

基調講演

「森林と農用地の一体的機能発揮による食料の安全保障－政府に対する提言」

古橋 源六郎

(財) 森とむらの会会長

<総合司会：林 良博 学術情報委員長>

みなさん、こんにちは。

私は今日の司会を務めさせていただきます日本農学アカデミー 学術情報委員長の林と申します。どうぞよろしく願いいたします。それでは開会に先立ちまして、私ども日本農学アカデミー副会長の三輪睿太郎副会長から挨拶をいただきたいと思ひます。

<開会挨拶：三輪睿太郎 副会長>

本日は第 10 回のシンポジウムにご参集いただきましてありがとうございます。会長の鈴木昭憲は本日体調が優れないため、大変僭越ながら副会長である私が挨拶をさせていただきます。

折から、ワシントンでは世界金融サミットが緊急に開催されています。報道によりますと、これまでのアメリカの市場万能主義的な経済枠組みに対して EU 諸国が反省を求めている、ややよく管理された経済体制の論点のぶつかり合いがあると聞いておりますが、全く市場万能主義的な影響を受けて、昨年の秋頃から重油、食料が急激に値上がりしています。食料で言いますと需給の逼迫というのが長期的にあります、需給要因による値上がり、約 4 倍ないし 5 倍の急騰、そのために我々が買う牛乳も約 30% 値上がりする、それからパン、ケーキといった小麦製品も同じくらいの値上がりをする、またバターに至っては一時小売りの店頭から姿を消す、といったいろいろなことが起こりましてわが国の人々は食料の需給は大丈夫なのか、それに関連して日本の農業はこれでよいのか、という問題意識が非常に高まりましていろいろな議論がされているところであります。

私は農林水産技術会議という政府の機関の会議の会長をやっていますが、合わせて東京農業大学の教員もやっております。東京農業大学はそういうことに対応しまして全学を挙げて「自給率の向上」というテーマに大学がどういう教育・研究の面で貢献できるかとい

う議論を急遽始めています。とりあえず、農大は久しぶりに去年から箱根駅伝に復活いたしました。今年も幸運にも駅伝の選手が正月に走れるということで「あの選手のゼッケンに『食料自給率向上』という言葉を書け」ということを今、学校に申し入れているのですが、なかなかああいうところに書く文字や言葉には制限があるようで難しいようですが、我々農学の分野もこのタイミングに、今日の副題にあるように「農林水産業の新しい展開」といった方向でわが国の農業科学の今後の方向をいろいろな面で模索をする非常に重要な時期に来ていると思っております。こういう時に今日は森と村の会会長の古橋源六郎先生が最近まとめられました提言についてお話しいただくことになりました。この講演を承りまして、我々パネラーと共に会場の皆さんで是非一日、食料の問題、森の問題をじっくりと考えていきたいと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

<総合司会：林良博 学術情報委員長>

それでは基調講演を森と村の会会長の古橋源六郎会長にお願いしたいと思います。

まずは簡単に古橋会長のご紹介を申し上げます。

総務庁の事務次官をお務めになられましたあと、数多くの政府の委員会でご活躍なされました。記憶に新しいのは「男女共同参画会議」の議員をなさっており、平成16年の読売の論点にもお書きになっておられます。

今日のお話しいただく内容は、11月25日火曜日の午後10:50-11:00 NHKの教育テレビで「視点・論点」という番組がございますが、そこで古橋会長がお話しされるということになっておりますので是非ご覧いただきたいと思っております。

また個人的なことになりますが、ソルトサイエンス研究財団の理事長もお務めになられ、塩の研究者に対してご支援下さいました。そして現在、森とむらの会の会長として「森林と農用地の一体的機能発揮による食料安全保障」、この内容は政府に対する緊急の提言という形を取っております、99%、古橋会長のご自身でまとめられたものでありまして、我々は少しお手伝いした程度に過ぎないものです。

それでは早速、お願いいたします。

<基調講演 (財) 森とむらの会会長 古橋源六郎>

「森林と農用地の一体的機能発揮による食料の安全保障－政府に対する提言」

はじめに

高い所から失礼いたします。

今、ご紹介を賜りました財団法人森とむらの会の会長の古橋でございます。本日はかねてよりご指導を頂いております林先生のご厚意によりまして、この財団法人森とむらの会を日本農学アカデミー主催第 10 回シンポジウムの共催団体に入れていただきました。さらに私に皆様方にお話をする機会を頂きましたことについて大変光栄に思い、心から感謝申し上げます。

本日お集まりの先生方は、正に農学のご専門の先生方でございますし、その前で私のような者がお話することは、そして私も後期高齢者となりましてだんだんとお話することは苦手となって参りまして、大変僭越ではと感じております。しかし私が提言するに当たりまして (財) 森とむらの会に委員会を作り、その委員会には林教授、佐藤洋平東大名誉教授、あるいは山路永司教授をはじめとして、各界の有識者 8 人の方々からご参加をいただき、そのご指導を基に、私が委員長としてこの提言をまとめることができた訳でございます。林先生から講演はどうかという話がございましたので、委員長としてこの提言の内容を皆様方にご説明申し上げ、いろいろとご意見を賜りたいという考えで参上した次第でございます。

1. (財) 森とむらの会

本日は、お配りしましたレジュメに従いましてご説明いたしたいと思っております。財団法人森とむらの会は、今日パンフレットをお配りいたしておりますが、これは亡くなられました旧国鉄総裁の高木文雄さんが大蔵次官を退官されました時に「これからも何か世の中のために尽くしたい」ということで、今から 25 年前の昭和 58 年 10 月におつくりになった財団でございます。その目的といたしますところは、森・林業・木材・山村が多面的・公益的機能を持っていますので、この四つに関係する問題について経済、社会、文化、科学技術、国土利用あるいは人間生活の面からも総合的に検討し、その結果を国民にお知らせをし、且つまた提言をしたりシンポジウムを開いたりする、というような団体でございます。

従来から、農畜林（農業・畜産業・林業）の連携というものをどういうふうに図っていったらいいか、そして農山村の総合的な定住条件をどうやって整備したらいいか、という問題を中心に議論をして参りました。

現在、研究中のテーマが三つございまして、一つは、非常に大きな平成の市町村大合併、これが森林行政にどういう影響を与えているか、都市部と山村部とが一緒になりましたが、

それに伴いましてどういう影響がでてきているかという問題、それから「おが屑」といいますと叱られまして今は「おが粉」と言っておりますが、山村から生産された「おが粉」というものが、畜産農家の敷料として使われ、それが糞と混ざって堆肥が生産され、そして耕種農業のほうに回っていく、その資源循環型の関係（ネットワーク）というものを研究いたしまして、地域で最も適合した資源循環型経営をどうやって作り、普及していったらいいかというのが二番目の問題でございます。第三番目が本日お話しする問題でございます。

2. 委員会開催の趣旨

そこで、この「森林と農用地の一体的機能発揮による食料安全保障」に関する委員会開催の趣旨ですが、私が前から考えていたいろいろな問題に対して解答を得たいということでございます。まず第一点はNHKのテレビで見て驚いたのですが、食料安全保障に関する世代間の認識のずれがある、これをどうやって私どものような昭和初期の者、非常に飢えに苦しんできた者との間で意見を調整していくかということでもあります。それはまた短期的に国民の食料選択の機会の多様化の期待と長期的な食料の安全保障というものの両立を図らなくてはならないという問題、それはまた商品としての農林水産物と公益機能を持っている森林・農用地の公益的機能というものの評価、これらの調整をどうやって図っていくべきであろうか、そしてまた、あまり食料の安全保障ということと言うと、農業に対して過保護になってしまう、また農業の構造改善が遅れてしまう、どの程度のバランスにおいて食料の安全保障や農業構造改善を図っていくべきであろうか、その程度問題をどういうふうにしたらいいのか、これらが私の従来からの第一の問題意識であります。

第二の問題意識は最近「食育」ということが非常に強く言われるようになりました。しかし食育と言いましても「朝はちゃんと朝食を取る」ですとか「栄養のバランスを取る」といったことも今は重要なかもしれませんが、私は世界における非常に厳しい食料事情の説明を食育の中に含めるべきではないのか、それを通じまして、地産地消の重要性を勉強してもらい、そして郷土愛を形成してもらおうということが食育の中に含まれるべきだと思います。そしてそれによって農山村の活性化が図られるのではないかということ、さらに現在の世界の食料事情の広報活動を行うことによって、都市における国産農産物あるいは林産物の需要が増大する、そしてまた都市における資源循環型のライフスタイルに関心が沸き、そして今問題になっておりますエネルギーと食料、環境問題というものを総合的に解決出来る道があるのではないか、ということが第二番目の回答を得たい問題でございます。

それから第三番目には従来から考えております、食料の安全保障問題を通じて、河川の上・中・下流の連携、特に格差がつき続けております都市と農山村との共存共栄、提携と

いう必要性についての認識をどうやって向上したらいいかという問題、第四番目に上・中・下流の連携を実現するための森林と農用地が共有いたします公益的機能の数量的評価方法というものを具体的に河川ごとに提示できないだろうか、そしてそれを基に流域住民が、特に環境 NPO 等が誇りをもって森林整備活動を推進していく、且つまた数量的評価を基にして、NPO 間、いろいろな環境団体・自然保全団体が全体として連携をしていく、そういうことができないであろうか、といったことであります。私は現在、多摩川流域全体をエコミュージアムとしまして、流域全体の環境保全を図るということで「We Love Tamagawa いのちをつなぐ 138」（多摩川は 138km ございます。）のシンポジウムの実行委員長として午前中、東京学芸大学でお話をしてきたところでございますが、このように NPO が集まっているところをケルン（中心）として、大学などが協力していただいて環境保全を実践するということが必要なのではないかと考えております。

第五番目は食料安全保障の観点から従来から私が主張いたしております農山村の総合的な振興策というものがもっと進められないかということです。

以上の 5 つの問題意識がこの委員会を開催し、先生方のご意見を伺った理由でございます。

しかし以上の問題のすべての回答を得るためには、非常に学際的な総合的調査が必要でございます。そこで各方面の専門の先生方からご意見を賜って、そこでご議論いただいて、そして回答を得ようというのがこの委員会を開催した趣旨でございます。

提言 1

(1) 世界の食料事情

そこでお手元でございますレジュメの順序に従ってお話し申し上げたいと思います。まず内外の食料自給などについて政府が国民に対する説明責任を果たすことでございます。世界の食料事情でございますけれども、非常に逼迫しておりますが、その基礎的・長期的要因といたしましては、需要面では世界人口の増加、所得向上に伴う畜産物の需要増加、供給面では農用地拡大の制約と都市化による農用地の潰廃、単位面積当たりの収量の増加率の減少ということが言われております。また近年、大きな影響を与えております短期的要因として、この短期的要因は長期的要因に変わる可能性もございますが、需要面ではバイオ燃料向けなどの農産物への需要増加、中国などの急激な経済発展が、供給面では異常気象の頻発、砂漠化の進行、水資源の制約、家畜伝染病の発生などが考えられております。

一方、農産物の国際市場というのは、非常に構造的に不安定なものでございます。農産物の生産が気象条件に左右されるなど本来不安定である上に、自国民に供給された残りを輸出に回すということのために鉱工業生産に比べ輸出に向けられる割合が非常に低い訳でございます。また更に、農産物の国際市場への供給というものは、特定の国・地域に依存

しているために非常に不安定なものでございます。このような不安定な農産物の国際市場で、先に述べましたような長短期の要因から、FAO（国連食糧農業機関）の農業予測によれば、食料価格は今後上昇することが予測されておりますし、最近穀物価格が急騰して、国内の食料品価格が高騰したことがあった訳でございます。そしてまたこのような食料の国際市場の特徴といたしまして、先進国における飽食、途上国における飢餓が併存しているという大きな問題がございます。

(2) わが国の食料事情

一方、わが国の食料事情をみますと、わが国のカロリーベースの食料自給率は昭和40年度の73%から平成19年度の40%と大きく低下しております、主要先進国の中で最低の水準になっております。また、わが国では莫大な食料廃棄物がありながら、世界の穀物市場から大量の農産物の輸入を行っております。そのことが他国の食料供給に影響を与えている、将来、食料が不足しているところから非難が出てくるということを私は危惧しております。このような食料自給率の低下の背景といたしまして、需要面では食生活の大きな変化、すなわち米離れ、畜産物、油脂類等への消費の増加、それと供給面では国内生産力の低下ということが考えられます。

(3) 政府の説明責任

第一の提言にあります国民の協力を得るための政府の説明責任といたしますのは、以上のような内外の厳しい食料事情の下で、食料の安全保障を確保するためには、需要者である国民の協力が何よりも重要であると思っているからであります。政府は従いまして、内外の厳しい食料自給の現状と見通し、今後予想される不測事態及びその対応策について、現在、年一回『食料白書』というものを公表しておりますが、それだけではなくて、あらゆる学校教育の機会、あるいは社会教育の機会を利用して、積極的に説明を行って、国民に自給率向上について協力を求めるべきであるというのが第一の提言であります。

提言2

第二番目の提言は、食料自給率50%を達成するために、提言で示す具体的実現策を実施することです。

(1) 自給率目標の改定

「自給率を50%に改定しろ」といいますのは、現在の食料・農業・農村基本計画におきましては基本的には五割以上を目指すということでもありますけれども、実現の可能性を考慮しまして平成27年度には45%と設定しております。この目標というものは実現の可能性を配慮したということではございますが、内外の厳しい食料事情を考えますと、努力目標値としては低すぎます。努力目標値として高く設定をして、もう少し国民の協力を求めてもいいのではないかと思います。そしてそのために50%とした以上は実現のための工程表

を作るべきであります。工程表を作成して国民運動として国民に協力を求めるということが必要であると思っております。

(2) 具体的施策

ア 消費面の対応策

具体的施策として消費面においては、国民に広く自給率の改善のための協力を求めるのであれば、国民生活に直結した分野での具体的措置が必要であろう、と考えたところであります。

そこで資料にございますように米飯摂取の環境整備、「米を食べて下さい、食べて下さい」といった人間は皮肉なもので逆に食べない、従って食べるような環境整備ということが必要であろうと思います。そしてそのためには具体的には単身家庭で使えるような安くして簡単な炊飯器を普及させたらどうか、パン朝食を提供している店舗で米飯をメニューに追加するという点について協力を求めたらどうか、あるいは、米粉がこれまで日本の食政策になじまなかったという理由を分析し、それを基に日本人の嗜好に合った米粉生産の技術及び利用の方法を開発・促進する、というようなことも提案いたしております。最近見た新聞によりますと、第59回日本学校農業クラブの全国大会で熊本の農業高校の生徒が「コメロンパン」というものを作ってそれが最優秀賞になりました。米の粉にメロンの果汁を入れて「コメロンパン」というものを作ったのですが、そういうことによって米粉の利用が増えるということで私も大変心強く、このようにみんなで考えるということが必要あると思っております。

次に、食料廃棄物の削減と利用の促進ということでございますが、日本では年間1,900万トンの食料廃棄物が出ております。このような食料廃棄物を縮減する方策、発生した場合に飼料などへの利用について総合的具体的な対策、地域において上手く飼料に利用するようなネットワークを作るなど、地域ごとに具体的に検討することが必要であろうと思っております。

第3に、流通コストの抜本的改善策でございますが、食料自給率の低下の一因は価格面での競争力の低下であり、その主要要因の一つである流通コストの抜本的改善ということが従来から言われておりますが、それがなかなか実現しません。そこで食品の安全性の確保の見地も含めて、多段階かつ複雑な流通経路の短縮・透明性を確保するとともに、一層の競争条件の導入を図る、ということを提言しております。特に最近安全面において問題となりました米につきましては、米の性質上、塊である食肉のようにうまくいかない、技術的に問題点があるということはよく理解しておりますけれども、仕入れ・加工・販売などの流通過程の記録を義務付けるようなトレーサビリティ・システム（生産履歴管理システム）を早く導入する必要があると思っております。それから生産者と消費者を直接結

び付ける直販システムを強力に推進するというを従来から言われておりますけれども、その優良事例をどんどん発掘して、そして表彰することが必要だと提言しております。さらにまた、加工原料農産物につきましても、生産者と食品事業者との直接的な提携関係を構築する必要があると思います。

イ 農業生産面の対応策

今までの消費面についての話でしたが、次に生産面における対策といたしまして、第1に所有と経営の分離による農用地の有効利用ということでございます。わが国では国土面積の67%が森林で占められ、可住面積が少ない上に、明確な土地利用政策を欠いたために、都市の農村地域へのスプロール的な拡大によりまして農村地域の地価が上昇し、農用地転用を期待いたしました零細農家の資産的土地保有願望というものを高め、農業の零細性が解消されなかったところがございます。ヨーロッパでも他産業の成長が農村地域からの人口流出を促進いたしましたけれども、そこにおいては都市的利用と農業的利用というのは明確に区分する政策の確立と、農用地の面的集積のための非常な努力が行われました。それによって工業化が進みましても、それが一戸当たりの耕地面積の増加をもたらした訳であります。従いまして、資産的土地保有意識の強いわが国の場合、所有と経営を分離させるためのインセンティブを与える、あるいは資産的農地所有をしないようにある程度の制約を課することが非常に重要であろうと思っております。そこで公共の福祉の観点から、農用地の有効利用の確保を第一義として、土地保有者に対し、農用地を自ら利用する義務を負わせる、あるいは自ら利用しない場合には他の人に利用させる義務を努力義務ではなく、法律上の義務として規定する必要があるのではないかと、あるいは義務ないし責務を果たせない者がいたときは、地方公共団体の長が具体的に行わせることが必要です。しかし、地方公共団体の長は選挙で選ばれるために強制しないのが現実です。そういう時には措くべき措置というものを義務化する、といことを考えるべきではないかということも提言いたしております。生産面におきまして不在村者の所有農地、あるいは所有者不分明の農地の管理を始める時に所有者の同意を要しない、民法の事務管理の規定を適用したらどうか、という意見がございました。

次に生産面の対策の第二でございますが、米粉および飼料用稲の生産向上支援と米の生産調整政策の段階的縮少でございます。わが国の米生産というものは高額な関税によって国際市場から隔離されてはいますが、国内価格の暴落を抑えるために減反政策というものが維持されております。今後予想されます関税率の引き下げなどに備えまして、まず米生産コストの引き下げに全力を注ぎますとともに米粉としての利用、飼料としての利用の飛躍的拡大を図りつつ、その生産性向上を支援するということが必要でございます。最近のニュースによりますと、水田に牛を放つ水田放牧というものも実験的に実施されているよう

でございます。ということは稲を飼料として使うということの水田で行っているのではありません。現時点での生産調整を廃止するという事は、需要に結びつかない米が毎年大量に発生することになります。価格は基本的に飼料用稲の価格の水準まで落ちてしまうのではないかと、これでは農業経営は到底成り立ちません。成り立たない一方で、また、その所得を補填するという政治的圧力がかかりまして、財政負担は大きなものになります。計算によれば一兆円を超えるといわれております。従いまして直ちに廃止するという訳にはいきませんが、米の需要拡大、生産コストの縮減施策の実現状況に応じまして、段階的に縮小していくということが必要ではないかということ、提言いたしております。

生産面の第三番目は、法人の農業経営における役割の積極的評価ということであり、この問題は農業の担い手確保対策の一つであります。農業従事者の減少、高齢化が進む中で国際競争力のある食料を生産するためには、従来の個人を中心とした自作農主義を改め、抜本的な対策を取らねばいけない、という考え方でございます。私は、法人の農業経営の下では労働時間、あるいは労働報酬というものが合理化されると期待しております。そしてまたその結果、新規農業者が就農しやすい、また女性の就農の機会が増える、さらに経営規模の拡大が法人化によって行われるのではないかと、そして国際競争力が強化されるといったことが期待されます。そのための対策として、政府の「農業構造の展望」目標において、法人の認定農業者、あるいは集落営農経営数の目標は定められておりますが、特に法人の割合が、私が見たところあまりにも少ないので、法人および集落営農経営数を増やしたらどうかということ、提言しております。

それから法人に農地利用の権利を認める制度といたしまして「特定法人貸付事業」というのがありますが、「特定法人」とありますように、対象農地に対して極めて厳しい条件になっております。従いましてこのような厳しい条件というものを事情を踏まえて、緩和したらどうかという考えでございます。またこの問題に関していつも問題となるのは、株式会社による土地保有を認めるかということであり、現在株式会社数は 150 万、その大部分は事業・財務内容を公開する義務のない非上場会社であり、上場会社は 4,000 程度にすぎません。また、各種偽装は後を絶ちません。例えば、農地に産業廃棄物を放置することなどがあり、私は「よく監視したらどうか」と申したら、「現実的に監視はできない」という話でございました。そこで妥協案として考えたことは、まず株式会社の農地所有権を認めるか否かという観念的理論からの脱却を図るために、現在農業経営に取り組んでいる株式会社の経営について、専門的分析を行い、経営主体が株式会社であることの長所・短所を客観的に明らかにするべきではないか、そういったものを一度調査して調整をしていく必要があるのではないかと考えた訳であります。

提言 3

(1) 不足時に備えた食料自給力の強化と不測時の対応策の必要性

提言の第三は不測時の食料安全保障マニュアルを閣議決定に格上げすることです。政府が目標としているカロリーベースの食料自給率は平常時の食生活とそれに対応した国内生産を反映したもので、量より質を求める消費者のニーズや廃棄を伴う食生活に左右されております。一方、平常時におきましても、不測時に備えましてそのための食料自給力強化の目標を設定し、その達成に向けて必要な農用地（その農用地を平常時は需要に合った作目をつくる、しかしいつでも水田という機能が発揮できるよう畦畔は必ず維持することとする。）、あるいは農業用水などの維持・確保、それから農業担い手の確保及び育成、農業技術水準の維持・向上を平常時に図ることは、国民が生きるための最低限必要とする食料の供給の確保に必要なものであり、食料の安全保障上、極めて重要でございます。それと同時に実際に不測事態が発生した場合の対応を考える必要がございます。

(2) 予測される不測事態

そこで予想される不測事態として、国内における広範な凶作、自然災害（これは天保の飢饉について私の曾祖父のことが色々ところで紹介されていますが）など国内における危機は農業の技術水準が向上されて少なくなりました。しかし私は米ソの冷戦の解消により民族の自立と宗教上の対立は皆様の周知のとおりでございますが、その結果、地域的国際紛争の激化に伴いまして食料および石油の輸入が減少することが考えられるのではないのでしょうか。あるいは気象変動による凶作などによって輸出国が自国への供給を優先し、輸出規制・制限を行うことによってわが国の食料輸入が減少することがあるのではないかと、食料不足の偏在及び水不足の深刻化が進み、貧困国への食料援助の必要性から「あなたのところでは食料廃棄を大量に行って贅沢ではないか」と世界からの批判を受けて食料輸入を減少せざるを得ない事態も考えられます。

そしてもう一つは、少子・高齢化が進むと成長率は鈍化いたします。よっぽどの技術革新がない限り成長率の鈍化は予想されますけれども、その中で食料を輸入するだけの外貨を維持・確保していくことはできるのだろうか、出来なくなった場合どうするのか、私は過去に、外国為替の担当をしたことがあります、外貨準備の少ない時に 2 億 7,000 万ドルが適正外貨準備という時に、大変苦労した思い出がございます。そういったときに食料輸入が確保できるのか、と問いたい訳でございます。

(3) 不足時の食糧安全保障マニュアルの問題点と閣議決定への引上げの必要性

そこでそういったときのために不測時の食料安全保障マニュアルというものを農水省で作っています。これは平成 14 年 3 月農林水産省決定ということで、これは告示でもなく決定ということで文章になっております。そのなかにおいて、いざ不測事態になった時には、熱効率の高い食料、例えばイモ類への生産転換などによって食料を確保する、従いまして、

一部の水田・湿田においてイモを生産する、あるいはまた必要な物資について割り当てあるいは配給をする、そのためにはいろいろな法律（買占め等防止法・国民生活安定緊急措置法・物価統制令・食糧法など）を駆使して行うと言っております。しかし、政府の不測時の食料安全保障マニュアルの基本計画において「国民に対する普及・啓発を行うとともに国内外の食料の需給動向を踏まえ、毎年度その実効性を点検し、必要に応じてその見直しを行う」と書いてありますが、私はその内容を読みまして、非常に分かりにくい、このようなことが国民に十分周知されているのであろうかと思いました。農水省に聞きますと「ちゃんと HP に掲載してあります」と言われたのですが、これで果たしてわかるのだろうか、特に危機の時は大臣などの一番ヘッドの人たちがよく対処の方法論を理解していなければ、危機管理というものは対応できない訳でございます。従いまして私はこの食料安全保障マニュアルというものを閣議決定に格上げし、その内容として食料安全保障確保の基本理念、国・地方公共団体・国民の間の責任分担と連携、政府及び地方公共団体の施策、情報公開などに関する事項を国民に明らかにするべきではないかと思えます。本来ならば食料安全保障基本法とういものが必要だと思えますが、それが出来ないのであるならばせめて「閣議決定する」ことが必要です。そして閣議決定の中で現在の「世界食糧デー」（10月16日）を「食糧安保の日」と定めて食料安全保障の現状及び対策を公開し、マニュアルが実際に動くのか机上で訓練することが必要なのではないかと思えます。その際に農林水産省は国内の農用地でどの程度、食料及びカロリーをどれだけの期間国民に供給できるかということ明らかにしなければなりません。平常時と不測時の食料自給力を計算して示すべきであると考えております。

提言 4

(1) 森林と農用地の公益的機能

第四番目に農用地と森林の自然状態で生ずる機能と人間の活動によって生ずる機能とを分けて評価する方法を検討することでございます。

森林と農用地の公益的機能の分類につきましては、人によっていろいろ意見がございます。この報告におきましては、大きく自然環境保全機能と文化環境保全機能と分けまして、自然環境保全機能においては第 1 に土壌侵食防止、土砂崩壊防止、物質分解・汚染物浄化等の土地環境保全機能、第 2 に水資源貯留、洪水防止、水質浄化などの水環境保全機能、第 3 に居住環境保全機能、第 4 に地球温暖化防止、大気浄化、砂漠化防止などの大気保全機能、第 5 に遺伝子、種、生態系の保全などの生物多様性保全機能、に分けて考えております。一方、文化環境保全機能については、第 1 に伝統文化の保全・伝承などの社会の維持形成機能、第 2 に景観保全、レクリエーション機会及び都市と農山村の交流の場の提供などふるさとの提供、高齢者に生きがいを与える場の提供などの保健休養機能、そして三

番目に重要なこととして教育機能というものがございませう。環境教育、社会教育、特に最近の世相を見ておられますと情操教育の場として森林や農用地における活動の場が必要ではないかと考えておられます。

これらの機能の貨幣的価値というものはどれくらいであるか、この機能の結果については平成13年、日本学術会議から明らかにされておられます。農業の公益機能は8兆2千億円、これを「面積で割り算するのはけしからん」という人もおられます、種々議論があるところでございますが、これを仮に農用地面積の467万ヘクタールで割りますと、ヘクタール当たり年間180万円でございます。それから森林の公益的機能評価額は70兆2千億円でございます、これを仮に森林面積2,500万ヘクタールで割れば、ヘクタール当たり年間280万円でございます。「そうか、それだけ価値があるのか」と一般庶民には大変分かりやすいのではないかと思うのですが、学者や役所の方々の中にはそんなことをやっても意味がないと言う方もございませう。さて、日本学術会議の貨幣的評価方法につきましては、林先生等をはじめ各先生方からご議論がございませう。農業と農用地の公益機能及び林業と森林の公益機能というものは、人の手が加わっているか否かという点で異なってくるのではないかと、日本学術会議が推算した公益機能というものは森林がない状態、あるいは農地として造成されていないということを出発点としてその機能を評価しているけれども、放置した場合と人の手が加わった場合とで価値の程度が異なるので、その評価方法を検討すべきではないか、という意見でございます。また、自然環境評価というものはこのように貨幣的評価ができますが、文化環境保全機能というものは評価が難しいのでございませう。その中でも景観保全機能というものは、家計支出における旅行費用などから現在はある程度分かりますが、それ以外の機能につきましてはなかなか貨幣的評価ができません。従って定性的な説明に止まらざるを得ませう。それはどうしてかといいますと、文化的機能というものは長い年月の中で形成されてきたものであります。そして多様化している個人の価値判断、財布の中身によってどのように評価をするか非常に多様化してきています。よって文化環境保全機能の評価というものは非常に難しく、地元における情報の発信について一層の努力が必要であります。従ってどうしてこのようなことが必要なのかを大学の先生方のご協力を得ながら地域でそれを考えて広報活動をやっていかなくてはならないのでございませう。

提言5

(1) 一体的機能発揮の必要性

第五番目に森林と農用地の一体的機能発揮の必要性について、国民に対し説明することあります。

国際化、高度情報化社会の下で、食料問題・環境問題・エネルギー問題が相互に密接に

関係しているということがよくわかって参りました。そしてその三つの問題に対して総合的に対応しなければなりません。このような状況の下におきまして、国内でも私はこれらに関する政策を総合的に検討する必要があると思います。特に森林と農用地というものはこれら三つの全てに関連していますので流域単位で総合的、一体的に考えなければならぬのではないかと思います。具体的には三つの理由がございます。

まず地勢的特殊条件からの必要性でございます。わが国は細長い国土に、標高 2000 メートル級の山脈が南北に走り、その 67%が緩急の斜面で覆われた山岳国でございます。ユーラシアプレートと北アメリカプレートの下に太平洋プレートとフィリピンプレートが潜り込む場所に位置することから、地震が起こり易く、またプレートの摩擦つまり火山活動が起こる、そして山地は火山性堆積物ということで新しい地質が出てくることもあり、変成作用を受け亀裂に富んだ非常に脆い地質でございます。さらに東南アジア・モンスーン地帯に位置するため、毎年、梅雨や台風などによって大量の降雨がもたらされ、しかも短期的に降雨が集中するという特色を持っております。この中で森林というものは先ほど申し上げました洪水緩和とか水資源貯留、土壌の崩壊防止などの機能によって下流域の農業を育てまいりました。森林は一億二千七百万人の生命維持産業である農業の母であります。森は海の恋人といわれましたが、私は森こそ農業の母であると言っております。森林と農用地は、評価の貨幣的価値は違いますが同じような性質の機能を持っております。森林が農用地の自然環境保全機能を有すると同時に、農用地は森林とともにさらに下流地域の自然環境保全機能を有しています。両者の機能発揮状況を総合的に把握して、流域全体の自然環境が保全されるような対策が講じられなければならないというのが第一の理由でございます。

第二の理由は、流域全体の経済・社会・文化の維持・向上の見地からの必要性でございます。森林の恵みである水、林産物を利用して流域単位での特色ある経済・社会的、文化的な生活が古くから営まれてきました。このように河川によって結ばれました森林と農用地は、農林水産物の生産とともに文化環境保全などの共通の公益的機能を果たしております。そこでは地域社会の維持形成、伝統文化の保全・伝承が行われています。特にわが国におきましては古くから資源循環型の森林文化、あるいは木の文化というものと、水田稲作文化の間に緊密な関係が形成されております。これらの文化はそれぞれ特色ある技術や制度、あるいはまた食文化や信仰・宗教、儀式、祭などの生活様式を有しております。水田稲作文化というものは森林の恵みに支えられ、そこには森の文化と共通する森への感謝、そしてそれを示す儀式、また多くの神様がどこにでも存在するという多神教的な考え方が存在して、極めて平和的なものであります。地球環境の保全の見地から、自然と人との共生を目指す資源循環型の経済社会の形成が求められている現在、森林と農用地の資源循環

型文化環境保全機能の緊密な関係を認識してその総合的発展を図ることが必要であると考
えております。

第三番目の必要性は農山村における生活環境保全の見地からの必要性でございます。そ
もそも水源地の山村には農家林家が多くありまして、そこでは零細ではありますが、林業
のほかに農業も重要な所得源でございます。山村住民の生活安定のためには、農林業を個
別経営におきましてもまた集落の経営、つまり集落全体としても農業も林業もあるという、
一つの経営体として一体的に政策を考えていかななくてはならない、というのが私の主張で
ございます。さらに里山保全の見地からも一体的な考え方が必要であります。里山は現在、
化学肥料や農薬、使役家畜の消滅からも経済的価値が失われておりまして、人間の関与が
なくなったことにより植生が変化し、不正投棄による粗大ごみ廃棄の場所になり、産業廃
棄物の汚染にさらされております。さらにその下流流域においては里山の宅地化が進み消
滅したところもあります。しかし資源循環型の社会が求められているときに、里山は地域
の人間に木炭などのバイオマスエネルギーを供給したり、あるいは広葉樹による堆肥を供
給したり、あるいは身近な自然環境の教育の場として、そして豊かな景観を提供してくれ
るものとして重視されなければなりません。このように里山を見直して、農林一体の考え
方を作っていかななくてはならないと思います。

次にそれと同じように、鳥獣害防止の問題でございます。これは林先生からご指摘いた
だいたのですが、耕作放棄の理由についてのアンケート調査によると、後継者難、農産品
の低価格と並んで鳥獣害が大きな割合を占めております。森に住む鳥獣は家畜の臭いを避
けるので、鳥獣害防止のためには農用地の外側に鳥獣がきらうバッファゾーンを設けるこ
となどが考えられますが、山村地域で耕作放棄の原因である鳥獣害を防止する観点から、
市町村単位ではなく、流域単位で森林と農用地の一体的管理を行うことが必要であるとい
うご指摘でございます。

(2) 国内における広範な啓発活動の必要性

そこでこのような問題につきまして、国内における広報が必要でございます。国内農業
生産基盤及びそれを支える森林の機能の一体的発揮というものは、食料の安全保障の役割
を有するにもかかわらず、その機能はそこから生産される農林水産物の市場価格には原則
として反映されておりません。従って広報活動としては、農用地・森林の機能及びその一
体的発揮が国民の食料に対する安全・安心を確保するためには必要であるということ、及
びそれに対する国民の協力の具体的な内容について広く啓発活動をする必要があると思
います。食育活動の中にこれも入れてほしいと思っております。さらにまた、国民、特に都
市住民に森林と農用地の公益機能を理解してもらうために、シンポジウムを開催すると
ともに、都市部の科学博物館などに、森林と農用地の公益機能発揮の仕組みを実感できる展

示コーナーを設置したらどうかということを長年私は言ってきたのですが、なかなか実現しません。そして私は小学校の社会教育の一環として、あるいは科学の一環として生徒を連れてきてはどうかと言ったのですが、それもなかなか出来ないということでした。しかし今、戦中戦後の生活困難を示すという九段下にあります「昭和館」で私は15年ほど運営有識者会議の座長をやっておりますが、そこには最初は先生たちが実情を知らないため生徒を連れて来ませんでした。しかし今や社会科の一環として生徒がどんどん来ております。従ってこういった問題も教育委員会に対する働きかけによっては科学博物館に生徒が来てくれるのではないかと期待している訳でございます。

提言 6

次に、農林産物は公益的機能を有する森林、農用地から生産されますが、土地から離れば商品としてWTOの貿易自由化の理念の下、国際競争にさらされる訳であります。食生活の変化も大きな要因でございますが、低価格の外国農林産物の輸入拡大により価格競争力がなくなり、自給率が低下しているというのも現実でございます。そしてそれがさらに農地・森林の荒廃を促進し、公益的機能の発揮が妨げられているということも私は事実だと思います。そこでわが国の治勢条件の特殊性、地球温暖化対策の観点から、森林と農用地の公益的機能発揮が欧米と比較して特に重要であることをPRしてほしい、と主張して参りました。国際的な場において説明をし、農林水産物の貿易については効率性のほか、公正性・公益性への配慮が必要である、と主張してほしいのです。今、正に金融問題で合理性よりも公正性・公平性といったもの、経済以外の価値というものを認める必要があるのではないかと思います。今それを強く言いますと国内の構造改革が遅くなるという問題もあり、その主張にはバランス、タイミングへの配慮が必要でございますので注意しなければなりません。当面は、木材輸出国の不正伐採であるとか、不正輸入の取り締まりを一層強化する、あるいは急激な米の関税率引き下げについて配慮を求めるということでございます。

提言 7

(1) 数量的評価の必要性和環境保全活動

七番目の提言は、住民が個別流域の森林と農用地に共通する公益的機能を数量的に評価できる方式を策定し、流域全体の環境保全の体制を整備することについて支援することでございます。流域住民の中でNPOが出来、誇りを持って活動していますが、具体的にその流域の中において河川・森林・農用地の公益的機能がこれぐらいあると具体的に示すことによって、NPO活動が益々自信を持って活発的な活動をすることが期待されます。しかしそのためには流域住民が地域の大学などから協力を得なければ、定量的な評価はできないと思います。

(2) 数量的評価方法の策定

そこで定量的評価の方法というものを作成する必要があるのではないか、これは長年私が考えてきたことであります。数量的評価のためには個別流域の流域貯留量、すなわち総降雨量から直接流出量を引いたものの調査データが必要でございます。しかしなかなかこのデータが取れません。従いまして考えましたことは、このようにデータが取れない場合には、地域の森林整備と関係が深い森林の CO₂ 吸収状況から森林整備の必要量を計算することです。調査対象流域の CO₂ の必要吸収量を計算するとともに、現状の整備状況（間伐の状況など）を既存のデータや必要に応じ住民の参加を得て調査し、現状の CO₂ 吸収量を計算し、両者を比較し食料の安全保障にもつながる森林整備の必要量を具体的に目に見える形で流域住民に説明することが必要であります。具体的な CO₂ の数量的評価方法でございますと、IPCC（気候変動に関する政府間パネル）の数値がございます。高知県においては CO₂ 吸収認証制度というものがございます。

このような数量的評価を行いまして各種環境 NPO 等のネットワークづくりへの支援を行ってはどうかと思えます。平成の市町村合併によりまして、都市部と農山村を含んだ広域的な市町村が実現いたしております。森林整備についてはヘッドである首長の認識が大きく左右いたします。市町村長に大きく影響を与えるのは、地域住民である選挙民であり、その選挙民が勉強して市町村の中において森林整備が下流地域の者にとっても重要であるということを、数量的評価から認識して首長に陳情する、あるいは圧力をかけることが必要だと思えます。佐藤先生からご指摘いただきましたオランダにおきましては、流域住民を主体とする NPO が当該自治体の環境保全活動や環境保全の状況进行评估し、その評価の結果を全国の自治体ごとに website に掲載しており、その際、評価の項目についても、自治体ごとに NPO が中心となって検討し、見直しを行っております。評価項目がチェックリストとして整理されているので住民に分かりやすく活動がしやすくなっているということでございます。環境保全の NPO は多くありますが、その活動内容は各方面に渡りますので、それらが連携をとることによって、環境保全活動が進んでいくのではないかと、そのために核となる機関による活動のネットワークづくりを考えるべきではないかと、それが一番初めに申し上げました「多摩川エコミュージアム・ネットワークづくり」で努力しているところでございます。

提言 8

八番目に、流域単位で森林と農用地の関係に配慮した農業振興地域、保安林の指定を見直すとともに、農用地転用規制を強化することとでございます。これは流域ごとの森林と農用地の機能の関係について実地調査をし、保安林の指定及び農業振興地域の見直しをした

らどうかと言っているのをごさいます。現状におきましては保安林指定制度と農業振興地域制度・農地転用許可制度との関係の配慮というものは末端において上手く機能していない、またこれが縦割りになっているのなかなか上手く機能していない、というのが私の認識でございます。

そこで流域ごとに森林と農用地の機能の密接な関係について NPO 等も参画してもらい、具体的に調査し、正しい認識を基礎に食料安全保障の見地も含めまして、現行保安林地域の指定、農用地区域の見直しを行うことが必要である、そして同時にそれを基に、現在の水利施設の整備を適切に行う必要があると考えております。特に農用地転用規制については、どうしても地価を上げて儲けたいという人が都市周辺部においては多いのですが、田圃の中に急にいろいろなものを建てたいと思い転用について圧力がかかって許可をしまうということがあります。農用地転用規制をはじめ、農用地地域指定制度の運用を厳格化してほしい、そのため、農用地区域の維持拡大、農地の転用規制の強化に関する具体的方策を検討してほしいと思います。特に転用の期間につきましては、永久とまでは言わないまでも、長期間とする、農地は原則として永続的に保存されるものだという基本方針を確立する、そして転用許可を受けないで事実上、転用した場合は、是正措置命令で、あるいは代執行制度というものを実際に発動することが必要だと思っております。

提言 9

九番目に、農山村対策の総合調整を図るために、内閣に推進本部を設置するということでございます。山村は人口では 3%を占めているにすぎませんが、国土面積の約半分、森林面積では約 6 割を占めております。しかしそこでは過疎化、高齢化が進行しており極めて厳しい状況であります。山村以外に中山間地域という概念もございます。中山間地域も同じような状況だと思います。林野庁はこういったものに対しまして森林・林業基本計画に基づきまして、森林の整備・保全や山村の主要な産業である林業と木材産業の一体的な振興を図ることにより、山村の活性化を図っております。また、山村は森林を支える基盤であることに鑑み、都市と山村の共生・交流、山村への定住の促進、地域特産物の振興などによって山村の就業機会の増大を推進するといった具体的な施策を講じております。山村に対しましては山村振興法というものがございまして農業を始めとした産業基盤及び生活環境の整備などを総合的に実施するということで政策を講じているところでございます。しかし平成 11 年 4 月 27 日に「中央省庁など改革推進本部決定」がなされ、山村対策の取りまとめ窓口は農林水産省とされました。山村振興というものは総合的に行われなくてはならないので山村振興法ができたのでありますけれども、農林水産省はここでは取りまとめの窓口にすぎません。私も男女共同参画推進に関係した時に、当初、その政策の推進は総理府が取りまとめにすぎなかったのが非常に苦労いたしました。そこで法律を作って内

閣府に総合調整権を付与いたしました。それによって男女共同参画が大変進みました。同じように農林水産大臣に総合調整権を持たせる、そしてそれは内閣の権限として実施する、事務局は内閣府または農林水産省のどちらがやってもいいが、内閣として行うということが必要ではないかと思っております。

提言 10

最後になりましたが、農山村対策においてハード面のみならずソフト面の施策も重視することが必要である、そしてそのための総合調整が必要であるということを提言いたしております。農林水産省も最近では随分と努力いたしており、補助金の中におきましても、農・林・水の縦割り行政の垣根を取り除くための努力はしているようであります。しかしそれらの施策は同じ建物を使いましょう、といった施設（ハード）面にとどまっております。私は制度の仕組み（ソフト面）、例えばネットワークづくり、施設の運用、農・畜・林の連携、そういった問題にもっと努力をすべきなのではないかと思っております。この間、石破茂農林水産大臣の演説を聞いておりましたら、従来の農水省について「人間重視の観点に欠けている」と言っておられましたが、私も正に「人間重視」、消費者のみならず農業に携わっている人、あるいは林業に携わっている人を重視することが必要である、そうするとやはりネットワークづくりなどが重要になってきます。スウェーデンなどへ行きますと、木材産業と山林所有者の間の連携が非常にうまくいっております。大規模製材・加工場に原木を集める、そのために林業と木材産業との緊密な連携をとる、そして山元から製材工場、住宅産業等の最終需要者に至る広域の連絡ネットワークというものが構築されています。例えば山村対策の総合化のために、わが国でもそういうことは出来ないであろうか、本来、それは森林組合の仕事と思いますが、森林組合が強力なところは同じようなことをやってほしいと思います。森林組合が機能していないのであるならば、私は一番川下に位置する住宅産業等が山を持って、一貫的な経営をする、山を経営して、そこから伐って自分たちの建築資材を作っていくということを、流域単位で考えるべきではないか、そのようなことを検討し実践する必要があると思っております。

それから林業・木材産業から発生します「おが粉」を畜産の敷料として利用し、さらに堆肥として耕種農業で利用し、資源循環型の地域総合経営といったネットワークづくりも必要です。これも私は一生懸命努力しているところでありますが、耕種農業と畜産農家との間の連携、それから木材産業、特に木材の山元と畜産農家との連携がなかなか上手くいかない、そういうものを狭い地域でもいいですから具体的にネットワークづくりをやる必要があると思います。

それから農水省が行っております具体的な補助金として「農地・水・環境保全向上対策」あるいは中山間地域などの「直接支払制度」がございます。特に中山間地域の直接支払制

度は非常に進んだ制度だと思いますが、農用地のみを対象としています。しかし、集落営農として農作業をするならば、作業の内容として集落内の森林のなかにおける作業も私は支払いの対象に入れてほしいと思います。制度として作ったらどうか、難しいようならば、解釈上出来ないか、ということをご提言いたしております。

おわりに

以上が提言の説明でございます。

私は、戦争の時代に幼少期を過し、集団疎開もし、そこで農業も体験しましたし、また戦災に遭い、食料の非常に厳しい状況に何度も遭いました。しかし、現代の若い世代の人たちは、大変平和な時代のためでしょうか、そういうことに対する関心が非常に薄いと思います。しかし私はいつか、厳しい状況の時のために備えておかななくてはならないと思い、先生方をお願いして、いろいろなご議論をしていただき、今回の提言を取りまとめた訳であります。本日お出での皆様方からまたこれにつきましてご意見を賜りまして、私どもの今後の参考にいたしたいと思っておりますのでよろしくお願い申し上げます。

ご清聴ありがとうございました。