

世界と日本のアニマルウェルフェア 畜産ビジネスの新展開(4)

－新しい農畜産業とアニマルウェルフェアの進化－

第13回 家畜福祉畜産業の進化のための自然共生・有畜複合農法の開発(1)

松木 洋一¹

1 日本獣医生命科学大学名誉教授(農業経済学) (Yoichi Matsuki)

はじめに

人間が自然の中で同居している「多様な生物」と共生して生活するためには、以下のような基本的な認識が重要である。

すなわち、

- ①人間は植物や動物などの多様な“他の生物のいのち”を食物として食べざるをえないこと
- ②人間はその“他の生物のいのち”を農業活動などで育てなければならないこと
- ③その生育は生物が生来的に有している生活条件に近い“農業自然”の中でおこなうこと
- ④農業者は農業自然の経営管理者として植物と動物の生物多様性を保全すること

このように、本来の農業は「生物を育てる産業」であり、作物栽培や家畜飼養によって育てられた「いのち」の結実を、刈取や屠畜によって取得する人間活動である。いのちの結実である農畜産食品は工業のように物的材料を加工製造する「無機物」ではない。

作物は土壌の物理的機能と微生物による生理的機能による自然的条件で栽培されることによって、生来の健康と福祉が実現される。家畜はそのような作物栽培の結実である飼料で飼育され、かつ生来の生活行動の要求が放牧や畜舎空間によって満たされ、家畜の健康と福祉が実現される。

図1に表示した「有畜複合農業の論理」のように、農業は耕種生産と家畜生産を結合し、その複合経営体において多様作物の輪作栽培と家畜福祉飼育を実現するための有畜複合経営が目標である。本来の生物を育てる農業経営方式である有畜農法を開発することは“農業生態系の向上”をすすめるイノベーションであり、工業のように物的な生産性向上を目的とするビジネス事業とは異なっている。



図1 有畜複合農業の論理

1.20世紀の“Non-SDGs農業”(持続不可能な農業)の反省

21世紀は持続可能な農業への開発SDGs(Sustainable Development Goals)が標語とされている。

しかしながら、とくに20世紀から最近までの展開をみると“持続不可能なNon-SDGs農業”の進行が実態である¹⁾。農業は先述したように、生物を育てる産業であるから“いのちの終生養育”を前提条件としている。本来の生物を育てる農業を振興させていくためには、まず現実の持続不可能な危機的状態を把握し反省した上での解決策を検討し明確にすることが不可欠であろう。

20世紀からのNon-SDGs農業を検討すると、特に第二次世界大戦後の戦後農政が物的な生産性向上を重点目標として実行されてきたため、現行の集約化・化学化・機械化および単作化・部門別規模拡大化(選択的拡大)の農業は以下のような基本問題を抱えたままといえよう。

- (1) 農業生産力の持続性後退
- (2) 自然環境の汚染
- (3) 生物多様性と生態系の破壊
- (4) 家畜虐待
- (5) 食の安全性への脅威

このような反省点が提起された推移をみると、

1960年代ではレイチェル・カーソンが著書「沈黙の春」で集約化・化学化・機械化農業によって自然環境が汚染され野鳥や昆虫などが絶滅の危機に至っていること、近代化農法で使用されている農薬や化学肥料依存からの脱皮が緊要であることを警告した。同時期にルース・ハリソンは著書「アニマル・マシーン」で家畜の自由を抑制する工場的飼育システムからアニマルウェルフェアを重視する畜産への転換を主張した。

彼らの主張は、現在でもヨーロッパのみならず全世界的な市民による20世紀Non-SDGs農業システムへの批判と改革の運動の基本理念となっている。

1980年代になると、世界の集約農業による地力破壊と砂漠化が進行したこと、まさに現在標語となっている持続的農業 Sustainable Agriculture が提起され、国際連合は1987年に「持続可能な開発」というコンセプトをつくった。

1990年代には野生生物生息の危機(800万種のうち100万種が絶滅危機)が科学的に把握され、その解決のために1992年のリオ・デ・ジャネイロ地球サミット(国連環境開発会議)では“生物多様性保全のためのエコロジカル農業へ”が宣言され、翌年1993年12月29日には“生物の多様性に関する条約”が発効された。この条約では「生物の多様性の保全」だけでなく、「生物の多様性の持続可能な利用」と「遺伝資源の利用から生じる利益の公正かつ衡平な配分」、という生物多様性を遺伝資源と捉え、その持続可能な利用ルールは先進国と途上国などの間での利益の配分ルールという側面が強調されたものとなった。

このように本来の生物多様性保全という条約の目的が弱まり、2010年目標が実現できなかったことから、2010年10月には愛知県名古屋市中で開催された生物多様性条約第10回締約国会議(COP10)が「生物多様性を保全するための戦略計画2011-2020」を採択した。しかしながら「愛知

1) 酒井富夫 アニマルウェルフェア型畜産経営の分析課題 畜産の研究 5月号 2021年

目標」の20項目がほとんど達成されていない現状を反省し、新たな世界目標として「ポスト2020生物多様性枠組」(COP15)が計画されており、コロナ感染リスク状況が原因で延期されて2021年秋に中国で再議論される予定にある。

戦後農法への反省と変革の展開がすすむ過程で、1990年前後から食の安全を脅かす事態が発生した。1980年半ばにすでにイギリスで発生していたBSE(狂牛病)が1990年代後半には世界中で流布し、この牛肉による人獣共通感染症の恐怖は、食品安全を実現するための農業の社会的な改革をすすめることになって、その1つとして有機畜産システムの開発がすすめられている。

以上のように、1990年代以降から現在までの数十年間にわたって「環境と開発」問題が取り扱われてきた。

世界食糧農業機関FAOは2018年に第10回「食糧と農業のためのグローバルフォーラム」を開催し、2030年までに「持続可能な畜産物」のアグリフードシステムを実現するために重要な4つの事項をあげている。すなわち①食品安全、②生活向上、③気候変動危機対策・環境(生物多様性)保全とともに、④“家畜の健康と福祉”が重視されている。

その家畜福祉については、世界動物保健機関World Organization for Animal Health(2003年に改名、旧称OIE:国際獣疫事務局)が世界基準を策定してきたが、当初のOIEは動物の疾病流行を回避するための対策を国際的に調整する機関として設立された。

最近の活動で注目されるのは、2002年第70回OIE総会で新しい目的として追加された「動物福祉」と「食品安全」についてのガイドラインの作成である。そして、OIEは2005年以来、世界の畜産業を動物福祉に基づく畜産に転換するために、畜種別の「家畜生産システムにおけるアニマルウェルフェア飼育」基準を策定している。

2012年には肉用牛の家畜福祉基準、2013年にはブロイラーの家畜福祉基準、2015年には乳牛の家畜福祉基準、2018年には養豚の家畜福祉基準が採決された。2021年総会には採卵鶏の家畜福祉基準が検討されたが、コロナ感染対策のためにオンラインで開催され、加盟国の投票決議によってOIEの提案は否決された²⁾。おそらく2022年の総会までに再検討がなされ、OIE提案の原案は修正を余儀なくされるみこみである。

なお、アニマルウェルフェア畜産については「3.その2 21世紀の世界の畜産革命」で論述する。

2. 21世紀の“生物を育てる産業の復元；その1 自然共生農業論

自然は人間活動の直接的な影響が少ない第一次自然(原生自然)と、生活や経済事業によって何らかの改変がなされている第二次自然に区別されている。

農業や林業、水産業は自然資源を利用するために少なからず自然生態系に直接影響を与えているが、しかし工業など他の産業とは異なり、生物を育てる産業として野生生物と共生する長い歴史を持っている。

化学合成農薬や化学肥料・土壌改良剤を使わず、自然との共生をはかる農業—縄文・弥生時代以降ほんの50年ほど前までの日本の農業はまさにそれであった。

本稿では、このような農業が作りあげてきた“互いに依存しあい共生関係がある第二次自然”を“農業自然 Agri Nature”とよび、その自然を守る農業者の主体的な役割と責任を再認識すべきと考える。

2) 121加盟国の電子投票によって賛成が2/3にならなかった；賛成53反対41棄権22, Final Report 2021 OIE

すなわち、農業者は生きものの多様性を損なわない科学的知識をベースに、自然との共生をはかる“自然共生農業”に取り組み、その活動によって高い自然価値 High Nature Value を含んだ農産物とともに、農環境サービス財を供給する新しいビジネスを開発することが求められる³⁾。

(1) 自然共生農業の概念

人間と自然・生物多様性保全のための農業の用語には、後述するように EU など欧米諸国で使われている「自然管理農業 Nature Management Farming」と日本アジアなどで共通感が認められつつある「自然共生農業 Nature Symbiotic Agriculture」があるので、区別して論じることにする。

「管理 management」という場合、自然は人間の管理対象となり、両者の関係は一方通行となってしまう。また「共生 Symbiotic」に近い「共存 co-existence」の場合、人間と自然との相互に主体性関係が入らない。自然生物も人間も主体性をもち、かつ双方向の「依存性のある」意味として、「共生」という概念を使用する。この概念の違いは後述する多面的機能論においても具体的な相違となる。

さて EU の「自然管理農業 : nature management farming」は、新しい動きといってよい。自然管理農業の概念は 1980 年代から 1990 年代中頃にオランダやイギリスで始まっている。この基本的な考え方は、自然管理は自然保護団体ではなく、土地所有者である農業者自身が管理者となるべきというものである。

本来、農業生産は、工業生産のように人工的に製品をつくるのではなく、人間が生物のいのちを育てることにあり、その成長に必要な環境条件を整備し管理する結果として、生産物を受け取る経済行為である。生物個体は多様な生物生態系の中でしか生息できないにもかかわらず、人間がその生態系外で生物の成長条件を管理する技術を開発することによって、環境を汚染・破壊し、生物種の減少や絶滅を起し、人間の生命と健康への危害を引き起こしているのである。

農業本来の性格からの逸脱は、その生態系法則を正しく認識せず特定の生物のみを育てるために、農薬や化学肥料などの化学物質によって多様な生物たちを駆除し絶滅する農法を採用してきたことにある。

本来の生態系法則に則った農業のみが持続可能性があり、「農業生態系の向上」を目標とする持続的農業生産方式 Sustainable Farming を農業の基本理念とすべきである。

それでは、自然共生農業ないし自然管理農業とはどのような農業であろうか。一言でいえば、両者とも農業がもっている多面的機能を生産する方式と定義することができる。農業は、食物と繊維などを生産し、農業景観を形成し、農村地域に雇用をつくり、農業生態系、生物多様性、水、大気、土壌、家畜の福祉に影響を与えている。このように農業活動は複数の生産物やサービスを一体的に産出する『多面的機能』をもっている。

日本やヨーロッパなどの先進国のみならず世界全体において 21 世紀になって農業の多面的機能が重視されており、WTO の農業交渉においても多面的機能への補助金支給が認められる方向に動いている。この農産物の供給以外の多面にわたる機能を改めて重視し、とくに農場における生物多様性の保全についての機能の発揮を促進するプロジェクト活動が始められている。

3) Yoichi Matsuki and Miki Nagamatsu “High nature value farming and the agri-food chain in Japan”, In: FloorBrouwer, T. vanRheene, S. S. Dhillion, A. M. Elgersma (2008) Sustainable Land Management, Edwrd Elgar

多面的機能は主に5つに区別される。第1は、安全で安心な農作物を安定的に供給する機能である。第2は、多様な生物と共生するエコロジカル機能。第3は、教育的機能と科学情報提供機能であり、自然資源、生物生態系についての情報を研究者や消費者に提供することが求められる。第4は、文化的・景観上の機能である。これは日本ではあまり論じられないが、ヨーロッパでの多面的機能はこの文化的・景観上の機能がもっとも重視されている。そして第5は、野外レクリエーション機能である。世界のこのような自然管理農業の多面的機能は、第1の農作物の生産(供給)機能だけでなく、第2から第5の機能までを総合的に供給する農業を指すのである。

自然管理農業と区別する自然共生農業論については、第6の多面的機能論として、人間が農業自然から受け取る“癒し機能”(森林セラピー、福祉農場 Care Farm での農業体験セラピー、アニマルウェルフェア牧場セラピー、園芸セラピーなど)をもう1つの重要な柱として追加する。

欧米の自然を管理の対象とする自然管理農業とはことなり、自然共生農業は人間と農業自然との主体同士の相互依存関係を基とした多面的機能「癒し力」を生産していると考えられるからである。

(2) EUの生物多様性保全政策と共通農業政策 CAPの転換

EUの生物多様性保全についての政策は2つの柱によって展開している。1つは自然保護政策であり、2つめは共通農業政策 CAP である。1957年のローマ条約によって設立された EEC；欧州経済共同体は、1993年のマストリヒト条約「欧州連合条約」によって EC；欧州共同体に変更され、また、欧州共同体は、2009年のリスボン条約「欧州連合条約および欧州連合の機能に関する条約」によって European Union；欧州連合に変更されたので、本稿では EU 名称を統一して用いることにする。

自然保護政策は1979年の「野鳥保護指令 Birds Directive79/409/EEC」と1992年の「生息地保護指令 Habitat Directive92/43/EEC」に依拠している。

とくに後者の指令によってヨーロッパ生態系ネットワークの確立をめざす「Natura2000」ネットワーク計画が2000年に策定され、2010年までに生物多様性の減少に歯止めをかけるという目標ももち、その後の現在まで続いている。このネットワークは2つの地域、すなわち野鳥保護指令によって区分された特別保護地域 Special Protection Areas と生息地保護指令によって野生生物種の生息地として指定された保全特別地域 Special Areas of Conservation が結ばれたものである。

ヨーロッパの自然は農業活動によって形成され、現在でもなお生物種の50%は農地生息地に依存してきたという認識がある。しかしながら、生物多様性の状況が1950年代以降きわめて劣化してきており、それは1962年来の共通農業政策が高生産性の集約農業の育成のために化学物質の多用、機械化・施設化、単作専門経営化などを推進したことによって、環境汚染による生物の生息地環境が悪化するとともに農村自然景観の単純化がすすんだからである。

そのような近代化農業が、いわば「農業自然 AgriNature」を破壊していることに対するヨーロッパ市民の批判が1970年代から始まり、「生産割り当て制度」「市場介入制度」「所得補償制度」の3本柱の農業政策の転換を促してきた。

1992年 CAP 改革では農業環境規則 2078/92「環境保護と農村発展のための農法転換についての規則」によって大きく転換し、それまでの30年間の生産性追求の高度集約的農業の育成から自然と景観に優しい「自然管理農業と農村の新たな開発」へと改革を推進してきた。

その後現在まで数回の CAP 改革を経ているが、2009 年改革「ヘルスチェック」では、気候変動、再生可能エネルギー、水管理、生物多様性についての施策の推進が唱えられた。生物多様性施策には、「高い自然価値 High Nature Value (HNV)」を有する農地では、外部から農薬・肥料・飼料などの農業資材を投入しない「No Input」農法を採用し、その農法によって農場内生息地の管理、種の多様性の保護、生物多様性管理のための情報と教育の推進など、統合的な生物多様性の管理を行う内容が含まれた。

2013 年改革は、過去実績に基づく支払方法から環境行動実績を評価する支払方法への転換が次の 2 つの柱で実施された。

第 1 の柱：『グリーンング直接支払制度(農業者の気候と環境に有益な取り組みに対する支払)』
『市場経済化政策(生乳、砂糖生産割当の廃止・ワイン用ブドウ作付権廃止)』

新たな目的別再編の直接支払制度には

- ①基礎支払：1ha 当たりの給付額は各国・地域内で一律(2019 年以降)
- ②グリーンング支払：全ての国・地域で直接支払予算の 30%をあてる。気候と環境に有益な 3 条件を農業者の取り組みに課する。
3 条件のうち「永年草地の維持」では農業者は自然保護区内の農地の転換や耕耘を禁止され、既存永年草地を監視し面積の減少を基準時点の 5%に抑える。永年放牧地を含めることができる、「輪作など作物の多様化」では農地面積が 30ha を超える場合は 3 種類以上、10～30ha では 2 種類以上の栽培が義務である、「15ha 以上の農場(永年草地は除く)」では農地の 5%を生物多様性保全区域(生垣、林、休閑地、景観地、ビオトープなど)として管理する(2017 年には 7%)、ことである。
- ③青年農業者支払：40 歳以下の新規就農者に 5 カ年間限度に助成する
- ④自然制約地支払：従来の条件不利地域、予算の 5%以下、面積単価は一律
- ⑤小規模農業者支払：3ha 以下の特定農業者へ支払、対象者へのグリーンング行動とコンプライアンスは免除される

第 2 の柱：『農村開発政策』

- ①農林業における知識の移転と技術革新
- ②農業の競争力および農業経営の持続性の強化
- ③フードチェーンの組織化と農業のリスク管理の向上
- ④農林業にかかわる生態系の回復・維持・増進
- ⑤資源の有効利用および低炭素化経済への移行の促進
- ⑥社会的統合、貧困の減少、経済発展の促進

加盟国は第 1 の柱と第 2 の柱の予算の最大 15%を双方向に移転することができるようになったが、政策の全体の柱は生物多様性保全・生態系復元、気候変動危機対策などの農業環境政策に重点が置かれている。

2013 年改革の実行期間が 2014 年から 2020 年であるため、2021 年現在から次期の改革を 2023 年 1 月に実施する準備が進められている。

2021 年から 2022 年の移行期間で施行する過渡的規則を導入するために、2018 年 1 月に EU 議会と理事会が定めた過渡的規則のほとんどは 2014-2020 年 CAP の延長である。

次期 CAP 改革案では生物多様性保全と生態系が果たす持続可能で経済的にも健全な農業の振興に重点をおいているため、2019年に「EU Green Deal(グリーンディール；気候温暖化対策)」を策定している。また、そのGreen Dealの核として2030年目標の「生物多様性戦略 EU 2030 Biodiversity Strategy」を2020年に作成している。

2019年策定のEU委員会の『Green Deal(気候温暖化対策)』の概要は

- ①2050年までのClimate Neutral(気候中立性：温室効果ガスゼロ・CO₂排出ゼロ)実現
- ②再生可能なクリーンエネルギーへの移行
- ③循環型産業の促進
- ④省エネルギー建物への改修
- ⑤鉄道および近海・水上輸送を含めた複合輸送の強化
- ⑥農場から食卓へ(Farm to Fork)のフードシステムの開発
- ⑦生態系と生物多様性の保全と復元
- ⑧大気、水、土壌の汚染ゼロ

2020年策定のEU委員会の『2030目標の生物多様性保全戦略』は、ヨーロッパでは1,872種が絶滅危機に曝されそのうちの354種は外来種の脅威を受けているなど、これまでの以上の持続不可能な人間行動によって自然が失われてはならないという背景がある。その問題を帰結するために2030年までに生物多様性と生態系の復元をめざす戦略であり、Green Deal政策の基軸となっている。

そのための具体的なプロジェクトは、「自然保護地域ネットワークを2030年までに建設すること」と「土地と海洋の生態系エコシステムを復元する自然復元計画」である。

『Natura ナチュラ 2000 ネットワークの自然保護地域を2030年まで建設する』目標では、

- ①EU土地面積の30%および海面面積の30%、また生態的コリドーを法的に自然保護地域として設定すること、
- ②原生林と老巨樹林の保全とともに最低でもEU全体の自然保護地域の1/3を厳密に保全すること、
- ③全自然保護地域の効果的な管理をおこなうために、保護対象の認定と測定、適切なモニタリングをおこなうこととしている。

『土地と海洋の生態系エコシステムを復元する自然復元計画』では、

- ①農地に自然を戻す
- ②新“農場から食卓へ Farm to Fork”戦略と新CAPのエコ制度による直接支払制度によって、低投入資源(精密)農業、有機農業、農業生態系、農林業、低集約永久草地、厳格な動物福祉基準などを促進する
- ③農場の鳥類、昆虫類、受粉者は農業生態系の健全性また農業生産力と食料安全性の指標とする
- ④“農場から食卓へ”戦略は2030年までに化学農薬の使用を50%減少させる目標である。
- ⑤有機農業は農業者と消費者ともに偉大な可能性をもっており、とくに青年農業者に魅力を与えており、ha当たりの労働量が慣行農業よりも10-20%多く、付加価値が大きい。そのような可能性からして2030年までに少なくともEUの農地面積の25%を有機農地にする目標。
- ⑥土壌生態系を復元する
- ⑦原生林と老巨樹林の保護管理、火災、乾燥化、害虫、病気、気候変動による他の脅威への対策をはかる

- ⑧ソーラーパネル農場は自然エネルギーの活用、生物多様性の土壌管理、持続可能なバイオエネルギーを供給する
- ⑨2030年までに25,000kmの自然に流れる河川を復元する
- ⑩都市と都市近郊の緑化をはかる

以上のように、EUの生物多様性保全政策の主要なプロジェクトである Natura 2000 ネットワークと共通農業政策CAPの過渡的改革であるEU Green Deal戦略が結合することによって、世界の気候温暖化対策と生物多様性保全対策の強化をリードしつつ、農業者による農業自然の管理の進化が問われている。

(3) 自然管理農業のイギリスとオランダにおける進展

EUの「自然管理農業 Nature Management Farming」は、ヨーロッパ農業の歴史上、新しい動きといってよい。自然管理農業の概念は1980年代から1990年代中頃にオランダやイギリスで始まった。この基本的な考え方は、自然管理は自然保護団体ではなく、土地所有者である農業者自身が管理者となるべきというものである。

それゆえ、EUの農業環境政策は、ヨーロッパの自然管理を農業者の役割と責任において実行してもらい、その活動成果を納税者市民が評価し、税金によって労働報酬として支払うという政策論理といえよう。また、将来は自然管理農業の経営事業を多角化し、環境サービスの生産と販売という市場経済の論理によって、ヨーロッパの自然管理を担ってもらおうという戦略をもっている。

本稿では、この自然管理農業の先進国であるオランダの事例分析を通してEUの農業者による生物多様性保全システムの現状を考察するが、オランダと共通することが多いイギリスの最近の環境スチュワードシップ政策の概要を紹介し比較することによって、ヨーロッパの先進的な動向を把握したい。

本稿で取り上げるオランダの自然管理農業の新しい経営タイプである「自然のための農業」はEUの高い自然価値 High Nature Value (HNV) 農業のコンセプトが導入されている。

1) EU 離脱後のイングランド・イギリスの環境スチュワードシップ事業

UKにはEngland, Wales, Scotland, N. Irelandなど4つの地域があるが、本稿ではEngland・イギリスを対象とする。

イギリスは、EUに先駆けて2007年1月から新しい農村開発計画(2007年～2013年)とその主要事業である環境管理者振興事業(ESS; Environmental Stewardship Scheme)を開始した。これは従来の環境優先保護地域振興事業(ESA; Environmental Sensitive Area Scheme 2005)と(旧)田園管理振興事業(1991年～2014年旧バージョンCS; Countryside Stewardship Scheme)、有機農業振興事業(OFS; Organic Farming Scheme)の3つを継承・発展させた農業環境政策であった。田園管理者(Countryside Stewardship)から環境管理者(Environmental Stewardship)への名称変換をとらない、この事業では農場において求められる環境保護基準を遵守するすべての農業者と土地所有者へ直接支払い金を支給するものであった。すなわち小鳥や小哺乳動物の生息地としての生垣、ハチや益虫のための野生花園、カエルやイモリなどの野生動物のためのビオトープを管理する農業者と土地所有者すべてが支払いを受けられる事業であった⁴⁾。

4) 松木洋一 EU オランダの農業者による生物多様性保全システムと農業環境政策 日獣生大研報 59, 2010, 松木洋一 EU オランダの農業者による生物多様性保全システムと農業環境政策『環境と公害』第40巻1, 岩波書店 2010

しかしながら、2014年には新しい田園管理振興事業(2014年—2020年新バージョンCS)が従来のESS等からとって代わった。イギリスが2016年からEU離脱の道をすすみ2021年1月には正式に離脱したことによって、しかもコロナ感染パンデミックが反映したこともあり、現行の直接支払制度などのシステム(基礎支払制度BPSなどの減額も含め)は2024年までは変遷の過渡期にある。

以前の環境管理者振興事業(ESS; Environmental Stewardship Scheme)が「初級レベル管理者 Entry Level Stewardship (ELS)」「有機農業レベル管理者 Organic Entry Level Stewardship (OELS)」「上級レベル管理者 Higher Level Stewardship (HLS)」に直接支払助成の区別を設けていたのに対し、新・田園管理振興事業(2014-2020CS; Countryside Stewardship Scheme)は以下の4つ類型別事業で成り立っている⁵⁾。

- ①上級田園管理 Higher Tier
- ②中級田園管理 Mid Tier
- ③野生生物管理 Wildlife Offers
- ④公的資金助成 Capital Grants

「上級田園管理 Higher Tier」では、環境重点地域である共同牧野と森林などに対する公的資金助成が数年間与えられる。生息地の回復と森林の改良のような複雑な地域での管理に対する助成である。

「中級田園管理 Mid Tier」では、河川汚染の軽減あるいは農場野鳥や受粉野生昆虫の保護のための農場環境の改善などのように、より広い環境問題に取り組む作業への助成を数年間かけておこなう。また、水系管理への公的助成もおこなう。このMidTierでは「野生生物管理 Wildlife Offers」事業も同時に含まれており、農場作業によって受粉昆虫への花密や花粉を確保すること、冬場に食べる野鳥への植物種の確保、改善された生息地の確保などが求められる。

「公的資金助成 Capital Grants」では、2カ年間に供与されるが、生垣や石垣の管理、林地の計画的な管理、改良林地における立木の健康管理、若木の育成のための2カ年間の公的資金助成などである⁶⁾。

EU離脱が本格的になったために、2020年に制定された農業法による新たな農業政策では、CAPの直接支払制度を廃止して新たな「公的資金を公共財に投資する」政策の重要な柱として「環境の維持向上に資する土地管理等に財政資金を提供する新たな環境土地管理(ELM; Environmental Land Management)」政策が導入された。このELMは2030年までにイングランドの土地の30%を生物多様性の保全に使用するという目標「30 by 30」を掲げている⁷⁾。

以上のようにEU離脱直後の現状ではあるが、UKの自然管理農業の進展がEU・CAPから自立した政策によって新たな段階に進化することが期待される。

2) オランダの農業者による自然管理協同組合の展開⁸⁾

オランダは、EU諸国の中でも日本と農業生産力構造が大変類似し、農薬・化学肥料・輸入飼料に

5) Rural Payment Agency, An update from the Rural Payments Agency, April 2021, Defra, Countryside Stewardship: Higher Tier Manual, 1 January 2021

Defra, Countryside Stewardship: Mid Tier and Wildlife Offers Manual(including Water Capital Items) 1 January 2021

6) Defra Country Stewardship: An overview 2020 www.gov.uk/rpa/cs, 和泉真理 EU離脱後の英国農業政策の行方 農業問題研究第50巻第2号2019

7) 桑原田 智之『英国の「農業法2020」等に基づく新たな農業政策の展開—農業の生産性・活力向上と持続可能性の両立に向けて—』農業水産政策研究所 プロ研飼料第5号202103

8) 前掲 EU オランダの農業者による生物多様性保全システムと農業環境政策

依存する高度集約的な農業がおこなわれてきた。それだけ環境汚染が進行してきた国であるが、1970年代後半から市民と政府がともに農業と自然・景観保護にかかわる矛盾を正面から取り上げ論議し、その反省を土台に解決の努力を精力的に進めている。農業者自身が自然豊かな農村景観の維持創造とともに、生物多様性の保全のために農場内にビオトープの創設や渡り鳥の季節生息地保護のための農法を採用するなどの「自然管理協定 *Beheersovereenkomsten*」を政府と締結、さらには地域でネットワークをつくり、農業自然協同組合の組織化へと進展している。この自然管理農業は2006年から新たな段階に進み、「自然のための農業 “*Boeren voor Natuur*”」のパイロット事業が開始されている。

1975年に政府は「農業と自然・景観の相互交流のために」レラティノータ政策と呼ばれる基本政策文書を発表した。また同年に国立公園についての政策、国定景観地域指定についての政策が発表された。とくに画期的なのは、農業と自然・景観保護との矛盾を解決するための農業自然管理補助事業の創設である。そのシステムは後述するが、農村地域土地管理公社 *Dienst Landelijk Gebied* (DLG) と農業者とが「管理協定 *Beheersovereenkomsten*」を結び、農業者が協定に基づき自然管理事業をおこない、その見返りとして補助金を受け取るという事業である。1975年の構想提案から6カ年をかけて検討され、81年から本事業が実施された。

現在では、基本政策文書は「管理協定と自然増進についての規則」*RBON* (*Regeling beheersovereenkomsten en natuur ontwikkeling*) という名称に変更され、いっそうの内容の充実がなされている。

オランダの管理協定の事業には、農業・自然・食品品質省(行政実施機関は農村地域土地管理公社 *DLG*) と12の州政府の2つの重層的な行政機関によって遂行されてきた。しかし、先に述べたように2009年から大幅に中央政府から州政府への権限移行によって新たなシステムに転換しつつあるが、まだ必ずしも統一的な体制が完成されているといえず、また根幹となるシステムは継続されているので、ここではこれまでのシステムについて述べることにする。中央政府は、自然保護対策計画と農村地域構造計画などの国レベルでの政策を担当し、州政府は国の政策を州政策として適合させることを担当している。

管理協定の実行において、中央政府は管理協定と自然増進についての省規則を策定し、州政府はその規則を基本に地域指定計画をつくる。地域指定計画は農業自然管理事業の地域指定をおこない、州政府との管理協定の可能性や州政府の土地買収などの可能性の情報を公開する。

中央政府は総計画土地面積28万haを12州に配分する。この配分は全国エコロジカルネットワークの立地状態にそってなされる。中央政府は自然管理と土地買収について予算に責任をもつ。「管理協定」事業の行政実施機関は農村地域土地管理公社 (*DLG, Dienst Landelijk Gebied*) で、土地と水の管理を担当している。

この「管理協定」は先述したようにEUの農業環境政策にそったものであるが、土地取得費用にはEUからの補助金はない。

地域指定計画は州政府の権限であり、州政府は管理契約や自然保護農地と自然増進農地の買収を実行する *DLG* から助言を受ける。また、農業者はその計画策定過程に参加することができる。計画によって線引きが実行される際には州に委員会が設けられ、農業者団体、自然保護団体、その他住民、諸機関の代表が参画する。

【管理協定の対象と算定条件】

農業自然管理協定の契約内容の主要項目は以下のようである。

- * 草原の野鳥管理：草原野鳥の繁殖地の管理
- * 改良草地(耕地)の植物生態管理：多様な植物種の管理
- * 生け垣・茂み・石垣などの景観維持
- * 蝶・山ウズラ・アナグマなどの生息地の保護ないし増進

管理協定による支払金額は協定内容を実行するに際して発生する追加コストないし収入減、奨励金を基準に算定される。基準は通常の農作業、農業経営形態、土壌条件、水利管理などの地域条件による。たとえば、草原の野鳥管理への報酬支払額は、作業ごとの ha 単位の必要労働時間と時間給によって計算されるわけである。このような詳細な事業マニュアルが統計所、研究所、大学、公的情報サービス、試験場などの専門家グループによって作成されており、それに基づいて DLG が個別の支払金額を計算している。

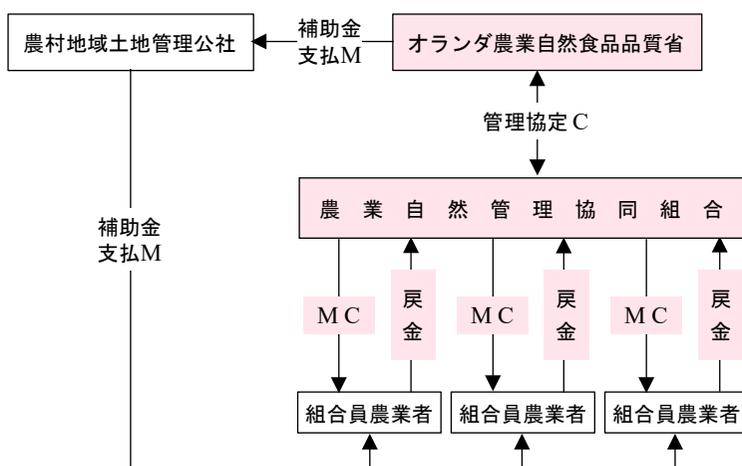
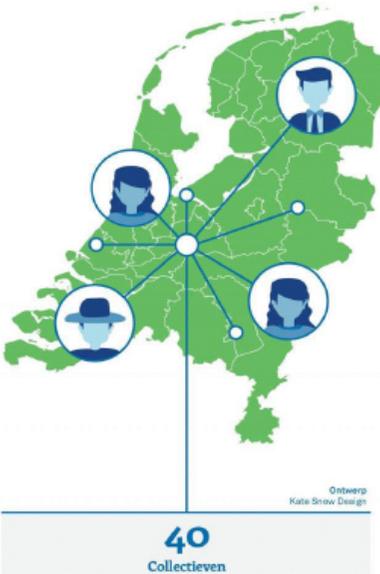


図2 オランダの農業自然管理事業システム

オランダの農業者は 1980 年代から政府のレタティノータ基本政策による管理協定に応じて農業自然管理事業を実施してきたのであるが、事業が進むにつれトップダウン的で農業者の意見が反映しない官僚的体制への批判を強めた。主な論点として、管理費用に比べて直接支払金が少ないこと、個別の自然管理農場が点在していて全土ですすめようとしている生態系ネットワーク形成への効果が少ないこと、農業者と行政が地域全体で計画的に取り組む必要があること、自然保護団体や都市市民との交流によるプロジェクトが重要であること、などが論議された。また、少なからず自然管理に意識ある農業者は、補助事業とは無関係に自然保護団体や市民との交流によってレクレーションサイトを建設して観光事業を経営するなど、農業自然経営をすでに実践しつつあった。政策ルールを超えた自主的な活動をすすめるために 1990 年代になって個々の自然管理農業者が地域ごとにグループをつくり、また大規模な協同組合が都市市民の参加を得て設立された。最初の協同組合が設立された時期は 1992 年と見なされているが、筆者の実態調査によると任意の組織はかなり前から存在していたとあってよいだろう。現在でも法人格をもった協同組合や規模の大きい任意組合は把握されるが、小さな組織は正確には把握されていなかった。



Collective	Members
Agrarisch Collectief Waadrâne	145
Agrarische Natuur Coöperatie Westergo	263
Agrarische Natuur Drenthe, U.A.	364
Agrarische Natuurvereniging Oost Groningen	143
Agrarisch Natuur en Landschapscollectief Midden Groningen	97
ANB Oost Brabant	205
ANLV De Lieuw Texel	96
ANV Hollands Noorden	206
ANV Lopikerwaard	167
ANV Waddenvogels	135
Collectief Alblasserwaard/Vijfheerenlanden	367
Collectief De Hollandse Venen	121
Collectief Eemland	98
Collectief Groningen West	484
Collectief Midden Brabant	277
Collectief Rivierenland	528
Collectief Utrecht Oost	393
Coöp. Agrarisch Collectief de Zuid-Hollandse Eilanden U.A.	88
Coöperatie Agrarisch Collectief Midden-Delfland U.A.	95
Coöperatie Collectief Hoeksche Waard UA	87
Coöperatie De Groene Klaver U.A.	128
Coöperatief Agrarisch Collectief Krimpenerwaard U.A.	120
Coöperatief Agrarisch Natuur Collectief Veluwe U.A.	759
Coöperatief Collectief Agrarisch Natuurbeheer West-Brabant U.A.	395
Coöperatie Flevolands Agrarisch Collectief U.A.	102
Coöperatie Natuurrijk Limburg U.A.	1296
Coöperatieve Agrarische Natuur Collectief Noordwest Overijssel U.A.	333
Coöperatieve Agrarisch Natuur Collectief Midden Overijssel U.A.	327
Coöperatieve Vereniging Deltaplans landschap U.A.	33
Coöperatieve Vereniging Sudwestkust U.A.	180
De Vereniging Agrarisch Landschap Achterhoek (VALA)	916
ELAN Zuidoost-Friesland	355
Gebiedscollectief Noordoost Twente	234
Gebiedscoöperatie It Lege Midden U.A.	224
Gebiedscoöperatie Rijn Vecht en Venen U.A.	284
Noardlike Fryske Wâlden	598
Noord-Holland Zuid	169
Poldernatuur Zeeland	337
VANLB Rijn & Gouwe Wiericke	184
Water, Land & Dijken	358
合計	11691

図3 Boeren Natuurの地域別農業自然管理協同組合(2020年)
(BoerenNatuurの事務局作成2021年7月14日)

協同組合数が1990年代では1桁に過ぎなかったものが、それから10年近くになって倍増するまでになった⁹⁾。

その後、約160の農業自然管理協同組合の解散ないし統合がすすみ、2016年にはオランダの農業自然管理協同組合が全国組織“Boeren Natuur: Agrarisch Natuuren Landschapsbeheer”を設立した。

農業自然管理協同組合連合会ともいえるBoeren Natuurは、2020年度では図示したように、加盟している地域別農業自然管理協同組合数は40組合で、農業者組合数(農業者のみの参加となり、流通業者や自然保護団体ボランティアなどのNGOがサポーターとして連携している)は

9) L. H. G Slangen Economische en ecologische effectiviteit van gebiedscontracten Wegeningen UR rapporten84, 2008

11,159人でオランダの農業経営体数55,680農場の20%、農地面積総計は97,338ha(耕地面積6,048ha・採草放牧地面積91,290ha)で総農地面積1,796,000haの5.4%を占めており、2016年設立から増加し続けている。

また、Boeren NatuurはEUおよび政府・12州と助成金の授受を「管理協定」に順じて交渉する組織であり、先述した2014-2020年現行のCAPの第2の柱の軸の農業開発政策の農業環境振興事業に重点をおいた事業活動をして直接支払助成金(EU予算助成金の総額47,976,000EUR=約19億円/@130円)の多くを受領している。農業自然振興事業の担い手として、先述したように将来の新CAP改革のカナメであるEU Green Deal(グリーンディール気候温暖化対策)とその軸である2030年目標の「生物多様性戦略EU 2030 Biodiversity Strategy」事業も活用する方針である¹⁰⁾。

オランダ政府は2018年9月に“農業・自然・食品との価値の結合：Agriculture, nature and food: valuable and connected”の覚書を宣言した。

オランダ社会が「循環型農業Circular Agriculture」のリーダーをめざすべきというオランダ農業・自然・食品品質省の政策目標をつくるための宣言であった。

この覚書を元にして2018年12月には“Delta Plan Biodiversity Recovery 生物多様性復元デルタ計画”が多くの団体の参画によってつくられた。核となる団体の協議会「The Core Group」は2017年11月のドリーベルゲン生物多様性復元宣言に署名したBoeren Natuurや持続可能酪農協会、オランダ農業園芸協会、オランダ小売業協会、生物多様性センター、オランダ自然保護協会、ラボバンク、オランダ生態系研究ネットワーク、世界自然保護基金などで構成されており、基本的な認識は「生物多様性の復元は持続可能な農業と園芸業の進化である」ということにある。具体的な事業には生垣管理、草花繁茂の空間、堆肥利用の健全な土壌管理などの技術的なイノベーション目標が設定され、多様な昆虫や植物(作物)の復元をはかることにある。

EU社会ではオランダが農業者グループによって自然と景観を管理してきた長い歴史が評価されており¹¹⁾、現段階ではとくに食糧生産のための農業から「自然を管理する農業」の振興に転換してきているのである。

ワグeningen大学アルテラ研究所はこの「自然のための農業Boeren Voor Natuur:Farming for Nature」というコンセプトを2001年に開発した。この開発構想は、「農業者は自立した経営者として、自然と景観を生産することによって、所得形成と持続的経営を実現する」という考えからきている。農業は“自然を生む”方法であり、“自然のための農業”が21世紀の新しい農業の1つの方式であるという理念である。この新しい農業は、耕作地と自然保護区の間にある不耕作地域などを活用して農場を再編するものであり、イメージ図4のように自然保護区を取り囲む3つのタイプの農場が自然管理農業を経営することによって、地域の生物多様性保全と景観増進、安全な農産物の供給、レクリエーションなど環境サービスの供給を実現する統合システムである。

大規模経営農場は粗放的農場でEUの適正農業規範GAPに基づく農業である。景観志向農場は生け垣、小池などを環境要素にした伝統的景観ないし新たな景観を形成保全する農業である。自然志向農場は粗放的農場で、農業生産からみると最劣等地である湿地・零細圃場・低地力の

10) BoerenNatuur “FamerNature offer for the New NSP(National Strategic Plan)2021”

11) Van Dijk, W. F., Lokhorst, A. M., Berendse, F., & de Snoo, G. R. (2015). Collective agri-environment schemes: How can regional environmental cooperatives enhance farmers' intentions for agri-environment schemes? Land Use Policy, 42, 759-766

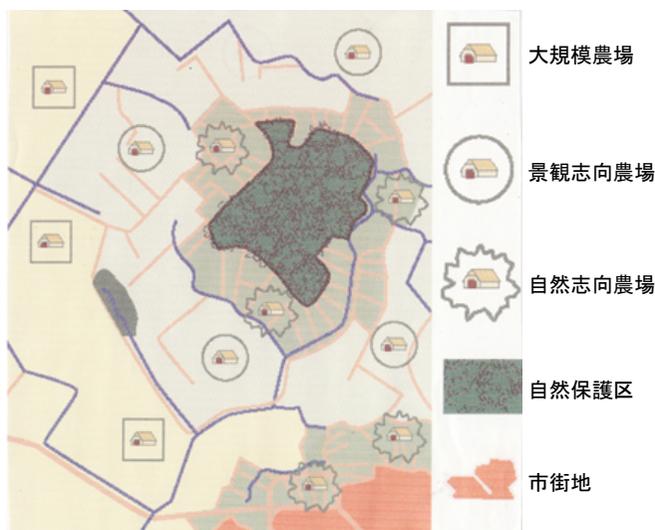


図4 「自然のための農業」イメージ図

“Farming for Nature” Wageningen UR・ALTEERRA, LEI 2008より引用

農地を基盤とし、農業資材無投入(ゼロインプット)、家畜飼料も堆肥も外部から導入しない100パーセント自給生産を実現し、それ故農産物生産は少量となり収入が減少する。それを補完する意味から、主として高い生物多様性のある自然や美しい伝統景観を保全して、都市市民のレクリエーションの機会を提供して環境サービス収入を増加させる。自然保護区に隣接してバッファゾーンの機能をもっている。

個別農場が受け取る自然管理支払い金は「自然のための農業」地域基金から支払われるが、その基金の半分は政府の農業・自然・食品品質省が補助し、残りは州政府、自治体、運河水路管理団体、民間企業が負担している。このようにこのプロジェクトは、政府、自治体の農業自然管理補助事業(SA, SAN)だけでなく、地元企業や市民も出資して地域基金を創造するところに従来との相違がある。現在は30年間の長期計画のもとにha当たり年間1,000ユーロ(12万円)が支払われることになっている。欧州委員会がこのプロジェクトがEUの法令に違反していないと承認したので、農場の公募がおこなわれ、5農場のパイロット事業が2008年から開始されている。

以上のように“自然のための農業”プロジェクトは開始されたばかりであり¹²⁾、EUの新農村開発政策とナチュラ2000自然保護政策の2つの政策を統合的に実現する新しい手段といえるであろう。

(4) 日本の自然共生農業の現状

日本における戦後農法の特徴は、まさに集約化・化学化・機械化によって生産性・効率性の向上を図るための単作化・部門規模拡大化(選択的拡大政策)の農業構造の形成である。

その農業構造の確立によるNon-SDGs農業が、①農業生産力の持続性後退、②自然環境の汚染、③生物多様性と生態系の破壊、④家畜虐待、⑤食の安全性への脅威、などをもたらしたことは欧米など先進国と同様である。

12) Judith Westerink, et al “Boeren Voor Natuur” Wageningen UR, 2018

先述したようにヨーロッパ社会では1960年代からその農業構造への反省がなされ、現在での改革が進んでいる。その反省の視点の中でも、自然と生物多様性の復元を求める社会の要求に対しアグリフードシステム全体の改革(Farm to Table, Farm to Forkなど)が課題とされているが、とくに基盤としての農業構造の変革が求められている。変革の主体はとりもなおさず“農業者”である。農業者に農業システム＝農法を自然と生物多様性の復元に適合させる責任があるという思想から、EUでは農業者自然管理協同組合の活動が社会的にも高く評価されている。その活動をサポートする消費者市民、食品企業、地域企業、銀行、自然保護団体、研究者、行政などが連携したフードチェーン開発プロジェクトが開発され試行されている。

ここでは欧米の自然管理農業(Nature Management Agriculture)とは若干ことなる概念用語として「自然共生農業 Nature Symbiotic Agriculture」論をとりあげるが、基本的な反省視点としては農業者が「自然保護および生物多様性復元の変革主体」となっているかどうか？を論述する。

日本においても2000年代に入って、消費者団体と農業者、自然保護NPOとの連携によって「水田の生きもの調査」などが全国的におこなわれるようになってきているが、イベント的な段階であり、生物生態系と共生する地域農業のシステムとして確立している事例は少ない。また、農業者のマーケティング戦略の1つとしての生きものブランドの開発がなされつつあるが、市場での評価はすこぶる限定的であり、日本農業を自然共生農業へ構造転換させるような農産物ブランドとなるまでには至っていない。

日本の農業政策は、戦後においてドイツをモデルにした農業構造改善事業を中心に、農業生産性と効率性を高度化することを目標としてきた。そのEUの共通農業政策(CAP)は1990年代にはその農業生産政策から農業環境政策へ大転換した。それに比べ日本の農業政策は本格的にいまだ生産政策から環境政策への転換を実現していない。

環境負荷を出来るだけ抑えるための農業政策に「環境保全型農業」振興対策があるが、1998年に全国環境保全農業推進憲章では環境保全型農業を「環境に対する負荷を極力小さくし、さらには、環境に対する農業の公益的機能を高めるなど、環境と調和した持続的農業」と定義している。その構想の下で持続的農業 Sustainable Agriculture を推進していくために政府は、1999年に「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律」を制定施行している。

持続性の高い農業生産方式とは、土壌の性質に由来する農地の生産力の維持増進その他良好な営農環境の確保に資すると認められる合理的な農業の生産方式としているが、以下のようにその柱は、化学肥料や農薬の軽減と有機堆肥の施用を振興するだけにすぎない。

- ①たい肥その他の有機質資材に関する技術で土壌の性質改善する効果の高いもの
- ②化学的に合成された肥料の施用を減少させる効果の高いもの
- ③化学的に合成された農薬の使用を減少させる効果の高いもの

担い手としてエコファーmerが認定されているが、「農業自然の管理者」とはほど遠い存在であり、生物多様性保全の内容はないに等しいものである。その事業化が2008年からの「農地・水・環境向上対策」で実施され、地域の農地・農業用水等の資源を保全する活動に交付金が支払われたが、その主目的は過疎化、高齢化による集落共同作業の後退を解消することだけであった。すなわち従来から集落住民が共同で行ってきた水路の江ざらいや草刈り、農道の砂利補充などの管理が不十分になっており、地域の環境が悪化していることを解消するためである。農村環境向上活動の一端としての生きもの調査がメニューとしてあり、農業がもつ生物多様性

表1 日本の主要な戦後農業政策と生物多様性保全対策の推移(概要)

1961年	農業基本法 農業構造改善事業 経営部門別選択的拡大(工場の家畜飼育システム導入)
1993年	農業経営基盤強化促進法 認定農業者制度の創設(農業経営改善計画には生産政策にそった内容であり、農業者の自然・生物多様性保全の経営事業計画が欠如)
1998年	全国環境保全農業推進憲章 環境保全型農業を「環境に対する負荷を極力小さくし、さらには、環境に対する農業の公益的機能を高めるなど、環境と調和した持続的農業」と定義
1999年	持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律 堆肥その他の有機質資材の施用、化学的に合成された肥料の施用を減少させる、有害動植物の防除に化学的に合成された農薬の使用を減少させるなど、効果が高い生産方式に取り組む農業者をエコファーマーと認定
1999年	食料・農業・農村基本法 2000年基本計画、2005年基本計画、2010年基本計画、2015年基本計画、2020年基本計画 気候変動に対する緩和・適応策の推進/生物多様性の保全および利用/多面的機能の発揮の促進
2005年	農業環境規範 農業者が取り組むべき作物生産(堆肥等の有機物の施用などによる土づくり)と家畜生産(家畜排せつ物の管理の適正化および利用の促進)にかかわる2つの部分から構成
2006年	有機農業推進法 農業者は有機農業が農業の自然循環機能を大きく増進し、環境への負荷を低減するように従事すること
2007年	(2012改定)農林水産省生物多様性戦略
2007年	農地・水・環境保全向上対策 地域集落の農地・水路の管理などの共同作業、化学肥料と化学合成農薬の5割低減等の環境保全
2008年	生物多様性基本法
2010年	生物多様性国家戦略
2011年	「環境保全型農業直接支援対策」 地球温暖化防止や生物多様性保全のための活動に取り組む場合に支援
2014年	農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律 日本型直接支払制度創設 ・中山間地域等直接支払／・多面的機能支払／・「環境保全型農業直接支払」
2015年	「環境保全型農業直接支払」実施 第一期 2015年-5年間
2020年	第二期 2021年-5年間
2021年	みどりの食料システム戦略 2040年 目標 革新的な技術生産体系の開発 ①化石燃料からカーボンニュートラル／②化学農薬・化学肥料の抑制 2050年 目標 ①農林水産業のCO ₂ ゼロミッション化／②化学農薬使用量50%減／ ③有機農業取組面積25%100万ha／④政策手法のグリーン化

保全の機能に関心をもたせることにはなっているが、EUのような農業者の経営活動に結びつく本格的な農業環境政策にはなっていなかった。

2008年に生物多様性基本法が制定され、それに基づく「生物多様性国家戦略」が確立されたことによって、農業政策に生物多様性保全の柱を導入せざるをえない状況となった。

そのような生産政策一辺倒から農業環境政策の部分的な導入が開始された典型が、2011年「農地・水・保全向上対策」における「農地・水保全管理支払」から「環境保全型農業直接支払」の分離独立である。環境保全型農業直接支払対策は「地球温暖化防止や生物多様性保全のための活動に取り組む場合に支援」事業を実施することになった。

この農業環境対策の要となった環境保全型農業直接支払対策は、2014年の「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」が日本型直接支払制度を創設することになり、中山間

地域等直接支払, 多面的機能支払とともに「環境保全型農業直接支払制度」が導入されている。

環境保全型農業直接支払制度では全国共通取組の重要な対象として有機農業が置かれている。

2006年に議員立法で施行された日本の有機農業推進法では、「農業者は有機農業が農業の自然循環機能を大きく増進し、環境への負荷を低減するように従事すること」を趣旨としている。化学肥料・化学合成農薬を使用しない有機農業者が自然と共生する経営活動をおこなうことを推奨しているのであるが、有機農業経営の実態をみると必ずしも生物多様性の復元についての経営事業を自覚的に実践している事例は少ない。しかも、有機農産物の消費がまだ数パーセントという事実から推察すると、現状では日本の有機農業者が自然共生農業の担い手として成長しているとはいえない。

2021年5月に農林水産省は「みどりの食料システム戦略～食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実現～」を発表した。

国際的な「地球環境危機」対策に対応した従来の農業基本法体系からすると大胆な戦略であるかのように見える。2050年目標では、①農林水産業のCO₂ゼロミッション化、②化学農薬使用量50%減、③有機農業取組面積25%、100万haと設定している。

2040年から2050年までに開発する「革新的な技術生産体系の開発」構想では化石燃料からカーボンニュートラルへの転換、化学農薬・化学肥料の抑制のイノベーションが取り上げられており、それによる持続的生産体制の構築によって高い生産性と両立する持続的生産体制への転換を図るとしている。担い手としての「スマート農林業」の促進では、AI等活用の病虫害発生予察、除草ロボット、土壌メンテナンスシステム、作業管理データ、営農管理データ、栽培管理データなどの技術開発を重点としている。同様なイノベーションのシステムとして「スマートフードチェーン」の造成では「ムリ・ムダのない持続可能な加工流通システムの確立」のための技術的システム開発を重点としている。

「みどりの食料システム戦略」はEUのGreen Deal戦略とその要素であるFarm to Folk戦略を部分的に援用してつくられているが、先述したように2019年のGreen Dealはその中核とする課題を気候温暖化対策＝温室効果ガスゼロとCO₂排出ゼロの“気候中立性”に置き2050年までに実現する戦略である。そのためのいっそう強化する戦略として翌年の2020年には“EU 2030 Biodiversity Strategy ; EU 2030年目標生物多様性戦略”を策定し、「生物多様性保全と生態系がはたす持続可能性」を担う農林業の振興に重点を置いているのである。

Green Dealの主目的である地球環境の気候温暖化対策を実行するために主要な8つの戦略要素があるが、農林業が果たすべき重要課題としては「生態系と生物多様性の保全と復元」「大気、水、土壌の汚染ゼロ」が取り上げられているのであり、「Farm to Folk」は持続的食品システムの開発が主眼とされ、その他の戦略要素の1つとして位置づけられている。

また、みどりの食料システム戦略は「パリ協定やポスト2020生物多様性枠組みへの貢献もふまえつつ」などのように、「策定の背景」として国際的な生物多様性保全と復元の行動計画が実行されていることを述べているにもかかわらず、この戦略が取り組む具体的な政策方針にはEU Green Deal「気候中立性」戦略にはある農林業がはたすべき「生物多様性保全と復元」という農政コンセプトが不足している。

EUなど世界が取り組んでいる「生物多様性保全農業」を開発する戦略に日本の農業政策が対応できていないといえよう。以上のような世界的にも後進的な日本の農業政策の改革が焦眉的であるが、農業者自身が自然と共生する農法の担い手になっていない現状をどう解決するか？が根本問題である。

世界と日本のアニマルウェルフェア 畜産ビジネスの新展開(4)

— 新しい農畜産業とアニマルウェルフェアの進化 —

第13回 家畜福祉畜産業の進化のための自然共生・有畜複合農法の開発(2)

松木 洋一¹

1 日本獣医生命科学大学名誉教授(農業経済学) (Yoichi Matsuki)

3. 21世紀の“生物を育てる産業”の復元 その2 21世紀の世界の畜産革命 ; アニマルウェルフェア畜産の開発 Farm Animal Welfare Livestock

先に指摘したように、第二次世界大戦後の戦後農政が生産性向上を重点目標として実行されてきたため、現行の集約化・化学化・機械化および単作化・部門別規模拡大化の農業は、①農業生産力の持続性後退、②自然環境の汚染、③生物多様性と生態系の破壊、④「家畜虐待」、⑤食の安全性への脅威、という基本問題を抱えたままである。そのうちの「家畜の虐待」が避けられない工場の家畜飼育システムからの転換が問題となっている。

家畜の健康と福祉の問題とともに、作物の栽培方法においても化学農薬と化学肥料の散布は、昆虫や雑草などの殺駆除だけでなく、作物自体の残留問題、食物の安全性リスク問題、自然環境の汚染問題などの原因となっている。

まさに世界は地球気候温暖化対策・生物多様性保全戦略についての度重なる行動計画をすすめており、その一環である農林業のあり方として有機農業・減農薬減肥料栽培、家畜・作物の健康・福祉の養育などの持続可能な農法改革を目標としているのである。

欧米など畜産先進国では21世紀になって、工場の家畜飼育システムは生物を育てる産業である農業から逸脱した持続不可能な non-SDGs 農法であることを反省し、アニマルウェルフェア家畜飼育へ転換するいわば「畜産革命」を進めている。

(1) 家畜福祉 Farm Animal Welfare の概念

アニマルウェルフェア Farm Animal Welfare は日本において使用する用語として一般的には「家畜福祉」と訳されている。人とともに生活している犬や猫などのペットや野生動物についての動物福祉(アニマルウェルフェア)という用語は比較的受け入れられているが、家畜のウェルフェア「福祉」という言葉は、人間の社会保障で使用される福祉と混同されやすく、聞き慣れないものである。家畜は食料や衣料などとして結局は人が生きていくために利用され屠畜されていく運命にあるのだから、「福祉」という言葉を使用すること自体に齟齬があるという見解が普通である。

英語の Wel-fare(一般的訳語; 福祉)の語源的意味とは、“(人間も動物も)満たされて Wel, 生きている fare” と捉えられ、Farm Animal Welfare とは“家畜がその行動要求を人間の飼育活動によって満たされて生きている状態”といえよう。

すなわち、家畜のアニマルウェルフェア(家畜福祉)とは、家畜が最終的な死を迎えるまでの飼育過程において、ストレスから自由で、行動要求が満たされた健康的な生活ができる状態であると定義される。

EU(欧州連合)では連合憲法ともいえるリスボン条約において、家畜は単なる農産「物」ではなく、「感受性のある生命存在である Sentient Beings」として明文化された。それは、家畜はストレスによって飼育環境に発生する新たな病原菌に対する抵抗力を失い、感染するという獣医学的解明に基づいている。

しかしながら、日本アジア社会の家畜福祉は肉食文明の長い歴史をもつ欧米畜産先進国とはやや異なっている。家畜福祉畜産とは、家畜を「行動要求満足度の高い生活状態で飼育する」生産システムで飼育する産業であるとともに、そのことによって人も家畜から安全で質の高い「ウェルフェア食品」と精神的な「癒し力」(セラピー効果など)をも与えられるという、人と家畜とが相互依存する“ウェルフェア共生システム Welfare Symbiotic System”とすることができる。

現在、世界のアニマルウェルフェア畜産の原則は、イギリスのブランベル・レポートから始まり世界獣医学協会の方針ともなっている「5つの自由 Five Freedoms」に依拠している。すなわち以下のような家畜にとって「自由」な飼育方法である。

- ①「飢えと渇きからの自由」(健康と活力のために必要な新鮮な水と飼料の給与)
- ②「不快からの自由」(畜舎や快適な休息場などの適切な飼育環境の整備)
- ③「痛み、傷、病気からの自由」(予防あるいは救急診察および救急処置)
- ④「正常行動発現の自由」(十分な空間、適切な施設、同種の仲間の存在)
- ⑤「恐怖や悲しみからの自由」(心理的な苦しみを避ける飼育環境の確保及び適切な待遇)

後述するように OIE(世界動物保健機構；旧名国際獣疫事務局)は家畜福祉基準の策定を完成しつつあるが、日本もそれに対応するために、農林水産省・(社団)畜産技術協会が2011年に策定した「アニマルウェルフェアの考え方に対応した家畜の飼養管理指針」では家畜福祉という訳語は使用せず、「アニマルウェルフェア」を用語にすることにしており、「快適性に配慮した家畜の飼養管理」と定義している。しかしながら、快適性とは英語では Comfort であり、生産性向上を目的とした「Cow Comfort カウコンフォート；乳牛の快適性」などとして使われている工場の畜産システムの飼育技術の用語に依拠しているなど、アニマルウェルフェア理念の根本的な目標とは異なるものといえよう。

(2)世界動物保健機関 OIE と EU の家畜福祉フードシステムの開発

1) OIE の世界家畜福祉基準の開発動向

世界動物保健機関 World Organization for Animal Health(2003年に改名、旧称 OIE：国際獣疫事務局)が世界基準を策定してきたが、当初の OIE は動物の疾病流行を回避するための対策を国際的に調整する機関として設立された。最近の活動で注目されるのは、2002年第70回 OIE 総会で新しい目的として追加された「動物福祉」と「食品安全」についてのガイドラインの作成である。そして、OIE は2005年以来、世界の畜産を動物福祉に基づく畜産に転換するために、畜種別の「家畜生産システムにおけるアニマルウェルフェア飼育」基準を策定している¹³⁾。

13) 松木洋一 OIE の世界家畜福祉基準の策定動向 『21世紀の畜産革命』所収 養賢堂 2018

2005年にOIEが最初に制定した世界家畜福祉ガイドラインには、「食用目的の屠畜」「陸送」「海上輸送」「疾病管理目的の人的殺処分」がある。このガイドラインは、現行のOIE陸生動物衛生コードの7.5章「動物の屠畜」として家畜福祉基準 Standard となっているが、当初は「食用目的の動物の屠畜に関するガイドライン Guideline」という表題で策定されていた。しかも、「指針 Guideline」として位置づけられていたものが、制定時には「勧告 Recommendation」となって、OIEが加盟国に対して国際的な基準 International Standardを達成するように積極的にすすめる規約(Code)となっている。2012年には肉用牛の家畜福祉基準、2013年にはブロイラーの家畜福祉基準、2015年には乳牛の家畜福祉基準、2018年には養豚の家畜福祉基準が採決された。2021年総会には採卵鶏の家畜福祉基準が検討されたが、コロナ感染対策のためにオンラインで開催され、加盟国の投票決議によってOIEの提案は否決された(121加盟国の電子投票によって賛成が2/3にならなかった；賛成53反対41棄権22, Final Report 2021 OIE)。おそらく2022年の総会までに再検討がなされ、OIE提案の原案は修正を余儀なくされるみこみである。

OIEは設立以来、主要な役割として自然的ないし人為的原因による感染性災害の予防と管理に寄与してきた。その後の新しい業務として、畜産物の安全と家畜福祉についての基準を作成してきたが、加盟国に災害時の予測対策についての特別な勧告をしていなかった。自然災害と人為的災害に注意を払うことが求められ、OIEの肉用牛、肉用鶏、乳用牛の生産システムの家畜福祉基準においては「緊急時計画」ないし「災害時計画」を作成すべきとする勧告がなされた。災害緊急の場合を「疾病発生」、「機械装置の異常」、「自然災害」の3つに分類し、影響を最小化および軽減するための緊急時計画を作成すべきとしている。今後の課題として、とくに「人為的な大災害」である日本の東京電力による原子力発電所事故の放射能被災時での家畜の避難計画(人の避難と同時の避難計画)も重要な対象として適用されるべきであろう。しかしながら、これまでのOIEの公衆衛生的な国際支援政策は今回のような放射能による災害対策には及んでいない。日本の場合と共通していえることは、飼養者自身の被害によって家畜の保管と適切な飼養が不可能になっている状況で、いかに家畜のいのちと福祉的生活を実現するかという課題である。個別の農場内あるいは地域内で家畜の飼養が不可能な事態になった場合の「緊急避難的な家畜の救護移送システムの創設」「移送マニュアルの作成」を追加すべきである。また、福島第一原発の事故のような緊急事態の場合にも適用される、最低限のシェルターなどのインフラ整備についても計画の内容とすべきである。

2) EUの家畜福祉政策の推移

EU政府の家畜福祉政策は2つの法令的および補助政策的な流れがある¹⁴⁾。

1つは動物福祉の先進国であるイギリスが制定した「農業法の家畜への虐待防止条項」が反映し、欧州評議会およびEEC理事会によって1978年に発効した「農用動物保護に関する欧州協定」を源流とする一連の法令である。この「協定」によってEU理事会は、1980年代後半から主要な家畜別の保護指令を發布し、現在まで改正がなされているが、なおも改善の論議が進行している。

2つは、1962年に制定された共通農業政策CAPによる産業としての畜産業および食品産業における家畜福祉政策である。

14) 松木洋一 主体別アニマルウェルフェア評価基準の比較とフードチェーン開発の進化、畜産の研究第74巻8号 養賢堂 2020年

また、両者とは独立した公的なものとしては、1980年代に発生したBSE(通称・狂牛病)による食品安全問題に取り組む「ヨーロッパ食品安全機関 EFSA」が、その科学小委員会の中に「動物の健康と福祉問題」を設置し、家畜福祉対策について厳しい提案を実施している。2010年ブリュッセル宣言では2018年度までに雄子豚の外科的去勢の廃止が出されたが、それを助言したことが一例である。EUの本格的な家畜福祉政策は、表2「EUの家畜福祉関連政策の進展」

表2 「EUの家畜福祉関連政策の進展」

1968年	「国際輸送における動物保護に関する欧州協定」(03改訂)
1976年	「農用動物保護に関する欧州協定」調印
1978年	「農用動物保護欧州協定」EEC理事会承認
1979年	「屠畜される動物保護のための欧州協定」
1986年	「バタリ採卵鶏の保護基準」指令(99年改正)
1991年	「輸送中の動物の保護基準」指令(01改正) 「豚の保護基準」指令(01改正) 「子牛の保護基準」指令(97年改正)
1993年	「屠畜又は殺処分時の動物保護基準」指令
1995年	「採卵鶏の保護に関するヨーロッパ国際協定」
1997年	アムステルダム条約調印 1999年発効 「動物の保護および福祉」議定書において家畜定義の規定
	「家畜は単なる農産物ではなく、感受性のある生命存在 Sentient Being である」
1998年	「農用動物保護」指令
1999年	「採卵鶏の保護基準」指令
2000年	「有機畜産規則」施行
2004年 -2009年	EU委員会「家畜福祉品質WQ」総合評価法開発研究事業
2006年 -2010年	EU委員会動物福祉5カ年行動計画
2007年	「食用肉鶏の保護基準」指令(2010年6月施行)
2007年	リスボン条約調印 2009年発効 欧州憲法制定条約案が否決されたため、それに代わるEU連合「改革条約」であり、2つの既存条約の修正と欧州連合基本権憲章を柱とする。そのうちの欧州共同体設立条約の修正である「欧州連合の機能に関する条約」TFEU 第13条にアムステルダム条約の議定書の家畜福祉条項が正式に明文化された。
2007年 -2013年	新動物保健政策
2012年 -2015年	新動物福祉戦略
2014年 -2020年	CAP農村開発政策での家畜福祉直接支払制度 2018年までに雄子豚の外科的去勢廃止(2010年ブリュッセル宣言による)
2019年-	家畜福祉の実態評価のためのEURCW-Pigプロジェクト(豚、鶏、小家畜対象)を開始
2019年	Green DealにFAW戦略なし(FarmtoFolk)で養豚・養鶏AW規則の強化戦略)
2021年 -2022年	過渡期CAP政策(現行CAP規則の踏襲)
	(2023年にCAP新規改革の予定)

にみられるように、1980年代後半から本格化し、1986年には「バタリー採卵鶏の保護基準」指令(99年改正)、1991年には「輸送中の動物の保護基準」指令(01改正)、1991年には「豚の保護基準」指令(01改正)および「子牛の保護基準」指令(97年改正)、1993年には「屠畜または殺処分時の動物保護基準」指令、1995年には「採卵鶏の保護に関するヨーロッパ国際協定」、1997年にはアムステルダム条約「動物の保護および福祉」議定書、1998年には「農用動物保護」指令、1999年には「採卵鶏の保護基準」指令、2000年には「有機畜産規則」、2007年には「食用肉鶏の保護基準」指令と次々に1990年代以降につくられてきている。

前者の「保護基準」指令においては、すでに「採卵鶏保護の最低基準」指令は「バタリーケージ飼育」禁止、「養豚保護」指令は「繋ぎ飼い」禁止、「妊娠豚ストール」禁止、「断尾」禁止などが定められたが、いまだ多くの加盟国では必ずしも遵守されていない。そのような法的規制と現実進行との矛盾を解決する課題があるのであり、EUはその解決策とより高度で科学的な家畜福祉飼育システムを開発するためのリファレンスセンターEURCWを設立し、2019年度からEURCW-Pigプロジェクトを実施している¹⁵⁾。

CAP改革によって2003年農村開発規則(regulation 1783/2003)が改正され、家畜福祉直接支払いは法定基準以上の高い水準の家畜福祉を実現することを契約する農業経営者に、それで生じる追加コストと減少した所得減を補う制度である。しかし、EUの家畜福祉に関する諸規則に定められている法定基準の範囲内の活動にかかるコストは自己負担である。農業者が最低5カ年間の契約を遵守する場合(クロス・コンプライアンス:「法定基準」プラスそれに「追加した高い水準」の両者を重疊的に遵守するという意味でここでは『重疊的基準遵守事項』と訳する)、大家畜換算1頭当たり年間500ユーロ(約6万5千円@130円/ユーロ)を限度として受け取ることができる。EUの法定家畜福祉基準を実現する活動は「適正農業行動規範GAP」と同様に「適正家畜飼育行動規範GAHP:Good Animal Husbandry Practice」と呼ばれており、「家畜福祉」補助金はこのGAHPを超える水準が評価されて支払われるわけで2007年度から導入された。

2013年改革(実施は2014年から)によって2020年までの農業農村開発の強化をめざしているが、財政難を理由に農業者への直接支払い制度の見直しがなされている。家畜福祉政策は、「農村開発規則」の中の農業環境事業の1つとして位置づけられており、EUの法定家畜福祉基準より以上の高い活動を農業者に要求するクロスコンプライアンス(重疊的基準遵守事項)を必須条件としている。しかも2013年CAP改革の目玉である「グリーンング」(気候・環境に有益な取り組み)をおこなう農業者を対象とする直接支払いの論理には、農業者に農産物や食料という物的商品を供給する活動への対価ではなく、環境サービス財を「公共財」として供給する農業として認めて支払うというものである。しかしながらこの論理では家畜福祉が「公共財」として捉えていないという疑問が出されており、また「農村開発」の新しいプロジェクトにある「フードチェーンの組織化、動物福祉、農業リスク管理」との関連づけも不十分である。また、2013年改革CAPにおいて指摘されなければならないことは、2009年のリスボン条約第13条の「家畜は単なる農産物ではなく、感受性のある生命存在である」という法的規定をCAPがどのように受け入れ、政策実行していくかという大きな課題がある¹⁶⁾。

15)EUPOPEANCOURT OF AUDITORS Animal welfare in the EU:closing the gap between ambitious goals and practical implementation 2018

16)松木洋一 EUの家畜福祉政策とWQブランド開発政策の動向と課題 前掲『21世紀の畜産革命』養賢堂 2018年

2013年CAP改革の実施期間が2014年から2020年度であるため、次期改革は2023年に設定されている。2021年から2022年までの過渡期の政策の基本は継承されているが、先述したようにGreen Deal戦略が2019年に設定された。Green Dealの主目的は、地球気候温暖化対策と生物多様性保全対策であり、後者にはEU 2030 Biodiversity Strategyが補充的につくられている。このようにCAPの次期改革のために実施されているGreen Deal戦略には家畜福祉の冠する特別の政策がなく、生物多様性保全対策は野生動物が対象となっている。家畜福祉に関しては養豚と養鶏におけるこれまでの保護規則の改良ないし強化に触れているだけである。

そのため現在のCAPにおける家畜福祉政策は従前の(2013年改革の)規則が適用されているだけである。

(3) 国際的なアニマルウェルフェア畜産ビジネスの新動向¹⁷⁾

1) 国際的AWフードシステムの進展

OIEの世界家畜福祉基準の完成が間近になって、WTOなどの貿易ルールに反映されることで、企業が活発にFAW食品についての経済活動に取り組みつつある。

その国際的な企業活動として、2000年以来UNEP国連環境計画の公認団体であるGRI(Global Reporting Initiative)が持続的社会の発展に貢献する目的で企業の社会的責任(CSR)を規定する国際基準を策定し、「食品加工会社」を対象とするガイドラインを2015年9月に公表している。そのガイドラインには、食品加工会社の社会的責任としての家畜福祉の取り組みの開示が指示されている。日本においてはまだこのGRIガイドラインを使用する企業は1割強(世界平均では6割強)に過ぎないが、AW食品の需給拡大に伴い、GRIガイドラインへの対応が問われる。

また、2016年12月1日に、国際的な標準である国際規格を策定する非政府組織NGOの国際標準化機構(ISO)は、技術仕様書TS34700「アニマルウェルフェア マネジメント—フードサプライチェーンの組織に対する一般要求事項およびガイダンス」を制定した。今回のTS規格は、食品と飼料生産におけるアニマルウェルフェアを確実にすすめるためにOIEの世界家畜福祉基準を実行するためのマネジメント手段を提供するためのものである。そして、フードチェーンの主体である企業間の取引において、その家畜福祉原則を具体的に実現するためのものとされている。

2) 多国籍食品企業のFAWビジネスベンチマーク(評価指標)によるフードチェーン開発

多国籍食品企業の多くは世界的で大規模なフードチェーンをすでに経営しており、その食品素材(卵、肉、牛乳など)の購入先であるサプライヤー畜産農場での生産方法についてもチェーン契約の条件としている。それゆえ、食品企業がフードチェーンにおいてFAW(Farm Animal Welfare)食品を新商品として位置づけ、FAW生産ガイドラインを策定し、そのガイドラインによる取引契約を農場に条件づけることが、農場におけるFAW畜産システムへの改革につながるという論理である。

多国籍食品大企業のFAWビジネス開発の動きに対応して、それを世界的に支援する組織Business Benchmark on Farm Animal Welfare(BBFAW「家畜福祉ビジネス評価指標」)が2012年に設立された。BBFAWは、食品企業のFAWについての事業内容と実績を投資家、企業、NGO、チェーン利害関係者に向けて情報を発信する目的をもっている。とくに、FAWベンチャービジネスを育成するための資金調達を可能とする新たな金融市場の形成を促しておりその目的からも共同開設者としてベンチャーキャピタルが財政的パートナーとなっている。

17) 松木洋一「アニマルウェルフェアフードシステム開発の論理 『21世紀の畜産革命』 養賢堂 2018年、 欧米先進国の“畜産革命”と日本社会の現状 『日本農業年報65』農林統計協会 2019年

このように、多国籍食品企業とベンチャービジネス投資金融企業、動物保護団体が世界的な市場経済システムでのFAWフードチェーンを開発し促進することによって、食品企業と投資企業の「投資家コミュニティ」での収益を追求する手段としてFAWを推進しようとする論理をBBFAWは基本としているといえよう。

(4) 日本の家畜福祉畜産の現状

1) 日本の家畜福祉政策の推移

日本は欧米の肉食文明とことなり「伝統的に動物食はなかった」という見方が根づいてきたこともあって、人間と動物との関係論や家畜福祉論についての取り組みが弱い。表3のように、原始時代の人類の狩猟漁猟と採集による食生活は日本も例外ではないが、古代から近世までは殺生禁止・動物食禁止の多くの法令が発布された。近代以降はその理念が失われ、明治維新以降の西洋資本主義化である文明化・肉食文化への転換政策を経て、戦後の経済成長政策の一環である農業基本法の選択的拡大政策が工場的な集約畜産システムを欧米諸国から導入した¹⁸⁾。

戦後1940年代後半の畜産は1954年の有畜農家創設特別措置法が施行されたが、戦前の昭和恐慌期有畜化論と同様な“べき”論に過ぎず、水田有畜経営農家の副業的部門であった。

1960年代には輸入濃厚飼料に依存する加工業的な畜産企業経営による多頭羽数化と専門化がすすみ、次第に専門化された畜産経営は高生産性と効率性をはかるために土地利用から離脱し、家畜の自由を制限する飼養方式である「工場の畜産システム」を欧米から導入した。

工場的畜産システムで大量に生産された畜産物は流通市場の改革を促進させ、需給拡大によっていっそう新たな経済構造を成立させた。戦前から1940年代にかけては慣行的な家畜商流通体制(前身は中世以来の馬喰^{ばくろウ}：馬・牛の売買・仲介をする商人)が市場を支配してきたのであったが、1950年代では商業資本である問屋及び農協の流通体制へ移行し、1960年代には飼料資本と食肉加工資本によるインテグレーション(垂直的統合生産：加工、流通、消費の分業化された部門の相互依存関係が特定の資本によって系列化され一つに統合システムとなる)が主導的となり、1970年代以降では総合商社による全面的インテグレーションの流通支配が確立している。

農外資本による国内でのインテグレーションが進展するとともに、1980年代からは海外での開発輸入へ事業を拡大し、とくに貿易の自由化に対応した企業は諸外国の牧場の買収直営、食肉加工施設の買収直営、畜産委託契約などの事業をすすめた。これらの外国に進出した企業が現在すすめられている世界的なAW畜産の規制においてどのような対応をしているかが問われる。

一方、農外企業のインテグレーション体制に組み込まれないで独立した家族農業経営体が畜産専門の企業経営(小企業農)として進展しており、2015年農業センサスでは農外企業のインテグレーションが展開してきた中小家畜の養鶏、ブロイラーと養豚の部門でも農家(家族経営体)の占める割合は70%~80%と大きい。しかしながら、家畜飼養経営体数は会社(農外インテグレーションを含む)などの組織経営体を圧倒しているにもかかわらず、飼養頭羽数にしめる割合では16%~36%と低く、飼養規模が比較的小さいことが実態である。このような小企業農は農外インテグレーション体制とは異なった流通ルートを開拓しており、とくに消費者団体などとの産直システム(生消インテグレーションともいえる)によって対抗している。

18) 松木洋一 日本のアニマルウェルフェア畜産の現状と展開方向 畜産の研究第73巻9号 2019年

表3 日本の殺生禁止・肉食禁止令の歴史(古代～中世～近世～近代～現代)¹⁹⁾

古代	日本書紀・古事記	675年	肉食禁止令 (天武天皇)	牛・馬・犬・猿・鶏5種類の4月から9月末までの食肉禁止 (稲作期間の牛馬耕の推進を念頭) 主要な狩猟獣の鹿と猪の食肉は除外 大化の改新による中央集権国家の大乗仏教による祭祀
		691年	肉食禁止令 (持統天皇)	宮中での肉食を禁止
		722年	殺生禁断令 放生(放鳥獸) (元正天皇)	路上に散乱する骨や肉を埋めること。 飲酒と屠殺を禁ずる。
		730年	殺生禁断令 (聖武天皇)	鹿猪の捕獲と殺生を禁止
		737年	牛馬のと殺禁止 (聖武天皇)	飲酒と肉食の禁止
		741年	牛馬の殺生禁断令 (聖武天皇)	農耕用の牛馬のと殺の禁止
		743年	殺生禁断令 (聖武天皇)	49日間殺生を禁断し、肉魚が混じった雑食を禁止する
		749年	肉食禁止令 (聖武天皇)	全国に殺生の禁断を命じる
		752年	殺生禁断令 (孝謙天皇。聖武天皇の娘)	魚をとることも禁止。漁民へは米配給
		758年	殺生禁止令 (孝謙天皇)	天皇への鹿・猪肉の献上を永久に禁止
		759年	殺生禁止令 (淳仁天皇)	むやみな殺生を慎むこと
		764年	殺生禁止令 (孝謙天皇)	鷹・犬・鶇を使用する狩猟と漁猟を禁止する
		766年	殺生禁止令 (称徳天皇)	狩猟漁獲のための鷹、犬、鶇の飼育禁止 肉、魚の献納禁止
		770年	肉食禁止令 (称徳天皇)	7日、全国で辛しの入った肉・酒を禁止
		775年	殺生禁止令 (光仁天皇)	天皇誕生日10月13日はと殺を禁止
791年	殺生禁止令 (桓武天皇)	牛を殺して漢神を祀ることを禁止		
中世	平安・鎌倉時代	801年	殺生禁止令 (桓武天皇)	牛を殺して神を祀ることを禁止
		812年	殺生禁止令 (嵯峨天皇)	寺の周囲二里以内の殺生を禁止
		841年	殺生禁止 (任明天皇)	寺の周囲二里以内の殺生を禁止
		881年	放生令 (陽成天皇)	全国に放生池が造られた。
		927年	物忌令「延期式」成立 (醍醐天皇)	肉食の「けがれ意識」の規定 六畜(馬、牛、羊、犬、豚、鶏)を食したものは3日間もの忌み(飲食行いを慎み、身を清めること)。鹿は除外。
		1114年	鳥類飼育禁止 (白河天皇)	小鳥・鷹を京都で飼育を禁止
		1127年	天下殺生の禁止 (崇徳天皇)	魚網の放棄、放鳥
		1130年	狩猟禁止 (崇徳天皇)	
		1188年	諸国殺生禁断 (後鳥羽天皇)	
		1191年	殺生禁止令 (後鳥羽天皇)	寺の周囲二里以内の殺生を禁止
近世	室町・安土桃山・江戸(徳川)時代	1587年	キリスト教禁止令	キリスト教宣教師ザビエル等が牛肉食の西欧食文化を広めたことから、徳川幕府は反肉食政策をとった。
		1612年	牛馬と殺禁止令 (豊臣秀吉)	
		1612年	牛馬食肉禁止 (徳川秀忠)	
		1685年	自然死牛馬の売買禁止	
		1685年	生類憐れみの令 (徳川綱吉)	犬の保護、捨子・捨牛馬の禁止 鷹狩り禁止
近代	明治・大正時代	1871年	宮中の肉食禁止令の解除 (明治政府)	米の祭祀を司る天皇の宮中料理における肉食禁止令の廃止→西洋化
		1918年	鳥獣保護及び狩猟に関する法律 (大正政府)	
現代	昭和・平成・令和時代	1972年	動物の保護及び管理に関する法律制定 (国会議員立法)	
		1999年	動物の愛護及び管理に関する法律に名称変更	

編集引用資料

- 1) 原田信男『歴史の中の米と肉—食物と天皇・差別』平凡社選書147 1993年
- 2) 若尾政希「食から文化を考える—日本史研究への招待」—橋大学機関リポジトリ2013
- 3) 若尾政希「お肉のススメ—肉食禁忌と食の文明開化—」平成25年度 一橋大学付属図書館企画展示
- 4) 地球生物会議ALIVE「日本における主な動物保護法制の歴史」 <http://www.alive-net.net/law/wadai/law-history.html>
- 5) 秋田昌美「肉食禁止の歴史」<http://merzbow.net/cruelty-free-life/10/>

戦後日本の動物保護に関係する法律は、1973年に国会議員立法によって「動物の保護及び管理に関する法律」が制定され、1999年には「動物の愛護及び管理に関する法律」へ名称変更がなされた。その後も部分改正が度重なっているが主に犬や猫のペットを対象としたものであり、家畜を対象とする産業動物についてのAWについての法的基準は定められていない。そのため家畜福祉についての立法による政策的な措置がなされていない現状が続いている。

また、AW畜産が食品安全との関係で世界的に注目されたのはイギリスなどEUにおいて1980年代から発生してきたBSE(狂牛病)危害問題といわれる。EUでは2002年に食品安全機関(EFSA)が設立され、その主要業務にはEU委員会および加盟国に食品安全についての科学的意見を提供することとなっており、8つの科学小委員会の中に「動物の健康と福祉問題」科学小委員会がある。この委員会からはBSE問題に関連して家畜の福祉問題についての絶えず科学的な提言が出されている。日本においても2001年にBSE感染牛が確認され、2003年に食品安全基本法が制定されて食品安全委員会が開設されたが、EUのような家畜福祉についてリスク分析するための科学委員会が設置されないままである。日本政府の食品安全政策のなかには家畜福祉のコンセプトが皆無のままなのである。

世界的にアニマルウェルフェア家畜福祉についての対策が進展する状況に対応するために日本政府も対策を開始した。2005年-2006年になって農林水産省の外郭団体である畜産技術協会が家畜福祉市民団体や研究者の家畜福祉推進活動と連動して、形は協会主催であったが実際は農林水産省畜産振興対策室と環境省が主導する「家畜福祉に配慮した家畜の取り扱いに関する検討会」が開設された。その後2007年度から検討会の名称を変更して「日本型アニマルウェルフェア対応飼養管理確立推進事業」を実施し、2011年度までに畜種別の「アニマルウェルフェアの考え方に対応した飼養管理指針」を策定した。

また、2010年度から農林水産省消費・安全政策課が「OIE連絡協議会」(産業界、技術研究者、学識経験者、消費者などとの意見交換会)を年2回開催してOIE原案に日本としてのコメントを行っているが、「飼養管理指針」もそのOIEの畜種別アニマルウェルフェアガイドラインの策定と改定に対応して改定されている。

以上のような法的な基盤のない家畜福祉の行政政策には限界があるとともに、2021年には農林水産大臣と大手養鶏企業者との贈収賄によるOIEへのコメントに干渉があったという疑惑が生じるなど、社会的批判を受けやすいシステムであるといえよう。

先に述べたように1999年には農業基本法から食料農業農村基本法に変わり、5年ごとに策定される2020年基本計画では「気候変動対応策」「生物多様性の保全及び利用対策」「多面的機能の発揮の促進対策」が提出されたが、家畜福祉についての言及がなかった。

さらに2021年に策定された新たな農業政策である「みどりの食料システム戦略」には「生物多様性保全」の本質的なコンセプトが欠如しており、それゆえに工場的家畜飼育への反省と問題解決のためのアニマルウェルフェア畜産への改革方針を柱としていない。生物多様性保全は、多様な野生生物の保護だけでなく、農林地における多様な作物栽培と家畜飼育を意味するのであり、アニマルウェルフェア畜産システムはSDGs農業がはたす生物多様性保全の支柱ともいえるからである。農林水産省の外郭団体である畜産技術協会が「アニマルウェルフェアの考え方に対応した家畜の飼養管理指針」を策定しているが、畜産農業者の6割以上はその飼養管理指針自体も知らない現状である。

欧米畜産先進国が工場的畜産システムからアニマルウェルフェア畜産システムに転換しているのであるが、日本の農業政策の現状はその基本理念である家畜福祉価値観が欠如したままである。日本では戦後農法とくに基本法農政よる工場的畜産システムの導入と普及が存続しているため、「家畜の虐待」問題を直視できない畜産業のままである。また、政策担当者とともに農業界、および農業経済学研究者が「農業の持続可能な開発」という標語を頻繁に使用しているが、それにはこのような“家畜福祉”価値観が欠如しており、先述したような国連やFAOなどの世界的な理念が生かされていないのである。

2) 農業者、消費者、食品企業者、動物保護活動者の家畜福祉活動の現状

以上のように、政策担当者等のみならず農業者、消費者、食品企業者、研究者、動物保護活動者などのAW畜産についての関心と認知度が全般的に低い。

21世紀になって、IT革命によるネット通販システムによるあらたな流通革命が進行している。ネット企業・宅配企業の通販システムと従来型の店舗小売システム(商社・流通業者→スーパーおよびコンビニなどの店舗)との競合の時代に対応して、生産者(小企業農)の経営戦略が問われている。現在の小企業農の経営動向を見ると、いずれにしても「食べ物」の生産販売の経営戦略のみであり、家畜飼養者として「いのちを育てる」農業経営体として、この流通システムの改革にもう1つのAW価値商品である「癒し力(セラピーサービス)」をいかに消費者に販売するかという経営理念と経営戦略の進化が問われている。

日本の食品企業(流通企業、食品加工企業、外食企業など)のほとんどはFAW食品についての知識とビジネス戦略が欠如している。総合商社系の店舗型流通企業の手であるスーパーマーケットやコンビニには「ウェルフェア食品」の販売戦略が皆無であり、畜産インテグレーション下の工場的畜産システムの畜産食品流通が体制を占めている。

日本ではウェルフェア食品ビジネスに関連する食品企業には異なる2つの類型がある。

国内および海外での畜産インテグレーションを構築している食品大企業と、生産者と産地直結チェーンを構築している消費者直結型事業者である。前者は貿易自由化によって、現在、国際的に進展しているBBFAWのような多国籍食品巨大企業との競争が激化することで、世界的な「ウェルフェア食品」ビジネスへの着手が必然となる。その場合、開発輸入先の外国牧場のFAW生産システムへの転換問題に直面せざるをえない。また国内のインテグレーション農場でのFAW生産システムへの転換は業界のFAW認識の欠如からしても困難な状況であり、今後は新たなビジネス戦略の転換が課題となろう。貿易自由化の拡大という条件下での日本のような農産食品の輸入国では、その2つのAW商品のうち「ウェルフェア食品」の需給チェーンの開発は、欧米畜産先進国を中心とする多国籍食品巨大企業チェーンのAWビジネスとの熾烈な競争が不可避的である。

現在の消費者運動の柱は人にとって安全な農産「食べ物」の取得に集約されている。生協の産直運動における生産現地への体験的交流が畜産牧場でも繰り返され、「家畜とのふれあい」が重要な役割をはたしてきた。しかしながら、消費者が畜産現場での家畜の飼育方法について、とくにストレスを軽減する飼育方法についての基本的知識と自覚的な観察がほとんど皆無の状態での一時的な「ふれあい」に過ぎないレベルが現状である。

以上のような一般的な生協の消費者運動の構造変化が、必ずしも家畜福祉運動につながってこなかったのであるが、畜産食の安全と家畜福祉飼育が強く関連していると認識する食品企業や産直型の生協が成長しており、ある程度供給能力を持った産直産地組織のビジネス事業が評価されている。

欧米諸国の動物保護活動者は AW ブランドと AW 認証システム開発の中心となっているが、日本の多くの団体は主に犬や猫の保護と飼育環境の改善に寄与してきたが、産業動物の家畜の保護運動についての関心は低いままである。

アニマルウェルフェア畜産(家畜福祉畜産)とは、家畜を「行動要求満足度の高い生活状態で飼育する」生産システムであるとともに、そのことによって人も家畜から安全で質の高い「ウェルフェア食品」と人間のストレスを軽減するセラピー効果のある「癒し力」をも与えられるという、人と家畜とが相互依存する“ウェルフェア共生システム”と定義したように、FAW 畜産の2つの商品「ウェルフェア食品 Welfare Food」と「癒し力サービス Therapy Service」の複合チェーンを開発することが日本社会の課題である。

とくに「癒し力サービス」の供給者である農業者は家畜の AW 飼育現場での事業者であるため地域限定的な特質をもっており、また消費者との産直型チェーンは日常的な消費者の生活価値観による持続的な購買ニーズに支えられる。ウェルフェア食品と癒し力セラピーサービスの2つの商品の複合的チェーンが実行されることで、貿易自由化による世界市場からの競争圧力から自立する可能性が高いと期待される²⁰⁾。

4. 21世紀の農業のあり方＝水田無畜農業から有畜複合農法への転換課題

1868年の明治維新時代からすでに有畜論が開始されていた。

265年も続いた徳川幕藩体制における仏教は天皇家が帰依した8世紀から神仏習合(神道と仏教が一緒になっていた)の仏教として特権が与えられ保護されてきたのであるが、明治政府は1868年の明治天皇の王政復古の宣言をもとに神道を国の宗教とするために「神仏分離令」を發布し、はいぶつきしやく 廃仏毀釈につながる仏教を排除する政策をとった。仏教思想である「殺生禁止と肉食禁止」思想と政策を廃棄する近代化・西洋化がはじめられたのである。

(1) 戦前有畜化論の推移²¹⁾

すなわち明治政府は近代国家を建造するために、西洋技術・文化による文明開化、殖産興業、富国強兵の政策を柱とした。その一端としての食文化の西洋化は、1871年から天皇家と宮中の料理においては仏教の肉食禁止令を解除とすることから始まった。また、仏教の僧侶の規範であった僧尼令が廃止され、肉食が公然と許された。このように、明治期になると日本の食生活は米食と肉食の共存が無条件に一般化されたといえよう。

明治政府の財源確保のためには地租改正と官民有土地区分などの土地制度の改革が不可欠であり、そのための殖産興業政策の柱として勸農策がとられた。勸農策の立案過程では西洋と比べて畜産の後進性が指摘され、その日本農業の「無畜性」＝「水田無畜農業」をいかに改革するかが目標となった。そのためヨーロッパ農法の研究とドイツからの外国人学者の招聘によって、西欧式の大農畑作牧畜の建設政策がとられた。しかし、外国人学者のマックス・フェスカなどの研究者は日本の現状からそのような西欧農法の導入を否定し、農民的有畜経営を推奨した。とくにフェスカは「日本に適當の牧畜法を論ず 明治17年・1884年」において、日本の水田無畜農業から有畜輪栽式農法への転換を提言した。

20) 松木洋一 欧米先進国の“畜産革命”と日本社会の現状 『日本農業年報 65』農林統計協会 2019年

21) 松木洋一 日本のアニマルウェルフェア畜産の現状と展開方向 畜産の研究第73巻9号 2019年, 津谷好人・松木洋一 日本における複合経営研究 金沢夏樹編著『農業経営の複合化』地球社 1984年

にもかかわらず、明治政府が政策的に主導した士族授産の大農牧畜農場は、その後の展開過程でほとんどが失敗することになった。しかも林野の官民有区分の強行によって、長い利用慣行があった村落共同体の入会牧野が規制され、農民的畜産の飼料基盤と放牧飼育方式が弱体化し、農民的畜産の道も閉ざされた。近代の有畜化は役用牛馬(役畜)と自給厩肥用牛馬(糞畜)の飼育であって、畜産物の生産(用畜)の目的ではなかった。農民的な零細有畜農業では牛馬の1頭飼育が大半で人と同じ家屋の中での「同居飼育」によって大切に飼われていた。ただ、政府が事業化した大農牧畜農場では林野の放牧がおこなわれ、しかも西洋牧草のない時代でもあったので、日本国内の多種の山野草が供与されていた。この零細小農経営の自給的厩肥用牛馬飼育の有畜化論を批判し、家畜を「有生資本」と捉えて畜産経済の論理から有畜化を重視すべきという論調が日本の研究者から提起された(横井時敬「農業経済学」明治43年1900年)。

明治(天皇)時代(1868-1912)から大正(天皇)時代(1912-1926)、昭和(天皇)戦前時代(1926-1945)の農業経営の複合化の主流は「米と繭」の複合経営であり、昭和恐慌によって養蚕が打撃を得てから転換した有畜複合化は零細農の慣行的な副業経営部門であった。農村地帯では戦前の寄生地主制のもとでの小作農の零細有畜化と地主豪農の有畜化が奨励されたが、慣行的な自給的な牛馬飼育(役畜と糞畜)にとどまり、乳肉卵の商業的な用畜経営が本格化するには戦後の民主主義国家である昭和(天皇)時代(1945-1988)を待たざるをえなかった。また、植民地の台湾(1895-1945)や満州(1905年-1945年)などから輸移入した飼料に依存する養鶏業と搾乳業(酪農)、畑作甘藷や残飯を飼料とする養豚業が都市農業および都市近郊農業地帯で展開し、小規模な「米と畜産」の多角化経営がみられた。しかしながら、戦前の集約的畜産の典型である養鶏部門でさえ、全般的には鶏(庭^{にわ}とり)と呼ばれたように農家の自給的な飼育規模であり、現在のバタリーケージのように家畜の自由を閉じ込める大規模な工場の生産システムではなかった。

以上のように、近代の零細農による有畜農業の自給的家畜飼育においては、家畜を同じ家屋内で人とともに生活する「同居飼育」がなされ日常的に健康が留意されていたことや、慣行的に「入会牧野に放牧」されていたことなどが基本的な飼育システムであった。また、近世までの支配者階級的手段とされてきた仏教の肉食禁止令と神道の穢れ観などの上からの価値観の規制から解放されたにもかかわらず、農民には旧来からの動物観が残っており、他方では畜産物の市場経済が拡大し食生活の多様化が進展した。そのような状況での近代社会の有畜農業の実態には、現在の科学的なアニマルウェルフェア飼育とは異なり無意識的ではあるが「家畜の行動の自由を保障しストレスを回避する方法」とつながる要素が潜在していたともいえる。

(2)戦後の欧米型工場的畜産システムの導入政策と有畜複合農業論²²⁾

第二次世界大戦の終結によって天皇制・地主制から国民主権の国家となった日本は資本主義経済社会での本格的な農畜産業が展開した。

農地改革後における日本の農業の近代化・合理化のあり方として戦前期の有畜化論が再度取り上げられたが、そのモデルとしてはヨーロッパ農業が経験してきた輪栽式経営の有畜と輪作が検討され、ドイツ農業経営学の理論が再導入された。しかしながら、日本の農業の実態分析とともに明治以来の老農技術農法と輪栽式農法の比較研究がすすみ、戦前期の水田無畜農業に対する西洋式有畜化論の見直しと、水田酪農などの日本的な水田有畜複合経営の合理性が、評価されるようになった。

22) 松木洋一 有畜複合経営の展開 金沢夏樹編著『農業経営の複合化』地球社 1984年

このような戦後 10 年間で、有畜複合経営における畜産振興は、耕運機などの機械化がすすんだこともあって役畜から用畜へ転換したこともあり、購入飼料に依存していく養鶏、養豚や搾乳業の「専門的畜産経営」の拡大と水田などの土地と結びついた「零細有畜複合経営」の 2 つの形態をとっていった。すなわち、1940 年代後半では 400 万養鶏農家による 10 羽程度の自給的養鶏は消滅し、1950 年代後半になると多数羽化と専門化がすすみ、1970 年代では 1 万羽以上の大規模な会社企業経営が形成され、後述するような土地から離脱した加工業的・バタリーケージ工場的畜産が支配的となった。また、養豚部門も輸入飼料依存の加工型畜産へ転換しつつ、1.5ha 未満の零細農家が新たな収入源として養豚部門を導入し、稲作と結びついた「零細有畜複合経営」が進展した。しかしながら、1970 年代になると養豚部門へ進出した農外企業のインテグレーションとの競争によって、次第に稲作部門との分離をはかって企業の専門経営化が進んだ。一方で、水田酪農などモデル的な有畜複合経営形態であった酪農部門も輸入飼料への依存度を高め、1970 年代後半からは稲作を放棄した水田飼料作への転換がすすみ、複合経営形態から専門経営形態へ転換していった。

1950 年代に入って、アメリカ合衆国の GHQ(連合軍最高司令官総司令部)は自国の余剰農産物の解消のために日本への輸出戦略をとり、その一貫としてとくに小麦・大豆・とうもろこしなどの濃厚飼料の輸出を強化した。日本政府は独立後も無関税化などによって安い飼料を輸入し、輸入濃厚飼料に依存する加工業型畜産システムを養鶏、養豚、酪農、肉牛肥育の各部門で育成する農業基本法を成立させた。農業基本法は施設園芸や畜産などの部門を選択的に拡大する方針に基づいて強力な補助事業の推進が特徴であった。

以上のように、1960 年代からの基本法農政は、土地と結びついた有畜複合形態の振興から畜産の専門的な選択的規模拡大の補助政策を振興するために、高い生産性・効率性を実現する畜産経営の工場的畜産システムを目標とし、欧米から飼育技術と施設機械を導入し、その畜産技術研究の推進と全国的な普及体制を整備していった。この政策の特徴は家畜および畜産物をまさに“物”として扱い、高い生産性と効率性を追求するシステムを振興する政策であったといえよう。農業が“生きるいのちである作物や動物を育てる産業”であることの認識を欠いた農政が開始されたのである。

その政策を支えた研究分野においても、欧米学問の「翻訳化」をベースにした畜産学研究者および経済学研究者の研究対象と研究視点には家畜・作物を“感受性のある生命存在”であるという認識力が不足していた。有畜農業の合理性を社会科学的に分析する研究においても、「家畜は愛すべきものとして人格化」し「家畜があれば農業も楽し」という“日本の古い農家の家畜観”を払拭し、「家畜なければ農業なし」という欧州の家畜観に転換させて合理的経営理念をもつ有畜農業経営者を育成することを期待するといった論調が強かった²³⁾。

有畜化は輪作を基盤とする西欧農法論から展開したこともあって、耕地と採草放牧地の畜産的土地利用方式の研究が 1950 年代から 60 年代にかけて進んだ²⁴⁾。西欧の畑地での多毛作付方式・輪作式とことなる日本の水田多毛作付方式の研究²⁵⁾から畑地における作付方式の研究²⁶⁾などの日本独特の多毛作付方式の研究がすすみ、水田作と畑作の部門間結合のメカニズム分析が

23) 桜井守正 『有畜農業における課題—主として家畜飼養の経営経済的意義よりみたら—』 農業総合研究所第 4 巻第 4 号 1950 年

24) 岩片磯雄 『有畜経営論』 産業図書 1951

25) 沢村東平 『水田農業の作付方式に関する研究』 農業技術研究所報告 H 第 20 号 1957 年

26) 加賀見宏 『多毛作地帯の畑作方式に関する研究』 農業技術研究所 H 第 29 号 1967 年

なされた。採草放牧地での研究では日本の農業者が集落共同で利用してきた「牧野」の研究²⁷⁾によって家畜の放牧飼育の実態が明らかにされた。

これらの研究は物的な農業生産力の向上と農家経済の改善に重点をおいたために、農業生産要素の合理的な組合せを分析する生産力構造論としての「農法論」の傾向が強かった。

1960年代以降になって、農業経営学体系の独立がなされるとともに²⁸⁾農業生産力論から農業経営様式概念を主軸として農法論があらたに展開し、理論とその実証研究をもとにした農法論論争および複合経営論争が起きた。

農法論論争は大別すると「在来農法復帰論」と「零細農耕止揚論」と特徴づけられる²⁹⁾。

「在来農法復帰論」がとりあげる老農技術農法は、近代以降に展開してきた農民的技術であり、作目だけでなく農場周辺のあらゆる生物の生育過程を観察して、害虫、病原菌微生物、害獣を“害”とみなして絶滅するのではなく、多様な生物と共生する技術と評価している。この在来農法の復元を主張する論者は小農複合経営が適した形態であるとしている。専門化規模拡大路線は工業的企業論理であり、資本主義的工業化の影響の少なかった明治以前の在来農法を評価する。江戸時代ないし明治初期にあらわれた老農農書が農家生活の循環をもとに自然的物質循環に即した合理的農法であって、いかに農民によって実現されてきたかを学ぶべきとしている³⁰⁾。

「零細農耕止揚論」は、在来農法復帰論は資本主義経済の発展に即して普及してきた近代農業技術の拒絶の思想であると批判した。農法の基本となっている地力維持再生産方式の実現のためには地力維持を実施する労働力の再生産メカニズムすなわち農業就業による協業のあり方を改善した高度多角輪裁式農法を推奨している³¹⁾。

農法論論争は農業経営組織のあり方として、農家の兼業化がとくに著しくなった1980年代になってからは地域農業の組織化を課題とするようになり、複合経営についての小農複合経営論と地域農業複合経営論の論争に発展した。

小農複合経営論では、単一化・機械化・規模拡大への批判を通して、その理念を「商品生産や資本主義の分解作用への対抗としての自給原理をもつこと」「生態系的自然循環を高度に利用する経営で、その循環原理に反する土地改良や生産諸手段の利用を拒否する主体性をもつこと」「自給原理や自然循環原理を破壊しない限度に商品生産の拡大をとどめ経費の節減に経営改善の主眼をおくこと」と主張した³²⁾

地域複合経営論では地域農業組織化の目的を「高度経済成長下の構造変動によって分断された土地と水と人との地域的再統合をはかり、地域農業の自主的再構成の生産力基礎をつくりだそうとすること」と主張された³³⁾。

(3) 農業者による生物多様性保全と有畜複合経営の開発課題

小農複合経営論者が単一化・機械化・規模拡大への批判をとうして「生態系的自然循環を高度に利用する経営で、その循環原理に反する土地改良や生産諸手段の利用を拒否する主体性をもつこと」という主張は、本稿の“農業者は生物多様性を保全し生物を育てる農業経営者である”

27) 近藤康男『牧野の研究』東京大学出版会 1959年

28) 金沢夏樹編著『農業経営学の体系』地球社 1978年

29) 「論争・現代農法論」『農業協同組合』1974年2月号～1975年2月号

30) 飯沼二郎『農業革命論 近代社会の基盤』創元社 創元歴史選書 1956

31) 保志 恂 『戦後日本資本主義と農業危機の構造』御茶ノ水書房 1975年

32) 佐藤 正 農業機械化段階における小農民の分解と経営様式 吉田寛一編著『高度経済成長と地域の農業構造』農文協 1975年

33) 永田恵十郎 地域複合農業への接近 沢辺恵外雄・木下幸孝編『地域複合農業の構造と展開』農林統計協会 1979年

という論理と通じる。

しかしながら、論者が農業者＝小農と限定していることは、従来から長年論じられてきた農業の担い手を「農家」or/and「小農」と概念化した論理であり、変化しつつある農家・家族農業経営の実態から遊離しているのであれば、観念論とみなさざるをえない。

農家および小農という用語で表される農業経営体は家族農業経営である。これまで議論されてきた小農複合経営論は農家や小農をすべて同一の経営構造として画一的に捉えた概念を前提した上で論じられてきた。しかし、農家も小農も多様な生活構造および経営構造に変化しているものであり、一般化して論じることは実態的ではない。家族農業経営は個人経営、家族共同経営、家族会社法人経営の3つの企業形態に区分することができる³⁴⁾(図5参照)。

どの先進国でも、個人経営が支配的な企業形態である。しかし、個人経営形態のその絶対数の減少が激しく、また総農場数に占めるシェアも9割台から下がりつつある。

個人経営は家族世帯主の単独所有に基づく農業経営であり、その家族員は血縁や結婚縁による生活共同体の一員として互いに結合している「人的結合の経済論理」が基礎にある。家族各人はそのような家族生活共同体の秩序に従属して農業に従事しているのである。

家族共同経営は、生活共同体の秩序から独立した家族員各人が農場の土地、経営資本の共同所有者となり、経営意志決定への参加権限や農作業の分業関係、経営成果の配分や責任について相互に契約する企業形態である。家族共同経営は家族員各人が結ぶ契約によって組織化された経営体であり、人的結合体である。それゆえ家族員の誰かが経営から立ち退けばそのパートナーシップ契約は解約され、経営中止ないしは他の企業形態へ移行せざるをえないという限界性をもっている。すなわち個人経営に戻るか、あるいは家族以外の第三者と結合する「一般共同経営」や、農業経営からリタイアした親などが土地所有者、資本出資者として結合する「家族会社法人経営」、出資者をより広く拡大した「一般会社法人経営」などへ再編移行するかである。

家族会社法人経営は、経営規模が拡大すると資金を資本市場から調達する一般会社法人経営へ転換する傾向＝資本所有の社会化の論理が強まるが、現状の法律形態は家族出資資本を母体とする会社が主流である。

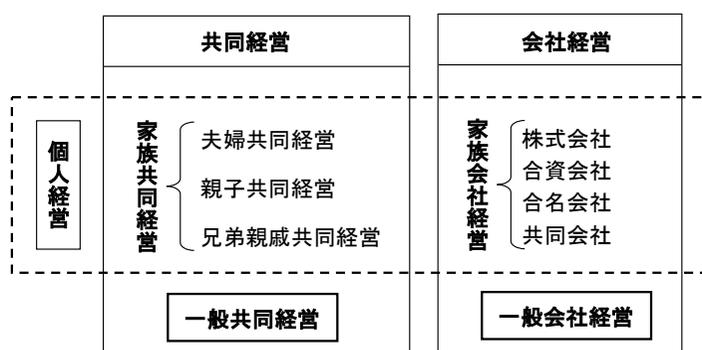


図5 家族農業経営の企業形態(個人経営、パートナーシップ共同経営、会社経営)

引用：松木洋一 家族農業経営の企業形態の転換の論理と実態－日本と欧米諸国の比較分析－(上)(下) 農業および園芸 第87巻 第4, 第5号 2012年

34) 松木洋一 家族農業経営の企業形態の転換の論理と実態－日本と欧米諸国の比較分析－(上)(下) 農業および園芸 第87巻 第4, 第5号 養賢堂 2012年

以上のように 21 世紀の先進国の家族農業経営の展開方向は、家族員間の生産関係を変革することによって、新規農業参入者をふくめた農業者個人の結合による多様な経営体が形成され、その企業形態としては個人経営から共同経営、会社法人経営へ移行していくものとみることができる。

本稿で論じる農業者の概念は家族農業経営者が多くを占めているが、その他の多様な企業形態の農業経営者を含めている。

自然保護は長い歴史を見ると多様な農業者によってなされてきたのであり、近代以降に勃興してきた自然環境保護活動家や団体ではなかった。これまで見てきたように 20 世紀現在では、自覚的な農業者および多様なサポーターが社会的システムとして生物多様性を保全する産業である「自然管理農業ないし自然共生農業」を目標として開発しつつある。

その背景としては、20 世紀農業が持続不可能な産業 Non-SDGs であったことの反省から、農業の伝統的で本来有している多面的機能を再認識していることにある。すなわち、繰り返しになるが、現行の集約化・化学化・機械化および単作化・部門別規模拡大化の農業は、①農業生産力の持続性後退、②自然環境の汚染、③生物多様性と生態系の破壊、④「家畜虐待」、⑤食の安全性への脅威、という基本問題がありそれを解決する目標として、21 世紀の持続可能 SDGs 農業への転換が世界的に求められているのである。

この命題を全体的に解決する社会的システムは、「安全な食品物」と「農業が与える癒し力・セラピーサービス商品」を消費者に供給するサプライチェーン(供給チェーン)³⁵⁾の創造が必須である。このサプライチェーンは農業者のみならず食品企業者が持続的な経営ビジネス活動で担われるのであるが、同一の価値観(高自然価値 High Nature Value のような)が不可欠である。この価値を創造する事業として生物多様性保全が世界と日本の社会に求められているが、その技術的な構造と経営経済的な利害関係などの検討が未だ途上にある。

重要な点としては前述してきたように生物多様性の概念をめぐる認識の相違がある。

世界が地球温暖化対策と直結した生物多様性保全の戦略を強力に打ち出しているが、とくに後者の捉え方には原生自然(第一次自然)の保護や野草、野生昆虫、野鳥、野生動物の絶滅危惧などに重点がおかれている。国連関係機関や日本などの各国政府の政策事業と戦略計画では主に自然生態系での生物多様性保全が対象とされている。

これまで本稿でも指摘してきたように、生物多様性には自然生態系での多様な多種の生物だけでなく、人間の生活と経済活動で何らかの改変を受けている第二次自然(農業自然)での生物多様性が除外されてはならないと言及した。

農業自然での多様な多種の生物を保全するためには、それらの生物が生息している農林地を対象とすることである。農林地で生息しているすべての多様な生物には、第一次自然地と同様な野草、野生昆虫、野鳥、野生動物が存在していることはもちろんであるが、重要なことは本稿で取り上げている「多様な栽培作物」「多様な飼育家畜」などの生物多様性である。

35) サプライチェーン論として“Farm to Table and/or Folk”(農場から食卓・フォークへ)から“Table and/or Folk to Farm”(食卓・フォークから農場へ)という標語が長年使われてきた。とくに後者が消費者の安全性リスクのチェックとその過程の透明性が確保されるためのシステムとして強調され、その理論としてフード・チェーン・システム論の形成に繋がった。最近では前者が再認識されてアグリフード・チェーン・システム論に進化している。農場における自然共生農法と加工流通過程の食品企業のリスク回避法について、消費者が監査し農場と食品企業に改善要求ができるシステムは社会的な進歩である。しかしながら、これまで述べてきたように農業食料および農村環境問題の解決を現場で実行する主体はやはり農業者と食品企業者のビジネスによる活動であり、消費者は彼らが供給する高い自然価値を購入し消費することで彼らの活動をサポートする重要な役割がある。農業者と食品企業者をふくめた人間全員が「他の生きものの命を食べざるを得ない宿命を持っている」消費者なのである。

このような多様な栽培作物と多様な飼育家畜との複合化についてはヨーロッパの農法の歴史と農業経営様式研究があり、日本も明治維新から輪栽式農法論や牧畜方式を援用してきた。その1つとして有畜経営様式・有畜農法が戦前から有望視され振興されてきたが、戦後になっては先述した Non-SDGs 農業となってしまった。

欧米など畜産先進国がこのような Non-SDGs の反省と変革をすすめている現況があり、日本もあらためて“生物を育てる農業”を再認識して、自然共生農業を復元するための農業イノベーションを開発する課題がある。その技術革新の1つとして有機農業が評価されるが、日本では有機農業の認証が遅々として進んでいないこともあり³⁶⁾、農法のあり方の議論が求められている。

図1の「有畜複合農業の論理」では、人間と多様な生物との共生は歴史的に見ると農業自然の中でおこなわれてきたのであり、その多様な生物を保全してきた主体者は農業者である、ということが第一の論理の出発点である。それゆえ、生物多様性保全とは農林地を多様な動植物の生息地としてみるものが基本であり、農林地の主要な作目はとりもなおさず栽培植物＝作物であるが、人が直接食べる作物だけでなく家畜のえさとなる飼料作物の栽培と飼育家畜である。このように農林地では作物が生育する土壌の微生物の働きによる地力維持機能が不可欠であり、また健康な作物の生育に支えられ、ストレスが除外されるような生来の行動の自由がある家畜福祉飼育によって有畜複合経営の構造が作られる。

また、有畜複合経営の経営目標は、工場的家畜飼育システムの物的生産性の向上ではなく、農林地における生物多様性保全を実現するための農業生態系の向上にある。

農業生態系は農業自然での生物多様性の保全によって作られるものであり、第一次自然(原生自然)での生物多様性保護とは異なるが、農林地を野生生物生息地に転換して生物多様性を保護するシステムでもある。その向上イノベーションの開発のためには農業者の経験知とそれをもとにした研究知(情報)の総合的なシステムの進化が期待される。

イノベーション開発の進展対策の1つとして、コーデックスの「有機的に生産される食品の生産、加工、表示及び販売に係るガイドライン」³⁷⁾では、「有機農業は、生物の多様性、生物的循環及び土壌の生物活性等、農業生態系の健全性を促進し強化する全体的な生産管理システムである。地域によってはその地域に応じた制度が必要であることを考慮しつつ、非農業由来の資材を使用するよりも栽培管理方法の利用を重視する。これは、同システムの枠組みにおいて特有の機能を発揮させるために、化学合成資材を使用することなく、可能な限り、耕種的、生物的及び物理的な手法を用いることによって達成される。」と定義されており、「農業生態系 Agroecosystem の強化」を促している。この国際法は当初は植物生態系を対象としていたが、その後(2001年)には有機畜産が取り入れられ、現在の統合的な有機農業の原則となっている。EUも有機畜産規則ができたのは21世紀入ってから(2000年)であり、先にみた国際的な家畜福祉基準もそのイノベーションレベルは開発途上にあるとみなされる。

本稿の有畜複合経営農業の目的は、健全な多様な作物の輪作栽培(無化学農薬・無化学肥料・無化学土壌改良剤など)とともに、感受性のある生命存在である家畜のストレスフリーな飼育が個別経営体で複合的に結合されることである。また、地域での個別経営体の連携化が次の目標

36) 大山利男 農政改革下における有機畜産・アニマルウェルフェア畜産 畜産の研究7月号 養賢堂 2021年

37) Codex Alimentarius Commission FAO/WHO/CAC/GL32-1999 Guidelines for the production, Processing, Labelling and Marketing of organically produced foods; 松木洋一・永松美希編著 『日本とEUの有機畜産—ファームアニマルウェルフェアの実際』 農文協 2004年

となる。しかも、この21世紀の有畜複合経営農業が樹立されるためには、食品企業とのサプライチェーン(供給チェーン)が造成され、その高自然価値(HNV)の商品を購入する消費者および納税者によってサポートされる社会的システムの形成が期待される。