

「政策理念転換への道：農業政策から食農政策へ」解題

座長 秋津元輝(京都大学)
青柳みどり(国立環境研究所)

1. はじめに：農業経済シンポジウムの本懐

今回、農業経済学会シンポジウムを担当するにあたり、まず、この学会におけるシンポジウムの意義は何かということを考えてみたい。この手の考察には、振り返りが有意義である。

本学会の設立は1924(大正13)年で、100周年まであと2年となる。設立当初は昭和恐慌にむかって小作争議が頻発した時期であり、農村問題が最大の時事課題であったことは創立の〈会報〉や東畑精一の回顧から知られる(1925; 東畑ら, 1976)。邦文学会誌の英文名がJournal of Rural Economics, すなわち「農村経済学」であり続けていることの一つの理由でもあろう。

組織は50年ほどたつと回顧を始めるものである。学会の50年を回顧した「対談」において、東畑精一は当時の農業経済学の意味について、

それは雑炊(オジヤ)だったのですよ。雑炊という言葉が悪ければ、いろいろなものの混合物だったのですよ。今はハッキリ分かれすぎているかも知れないが、当時は別に経済が相対的に独立したことにはならなかったのですからね。(東畑ら, 1976: p.159)

と語っている。その前段で分析的思考に徹した当時の柳田國男の農政論に驚く東畑としては、「雑炊」状態に肯定的ではない。戦前の大会テーマも「都市と農村」などの「ボーッとした大きな問題」(東畑ら, 1976: p.162)を相談して決めていたという。その後、回顧は60年後(渡辺, 1985)、70年後(近藤, 1994)に大会講演として実施され、その後は発足当時を語る者がいなくなったことから、回顧というかたちでの記念講演はなくなる。

日本の農業経済学会が「雑炊」であることは、たとえば計量経済学的分野に特化する米国農業経済学会の状況と比較しても明らかである。方法論が「雑炊」で

あることは今や許されない。それでは研究論文の生産が困難になる。方法論が純化されるにしたがい、方法論の論理性自体が焦点となり、現実課題への接近が後景化していく傾向を感じる。しかし、「雑炊」として農業、農村を広く当学会が対象としてきた問題状況は、現代にいたってさらに混沌度を高めている。農業者が相対的に独立した世界で農業生産をおこない、その効率性を高めて、人間生存と社会安定のための食料を供給するという牧歌的時代は過ぎ去った。この現代の状況への対処のために経済学だけでなく、政治学、社会学をはじめとする社会諸科学の協働が必要だと主張することはありきたりで陳腐である。ここでは、それをもう一歩進めて、当学会が対象とする問題の切り取り方自体を転換し、新しく共有されたマインドセットで課題に挑戦することを提案する。

その新しい問題の切り取り設定が、農業政策から食農政策への転換である。

現代は人と人が生きる環境の重要性への認識が高まっている。人についてはすべての立場や指向性を有する人権の尊厳として、環境については包括的にはSDGsがあり、具体的には地球温暖化対策や生物多様性の維持増強がある。農業はその両方に深く関連する人間活動として、現状での問題点と将来計画が世界のいたるところで議論されている。農業生産は人と環境の相互作用として成立するのであり、その一つの大きな成果としての食は、人間の生存を支え、食べる権利として人権の中核となる。

現代における農業と食との関係は牧歌的ではない。目の前の田や家の周りの畑で栽培されたものを食べるという関係性はますます実現しがたくなっている。農業は単なる原料生産の産業となり、そこではひたすらコスト削減が追求される。その原料のあるものは機能性成分に分解され、あるものは調理の具材として変形されるなど、食品加工と長い流通の経路を経て、私たちの口元に届く。この「農場から口元まで Farm to

Fork」のプロセスはたんに遠距離となったのではなく、その間にさまざまな関係者 stakeholders が入り込むことによって、経済と権力によって支配されることになる。

とくに近年では、農業や食という実物経済の分野においても、グローバルに展開する金融資本による支配が拡大しているとして「金融支配化 financialization」の議論が導入されている(Bjørkhaug et al., 2018)。そこではとくに自国外での農地獲得に利用される金融資本が対象とされているが、資本の影響は食農分野の科学技術開発全体にも影響を与える。そうした研究は米国ではすでに1970年代から開始され、その後、農業社会学という分野に統合された(Buttel et al., 1990)。日本の大学でもいわゆる「10兆円ファンド」が計画されており、資産運用による研究支援の波に乗ることが画策されている。直接・間接的に金融資本の影響が農業と食の分野において高まっている。技術開発と導入の方向性は、自然に定まるものではない。経済と権力の磁場のなかで開発され製造された食によって、私たちは生かされる構図となっている。

結局、農業経済学会シンポジウムの本懐とは何か。手法と興味が専門化し並立化した時代に新しい方法論の彫琢を披露することではない。知識やスキルを基礎にしないと研究の分野において説得力をもたないのは当然だが、それ自体がシンポジウムの目的とされるのではない。時代の状況を定位し、対象分野における研究をどの方向に進めるかを議論するのがシンポジウムの役割と考える。それが応用科学として社会と接点を持ち続ける農業経済学の使命でもある。問題状況の変化を考慮するなら、提出される回答もさることながら、問いのぶれないことがつねに重要なのである。

2. 食を重視することの意義

食農政策が農業政策と違う点は、食から政策を考えて農業にいたるところにある。従来の発想とは方向が逆になる。食への国際的な関心は、先述のように(地球)環境と人権に対する関心の高まりを背景としている。その食への関心の内容について詳細は各報告に譲るが、環境負荷の低減および人への質・量ともに十分な食の供給という出口あるいは目標から考えるところに特徴がある。これは、社会計画手法としてフォアキャストイング(FC)ではなくバックキャストイング(BC)に注目が集まっていることと連動する。BCとは、目標を定めてそれを広く共有し、すべての分野の政策をその方向に向けて実施することによって、積み上げ型の政策では突破できない壁を乗り越える可能

性を高めるという手法である(秋津, 2020a)。

食農政策への転換には、政策の策定と実施における組織再編も必然と考えている。日本の組織や体制はとにかく変化を嫌うということがよく指摘される。変化といえば外圧によるものばかりで、内発的に目標を設けてそのために自らの姿を変化させることに苦手なようにみえる。組織が巨大であればなおさらで、国の省庁組織はその究極である。政策理念の大転換期にある今、食の視点から人間生存に関わって総合的に統括する省庁組織への再編をそろそろ本格的に考えてみてはどうか。管轄を超えた連携がうまくいかないことが、現状の政策の硬直性の原因という意見もあるが、その克服もまた文化に関わる深い課題である。まずは組織を再編して省庁の設置目的を刷新したほうが実効性が高そうだ。

従来の政策体系のなかにも食料政策はある。それは国家を単位として、国民に必要な食を量として確保することに主眼がある。安全などの質の問題も政策的には組み込まれているが、それは従来、食料政策とは呼ばれてこなかった。食料政策とは、国家レベルでのFood Security(食料保障)であったと言いかえてもよい。

Food Securityの訳をここでは平たく食の確保としておくと、食の確保は国家単位でのみ有効となるのではなく、個人単位から家族、ローカル、国家、世界にいたる多重的な範囲での食の確保の課題が存在する。事実、この用語は世界的にはそのような意味で使用されている。この視点から見渡すと、食の確保という概念のなかで従来の食料政策をはるかに超えた多様でかつ複合的な政策領域が浮かび上がる。

農業経済分野あるいは農業政策領域において、食が視野に入っただけでなかったわけではない。たとえば6次産業化では生産物を加工し、直売やレストランを通じて消費までが見通されている。あるいは、生産から消費までの経路が遠距離化、複雑化したことを原因としてその経路を包括的に扱うフードシステムの視点も導入されている。しかし、それらの対象への農業経済や農業政策における姿勢は、生産側を起点とし、食の物質的なフローに沿って消費までの流れを一方向的に考えている。システムであるから各要素が相互作用するのは当然だが、そこに消費の側からシステムを見直すという方向性はない。消費者はあくまでさまざまなシグナルに反応して消費行動をおこなう効用関数の客体として扱われる。

近年では、栄養だけでなく生産を思いやることも含めた食育や、流通・消費段階で発生する食品ロスへの

関心によって政策の視野が消費へと拡大している。しかし、これらにおいても消費者を客体とみることでも共通している。食育においてはとくに健康管理できる人間となることが期待され(中村, 2018), 食品ロスに関しても環境に配慮する人間であることが要請されている。体制見直しにむけた消費の側からの参加が想定されることはなく, ネオリベリズムに都合のよい主体形成の範囲内にある。

食農政策の枠組みとなるのがフードポリシー(総合的食政策)である。この発案はロンドン市立大学のティム・ラング氏であり, 現在では欧米の多くの都市に広がるとともに, 都市食政策ミラノ協定 Milan Urban Food Policy Pact として, 世界の都市に広がっている。2022年3月時点で日本での批准都市は, 大阪市, 京都市, 富山市, 東京都であるが, 前の3都市はミラノ万博のときに深い内容を理解することなく締結し, 東京都はおそらくオリンピック・パラリンピック開催に連動して, これまた深い思慮なく締結したものと思われる。その意味で, フードポリシーは身近なはずだが馴染みがない状態にある。

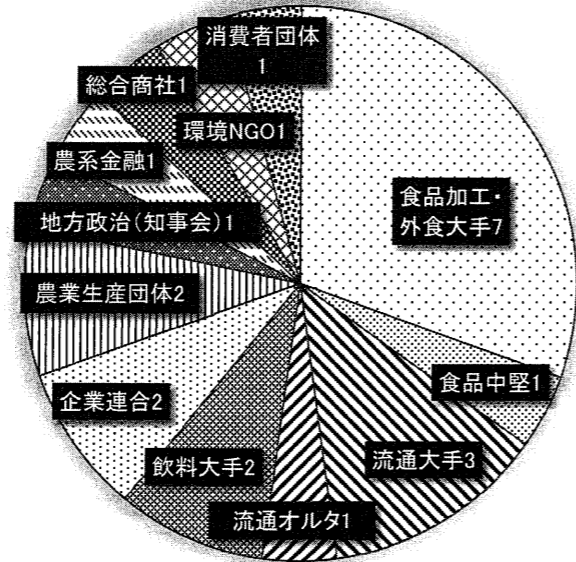
フードポリシーは食の生産, 流通, 消費, 廃棄に対して直接的, 間接的に関わるすべての政策を食という消費段階を起点にして総合する政策である(秋津, 2021a; 立川, 2021; Lang et al., 2009)。したがって, 近年になって食に関連して浮上する多様な課題, すなわち子ども食堂, 貧困者への食料支援, 食に起因する生活習慣病, 有機食材による学校給食など, 格差や教育に関わる課題も, 農業者と農業生産の継続的減退トレンドなどの従来型の課題とあわせて総合的に政策対象になる。

消費を起点とすることの大きなメリットは, すべての人びとの参加が理論上, 容易になることである。食の確保と何を食べるかの決定が人びとの権利であるという「食の主権 Food Sovereignty」の考え方に基づけば, 総合的食政策への参加は直接的にすべての人びとの権利となる。ラングのいうフードポリシーの目標の一つに「食の民主主義」がある。形骸化の著しい民主主義としての政治・政策参加を食という身近なところから再構築したいという思いもある。

3. 参加型政策形成への道

2021年5月に公表された『みどりの食料システム戦略』をめぐっては, 多様に批評や批判が出されている。続く報告でも多角的に論評されることになる。ここでは政策参加という点に絞って考えたい。

『みどりの食料システム戦略』ではその作成プロセ



第1図 「持続可能な食料生産・消費のための官民円卓会議」構成メンバーの内訳(数字はメンバー数)

注: 農水省資料より筆者作成。

スにおいて, 準備期間も含めて29回の検討会や意見交換会が実施された。その熱意は伝わるが, 決め方としては下々の意見を聞いてお上が決めるという手法を一步も超えていない。結果として公表された内容も含めて, 食であるにもかかわらず市民レベルでの参加の仕組みが組み込まれていないことと, その基本姿勢の後進性についてはすでに指摘した(秋津, 2021b)。

農水省 Web ページによると, その後, 「持続可能な食料生産・消費のための官民円卓会議」が2021年12月16日に召集されている。「運営要領」によると, 「持続可能な食料システムに関する国際的な動向に対応し, 我が国の実情に合った変革を具体化していくため, 我が国の食品製造, 食品流通, 外食, 金融, 商社や経済団体, 農業団体, 消費者団体, NGO等, 食料のサプライチェーン関係者が対話し, 情報・認識を共有するとともに, 具体的な行動について発信する場として, (中略) 設置する。」とある。次回会合は2022年4月のようなので, どのような働きをするかはこれからである。しかし, 第1図に示した23人のメンバー内訳をみると, 大手の食品加工・外食, 流通, 飲料企業によって半数が占められている。国際的な動向をよく知る主要企業が世界市場にも沿うかたちで国内での取り組みを進めていくことを期待する様子が見える。そういえば, 『みどりの食料システム戦略』も技

術革新において, 企業頼みの書きぶりであった。その意味では整合性がある。人権に配慮するという課題も盛り込まれているが, 食自体が人権の主張の根本となるという思考はない。

そうした企業頼み官僚主導型かつ政治家顔色伺い型からの脱出のための2つの参加型プランはすでに他のところで公表している。それらを簡潔に紹介する。

1) ローカルからの積み上げ型(秋津, 2021a)

先述したフードポリシーの実践をローカルな自治体の段階から積み上げていくという選択肢である。中央官庁が巨大化して業務も煩雑化し, 実態に合わせた政策展開のゆとりがないのならば, ローカルなレベルから経験を積み上げて, それを中央政策がうまく引き取って普及させる方法で, 時代に呼応した食農政策を実現しようという道である。そこでは, ローカルな自治体における住民参加の力が問われる。

末端の自治体は中央に比べると組織規模が小さいため, 部署間の壁もそれほど高くないことから, ここでいう食を起点とする政策形成に柔軟となる可能性がある。ただし, 末端自治体といっても政令指定都市のように規模が大きくなると中央と同じことが起きるし, 一般に中央から要請される業務に忙殺されている現実もある。さらに住民に近い位置にありながら, 各業界の代表者を集めた審議会形式の住民参加を繰り返しているのでは, 住民の側も行政の側も従来の垣根を越えた発想や取り組みを生み出すことができない。

そこで私たちは, ローカルなフードポリシーを考案するために組織された米欧のフードポリシー・カウンスル Food Policy Council を参考として, 日本型のそれを「食と農の未来会議」と呼び, 民間の組織から出発して行政と連携して地域の総合的食政策を提案していく試みを開始している(田村ら編, 2021)。今のところ, 私が直接に関与しているのは, 京都市と亀岡市だが, 研究グループの他のメンバーによって, 長野県の小布施町や千葉県柏市, 宇都宮市ですでに働きかけが開始されているし, 今後は愛知県安城市でも開始が予定されている。徳島県や秋田市でも働きかけを開始した。自治体の規模や首長の姿勢などによって, 進捗や展開状況は多様であるが, 地域の実情に合わせてそのローカル・フードポリシーなので当然である。大規模な都市においては, 貧困問題や都市農業の後退, 食品ロスの削減と循環などがとくに課題となる。しかし, 食農に関連して広く共有される危機感は農業者と農業生産の衰退である。また, 次代を担う子供たちによりよい食を提供したいという思いから, 近年では学校給食への有機農産物の導入も関心が高い。それは,

生物多様性をはじめとする地域の環境保全ともつながる。

2) 中央レベル主要ステークホルダー・ワークショップ型(秋津, 2020a)

新しい政策枠組み形成の試みをローカルだけに任せるとはいかない。すでに提案したもう一つの方法は, 国家単位で未来の方向を定めていくためのトップレベルのワークショップである。この発想は, アパルトヘイト後の南アフリカにおいて政権移行支援のためのワークショップを開催したカヘン(2014)を参考にしている。

秋津(2020a)で対象とした課題は, 未来の都市-農村関係をどうするかという国土計画に関わるものであった。今回の食農についても, 最終的には国土や土地利用のあり方にまで行きつが, 環境や健康, 教育, 格差などとより深く関わるだろう。食の生産, 加工, 流通, 調理, 廃棄に関わる科学技術の開発と採用については, 他の未来計画と同様に中心的な課題となる。したがって, 食だからといって食と農に直接関連する分野だけから召集すればよいのではない。農業界や食品産業, 流通関連はもとより, 医療, 教育分野, 環境や人権問題に携わる NGO などから, たんなる業界の代表者ではなく, その分野における経験と知識と幅広い視野の責任をもてる人材を集めて, 宿泊をとまなう連続ワークショップを開催し, 国家レベルの食農の未来について意見を出し合い, 相互の意見を理解し, 可能ならば何らかの合意を創り出すというワークショップである。産業界, 政界, 学術界の配分など, 人選をおこなう段階の重要度も高い。

この視点から先に述べた「円卓会議」をながめると, 未来の食農のあり方の全体像を構想するには, 食品加工・外食・流通分野に偏っている。それに, 大手企業や業界の代表として, 自らの背後に団体を背負った代表であり, その背景団体を越えた公益性を考える雰囲気も乏しい。多様な業界の利害調整を意識した「円卓」会議ではなく, 国家という共同体の未来を構想する未来志向のワークショップが求められる。

4. 報告の構成

世界の先進国の農業政策はここでのいう食農政策へと転換しているという認識から, 以下の3報告ではつねに海外の動向を念頭におきながら課題に接近する。

第1報告「持続可能な食農システムへの転換: グローバルヘゲモニーと対抗的実践との相克」(久野秀二)では, 食農をめぐる利害主体が繰り返す言説に着目してそこにおける特徴を抽出し, あたかも地球全

体を考える振りをしながら実質は自らの利益に結びつくよう誘導しようとするからくりを政治経済学的アプローチから批判的に検討する。人びとが納得し、仕方ないと思って政治的関心を失う様子をグローバルな観点から描くとともに、それに対抗する動きと可能性を見通す。

第2報告「農業環境政策のポリティカル・サイエンス：環境政策統合からのアプローチ」(西澤栄一郎)は、とくに環境と農業との関係に焦点をあてて、日本における農業環境政策の反省のうえに、環境政策統合の観点から、今後を展望する。EUなどと政策比較するとき、農業の特質の違いも大きな要素となる。日本の農業環境政策の未来は、水田さえ維持していればおのずと環境案件もクリアできるという素朴な発想からいかにして抜け出すかにかかっている。

第3報告「食農政策転換と先端技術への期待：社会技術レジームの視点から」(立川雅司)では、未来を志向するとき期待と不安が同居することになる科学技術について、それが社会にどのように受け入れられ、どのように社会を変えていくのかを社会学的観点から検討する。そこでは「期待」に注目されるが、不確定な科学技術について「期待」が人びとの気持ちと行動を誘導することを前提にしながらも、それを統御する見通しについての議論が求められる。

3報告後に包括的なコメント(青柳みどり)を得て、ディスカッションとなる。報告内容を基礎としながら、政策におけるマインドセットの転換に関する討議を展開させたい。

引用文献

秋津元輝 (2020a) 「未来の国土と農山村像を描く4つのシナリオ」『農業と経済』86(4): 6-15.

秋津元輝 (2020b) 「都市農村対流時代に向けた地方分散シナリオの展望：視点と論点(共同討論(報告IV))」『農業経済研究』92(3): 262-268.

秋津元輝 (2021a) 「食政策の統合によって地域の魅力を取り戻す—日本版ローカル・フードポリシーの意義と役割」『農業と経済』87(4): 6-16.

秋津元輝 (2021b) 「農業政策から食農政策へ—食に関わる者たちすべての参加を前提に」『季刊 農業と経済』2021年夏号: 43-54.

Bjorkhaug, H., A. Magnan, and G. Lawrence (2018) *The Financialization of Agri-Food Systems: Contested Transformations*. Abingdon and New York: Routledge.

Buttel, F., O. Larson, and G. Gillespie JR (1990) *The Sociology of Agriculture*. New York: Greenwood Press.

アダム・カヘン (2014) 『社会変革のシナリオ・ブラニング—対立を乗り越え、ともに難題を解決する』(小田理一郎監訳・東出顕子訳) 英治出版.

〈会報〉(1925) 「農業経済學會の成立並びに経過」『農業経済研究』創刊号: 234-238.

近藤康男 (1994) 「70周年記念講演『農業経済学会発足のころ』」『農業経済研究』66(2): 66-71.

Lang, T., D. Barling, and M. Caraher (2009) *Food Policy: Integrating Health, Environment and Society*. Oxford: Oxford University Press.

中村麻理 (2018) 「失われた『食育』—消費者から国民へ」秋津元輝・佐藤洋一郎・竹之内裕文編著『新しい農と食の倫理』昭和堂: 171-198.

立川雅司 (2021) 「参加型で地域の食政策をつくる—米欧のローカル・フードポリシーの歴史と特質」『農業と経済』87(4): 17-24.

田村典江, クリストフ・ルプレヒト, ステイーブン・マックグリービー編 (2021) 『みんなで作る「いただきます」』昭和堂.

東畑精一・篠原泰三・逸見謙三 (1976) 「農業経済学会の生い立ち(対談)」『農業経済研究』47(4): 157-163.

渡辺庸一郎 (1985) 「わが学会60年の歩みを顧みて」『農業経済研究』57(2): 126-130.