国際化時代における自治体での農業政策について

――島根県 H 町農業政策における地産地消モデル構築への模索――

地域戦略研究所　㈱藤井基礎設計事務所
細 川 甚 孝
hosokawa@fujii-kiso.co.jp

目　次

はじめに
1．地方自治制度・農政の変化と地方自治体にもとめられる役割の変化
2．島根県 H 町農業政策の流れと転換
3．地産地消モデルが地域社会への予想される影響
まとめとして

はじめに

現在、いわゆる地域とそこでの農業・食料との関係は、WTO 発足以後の農産物の一般的な自由化の開始以後、それまでの状況とは、安全性、自給率、担い手の高齢化の進行などさまざまな面で大きな違いを見せてきている。この中での大きな変化は二つある。第一に、農林水産省発表2002年 4 月の「「農」と「食」の再生プラン」が代表的に示すように、食料・農業に関する制度がそれまでの農業生産重視から消費まで、いわゆる川上から川下までの食料の流れに重点を動かしたことである。第二に、1999年の新農業基本法にみられるように、全国一律の農業スタイルの追求から地方それぞれの特色にあった農業スタイルの追求へと大きく変わったことである。

このことは、地方分権改革推進会議の2002年10月発表の「事務・事業のあり方に関する意見―自主・自立の地域社会を目指して―」の中での「補完性の原理」「自主・自立の地域社会性」という方向の流れで大きな意味で追認されたといえる。

この中で、地場生産・地場消費（以降、地産地消と略）は、生産者と消費者との顔の見える関係とそれに伴う安全性と信頼性の確保という点で現在、多くの地域、JA、NPO 等で取り組まれている動きの一つであり、上記の流れを象徴するものの一つである。

本論では、この流れを受け、前提となる制度的な流れを整理した上で、島根県 H 町を例に取り、地方自治体が実際、どのような地産地消に関する政策を構想し、それがどのような影響を地域社会／経済に与えるかを検証する。

本論の流れ

制度の変化の方向

島根県 H 町の動き

想定されるその影響

地方自治体の農業政策の考えられる方向性

1． 地方自治制度・農政の変化と地方自治体にもとめられる役割の変化

⑴ 地方自治制度～「事務・事業のあり方に関する意見」（平成14年10月　地方分権推進会議）

地方分権会議は、地方分権一括法（平成11年度）の後を受け、今後の、国と県、市町村との関係を以下のように提言し、補完性の原理の前面に押し出し、より地域の主体を求めてきている。

改革の方向性（地方分権推進会議）

○ 「補完性の原理」に基づく国と地方の役割の適正化
　⇒ナショナル・ミニマムの達成から地域が選択する地域ごとの最適状態
　（ローカル・オプティマム） の実現へ
○ 地域における行政の総合化の推進　○ 地方の創意工夫の発揮と知恵とアイディアの地域間競争
○ 地方における自立的な財政運営が可能なシステムの形成
　⇒受益と負担の関係が明確な仕組みを作ることが必要
○ 国の決定についての地方の参画の確保　○ 自主・自立の地域社会の形成
○ 分権型行政システムへの転換に向けた国と地方の意識改革が重要

⑵ 国レベルでの農政における地方自治体の位置付けの変化（表１）

農業基本法（昭和36年）では、地方公共団体の責務という項目はなく、ただ、国を大きな柱として、その骨格が形成されていた。しかし、食料農業基本法（平成11年）では、地方公共団体の責務と「基本理念にのっとり、食料、農業及び農村に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」という項目が加わり、より、地方公共団体の自主性・自立性が協調された。

⑶ まとめ

地方自治制度そして、農業制度の変化のトレンドとしても、地方自治体の主体性が大きく求められている。

まとめ

● 地方分権の進展
● 補完性の原理の強調
● 農政における地方公共団体の重要性の増大

表１　農政における地方公共団体の位置づけの変化

名称	農業基本法	食料・農業・農村基本法
年	昭和 36 年	平成１１年
目次	第一章　総則（第一条―第七条） 第二章　農業生産（第八条―第十条） 第三章　農産物等の価格及び流通（第十一条－第十四条） 第四章　農業構造の改善等（第十五条－第二十二条） 第五章　農業行政機関及び農業団体（第二十三条－第二十四条） 第六章　農政審議会（第二十五条－第二十九条） 附則	第一章　総則（第一条―第十四条） 第二章　基本的施策 第一節　食料・農業・農村基本計画（第十五条） 第二節　食料の安定供給の確保に関する施策（第十六条―第二十条） 第三節　農業の持続的な発展に関する施策（第二十一条―第三十三条） 第四節　農村の振興に関する施策（第三十四条―第三十六条） 第三章　行政機関及び団体（第三十七条・第三十八条） 第四章　食料・農業・農村政策審議会（第三十九条―第四十三条） 附　則
地方公共団体に関する主な記述	（地方公共団体の施策） 第三条　地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講ずるように努めなければならない。 第四条　政府は、第二条第一項の施策を実施するため必要な法制上及び財政上の措置を講じなければならない。 第五条　国及び地方公共団体は、第二条第一項又は第三条の施策を講ずるにあたっては、農業従事者又は農業に関する団体がする自主的な努力を助長することを旨とするものとする。 （農業行政に関する組織の整備及び運営の改善） 第二十三条　国及び地方公共団体は、第二条一項又は第三条の施策を講ずるにつき、相協力するとともに、行政組織の整備及び行政運営の改善に努めるものとする。	（目的） 第一条　この法律は、食料、農業及び農村に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、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を目的とする。 （地方公共団体の責務） 第八条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、食料、農業及び農村に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。 （農業者等の努力の支援） 第十一条 国及び地方公共団体は、食料、農業及び農村に関する施策を講ずるに当たっては、農業者及び農業に関する団体並びに食品産業の事業者がする自主的な努力を支援することを旨とするものとする。 （行政組織の整備等） 第三十七条 国及び地方公共団体は、食料、農業及び農村に関する施策を講ずるにつき、相協力するとともに、行政組織の整備並びに行政運営の効率化及び透明性の向上に努めるものとする。

2．島根県 H 町農業現状と課題

⑴　H 町の現況

H 町は、出雲平野のほぼ中央に位置し、島根県の中では、珍しく、比較的平野部が多い地形をしている。

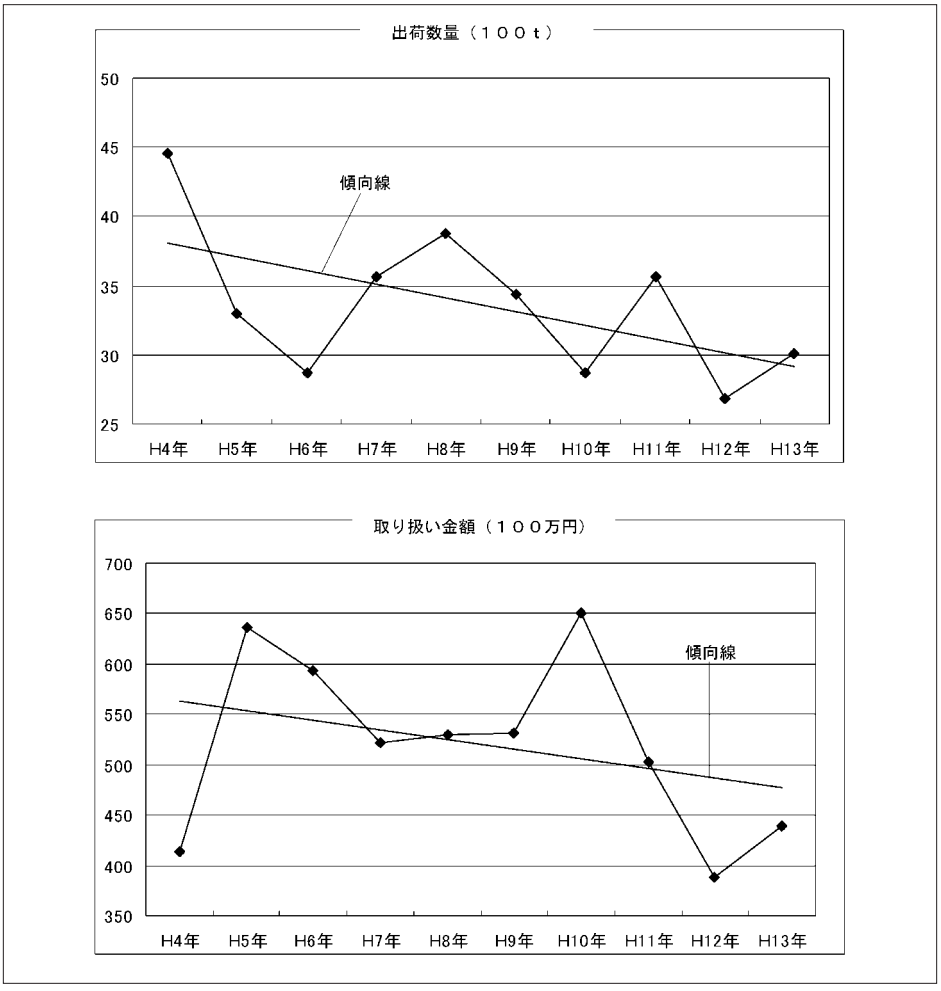
⑵　H 町農業の状況（JA・農家所得・流通構造）～町外中心の出荷構造～

基本的に、水稲とタマネギ・キャベツがおもな作物であり、それぞれ県内ではトップクラスの生産量・高を誇る。以下、JA・農家所得・流通構造の状況について述べる。

①　JA《減少傾向にある取扱い量》

取扱い量は、平成 4 年度の約4, 500 t から減少と増加を繰り返しているが、全体としては減少傾向にある。取扱い金額は、平成 5 年度の約 6 億 5 千万円をピークに減少傾向にある。

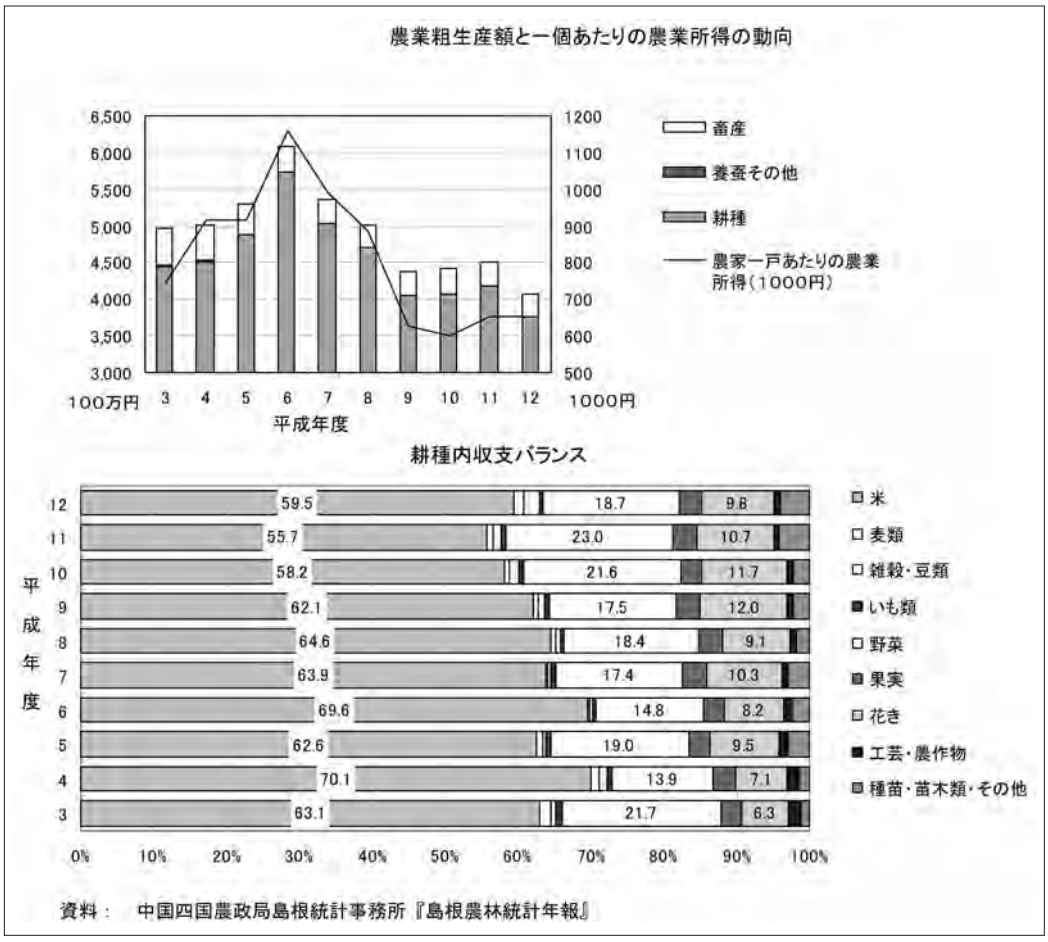
表 2　JA の動向



② 農家所得

H 町の農業の構造は、農業粗生産額から見ると、耕種特に、米と野菜を中心としたものとなっている。ここ10年の流れから見ると、平成 6 年の約60億を頂点として、現在では約40億円台にあり、停滞気味であるといえる。同様に、一戸あたり農家所得の最近は伸びなやみを見せている。耕種の中の割合をみると、米と野菜・花卉を中心としたものになっている。

表 3　動向一般について

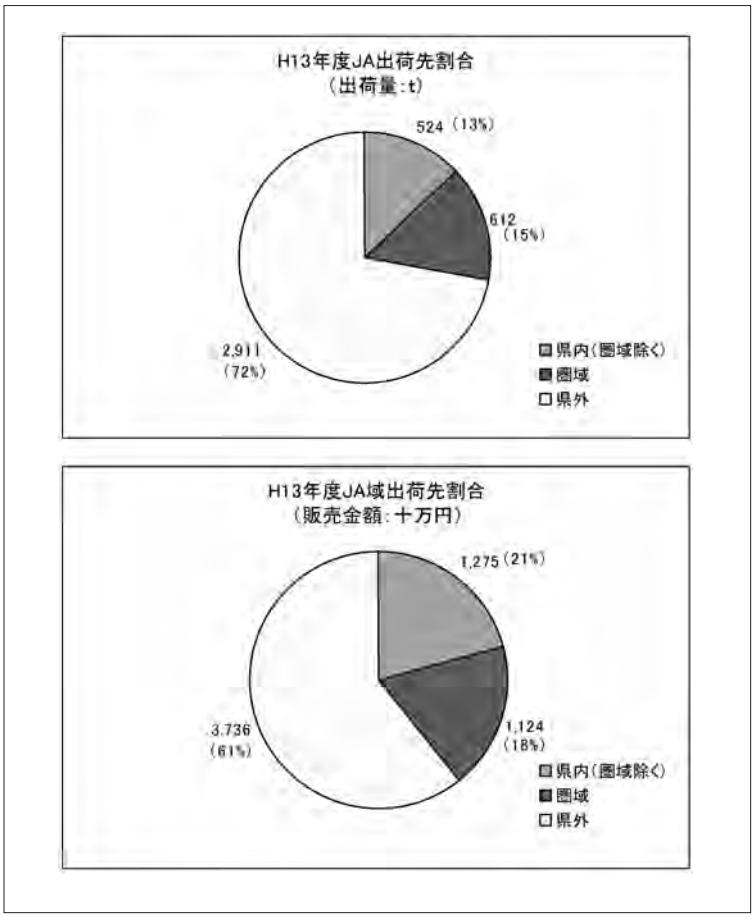


資料：　中国四国農政局島根統計事務所『島根農林統計年報』

③ 流通 《70％以上を占める県外出荷》

JA の出荷状況を見ると基本的に圏外市場に大きく依存した構造になっている。出荷量の72％が県外、地元出雲圏域への出荷は15％。出荷額の61％が県外、地元出雲圏域は18％。出荷量と出荷額で、県外のシェアを比べると出荷額で11％少なくなっている。

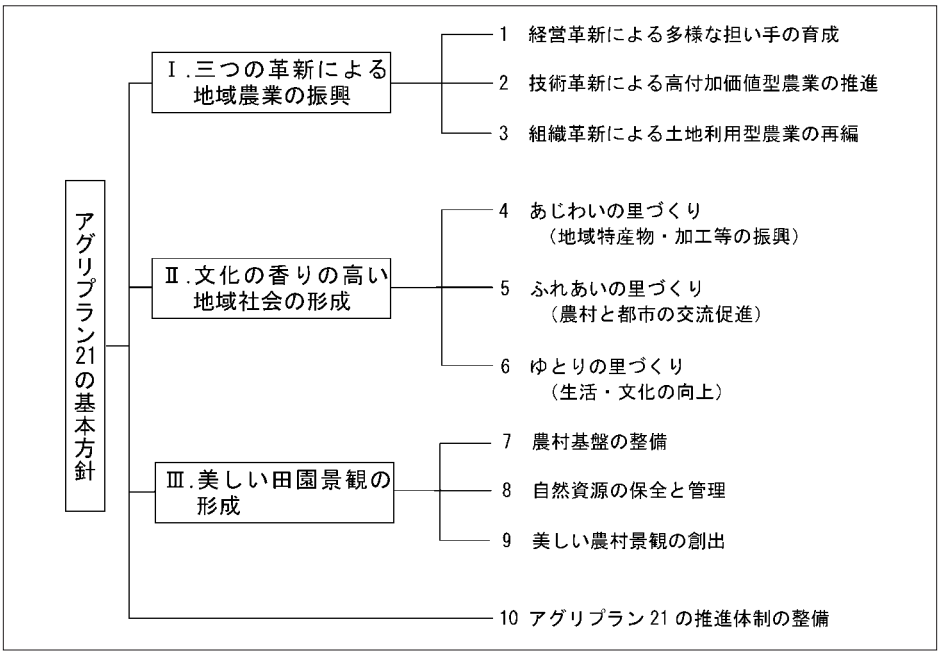
表 4　JA の動向



⑶　農業政策の流れ

H 町は、平成 6 年以降、農業経営基盤整備の強化の促進に関する基本的構想（平成6年）に基づき、圃場整備をはじめとした、農業基盤事業を進展～圃場事業、国営かんがい排水事業を展開してきた。 また、農業生産のマスタープラン的な計画として、アグリプラン21の制定（平成 9 年）を行った（図 1 ）。役場ヒアリングによると、この大きな方向性の中で、現在問題になっているのは、特産品開発である。平成 9 年以降の農業を取り巻く環境の大きな変化の中で、計画通りに行っていない。その他は、比較的順調に展開している。現在、これらの問題を踏まえた上で、新しい計画を模索中である。

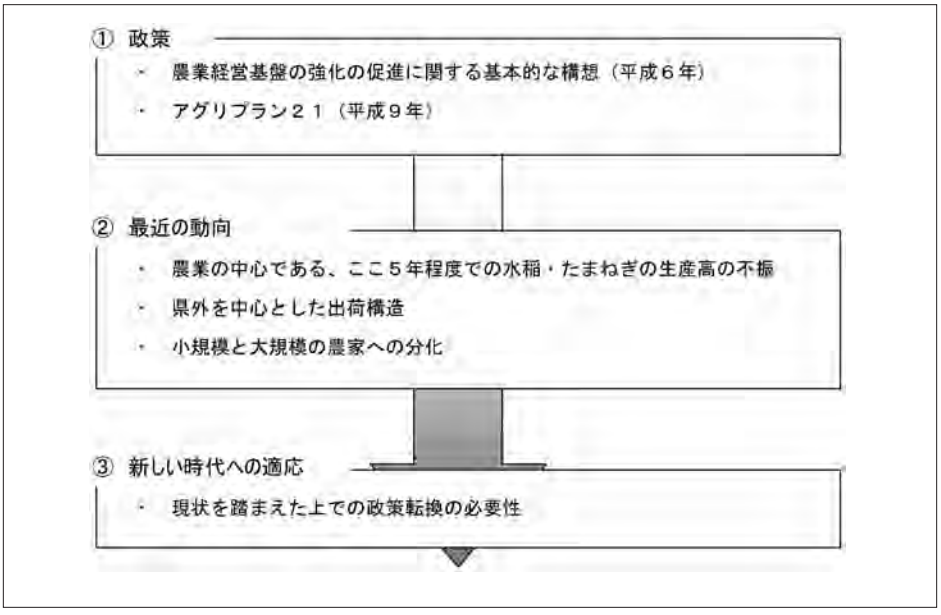
図１　「アグリプラン21」基本方向



まとめ

これまでみてきたように、H町の農業は、米と野菜に特化し、また、町外に多く出荷する構造をとってきたため、現在の環境の変化の中で、非常に厳しい状況におかれている。そのため、町の農業政策も大きな変革が必要とされている。

図２　現状と課題　フロー



3．H 町農業政策の展開

現在、これまでの分析から、H 町は新しい農業に関するマスタープランを策定中である。現時点での特徴は、以下のとおりである。

① 穀物・野菜を中心とした食料自給率調査の実施。

・ 統計上の値と実態的に流通している値を算出することで町内農産物市場の試算

② ヒアリング・統計等を使用した幅広い調査の実施

③ 消費・流通・生産の幅広い関係者があつまった検討委員会の実施

本論では、現在、策定中ということもあり、①の食料自給率調査を中心に述べる。このような食料自給率の算定は、技術的に妥当なものを算出することが困難なこともあり、非常に特色あるものである。また、策定後もワーキンググループをつくり、その中でプロジェクトを実施する予定である。この点もまた、特色あるものの一つといえる。

⑴ 食料自給率調査について

暫定ではあるが、今回の策定式については、消費量を生産量で除したもの（表 5 参照）を設定している。国レベルでは、食料自給率はほぼすべての農産品において実施されているが、町村レベルで実施するには様々な問題がある。そのうちの一つが消費量・生産量とも正確な量がないことである。消費量は国の貿易統計・食料需給表から算出することで代用した。しかし、生産量に関しては、実態はヒアリング等でカバーできるが、統計値に関しては、食料自給率を試算すると、多くのものが100%越えるなど妥当性に問題があるように思われる。この問題については、今後、土地の利用区分に合わせたパネル調査を企画し、補正する予定になっている。

⑵ 試算結果について～他調査との関係について（表 6 参照）

現段階では、データのあつまりの都合上、名目的食料自給率がしか出ていない。この数値の妥当性については、多少問題があるが、それでも、特産品とそうではないものの差がきわめて大きいことを指摘できる。実態的食料自給率については、市場関係者・小売店バイヤーなどからのヒアリングなどの結果から以下のようなデータが現状では浮かび上がっている。

実態的食糧自給率（穀物を除いて）…５％～10%程度

表５　Ｈ町食料自給率計算フロー

部門	消費					供給						自給率	
NO	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	A	B	⑧	⑨	⑩	⑪
項目	国内消費食料量（国内生産量＋輸入量－輸出量）	年間一人当り消費量	消費食料量	純食料１００ｇあたりカロリー	総消費カロリー	町総生産量	町での実態流通量	町内大規模小売店等取扱量	ＪＡ・直販所・自給栽培量	名目供給カロリー	実態供給カロリー	名目食料自給率	実態食料自給率
内訳		①／総人口（平成１１年１０月１日現在推計人口）	②×26921（町総人口（平成１１年４月度値））×１０００		③×④×１０		A＋B	町内大規模店取扱量	JA の給食センター提供量+直販所取扱量+自給栽培量	⑥×④１０	⑦×④×１０	⑧／⑤	⑨／⑤
単位	１０００t	Kg／人	t	Kcal／１００ｇ	１０００Kcal	t	t	t	t	１０００Kcal	１０００Kcal	%	%
データ出所	食料需給表・日本統計年鑑・貿易統計	国勢調査報告	住民基本台帳	食料需給表・日本食品標準成分表		島根県農林水産統計年報・パネル調査		斐町内大規模店取扱量	自給栽培量（ヒアリング等より算定） ＪＡの給食センター提供量・直売所				

表6　H町食料自給率計算フロー（案）試算

部門	消費						供給				自給率			
NO	①		②	③	④	⑤	⑥	⑦	A	B	⑧	⑨	⑩	⑪
項目	国内消費食料量	総人口	年間一人あたり消費食料量	H町消費食料量	純食料100gあたりカロリー	総消費カロリー	H町総生産量	H町での実態流通量	H町内大規模店取扱量	JA・グリーンセンター・自給供給量	名目供給カロリー	実態供給カロリー	名目食料自給率	実態食料自給率
内訳	国内生産+輸入−輸出		①／総人口（平成11年11月1日現在推計値）	②×26921（H町総人口（平成11年4月度値））×1000		④×⑤×10		A+B		JAの給食センター等提供量+グリーンセンター取扱量+自給供給量	⑥×④×10	⑦×④×10	⑧／⑤	⑨／⑤
単位	1000t	人	Kg／人	t	Kcal／100g	1000Kcal	t	t	t	t	1000Kcal	1000Kcal	%	%
データ出所	食料需給表・日本統計年鑑・貿易統計	平成11年10月1日現在推計人口	国勢調査報告平成11年10月1日現在推計人口	住民基本台帳	食糧需給表・日本食品標準成分表		島根県農林水産統計年報（平成11年値）			JAデータ・JA内聞き取り・グリーンセンター取扱量・自給量（ヒアリング）				
穀類														
米	9,905	126686000	78.2	2,105	356.0	7,493,195	9,080	0			32,324,800		431%	
小麦	6,282	126686000	49.6	1,335	368.0	4,912,565	0	0			0		0%	
大麦	2,745	126686000	21.7	583	340.0	1,983,279	305	0			1,037,000		52%	
裸麦	0	126686000	0.0	0	340.0	0		0			0		0%	
とうもろこし	15,900	126686000	125.5	3,379	375.0	12,670,418	184	0			690,000		5%	
その他の雑穀	0	126686000	0.0	0	359.5	0		0			0		0%	
いも類														
さつまいも	1,016	126686000	8.0	216	132.0	284,990	79	0			104,280		37%	
じゃがいも	3,786	126686000	29.9	805	76.0	611,444	86	0			65,360		11%	
豆類														
大豆	5,004	126686000	39.5	1,063	426.7	4,537,352	335	0			1,429,445		32%	
その他の豆類	0	126686000	3.0	81	408.4	329,836	5	0			20,420		6%	
野菜														
緑黄色野菜														
ほうれんそう	329	126686000	2.6	70	20.0	13,983	129	0			25,800		185%	
ブロッコリー	175	126686000	1.4	37	33.0	12,272	4	0			1,320		11%	
にんじん	677	126686000	5.3	144	37.0	53,230	86	0			31,820		60%	
かぼちゃ	420	126686000	3.3	89	49.0	43,733	132	0			64,680		148%	
ピーマン	176	126686000	1.4	37	22.0	8,228	60	0			13,200		160%	
その他の野菜														
キャベツ	1,476	126686000	11.7	314	23.0	72,140	1,200	0			276,000		383%	
はくさい	1,079	126686000	8.5	229	14.0	32,101	235	0			32,900		102%	
ねぎ	553	126686000	4.4	118	31.0	36,429	115	0			35,650		98%	
レタス	541	126686000	4.3	115	12.0	13,796	23	0			2,760		20%	
さといも	248	126686000	2.0	53	58.0	30,566	100	0			58,000		190%	
だいこん	677	126686000	5.3	144	18.0	25,895	585	0			105,300		407%	
ごぼう	276	126686000	2.2	59	65.0	38,123	31	0			20,150		53%	
タマネギ	1,428	126686000	11.3	303	37.0	112,277	3,170	0			1,172,900		1045%	
きゅうり	766	126686000	6.0	163	14.0	22,789	156	0			21,840		96%	
なす	475	126686000	3.7	101	22.0	22,206	195	0			42,900		193%	
トマト	778	126686000	6.1	165	19.0	31,412	233	0			44,270		141%	
スイカ	595	126686000	4.7	126	37.0	46,782	49	0			18,130		39%	
イチゴ	203	126686000	1.6	43	34.0	14,667	19	0			6,460		44%	
メロン	356	126686000	2.8	76	42.0	31,773	8	0			3,360		11%	
果実			57.2	1,540	56.3	866,953		0			0		0%	
みかん	0		9.0	242	44.0	106,607		0			0		0%	
りんご	0		10.3	277	54.0	149,735		0			0		0%	
その他の果実	0		37.9	1,020	60.3	615,244		0			0		0%	
ぶどう	242	126686000	1.9	51	59.0	30,341	122	0			71,980		237%	
もも	158	126686000	1.2	34	40.0	13,430	0	0			0		0%	
かき	286	126686000	2.3	61	60.0	36,465	13	0			7,800		21%	
計（穀類除く）						7,377,848					3,576,725		50%	
合計						34,437,305					37,728,525		110%	
計穀類、果実なし						6,426,025					3,596,945		56%	
計果実なし						33,485,483					37,648,745		112%	
野菜のみ						662,402					1,977,440		299%	
野菜たまねぎなし						550,125					804,540		146%	

注）

No.① 野菜、果実の項目は平成13年度家計調査年報の項目に基づいているが、島根県農林水産統計年報のH町産にない、こうりゃん、もやし、たけのこ、さやまめ、生しいたけ、なし、オレンジ、グレープフルーツ、バナナは除いた。
穀類の国内消費量には資料用、加工用の数値も含む

No.④ 野菜、果実の細目のカロリーは、「五訂　日本食品標準成分表」を参考にした

No.⑥ その他豆類のH町産は、小豆の値を入れている。
大麦のH町産は、二条大麦の値が入れてある。
H町産のとうもろこしは、未成熟とうもろこしに飼料用の青刈りとうもろこしを加えたものである。

No.⑧・No.A 現在調査中である。

No.B 現在調査中である。また、自給供給量について調査方法を検討中である
A及びBのデータの精度により自給率の精度が決定される。

4．H 町農業政策の今後地域に与える影響について

これらの食料自給率調査等から形成される今後の農業政策は、想定だが、以下のものがあげられる。

① 小生産地の形成とネットワーク化による地元小規模農産物の生産拡充
② 消費・流通・流通までの関係者の連携強化
③ 上記二つの結果として、学校給食等など食農教育・環境教育など

これらのことは、地域社会にとって以下の影響が与えると考えられる。

① 高齢者等を中心とした小規模農家の生き残りの可能性の増大
② 市場の変化に強い農業モデルの構築
③ 連携の強化による食物に関する安全・安心感の増大

まとめ

本論では、島根県 H 町の事例から地方自治体でのあたらしい農業政策の検討してきた。この H 町での模索は、これまでの大規模化をすすめてきた農業政策をより多様化し、地域自らの特性に合った農業モデルを構築する一つの事例として大きなものの一つと考えられるであろう。