



相模湾を望む 編集部

目 次

都市農業振興に向けたJAグループの取組みについて

～生産緑地法の改正を踏まえて～……………高塚明宏（4）

循環社会の主役としての木材を巡る課題

と木材自給率の動向……………藤原 敬（14）

農業委員会改革の現状と課題……………稲垣照哉（21）

「水産白書」の読後感と注文……………加瀬和俊（31）

〔時評〕 集落営農とロウソクの話……………（KY）（2）

☆表紙写真 実りの秋（長野県安曇野市） 編集部
「農村と都市をむすぶ」2017年10月号（第67巻第10号）通巻792号

集落営農とロウソクの話



旧知のMYさんと兵庫県但馬で久しぶりにお会いした。MYさんは定年退職後、故郷の豊岡市KN地区に帰り、地区の集落営農を組織した。そのKN営農組合も、設立一〇周年を迎えた。そこで集落営農のこれまでの一〇年と今後について、話をしてもらった。

集落営農の組織化 MYさんは、十三年前に帰郷した。「ふるさととは、さびれた感じだった」という。台風の影響で、集落の至る所がガレキの山だった。

そのうち、二〇〇五年農林業センサス結果が公表された。耕作放棄地が年率一・九%で増加している。五〇年すれば農耕地が消滅してしまう計算だ。KN地区でも、六五歳以上の高齢化率は三五%と高齢化が進んで、担い手が減少している。地区内の農家戸数六〇戸のうち稲作農家が五〇戸、水田面積二三ha。米価の低迷から生産意欲が減退していた。

「このままでは集落の農地が維持できない」という集落の危機だった。そこで、〇五年十一月、KN地区農業研究会を一七人で発足させた。集落の水田農業の現状から、共同化による低コスト農業（集落ぐるみ農業）をめざそうという勉強会だった。座談会やアンケートなどを進め、研究会は〇六年八月、営農組合設立準備会に衣替

えた。その結果、〇七年一月、KN営農組合が組合員四七戸で設立された。〇七年度から始まる「農政改革」をにらんでのスタート。目標は、「集落営農で生産コストの低減」。合言葉は、「心は一つ、力を合わせ、譲り合い、楽しく、仲良く、むら繁盛」だった。

県単事業（集落農業担い手緊急レベルアップ事業）の補助金一〇〇万円を受け、コンバイン（四条刈）一台、乾燥機（遠赤外線）三台のほか、籾摺機一台、田植機（乗用四条）一台、作業場（鉄骨平屋一二〇㎡）一棟を導入して、総事業費二一〇〇万円での船出だった。

実はこの間、MYさんは体調を崩していた。これを乗り越えての集落営農の設立だった。

集落営農の一〇年 設立時二〇〇七年と一〇年後の一七年を比べると、KN集落の総世帯数は八〇戸から七〇戸に減少し、農家戸数も六〇戸から五〇戸に減少した。「空き家が一三軒ある」という。

一方、KN営農組合は、組合員数が設立時四七人から現在、五三人に増えた。〈全面受託＋部分作業受託〉の集落営農だが、全面受託は〇七年二・二haから一七年八haに増えた。部分作業は、〇七年から一六年で、耕起が三・六haから二〇haに、代かきが三・四haから六haに、田植えが八・五haから一〇haに、刈取りが九・八haから一一haに増えた（乾燥調製は一二haで変わらない）。畦塗りは二・五haから五・八haに増えた。

環境創造型農業 KN営農組合は、〇七年度から農地

・水・環境保全向上対策に取り組んだ。豊岡市は、JAたじまと連携して「コウノトリ育む農法」を推進している。KN集落として地域資源保全の共同活動に取り組み、営農組合は全面受託の稲作で減農薬・減化学肥料栽培（先進的営農活動）に取り組んだ。〇九年には「コウノトリ育む田んぼ」の県認定を受け、冬期湛水田には一〇年から取り組んだ。一一年度にコウノトリ農法拡大事業などを受けて、乾燥機や田植機、トラクター、畦塗機、大豆用の種まき機、溝掘り機、除草機など機械装備を拡充した。その後、無農薬米やコウノトリ農法の米や大豆など環境創造型農業に取り組んでいる。

KN営農組合は、面積要件の問題もあり、〇七年度の品目横断的経営安定対策には加入しなかった。水田経営所得安定対策に加入するのは、面積要件がはずれた〇八年度から。組合は一〇年三月に農事組合法人となった。

請け合い方式の全面受託 KN営農組合の稲作（一般栽培、減農薬・減化学肥料栽培）は、一筆（一区画）ごとに担当者（責任者）を決め、担当者が責任をもって栽培作業をおこなう組合員同士の「請け合い方式」だ。

全面受託の一六年度実績では、コウノトリ農法（減農薬・減化学肥料栽培）コシヒカリが一四区画、三・一六ha、担当者五人。一般栽培コシヒカリが一二区画、一・三四ha、担当者六人と組合（二区画）。もち米が一区画、

二三a、担当者一人。「請け合い方式」で進めている。

営農組合による共同栽培は、無農薬コシヒカリ一区画、二三a。コウノトリ農法の大豆が一六区画、二・三三ha。野菜一区画、六a。その他、ビオトープの設置が一区画、一九a、池（養魚）一区画、四aがある。

ロウソクの話 KN営農組合は、現在、多面的機能支払いへの取組みの上に、集落ぐるみの環境創造型農業に全面受託（組合共同と請け合い方式）と部分作業受託とを組み合わせて取り組んで、成果を上げてきた。

集落営農一〇年の時点でMYさんが感じることは、「ここから一〇年後に、こうした集落営農の取組みがセーフティネットとなりえるか」ということだ。MYさんも七三歳になった。本誌編集委員の安藤光義さんの論文に、「集落営農も長期独裁政権になると次世代のリーダーが育たない」とあるのを引き合いに、MYさんという「リーダー」というロウソクも、いつか燃え尽きる。集落内の若い人に組合の営農活動に参加してもらって、早く次のロウソク（リーダー）を立てることが課題だ。集落営農がかかえる差し迫った問題だ。

国家戦略特区 兵庫県但馬への訪問は、豊岡市の南隣り・養父市の国家戦略特区の共同調査のためだ。同じ但馬の中山間地とはいえ、前述のKN営農組合と養父市の国家戦略特区事業とは大きく異なる。特区事業の詳細は、本誌十一月号・十二月号をご覧いただきたい。（KY）

都市農業振興に向けたJAグループの取組みについて ～生産緑地法の改正を踏まえて～

JA全中 都市農業対策推進室 高塚 明宏

1 はじめに……この本稿の目的

本稿では、人口減少と高齢化という大きな転換を迎えた日本社会における都市農業の現状と課題を確認した上で、生産緑地法の改正をふまえてJAグループとして今後どのように都市農業振興・都市農地の有効活用をすすめるのか、その取組みをご紹介します。

2 都市農業の現状と課題……大転換をむかえた都市農業

(1) 農家からみた都市農業

都市農業を農家の立場から捉えた場合、二つの大きな特徴を抱えているといえます。

① 重い税負担

一つは、固定資産税や相続税等の税負担の重さです。都市農業の中心である市街化区域農地は、都市計画法により「概ね一〇年以内に市街化を図るべき区域」と位置付けられたことにより、届出により転用ができる一方で、税負担は原則として宅地並となるため、営農の継続が困難となりました。農家は、農地の売却や収益性の高いアパート等への転用をすすめました。

三大都市圏特定市では、生産緑地制度のように営農継続への優遇制度がありますが、農家の高齢化が進む中、貸借が事実上できない仕組みのため、後継者が不在の場合は転用されてしまいます。また、多くの自治体は追加指定を認めておらず、代替わりや環境の変化によって新たに生産緑地を指定しようとしても、認められません。

さらに、三大都市圏特定市以外の自治体では、一部を

除き生産緑地制度が導入されていません。平成六年の固定資産税の評価替えとそれに伴う負担調整措置の影響により、固定資産税等の負担が大きく増している地域が増えており、農業経営を大幅に圧迫しています。県庁所在地や中核市を中心に一〇万円／反を超える地域も多く、自らの努力の及ぶ範囲外で農業経営の継続が困難となりつつあります。

② 周囲の地域住民との関係

もう一つは、周囲に住む住民との関係です。都市での営農は、建物の影による日照不足や街灯による生育障害などの営農条件の厳しさに加え、騒音や土埃など、通常の営農活動に対しても苦情を言われることがあります。そうした場合、何故こんな思いをして農業を継続するのかと、農家の営農意欲は低下します。

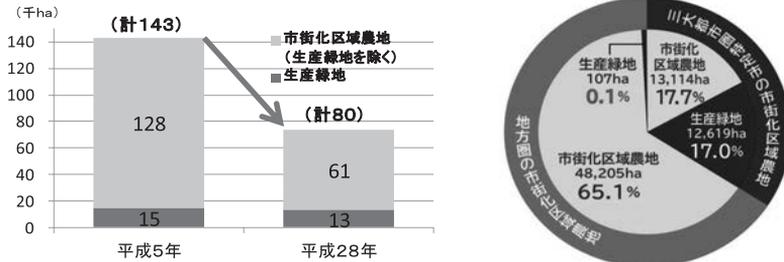
一方、営農活動に対して周辺住民の理解を得た場合、日常的なやり取りが生まれ、大いにやりがいとなります。また、消費者との距離の近さを活かし、ニーズをとらえた少量多品種の栽培や顔の見える直売・インショップの活用及び加工品の販売、農業体験農園の経営など、面積は小さくても高い収益性の農業経営も可能です。周囲の住民と

【都市農業の現状と課題】

都市農業の現状と課題	
人	<ul style="list-style-type: none"> ・農業者は高齢化(三大都市圏は、70歳以上が約5割) ・後継者は不足(後継者あるいはその予定者がいる農家は約4割) ・周辺住民の理解がないと軋轢にて営農意欲低下。理解があるとやりがい。
土地	<ul style="list-style-type: none"> ・都市街化区域農地は大幅に減少(昭和49年約27万ha⇒平成25年約7.7万ha) ・比較的小規模な農地で効率的な営農を実現(平均面積は全国平均の約6割も、売上の高い農家の比率は全国平均より高い) ・消費地・消費者が近いことから、コストや鮮度面で有利
政策	<ul style="list-style-type: none"> ・宅地並の重い税負担(営農意欲の減退、農地の減少の要因に) ・本格的な農業振興施策の対象外 ・地域住民を対象とした新たなビジネスモデルの展開が比較的容易。

出典：JA全中「都市農業振興に向けたJAグループの基本的考え方（平成28年8月）」

【市街化区域農地面積の推移と内訳】



出典：総務省「固定資産の価額等の概要調査」、国土交通省「都市計画年報」

の関係性を無視できない、都市農業の難しさと面白さはこの点にあると言えます。

(2) 時代の変化とJ Aの職員が抱えるジレンマ

J Aグループは、都市部においても、直売所の設置促進や学校給食への食材提供、学童を中心とした農業体験の実施など、農家所得向上と農業理解促進に向けた取組を農家とともに行ってきました。また、高額な税負担に對して、農業経営を可能にする制度の構築を求めて取組んできました。

一方で、自治体や宅地化を希望する農家のニーズにもこたえるため、農と住の調和のとれたまちづくりを目指した「農住まちづくり構想」を策定し、その実現に取組んできました。そして、農家の相談を受ける中で、相続税の支払い原資とするための農地の売買や、戸建てやアパート等の建築支援などを行ってきました。これまでは、社会の要請としてそうした取組が求められていたと言えます。しかし、近年は、地方都市を中心に人口減少や高齢化がすすみ、住宅の需要は大きく減退しつつあります。

そうした中で、平成二五年の相続税法改正やマイナス金利等により、ハウスメーカーや金融機関等による賃貸住宅の営業が活発化しており、実際に賃貸住宅の建築数

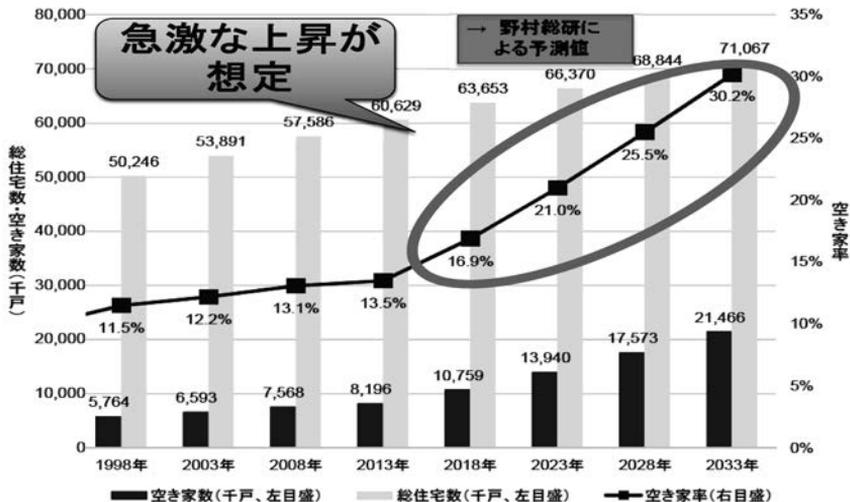


【畑の脇に設置されたコイン式直売所】



【小学校における田植え体験の実施】

【空き家率の推移と将来予測】



出典：国土審議会土地政策分科会企画部会「土地政策の新たな方向性2016」よりJA全中作成
実績値は総務省「住宅・土地統計調査（平成25年）」、予測値は株式会社野村総合研究所

やアパートローンの残高が大幅に伸びています。

JA職員は、ハウスメーカー等の営業を受けた農家から相談を受けることも多いのですが、特に、立地が重要になる不動産市場において、現在宅地化をせず残っている農地は比較的条件の悪い農地が多いのが実態で、採算が危うい事例も多く含まれるようです。しかし、そうした場合に、代替案を示すことができず、歯がゆい思いをしているのが現状です。

地主である農家はもちろん、自治体もインフラの維持や空家の管理・解体等で負担を強いられ、地域住民も住みよい環境が失われていくことを止めることができな
い。今こそ、市街化区域農地の農的な活用をすすめる
ことが必要になっていきます。そして、その柱の一つが生産
緑地制度の活用促進です。

3 生産緑地法の改正……より使いやすくし、
活用の促進へ

(1) 都市農業振興基本法・基本計画の策定

平成二七年四月に「都市農業振興基本法」が、翌二八年五月には具体的な都市農業振興の方向性を定めた「都市農業振興基本計画」が策定されました。これにより、都市農業の持つ多様な機能、例えば防災や緑地保全、コミュニティ機能を評価し、市街化区域内農地を「宅地化

すべきもの」という従来の考え方から、「あるべきもの」へと改めるなど、都市農業の位置付けは大きく転換しました。これまで述べてきたような社会情勢の変化や厳しい環境下においても真摯に農業に取組む農業者の声、都市住民から都市農業の多様な機能を評価する声が高まったことによるものです。

そして、「都市農業振興基本計画」を具体化するため一つとして、平成二九年四月に生産緑地法の改正が、同六月に都市計画運用指針の改正が行われました。

(2) 生産緑地法・都市計画運用指針の改正の概要

生産緑地法の改正案は、四月に両院での審議を終え、公布されました。その主な内容は、以下のとおりです。

- ①活用促進に向けて、面積要件の緩和(条例により、 $500\text{m}^2 \rightarrow 300\text{m}^2$ まで緩和可能)とともに一団性要件を緩和(同一または隣接する街区であれば一団の農地とみなすことが可能)
- ②農業経営の選択肢を広げるため、直売所やレストラン、加工所の設置が可能に
- ③告示から三〇年経過後の対策として「特定生産緑地制度」を新設

国土交通省は、関係省令や都市計画運用指針の見直し

を行い、六月一五日に公表しました。今回の改正は、都市農業振興・都市農地の保全に向けて生産緑地制度をより使いやすくすることで、その活用を促すことに主眼が置かれています。

都市計画運用指針においては、改正内容の詳細が整理されたほか、三大都市圏特定市においては人口減少を踏まえ追加指定を検討することが、地方圏においてはコンパクトなまちづくりをふまえた制度導入が望ましいことが明記されました。

なお、自民党は平成二九年五月に、公明党は同六月に、保全すべき農地として、生産緑地制度の活用を促していく方針を整理しています。

4 J Aグループの取組方針……農あるくらしを身近で楽しむ社会の実現に向けて

(1) 都市農業振興に向けたJ Aグループの基本的考え方
J Aグループは、「都市農業振興基本計画」をふまえ、新たな都市農業振興に関する方針を策定すべく議論を重ね、平成二八年八月に「都市農業振興に向けたJ Aグループの基本的考え方」を策定しました。都市住民が農あるくらしを身近で気軽に楽しむ社会の実現に向けて、J Aグループとして重要かつ優先すべき取組みを整理するとともに、J Aの自助努力では達成できない点につい

て、国・地方自治体への要望をまとめたものです。

生産緑地制度については、国に対して面積要件の緩和や道連れ解除の解消などを、地方自治体に対して、三大都市圏特定市では追加指定・再指定の推進を、それ以外の地方圏では制度の導入を求めました。国に対する要望については、四月の法改正によって一定実現しましたが、それを実際に現場で活用するためには、地方自治体の理解と協力が必要です。

(2) 生産緑地に対する地方自治体の現状

JA全中は、地方自治体の都市農業振興への取組み状況を把握するため、国土交通省の協力を得て、平成二九年三月に市街化区域農地を有する全市区町に対してアンケート調査を行いました。調査は、三大都市圏特定市とその他地方圏に分けて調査票を作成し、その回収率は三大都市圏特定市が八二・五％（二八四票／一三三三票）、地方圏が六九・六％（二七九票／四〇一票）でした。

三大都市圏特定市においては、今回の生産緑地法改正による下限面積の低減の活用に向けて条例改正を行うかという点について、法案の成立後に判断するとし、現時点で対応を決めていない自治体が多いことが明らかとなりました。一方で、追加指定については六割近くの自治体がそもそも追加指定を行っていないことがわかりました。これは、予想以上に大きい数字でした。その理由と

しては、申請をする農家が少ないとの回答が最も多くなっています。

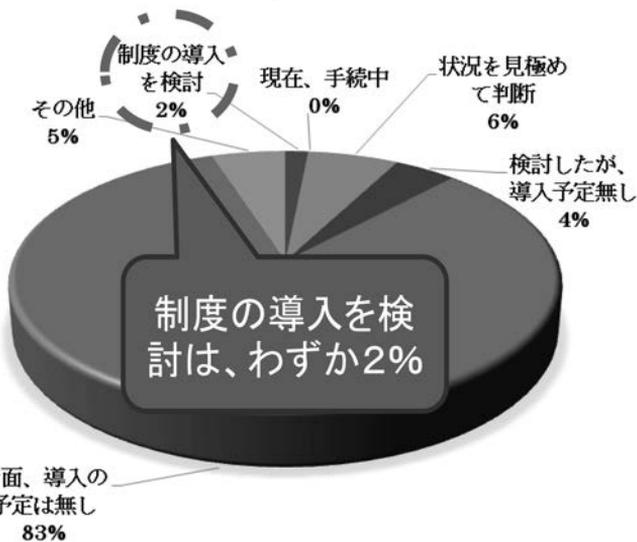
また、地方圏においては、生産緑地制度の導入意向がまだまだ低く、八割以上が導入予定なしと回答しました。その理由としては、「庁内での議論がない（六七・一％）」

【生産緑地の追加指定の実施状況】

都府県名	追加指定を行っていない市区町団体数 ①	回収団体数 ②	行っていない割合 ③＝①÷②
茨城県	3	3	100%
埼玉県	22	28	78.6%
千葉県	14	18	77.8%
東京都	12	34	35.3%
神奈川県	11	18	61.1%
首都圏	62 団体	101 団体	61.4%
静岡県	1	2	50%
愛知県	23	27	85.2%
三重県	2	3	66.7%
中部圏	26 団体	32 団体	81.3%
京都府	6	7	85.7%
大阪府	10	26	38.5%
兵庫県	4	8	50%
奈良県	7	10	70%
近畿圏	27 団体	51 団体	52.9%
総計	115 団体	184 団体	62.5%

出典：JA全中「市街化区域内農地等に関するアンケート調査（平成29年3月）」

【追加指定を行わない理由】



出典：JA全中「市街化区域内農地に関するアンケート調査（平成29年3月）」

が「宅地化が基本方針（二七・六％）」、「要望実態なし（二七・六％）」等比べて圧倒的でした。地方計画の策定意向も低く、国や県からの情報提供が十分でないことが一つの要因と考えられます。また、農振地域、調整区域を抱える自治体も多く、農業部門の職員数が徐々に

減少していく中で、優先順位として市街化区域は後回しにならないことも推察されます。

一方で、人口減少等で都市的な土地利用が限界となる中で、まちづくりの面からも生産緑地制度の活用が急務と言えます。農業担当部署と都市計画担当部署の双方の視点を統合して取組むことが必要ではないでしょうか。

(3) 平成三十四年もみすえた生産緑地制度の活用に向けたJAグループの基本スタンス

これまで見てきたように、政府・与党として都市農業振興・都市農地の有効活用にかじを切ったこと、生産緑地を保全すべき農地としてその中心と位置付けたことなど、この二、三年に大きな方針転換と制度等の変更がありました。まずはその内容について、農家・JA等の農業団体・自治体がしっかりと学ぶことが基本となります。そして、意欲ある農業者でも、生産緑地制度を活用して営農活動に注力できない場合もある現状を改善し、農業者の選択の幅を増やすことが必要です。

特に、平成三十四年には、指定から三〇年を迎える生産緑地が約一万ha（全体の約八割）あります。JAは、農家が適切な判断を下せるよう、また少しでも農地が農地として有効活用されるよう、改正内容の周知を徹底するとともに、農家の意向をふまえ、自治体に対して働きかけることが重要と考えています。

(4) 具体的なすすめ方

JAは、三大都市圏特定市においては、①下限面積の低減（一団性要件の緩和含む）、②追加指定の容認、③再指定の容認、地方圏においては生産緑地制度の導入に向けて取組みます。以下の四点が取組みの基本となると考えています。

- ① JA職員・農家への周知・共有、
- ② 農家の意向調査および提言・要請内容の整理、
- ③ 自治体等への提言・要請、
- ④ 自らの都市農業振興の取組みの再検討

①については、平成二九年七月にパンフレット「新・生産緑地制度 活用のすすめ」を企画・作成しました。三大都市圏を中心に、約二一萬部が活用されています。また、平成二九年八月には東京、大阪において生産緑地制度の改正等に関する研修会を開催し、約二五〇名のJA職員が改正内容を学びました。この研修会においては、パンフレットに加えて都市計画運用指針の概要など、現場のJA職員が農家に説明する際に、自信を持って説明をする一助となる資料の紹介も行いました。現在、JA主催の農家向け研修会が各地で開催されており、引き続き取組みます。

②については、自治体への提言・要請の前提となる農家の意向調査を行います。①において、生産緑地制度の特徴について共有することがその前提となります。例えば、生産緑地制度は、相続発生時には営農継続を選択できるため、自分の代は営農継続をする農業者には、使いやすい制度と言えます。こうした点が十分農家に理解されていないため、調査の前提として正しい情報を共有することが極めて重要です。なお、前述の研修会において、意向調査に活用できる調査票のひな型についても提示しています。

③、④については、①、②をふまえ取組みます。制度の導入や改正内容の活用には議会の条例制定・改正が不可欠なため、担当者や首長のみならず地元議会議員等に対しても働きかけを行います。なお、その際には、自治体への要請のみならず、④にあるように農家・JA自らが都市農業振興に向けてどう取組むかについても説明ができるよう整理が必要です。次のパラグラフで具体例を紹介いたします。

なお、これらの取り組みにもかかわらず制度の活用が進まない場合や都市農業振興につながらない場合は、現場の実情に即したより使いやすい制度の構築を求めて「都市農業振興基本計画」のP二二三、『四税制上の措置』に記載されている生産緑地を除く市街化区域農地の

税負担のあり方について、具体化を求めていきます。

(4) 農家・JA自らの都市農業振興の取組みの再検討

都市農業振興に向けては、後継者の確保につながる魅力的な農業経営の構築とともに、周辺住民の理解を得ることが必要です。

JA全中は、都市農業振興に向けて重要かつ優先すべき取組みを前述の「都市農業振興に向けたJAグループの基本的考え方」において整理しましたが、その具体策の一つとして、平成二八年九月に「体験型農園の普及に向けたJAグループの取組方針」を決定しました。

体験型農園は、各種資材を園側が準備し、園主の栽培講習もあるため、市民農園と異なり多忙な子育て世代など幅広い世代が気軽に参加できるものです。農家からしても、農業所得の向上や労働時間の削減につながりうる取組みで、周辺住民の農業理解にもつながる魅力的な農業経営の一つであり、社会的にも、心身の健康や高齢者の社会参画、農業のPR拠点ともなります。都市と農村を結ぶ一つのきっかけにもなり得るもので、これからの日本社会においてますます重要になる取組みと言えます。

JA全中は、平成二八年九月に「体験型農園の開設・普及に向けた手引き」を、二九年三月には普及用DVDの作成を行ったほか、JA・農家・有識者・農水省・民

《体験型農園のポイント》



1) 農家や指導員が栽培を指導。初心者も安心。



2) 各種資材は園側が準備。より気軽に楽しめる。



3) 利用者の交流イベントなどを実施。



4) 適切な管理を行うため、景観も好ましい。

間コンサルタントからなる研究会を運営し、さらなる普及に向けた取組みを検討しています。今後、先行して取組み全国に約一六〇の体験農園を営む会員が所属する全国農業体験農園協会との連携や、企業の福利厚生向けの農園の検討や生協と連携などによって新たな需要の拡大にも挑戦し、取組みの認知向上と需要拡大のパイラルの構築に努めます。

5 おわりに：…都市農業振興に向けて必要なこと

既に述べた通り、人口減少社会を迎えている日本にとって、都市の農地を保全・有効活用することは、極めて重要です。そして、その有力な手段の一つが、生産緑地制度の活用を促し、意欲ある農業者の選択の幅を広げることです。しかし、これは農業者やJAだけの取組みでは限界があり、国や地方自治体の協力、そして何よりも地域の周辺住民の理解と協力が不可欠です。

JAグループは、地域に責任を持つ団体として、都市農業が農家のみならず地域住民にとっても喜ばれる魅力的なものとなるよう、国、地方自治体と連携し、都市農業振興と良好な都市環境の形成に向けて、さらに注力して取り組んでまいります。

循環社会の主役としての木材を巡る課題と木材自給率の動向

ウッドマイルズフォーラム 藤原 敬

1 はじめに

二〇一五（平成二七）年度森林・林業白書（以下二七白書という）は、二〇一四年の木材自給率が三〇%を上回ったことを受けて、「国産材の安定供給体制の構築に向けて」という特集を行っている。木材の自給率の回復傾向が定着してきた状況が、「農業の自給率向上にとって、何らかの示唆がえられるのではないか」というのが、筆者に編集部から声をかけていただいた趣旨だった。筆者はもと林野庁の行政官、全国木材組合連合会のマネジメントの一端に携わりながら、ウッドマイルズフォーラムという団体ⁱを立ち上げて、木材・地域材の環境貢献度を評価する試みを建築関係者などと進めてきた。地域材の利用が進み自給率が拡大することは好ましいことだが、最近の木材自給率の向上や関連する施策に検討すべき課題があると考えている。

二七白書の自給率を巡る記述に基づいて、自給率の動向とその背景、関連する施策の動向を紹介しながら、市場に対応する国産材の可能性とリスク、木材・地域材の消費者への普及の課題などを検討したい。農業分野の自給率に関する議論の進展に資すことができれば幸いである。

2 木材の自給率の動向と国産材の安定供給体制の構築に向けた施策

(1) 木材の需要と供給

現在公表されている最近年二〇一五年の木材自給率は三三・二%で、三〇パーセントを超えたといわれた前年よりさらに増加しているⁱⁱ（表1参照）。

前年のデータを使っている前述の二七白書では、木材自給率の数値が三一・二%となり二六年ぶりに三〇パーセントを回復したとして、自給率の推移のグラフを掲載

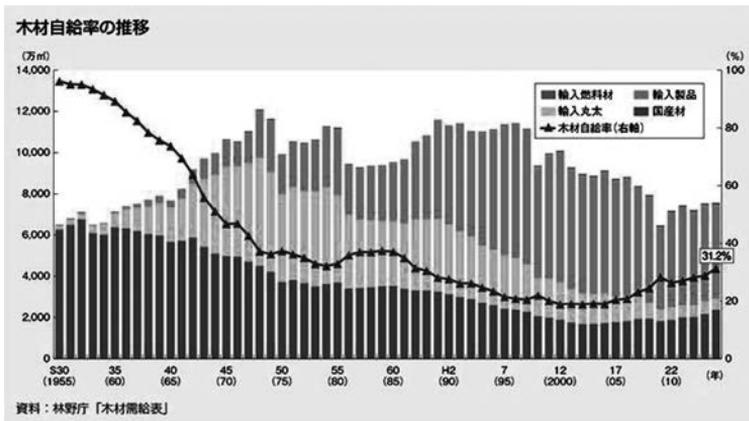
表1 木材需給量と自給率

		単位千立方メートル		
年次		2015	2000	対比
需要	計	75,160	101,006	74.4%
	うち用材	70,883	99,263	71.4%
	小計	72,871	100,518	72.5%
	国内消費			
	用材	68,602	98,777	69.5%
	しいたけ原木	315	803	39.2%
	燃料材(薪炭材)	3,955	938	421.6%
	小計	2,288	489	467.9%
	輸出			
	用材	2,281	487	468.4%
燃料材(薪炭材)	7	2	350.0%	
計	75,160	101,006	74.4%	
うち用材	70,883	99,263	71.4%	
小計	24,918	19,058	130.7%	
国内産				
用材	21,797	18,022	120.9%	
しいたけ原木	315	803	39.2%	
燃料材(薪炭材)	2,806	233	1204.3%	
小計	50,242	81,948	61.3%	
輸入				
用材	49,086	81,241	60.4%	
燃料材(薪炭材)	1,156	707	163.5%	
自給率(%)		33.2	18.9	

出所：木材需給表（農林水産省）

している（図1参照）。
 建築戸数の低迷の中で木材の需要が全体的に低下傾向にあり、その中で、国産材の供給量が増加し二〇〇二年に一八・八%となった自給率はその後ほぼ毎年増加し、その傾向は定着している。その背景を白書は、「近年、人工林の森林資源の充実、合板原料としてのスギ等の国産材利用の増加等を背景に国内生産量は増加傾向にあり、一方で、木材の輸入量は減少傾向のため」としてい

図1



資料：林野庁「木材需給表」

森林・林業白書掲載

る。
 人工林の資源の充実について、二七白書は図2を掲載

している。

人工林の高樹齢化が進み、一〇令級（植栽後四五年から四九年まで）以上の面積が半分を超え全体的に伐採時期を迎えていることを示している。

全体の需要が低下する中で輸入材が減る一方、以前は輸入材が主たる原料だった合板など国産材に需要をシフトして、国産材が市場の中でシェアを伸ばしている背景には、もちろん資源の充実はあるが、白書がふれていないが、価格問題がある。

図3は国産材と輸入材の国内市場における価格の推移である。

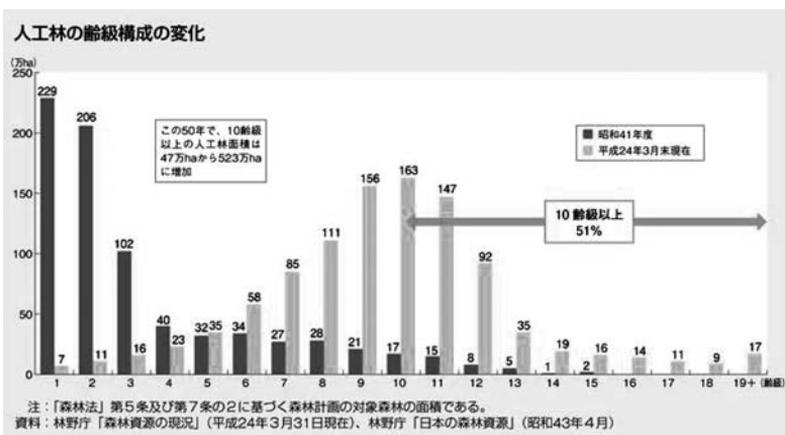
輸入材に比べて全く別の価格体系であった国産材の価格（特にヒノキ）が低下し続け、近年は輸入材丸太と同様あるいはそれ以下の水準になっている。国産材と輸入材は市場を分担し（前者が和風建築、後者が洋風建築）、国産材価格が輸入材価格よりも高い価格を維持していたものが、建築様式の変更が進み、双方とも隠れた構造材として全く同じ土俵で競争することになり、それを反映した価格となっているⁱⁱⁱ。

以上のように、自給率向上の背景には、厳しい競争にさらされている国産材の現実があり、この状態が持続可能なものなのかどうか、検証する必要がある。

(2) 国産材の安定供給体制の構築に向けた施策

二七白書は国産材自給率向上の安定化を念頭に「安定供給体制の構築に向けた取組の現状と今後の課題」とし

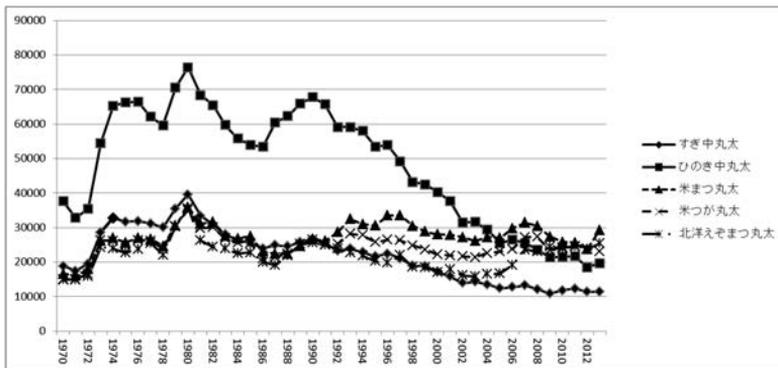
図2



森林・林業白書掲載

て1)原木の供給力の増大、2)木材等の需給情報の共有と原木供給のとりまとめ、3)国産材の安定供給体制の構築

図3 国産材と輸入材の価格推移



木材需給報告書 素材価格累年統計

表2 安定供給体制の構築に向けた取組

1原木の供給力の増大	ア)主伐とその後の確実な更新の実施	①主伐の計画的な実施 ②再造林の着実な実施 ③造林等に要する経費の縮減に向けた取組 ④成長に優れた苗木等の供給確保と被害防止 ⑤天然更新による森林造成
	イ)効率的な作業システムの構築	①効率的な作業システムの構築が重要 ②林業機械導入の状況 ③全木集材の普及や早生樹種の活用
	ウ)原木流通の合理化	
	エ)林業事業者の育成	
	オ)施業の集約化	①生産性の向上には施業の集約化が必要 ②施業の集約化を推進する「森林施業プランナー」を育成 ③「森林経営計画」により施業の集約化を推進 ④施業の集約化を推進するための取組 ⑤民有林と国有林が連携した「森林共同施業団地」の設定
	カ)労働力の確保	
	キ)路網の整備	①路網の整備が課題 ②丈夫で簡易な路網の作設を推進 ③路網整備を担う人材を育成
2木材等の需給情報の共有と原木供給のとりまとめ	ア)木材等の需給情報の共有	
	イ)原木供給のとりまとめ	
	ウ)安定取引等の動き	①林業事業者の組織がとりまとめ役となる安定取引 ②大型の製材工場等がとりまとめ役となる安定取引 ③原木市売市場がとりまとめ役となる安定取引
3国産材の安定供給体制の構築を目指して		①関係者の連携が重要 ②国民の理解

を目標としていう三つのカテゴリーによる表2のような施策を提起している。

1) **供給側の市場競争力をつけるための施策**

前記のうち、1の「原木の供給力」には、(ア)の趣旨である原木の供給力を高めるため間伐から主伐へのシフト、(イ)以下、生産流通段階での徹底した効率化の課題が提起され、国際化した丸太の低価格化に対応できる体制の整備についての対応がリストアップされている。

る。また、2の「木材等の需給情報の共有と原木供給のとりまとめ」では、輸入材の持っている非価格競争力である、供給の安定性、柔軟性、弾力性という側面に対応する供給体制の整備を提起している。どちらも国産材の供給条件に関連して、輸入材に対して市場競争力をつけ資源の供給ポテンシャルを引き出そうという主旨の、施策である。

2) 次世代の森林資源につなげる取組

二七白書の安定供給力の構築に向けた取組のうち、1(ア)主伐とその後の確実な更新に記載されている、②再造林の着実な実施、③造林等に要する経費の縮減に向けた取組、④成長に優れた苗木等の供給確保と被害防止、⑤天然更新による森林造成という項目は、同じ国産材の供給条件に関する施策だが、前項のような市場の競争力とは別の視点の施策である。国産材の市場への供給の主力が間伐から主伐(皆伐)にシフトする中で、伐採跡地の適切な管理・再造林などの、次世代の資源管理についての課題にかかわる施策である。注意をしなければならぬのは、次の世代の森林がどうなるか、という重要な課題は、市場が解決できない、社会的・行政的なしっかりした評価システムを確立する必要のある難しい課題だという点である。林野庁という森林資源を取り扱う行政機関の根拠にかかわる施策群とってよいものだ

が、他の地域に比べて皆伐が先行している九州地区で、人工林の過伐問題などが指摘されている^{iv}状況であり、重要な問題提起がされているといえる分野である。

以上のとおり、二七白書に指摘された「安定供給体制の構築に向けた取組の現状と今後の課題」は国産材の自給率の向上に関し、供給側の施策を幅広く整理したものであるが、国産材の自給率の安定化のためには、供給側の条件とともに、需要側へのアプローチが重要である。以下、関係する施策を整理してみたい。

3 国産材時代の安定化のための課題

(1) 木材の地域材の環境貢献度の見える化への取組

木材の需要側へのアプローチとして重要なのが「公共建築物の木材利用促進法」と、違法伐採問題への取組である。直接自給率にかかわる施策ではないが、木材の環境性能に着目した、木材需要全体を拡大する需要者へのアプローチである。

二〇一〇年に公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律が施行された。民主党政権化の不安定な状況で、野党の意見をとられて修正した法律が満場一致で可決した。コンセンサスの原点は、目的規定にあるように「木材の利用を促進することが地球温暖化の防止、循環型社会の形成、森林の有する国土の保全、水源のかん

養その他の多面的機能の發揮及び山村その他の地域の経済の活性化に貢献すること」という環境要素に関する貢献である。木材は、製造過程の環境負荷が少なく、循環可能であるという木材利用促進の運動が実を結んだといえる。

ただし、熱帯林の減少と関連して違法伐採問題が議論され、それを排除するてだてが必要となり、違法伐採された可能性のある木材を、サプライチェーンを通じて排除しようという消費国の施策が進んだ^v。この流れから今年五月には我が国で合法伐採木材等利用促進法が施行されることとなった。

これらの施策は、再生可能な資源であることを消費者に認識してもらうことを狙いとしている。この点については、政府の施策に先んじてFSC^{vi}、PEFC^{vii}、SGEC^{viii}といった、第三者による森林経営の認証と、そこから生産された木材であることを証明するためのビジネスチェーンの一員であることを認証するCOC認証の二つの認証制度が構築されてきた。熱帯林である生産地点と、主として温帯地域の大きな消費地点の遠距離間の環境性能情報の伝達システムである。

材 (2) サプライチェーンを管理するコストと国産材・地域

前述の森林認証材の問題点は、木材流通がグローバル

化し、地球上の温帯地域にある大消費地と、途上国の熱帯林の生産地というきわめ遠距離間の環境性能情報の伝達システムとなった点で、複数の国におけるサプライチェーンを構成する事業者の第三者による認定などコストがかかることになる。北欧や北米など大きな企業がサプライチェーンを管理しているような市場では森林認証材がマーケットの主流になっている地域もあるが、その他の地域でなかなか主流になれないのは、中小企業のサプライチェーンではコストの負担できないからである。近距離で、場合によっては自分で生産地を確認できることができる地域材は、コストをかけることなく、生産地点の環境負荷を消費者が確認し、木材利用の環境貢献の前提である再生可能性を担保することができるというメリットをもっている^{ix}。

この点はウッドマイルズフォーラムが指摘していた重要な点である。環境的要素が、国産材地域材の普及に密接な関係にあることがわかるであろう。

4 おわりに

グローバル化する木材の流通のかなで、日本の国産材が自給率を伸ばしている背景には、国産材の流通過程が国際競争の真ただ中に入っており、市場競争力を高めるための施策と、資源管理にかかる供給側の施策が展開

されていることを紹介してきた。しかしながら、ローカルな資材を持続的・循環的に利用していくためには、ローカルな商品の環境貢献という視点で需要者にアプローチすることの必要性あり、ウッドマイルズフォーラムの活動の一端を紹介した。グローバル化の問題はその他に、輸送過程の環境負荷など重要な視点があり、化石燃料にたよる輸送機関が排出する温暖化ガスへの課税など、木材にかかわらず農産物を含む様々国際商品について、環境的側面からさらなる重要な課題があるだろう。

i 一般社団法人ウッドマイルズフォーラム（会長藤本昌也、全建築士会連合会前会長） <http://woodmiles.net/>

ii 木材の自給率は農林水産省の木材需給表よって毎年公表されている。現時点で最近のデータは二〇一五（平成二七）年のデータである。需要量には製材所、合板加工事業所など加工施設が使用する丸太の使用量がベースとなっており、製材や集成材、合板、チップ、木材パルプの形で輸入される製品が需要量として加えられており。また、国内供給量は加工施設で使用する丸太の中の国産材、しいたけ原木、二〇一四年からは発電用のつかわれる木質バイオマスが加わっている。

iii この背景を二七白書は「木材製品に対する消費者ニーズの变化」として「我が国では、従来から木造住宅への志向があり、かつては、和室の柱を中心に無節のいわゆる役物（やくもの）

へのニーズがあった。その後、洋室が増えるなど生活様式が変化し、昭和五〇年代後半から大壁工法が本格的に普及していったことから、柱など構造部材は、壁面の内部など表に見えないところで主に利用されるようになっていった。このため、構造用の役物（やくもの）需要は減少し、かわりに並材（なみざい）の需要が増加してきている。」と解説している。

iv 佐々木幸久（日本集成材工業会会長）「ここぞ過伐対策を」二〇一七年五月一九日（金）日刊木材新聞 / 「新・国産材戦国時代インタビュー」

v 二〇〇七年から日本政府は林野庁ガイドラインに基づく合法伐採木材をグリーン購入法で優先調達、二〇〇八年米国レーシー法改正・二〇一三年欧州木材規則により罰則付きで輸入材の管理を義務づけ。藤原敬「違法伐採問題に対する取組の意義と課題——日本を含むすべての森林の森林管理のガバナンスにも関連して——」森林技術誌二〇一五年五月号

vi Forest Stewardship Council（森林管理協議会） <https://fpfsc.org/jp-jp/fscnew/1-1>

vii PEFC森林認証プログラム（Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes） http://www.pefcasia.org/index.php/about/pefcasia_promotions

viii 一般社団法人緑の循環認証会議 <http://www.sgec-eco.org/>
ix 藤原敬「なぜ地域材なのか——環境性能情報から見た地域材の流通の課題と期待」森林技術誌二〇一三年一月号

農業委員会改革の現状と課題

全国農業会議所 事務局長代理 稲垣 照哉

1 農業委員会法改正の要点

農業委員会の改革¹は、平成二六年六月の「改訂 農林水産業・地域の活力創造プラン（以下『プラン』）」²の議論に遡る。端的には、現下の農政の最優先課題（KPI）である「（平成三五年までに）農地の八割を担い手へ集積」する一環として、一連の一体改革のもと「市町村の独立行政委員会である農業委員会について農地利用の最適化をより良く果たせるようにするため制度を見直す。」と明記されたことを受け、検討が本格化し、平成二七年初めに農業委員会法の一部を改正する法律案が国会へ提出され、国会審議を経て、同年九月に改正法が公布、平成二八年四月一日に施行され現在に至っている。

現象的には①農業委員会の事務の重点化―農地利用の最適化を法令必須事務に位置づける、②農業委員の選出方法等の変更―公職選挙法に準じた選挙制度から市町村

長が議会の同意を得て選任、農業委員の政令上の定数の半減、③農地利用最適化推進委員の委嘱―農地利用最適化推進委員は農地中間管理機構と連携する、④農業委員会ネットワーク機構の指定―都道府県農業会議、全国農業会議所が法律から削除され一般社団法人へ移行し、ネットワーク機構の指定を受ける等が耳目を引いている。しかしながら②以下の事項は①を進めるための手段であり、今回の改革の主眼は「農地利用の最適化」である。この定義は、プランに以下の通り定義されている。①担い手へ農地を集積・集約する、②遊休農地発生防止・解消、③新規参入の促進。

もう一点、今回の改革の特筆点は、強く農地中間管理機構との連携が謳われていることである。そのことは、農地利用の最適化を、農業委員会の業務として位置づけている農業委員会法第六条第二項の条文と農地中間管理機構を規定する農地中間管理事業法第一条の目的を規定

する条文が同文であることから、法律上は農業委員会の業務Ⅱ農地中間管理機構の目的Ⅱ農地利用の最適化という等式が成り立っていることに起因している。

2 改革の現段階の状況

平成二八年四月一日に改正農委法は施行され、任期満了に到達する農業委員会から順次新体制へ移行している。今年七月が従来 of 三年に一度の統一改選期に当たるため一ヶ月間で、全国一、七〇五委員会のうちの九九二委員会が改正法を踏まえた新体制へ移行し、全国約八割の委員会が改正法下の新体制へ移行した。その詳細は現在全国農業会議所が都道府県農業会議の協力を得て市町村農業委員会に対して調査を依頼している最中であり、その詳細は詳らかになっていない。

そこで現段階で詳細が詳らかになっている、平成二八年度中に新体制へ移行した全国二八八委員会の状況を記すことにより新体制移行の傾向を見ることとしたい(表1)。

農業委員数は旧制度下、六、二九四人が四、〇二三人と六三・九%に減少した。政令定数を半減したのに実数が六割程度に止まっているのは、農業委員の定数は国が定めた政令の範囲内で市町村が条例で定めるため、多くの委員会が旧制度で政令より少なめに定数を定めていた

表1 農業委員・農地利用最適化推進委員の選任状況(平成29年3月末現在)

	旧制度	新制度
農業委員数	6,294人	4,023人
認定農業者	1,694人(37.6%)	2,309人(57.4%)
中立委員	—	310人(7.7%)
女性	443人(7.0%)	468人(11.6%)
委員の年齢別構成(※2)		
70歳代以上	1,479人(23.2%)	655人(16.3%)
60歳代	3,765人(59.1%)	2,384人(59.3%)
50歳代	967人(15.2%)	722人(17.9%)
40歳代	140人(2.2%)	194人(4.8%)
30歳代以下	19人(0.3%)	68人(1.7%)
農地利用最適化推進委員	—	3,732人

注 平成29年3月末時点で新制度に移行した288農業委員会について、全国農業会議所調べ

ことによる。(極端な例を示せば、政令では二〇名まで設置できる場合でも条例で一〇名としていけば、今回の改正で政令上限が二〇名から今回一四名になっても条例定数は変更しなくても良いことになる)。

新設の農地利用最適化推進委員が三、七三二人委嘱されており、農業委員の四、〇二三人と足すと、農業委員と最適化推進委員の合計は七、七五五人となり、旧制度の農業委員六、二九四人の一・二三倍となり、若干数が増加し体制が強化されたと言えよう。

法定されている認定農業者が農業委員の過半要件は該当委員が二、三〇九名で、全委員の五七・四％となっている。また法定要件である「利害関係を有しない者を含む」いわゆる中立委員は三一〇名と各委員会に一名以上配置されている。

また法定事項ではないが、女性、若者の登用に当たっては「年齢、性別等に著しい偏りが生じないように配慮」との努力規程を受け、旧制度での女性委員は四三三人、七・〇％であったのが、四六八人、一・六％と農業委員が約六割に減少している中で、実数でも増加し、一割台に乗った。年齢も六〇歳代こそ比率が五九・一％から五九・三％とほぼ同数であるが、七〇歳以上は二三・二％から一六・三％減少する中で、五〇歳代、四〇歳代、三〇歳代は比率が増加している。

3 改革の現段階における評価

(1) 体制について

農業委員会組織は、今回の改正に当たり、農業委員会は農地利用の最適化という新たな業務を担うのだからその責務を果たすためには十分な体制を構築することが必須であるとして、約三万五千人の農業委員の体制を、この体制は平成の市町村合併以前は五万七千人から六万人体制であったことを踏まえると、農業委員と農地利用最適化推進委員を合わせて、五万人程度の一・四倍を目指し、各種取組を行ったが、約一・二倍にとどまっている。

女性農業委員が選出されるルートは旧制度では選挙委員と並んで、議会と農協等からの選任委員のうち議会推薦の選任委員が大勢を占めており、その選任委員が廃止され、農業者、農業者の組織する組織等からの推薦・公募に変更され、農業委員が半減に近づく中で、減少する危惧もあったが、「全国農業委員会女性協議会」による女性農業委員自らは当然のことと、全国農業会議所、都道府県農業会議も各方面に女性委員の登用を働きかけたことが、農業委員が減少する中で、絶対数と比率の増加につながったと思える。

また表では何えないが、今回の改正論議の一つの焦点となった公選制に基づく選任について選挙がほとんど実

施されていない（平成二六年の統一改選の際、対象委員
会約一、〇一五委員会のうち選挙を実施した委員会は八
三と一割にも満たなかった）との指摘が強く、多くなさ
れたが、平成二九年の二月、累計二七一委員会の段階で
候補者が定数を上回った委員会が一四三委員会、五二・
八％と過半を超えた。これは改正に当たり公選制に準拠
した選挙制から市町村長の選任制へ制度を変更した効果
が端的に発現したと評価できると思われるが、農水省は
「候補者の数と委員定数が同数であり、選任にあたって
十分に競争がなされていない可能性がある」³委員会が一
二八委員会、四七・二％にのぼると厳しい評価を下し
ている。

(2) 農地利用の最適化の取組について

① 全国の傾向

全国の農業委員会は記述の通り、昨年四月に改正法
が施行され、順次新体制委員会が発足し、改正の主眼
である農地利用の最適化に取り組んでいる。今夏には
約八割の委員会が新体制に移行しこれらの委員会で本
格的に農地利用最適化という困難な課題に取り組むこ
ととなる。

一方平成二八年度に新体制に移行した委員会におい
ても農地利用の最適化の取り組みは容易なことではな
く顕著な事例が枚挙に暇がない状態とは言い難い状況

である。

そのような中でも、成果が出ていると推測に足るデ
ータが確認できる。具体的には、農業委員会は、平成
二八年度であれば、その活動結果を、「平成二八年度
の目標及びその達成に向けた活動の点検・評価」とし
て、翌年六月三日までにインターネット等により公
表することが適当と農林水産省経営局農地政策課長通
知に定められており、平成二八年度に新制度に移行し
た、該当二八八委員会について全国農業会議所で検索
を行った結果、約六割の一六三委員会の公表が確認さ
れた。うち二九委員会では農地中間管理機構を活用し
た農地の利用集積が果たせたとの記述があった。一四
委員会では農地中間管理機構以外の手法で農地の集積
が果たせたとの記述があった。また、七四委員会は担
い手への農地の集積の目標に対する達成率が一〇〇％
を超え、五八委員会でも達成率が八〇％を超えてい
る、更に、二一委員会では担い手に対する新規集積の
面積が一〇〇ha以上となっている。これらの数値だけ
で即断はできないが、新体制移行委員会において改正
の主眼である農地利用の最適化の中でも担い手に対す
る農地の集積・集約が一定程度進捗していることが伺
えよう。

② 実践事例―茨城県茨城町農業委員会⁴

同町は水戸市の南に隣接し涸沼を中心に農地が五、三五〇haが広がっている。昨年四月一日にそれまでの農業委員一五人体制から、農業委員一五人、農地利用最適化推進委員一〇人の新体制が発足。町内を五地区に分け、農業委員と推進委員が一緒になって地区ごとに班編制を敷いた。地区ごとに農地の集積目標と集積モデル地区を設定。モデル地区には水田に比して集積が遅れている畑地に設置。石崎地区では高齢農家など農地の出し手になりそうな候補者に推進委員が戸別訪問で働きかけ約五三haを中間管理機構を活用して担い手へ集積した。沼地区では利用状況調査で把握した一三haの遊休農地について、地権者に推進委員が戸別訪問を繰り返して、農業法人へ集積を果たした。同地区では推進委員の働きかけを契機に地権者の農地管理意識が高揚し定期的な草刈りが行われるようになったという。長岡地区では農業委員を二期務めて推進委員に転身した推進委員が呼びかけ二九筆一・七haを一筆に集約する取組が進行中。新体制移行直後ながら、町内広域に農業委員と推進委員による連携活動を可能とする体制を整備し、実践により農地の集積・集約が進行している、今般の改正が目指す指標となりうる委員会活動と言えよう。

③ 農林水産省の評価と指導

このような農業委員会の状況について農林水産省の評価⁵は、本年四月七日に開催された規制改革推進会議農業WGに提出した資料に、「推進委員が積極的に関与し、成果があがっている地区もあるものの、農地集積の成果が十分上がっていない地域もあり、更に改善が必要。」「農業委員会と農地中間管理機構が連携して機能を通じて農地集積を実現した地もあるものの、農業委員会と農地中間管理機構が連携できていない地域もあり、更に改善が必要。」と厳しい評価を下している。

更に五月二三日に開催された、農林水産省・地域の活力創造本部において平成二八年度の農地中間管理機構の実績公表を踏まえ、農業委員会について「農業委員会改革の趣旨の徹底を図るとともに、農地中間管理機構との連携など農地利用の最適化に向けた現場活動が活発に行われるよう強く指導していく。」⁶との方針を強く打ち出している。

これを受け、六月二〇日には、農水省経営局長通知「農地中間管理事業の加速化に向けた取組の更なる強化について」⁷を出し、①農業委員・農地利用最適化推進委員の農地の利用調整の取組を機構事業につなげるため、人・農地プランの話し合いの主導、農地の出し

手・受け手との調整の役割を明示した上で、…、その成果が農地集積につながるようにする。②農業委員会において、農地利用最適化推進委員の担当する区域ごとに集積面積の目標を設定するなど、推進委員が具体的な現地活動を活発化するような措置を講じる等の内容で強く農地中間管理事業の成果を確保し、農地の集積・集約を進める取り組みを求めた。

その上で七月には農林水産省は都道府県の農地中間管理機構主管部署、農地中間管理機構、農業会議の三者の参集を得て、都道府県毎に、事業推進の方針と取組状況等についてのヒアリングを行った。そこで三者の連携をより強化して取組むため、新体制への移行を受け、農業委員、農地利用最適化推進委員の新任研修会で多くが参集する機会を捉えて三者共催で農地利用の最適化の方針と農地中間管理事業の浸透を図るためのキックオフ会議を一〇月を目途に全都道府県で開催することを指導した。

八月二五日に至り、このような取組を一層強化更なる拡充して取組むことを明記した六月二〇日の通知⁸を一部改正した。

4 改革の課題

昨年四月の改正農業委員会法の施行を受け、今夏まで

に全国の農業委員会の約八割が改正法下の新体制に移行した。これまでは改正法の下での新たな農業委員会の体制を構築することに改革への取組の重点が傾注されていたが、今後は今回の改革の主眼である農地利用最適化に組織を挙げて取組み成果の発現が求められている。改革は第一段階から第二段階へ移行したといえる。一方、農地中間管理機構は平成二六年度に事業が開始されてから四年目を迎え成果の確保が強く求められている中で、農業委員会が農地利用最適化推進委員が八割の委員会に措置され、両者が連携しKPIである担い手へ農地の八割の集積を目指して農水省の指導が強化されている。

政策遂行のために現下の農業委員会が直面する課題を整理すれば以下の三点が挙げられよう。

(1) 農地利用の最適化を普遍化する取組み

政府の農地利用の最適化を求める理由は、「(平成三五年に)農地の八割を担い手へ集積」することに尽きるが、農業農村の現場において、水田地帯以外、特に、中山間地帯、果樹作地帯等では困難な課題であり、農業者、農業委員等になかなか実感、理解を得ることが難しい。そこで、我々は、「農地利用の最適化」を以下のように説明し、全ての委員、農業者の納得を得られるよう、その普遍化を目指している。

農業委員会は近年、遊休農地解消対策に邁進する中

で、一度荒れた農地の解消の困難さに呻吟してきた。更に、全国全ての農業委員会が直面している課題は、少なくなつた人で多くの農地を利用していくことであるが、高齢化、過疎化の影響で今使われている農地も遊休化する懸念に苛まれている。今、一番の課題は、使われている農地が荒れる前に、使える人につないでいく、そのために中間管理機構をフル活用して担い手等へ農地を集積していくことが農地地用の最適化であり、地域の貴重な限られた資源である農地を活かし、守り、残していくことこそが、今回の改革で農業委員会に求められていることである。

(2) 農地利用最適化の取組を具体化すること

筆者は今回の改革の方向が明らかにされ、議論が始動した平成二六年度、極初期の段階から「農地利用の最適化」の意味するところを農業委員会関係者に対して説明し、理解を求める取組を一貫して行ってきた。

昨年度から実際に農地利用最適化推進委員に対して各種会議・研修会等で説明を繰り返してきた。終了後のアンケート等を閲覧すると「農地利用最適化の意味が分かった」という肯定的な感想に接することが少なくないが、その該当委員会から、しばらく立つと、「農地利用最適化推進委員は何をやるのか分からない」、「農地利用最適化のために何をすれば良いのか分からない」との疑

問に接することが極めて多い。

最近、全国の委員がこのような思いにとらわれるのは当然ということに思い当たる。特に新任の委員は、農地利用最適化の意味や意義とそのための方法を人から説明を聞けば、その時は理解した気になつても、実際に行動を起こそうとすると、聞いたことと具体の行動の間にギャップを感じて、口が回らない、体が動かないという状況に逢着し、その状況が「農地利用最適化推進委員は何をやるのか分からない」、「農地利用最適化のために何をすれば良いのか分からない」と言及せしめるということである。この反復循環を断ち切るためには、委員に対して具体的な行動のイメージとそのためのツールを提示することが重要であることに今更ながら痛感し、全国的に農業委員会組織を挙げて運動的な取り組みと、運動のための具体的なツールの提示に乗り出している。

ここでいう「運動」とは、農業委員会の業務は行政の一機関として行政事務を遂行するが、農地利用の最適化等、広義の構造政策の推進は行政事務の執行に加えて運動論的視点無しに遂行と成果の確保は至難である。

表2にあるように少なくとも都道府県農業会議が運動を主唱して農業委員会の蹶起を促している。熊本県の一・一運動は農業委員・推進委員一人一人が一年に最低、農地を一筆マッチングをするとしている。熊本県農

表2 都道府県農業会議が農地利用最適化のために実施している「運動」

都道府県名	運動名称	特徴
秋田県	あきた農地利用最適化1・2・3運動	全農家意向調査
埼玉県	最適化推進1・1・事例獲得運動	1人(1委員会)、1年、農地利用最適化の事例を1事例以上作る
千葉県	新・農地を活かし、担い手を応援する運動	活動計画の策定・点検・評価運動
岐阜県	新・ぎふ農業委員会活性化大作戦	中間管理事業を最大限活用して利用権未設定農地面積10%以上の設定を目指す
静岡県	しずおか農地利用最適化推進1・1・1運動	1人、1年、農地利用最適化の事例を1事例以上作る
兵庫県	農地利用最適化の推進～はじめの一步運動～	全農家意向調査
香川県	かがわの農地利用最適化推進運動	集積目標を含む活動計画策定
長崎県	新・ながさき農業バックアップ大作戦	1人2ha以上の集積を目指す
熊本県	くまもと農業・最適化推進運動	1委員1年間1筆以上の集積(解消)実績を確保

業会議の松尾事務局長の言を引用すれば「とにかく新しい委員に一筆でも貸借を実現したという成功体験を持ってもらう」という言葉に象徴されるように、少なくとも委員が初めて、農地の貸借のマッチングという農地利用の最適化の業務に取り組むわけで、人の話を聴いてその意味が分かったつもりでも実際に貸借のマッチングに取り組まないうちは、この事案を体得していないため実感がもてず先の言説が口をつくのはある意味当然である。「運動」はそのような委員に蹴起してもらおう契機となり、そこで設定される「目標」により取り組みのイメージが具体化されることを期待している。

そして「運動」とそれによる目標設定により具体的なイメージを持った委員に、実際に行動を起こしてもらうため、栃木県栃木市、山口県岩国市等各地の先行事例を踏まえ現在農業委員会組織では様式を示して委員に担当区域の農家、農業者に対して農業経営と農地利用の意向を聞き取るアンケート・調査を実施することを働きかけている。委員が手にして働きかけるツールを示すことにより委員の行動を促す。

(3) 農地のマッチングは「農地の自主管理」の再賦活の取り組み

農業委員・推進委員は「人・農地プラン」を主導し農地の貸し借りをマッチングし中間管理機構と連携して担

い手へ農地を集積することを求められているが、これが意味するところは深遠である。

農業委員会は農地移動適正化あっせん事業に代表されるように、農地を貸したい、借りたいという農業者の意向を受けて行動を起こすことで従来農地集積の成果を確保してきた。農地法三、四、五条の許認可業務等を法令上の必須業務に位置づけられ、「農地の番人」として公平・公明・公正に立ち振る舞う立場であることを自他共に意識されていたので、いわゆる任意業務の位置づけであった農地等の利用の集積、効率的な利用の促進につながる権利移動の仲立ちを行うことは、自らの発意としてではなく当事者からの働きかけを待つて行うことが相応しくもあった。

しかし、今回の改正により農地利用の最適化が法令上の必須業務に位置づけられ取り組むことは農水省の指導を待つまでもなく、委員が農家に向き、その意向を把握し、人・農地プラン等の地域の話し合いの場を主導し、中間管理機構等関係機関と協働して貸し借りのマッチングすることは自明である。このことは、委員一人一人、農業委員会一機関の単独の事案では無く、農地の貸借の当事者である地権者、農業経営者及び中間管理機構等関係機関を巻き込んだ地域全体の取り組みである。地に「農地の自主管理」⁹の基盤があることを前提にそ

れを農業委員会が賦活することを意味している。

具体的には、貸借のマッチングの取り組みは、集積から集約、個別貸借から一括貸借、単発調整から繰り返す調整¹⁰の結果果たされるものである。これは今回、初見では無く、土地改良法の交換分合、農地保有合理化法人の集合的利用権調整事業等の先行事例がある。しかし、経年し、そのノウハウが引き継がれていないことと、その事業を成立せしめた集落、地域における「農地の自主管理」のポテンシャルが低下している。現在は当時と比べて種々の条件―集落における農家数、集落における農業に関する話し合い、集落における農業に対する関心等、が低下している。しかしながら、集落・地域を超えた範囲で農業法人等、従来の家族農業経営の枠を超えた新たな経営体は確実に増加しており、それらを、集落・地域に呼び込み、従来の「農地の自主管理」をより高次に引き上げる取組の起点に農業委員会はならなければならない。この項で「農地の自主管理」の「再」賦活と記したのはこのことを強調したいが為である。

農業委員会、それを構成する農業委員と農地利用最適化推進委員は意識して地域の関係者に農地の有効、高度利用の必要性を共感してもらい担い手等へ集積集約すること納得してもらわねばならない。迂遠にして複雑な取り組みであるが所与の時間は少ないのである。農業委員

会関係者の意識と行動の改革が求められている所以である。

この改革が想定される成果を挙げ得なかった場合は、農業委員会制度・組織に対する厳しい批判に止まらず、我が国に存在している、されている「農地の自主管理」の実体がもはや機能していないものとみなされ、それに依拠しての農地利用の最適化の有効性に修正が迫られることは想定に難くない。そしてそのオルタナティブとして浮上するのは、株式会社一般による農地所有を射程に入れた市場原理に依拠した農地管理¹¹であろうことを関係者は肝に銘じて事に当たることがある。

- 1 農業委員会改革の要点をまとめたものとして、柚木茂夫「改正農業委員会法の要点と成立過程で問われたこと」『農業と経済』八一巻一〇号、二〇一五・一〇）がある。
- 2 農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」改訂版（平成二六年六月二四日）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun-kankei.pdf>
- 4 「全国農業新聞」二〇一七・九・八
- 3、5 農林水産省「農業委員会の新制度移行の実績及び活動状況について」（平成二九年四月七日）
- 6 農林水産省『農林水産業・地域の活力創造プラン』に

基づく施策のフォローアップ調査票」（平成二九年五月二三日）

- 7 農林水産省経営局長「農地中間管理事業の加速化に向けた取組の更なる強化について」（平成二九年六月二〇日）
- 8 農林水産省経営局長「農地中間管理事業の加速化に向けた取組の更なる強化について」の一部改正について（平成二九年八月二五日）
- 9 関谷俊作「日本の農地制度 新版」農政調査会、二〇〇二、P二四三―二四九参照
- 10 この部分は、桂明宏が二〇一七年二月二三日鳥取県農業委員会特別研修大会における講演「新たな農業委員会制度と農地利用最適化の推進について」の資料から引用整理した
- 11 中間管理機構設立時の、このような、考え方は、産業競争力会議農業分科会「農地中間管理機構（仮称）について」（平成二五年九月二〇日）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kadaibetu/dai1/siryou2.pdf>に端的に示されている。そして、最近の農地法廃止等について言及しているのが、日本経済調査協議会「日本農業の二〇二〇年後を問う―新たな食料産業の構築に向けて―」（二〇一七・五）。

「水産白書」の読後感と注文

加瀬 和俊

はじめに

「水産の動向に関する年次報告」（通称、水産白書）の二〇一六年度版が二〇一七年六月二日の閣議決定を経て公表された。水産白書の構成はこのところほぼ一定しており、第一部「水産の動向」編は二章に分けられ、第一章は「特集」として重要テーマの一つを選択して集中的に分析し、第二章は発表時点の前年を中心とした水産業の現状分析に充てられている（第二部「水産施策」は水産庁の政策の意図と仕組みの短い説明である）。

水産白書を一読した感想を率直に言えば、国際的な漁業管理・資源管理を扱った第一章は日本（水産庁）の立場の正当性を強調した論争的姿勢の勝った記述であり、日本漁業の現状を整理した第二章は、諸事実の整理と水産政策の説明に課題を限定して因果関係の把握に迫る分析は避けているという印象が強い。本稿では筆者のそう

した読後感の根拠について若干の説明を試みるとともに、水産白書の今後に対する期待についても付言したい。記述の順序としては、水産庁が日本漁業の現状をどう認識しているのかについて第二章の内容を検討し、その後で第一章の特集に進むことにしたい。

1. 水産業の現状をどうとらえているか？

水産業の現状把握の部分は記述の項目・順序がすでに定型化されており、必ずしも新味のあるものではないが、さしあたり以下の諸点に注目しておきたい。

1.1 日本漁業の現状をどうみているか

日本漁業の生産力とそれを支える経営の現状の理解について。まず漁獲対象である日本周辺の資源状況については、「近年、主要魚種の資源水準は六〇七割が中位又は高位」にあるとみなし（六一頁）、漁業経営体の経営状況は燃油価格の一時的低下等によって改善したこと、

漁船漁業（天然水産物を採捕する漁業）の個人経営体の漁労所得は、「他産業を営む個人企業の営業利益と比較して中程度である」（こと（八六頁）、営業利益の赤字が続いていた会社経営体が久しぶりに営業黒字を計上したことなど、全体として小康状態にあると捉えている。この部分では会社経営体が毎年赤字でも存続してきた根拠について、営業外収支を含めた説明をした方がわかりやすかったと思われる。漁船の船齢については一〇トン未満漁船の四〇%弱が三〇年以上であり、一〇トン以上船の一八%との開きが大きいことを示す図が表示されているが、漁船は今後の経営の存続に直接関わる生産手段であるから、そうした差異が経営状況の差に由来しているのか、漁船建造に対する政策的支援度の差によるのか、あるいは大型漁船は安全性を確保する必要から経営的余力は無くても漁船建造をせざるをえないのかなどについて説明がほしいところである。

生産力の人的側面である漁業就業者の動向については、その年齢構成、一人当たりの生産量・金額、新規漁業就業者数の推移、海技免状保持者の不足、女性労働力など、必要な事項はふれられている。しかし、たとえば外国人技能実習制度については「国際協力の一環」としての制度であるという建前上の説明の後で、実態がそうなっていないという批判を受けて制度が改定されたこ

とを述べているだけで、漁業経営と実習生の双方にとって現状でどのような問題があるのか、制度の改訂がどのようにそれを解決するのかなど、実態に関わる記述はない。また、一般読者にとっては雇用乗組員と自営漁業者とを明確に区別して記述しないと、漁業全般にわたって高齢化が進行しているといった誤解を受け、必要以上に漁業の衰退イメージが印象付けられかねないように感じられた。さらに、生産面で遠洋漁業の縮小が強調されていることとの関連で、減少した遠洋漁業乗組員が漁業内で玉突き的に就業したり、他産業の新規労働者に転じていたりした事情など、断片的にはニュースなどで伝えられていた実態の全体像を整理してもらえると、物的生産力の圧縮が就業者に与える影響について実感をもっと把握できたと思われる。これらの点は総じて、働く人々の顔の見える記述に努めてほしいという要望である。

なお、漁協についての記述は例年通り極めて少ないが、累積欠損金が一〇年弱で半額以下に減ったことが触れられているので、その事実の指摘だけで終わらせずに、それが可能であった根拠やその影響についても多少踏み込んでもらいたかった。

1.2 水産物消費と流通について

水産物の消費・流通・価格水準に関しては、産地卸売市場が小規模に過ぎて「価格形成力が弱い」から「市場

の統廃合」をすべきだと主張しており（二〇九頁）、漁協合併の勧めと同じ論拠に立っていること、買受人の力を強めることが価格を上昇させることにつながるという理解されていることがわかる。また、水産物の消費地卸売市場經由率が二〇年間に一六ポイント低下して五四%に落ちたことを問題視しており、卸売市場經由率が下がることなどが水産物価格低下の原因とみていることが推測される。しかし今年の農業白書では、「小売価格に占める生産者受取額の割合」が卸売市場流通では四三%、農産物直売所では八五%であるという調査結果を引いて、流通ルートに近い産地直結型の販売方式が高く評価されており、両者の発想法の違いが興味深かった。

また輸入は長期的に減少傾向にあることが指摘されているが（二〇〇一年の三八二万トンⅡ一・七兆円から二〇一六年の二三八万トンⅡ一・六兆円へ）、それが日本漁業のプラス材料になっているのかどうかは検討されていない。輸入の減少はその相当部分がいわゆる買い負けによって生じており、日本経済の長期的な衰退の指標であると見られるし、輸入減少によって日本の漁業が輸入の少なかつた状況にもどるのではなく、その分だけ消費量が減少してしまったという変化が現実である。ちなみに食用魚介類の自給率は同じ期間に五三%から約六〇%に回復しているが、その背景には一人当たり消費量が四

〇キロから二六キロに落ち込んで消費量全体が大幅に低下したという事実があったことがわかる（一一五頁）。

貿易については輸入よりも輸出にスペースが割かれているが、記述の内容は輸出先国の構成比に触れたただけですぐに政府の輸出振興策の説明に移ってしまい、「実態の分析がなく、政策の解説でスペースを埋めている」という白書全体の欠陥が強く示されている。このため、相手国消費者の範囲や輸出の経済効果（内需よりも高い利益率を生産者にもたらしているのか否かなど）を検討する手がかりを読者が得ることはむずかしい。

流通に関わる表示制度・認証制度についてかなりの頁がさかれているのは、競争力強化のためにこの制度の普及が必要だと判断されているためであるが、規制緩和が叫ばれる中で、多くの中小経営体にとっては事実上の規制となりかねない新たな負担を課す認証について国が単純にその普及に尽力することについては注意が必要であろう。

1.3 浜の活力再生プランの評価について

漁協系統機関が行政の支援を受けて展開している「浜の活力再生プラン」は、各地の漁村に根差した経営改善努力の集大成として位置付けられているが、白書にはこれに対するアンケートの結果が紹介されている。これによると同プランを実施した結果得られた成果として、「漁

獲量が上がった」とした地区が回答地区数の六五・一％、魚価が上がったという地区が七二・四％を占めるといふ。努力すれば漁獲量も魚価も上がるのであれば喜ばしいことであるが、魚価向上の理由を複数回答で聞いた結果としては「不漁等による相場の高騰」が最も回答が多かったとあるので、地区内漁業全体では漁獲量を減らしながら、プランの対象となった漁業種類では成果があった、逆にいえば成果の上がりやすい漁業種類がプランの対象として選ばれたと判断すべきなのかも知れない。

現場における生産者の経営的努力を組織的に進めて相乗効果を得ようとすることは極めて重要だと筆者も理解しているが、かつての地域営業計画とは異なって今次の「プラン」では地域漁業全体の活力強化ではなく、地域内の特定漁業・一部組合員の計画でも良いことになっており、実際そうした事例が多い。その客観的理由は、現場の状況がより厳しくなって地域の漁業者全体が「一〇％の所得向上」といった共通目標を持つことが困難になっているという事情に求められるのであろうが、そのことは、一〇年後、二〇年後の地域漁業のあり方について、残る漁業とその規模、対応する漁業就業者の構成等について冷静な予想と実現可能な目標を定めるべき必要性を示しているとも考えられる。

2. 世界の漁業と日本

水産白書の第I章は「特集 世界とつながる我が国の漁業」であり、その副題は「国際的な水産資源の持続的利用を考える」である。ここでは主として①世界の漁業の現状、②日本漁業の国際的側面、③水産資源管理のための国際的仕組みの三点が論じられている。

2.1 世界漁業の現状をどうみているか

「第一節 世界の漁業の状況」は、水産物需要を大幅に減らしている日本とは対照的に、世界各国は中国を筆頭として水産物消費を著増させていること、生産面ではそれに対応して養殖生産が急増し、生産が横ばい状態の漁船漁業を凌駕したこと——生産の場にそくしていえば、この変化は領海内ないしはEEZ(排他的経済水域)内の水域の重要性が急速に高まったことを意味する——、その増加分の多くがアジアの新興国によって担われていることが説明されている。その上で、白書は各国に固有の性格の漁業があることを指摘し、「単一資源を対象とした大規模な漁業」の国と、「沿岸の零細漁業に従事する圧倒的多数の漁業者が存在している」アジア諸国があるとして、「ノルウェーやアイスランドでは、高度に産業化された漁業が非常に高い生産性を実現」しているが「漁業者の数は多いものではありません」と述べて

いる。それぞれの歴史性をもった各国の漁業のあり方を認めることは、自然産業に対する基本的な姿勢として評価できる。この立場は今年の白書ではかなり徹底しており、「自然環境上の条件に基づく資源の特性に加えて、沿岸のコミュニティの在り方、歴史的に育まれたそれぞれの食文化、経済的・技術的な発展度合い、政策等が複合的に関わり、各国・地域で営まれる漁業の規模や特性は様々」だとしている（二六―一七頁）。この指摘はFAOやEUの小規模漁業尊重の姿勢と重なるものであり——FAOがこの種の立場を重視するのは、世界各国が参加している機関として当然ではあるが——、決して特異な主張ではないが、あるべき漁業のモデルを企業利潤の多さに求めてノルウェー漁業を持ち上げている新古典派経済学的な評価が一部にあることに對する冷静な批判として評価できる。

資源状況についてはFAOの評価にしたがって過剰利用の資源が一九七四年の一〇%から二〇一三年の三一%まで比率を上げてきていることを指摘しており、漁船漁業生産量の停滞の背景には主要な漁獲対象魚種がすでにほぼ満限状態まで利用されているという事実があると見ている。それでは養殖業中心に伸びていくのかといえ、漁船漁業によって漁獲された大量の餌がなければ給餌養殖業は成り立たないのだから、養殖業が一方的に伸

びてきた時代は終わりつつあるというFAOの判断が共有されている。

2.2 日本漁業の国際関係

「第二節 我が国の漁業をめぐる国際情勢」では、まず日本の遠洋漁業の縮小過程、近年における太平洋島しょ国の厳しい対応、日本のEEZの隣接海域等で操業する中韓台ロシアと日本との関係、サンマ・サバ・カツオの漁獲変動と周辺国の漁業活動との関係、日本の沿岸漁業が対象としている国際資源（太平洋クロマグロなど）などが順次解説されている。

各国間で利害がぶつかりあうこうした領域では、相手国への配慮と協調の精神が不可欠であるが、白書の記述には日本漁業の利害に立った解釈が過剰であるように筆者には感じられ、これを読んだ外国人がこの論理で説得されるのかどうか、率直に言って心配である。「我が国EEZに隣接する公海等での外国漁船の操業」（二二頁）が資源を悪化させるといった把握には、日本漁船が公海で操業した場合にそうした批判によって操業を自粛するのかと自問すべきではないか。またカツオ資源に影響しているとされる熱帯域での漁獲に関連して日本の海外旋網の責任は念頭におかれていないことなどは、制度を整える途上にある海域・資源を対象とした事柄であるだけに、日本が特別の既得権を有していると主張しているよ

うな印象を受けてしまう。国民国家が国際交渉の場で自国の利益を追求することは当然であるが、その際の主張は自国にも跳ね返るものであるのだから、普遍性のある議論が不可欠であろう。

2.3 国際的な漁業管理のあり方について

「第三節 国際的な漁業の管理」は、国連海洋法条約・国連公海漁業協定にもとづく国際的な漁業管理の現状を個々の地域漁業管理機関の特徴も含めて説明し、さらに「資源問題としての漁業」とは区別される「環境問題としての漁業」についても論じている。また中国、韓国などの国内における漁業管理の制度を紹介し、それが守られていない状況の改善を日本が申し入れていることも指摘されている。ただし日本は国際社会において決して資源管理の優等生とみなされているわけではないのだから、各国からどのように批判され、どのような申入れを受けているのか、それに対して批判のどの部分を受け入れ、その他に対してどう反論しているのかについても情報提供をすべきであろう。白書では日本の総論的な主張は確認できるが、各国の問答の中で日本がどのように発言・解答しているのか、科学委員会の勧告はどのような限定をつけたものであり、どの点で日本の主張と異なっているのか等、一般読者が公平な判断を下すためのデータが開示されているとは言い難い。

たとえば太平洋クロマグロについては、日本が全体の六割を漁獲しているということであるが、沿岸域の小型魚の漁獲に際して割当量を各漁村において守らせるための体制は筆者が定点観測しているいくつかの漁村の水揚げ実態を見る限りとうてい整備されてはいないし、水産庁もそのことを十分に知っている。白書は日本が国際社会の中で資源管理の先導国であるという自信をもって記述しているが、他国がその通りに日本を見ていると思っているとすれば、滑稽なだけではなく危険である。

白書は水産資源管理の国際交渉の場における日本の立場が最も「科学的」であるという信念に立って資源管理のあり方を勧告すると同時に、管理が行き過ぎることに警告を発している。すなわち、「過剰な規制が安易に導入される」ことに反対し、「海洋保護区の設置を加速しようとする国際的な動き」にも反発しているし、「ICES等の漁業に専門的な知見を有さない場において、漁業に大きな影響を与える決定がなされかねないこと」を拒否している。こうした論争において「科学的な議論とそうでない議論を峻別」することの必要性を白書は強調しているが、その主張が主観的なものでないことは何によって保証されるのだろうか。「生態系の保全や混獲生物の保護のために関係漁業の全面禁止といった措置が短絡的にとられれば、食料供給、雇用、沿岸コミュニ

ニティの維持等に広範囲な影響を与えるおそれがあります。：社会的・経済的な影響を最小限にとどめることに注意を払いつつ、資源管理を行うべきという言い方は（四五〜五〇頁）、言葉としては全く賛成であるが、具体的・応用場面においては大きな幅の中の難しい選択となる。

たとえば捕鯨反対論への反論の一つとして、クジラの捕食量が大量に上ることを日本は主張しているが、白書のコラムの記事によれば、三種のクジラだけ・五か月だけ・日本沖合だけというデータにもとづくカタクチイワシの捕食量が七二万トンであるという。ここから全地球大・全クジラ類に拡大した場合にどれだけの捕食量になるのかは必要な数値が示されていないのでわからないが、これが本当であるならそれよりはるかに少ない漁獲しか挙げていない日本が資源管理などしてみても効果がないことになるし（二〇一五年の日本の海面漁船漁業のカタクチイワシ漁獲量は一七万トン）、資源管理の算式には漁獲量など落としてクジラの頭数をいれなければならぬだろう。こうしたデータを白書で示すのであれば、読者がそれを検証できるように推計の基礎となる全体のデータもホームページなどで示す必要があるはずであり、水産庁の推計に主張だけを示してそれを信じよとする態度は科学的ではないだろう。

2.4 あるべき漁業管理の基準をめぐって

「第四節 国際社会の中で持続的な漁業に向けて」では、第一章の総括として、日本を国際的な資源管理の「主導」国とした上で、「漁業に専門的な知見を有する地域漁業管理機関」（五三頁）が決定権を持てる仕組みの構築を主張しているが、それが実際に資源的に有効で、関係各国が了解できる方策を見いだせるという保証はない。

国際交渉の中で問題になるのは、「科学的な対策」が一つとは限らない場合、「社会的に無理の無い対策」が「科学的な対策」と同じではない場合、既得権を失う国にとっては新たな施策が「極端な対策」と映る範囲が広い場合などであろう。日本が最も「科学的」であることは科学的に証明されているわけではないし、科学委員会の中でも意見の対立もあれば、科学も官僚機構も国家的利害を背負って存立していることも否定できない。

白書は一方では資源管理の重要性を主張し、規制措置を発動するために十分な科学的根拠がなくても躊躇せず規制すべきだとして、「科学的なデータや証拠が十分でないことを理由に保存管理措置をとらないのではなく：一定の安全性を見込んだ予防的な措置をとること（予防的アプローチ）」（五四頁）を主張しているが、同時にすでにみたように「過剰な規制」、「極端な規制」、「社会

的・経済的な影響の大きな規制」には反対している。そのどちらの主張が現実の規制措置に対して採用されるのかは具体的な事情に応じて選択されるほかはなく、日本の沿岸漁民には歓迎される規制が旋網業者にとっては「過剰な規制」とみなされる可能性もあるはずである。日本が主導権を握れる限りにおいてはその機関が打ち出す対処策は科学的であり、そうでなければ非科学的だといった主観的な判断に陥ることがないように、水産庁の立場を相対化する情報の提供も望みたい。

かつて「科学的」資源管理の必要性を強調していた日本経済調査協議会の高木勇樹委員会は科学的資源管理にもとづく提言として、「資源量が三〇〇〇〜八〇〇万トンのサンマ」は漁獲を抑制する必要は無いとして、「(自由な漁獲を) 阻害するサンマ漁業に関する政省令などを直ちに廃止」することを求めているが(提言、二〇〇七年七月)、サンマの資源問題が今や重大化しているのは白書の強調する通りである。「科学的」信念が反省の契機を失って暴走すれば端迷惑な思い込みになってしまう好例を水産庁の先輩たちは示してくれているのだから、白書子もその教訓を無駄にすべきではないだろう。

3. 白書で扱ってほしい事項

最後に毎年の白書では扱われていないが、今後はぜひ

記述してほしい領域について二点だけ注文を述べておきたい。

第一は、水産財政についてである。漁業をめぐる政策としては、近年において代船建造に対する補助金(もうかる漁業「関係支出など」)がその比重を高めている点が目立っているが、残念ながら水産白書は農業白書と同様に、本来なければならぬはずの財政支出について全く言及していない。そこで財務省の予算・決算資料を見ることがなるが、そこには費目の中身についての説明がないので、数字が何を意味しているのかは見当がつかず、実態に接近することは不可能である。だからこそこの点の記述を白書に対して強く期待しているのであるが、白書付属の「水産施策」部分は、水産庁の政策意図の説明に終始していて、政策実態についての説明は皆無である。各種施策がどの程度の財政支出を伴ってなされ、国民および漁業者の期待にどの程度応えることができているのか、あるいはどの事業が需要のない項目だけの施策なのかといった政策の実態は、そうした情報公開の積み重ねを通して可能になるはずである。

第二は、漁場利用方式についての年次報告の必要性である。資源問題とは相対的に異なる漁場利用問題についての記述が取締船以外には全くないのはどうしたことであろうか。漁業権制度と漁業許可制度についての教科

書的な説明はなされているが、白書が直近の産業実態についての情報を提供する責任をもっている以上、漁場の漁業許可については各漁業ごとの定数がどのように減少

・整理されてきたのか、漁業権については全国の漁業権の免許状況がどのように変化しているのか、漁業者同士あるいは漁業と遊漁者等との漁場紛争がどのような状況にあり、それはどのような方向に向かっていているのか、漁業権補償がどのような規模と内容でなされているのか等、関係者が地元の漁場の有効活用のために他地域の実例を知りたいという要望は強いと思われる。

たとえば、区画漁業権が直接民間企業に与えられた事例である宮城県桃浦地区の漁場利用については、多くの人々が注目していたところであるが、漁業権を得て漁業生産をしていたはずの当該企業が産地偽装の商行為をして摘発されたことが全国紙でも広く報道された。この経営体に対して特定区画漁業権が知事から直接免許されたことが適切であったのか否かは特区法後の全国の漁業権のあり方にも影響するところであり、白書が記述すべき問題の一つではないかと思われる。行政が国民に知らせたい情報だけでなく、国民が知りたい情報、行政が秘匿すべきではない情報が広く提供されることを強く望みたい。

編集後記

衆議院が解散となり、この二二日の投票日に向け各党と候補予定者が一斉に走り出した。

解散を行った安倍首相は、決断した理由について、核実験・弾道ミサイル発射を繰り返す北朝鮮と少子高齢化対策への対応を挙げ、「国難突破解散」と表現してみせた。しかし、解散の真の狙いはそうではなく、野党第一党である民進党の混迷を見て、そして、小池百合子氏率いる新党の態勢が整う前の「今がチャンス」と解散に打って出たのだろう。緊迫化する北朝鮮の核・ミサイル開発に対する危機管理対応で、国際協調と国民に対する有事への備えを呼びかけながら政治空白をつくることには納得がいかない。また、消費税率引き上げ分の使い方を変えることについては与党内で真剣な議論がされた形跡はないようで、単に、民進党の選挙公約である「教育無償化」にぶつける意図だろうとの観測もされている。

「大義なき解散」との指摘は当然である。

第二次安倍政権が誕生して以来、集団的自衛権の行使容認やカジノ賭博法合法化を巡る一連の動き、共謀罪の趣旨を含む「テロ等準備罪」新設の強行可決など、多数を背景とした強引、傲慢な国会運営が続けられてきた。

加えて、森友学園国有地格安払い下げ問題や、加計学園

への国家戦略特区を活用しての獣医学部設置認可など、政府・与党にとって都合の悪い情報は政・官あげて隠し通すなど、民主主義、立憲主義、そして平和主義がないがしろにされてきた。

農政に目を向ければ、米の生産調整の抜本見直し、生乳改革、農協改革、今後焦点となる卸売市場法の改廃問題など急進的な農政改革が進められ、通商政策では、影響評価もない秘密交渉での日EU・EPA交渉大枠合意、米国抜きでのTPP再交渉、日米経済対話などが課題となってきた。そこには主権者である国民、当事者である生産者への情報提供と「声」を聞く姿勢がまるで見えない。

野党はこれら安倍政権の横暴に対し、「安倍政治NO!」で結集し統一して戦い、与党議員の数を減らすことを第一とすべきだ。こうした中、小池百合子氏がオナーの新党「希望の党」を前に野党議員が右往左往している姿がなんとも歯がゆい。

衆議院議員選挙は政権選択選挙だ。選挙への無関心は安倍政権の迫認となる。また、新党をはじめ、各野党の伸張は、その後の改憲に対する潮流を大きく変化させるものと予想される。

有権者一人ひとりの自覚が問われている。

(花村)

集落営農とロウソクの話



旧知のMYさんと兵庫県但馬で久しぶりにお会いした。MYさんは定年退職後、故郷の豊岡市KN地区に帰り、地区の集落営農を組織した。そのKN営農組合も、設立一〇周年を迎えた。そこで集落営農のこれまでの一〇年と今後について、話をしてもらった。

集落営農の組織化 MYさんは、十三年前に帰郷した。「ふるさととは、さびれた感じだった」という。台風の影響で、集落の至る所がガレキの山だった。

そのうち、二〇〇五年農林業センサス結果が公表された。耕作放棄地が年率一・九%で増加している。五〇年すれば農耕地が消滅してしまう計算だ。KN地区でも、六五歳以上の高齢化率は三五%と高齢化が進んで、担い手が減少している。地区内の農家戸数六〇戸のうち稲作農家が五〇戸、水田面積二三ha。米価の低迷から生産意欲が減退していた。

「このままでは集落の農地が維持できない」という集落の危機だった。そこで、〇五年十一月、KN地区農業研究会を一七人で発足させた。集落の水田農業の現状から、共同化による低コスト農業（集落ぐるみ農業）をめざそうという勉強会だった。座談会やアンケートなどを進め、研究会は〇六年八月、営農組合設立準備会に衣替

えた。その結果、〇七年一月、KN営農組合が組合員四七戸で設立された。〇七年度から始まる「農政改革」をにらんでのスタート。目標は、「集落営農で生産コストの低減」。合言葉は、「心は一つ、力を合わせ、譲り合い、楽しく、仲良く、むら繁盛」だった。

県単事業（集落農業担い手緊急レベルアップ事業）の補助金一〇〇万円を受け、コンバイン（四条刈）一台、乾燥機（遠赤外線）三台のほか、籾摺機一台、田植機（乗用四条）一台、作業場（鉄骨平屋一二〇㎡）一棟を導入して、総事業費二一〇〇万円での船出だった。

実はこの間、MYさんは体調を崩していた。これを乗り越えての集落営農の設立だった。

集落営農の一〇年 設立時二〇〇七年と一〇年後の一七年を比べると、KN集落の総世帯数は八〇戸から七〇戸に減少し、農家戸数も六〇戸から五〇戸に減少した。「空き家が一三軒ある」という。

一方、KN営農組合は、組合員数が設立時四七人から現在、五三人に増えた。〈全面受託＋部分作業受託〉の集落営農だが、全面受託は〇七年二・二haから一七年八haに増えた。部分作業は、〇七年から一六年で、耕起が三・六haから二〇haに、代かきが三・四haから六haに、田植えが八・五haから一〇haに、刈取りが九・八haから一一haに増えた（乾燥調製は一二haで変わらない）。畦塗りは二・五haから五・八haに増えた。

環境創造型農業 KN営農組合は、〇七年度から農地

・水・環境保全向上対策に取り組んだ。豊岡市は、JAたじまと連携して「コウノトリ育む農法」を推進している。KN集落として地域資源保全の共同活動に取り組み、営農組合は全面受託の稲作で減農薬・減化学肥料栽培（先進的営農活動）に取り組んだ。〇九年には「コウノトリ育む田んぼ」の県認定を受け、冬期湛水田には一〇年から取り組んだ。一一年度にコウノトリ農法拡大事業などを受けて、乾燥機や田植機、トラクター、畦塗機、大豆用の種まき機、溝掘り機、除草機など機械装備を拡充した。その後、無農薬米やコウノトリ農法の米や大豆など環境創造型農業に取り組んでいる。

KN営農組合は、面積要件の問題もあり、〇七年度の品目横断的経営安定対策には加入しなかった。水田経営所得安定対策に加入するのは、面積要件がはずれた〇八年度から。組合は一〇年三月に農事組合法人となった。

請け合い方式の全面受託 KN営農組合の稲作（一般栽培、減農薬・減化学肥料栽培）は、一筆（一区画）ごとに担当者（責任者）を決め、担当者が責任をもって栽培作業をおこなう組合員同士の「請け合い方式」だ。

全面受託の一六年度実績では、コウノトリ農法（減農薬・減化学肥料栽培）コシヒカリが一四区画、三・一六ha、担当者五人。一般栽培コシヒカリが一二区画、一・三四ha、担当者六人と組合（二区画）。もち米が一区画、

二三a、担当者一人。「請け合い方式」で進めている。

営農組合による共同栽培は、無農薬コシヒカリ一区画、二三a。コウノトリ農法の大豆が一六区画、二・三三ha。野菜一区画、六a。その他、ビオトープの設置が一区画、一九a、池（養魚）一区画、四aがある。

ロウソクの話 KN営農組合は、現在、多面的機能支払いへの取組みの上に、集落ぐるみの環境創造型農業に全面受託（組合共同と請け合い方式）と部分作業受託とを組み合わせて取り組んで、成果を上げてきた。

集落営農一〇年の時点でMYさんが感じることは、「ここから一〇年後に、こうした集落営農の取組みがセーフティネットとなりえるか」ということだ。MYさんも七三歳になった。本誌編集委員の安藤光義さんの論文に、「集落営農も長期独裁政権になると次世代のリーダーが育たない」とあるのを引き合いに、MYさんという「リーダー」というロウソクも、いつか燃え尽きる。集落内の若い人に組合の営農活動に参加してもらって、早く次のロウソク（リーダー）を立てることが課題だ。集落営農がかかえる差し迫った問題だ。

国家戦略特区 兵庫県但馬への訪問は、豊岡市の南隣り・養父市の国家戦略特区の共同調査のためだ。同じ但馬の中山間地とはいえ、前述のKN営農組合と養父市の国家戦略特区事業とは大きく異なる。特区事業の詳細は、本誌十一月号・十二月号をご覧いただきたい。（KY）

都市農業振興に向けたJAグループの取組みについて ～生産緑地法の改正を踏まえて～

JA全中 都市農業対策推進室 高塚 明宏

1 はじめに……この本稿の目的

本稿では、人口減少と高齢化という大きな転換を迎えた日本社会における都市農業の現状と課題を確認した上で、生産緑地法の改正をふまえてJAグループとして今後どのように都市農業振興・都市農地の有効活用をすすめるのか、その取組みをご紹介します。

2 都市農業の現状と課題……大転換をむかえた都市農業

(1) 農家からみた都市農業

都市農業を農家の立場から捉えた場合、二つの大きな特徴を抱えているといえます。

① 重い税負担

一つは、固定資産税や相続税等の税負担の重さです。都市農業の中心である市街化区域農地は、都市計画法により「概ね一〇年以内に市街化を図るべき区域」と位置付けられたことにより、届出により転用ができる一方で、税負担は原則として宅地並となるため、営農の継続が困難となりました。農家は、農地の売却や収益性の高いアパート等への転用をすすめました。

三大都市圏特定市では、生産緑地制度のように営農継続への優遇制度がありますが、農家の高齢化が進む中、貸借が事実上できない仕組みのため、後継者が不在の場合は転用されてしまいます。また、多くの自治体は追加指定を認めておらず、代替わりや環境の変化によって新たに生産緑地を指定しようとしても、認められません。

さらに、三大都市圏特定市以外の自治体では、一部を

除き生産緑地制度が導入されていません。平成六年の固定資産税の評価替えとそれに伴う負担調整措置の影響により、固定資産税等の負担が大きく増している地域が増えており、農業経営を大幅に圧迫しています。県庁所在地や中核市を中心に一〇万円／反を超える地域も多く、自らの努力の及ぶ範囲外で農業経営の継続が困難となりつつあります。

② 周囲の地域住民との関係

もう一つは、周囲に住む住民との関係です。都市での営農は、建物の影による日照不足や街灯による生育障害などの営農条件の厳しさに加え、騒音や土埃など、通常の営農活動に対しても苦情を言われることがあります。そうした場合、何故こんな思いをして農業を継続するのかと、農家の営農意欲は低下します。

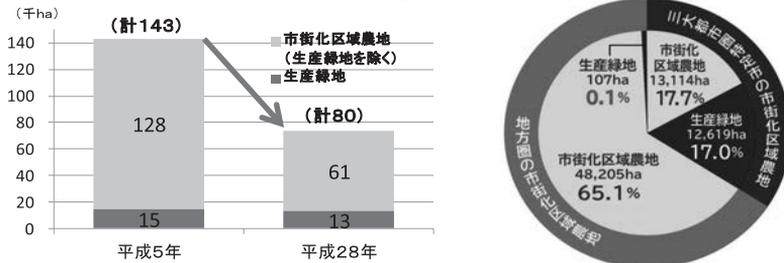
一方、営農活動に対して周辺住民の理解を得た場合、日常的なやり取りが生まれ、大いにやりがいとなります。また、消費者との距離の近さを活かし、ニーズをとらえた少量多品種の栽培や顔の見える直売・インショップの活用及び加工品の販売、農業体験農園の経営など、面積は小さくても高い収益性の農業経営も可能です。周囲の住民と

【都市農業の現状と課題】

都市農業の現状と課題	
人	<ul style="list-style-type: none"> ・農業者は高齢化(三大都市圏は、70歳以上が約5割) ・後継者は不足(後継者あるいはその予定者がいる農家は約4割) ・周辺住民の理解がないと軋轢にて営農意欲低下。理解があるとやりがい。
土地	<ul style="list-style-type: none"> ・都市街化区域農地は大幅に減少(昭和49年約27万ha⇒平成25年約7.7万ha) ・比較的小規模な農地で効率的な営農を実現(平均面積は全国平均の約6割も、売上の高い農家の比率は全国平均より高い) ・消費地・消費者が近いことから、コストや鮮度面で有利
政策	<ul style="list-style-type: none"> ・宅地並の重い税負担(営農意欲の減退、農地の減少の要因に) ・本格的な農業振興施策の対象外 ・地域住民を対象とした新たなビジネスモデルの展開が比較的容易。

出典：JA全中「都市農業振興に向けたJAグループの基本的考え方（平成28年8月）」

【市街化区域農地面積の推移と内訳】



出典：総務省「固定資産の価額等の概要調査」、国土交通省「都市計画年報」

の関係性を無視できない、都市農業の難しさと面白さはこの点にあると言えます。

(2) 時代の変化とJ Aの職員が抱えるジレンマ

J Aグループは、都市部においても、直売所の設置促進や学校給食への食材提供、学童を中心とした農業体験の実施など、農家所得向上と農業理解促進に向けた取組を農家とともに行ってきました。また、高額な税負担に對して、農業経営を可能にする制度の構築を求めて取組んできました。

一方で、自治体や宅地化を希望する農家のニーズにもこたえるため、農と住の調和のとれたまちづくりを目指した「農住まちづくり構想」を策定し、その実現に取組んできました。そして、農家の相談を受ける中で、相続税の支払い原資とするための農地の売買や、戸建てやアパート等の建築支援などを行ってきました。これまでは、社会の要請としてそうした取組が求められていたと言えます。しかし、近年は、地方都市を中心に人口減少や高齢化がすすみ、住宅の需要は大きく減退しつつあります。

そうした中で、平成二五年の相続税法改正やマイナス金利等により、ハウスメーカーや金融機関等による賃貸住宅の営業が活発化しており、実際に賃貸住宅の建築数

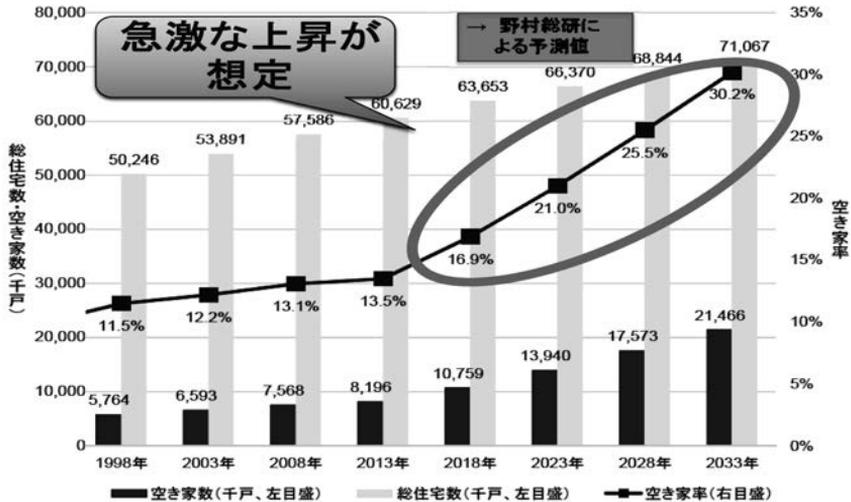


【畑の脇に設置されたコイン式直売所】



【小学校における田植え体験の実施】

【空き家率の推移と将来予測】



出典：国土審議会土地政策分科会企画部会「土地政策の新たな方向性2016」よりJA全中作成
実績値は総務省「住宅・土地統計調査（平成25年）」、予測値は株式会社野村総合研究所

やアパートローンの残高が大幅に伸びています。

JA職員は、ハウスメーカー等の営業を受けた農家から相談を受けることも多いのですが、特に、立地が重要になる不動産市場において、現在宅地化をせず残っている農地は比較的条件の悪い農地が多いのが実態で、採算が危うい事例も多く含まれるようです。しかし、そうした場合に、代替案を示すことができず、歯がゆい思いをしているのが現状です。

地主である農家はもちろん、自治体もインフラの維持や空家の管理・解体等で負担を強いられ、地域住民も住みよい環境が失われていくことを止めることができな
い。今こそ、市街化区域農地の農的な活用をすすめることが必要になっていきます。そして、その柱の一つが生産緑地制度の活用促進です。

3 生産緑地法の改正……より使いやすくし、活用の促進へ

(1) 都市農業振興基本法・基本計画の策定

平成二七年四月に「都市農業振興基本法」が、翌二八年五月には具体的な都市農業振興の方向性を定めた「都市農業振興基本計画」が策定されました。これにより、都市農業の持つ多様な機能、例えば防災や緑地保全、コミュニティ機能を評価し、市街化区域内農地を「宅地化

すべきもの」という従来の考え方から、「あるべきもの」へと改めるなど、都市農業の位置付けは大きく転換しました。これまで述べてきたような社会情勢の変化や厳しい環境下においても真摯に農業に取組む農業者の声、都市住民から都市農業の多様な機能を評価する声が高まったことによるものです。

そして、「都市農業振興基本計画」を具体化するため一つとして、平成二九年四月に生産緑地法の改正が、同六月に都市計画運用指針の改正が行われました。

(2) 生産緑地法・都市計画運用指針の改正の概要

生産緑地法の改正案は、四月に両院での審議を終え、公布されました。その主な内容は、以下のとおりです。

- ①活用促進に向けて、面積要件の緩和(条例により、 $500\text{m}^2 \rightarrow 300\text{m}^2$ まで緩和可能)とともに一団性要件を緩和(同一または隣接する街区であれば一団の農地とみなすことが可能)
- ②農業経営の選択肢を広げるため、直売所やレストラン、加工所の設置が可能に
- ③告示から三〇年経過後の対策として「特定生産緑地制度」を新設

国土交通省は、関係省令や都市計画運用指針の見直し

を行い、六月一五日に公表しました。今回の改正は、都市農業振興・都市農地の保全に向けて生産緑地制度をより使いやすくすることで、その活用を促すことに主眼が置かれています。

都市計画運用指針においては、改正内容の詳細が整理されたほか、三大都市圏特定市においては人口減少を踏まえ追加指定を検討することが、地方圏においてはコンパクトなまちづくりをふまえた制度導入が望ましいことが明記されました。

なお、自民党は平成二九年五月に、公明党は同六月に、保全すべき農地として、生産緑地制度の活用を促していく方針を整理しています。

4 J Aグループの取組方針……農あるくらしを身近で楽しむ社会の実現に向けて

(1) 都市農業振興に向けたJ Aグループの基本的考え方
J Aグループは、「都市農業振興基本計画」をふまえ、新たな都市農業振興に関する方針を策定すべく議論を重ね、平成二八年八月に「都市農業振興に向けたJ Aグループの基本的考え方」を策定しました。都市住民が農あるくらしを身近で気軽に楽しむ社会の実現に向けて、J Aグループとして重要かつ優先すべき取組みを整理するとともに、J Aの自助努力では達成できない点につい

て、国・地方自治体への要望をまとめたものです。

生産緑地制度については、国に対して面積要件の緩和や道連れ解除の解消などを、地方自治体に対して、三大都市圏特定市では追加指定・再指定の推進を、それ以外の地方圏では制度の導入を求めました。国に対する要望については、四月の法改正によって一定実現しましたが、それを実際に現場で活用するためには、地方自治体の理解と協力が必要です。

(2) 生産緑地に対する地方自治体の現状

JA全中は、地方自治体の都市農業振興への取組み状況を把握するため、国土交通省の協力を得て、平成二九年三月に市街化区域農地を有する全市区町に対してアンケート調査を行いました。調査は、三大都市圏特定市とその他地方圏に分けて調査票を作成し、その回収率は三大都市圏特定市が八二・五％（二八四票／一三三三票）、地方圏が六九・六％（二七九票／四〇一票）でした。

三大都市圏特定市においては、今回の生産緑地法改正による下限面積の低減の活用に向けて条例改正を行うかという点について、法案の成立後に判断するとし、現時点で対応を決めていない自治体が多いことが明らかとなりました。一方で、追加指定については六割近くの自治体がそもそも追加指定を行っていないことがわかりました。これは、予想以上に大きい数字でした。その理由と

しては、申請をする農家が少ないとの回答が最も多くなっています。

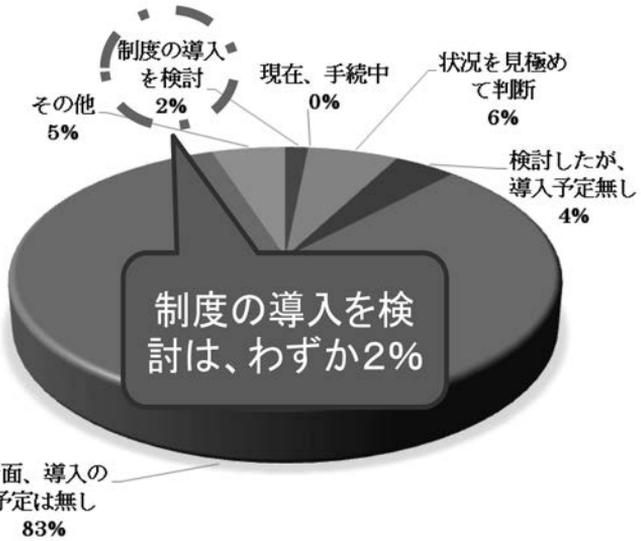
また、地方圏においては、生産緑地制度の導入意向がまだまだ低く、八割以上が導入予定なしと回答しました。その理由としては、「庁内での議論がない（六七・一％）」

【生産緑地の追加指定の実施状況】

都府県名	追加指定を行っていない市区町団体数 ①	回収団体数 ②	行っていない割合 ③＝①÷②
茨城県	3	3	100%
埼玉県	22	28	78.6%
千葉県	14	18	77.8%
東京都	12	34	35.3%
神奈川県	11	18	61.1%
首都圏	62 団体	101 団体	61.4%
静岡県	1	2	50%
愛知県	23	27	85.2%
三重県	2	3	66.7%
中部圏	26 団体	32 団体	81.3%
京都府	6	7	85.7%
大阪府	10	26	38.5%
兵庫県	4	8	50%
奈良県	7	10	70%
近畿圏	27 団体	51 団体	52.9%
総計	115 団体	184 団体	62.5%

出典：JA全中「市街化区域内農地等に関するアンケート調査（平成29年3月）」

【追加指定を行わない理由】



出典：JA全中「市街化区域内農地等に関するアンケート調査（平成29年3月）」

が「宅地化が基本方針（二七・六％）」、「要望実態なし（二七・六％）」等比べて圧倒的でした。地方計画の策定意向も低く、国や県からの情報提供が十分でないことが一つの要因と考えられます。また、農振地域、調整区域を抱える自治体も多く、農業部門の職員数が徐々に

減少していく中で、優先順位として市街化区域は後回しにならないことも推察されます。

一方で、人口減少等で都市的な土地利用が限界となる中で、まちづくりの面からも生産緑地制度の活用が急務と言えます。農業担当部署と都市計画担当部署の双方の視点を統合して取組むことが必要ではないでしょうか。

(3) 平成三十四年もみすえた生産緑地制度の活用に向けたJAグループの基本スタンス

これまで見てきたように、政府・与党として都市農業振興・都市農地の有効活用にかじを切ったこと、生産緑地を保全すべき農地としてその中心と位置付けたことなど、この二、三年に大きな方針転換と制度等の変更がありました。まずはその内容について、農家・JA等の農業団体・自治体がしっかりと学ぶことが基本となります。そして、意欲ある農業者でも、生産緑地制度を活用して営農活動に注力できない場合もある現状を改善し、農業者の選択の幅を増やすことが必要です。

特に、平成三四年には、指定から三〇年を迎える生産緑地が約一万ha（全体の約八割）あります。JAは、農家が適切な判断を下せるよう、また少しでも農地が農地として有効活用されるよう、改正内容の周知を徹底するとともに、農家の意向をふまえ、自治体に対して働きかけることが重要と考えています。

(4) 具体的なすすめ方

JAは、三大都市圏特定市においては、①下限面積の低減（一団性要件の緩和含む）、②追加指定の容認、③再指定の容認、地方圏においては生産緑地制度の導入に向けて取組みます。以下の四点が取組みの基本となると考えています。

- ① JA職員・農家への周知・共有、
- ② 農家の意向調査および提言・要請内容の整理、
- ③ 自治体等への提言・要請、
- ④ 自らの都市農業振興の取組みの再検討

①については、平成二九年七月にパンフレット「新・生産緑地制度 活用のすすめ」を企画・作成しました。三大都市圏を中心に、約二一萬部が活用されています。また、平成二九年八月には東京、大阪において生産緑地制度の改正等に関する研修会を開催し、約二五〇名のJA職員が改正内容を学びました。この研修会においては、パンフレットに加えて都市計画運用指針の概要など、現場のJA職員が農家に説明する際に、自信を持って説明をする一助となる資料の紹介も行いました。現在、JA主催の農家向け研修会が各地で開催されており、引き続き取組みます。

②については、自治体への提言・要請の前提となる農家の意向調査を行います。①において、生産緑地制度の特徴について共有することがその前提となります。例えば、生産緑地制度は、相続発生時には営農継続を選択できるため、自分の代は営農継続をする農業者には、使いやすい制度と言えます。こうした点が十分農家に理解されていないため、調査の前提として正しい情報を共有することが極めて重要です。なお、前述の研修会において、意向調査に活用できる調査票のひな型についても提示しています。

③、④については、①、②をふまえ取組みます。制度の導入や改正内容の活用には議会の条例制定・改正が不可欠なため、担当者や首長のみならず地元議会議員等に対しても働きかけを行います。なお、その際には、自治体への要請のみならず、④にあるように農家・JA自らが都市農業振興に向けてどう取組むかについても説明ができるよう整理が必要です。次のパラグラフで具体例を紹介いたします。

なお、これらの取り組みにもかかわらず制度の活用が進まない場合や都市農業振興につながらない場合は、現場の実情に即したより使いやすい制度の構築を求めて「都市農業振興基本計画」のP二二三、『四税制上の措置』に記載されている生産緑地を除く市街化区域農地の

税負担のあり方について、具体化を求めていきます。

(4) 農家・JA自らの都市農業振興の取組みの再検討

都市農業振興に向けては、後継者の確保につながる魅力的な農業経営の構築とともに、周辺住民の理解を得ることが必要です。

JA全中は、都市農業振興に向けて重要かつ優先すべき取組みを前述の「都市農業振興に向けたJAグループの基本的考え方」において整理しましたが、その具体策の一つとして、平成二八年九月に「体験型農園の普及に向けたJAグループの取組方針」を決定しました。

体験型農園は、各種資材を園側が準備し、園主の栽培講習もあるため、市民農園と異なり多忙な子育て世代など幅広い世代が気軽に参加できるものです。農家からしても、農業所得の向上や労働時間の削減につながりうる取組みで、周辺住民の農業理解にもつながる魅力的な農業経営の一つであり、社会的にも、心身の健康や高齢者の社会参画、農業のPR拠点ともなります。都市と農村を結ぶ一つのきっかけにもなり得るもので、これからの日本社会においてますます重要になる取組みと言えます。

JA全中は、平成二八年九月に「体験型農園の開設・普及に向けた手引き」を、二九年三月には普及用DVDの作成を行ったほか、JA・農家・有識者・農水省・民

《体験型農園のポイント》



1) 農家や指導員が栽培を指導。初心者も安心。



2) 各種資材は園側が準備。より気軽に楽しめる。



3) 利用者の交流イベントなどを実施。



4) 適切な管理を行うため、景観も好ましい。

間コンサルタントからなる研究会を運営し、さらなる普及に向けた取組みを検討しています。今後、先行して取組み全国に約一六〇の体験農園を営む会員が所属する全国農業体験農園協会との連携や、企業の福利厚生向けの農園の検討や生協と連携などによって新たな需要の拡大にも挑戦し、取組みの認知向上と需要拡大のパイラルの構築に努めます。

5 おわりに：…都市農業振興に向けて必要な

こと

既に述べた通り、人口減少社会を迎えている日本にとって、都市の農地を保全・有効活用することは、極めて重要です。そして、その有力な手段の一つが、生産緑地制度の活用を促し、意欲ある農業者の選択の幅を広げることです。しかし、これは農業者やJAだけの取組みでは限界があり、国や地方自治体の協力、そして何よりも地域の周辺住民の理解と協力が不可欠です。

JAグループは、地域に責任を持つ団体として、都市農業が農家のみならず地域住民にとっても喜ばれる魅力的なものとなるよう、国、地方自治体と連携し、都市農業振興と良好な都市環境の形成に向けて、さらに注力して取組んでまいります。

循環社会の主役としての木材を巡る課題と木材自給率の動向

ウッドマイルズフォーラム 藤原 敬

1 はじめに

二〇一五（平成二七）年度森林・林業白書（以下二七白書という）は、二〇一四年の木材自給率が三〇%を上回ったことを受けて、「国産材の安定供給体制の構築に向けて」という特集を行っている。木材の自給率の回復傾向が定着してきた状況が、「農業の自給率向上にとって、何らかの示唆がえられるのではないか」というのが、筆者に編集部から声をかけていただいた趣旨だった。筆者はもと林野庁の行政官、全国木材組合連合会のマネジメントの一端に携わりながら、ウッドマイルズフォーラムという団体ⁱを立ち上げて、木材・地域材の環境貢献度を評価する試みを建築関係者などと進めてきた。地域材の利用が進み自給率が拡大することは好ましいことだが、最近の木材自給率の向上や関連する施策に検討すべき課題があると考えている。

二七白書の自給率を巡る記述に基づいて、自給率の動向とその背景、関連する施策の動向を紹介しながら、市場に対応する国産材の可能性とリスク、木材・地域材の消費者への普及の課題などを検討したい。農業分野の自給率に関する議論の進展に資することができれば幸いである。

2 木材の自給率の動向と国産材の安定供給体制の構築に向けた施策

(1) 木材の需要と供給

現在公表されている最近年二〇一五年の木材自給率は三三・二%で、三〇パーセントを超えたといわれた前年よりさらに増加しているⁱⁱ（表1参照）。

前年のデータを使っている前述の二七白書では、木材自給率の数値が三一・二%となり二六年ぶりに三〇パーセントを回復したとして、自給率の推移のグラフを掲載

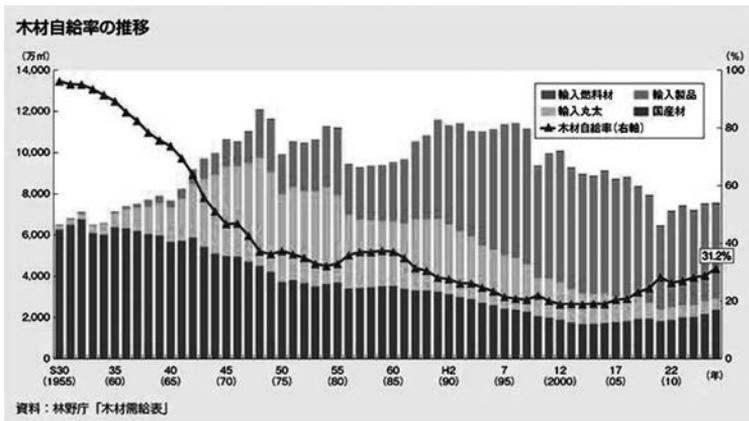
表1 木材需給量と自給率

		単位千立方メートル		
年次		2015	2000	対比
需要	計	75,160	101,006	74.4%
	うち用材	70,883	99,263	71.4%
	小計	72,871	100,518	72.5%
	国内消費			
	用材	68,602	98,777	69.5%
	しいたけ原木	315	803	39.2%
	燃料材(薪炭材)	3,955	938	421.6%
	小計	2,288	489	467.9%
	輸出			
	用材	2,281	487	468.4%
燃料材(薪炭材)	7	2	350.0%	
計	75,160	101,006	74.4%	
うち用材	70,883	99,263	71.4%	
小計	24,918	19,058	130.7%	
国内産				
用材	21,797	18,022	120.9%	
しいたけ原木	315	803	39.2%	
燃料材(薪炭材)	2,806	233	1204.3%	
小計	50,242	81,948	61.3%	
輸入				
用材	49,086	81,241	60.4%	
燃料材(薪炭材)	1,156	707	163.5%	
自給率(%)		33.2	18.9	

出所：木材需給表（農林水産省）

している（図1参照）。
 建築戸数の低迷の中で木材の需要が全体的に低下傾向にあり、その中で、国産材の供給量が増加し二〇〇二年に一八・八%となった自給率はその後ほぼ毎年増加し、その傾向は定着している。その背景を白書は、「近年、人工林の森林資源の充実、合板原料としてのスギ等の国産材利用の増加等を背景に国内生産量は増加傾向にあり、一方で、木材の輸入量は減少傾向のため」としてい

図1



資料：林野庁「木材需給表」

森林・林業白書掲載

る。
 人工林の資源の充実について、二七白書は図2を掲載

している。

人工林の高樹齢化が進み、一〇令級（植栽後四五年から四九年まで）以上の面積が半分を超え全体的に伐採時期を迎えていることを示している。

全体の需要が低下する中で輸入材が減る一方、以前は輸入材が主たる原料だった合板など国産材に需要をシフトして、国産材が市場の中でシェアを伸ばしている背景には、もちろん資源の充実はあるが、白書がふれているように、価格問題がある。

図3は国産材と輸入材の国内市場における価格の推移である。

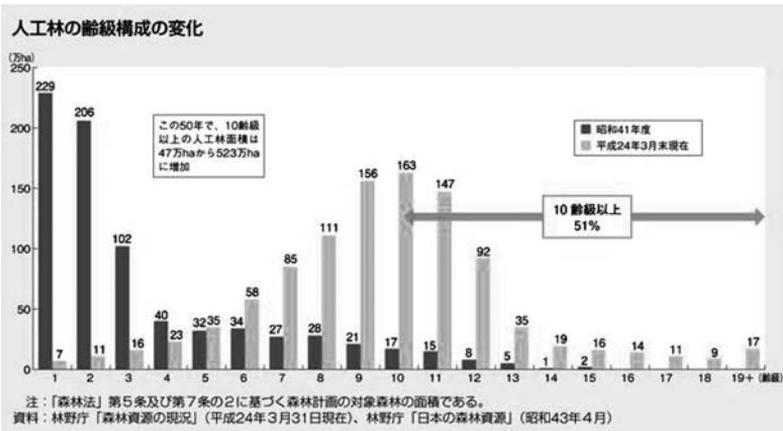
輸入材に比べて全く別の価格体系であった国産材の価格（特にヒノキ）が低下し続け、近年は輸入材丸太と同様あるいはそれ以下の水準になっている。国産材と輸入材は市場を分担し（前者が和風建築、後者が洋風建築）、国産材価格が輸入材価格よりも高い価格を維持していたものが、建築様式の変更が進み、双方とも隠れた構造材として全く同じ土俵で競争することになり、それを反映した価格となっているⁱⁱⁱ。

以上のように、自給率向上の背景には、厳しい競争にさらされている国産材の現実があり、この状態が持続可能なものなのかどうか、検証する必要がある。

(2) 国産材の安定供給体制の構築に向けた施策

二七白書は国産材自給率向上の安定化を念頭に「安定供給体制の構築に向けた取組の現状と今後の課題」とし

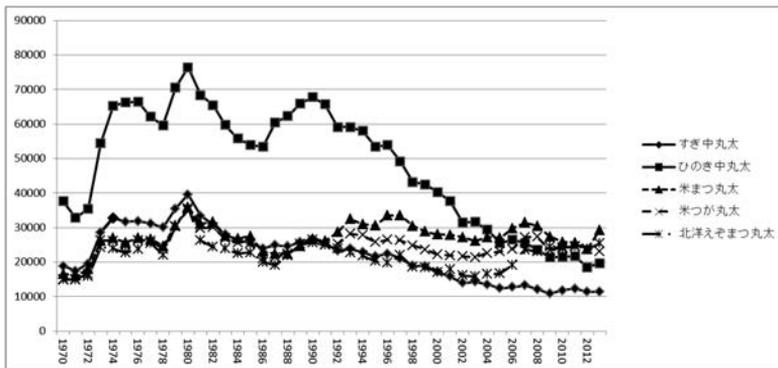
図2



森林・林業白書掲載

て1)原木の供給力の増大、2)木材等の需給情報の共有と原木供給のとりまとめ、3)国産材の安定供給体制の構築

図3 国産材と輸入材の価格推移



木材需給報告書 素材価格累年統計

表2 安定供給体制の構築に向けた取組

1原木の供給力の増大	ア)主伐とその後の確実な更新の実施	①主伐の計画的な実施 ②再造林の着実な実施 ③造林等に要する経費の縮減に向けた取組 ④成長に優れた苗木等の供給確保と被害防止 ⑤天然更新による森林造成
	イ)効率的な作業システムの構築	①効率的な作業システムの構築が重要 ②林業機械導入の状況 ③全木集材の普及や早生樹種の活用
	ウ)原木流通の合理化	
	エ)林業事業者の育成	
	オ)施業の集約化	①生産性の向上には施業の集約化が必要 ②施業の集約化を推進する「森林施業プランナー」を育成 ③「森林経営計画」により施業の集約化を推進 ④施業の集約化を推進するための取組 ⑤民有林と国有林が連携した「森林共同施業団地」の設定
	カ)労働力の確保	
	キ)路網の整備	①路網の整備が課題 ②丈夫で簡易な路網の作設を推進 ③路網整備を担う人材を育成
2木材等の需給情報の共有と原木供給のとりまとめ	ア)木材等の需給情報の共有	
	イ)原木供給のとりまとめ	
	ウ)安定取引等の動き	①林業事業者の組織がとりまとめ役となる安定取引 ②大型の製材工場等がとりまとめ役となる安定取引 ③原木市売市場がとりまとめ役となる安定取引
3国産材の安定供給体制の構築を目指して		①関係者の連携が重要 ②国民の理解

を目指してという三つのカテゴリーによる表2のような施策を提起している。

1) 供給側の市場競争力をつけるための施策

前記のうち、1の「原木の供給力」には、(ア)の趣旨である原木の供給力を高めるため間伐から主伐へのシフト、(イ)以下、生産流通段階での徹底した効率化の課題が提起され、国際化した丸太の低価格化に対応できる体制の整備についての対応がリストアップされている。

る。また、2の「木材等の需給情報の共有と原木供給のとりまとめ」では、輸入材の持っている非価格競争力である、供給の安定性、柔軟性、弾力性という側面に対応する供給体制の整備を提起している。どちらも国産材の供給条件に関連して、輸入材に対して市場競争力をつけ資源の供給ポテンシャルを引き出そうという主旨の、施策である。

2) 次世代の森林資源につなげる取組

二七白書の安定供給力の構築に向けた取組のうち、1(ア)主伐とその後の確実な更新に記載されている、②再造林の着実な実施、③造林等に要する経費の縮減に向けた取組、④成長に優れた苗木等の供給確保と被害防止、⑤天然更新による森林造成という項目は、同じ国産材の供給条件に関する施策だが、前項のような市場の競争力とは別の視点の施策である。国産材の市場への供給の主力が間伐から主伐(皆伐)にシフトする中で、伐採跡地の適切な管理・再造林などの、次世代の資源管理についての課題にかかわる施策である。注意をしなければならぬのは、次の世代の森林がどうなるか、という重要な課題は、市場が解決できない、社会的・行政的なしっかりした評価システムを確立する必要のある難しい課題だという点である。林野庁という森林資源を取り扱う行政機関の根拠にかかわる施策群とってよいものだ

が、他の地域に比べて皆伐が先行している九州地区で、人工林の過伐問題などが指摘されている^{iv}状況であり、重要な問題提起がされているといえる分野である。

以上のとおり、二七白書に指摘された「安定供給体制の構築に向けた取組の現状と今後の課題」は国産材の自給率の向上に関し、供給側の施策を幅広く整理したものであるが、国産材の自給率の安定化のためには、供給側の条件とともに、需要側へのアプローチが重要である。以下、関係する施策を整理してみたい。

3 国産材時代の安定化のための課題

(1) 木材の地域材の環境貢献度の見える化への取組

木材の需要側へのアプローチとして重要なのが「公共建築物の木材利用促進法」と、違法伐採問題への取組である。直接自給率にかかわる施策ではないが、木材の環境性能に着目した、木材需要全体を拡大する需要者へのアプローチである。

二〇一〇年に公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律が施行された。民主党政権化の不安定な状況で、野党の意見をとられて修正した法律が満場一致で可決した。コンセンサスの原点は、目的規定にあるように「木材の利用を促進することが地球温暖化の防止、循環型社会の形成、森林の有する国土の保全、水源のかん

養その他の多面的機能の發揮及び山村その他の地域の経済の活性化に貢献すること」という環境要素に関する貢献である。木材は、製造過程の環境負荷が少なく、循環可能であるという木材利用促進の運動が実を結んだといえる。

ただし、熱帯林の減少と関連して違法伐採問題が議論され、それを排除するてだてが必要となり、違法伐採された可能性のある木材を、サプライチェーンを通じて排除しようという消費国の施策が進んだ^v。この流れから今年五月には我が国で合法伐採木材等利用促進法が施行されることとなった。

これらの施策は、再生可能な資源であることを消費者に認識してもらうことを狙いとしている。この点については、政府の施策に先んじてFSC^{vi}、PEFC^{vii}、SGEC^{viii}といった、第三者による森林経営の認証と、そこから生産された木材であることを証明するためのビジネスチェーンの一員であることを認証するCOC認証の二つの認証制度が構築されてきた。熱帯林である生産地点と、主として温帯地域の大きな消費地点の遠距離間の環境性能情報の伝達システムである。

材 (2) サプライチェーンを管理するコストと国産材・地域

前述の森林認証材の問題点は、木材流通がグローバル

化し、地球上の温帯地域にある大消費地と、途上国の熱帯林の生産地というきわめ遠距離間の環境性能情報の伝達システムとなった点で、複数の国におけるサプライチェーンを構成する事業者の第三者による認定などコストがかかることになる。北欧や北米など大きな企業がサプライチェーンを管理しているような市場では森林認証材がマーケットの主流になっている地域もあるが、その他の地域でなかなか主流になれないのは、中小企業のサプライチェーンではコストの負担できないからである。近距離で、場合によっては自分で生産地を確認できることができる地域材は、コストをかけることなく、生産地点の環境負荷を消費者が確認し、木材利用の環境貢献の前提である再生可能性を担保することができるというメリットをもっている^{ix}。

この点はウッドマイルズフォーラムが指摘していた重要な点である。環境的要素が、国産材地域材の普及に密接な関係にあることがわかるであろう。

4 おわりに

グローバル化する木材の流通のなかで、日本の国産材が自給率を伸ばしている背景には、国産材の流通過程が国際競争の真ただ中に入っており、市場競争力を高めるための施策と、資源管理にかかる供給側の施策が展開

されていることを紹介してきた。しかしながら、ローカルな資材を持続的・循環的に利用していくためには、ローカルな商品の環境貢献という視点で需要者にアプローチすることの必要性あり、ウッドマイルズフォーラムの活動の一端を紹介した。グローバル化の問題はその他に、輸送過程の環境負荷など重要な視点があり、化石燃料にたよる輸送機関が排出する温暖化ガスへの課税など、木材にかかわらず農産物を含む様々国際商品について、環境的側面からさらなる重要な課題があるだろう。

i 一般社団法人ウッドマイルズフォーラム（会長藤本昌也、全建築士会連合会前会長） <http://woodmiles.net/>

ii 木材の自給率は農林水産省の木材需給表よって毎年公表されている。現時点で最近のデータは二〇一五（平成二七）年のデータである。需要量には製材所、合板加工事業所など加工施設が使用する丸太の使用量がベースとなっており、製材や集成材、合板、チップ、木材パルプの形で輸入される製品が需要量として加えられており。また、国内供給量は加工施設で使用する丸太の中の国産材、しいたけ原木、二〇一四年からは発電用のつかわれる木質バイオマスが加わっている。

iii この背景を二七白書は「木材製品に対する消費者ニーズの变化」として「我が国では、従来から木造住宅への志向があり、かつては、和室の柱を中心に無節のいわゆる役物（やくもの）

へのニーズがあった。その後、洋室が増えるなど生活様式が変化し、昭和五〇年代後半から大壁工法が本格的に普及していったことから、柱など構造部材は、壁面の内部など表に見えないところで主に利用されるようになっていった。このため、構造物の役物（やくもの）需要は減少し、かわりに並材（なみざい）の需要が増加してきている。」と解説している。

iv 佐々木幸久（日本集成材工業会会長）「ここぞ過伐対策を」二〇一七年五月一九日（金）日刊木材新聞 / 「新・国産材戦国時代インタビュー」

v 二〇〇七年から日本政府は林野庁ガイドラインに基づく合法伐採木材をグリーン購入法で優先調達、二〇〇八年米国レーシー法改正・二〇一三年欧州木材規則により罰則付きで輸入材の管理を義務づけ。藤原敬「違法伐採問題に対する取組の意義と課題——日本を含むすべての森林の森林管理のガバナンスにも関連して——」森林技術誌二〇一五年五月号

vi Forest Stewardship Council（森林管理協議会） <https://fpfsc.org/jp-jp/fscnew/1-1>

vii PEFC森林認証プログラム（Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes） http://www.pefcasia.org/index.php/about/pefcasia_promotions

viii 一般社団法人緑の循環認証会議 <http://www.sgec-eco.org/>
 ix 藤原敬「なぜ地域材なのか——環境性能情報から見た地域材の流通の課題と期待」森林技術誌二〇一三年一月号

農業委員会改革の現状と課題

全国農業会議所 事務局長代理 稲垣 照哉

1 農業委員会法改正の要点

農業委員会の改革¹は、平成二六年六月の「改訂 農林水産業・地域の活力創造プラン（以下『プラン』）」²の議論に遡る。端的には、現下の農政の最優先課題（KPI）である「（平成三五年までに）農地の八割を担い手へ集積」する一環として、一連の一体改革のもと「市町村の独立行政委員会である農業委員会について農地利用の最適化をより良く果たせるようにするため制度を見直す。」と明記されたことを受け、検討が本格化し、平成二七年初めに農業委員会法の一部を改正する法律案が国会へ提出され、国会審議を経て、同年九月に改正法が公布、平成二八年四月一日に施行され現在に至っている。

現象的には①農業委員会の事務の重点化―農地利用の最適化を法令必須事務に位置づける、②農業委員の選出方法等の変更―公職選挙法に準じた選挙制度から市町村

長が議会の同意を得て選任、農業委員の政令上の定数の半減、③農地利用最適化推進委員の委嘱―農地利用最適化推進委員は農地中間管理機構と連携する、④農業委員会ネットワーク機構の指定―都道府県農業会議、全国農業会議所が法律から削除され一般社団法人へ移行し、ネットワーク機構の指定を受ける等が耳目を引いている。しかしながら②以下の事項は①を進めるための手段であり、今回の改革の主眼は「農地利用の最適化」である。この定義は、プランに以下の通り定義されている。①担い手へ農地を集積・集約する、②遊休農地発生防止・解消、③新規参入の促進。

もう一点、今回の改革の特筆点は、強く農地中間管理機構との連携が謳われていることである。そのことは、農地利用の最適化を、農業委員会の業務として位置づけている農業委員会法第六条第二項の条文と農地中間管理機構を規定する農地中間管理事業法第一条の目的を規定

する条文が同文であることから、法律上は農業委員会の業務Ⅱ農地中間管理機構の目的Ⅱ農地利用の最適化という等式が成り立っていることに起因している。

2 改革の現段階の状況

平成二八年四月一日に改正農委法は施行され、任期満了に到達する農業委員会から順次新体制へ移行している。今年七月が従来 of 三年に一度の統一改選期に当たるため一ヶ月間で、全国一、七〇五委員会のうちの九九二委員会が改正法を踏まえた新体制へ移行し、全国約八割の委員会が改正法下の新体制へ移行した。その詳細は現在全国農業会議所が都道府県農業会議の協力を得て市町村農業委員会に対して調査を依頼している最中であり、その詳細は詳らかになっていない。

そこで現段階で詳細が詳らかになっている、平成二八年度中に新体制へ移行した全国二八八委員会の状況を記すことにより新体制移行の傾向を見ることとしたい(表1)。

農業委員数は旧制度下、六、二九四人が四、〇二三人と六三・九%に減少した。政令定数を半減したのに実数が六割程度に止まっているのは、農業委員の定数は国が定めた政令の範囲内で市町村が条例で定めるため、多くの委員会が旧制度で政令より少なめに定数を定めていた

表1 農業委員・農地利用最適化推進委員の選任状況(平成29年3月末現在)

	旧制度	新制度
農業委員数	6,294人	4,023人
認定農業者	1,694人(37.6%)	2,309人(57.4%)
中立委員	—	310人(7.7%)
女性	443人(7.0%)	468人(11.6%)
委員の年齢別構成(※2)		
70歳代以上	1,479人(23.2%)	655人(16.3%)
60歳代	3,765人(59.1%)	2,384人(59.3%)
50歳代	967人(15.2%)	722人(17.9%)
40歳代	140人(2.2%)	194人(4.8%)
30歳代以下	19人(0.3%)	68人(1.7%)
農地利用最適化推進委員	—	3,732人

注 平成29年3月末時点で新制度に移行した288農業委員会について、全国農業会議所調べ

ことによる。(極端な例を示せば、政令では二〇名まで設置できる場合でも条例で一〇名としていけば、今回の改正で政令上限が二〇名から今回一四名になっても条例定数は変更しなくても良いことになる)。

新設の農地利用最適化推進委員が三、七三二人委嘱されており、農業委員の四、〇二三人と足すと、農業委員と最適化推進委員の合計は七、七五五人となり、旧制度の農業委員六、二九四人の一・二三倍となり、若干数が増加し体制が強化されたと言えよう。

法定されている認定農業者が農業委員の過半要件は該当委員が二、三〇九名で、全委員の五七・四％となっている。また法定要件である「利害関係を有しない者を含む」いわゆる中立委員は三一〇名と各委員会に一名以上配置されている。

また法定事項ではないが、女性、若者の登用に当たっては「年齢、性別等に著しい偏りが生じないように配慮」との努力規程を受け、旧制度での女性委員は四三三人、七・〇％であったのが、四六八人、一・六％と農業委員が約六割に減少している中で、実数でも増加し、一割台に乗った。年齢も六〇歳代こそ比率が五九・一％から五九・三％とほぼ同数であるが、七〇歳以上は二三・二％から一六・三％減少する中で、五〇歳代、四〇歳代、三〇歳代は比率が増加している。

3 改革の現段階における評価

(1) 体制について

農業委員会組織は、今回の改正に当たり、農業委員会は農地利用の最適化という新たな業務を担うのだからその責務を果たすためには十分な体制を構築することが必須であるとして、約三万五千人の農業委員の体制を、この体制は平成の市町村合併以前は五万七千人から六万人体制であったことを踏まえると、農業委員と農地利用最適化推進委員を合わせて、五万人程度の一・四倍を目指し、各種取組を行ったが、約一・二倍にとどまっている。

女性農業委員が選出されるルートは旧制度では選挙委員と並んで、議会と農協等からの選任委員のうち議会推薦の選任委員が大勢を占めており、その選任委員が廃止され、農業者、農業者の組織する組織等からの推薦・公募に変更され、農業委員が半減に近づく中で、減少する危惧もあったが、「全国農業委員会女性協議会」による女性農業委員自らは当然のことと、全国農業会議所、都道府県農業会議も各方面に女性委員の登用を働きかけたことが、農業委員が減少する中で、絶対数と比率の増加につながったと思える。

また表では何えないが、今回の改正論議の一つの焦点となった公選制に基づく選任について選挙がほとんど実

施されていない（平成二六年の統一改選の際、対象委員
会約一、〇一五委員会のうち選挙を実施した委員会は八
三と一割にも満たなかった）との指摘が強く、多くなさ
れたが、平成二九年の二月、累計二七一委員会の段階で
候補者が定数を上回った委員会が一四三委員会、五二・
八％と過半を超えた。これは改正に当たり公選制に準拠
した選挙制から市町村長の選任制へ制度を変更した効果
が端的に発現したと評価できると思われるが、農水省は
「候補者の数と委員定数が同数であり、選任にあたって
十分に競争がなされていない可能性がある」³委員会が一
二八委員会、四七・二％にのぼると厳しい評価を下し
ている。

(2) 農地利用の最適化の取組について

① 全国の傾向

全国の農業委員会は記述の通り、昨年四月に改正法
が施行され、順次新体制委員会が発足し、改正の主眼
である農地利用の最適化に取り組んでいる。今夏には
約八割の委員会が新体制に移行しこれらの委員会で本
格的に農地利用最適化という困難な課題に取り組むこ
ととなる。

一方平成二八年度に新体制に移行した委員会におい
ても農地利用の最適化の取り組みは容易なことではな
く顕著な事例が枚挙に暇がない状態とは言い難い状況

である。

そのような中でも、成果が出ていると推測に足るデ
ータが確認できる。具体的には、農業委員会は、平成
二八年度であれば、その活動結果を、「平成二八年度
の目標及びその達成に向けた活動の点検・評価」とし
て、翌年六月三〇日までにインターネット等により公
表することが適当と農林水産省経営局農地政策課長通
知に定められており、平成二八年度に新制度に移行し
た、該当二八八委員会について全国農業会議所で検索
を行った結果、約六割の一六三委員会の公表が確認さ
れた。うち二九委員会では農地中間管理機構を活用し
た農地の利用集積が果たせたとの記述があった。一四
委員会では農地中間管理機構以外の手法で農地の集積
が果たせたとの記述があった。また、七四委員会は担
い手への農地の集積の目標に対する達成率が一〇〇％
を超え、五八委員会でも達成率が八〇％を超えてい
る、更に、二一委員会では担い手に対する新規集積の
面積が一〇〇ha以上となっている。これらの数値だけ
で即断はできないが、新体制移行委員会において改正
の主眼である農地利用の最適化の中でも担い手に対す
る農地の集積・集約が一定程度進捗していることが伺
えよう。

② 実践事例―茨城県茨城町農業委員会⁴

同町は水戸市の南に隣接し涸沼を中心に農地が五、三五〇haが広がっている。昨年四月一日にそれまでの農業委員一五人体制から、農業委員一五人、農地利用最適化推進委員一〇人の新体制が発足。町内を五地区に分け、農業委員と推進委員が一緒になって地区ごとに班編制を敷いた。地区ごとに農地の集積目標と集積モデル地区を設定。モデル地区には水田に比して集積が遅れている畑地に設置。石崎地区では高齢農家など農地の出し手になりそうな候補者に推進委員が戸別訪問で働きかけ約五三haを中間管理機構を活用して担い手へ集積した。沼地区では利用状況調査で把握した一三haの遊休農地について、地権者に推進委員が戸別訪問を繰り返して、農業法人へ集積を果たした。同地区では推進委員の働きかけを契機に地権者の農地管理意識が高揚し定期的な草刈りが行われるようになったという。長岡地区では農業委員を二期務めて推進委員に転身した推進委員が呼びかけ二九筆一・七haを一筆に集約する取組が進行中。新体制移行直後ながら、町内広域に農業委員と推進委員による連携活動を可能とする体制を整備し、実践により農地の集積・集約が進行している、今般の改正が目指す指標となりうる委員会活動と言えよう。

③ 農林水産省の評価と指導

このような農業委員会の状況について農林水産省の評価⁵は、本年四月七日に開催された規制改革推進会議農業WGに提出した資料に、「推進委員が積極的に関与し、成果があがっている地区もあるものの、農地集積の成果が十分上がっていない地域もあり、更に改善が必要。」「農業委員会と農地中間管理機構が連携して機能を果たした農地集積を実現した地もあるものの、農業委員会と農地中間管理機構が連携できていない地域もあり、更に改善が必要。」と厳しい評価を下している。

更に五月二三日に開催された、農林水産省・地域の活力創造本部において平成二八年度の農地中間管理機構の実績公表を踏まえ、農業委員会について「農業委員会改革の趣旨の徹底を図るとともに、農地中間管理機構との連携など農地利用の最適化に向けた現場活動が活発に行われるよう強く指導していく。」⁶との方針を強く打ち出している。

これを受け、六月二〇日には、農水省経営局長通知「農地中間管理事業の加速化に向けた取組の更なる強化について」⁷を出し、①農業委員・農地利用最適化推進委員の農地の利用調整の取組を機構事業につなげるため、人・農地プランの話し合いの主導、農地の出し

手・受け手との調整の役割を明示した上で、…、その成果が農地集積につながるようにする。②農業委員会において、農地利用最適化推進委員の担当する区域ごとに集積面積の目標を設定するなど、推進委員が具体的な現地活動を活発化するような措置を講じる等の内容で強く農地中間管理事業の成果を確保し、農地の集積・集約を進める取り組みを求めた。

その上で七月には農林水産省は都道府県の農地中間管理機構主管部署、農地中間管理機構、農業会議の三者の参集を得て、都道府県毎に、事業推進の方針と取組状況等についてのヒアリングを行った。そこで三者の連携をより強化して取組むため、新体制への移行を受け、農業委員、農地利用最適化推進委員の新任研修会で多くが参集する機会を捉えて三者共催で農地利用の最適化の方針と農地中間管理事業の浸透を図るためのキックオフ会議を一〇月を目途に全都道府県で開催することを指導した。

八月二五日に至り、このような取組を一層強化更なる拡充して取組むことを明記した六月二〇日の通知⁸を一部改正した。

4 改革の課題

昨年四月の改正農業委員会法の施行を受け、今夏まで

に全国の農業委員会の約八割が改正法下の新体制に移行した。これまでは改正法の下での新たな農業委員会の体制を構築することに改革への取組の重点が傾注されていたが、今後は今回の改革の主眼である農地利用最適化に組織を挙げて取組み成果の発現が求められている。改革は第一段階から第二段階へ移行したといえる。一方、農地中間管理機構は平成二六年度に事業が開始されてから四年目を迎え成果の確保が強く求められている中で、農業委員会が農地利用最適化推進委員が八割の委員会に措置され、両者が連携しKPIである担い手へ農地の八割の集積を目指して農水省の指導が強化されている。

政策遂行のために現下の農業委員会が直面する課題を整理すれば以下の三点が挙げられよう。

(1) 農地利用の最適化を普遍化する取組み

政府の農地利用の最適化を求める理由は、「(平成三五年に)農地の八割を担い手へ集積」することに尽きるが、農業農村の現場において、水田地帯以外、特に、中山間地帯、果樹作地帯等では困難な課題であり、農業者、農業委員等になかなか実感、理解を得ることが難しい。そこで、我々は、「農地利用の最適化」を以下のように説明し、全ての委員、農業者の納得を得られるよう、その普遍化を目指している。

農業委員会は近年、遊休農地解消対策に邁進する中

で、一度荒れた農地の解消の困難さに呻吟してきた。更に、全国全ての農業委員会が直面している課題は、少なくなつた人で多くの農地を利用していくことであるが、高齢化、過疎化の影響で今使われている農地も遊休化する懸念に苛まれている。今、一番の課題は、使われている農地が荒れる前に、使える人につないでいく、そのために中間管理機構をフル活用して担い手等へ農地を集積していくことが農地地用の最適化であり、地域の貴重な限られた資源である農地を活かし、守り、残していくことこそが、今回の改革で農業委員会に求められていることである。

(2) 農地利用最適化の取組を具体化すること

筆者は今回の改革の方向が明らかにされ、議論が始動した平成二六年度、極初期の段階から「農地利用の最適化」の意味するところを農業委員会関係者に対して説明し、理解を求める取組を一貫して行ってきた。

昨年度から実際に農地利用最適化推進委員に対して各種会議・研修会等で説明を繰り返してきた。終了後のアンケート等を閲覧すると「農地利用最適化の意味が分かった」という肯定的な感想に接することが少なくないが、その該当委員会から、しばらく立つと、「農地利用最適化推進委員は何をやるのか分からない」、「農地利用最適化のために何をすれば良いのか分からない」との疑

問に接することが極めて多い。

最近、全国の委員がこのような思いにとらわれるのは当然ということに思い当たる。特に新任の委員は、農地利用最適化の意味や意義とそのための方法を人から説明を聞けば、その時は理解した気になつても、実際に行動を起こそうとすると、聞いたことと具体の行動の間にギャップを感じて、口が回らない、体が動かないという状況に逢着し、その状況が「農地利用最適化推進委員は何をやるのか分からない」、「農地利用最適化のために何をすれば良いのか分からない」と言及せしめるということである。この反復循環を断ち切るためには、委員に対して具体的な行動のイメージとそのためのツールを提示することが重要であることに今更ながら痛感し、全国的に農業委員会組織を挙げて運動的な取り組みと、運動のための具体的なツールの提示に乗り出している。

ここでいう「運動」とは、農業委員会の業務は行政の一機関として行政事務を遂行するが、農地利用の最適化等、広義の構造政策の推進は行政事務の執行に加えて運動論的視点無しに遂行と成果の確保は至難である。

表2にあるように少なくとも都道府県農業会議が運動を主唱して農業委員会の蹶起を促している。熊本県の一・一運動は農業委員・推進委員一人一人が一年に最低、農地を一筆マッチングをするとしている。熊本県農

表2 都道府県農業会議が農地利用最適化のために実施している「運動」

都道府県名	運動名称	特徴
秋田県	あきた農地利用最適化1・2・3運動	全農家意向調査
埼玉県	最適化推進1・1・事例獲得運動	1人(1委員会)、1年、農地利用最適化の事例を1事例以上作る
千葉県	新・農地を活かし、担い手を応援する運動	活動計画の策定・点検・評価運動
岐阜県	新・ぎふ農業委員会活性化大作戦	中間管理事業を最大限活用して利用権未設定農地面積10%以上の設定を目指す
静岡県	しずおか農地利用最適化推進1・1・1運動	1人、1年、農地利用最適化の事例を1事例以上作る
兵庫県	農地利用最適化の推進～はじめの一步運動～	全農家意向調査
香川県	かがわの農地利用最適化推進運動	集積目標を含む活動計画策定
長崎県	新・ながさき農業バックアップ大作戦	1人2ha以上の集積を目指す
熊本県	くまもと農業・最適化推進運動	1委員1年間1筆以上の集積(解消)実績を確保

業会議の松尾事務局長の言を引用すれば「とにかく新しい委員に一筆でも貸借を実現したという成功体験を持ってもらう」という言葉に象徴されるように、少なくとも委員が初めて、農地の貸借のマッチングという農地利用の最適化の業務に取り組むわけで、人の話を聴いてその意味が分かったつもりでも実際に貸借のマッチングに取り組まないうちは、この事案を体得していないため実感がもてず先の言説が口をつくのはある意味当然である。「運動」はそのような委員に蹴起してもらおう契機となり、そこで設定される「目標」により取り組みのイメージが具体化されることを期待している。

そして「運動」とそれによる目標設定により具体的なイメージを持った委員に、実際に行動を起こしてもらうため、栃木県栃木市、山口県岩国市等各地の先行事例を踏まえ現在農業委員会組織では様式を示して委員に担当区域の農家、農業者に対して農業経営と農地利用の意向を聞き取るアンケート・調査を実施することを働きかけている。委員が手にして働きかけるツールを示すことにより委員の行動を促す。

(3) 農地のマッチングは「農地の自主管理」の再賦活の取り組み

農業委員・推進委員は「人・農地プラン」を主導し農地の貸し借りをマッチングし中間管理機構と連携して担

い手へ農地を集積することを求められているが、これが意味するところは深遠である。

農業委員会は農地移動適正化あっせん事業に代表されるように、農地を貸したい、借りたいという農業者の意向を受けて行動を起こすことで従来農地集積の成果を確保してきた。農地法三、四、五条の許認可業務等を法令上の必須業務に位置づけられ、「農地の番人」として公平・公明・公正に立ち振る舞う立場であることを自他共に意識されていたので、いわゆる任意業務の位置づけであった農地等の利用の集積、効率的な利用の促進につながる権利移動の仲立ちを行うことは、自らの発意としてではなく当事者からの働きかけを待つて行うことが相応しくもあった。

しかし、今回の改正により農地利用の最適化が法令上の必須業務に位置づけられ取り組むことは農水省の指導を待つまでもなく、委員が農家に向き、その意向を把握し、人・農地プラン等の地域の話し合いの場を主導し、中間管理機構等関係機関と協働して貸し借りのマッチングすることは自明である。このことは、委員一人一人、農業委員会一機関の単独の事案では無く、農地の貸借の当事者である地権者、農業経営者及び中間管理機構等関係機関を巻き込んだ地域全体の取り組みである。地に「農地の自主管理」⁹の基盤があることを前提にそ

れを農業委員会が賦活することを意味している。

具体的には、貸借のマッチングの取り組みは、集積から集約、個別貸借から一括貸借、単発調整から繰り返す調整¹⁰の結果果たされるものである。これは今回、初見では無く、土地改良法の交換分合、農地保有合理化法人の集合的利用権調整事業等の先行事例がある。しかし、経年し、そのノウハウが引き継がれていないことと、その事業を成立せしめた集落、地域における「農地の自主管理」のポテンシャルが低下している。現在は当時と比べて種々の条件―集落における農家数、集落における農業に関する話し合い、集落における農業に対する関心等、が低下している。しかしながら、集落・地域を超えた範囲で農業法人等、従来の家族農業経営の枠を超えた新たな経営体は確実に増加しており、それらを、集落・地域に呼び込み、従来の「農地の自主管理」をより高次に引き上げる取組の起点に農業委員会はならなければならない。この項で「農地の自主管理」の「再」賦活と記したのはこのことを強調したいが為である。

農業委員会、それを構成する農業委員と農地利用最適化推進委員は意識して地域の関係者に農地の有効、高度利用の必要性を共感してもらい担い手等へ集積集約すること納得してもらわねばならない。迂遠にして複雑な取り組みであるが所与の時間は少ないのである。農業委員

会関係者の意識と行動の改革が求められている所以である。

この改革が想定される成果を挙げ得なかった場合は、農業委員会制度・組織に対する厳しい批判に止まらず、我が国に存在している、されている「農地の自主管理」の実体がもはや機能していないものとみなされ、それに依拠しての農地利用の最適化の有効性に修正が迫られることは想定に難くない。そしてそのオルタナティブとして浮上するのは、株式会社一般による農地所有を射程に入れた市場原理に依拠した農地管理¹¹であろうことを関係者は肝に銘じて事に当たることがある。

- 1 農業委員会改革の要点をまとめたものとして、柚木茂夫「改正農業委員会法の要点と成立過程で問われたこと」『農業と経済』八一巻一〇号、二〇一五・一〇）がある。
- 2 農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」改訂版（平成二六年六月二四日）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun-kankei.pdf>
- 4 「全国農業新聞」二〇一七・九・八
- 3、5 農林水産省「農業委員会の新制度移行の実績及び活動状況について」（平成二九年四月七日）
- 6 農林水産省『農林水産業・地域の活力創造プラン』に

基づく施策のフォローアップ調査票」（平成二九年五月二三日）

- 7 農林水産省経営局長「農地中間管理事業の加速化に向けた取組の更なる強化について」（平成二九年六月二〇日）
- 8 農林水産省経営局長「農地中間管理事業の加速化に向けた取組の更なる強化について」の一部改正について（平成二九年八月二五日）
- 9 関谷俊作「日本の農地制度 新版」農政調査会、二〇〇二、P二四三―二四九参照
- 10 この部分は、桂明宏が二〇一七年二月二三日鳥取県農業委員会特別研修大会における講演「新たな農業委員会制度と農地利用最適化の推進について」の資料から引用整理した
- 11 中間管理機構設立時の、このような、考え方は、産業競争力会議農業分科会「農地中間管理機構（仮称）について」（平成二五年九月二〇日）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kadaibetu/dai1/siryou2.pdf>に端的に示されている。そして、最近の農地法廃止等について言及しているのが、日本経済調査協議会「日本農業の二〇二〇年後を問う―新たな食料産業の構築に向けて―」（二〇一七・五）。

「水産白書」の読後感と注文

加瀬 和俊

はじめに

「水産の動向に関する年次報告」（通称、水産白書）の二〇一六年度版が二〇一七年六月二日の閣議決定を経て公表された。水産白書の構成はこのところほぼ一定しており、第一部「水産の動向」編は二章に分けられ、第一章は「特集」として重要テーマの一つを選択して集中的に分析し、第二章は発表時点の前年を中心にした水産業の現状分析に充てられている（第二部「水産施策」は水産庁の政策の意図と仕組みの短い説明である）。

水産白書を一読した感想を率直に言えば、国際的な漁業管理・資源管理を扱った第一章は日本（水産庁）の立場の正当性を強調した論争的姿勢の勝った記述であり、日本漁業の現状を整理した第二章は、諸事実の整理と水産政策の説明に課題を限定して因果関係の把握に迫る分析は避けているという印象が強い。本稿では筆者のそう

した読後感の根拠について若干の説明を試みるとともに、水産白書の今後に対する期待についても付言したい。記述の順序としては、水産庁が日本漁業の現状をどう認識しているのかについて第二章の内容を検討し、その後で第一章の特集に進むことにしたい。

1. 水産業の現状をどうとらえているか？

水産業の現状把握の部分は記述の項目・順序がすでに定型化されており、必ずしも新味のあるものではないが、さしあたり以下の諸点に注目しておきたい。

1.1 日本漁業の現状をどうみているか

日本漁業の生産力とそれを支える経営の現状の理解について。まず漁獲対象である日本周辺の資源状況については、「近年、主要魚種の資源水準は六〇七割が中位又は高位」にあるとみなし（六一頁）、漁業経営体の経営状況は燃油価格の一時的低下等によって改善したこと、

漁船漁業（天然水産物を採捕する漁業）の個人経営体の漁労所得は、「他産業を営む個人企業の営業利益と比較して中程度である」（こと（八六頁）、営業利益の赤字が続いていた会社経営体が久しぶりに営業黒字を計上したことなど、全体として小康状態にあると捉えている。この部分では会社経営体が毎年赤字でも存続してきた根拠について、営業外収支を含めた説明をした方がわかりやすかったと思われる。漁船の船齢については一〇トン未満漁船の四〇％弱が三〇年以上であり、一〇トン以上船の一八％との開きが大きいことを示す図が表示されているが、漁船は今後の経営の存続に直接関わる生産手段であるから、そうした差異が経営状況の差に由来しているのか、漁船建造に対する政策的支援度の差によるのか、あるいは大型漁船は安全性を確保する必要から経営的余力は無くても漁船建造をせざるをえないのかなどについて説明がほしいところである。

生産力の人的側面である漁業就業者の動向については、その年齢構成、一人当たりの生産量・金額、新規漁業就業者数の推移、海技免状保持者の不足、女性労働力など、必要な事項はふれられている。しかし、たとえば外国人技能実習制度については「国際協力の一環」としての制度であるという建前上の説明の後で、実態がそうなっていないという批判を受けて制度が改定されたこ

とを述べているだけで、漁業経営と実習生の双方にとって現状でどのような問題があるのか、制度の改訂がどのようにそれを解決するのかなど、実態に関わる記述はない。また、一般読者にとっては雇用乗組員と自営漁業者とを明確に区別して記述しないと、漁業全般にわたって高齢化が進行しているといった誤解を受け、必要以上に漁業の衰退イメージが印象付けられかねないように感じられた。さらに、生産面で遠洋漁業の縮小が強調されていることとの関連で、減少した遠洋漁業乗組員が漁業内で玉突き的に就業したり、他産業の新規労働者に転じていたりした事情など、断片的にはニュースなどで伝えられていた実態の全体像を整理してもらえると、物的生産力の圧縮が就業者に与える影響について実感をもっと把握できたと思われる。これらの点は総じて、働く人々の顔の見える記述に努めてほしいという要望である。

なお、漁協についての記述は例年通り極めて少ないが、累積欠損金が一〇年弱で半額以下に減ったことが触れられているので、その事実の指摘だけで終わらせずに、それが可能であった根拠やその影響についても多少踏み込んでもらいたかった。

1.2 水産物消費と流通について

水産物の消費・流通・価格水準に関しては、産地卸売市場が小規模に過ぎて「価格形成力が弱い」から「市場

の統廃合」をすべきだと主張しており（二〇九頁）、漁協合併の勧めと同じ論拠に立っていること、買受人の力を強めることが価格を上昇させることにつながるという理解されていることがわかる。また、水産物の消費地卸売市場經由率が二〇年間に一六ポイント低下して五四%に落ちたことを問題視しており、卸売市場經由率が下がることなどが水産物価格低下の原因とみていることが推測される。しかし今年の農業白書では、「小売価格に占める生産者受取額の割合」が卸売市場流通では四三%、農産物直売所では八五%であるという調査結果を引いて、流通ルートに近い産地直結型の販売方式が高く評価されており、両者の発想法の違いが興味深かった。

また輸入は長期的に減少傾向にあることが指摘されているが（二〇〇一年の三八二万トンⅡ一・七兆円から二〇一六年の二三八万トンⅡ一・六兆円へ）、それが日本漁業のプラス材料になっているのかどうかは検討されていない。輸入の減少はその相当部分がいわゆる買い負けによって生じており、日本経済の長期的な衰退の指標であると見られるし、輸入減少によって日本の漁業が輸入の少なかつた状況にもどるのではなく、その分だけ消費量が減少してしまったという変化が現実である。ちなみに食用魚介類の自給率は同じ期間に五三%から約六〇%に回復しているが、その背景には一人当たり消費量が四

〇キロから二六キロに落ち込んで消費量全体が大幅に低下したという事実があったことがわかる（一一五頁）。

貿易については輸入よりも輸出にスペースが割かれているが、記述の内容は輸出先国の構成比に触れたただけですぐに政府の輸出振興策の説明に移ってしまい、「実態の分析がなく、政策の解説でスペースを埋めている」という白書全体の欠陥が強く示されている。このため、相手国消費者の範囲や輸出の経済効果（内需よりも高い利益率を生産者にもたらしているのか否かなど）を検討する手がかりを読者が得ることはむずかしい。

流通に関わる表示制度・認証制度についてかなりの頁がさかれているのは、競争力強化のためにこの制度の普及が必要だと判断されているためであろうが、規制緩和が叫ばれる中で、多くの中小経営体にとっては事実上の規制となりかねない新たな負担を課す認証について国が単純にその普及に尽力することについては注意が必要であろう。

1.3 浜の活力再生プランの評価について

漁協系統機関が行政の支援を受けて展開している「浜の活力再生プラン」は、各地の漁村に根差した経営改善努力の集大成として位置付けられているが、白書にはこれに対するアンケートの結果が紹介されている。これによると同プランを実施した結果得られた成果として、「漁

獲量が上がった」とした地区が回答地区数の六五・一％、魚価が上がったという地区が七二・四％を占めるといふ。努力すれば漁獲量も魚価も上がるのであれば喜ばしいことであるが、魚価向上の理由を複数回答で聞いた結果としては「不漁等による相場の高騰」が最も回答が多かったとあるので、地区内漁業全体では漁獲量を減らしながら、プランの対象となった漁業種類では成果があった、逆にいえば成果の上がりやすい漁業種類がプランの対象として選ばれたと判断すべきなのかも知れない。

現場における生産者の経営的努力を組織的に進めて相乗効果を得ようとすることは極めて重要だと筆者も理解しているが、かつての地域営業計画とは異なって今次の「プラン」では地域漁業全体の活力強化ではなく、地域内の特定漁業・一部組合員の計画でも良いことになっており、実際そうした事例が多い。その客観的理由は、現場の状況がより厳しくなって地域の漁業者全体が「一〇％の所得向上」といった共通目標を持つことが困難になっているという事情に求められるのであろうが、そのことは、一〇年後、二〇年後の地域漁業のあり方について、残る漁業とその規模、対応する漁業就業者の構成等について冷静な予想と実現可能な目標を定めるべき必要性を示しているとも考えられる。

2. 世界の漁業と日本

水産白書の第I章は「特集 世界とつながる我が国の漁業」であり、その副題は「国際的な水産資源の持続的利用を考える」である。ここでは主として①世界の漁業の現状、②日本漁業の国際的側面、③水産資源管理のための国際的仕組みの三点が論じられている。

2.1 世界漁業の現状をどうみているか

「第一節 世界の漁業の状況」は、水産物需要を大幅に減らしている日本とは対照的に、世界各国は中国を筆頭として水産物消費を著増させていること、生産面ではそれに対応して養殖生産が急増し、生産が横ばい状態の漁船漁業を凌駕したこと——生産の場にそくしていえば、この変化は領海内ないしはEEZ(排他的経済水域)内の水域の重要性が急速に高まったことを意味する——、その増加分の多くがアジアの新興国によって担われていることが説明されている。その上で、白書は各国に固有の性格の漁業があることを指摘し、「単一資源を対象とした大規模な漁業」の国と、「沿岸の零細漁業に従事する圧倒的多数の漁業者が存在している」アジア諸国があるとして、「ノルウェーやアイスランドでは、高度に産業化された漁業が非常に高い生産性を実現」しているが「漁業者の数は多いものではありません」と述べて

いる。それぞれの歴史性をもった各国の漁業のあり方を認めることは、自然産業に対する基本的な姿勢として評価できる。この立場は今年の白書ではかなり徹底しており、「自然環境上の条件に基づく資源の特性に加えて、沿岸のコミュニティの在り方、歴史的に育まれたそれぞれの食文化、経済的・技術的な発展度合い、政策等が複合的に関わり、各国・地域で営まれる漁業の規模や特性は様々」だとしている（二六―一七頁）。この指摘はFAOやEUの小規模漁業尊重の姿勢と重なるものであり——FAOがこの種の立場を重視するのは、世界各国が参加している機関として当然ではあるが——、決して特異な主張ではないが、あるべき漁業のモデルを企業利潤の多さに求めてノルウェー漁業を持ち上げている新古典派経済学的な評価が一部にあることに對する冷静な批判として評価できる。

資源状況についてはFAOの評価にしたがって過剰利用の資源が一九七四年の一〇%から二〇一三年の三一%まで比率を上げてきていることを指摘しており、漁船漁業生産量の停滞の背景には主要な漁獲対象魚種がすでにほぼ満限状態まで利用されているという事実があると見ている。それでは養殖業中心に伸びていくのかといえ、漁船漁業によって漁獲された大量の餌がなければ給餌養殖業は成り立たないのだから、養殖業が一方的に伸

びてきた時代は終わりつつあるというFAOの判断が共有されている。

2.2 日本漁業の国際関係

「第二節 我が国の漁業をめぐる国際情勢」では、まず日本の遠洋漁業の縮小過程、近年における太平洋島しょ国の厳しい対応、日本のEEZの隣接海域等で操業する中韓台ロシアと日本との関係、サンマ・サバ・カツオの漁獲変動と周辺国の漁業活動との関係、日本の沿岸漁業が対象としている国際資源（太平洋クロマグロなど）などが順次解説されている。

各国間で利害がぶつかりあうこうした領域では、相手国への配慮と協調の精神が不可欠であるが、白書の記述には日本漁業の利害に立った解釈が過剰であるように筆者には感じられ、これを読んだ外国人がこの論理で説得されるのかどうか、率直に言って心配である。「我が国EEZに隣接する公海等での外国漁船の操業」（二二頁）が資源を悪化させるといった把握には、日本漁船が公海で操業した場合にそうした批判によって操業を自粛するのかと自問すべきではないか。またカツオ資源に影響しているとされる熱帯域での漁獲に関連して日本の海外旋網の責任は念頭におかれていないことなどは、制度を整える途上にある海域・資源を対象とした事柄であるだけに、日本が特別の既得権を有していると主張しているよ

うな印象を受けてしまう。国民国家が国際交渉の場で自国の利益を追求することは当然であるが、その際の主張は自国にも跳ね返るものであるのだから、普遍性のある議論が不可欠であろう。

2.3 国際的な漁業管理のあり方について

「第三節 国際的な漁業の管理」は、国連海洋法条約・国連公海漁業協定にもとづく国際的な漁業管理の現状を個々の地域漁業管理機関の特徴も含めて説明し、さらに「資源問題としての漁業」とは区別される「環境問題としての漁業」についても論じている。また中国、韓国などの国内における漁業管理の制度を紹介し、それが守られていない状況の改善を日本が申し入れていることも指摘されている。ただし日本は国際社会において決して資源管理の優等生とみなされているわけではないのだから、各国からどのように批判され、どのような申入れを受けているのか、それに対して批判のどの部分を受け入れ、その他に対してどう反論しているのかについても情報提供をすべきであろう。白書では日本の総論的な主張は確認できるが、各国の問答の中で日本がどのように発言・解答しているのか、科学委員会の勧告はどのような限定をつけたものであり、どの点で日本の主張と異なっているのか等、一般読者が公平な判断を下すためのデータが開示されているとは言い難い。

たとえば太平洋クロマグロについては、日本が全体の六割を漁獲しているということであるが、沿岸域の小型魚の漁獲に際して割当量を各漁村において守らせるための体制は筆者が定点観測しているいくつかの漁村の水揚げ実態を見る限りとうてい整備されてはいないし、水産庁もそのことを十分に知っている。白書は日本が国際社会の中で資源管理の先導国であるという自信をもって記述しているが、他国がその通りに日本を見ていると思っているとすれば、滑稽なだけではなく危険である。

白書は水産資源管理の国際交渉の場における日本の立場が最も「科学的」であるという信念に立って資源管理のあり方を勧告すると同時に、管理が行き過ぎることに警告を発している。すなわち、「過剰な規制が安易に導入される」ことに反対し、「海洋保護区の設置を加速しようとする国際的な動き」にも反発しているし、「ICES等の漁業に専門的な知見を有さない場において、漁業に大きな影響を与える決定がなされかねないこと」を拒否している。こうした論争において「科学的な議論とそうでない議論を峻別」することの必要性を白書は強調しているが、その主張が主観的なものでないことは何によって保証されるのだろうか。「生態系の保全や混獲生物の保護のために関係漁業の全面禁止といった措置が短絡的にとられれば、食料供給、雇用、沿岸コミュニ

ニティの維持等に広範囲な影響を与えるおそれがあります。：社会的・経済的な影響を最小限にとどめることに注意を払いつつ、資源管理を行うべきという言い方は（四五〜五〇頁）、言葉としては全く賛成であるが、具体的・応用場面においては大きな幅の中の難しい選択となる。

たとえば捕鯨反対論への反論の一つとして、クジラの捕食量が大量に上ることを日本は主張しているが、白書のコラムの記事によれば、三種のクジラだけ・五か月だけ・日本沖合だけというデータにもとづくカタクチイワシの捕食量が七二万トンであるという。ここから全地球大・全クジラ類に拡大した場合にどれだけの捕食量になるのかは必要な数値が示されていないのでわからないが、これが本当であるならそれよりはるかに少ない漁獲しか挙げていない日本が資源管理などしてみても効果がないことになるし（二〇一五年の日本の海面漁船漁業のカタクチイワシ漁獲量は一七万トン）、資源管理の算式には漁獲量など落としてクジラの頭数をいれなければならぬだろう。こうしたデータを白書で示すのであれば、読者がそれを検証できるように推計の基礎となる全体のデータもホームページなどで示す必要があるはずであり、水産庁の推計Ⅱ主張だけを示してそれを信じよとする態度は科学的ではないだろう。

2.4 あるべき漁業管理の基準をめぐって

「第四節 国際社会の中で持続的な漁業に向けて」では、第一章の総括として、日本を国際的な資源管理の「主導」国とした上で、「漁業に専門的な知見を有する地域漁業管理機関」（五三頁）が決定権を持てる仕組みの構築を主張しているが、それが実際に資源的に有効で、関係各国が了解できる方策を見いだせるという保証はない。

国際交渉の中で問題になるのは、「科学的な対策」が一つとは限らない場合、「社会的に無理の無い対策」が「科学的な対策」と同じではない場合、既得権を失う国にとっては新たな施策が「極端な対策」と映る範囲が広い場合などであろう。日本が最も「科学的」であることは科学的に証明されているわけではないし、科学委員会の中でも意見の対立もあれば、科学も官僚機構も国家的利害を背負って存立していることも否定できない。

白書は一方では資源管理の重要性を主張し、規制措置を発動するために十分な科学的根拠がなくても躊躇せず規制すべきだとして、「科学的なデータや証拠が十分でないことを理由に保存管理措置をとらないのではなく：一定の安全性を見込んだ予防的な措置をとること（予防的アプローチ）」（五四頁）を主張しているが、同時にすでにみたように「過剰な規制」、「極端な規制」、「社会

的・経済的な影響の大きな規制」には反対している。そのどちらの主張が現実の規制措置に対して採用されるのかは具体的な事情に応じて選択されるほかはなく、日本の沿岸漁民には歓迎される規制が旋網業者にとっては「過剰な規制」とみなされる可能性もあるはずである。日本が主導権を握れる限りにおいてはその機関が打ち出す対策は科学的であり、そうでなければ非科学的だといった主観的な判断に陥ることがないように、水産庁の立場を相対化する情報の提供も望みたい。

かつて「科学的」資源管理の必要性を強調していた日本経済調査協議会の高木勇樹委員会は科学的資源管理にもとづく提言として、「資源量が三〇〇〜八〇〇万トンのサンマ」は漁獲を抑制する必要性は無いとして、「(自由な漁獲を) 阻害するサンマ漁業に関する政省令などを直ちに廃止」することを求めていたが(提言、二〇〇七年七月)、サンマの資源問題が今や重大化しているのは白書の強調する通りである。「科学的」信念が反省の契機を失って暴走すれば端迷惑な思い込みになってしまう好例を水産庁の先輩たちは示してくれているのだから、白書子もその教訓を無駄にすべきではないだろう。

3. 白書で扱ってほしい事項

最後に毎年の白書では扱われていないが、今後はぜひ

記述してほしい領域について二点だけ注文を述べておきたい。

第一は、水産財政についてである。漁業をめぐる政策としては、近年において代船建造に対する補助金(もうかる漁業「関係支出など」)がその比重を高めている点が目立っているが、残念ながら水産白書は農業白書と同様に、本来なければならぬはずの財政支出について全く言及していない。そこで財務省の予算・決算資料を見ることがなるが、そこには費目の中身についての説明がないので、数字が何を意味しているのかは見当がつかず、実態に接近することは不可能である。だからこそこの点の記述を白書に対して強く期待しているのである。白書付属の「水産施策」部分は、水産庁の政策意図の説明に終始していて、政策実態についての説明は皆無である。各種施策がどの程度の財政支出を伴ってなされ、国民および漁業者の期待にどの程度応えることができていいのか、あるいはどの事業が需要のない項目だけの施策なのかといった政策の実態は、そうした情報公開の積み重ねを通して可能になるはずである。

第二は、漁場利用方式についての年次報告の必要性である。資源問題とは相対的に異なる漁場利用問題についての記述が取締船以外には全くないのはどうしたことであろうか。漁業権制度と漁業許可制度についての教科

書的な説明はなされているが、白書が直近の産業実態についての情報を提供する責任をもっている以上、漁場の漁業許可については各漁業ごとの定数がどのように減少・整理されてきたのか、漁業権については全国の漁業権の免許状況がどのように変化しているのか、漁業者同士あるいは漁業と遊漁者等との漁場紛争がどのような状況にあり、それはどのような方向に向かっていているのか、漁業権補償がどのような規模と内容でなされているのか等、関係者が地元の漁場の有効活用のために他地域の実例を知りたいという要望は強いと思われる。

たとえば、区画漁業権が直接民間企業に与えられた事例である宮城県桃浦地区の漁場利用については、多くの人々が注目していたところであるが、漁業権を得て漁業生産をしていたはずの当該企業が産地偽装の商行為をして摘発されたことが全国紙でも広く報道された。この経営体に対して特定区画漁業権が知事から直接免許されたことが適切であったのか否かは特区法後の全国の漁業権のあり方にも影響するところであり、白書が記述すべき問題の一つではないかと思われる。行政が国民に知らせたい情報だけでなく、国民が知りたい情報、行政が秘匿すべきではない情報が広く提供されることを強く望みたい。

編集後記

衆議院が解散となり、この二二日の投票日に向け各党と候補予定者が一斉に走り出した。

解散を行った安倍首相は、決断した理由について、核実験・弾道ミサイル発射を繰り返す北朝鮮と少子高齢化対策への対応を挙げ、「国難突破解散」と表現してみせた。しかし、解散の真の狙いはそうではなく、野党第一党である民進党の混迷を見て、そして、小池百合子氏率いる新党の態勢が整う前の「今がチャンス」と解散に打って出たのだろう。緊迫化する北朝鮮の核・ミサイル開発に対する危機管理対応で、国際協調と国民に対する有事への備えを呼びかけながら政治空白をつくることには納得がいかない。また、消費税率引き上げ分の使い方を変えることについては与党内で真剣な議論がされた形跡はないようで、単に、民進党の選挙公約である「教育無償化」にぶつける意図だろうとの観測もされている。

「大義なき解散」との指摘は当然である。

第二次安倍政権が誕生して以来、集団的自衛権の行使容認やカジノ賭博法合法化を巡る一連の動き、共謀罪の趣旨を含む「テロ等準備罪」新設の強行可決など、多数を背景とした強引、傲慢な国会運営が続けられてきた。

加えて、森友学園国有地格安払い下げ問題や、加計学園

への国家戦略特区を活用しての獣医学部設置認可など、政府・与党にとって都合の悪い情報は政・官あげて隠し通すなど、民主主義、立憲主義、そして平和主義がないがしろにされてきた。

農政に目を向ければ、米の生産調整の抜本見直し、生乳改革、農協改革、今後焦点となる卸売市場法の改廃問題など急進的な農政改革が進められ、通商政策では、影響評価もない秘密交渉での日EU・EPA交渉大枠合意、米国抜きでのTPP再交渉、日米経済対話などが課題となってきた。そこには主権者である国民、当事者である生産者への情報提供と「声」を聞く姿勢がまるで見えない。

野党はこれら安倍政権の横暴に対し、「安倍政治NO!」で結集し統一して戦い、与党議員の数を減らすことを第一とすべきだ。こうした中、小池百合子氏がオナーの新党「希望の党」を前に野党議員が右往左往している姿がなんとも歯がゆい。

衆議院議員選挙は政権選択選挙だ。選挙への無関心は安倍政権の迫認となる。また、新党をはじめ、各野党の伸張は、その後の改憲に対する潮流を大きく変化させるものと予想される。

有権者一人ひとりの自覚が問われている。

(花村)