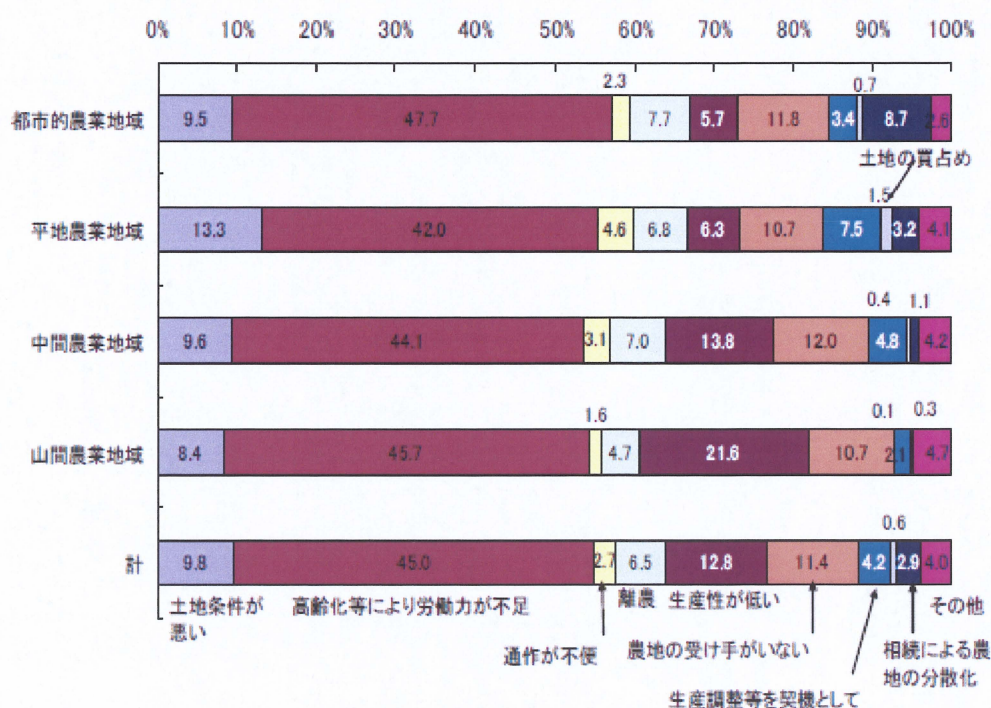


図 3 耕作放棄の理由の内訳

農林水産省「耕作放棄地の現状と課題」（2007 年）より抜粋

これら耕作放棄地の発生要因としては、すべての地域の数値を合計したのを見ると「高齢化等による労働力不足」が約 5 割と最も高く、以下「生産性が低い」、「農地の受け手がない」、「土地条件が悪い」という順でつづくことを図 3 から読み取ることができる。

以上のように農地面積は推移しているが、戦後の人口 7000 万人に対し農地は 600 万 ha 存在したが、現在は 1 億 3000 万人の人口に対して利用される農地は 500 万 ha という現状である。こうした状況で、山下（2004）は「今では国民がイモだけ食べてかろうじて生き長らえる程度の農地しか残っていない」としている<sup>15</sup>。このように、農地面積は減少しているのが現状である。また、農地については今後とも一定の転用需要が避けられない一方、農地開発による面積の増加は期待しにくい状況にあり、今後とも農地面積は減少していく見込みだと言える。

耕作放棄地が増加していくことのデメリットとしては、農林水産省の「耕作放棄地の現状と課題」によると、一度耕作をやめて数年が経てば「農地の原形を失うほどに土地が荒れてしまう恐れがある」ことや、「病虫害・鳥獣被害の発生、雑草の繁茂、用排水施設の管理への支障等の発生等、周囲の環境に多くの悪影響を与える」おそれがあることが挙げられる。また、「地域で中心となって農業を担う経営者への農地集積の阻害要因」ともなっている。地域住民の生活環境への悪影響として考えられるのは、「土砂やゴミの無断投棄、火災発生の原因となる等耕作放棄地が及ぼす周辺地域の営農環境への悪影響」である。中山間地域等、上流地域において耕作放棄地が発生し増加していくことは、「周辺の営農・生活環境を悪化させるだけでなく、下流地域の国土保全機能の低下をも招く」とされており<sup>16</sup>、これらのことから耕作放棄地の増加は食い止めるべきである。

### 第3項 農業就業者

日本農業が到達した農業従事者というトピックでは、農業者の高齢化や後継者不足による農家の減少・農業者人口の減少という問題がある。農家数の減少は国内農業に大きな打撃を与えることになり、農業者の減少は耕作地の減少に直結する。また、耕作地の減少は国内農産物の減少につながり、食料自給率の減少に拍車をかけることになる。

「パートタイム的農家」が増加したことによる農業就業者数の減少、逆に第2種兼業農家の比率、65歳以上高齢農業者の比率の高まりを受けて、山下（2004）は「農業衰退に歯止めがかからず、消費者への食料供給にとって憂慮する事態である」としている<sup>17</sup>。

農林業センサスによれば、昭和35年に606万戸あった農家の戸数は、平成17年には285万戸となっており、農業従事者数は昭和35年に1454万人であったのが平成17年で335万人となりおよそ4分の1に落ち込み、平成23年では260.1万人である。

地域的に見ても高齢化の度合いは深刻だ。平成18年度 食料・農業・農村白書によれば、「基幹的農業従事者全体に占める65歳以上の割合は、どの地域でも増加傾向にあり、全国では17年に57.4%と、20年前（昭和60年）の3倍の割合になっている」。また、「北陸や中国地方では基幹的農業従事者の7割が65歳以上となっているなど、北海道を除く地域の基幹的農業従事者の高齢化が顕著である。これは、17年の都府県の専業農家数が、5年前（12年）より4.7%増加していることから推測できるように、今まで兼業農家であった者の一部が、退職を機に専業農家となり、基幹的農業従事者に位置付けられたためと考えら

れる。」また、平成 22 年には全国で「基幹的農業従事者」の半数が 65 歳以上となっており農業従事者の超高齢化が深刻な問題となっている。

以上のような農業従事者の高齢化問題からわかるように、これから 10 年、20 年先に現状のシステムが維持できるかという持続可能性という面で課題も起き始めている。

---

<sup>1</sup> 村田康夫『攻めの保護農政』農林統計協会 2011 年 p.2

<sup>2</sup> 山下一仁『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞出版社 2010 年 p.21

<sup>3</sup> 生産費の上昇に対応して生産者米価をスライドさせる価格決定方式

<sup>4</sup> 田代洋一『新版農業問題入門』大月書店 2003 年 p.61

<sup>5</sup> 田代（2003）前掲書、p.61

<sup>6</sup> 暉峻衆三『日本農業の 150 年』有斐閣ブックス 2003 年 p.155

<sup>7</sup> 暉峻（2003）前掲書、p.150

<sup>8</sup> 田代（2003）前掲書、p.67

<sup>9</sup> 暉峻（2003）前掲書、p.160

<sup>10</sup> 暉峻（2003）前掲書、pp.196-198

<sup>11</sup> 田代（2003）前掲書、pp.81-82

<sup>12</sup> 田代（2003）前掲書、pp.82

<sup>13</sup> 横井時敬が 1920 年の国勢調査の後に農地 600 万 ha、農家戸数 600 万戸、農業就業者人口 1400 万人を日本農業の三大基本数字として挙げた

<sup>14</sup> 「食」と「地域」の再生に向けて（平成 22 年 3 月 30 日 農林水産大臣談話）

[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/danwa.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/danwa.pdf) より

<sup>15</sup> 農林水産省 諸外国・地域の食料自給率（カロリーベース）の推移（1961～2011）（試算等）

[http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu\\_ritu/013.html](http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/013.html) より

<sup>16</sup> 耕作放棄地とは、「以前耕地であったもので、過去 1 年以上作物を栽培せず、しかもこの数年の間に再び耕作する考えのない土地」（農林業センサスより）である。また、これとは別に遊休農地という定義もあり、「農地法において①現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地 ②その農業上の利用の程度がその周辺の地域における農地の利用の程度に比し、著しく劣っていると認められる農地（①を除く）」と定義されている。（農林業センサスより）

<sup>17</sup> 山下一仁「何が食料自給率を低下させるのか」2004 年『週刊農林』経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/yamashita/06.html>

<sup>18</sup> 農林水産省「耕作放棄地の現状と課題」2007 年

<sup>19</sup> 山下一仁「何が食料自給率を低下させるのか」2004 年『週刊農林』経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/yamashita/06.html>

## 第2章 持続可能性の視点から見た日本農業の課題

### 第1節 農業分野における持続可能性の視点

我が国における農業の現状では、農産物の量産化で米国に対抗することはできず、価格面でも中国をはじめとする東アジアに対抗することはできないと考えられている。本章では、農業分野において持続可能性という視点が登場した経緯と、持続可能な農業を構築するにあたっての課題、日本農業の持続可能性を考えていく上で発生する価値の対立について触れる。

日本農業が抱える問題を持続可能な視点から見ることで、日本における持続可能な農業の構築に向けての課題とその解決策を提示していく。現在、顕在化している数々の農業問題はその集大成である。前章で取り上げた日本農業の歩みと到達点から、持続可能な視点においていかなる問題が発現したかを具体的に掘り下げ、どのような問題が蓄積されてきたのか見ていくこととしよう。

本節ではまず、持続可能な農業が必要とされる経緯が国際的な流れから来たものであることを確認する。先進国と発展途上国間での所得格差の増大や、灌漑によって大量の水をくみ上げることによる地盤沈下、塩害、水資源の枯渇、さらには大量の化学肥料の投入による地力の低下というように短期的な経済効率性のみを重視した農業生産の限界が見えてきた。さらには、世界的な資源配分の複雑化もからむなど農業を取り巻く環境はより複雑化しており、農業の持続可能性が問われていることが明らかになる。

#### 第1項 「持続可能な農業」(Sustainable agriculture)の要請

「持続可能な農業」(Sustainable agriculture)とは、1987年の国連総会において採択された「われら共有の未来」で「持続可能な開発」が前面に押し出されたことによって、農業分野でも環境要素が統合されることが望まれた結果、注目されるようになった概念である。矢口(2002)によれば、「持続可能な開発」の農業版である「持続可能な農業」とは、FAO(国連食糧農業機関)の定義では「天然資源の損失や破壊を食い止め、生態系を健全に維持しながら生産性向上を図る農業」となり、OECD(経済協力開発機構)では「農業生産力を確保しながら、農村アメニティ<sup>20</sup>や生態系を保全するなどの環境上の目的も達成し、経済的にも成り立つような農業技術や農法の体系」となるという<sup>21</sup>。

こうした「持続可能な農業」が必要とされるのは、それまでの短期的な視点から無秩序に経済的効率性を重視する近代農法の継続に対して危機感を覚えるような事態に直面しつつあるからだ。先進国と発展途上国間での所得格差の増大や、灌漑によって大量の水をくみ上げることによる地盤沈下、塩害、水資源の枯渇、さらには大量の化学肥料の投入による地力の低下というように、短期的な経済的効率性のみを重視しては今後の農業生産を継続していく上での問題は多い。

また近年では世界的な食料価格高騰もあり、各国における持続可能な農業を構築する必

要性が高まってきている。2006 年 10 月以降、2008 年にかけて世界で穀物価格が高騰する事態も起こっている。(図 4、図 5)

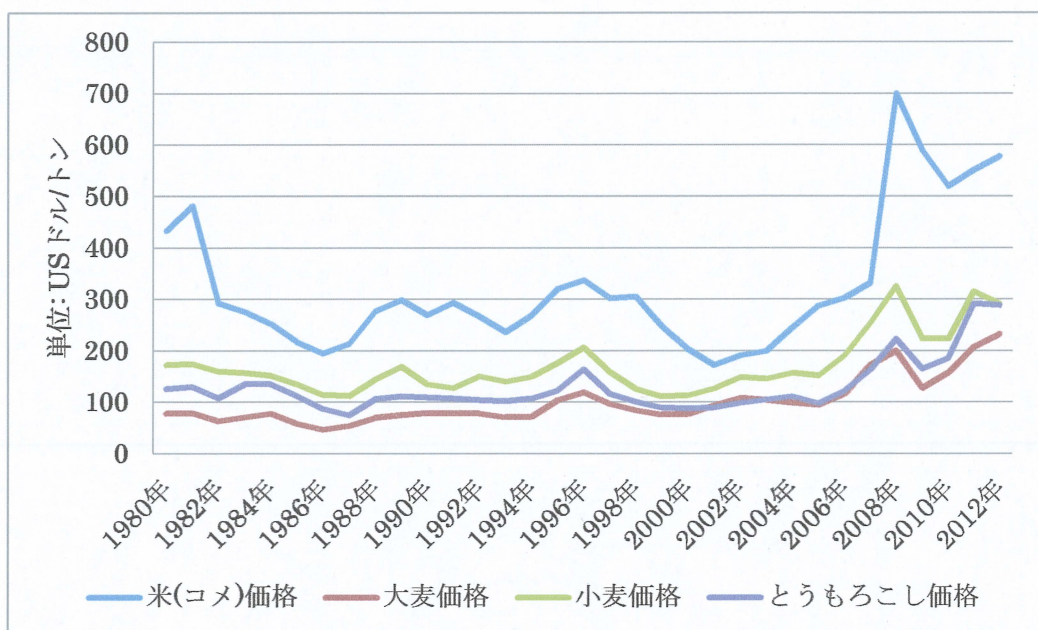


図 4 1980 年代からの穀物価格の推移

出典 IMF「Primary Commodity Prices」より

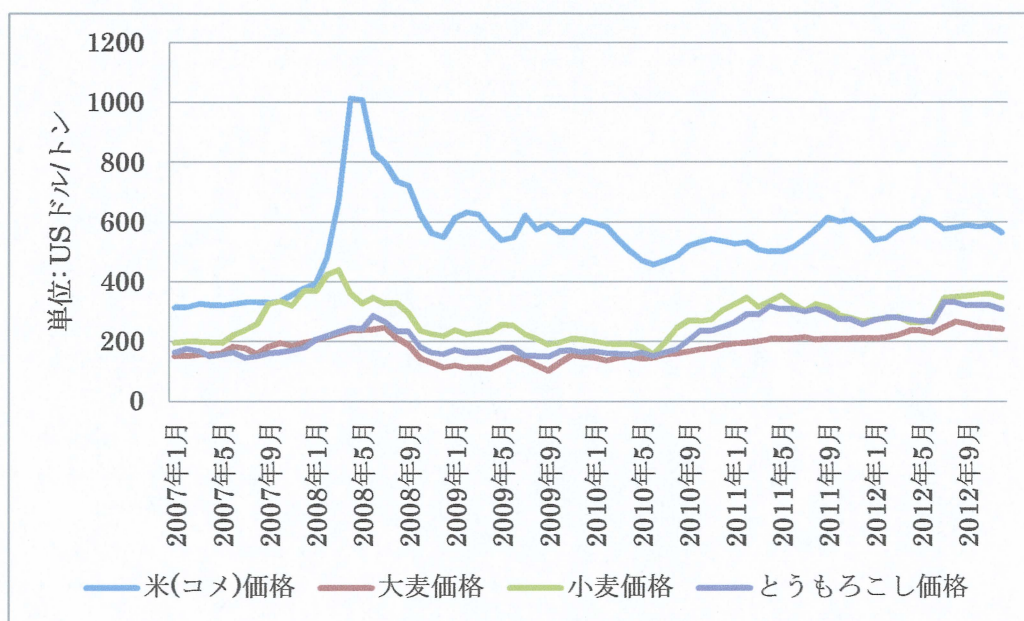


図 5 2007 年以降の穀物価格の推移

出典 IMF「Primary Commodity Prices」より

この穀物価格の急激な上昇は、2006 年当時世界の問題をさらったアメリカのサブプライ

ムローン問題により行き場を失った投機マネーが穀物市場に流入したことが要因の一つとして挙げられるが、この現象を規定するのは構造的要因としての異常気象による穀物自体の減収、世界人口の増加、新興国での食料需要の急増、バイオエタノール原料向け需要の急増を含めた 5 点の要因<sup>22</sup>であると言われる。

第一の異常気象による減収とは、地球温暖化によるものとされる生産地帯の異常気象による減収である。例えば、オーストラリアは 06 年から 2 年連続で干ばつに見舞われ、小麦が大幅減産した。

第二の世界人口の増加は、新興国を中心とした人口増大が要因である。1985 年に 48 億 5500 万人であった世界の人口は 2005 年に 65 億 1500 万人に達しており、世界の農畜産物需要の伸びは世界人口の年平均増加率を上回ると予想されている。加えて単位面積当たり収量の伸び率は 1970 年代と比べて鈍化しており、食糧増産に歯止めがかかっている状況である。

第三に新興国での食料需要の増加であるが、中国やインドなどの新興工業国の生活が豊かになり、穀物をはじめとする食料需要が急速に高まったことである。なかでも、畜産品の消費の増加は、世界的な飼料穀物需要を高めることとなった。特に注目されるのが中国である。中国は 2007 年 11 月に 95%の食料自給率を維持するとの方針を示したが、耕地面積が世界全体から見て 7%しかないにも関わらず、世界人口の 5 分の 1 を養っているという状況から 95%の自給率を達成することは困難で、今後同国の食料輸入が急増する可能性は大きいとされる。

第四の理由は、石油などの化石エネルギーの使用が、温暖化問題と資源の減少の両面から、大きな制約を受けることになり、米国やブラジルをはじめ、多くの国で、脱化石燃料とバイオマスエネルギー重視の機運が高まってきたことである。最も重要なバイオマスエネルギーは穀物から得られるエタノールで、このことが穀物の需要を高め、世界的な穀物価格の上昇を招いた。穀物価格の上昇は日本にも影響を与え、関連製品の価格上昇を招くこととなった。

上記のような穀物価格の高騰の要因を眺めるだけでも、資源配分はもとより世界的な食料配分も非常に不安定な情勢であることがわかる。持続可能な農業で課題となるのは農地や生産物に対する資源・エネルギーの過剰な使用である。「持続可能な農業」が提唱された今、それら資源・エネルギーを適正に管理することが求められており、世界の食料の需給動向、資源の配分から「もはや 2~3 の輸出国が貿易によって世界の人口を養える時代ではない。緊急ないし短期的には貿易もしくは備蓄が有効でも長期的には『持続可能な農業』によって、ある程度の自給体制を確立することが望ましい」（矢口：2002）<sup>23</sup>といわれるように貿易による食料確保をしながらも自国における食料自給力の向上を達成する必要もある。

そのような中で、今後も将来にわたって人々に食料を供給し続ける産業である農業においては、「持続可能な農業」と呼ばれるような農業における持続可能性（sustainability）の

視点が必要とされているのである。

## 第2項 日本農業の持続可能性

日本農業の到達点から。食料自給率の低下、耕作放棄地の増加、農業従事者の高齢化などが起きている。また、世界に目を向ければ、先進国と発展途上国間での所得格差の増大、大規模な灌漑によって大量の水をくみ上げることによる地盤沈下、水資源の枯渇、塩類の集積による塩害、さらには大量の化学肥料の投入による地力の低下というように短期的な経済効率性のみを重視した農業生産の限界が見えてきた。

世界的に「持続可能な農業」の確立が進められている中で「日本においても農業の持続性をどこまで高められるかが今後の課題」<sup>24</sup>と言われるように日本農業の持続可能性を高めることもまた求められている。だが、いったい何をもって農業の持続可能性というのだろうか。経済的な利潤を上げ続けることでの持続可能性があれば、自然環境との共生という面での持続可能性、または地域コミュニティの維持など社会や生活に関わる面での持続可能性なども考えられる。

世界的な資源配分の不均衡がある中での食料輸入依存体質はもはや日本だけの問題ではない。こうした中で日本においては、農業従事者の超高齢化とそれに伴う耕作放棄地の増加と、農地面積の段階的な縮小という現状から、農業の持続可能性について黄色信号がともっていると評価せざるを得ない状況である。

農業は主に二つの形態に分けることができ（表1）、稲作や麦作、放牧型畜産のような「土地利用型農業」と、集約的な施設園芸や加工畜産などの「施設・加工型農業」とに分けられる。なかでも施設加工型農業は日本国内では高度経済成長にともなって発達してきた。

表7 農業生産の二つの形態

農業生産形態	特徴
土地利用型	稲作や麦作、放牧型畜産のような面的広がりを必要とするもの
施設・加工型	施設野菜作りや濃厚飼料依存の加工畜産のようにあまり土地を必要としないもの

しかし、施設・加工型の「脱農業＝工場化」で顕著になってきているように生産効率や工業化の追求を優先しすぎることで、以下のような問題が生じ得ることが指摘されている<sup>25</sup>。

- ①化学肥料や農薬の多投入、集約的畜産などによる硝酸塩やリン酸の残留が引き起こす広範囲にわたる地下水・地表水の汚染、大気汚染、湖沼や沿岸水域の富栄養化
- ②化学肥料や農薬の多投入、食料生産基盤の酷使などによって引き起こされる土壌の浸食・塩化・固化、土質の変化、地下水の枯渇

③化学肥料・農薬・重金属・飼料添加物などの食品・飲料水への残留、あるいは汚染による人体への影響

④このほかに、上記の環境負荷要因や環境に配慮しない基盤整備事業などによる自然生態系や野生生物の生息地として重要なビオトープ（生物生活圏）の減少・分割の問題、景観アメニティ<sup>26</sup>の崩壊、また、上記の部分的・総合的な結果として生じる農村社会の崩壊

まさに、これらの問題には農業の持つ産業としての特質が現れていると考えることができる。「農業は、生産過程に生命や自然を取り込んで行われるために、その持続性を保つためには生産過程で環境負荷要因を絶えず処理しなければならない産業である」（矢口：2002）<sup>27</sup>といわれるように自然を相手とする産業である以上、生産要素である土壌や水への負荷を配慮することや、適切な農業基盤の整備が求められるのである。

だが、「緑の革命」<sup>28</sup>に象徴されるような近代農業の成果によって、増大する人口にも食糧生産は対応することができたというのもまた事実である。これについて、塩谷は「環境や資源の保全のために、従来の農業生産技術の在り方を否定して、農業生産への資源・エネルギー投入を減らした場合に、生産力が低下し、農業による食料供給力が減少して、増大する世界の人口を賄いきれなくなるのではないだろうか。」<sup>29</sup>と問題提起しており、エネルギー多投型の農業なしには現代の豊かな食生活はなかっただろうし、これからもそれが担保されるのか見通しが立たないともいえる。近代農法では、量と品質を確保するためには資源・エネルギーの投入水準を高めるほど高い収量が得られると考えられてきた。生産力水準の低下と収奪農法による地力の低下を防ぐためにも「これからも生物生産の系への外部からの合理的で適正な資源・エネルギーの投入は必要である。」（塩谷：2002）<sup>30</sup>としている。しかし、農業に課せられた使命は食料生産だけではない。農業は多面的機能<sup>31</sup>を有しており、水源の涵養や自然生態系や野生生物の生息地として重要なビオトープ（生物生活圏）の提供、農村アメニティの保全、農村社会の維持といった役割も果たさねばならない。こうした特徴を持つ農業を維持、張ってさせていくには、特に担い手の確保、育成が喫緊の課題であるといえる。

以上のことを念頭に置いた、日本農業における持続可能性を高めるための安定的な農業の確立、つまりは持続可能な農業の確立が喫緊の課題となっているのである。次節では、日本農業の持続可能性に関わる問題がいかなる契機で発現してきたのかを構造の面から明らかにしていく。

## 第2節 日本農業の持続可能性に関わる問題の発現過程

前章では日本農業の歩みを時代別に分けて大まかにその歴史をたどってみた。そして前節で触れたように、世界的な規模で持続可能な農業の構築が課題となっている事も明らかになった。それでは、その時代の流れの中で日本農業を持続可能性の視点から見たときに

は、一体どのような問題が発現しているのだろうか。後々まで大きな影響を残す 1942 年の食糧管理法の存在、1946 年より始まる農地改革を契機に日本農業は戦後の国際化という新たな流れに飲みこまれていくが、貿易の自由化が避けては通れない道のりであった。

本節でも前章と同じように、暉峻（2003）を参考としながら時代区分を 4 つに分ける。

(1) 45 年から 50 年台前半までの戦後復興期、(2) 50 年代半ばから 60 年代までの基本法農政期、(3) 70 年代前半からの総合農政期、(4) 80 年代後半からの国際化と新規法農政期とする。

#### 第 1 項 戦後復興期（1945－50 年代前半）

食管と呼ばれる食糧管理法は 1942 年に制定された。これは戦前から戦後の米の分配に大きな役目を果たすこととなる。米は日本の基幹作物であり、農家数も日本でもっとも多かった。現在は伸び悩む需要も 1950 年台は需要も伸びていた。食糧管理法は、農家が米を作れば政府が買い取る仕組みで、政府が消費者にはより安く売るというものだ。逆に生産者からすれば米の価格が保証される制度である。

また 1952 年からはコメの二重価格制度が導入されることになる。これは、生産者には再生産を保証、消費者には再生産コストを抑制するもので、政府がより高く買い、より安く売るという社会統合機能をもつ制度である。こうして、所得が低くても安定して食べられる時代になった。農家も米を作れば政府に買い取ってもらえるため、余計な心配なしに一生懸命作ることでき、国民も安くコメを買えるのだ。だがこの制度が後に零細農家を温存することとなる。

この時期の問題点は、現在でも問題視される経営規模の小ささという農家の零細化の下地を作ってしまったことにある。

#### 第 2 項 基本法農政期（50 年代半ば－60 年代）

1961 年に農業基本法が制定され、選択的拡大、専門化、規模拡大が打ち出された。それではこれまでの農家はどうかであったかというと、複合経営としての農業が一般的だった。家畜には田んぼで代掻き、地ならしをさせる。そして家畜は食用としてではなく役畜と呼ばれる労働力としての家畜だった。鶏についても鶏卵を得るために飼ってはいるのだが、農家の庭先で飼っていた程度だった。豚は残飯で育ててきた。畜産と畑作は結び付いた複合経営だった。手間をかけずに雑所得によって所得の確保もできていた。

だが、日本農業の近代化、都市の経済発展による農村と都市の所得格差に対応するため選択的拡大が図られるようになる。専門化、大規模化、専門化、特化これらに共通するのはスケールメリットの追求である。この農業基本法を選択的拡大によって、これまで生活の一部として育ててきた家畜が、設備投資をして大量に飼う必要が出てきた。こうして大規模化した畜産は、輸入飼料へ依存して行く。選択的拡大と同時に畑から離れた畜産が始まるのだ。こうして徹底的に飼料輸入に依存する加工畜産の形がより顕著となった。これ

により国内の土地と畜産の分離という問題が起きる。ヨーロッパの三圃式農業は土地と畜産が結び付いていたが日本では分断され、労働力としては、餌を作ることよりも、飼うことに特化した。こうして規模の拡大を達成したが、本来結びつくはずの、畑作と畜産を分離したことにより糞尿公害が発生することとなる。家畜の糞尿を戻すはずの畑がなく、異臭悪臭はもとより、硝酸態窒素から生ずるチアノーゼによる地下水の汚染も懸念された。このようにして水質汚濁にまで及ぶとなると環境問題として持続可能ではないと言える。

土地と畜産が結び付いていた頃には、家畜の糞尿は土地に返すことができた。ところが、畜産や畑作に特化し効率を求めた結果、化学肥料の多投が始まる。畑作と畜産が結び付いている間は、自然と土地は豊かになるはずだが、そうではなくなった。選択的拡大以降の専業化によって、片や畜産団地ができ、それとは離れた田畑があるという構造は、水を汚し、化学肥料の多投による地力の低下を招くことになり、資源ベースで循環するものではなくなった。農業は本来、生物学的に物資が循環する産業であるが、それを分断してしまった。物質循環的に持続可能ではなくなっている事が分かる。

だが、選択的拡大の限界が見えただけではないのもまた事実である。国民が経済力を身に付けたことによって、果樹をはじめとした農産物が売れるようになった。このころから、みかん、りんご、ぶどうなど条件不利地での果樹の栽培が広く行われるようになった。

歴史的に見て、畜産公害、土壌の地力低下が蓄積していくものの、都会は経済的に豊かになり、果樹をはじめとした農産物が売れるようになったことから、この 1960 年代は矛盾を抱えながらも乗り越えることができていた。

### 第 3 項 総合農政期 (70 年代前半－80 年代)

1973 年のオイルショック、世界的な不作によるアメリカの大豆禁輸措置によって畜産が打撃を受けることとなる。冷戦構造の中、ソビエトの大不作もあり、食料は戦略物資としての様相を強く示した。

オイルショックによって物流コストは増大し、干ばつによる不作で世界的に穀物供給は不安定になった。穀物の輸出はストップし、それに伴い輸入飼料の価格は高騰した。それまで続いた高度経済成長も水を差された形となり、景気が悪く物が売れない、当然畜産物も売れないという状況となった。このことは、輸入飼料依存の畜産が経済的に持続可能ではないことを露骨に証明した。

さらにこの頃になって、農産物貿易は自由化を迫られる。日米の貿易摩擦の代表的なものに 50 年代繊維摩擦、60 年代は鉄鋼があるが、70 年代のベトナム戦争をうけてアメリカは日本に対してさらなる自由化を求めてきた。それが、牛肉・オレンジの貿易自由化交渉に代表される、畜産物やかんきつ類の自由化である。だがここで思い出したいのは、1961 年の農業基本法でこれから選択的拡大を図っていこうと考えていたのは小麦等の土地利用型の農業ではなく、畜産物、乳製品、果樹、野菜だったはずである。それが 70 年代後半で自由化を迫られている。貿易代替自由化大綱も含めれば、20 年前から規模拡大して設備投

資をしたにもかかわらず、自由化が推し進められることとなった。この相矛盾する政策を農業者はどのように受け止めたのだろうか。

ここから派生する問題が、このような状況となって誰が農業をやりたいがるのか、という問題だ。これが今日にまで尾を引く後継者問題である。経済的持続可能性の延長として、生産において持続可能でなくなり、生産を継続することすら困難になった。

さらに、ここにきて食糧管理法が限界を迎える。零細、兼業農家でも生き残れるシステムは財政を圧迫し、70年代より減反が始まった。米の過剰生産、財政負担の増大によって破綻しており、財政的に限界を迎えている。

60年代までは、何らかの矛盾を抱えながらも生産できていたが、70年代は経済的に破たんする輸入依存型のシステムとなっていく。高度経済成長によって土地が資産化し、地価の上昇によって農地の集積、規模拡大が困難になった。畜産は大規模化、効率化していったが、その他については片方で規模の拡大をあおりながらも、土地の資産価値は上がっていき、さらに減反という圧力がかかる。こうした要因が重なり大規模集約型農業が生まれにくい環境だったと言える。

#### 第4項 新基本法農政期（80年代後半－現在）

1981年に日米自動車摩擦による、輸出自主規制がおきた。この時アメリカは財政、貿易で双子の赤字を抱えていた。またこのころから牛肉・オレンジも貿易自由化が始まる。しかし依然として解消されないドル高と貿易赤字のなかで85年にプラザ合意がなされ、為替操作により円高となる。これと同時に並行でGATT・ウルグアイラウンド（以下GATT・UR）が始まる。

プラザ合意後には急激な円高による内外価格差問題が起きる。輸入品は安くなり、なおかつ貿易摩擦解消のための解決策として、貿易自由化の促進がGATT・URで取り上げられるようになった。円は1ドル＝260円から2年間で1ドル＝180円にまで落ち、さらには1ドル＝120円にまで下がった。当然、輸入品は安くなり、相対的に日本の農産物の価格は上がることになる。これらの当然の帰結として、食料の輸入は増えていくこととなった。

また、食糧管理制度は減反を伴いながら1995年まで残る。生産を管理、補償することはできたが、その代償として大規模農家を集約できなかった。生産性が低かろうと、高かろうと、おいしい米を作ろうと作るまいと、一律に生産調整をしてきたため、強い農業が生まれなかったという側面がある。一律の生産調整という悪平等がもたらした結果と言ってよいだろう。

このように日本農業は歩んできた。WTOに加盟し、OECD諸国の一員である日本は貿易立国として栄えてきたが、その偏重による貿易摩擦を生んでしまったがために、農業までもが貿易自由化へと舵を切らざるを得なかった。さらには、本来なら、経済力に応じて操作する為替相場も政治的な意図によって作為的に操作され、内外価格差という今日の日本農業が抱える、価格面での競争力の低さという下地を作り上げた。

自由貿易体制組み込まれながら、これまでの日本農政は歩み、農業もそれに対応してきた。しかし、その代償はあまりに大きく、農業の低収益性と農業従事者の高齢化による後継者問題など、日本農業の持続可能性を大きく損なう事態へと陥っている。

### 第3節 日本農業における価値対立

#### 第1項 農業の3つの価値

本節では、これまでの日本農業の対立軸として考えられてきた、当該産業が持つ多面的な価値の「トレード・オフ」関係を整理することを目的とする。トレード・オフとは経済概念のひとつで、対立する事柄のどちらか一つを重視した際にもう一方は疎かにならざるを得ない状況を指す。

日本農業を持続可能性という視点から見て、戦後からこれまでの日本農業を振り返るときには、現状での構造の把握とそれに対する評価が求められる。しかし、日本農業に対する価値観は実に多様だ。祖田（1994）によれば、従来までの農業が持つ価値は大きく分けて「経済価値」「生態環境価値」「生活価値」<sup>32</sup>の3つに分類することができ、経済価値、生態環境価値、生活価値の3つの要素は「しばしば相互にトレード・オフの関係にさえある」<sup>33</sup>としている（図6）。その価値は日本農業が歩んできた歴史の中で「多元化・重層化」しており（表8）、「経済価値」、「生態環境価値」、「生活価値」の3つは、いずれもこれからの社会、とりわけ農村を考える場合に、その軽重を問う事のできない、重要な要素であるとする<sup>34</sup>。また、「三つの価値は予定調和的に実現するものではない」ことから、ここでの「しばしば」というのは、経済合理性や市場メカニズムを前提としてきたこれまでの方法では、ということになるだろう。

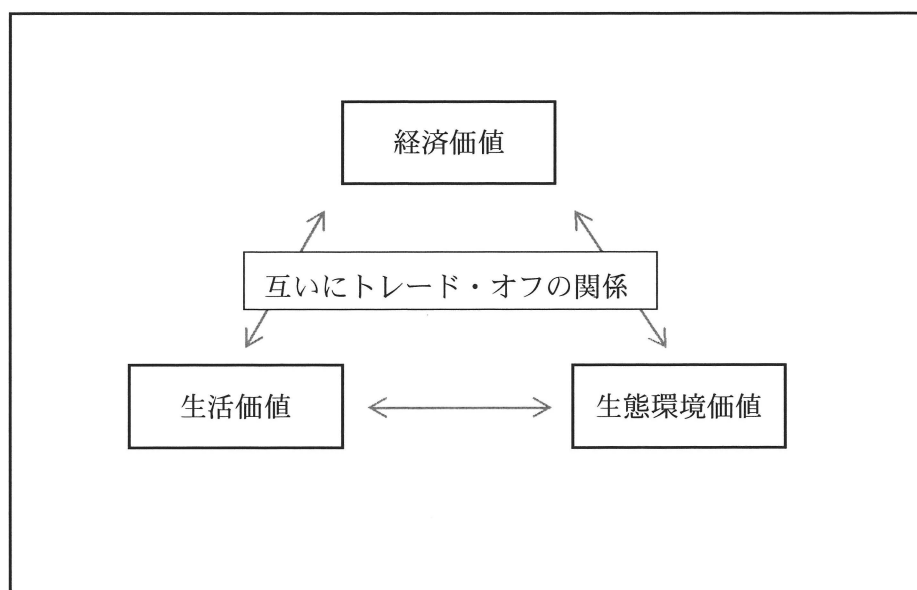


図6 従来までの農業の3つの価値のトレード・オフ

表 8 日本農業の持つ価値の多元化・重層化の様子

表終－1 日本経済の展開と農業・農村の役割論の重点

時期区分	昭和20年代	30年代	40年代	50年代	60年代
主要な動向	復興期	高度成長前期 工業拡大 都市膨脹	高度成長後期 公害問題多発	低成長期 都市・地域問題多発 生活の質重視	成熟化・情報化 貿易・国際問題多発
農業・農村 の役割の変 化と多元化・ 重層化	生存水準上の経済的 役割	生活水準上の経済的 役割 生存水準上の経済的 役割	生態環境的役割 生活水準上の経済的 役割 生存水準上の経済的 役割	社会的・文化的役割 生態環境的役割 生活水準上の経済的 役割 生存水準上の経済的 役割	国際的役割 社会的・文化的役割 生態環境的役割 生活水準上の経済的 役割 生存水準上の経済的 役割
農学の動向 (追求価値)	生産の農学 (経済的価値)		生の農学		場の農学 (総合的価値)
			生命の農学 環境農学 (生態環境価値)	社会農学 (生活価値)	

注) 第1章の同種の表と区分の時期が異なるが、全体の傾向を指標とするか、具体的な出来事を画期とするかの差であり、趣向は同様である。

祖田修, 大原興太郎編著『現代日本の農業観 その現実と展望』(1994) p323 より抜粋

祖田(1994)によれば、農業の経済価値に当たる経済的役割とは、効率的食料生産(安価な食糧供給、安定的食糧供給、生活・住宅資材供給)、良質の食品供給(新鮮なもの、おいしいもの、多様なもの、周年供給)、国民経済的役割(労働力・土地・資本の成長への寄与、食糧安全保障、備蓄による安定、安定経済成長、危機におけるクッション)、地域経済振興(地域経済の多様性・安定性、高齢者雇用効果、エネルギー生産性向上の役割)の4分類15項目である。同様に生態環境価値に当たる生態環境役割は、国土保全、生活環境保全、生態農業の可能性の3分類25項である。また、生活価値に当たる社会的・文化的役割は一般的役割、社会的交流、福祉的機能、教育的機能、人間性回復機能、生き方としての農業、など6分類40項目となる<sup>35)</sup>。(表9)

農業に与えられた役割のうち、経済価値のみを追求すれば、環境価値、生活価値はないがしろにされてしまう。かたや環境価値、生活価値のどちらか一方にのみ重きを置けば、生産と消費という面で大きなコストを払うこととなりかねない。また、環境問題と食料生産にもトレード・オフは発生する。農業は世界で最初の環境破壊であり、短期的な食料生産のみを追求すれば環境破壊は進行していく。

一部重複する内容を含むが、この重複こそが祖田(1994)の言う日本農業の価値の「多元化・重層化」だと読み取ることができる。具体的な3つの価値のトレード・オフは以下で明らかにしていく。

表 9 農業・農村の役割

表終－2 各種文献に現れた農業・農村の役割（林業を含む）

I 経済的役割	II 生態環境的役割	III 社会的・文化的役割（生活）		IV 国際的役割
1 効率的食糧生産 安価な食糧供給 安定的食糧供給 生活・住宅資材供給 2 良質の食品供給 新鮮なもの おいしいもの 多様なもの 周年供給 3 国民経済的役割 労働力・土地・資本の成長への寄与 食糧安全保障 備蓄による安定 安定経済成長 危機におけるクッション 4 地域経済振興 地域経済の多様性・安定性 高齢者雇用効果 エネルギー生産性 向上の可能性	1 国土保全 生態系維持 水資源涵養 土壌の保全 自然のダム機能 地表面貯水 地下貯水 洪水防止 エロージョン防止 自然動植物保全 2 生活環境保全 水の保全・浄化 大気の保全・浄化 騒音防止 臭気防止 自然景観 緑地空間 田園風景 災害非難地 3 生態農業の可能性 安全な食品 添加物回避 生物制御(改良、育種、天敵) 農薬・化学肥料減 資源再利用 地域エネルギー利用 自然農法 有機農法	1 一般的役割 社会の多様性・安定性・永続性 地域社会維持 分業化・単純化克服 画一化・全体化克服 社会的安定層 社会の連帯性 2 社会的交流 都市農村交流 産直運動 有機農業運動 協同組合間提携 姉妹町村 Uターン・新規参入 3 福祉的機能 高齢化社会での年寄りの生きがい 雇用・仕事の場 年齢にあった仕事 障害者の生活 4 教育的機能 自然の理解 調和と協調 忍耐力・情操 創造力 学校農園 山村留学	5 人間性回復機能 (1)場の提供 自然休養林 ホビーファーム 観光農園 ふるさとの森 セカンド・ハウス 市民農園（クラインガルテン） 体験農園 (2)人間性回復 安らぎ・休息 人間関係改善 家族関係改善 物離れ社会での新しい豊かさ 農業の自由性と独立性 生活の変化・多様性 （一人同時多職） （一人一生多職） 芸術と農業 (3)医療的效果 自然と健康 緊張緩和 森林浴 現代病改善 6 生き方としての農業	各国経済のバランス 食糧援助 農業技術協力 姉妹地域 姉妹町村 生活・文化の交流

注）第二次大戦後に現れた役割論を各種文献から拾い集め、かつ私見を付加して、これを経済的役割、生態的役割、社会的・文化的（生活）役割の3つの側面より分類・整理した。やや重複するもの、対立的内容をもつもの、現に果たしている役割と要請されている役割など、すべてかかげた。また農業は広く専業、兼業、家庭菜園を含む。

祖田修，大原興太郎編著『現代日本の農業観 その現実と展望』（1994）p325 より抜粋

## 第2項 経済価値と生活価値

前章では、戦後の日本農業の歩みを確認したが、そこから読み取ることができるのは、昨今話題となる TPP もまた然り、日本農業は絶えず国外との貿易自由化にさらされているということだ。こうしたことから、もっとも簡単なトレード・オフ関係は国際分業と国内自給ということになる（図 7）。

国際分業論を基とした貿易を推進する自由貿易の考え方を農業にも求めた時に、これまで高関税などによって政策的に保護されてきた日本農業は関税の撤廃とともに流入する外国産農産物に備えなければならないが、国際的に競争率が低いとされる日本農産物は外国産農産物に駆逐されることも考えられる。一方、国内自給ということを重視すれば、引き続き超高関税の維持や鎖国的な食料生産となり国際的な潮流である自由貿易の枠組みに入ることができなくなる。これは、WTO、OECD に加盟し貿易立国を標榜する日本にとっては大きな問題である。

また、より安価な農産物を求める自由貿易化は、安価と安全・安心のトレード・オフであるとも言い換えられる。関税障壁の撤廃によって、日本に安い農産物が流れ込めば消費者はこれまでよりも安く食料品を購入することができる。国内農産物の放射能汚染も考えられる今、何を安全だと考えるかは消費者次第だが、ポストハーベストに代表される残留

農薬など輸入農産物には国内の基準以上の農薬や国内では使用が禁止されている薬品が使用されているケースもある。

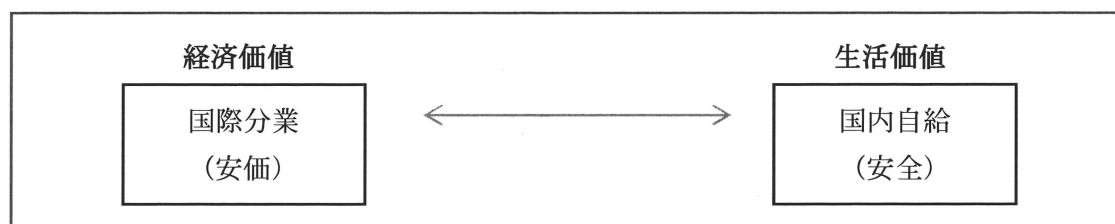


図7 国際分業と国内自給のトレード・オフ

### 第3項 生態環境価値と生活価値

持続可能性の視点から見た場合、国土・環境保全と社会の多様性・安定性・永続性もまたトレード・オフの関係にあると言える。例えば、「生態環境価値を重視する場合には、生産の効率性や、広い意味での人間の生活活動が軽視される」（祖田：1994）<sup>36</sup>と言われるように、生態環境価値のうちで国土保全や環境保全を謳い、その地域の人々の生活を制限することになれば、生活活動としての農業を展開することができなくなることや、それまでの農業を前提とした地域のコミュニティの維持が困難になることも考えられる。また、環境保全のために経済活動を制限すれば、地域は過疎化し、労働力は流出、結果として高齢化ということも考えられる。これらは環境保全を重視したために、社会の多様性や安定性、永続性が脅かされてしまう例といってよいだろう。（図8）

一方で、社会の多様性や安定性、永続性に重きをおけば、国土や環境を保全することはないがしろにした人間本位の農業を展開してしまうことになりかねない。

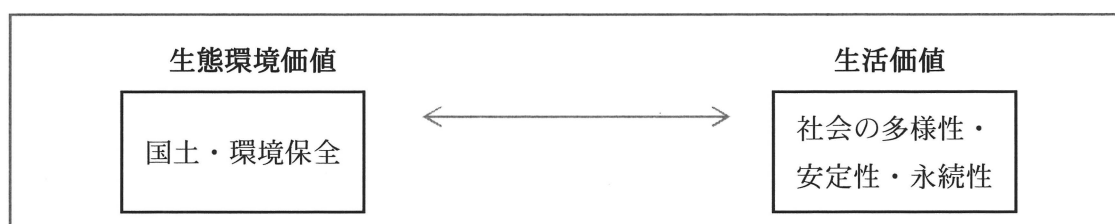


図8 国土・環境保全と社会の多様性・安定性・永続性のトレード・オフ

### 第4項 経済価値と生態環境価値

日本農業の持続可能性を追究する上で最も重要になるトレード・オフは、農業の担い手をどうとらえるかで発生してくる。現状で農業の担い手像は二つに分けられる。効率的な担い手と多様な担い手である。効率的な担い手を確保することと、多様な担い手を確保することもまた両立しえない（図9）。

効率的な担い手とは、経営的に自立し、農外所得に頼らずに農業を続けることができるいわば専業農家、もしくは農業分野において参入する一般企業のことで、多様な担い手とは中小零細農家も含めた日本農業を担う多くの農家を指す。

効率的な担い手のみを重視すれば、大規模化のできない地域で農業を続ける中小零細農家を切り捨てることとなり、中山間地などの国土保全などで問題が生じる。その一方で、多様な担い手として多くの農家の存続を認めることは、農地の流動性を疎外し農地集積の障害となることで、大規模農家が育ちにくく存続しにくい状況を作り出す。集約化された大規模農家の存在が危ぶまれるということは、日本の食料供給力に対しても不安が残る。

日本農業の存立を考えるにあたっては、収益性の確保が大きな課題である。しかし、それを担う、農業従事者を確保することも大きな問題である。

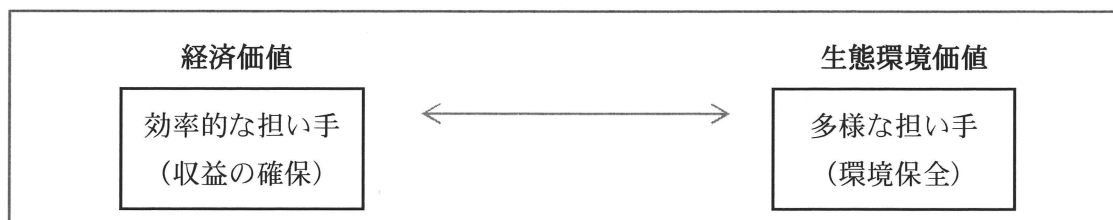


図9 理想的な担い手像のトレード・オフ

効率的な担い手と多様な担い手のどちらをとるかは農政の世界でも重要な要素である。手始めに、自民党政権下の2005年に規制緩和の一環として農業経営基盤強化促進法が改正され、遊休農地対策として農業生産法人以外の一般企業などの法人がリース方式により農地の権利を取得することが可能になり、農業への企業参入が可能となった。

また、2007年の「品目横断的経営安定化対策」では、効率的で安定した経営の農家を育成することに重点を置き、品目別にすべての農家を助成対象にしてきたそれまで政策を改め、生産意欲と能力のある担い手（認定農業者、特定農業団体）を対象にした、ゲタ対策、ナラシ対策と呼ばれる二つの経営安定対策が講じられることとなる。これは、WTO農業交渉における国際共通ルールへの国内農業の対応が目的であり、対象となるには経営規模の拡大が必要となった。一方で政権交代後の民主党政権では、農業者戸別所得補償制度として自民党の品目横断的経営安定化対策とはことなり中小規模農家をも含む範囲での所得補償制度を提案し、米の分野のみ2010年から先行的に試験的取り組みとして実施されている。

いずれにせよ、これまでの政権与党はTPP妥結へ向けて農業への保護を価格支持政策から直接的な所得補償へと移行しようとしている。農業貿易の自由化、農業保護など各方面から日本農業を活性化しようと様々な方法が示されるが、貿易自由化へ前向きな主張として、八代（2011）は、産業として自立しうる農家が主体となれば、日本の農業は世界への輸出を増やすことができる<sup>37</sup>、としている。それが一つにはTPP参加を契機とする日本農業の競争力強化であり、財部（2008）、川島（2010）などが主張する輸出産業としての日本農業の役割を期待するものである。その一方で農業界は農協をはじめとしてTPPは日本農業の持続性を著しく損なうものとして継続してキャンペーンを張っている。

### 第5項 日本農業における3価値の考量と統合

以上のような対立軸を示したが、何のための国内農業なのかということを考えなければならない時が来ている。農業は食料生産と共に、多面的機能を併せ持つ産業である。生産した農産物を輸出にのみ振り分けるような農業に税金を振り向けることか、生産性の低い農家を温存することにこれまでのように莫大な補助金をつぎ込み続けるのか、果たしてどちらが国民のコンセンサスを得られるのかどうかということを選択しなければならないところへきているのである。

これまでの農政は対処療法的に様々な対策が施されてきた。しかし事態は好転することなく問題は累積するばかりで、一向に解決の糸口をつかむことができていない。振り返ってみれば、自由貿易は資源の適正配分を大義名分とするというメリットばかりが強調され現在に至るが、現実問題としてあまりに多くの問題が露呈してきている。

農業従事者の高齢化による後継者問題や耕作放棄地といった問題は、これまでの問題が累積したものの集大成だ。問題は解消されることなく累積していくが、続くと見えなくなるだけ。今のシステムには依存できないのではないか。これが日本農業の持続可能性の視点から見た課題である。

我々はあるような解決策を求めなくてはならないのか。はたして現在のような新自由主義的に経済効率を追求し、輸入に依存するという手法、もしくは TPP という仕組みでよいのだろうか。我々は豊かな食生活を享受することができているが、それはあまりにも不安定な状態で、世界の食料生産は気候変動、土壌劣化などきわめて脆弱なものの上に成り立っている。短期的な効率性を追求して安く作ればいいのかといえ、そうではなくアメリカの地下水枯渇問題は深刻化している。資源問題をどう考えるのかとともに、食料の在り方についても思いを巡らす必要がある。食料は未だに戦略物資ということを忘れてはならない。2008年のオーストラリア干ばつでは穀物輸出が制限された。これにより穀物価格は上昇し、食べ物へのアクセスが難しくなったことは記憶に新しい。食料輸出国も自由貿易と言いながら、国民が飢えるのは好ましいことではない。GATT や WTO で禁止措置と歌われていても、自国民が飢えないように禁輸措置を講じるのはごく自然なことであろう。

世界レベルで見れば、塩害、水資源の枯渇など、これまでに起きてきた問題は解消されず蓄積しており、結果として世界の農業生産資源を食いつぶしている。こうした状況では、現在の農業のシステムは世界レベルで持続できない状況である。資源の適正配分という大義名分とは裏腹に、限られた国が豊かになる一方、モノカルチャ経済によって貧困が生み出されている。日本の耕作放棄地は増加の一途だが、世界に目を向ければ世界農地争奪戦が繰り広げられている。今、急速に拡大しているウクライナ、アフリカなどで外国企業がその土地の農地を囲い込む世界的なランドラッシュ<sup>38</sup>も目を見張るものがある。

ここで祖田(1994)のいう先の3つの「経済価値」「生態環境価値」「生活価値」を統合した「総合的価値」を目指すべきであることがわかってくる。日本農業は、「経済価値」「生態環境価値」「生活価値」を調和的に統合し、今一度担い手をどう育てていくのかを考える

べき時に来ている。農産物をただ作るのではなく、いかに地域産業、地域商業とつながっていくのかだ。農業従事者の高齢化率を見れば明らかだが、65 歳以上が 50%を超え、少なくともあと 10 年でリタイアしていく。専業農家の約半分がリタイアする中で日本農業を支えていくには新たな取り組みが必要とされるのである。こうした中で日本農業の持続可能性を高めてくれるのは農産物加工を含めた農業の 6 次産業化、農商工連携といったものなのかもしれない。

ただ、実感として東京では地産地消は無理だろうという事が想像に難くないように、現在の大量生産・大量消費というシステムの中では 6 次産業化、農商工連携、地産地消だけではボリュームが違いすぎて、それになり替わることはできない。むしろ、現在進行する経済や物流のグローバル化との矛盾をはらんでいることから、こうした取り組みにも現在の広域流通を否定するものではないという前提条件が必要であろう。これからの生産・加工・流通、消費という一連の流れは、広域流通を補完する形での発展が望ましい。

農産物をただ作るだけでなく、どのようにして地域を巻き込んで農業という産業を支えていくかが重要である。これだけがすべてではないが、農林水産業だけでなく地域の製造業、商業を交えた持続可能な農業の構築が必要だろう。さらに、こうした取り組みは生産者と消費者を結ぶ「需要創出型」の生産体系であり、生産者と消費者の直接結びつくことで地域の活性化にも一役買うこととなる。また、村田（2011）は農業の 6 次産業化が市場開放対策の一つになるとしたうえで、以下のように述べている<sup>39</sup>。

日本農業を維持し地域経済を守るためには、価格以上の付加価値を国内農産物や国産の加工食品につけなければ生き残れない。そこでカギを握るのが、国産の食材にどれだけの付加価値をつけることができるかの「付加価値力」であり、「6 次産業化力」である。

これまでの農業の歴史は様々な矛盾点を抱えてきた。そして短期的な経済効率性を重視するような、行き過ぎた効率主義は現状としてここまで来ている。その結果としての世界的な資源枯渇である。私たちはこれからどこに向かうのか。これからもこれまでと同じような矛盾を続けていくことには、将来の展望を見出すことはできない。

---

<sup>20</sup> 農村アメニティ：農山漁村特有の美しく緑豊かな自然環境や景観、歴史、風土等を基盤とし、ゆとりと潤いとやすらぎに満ちた居住快適性

農林水産省 [http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/binosato/b\\_amenity/index.html](http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/binosato/b_amenity/index.html) より

<sup>21</sup> 矢口芳生「本書の基本コンセプト」東京農工大学「我ら共有の農業」編集委員会編『われら共有の農業 持続可能な農業の確立に向けて』古今書院 2002 年 p.vi

<sup>22</sup> 樋口修「穀物価格の高騰と国際食料需給」農林環境調査室 2008 年

<sup>23</sup> 矢口芳生（2002）前掲書、p.vi

- <sup>24</sup> 矢口芳生『社会を支える「持続可能な農業」の展開』持続可能な社会の構築 総合調査報告書 2010 年
- <sup>25</sup> 矢口芳生 (2002) 前掲書、p.vi
- <sup>26</sup> アメニティ：人びとの生活に密着した環境と空間の質の面を重視した、うるおい、住み心地、にぎわいなどの言葉に象徴される概念
- <sup>27</sup> 矢口芳生「本書の基本コンセプト」東京農工大学「我ら共有の農業」編集委員会編『われら共有の農業 持続可能な農業の確立に向けて』古今書院 2002 年 p.v より
- <sup>28</sup> 1960 年代の中ごろから推進された、農業の生産性向上を目的とした穀物類の品種改良などの農業技術の革新と、発展途上国への導入の過程
- <sup>29</sup> 塩谷哲夫「30. 持続可能な農業確立のための課題」東京農工大学「我ら共有の農業」編集委員会編『われら共有の農業 持続可能な農業の確立に向けて』古今書院 2002 年 p154
- <sup>30</sup> 塩谷 (2002) 前掲書、p154
- <sup>31</sup> 農業の多面的機能＝国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能
- <sup>32</sup> 祖田修, 大原興太郎編著「現代日本の農業観 その現実と展望」富民協会 1994 年 p324
- <sup>33</sup> 前掲、p.327
- <sup>34</sup> 前掲、pp.326-327
- <sup>35</sup> 前掲、p.325
- <sup>36</sup> 前掲、p.326
- <sup>37</sup> 八代尚弘「新自由主義の復権」中公新書 2011 年 p.213
- <sup>38</sup> 2010 年 2 月に NHK スペシャルで取り上げられ、同年 10 月に新潮社より NHK 食料危機取材班『ランドラッシュ』として書籍が出版されている。「穀物価格再上昇で新たな食糧危機が懸念される今、アフリカや東欧の農地を外国企業が囲い込む『ランドラッシュ』と呼ばれる争奪戦が激化している。多くは国の後押しを受けた進出である。韓国は国内需要の 4 分の 1 を賄う食糧基地を国外に建設しようとロシア等到大農場を建設している。リビアは原油の供給と引き替えにウクライナに大規模な農地を確保した。一昨年の食糧危機で穀物市場のもろさを知った輸入国は、自ら国外に農地を確保する危機管理を始めた。今後の人口爆発と、新たに開拓できる農地の限界を見越した中国やインドも農地確保に乗り出している。進出国と現地住民の間に摩擦も起き始め、マダガスカルでは、全農地の半分以上を韓国企業に提供しようとした政府が、暴動で転覆する事態となった。」(NHK スペシャル HP <http://www.nhk.or.jp/special/onair/100211.html> より)
- <sup>39</sup> 村田康夫『攻めの保護農政』農林統計協会 2011 年 p.148

## 第Ⅱ部

### 「政治・経済」における 日本農業の持続可能性の追求

## 第1章 持続可能性の視点から見た「政治・経済」における日本農業の取扱い

### 第1節 学習指導要領解説に見る日本農業の取扱い

本章では、「政治・経済」における農業の取り扱いを検討していく上で、1999年と2010年の学習指導要領における日本農業の取り扱い方について見ていくとともに、2013年2月13日現在において多くの高等学校で使用されている平成19年（1999年）版の教科書と、今後使用されると考えられる平成24年（2012年）版の教科書において日本の農業問題についていかなる記述があるかを明らかにしていく。

高等学校公民の中で、農業について最も詳述されているのが「政治・経済」である。中でも、「政治・経済」の「(3) 現代社会の諸課題」の「ア現代日本の政治や経済の諸課題」でより詳細な記述を見ることができる。

そこでまず本節では、日本の農業問題、ひいては日本農業の持続可能性といったテーマは「政治・経済」の中でどのように扱われるのが望ましいのか。以下、学習指導要領解説公民編の平成11年版と平成21年版から農業に関連する部分を抜粋し、比較していくこととする。

#### 第1項 平成11年版学習指導要領解説に見る日本農業の取扱い

「政治・経済」の中で日本の農業が大きく取り扱われていると思われるのは大項目(3)「現代社会の諸課題」である。その内容は学習指導要領においては「政治や経済などに関する基本的な理解を踏まえ、現代の政治や経済の諸課題を追究する学習を行い、望ましい解決の在り方について考察させる」<sup>40</sup>ものとされている。また、この大項目(3)は「政治・経済」のまとめとして位置付けられており、「現代の政治」と「現代の経済」で学習した成果を生かし、「地域や学校、生徒の実態等」に応じて「現代日本の政治や経済の諸課題」及び「国際社会の政治や経済」において、「政治や経済の基本的な概念や理論の理解の上に立って、事実に基づいて多様な角度から探究し、理論と現実との相互関連を理解させること」を念頭に置いて、課題を選択させることが求められている<sup>41</sup>。

「現代日本の政治や経済の諸課題」に当たるのが、「大きな政府と小さな政府、少子高齢社会と社会保障、住民生活と地方自治、情報化の進展と市民生活、労使関係と労働市場、産業構造の変化と中小企業、消費者問題と消費者保護、公害防止と環境保全、農業と食料問題など」でこれらについて、「政治と経済とを関連させて考察させる」ことが定められている<sup>42</sup>。

これを受けて、学習指導要領解説公民編（1999）では、「幾つかを選択して取り上げ、それらの課題について、政治と経済との関連に留意しながら多面的・多角的に探究させ、持続可能な社会の形成という視点から望ましい解決の在り方について考察を深めさせることを主なねらいとしている」と解説されている。そして、「農業と食料問題」を取り扱うに当たっては、まず「我が国は他の先進国と比べて食料自給率が極めて低いことが特色である

とともに、農業の体質強化が課題とされていることなどを理解させる」とある。このような理解の前提の上に、「我が国の今後の農業と食料の問題について、農業における生産、流通、貿易を自由化する考え方と、農業を保護するための様々な政策を設ける考え方とを対照させ、食料生産の効率化と食料の安定供給及び安全性確保という視点から考察させる。」のだという<sup>43</sup>。

その具体的な方法としては、例えば「我が国の農業の抱える問題点について調べさせ農家の経営の安定のための方法を考察させたり、『食料安全保障』などの視点から農家を育成するための方法や食料自給率を確保するための方法について考察させたりすることなどが考えられる。また、バイオテクノロジーによる遺伝子組み換え食品などについて調べさせ、新しい農業のあり方、食料の安全性や国際的な食料問題について考察させることなども考えられる」ことが挙げられている<sup>44</sup>。

## 第2項 平成21年版学習指導要領解説に見る日本農業の取扱い

平成21年版の学習指導要領においても、日本農業が大きく扱われる部分は平成11年度版のものと変わらず大項目(3)「現代社会の諸課題」である。その内容は学習指導要領において「政治や経済などに関する基本的な理解を踏まえ、持続可能な社会の形成が求められる現代社会の諸課題を探究する活動を通して、望ましい解決の在り方について考察を深めさせる」ものとされている。また、この大項目(3)は「政治・経済」のまとめとして位置付けられており、「現代の政治」と「現代の経済」で学習した成果を生かし、「地域や学校、生徒の実態等」に応じて「現代日本の政治や経済の諸課題」及び「国際社会の政治や経済」のそれぞれで課題を選択させることとしている。また、その際には「政治や経済の基本的な概念や理論の理解の上に立って、事実に基づいて多様な角度から探究し、理論と現実との相互関連を理解させること」が求められている。

「現代日本の政治や経済の諸課題」に当たるのが、「少子高齢社会と社会保障、地域社会の変貌と住民生活、雇用と労働を巡る問題、産業構造の変化と中小企業、農業と食料問題など」でこれらについて、「政治と経済とを関連させて探究させる」ことが定められている<sup>45</sup>。

学習指導要領解説公民編(2010)では、「現代日本の政治や経済の諸課題」を選択し学習させることを「政治と経済との関連に留意しながら多面的・多角的に探究させ、持続可能な社会の形成という視点から望ましい解決の在り方について考察を深めさせることを主なねらいとしている」と記している。そして、「農業と食料問題」については以下のように述べられている。

日本の食料自給率が他の先進国と比べて極めて低いこと、日本の農業の体質強化が課題とされていることを、農業・食料政策にも触れながら理解させる。このような理解の上に立って、日本の今後の農業と食料の問題について、農業における生産、流通、

貿易を自由化する考え方と、農業を保護するための政策を推進する考え方とを対照させ、食料生産の効率化と食料の安定供給及び安全性確保という視点から探究させる。

例えば、農業従事者の高齢化など日本の農業が抱える問題点について調べさせ、農家の経営の安定のための方策、「食料安全保障」などの視点から農家を育成するための方策、諸外国の事例等を参考にして食料自給率を確保するための方策、食の安全などについて調べさせ、国土保全や環境保全に果たす農業の役割、今後の日本の農業・食料政策の在り方などについて探究させることが考えられる。<sup>46</sup>

また、「農業と食料問題などについて、政治と経済とを関連させて探究させる」という記述もあり、さらにこれらを「多面的・多角的に探究させ、持続可能な社会の形成という視点から望ましい解決の在り方について考察を深めさせることを主なねらいとしている。」<sup>47</sup>とある。農業と食料問題についてはさらに具体的に記されており、食料自給率の低さや農業政策の理解を基礎として、自由化か保護かを対照としながら食料生産の効率化と食料の安定供給及び安全性確保という視点で探究させることが示されている。

### 第3項 学習指導要領解説の比較

平成11年版と平成21年版の学習指導要領解説における大きな違いは、その記述の具体性にある。(表10)

平成22年版では、「日本の食料自給率が他の先進国と比べて極めて低いこと」や、「日本の農業の体質強化が課題とされていること」を理解させるために、「農業・食料政策にも触れながら理解させる」という解説が付け加えられている。平成11年版では農業・食料政策について触れるような具体的な記述は見られない。また、平成11年版では単に「我が国の農業の抱える問題点」について調べさせるにとどまっていたが、平成21年版ではその問題点としてより具体的な「農業従事者の高齢化」という語句が加えられている。さらに、食料自給率を確保することについても、諸外国の事例を参考にするように変わった。

学習指導要領上で「持続可能な社会の形成が求められる現代社会の諸課題を探究する活動を通して、望ましい解決の在り方について考察を深めさせる」とあることから、解説の中でも「農業従事者の高齢化」や、「国土保全や環境保全に果たす農業の役割、今後の日本の農業・食料政策の在り方」など、持続可能な社会を目指す上での農業における問題点がより具体的に記述されるようになったと考えられる。

ただ、平成21年版の解説から「国際的な食料問題について考察させる」という文言が消えてしまっていることが、農業問題について考える際に広い視野で農業という産業をとらえていくことができるかが問われることになる(表11)。学習指導要領上で、平成11年度までは「考察」という語句が使用されていたのに対し、21年度版には「追究」という言葉に置き換わっていることから、ただ考えるのではなく答えが未だ明らかになっていないその事象に対して答えを求め、明らかにする姿勢が求められていることを読み取ることがで

きる。

そうした時に、日本農業を取り巻く諸問題が今に限って発現しているのではないことや、国境をまたいだその先でも農業に関連した持続可能性を脅かすような問題が起きていることもまた認識すべき事柄である。より具体的な記述がみられる平成 21 年版であるが、このような点に留意すべきである。

表 10 学習指導要領上の「現代課題の諸課題」の新旧比較

平成 11 年版	平成 21 年版
<p>(3) 現代社会の諸課題</p> <p>政治や経済などに関する基本的な理解を踏まえ、現代の政治や経済の諸課題を追究する学習を行い、望ましい解決の在り方について考察させる</p>	<p>(3) 現代社会の諸課題</p> <p>政治や経済などに関する基本的な理解を踏まえ、<u>持続可能な社会の形成が求められる現代社会の諸課題を探究する活動を通して</u>、望ましい解決の在り方について<u>考察を深めさせる</u>。</p>
<p>ウ 内容の(3) については、この科目のまとめとしての性格を持つものであることに留意し、内容の(1) 及び(2) で学習した成果を生かし、地域や学校、生徒の実態等に応じて、ア及びイのそれぞれにおいて課題を選択させること。その際、政治や経済の基本的な概念や理論の理解の上に立って、事実に基づいて多様な角度から探究し、理論と現実との相互関連を理解させること。</p>	<p>ウ 内容の(3)については、次の事項に留意すること。</p> <p>(あ) 内容の(3)については、この科目のまとめとしての位置付け、内容の(1)及び(2)で学習した成果を生かし、地域や学校、生徒の実態等に応じて、ア及びイのそれぞれにおいて課題を選択させること。その際、政治や経済の基本的な概念や理論の理解の上に立って、事実に基づいて多様な角度から探究し、理論と現実との相互関連を理解させること。</p>
<p>ア 現代日本の政治や経済の諸課題</p> <p>大きな政府と小さな政府、少子高齢社会と社会保障、住民生活と地方自治、情報化の進展と市民生活、労使関係と労働市場、産業構造の変化と中小企業、消費者問題と消費者保護、公害防止と環境保全、農業と食料問題などについて、政治と経済とを関連させて考察させる。</p>	<p>ア 現代日本の政治や経済の諸課題</p> <p>少子高齢社会と社会保障、地域社会の変貌と住民生活、雇用と労働を巡る問題、産業構造の変化と中小企業、農業と食料問題などについて、政治と経済とを関連させて<u>探究させる</u>。</p>

(下線部は筆者による)

表 11 学習指導要領解説公民編における「農業と食料問題」についての比較

平成 11 年版	平成 21 年版
<p>我が国は他の先進国と比べて食料自給率が極めて低いことが特色であるとともに、農業の体質強化が課題とされていることなどを理解させる。</p> <p>このような理解の上に立って、我が国の今後の農業と食料の問題について、農業における生産、流通、貿易を自由化する考え方と、農業を保護するための様々な政策を設ける考え方とを対照させ、食料生産の効率化と食料の安定供給及び安全性確保という視点から考察させる。</p> <p>例えば、我が国の農業の抱える問題点について調べさせ農家の経営の安定のための方法を考察させたり、「食料安全保障」などの視点から農家を育成するための方法や食料自給率を確保するための方法について考察させたりすることなどが考えられる。また、バイオテクノロジーによる遺伝子組み換え食品などについて調べさせ、新しい農業のあり方、食料の安全性や<u>国際的な食料問題</u>について考察させることなども考えられる。</p>	<p>日本の食料自給率が他の先進国と比べて極めて低いこと、日本の農業の体質強化が課題とされていることを、<u>農業・食料政策にも触れながら理解させる</u>。このような理解の上に立って、日本の今後の農業と食料の問題について、農業における生産、流通、貿易を自由化する考え方と、農業を保護するための政策を推進する考え方とを対照させ、食料生産の効率化と食料の安定供給及び安全性確保という視点から<u>探究させる</u>。</p> <p>例えば、<u>農業従事者の高齢化など日本の農業が抱える問題点について調べさせ</u>、農家の経営の安定のための方策、「食料安全保障」などの視点から農家を育成するための方策、<u>諸外国の事例等を参考にして食料自給率を確保するための方策、食の安全などについて調べさせ</u>、<u>国土保全や環境保全に果たす農業の役割、今後の日本の農業・食料政策の在り方などについて探究させることが考えられる</u>。</p>

(下線部は筆者による)

## 第 2 節 「政治・経済」の新旧教科書における日本の農業問題の取り扱い

前節では、学習指導要領解説における日本農業の取り扱いについて検討した。続いて、本節では、平成 19 年度版と平成 24 年度版「政治・経済」の教科書について分析し、両者を比較することを目的とする。日本農業の現状についての記述として、農産物貿易自由化へのプロセス、日本農政の歩み、食料自給率の低下、耕作放棄地の増加、農業従事者の減少といった事柄が示されているか、また日本農業の持続可能性を追求するうえで必要な収益性の確保、担い手の確保、そして最も大切な生産・加工・流通を一体化した流れについて取り上げているかを検討していく。

### 第 1 項 旧教科書の分析と考察

教科書での日本の農業問題の取り扱いについて、政治経済の教科書で現状手に入れられ

うるもので、桐原書店（①）、実教出版（②③）、清水書院（④）、第一学習社（⑤）、東京書籍、（⑥）、山川出版社（⑦）の7冊を検証した。なお順序は出版社の50音順である。

# ① 桐原書店「新政治経済」の場合

「5 農業と食料問題」の中で、「食糧自給率の低下」「市場原理と農業」「食糧自給率の向上」「農業生産性の向上」の項目に分けて論じられている。

「食糧自給率の低下」では、「日本農業は、多くの課題を抱えている」という記述から始まり、その最たるものに先進諸国の中でも特に低い食料自給率（カロリーベース）を挙げている。また、貿易自由化の流れの中、GATT・URによる米のミニマム・アクセス化や、WTO貿易交渉でのアメリカ・中国・オーストラリアからの圧力によって「食糧自給率はさらに低下していくことが予想される」としている。農産物の例外品目を設けたままでのFTA締結の難しさについても触れており、「日本の農業政策は今後どうすべきか」という問題提起を行っている。

「市場原理と農業」では、1999年の食料・農業・農村基本法の4つの基本理念、食糧需給価格安定法（新食糧法）について触れ、米などの価格支持から直接支払の政策へとうつったことや、「市場原理の導入」と米の消費量の減少から米価の下落が続いていることが取り上げられている。

「食糧自給率の向上」では、食糧安全保障について触れるとともに、自給率向上のために補助金を出すことに否定的な考えを示し、「日本農業の生産性が上昇し、市場原理の中で安価で質のよい国内農産物が消費者に好まれ、その結果として国内農産物のシェアが上昇するという形で進むことが理想的である」としている。

「農業生産性の向上」では、「農地を集積し、法人形態の農業生産を増やすなど、工夫を凝らして生産性を向上させることが、日本農業の緊急の課題となっている」と締めくくっている。

以上を日本農業の現状及び持続可能性についての記述の有無について表にまとめると以下のように示される。

表 12 日本農業の現状と持続可能性に関する記述の有無

日本農業の現状		日本農業の持続可能性	
貿易自由化へのプロセス	○	収益性及び生産性の向上	○
戦後日本農政の歩み	×	担い手の確保	○
食料自給率の低下	○	生産・流通・販売の結び付き (農商工連携、地産地消を含む)	×
耕作放棄地の増加	×		
農業従事者の減少	○		

※本表における○は当該教科書においてその記述が見られたこと、一方×はその記述が見られないことを示す

② 実教出版「新版 政治・経済」の場合

「5 農業と食料問題」において、「戦後の農業の推移」「今後の農業の課題」に分けて記されている。「戦後の農業の推移」では、農地改革、農業基本法ののちの農家の零細化とともに、産業構造の変化によって農業の兼業化が進むにつれて、専業農家、第一種兼業農家、第二種兼業農家も減少したこと、食糧管理法による減反が開始された一方で GATT・UR をきっかけに米の部分開放が受け入れられたことと、新食糧法によってもコメの需給が市場にゆだねられるようになった変化が記されている。

「今後の農業の課題」では、「国際化への対応」、「適切な土壌の管理」として生産性の向上とともに、「国土保全にはたす役割をも考慮した長期的対策が必要である」としている。また、農業の過度の使用を抑えることや生態系にあった農業生産を工夫する必要や、「自給率低下への対策」は「自由貿易の利点を生かしつつ、生産性の向上につとめて主要な食料をできるだけ自給することが望ましい」として食料・農業・農村基本法によって自給率向上や企業が農業経営へ参入を認めるといった政策がとられていることに言及している。

最後に、「安全性の確保」として消費者のニーズにこたえられるような流通・販売の改革を行うことについて触れられている。

また、学習課題として「農産物の輸入自由化を進めていくべきなのか、あるいは国内の農業を保護して自給率を高めていくべきなのかを、話し合ってみよう」という記述があり、農業貿易自由化と農業保護の立場から議論することが求められている。

以上を日本農業の現状及び持続可能性についての記述の有無について表にまとめると以下のように示される。

表 13 日本農業の現状と持続可能性に関する記述の有無

日本農業の現状		日本農業の持続可能性	
貿易自由化へのプロセス	○	収益性及び生産性の向上	○
戦後日本農政の歩み	○	担い手の確保	×
食料自給率の低下	○	生産・流通・販売の結び付き (農商工連携、地産地消を含む)	○
耕作放棄地の増加	×		
農業従事者の減少	○		

※本表における○は当該教科書においてその記述が見られたこと、一方×はその記述が見られないことを示す

③ 実教出版「高校 政治・経済 改訂版」の場合

「農業、農村と食料、環境問題」で、「農業の自由化と企業化」と「食料と国土の安全保障」について記述されており、農業の自由化と食料の安全や国土の保全について考えられるようになっている。

「農業の自由化と企業化」では、戦後の農業の衰退の原因を経済成長とそれに伴う食生

活の変化、貿易自由化の進展によるものとしている。農業保護からくる内外価格差や、GATT・UR から WTO の自由貿易交渉を取り上げ「日本が貿易立国をとるかぎり、農産物輸入自由化の傾向を止めることは難しい」としている。このような中で、日本農業の生産性を高め、国際競争力を養う視点として企業化、農地の統廃合による大規模化が挙げられている。

「食料と国土の安全保障」では、食料安全保障と国土保全の必要性から国内農業の必要性について記されているほか、地域の過疎化の進行が「里山の荒廃など国土の保全に反する傾向を示している」ことから、ヨーロッパでの農業再生政策として、所得補償あるいは、グリーンツーリズムやスローフード、地産地消など、都市と農村との交流、生産者と消費者が結び付く運動を紹介し、日本でも取り組まれるべきとしている。

また、関連する内容として、「日本の中小企業と農業」では、「経済成長と農業の変化」、「日本の農業政策の変遷」、「日本の農業の課題」という構成で日本農業が扱われる。

「経済成長と農業の変化」では、GDP における農業の比率、農業就業者数、米の作付面積の変化、農村における過疎化に進行などから、高度成長による工業化とサービス化の進展によって日本経済の再建に貢献した農業に大きな変化が起きたことが述べられている。また貿易自由化による内外価格差、自給率の変化にも触れている。「日本の農業政策の変遷」では、農業基本法のもとで展開してきた日本農業の、食糧管理制度と減反政策の矛盾、新食糧法の制定が取り上げられている。「日本の農業の課題」においては、GATT・UR や WTO での自由化を前提とした貿易交渉が日本の農業政策を変更させたことを踏まえながら、「環境保全にはたす農業・農村の役割を維持したり、輸入食料のなかに遺伝子組み換え作物や狂牛病（牛海綿状脳症、BSE）の危険があることなどを考えると、工業と同じ自由化政策でよいのかという疑問が残る」としている。また、食料・農業・農村基本法のもとの多面的機能の重視や農家への所得補償などの取り組みがある一方、農業への企業参入など国際競争力を持つ大規模農業を支援する取り組みがあることについても言及している。

以上を日本農業の現状及び持続可能性についての記述の有無について表にまとめると以下のように示される。

表 14 日本農業の現状と持続可能性に関する記述の有無

日本農業の現状		日本農業の持続可能性	
貿易自由化へのプロセス	○	収益性及び生産性の向上	○
戦後日本農政の歩み	○	担い手の確保	○
食料自給率の低下	○	生産・流通・販売の結び付き (農商工連携、地産地消を含む)	○
耕作放棄地の増加	○		
農業従事者の減少	○		

※本表における○は当該教科書においてその記述が見られたこと、一方×はその記述が見られないことを示す

④ 清水書院「現代 政治・経済 改訂版」の場合

「農業と食糧問題」において、「日本農業の変貌」の中で、農業基本法の選択的拡大と食糧管理制度による農業保護のもとで零細構造が改善されなかったこと、減反政策、GATT・URによるミニマム・アクセスを契機とした米、輸入自由化などを経て、食料・農業・農村基本法による政策へと移っていく過程が示されている。

「食糧自給率と食の問題」では、食糧安全保障の観点から食糧自給率低下の問題点を指摘している。食の不安をあおる食品偽装や BSE、残留農薬や遺伝子組み換え作物などを例に挙げ、食品安全基本法が制定されたことなど食の安全に対する関心の高まりについて触れている。また地域の消費者のニーズに応じた農業生産や地産地消といった取り組みにも触れ、食育などにも期待が寄せられていることを示している。

また「食育は日本を救うか」という単元も設けられているが、この点に関しては日本農業の持続可能性とは直接に関係しないものと判断し割愛することとする。

以上を日本農業の現状及び持続可能性についての記述の有無について表にまとめると以下のように示される。

表 15 日本農業の現状と持続可能性に関する記述の有無

日本農業の現状		日本農業の持続可能性	
貿易自由化へのプロセス	○	収益性及び生産性の向上	○
戦後日本農政の歩み	○	担い手の確保	○
食料自給率の低下	○	生産・流通・販売の結び付き (農商工連携、地産地消を含む)	○
耕作放棄地の増加	○		
農業従事者の減少	○		

※本表における○は当該教科書においてその記述が見られたこと、一方×はその記述が見られないことを示す

⑤ 第一学習社「高等学校 政治・経済」の場合

「6 農業と食糧問題」で「低い食料自給率」「農業の保護と自由化」に分けられて記されている。

「低い食料自給率」では食糧管理制度のような稲作農家の対する手厚い保護が「日本農業の近代化を遅らせ、結果として日本経済における農業の地位を低下させることになった」として、農業従事者の高齢化の進展や経営耕地面積の規模の小ささにも触れ、戦後の農業政策が十分な成果を上げられなかったことについて指摘している。また、日本が世界最大の農産物輸入国となっており、現在の食料自給率が40%ほどであることにも触れている。

「農業の保護と自由化」では、「日本の農業は自由化に向けて大きな転換点を迎えている」として、比較生産費説などの自由化を推進する考え方と食糧安全保障の観点などから自由化に反対し保護すべきという考え方の両方について紹介している。その中で、「競争によっ

て農村の活力を引き出すことができるかもしれない」とした一方で、「農業を生産効率の面だけから論ずることに問題がないわけではない」とし、「これからの日本の食料政策が問われている」と締めくくっている。

また、これに関連する内容として、「10 日本の農業の現状と課題」が設けられており、この項では「日本の農業政策の変遷」「今後の農業」で日本農業が語られている。

「日本の農業政策の変遷」は文字通りこれまでの農業政策を振り返っており、「今後の農業」において、「日本の農業は、保護から競争の原理の導入へという転換点にある。今後、農業の国際競争力を高めるためには、中核となる農家に対して、補助金の直接払いや、株式会社による農業経営を積極的に推進し、経営規模を欧米並みに拡大することが必要だ」という指摘があることに言及している。

以上を日本農業の現状及び持続可能性についての記述の有無について表にまとめると以下のように示される。

表 16 日本の農業の現状と持続可能性に関する記述の有無

日本の農業の現状		日本の農業の持続可能性	
貿易自由化へのプロセス	○	収益性の確保	○
戦後日本農政の歩み	○	担い手の確保	○
食料自給率の低下	○	生産・流通・販売の結び付き (農商工連携、地産地消を含む)	○
耕作放棄地の増加	×		
農業従事者の減少	○		

※本表における○は当該教科書においてその記述が見られたこと、一方×はその記述が見られないことを示す

#### ⑥ 東京書籍「政治・経済」の場合

「日本の『食』と『農』の将来をどうするか」の中で、「食と『農』の現状」「グローバル化と日本農業」「日本農業の活路」という構成で論じられている。

「食と『農』の現状」のなかで、農業がGDPに占める割合、農業従事者数の減少、耕作放棄地に増加について触れ、食料自給率と穀物自給率も大きく減少し、他先進国とくらべて著しく低い水準であることを取り上げている。

「グローバル化と日本農業」では、グローバル化の中で日本農業に与えられた選択肢について触れている。農産物輸入が年々増大する中で、比較優位の視点から工業やサービスに特化すべきという意見と、食料安全保障の観点から自給率を高めるべきという対極にある二つの意見である。「貿易自由化の流れに逆らわず、農産物の輸入を促進すれば、競争原理により農家はよいものをより安く生産するようにできるかもしれない」とする一方で、遺伝子組み換え、世界的な人口増加、異常気象、紛争や外交関係の悪化で「食料危機が現実の問題となることも予想される」として、貿易自由化による競争原理の導入に

対してやや慎重な記述であるといえる。

「日本農業の活路」では日本農業の「いっそうの創意工夫が必要」であるとし、産地直送やトレーサビリティ、地産地消といった取り組みを取り上げている。そして、農業の多面的機能に触れながら、上記のような様々な施策を講じて日本農業の活路を模索する必要があると結んでいる。

学習課題としては、「日本農業の現状について、様々な角度から調べてみよう」「日本農業を魅力あるものとするにはどうしたらよいか考えてみよう」があり、カロリーベース自給率の低迷やグローバル化の進展といった要因を考慮しながら日本農業の今後のあるべき姿を描かせようとしている。

また、以上に関連する内容として、「農業・食料問題」(pp.142-144)がある。「日本農業の現状」「農政の変遷」「食料問題」「市場開放と日本農業の展望」という構成で、高度成長期以降の日本経済における農業の地位低下、農業就業者数と農業戸数の減少という現状を把握し、「農政の変遷」においては、農地改革から主要な政策である農地法、農業基本法、食料管理制度などを取り上げながら、食料・農業・農村基本法、戸別所得補償の日本農業の農政の展開が現在に至るまで記されている。

「食料問題」では、日本人のし好の多様化による、米の生産過剰から来る減反政策と、多様化した農産物の需給ギャップによって食料自給率が低下したことについて触れている。

「市場開放と日本農業の展望」では、GATT・URによる米の部分開放、新食糧法、コメの関税化など米の市場開放、自由化について記されている。また、これまでの農政が機械化貧乏や後継者不足をもたらした点から、「必ずしも所期の目的を達したとはいえない」としながら、「農業を再生させ魅力ある産業にしてゆくには、機械化や経営規模の拡大に偏るのではなく、作物や農法の個性化をはかったり、協同化や生産、加工、流通の一体化を図るなどの積極的な工夫を試みることも重要になるであろう」、そのうえで「農業の持つ多面的機能をいかにして生かしていくのか」が重要であるとしている。

以上を日本農業の現状及び持続可能性についての記述の有無について表にまとめると以下のように示される。

表 17 日本農業の現状と持続可能性に関する記述の有無

日本農業の現状		日本農業の持続可能性	
貿易自由化へのプロセス	○	収益性の確保	×
戦後日本農政の歩み	○	担い手の確保	×
食料自給率の低下	○	生産・流通・販売の結び付き (農商工連携、地産地消を含む)	○
耕作放棄地の増加	×		
農業従事者の減少	○		

※本表における○は当該教科書においてその記述が見られたこと、一方×はその記述が見られないことを示す

⑦ 山川出版社「詳説 政治・経済」の場合

「5 農業と食糧問題」の中で「農産物の輸入増加」「食の安全と安定供給」「第一次産業衰退の危機」にわけて触れられている。

「農産物の輸入増加」では GATT や FTA を取り上げながら、「小規模な経営が中心の日本農業は、こうした外圧や、後継者難などの構造的な問題を抱えているが、安定した生産を確保し、一定量の食料自給率が維持できる体制を作ることが求められている」としている。

「食の安全と安定供給」では、輸入依存による食糧安全保障の観点からもカロリーベース自給率だけではなく「重量比率で計算する品目別自給率においても、一定の食料自給を確保しなければならない」としている。また、「食の安全面での配慮も、安全な農産物への志向が高まっている中で必要となる」ということである。

「第一次産業衰退の危機」では、林業や水産業でも農業と同様の問題が起きているが、エコファーマーやグリーンツーリズムなどの動きが「総合的に機能して農業改善が促進されることが期待される」と述べられている。

以上を日本農業の現状及び持続可能性についての記述の有無について表にまとめると以下のように示される。

表 18 日本農業の現状と持続可能性に関する記述の有無

日本農業の現状		日本農業の持続可能性	
貿易自由化へのプロセス	○	収益性の確保	×
戦後日本農政の歩み	○	担い手の確保	○
食料自給率の低下	○	生産・流通・販売の結び付き (農商工連携、地産地消を含む)	○
耕作放棄地の増加	×		
農業従事者の減少	○		

※本表における○は当該教科書においてその記述が見られたこと、一方×はその記述が見られないことを示す

以上 7 つの教科書における日本が直面する農業問題に関する記述を見てきた。以上を総合し、そこから読み取ることができるのは、①食料自給率の低さにスポットが当てられており、食料安全保障のためにそれを高めるべきとする考え方が紹介されていること。また、カロリーベースのみでの議論ではなく、重量ベースの自給率の議論も必要という記述もあったことから、カロリーベース自給率のみの食料自給率の向上に懐疑的な内容も見て取ることができた。②食の安全について取り上げられており、BSE やポストハーベストなど輸入食品の安全性に関心が寄せられていること。③戦後日本農政の展開は、従来の保護農政から世界的な貿易自由化の流れの中にあり、米の市場開放（ミニマム・アクセス）が余儀なくされたという事実に触れられていること。④農産物貿易の自由化を推進する考え方と、国内における食料の安定供給のため、農業保護を進めることの両端から日本農業を考える

こと。⑤これまでの農政が思ったような結果を挙げられなかったことを示しつつ、これからの農業政策である食料・農業・農村基本法が掲げる、食料の安定供給の確保、農業の多面的機能、農業の持続発展、農村の振興など、4つの理念のもとで望ましい農業のあり方を考えること、などであった。

表 19 旧教科書の概要

	出版社	単元名、項目	太字部分	ページ数
①	桐原書店 新 政治経済	農業と食料問題 「食糧自給率の低下」  「市場原理と農業」 「食糧自給率の向上」 「農業生産性の向上」	・ウルグアイ - ラウンド、 WTO、自由貿易協定 (FTA) ・新農業基本法、新食糧 法 ・食糧自給率の向上	pp.164-165
②	実教出版 新版 政治・経済	農業と食料問題 「戦後の農業の推移」   「今後の農業の課題」	・農業基本法、専業農家、 第1種兼業農家、第2種 兼業農家、食糧管理制 度、減反、GATT、ウル グアイラウンド、最低輸 入義務（ミニマム・アク セス）、新食糧法 ・新しい食料・農業・農 村政策、食料・農業・農 村基本法	pp.126-127
③	実教出版 高校政治・経済改 訂版	中小企業と農業 「経済成長と農業の変 化」 「日本の農業政策の変 遷」 「日本農業の課題」	・農地改革、副業的農家  ・農業基本法、食糧管理 制度、減反、新食糧法 ・ウルグアイラウンド、 食料安全保障、新農業基 本法、食料・農業・農村 基本法	pp.135-136
		農業、農村と食料、環境問 題		pp.190-191

		「農業の自由化と企業化」  「食料と国土の安全保障」	内外価格差、ウルグアイラウンド、WTO、アグリビジネス  食料・農業・農村基本法、多面的機能、食料危機、国土の保全、所得補償、グリーンツーリズム、スローフード	
④	清水書院 現代政治・経済	農業と食糧問題 「日本農業の変貌」  「食糧自給率と食の問題」	・農業基本法、食糧管理制度、食糧法、食料・農業・農村基本法 ・食糧自給率、食糧安全保障、食品安全基本法	pp.136-138
		「食育は日本を救うか」 「食の外部化と食文化」 「食と農業者」 「食育推進のねらい」		pp.192-193
⑤	第一学習社 高等学校 政治・経済	日本農業の現状と課題 「日本の農業政策の変遷」  「今後の農業」	・農地法、農業基本法、減反政策、食料安全保障 ・食糧法、食料・農業・農村基本法	pp.128-129
		農業と食糧問題 「低い食料自給率」 「農業の保護と自由化」	・食糧管理制度 ・食糧安全保障	pp.174-175
⑥	東京書籍 政治・経済	農業・食料問題 「日本農業の現状」  「農政の変遷」  「食糧問題」 「市場開放と日本農業」	・専業農家、第2種兼業農家 ・農地法、農業基本法、農業基本法農政、食糧管理制度、生産者米価、補助金、新農業基本法、食料・農業・農村基本法 ・減反政策、食料自給率 ・GATT、ウルグアイ・	pp.142-144

		の展望」	ラウンド、米の部分開放、 関税化、新食糧法	
		日本の「食」と「農」の将来をどうするか 「食と『農』の現状」 「グローバル化と日本農業」 「日本農業の活路」		pp.190-191
⑦	山川出版社 詳説 政治・経済	農業問題 「日本の農業の歩み」  「農業物の自由化」  「農業の課題」	・農地改革、主業農家、兼業化、三ちゃん農業、農業基本法、食糧管理制度、 ・牛肉・オレンジの輸入自由化、ウルグアイ＝ラウンド、緊急輸入制限、セーフガード ・新食糧法、農業基本法、食料・農業・農村基本法	pp.129-131
		農業と食糧問題 「農産物の輸入増加」  「食の安全と安定供給」  「第一次産業衰退の危機」	・セーフガード、 <u>食料自給率</u> ・遺伝子組み換え農産物、ポストハーベスト ・食料・農業・農村基本法、	pp.178-179

## 第2項 新教科書の分析と考察

新教科書については、現状ではまだ運用されていないことからアクセスすることが困難であったため、今回は第一学習社の教科書を新教科書の一例として分析することとする。

### 第一学習社「高等学校 政治・経済」の場合

「日本の農業問題」のなかで、農業の自由化と農業の保護を対比させ、これからの農業政策について触れるという構成になっている。そして「これからの農業政策」の中では、「日本の農業の国際競争力を強化するにはどのような方法があるのだろうか」という問題定義の後に、3点提示されている。第一に、「農業の生産効率性を高めること」が挙げられてお

り、農業主体の法人化などによる農地の集積と大規模化、バイオテクノロジーの応用による効率化が必要としている。第二に、消費者のニーズに合わせ「ブランド力を高めること」で低価格の外国産農産物に品質で対抗することが挙げられている。第三に、「生産から販売までを、すべて一括して経営する発想を持つこと」が必要としている。

そして、「今までの保護政策を続けても、農業が発展する可能性は低い。これからの日本農業を活性化させるためには、農家のイノベーションを促し、国際競争力を高めるような取り組みが必要となる」と締めくくられており、国際競争力を高めることで日本農業の活性化につなげたい考えである。

またこの内容に関連する内容として、本書 pp.154-156「農業の現状と課題」が設けられており、ここでは「日本の農業政策の変遷」「低い食料自給率」「今後の日本の農業」という項目に分けられて論じられている。

「日本の農業政策の変遷」では、第二次大戦後の農地改革から 1970 年の減反政策までを農地法の成立や、農業基本法、食糧管理制度などに触れながら、農工所得格差の是正と選択的拡大、農家の自立的経営を目指したが、コメ以外の作物へ転換が進まなかったことによって自立的な農家が育たなかったこと、兼業化が進んだという矛盾を指摘している。また減反政策が「その後 40 年にわたる日本の農業の基本政策となった」ことを記している。

「低い食料自給率」では、主業農家の減少、販売農家の経営耕地面積の零細さと農外所得への依存に触れるとともに日本のカロリーベース自給率が先進国の中でも際立って低くなっていることや、GDP に占める農業の割合を EU やアメリカ、オーストラリアと比較し同程度としながらも、農家の経営規模では大きな差が示されている。その背景として、戦後一貫して稲作農家に対する保護政策が続けられたことで日本農業が米へ偏ることとなり、日本人の嗜好の変化に対応できず農産物輸入に依存する形となったことで、日本経済における農業の地位が低下したことを指摘している。

「今後の日本の農業」では、「国際化と自由貿易の流れは農業分野にも押し寄せてきた」と前置きし、1991 年の牛肉・オレンジの輸入自由化、1993 年の GATT・UR による米のミニマム・アクセス、1999 年の米の完全関税化について触れている。また、「現在、日本の農業政策は、生産者の保護から競争原理の導入へという転換点にある」としたうえで、1995 年の食糧法、1999 年の食料・農業・農村基本法を取り上げ、農地法改正、企業参入と農地貸借の規制緩和、戸別所得補償が導入されたが、農村の耕作放棄地をなくしていくことも課題であるということにも言及している。そして、「農業生産性を向上させることは大切であるが、食料の安定的確保（食料安全保障）の観点も忘れてはならない」と締めくくっている。

以上を日本農業の現状及び持続可能性についての記述の有無について表にまとめると以下のように示される。

表 20 日本農業の現状と持続可能性に関する記述の有無

日本農業の現状		日本農業の持続可能性	
貿易自由化へのプロセス	○	収益性の確保	○
戦後日本農政の歩み	○	担い手の確保	×
食料自給率の低下	○	生産・流通・販売の結び付き (農商工連携、地産地消を含む)	○
耕作放棄地の増加	○		
農業従事者の減少	○		

※本表における○は当該教科書においてその記述が見られたこと、一方×はその記述が見られないことを示す

表 21 新教科書の概要

	出版社	単元名、項目	太字部分	ページ数
①	第一学習社 高等学校 政治・ 経済	農業の現状と課題 「日本の農業政策の変遷」  「低い食料自給率」  「今後の日本農業」	・農地改革、自作農、 農地法、農業基本法、 食料管理制度、減反 政策 ・主業農家、販売農 家、食料自給率 ・GATT、ウルグア イ・ラウンド、コメ の部分開放、ミニマ ム・アクセス、関税 化、食料・農業・農 村基本法、耕作放棄 地、食の安全、トレ ーサビリティ、食料 安全保障	pp.154-156
		農業と食料問題 「日本の農業の現状」 「日本の今後の農業と食料の 問題について、次の A、B の 視点から考えてみよう」 「これからの農業政策」		pp.164-165

### 第3項 新旧教科書の比較

新旧教科書で大きく異なる点は見当たらない。いずれの教科書も日本農業を戦後の歴史的過程から概観し、現状での問題点について触れている。また、そうした事実をもとに日本農業のこれからの姿を模索しようとしている点でも共通していると言える。

ただ、第一学習社に限っていえば、「日本農業の現状と課題」のポイントで挙げられているものの一つに、新教科書では「今後の日本農業はどうあるべきであろうか」が付けくわえられており（表 22）、「今後の日本の農業」において食料・農業・農村基本法が定められた後の、2005 年に株式会社の参入が本格的に可能になったことや、2009 年の農地の貸借に関する規制緩和、2011 年の戸別所得補償について記述が増えている。

だが、全体としてみたときに、これからの日本農業の持続可能性を規定するであろう、農業の収益性の確保や、担い手の確保について触れられる機会が少ないのが現状であると言える。第一学習社の新教科書では、農家戸数の減少、販売農家の経営耕地面積については触れられていたが、農業従事者の高齢化について扱われていないことも判明した。

多くの教科書で食料自給率の低下について扱われているが、その中で山川出版の「詳説政治経済」の中では、食料安全保障の観点からも、カロリーベース自給率だけではなく「重量比率で計算する品目別自給率においても、一定の食料自給を確保しなければならない」という記述も見られ、カロリーベース食料自給率の向上を盲信することなく、他の観点からの自給率の議論が必要であるとする記述が見られたことは好ましいことである。

採算度外視の農業では持続可能性が担保されるわけではない。一方、輸入食料が豊富だからと言って今後の食生活が安泰であるとも限らない。今後の日本農業はどうあるべきか、そう問いかける教科書における日本農業の記述での問題点は、その内容が農業の自由化か保護かという二元論的な議論に終始している点である。自由化しようと保護しようと、現状で農業従事者の半数以上が 65 歳以上であるという事実は変わらず、農業の担い手の確保が急務であることは明確な事実である。それが農業への企業参入という形をとるか、6 次産業化、農商工連携といった形をとるかは、それぞれにメリット・デメリット、取り組みとしての限界があるため、「例えばこの取り組み」をすれば日本農業の持続可能性が担保されるとは一概にいうことはできない。ただ、教科書の中でもそういった具体的取り組みについて触れる機会が与えられる以上、これを生かさない手はない。

新旧教科書ともに、日本農業のピンチが歴史的過程やそのなかでの問題の発現によって克明に描かれており、ほとんどの教科書で今後の日本農業のあり方を議論するようになっている。

だが何を目標に農業について学べばよいのか、多くの教科書で取り上げられるような自給率の向上を考えていけばよいのだろうか。日本の食料自給率は全ての財と資源を投入して 50%を達成するのがやっとだと言われている。2009 年の民主党政権時代、食料自給率を当時の 40%から 45%へと引き上げるための対策がとられたが、2013 年を迎えた今もその目標は達成できずにいる。

今必要なのは食料自給率を向上させることを第一に考えることではない。また、産業として成り立つことはもちろん必要だが、それをすべて輸出に振り分けるような農業でもない。その土地に住む人々にとって有用な産業でなければならない。祖田（1994）のいう調和的価値の追求を目指すのであれば、二元論的な議論では日本農業の持続可能性を目指すことはできない。日本農業の持続可能性を追求するにあたっては、その担い手に対しても、多面的な価値から調和的な考察が求められる。そうした意味では、担い手だけの視点から経済価値を求めてはいけなし、生活価値を求めてもいけない。地域経済の活性化に寄与できる農業でなければならない。そうした時には、地域と農業を結び、生産・加工・流通を一つのまとまりとして展開できる、農工商連携、6次産業化が望ましい。

表 22 第一学習社「日本農業の現状と課題」学習のポイントの新旧比較

旧教科書でのポイント	新教科書でのポイント
<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本の農業が国際化に立ち遅れた原因は何だったのだろうか。</li> <li>・日本農業が直面する課題について理解を深めよう。</li> <li>・食料自給率が低いことにたいしてどのように考えるべきだろうか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本の農業改革はどのように展開されてきたのだろうか。</li> <li>・食料自給率が低いことに対して、どのように考えるべきであろうか。</li> <li>・<u>今後の日本農業はどうあるべきであろうか。</u></li> </ul>

第一学習社「日本農業の現状と課題」より（下線部は筆者による）

<sup>40</sup> 高等学校学習指導要領（平成 11 年 3 月）

文部科学省 HP [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/cs/1320154.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/cs/1320154.htm) より

<sup>41</sup> 文部科学省、前掲資料

<sup>42</sup> 文部科学省、前掲資料

<sup>43</sup> 文部省「学習指導要領解説公民編」教育出版 1999 年 p.106

<sup>44</sup> 文部省（1999）前掲書、p106

<sup>45</sup> 高等学校学習指導要領（平成 21 年 3 月）

文部科学省 HP [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/youryou/1304427.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/1304427.htm)

<sup>46</sup> 文部科学省「学習指導要領解説公民編」教育出版 2010 年 p.55

<sup>47</sup> 文部科学省（2010）、前掲書 p.54

## 第2章 担い手をテーマとした日本農業の持続可能性を追求する授業構想

### 第1節 農業の担い手を取り扱う理由

政治・経済において日本農業を扱うことの利点は、あえて自然と資源の制約をうける一次産業である農業について考えるプロセスにある。土地という資源に制約されるため工場のように自由に動かすことのできない産業を見ることができ、当該地域の貿易の問題や、地域での生産、資源環境問題も見ることができる。さらに、地域経済、地域の過疎とも結びつき、広がり大きいテーマである。学習指導要領解説公民編でも以下のようにして今後の日本農業のあり方について追求するプロセスが示されている<sup>48</sup>。

農業従事者の高齢化など日本の農業が抱える問題点について調べさせ、農家の経営の安定のための方策、「食料安全保障」などの視点から農家を育成するための方策、諸外国の事例等を参考にして食料自給率を確保するための方策、食の安全などについて調べさせ、国土保全や環境保全に果たす農業の役割、今後の日本の農業・食料政策の在り方などについて探究させることが考えられる。

上記のような記述も見られるが、筆者が本論文で農業従事者の高齢化をはじめ農業の担い手に関する話題を扱う理由の一つは、農業従事者の高齢化というキーワードから、日本の戦後経済をすべて網羅でき、貿易、資源、地域経済、日本経済の抱える矛盾や問題点、それに付随して世界における矛盾や問題点をも明らかにすることができることにある。つまり、農業従事者の高齢化とそれに伴う農業の担い手の減少に焦点を当てることで、今のような高齢化に至るプロセスを解明していくことができるということだ。なぜ高齢化してきたのかというと、簡単に言えば、農業自体が儲かりにくい産業であるからだ。それでは、なぜ儲かりにくい構造へ陥ってしまったのかを解明するためには、これまでの日本農政の歩みを振り返ることで明らかになる。こうしたことから、生徒らは農業従事者の高齢化が構造的な要因で引き起こされたことに気づくことができるはずである。

また世界に目を向ければ、地下水枯渇、塩害、など資源環境問題としての限界があり、さらには飢餓や貧困をはじめとする南北問題があり、こうした深刻な状況の中で農業従事者の高齢化などによる担い手の減少から耕作放棄地が増加し、活用できるはずの土地という生産要素を放棄することの危うさを放置しておくことなどにも疑問を持たずにはいられない。食料安全保障が現実には起きないものであったとしても<sup>49</sup>、世界の食料供給バランスや資源配分の不均衡は現実問題として発現しているのである。これらを考えていく際にも、国内の生産要素を利用するという観点から、農業の担い手について触れていくことが好ましいであろう。

第2の理由としては、農業従事者の高齢化とその対策、それに対応する取り組みが地域の活性化と結び付きやすいなど、具体的な追求が可能であるということだ。農業の持続可

能性を語る上で、農業を支える地域の役割を外すことはできない。農業を有する地域は、生産要素としての土地を当該産業に提供する。また、その地域に資本や労働者が集まることで地域の活性化が促進される。こうした取り組みには、農業への企業参入、農商工連携、6次産業化、地産地消などが挙げられるが、高齢化問題というネガティブな問題にも、ポジティブな解決策を示すことができる点、持続が可能であるという希望を抱くことができる点で有効な学習課題である。

第3の理由、これが最大の理由となるが、日本農業を持続可能性の視点から見たときに、その持続可能性のカギを握るもっとも大きな要因は、これからの農業の担い手をどうするかということである。農業がこれからも存続するためには産業としての魅力、つまり収益の確保も大変大きな課題ではあるが、生産要素としての労働力がなければ収益を生み出すことはできないことに着目しなければならないだろう。現在、参加か不参加かの決断が迫られている TPP と呼ばれる環太平洋自由貿易協定があるが、農業従事者の 60%が高齢者であり、人口後退局面が続く現在の日本の人口構造では、TPP の参加・不参加の如何にかかわらず、今後も農業従事者の高齢化は歯止めがかからないだろう。農業従事者の高齢化、それに伴う農業就業者数の減少、中山間地を中心とした地域社会の疲弊などは、日本農業の歴史を振り返ってみればわかるが、まさに負の側面が累積し深刻化していることの結果であることは明らかである。

こうした局面にあって、その構造を明らかにし、より良い方策を検討し追求していくという学びが必要である。農業従事者の高齢化が著しいからこそ、1次産業を地域で、また国民全体で支える取り組みが必要となってくる。行き過ぎた効率主義に対して、農業を地域でどのように立て直すのか、日本農業の持続可能性を考えるにあたっては、当該産業の収益性の確保とともに担い手をどう確保するかが重要な要素となる

そうした取り組みこそ筆者の考える日本農業の持続可能性であり、日本農業が生き残る道として、今一度、担い手をどう育てるのが重要な課題となってくるであろう。そして、ただ農産物を作りっぱなしなのではなく、いかに地域産業、商業とつながっていくのかという方法を今ある選択肢のなかから選びとっていくことが、有権者として日本農業の持続可能性を追究するということになる。

以上のような理由から、日本農業の持続可能性を語る上では、農業従事者の高齢化を学習課題として設定し、そのプロセスを解明し、解決策を探ることが必要な条件であると判断する。日本農業のメカニズムの解明も、高齢化問題を扱うことから入れば、どのようにして現状に至ったかのだろうかとの問いを投げかけていけば、その全体像を体系的に網羅することができる。

農業従事者の高齢化問題をはらみながら日本はどこに向かうのか。これから我々はどのような社会を作り上げていかなければならないのか、もちろん最終的な価値判断は生徒にまかせることとするが、矛盾を続けていくことに将来の展望を見出すことはできないということには気づいてほしいと考える。

## 第2節 農業の担い手をテーマとした授業構想

### 第1項 授業構想にあたって

本研究における授業構想では、農業従事者の高齢化による日本農業の担い手の減少に焦点を当てていくが、ポイントとしては、第一に日本の農業の歴史を押さえ、特に農地改革、食糧管理制度、農業基本法農政を押さえることがある。第二に、食料問題、特に減反政策や補助金などを押さえるとともに、GATT・URの市場開放の考え方とその結果を押さえるという歴史の流れをしっかりと振り返るということに重点を置く。そして第三に、日本農業が抱える問題の構造を明らかにしたうえで、これからの持続可能性を追求していくこととする。

今日われわれ日本人が世界でも恵まれた位置にある先進国の一員として豊かな生活を享受していることは紛れもない事実で、それが国際貿易によってもたらされていることもまた事実である。しかし、輸入に依存し続ける仕組みでいいのだろうかという現状に対する疑問を持つ必要がある。構造的に輸入に依存することを余儀なくされた日本農業は、食料自給率の低下や耕作放棄地の増加、農業従事者の減少と高齢化が問題であると言われており、中でも65歳以上が半数を超えてしまっている農業従事者の高齢化は農業の持続可能性に黄色信号をともしている。

また世界に目を向ければ、第I部第2章で触れたように世界的な資源配分の不均衡や、穀物価格の高騰など、現状の経済的側面を重視したシステムがもたらしたひずみは大きなものとなっている。そのような中で、世界レベルで持続可能な農業の確立が急がれているが、日本農業もまた例外ではなく、その持続可能性について全国民レベルで議論していかなくてはならない状況である。

筆者の考える日本農業の持続可能性とは、どういった方法ならば補助金の多寡に関わらず地域における農業が食料生産にとどまらず多面的機能の保持などを目的として今後も存立することを見込めるのか、ということである。だが、そうした場合に現状として採算性を確保しながら産業として農業を残すための方法のための特効薬がない限り、農業への企業参入や地域ぐるみで農業を立て直そうとする6次産業化、あるいは農商工連携といった今日注目されるような取り組みに期待していかざるを得ないだろう。

これらを踏まえ、本授業構想において重視するのは、農業という視点から現在の社会を評価するときに、生徒がこれからの未来をどう作り上げるか、どのような社会を作り上げていくかということを考えるきっかけとして、この問題を提起するということだ。そこでできるのは、現在において発現している問題の構造を踏まえた上で、その対応についてどう評価するかを問うことだ。細かい政策は政治家が決めていくが、これから有権者となっていく生徒らに求められるのは、問題に対して現状で与えられている政策や公約という処方箋を評価できることなのだ。その評価には、常にトレード・オフ関係が関わることとなるが、授業をとおしてできるのは今ある対応をどう評価するかの判断力を養うことである。

授業の構成については、山根（1994）が以下のように指摘している<sup>50</sup>。

「ほとんどの教科書が日本の食料の自給率あるいは食料の輸入の問題を、農業単元の終わりかあるいは水産業を含んだ食料生産の終わりに位置づけている。しかし、現在のように日本の農業生産が外国からの食料の輸入と切り離しては考えられないようになった状況の中では、食料生産を学習する単元の最初に、日本人の食生活、日本の食料自給率、食糧の輸入について学ぶという単元構成上の工夫がされてもしかるべきではないであろうか」

また、山根（1994）は、94年当時の食料自給率が50%台で比較的安定している時期において、すでに多くの食料を輸入しており、「すでに食料の輸入を前提としなければ日本人の食料の確保は考えられないところまできている」ことから「国民の食料の安定的確保という観点のみから、食料の輸入に対して子どもに不安感を持たせたり、食料の自給が無前提に大切なことであることを子どもに教えることは不可能になってきている。逆に言えば、日本人の食料の確保や日本の食料生産という学習問題は、国際的な視点を抜きにしては学習できないところまできているのである」と指摘している<sup>51</sup>。

山根（1994）は特に農業における食料生産を学習する際の視点にも以下のように言及している<sup>52</sup>。

1. 日本人の食料は、食物の種類によって違いはあるが、全体として外国からの輸入食料にかなりの部分まで依存しているという事実、そして、そのことによってわれわれ日本人の食生活が世界的に見てもバラエティーに富み豊かであることを確認することが必要。
2. 食料の輸入が増えることによって、日本国内の食料生産（特に農業）の姿が変化していることを理解する必要がある。より具体的には、（ア）それが日本の農業就業人口の減少をもたらし、ほかの産業に労働力を振り向けることの要因の一つになっていたり、農地が他の用途に転用されること（あるいは環境の変化）の要因の一つになっていること、（イ）輸入食料との競争によって国内の食料生産の生産性の高度化が迫られていること、（例えば、経営規模の拡大と農作業の効率化、付加価値の高い農産物の開発・生産、科学・技術の応用、農産物の生産とその加工の連結）が理解される必要がある。
3. 日本が食料を輸入している事は、日本に食料を輸出している国における農業生産を日本が助けていることを理解する必要がある。特に、その国が日本の工業製品を多く輸入している場合には、その国から食料を輸入することは、互いの相互依存関係を高めることになること、また、その国が現在のところ農産物以外にはあまり日本に輸出するものがない場合には、その国から食料を輸入することは、互いの国の

友好のためやその国に対する一種の経済支援になることが理解される必要がある。  
このことは、日本におけるこれまでの食料輸入問題についての議論の中ではあまり  
触れられていない（その意味では、これまでの議論はナショナリスティックであっ  
たと言える）ので、特に注意を喚起したい。

また山根は、グローバル化の中にあって上記の視点で最も重視すべき点として、「国際化  
の中での日本の農業を学習する」という点では、以上指摘したうちの第 2 の特に（イ）を具  
体的事例に即して詳しく学習することが求められる。」といった指摘をしている<sup>53</sup>。

以上を踏まえて本授業構想においては、まず単元の冒頭で日本の食料自給率に触れ、日  
本農業が今現在へと突き進むプロセスを歴史を通して明らかにしておく。また、世界にお  
ける持続可能な農業の要請や、農業の多面的機能などについてもふれ、最後に担い手確保の  
必要性から、地域との連携をより意識した、農産物の生産とその加工の連結、つまり農商  
工連携と農業の 6 次産業化を取り上げる。

生徒らが消費者として、公民として、どのような社会を作っていくのかというきっかけ  
を与えるような授業構想にしたい。自由貿易の推進と保護農政という現状ではいかんとも  
しがたい単純な二項対立と食料自給率向上を国是とする偏った政策に惑わされず、多くの  
教科書にある「今後の日本農業」をどうするべきか、を体現するような、これからの日本  
農業の安定的な発展、持続可能性のあり方を考える、そのための授業構想を以下に示す。

## 第 2 項 構想授業案

本研究において構想する授業案は以下の通り。単元名、単元目標、全 6 時の指導計画を  
示し、そののちに第 1 時から第 6 時まで各時の補説を加える。

### （1）単元名 日本農業の持続可能性の追究

### （2）単元目標

- ①農業の持つ役割や意義について関心をもち、今後の日本農業の持続可能性について意欲的に学ぶことができる。（関心・意欲・態度）
- ②農業の持つ多面的機能や当該地域の抱える問題点の解決策について考え、その解決策の中から適当であると判断するものを選び取ることができる。（思考・判断・表現）
- ③食料自給率の推移、農業従事者の高齢化の進展、土地利用の状況等、日本農業を取り巻く諸問題についてグラフや表から読み取ることができる。（技能）
- ④日本農業の現状を規定する要因をこれまでの歴史から学びとり、農業を単に保護と自由化という二元論的な方法で捉えるのではなく、日本農業を取り巻く国内外の事情を鑑み、調和的な発展を目指すべきである事を理解できる。（知識・理解）

(3) 指導計画 農業従事者の高齢化をテーマとした授業構想

全6時間構成

時限	テーマ	学習内容	主な資料
第1時	農業の今日的役割 食料供給 多面的機能の保持	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食料自給率が40%である事実と現在の食生活について関心を持つ。</li> <li>・日本農業の問題の一つである農業従事者の高齢化について触れ、現状では農業の担い手について明確な定義がなく、このまま農業の担い手がいなくなることで、食料生産と多面的機能の保持が困難になることが問題であることを理解する。</li> <li>・農業の多面的機能について理解する</li> </ul>	資料1 自給率の国際比較 資料2 基幹的農業従事者の推移 資料3 新規就農者の推移 資料4 農業従事者の推移
第2時	日本農業、自由化への歩み 農地改革から市場開放への自由化の歩み	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本農業の高齢化に歯止めがかからないメカニズムに着目する。</li> <li>・年表を示し、農地改革、食糧管理制度、農業基本法農政などターニングポイントを中心にこれまでの動きを歴史的に見る。</li> <li>・農業の持つ価値が多元化・重層化していることを理解する。</li> <li>・減反政策や、市場開放といった流れを踏まえ、日本農業は採算がとりにくく絶えず外圧にさらされる一方、手厚い補助金などによって農家は保護されるが、効率的な担い手が育ちにくくなっていることを理解する。</li> </ul>	資料5 日本農業の主な歩み（年表） 資料6 自由化のメリット、デメリット

		<ul style="list-style-type: none"> <li>・自由化のメリット（安価で多様な食料の供給）、デメリット（国内農業の圧迫、安全性での懸念）について理解する。</li> <li>・自由化が進む一方、1970年代の禁輸措置、2008年の禁輸措置の出来事から食料供給の問題は解決しておらず、歴史は繰り返していることに気づく。</li> </ul>	
第3時	食料自給率 食料自給率、 輸入食料の恩恵、 戦略物資としての食料	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食料自給率 40%が意味することは何かを考え、食料自給率を上げるべきかを考察する。</li> <li>・日本は潤沢な輸入食料に支えられていることを理解する</li> <li>・一方で資源としての農産物は戦略物資であり、他方で貧困を生み、ランドラッシュと呼ばれる農地争奪戦が繰り返されていることに気づく。</li> </ul>	資料 7 食生活の変化
第4時	持続可能な農業の要請	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本において高齢化による農業従事者の減少や、耕作放棄が相次ぐ一方、世界では過度に経済合理性を追求する農業によって、土壌汚染や水資源の枯渇、飢餓などが起きていることを理解する。</li> <li>・資源の適正配分は真実だろうかと疑問を持つ。</li> <li>・今一度日本における農業の持続可能性に注目しなおさなければならないことに気づく。</li> </ul>	資料 8 ハンガーマップ
第5時	有権者としての選択 自民・民主のマニフェスト	<ul style="list-style-type: none"> <li>・貿易自由化、消費において、農業には多様な価値があるこ</li> </ul>	資料 9 自民党のマニフェ

	から	<p>とを理解する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・自民党と民主党による農業の担い手への補助のあり方を比較し、メリット、デメリットを踏まえて、多様な担い手か効率的な担い手かを選択する必要があることに気づく。</li> <li>・ここまでで、トレード・オフ関係があることに気づく。</li> <li>・有権者としての選択は必要で、その際にトレード・オフは切り離せないことに気づく。</li> </ul>	<p>スト</p> <p>資料 10</p> <p>民主党のマニフェスト</p>
第6時	日本農業の持続可能性 価値の調和的追求	<ul style="list-style-type: none"> <li>・これまでの歴史的過程、日本農業を取り巻く諸問題を踏まえた上で、消費者として、公民として多角的な視野に立ち、食料自給率にとらわれないこれからの日本農業のあり方を考察させる。</li> <li>・地域の活性化に寄与できる農業の在り方、日本農業の持続可能性を高めるための諸取り組み（地産地消、企業参入、農商工連携、6次産業化）について紹介する。</li> <li>・今の日本では1次産業が基幹産業となることはなく決してマジョリティにはなれないが、1次産業をないがしろにしてもいいわけではなく、価値の調和的追求が必要であることに気づく。</li> <li>・先に紹介した取り組みのうち、それぞれのメリット・デメリットを勘案しながら、最</li> </ul>	<p>資料 11</p> <p>農山漁村の6次産業化の考え方</p>

		も魅力的に感じる取り組みを選択する	
--	--	-------------------	--

#### (4) 各時の補説

##### 第1時 農業の今日的役割

はじめに、生徒たちがなぜ自分たちが農業について学ばなければならないのかということに興味関心を向けさせることから始めたい。生徒らにとって最も身近に農業およびその生産物に触れる機会が日々の食事である。このことから、まず食料自給率が40%である事実と現在の食生活について触れることとする。ここでは、私たちを取り巻く食生活が、世界でも恵まれたものである一方、資料1「食料自給率の国際比較」を提示し食料自給率は他の先進国と比べると異例の低さであることに気付かせたい。

次いで、このからくりを明らかにするため農産物貿易について触れる。私たち日本人が農産物貿易の恩恵を受けているという事実、そして経済概念のひとつである比較優位論から「農産物貿易さえあれば日本から農業を無くしても構わないのだろうか」と問題提起する。経済合理性の観点から、比較優位論を支持する意見も挙がるだろうが、ここでは農業が単に経済合理性からのみ語られるべきではないという前提から、水田の保水能力をはじめとした農業の多面的機能について指摘し、農業が食料供給以外の役割を併せ持つ産業であることに気づかせる。

最後に、現在の豊かな食卓事情とは裏腹に、日本農業では農地面積の縮小および耕作放棄地の増加、農業従事者の高齢化といった問題が山積している事について指摘する。この中でも特に、資料2～4を用いて日本農業の持続可能性を語る観点から外すことのできない農業従事者の高齢化について触れ、現状では農業の担い手について明確な定義がなく、このまま農業の担い手がいなくなることで、食料生産はおろか多面的機能の保持までもが困難になることが問題であることを説明し、日本農業のこれからを考えるにはこの担い手問題の解決が必要であることを示す。

##### 第2時 日本農業、自由化への歩み

2時間目では、日本農業の自由化への歩みから担い手の減少、高齢化に歯止めがかからないメカニズムに着目する。資料5「日本農業の歩み」の年表を示し、農業の歴史について戦後から現在までを、農地改革、食糧管理制度、農業基本法農政などのターニングポイントを中心にこれまでの動きを振り返る。まず、重要な出来事として農地改革の実施と農地法、食糧管理制度を取り上げる。農地改革によって、小作人が自分の土地を持つことができるようになり、自作農を生み出して農家の所得を平等にすることができたが、その後の農地法による農地に関する様々な規制により小規模零細農家が固定化していったことを示す。

また、戦後の農政は食糧管理法と農業基本法の保護政策が基本になっていたことに触れ、時代の変容とともに食生活の多様化と米の過剰生産が顕在化するなど、農業を取り巻く環

境が変わったことについて触れる。また、GATT や WTO の貿易自由化交渉で保護政策の維持が難しくなったことや、食糧法や食料・農業・農村基本法制定などの新たな農業政策へと転換していったことにも触れたい。

併せて、農業の持つ価値が多元化・重層化していることについても言及するとともに、資料 6 の自由化のメリット（安価で多様な食料の供給）、デメリット（国内農業の圧迫、安全性への懸念）を提示する。

以上の日本農業の歩みを踏まえ、減反政策や、市場開放といった流れを踏まえ、日本農業は採算がとりにくく絶えず外圧にさらされる一方、手厚い補助金などによって農家は保護されるが、効率的な担い手が育ちにくくなっていることを説明する。

最後に、農業貿易においては自由化が進む一方、1970 年代の禁輸措置、2008 年の禁輸措置の出来事から食料供給の問題は解決しておらず、歴史は繰り返していることを説明し、現状の経済システムや食料生産にほころびが生じていることを指摘して授業を終える。

歴史を振り返る際にはとらえどころがなく冗長になってしまいがちだが、矛盾点を洗い出し伝えることで要点を明確にしたい。

### 第 3 時 食料自給率

3 時間目では、食料自給率 40% が意味することは何かを考え、食料自給率を上げるべきかを考察する。近年、日本農業について触れる際に頻繁に登場する指標がある。それがいわゆる「カロリーベース自給率」であり、本授業実践でも単元の冒頭で紹介しているが、その数値は先進国中で異例の低さである。しかし、この「カロリーベース」という概念が使用されているのは、世界を見回しても日本と韓国が参考程度に使用しているのみ<sup>54</sup>であるという事実を生徒らは知らないはずである。

まず、「40% の食料自給率を上げるべきだろうか」という問題提起を行い、民主党が「食料・農業・農村計画」で掲げた食料自給率 45% への向上を目指したことで、現状での食料自給率がほぼ 40% で推移している横ばいの状況を提示する。また、ここでは食料自給率が思うように向上しない原因の一つに、すべての生産要素を投入してやっと 50% に届くほどという試算<sup>55</sup>があり、構造的に無理がある可能性にも言及する。

次に資料 7 で「食生活の変化」を具体的に示す。現在の食生活を見直さなければ、これ以上の食料自給率の向上は困難であるともいえる。いたずらにその低さを煽り立てることは現状に対する解決には結びつかない。現在の食生活から、その水準を落としてまで食料自給率を向上させたいかを問う。だが、現在の食生活を見直し、昭和初期の食事を再現して食料自給率 100% を目指せという意図は毛頭ない。ここでの意図は、日本の豊かな食生活は潤沢な輸入食料に支えられていることを理解することにある。現在の動物性油脂依存の食生活を改めることは非常に困難である。

食料自給率という見かけの数字に踊らされてはいけませんが、一方で食料自給率の低さを楽観視できない事情もある。それは、一方で食料は資源として扱われ戦略物資たり得る事

実である。このことについては、2008 年の農産物禁輸措置に見られるように資源として農産物が戦略物資という側面を持ち、他方で飢餓や貧困を生んでいる現状を紹介し、こうした状況を危惧する国々によるランドラッシュと呼ばれる農地争奪戦が繰り広げられていることを説明することで食料安全保障という観点からも日本国内における農業の必要性があることを再確認する。

#### 第 4 時 持続可能な農業

4 時間目は、日本において高齢化による農業従事者の減少や、耕作放棄が相次ぐ一方、世界では過度に経済合理性を追求する農業によって、土壌汚染や水資源の枯渇、飢餓などが起きていることについて指摘し、世界では持続可能な農業が要請されており、日本においても例外ではないことを明らかにしていく。

まず、前時の学習までの農産物貿易の自由化とその拡大が、今日の私たちの豊かな食卓を支えていることを踏まえて、新自由主義的な貿易の目指すところを示す。新自由主義はその大義名分として資源の適正配分を掲げていることから、これを示しながら「資源の適正配分は真実だろうか」と問題提起し、世界では過度に経済合理性を追求する農業によって、土壌汚染や塩害などの土壌劣化、水資源の枯渇、飢餓（資料 8）が起きていることを解説する。

日本は山がちな地形で、農地に適した土地を多くはもたない国ではある。しかし、少なからず土地という生産要素を持ちながら、資源が枯渇しつつある食料生産国に依存し続ける形でよいのか。

今一度日本における農業の持続可能性に注目しなおさなければならないことに気づかせる。

#### 第 5 時 有権者としての選択

5 時間目では、2012 年 12 月に行われた衆議院選挙における自民党と民主党のマニフェストの中から農業政策に当たる部分を提示し、消費者として、公民としてどのような社会を作っていくのかを考察させる。

まず、第 2 時「日本農業、自由化への歩み」の部分で触れた経済価値、生態環境価値、生活価値を再び提示し、農業には多様な価値があることを再確認する。

そして、農業の担い手は大きく分けて二つに分類されることを示す。一つが効率的な担い手、もう一つに多様な担い手である。効率的な担い手は、経営的に自立し、農外所得に頼らずに農業を続けることができるいわば専業農家、もしくは農業分野において参入する一般企業を指し、多様な担い手とは中小零細農家も含めた日本農業を担う多くの農家を指すことを説明する。

次に資料を提示し、自民党と民主党による農業の担い手への農業政策のあり方を比較し、両者のマニフェストから、二つの党が目指す農業の担い手像に違いがあることを読み取ら

せる。自民党は効率的な担い手を重視し、民主党は多様な担い手を重視していることが読み取れるが、両者のメリット、デメリットを踏まえて、多様な担い手か効率的な担い手かを選択する必要があることに気づかせる。

それは、第Ⅰ部第2章第3節で触れたように、効率的な担い手を確保することと、多様な担い手を確保することもまた両立しえないからである。効率的な担い手を支持するメリットは農地の集積や大規模化によるスケールメリットが生まれる点、収益性の確保が見込める点である。デメリットとしては、大規模化のできない地域で農業を続けるような現状として農家の多数を占める中小零細農家を切り捨てることにある。一方、多様な担い手としての農家を支持するメリットは、非効率的な農業ながらもその土地に根付いた農業をそこそこができる点で、例えば中山間地における棚田の保全に代表されるように、環境保全に対して効果を発揮する点である。一方のデメリットとして、多様な担い手として多くの農家の存続を認めることは、農地の流動性を疎外し農地集積の障害となることで、大規模農家が育ちにくく存続しにくい状況を作り出す。集約化された大規模農家の存在が危ぶまれるということは、日本の食料供給力に対しても不安が残る点である。

以上のトレード・オフ関係を自らの意志で選び取ることが重要であろう。こうした選挙において政策を選び取る際にも常に選択が迫られており、その選択を選挙などに積極的に関与し政治参加していくことが必要であることを伝えて授業を終える、

## 第6時 日本農業の持続可能性、価値の調和的追求を目指す

6時間目では、本授業構想を締めくくるにあたって、これまで振り返ってきた歴史的過程、日本農業を取り巻く諸問題を踏まえた上で、日本農業を調和的に発展させる方法について学び、その方法を選び取することを目的とする。

前時までの流れから、世界的な食料需給の逼迫、資源配分の不均衡、南北問題、飢餓といった状況から、これまでのような経済合理性のみを重視した農業や貿易のシステムでは、今後は立ち行かないという現状に気づかせたい。

こうした状況から、日本国内における担い手問題の解決が急がれるが、現状では特効薬として即座に有効な特効薬的な取り組みは見出されていない。しかし、その際の解決策として提示できるものが、経済価値、生態環境価値、生活価値の3つの調和的追求である。これを体現する、日本農業の持続可能性を高めるための諸取り組み（地産地消、企業参入、農商工連携、6次産業化）について説明する。例えば、6次産業化であれば資料11の「農山漁村の6次産業化の考え方」を示し、その概要に触れる。

生産・加工・流通を一体のものとしてとらえる農商工連携や、6次産業化とそこから派生する地産地消といった取り組みは、地域と農業との結びつきをより強くするものである。それぞれの取り組みの有用性や限界についても解説する。つぎに、先に紹介した取り組みのうち、それぞれのメリット・デメリットを勘案しながら、最も魅力的に感じる取り組みを選択させる。

調和的価値追求のプロセスには、経済、生態環境、社会生活と多角的な視野に立つことが求められる。この点で食料自給率の向上という単一的な視点からの国内農業保護もしくは振興という言葉に踊らされてはならないということがわかる。これからの日本農業のあり方を考察させるにあたって、地域の活性化に寄与できる農業の在り方に着目させる必要がある。

自由貿易による豊かな経済活動を謳歌する今日の日本では 1 次産業が基幹産業となることはないが、ないがしろでいいわけではない。現状の大量消費・大量流通というシステムの上ではこれらの取り組みは決してマジョリティにはなれないが、現状として多くの矛盾を抱えながら世界が動いている事に目を向ければ、価値の調和的追究は一つの重要な要素であるということに気づく必要がある。これらを説明し、ここまでの内容を踏まえて、日本農業の持続可能性を追究していくにはこうした地域での連携が今後ますます必要となることに言及し授業を終え、本単元を結ぶ。

また本構想授業案を通して生徒に身に付けさせたい点は以下の通りである。

- ① 農業従事者の高齢化の現状について資料から読み取るとともに、水田の保水機能など多面的機能を含めた農業がもつ役割について興味・関心を持つ。
- ② 日本農業の歩みを概観することで、農業の価値が時代ごとに異なり徐々に多元化・重層化していることを読み取るとともに農業貿易の自由化、担い手が育ちにくくなったプロセスを理解する。
- ③ カロリーベース自給率が日本独特の指標であることを理解するとともに、日本は潤沢な輸入食料の恩恵を受けてきたことを理解する。
- ④国際的な食料供給システムは脆弱な基盤の上に成り立っていることを理解する
- ⑤メリット・デメリットを勘案しマニフェストを選択することで自らの意見を政治参加という形で表出することに興味関心を持つ。
- ⑥持続可能な農業の必要性について理解を深める。
- ⑦日本農業の持続可能性を追究するうえで必要な、価値の調和的追究と農業の企業参入、農商工連携、農業の 6 次産業化についての知識を得、日本農業の今後を考えることができる。

<sup>48</sup> 文部科学省「高等学校学習指導要領解説公民編」教育出版 2010 年 p.55

<sup>49</sup> 川島（2010）は、食糧安全保障に危機感をあおられるのは 1973 年のオイルショックが日本人の頭から離れないことも関係していると述べている。これに対し「食料自給率を高めれば食料安全保障は担保されるであろうか」と問題提起し、カロリーベース自給率の算出方法と低下要因、日本の食糧の輸入先について指摘している。ここで指摘されているのは 50 年前、つまり 1961 年のカロリーベース自給率は 2005 年のものくらべ 2 倍程度であり、食料をほぼ自給できていたということである。この 50 年で大きく変わったのはカロリー源

で、米によるカロリー供給が減り、小麦、植物油、肉、牛乳、卵などが増えている。米の熱供給量は 1961 年で 46.6%であったのが 2005 年には 22.1%にまで減少した一方、植物油は 1961 年に 80 キロカロリーだったものが 334 キロカロリーにまで増加した。俗にいわれる食生活の洋風化である。植物油の国内生産量も増え、飼料もまた消費量が増加した。これによって飼料のトウモロコシや、油用作物の大豆や菜種、小麦の輸入量が増加し、パンやうどんに使う小麦が輸入されるようになった。「これらを 1961 年のようにほぼ自給できるようになれば、カロリーベース自給率を 8 割程度にまで改善することが可能である」という。また、小麦などの穀物や、植物油の原料となる大豆や菜種をどこから輸入しているかという、日本はそのほとんどを先進国から輸入していることになる。また興味深いのは、食料輸入額の中で水産物や肉類、タバコ、ワインなどに多額の費用が充てられていることである。「生きていくために必要な農産物の輸入額は食料の輸入総額の 14%に過ぎない」という。こうしたことと、「化学肥料の大量使用が可能となり、世界の穀物生産は飛躍的に増加し、世界中に休耕地が存在する。また、人口の増加速度は鈍化している。」「2006 年から 2008 年の食糧価格高騰の時に禁輸措置をとった国からはほとんど食糧を輸入しておらず、日本は主にアメリカ、カナダ、オーストラリア、ブラジルから輸入している。また穀物や食料を扱う商社の存在。」「現在、穀物を日本に輸出する主な国はアメリカ、カナダ、オーストラリア、ブラジル。これらの国とは良好な関係作りが続いており、即座に問題に発展することはない。」「日本の輸入総額全体の食料の占める割合が 1 割以下である。また食料の中には、エビやマグロ、タバコ、ワインも含まれ、生きるために必要な小麦や大豆、飼料としてのトウモロコシにかかる代金は、農産物輸入額の 5 分の 1、輸入総額の 50 分の 1 程度。」「第二次大戦後に海上封鎖が行われたのはキューバ危機の時のみで、その海上封鎖をしいたアメリカとは同盟関係にあるため日本ではまず起こり得ない。また日本が食料を輸入するのは多くはアメリカからで、それを封鎖するような国力を持つ国は考えられない。」ことを挙げ、食糧安全保障上懸念される状況は起こり得ないとしている。

<sup>50</sup> 山根栄次「5 年生の社会科と国際化」市川博編「国際理解教育と教育実践 社会科と生活科における国際理解教育」エムティ出版 1994 年 pp.132-133

なお山根（1994）は小学校 5 年生の授業を前提としているが、本研究において検討すべき内容であったので引用した。

<sup>51</sup> 山根栄次（1994）、前掲書、pp.132-133

<sup>52</sup> 山根栄次（1994）、前掲書、pp.132-133

<sup>53</sup> 山根栄次（1994）、前掲書、pp.132-133

<sup>54</sup> 浅川芳裕「日本は世界 5 位の農業大国」講談社 α 新書 2010 年 p.38

<sup>55</sup> 川島博之「食料自給率の罨」朝日新聞出版 2010 年 pp.72-73

おわりに

日本農業の問題とは何なのか。これを明らかにするためには、今見えている事象からさらに時間をさかのぼって考えていかなければならない。農業に限らず、現在発現している世の中の諸問題というのは必ず過去との因果関係があるはずである。

この問題意識を大切に、以上本稿ではまず第Ⅰ部において日本農業の持続可能性を示すため、第1章において、日本農業の歩みを俯瞰し、食料自給率、農地面積、農業従事者のいずれにおいても課題があることを確認した。また、第2章では農業における持続可能性について触れ、歴史の流れから日本農業において持続可能性に関わる問題が発現してきたかを明らかにした。また、その歩みの中で生まれた3つの価値、「経済価値」「生態環境価値」「生活価値」に触れ、対立軸を示した。

第Ⅱ部では、第Ⅰ部での検証を授業構想に活かすため、学習指導要領、「政治・経済」の教科書の農業に関して記述されている部分を検証し、具体的な授業案の提示という段階を踏んだ。

以上を通して明らかになったのは、これまでの農政は対処療法的に様々な対策が施されてきたが、事態は好転することなく、負の遺産が累積してしまっているといっていよい。資源の適正配分を大義名分とする自由貿易の推進は、現実問題としてあまりに多くの問題が露呈してきている。資源配分や気候変動に翻弄される世界の農業と、それに食料輸入を頼る日本という構図は、いま日本にある資源をいかに活用するかを問う絶好の教材である。

今まさに、何のための国内農業かということを考えなければならない時が来ている。農業は食料生産と共に、多面的機能を併せ持つ産業である。こうした産業の今後を決めていく、あるいは担っていくのは他ならない、本授業構想の生徒らであろう。生徒一人一人が、ある局面で選択を迫られたとき、その背景にある出来事を解釈し、それを選びとる。さらに言えば、物事の価値のより望ましいものを調和的に追求する態度というものを養うことが必要である。その際には、日本だけの視点でなく、世界の情勢まで視野を広げ、この農業の持続可能性というものを考えていきたい。

なお、本研究においては、授業案の結論の部分において提示する農商工連携あるいは農業の6次産業化について、概要にのみ触れることとなってしまう。個別具体の事例の検討を加えることができなかった。今後の課題として、この点でより具体的な事例の検討を加え、農商工連携、農業の6次産業化の今後の展開についても明らかにしていきたい。

65歳以上が50%を超え、少なくともあと10年でリタイアしていく。専業農家の約半分がリタイアする中で日本農業を支えることができるのか。こうした中で地域再生のカギを握るのは農商工連携、または農業の6次産業化かもしれない。現状の広域流通と共存していけるかが鍵であろう。どのようにして、ただ作るだけでなく、その地域の他産業を巻き込みながら、その価値を高めていくのが重要である。

これまでの農業の歴史は様々な矛盾点を抱えてきた。そして短期的な経済効率性を重視

するような行き過ぎた効率主義は、現状の世界的な食料供給基盤の脆弱化を招いた。そして日本においてはその国や地域になくてはならない農業という産業の担い手が高齢化し、儲からないから続けられない、若い担い手が増えないという状況にある。

こうした中で、地域の産業を地域で支えるという市民運動的なものに社会的・経済的な意義を見出すことが必要なのではないだろうか。それが決して万能薬ではないが、この構造的な問題に一つの解決策としての手段を与えてくれると確信する。

## 謝辞

本論文を作成するにあたり、本学社会科教育講座の山根栄次教授、同じく社会科教育講座の永田成文教授からは終始丁寧かつ熱心なご指導を賜りました。研究室にお邪魔した際には快く相談に乗って下さり、時間を惜しむことなく応対してくださいました。また本論文をご精読、ご助言いただきました内田秀昭准教授に感謝いたします。

また、三重大学人文学部法律経済学科の森久綱准教授には農業分野でのご助言をいただき、励ましの言葉をかけていただけたことも感謝いたしております。

最後になりましたが、これまでお世話になった社会科教育の院生、学部生のみなさん、今までどうもありがとうございました。先輩や後輩のみなさんとの普段の会話ややり取りにはたくさんの学ぶべきところがあり、ともに勉強する機会が与えられていたことに対し大変感謝しています。

限られた紙幅ですべてを表すことはできませんが、この大学院生活に関わることでできた皆様へ心から感謝の気持ちと御礼を申し上げたく、謝辞にかえさせていただきます。

## 参考文献および参考資料

### 第Ⅰ部

#### はじめに

村田康夫『攻めの保護農政』農林統計協会 2011 年

#### 第1章

田代洋一『新版農業問題入門』大月書店 2003 年

暉峻衆三『日本の農業 150 年』2003 年

農林水産省「平成 21 年耕地面積統計」

農林水産省「平成 18 年度 食料・農業・農村白書」

[http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w\\_maff/h18\\_h/trend/1/t1\\_2\\_1\\_02.html](http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h18_h/trend/1/t1_2_1_02.html)

農林水産省『耕作放棄地の現状と課題』2007 年

農林水産省『農林業センサス』2005 年

農林水産省「諸外国・地域の食料自給率（カロリーベース）の推移(1961～2011)（試算等）」

山下一仁『農業ビッグバンの経済学』2010 年

山下一仁「何が食料自給率を低下させるのか」2004 年『週刊農林』経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/yamashita/06.html>

#### 第2章

NHK 食料危機取材班『ランドラッシュ』新潮社 2010 年

祖田修, 大原興太郎編著『現代日本の農業観 その現実と展望』富民協会 1994 年

矢口芳生『社会を支える「持続可能な農業」の展開』持続可能な社会の構築 総合調査報告書 2010 年

東京農工大学「我ら共有の農業」編集委員会編『われら共有の農業 持続可能な農業の確立に向けて』古今書院 2002 年

財部誠一『農業が日本を救う』PHP 出版 2008 年

樋口修「穀物価格の高騰と国際食料需給」農林環境調査室 2008 年

村田康夫『攻めの保護農政』農林統計協会 2011 年

八代尚弘『新自由主義の復権』中公新書 2011 年

### 第Ⅱ部

#### 第1章

桐原書店『新政治経済』2007 年 pp.164-165

実教出版『新版 政治・経済』2007 年 pp.126-127

実教出版『高校 政治・経済 改訂版』2007 年 pp.135-136, pp.190-191

清水書院『現代 政治・経済 改訂版』2007 年 pp.136-138, pp.192-193

第一学習社『高等学校 改訂版 政治・経済』2007 年 pp.128-129, pp.174-175

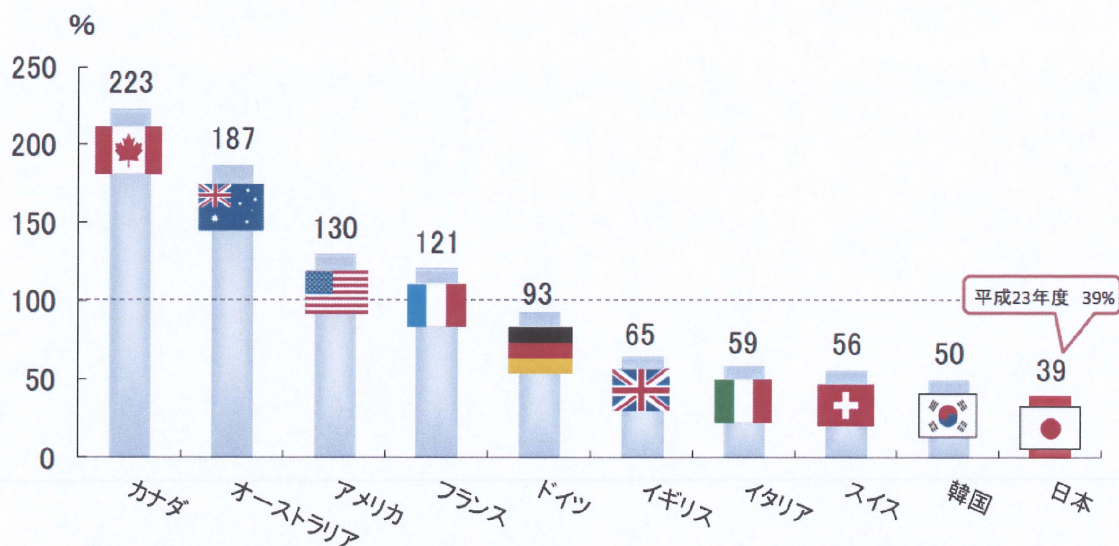
第一学習社『高等学校 政治・経済』2011 年 pp.128-129,pp.174-175  
東京書籍『政治・経済』2007 年 pp.142-144,pp.190-191  
文部科学省『高等学校学習指導要領（平成 11 年 3 月）』  
文部科学省『学習指導要領解説公民編』教育出版 2010 年  
文部科学省 HP [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/cs/1320154.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/cs/1320154.htm)  
文部科学省『高等学校学習指導要領（平成 21 年 3 月）』  
文部科学省 HP [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/youryou/1304427.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/1304427.htm)  
文部省『学習指導要領解説公民編』教育出版 1999 年 p.106  
山川出版社『詳説 政治・経済』2007 年 pp.178-179

## 第 2 章

浅川芳裕『日本は世界 5 位の農業大国』講談社 α 新書 2010 年  
川島博之『食料自給率の罫』朝日新聞出版 2010 年  
文部科学省『高等学校学習指導要領解説公民編』教育出版 2010 年 p.55  
山根栄次「5 年生の社会科と国際化」市川博編『国際理解教育と教育実践 社会科と生活科  
における国際理解教育』エムティ出版 1994 年 pp.132-133  
農林水産省 [http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu\\_ritu/011.html](http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/011.html)  
暉峻衆三『日本農業の 150 年』有斐閣ブックス 2003 年  
自民党 [http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/j\\_file2012.pdf](http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/j_file2012.pdf)  
民主党 <http://www.dpj.or.jp/global/downloads/manifesto2012.pdf>  
農林水産省「6 次産業化の推進について」  
[http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/pdf/6jika\\_suisin.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/pdf/6jika_suisin.pdf)

## 資料編

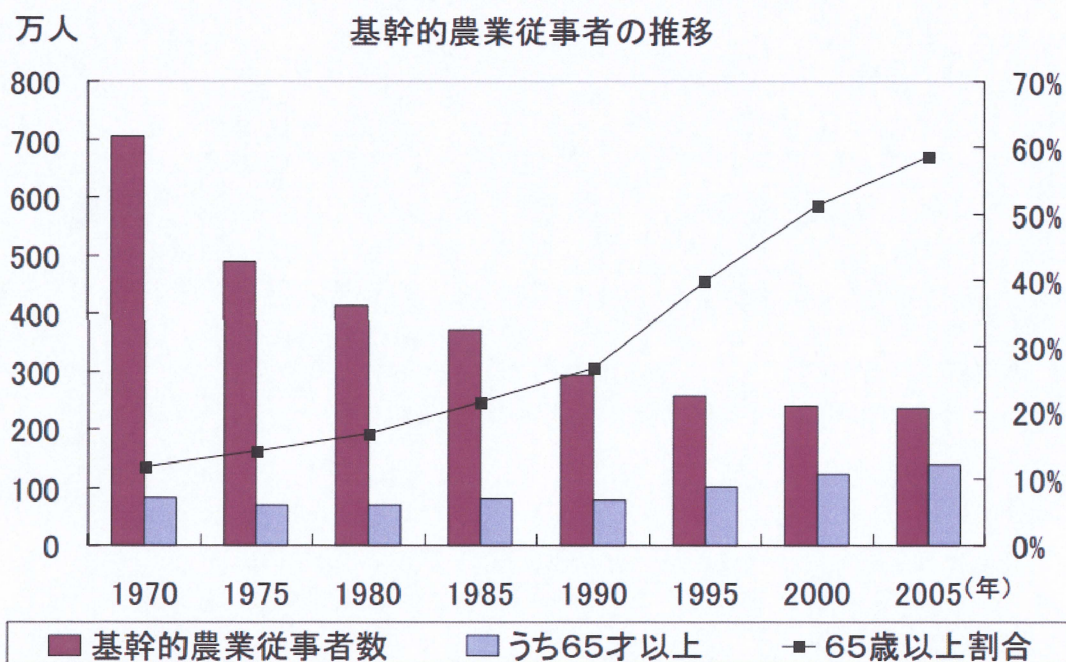
資料1 食料自給率の国際比較



(資料) 農林水産省「食料需給表」、FAO「Food Balance Sheets」等を基に農林水産省で試算した。(アルコール類は含まない。)  
 ただし、スイスについてはスイス農業庁「農業年次報告書」、韓国については韓国農村経済研究院「食品需給表」による。  
 (注) 1. 数値は、平成21年(ただし、日本は平成23年度)  
 2. カロリーベースの食料自給率は、総供給熱量に占める国産供給熱量の割合である。畜産物については、輸入飼料を考慮している。

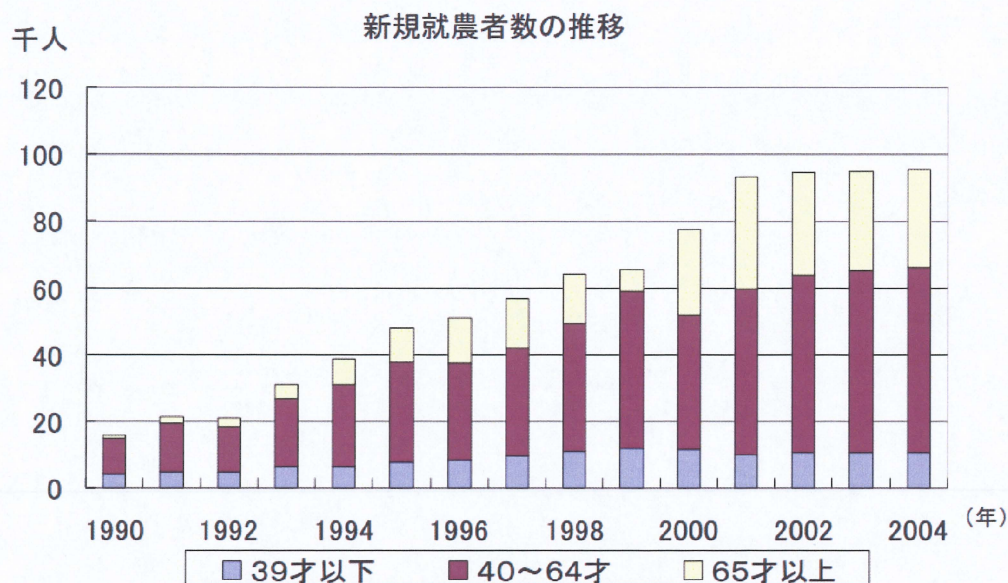
農林水産省 [http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu\\_ritu/011.html](http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/011.html) より

資料2 基幹農業従事者の推移



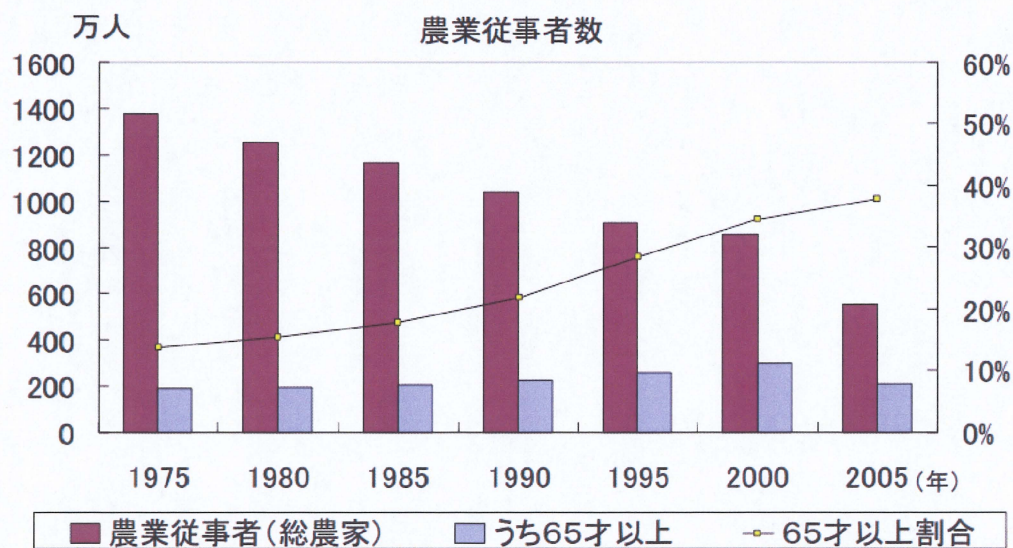
(出典) 農林水産省農林業センサス、農業構造動態調査より国土交通省国土計画局が作成したものを抜粋

資料3 新規就農者数の推移



(出典) 農林水産省農林業センサス、農業構造動態調査より国土交通省国土計画局が作成したものを抜粋

資料4 農業従事者の推移



(出典) 農林水産省農林業センサス、農業構造動態調査より国土交通省国土計画局が作成したものを抜粋

(注) 農業従事者：満15才以上で、調査日前1年間に農業に従事した者  
 基幹的農業従事者：農業従事者中で、ふだん主に仕事をしている者のうち、農業に主として従事する者  
 新規就農者：新規学卒就農者及び離職就農者をいう。

資料 5 日本農業の主な歩み

年	主な出来事
1942 年	食糧管理法
46 年	第二次農地改革 価格パリティ方式 <sup>2</sup> による生産者米価の算定
49 年	土地改良法 シャウプ税制改革
51 年	食糧農業機構（FAO）に加入
52 年	食糧増産 5 カ年計画、農地法制定
54 年	MSA 協定・余剰農産物購入協定等調印 酪農振興法（飼料工場が輸入する穀物は関税ゼロ）
1961 年	農業基本法
62 年	農地法改正
1969 年	自主流通米制度発足
70 年	農林省、米生産調整対策実施要項を通達 農地法改正 水田の休耕、他作物への転作奨励
71 年	予約限度数量制（政府米の買入制限）の導入 牛・豚・豚肉など農林水産物 17 品目輸入自由化
72～73 年	世界的食料危機の発生
75 年	農振法改正
75～77 年	コメ生産調整の目標引き下げ
1986 年	前川レポート発表
90 年	自主流通米価格形成機構設立
91 年	日米牛肉・オレンジ自由化開始
93 年	農業経営基盤強化促進法改正
95 年	WTO 発足、新食糧法施行
99 年	食料・農業・農村基本法
2000 年	食料・農業・農村基本計画策定

暉峻（2003）の巻末年表より筆者作成

資料 6 自由化のメリット・デメリット

メリット	デメリット
<ul style="list-style-type: none"> <li>・安価な食品の供給</li> <li>・多様な食料の供給</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国内農業の圧迫</li> <li>・安全性での懸念</li> </ul>

## 資料 7 食生活の変化



農林水産省 [http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu\\_ritu/011.html](http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/011.html) より

## 資料 8 ハンガーマップ



WFP HP <http://ja.wfp.org/hunger-jp/map> より

## 資料9 自民党のマニフェスト

魅力ある観光地の整備等、観光の振興を通じた地域の活性化を進めます。

「国土強靱化」政策による「命を守り抜く」防災対策を推進します。

### 郵政事業の新たな展開とユニバーサルサービスの確保

- 改正郵政民営化法に基づき、民営化の成果を国民が実感できる新たな事業の展開及び郵政三事業のユニバーサルサービスの確保を図ります。

## 農林水産業

- 農林水産業の高付加価値化や農商工連携強化を進め、競争力のある「攻めの農林水産業」を展開します。
- 農家所得の向上・担い手育成、農地の維持・農業基盤の整備、農山漁村の維持・発展のため、政権交代後大幅に削減された農林水産予算を復活させます。(規模拡大のための取り組み、農業農村基盤整備事業、農業用施設機械整備、森林整備、漁港・水産関連施設整備予算など)
- 「戸別所得補償」から「農地を農地として維持する支援策」への振替拡充を行います。(「多面的機能直接支払い法」)
- 新規就農・経営継承を応援するなど担い手の育成確保対策を推進します。(「担い手総合支援法」)
- 飼料高騰対策・経営安定対策など、需給安定・輸出対策を強化します。
- 森林吸収源対策のための安定財源確保、画一的な森林経営計画の抜本改正、多面的機能を評価した森林・山村維持の直接支払い制度の創設、国産木材の利用促進と木の文化の普及、木質バイオマスの利用促進、木材価格安定対策の強化、間伐・路網整備の充実強化、災害に強い森づくり、違法伐採

対策の強力な取り組み、山村振興対策の抜本的強化等を積極的に推進します。

- 燃油等高騰対策の拡充・新規就業支援制度による漁業・水産業の活性化に積極的に取り組みます。
- 多様な消費者ニーズに対応する水産物の消費拡大、魚食普及への取り組みを強化します。

### TPP

- 「聖域なき関税撤廃」を前提にする限り、TPP交渉参加に反対します。

### 食料安全保障

- 食料自給率及び食料自給力(農地・水などの農業生産基盤、農業者、農業技術)を維持向上させます。

## 政治・行政・公務員改革

### 国民のための「真の政治・行政改革」の推進

- 衆議院議員の定数削減については、三党合意に基づき、選挙制度の抜本的な見直しについて検討を行い、次期通常国会終了までに結論を得た上で必要な法改正を行います。
- 行政機能や政策効果を向上させる本来の目的に沿った行政改革を断行します。

### 中央省庁改革

- 政府に「行政改革推進会議」を設置し、国・地方・民間の役割分担の再検討、業務の見直し等を徹底するとともに省庁再々編も視野に入れた中央省庁改革を真の政治主導で実行します。

自民党 [http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/j\\_file2012.pdf](http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/j_file2012.pdf) より一部抜粋

## 2. 新しい競争力は、人と地域

### 1. グリーンエネルギー革命をすすめ、 新産業と雇用を生み出す

○大規模集中型のエネルギー提供体制から、地産地消の分散型エネルギー社会への転換をすすめ、電源供給の安全性、多様性を高めるとともに、これを新たな産業の創出、地域の活力再生へ繋げる。

○グリーン（環境・エネルギー分野）を我が国の主要な産業へと育成し、海外の巨大市場の需要を取り込む。これによって再エネ・省エネ産業における雇用を拡大する。

○住宅の省エネ化をすすめるため、新築住宅の省エネ化・省エネルギーフォームの推進、木材住宅の普及などを図る。

### 2. 医療・介護分野の研究開発体制を強化し、 成長産業に育成する

○世界に先駆けて本格的な再生医療を実現するため、iPS細胞などの研究に対して集中的な支援を行う。がん、難病、肝炎などの治療に関する優れた研究成果を実用化につなげるため「創薬支援ネットワーク」を構築する。

○研究開発型の独立行政法人について、世界の第一線で競う研究開発の特性に応じ、研究開発成果を最大化するための制度構築・運用改善を行う。

○医療機器の審査の迅速化・合理化を図るため、薬事法の改正を早期に行う。先端医療を推進するため、大学病院、企業、研究開発機関を新たな特区（機関特区）に指定し、規制の特例措置などの支援を行う。

○介護ロボット、生活支援ロボットの開発・普及を通じ、新しいヘルスケア産業、ものづくり産業を創出する。

### 3. 農林漁業を6次産業へ転換し、 2015年度までに3兆円産業に育成する

○農林水産物の付加価値を高め、農業者などの所得の向上を図るため、農林漁業成長産業化支援機構法にもとづく地域ファンドから、6次産業化に取り組む事業者への出資と経営支援を推進する。

○現在予算事業として行われている農家への戸別所得補償を法律にもとづく安定した制度とすることで、食料自給率50%をめざす。  
○農地・農村・農業の今後の方向性を示す「人・農地プラン」を

2013年度までに作成し、これにもとづく新規就農者への給付金の給付、地域の中心となる事業者への農地集積を行うことで、就農促進と生産性の向上を図る。

○安全・安心な農産物・食品の提供体制を確立するため、食品トレーサビリティの促進、原料原産地表示拡大、食品表示の一元化をすすめる。

○2020年度までに「木材自給率50%」「魚介類（食用）自給率70%」をめざし、路網整備、森林施業集約化、省エネ・省コストな漁船導入、漁業協業化を推進する。

### 4. 我が国産業・雇用の基盤である中小企業を しっかりと支援する

○中小企業、ものづくり産業、地場産業の試作開発・設備投資などの支援、質の高い経営支援の提供、海外展開支援を強力に行う。

○2013年3月の金融円滑化法終了後も、万全の体制で中小企業の資金繰りを支援する。

○中小企業支援税制（事業承継税制、雇用促進税制等）を強化・改善する。

○政府系金融機関の中小企業に対する融資について、個人保証を撤廃する。

○連帯保証人制度について、廃止を含め、あり方を検討する。

### 5. 世界のトップレベルの研究開発の成果を 社会に還元する

○大学等の理系カリキュラム改善やインターンシップを産学官連携で推進し、またテニュアトラック制（任期付き研究者が審査を経て専任となる制度）の普及等により優秀な若手研究者を支援する。

○研究の中核となる大学の研究力を強化し、世界で戦えるリサーチユニバーシティ（研究大学）を増強する。

○世界最先端の研究基盤の整備・共用を推進し、世界の研究者を惹きつける国際的な研究拠点を充実する。

### 6. アジアと共に成長する日本

○アジア太平洋自由貿易圏の実現を目指し、その道筋となっている環太平洋パートナーシップ、日中韓FTA、東アジア地域包括的経済連携を同時並行的にすすめ、政府が判断する。その際、国益の確保を大前提とするとともに、日本の農業、食の安全、国民皆保険などは必ず守る。

## 1 農山漁村の6次産業化の考え方

○ 雇用と所得を確保し、若者や子供も集落に定住できる社会を構築するため、農林漁業生産と加工・販売の一体化や、地域資源を活用した新たな産業の創出を促進するなど、**農山漁村の6次産業化を推進**。



農林水産省 HP [http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/pdf/6jika\\_suisin.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/pdf/6jika_suisin.pdf) より