

美山町から見た日本農業の現状と展望

Current Conditions and View of Japanese Agriculture seen from Miyamacho, Kyoto Prefecture

成 耆 政 ・ 金 本 宏 美 *
(Kijung SUNG and Hiromi KANEMOTO)

目 次

- I. 序
- II. 日本の農業・食料政策と課題
- III. EUの農業・環境政策
- IV. 環境型農業への取り組み
- V. 農業とふるさとの再生
- VI. むすび

【参考・引用文献】

* あすなろ信用組合本店営業部

I. 序

今日、日本の農業・農村地域を取り巻く状況^(註1)は食料自給率の低下、農業労働力の非農業部門への流出による基幹的農業従事者の急激な減少、それに伴い高齢化や過疎化の進行等で大きく変化しつつある。特に、農業経営の後継者の確保問題が深刻な状況になり、今後の食料供給や農村社会そのものの存続が危惧されている。このような日本の農業危機は、1つの「産業としての農業」の構造的解体だけにとどまらず、農業を軸として培かってきた地域社会(コミュニティ)や食生活様式等、様々な人間存在(関係)の社会的な生活基盤をも掘崩すところまで拡大してきている。そして、かかる危機は、日本農業の生産性の低効率性や農産物価格の長期的な低迷、さらには農産物の自由化問題等の農業の経済的、政治的構造要因によって発生しているだけではなく、農業の担い手である農家や農村の内部構造の変質及び農業人の行動様式の変化等、農業にかかる社会的要因の変化によっても強められている。

このような中で、農業経営のみならず、農村コミュニティの活性化のための取り組みが日本各地で活発に行われている。すなわち、環境に優しく安全^(註2)・安心の農畜産物の生産への取り組み、グリーン・ツーリズム運動(Green Tourism)^(註3)、そして地域通貨運動(Local Money)^(註4)等を挙げることができる。

そこで本稿では、京都府美山町の村おこし運動からみた日本農業の現状とこれからの展望について考察することを主な目的とした。このため、IIでは農業基本法、農業構造政策、そして中山間地問題等の農業・食料政策を、IIIではEUの農業・環境政策について、IVでは日本における環境型農業について、Vでは日本の農業とふるさとの再生を美山町の取り組みから考察した。

II. 日本の農業・食料政策と課題

1. 農業政策—旧農業基本法と新農業基本法の比較考察—

1) 戦後農業の画期

戦後における日本の農業・農政の動きは、4つの画期に分けることができる。すなわち、第1期は敗戦から昭和35年まで(1945~60年)、第2期は昭和36年から昭和45年まで(1961~70年)、第3期は昭和46年から61年まで(1971~86年)、そして第4期が昭和62年以降から今日までと分けることができる。

(註1) 成者政『法人農業経営の経営戦略と診断』松本大学出版会、2004年12月、2ページを参照されたい。

(註2) 平成13年9月、BSE(牛海綿状脳症)の発生が国内で初めて確認された。また、その後、食品不正表示事件等が相次いだことから食の安全に対する消費者の信頼は大きく揺らいでいる。

(註3) 成者政「農業・農村地域活性化のためのグリーン・ツーリズムの発展戦略」『地域総合研究』第3号、松本大学地域総合研究センター、2003年10月、69~90ページを参照されたい。

(註4) 詳しくは、成者政「コミュニティ活性化のための地域通貨の意義と展望」『松本大学研究紀要』第3号、松本大学、2005年1月、39~70ページを参照されたい。

2) 農業基本法への道

第1期は日本経済の復興期になるが、そのための資本蓄積は、農地改革^(註5)があってこそ可能になった。

第2期は、いわゆる高度成長期である。昭和30年から高度成長期が始まり、軽工業から重工業へと産業構造が変化した。高度成長期に必要な労働力と土地、水の主たる供給源は農業・農村であり、その動員が農政に要請されるようになった。昭和30年に農林大臣に就任した河野一郎はこのような高度成長期の要請に応じようとし、それまでの零細補助金を統合し「農民の自主性」で「国際競争を前提とした適地適産」を図ることを主な内容とする「新農村建設事業」^(註6)を開始した。

昭和30年には、保守合同により自民党が成立し、同時に社会党も統一され、ここに自社のいわゆる「55年体制」が始まった。河野は自民党の農村基盤を固めることを使命とし、農協や農業委員会^(註7)等の農業団体を再編した。

都市で華々しく高度成長が開始され、都市勤労者と農家との所得格差が急速に拡大し始めるようになった。折角、農地改革で農地が開放され、一時は都市家計を上回った農家が高度成長から置いてきぼりをくう中で、再び社会的不安定層化する可能性がでてきた。しかも農業人口は昭和30年当時38%を占める最大産業人口であったが、35年では30%に減少した。

農林水産省は、昭和32年に『農林白書』を出し、農家の所得の低さ、食料供給の弱さ、国際競争力の弱さ、兼業化の進行、農業労働力の劣弱化等の日本農業の「5つの赤信号」を指摘した。こうして33年辺りから農業基本法の制定が強く求められるようになった。

(註5) 戦後、日本の農地改革は、深刻な食糧不足やインフレーション等、空前の経済危機の中で、当時まだ占領軍の土地改革構想が明確にされなかった時期に、日本政府のイニシアチブによって「上からの改革」として着手された。これが、幣原内閣の農林大臣松村謙三によって作成された「農地改革要綱」であり、それを骨子として、昭和20年12月4日、第89帝国議会で「農地調整法改正法案」として提出された。これが「第1次農地改正法案」と呼ばれているものである。

同法案の内容は、小作料金納化の実施と、不在地主の全貸付地及び平均五町歩以上の在村地主の貸付地を、小作人の希望によって強制的に譲渡させようとするものであったが、それでは全国で約240万町歩の小作地のうち、約100万町歩しか解放されず、また地主の小作地引き上げを大幅に認める等、地主のための抜け道が多く残されていた。しかし、それでも従来手をふれることのできなかった地主の土地所有権に直接介入することになるため、議会において地主勢力の猛烈な反対にあい、審議未了になる気配が強かった。そこに、占領軍による「農地改革に関する覚書」(昭和20年12月9日)が出され、その圧力によって、12月18日に「第1次農地改革法」が成立した。だが、この法律は占領軍当局の認めるところとならず、彼らは予定されていた農地委員会の選挙を無期延期して、施行をストップさせた。問題は連合国による対日理事会での検討にゆだねられることになったが、同理事会では、地主所有地(小作地、未墾地)を無償没収して、それを小作人や、土地の少ない農民に優先的に分配させようとするソ連の改革試案が出された。しかしアメリカは「十分な補償を与えずに土地その他の財産を没収しようという」ソ連案を強く非難し、ソ連案に対抗して出されたイギリス案を支持した。それをもとにして、第2次農地改革について日本政府への勧告が出されたのである。政府はそれに基づき、昭和21年7月26日の閣議で「農地制度改革の徹底に関する措置要綱」を決定した。次いで「自作農創設特別措置法」と「農地調整法」が同年10月の帝国議会で成立した。これが「第2次農地改革法」である。

(註6) 農林省全体の農林行政の推進の方向として、伝統的には明治以来昭和30年代頃までは国から県、県から産業組合(現在の農協)、森林組合といった団体につながり、これが行政の推進をはかって来たが、戦後、昭和20年代末から30年代にかけて町村合併が行なわれ、町村の力がついてきたことを踏まえて、河野一郎元農林大臣が昭和31年に「新農村建設事業」というメニュー方式による総合助成事業のはしりを始めた。その当時は市町村と関係団体とが寄り集まって「新農村建設促進協議会」を作り、ここで「新農村建設計画」を立てたわけである。しかし、地域の中で総合調整能力とか企画立案能力を持っているのは市町村だということになり、農業基本法が出来てのちの昭和37年に「農業構造改善事業」が始まり、計画作成の主体を市町村に移行することになった。

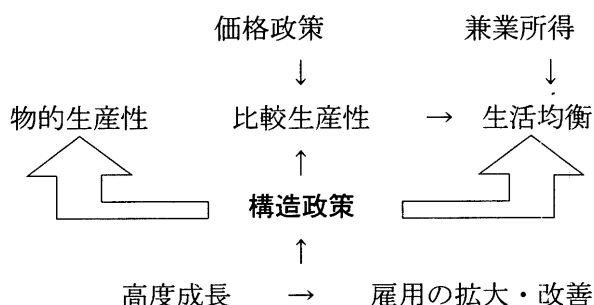
(註7) 農業委員会は、地方自治法の定めに従い、昭和26年に制定された「農業委員会等に関する法律」に基づいて、市に設置が義務づけられている行政機関で、農業者によって選ばれた農業委員を中心に構成される合議体の行政機関である。農業委員は、選挙により選出された委員20人と、市長により選任された委員6人の26人で構成されている。農業委員の任期は3年である。農業委員会の主な仕事としては、農地の権利移動・農地転用(許認可)、農地等の賃貸借の設定・解約等(許認可)、標準小作料の設定、そして農用地の利用関係の調整等である。

そこで、昭和34年「高度成長経済下の農政のあり方を総合的に検討する」ための農林漁業基本問題調査会が総理庁に設置され、「所得の不均衡が戦後農村を含め広く社会のうちに浸透した平等、ないし均衡という民主主義的思潮とは相容れ難い社会的政治的問題」だと認識された。これを受けた同調査会の答申「農業の基本問題と基本対策」（昭和35年）に基づいて36年に農業基本法^(註8)が制定された。

この農業基本法の目的は、農業の発展と農業従事者の地位向上、そして生産性と生活水準（所得）の農工格差の是正である。

<図表1>の示すように、農業基本法の中心は構造政策となり、この構造政策は、「自立経営」の育成が目標とされた。2～3人の農業従事者が完全に就業できる経営規模の近代的小家族（単婚家族）経営で、彼らの他産業従事者との所得均衡が可能なものとされ、当時としては1～2haが想定されていた。具体的には、平均2haの専業経営を2万5千戸、平均40aの安定兼業農家をつくる計画であった。構造施策は、所得均衡や生産性向上に対して「能動的な役割」を果たす基本法農政の切り札となった。

<図表1> 農業基本法の理論



この基本法が施行されてから、1人当たりの家計費（農家／勤労者世帯）が昭和35年76%から47年102.5%へと、農家の所得が向上したが、これはもっぱら兼業所得によるものであった。要するに、労働生産性は高まったのだが、それで浮いた労働力は兼業化に回ったのである。特に、1960年代前半は、専業農家から第1種兼業農家^(註9)への移行がピークに達した。このような中で農業展開を図ろうとすれば、選択的拡大作物としての畜産・果樹・野菜に向かうことになり、高地価のもとでは同一面積のうえでの資本集約化による規模拡大を果たす施設型農業が迫られる。その典型は、濃厚飼料や原燃料等原料輸入に依存した加工型畜産と施設園芸である。稲作と畑作、耕種農業と畜産、土地利用型農業と施設型農業の分裂という事態が起こった。

このような部門間の有機的関連の切断の中で、農薬の大量使用、畜産公害、農夫症（farmer's syndrome）^(註10)、地力枯渇、連作障害といった農業の環境負荷が高まるようになった。

(註8) 大嶋茂男『食料・社会的自給のプラン—「新農業基本法」への対案』大月書店、1999年10月；田代洋一『日本に農業は生き残れるか—新基本法に問う』大月書店、2001年11月；農林行政を考える会編『21世紀日本農政の課題—日本農業の現段階と新基本法』農林統計協会、1998年9月；大内 力編『新基本法—その方向と課題（日本農業年報）』農林統計協会、2000年1月；梶井 功『新基本法と日本農業』家の光協、2000年3月；食料農業農村基本政策研究会『食料・農業・農村基本法解説—逐条解説』大成出版社、2000年1月 等を参照されたい。

(註9) 兼業農家とは、世帯員中に兼業従事者が1人以上いる農家のことをいう。第1兼業農家は自営農業を主とする（農業所得のほうが多い）兼業農家を、第2兼業農家は自営農業を従とする（農外所得のほうが多い）兼業農家をいう。

(註10) 農夫症とは、農業人が慢性的になりやすい症状で、特に、山間や高冷地の畑作地にみられる。農業で激しい肉体的労働をすること、偏食や特有の気候風土等様々なストレスによって引き起こされる。初期症状として肩こり、夜間頻尿、腰痛、手足の痺れ、息切れがおり、進行すると萎縮腎、心不全、動脈硬化、リウマチとなることもある。

3) 新農業基本法 (食料・農業・農村基本法)

昭和61年に、ウルグアイ・ラウンド (UR)^(註11) が始まり、またこの年、アメリカの精米業者協会 (RMA) が、日本の米市場への参入の拡大と自由化を日本政府に要求すべきことをアメリカ政府に提訴した。ウルグアイ・ラウンド農業合意を受け入れ、WTO の発足^(註12) が平成5年である。新農業基本法は、これにどう対処するかという問題意識から制定された。ラウンド (Round) とは、関税引き下げのために一定の枠組み内でまとまった交渉を行う場であり、ウルグアイ・ラウンドとはウルグアイの首都で124ヶ国と EC の参加により、4年以内の終結を目標に開催されたものである。

このような中で日本は平成4年に、UR での米自由化を必至とみて「新しい食料・農業・農村政策の方向」(新政策)^(註13) を打ち出した。UR 決着後の平成6年農政審の「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」は、米政策を本格的に取り上げ、市場原理の一層の導入を図るため自主流通米^(註14) のような民間流通を基本とし、政府米は生産調整実施者のみから備蓄米として買い上げるにとどめ、生産調整は「生産者の自主的判断に基づいて」行うこととした。これに基づいて平成7年にはポスト UR 農政、新基本法農政の事実上の第1号として食糧法^(註15) の廃止と食糧法^(註16) の制定がなされ、米流通の自由化がなされた。価格政策についても「市場原理の一層の活用」を唄い、全体として「政策から市場へ」の流れが明確化した。

そして、ついに「農業基本法の見直し」が公式宣言された。農業基本法は従来からの農業保護論と新しい農業近代化論のミックスであり、前者の面では農業総生産の増加、価格政策、国境保護措置等 WTO 農業協定に真っ向から反する規定を持っていた。これでは平成12年から開催される予定の次期 WTO 農業交渉に臨めない。これらのあらゆる点から、平成11年7月「新農業基本法 (食料・農業・農村基本法)」が成立した。

(註11) 1986年9月にウルグアイで開催された GATT による 8 回目の「多角的貿易交渉」のことをいう。これは 1994 年のマラケシュ宣言により終結した。モノの貿易だけでなく、サービスや知的所有権等を含む貿易ルールについて合意し、さらにウルグアイ・ラウンドの合意内容を運営する国際機関として、世界貿易機関 (WTO) の設立が決まった。

(註12) WTO は1995年1月1日に GATT に変わって発足したものである。WTO 発足の背景としては以下のようなものである。1945年11月、米国の呼びかけにより ITO を国連下に属する機関にしようとしたが、ITO は自由貿易主義にあまりにも忠実で規則が厳しいものであったために、多くの国々の批准をえることができずに結局実現には至らなかった。そのために、ITO が成立するまでの暫定的な取り決めとして、GATT がそれにかわって重要な役割を持った。GATT 発足当時、加盟国は23カ国であったが、1994年末には正式加盟国は125カ国まで増えている。こうした加盟国数の増加はプラスであったといえるが、GATT は国際機関としてではなく、その名を示す通り国際協定として (多国間・無差別の自由貿易を実現するためのルールとして協定されたものだったため) 成立時から原則に対する妥協を認め、規則があいまいとなり、司法的機能をもたないという欠点があった。そして、GATT の自由貿易体制に危機が訪れるようになったのは1970年代になってからである。その理由としては、大局的にみれば、ブレトン・ウッズ体制の変質によって危機に陥ったといえる。つまり、政治的には米国による支配体制が後退したこと、そして経済的には、世界経済の構造的変化により、自由・無差別・多角化の原則が揺らいだことである。このような状況のなか、1986年から1993年まで行われていたガット・ウルグアイ・ラウンドにおいて、GATT にかわる国際機関として WTO の設立が決定された。

(註13) 成者政『法人農業経営の経営戦略と診断』松本大学出版会、2004年12月、1~3、8~10ページを参照されたい。

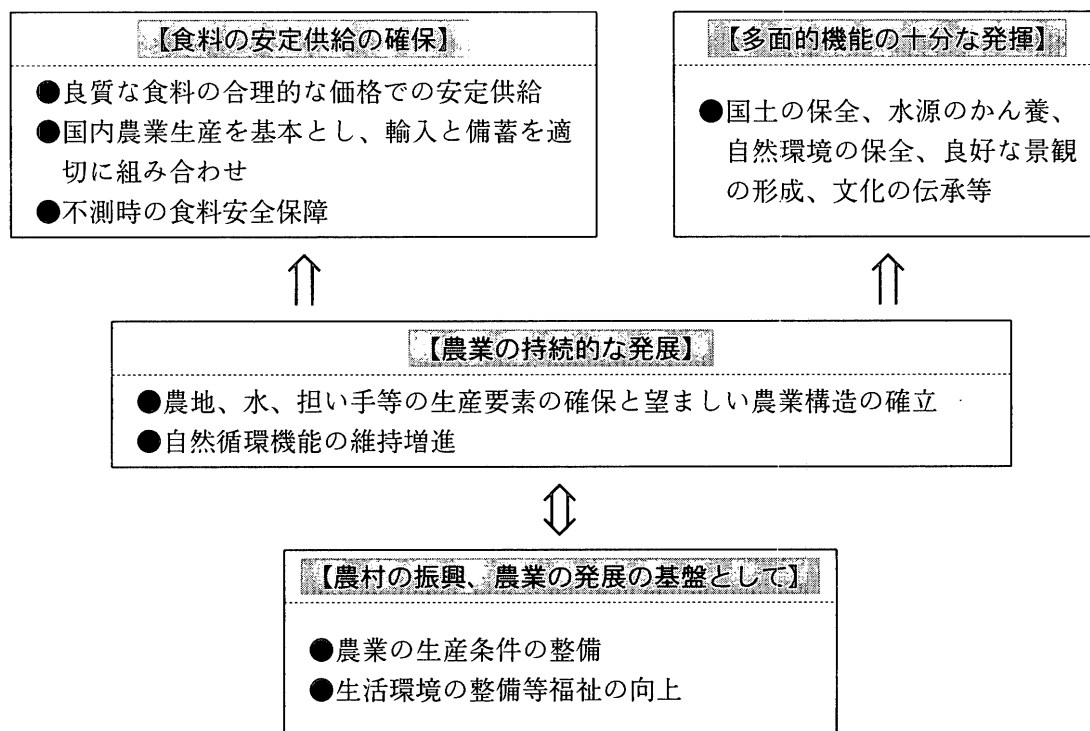
(註14) 政府米とは、政府が定めた計画に則して出荷された米のうち、政府に売り渡されたもの及び輸入米のうち政府が取得するものをいう。自主流通米とは、政府が定めた計画に則して出荷された米のうち、登録業者に売り渡されたものをいう。共に、政府が定めた計画に則して流通するものである。政府米は、備蓄の運営と国際約束の履行を目的としていることから、前者は、1年以上備蓄した後売り渡し、後者は、国内需給の観点から加工用を中心に売り渡すこととしている。

(註15) 食糧管理法(食糧法)は、1942年に制定されて以来今日に至るまで、社会・経済の実態を踏まえた改善を図りながら、国民の主食を安定的に消費者に供給するという役割を担ってきた。

(註16) この法律の正式名称は「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」(食糧法)である。目的は、従来の食糧管理法と同様に、国民の主食である米を安定的に消費者に供給するために、需給と価格の調整を行うものである。概要としては、従来の食糧管理法と比べ、生産者の自主性を活かした稲作生産の体質強化や、市場原理の導入、規制緩和による流通の合理化が基調となっている。

新農業基本法（図表2）は4つの基本理念を掲げているが、農業の持続的発展は、食料の安全供給の確保と農業の多面的機能の発揮を支える手段とされており、食料の安定確保と多面的機能を基本理念とするものであるといえる。

<図表2> 新基本法の目指すこと



旧基本法は、「農業の自然的、経済的制約による不利を補正し、他産業との生産性の格差が是正されるように農業の生産性を向上すること及び農業従事者が所得を増大して他産業従事者との均衡する生活を営むことができることを目途として、農業の発展と農業従事者の地位の向上を図ること」を『国の農業に関する政策の目標』（第1条）に据えていた。

新基本法は、それとは異なっている。新基本法が目的としたものは、食料・農業及び農村に関する施策を総合的、かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることであった。

農村に関していえば、中山間地域については、国土・環境保全を名目に、集落協定を結んだ傾斜農地について、水田では最高10a当たり2万1千円の直接支払いを行うこととした。そのうちの半分は集落で地域資源管理等に使い、残りが農家に支払われるよう指導された。これが日本初の直接支払い政策の登場である。また、農協を協同組合から効率的企業に転換させて、新基本法農政の担い手とされる方向で強力で推進された。

2. 農業の構造的問題

1) 兼業化の問題

平成7年の専・兼業別農家の割合は、専業16%（うち高齢専業7.5%）、第1種兼業（農業所得の方が多）14.9%、第2種兼業（農外所得の方が多）69.1%である。

それに対してヨーロッパで兼業化が進んでいる旧西ドイツでは、平成6年でそれぞれ49%、8%、

43%である。昭和40年はそれぞれ41%、26%、33%なので、第2種兼業は進んでいるが、専業率はかなり安定的といえる。

日本の兼業農家率を振り返ると、兼業農家総数のピークは昭和45年の451万戸（兼業農家率84.4%）、第2種兼業農家のピークは45年の308万戸（62.1%）であった。

兼業化の要因としては、高度成長の地方波及と地域労働市場の展開、高度成長を通じる家計費の上昇圧力、そして水田農業の省力化の3点が考えられる。

高度成長の地方波及と地域労働市場の展開については、高度経済成長を通じ、都市では労働力が必要とされるようになった。そのため、農村から出稼ぎといった形で都市に労働力が奪われたり、高度成長により、地方にも工業化が広がり、農業以外の労働の場が増加するようになった。実際、1960年代には、専業農家から第1種兼業農家へと移行をした割合が40%を超えてピークに達した。

高度成長を通じる家計費の上昇圧力については、言い換えれば、家計費水準、生活水準の農工間、農村と都市間の格差である。この格差を埋めるために、兼業収入が追求されるようになった。

水田農業の省力化については、特に稲作労働時間は、圃場整備・機械化・化学化により昭和35年の10a当たり年間173時間から50年の82時間まで半減した。

これらの要因から日本の農業は諸外国の国々に比べて兼業化率が高くなったといえる。兼業化が高いことと同時に離農率も高く、<図表3>からも分かるように、昭和30年～35年の6%が平成7年～12年では12.6%と離農率が倍増している。

<図表3> 専業農家間の移行率と離農率

(単位：%)

年 度	専業からⅠ兼へ	Ⅰ兼からⅡ兼へ	離農率
1955～60年	25,6	18,4	6,0
61～65	42,8	30,4	8,4
66～70	41,0	31,4	8,9
71～75	23,8	41,2	10,8
76～80	25,6	33,5	8,9
81～85	22,0	35,9	9,3
86～90	22,6	38,6	12,0
91～95	18,9	29,8	11,5
96～2000	15,3	35,5	12,6

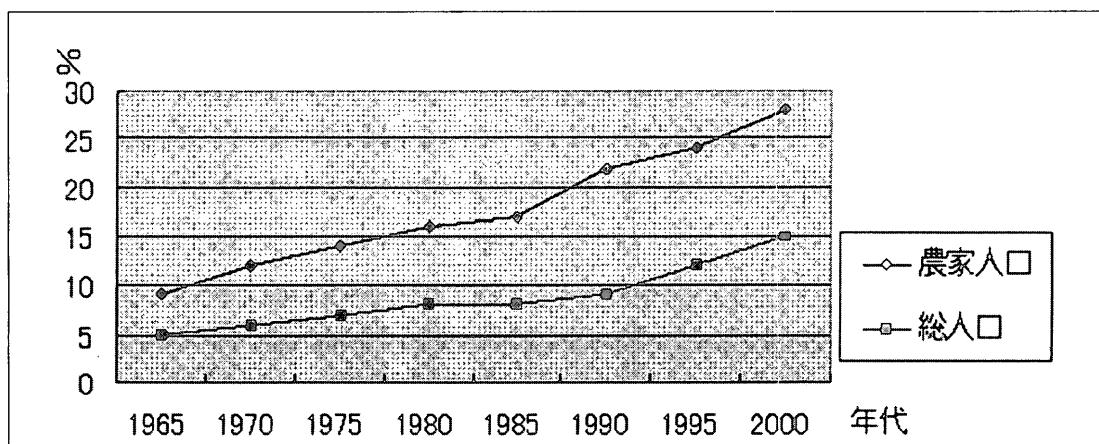
注：農業センサスの構造動態統計における期首の母数に対する意向農家数の割合

資料：農林業センサス(各年度)と田代洋一『新版・農業問題入門』大月書店、2003年より作成

2) 農家人口の高齢化問題

一般的に、65歳以上を高齢者と呼び、75歳以上が後期高齢者と呼ばれる。高度成長期以降の農家労働力の流出により農村に残した後遺症が、高齢者が多数占める高齢化社会への移行である。農家人口の高齢化は一般のそれを15年～20年先取りした形で進行しており、しかも徐々に高齢者比率のアップ率の差が開いている（図表4）。

<図表4> 総人口及び農家人口に占める高齢者割合の推移



資料：農林業センサス(各年度)、平成12年度農業白書により作成

高齢化には、農家人口の高齢化と農業就業人口の高齢化の2面がある。農家人口の高齢化は高齢者をかかえる農家の増大と高齢一世帯世帯の増大として現れる。

<図表5>によると、①農家人口も農業就業人口も高齢化である東山・山陰・山陽・四国と②農家人口が高齢化である南九州・沖縄、そして③農業就業人口が高齢化である北陸・東海に分けることができる。それに対して若い世代が家に残っても在宅通勤化して農業Uターンしなければ、農業就業人口の高齢化をもたらすことになる。

<図表5> 農家人口と農業就業人口に占める65歳以上の割合

(単位：%)

	農家人口に占める割合		農業就業人口に占める割合	
	1990年	2000年	1990年	2000年
全国	21.9	28.6	33.1	52.9
北海道	20.5	29.2	20.8	31.2
東北	18.5	23.9	28.7	51.4
北陸	19.3	27.2	39.8	58.5
北関東	19.1	27.7	30.7	53.3
南関東	19.7	27.8	31.1	50.1
東山	22.1	30.0	39.6	56.8
東海	19.1	26.8	36.1	54.6
近畿	19.7	27.4	36.3	53.9
山陰	21.7	30.4	43.1	64.2
山陽	23.7	33.1	45.4	64.1
四国	22.0	31.9	35.6	55.0
北九州	19.2	28.4	28.2	48.4
南九州	21.7	34.2	29.6	50.5
沖縄	19.6	31.1	31.8	48.7

資料：田代洋一『新版・農業問題入門』大月書店、2003年、202ページと農林業センサス(各年度)により作成

農家労働力の流出は、高度成長の初期には就職転出が在宅通勤を上回ったが、昭和38年には逆転した。その時点での農業後継者についてみると、在宅通勤就職率が高い地域は北陸・東山・山陰・山陽、就職転出率の高い地域は北海道・四国・南九州である。これらの流出パターンの積み重ねの中で、②の地域は就職転出のため、③の地域は在宅兼業化、①は両者の結果だといえるだろう。

高齢者による農業就業人口の補充は、彼らがリタイアした時の反動もまた大きいことを示唆する。この動きの中心となってきた「昭和1桁世代」が平成22年には80歳代に差し掛かり、彼らの大量リタイアによる農業構造の地殻変動がさげられないだろう。

3. 農地の変化と中山間地域問題

1) 農地の変化

高度成長開始時（昭和30年）には、農地の転用面積は5千 ha だったが、1960年代から急増しはじめ、特に1960年代末からは飛躍的に増大した。その背景には、第2次高度成長とその波及、新全国総合開発計画^(註17)（昭和44年）と田中角栄の「日本列島改造論」^(註18)（47年）による日本列島改造ブーム、米生産調整絡みでの水田転用許可基準の緩和等があった。そして昭和48年には、オイル・ショックと過剰流動性が引き起こした狂乱物価と土地投機の中で、農地転用も7万 ha 弱のピークに達した。

その後、高度成長の終焉とともに転用は減少に向い、3万 ha を割るにいたるが、1980年代後半には再び3.5 ha まで増加した。当時はバブル経済期であり、農業は米価の引き下げ、牛肉・オレンジ自由化、中山間地域問題の浮上等疲弊の度を強め、おりから規制緩和論を受けて、農地転用も規制緩和し、農村のリゾート化や開発で地域経済を活性化しようとする動きが強まった。

2) 中山間地域問題

日本では高度成長期における人口の社会減^(註19)から過疎問題が発生し、山村振興法（昭和40年）^(註20)や過疎法（45年）^(註21)による過疎対策が講じられるようになった。

(註17) 全国総合開発計画は、国土庁（新全総までは経済企画庁）が策定している計画であり、日本の現状を把握した上で今後どのように国土計画を進めていくかを提示するものである。つまり、全総は、国土計画の道しるべのような役割を担っているといえる。最近では、平成10年3月に第5番目の全総が策定された。

(註18) その主旨は、高度成長期に発生した都市部の人口過密・公害・物価上昇や農村の過疎化といった問題を解消するため、工業地帯の再配置や交通・情報通信網の整備をテコに、人やモノの流れを大都市から地方に逆流させ「地方分散」を推進するというものである。田中は首相に就任するとすぐ首相の私的諮問機関として「日本列島改造問題調査委員会」を発足させ、具体的な計画の実現に乗り出す。この計画に触発されて、開発をあてこんだ土建業者や不動産業者などが土地投機に走り全国的に地価が高騰、それに対する批判や公害の拡大等を懸念する声も上がった。しかし急激なインフレの進行に加えて、1973年10月に起きた第1次オイルショックにとどめを刺され、計画自体は失速していく。

(註19) 社会減とは、転出人口が転入人口を上回ることにより生じる人口減少のことをいう。ちなみに、自然減とは、死亡数が出生数を上回ることにより生じる人口減少のことである。

(註20) この法律は、山村における産業基盤及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある実情に鑑み、山村における経済力の培養と住民福祉の向上等を図るため、山村振興の目標を明らかにし、山村振興に関する計画の作成及びこれに基づく事業の円滑な実施に関する必要な措置につき定めたものである。

(註21) 昭和43年、国民経済審議会が、過疎対策の必要性を主張した。それ以降、一連の3つの過疎法が施行された。すなわち、過疎地域対策緊急措置法（45年公布・施行）、過疎地域振興特別措置法（50年公布・施行）、過疎地域活性化特別措置法（平成2年公布・施行）という3つの過疎法である。これら3つの過疎法は、いずれも10年の時限立法であり、失効する以前の法律を更新する形をとってきた。また、これらの過疎法と連動した全国総合開発計画が策定され、実施された。

そのような中で昭和63年度の『農業白書』に「中山間地」^(註22)という言葉が登場し、中山間地域が農政問題として浮上した。過疎問題が依然として引き続く中で、このような「中山間地域」が、なぜことさらに強調されたのか。それは過疎問題が主として生活、定住条件の問題として捉えてきたのに対して、産業として農業の条件不利が格段に強まったからである。すなわち、昭和62年には政府米価が31年ぶりに引き下げられ、生産費が高くつく条件不利地域ほど赤字が強まった。例えば、中間山地域の多い中国地域は、すでに1980年から米作りは赤字であったが、昭和62年からは一層強まった。

このような政策条件の変化が、中山間地域の生産不利条件をあぶりだした。その条件不利性とは、傾斜や標高等の地理的条件に規定された圃上の零細・分散・未整備、農道等の不備、機械化の困難、気温や日照等の希少条件に規定され、生育の悪さ、過植林や過疎化がもたらす鳥獣害、高齢化や後継者不足による労働力不足、農道・水路等の地域資源管理の困難、野内流動化の困難と耕作放棄の多発である。こうして従来からの過疎問題に、農業問題として中山間地域が重なり合うことになった。

中山間地域の農業等が占める比重をみると、農家数では43%であるが、主業農家や農業後継者のいる農家の比率は低い。農地は4割弱を占めるが、特に中山間地域では畑と樹園地の割合が高い。山間地では全国平均並みの水田の割合である。

そして、全国の耕作放棄地の55%が中山間地域に集中している。農家人口、農業就業人口の比重は4割前後だが、共に65歳以上の割合が高く、高齢化が進んでいる。中山間地域は、農業生産で高い比重を占めるだけではなく、中山間地域には日本の国土面積の68%（中間地32%、山間地36%）が属する。そしてそこには、人口の14%が住んでいる。つまり、中山間地域は14%の人口で国土の3分の2を保全している。中山間地域問題は単なる地域的な問題ではなく、国民的な問題にもなるわけである。

3) 中山間地域政策

EUでは条件不利地域という政策対象を明確にした政策展開、景観・環境保全との結合、そして条件不利地域の補償と条件不利地域農村の開発へという流れが取られていた。しかし、日本での中山間地域の定義は「生産条件不利」そのものの規定であり、ヨーロッパのように「条件不利地域」とは呼ばない。その理由は、一度条件不利地域と定義すれば、政策的には条件不利の改善（圃場の整備等）や、補償（直接支払い等）が課題にならざるをえないが、日本ではそれに取り組む踏ん切りがつかなかったからである。

その第1の理由は、構造政策にかかわるものである。中山間地域は、土地条件からして農地集積が困難であり、構造政策の限界面に属する。ヨーロッパとは異なり、構造政策が未達成で、そこに政策努力を集中している日本としては、このような地域を政策的に助成する必要も理由もないと認識したからである。第2は、米生産調整との関連である。中山間地域の稲作の比重は平場と変わらない。そこで中山間地域を政策支援することは過剰の促進になりかねないというわけである。

以上から日本は条件不利地域とは呼ばず、「中山間地域」という中立的・地理的概念を用いて、「その地域の特性に応じて、新規の作物の導入、地域特産物の生産及び販売等を通じた農業その他の産業振興」（新基本法）を目指すこととした。条件不利ではなく条件有利の追求を目指したニッチ産業^(註23) 探しである。そのため平成5年に「特定農山村法」^(註24) が制定され、新規作物導入に失敗した場合の融資等が容易されたが、なんら成果をあげることはできなかった。

日本では、もたつく政府の対応にしびれをきらした中山間地域の自治体が、圃場整備の助成を中山間地域について上乗せすることで農家の負担を軽減したりする日本型の直接所得支払いや、経営の補填策が試行されるようになり、後者の一環として平場との生産費格差に相当する額を、作業委託を行う第3セクター等に助成する措置もとられた。

(註22) 中山間地域とは農業地域類型分類による中間地域と山間地域の総称である。同分類は主として耕地率、林野率、農地の傾斜度で分類するもので、山間地域は「林野率80%以上かつ耕地率10%未満」であり、中間地域は平場地域と山間地域の中間にくる地域である。要するに、農業生産条件が不利な地域である。

(註23) 隙間産業ともいう。誰もが想像もしていなかった市場や、大企業等では手が届かないニーズに応える産業等を指す。

(註24) 平成5年6月16日に公布された法律で、正式名称は「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律」という。この法律は、特定農山村地域について、地域における創意工夫を生かしつつ、農林業その他の事業の活性化のための基盤の整備を促進するための措置を講ずることにより、地域の特性に即した農林業その他の事業の振興を図り、もって豊かで住みよい農山村の育成に寄与することを目的とする。

日本もついに「多面的機能^(註25)」の低下が特に懸念される中山間地域等において、農業生産の維持を図りながら、多面的機能を確保するという観点^(註26)に立った中山間地域直接支払い制度^(註26)を平成12年から行っている。

具体的には、中山間地域の急傾斜の農地については、耕作放棄防止、水路・農道等の管理、国土保全機能を高める機能等に取り組む集落協定に基づいて、5年以上農業を継続することを前提とし、水田で10a当たり年間2万1,000円、畑で1万1,500円、草地1万500円を交付するとうものである。実施にあたって国は「直接支払いの額はおおむね2分の1以上が集落の共同取組活動に使用されるよう集落を指導」することとした。

条件不利地域支払いの際立った「日本型」の特徴は集落重視の点にある。分散錯圃形態の日本農業においては、水路や農道等の地域資源管理は集落単位に行う必要があるため、集落協定を結び集落に交付金の一定割合を配分することは適合的だといえる。

要するに、中山間地域直接支払いは、集落機能維持活性化交付金の役割、本来の直接所得支払いの面、条件不利の改善・支援の基金づくり等、複雑な役割を担っているといえる。

4) 中山間地域政策の課題

まず第1に、曖昧な「中山間地域」という言い方をやめて、より政策課題が明確な「条件不利地域」に改め、条件不利の改善(圃場整備等)と条件不利の補償の両面に力をいれることである。

第2に、条件不利地域は過疎地域とほとんど重なる。過疎地域の定住条件を高め、人口を呼び戻すことが条件不利地域農業の担い手確保の前提である。定住条件の確保と条件不利地域農業等の産業振興は相互規定的であり、両者を結ぶ農村開発政策が求められている。

第3に、条件不利地域の農業・地域資源管理・多面的機能を誰がどう担っていくかという根本問題がある。条件不利地域では個別農家の農作業・農業経営が困難になっても地域内の他の担い手農家が引き受ける条件に乏しい。同一地域内に平地と中山間地域の両方を抱える東日本地域では、平地の担い手農家が中山間地域の耕作を引き受ける例もあるが、担い手農家が希薄な西日本では難しいことである。

そこで集落営農やその特定法人化が追求されている。その場合に作業の中心的な担い手を確保するには施設園芸等との集約的な収益作物との結合が欠かせない。しかし、その集落営農も維持困難になる中で、最後の駆け込み寺としての農業公社^(註27)等への期待が高まっているが、それとも規模の経済効果の限られている条件不利地域にあっては、赤字が避けられない。

このよう中で、中山間地域直接支払いが実際に作業を担う者に帰属するようにするとともに、担い手に対する思い切った支援策が欠かせない。支援にあたっては、条件不利地域の農地と農業生産を維持することの公共性の証明が欠かせない。

最後に、条件不利地域は、定住条件の確保と産業振興、集落機能の維持活性化と担い手への支援、条件不利の改善と補償といった複雑な課題を抱えており、問題の組み合わせや重点は各地域によって大きく異なる。それぞれの地域に必要な施策を組み合わせるためには、地方分権が不可欠である。財源は国、実際は地方という分業が求められる。

(註25) 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、保健休養、地域社会の維持活性化、食料安全保障など農業が果たしている様々な役割は、「農業の多面的機能」と呼ばれており、食料・農業・農村基本法3条で、その重要性が明確に位置づけられている。日本農業が果たしている機能を額にすると同年間約7兆円と試算されており、これらの機能は海外から輸入できないという特徴を持っている。農業の多面的機能は以下のような性格を有するものと理解される。① 農業生産活動と密接不可分に創り出される、② 対価を支払わずにその価値を享受できる、③ 市場における価格形成に反映することが難しい。

(註26) 平成12年度に誕生した制度で、農業生産条件の不利な中山間地域等を対象として、耕作放棄の原因となる農業生産の不利性を補う直接支払を実施、適正な農業生産活動の維持を通じ、農地の多面的機能の維持を目的としたものである。

(註27) 農地の流動化、農業生産基盤の造成整備、農業の担い手の確保・育成等を図り、もって農業者の経済的、社会的地位の向上と農業の振興に寄与することを目的として設立されたのが公益法人である。主な事業としては、①農地、採草放牧地は農業用施設の用地の売買、貸借、管理及び交換、②青年農業者等担い手の確保・育成、③農業構造改善に資するための助成金の交付及び資金の供給、④中山間地域における農業生産の維持及び農地の保全管理、⑤農業用地等の造成、改良及びこれらの附帯施設の売渡、⑥農業用施設、農村環境整備及び畜産経営環境整備用地ならびにこれに附帯する施設の売買、貸借及び造成、⑦農地保有の合理化に関する事業の実施に必要な資金の供給ならびに農地流動化促進のための助成金等の交付、そして⑧農業就業構造の改善を目的として、地方公共団体が樹立した計画に基づき誘致される企業の用地の買入れ、造成及び売渡し等である。

Ⅲ. EUの農業・環境政策

1. 農業環境問題に対するEUの共通農業政策 (CAP)

1) 転機となった1985年CAP改革

1950年代後半の欧州経済共同体 (EEC) 創設当初の加盟6カ国には、農業用地が約6,500万 ha あり、農業就業人口は1,750万人と全体の5分の1を占めていた。しかし、農業生産性が低く、他産業従事者と比べて所得が低かった。また、アメリカの農作物輸入攻勢が強まりつつあり、自由化は困難な状況であった。

昭和32年、EECの設立条約であるローマ条約の中に共通農業政策 (CAP) ^(註28) の目的が示されている。その内容は、第1に、技術進歩の促進、生産の合理的発展、生産要素、特に労働力の最適な利用による農業の生産性の向上、第2に、農業従事者の所得の増大による農村社会の公正な生活水準の確保、第3に、農産物市場の安定化、第4に、農産物の安定供給、そして第5に、消費者へ適正な供給価格の確保等である。農産物の流通面においても、域外からの農作物の低価格輸入に対し、域内農作物を優先する国境保護措置を行った。また、EC独自の農業財政制度として、欧州農業指導保証基金 (EAGGF: The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) ^(註29) を設立した。

しかし、1970年代後半から農作物過剰問題と財政負担の拡大を契機としてEU農政は一転期を迎えることになった。昭和60年に制定された共通農業政策の改革では次のような新しい方向性が示され、政策転換が行われた。第1に、生産過剰の防止である。農業の技術革新と集約的展開は農業生産の増大をもたらし、恒常的な過剰生産をもたらした。他方、これらは地下水汚染、土壌浸食や地力の低下、さらには動植物の種の絶滅や生態系の破壊等を引き起こしてきた。

第2に、農村における自然環境の保全を行うためには、一定数の家族農場を維持する必要がある、また、農村人口や農家戸数のこれ以上の減少を阻止すべきだとの基本姿勢が示されている。

第3に、農業と環境保全とを両立させるためには、人間と家畜の健康に悪影響を及ぼす恐れのある化学物質の使用は極力抑制すべきだとする姿勢を明確に打ち出した。農業と化学肥料の使用抑制はもちろんのこと、家畜糞尿等の有機質肥料の過剰な投入は、飲料水等の汚染を通じて発ガン性、催奇形性 ^(註30) 等を誘発する危険性があるとして、それらの使用を制限する必要性を唱えている。

以上から、昭和60年共通農業政策の目標は、過剰生産の防止、農産物の安全性向上、そして自然環境の保全という3つの柱からなっており、これらを一体的に達成する方向へと政策転換されたのである。そして、これらの目的に合致した農業対応を具体的に定め、各種の生産調整や直接補助金の給付等により生産者側のこれに対する積極的な取り組みを誘導してきた。

(註28) EEC (欧州経済共同体) の設立条約であるローマ条約により、農産物共同市場の設立や共通農業政策の樹立等が規定され、昭和37年以降、農産物全般をカバーするCAP (共通農業政策) が順次導入された。CAPの施策は次の3原則に基づいている。①市場の統一農産物の域内自由流通を確保するため、市場を統一し、共通価格を設定する。②域内優先: 輸入課徴金 (後の関税) 等により域内生産者の農産物を優先する国境保護措置を講ずる。③農業財政の確立: 全加盟国が参加する欧州農業指導保証基金を通じて運営を行う。

(註29) EAGGFはCAPを執行する基本基金として昭和37年に助成されたが、フランス語の頭文字をとってFEOGAともいう。基金規模は年間約6000億円でEU全体予算の半分にも及ばない。EAGGF中平成16~18年に新規会員国の農村開発に使う財源は保証基金が800億円、指導基金が約300億円程度である。

(註30) 「催奇形性」とは直接死に至らしめることはなくとも様々なアトピー性疾患を引き起こしたり、肉体的・精神的な奇形を誘発することである。

昭和60年から過剰生産を解消するために、生産調整に参加した農業者に価格支持を通じて所得補償を行ってきた。しかし、この方式では、生産調整が行われていない農地で投入量を増やした結果、単収はさらに向上し、生産調整自体も十分な効果をあげないばかりか、環境への負荷も減少しなかった。そこで、昭和63年に「自主的セットアサイド計画」^(註31)を導入した。これは生産抑制と環境保全とを目的にし、農地の20%以上を5年間生産から外し、農薬の使用禁止、植物被覆、粗放的放牧等を農業者に任せ、その代わりに失われる所得に対して農業者に直接所得補償を行うものである。

2) 平成4年 CAP 改革における農業環境対策

平成4年の CAP 改革の内容は、第1に、農業環境行動計画—肥料・殺虫剤の使用抑制、有機農業、粗放的生産、放棄された農地や森林の維持、環境保全、田園景観の維持に配慮した農業生産を5年以上行う農業者に助成金を支給する。第2に、農地への植林を支援する「森林計画」。そして第3に、早期離農奨励金—早期離農者への収入援助、規模拡大や田園地域の合理的利用のために早期離農者に対して奨励金を支給する(55歳以上)等である。

平成4年に EU は共通農業政策の改革と並んで、第5環境行動プログラムを策定し、その中に農業環境規則も示した。この規則のもとに、農業・環境プログラムを実施し、環境改善に同意し、自主的に参加する農業者と契約を行い、EU と加盟国の共同負担で、直接所得補償を行っている。契約期間は最低5年間、長期セットアサイドでは20年間である。このプログラムの主な内容は、低集約化農業システム(化学資材投入レベルの削減、有機農業、希少品種の保全等)、景観保全(農薬・肥料削減等伝統的農法の維持を通じた農村景観の維持)、生産調整と耕作放棄農地の維持(農地の野生生物生息地への転換、生物多様性の確保)、そして農業者トレーニングと実証(農業者のトレーニング、実証プロジェクト、国民アクセスの改善等)である。

このプログラムの企画・実施・評価は加盟国で行なうが、多くの場合、地方政府が企画し、中央政府が認証した後、EU の補助金を必要とする場合には、これを EU 委員会に申請する。これが EU 委員会で認証されれば、多くの場合、加盟国の地方政府が実施し評価する。現在、EU 全体で15のプログラムが実施されている。EU の負担割合は、より豊かでない国の場合には75%、より豊かな国では50%で、残りは各加盟国で負担する仕組みである。

2. ドイツの環境保全型農業への取り組み

1970年代後半以降、ドイツでは他の EU 諸国と同様に農業に起因する様々な環境問題が発生してきた。第1に、1960年代から急増してきた化学肥料や農薬、さらには家畜糞尿の増加による水質の悪化である。ただし、化学肥料については1980年代初頭から減少している。第2に、農地整備事業、圃場の区画整理や区画の拡大、肥料・農薬の多投下等によるビオトープ(小さな生物の生息空間)の縮小、あるいは消滅、生物多様性の減少、農業景観の単調化である。第3は、伝統的な輪作体系の崩壊、連作を基盤とする穀物生産の増加による土壌浸食の増大等である。これらはいずれも、環境に対する農業のマイナス面での影響を増大させることになった。

そこでドイツでは、EU の共通農業政策で行なう環境対策が出される以前から、独自の農業環境政策を連邦政府及び州政府ごとに実施してきた。

(註31) セット・アサイドについては昭和63年から実施されていたが、平成4年改革では、所得補償の要件をより厳密化し、セット・アサイドの方法として2種類の選択肢を設けた。すなわち、休耕地を6年間でローテーションするローテーション・セットアサイドと、休耕地を固定して、補償率を上乗せしてもらうノンローテーション・セットアサイドである。

ドイツにおける環境保全型農業の基本は、一言でいえば、粗放化を基礎とする農業環境の改善である。そして、その手法は、化学肥料及び農薬の面積当たり使用量を減らすこと、そのために被覆作物を含めて多様な作物を組み合わせた輪作体系を導入することが柱となっている。つまり、化学肥料・農薬依存型、家畜頭数多頭型の集約的農業から粗放的農業への転換であり、土地利用の面では、単作型から多様な作物の輪作による複合経営への転換であった。このようドイツにおける様々な環境保全に向けた試みは、その後の EU 共通農業政策で推進されてきた環境保全型農業政策に大きな影響を与えたといえる。

IV. 環境型農業への取り組み

1. 日本の農薬事情

農薬の人体への影響については、使用中の中毒や、誤使用・誤飲等早くから問題が生じていたが、食品中の残留農薬については比較的見過ごされがちであった。しかし、近年、残留農薬の分析・研究が進み、危険な食品の多いことが改めて認識されるようになってきている。

農薬とは、農作物、森林、または農林産物を害する病原菌、昆虫、ダニ、鼠、雑草等の動植物の防除に用いられる薬剤のことである。農薬の種類は現在6,018種類あるといわれている^(註32)。

日本では、明治時代から農業に農薬が用いられている。第2次世界大戦後になり、外国の有機合成農薬が日本に続々と導入され、昭和23年頃からのBHC^(註33)、27年からのホリドール^(註34)、そして、イモチ病防除に卓効を示した有機水銀剤の普及である。食料増産という時代の要求に応じるためとはいえ、その普及はあまりにも急速であった。その結果、昭和30年代になり、ホリドール中毒死が社会問題となり、レーチェル・カーソン (Rachel Carson) の『沈黙の春 (Silent Spring)』^(註35) 等による環境汚染や慢性中毒の目に見えない危機が論じられるようになった。

化学肥料の大量利用、農薬の広範囲な使用、それに保温折衷苗代等の新技術によって、戦前は10a当たり300kg程度の収入しかなかった米が昭和35年頃からは400kgを超えるようになった。

しかし、この時期に使用された有機塩素系のDDT・BHCは土壌等への蓄積性が強く、パラチオンは急性毒性が問題とされ、有機水銀は水俣病の原因物質と同じで人体、環境への悪影響が心配され、その後これらの農薬は販売禁止の指導があったり、失効したりして使用されなくなった。

その後には、低毒性の農薬が開発されるようになったが、薬効が少なくなると使用量、使用回数を多くしなければならないことも起こってきた。

1950年代は食料増産の必要性から農薬が多く使用されるようになったが、次の1960年代は農業労働の省力化、商品価値の向上の目的からさらに農薬が多用されるようになった。

1960年代の高度経済成長期には所得倍増政策に伴って農業も労働生産性の向上を目指し、機械化、化学化によって農業の生産技術も著しい発展をとげていった。農業の生産量も急増し、1960年代から1970年代にかけて3倍以上の生産量になっていった。

また、この頃から工業部門への労働力の流出が起り、農業分野ではトラクター等の機械化や、化学肥料、農薬の使用等によって農業労働生産性を高める方向に向かった。さらに、所得増加による食料需要構造の変化に伴って、従来の穀物中心から肉類、野菜、果実生産と施設栽培の伸長が求められてきた。

(註32) 農水省植物防疫課『農薬要覧』日本植物防疫協会、2003年を参照されたい。

(註33) 有機塩素剤のBHC (別称HCH) の農薬のことであり、BHCはDDTに続いて広く使用されるようになった農薬で、早くから国産化され安く供給された。人に対する急性毒性が非常に低くなったこと等から広く普及した。主に生産されたBHCには、殺虫剤としての有効成分であるガンマ・BHCのほか、少しかだけ構造が異なるベータ・BHCという物質がかなり含まれていた。このベータ・BHCは殺虫効果が弱い反面、化学的に極めて安定した化合物であったため、水田で使用されたものが稲わらにも大量に残留し、この稲わらが餌にしていた乳牛が多くいたため、その牛乳のBHCによる汚染として大きな社会問題となった。日本では昭和46年以降農薬として販売禁止となり、使用されなくなった。

(註34) 農薬名はパラチオンとメチルパラチオン (一般名) で、その用途として殺虫剤：イネのニカメイチュウ、カメムシ、ウンカ、野菜、果実のアブラムシ、ハマキムシなどである。種類は有機リン系化合物である。商品名はパラチオン、ホリドールエチル、メチルパラチオン、ホリドール、ホリドールメチル等である。中毒症状としては有機リン系薬剤と同じで、強い毒性がある。

(註35) 「沈黙の春」は昭和37年にアメリカで発刊された。農薬の大量散布等化学物質に頼りすぎて、環境、生態系を破壊し取り返しのつかない事態になっていると指摘した。当時のケネディ大統領の指示による直属の諮問委員会の報告書にはレーチェルカーソンがこの本で指摘した内容は正しいとされた。この経過については平成4年発刊された伝記「レーチェル」(リンダ・リア著、上遠恵子訳) に詳しい。

前述のように、日本農政のあり方を定めるものとして昭和36年「農業基本法」が制定された。この農業基本法では、直接、農薬について言及していないが、この基本法は、農業の発展と農業従事者の地位向上、生産性と生活水準（所得）の農工間格差の是正、そして農業の近代化・合理化、技術の高度化等の政策によって生産性の向上を図ることを主な目標としている点で、農薬の使用の問題と深い関わりを持っている。この基本法施策が必要不可欠な範囲を超えた多農薬農業を推し進めたことは否定できない。農業基本法は農業構造の改善として農家の自立経営（専業農家）の育成を施策の1つに掲げているが、今日までにその育成は失敗し、兼業農家の比率が増大しているのが現状である。また、兼業農家のうちに農業を主とする第1種兼業農家に比べ、農業外の仕事を主とする第2種兼業農家が多くなっている。経営を維持するため機械・除草剤を使用し作業の手間を省いたり、零細な耕地から最大限の生産をあげようとして肥料を多用するようになった。基本法農政は、農薬多用を促した農政といえることができるだろう。

野菜の例についてみると、労働力の都市集中から食料安定供給が要求されたので、まず、露地野菜では「野菜生産出荷安定法」^(註36) という法律によって野菜団地を政府の指定する制度がつくられ、単一作物を大面積で作付けし、しかも定時定量的に市場に出荷する方向が推し進められた。また、施設野菜では、真冬のトマトの例をみるように、もうけを大きくするため作付け時期をずらして旬を無視した季節外れの生産が行われるようになった。

いずれのタイプの野菜生産においても「化学農法」と呼ばれる農薬、化学肥料漬けの農法が広く行われた。これに加えて、それまでの「地場生産—地場消費」が困難になり、中央卸売市場に向けて大量生産、大量出荷態勢の仕組みと、見栄え優先の規格品を強制する市場、流通機構も農薬多用に拍車をかけた要因の1つであろう。

この基本法農政に沿った農業はその当時瞬く間に広がり、付加価値を求めるために、時期をずらした出荷を目的とする施設栽培は、取り分け1960年代の高度経済成長下において本格的な展開をみせ、昭和31年にはガラス室が157ha、ビニールハウスが889haであったものが、50年にはガラス室が1,001haで6.4倍、ビニールハウスが17,759haで20倍にも増えるようになった。

農薬の人体への影響が最も危惧されている。具体的には、神経障害・血液障害・肝障害や発ガン性などがある。また、使用した農薬成分が農作物や大気・水・土壌に残留することもある（図表6）。日常的に摂取している食品の残留問題とともに、環境汚染、生物濃縮残留問題がある。

<図表6> 農薬残留基準

区 分	ダイアジン	ケルセン
い ち ご	0.1	3.0
り ん ご	0.1	3.0
ほうれん草	0.1	2.0
白 菜	0.1	2.0

- 註1) ダイアジンは水洗いすると、りんご3～6%、ほうれん草で20～60%除去できる。
 2) ケルセンは水洗いすると、いちごで10%除去できる。

(註36) この法律は、主要な野菜について、一定の生産地域におけるその生産及び出荷の近代化を計画的に推進するための措置を定めるとともに、その価格の著しい低落があった場合における生産者補給金の交付、あらかじめ締結した契約に基づきその確保を要する場合における交付金の交付等の措置を定めることにより、主要な野菜についての当該生産地域における生産及び出荷の安定等を図り、もって野菜農業の健全な発展と国民消費生活の安定に資することを目的とする。

実際に農作物にどのくらい農薬が残留するかは、作物の種類と栽培法、農薬の種類と使用法、そして気象条件等の諸要因によって異なる。栽培中の農薬散布回数と最終散布から収穫までの日数が制限された「農薬安全使用基準」^(註37)が定められている。通常、この基準範囲内で農薬が使用されていれば、農作物の農薬残留は「農薬残留基準」を超えない。「農薬残留基準」とは、人間が一生の間に毎日食べても、なんら健康に影響がないと考えられる食品中（農作物）の農薬の残留量を定めた基準のことである。現在、26農薬、56食品（作物）について定められている。150農薬については「農薬保留基準」を設定している。

一般的に「よい農薬」といわれるものの条件は、動植物の防除によく効くこと、値段が安いこと、人畜に対して毒性が少ないこと、取り扱いが簡単であること、農作物に薬害がないこと、そして貯蔵が効くこと等が挙げられる。農薬としての効果で農業者が期待する性質は、なるべく「残留性」が長い方がいいという意見がある。例えば、アルドリンという農薬は、野菜等の播種時に撒いておくと、収穫時まで害虫の防除の効果がある。しかし、農薬には、比較的容易に分解されるものと、長い年月がかかると分解されないものもある。つまり、数年も土壌に残留するものもある。農業者の求める「残効性」はそのまま農作物や環境への「残留性」の危機につながっていくことになる。

2. 残留農薬の環境汚染

使用された農薬成分が農作物や大気・水・土壌に残留し作物の残留問題（図表7）や環境汚染問題を引き起こしている。大気汚染では、農薬使用時、特に粉状・霧状散布や揮発性の高い薬剤により限定された周辺汚染はいうまでもないが、風力・風向によって広範囲に広がる。環境庁公害研究所が明らかにした摩周湖^(註38)のBHC汚染は、農薬の大気汚染が一層広範囲に及ぶことを示している。

<図表7> 土壌中の残留農薬

農 薬	半減期 [※]
< 殺 虫 剤 >	
有機塩素系(ジエルドリン、BHC、DDT)	2～5年
有機リン系(パラチオン、ダイシストン等)	1～4年
< 除 草 剤 >	
塩素化安息香酸系(ジンベン等)	0.2～1年
塩素化ジフェニエチール(CNP、NIP)	0.3～1年
塩素かフェノキシ酢酸(2, 4-D；2, 4, 5-T等)	1～5ヶ月

※半減期とは、土壌中に投入された農薬の半分量までが分解、消失するのに要する時間をいう。ただし、理論的には、この半減期の2倍の間では農薬残存量は4分の1になり、ゼロにはならない。

(註37) この基準は、農薬が残留基準を超えて農作物に残留することのないよう設定されているものである。これが「農薬安全(または適正)使用基準」である。正確には食品衛生法で定められた残留基準に対応した使用法が「安全使用基準」で、登録保留基準に対応したものが「適正な使用基準」という。これは、農薬を散布する農作物ごとに、使用濃度、時期、または回数別に収穫物の残留分析を行い、残留基準を超えない範囲内で定められている。具体的には、その農薬が対象作物の収穫日の何日前まで使用できるのか、またそれまでに使用できる回数が示されている。従って、ラベルに記載された安全使用基準を守り、適切な使用を行えば、作物中の残留量は残留基準値を超えることはなく、農産物を食べる人の安全は確保されるわけである。

世界で最もきれいな湖の1つである摩周湖で、禁止になって久しいBHCが、分解されないまま、調査開始の昭和57年から検出され、蓄積が次第に進んで、60年には湖水の1リットル当たり平均32ng (1ngは10億分の1g) に達している。これは湖水全量に換算すると86kgの蓄積量になるという。摩周湖は、湖面はもちろん、周辺への立ち入りも厳しく制限され、流入する河川もなく、地上からの農薬汚染はほとんどないところである。そのため、担当者は、現在もBHCを使用している中国等から偏西風で運ばれてきたものと結論づけ、現に北海道東部の降雨中のBHC濃度は、1リットル当たり平均128ngで、BHCが禁止された当時の2倍以上になっていると説明している。

土壌汚染については、禁止されて数年経過した有機塩素農薬が、特に畑地で高濃度で検出された事例も少なくない。しかし、今では、発ガン性や催奇形性等の恐れがある物質を含むPCNB、PCP、CNP等の残留問題の中心となってきている。

畑地に比べて比較的残留が少ないとみられる水田について、CNP散布1年後の残留濃度を全国35地点で調べた昭和49年の農水省農業技術研究所の報告によると、水田10a当たり300~330gのCNP散布1年後の土壌(深さ10cm)残留率は、総CNPで、地域平均、北海道89%、東北50%、近畿・中国32%、九州31%である。高い残留率、特に寒冷地での高さが注目される。

3. 有機・無農薬農業の動き

農薬と化学肥料に依存した農業が、農薬による人体被害、農産物への農薬の残留、自然環境の汚染等様々な問題を発生させてきたことについての反省から、近年農薬や化学肥料に依存した農業の見直しが世界的な規模でなされつつある。

安全のために農薬を使いたくない農業者と消費者との連帯が進み、農業者の個人単位、グループ単位、または、農協単位で有機・無農薬栽培への取り組みがなされている。

昭和46年10月、「日本有機農業研究会」^(註39)が発足したが、この会は日本の農業を農薬や化学肥料に依存した現状から脱却させ、肥料には主に堆肥等の有機物を使い、化学肥料・除草剤・殺虫剤等の化学物質を必要としない農法を確立する目的で設立され、これまでの化学物質に依存した農業に対して「本来あるべき姿の農法」として「有機農業」という言葉を日本ではじめて提唱した。有機農業の本来の考え方は、農薬や化学的に合成された肥料を原則使用せず、水田や畑の持っている本来の生産力を引き出すことである。そのためには、地域環境への負担をできる限り軽減した栽培方法により生産農家が工夫と手間をかけて土づくりを行うものである。

(註38) 北海道川上郡弟子屈町にある湖で、周囲約20km、最大水深212mである。湖には流入する川も流出する川もなく、有機物が入りづらい。夏場でも14℃前後と年間を通して水温が低いため、植物も含めてあらゆる生物が生息しにくい環境にある。これらの要因から湖水に不純物の発生する条件が少なく、高い透明度を保っている。中央にはカムイッシュ島が浮かび湖面にアクセントを加えている。アイヌの人々がカムイトー(神の湖)と名付け、まさに神の住む領域としてあがめてきたが、神秘的なたたずまいはその名にふさわしいところである。

(註39) 日本有機農業研究会は、昭和46年10月17日に一楽照雄氏の提唱によって創立された。有機農業の実践などを目的に、生産者と消費者、研究者が手を携えて結成された研究会である。

1) 農協の取り組み

近年、農協も全国的に有機・無農薬栽培に積極的に取り組み始めており、昭和63年2月の全国農業協同組合中央会（全中）の「有機・無農薬等農産物供給状況調査」によれば、都道府県の1,010の農協のうち、有機・無農薬農業に取り組んでいると答えた農協が185農協あり、関心があるとした農協が668農協もあった。

昭和63年の全国農協大会では「有機・低農薬等農産物の生産については、行政・試験研究機関や先進農家等との提携を通じた普及可能な技術の研究促進等により進める」と決議がなされた。また、平成元年から2年間にわたり「有機農業全国農協交流会」を開催し、全国農業協同組合連合会（全農）も昭和63年から有機・低農薬栽培技術の研究に動き出す等、有機・無（低）農薬栽培運動は全国の農協にも拡大しつつあるようである。

例えば、秋田・宮城・山形・茨城・千葉・福岡等の経済連が有機米・低（減）農薬米の生産に県下の農協と一体になって取り組み始めており、また、福岡市農協では、改良普及員の指導によって農協・普及所が一体となって減農薬稲作運動が行われ、農薬散布の基幹防除を従来の15回から4回と大幅に減らしたうえ「減農薬米」という自主流通米を販売している。

長野県白田町では、長野県厚生連佐久総合病院の指導のものに農業人の健康のために無（減）農薬による米や野菜栽培に取り組み、田に鯉を飼う等農薬の影響のないことを確認し、大阪・東京等の生協と契約栽培をしている。

2) 有機・無農薬農業の課題

有機・無農薬農業の第1の課題は、収量低下の可能性にあることである。確かに、農薬を多用していた農地では土壤微生物が死滅し、地力が極度に低下しているので、農薬を排除した農法に転換すると、収量が1~3割減収してしまう。しかし、2~5年間収量の低下が続いても、その後は土作りの努力によって従来の収量を回復することが可能である。また、有機農業作物は冷害に強いことも立証されている。

そこで、有機・無農薬農法に転換する時に生じる減収を、例えば農業共済制度でカバーするか、国や地方自治体において減収分の所得を補償する制度等ができれば、有機・無農薬農業について農業人の不安を少なくすることができるだろう。

第2は、病虫害対策である。これについては、例えば、食用酢と黒砂糖の混合液と、しの竹や楠木の葉を煎じた液（木酢液）等、除虫菊のエキスや、合成化学物質に代わるものを薬用として散布する方法もある。

第3は、除草・堆肥の製造・使用等の労働時間が増加する点である。これについては、使いやすく安価な除草機・堆肥製造機の開発、農作業の共同化等によって省力化を図る必要がある。

第4に、見栄え優先の現在の流通市場においては商品として流通しないのではないかという不安である。一般の市場にも有機農産物が流通しているが、現在の見栄え・季節外・規格優先の市場制度の見直しや、農産物の本来の味や姿、栄養等を消費者に教育することも重要な課題である。

第5に、農業従事者の減少（後継者の減少）にどう対処するかといった日本の農業にとって今や切実な問題についてである。政策的に考えなければならぬことが多くあるが、有機・無農薬農業の実践者は安全な食料を供給していることに生きがいを感じている者も多く、農薬を使わない農法は、農村の現状を救う1つの切り札になるかと期待されている。

3) 乱用される有機・無農薬栽培の表示

1970年代になって各地で有機農業運動が起こるとともに、消費者サイドからは「安全な食べ物を手に入れる」という運動が大都市を中心に各地で発生し、有機・無農薬農産物は有機農業を実践する生産者から消費者が直接に共同購入する産消提携運動（市場外流通）として広がった。

また、1980年代に入ると、消費者の健康・安全志向の急激な高まりやグルメブーム等を背景にして有機・無農薬農産物の需要が増大し、有機農産物はデパートや大手スーパーでも取り扱われるようになり、消費者の入手が容易になった。

しかし、このように流通ルートが多様化・拡大し、特に市場で「有機栽培」、「無農薬」、「減農薬」、「自然農法」等と表示された農産物が氾濫するようになり、消費者の間にこれらの表示への疑問が生じるようになった。すなわち、「有機栽培」、「低農薬」といっても、それがどのくらいの基準なのかが明確ではないということである。

実際に公正取引委員会が昭和62年9月から63年8月にかけて「有機栽培」、「無農薬」等の表示をしている関東・関西の小売店舗でヒヤリング調査を行った結果によれば、調査品目の延べ80点のうち9点に農薬や化学肥料が使用されているのに「無農薬」・「完全有機栽培」と不当に表示し販売していたことが分かり、昭和63年9月、小売業界団体に対し、「会員事業者に対して、不当な表示が行われることのないように指導」することを要望した。

日本の有機農産物は、何を以て有機農産物と呼ぶのかという、有機農産物の定義が明確にされていなかった。農薬や化学肥料の使用に関して、どんな条件を満たせば有機農産物といえるかという客観的な認証制度もないという状況が続いていた。その結果、農薬や化学肥料を大量に使用する慣行栽培で作った農産物を「有機農産物」と表示して販売したとしても罰せられることがなく、市場には本物の有機農産物も流通すれば、自称「有機農産物」も流通するという、非常に混乱した状況になっていた。

これでは「一体、何を信じていいのか消費者には分からない。明確な基準なり定義を設けて、もっとはっきりさせる」という声次第に大きくなり、それに対応するために農林水産省が、有機栽培農産物の栽培基準を、ガイドラインとして提示したのは、平成4年の10月のことであった。

同ガイドライン(図表8)は、有機的栽培によって生産された生鮮野菜、果物、米を除く穀類、豆類、茶等の食品について、その栽培方法に従って「有機農産物」、「転換期間中有機農産物」、「無農薬栽培農産物」、「無化学肥料栽培農産物」、「減農薬栽培農産物」、そして「減化学肥料栽培農産物」の6つの種類に分類された。これにより、初めて有機農産物に関する一定の基準を示したことになる。

<図表8> 有機農産物及び特別栽培農産物に係る表示ガイドライン

有機農産物	化学合成農薬、化学肥料等を原則として使用していない栽培方法によって3年以上経過し、堆肥等による土作りを行った圃場において収穫されるもの
転換期間中有機農産物	化学合成農薬、化学肥料等を原則として使用していない栽培方法によって6ヶ月以上3年未満経過し、堆肥等による土作りを行った圃場において収穫されたもの
無農薬栽培農産物	前作の収穫後から当該農産物の収穫までの期間において、農薬を使用しない栽培方法により生産されたもの
無化学肥料栽培農産物	前作の収穫後から当該農産物の収穫までの期間において、化学肥料を使用しない栽培方法により生産されたもの
減農薬栽培農産物	前作の収穫後から当該農産物の収穫までの期間に化学合成肥料の使用が、当該地域の同作期において慣行的に行われている使用のおおむね五割以下で生産されたもの
減化学肥料栽培農産物	前作の収穫後から当該農産物の収穫までの期間に化学肥料の使用が、当該地域の同作期において慣行的に行われている使用のおおむね5割以下で生産されたもの

資料：農林水産省食品流通局の資料より作成

農林省としては、このような一定の基準を提示することで、混乱を収めようとしたが、実際には、混乱が解消するどころか、ますます収拾のつかない事態を招いてしまった。それは、「減農薬栽培農産物」と「減化学肥料栽培農産物」について、それぞれ農薬と化学肥料の使用は、「当該地域の同作期において慣行的に行われている使用のおおむね5割以下」としているが、「当該地域」とは具体的にどこをさすのか、そして「おおむね5割以下」とは「5割を少し超えた程度ならいい」といつているのか、不透明な点において疑問が生じてきた。

使用回数を5割に減らしても、使用する農薬や化学肥料の種類や濃度、散布方法によっても、農作物への影響は違ってくるので、ガイドラインを実効あるものとするなら、農薬や化学肥料の種類や散布方法についても定めるべきところだが、何1つ触れられていない。

農産物に限らず、品質の定義でも最も大切なのは、業界関係者はもちろん、消費者にとっても、分かり易いこと、つまり、表示を一目見ただけですぐに理解できることにある。このような観点から考えても、このガイドラインの定義は、甚だ不親切、不透明であると思われる。例えば、ガイドラインでは、「有機農産物」をトップに、「無農薬栽培農産物」はそれより2段階下に位置付けているが、定義を知らない一般消費者が、「有機農産物」より基準の緩い「無農薬栽培農産物」の方が安全ではないかという印象を受けるも考えられる。ちなみに、「無農薬栽培農産物」は前作でどんなに農薬をたくさん使っても問わないものである。さらに問題なのは、これらの農産物が本当にガイドラインに沿って栽培されているかどうかを、誰がどのようにチェックするのか、第三者による認証方法についてまったく触れられていないことである。そのため、仮に農薬を使って栽培した農産物に、いつわって「有機農産物」と表示したとしても、それを確認する方法をなければ、排除する手段もないのである。つまり、法律のような強制力を持たないガイドラインでは全くダメである。

偽物の「有機農産物」を排除するために、JAS法の改正(図表9)が行われ、平成13年4月に検査認証制度による規制がスタートした。にもかかわらず制度は消費者に浸透せず、認証期間によっては検査に格差が生まれる等の問題も浮上している。

<図表9> 農林物質の規格化及び品質表示の適正に関する法律(JAS法)の改正

区 分	改 正 前	改 正 後
対象食品の充実強化	表示対象品目：64品目 (うち青果物の原産地表示：9品目)	表示対象品目：一般消費者向けすべての飲食食品(すべての生鮮食料品について原産地を表示)
有機食品の検査認証制度の創設	有機食品の検査認証制度なし ↓ 不適切な「有機」表示の氾濫	有機食品の規格を制度 ↓ 第三者機関(登録認定機関)が圃場ごとに生産者を認定 ↓ 3者機関が認定した生産者が生産したもののみ「有機」と表示、流通(それ以外のものは「有機」の表示ができない)
JAS規格制度の見直し	・規格の定期的見直し、国際整合化について法律上の規定なし ・登録格付機関が格付(サンプリングによる規格への適合性検査)してマークを貼付 ・公益法人等にもみ格付権限を付与	・5年ごとに既存の規格を見直し不要になった規格を廃止等規格制度等の際に国際規格を考慮 ・事業者が登録認定機関の認定を受けて自ら格付してマークを貼付 ・民間会社等に格付等の権限を開放

資料：農林水産省食品流通局の資料より作成

改正 JAS 法の規制対象は、有機農産物とそれらを原料にした加工品である。有機食品の表示については、有機農産物及び有機農産加工食品の日本農林規格（有機 JAS 規格）を制定（図表10）し、統一的な基準に基づいて生産されたもののみ「有機」、「オーガニック」等の表示ができることとなった。

ところが、これまでに検査認証を受けた生産者グループや加工事業者は、僅か2,136件^(註40)である。スーパーの中には、「品数を確保できない」等の理由で、マーク付きの商品を取り扱わないところも多い。

<図表10> 有機 JAS 規格の基準

区 分	基 準
有機農産物	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農薬や化学合成肥料は使用しないのが原則。やむを得ない場合、リスト化されたもののみ使用可能。 ・ 種蒔き、または植え付けの時点からさかのぼり二年以上、禁止されている農薬や化学合成肥料を使用していない水田や畑で栽培すること。 ・ 遺伝子組換え由来の種苗を使用しないこと。 ・ 生産から出荷までの生産工程管理・格付数量等の記録を作成することが求められている。
有機農産加工食品	<ul style="list-style-type: none"> ・ 水・食塩を除いた原材料等の重量の95%以上が、有機農産物または有機農産物加工食品であること。 ・ 農薬や洗浄剤等から汚染を受けないように管理された工場等で製造されていること。 ・ 原則として、化学的に合成された食品添加物や薬剤を使用しないで製造されていること。

資料：農林水産省食品流通局の資料より作成

この制度が浸透しない最大の理由は、表示が複雑で消費者に分かり難いことにある。検査認証を受けなければ「有機栽培」、「有機食品」等とは表示できないが、一方では、「有機質肥料使用」、「有機原料〇%使用」等の自主表示が認められている。また、会員にだけ商品を売る生協等の組織は、検査認証を受けなくても「有機栽培」等の表示が許される。

さらに、有機とは別に、「無農薬栽培」、「減農薬栽培」等の表示された商品も店頭に並び、消費者を一層混乱させている。これらは「特別栽培農産物」と総称され、表示は、単年度での農薬・化学肥料の使用の有無や量で規定されている。

認証機関からの監視には限界があり、農家や加工事業者の良心に任される部分も大きい。実際に、市民団体による検査で残留農薬が見つかり、事業者が「ニセ有機」として認証を自主的に取り下げた例もある。

また、特別栽培農産物、新ガイドラインが、平成16年4月1日に施行し、平成16年4月以降に生産される農産物から適用されることになった。また、平成16年3月以前に生産される農産物については、改正前のガイドラインにより表示することができるが、新ガイドライン（図表11）に基づく表示を行うことも可能である。この新ガイドラインは、法的な強制力はないが、一定のルールに従い生産され、流通すれば消費者の信頼を得ること、生産者の努力が評価されることにもつながるので、新ガイドラインの着実な普及・定着が期待されている。

(註40) 平成13年11月1日現在

<図表11> 名称の変更

<改正前>

区 分	農 薬	減 農 薬	慣 行
無化学肥料	A	B	C
減化学肥料	D	E	F
慣 行	G	H	適用の範囲外

A：無農薬・無化学肥料栽培農産物
 B：減農薬・無化学肥料栽培農産物
 C：無化学肥料栽培農産物(農薬使用)
 D：無農薬・減化学肥料栽培農産物
 E：減農薬・減化学肥料栽培農産物
 F：減化学肥料栽培農産物
 G：無農薬栽培農産物(化学肥料使用)
 H：減農薬栽培農産物



<改正後>

	無 農 薬	減 農 薬	慣 行
無化学肥料	特別栽培農産物		適用の範囲外
減化学肥料			適用の範囲外
慣 行	適用の範囲外	適用の範囲外	適用の範囲外

- ・「特別栽培農産物」と一括の名称に設定。
- ・農薬等資材の節減割合を隣接して表示。

資料：農林水産省食品流通局の資料より作成

特別栽培農産物とは、農業の自然循環機能の維持増進を図るため、化学合成された農薬及び肥料の使用を低減することを基本とし、①土壌の性質に由来する農地の生産力を発揮させるとともに、②農業生産に由来する環境への負担をできる限り低減した栽培方法を採用して生産することを原則としている。この生産の原則に基づくとともに、その農産物が生産された地域の慣行レベル^(註41)に比べて、①化学合成農薬の使用回数が50%以下、②化学肥料の窒素成分量が50%以下で栽培された農産物のことである(図表12)。従来は、化学合成農薬、または化学肥料のどちらか一方でも50%以上節減していれば、ガイドラインに基づく表示が可能であったが、新ガイドラインでは、化学合成農薬と化学肥料双方の節減が必要となった。

<図表12> 各資材の使用基準

農 薬	化学合成農薬	慣行の50%以下 化学合成農薬の名称(主成分を示す一般名称)、用途及び使用回数を表示
	性フェロモン剤等誘引物	使用した旨を表示
天 敵	天 敵	農薬：栽培期間中不使用の場合に限り使用した旨を表示
	特定防除資材	慣行の50%以下
化 学 肥 料		化学肥料の名称(主成分を示す一般的名称)、用途及び窒素成分量(10 a 当り)を表示

資料：農林水産省食品流通局の資料より作成

(註41) これは、各地域の慣行的に行われている化学合成農薬及び化学肥料の使用状況のことをいう。

V. 農業とふるさとの再生

1. 日本の地域づくり運動

日本の農業を維持・再建・発展させ、安定的に安全な食料を確保するために、今各地で様々な取り組みが行われている。そのような中で、注目したいのが「産直運動」というものである。産直・産直運動というものは、言葉の通りの産地から直送という形で市場外流通のことである。最初に、産直を言い出したのはスーパーであった。

消費者としては、農産物の質の良さや安全性、新鮮さを求める声が大きくなってきた。消費者は、生産者と交流、ないしは連帯が望まれるようになってきた。顔の見える、作っている人と食べる人との、作り方・食べ方まで含めた触れ合い・交流を深めたいという要望が強くなっていくようになった。革新的な自治体は、産直運動を始めたりして、生産者・消費者グループによる産直も徐々に一定の広がりをもつようになり、生産者団体・消費者団体の協同の運動として産直を見つめ直し、発展させていこうという動きが出てきて、試行錯誤を繰り返しながら、両者の要望を実現していくようになっていった。

生産者側から産直に期待していることとしては、生産者の経営、あるいは暮らしについての要望が多く示された。もう一つは、生産技術の組み合わせ（農法）をもう一度見直して、より健全なものに変えていき、その中で、地力の維持・再生を計らいながら有機・低農薬農業を実現し、生産現場を見直したいという考えが生まれてきた。そうした生産者側で仲間を作り、広げて、農業をよくしていこう、農法を変えていこう、全体として地域の農業を変え、地域の発展を図ろうということが、産直に取り組む生産者から強く要望されている。

産直、ないし産直運動の展開は、このように生産者・生産者団体と消費者・消費者団体との要望を積み上げる形で展開してきている。単に直販による市場外流通を目指すだけでなく、地域の農業と農業人の生活を守り、安全な食生活と豊かな生活を守ることを基本にした、生産者と消費者の協同の事業であり連帯運動である。当然、産直に取り組む視野は、村づくり・町づくりを含んでいる。日本各地で、いち早くから産直をとり入れ、その町の独自の農産物を掲げ、村おこしに取り組んでいるところがある。その中に、これから紹介する「美山町」も含まれている。以下、美山町が産直を含め、どのような取り組みを行っているかについて述べていきたい。

2. 美山町の取り組み

美山町は京都府の北東部に位置し、町域面積は340.47km²と京都府内町村では一番大きい。96%が山林で、平坦部の標高は223mの山間地域である。芦生原生林を源とする由良川の清流が中心部を清流し、その支流を含めた川沿いに57の集落が散在している。

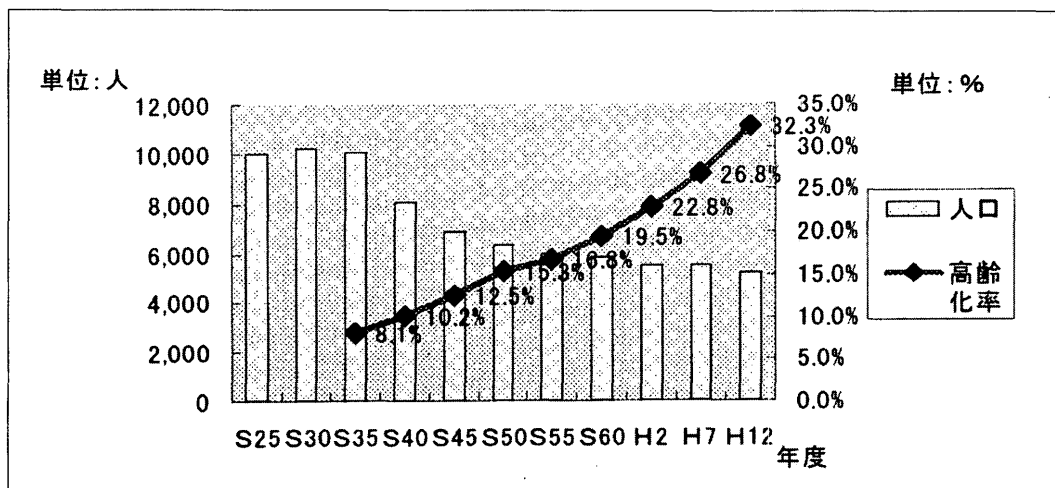
昭和30年、町村合併促進法により、知井・平屋・宮島・鶴ヶ岡・大野の5ヶ村が合併して現在の「美山町」が誕生した。

高度経済成長の煽りを受け、過疎化が急激に進み、合併当時の人口10,182人が昭和40年には8,048人に、その後も減少を続け、平成2年5,479人と半減した。平成2年以降人口減少には歯止めがかかり、平成7年は5,478人である。しかし、その後、少子高齢化が進み、平成12年には、247名減の5,231人になった。高齢化率（65歳以上の人口に占める割合）も10.2%（昭和40年）から34.3%（平成15年）と激増している（図表13）。

主な産業は、薪炭・材木・養蚕であったが、燃料革命と外材の大量輸入により、林業は現在も長期低迷傾向にある。農業適地とは言い難い条件の中で、最近では、地域資源を活用した農林業の振

興と都市農村交流による町の活性化に活路を求めている。例えば、「美しい町づくり条例」、「伝統的建造物群保全地区保全条例」を平成5年4月1日より施行し、水質保全・町並み保全・自然環境保全・土地開発建築規制等を行っている。

<図表13> 人口と高齢化率の推移

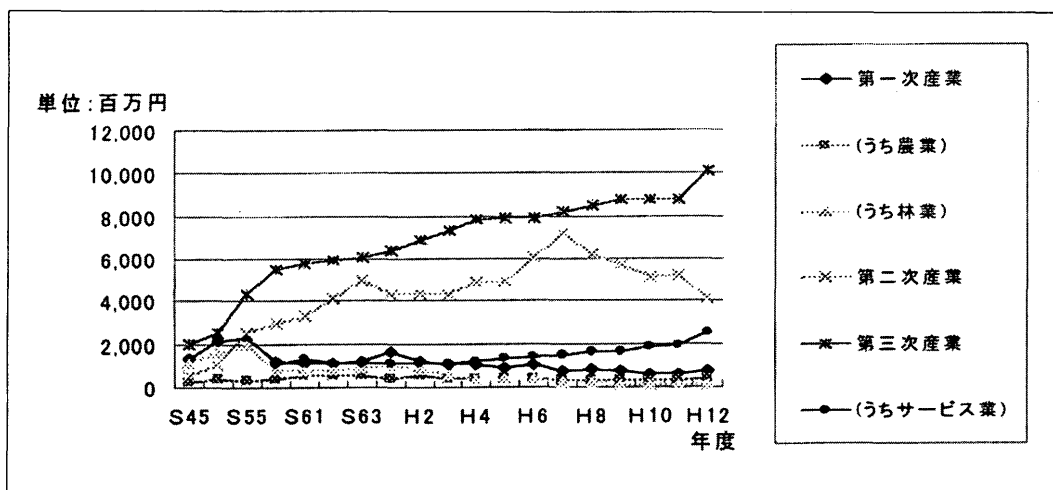


資料：美山町の資料より作成

1) 農林水産業の状況 (図表14)

世帯数1,926戸のうち、農家戸数861で、その78%が兼業農家である。水田面積452ha、畑面積32haで、農家1戸当たりの平均耕作面積は約56aと極めて零細である。農用地の維持確保のために、昭和54年に新農業構造改革事業や団体営圃場事業を導入し、土地基盤整備（圃場率100%）、ライスセンター、水稻育苗センター、集落営農改善施設、集落センター、農村広場等の農業近代化施設や集落環境整備を実施した。昭和55年に設立した各集落の「農事組合」を中心に集落営農や特産物野菜のハウス栽培（みずな）・酒造好適米の「五百万石」、「祝」栽培の取り組みを進めてきた。

<図表14> 美山町における総生産額の推移



資料：美山町の資料より作成

平成7年頃から、従来から進めてきた集落営農が、農家の高齢化やオペレーター不足に伴い、農地の荒廃化や遊休地化が課題となってきた。平成10年、大野区をモデルとして「大野農場方式」の地域営農システムを構築した。平成12年には、「鶴ヶ岡農場」が誕生し、新たな土地利用・農地保全に対する取り組みが始まった。

農業の担い手の高齢化が進んでいるものの、畜産部門（養鶏・酪農）及び農産加工部門で後継者は育っている。酪農・養鶏の経営者が「農事組合法人おもしろ農民倶楽部」を結成して、ハム・ソーセージの加工・販売に取り組んでいる。

昭和34年頃から始まった生活改善運動は、平成元年の「村おこし運動」で「地元の食材で安心・安全な加工食品を自ら創造しよう」と農産加工の起業グループが多く誕生し、特産品の開発に取り組んでいる。昭和56年から始まった京都生協との産直運動、昭和59年からの高齢者生き甲斐対策としての「しめ縄」の生産は今も引き継がれている。

林業は長期低迷しているが、新規に就業を希望する都市の若者を受け入れている。林業体験学校や里山を都市住民に一定期間貸し付ける「ファミリーの森づくり」を実践したり、近年では、共に、山を育てようと「共育の森づくり」を都心住民と行っている。

2) 定住の動き

昭和60年代始め、芸術家をはじめとし都市住民の中には、単に美山町に訪れるだけでなく、美山での暮らしを志向する人達が増えてきた。平成4年4月に設立された第3セクター「美山ふるさと株式会社」の土地・住居の斡旋、供給事業の中で、平成15年3月現在すでに、72世帯243名（15歳以下75名）が定住する等転入者に対する受け入れ体制が整っている。

3) 交流から産業おこし、交流から共生・対流

①事例1：第3セクター美山名水（株）

平成7年11月、町内で2番目の第3セクター「美山名水株式会社」が誕生し、自然の豊かさと都市との交流を背景に「美山の緑茶・麦茶」、「美山の水」のペットボトルを平成8年5月より製造・販売している。これは地域資源の有効利用と地元雇用の創出という点で貢献している。

②事例2：第3セクター美山ふるさと（株）

平成4年4月に設立した「美山ふるさと株式会社」は、平成9年から京都市内で営業していた美山アンテナショップの業務と、平成13年6月、旧JA時代の美山牛乳・漬物等の加工・販売事業を受け継ぎ、定住促進部門と特産振興部門を有している。

③事例3：地域コミュニティービジネス

平成11年12月、鶴ヶ岡地区では、廃止決定された旧JA鶴ヶ岡支所を地域住民出資による有限会社として再構築した。日用品・雑貨販売とともに、集落を超えた広域農場づくりや高齢者等のサロン活動にも取り組んでいる。その後、他の3つの廃止支所もそれぞれ住民出資による有限会社を立ち上げている。

④事例4：法人設立による集落おこし

平成12年4月、「北集落」では、かやぶき民家を後世に伝えるために、後継者育成と所得の獲得機会を創出することが大切であるとの認識のもとに農産加工グループ「北きび工房」、「民俗資料館」、「お食事処きたむら」や、かやぶき民宿「またべ」等のグループごとの経営体を統括して、住民出資による法人を立ち上げた。

⑤事例5：都市と農村の共生・対流

平成13年8月、鶴ヶ岡地域では京都市内のそば屋との交流が実現し、そばづくりから収穫祭、美山産そばの販売までの実践、都市と農村の「共育の里づくり」を目指している。

平成15年5月、新たな都市と農村の共生・対流施策の一環として「地元農家とふれあいの中

で体験できる修学旅行を」と願う都市側と農村への理解を求める農村側のニーズが合い、東京都内の中学生の修学旅行を受け入れることになった。

3. 村おこしの取り組みとその効果

1) 第1期村おこし(昭和53~62年): 農林業の振興

町行政主導で集落の活性化を目指す実施方針である「住み良いふるさとづくりをめざして」を昭和53年に決定し、町職員が全集落に出向き意向調査と集落懇談会を通して、住民要求を掘り起こして「田んぼは四角に、心は丸く」をスローガンに全町圃場整備を基本とする多彩な村づくり運動を展開した。

〔昭和45年~52年〕

高度経済成長のあおりを受けて過疎化が進み、さらに、減反政策が拍車をかけて「山が里におりてくる」、「若者がいない」等の農地の荒廃化が目立つようになり地域資源や環境上重要な課題となる。

〔昭和53年~55年〕

集落の活性化に向け、意向調査・集落懇談会を実施し、住民の要求を掘り起こすとともに、町内全集落に「農事組合」、「造林組合」(任意)を設立する「住み良いふるさとづくりをめざして」の実施方針を作成した。

〔昭和56年~62年〕

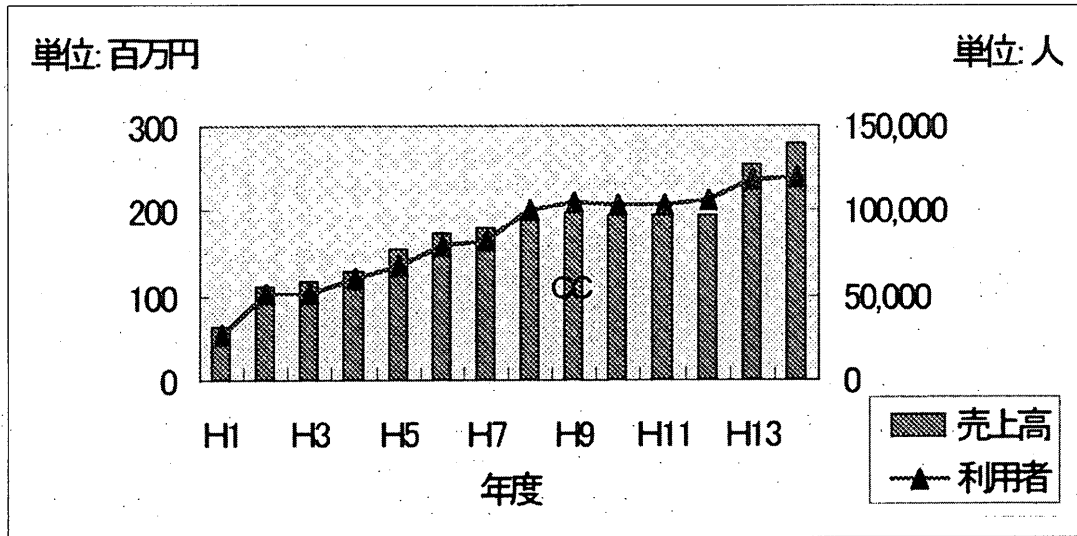
策定された実施方針を実現するために「地域主義」、「みんなが参加する農業へ」といわれた新農業構造改善事業をはじめ、国・京都府の補助事業を導入した。

農地の土地基盤整備を中心に農業近代化施設や集落・地域環境整備を実施した(農業振興総合センター、集落センター、農村広場等)。その結果、「田んぼは四角に、心は丸く」のスローガンのもと、農地は見違えるように変わり、多くの集落で多彩な集落営農が実践されるようになった。

2) 第2期村おこし(昭和63~平成4年): 都市との交流と村おこしの推進

全町圃場整備を終えた町は、政府の「ふるさと創生」をうけて平成元年を「村おこし元年」と位置付け、役場内に「村おこし課」を新設し、町民参加の「美山町村おこし推進委員会」を、さらに旧村単位に「村おこし推進委員会」を組織した。町は、「豊かな自然を生かした村おこしの推進」をスローガンに、自然文化村河鹿荘を拠点に都市住民との多様な交流事業とイベントを展開した(図表15)。さらに平成2年からは、農林省の「むらづくり塾運動」の提唱を受けて「緑と清流の京都美山塾」を京阪神の美山町ファンや多彩な町民参加で組織し「美山町山村活性化ビジョン」を作成、ふるさとづくり運動を展開した。

<図表15> 自然文化村の利用者及び売上高の推移



資料：美山町の資料より作成

3) 第3期村おこし (平成5年～現在) : グリーン・ツーリズムと新産業おこし

農村・都市交流をベースとするふるさとづくり運動を展開しながら「美山町グリーン・ツーリズム整備構想」を平成5年に策定し、交流型グリーン・ツーリズム^(註42)を展開している。

美山町におけるグリーン・ツーリズムの基本コンセプトは、美山町のもつ美しい農村景観・美山らしさ・住み良い農村空間をつくることで、このことよりIJUターン^(註43)を促すことになる。同時に、都市住民の余暇空間としての価値のあるリゾート空間となり、農業・林業・水産業・商工業にわたる地域の活性化が図られる。

具体的には、「美しい町づくり条例」を制定 (平成5年) し、「北」集落の「伝統的建造物群保全地区」指定 (5年) を契機に「茅葺きの里・美山で自然と向き合うゆとりある休暇を」をキャッチフレーズに、多様な交流施設を整備し、5年に発足した京阪神の住民で組織された「かやぶきの里・美山と交流する会」とも提携し交流運動を展開した。そして年間40万人に増大した交流人口を背景に、多様な産直運動と第3セクター「美山ふるさと (株)」や「美山名水 (株)」による「茅葺きの里」のブランド化を目指し、地域産業を展開している。

4) 第4期村おこし：振興会の設立と住民主導のまちづくり

美山町は第3セクター美山ふるさと株式会社による新規定住対策や都市との交流による新たな産業おこしを実践してきたが、本格的な少子高齢化社会の到来で、集落・地域・町単位の各組織で従来の機能が失われつつある。すなわち、役員の兼任化や構成員の高齢化により各組織とも活力や展望がもてない状況である。

(註42) 成者政「農業・農村地域活性化のためのグリーン・ツーリズムの発展戦略」『地域総合研究』第3号、松本大学地域総合研究センター、2003年10月、69～90ページを参照されたい。

(註43) IJUターンは大都市圏の居住者が地方に移住する動きの総称である。Iターンは出身地以外の地方へ移住する形態、Jターンは出身地の近くの地方都市に移住する形態、Uターンは出身地に戻る形態を指す。

平成11年10月、農業協同組合の広域合併構想に伴い、町内の3つの農協支所が廃止になったが、地域住民が話し合いを重ねた結果、住民出資による有限会社を立ち上げ、日用品を提供するとともに、農地の保全や新たな特産品の開発、高齢者等の福祉活動等地域課題も解決する実働隊として活躍している。

平成12年10月町は、「新たな美山町づくりをめざす検討委員会」を開催し、旧来の自治体・村おこし推進委員会・地区公民館を改組して、新たに地域全体の活性化をめざす「〇〇振興会」の設立を提唱した。町の提唱を受けた、旧村（5旧村）は、話し合いを重ね、平成13年4月には、各地域とも「〇〇振興会」を立ち上げた。

振興会は、地域の将来計画を樹立するとともに住民要求を実現する企画総務部、地域振興・環境保全・保健福祉に関することを通じて住民の生活質の向上を図る地域振興部、生活に即する教育・学術及び文化等に関することを通じて住民の教養の向上と健康の増進を図る生涯学習・社会教育部の3部制を導入している。

振興会には、住民の利便性の向上、地域課題の掘り起こし、人材の発掘及び育成の3つの塾がある。各地域の振興会は、自らの地域振興策を自らが企画・立案し、行政や民間がそれを支援する。こうした活動を通じて、個性ある山村の再構築を図り、「日本一の田舎づくり」を目指している。

5) 農業の取り組み

平成12年、農業協同組合が合併し、JA 京都となった際に、町がその施設を購入し、その後、地元の人々によって有限会社として運営されるようになった。その中に「ふらっと美山」という施設があるが、ここでは、地元で栽培された野菜や特産品等が販売されており、朝市等の開催により様々なところから新鮮な野菜を買い求めにくる人がいる。

現在、美山町では、美山安全農産物認証制度を実施している。この要綱には、現在、11の項目が挙げられている。

生産者側としては、全く農薬を使用せずに野菜を作るということは、時間と手間のかかることであり、高齢の生産者には様々な栽培方法や出荷等の記録を管理することは大変であるという意見が出された。高齢者が行っている農業は、自給自足の生活が中心となっているので、自分の家で食べる分を作って、残りの分を第3セクター等が行っている野菜の販売所等で売るのが現状である。

また、この時にはどのくらいの野菜ができるという計画を示すことを要求されるものの、実際のところ露地ものは、気候等によっても変化するのではっきりとした数量で計画を出すことができない、と生産者は述べている。

町側としては、生産者が負担するものは認証マークをつけることのみとし、資材（防虫ネット）等を援助していこうと計画している。現在、この認証制度に参加をしている26名を50名くらいに増やそうと検討中であり、各集落を回り、認証制度について説明を行っている。

生産者の中には、独自に全国的な認証団体に属して農業を行っている人や、無農薬の野菜を栽培し、独自のルートを築き販売を行っている人もいる。認証制度に取り組むことは、生産者と農業関係機関の負担になる点も多い。そこで、地域の実態に合わせて信頼性を損なわない範囲で、記録を行ったり、認証手続きの簡略化等の認証に関わる負担を軽減する工夫を認証制度の勉強会や残留農薬検査の実施等により生産者の自覚を高めながら行う必要がある。そして、認証に取り組むメリットを増やすためには、認証野菜に付加価値をつけてより高い価格で販売することが望まれる。それには、消費者に認証の仕組みや栽培基準を理解してもらうことや認証野菜を高く評価してくれるところへ販路を拡大することが大切である。

消費者が食品の安全性を強く求める中で、地域として安全性を保證する認証に取り組むことは、減・無農薬野菜生産を振興する上で有効であるだろう。確かに記録をその度に行うことは、高齢の生産者にとっては大変なことかもしれない。しかし、自らをステップアップする手段として取り組

み、記録することで有利に販売が可能な作付け計画の策定や栽培技術の向上を図り、地域としては栽培基準を設定することで、地域全体の栽培技術の向上や減・無農薬栽培の普及を図ることが可能となってくるだろう。

美山町は、村おこしとして様々な取り組みを行ってきた。今では、美山町産のものを買い求めにくる人も少なくない。また、観光地としても注目を集めている。高齢化や過疎化によって人口が減少している中で、町の住人や役場が協力して、町を元気づけようと様々な努力を行っている。決して農業には適した土地だとは言いきれない中で、有機農業を通し、農業を活性化させようとしている。日本の農村の中には、美山町のような問題を抱えている農村は多いが、これからは、農村住民人がよりよい町づくりへ積極的に参加し、都市との交流を農村観光等を通し深め、農業の大切さや農業の大変さを理解してもらうことが重要である。実際に農業に興味を持ち、美山町で農業をするために移住をする人も増えてきている。その人達を町では受け入れ、住居や土地を貸す等の支援をしている。

農業を発展させていこうという計画は大切である。しかし、農業を担う人々の高齢化が進んでいる中で、いかに誰にでも理解しやすく取り入れやすいかが重要である。生産者のみでなく、消費者にも分かりやすいものに取り組み、地域を元気づけ、より農業を発展させていくことが重要であろう。

VI. むすび

以上、農村地域活性化のために活発に取り込んでいる京都府美山町の事例にみた日本農業の現状と展望について述べてきた。ここでは、日本農業の課題について簡略に述べることで結びにしたい。

第1に、農業担い手の確保問題である。次代の日本農業・農村を担っていく人材を育成し、学卒者をはじめ多様な就農ルートに対応した新規就農の促進を図るとともに、青年農業者や経営感覚に優れた認定農業者等意欲ある担い手を確保・育成すべきである。

第2に、食料自給率の向上に向けての取り組みである。平成11年から15年までの食料自給率の動向を見ると、供給熱量ベースの総合食料自給率は40%と横ばいで推移している。周知の通り、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である。これは、消費面と生産面の両面で取り組み必要がある。すなわち、消費面では国民の健康の維持等の観点からの望ましい食生活を前提に、生産面では国内の農業生産の持てる力の最大限発揮を前提に、課題を解決しなければならない。農林省は、平成27年度の実現可能な総合食料自給率（供給熱量ベース）を45%に設定し、実践的な食育と地産地消の全国的な展開、国産農産物の消費拡大の促進、そして国産農産物に対する消費者の信頼確保のために取り組んでいる。しかし、日本農業を取り巻く諸経営環境条件をふまえると、この目標値は達成し難いものであろう。

第3に、環境保全型農業経営の確立である。環境問題に対する国民の関心が高まる中で、日本の農業生産全体のあり方を環境保全という方向に転換すべきである。

第4に、農村地域活性化のツールとして グリーン・ツーリズムと地域通貨運動を政策的に支援していくべきであろう。

【参考・引用文献】

1. 田代洋一『新版・農業問題入門』大月書店、2003年
2. 原剛『日本の農業』岩波新書、1994年
3. 蔦谷栄一『エコ農業 食と農の再生戦略』家の光協会、2000年
4. 山田達夫『日本の食糧・日本の農業』シーアンドシー企画、1992年
5. 徳江倫明『農業こそ21世紀の環境ビジネスだ』たちばな出版、1999年
6. 藤原邦達『よくわかる農業問題一問一答』合同出版株式会社、1994年
7. 渡辺信夫『農とふるさと再生戦略』かもがわ出版、1997年
8. 甲斐道太郎編『新農業法と21世紀の農地・農村』法律文化社、2000年
9. 喜田良平『世界各国の環境保全型農業』農村漁村文化協会、1998年
10. 日本弁護士連合会編『脱農業社会のすすめ』日本評論社、1991年
11. 梶井功『新基本法と日本の農業』家の光協会、2000年
12. 「京都府美山町における村おこしの取り組みと課題」平成15年度地域連携システム事業
13. 成耆政『法人農業経営の経営戦略と診断』松本大学出版会、2004年
14. <http://www.jasnet.or.jp>
15. <http://www.maff.go.jp>
16. <http://www.euofa.gr.jp>